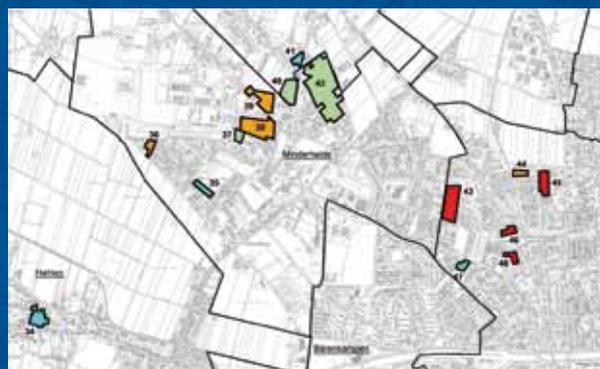


# Flächenmanagement in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Perspektiven

Tagungsdokumentation



# Impressum

## Herausgeber

Forum Baulandmanagement NRW

[www.forum-bauland.nrw.de](http://www.forum-bauland.nrw.de)

## Mitglieder (Stand: Dezember 2009)

Stadt Aachen • Stadt Bielefeld • Stadt Bocholt • Stadt Bochum • Stadt Bonn • Stadt Bottrop • Stadt Bürstadt (Hessen) • Stadt Castrop-Rauxel • Stadt Datteln • Stadt Dortmund • Stadt Düsseldorf • Stadt Essen • Stadt Euskirchen • Stadt Gelsenkirchen • Stadt Gladbeck • Stadt Gronau • Stadt Hamm • Stadt Heiligenhaus • Stadt Hennef (Sieg) • Stadt Herne • Stadt Hilden • Stadt Kaarst • Stadt Krefeld • Stadt Leverkusen • Stadt Minden • Stadt Münster • Stadt Ratingen • Stadt Remscheid • Stadt Rheinbach • Stadt Sankt Augustin • Stadt Solingen • Stadt Stolberg • Stadt Unna • Stadt Velbert • Stadt Werne • Stadt Wesel • Gemeinde Westerkappeln • Stadt Wuppertal • Regionalverband Ruhr (RVR) • Städtetag NRW • Städte- und Gemeindebund NRW (StGB NRW) • Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW (MBV) • ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH • Institut für Bodenmanagement (IBoMa) • DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH • DU Diederichs Projektmanagement AG & Co. KG • NRW.URBAN GmbH & Co. KG • ThyssenKrupp Real Estate GmbH • WGZ Immobilien + Treuhand GmbH

## Bearbeitung und Kontakt

Alexander Sbosny, Sebastian Siebert

Koordinierungsstelle des Forum Baulandmanagement NRW

c/o STADTRAUMKONZEPT GmbH

Dipl.-Geogr. Sebastian Siebert

Tel. +49 (0)231 5323-446

Fax +49 (0)231 5323-445

E-Mail [kontakt@forum-bauland.nrw.de](mailto:kontakt@forum-bauland.nrw.de)

## Layout

Thomas Milosek

1. Auflage 2010

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung und Quellenangabe des Herausgebers

# Flächenmanagement in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Perspektiven

Dokumentation der Tagung vom  
12. März 2009 in Essen, Zeche Zollverein

**Alexander Sbosny**  
**Sebastian Siebert**

# Einleitung

Seit über acht Jahren existiert mit dem Forum Baulandmanagement NRW ein innovatives, interdisziplinäres und kooperatives Netzwerk zu sämtlichen Fragen des kommunalen Flächenmanagements.

Entsprechend den vielfältigen bodenpolitischen Herausforderungen, mit denen sich Städte und Gemeinden konfrontiert sehen, reicht das Arbeitsspektrum der derzeit knapp fünfzig im Forum zusammengeschlossenen Akteure weit über Strategien zur bedarfsgerechten Baulandausweisung hinaus: Der Umgang mit innerstädtischen Brachflächen, die Zusammenarbeit mit Privaten im Rahmen des Stadtumbaus wie auch rechtliche Entwicklungen sind nur einige der Themen, mit denen sich das Forum praxisnah auseinandersetzt.

Die vierte öffentliche Tagung am 12. März 2009 in der Zollverein School in Essen bot der interessierten Fachwelt erneut Einblick in die Forumsarbeit zum Flächenmanagement:

- Wo steht das kommunale Flächenmanagement heute?
- Was sind Ziele und Wege eines modernen Baulandmanagements?

Darüber hinaus bildeten Entwicklungstrends, zukünftige Herausforderungen und flächenpolitische Ansätze einen Schwerpunkt der Veranstaltung:

- Wie sehen in Anbetracht sich verändernder demographischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen die Anforderungen an eine zukünftige Bodenpolitik aus?
- Welchen Rahmen zur Siedlungsflächenentwicklung setzen die planungsrechtlichen Instrumente wie der LEP 2025?
- Inwieweit können Zielsetzungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, zur vorrangigen Innenentwicklung und Brachflächenreaktivierung durch neue Handlungsansätze befördert werden?

Fazit der Veranstaltung mit rund 160 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft war, dass die nachhaltige Entwicklung der Städte und Gemeinden, sowohl in ökologischer als auch in ökonomischer und sozialer Sicht, nach wie vor ein aktives Bodenmanagement erfordert – angesichts der Herausforderungen sogar mehr denn je. Geeignete Strategien wird das Forum Baulandmanagement NRW auch in Zukunft im Kreise seiner Mitglieder und darüber hinaus entwickeln und diskutieren.



<b>Einleitung</b> .....	4
 <b>Erfahrungen</b>	
Stefan Raetz <b>Baulandbereitstellung, Innenentwicklung und Stadtumbau – Das Forum Baulandmanagement NRW</b> .....	6
Hans-Ulrich Uehlecke <b>Entwicklung von Brachflächen in Essen</b> .....	9
Klaus Erzigkeit <b>Stadt Minden – Wohnbaulandmanagement in der Provinz</b> .....	13
Dr. Egbert Dransfeld <b>Kommunales Bodenmanagement – Ergebnisse einer aktuellen Befragung</b> .....	19
Stephan Keller <b>Kommunale Handlungsmöglichkeiten im Spiegel der rechtlichen Entwicklungen</b> .....	21
 <b>Perspektiven</b>	
Evamaria Küppers-Ullrich / Dr. Rolf Heyer <b>Flächenpolitik in der Stadtentwicklung</b> .....	27
Matthias Peck <b>Allianz für die Fläche</b> .....	32
Kirsten Kötter <b>Nachhaltige Siedlungsentwicklung im LEP 2025</b> .....	36
Dr. Egbert Dransfeld <b>Boden 2030 – Anforderungen an eine zukünftige Bodenpolitik</b> .....	39
Stefan Raetz <b>Schlusswort: Zukünftige Aufgaben für das Forum Baulandmanagement NRW</b> .....	49
<b>Teilnehmerverzeichnis</b> .....	51

## Gesamtmoderation:

Thomas Lennertz, BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH

## Baulandbereitstellung, Innenentwicklung und Stadtumbau – Das Forum Baulandmanagement NRW



### Stefan Raetz – Bürgermeister der Stadt Rheinbach, Vorsitz Forum Baulandmanagement NRW

Das Forum Baulandmanagement NRW ist ein Zusammenschluss von Akteuren des Baulandmanagements zu einem interdisziplinären und -kommunalen Netzwerk. Darin haben sich Vertreter aus allen relevanten kommunalen Bereichen zusammengefunden – Planung, Bodenordnung, Liegenschaften, Wirtschaftsförderung und Wohnungswesen. Diese kommen dann mit Vertretern der Wirtschaft, der Wissenschaft, des Landes und aus Verbänden an einen Tisch. Soviel darf ich Ihnen verraten: Das gibt stets spannende Diskussionen in dieser Runde.

Die Mitglieder des Forums profitieren gegenseitig von den eingebrachten Erfah-

runge, Ideen und Lösungsansätzen. Doch wir kommunizieren nicht nur intern, sondern tragen unsere Ergebnisse auch nach außen, um möglichst viele Akteure anzusprechen. Zurzeit zählt das Forum 38 Mitgliedskommunen. Wer von Ihnen aktiv mitmachen möchte, der ist natürlich recht herzlich eingeladen. Uns freut es auch, dass nicht nur Kommunen dabei sind, sondern wir bereits weitere Partner gefunden haben, die das Forum unterstützen.

Unsere Tätigkeiten konzentrieren sich auf die Bearbeitung aktueller städtebaulicher Herausforderungen – eine Themenstellung, die sich fortlaufend verändert, weil die Herausforderungen sich stetig wandeln. Von der nachfragegerechten Baulandbereitstellung bis hin zu Themen des Stadtumbaus – dies alles sind Aspekte, die auch in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich angepackt werden. Über diese ganz unterschiedlichen Herangehensweisen wie auch unterschiedlichen Voraussetzungen werden wir im Laufe dieser Veranstaltung noch etwas erfahren.

In unseren Diskussionen sind wir stets bestrebt, Praxisnähe zu erreichen. Denn was nützt es uns, wenn wir etwas in interessanten Zirkeln erörtern, das hinterher nicht praktisch angewendet werden kann? Oft tauchen von Seiten der Kommunen auch entsprechende Fragen auf. Dann heißt es: Können wir das unserer Politik tatsächlich so vortragen? Wie müssen wir taktisch vorgehen, um dieses Thema auch in die Köpfe der Entscheider zu bringen?

Die Schirmherrschaft über das Forum liegt regelmäßig beim Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Angefangen haben wir mit Michael Vesper, dann hat Oliver Wittke übernommen, und jetzt wird es dann auch übergeben auf den Minister Lutz Lienenkämper. Der Vorsitz lag zunächst in Gelsenkirchen, dann hat Herr Trommer aus Bonn diese Aufgabe übernommen und nun ist der Vorsitz nach Rheinbach gegangen. Die organisatorischen Aufgaben des Forums verteilen



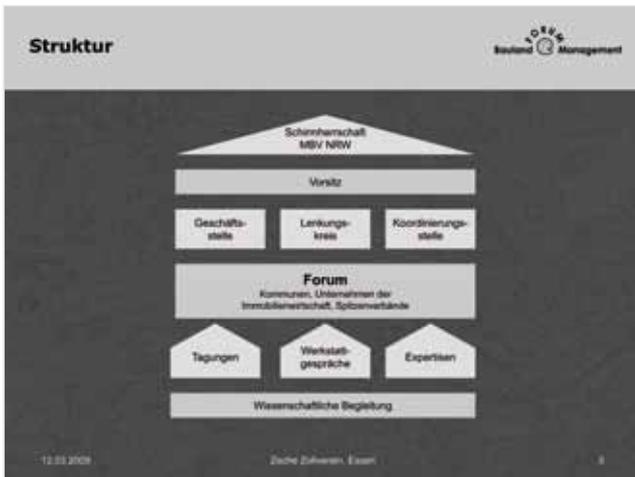
sich auf die Geschäftsstelle und die Koordinierungsstelle. Die Koordinierungsstelle ist beim ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH angesiedelt, betreut durch Herrn Siebert, zuvor durch Frau Müller-Freckmann. Auch hier haben wir – wie mit der Geschäftsstelle – eine hervorragende Zusammenarbeit.

An dieser Stelle gilt ein besonderer Dank der Lenkungsgruppe, die sich während eines Jahres mehrfach zusammenfindet und die Ideenschmiede für das darstellt, was später beraten, diskutiert und veröffentlicht wird. Am wichtigsten jedoch ist das eigentliche Forum mit seinen Tagungen, den Werkstattgesprächen und natürlich auch den vielen Expertisen aus der wissenschaftlichen Begleitung.

Zu den Themen, die aktuell im Forum behandelt werden, zählen beispielsweise die städtebaulichen, ökonomischen und or-

ganisatorischen Erfolgsbedingungen innerstädtischen Wohnens. Einen weiteren Schwerpunkt bilden Strategien kostengünstiger Flächenmobilisierung und die Umlagemöglichkeiten von Bodenwertveränderungen. Grundsätzlich erfolgt die Schwerpunktbildung durch aktuelle Impulse aus der Forumsarbeit und dem Mitgliederkreis. Wir sind natürlich ein Stück weit darauf angewiesen zu erfahren, wo denn der Schuh vor Ort drückt.

Bis heute haben wir zudem zahlreiche öffentliche Fachtagungen durchgeführt. 2002 fand die große Auftaktveranstaltung statt, gefolgt von der Tagung ‚Baulandmanagement auf neuen Wegen‘ im Jahre 2004. 2005 dann eine Regionalveranstaltung in Aachen zur Zukunft des Wohnungsmarktes; 2006 die Tagung ‚Wohnstandorte im Wettbewerb: Stadt, Land, Brache‘. Und jetzt 2009 eine Tagung zu den Erfahrungen und – da wollen wir in dieser Veranstaltung natürlich



auch noch hin – den Perspektiven des Flächenmanagements in Nordrhein-Westfalen.

Weitaus mehr Themen haben wir bislang im Rahmen unserer Werkstattgespräche im Mitgliederkreis behandelt. Wir haben hier sehr aktiv gearbeitet, eine Menge an Erfah-

rungen ausgetauscht und die Ergebnisse hinterher auch in verschiedenen Publikationen für die Allgemeinheit veröffentlicht.

Weitere Informationen zum Forum Baulandmanagement NRW finden Sie auf [www.forum-bauland.nrw.de](http://www.forum-bauland.nrw.de).



# Entwicklung von Brachflächen in Essen

Hans-Ulrich Uehlecke – Stadt Essen

Mit einem Anteil von rund 80% an Arbeitsplätzen im tertiären Bereich ist die Stadt Essen der ‚Schreibtisch des Ruhrgebiets‘. Bedeutende DAX-Unternehmen haben hier ihren Hauptsitz, Essen ist Messe- und Universitätsstadt. Derzeit zählt die Stadt Essen rund 580.000 Einwohner, dies sind jedoch bereits etwa 45.000 weniger als noch vor 16 Jahren. Zwar hat sich die Tendenz der Wanderungsverluste, die Anfang des Jahrtausends noch zu verzeichnen war, inzwischen umgekehrt. Eine positive Bevölkerungsentwicklung wird allerdings durch die anhaltenden Sterbeüberschüsse blockiert.

Möchte man die Stadt Essen bevölkerungsstrukturell charakterisieren, so kann man sagen, dass es auf der einen Seite einen eher ärmeren, multi-ethnischen, jungen Norden, auf der anderen Seite einen eher reicheren, deutschen, alten Süden gibt. Dies ist ein zentraler Punkt für die Stadtentwicklung, vor allem aber die Stadterneuerung und Themen wie ‚Soziale Stadt‘.

Brachflächen, also Flächen, deren Nutzung aufgegeben wurde und die gegenwärtig keinen funktionellen Zusammenhang mit den umgebenden städtebaulichen Prägnanzen aufweisen, bieten wichtige Potenziale für revitalisierende Entwicklungen im Innenbereich. Sie erfordern innovative, interdisziplinäre und multi-instrumentelle Herangehensweisen und sind oftmals nur mit erheblichen Vorinvestitionen zu entwickeln. Darüber hinaus spielt bei der Entwicklung, das zeigen zahlreiche Erfahrungen, die Auseinandersetzung mit ökologischen Aspekten eine wichtige Rolle. Es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass Brachflächen eine erstaunliche Artenvielfalt hinsichtlich der lokalen Flora und Fauna aufweisen können.

Brachfläche ist jedoch nicht gleich Brachfläche. Es existieren verschiedene Bracharten, mit denen wir uns beschäftigen müssen. Dazu zählen die Industriebrachen als klassische Brachen, die mit der Umstrukturierung großer Industriegesellschaften



zusammenhängen, wie z. B. Krupp in Essen. Darüber hinaus gibt es Gewerbebrachen, d. h. aufgegebene Logistik- und Handelsflächen. Bei Bahnbrachen wiederum handelt es sich um Güter- oder Verschiebebahnhöfe, aber auch ganze Strecken, die stillgelegt wurden.

Was vielleicht für den einen oder die andere jetzt erstaunlich klingen mag, ist der Begriff der Sportbrachen. Im Rahmen der demographischen Entwicklungen und der Nachfragesituation haben wir in Essen einen Masterplan Sport entwickelt. Dabei hat sich ergeben, dass eine ganze Reihe von Sportflächen obsolet ist. Diese Sportflächen verwandeln sich in Sportbrachen, sobald sie nicht mehr benötigt und von den Vereinen, die einst darauf spielten, freigesetzt werden, so dass sie für den Wohnungsbau oder andere Zwecke entwickelt werden können.

Des Weiteren gibt es Grünbrachen, das sind Grabeländer oder größere Restflächen, die wild begrünt waren, jedoch nicht unbedingt einer Vornutzung unterlagen. Auch diese können weiterentwickelt werden. Und obwohl wir uns nicht im Osten Deutschlands befinden, werden wir wahrscheinlich auch bald mit Wohnbrachen zu tun haben. Das sind jene Flächen mit den Wohnungsbeständen der 1950er und 1960er Jahre, die den zukünftigen Wohnbedürfnissen der Menschen nicht mehr entsprechen, so dass man sich nur dazu entschließen kann, diese Flächen irgendwann freizustellen und dann wieder neu zu bebauen.

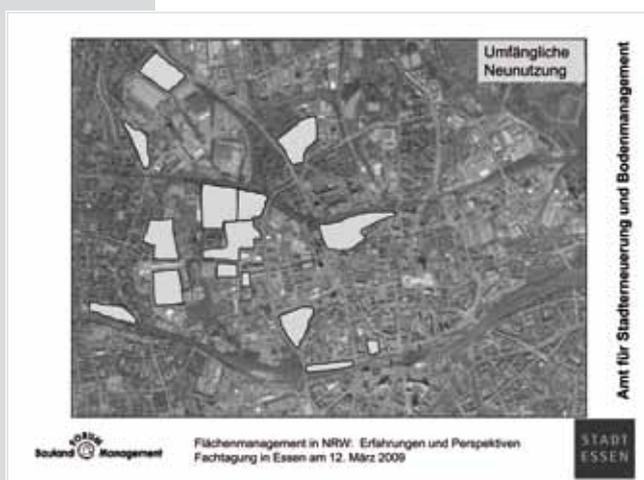
Für das bessere Verständnis will ich Ihnen nun kurz einen Überblick über Umnutzungspotenziale der Stadt Essen geben. Um den historischen Kern der Stadt herum erstreckt sich zunächst einmal ein großer Gürtel von Gewerbe- und Industrieflächen. Daran anschließend entstanden dann Stadterweiterungen, um den zuziehenden Arbeitern und Familien Wohnraum zu bieten. Bei den hier hervorgehobenen Flächen handelt es sich um Potenzialflächen, die in den nächsten Jahren umgenutzt werden müssen. Von diesen Flächen, die relativ innenstadtnah liegen, sind gerade zwei oder drei soweit, dass dort bereits gebaut wird. Die anderen Flächen sind alle noch mit unterschiedlichen Nutzungen zu entwickeln.

‚Krupp-Gürtel‘ bezeichnen. Das gesamte Areal, hier mit einer Linie umfahren, ist unterteilt in Neubauentwicklungsgebiete und eine zentrale Grünfläche von mehr als 20 ha Größe. Letztere soll als Park zwischen den Wohnstandorten in Altendorf und der City die angrenzenden, baulich zu entwickelnden Restflächen verbinden.

Das Gelände war ursprünglich dicht bebaut mit Schmelzen, Schmieden und sonstigen Anlagen zur Metallverarbeitung. Und nun entsteht hier u. a. die Thyssen-Krupp-Zentrale. Dieses Vorhaben ist schon im Bau, man erkennt die zukünftige Gestalt schon recht gut und kann sehen, dass dort städtebauliche Wunden geheilt werden.

Sehr innenstadtnah, nördlich der Universität, haben wir ein Gelände, das einst als Universitätserweiterungsfläche vorgesehen war, dann aber vor etwa zehn Jahren aus dem Erweiterungsplan der Universität Essen wieder herausgefallen ist. Die Universität ist 25 Jahre alt und hat den damals prognostizierten Expansionsbedarf nicht mehr. Die Fläche war von der Stadt insgesamt aufgekauft und dann an das Land veräußert worden, war Standort eines Gaswerkes, dann zwischenzeitlich mit Bauhöfen u. ä. belegt, ist schließlich wieder vom Land zurückgekauft worden und soll jetzt weiterentwickelt werden. Auf dieser Entwicklungsfläche ‚Thurmfeld‘ stellen wir uns Wohnungsbau im direkten Anschluss an den nördlich angrenzenden Park sowie eine tertiäre Nutzung entlang der Hauptstraße im Westen vor.

Die großen Flächen im Westen der Innenstadt sind die sogenannten ‚Kruppschen Flächen‘, respektive das, was wir heute als



Ein weiteres Gebiet liegt noch innenstadtnäher südlich der Universität – der ehemalige Großmarkt mit Gleisanschluss und einem großen Güterbahnhof, der wie ein Riegel zwischen der Universität und der Innenstadt lag. Man hat erkannt, dass diese Fläche insgesamt entwickelt werden muss – dazu mussten die alten Nutzungen weichen. Die Vorbereitung der neuen Entwicklung läuft seit etwa 20 Jahren: Das war beispielsweise die Absiedlung von 16 Gewerbebetrieben, da mussten 120 Wohnungen freigezogen und abgerissen werden, da ohne Abbruch kein Eindruck von dieser Fläche entstehen kann, der irgend-

welche Investoren anziehen könnte. Um das Ganze nach vorne zu bringen, haben wir eine große, auch republikweit beachtete Perspektivenwerkstatt mit Bürgerbeteiligung durchgeführt. Das Ergebnis sah sehr schön aus, aber es wurde vom Markt nicht angenommen. Wir sind dann in die Bauleitplanung gegangen, jedoch wollte niemand realisieren, was an kleinteiligen Wohn- und Geschäftsstrukturen entworfen worden war. Wir mussten also mehrfach Bebauungspläne innerhalb der letzten zehn Jahre aufstellen, um diese Flächen überhaupt marktfähig zu machen. Insgesamt haben wir bislang etwa 11 Mio. € investiert. Wir haben auch in der Weststadt erfahren, dass es für ein attraktives Umfeld am besten ist, eine zentrale Grünfläche zu schaffen (6 Mio. €), um erst einmal die Qualitäten für die nächste Entwicklung vorzubereiten. Und natürlich ist das ein Altlastenstandort, so dass wir für die Aufbereitung und Erschließung noch einmal etwa 6 Mio. € kalkulieren müssen.

Zur Umsetzung ist die Entwicklungsgesellschaft Universitätsviertel gegründet worden. Im Plan sieht man gut den zentralen Park mit den Wasserflächen. Dieses Viertel bietet ganz neue Qualitäten. Südlich angrenzend entsteht ein neues innerstädtisches Einkaufszentrum mit 55.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, wobei zwei Drittel davon bereits in Kaufhäusern an gleicher Stelle vorhanden waren, die im Zuge dieser Neuentwicklung abgerissen wurden.

Es gibt verschiedene Visionen, wie das später alles aussehen könnte. In Kürze soll entschieden werden, wie man mit den Angeboten umgeht. Es gibt eine ganze Reihe interessanter Entwürfe, von denen dann auch hoffentlich einer umgesetzt wird. ‚Hoffentlich‘ sage ich, weil die Rahmenbedingungen der Finanzmärkte auch dazu führen, dass solche Finanzierungen unsicherer geworden sind.

Wir haben zudem auch kleinere Brachen, die erst durch ihre Verbindung ein Entwicklungspotenzial ergeben. Am zweiten Innenstadtring haben wir eine Fläche mit

Grabeland, die für den Wohnungsbau vorgesehen ist, sowie eine andere Fläche mit verschiedenen KFZ-Betrieben und Sportstätten. Hier ist, auch durch den Einsatz von Städtebauförderung und EFRE-Mitteln in einer Zusammenarbeit zwischen der Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft, dem Essener Technologie- und Entwicklungszentrum, der RWE-Systems und der Stadt der Bildungspark Essen entstanden.



Wenn wir uns nun einer Bergbaubrache zuwenden, dann haben wir in Altenessen eine große, einst von der Zeche Heinrich belegte Fläche, die sozusagen eine gute und eine schlechte Seite hatte. Die gute war die nördliche Seite, die ohne Weiteres durch Wohnungsbau wiedergenutzt werden konnte, also rentierlich zu nutzen war. Der südliche Teil der Fläche blieb noch viele



Jahre liegen. Bis man dann über die Sanierung in Altenessen so viele Standortvorteile und Qualitäten geschaffen hat, dass es wieder Zuzug und damit eine Nachfrage nach Flächen in diesem Stadtteil gab. Durch diese jahrelange Sanierung als Vorleistung und intelligente Lösungen im Umgang mit den Altlasten wurde es dann möglich, eine rentierliche Entwicklung anzustoßen.

Eine der wenigen Stellen, wo wir direkt an der Ruhr Wohnungsbau realisieren können, ist die Gewerbebrache Promenadenweg im Essener Süden. Die Fläche ist komplett freigeräumt, ein Entwickler hat bereits eine neue Erschließung geschaffen, ein entsprechender Bebauungsplan ist fertig.

Wichtiger Teil der Umsetzungsstrategien – da erzähle ich Ihnen nichts Neues – sind interdisziplinäre Arbeitsgruppen, in denen Stadtplanung, Umweltexperten, Tiefbau, Grünflächenplanung, Bodenordnung, Wirtschaftsförderung und auch die Immobilienwirtschaft zusammenarbeiten. Oft ist es notwendig, vorbereitenden Grunderwerb und Bodenordnung zu betreiben. In Fällen, in denen wir mit der Aufbereitung Schwierigkeiten haben, müssen wir natürlich auch Fördermittelakquise betreiben. Ganz wichtig sind auch die Mitnahme der Bürgerinnen und Bürger und das Marketing.

Die Modelle der Projektdurchführung lassen sich in drei verschiedene Kategorien einteilen: Zum einen kooperativ-begleitend, d. h. es gibt einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan, den die Stadt gemeinsam mit dem Eigentümer aufstellt. Das Vorgehen kennen Sie alle: Durchführungsverträge, städtebauliche Verträge, ggf. ein Kooperationsmodell. Es gibt auch einen Bauland-

beschluss, über dieses Kooperationsmodell eine Beteiligung an den Infrastrukturfolgekosten zu regeln.

Dann haben wir die Gruppe der eigengesteuerten Maßnahmen, insbesondere auf stadteigenen Grundstücken, auch dies mit einer interdisziplinären Projektgruppe. Nach Bauleitplanung und Bodenordnung kann das dann ggf. zu einem Projekt der Stadterneuerung werden, Wettbewerbe werden dort veranstaltet, die Ausschreibungen müssen EU-weit erfolgen, sofern bestimmte Wertgrenzen überschritten werden.

Zudem gibt es noch die Gruppe, die wir einmal als bilateral-aktiv bezeichnet haben. Es geht dabei um fremde Flächen, auf denen jedoch die Stadt eine Entwicklung anstoßen und lenken möchte. Eine Lenkungsgruppe wird eingerichtet, in der natürlich auch der Eigentümer vertreten ist, eine gemeinsame Planung folgt, Wettbewerbe werden veranstaltet. So haben wir das z. B. auch im Krupp-Gürtel gemacht, wo die ganze Planung, der Rahmenplan und die Öffentlichkeitsarbeit gemeinsam mit dem Eigentümer entwickelt und finanziert und auch mit Städtebauförderungsmitteln gefördert wurden. Auf diese Art und Weise entstand eine große Win-Win-Situation, weil Eigentümer und Bürger mitgenommen und für alle Beteiligten hervorragende Ergebnisse erzielt wurden. Und das auf einer Fläche, die jahrzehntlang der Stadtentwicklung entzogen war, da es Teil der Unternehmensstrategie Krupp war, diese Flächen nicht aus der Hand zu geben. Es gab jedoch ein Umdenken, und das war eine Riesenchance für die Stadt Essen – gekrönt durch die Unternehmensentscheidung, dort die Konzernzentrale anzusiedeln.

# Stadt Minden – Wohnbaulandmanagement in der Provinz

## Klaus Erzigkeit – Stadt Minden

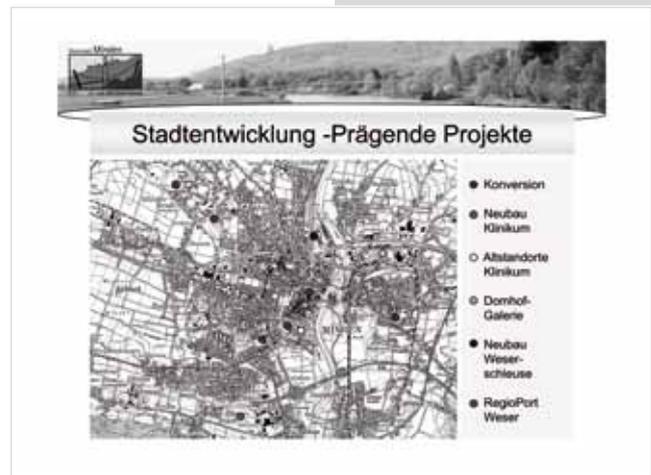
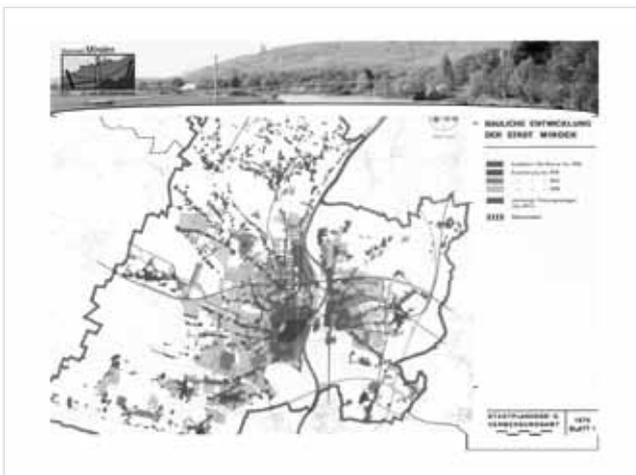
Die Stadt Minden beherbergt knapp 83.000 Einwohner auf einer Fläche von rund 101 km<sup>2</sup>. Mit einer entsprechenden Einwohnerdichte von über 820 Einwohnern pro km<sup>2</sup> ist Minden somit für die Verhältnisse des ländlichen Raums Ostwestfalen-Lippe relativ dicht besiedelt. Seine jetzige Form erhielt die Stadt durch die Gebietsreform 1973, als der eigentliche Kern um 13 Ortsteile und Dörfer erweitert wurde. Dies spiegelt sich immer noch in der Siedlungsstruktur wider. Die Karte der baulichen Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan von 1978 veranschaulicht das. Die Stadt Minden verfügt über einen relativ großen städtischen Kern, der auch für den angesprochenen Einzugsbereich so etwas wie regionale Urbanität darstellt. Darum gruppiert liegen die diversen, teilweise noch sehr ländlichen, z. T. landwirtschaftlich geprägten Ortsteile und Dörfer. Gut zu sehen sind z. B. die Streusiedlungsbereiche im Mindener Norden. Auch das Umfeld der Stadt ist überwiegend ländlich geprägt.

Die interessante Frage im ländlichen Raum ist: Wie kann man eine strukturkonservative Bevölkerung und Kommunalpolitik dazu bringen, überhaupt ein Wohnbaulandmanagement einzuführen? Das Thema liegt in der Provinz vielleicht etwas näher an den Bürgern, da Wohnbau auf den dortigen kleinen Flächen die vielen kleinen Eigentümer eher direkt betrifft als in den



großen Städten, wo wir es eher mit großen Wohnbaugesellschaften als Eigentümern zu tun haben. Aber die typischen Konflikte in Städten wie Minden zwischen Innen und Außen, zwischen den Randbereichen und dem Kern, prägten natürlich auch bei uns die Diskussionen in den letzten 30 Jahren. Sie bergen auch Konflikte für das Thema Flächenmanagement und den bewussten Umgang mit der Fläche.

Abgesehen von integrierten Gesamtkonzepten und anderen perspektivischen Überlegungen sind es gerade konkrete und vor allen Dingen auch größere Einzelprojekte, die exemplarisch von der Dynamik und der Entwicklung der Stadt zeugen, diese auch prägen und das Interesse der Öffentlichkeit fokussieren. Die Dominanz dieser Projekte schränkt natürlich die freien Gestaltungsmöglichkeiten, respektive auch die Stadt-





### Struktur der Strategischen Zielbereiche



entwicklung ein. Letztlich muss es darum gehen, die langfristigen Entwicklungen zu steuern bzw. diesen zu begegnen.

Als mindestens genauso gravierend wie der absolute Rückgang der Bevölkerung ist die Veränderung der Altersstruktur in der Stadt Minden einzuschätzen. Der Anteil der älteren wird zu Lasten der jüngeren Jahrgänge wachsen. Das wird die bekannten Auswirkungen wie etwa eine mangelnde Auslastung der städtischen Infrastruktur haben, vor allem bei Kindergärten und Schulen. Darüber hinaus wird der Bedarf an seniorengerechten Wohnungen genau wie in anderen Kommunen auch zu Handlungsbedarf führen.

Ein konkretes Beispiel ist der seit drei Jahren laufende Prozess der Schulentwicklungsplanung, der in Minden letztlich zu einem Rückbau von kommunaler Infrastruktur geführt hat. Hierbei haben wir die Zahl der Grundschulstandorte von 16 auf 11 reduziert. Ähnliches, nämlich eine Reduzierung von 15 auf 8, haben wir jetzt auch mit den Feuerwehrhäusern vor. Ihnen allen wird klar sein, welche intensiven kommunalpolitischen Diskussionen eine solche Umsetzung voraussetzt.

Dies ist jedoch nur eine erste Reaktion auf die Frage: Wie teuer ist die kommunale Infrastruktur und was können wir uns leisten? Für die Wohnbauflächenentwicklung besonders bedeutsam ist die Entwicklung der haushalt- und eigentumsbildenden Jahrgänge, also der Haushaltsneugründer. Insbesondere hier sind starke Auswirkungen

auf die Wohnungsnachfrage und den Flächenbedarf zu erwarten, denn diese Jahrgänge sind rückläufig.

Im Vergleich mit Städten im Osten Deutschlands oder mit Städten im Ruhrgebiet erscheint der Bevölkerungsrückgang in Minden zwar recht moderat, er wird jedoch auch hier deutliche Spuren hinterlassen. Darüber hinaus steht die Stadt Minden, ähnlich wie andere Städte auch, vor Herausforderungen im Themenfeld Migration und Wohnungsmarkt. Die Zahl der Bürger mit Migrationshintergrund steigt stark an, zurzeit haben mindestens 20% der Mindener Bürger einen Migrationshintergrund. Das ist für unsere Region durchaus nicht viel, in Espelkamp beispielsweise liegt die Quote doppelt so hoch.

Um die bereits erwähnte strukturkonservative Grundhaltung der Bevölkerung aufzuweichen, die sich natürlich auch in der Politik niederschlägt, haben wir zunächst einmal begonnen, gemeinsam mit Politik und Bevölkerung ein politisches Zielsystem für die gesamte Stadtentwicklung zu diskutieren. Wir haben strategische Zielbereiche definiert sowie Oberziele, strategische Unterziele und operationalisierte Ziele mit unserer Kommunalpolitik diskutiert, um die gesamte Entwicklung der Stadt zunächst einmal in eine Systematik zu bringen.

Das Thema ‚Wohnbaulandmanagement‘ findet sich unter dem Punkt ‚Regionales Zentrum‘. Wir haben darunter strategische Oberziele definiert, die z. B. die Einwoh-

nerzahl betreffen oder aber auch Sicherheit und Ordnung als Thema haben. Bei den Maßnahmen und Projekten taucht dort neben der Innenstadtentwicklung auch die konzeptionelle Wohnbaulandentwicklung als eines der operationalisierten Ziele auf, welche die Kommunalpolitik weiterverfolgen möchte.

Natürlich stellt die Entwicklung der Flächennutzung einen sehr wichtigen Aspekt dar. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Minden ist von 1990 bis 2005 ungefähr um 400 ha gewachsen, das sind knapp 5% der Gesamtfläche. Parallel dazu ist der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche zurückgegangen. Diese Entwicklung des Flächenverbrauchs wird voraussichtlich auch durch den Rückgang der haushalts- und eigentumsbildenden Jahrgänge in Zukunft nicht gestoppt werden, was seine Gründe vor allem im Rückgang der durchschnittlichen Haushaltsgröße und dem gleichzeitigen Anstieg der Wohnfläche pro Person hat. So geht auch eine Prognose des ILS

rischen und den tatsächlichen Bedarf übersteigt. Der Stand der Flächenausweisung auf der Basis des Flächennutzungsplans von 1978 entspricht nicht mehr unbedingt den heutigen Entwicklungserfordernissen und -perspektiven. Geeignete Informationen für die qualitative Bewertung der Flächen, die in Anspruch genommen werden sollten, lagen seinerzeit in der notwendigen Tiefe zudem nicht vor.

Deshalb haben wir zunächst recht simple, grundlegende Zielsetzungen formuliert, die ähnlich wie eine Präambel das Vorgehen bei der Ausweisung von Siedlungsflächen beschreiben sollen. Unterteilt in langfristige und kurzfristige Ziele und differenziert nach quantitativen und qualitativen Aspekten haben wir einen Vorschlag entwickelt, wie mit der Ausweisung von Wohnbauflächen in Zukunft umzugehen ist. Sie werden feststellen, dass es uns zunächst vor allem darum ging, geeignete Informationsgrundlagen zu erarbeiten, denn diese hatten wir bis dato nicht.



davon aus, dass in Minden bis 2020 ein weiterer Bedarf an Wohnsiedlungsfläche von etwa 140 ha besteht. Erst danach, in der Zeit von 2020 bis 2030, würde sich rechnerisch ein negativer Bedarf von etwa 17 bis 20 ha ergeben.

Bei der Analyse der Flächenentwicklung haben wir drei wesentliche Ansatzpunkte identifiziert. So wissen wir, dass das potenzielle Angebot an Wohnflächen den rechnerischen

Mittlerweile sind wir einen großen Schritt weiter. Für die Ausweisung von Wohnbauflächen haben wir das 'Handlungsprogramm Konzeptionelle Wohnbauflächenentwicklung' erarbeitet, das die drei Bereiche Aktivierung von Flächen mit Baurecht, Nachverdichtung und Aktivierung von Leerständen sowie Entwicklung zusätzlicher Flächen bei Bedarf beinhaltet. Das Controlling bzw. Monitoring stellen wir durch ein jährliches Berichtswesen sicher.

Wir haben dann eine Kartierung unserer Baulandpotentiale, die 210 ha freie Wohnbaulandfläche umfassen, durchgeführt und festgestellt, dass davon auf 120 ha bereits Baurecht besteht. Hinzu kommt, dass der Regionalplan bzw. seinerzeit der Gebietsentwicklungsplan zusätzlich 200 ha Siedlungsflächenreserven ausweist. Diese Zahlen rühren daher, dass es früher Praxis der Baulandausweisung in Minden war, Flächen über den Bedarf hinaus auszuweisen, um die Baulandpreise niedrig zu halten. Besonders in der jüngeren Vergangenheit war es in der Regel so, dass Baugebiete durch Erschließungsträger entwickelt wurden. Die Erkenntnis, dass diese Zahlen und dieses Vorgehen nicht mit den grundsätzlichen Zielen für die Baulandausweisung übereinstimmen und eine Innenentwicklung vor einer Außenentwicklung, eine verstärkte Nutzung vorhandener Baulandpotentiale sowie eine bedarfsorientierte Ausweisung von Siedlungsflächen so nicht realisierbar wären, führte dann zu der Erarbeitung eines neuen Ansatzes für die Wohnflächenentwicklung, vor allem auch im Rahmen des ‚Modellprojektes Flächenmanagement‘.

Wir haben mit der Politik also einen Beurteilungsansatz für das Anlegen eines möglichst objektiven Maßstabes mit den Zielen diskutiert, bei der Ausweisung von Wohnbaulandflächen zum einen vor der Neuausweisung auch alte Flächen heranzuziehen und den Flächennutzungsplan grundlegend zu überarbeiten. Das übergeordnete Ziel dabei ist natürlich eine verbesserte Steuerung der städtebaulichen Entwicklung.

Das potenzielle Bauland, also die im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Flächen, wurden dann mit Flächensteckbriefen versehen, in denen von der Lagebezeichnung bis zur Entfernung zum Stadtzentrum oder zum nächsten Kindergarten eine Vielzahl an Informationen enthalten sind. Auf der Basis von Beurteilungskriterien wurden dann positive, neutrale und negative Bewertungen vorgenommen. Das betraf insbesondere die städtebauliche Lage, aber etwa auch die Entfernung einer Wohnbaulandfläche zum ÖPNV oder zu zentralen Versorgungsbereichen.

Im Ergebnis hatten wir dann vier Prioritätsstufen, wobei wir von den im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Flächen unter den genannten Beurteilungskriterien vorrangig rund 14 ha entwickeln wollen. Einzelne Flächen vierter Priorität sind nach intensiven Diskussionen mit den Ortsvorstehern entsprechend aus dem Flächennutzungsplan genommen worden.

Wir haben, was die konzeptionelle Wohnbaulandflächenentwicklung angeht, das Ziel der Aktivierung von Baulücken, Nachverdichtungspotentialen, Leerständen und Brachen mittlerweile gut erreicht bzw. sind auf einem guten Wege. Bei der Schaffung von neuem Bauland haben wir die Anwendung unserer Flächenbewertungen konsequent durchgehalten und das wenige, was wir überhaupt noch gemacht haben, am Bedarf orientiert. Zudem haben wir auch ein adäquates Berichtssystem aufgebaut. Die Statistik weist mittlerweile einen deutlichen Rückgang an freien



### Beurteilungskriterien

Kriterium	Städtebauliche Lage	Entfernung zum nächsten ÖPNV	Abwesenheit von Umweltschadstoffen / Naturgefahren	Entfernung zum nächsten Kinder- / Jugendzentrum	Entfernung zum nächsten Kindertagesstätte
Positive Bewertung	Lage im Siedlungsgebiet / keine Auffälligkeit	unter 200 m		unter 200 m	unter 200 m
Neutrale Bewertung	Anwesenheit des Siedlungsgebietes / Einhaltung des Bauvorschriften	200 m - 300 m	Keine negativen Umweltschadstoffe / keine Naturgefahren	300 m - 400 m	300 m - 400 m
Negative Bewertung	Abwesenheit einer Siedlungsfläche / Entfernung eines Siedlungsgebietes / Entfernung des Siedlungsgebietes zu einem Freizeital	über 300 m	Lage im Umweltschadstoffbereich / Lage im Naturgefahrenbereich (z.B. überflutungsgefährdet) / Lage im Umweltschadstoffbereich (z.B. Grundwasserbelastung, Schadstoffe, Spurestoffe oder Luftbelastung) / Entfernung zum nächsten ÖPNV / Entfernung zum nächsten Kindertagesstätte / Entfernung zum nächsten Kindergarten	1.000 m - 2.000 m	über 1.000 m
Ausweisung	keine Lage		Lage im Umweltschadstoffbereich / Lage im Naturgefahrenbereich (z.B. überflutungsgefährdet) / Lage im Umweltschadstoffbereich (z.B. Grundwasserbelastung, Schadstoffe, Spurestoffe oder Luftbelastung)	über 2.000 m	

Quelle: Prüfungsergebnisse der Sachverständigen zur Bewertung (2018)



### Bewertung

Kriterium	Entfernung zum nächsten ÖPNV	Entfernung zum nächsten Kindertagesstätte	Abwesenheit von Umweltschadstoffen / Naturgefahren	Entfernung zum nächsten Kindertagesstätte
Positive Bewertung	unter 200 m	unter 200 m	Keine negativen Umweltschadstoffe / keine Naturgefahren	unter 200 m
Neutrale Bewertung	200 - 300 m	300 - 400 m oder über 1.000 m oder überflutungsgefährdet über 200 m / überflutungsgefährdet über 300 m	Keine negativen Umweltschadstoffe / keine Naturgefahren	300 - 400 m
Negative Bewertung	über 300 m	über 1.000 m ohne Umweltschadstoffe / überflutungsgefährdet über 200 m / überflutungsgefährdet über 300 m	Lage im Umweltschadstoffbereich / Lage im Naturgefahrenbereich (z.B. überflutungsgefährdet) / Lage im Umweltschadstoffbereich (z.B. Grundwasserbelastung, Schadstoffe, Spurestoffe oder Luftbelastung)	über 1.000 m
Ausweisung	über 3.000 m		Lage im Umweltschadstoffbereich / Lage im Naturgefahrenbereich (z.B. überflutungsgefährdet) / Lage im Umweltschadstoffbereich (z.B. Grundwasserbelastung, Schadstoffe, Spurestoffe oder Luftbelastung)	

Wohnbaulandflächen aus: Während wir im Jahr 2004 noch 225 ha zur Verfügung hatten, waren es Ende des Jahres 2008 noch 199,7 ha. Das ist ein ziemlich großer Erfolg für die Stadt Minden. Wir hatten 2005 erst einen Anteil von etwa 15% der Bautätigkeit in Baulücken, inzwischen haben wir dort 50% erreicht – eine Folge unserer Förderung der Nachverdichtung.

Fazit: Was die Baulandentwicklung angeht, so habe ich ja dargestellt, dass wir vor einem Wachstum mit absehbarem Ende stehen. Mit Bezug auf die Infrastruktur muss man festhalten, dass eine weitere Ausdehnung in die Fläche auch zu einer schlechteren Auslastung, also höheren Kosten für die Kommune und damit letztlich zu höheren Kosten für die Bürger führen würde. Ich bin überzeugt, dass vor dem Hintergrund der finanziellen Situation eigentlich aller Kommunen in NRW allein dieser Aspekt lohnt, die Anstrengung zu wagen, sich hier auf ein strukturiertes, nicht immer einfaches und oft konfliktbeladenes Vorgehen einzulassen.

Ich glaube, dass wir uns, wie auch viele andere Kommunen nicht nur in NRW, darüber Gedanken machen müssen, wie wir die notwendige Infrastruktur auch künftig noch finanzieren können und was qualitativ eigentlich wirklich notwendig ist. Die Beteiligung der Bürgerschaft ist bei solch einem Vorgehen natürlich unverzichtbar. Im Ergebnis wird das dazu führen, dass sich Infrastruktur tendenziell aus der Fläche zurückzieht. Dabei sollte aus meiner Sicht aber gleichzeitig eine Qualitäts- oder Standardverbesserung herauskommen, so z. B. bei der eingangs erwähnten Schulentwicklungsplanung verbesserte Lernbedingungen für Lehrer und Schüler.

Im Ergebnis entstehen sicherlich Konzentrationstendenzen in den Städten, wo-

durch sich die Standortbedingungen der am ländlichsten geprägten Wohngebiete verschlechtern werden. Das bedeutet konkret, dass wir uns in Zukunft insbesondere der Entwicklung der Ortsteile zuwenden müssen.

Ich möchte abschließend darauf eingehen, welche generellen Erfolgsfaktoren für Entwicklungsprozesse aus den Erkenntnissen unserer Auseinandersetzung mit den Wohnbauflächenentwicklungen formuliert werden können. Der erste Erfolgsfaktor ist es, anpassungs- und fortschreibungsfähige, also nicht statische Konzepte zu erarbeiten, in denen verbindliche Ziele formuliert werden, deren Erreichung kontrolliert und die ggf. angepasst werden können. Hier ist schon der zweite Faktor, nämlich die Verbindlichkeit, genannt. Es hat schon zu viele Planungen gegeben, die nur Planungen geblieben, in den Schubladen verschwunden sind und letztendlich nicht umgesetzt werden konnten. Wir haben im Rahmen des ‚Modellprojektes Flächenmanagement‘ über die Einbindung von Politik und Bürgerschaft während der gesamten Erarbeitung eine Verbindlichkeit der Ergebnisse, d. h. der Ziele und Projekte hergestellt. Wie gut dieser gemeinsame Schwur hält, wird die Zukunft zeigen. Bisher jedenfalls funktioniert das in Minden. Ich glaube, das Herstellen von Verbindlichkeit ist der entscheidende Punkt. Im unmittelbaren Zusammenhang damit steht auch der dritte Erfolgsfaktor, nämlich die Kooperation und der Dialog. Die Einbindung und Partizipation, sowohl der Entscheidungsträger als auch der Menschen einer Stadt insgesamt, ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Entwicklung von Veränderungsprozessen.

Wesentliche Informationen und Erkenntnisse, Grundlagen und strategische Ausrichtungen stammen hierbei aus dem Forum Baulandmanagement NRW.

# Diskussion

**Thomas Lennertz:** Ist das denn die Einsicht der Ökonomie, dass die Politik diesen Weg mitgeht? Oder ist das dem konsequenten Abarbeiten nach Strategiezielen und Oberzielen zu verdanken? Konnten Sie der Politik deutlich machen, dass dahinter ein ökonomischer Zwang steht, wenn Sie Grundschul- oder Feuerwehrstandorte aufgeben? Denn schließlich ist das ja ein unheimliches Zurückgehen hinter eine möglicherweise einmal in Plänen vorgedachte Entwicklung.

**Klaus Erzigkeit:** Man muss wissen, dass im Hintergrund der Mindener Politik immer noch ein Entwicklungsplan aus den 1970er Jahren steht, der eine Bevölkerung von 125.000 Einwohnern vorsah. Das hat lange Einfluss auf die Straßeninfrastruktur usw. gehabt. Das Thema ‚Qualität‘ war in der Tat vordringlich für die Politik. Wenn ich das Beispiel Schulentwicklungsplanung nehme, dann haben wir zunächst einmal auf der qualitativen Basis diskutiert. Wie können wir eine gute Grundschule mit vernünftiger Lehrerausstattung usw. sicherstellen? Da kamen wir gemeinsam mit den Eltern, die wir beteiligt haben, in Workshops zu dem Schluss, dass das nur funktioniert, wenn eine Schule mindestens zweizügig ist. Von dieser Grundprämisse ausgehend haben wir uns die zu erwartenden Einschulungszahlen der Grundschulen angeschaut. Und dabei war eben das Ergebnis, dass eine ganze Zahl von Grundschulen eben nicht zweizügig sein kann, weil keine erforderliche Anzahl an Kindern da ist. Nach durchaus immer noch harten Diskussionen kam man dann zu dem Ergebnis, einzelne Schulen zu schließen. Häufig wurde dann gefordert, zwei Schulen zu schließen und eine neue zu bauen, das gibt es dann auch analog gerne bei der Feuerwehr. Der Umzug in ein neues gemeinsames Gebäude ist leichter zu gestalten als das Zusammenführen in einem bestehenden. Nichtsdestotrotz, das kann man durchaus schaffen.

**Plenum:** Welche Bedeutung hat das Thema stadtreionale Baulandpolitik für Minden? Inwieweit findet eine Abstimmung mit den Umlandgemeinden statt, um zur einer Kooperation und Abschaffung der Konkurrenzsituation zu gelangen?

**Klaus Erzigkeit:** Da die Landesgrenze nach Niedersachsen drei Kilometer östlich des Stadtzentrums verläuft, haben wir eine besondere Situation. Das ist ein Problem, das man immer im Hinterkopf haben muss. Die nächste Stadt im Osten ist die Stadt Bückeburg in Niedersachsen, mit der wir jetzt einen gemeinsamen Planungsverband für die Realisierung des ‚RegioPort Weser‘ gegründet haben. Dafür war natürlich erst einmal ein Staatsvertrag mit Hannover erforderlich. Das geht alles, aber solche Probleme hat man natürlich nicht, wenn man mitten in Nordrhein-Westfalen liegt. Aber auch dieses tun wir, wir reden also durchaus mit unseren Nachbarstädten in Niedersachsen.

Dann haben wir natürlich die Umlandgemeinden, die schon im ‚Speckgürtel‘ der Stadt liegen. Unter dem Aspekt der gestiegenen Benzinpreise in den letzten fünf bis sieben Jahren neige ich jedoch eher dazu zu sagen „lagen“. Ich schätze ja den Ausdruck ‚Mittelstadt mit oberstädtischen Funktionen‘, die haben wir de facto auch, wir haben auch eine Fachhochschule, und vielleicht kokettiere ich manchmal auch mit dem Begriff ‚Provinz‘. Nichtsdestotrotz: Was liegt schon hinter Bielefeld vom Kern Nordrhein-Westfalens aus gesehen? Da kommt ja nicht mehr viel.

Am Rand unseres ehemaligen Speckgürtels haben wir aber durchaus das Phänomen, dass alte Menschen ihre alten Bauernhäuser verkaufen möchten – die möchte aber keiner mehr haben. Insofern ist die Konkurrenzsituation eine durchaus andere geworden, das Bild hat sich gewandelt und wir gehen unter anderen Voraussetzungen auf unsere Nachbargemeinden zu. Es geht nicht mehr darum zu verhindern, dass diese an unseren Stadtgrenzen noch einen Bebauungsgebiet ausweisen mit einem Preis von 40€ pro m<sup>2</sup>. Diese Grundstücke würden sie gar nicht mehr loswerden, und das ist für uns auch ganz erfreulich. Die Bevölkerung zieht eher in die Stadt hinein. Wir haben jetzt vor, dieses kooperative Modell zur Nachverdichtung den anderen Gemeinden vorzustellen, damit diese es vielleicht auch schaffen, ihre Siedlungen zu verdichten und nicht weiter in die Fläche zu gehen.

# Kommunales Bodenmanagement – Ergebnisse einer aktuellen Befragung

Dr. Egbert Dransfeld –  
Institut für Bodenmanagement

Im Jahr 2000 hat das Forum Baulandmanagement NRW bundesweit in der Arbeit ‚Bausteine zum Baulandbeschluss‘ kommunale Baulandbeschlüsse hinsichtlich ihrer Zielsetzungen, Instrumentarien, spezifischen Regelungen und Festsetzungstiefe untersucht und Empfehlungen für kommunale Baulandbeschlüsse gegeben.<sup>1</sup> Hierauf aufbauend möchte das Forum Baulandmanagement NRW die oft langjährigen Erfahrungen der Kommunen mit ihren Baulandbeschlüssen bzw. Baulandstrategien zusammenstellen und hierbei auch einen Blick auf die künftigen Aufgaben der Kommunen unter Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen werfen.

Fragestellungen, die sich für die Evaluierung der Baulandbeschlüsse und -strategien ergeben, sind insbesondere:

- Wie haben sich Baulandbeschlüsse und -strategien in der Vergangenheit bewährt?
- Sehen die Kommunen Anpassungs- und Änderungsbedarf auf Grund neuer Rahmenbedingungen?
- Welchen künftigen Anforderungen unterliegen Baulandbeschlüsse und -strategien?
- Können Baulandbeschlüsse und -strategien auch unter den neuen Rahmenbedingungen kommunale Zielsetzungen unterstützen oder sind sie nicht mehr im bisherigen Umfang erforderlich?

Zur Beantwortung dieser Fragen hat das Institut für Bodenmanagement im Auftrag des Forum Baulandmanagement NRW Anfang 2009 bundesweit 141 Kommunen schriftlich befragt, wovon 71 antworteten.

Als Ergebnis der Befragung lässt sich zusammenfassend festhalten: Baulandbeschlüsse und -strategien haben sich in der Vergangenheit aus Sicht der Kommunen



bewährt. Sie stellen ein wichtiges Instrument des kommunalen Baulandmanagements dar. Die gesetzten Ziele, insbesondere die Bereitstellung von ausreichend bezahlbarem Bauland und die (Re-)Finanzierung der Kosten der Baulandbereitstellung, konnten weitestgehend erreicht werden. Die meisten Kommunen sehen ihre Baulandbeschlüsse und -strategien als wichtig an – und als notwendig, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Für die meisten Kommunen stellen Baulandbeschlüsse und -strategien auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen der veränderten Rahmenbedingungen nach wie vor ein wichtiges Instrument der Bodenpolitik dar, wenn auch unter geänderten Vorzeichen.

Kommunale Bodenpolitik ist letztlich mehr als nur die Entwicklung, Finanzierung und Vermarktung von Baugrundstücken. Sie kann ebenso bedeutsam für darüber hinausgehende Aufgaben wie etwa Bestandsentwicklung und -aufwertung, Zwischennutzungen oder interkommunale Kooperation auf dem Bauland- / Wohnungsmarkt sein. Eine umfassende kommunale Bodenpolitik ist Voraussetzung für die Bewältigung der anstehenden Zukunftsaufgaben.

Baulandbeschlüsse und -strategien sind auch – und gerade – unter dem Aspekt der sich verändernden Rahmenbedingungen

<sup>1</sup> Dransfeld, E.; Freckmann, J.; Joeres, B. u. Pfeiffer, P.: Bausteine zum Baulandbeschluss. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund, 2000.

kein ‚Auslaufmodell‘. Sie sind nicht (mehr nur) als Instrument der Baulandentwicklung allein zu verstehen, sondern als umfassendes kommunales Flächenmanagement. Sie dienen der Bewältigung künftiger kommunaler Aufgaben, insbesondere unter Berücksichtigung

- der Erfordernisse einer nachfrageorientierten Baulandentwicklung mit verstärkter Berücksichtigung qualitativer Aspekte,
- eines optimierten Bestandsmanagements,
- regionaler Aspekte und zunehmender Erfordernisse interkommunaler Kooperation sowie

- des Erfordernisses der Optimierung der Flächennutzungen unter Berücksichtigung ökologischer und klimatischer Aspekte.

Baulandstrategien – seien sie festgelegt als politische Grundsatz- bzw. Detailbeschlüsse oder verwaltungsintern geregelte Vorgehensweisen – sind auch künftig ein sinnvoller Weg, die Leitbilder und Zielsetzungen der kommunalen Bodenpolitik zu verankern und umzusetzen, das Problembewusstsein zu schärfen und Perspektiven für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben zu entwickeln.



*Eine ausführliche Darstellung sowie Interpretation der Befragungsergebnisse bietet folgende Veröffentlichung, der auch die obigen Textpassagen entnommen sind und die kostenfrei beim Forum Baulandmanagement NRW bestellt werden kann:*

*Dransfeld, E. und Pfeiffer, P.: Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien. Hrsg. vom Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund 2009.*

## Diskussion

**Plenum:** Ein Aspekt, den wir in den letzten Jahren im Forum häufig diskutiert haben, ist der Paradigmenwechsel von der Baulandmobilisierung auf der ‚grünen Wiese‘ hin zum Flächenrecycling. Spiegelt sich diese Veränderung auch in den Ergebnissen Ihrer Umfrage wider?

**Egbert Dransfeld:** In der Kumulation der Antworten ist eindeutig festzustellen, dass die überwiegende Zahl der befragten Gemeinden der Überzeugung ist, dass die ‚Grüne-Wiese-Entwicklung‘ – auch wenn sie mittelfristig noch notwendig sein wird – langfristig betrachtet ein Auslaufmodell ist und wir den Fokus auf Innenentwicklung und Brachflächenreaktivierung legen müssen. Allerdings: Geantwortet haben nicht die Politiker, sondern Stadtplaner und profes-

sionelle Flächenmanager, die das Thema möglicherweise schon anders adaptiert haben als die Bevölkerung und die Politik. Aber zumindest in dieser ‚Kaste‘, davon bin ich überzeugt, ist das Thema angekommen.

**Plenum:** Nicht alle Städte, die Baulandmanagement betreiben, sind im Forum organisiert. Sie haben ja auch Zahlen genannt, die offensichtlich über das Forum hinausgehen. Haben Sie einen Überblick, wie viele Städte in Nordrhein-Westfalen überhaupt einen Baulandbeschluss haben?

**Egbert Dransfeld:** Das weiß ich wirklich nicht. Man hat dies leider bisher nicht systematisch abgefragt. Vor meinem Erfahrungshintergrund würde ich zwischen 30 und 40% schätzen.

# Kommunale Handlungsmöglichkeiten im Spiegel der rechtlichen Entwicklungen

Stephan Keller –  
Städte- und Gemeindebund NRW

Politisches und planerisches Kernanliegen der letzten 15 bis 20 Jahre war die Mobilisierung von Bauland. Dies resultierte aus der Verknappung des Angebots in den 1980er Jahren, bedingt durch Zuwanderung und demographische Entwicklung. Die sogenannten ‚Babyboomer‘, die geburtenstarken Jahrgänge, sorgten für eine hohe Nachfrage. Wenn wir davon ausgehen, dass die eigentumsbildende Generation jene Leute umfasst, die zwischen 30 und 45 Jahre alt sind, dann drängten diese bis zu Beginn dieses Jahrzehnts auf den Markt. Erst jetzt verschwinden sie langsam wieder – mit den Konsequenzen, zu denen ich gleich kommen werde.

Was hat sich am Paradigma ‚Bauland mobilisieren ist wichtig, insbesondere unter Schonung des städtischen Haushaltes‘ nun geändert? Im Bericht des Rates für Nachhaltige Entwicklung aus dem Jahre 2004, in dem auch das Ihnen bekannte 30 ha-Ziel formuliert ist, heißt es: „Die Idee, mit der Ausweisung von Gewerbegebieten und Wohnungsbauflächen auf der grünen Wiese die Wirtschaft anzukurbeln und sozialen Ausgleich zu schaffen, ist gescheitert.“ Die kommunale Planungshoheit sieht der Rat für Nachhaltige Entwicklung nicht durch eine Verwirklichung des 30 ha-Ziels bedroht, sondern durch einen interkommunalen Wettbewerb, in dem bedrohliche Schattenkosten durch überdehnte Erschließung und Infrastruktur die kommunale Handlungshoheit ökonomisch und fiskalisch aushöhlen. Dieser Paradigmenwechsel ist für einen Kommunalvertreter starker Tobak.

Man kann ihn auch daran festmachen, dass dieses 30 ha-Ziel 2003 / 2004 erst einmal in die ‚Öko-Ecke‘ einsortiert wurde. Aber inzwischen hat sich diese Idee weit in das politische Bewusstsein und in die politischen Aktionen – auch unserer Landesregierung – eingegraben und ist, so glaube ich, ein allgemein akzeptiertes Ziel – mit Folgen für die kommunale Baulandpolitik.



Der Weg vom Paradigma ‚Mobilisieren zu geringen Kosten‘ hin zum Thema ‚Flächensparen / Innenentwicklung‘ spiegelt sich auch in der Rechtsentwicklung der letzten 20 Jahre wider. So war das Thema ‚Mobilisierung‘ der Antrieb für alle größeren Änderungen des Baugesetzbuches in den 1990er Jahren. Das Baugesetzbuch, seit 1987 in der Nachfolge des Bundesbaugesetzes, ist erstmals nach der Wiedervereinigung geändert worden, um den Bedarfen in den neuen Bundesländern Rechnung zu tragen. Dazu zählen das BauGB-Maßnahmengesetz von 1990 und das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz von 1993, das wiederum das BauGB-Maßnahmengesetz und das BauGB in verschiedenen Punkten geändert hat.

Was hat man gemacht? Man hat die Verfahren gestrafft, das Vorkaufsrecht weiterentwickelt und insbesondere die städtebaulichen Verträge erstmals gesetzgeberisch normiert. Nicht, dass es diese nicht vorher auch schon gegeben hätte, aber vorher war es eben sehr stark durch die Rechtsprechung geprägtes Recht. Seit 1990 standen die städtebaulichen Verträge im BauGB-Maßnahmengesetz. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist reaktiviert worden (es gab sie schon einmal im Städtebauförderungsgesetz von 1971) – durchaus mit einer gewissen Anwendungspraxis in den 1990er Jahren. Inzwischen ist, zumindest was die tatsächliche Durchführung dieser Maßnahmen angeht, eine gewisse Ruhe eingetreten.

Im BauROG, dem Gesetz zur Änderung des Baurechts und des Raumordnungsrechts von 1998, hatten wir planungsrechtliche Verbesserungen dadurch, dass man den Naturschutz – Stichwort Baurechtskompromiss – in einer wie ich finde durchaus planungsfreundlichen Art und Weise ins BauGB integriert hat. Der eigentliche Meilenstein war jedoch die Integration der städtebaulichen Verträge. Beim befristeten BauGB-Maßnahmengesetz und dem Investitionserleichterungsgesetz war man sich ja noch nicht so ganz sicher, ob man diese Form des kooperativen Handelns im Städtebau tatsächlich fortführen und auch verstetigen wollte. Mit dem BauROG ist diese Entscheidung gefallen, man hat das Recht der städtebaulichen Verträge ins BauGB übernommen. Ebenso wurde der VEP – oder wie er dann hieß: der vorhabenbezogene Bebauungsplan – im BauGB verankert. Man hat schließlich für ein weiteres Element der Verfahrenserleichterung und -beschleunigung gesorgt, indem man die präventive Kontrolle, also die Genehmigungspflicht der meisten Bebauungspläne, abgeschafft hat. Dies waren die Meilensteine in den 1990er Jahren.

Das EAG Bau 2004 hatte dann wieder andere Schwerpunkte. Hier ging es in erster Linie darum, die strategische Umweltprüfung, die sogenannte Plan-UP, ins Baurecht zu integrieren. Seitdem haben wir die Umweltprüfung, den Umweltbericht und die Verpflichtungen zum Monitoring im Gesetz. Im Bereich der Baulandentwicklung kamen die vereinfachte Umlegung, hervorgegangen aus der alten Grenzregelung, und das Thema Baurecht auf Zeit hinzu, also die Möglichkeit, bedingtes oder befristetes Baurecht vorzusehen.

Baulandmobilisierung und Verfahrenserleichterungen standen also im Vordergrund. Man wollte den Kommunen ein Instrumentarium an die Hand geben, schnell und kostengünstig Bauland entwickeln zu können, um den tatsächlichen Gegebenheiten auf dem Markt Rechnung zu tragen. Auf dieser Basis existieren umfassende Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung unter Schonung des städtischen Haushalts.

Ich freue mich ganz besonders, dass – wie die aktuelle Umfrage belegt (vgl. Beitrag Dransfeld) – kaum Rechtsprobleme gesehen werden. Das deckt sich auch mit meinem Bild. Auf der Basis dessen, was in den 1990er Jahren an Gesetzgebung geschaffen worden ist, können wir tatsächlich alles das machen, was wir machen wollen: Traditionelle Angebotsplanung sowieso – das macht aber heutzutage so gut wie keiner mehr –, Bodenbevorratungspolitik, Zwischenerwerbsmodelle, entweder direkt über die Kommune oder mit einer kommunal beherrschten Gesellschaft. Ich glaube in der Tat, dass dies das Modell ist, bei dem die Gemeinde am meisten steuernden Einfluss hat, auch wenn sie natürlich gewisse Risiken wie Vorfinanzierung oder Vermarktung trägt. Die Handlungsspielräume der Kommune sind dabei aber besonders groß.

Die Frage ist jedoch, wer dieses Vorgehen heutzutage noch finanzieren kann. Allein die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben zurzeit über 13 Milliarden Euro an Kassenkrediten aufgenommen. 175 Kommunen sind in der Haushaltssicherung, 110 haben einen Nothaushalt. Aus den Diskussionen der letzten Monate wissen wir, dass einigen Städten die Überschuldung droht – mit Konsequenzen, die wir uns gar nicht richtig vorstellen können und die auch in der kommunalen Finanzwelt bisher eigentlich eher in fernen theoretischen Diskussionen erörtert worden sind. Und das betrifft nicht nur einzelne Großstädte im Ruhrgebiet. Die kommunale Finanzsituation ist nach wie vor verheerend. Insofern sind die Möglichkeiten des Zwischenerwerbs und der Bodenvorratspolitik sicherlich in vielen Gemeinden nur eingeschränkt zu realisieren.

Als fast gleichwertig jedoch, und auch das hat die Umfrage bestätigt, ist das Thema städtebauliche Verträge zu sehen – also kooperative Strategien, um die wohnbaupolitischen und fiskalischen Vorstellungen der Gemeinde über städtebauliche Verträge mit den entsprechenden Eigentümern zu realisieren. Obwohl sie in der Praxis nicht mehr allzu oft Anwendung findet, hat auch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme hier nach wie vor eine gewisse Bedeutung in Form eines ‚Drohmittels‘, wenn es denn

nicht zu einer Kooperation mit den Eigentümern kommt.

Der Rechtsrahmen bietet also eine gute Basis für Kooperationsmodelle. Wir können die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen auf den Vertragspartner übertragen, wir können Planungskostenersatz einfordern – und zwar auch für interne Kosten, was die Rechtsprechung vor einigen Jahren noch einmal klar gestellt hat: Soweit sich eine Leistung nach § 4b BauGB privatisieren ließe, können die internen Kosten, falls die Leistung nicht vergeben wird, auf den Investor abgewälzt werden. Sofern ein unmittelbarer Zusammenhang besteht, ist auch ein Folgekostenersatz möglich, worauf ich später noch eingehen werde. Desweiteren haben wir eine Berücksichtigungsfähigkeit sozial-, familien- und umweltpolitischer Zielsetzungen (z. B. zur Förderung erneuerbarer Energien oder der Wohnbedarfe bestimmter Bevölkerungsgruppen).

Die Abschöpfung der Bodenwertsteigerungen im Rahmen der maßnahmebedingten Kosten ist ohne weiteres und zwar einschließlich dieser sozialpolitischen oder auch ökologischen Zielsetzungen möglich. Die Formulierung ‚im Rahmen der maßnahmebedingten Kosten‘ ist dabei aber die große Einschränkung. Meines Erachtens bewegen wir uns auf sehr unsicherem Terrain. Ich würde soweit gehen zu sagen, dass alles, was über den Kostenersatz, also die Abschöpfung des Planungswertes oberhalb der Kosten der Baulandproduktion, hinausgeht, rechtswidrig ist. In allen Baugesetzbuch-Novellen und in allen Änderungskommissionen zur Fortentwicklung des BauGB ist immer wieder über diese Frage diskutiert worden: Sollen wir Möglichkeiten eröffnen, Planungswerte abzuschöpfen? Doch diese Frage ist immer wieder mit ‚Nein‘ beantwortet worden. Ich glaube, hier gibt es einen ganz klaren, gesetzgeberisch erkennbaren Willen, dies nicht zuzulassen. Insofern führt kein Weg an der These vorbei, dass wir nur im Rahmen der maßnahmebedingten Kosten Planungswert abschöpfen können.

Ausgehend von dieser These kann man nun trefflich darüber streiten, was denn

noch ‚maßnahmebedingt‘ ist. Die Rechtsprechung sagt, man darf keine gemeindebezugsbezogene Betrachtung vornehmen, gerade bei unterschiedlichen Baugebieten. Man darf auch nicht hochrechnen, welchen Bedarfszuwachs an bspw. Kindergartenplätzen die Baulandentwicklung insgesamt bringt und dies dann auf alle umlegen. Man muss vielmehr ermitteln, was die konkrete Maßnahme an Folgebedarf bringt und kann das dann auch umlegen. Das führt dazu, dass wir auch als Verband in der Beratungspraxis gegenüber Pauschalen eine eher skeptische Haltung einnehmen. Ein 25%-Modell halte ich nicht deshalb für problematisch, weil es vielleicht ein unangemessener Anteil ist, sondern weil es eben keinen konkreten Bezug mehr zu den maßnahmebedingten Kosten aufweist. Hier besteht immer die Gefahr eines Verlusts des konkreten Bezugs. Insofern sollte man hier vorsichtig sein.

Ich glaube, etwas großzügiger kann man es handhaben, wenn wir eben nicht über so große Pauschalen reden, sondern die Kosten aufschlüsseln und dann bestimmte Anliegen, etwa die Förderung von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Bedürfnissen auf dem Wohnungsmarkt, mit beispielsweise 2,5% des Grundstückswertes beziffern. Das wäre meiner Ansicht nach dann schon wieder ein konkreter Zweck, wobei man aber sicherlich darüber streiten kann, ob eine solche Pauschale zulässig wäre.

Man kann natürlich sagen: „Es ist ein kalkulierbares Risiko. Wenn alle von dem Geschäft profitieren, wird keiner klagen und dann sind alle glücklich.“ Ich glaube, auf dieser Basis fahren auch die meisten Kommunen, die diese Modelle anwenden. Mir ist auch kein Fall bekannt, dass eine solche 25%-Regelung irgendwo vor Gericht gekippt wäre. Aber letztlich gibt es hier sicherlich rechtliche Risiken.

Inzwischen gibt es auch in der Gesetzgebung Bestrebungen, die vom Thema Mobilisieren hin zum Thema Flächensparen und Innenentwicklung führen. Im Regierungsentwurf zur vorerst letzten Novelle des BauGB 2006, das dann zum 01.01.2007 in Kraft getreten ist, heißt es: „Eine we-

sentliche Zielsetzung der im Koalitionsvertrag ebenfalls vereinbarten Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist die Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch Stärkung der Innenentwicklung. Mit dem Gesetzentwurf sollen daher auch die vorhandenen Potenziale durch Wiedernutzung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung besser ausgeschöpft werden, um die gezielte erstmalige Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke weiter zu verringern.“ Ziel ist also die Innenentwicklung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, wobei die Frage ist, wie man hier auf die Formulierung „weiter verringern“ kam – bis jetzt hat es noch keine Verringerung der erstmaligen Inanspruchnahme von Flächen gegeben.

Diese Zielsetzung schlägt sich auch im Gesetz nieder, nämlich in Verfahren, mit denen man speziell im Innenbereich etwas bewirken kann. Im Wesentlichen sind das Verfahrenserleichterungen, die Anreize setzen sollen, eben verstärkt auf das Thema Innenentwicklung zu setzen: Bebauungspläne der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB und die Flexibilisierung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Eigentlich eher dem Thema Stärkung der Innenstädte und Einzelhandel zuzuordnen sind die sogenannten Ausschlussbebauungspläne nach § 9 Abs. 2a BauGB als neues ‚Zaubermittel‘ der Einzelhandelssteuerung sowie die privaten Initiativen der Stadtentwicklung, in Nordrhein-Westfalen geregelt im Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften. Auch das Landschaftsgesetz 2006 hat die Möglichkeiten zur Innenentwicklung gestärkt. Wenn Flächen einmal baulich oder verkehrlich genutzt waren und sich nach Aufgabe der Nutzung dort Biotop entwickeln, dann ist die spätere Beseitigung dieser Biotop kein Eingriff in Natur und Landschaft.

Ich wage jetzt eine Prognose: Wir werden im nächsten Jahr, ganz unabhängig vom Ausgang der Bundestagswahl, mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder eine Diskussion um eine Novelle des BauGB führen. Diese wird nicht vorrangig dem Thema Flächenin-

anspruchnahme gewidmet sein, aber sie wird auch dieses Thema betreffen. Im Vordergrund wird das Thema ‚Klimaschutz und Bauleitplanung‘ stehen: Was dürfen Kommunen im Bereich des Klimaschutzes für Festsetzungen treffen? Die Unsicherheiten sind dabei so groß, dass der Gesetzgeber angesichts der Wichtigkeit dieser Aufgabe reagieren wird. Und wenn man dann ohnehin das BauGB ändert, könnte ich mir vorstellen, dass auch das Thema Flächeninanspruchnahme eine Rolle spielen könnte.

Von besonderer Bedeutung für das Thema und mit Sicherheit zu erwarten ist ein neuer Landesentwicklungsplan. Ich nenne nur zwei Stichworte, die zumindest aus der Diskussion bekannt sind: Wir haben auf Bundesebene das 30 ha-Ziel, woraus sich für das Umweltministerium ein 5 ha-Ziel für Nordrhein-Westfalen ergibt. Das für die Landesplanung zuständige Ressort rechnet mit 7 ha. Die Frage ist, ob eine solche Zielvorgabe demnächst auch ein Ziel der Landesplanung ist. Eine weitere, in diesem Zusammenhang interessante Frage ist, ob der LEP Aussagen zum Verhältnis von Innen- und Außenentwicklung treffen wird.

Nachdem es also etwa 10 bis 15 Jahre eine Rechtsentwicklung mit dem Schwerpunkt ‚Baulandmobilisierung‘ gegeben hat und praktikable Instrumente entwickelt wurden, um Bauland unter Schonung städtischer Haushalte bereitstellen zu können, geht der Trend jetzt in eine andere Richtung und schiebt das Thema ‚Reduzierung der Flächeninanspruchnahme‘ in den Vordergrund – sicherlich nicht ganz zu unrecht.

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für Baulandstrategien? Zunächst muss man festhalten, dass der veränderte Rechtsrahmen kommunale Baulandstrategien nicht einschränkt. Alles das, was man bisher durfte, darf man auch weiterhin; die Baulandbeschlüsse bleiben gültig; das Instrumentarium kann wie gewohnt eingesetzt werden. Der Gesetzgeber schafft lediglich Anreize für Innenentwicklung und Flächensparen – insbesondere über Verfahrenserleichterungen, wie es beim § 13a BauGB besonders deutlich wird.

Ich glaube auch, dass wir künftig nicht auf das zur Verfügung stehende Instrumentarium verzichten können, denn wir werden auch in Zukunft noch Bedarfe abdecken müssen. Es ist ein Trugschluss zu glauben, dass es keinen Bedarf an Bauland mehr gibt, weil die meisten Städte schrumpfen. Die Zahl der Haushalte vergrößert sich weiter, genauso wie der Flächenbedarf pro Kopf. Insofern müssen wir davon ausgehen, dass wir zumindest noch bis weit ins nächste Jahrzehnt, in den meisten Kommunen wahrscheinlich auch noch bis ins dritte Jahrzehnt dieses Jahrhunderts, einen Bedarf an Fläche haben. Diesen müssen wir auf die Art und Weise mobilisieren, wie wir das bisher auch schon getan haben.

Der Paradigmenwechsel von der Mobilisierung zum Flächensparen macht ein strategisches Baulandmanagement nicht überflüssig, sondern erhöht sogar seine Notwendigkeit. Dabei muss die Transparenz in Bezug auf die langfristigen fiskalischen Auswirkungen baulandpolitischer Entscheidungen weiter verbessert werden. Ein Aspekt, der meiner Meinung nach in der Vergangenheit durchaus zu kurz gekommen ist, ist die langfristige Kostenbetrachtung – also die über die Produktionskosten hinaus entstehenden fiskalischen Auswirkungen von baulandpolitischen Entscheidungen. Dies ist eine strategische Aufgabe, die es zu bewältigen gilt und die auch Eingang in Baulandbeschlüsse finden müsste. In Nordrhein-Westfalen werden dazu gerade interessante Instrumente entwickelt – ich erinnere an die Projekte LEAN<sup>2</sup> oder FIN.30. Ich glaube zudem, dass Baulandmanagement zukünftig auch den Erhalt und die

Aktivierung des Bestandes mit einbeziehen muss. Müssen wir den Bedarf, der heute unzweifelhaft noch da ist, tatsächlich durch Neubauland decken? Oder gibt es Mechanismen, um diesen Bedarf in den Bestand umzulenken? Wir werden in den nächsten zehn Jahren im Segment der Einfamilienhäuser ein großes Angebot im Bestand haben. Die Herausforderung wird sein, die Bedarfe oder die Nachfrage in diesen Bereich zu lenken. Das Instrument, Maßnahmen z. B. zur Deckung des Wohnbedarfs junger Familien aus der Bodenwertsteigerung zu finanzieren, versagt natürlich an dieser Stelle. Wenn wir kein neues Bauland entwickeln, sondern versuchen, den Bestand zu aktivieren, haben wir auch keine Möglichkeit, den Bodenwert abzuschöpfen.

Der sich verschärfende Wettbewerb um Einwohner angesichts der demographischen Entwicklung erfordert eine Stärkung des regionalen Aspekts in den Baulandstrategien der Zukunft. Um Schrumpfungsprozesse zu organisieren, müssen wir stärker interkommunal zusammenarbeiten. Es ist kein guter Beleg für strategisches Handeln auf kommunaler Seite, dass meines Wissens nach das einzige ansatzweise funktionierende Modell einer interkommunalen Kooperation im Bereich der Wohnbaulandentwicklung in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler zu finden ist. Wobei man es hier auch vergleichsweise einfach hatte, da man in den letzten 20 Jahren nur den Zuwachs verteilen musste. Wenn es jedoch darum geht, Schrumpfung zu organisieren, wird es erheblich schwerer. Trotzdem müssen wir hier versuchen, zu Kooperationen zu kommen.

## Diskussion

**Thomas Lennertz:** Sofern man Baulandstrategien mit Außenentwicklung gleichsetzen würde, müsste die Gesetzgebung diesen Strategien ja einen Riegel vorschieben. Sie umfassen aber viel mehr. Müsste man diese Baulandstrategien nicht eher schärfen, um zu einer Forcierung der Innenentwicklung zu kommen? Da vielleicht gerade die Strategien letztendlich außerhalb klarer gesetzlicher Instrumente besser funktionieren, als jedes Detail genau rechtlich zu regeln? Denn das scheint ja auch das Resümee zu sein: Wenn wir wirklich das Ziel einer Verringerung der Flächeninanspruchnahme haben, brauchen wir einen geeigneten Instrumentenkasten. Und da ist eben die Frage, ob dafür die Gesetze oder die landesplanerischen Instrumente allein ausreichend sind, oder ob man das Instrumentarium der Baulandstrategien schärfen muss?

**Stephan Keller:** In der Vergangenheit dienten Baulandstrategien im Wesentlichen dazu, Neubauland zu mobilisieren und dazu auch Freiraum in Anspruch zu nehmen. Das kann man auch durchaus selbstkritisch von kommunaler Seite so sehen. Mittlerweile werden die Schwerpunkte häufig schon anders gesetzt, und dafür gibt es viele Beispiele und einige Vorzeigeprojekte. Das Thema ist vielfach auch in den Köpfen der kommunalen Entscheider angekommen. Realität in der Vergangenheit war es aber, doch sehr stark auf den Neubau zu setzen – und eben nicht auf den Neubau in Baulücken, sondern auf die Erschließung neuer Baugebiete an den Ortsrändern oder sogar weiter davon entfernt.

**Plenum:** Wobei das eine das andere ja überhaupt nicht ausschließt. Man kann das gut miteinander verbinden, gerade mit den neuen Bebauungsplänen der Innenentwicklung. Ich denke dass heutzutage fast 70% aller Bebauungspläne nach § 13a BauGB aufgestellt werden.

**Plenum:** Ich bin überzeugt, dass sich die fiskalischen und wirtschaftlichen Aspekte noch stark verändern werden. Es wird nicht mehr zu einer Bodenwertabschöpfung kommen, sondern es wird zu einem Bodenminderwertausgleich kommen müssen. Wie man damit umgehen soll, wird der entscheidende Diskussionspunkt sein.

**Plenum:** Die Mobilisierung im Innenbereich ist in kleineren Städten ja durch persönliche Beziehungen geprägt, in größeren Städten ist das jedoch deutlich schwieriger. Wenn man das Thema auch bundespolitisch forcieren will, ist eine Reform der Grundsteuer erforderlich.

**Stephan Keller:** Der Deutsche Städtetag arbeitet seit etwa 20 Jahren daran, die Grundsteuer irgendwie zur Mobilisierung einzusetzen. Das birgt jedoch immer einen schwerwiegenden Konflikt mit denjenigen, die fordern, Steuern möglichst ohne Lenkungswirkung zu erheben. Ich weiß also nicht, ob wir an dieser Stelle weiterkommen. Geredet wird über eine Grundsteuerreform schon lange, aber sie ist noch nie auf den Weg gebracht worden.

## Flächenpolitik in der Stadtentwicklung

Evamaria Küppers-Ullrich –  
Ministerium für Bauen und Verkehr  
des Landes Nordrhein-Westfalen

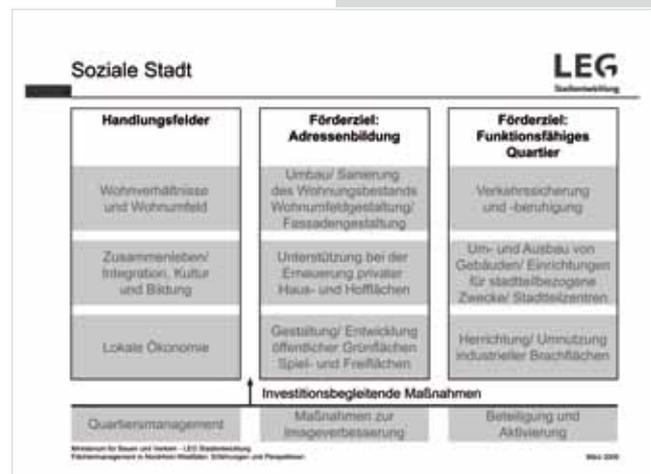
Dr. Rolf Heyer – LEG Stadtentwicklung

**Küppers-Ullrich:** Lebenswerte Städte und attraktive Innenstädte laden die Menschen zum Wohnen in der Stadt ein. Somit ist dies aktiver Freiraumschutz und damit auch Ziel für eine nachhaltige Boden- und Städtebaupolitik mit der Absicht, Flächen zu sparen. Es geht um eine grundsätzliche Stärkung der Städte als Motoren der regionalen Entwicklung und als Stätten der Innovation und Kreativität, als Orte des Wohnens, der Lebensqualität und eben auch der Bauqualität im Sinne der Leipzig Charta. Innenstädte und Stadtteilzentren sind zu entwickeln als attraktive Wohn- und Arbeitsstandorte durch städtebaulichen Denkmalschutz, städtebauliche Sanierung und Entwicklung einschließlich der Neunutzung von Brachen und unter Verzicht auf die Inanspruchnahme von Flächen ‚auf der grünen Wiese‘. Hinzu tritt die Planung und Umsetzung integrierter Maßnahmen für die Programmgebiete der Sozialen Stadt mit den jeweiligen spezifischen Herausforderungen und die Bewältigung der Probleme des demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels im Rahmen des Stadtumbaus.

Diese Zielsetzungen spiegeln sich wider in der gerade zum Jahreswechsel 2008 / 2009



erfolgten Neuordnung der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen. Im Hinblick auf die Stärkung der Innenstädte liegt der Schwerpunkt für das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBV NRW) natürlich auf den baulichen Maßnahmen, der Entwicklung und Gestaltung des öffentlichen Raums, neuen Nutzungen von innerstädtischen Räumen und Gebäuden sowie der Erhaltung und Sicherung des Gebäudebestandes. Dazu dienen auch Wettbewerbe wie ‚Stadt macht Platz – NRW macht Plätze‘, ‚Ab in die Mitte!‘ und ‚Standort Innenstadt – Raum für Ideen‘, ein Wettbewerb, der sich im Moment im Wesentlichen mit der Zukunftsinitiative Ruhr befasst. Dazu gehören aber auch die Förderung von Mobilisierungs- und Umsetzungskonzepten wie Public-Private-Partnership-Initiativen, Stadtmarketing oder Immobilien- und Standortgemeinschaften.



Das zweite große Handlungsfeld einer aktiven Städtebaupolitik ist der Fördergegenstand ‚Soziale Stadt‘. Hier geht es natürlich insbesondere um das Zusammenleben in der Stadt und die Lösung sozialer Konflikte mit den Mitteln des Städtebaus, um funktionsfähige Quartiere in den Städten zu stabilisieren. Dazu gehört auch die Herrichtung und Umnutzung industrieller Brachflächen. Gerade in den Fördergebieten der Sozialen Stadt befinden sich zahlreiche Brachflächen, die im Rahmen der entsprechenden Umwandlung oder Attraktivitätssteigerung der Gebiete mit behandelt werden – oder mit behandelt werden sollten. Oft ist es erstaunlicherweise leider so, dass gerade die Brachen ausgelassen werden.

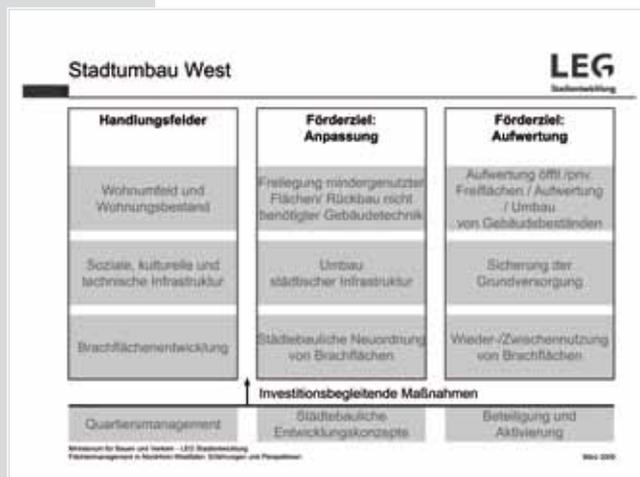
Im Hinblick auf Brachen ist insbesondere der ‚Stadtumbau West‘ ein Förderprogramm, das weiterhelfen kann. Der Stadtumbau West ist ein zentrales Element zur Bewältigung von Strukturwandel, Schrumpfungsprozessen, demographischem Wandel und zur Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Er zielt darauf ab, dem drohenden Funktions- und Attraktivitätsverlust von Städten und dem schwindenden Wohnwert ganzer Wohnquartiere entgegenzuwirken. Die wichtigsten Schwerpunkte des Förderprogramms liegen in der Wiedernutzung brachgefallener Flächen, der Stabilisierung der Innenstädte als Einzelhandelszentren und der gleichzeitigen Aufwertung als Wohnstandorte sowie der Anpassung von Wohnquartieren an zukünftige Wohnbedürfnisse – zu nennen sind hier insbesondere die familienfreund-

lichen Wohnangebote oder, im Zuge des demographischen Wandels, natürlich auch neue Wohnangebote für ältere und pflegebedürftige Menschen. Auch die nötige Anpassung der Infrastruktur kann aus Mitteln des Stadtumbau West gefördert werden.

Im Sinne des Baulandmanagements liegt der Schwerpunkt auf dem Umgang mit Brachen oder dem Leerstand von Gebäuden. Gewerbe- und Industriebrachen, auch Bahn- und Konversionsflächen werden immer mehr zum Problem. Hier können sowohl der Grunderwerb als auch die Aufbereitung bzw. Beseitigung von Umweltschäden gefördert werden. Aber auch die Gebäude stellen ein immer größeres Problemfeld dar, wenn man an umzunutzende Kirchengebäude, Kasernen, Gewerbe- und Handelsimmobilien denkt. Auch der Abriss kann in Einzelfällen gefördert werden.

Die Städtebaupolitik des Landes Nordrhein-Westfalen liegt auf einer Linie mit der Zielsetzung der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha. Uns liegt aktuell ein Papier der Chefs der Staatskanzleien aller Länder zur ‚Nachhaltigkeitsstrategie der Städte‘ vor, und auch hier spielt die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme eine ganz besondere Rolle. Die Inanspruchnahme des vorhandenen rechtlichen Instrumentariums nach Baugesetzbuch ist dabei ein ganz wichtiger Tatbestand wie auch eine sogenannte ‚Flächennutzungseffizienzsteigerung‘ in den drei Schritten Vermeiden, Mobilisieren und Revitalisieren.

Nicht nur mit den Mitteln der Städtebauförderung lässt sich Baulandmanagement betreiben. Auch die soziale Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen hat ein Förderangebot zur Reaktivierung innerstädtischer Brachflächen entwickelt. Mit diesem Instrumentarium können für Wohnungsbauvorhaben Fördermittel sowohl für die Brachflächenaufbereitung als auch für den Wohnungsbau aus einer Hand bereitgestellt werden. Mit diesem Förderangebot existiert also auch unabhängig vom Gebietsbezug der Stadterneuerung die Möglichkeit zur Reaktivierung von Brachflächen für den Wohnungsbau. Das dient insbesondere der Innenentwicklung und kann auch



kleinere Flächen erfassen, um den Außenraum zu schonen. Gefördert werden alle Kosten, von Gutachten zur Gefährdungsabschätzung, Maßnahmen zur Bodensanierung, Abbrucharbeiten, standortbedingte Gründungsmehrkosten usw. – also all das, was zur Aufbereitung einer Brachfläche für den Wohnungsbau erforderlich ist. Um die Suburbanisierung zu bremsen und damit die Freirauminanspruchnahme zu begrenzen, wird im Rahmen der sozialen Wohnungsförderung zudem ein Stadtbonus als zusätzliches Förderdarlehen für den Bau und den Erwerb selbstgenutztem Wohneigentums insbesondere in den großen Städten und Hochpreisregionen des Landes Nordrhein-Westfalen gewährt.

etwa der Landschaftspark in Duisburg, Dortmund-Phoenix oder der Westpark in Bochum. In den letzten 30 Jahren haben wir unzweifelhaft eine Vielzahl von Erfolgen verbuchen können. Die Idee ist 1979 in Castrop-Rauxel geboren und dann ab 1980 durch uns umgesetzt worden. Der Grundstücksfonds war und ist immer noch ein erfolgreiches Instrument für den Strukturwandel im Ruhrgebiet, aber auch in ganz Nordrhein-Westfalen. Es ging dabei jedoch immer um die Lösung einer Einzelproblematik, der Fonds war nie ein strategisches Instrument. Das heißt, wir haben uns immer um das Problem der einzelnen Brachfläche gekümmert. Wir haben versucht, diese einzelne Brachfläche, die als Wunde

**Dr. Heyer:** Das seit dem 19. Jahrhundert unbegrenzte Wachstum unserer Städte ist, so glaube ich, vorbei. Wo derzeit noch Wachstum vorhanden ist, ist meist auch ein Ende absehbar. Kluge Politik wird sich auf diesen Paradigmenwechsels weg von den Wachstumsideologien und Wertabschöpfungsdiskussionen einstellen und überlegen, wie man damit umgehen kann. Es gibt Schätzungen, die in Nordrhein-Westfalen um 2010 von einem Brachflächenbestand in einer Größenordnung von 40.000 ha ausgehen. Bei einem Nachhaltigkeitsziel von 5-7 ha Flächeninanspruchnahme hätten wir allein auf Brachflächen noch ein Potenzial für 15 bis 20 Jahre.

Aber: Sind diese Flächen denn auch verfügbar? Sind sie frei für neue Nutzungen? Sind sie dafür geeignet? Liegen sie an den richtigen Standorten? Passen unsere Instrumente, die wir in der Vergangenheit angewendet haben, überhaupt noch? Passt z. B. das Instrument Grundstücksfonds? Es hat eine Zeit gegeben, in der dieser etwas wie die ‚Abwrackprämie‘ für große Grundstückseigentümer war. Ich glaube, diese Zeiten sind vorbei. Bei den letzten Grundstücken haben wir keine Prämien mehr gezahlt, sondern uns von den Eigentümern dafür, dass wir die Flächen übernommen haben, Geld geben lassen.

Zu den Projekten, die wir über den Grundstücksfonds realisiert haben, gehören



in der Stadt zurückgeblieben ist, zu entwickeln und über diese Entwicklung eine Ausstrahlungswirkung auf die Umgebung zu schaffen. Das hat dort funktioniert, wo wir ausreichend große Brachen hatten. Die durchschnittliche Größe im Grundstücksfonds liegt bei 10-12 ha, die Bandbreite reicht jedoch von 1 bis hin zu 130 ha.

Vor zwei Jahren haben wir eine Evaluationsstudie erstellen lassen und uns damit auseinander gesetzt, wie eigentlich die Brache der Zukunft aussieht. Das ist dann nämlich nicht mehr die große Brache von 30 oder mehr Hektar, sondern das sind eher die kleinen Brachflächen, die dann im ganzen Stadtgebiet zu Tage treten. Wir haben uns natürlich auch an gesamtstädtischen Prozessen beteiligt. In einer Großstadt gibt es eine Vielzahl Mitspieler

im Geschäft der Brachflächenentwicklung. Eine strategische Stadtentwicklung bzw. ein strategischer Umgang mit Flächenentwicklung, insbesondere im Rahmen der Innenentwicklung und auf Brachen, kann nur funktionieren, wenn alle Eigentümer oder zumindest die überwiegende Zahl der Eigentümer mitspielen.

In Zukunft werden wir die bewährten Instrumente wie den Grundstücksfonds, die Bahnflächenentwicklungsgesellschaft, PPP-Modelle auf kommunaler Seite, Projektgesellschaften etc. bündeln und versuchen müssen, daraus für Städte integrierte Entwicklungskonzepte zu formulieren und umzusetzen. Diesen Ansatz haben wir unter den Arbeitstitel ‚Flächenpool Nordrhein-Westfalen‘ gestellt. Wir sind der Ansicht, dass die Mitwirkung in einem Aufklärungs- bzw. Konsensprozess, wie ihn die Bahnflächenentwicklungsgesellschaft etabliert hat, für viele Beteiligte Vorteile haben kann. Dass man dies über eine Management-Organisation macht, damit es eben nur einen Ansprechpartner gibt für alle Flächen. Dass alle mitwirkungsbereiten Eigentümer strategisch mit einbezogen werden. Dass es eine Gesamtplanung über alle Flächen gibt, wir haben diese einmal ‚Masterplan Brache‘ genannt. Dass es zunächst einmal geringe Eigenanteile für die mitwirkungsbereiten Eigentümer gibt – für Planung, Untersuchung und Gutachten, also in dieser frühen Entwicklungsphase. Und dass es letztlich Transparenz für alle gibt.

Das kann am Ende Möglichkeiten eröffnen, diese Einzelflächen in Paketlösungen mit größeren Eigentümern oder in ein Konsensverfahren mit der Stadt oder der Gemeinde einzubringen. Das kann auch durchaus auf interkommunaler oder regionaler Ebene passieren. Der Eigentümer erhält damit Entwicklungsmöglichkeiten, die jedoch in gesamtstädtisches Handeln eingebunden sein müssen. Das heißt, wir brauchen dafür einen strategischen Ansatz. Und man muss auch ganz deutlich sagen: Für die Eigentümer, die nicht mitwirkungsbereit sind, gibt es dann kein Planungsrecht. Planungsrecht heißt in vielen Fällen, dass wir bestehendes Planungsrecht ändern müssen. Und darüber ist die Kommune wieder im Geschäft. Man

kann dann durchaus auch Flächen haben, die nicht baulich entwickelt werden oder die für eine landwirtschaftliche oder kleingärtnerische Nutzung in Frage kommen.

Das Ergebnis muss es sein, einen Verzicht auf Entwicklung im Freiraum zu erreichen, damit man diese Innenentwicklung entsprechend fördern kann. Wir wollen versuchen, dieses Instrument – auch in der Diskussion mit der kommunalen Seite – in den nächsten Jahren weiter zu entwickeln. Wichtig wird aber sein, dass wir die Wachstumsutopien der Vergangenheit nicht weiter pflegen, sondern diesen Paradigmenwandel auch konkret in politisches und planerisches Handeln umsetzen.

**Küppers-Ullrich:** Bei geringer werdenden öffentlichen Mitteln der Kommunen ist die temporäre Nutzung sicherlich auch eine kreative Reaktivierung von brachliegenden und mindergenutzten Flächen jenseits gängiger immobilienwirtschaftlicher Verwertungsmuster. Nicht alle Brachflächen sind sofort vermarktbare, so dass sich durchaus die ein oder andere Fläche für eine temporäre Nutzung anbieten kann.

Das Institut für Gartenkunst und Landschaftskultur, eine Gründung der RWTH Aachen auf Schloss Dyck, hat im Auftrag des MBV NRW einen Forschungsauftrag zum Thema ‚Freiraum auf Zeit‘ bearbeitet und ein entsprechendes Internetangebot entwickelt. Das Institut hat festgestellt, dass in Gebieten mit negativen Entwicklungsvorzeichen ein zunehmender Flächenüberhang entsteht, der durch den ökonomischen Strukturwandel natürlich zukünftig weiter verschärft wird. Daher wird die temporäre Nutzung von Frei- und Brachflächen zum Instrument einer strategischen Stadtentwicklung.

In der Studie des Instituts wurden in einem ersten Schritt zunächst die typischen Brachen kategorisiert, also Industriebrachen, Bahnbrachen, Militärbrachen, der Rück- und Umbau innerhalb von Wohngebieten aber auch sonstige untergenutzte Flächen. Anschließend wurden beispielhaft Flächen, die in die Förderprogramme Stadtumbau West oder Soziale Stadt eingebunden sind,

untersucht. Daran anschließend wurden für diese Fälle Szenarien und Entwicklungsvorschläge erarbeitet bzw. vorhandene gute Ergebnisse analysiert und aufgelistet.

Als Ergebnis zeichnet sich ab, dass Zwischennutzungen innerhalb der bestehenden Förderkulissen durchaus umsetzbar sind und auch ein hohes Potenzial in Bezug auf die Wiederinwertsetzung von Frei- und Brachflächen aufweisen. Mit der Zwischennutzung werden die sonst als Schandfleck in der Landschaft liegenden Flächen zum strategischen Element von langfristigen Stadtumbauprojekten. Die temporären Nutzungen werden zum Marketinginstrument, um die Flächen bekannter zu machen, und zum gestalterischen Element zur Aufwertung von Stadträumen. Sie dienen auch als Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen, als Elemente regionaler Entwicklungsmaßnahmen oder Instrumente zur Förderung innovativer Wirtschaftszweige.

Zwischennutzungen kommen jedoch häufig nicht zustande, weil die Eigentümer deren Verstetigung fürchten und die Rechtslage für viele Beteiligte unklar ist. Deshalb benötigen Zwischennutzungen in der Regel ‚Kümmerer‘, die sich um diese Projekte bemühen. Ziel war es daher auch, durch die Schaffung des Internetportals [www.freiraum-auf-zeit.nrw.de](http://www.freiraum-auf-zeit.nrw.de) den verschiedenen Akteuren in Stadtumbauprozessen den Zugang zum Thema ‚Zwischennutzung‘ zu erleichtern. Auf dem Portal ist auch ein Mustervertrag erhältlich.

Wir hoffen, dass wir mit diesem Angebot einen weiteren Baustein zur Umsetzung von temporären Nutzungen auf Brachflächen vermitteln können – zusätzlich zu den Projekten im Rahmen von REFINA, den Arbeitshilfen des Forum Baulandmanagement NRW und den entsprechenden Werkstattberichten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zu temporären Nutzungen.



# Allianz für die Fläche



## Matthias Peck – Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

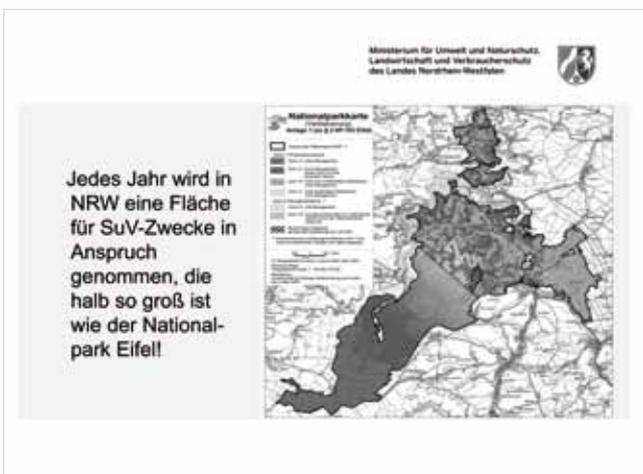
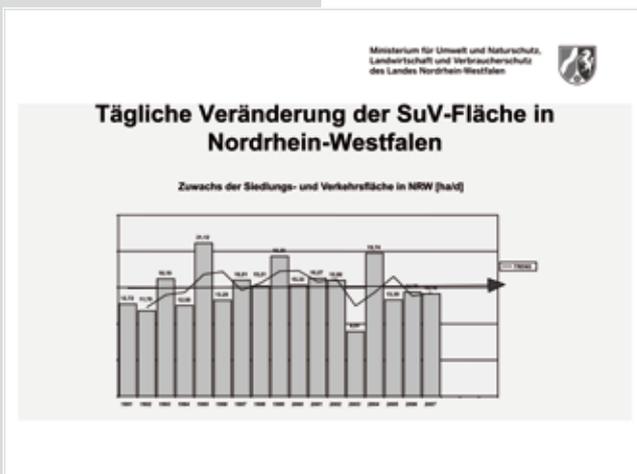
Die Flächeninanspruchnahme von Freiraum für Siedlung und Verkehr ist eindeutig zu hoch, das ist sicherlich nichts Neues. Viel entscheidender und der wesentliche Kern des Problems ist jedoch, dass der Trend in die falsche Richtung weist. Bundesweit liegen wir immer noch bei über 100 ha Flächenverbrauch täglich. Es gibt einen kleinen statistischen Ausreißer im Jahre 2003, der aber zu vernachlässigen ist. Eine Trendwende ist derzeit aber nicht in Sicht.

Wir können nicht sagen, dass überall gleich viel Fläche in Anspruch genommen wird. Vielmehr haben wir regional einen sehr unterschiedlichen Umgang mit Fläche. Einem

deutlichen Rückgang der Flächeninanspruchnahme im Ballungsbereich des Ruhrgebietes steht eine deutlich erhöhte Flächeninanspruchnahme im ländlichen Raum gegenüber, etwa im Münsterland, in Ostwestfalen-Lippe und am Niederrhein mit zum Teil extremen Zunahmen. Das heißt auch, dass das Thema differenziert zu behandeln ist und unterschiedliche Lösungsansätze erfordert.

Rund 115 ha tägliche Inanspruchnahme sind schwer vorstellbar. Es werden dann immer die berühmten 120 Fußballfelder angeführt, aber wer hat schon 120 Fußballfelder vor der Haustür und kann sich das vorstellen? Wenn wir die gesamte Fläche zusammenfügen würden, die in Nordrhein-Westfalen in einem Jahr für Siedlung und Verkehr in Anspruch genommen wird, dann entspräche das ziemlich genau der Hälfte des Nationalparks Eifel. Anders ausgedrückt wäre in zwei Jahren der gesamte Nationalpark Eifel für Siedlungs- und Verkehrsflächen komplett in Anspruch genommen. Das auch nochmal, um die Dimension und Dramatik dieses Themas vor Augen zu führen.

Natürlich haben wir das nicht geballt an einem Fleck, sondern wir haben mal hier ein kleines Gebiet und mal da ein Areal – und das macht es auch so schwierig, das Thema anzugehen. Die Landwirtschaft hat am meisten unter der Flächeninanspruchnahme zu leiden. Das betrifft nicht nur die Versorgung mit Lebensmitteln, sondern



zunehmend auch das Thema regenerative Energien.

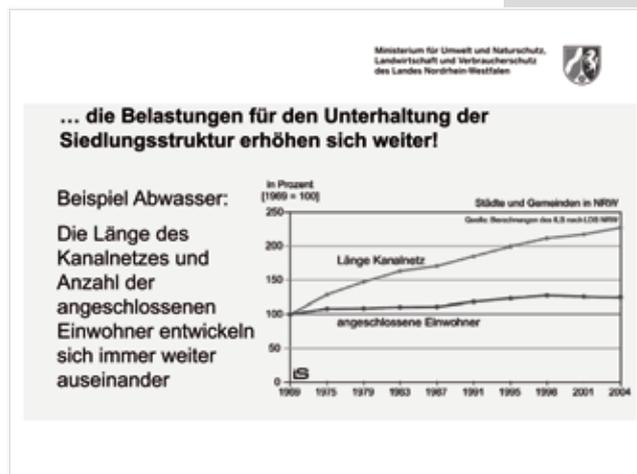
Zu den ökologischen Folgen der Flächeninanspruchnahme gehört die Zerschneidung von Landschaften und Landschaftsbildern. Verbindungswege für Tiere werden damit unterbrochen und Ausbreitungsmöglichkeiten verhindert. Wir haben derzeit in Nordrhein-Westfalen noch drei unzerschnittene Gebiete im Bereich von 100 km<sup>2</sup>, die Tendenz ist auch hier rückläufig. Wir haben zudem die Beeinträchtigung und Zerstörung wertvoller Biotope. In Nordrhein-Westfalen sind derzeit 42% der Pflanzenarten, 50% der Säugetierarten und 53% der Vogelarten entweder gefährdet, vom Aussterben bedroht oder bereits ausgestorben. Die Inanspruchnahme von Flächen hat auch erhebliche Auswirkungen auf die Bodenfunktion. Versiegelte Fläche ist nicht einfach wieder zu entsiegeln und dann wie vorher zu nutzen. Verbunden mit dem großen Thema Grundwasserneubildung kommen wir zum Problem der Hochwassergefahr, die in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Häufigere Starkregenereignisse infolge des Klimawandels führen auch bei bislang völlig unauffälligen kleinen Flüssen zu verheerenden Problemen.

Diese Folgen im Bereich der Ökologie sind für viele sicherlich nichts Neues. In den Kommunen wird oft gesagt: „Das ist alles richtig und wir achten auch darauf, dass der Ökologie hier nicht allzu viel Schaden zugefügt wird, aber wir müssen wachsen, wir müssen uns wirtschaftlich entwickeln und natürlich müssen wir Arbeitsplätze schaffen.“ Hier stellt sich die Frage: Stimmt das eigentlich? Stimmt die alte Formel überhaupt, die besagt: „Flächeninanspruchnahme für Gewerbe oder für Wohnungsbau ist gleichbedeutend mit neuen Unternehmen, neuen Gewerbesteuererträgen, neuen Einwohnern, neuem Steueraufkommen“? Ich habe daran zumindest meine Zweifel.

Die demographische Entwicklung sagt ganz deutlich: „Wir werden weniger!“ Und wenn wir weniger werden, müssen weniger Bezahlende immer mehr Kosten für Infrastruktur aufbringen, insbesondere dann,

wenn diese sich in die Fläche ausdehnt. Einer Neuschaffung von Infrastrukturen und Siedlungsflächen steht jedoch in der Regel kein entsprechender Rückbau gegenüber. Wenn eine Kommune neue Wohnsiedlungsschwerpunkte am Stadtrand oder außerhalb entwickelt, müssen dort neue Straßen, sonstige technische Infrastrukturen, neue Kindergärten, neue Schulen und neue Einkaufsmöglichkeiten geschaffen werden. Gleichzeitig gibt es diese Infrastruktur aber bereits in einer sich immer mehr entvölkernden Innenstadt, die weiter unterhalten werden muss. Am Beispiel des Kanalnetzes kann man das sehr gut nachvollziehen: Wir haben ein immer länger werdendes Netz und eine relativ gleichbleibende, in Zukunft sogar abnehmende Bevölkerung, die dieses Kanalnetz natürlich unterhalten muss. Je mehr man also in die Fläche geht und je mehr neue Gebiete man entwickelt, desto mehr Kosten hat die Kommune langfristig zu tragen. Ich glaube, auch Kommunalpolitiker kommen hier ins Nachdenken. Ein Baugebiet zu entwickeln bedeutet erst einmal relativ überschaubare Kosten. Aber wie ist es mit den langfristigen Infrastrukturkosten, die daraus resultieren? Rechnet sich das auch dann noch, wenn Kanalbaumaßnahmen, Straßenunterhaltung, Kindergärten und Schulen mit in die Rechnung einbezogen werden?

Da ich aus dem Umweltministerium komme, finde ich es manchmal schade, dass das ökologische Argument offensichtlich seit vielen Jahren allein nicht trägt. Die ökonomische Betrachtung ist jedoch ein Ansatz-



punkt, der auch Kommunalpolitiker und Planer hellhörig werden lässt.

Minister Eckhard Uhlenberg hat dieses Thema zu Beginn seiner Amtszeit aufgegriffen und im Mai 2006 die ‚Allianz für die Fläche‘ gegründet. Sehr viele und unterschiedliche Institutionen sind dort vertreten, zum Teil auch Bereiche, die sonst nicht immer unbedingt an einem Strang ziehen, aber zu diesem Thema gesagt haben: „Wir finden das wichtig, und wir möchten auch unseren Beitrag zum Thema Flächenpolitik leisten.“ Wir sind uns sehr wohl darüber im Klaren, dass die ‚Allianz für die Fläche‘ nicht das Allheilmittel zur Lösung des Problems des Flächenverbrauchs ist. Daran arbeiten kluge Köpfe schon seit vielen Jahren, aber den Königsweg hat bislang niemand gefunden. Wir werden ihn auch nicht finden. Wir haben aber auch nicht diesen Anspruch. Unser Ansatz ist, dass jede Initiative und jede Maßnahme, die zu einer Reduzierung des Flächenverbrauchs führt, eine gute Maßnahme und als Beispiel in der ‚Allianz für die Fläche‘ willkommen ist. Wir wollen über den Austausch und in der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Gruppen schauen, dass wir Maßnahmen finden, die das Thema wirklich angehen, und sei es auch erst einmal nur im kleinen Bereich.

Das strategische effiziente Flächenmanagement ist dabei ein Schwerpunkt. Das Umweltministerium hat ein Modellprojekt gefördert, in dem mit vier Kommunen versucht wurde, sich dem Thema Flächenmanagement einmal regional differenziert in der Form zu nähern, dass man gesagt hat: „Was haben wir eigentlich für Flächen in unserer Kommune?“ In den wenigsten Kommunen gibt es wirklich eine Übersicht und eine strategische Planung für den Umgang mit Fläche. Vielmehr wird bei Auftreten eines Bedarfs kurzfristig eine Fläche gesucht. Dabei gilt aber wie in einem Haushalt: Fläche ist ein hohes Gut, ein nicht vermehrbares Gut, ein endliches Gut. Das heißt, ähnlich wie der Kämmerer mit seinem Haushalt muss man sich Gedanken darüber machen, wie man eigentlich mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen umgehen möchte. Was gibt es für Möglichkeiten und Potenziale und wo will man

strategisch damit hin? Wie soll dieses Potenzial genutzt werden?

In Emsdetten hat man sich speziell in der Wohnraumentwicklung unter dem Slogan „Innen wohnen, außen schonen“ mit einer Priorisierung der Innen- vor der Außenentwicklung befasst. Dazu wurden besonders freie Grundstücke im Innenbereich untersucht. Jetzt ist es natürlich nicht so, dass diejenigen, die schon in der Stadt wohnen, die Innenverdichtung begrüßen. Das ist ein Problem, das angegangen werden muss und das in Emsdetten sehr gut zusammen mit den Anwohnern, dem Rat und allen sonstigen Beteiligten, die in so einen Prozess hineingehören, angegangen wurde. Das ist ein mühsamer Prozess, das ist nicht einfach und das kriegt man auch nicht geschenkt. Aber es lohnt sich.

Ein weiterer ganz wichtiger Ansatz im Bereich der ‚Allianz für die Fläche‘ ist die Stärkung des öffentlichen Bewusstseins. Ich glaube, wir haben keine andere Chance, als ein Bewusstsein für das Thema Flächenverbrauch zu schaffen – ähnlich, wie es mittlerweile ein Bewusstsein für den Klimawandel gibt. Wir kommen weder allein über Gesetze, noch über Verordnungen, noch über direktive Maßnahmen aus Düsseldorf damit weiter. Wir haben nicht den detaillierten Kenntnisstand, wie sich die Situation in den einzelnen Kommunen darstellt. Abgesehen davon widerspricht eine Kompetenzverlagerung auf die Ebene des Landes dem Grundsatz der kommunalen Planungshoheit und würde meiner Meinung nach das Problem sogar eher verschärfen.

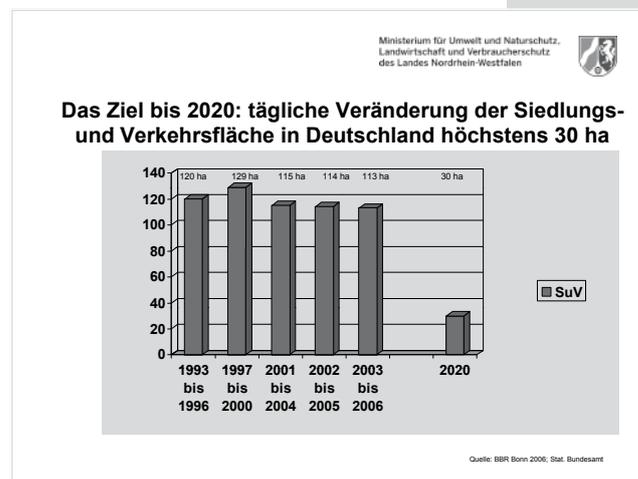
Wir wollen die Kommunen stattdessen dabei unterstützen, sich mit diesem Thema aktiv auseinanderzusetzen. Nach den vier Pilotprojekten in Arnsberg, Bottrop, Emsdetten und Minden haben wir ein Folgeprojekt mit zwölf weiteren Kommunen gefördert. Es gibt mittlerweile Tools, mittels derer u. a. verschiedene Flächen- und Entwicklungsoptionen hinsichtlich ihrer Folgekosten verglichen werden können. Und das ist immer der Punkt, wo die Kommunalpolitiker und Entscheidungsträger vor Ort sehr hellhörig werden.

Wir haben viele Fachveranstaltungen durchgeführt und sind an die kommunalen Spitzenverbände sowie die kommunalpolitischen Vereinigungen der Parteien herangetreten. Dort gibt es mittlerweile eine deutlich größere Bereitschaft, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Wir haben das Thema natürlich auch in den Regionalräten vorgestellt mit dem Ergebnis, dass mittlerweile zwei Regionalräte einstimmige Beschlüsse gefasst haben und der ‚Allianz für die Fläche‘ beigetreten sind. Wir haben natürlich auch Kontakte zur Forschung und sind dort in sehr engem Austausch, ich habe schon das Beispiel der Berechnungstools erwähnt, die zunehmend von Kommunen nachgefragt werden.

Das Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs von derzeit rund 115 ha auf 30 ha bis zum Jahr 2020, wie es der Rat für Nachhaltige Entwicklung formuliert hat, ist ein ehrgeiziges Ziel, aber meiner Ansicht nach unbedingt notwendig. Auf Initiative von Minister Uhlenberg wurde die Thematik auch nochmals Gegenstand der Umweltministerkonferenz 2007; und auch die Umweltministerkonferenz hat sich einstimmig diesem Ziel angeschlossen und fordert die Länder auf, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Für Nordrhein-Westfalen würde dies eine Reduzierung von derzeit etwa 15 ha auf 5 bis 7 ha bedeuten. Und ob es jetzt 5, 6 oder 7 ha sind, ist völlig uninteressant. Entscheidend ist, dass wir eine Trendwende weg von einer andauernden Steigerung des Flächenverbrauchs schaffen. Und falls wir es schaffen, in den nächsten Jahren auf 10 ha zu kommen, ist das schon ein wunderbarer Erfolg, weil es in die richtige Richtung weist.

Daher sollten wir uns nicht darüber streiten, ob nun 0, 5, 6 oder 7 ha, das ist wirklich ein akademischer Streit. Entscheidend ist die Trendwende und entscheidend ist dabei auch der Ansatz, vom Kannibalismus des kommunalen Kampfes um Einwohner wegzukommen. Wir müssen uns von dem Denken verabschieden, dass jeder Einwohner und jedes Unternehmen einen Gewinn bedeutet und dafür alles möglich gemacht wird. Das funktioniert bei einer schrumpfenden Bevölkerung auf Dauer nicht. Das kann im Einzelfall für eine Kommune gut gehen, für die drei Nachbarkommunen hat es aber erschreckende Folgen.

Die Antwort auf die Frage, warum es unbedingt notwendig ist, sich mit dem Thema Flächenverbrauch auseinanderzusetzen, ist eigentlich eine ganz einfache: Wir haben nur diese eine Erde, und wir haben nur eine begrenzte Fläche. Fläche ist eine endliche Ressource. Und deswegen ist es notwendig, sich mit dem Thema intensiv zu befassen.



# Nachhaltige Siedlungsentwicklung im LEP 2025



## Kirsten Kötter – Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Warum ein neuer Landesentwicklungsplan? Der aktuelle Landesentwicklungsplan stammt aus dem Jahr 1995, seine Grundlagen aus den frühen 1990er Jahren. Bereits diese Tatsache verdeutlicht den bestehenden Handlungsbedarf, denn in der Zwischenzeit haben sich die Rahmenbedingungen maßgeblich verändert. Zu nennen sind hier insbesondere der demographische Wandel und die Globalisierung. Bis ungefähr zum Jahr 2000 gab es in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens noch eine Zunahme der Bevölkerung. Seither erleben wir bezogen auf Nordrhein-Westfalen einen moderaten Bevölkerungsrückgang, der sich kleinräumig jedoch sehr unterschiedlich darstellt. In den stärker betroffenen Gemeinden kann es im

Hinblick auf die Auslastung der Infrastruktur – der sozialen, wie z. B. Kindergärten oder Schulen, ebenso wie der technischen – zu Problemen kommen. Ein weiteres mittelfristiges Problem ist, dass die Wirtschaft aufgrund des Bevölkerungsrückgangs nicht mehr wie bisher aus einem Nachwuchskräfte-reservoir schöpfen können. Folglich werden die Unternehmen sich verstärkt um Nachwuchskräfte bemühen müssen.

Vor diesem Hintergrund können wir beobachten, dass Kommunen zunehmend um Einwohner und Unternehmen konkurrieren. Was aus Sicht einer einzelnen Gemeinde eine sinnvolle Strategie zu sein scheint, nämlich die Ausweisung zusätzlicher Flächen für Wohn- und Gewerbegebiete, kehrt sich dann ins Gegenteil, wenn alle 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen dieselbe Strategie verfolgen. Die Folge ist ein Überangebot an Bauland und ein Unterbietungswettbewerb der Städte bei den Grundstückspreisen. Aus landesplanerischer Sicht ist diese Strategie daher nicht zielführend.

Wie steuert der neue Landesentwicklungsplan 2025 (LEP 2025) die zukünftige Siedlungsentwicklung? Es ist nicht beabsichtigt, Flächenkontingente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vorzugeben. Gleichwohl müssen wir zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kommen, ob zu einer Reduzierung der aktuellen täglichen Flächeninanspruchnahme



- 
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen
- Leitgedanken für die zukünftige Siedlungsentwicklung**
1. Regionale Unterschiede berücksichtigen
  2. Vermehrt auf Raumqualität setzen
  3. Auslastung und Tragfähigkeit der Infrastruktur sichern
  4. Innenentwicklung stärken
  5. Zusätzliche Siedlungsbereiche am Bedarf orientieren
  6. Infrastrukturfolgekosten von Planung ermitteln
  7. Geographische Informationssysteme nutzen
- © Total Bevölkerungsentwicklung Stand: 12. März 2009

auf die Hälfte oder ein Drittel sei dahingestellt. Die Notwendigkeit zum sparsamen Umgang mit Flächen ergibt sich schon aufgrund des absehbaren Bevölkerungsrückgangs. In der Vergangenheit ging es primär darum, Wachstum zu verteilen. In der Zukunft stehen Maßnahmen der Konsolidierung im Vordergrund, in einzelnen Gemeinden auch des Rückbaus. Dies wird zweifelsohne mit schmerzhaften Einschnitten verbunden sein. Siedlungsentwicklung muss jedoch auch im Jahr 2025 unter ökonomischen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten nachhaltig sein. Gerade die ökonomischen Probleme – immer weniger Menschen müssen über Gebühren und Abgaben für die vorhandene, ‚überdimensionierte‘ Infrastruktur aufkommen – werden zunehmend akut, sodass wir heute die entsprechenden Maßnahmen ergreifen müssen.

Unseren Überlegungen für die zukünftige Siedlungsentwicklung liegen verschiedene Leitgedanken zu Grunde.

Vom Bevölkerungsrückgang ist nicht nur das Ruhrgebiet betroffen. Gerade am Ostrand von Nordrhein-Westfalen gibt es ländlich geprägte Regionen, in denen sich der Bevölkerungsrückgang zunehmend dramatisch auswirkt. Auf der einen Seite haben wir Regionen, die langfristig noch wachsen werden. Daher strebt der LEP 2025 problemorientierte Lösungen an, die den Bedürfnissen der einzelnen Regionen und Gemeinden Rechnung tragen. Dabei ist die bisherige Differenzierung des Landesentwicklungsplans von 1995 in Ballungskern, Ballungsrand und ländlich strukturierte Räume wenig hilfreich. Die Probleme, die diese Raumtypen früher charakterisiert haben, werden durch den demographischen Wandel überlagert. Deshalb wird der neue LEP 2025 von dieser Untergliederung des Landes absehen.

Der LEP 2025 setzt vermehrt auf Raumqualität und wird das Thema Siedlungsentwicklung – unabhängig ob für Wohnen oder für Gewerbe – stärker mit anderen Themen verknüpfen. Einen neuen Aspekt will ich dabei herausgreifen, zumal die Schlagworte wie ‚Dezentrale Konzentra-

tion‘, ‚Kompakte Siedlungsentwicklung‘ oder ‚Stadt der kurzen Wege‘ hinlänglich bekannt sind. Neu ist das Thema ‚Kulturlandschaften‘. Es würde dem Aspekt ‚Kulturlandschaft‘ nicht gerecht, ihn einfach nur mit ‚schönem Freiraum‘ oder ‚schöner Landschaft‘ in Verbindung zu bringen. Die Idee, die wir verfolgen, ist die ‚Kulturlandschaft‘ als Einheit aus bebautem und unbebautem Raum, d. h. die historische Innenstadt ist uns genauso wichtig wie die ‚schöne Landschaft‘. Untersuchungen haben gezeigt, dass insbesondere die regionale Identität, die sich auch im Thema ‚Kulturlandschaften‘ widerspiegelt, vor dem Hintergrund der Globalisierung eine zunehmende Bedeutung bekommt.

Wenn sich die Lebensbedingungen angleichen, kommt es im Internet-Zeitalter für einen gut qualifizierten Arbeitnehmer immer weniger darauf an, wo er seinen Arbeitsplatz hat. Andere Faktoren werden dann zunehmend wichtig, wie z. B. eine aufgrund historischer Bausubstanz unverwechselbare Innenstadt oder ein attraktives Naherholungs- und Freizeitangebot. Das heißt, die weichen Standortfaktoren, welche die Lebensqualität bestimmen, gewinnen an Bedeutung. Das ist die Idee, die wir mit dem Thema ‚Kulturlandschaften‘ verbinden und mit dem wir die Herausbildung regionaler Identitäten befördern wollen.

Zentrales Anliegen des LEP 2025 ist es, durch die zukünftige Siedlungsentwicklung die vorhandene Infrastruktur langfristig zu sichern. Dazu ist eine stärkere Konzentration erforderlich – und zwar auf die Standorte, in denen Infrastruktur schon vorhanden ist und nicht erst gebaut werden muss. Diese Bereiche kann man Siedlungsschwerpunkte oder zentrale Siedlungsbereiche nennen. Wichtig ist, dass die weitere Siedlungsentwicklung sich auf diese Standorte konzentriert. Wir gehen davon aus, dass jede Gemeinde im Minimum einen zentralen Siedlungsbereich haben sollte. Aufgrund beispielsweise einer bipolaren Siedlungsentwicklung können es auch zwei zentrale Bereiche sein. Erweiterungen von Siedlungsflächen sollen sich an diese(n) zentrale(n) Siedlungsbereich(e) unmittelbar anschließen.

Eine Konzentration auf zentrale Siedlungsbereiche bedeutet im Umkehrschluss, dass kleine Ortsteile in ihrer zukünftigen Entwicklung begrenzt werden sollen. Angesichts des Rückgangs der Bevölkerung in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens – spätestens ab dem Jahr 2020 werden alle Gemeinden bis auf die Region Köln / Bonn betroffen sein – ist das unausweichlich, wenn wir die Infrastrukturkosten langfristig bezahlbar halten wollen.

Sofern ein Bedarf besteht, soll auch in Zukunft an den zentralen Siedlungsbereichen eine weitere Siedlungsentwicklung möglich sein. Wir stellen uns vor, dass der Bedarf auf der Grundlage eines Siedlungsflächenmonitorings ermittelt wird. Dazu sind verlässliche Daten erforderlich. Manche Regionen arbeiten auf diesem Gebiet bereits mit geographischen Informationssystemen. Ein nicht zu unterschätzender Wert eines Monitorings ist, dass auf diese Weise aktuelle und bessere Kenntnisse über die Entwicklungspotenziale in einer Gemeinde zur Verfügung stehen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Erhebungen regelmäßig – beispielsweise alle zwei bis drei Jahre – durchgeführt werden. Ein fortlaufendes Siedlungsflächenmonitoring kann auch zu einer Beschleunigung der Verfahren von Regional- und Bauleitplanung beitragen, weil die Daten nicht

erst aufwendig erhoben werden müssen, sondern unmittelbar abrufbar sind.

Ein anderer Aspekt, den wir zukünftig stärker berücksichtigen wollen, sind die bereits angesprochenen Infrastrukturfolgekosten. Während sich die Gemeinden in der Regel mit den Ersterstellungskosten im Rahmen der Bauleitplanung vergleichsweise intensiv auseinandersetzen – je nach verwendetem Modell können 90-100% dieser Kosten auch auf die Grundstückseigentümer übertragen werden –, spielen die Betriebskosten, die einen kommunalen Haushalt auf Jahre oder sogar Jahrzehnte stark belasten können, nicht selten eine nachgeordnete Rolle. Aktuelle Untersuchungen im Rahmen des REFINA-Forschungsschwerpunkts haben gezeigt, dass je nach Siedlungsstruktur Einsparungspotenziale von 30-50% bei der technischen und 10% bei der sozialen Infrastruktur existieren.

Fazit: Eine zentrale Zielsetzung im neuen LEP 2025 ist das Flächensparen. Bei berechtigtem und nachgewiesenem Bedarf werden jedoch auch weiterhin Erweiterungen der Siedlungsfläche möglich sein. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass Nordrhein-Westfalen ein bedeutender Wirtschaftsstandort und das bevölkerungsreichste Land in Deutschland ist.

# Boden 2030 – Anforderungen an eine zukünftige Bodenpolitik

Dr. Egbert Dransfeld –  
Institut für Bodenmanagement

## Die Bodenfrage und die Bedeutung kommunaler Bodenpolitik heute und in Zukunft

Bodenpolitik 2030 – wenn wir über die Anforderungen an eine zukünftige Bodenpolitik für die nächsten 20 Jahre nachdenken sollen, kommen wir meiner Meinung nicht umhin, uns zunächst einmal klar zu machen, was denn eigentlich im Kern unter Bodenpolitik überhaupt zu verstehen ist. Dazu ist auch ein Blick in die Vergangenheit sinnvoll.

„Darum sollt ihr das Land nicht verkaufen für immer; denn das Land ist mein, und ihr seid Fremdlinge und Gäste vor mir.“

3. Buch Mose, Kapitel 25, Vers 23

Der Mensch ist auf Grund und Boden angewiesen, auf Boden bewegt er sich, arbeitet, lebt er. Stadt braucht Boden! Boden ist die Voraussetzung für die Entwicklung der Städte – ohne verfügbaren Boden gibt es keine Stadtentwicklung, keine Entwicklung von Wohnbaugrundstücken und keine Wirtschaftsentwicklung. Boden ist aber in den wenigsten Fällen frei verfügbar. Nach dem Grundgesetz fallen das Eigentum und die Rechte an seiner Nutzung i. d. R. nicht der Allgemeinheit zu, sondern dem Einzelnen. Das Eigentum und die Verfügungsgewalt über den Boden bedeutet Herrschaftsrecht und Macht – umso mehr, wenn sich das Grundeigentum in der Hand Weniger befindet. Die Interessen des Einzelnen als Eigentümer auf der einen Seite und der Allgemeinheit auf der anderen Seite lassen sich nicht immer miteinander vereinbaren. Dieser ‚Befund‘ steht zunächst am Anfang jeder bodenpolitischen Debatte!

Es geht mithin um die sogenannte ‚Bodenfrage‘, die seit alters her die Gemüter ganzer Generationen von Verfassungs-



rechtlern, Sozialethikern, Theologen, Wohnungswirtschaftlern, Politikern, aber auch gerade von Stadtplanern beschäftigt hat. Was ist die Bodenfrage?

Im Kern ist es die Frage, inwieweit der im Wesentlichen unvermehrbar Produktionsfaktor Boden der gleichen Verfügungsgewalt des Eigentümers untersteht – oder besser unterstehen darf – wie andere, (aber) vermehrbare Güter.

Antwort: Nach dem Grundgesetz im Prinzip ja; aber immerhin ist in Artikel 14 des Grundgesetzes von den ‚Vätern‘ des selbigen („abgeschrieben“ aus der Weimarer Verfassung) die Sozialpflichtigkeit des Eigentums festgelegt: „Sein Gebrauch (auch der des Bodens) soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“.

„Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“

Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 21, S. 82f.

Abbildungen aus:  
Häberli, R. et al.:  
Boden-Kultur, Vorschläge für  
eine haushälterische Nutzung  
des Bodens in der Schweiz.  
Zürich 1991, S. 59 f.

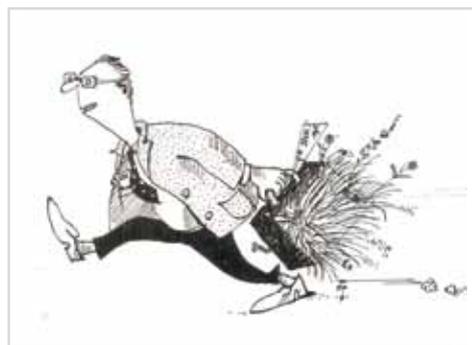
Alles also doch gut durchdacht? Ich bin da skeptisch! Boden unterliegt einem ständigen Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. Winrich Voß und ich haben dies einmal so umschrieben<sup>1</sup>: „Im Gegensatz zu anderen Ländern wird in Deutschland ein ‚Spagat‘ zwischen einem sehr starken räumlichen Steuerungsanspruch und einer den Alt- und Zwischeneigentümern möglichst viele Freiheiten lassenden Bodenpolitik versucht.“ Sichtbares Zeichen hierfür (und damit objektiv) sind beispielsweise entweder eine übermäßige Hortung oder Unterausnutzungen von Baugrundstücken (man könnte dazu auch Bodenspekulation sagen), eine hohe Flächeninanspruchnahme (vgl. die Debatte um das ‚30-ha Ziel‘) und auch ein allgemein hohes Boden- und Immobilienpreisniveau, das den Zugang zum Wohneigentum tendenziell erschwert.



Der Mangel an Bauland fördert tendenziell eine einseitige Verteilung des Eigentums (Distributionsproblem); nicht jeder hat Zugang zum Bodenmarkt. Nur wer finanziell in der Lage ist, auch höhere Preise zu zahlen, kann sich Eigentum am Boden verschaffen. Die Eigentumsquote in Deutschland ist im internationalen Vergleich entsprechend gering.

Unzufriedenheit ergibt sich zudem aus der vergleichsweise hohen Ausschöpfung leistungsloser Bodenwertgewinne durch Alt- und Zwischeneigentümer, die Bodenspekulation erst ermöglicht, aber auch für sozialen Unfrieden sorgt (Neid).

Nicht zu vergessen sind die aus Sicht der Stadtplanung tendenziell negativen allokativen Wirkungen des deutschen Bodenmarktsystems: Planimplementierung findet häufig nicht an den eigentlich stadtplane-



risch geeigneten Standorten statt – im Gegenteil: Stadtplanung hat sich sehr häufig der (privaten) Nichtverkaufsbereitschaft zu beugen – ob ‚Grüne Wiese‘ oder Brache, dies macht kaum einen Unterschied. Grundstücke müssen zunächst ‚mobilisiert‘ werden – im Übrigen ein mühsames Geschäft, das viel Zeit und Geld kostet (u. a. auch ‚Fördergeld‘).

#### Die ‚goldene Regel‘ des Bodenmarktes:

Der Bodenmarkt soll grundsätzlich sicherstellen, dass Wohnbauland und Wohnungen

- in benötigter Menge,
- in angemessener Lage,
- in der gewünschten Eigentumsform,
- zur rechten Zeit und
- zu einem angemessenen Preis angeboten werden. Hierbei sollen gleichzeitig
- ökonomische Effizienz und
- soziale und ökologische Ausgewogenheit gewahrt bleiben.

*Zitiert nach Hooper, A. J. (erweitert): Policy innovations and urban landmarkets. In: OECD Urban Affairs Programme, Paris 1989*

Der deutsche Bodenmarkt kann den Anspruch, für jede akzeptable Nutzung ein geeignetes Grundstück am richtigen Ort zu einem angemessenen Preis zur Verfügung zu stellen, nicht immer (optimal) leisten.

Mit dieser ‚Gemengelage‘, oder mit anderen Worten, mit diesem ‚Dilemma des Bodenmarktes‘ müssen nun schon Generationen von Stadtplanern leben und werden es wohl auch weiterhin tun müssen. Im Übrigen sind sie ja auch nicht ganz alleine, es gibt ja noch die Spe-

<sup>1</sup> Dransfeld, E.; Voß, W.: Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich. Hrsg. vom Bundesministerium für Raumordnung und Städtebau, Bonn 1993, S. 292-293

zialisten: die ‚Liegenschaftler‘, die ‚Umleger‘, die ‚Bodenmanager‘, die es ja wieder ‚richten‘ können. Gut zu hören, dass man uns braucht! Aber es kommt auch auf das richtige Zusammenspiel an! Damit ist Augenhöhe gemeint.

„Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft. Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.“

*Weimarer Reichsverfassung, Art. 155 Abs. 3*

Die Bedeutung des Bodens für die Stadtentwicklung, die Folgen des Privateigentums am Boden und besonders die Fragen zur Überwindung des ‚Bodendilemmas‘ sind keine neuen Themen, dennoch aktuell. Bodenreformerische Bewegungen gibt es entsprechend lange.

(1) Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen überwacht. Missbräuche sind abzustellen.

(2) Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.

*Bayerische Verfassung, Art. 161*

Schon 1919 wurde die ‚Bodenfrage‘ in der Verfassung der Weimarer Republik behandelt. Der Bund deutscher Bodenreformer (mit Adolf Damaschke) forderte eine verfassungsmäßige Verankerung von Grundsätzen über die Heimstättenbildung und die Vergesellschaftung der Grundrente. Hiermit sollten Bodenpreisspekulationen bekämpft werden. Dies hat Einzug in die Weimarer Verfassung gefunden: Planungsbedingte Bodenwertsteigerungen sind abzuschöpfen! Im Übrigen hat dies interessanterweise bis heute in der Bayerischen Landesverfassung (Art. 161) ‚überlebt‘, aber auch nur dort. Die Bodenwertproblematik blieb in der Weimarer Republik in der Praxis

aber grundsätzlich – wie auch bis heute in Bayern – ungelöst. Sie hat uns dennoch etwas wirklich Wertvolles hinterlassen – das Erbbaurecht, welches das Nutzungsrecht am Boden vom Eigentum am Grundstück trennt. Gut, dass wir das haben!



Alle bisherigen Bemühungen, einen Planungswertausgleich einzuführen, scheiterten jedoch; zuletzt die des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahr 1997. Die Erhebung einer Baulandsteuer wurde bereits 1963 wieder außer Kraft gesetzt. Auch die Diskussionen über die Einführung einer Besteuerung des Bodenwertzuwachses blieben bis heute reine Theorie.



Es hat auch nicht an guten Fachleuten gefehlt, die hierzu immer wieder den Finger in die Wunde gelegt haben. Unter den vielen Experten möchte ich Oskar von Nell-Breuning, Jesuit und der große Vertreter der katholischen Soziallehre der Nachkriegszeit, besonders hervorheben, der für mich in bemerkenswerter Weise die Dinge klar und unmissverständlich angesprochen hat. Gibt es diese ‚Typen‘ heute nicht mehr? Traut sich keiner mehr, Klares zu sagen?

Der höhere Wert, zu dem der Boden durch eine höhere Nutzung aufsteigen kann, schwebt als ‚floating value‘ wie eine Wolke über der Landschaft. Jeder Bodenbesitzer glaubt oder hofft zum mindesten, diese Wolke werde ihren Segen gerade über seinem Grundstück entladen, und so hält er an seinem Grundstück fest, bis es, wenn auch erst nach sehr langer Zeit, zu guter Letzt doch einmal für die höhere Nutzung benötigt und in Anspruch genommen wird.

*Nell-Breuning, O. von: Bodeneigentum-Bodenpolitik-Bodenmarkt, DASL-Berichte Nr. 8, 1983*

Foto: Oswald von Nell-Breuning, Anekdoten-Erinnerungen-Originaltexte. Hrsg. von Arnold, J., Trier 2007



Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme als sogenanntes ‚schärfstes Schwert‘ des deutschen Bodenrechtes ist durch die Rechtsprechung mittlerweile stumpf geworden. Andere Instrumente (z. B. städtebauliche Verträge) ermöglichen wenigstens im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen eine Beteiligung der Eigentümer an den Kosten der Baulandentwicklung. Eine Abschöpfung der planungsbedingten Wertsteigerungen ermöglichen sie jedoch nicht.

Hilf Dir selbst! Es war die kommunale Baulandpolitik, die diese Probleme in Ermangelung übergeordneter (staatlicher) Unter-

stützung bislang lösen musste. Kommunale Baulandstrategien und sog. Grundsatzbeschlüsse zum kommunalen Bauland- und Bodenmanagement sind ‚Ersatz‘ für nicht erfolgte Bodenreformen der Vergangenheit; sie versuchen, ein Optimum an allokativer und distributiver Steuerung zurück zu gewinnen.

Zwischenfazit: Trotz kommunaler Baulandstrategien ist es bisher nicht optimal und vor allem nicht flächendeckend gelungen, eine wirklich sozial- und raumverträgliche Bodenbeschaffung sowie Bodenpreisbildung zu ermöglichen!

### Welche Entwicklungen beeinflussen die Bodenpolitik zukünftig maßgeblich?

Die Bodenpolitik wird maßgeblich durch demografische, gesellschaftspolitische, wirtschaftliche und klimatische Faktoren beeinflusst, die sich auf Nachfrage und Angebot auf dem Immobilienmarkt auswirken.

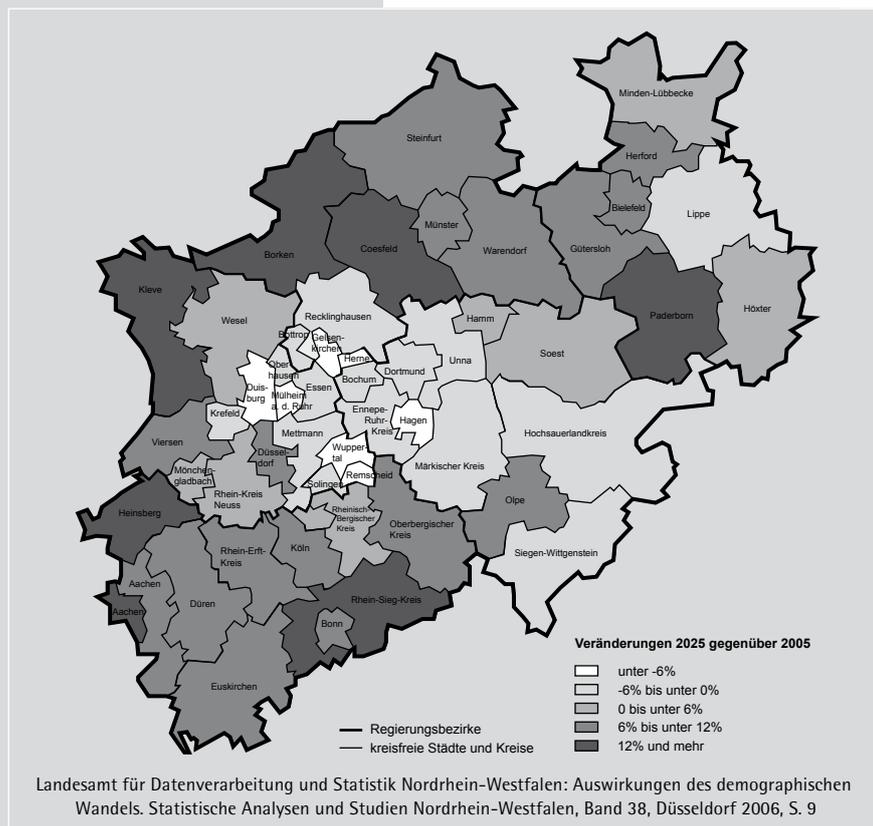
Allgemein werden die demografischen Entwicklungen derzeit schlagwortartig wie folgt umschrieben: „Wir werden weniger, älter und bunter.“

Trotz der in vielen Städten und Gemeinden rückläufigen Bevölkerung steigt die Zahl der Haushalte in Nordrhein-Westfalen mittelfristig noch an, aber schon nicht mehr überall (vgl. Ruhrgebiet, Hochsauerlandkreis). In Verbindung mit einem zunehmenden Wohnflächenbedarf pro Kopf führt diese Entwicklung mittelfristig noch zu einem Anstieg der Nachfrage.

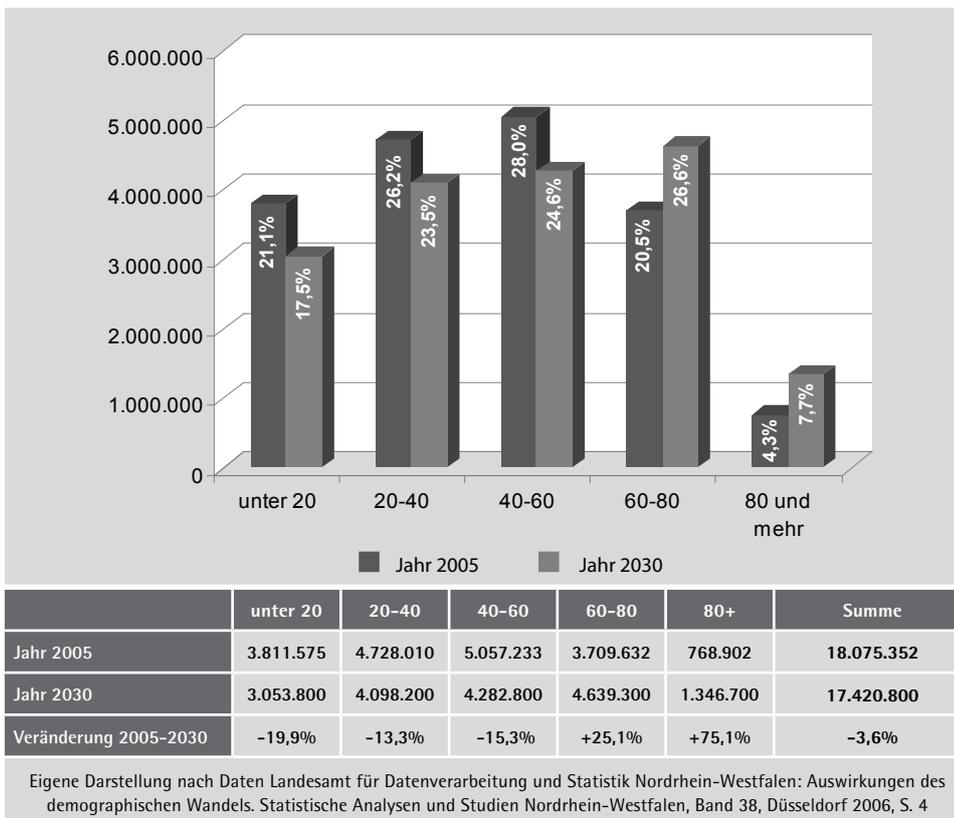
Eine immer älter werdende Bevölkerung verbleibt länger am selben Wohnstandort, so dass Einfamilienhäuser immer später für nachrückende Generationen frei werden. Umwandlungsphasen stehen später an. Andererseits wird die ältere Generation zunehmend mobiler, verlässt in größerem Maße den bisherigen Wohnstandort und zieht in zentralere Lagen um, so dass hierdurch ein neues Nachfragepotenzial entsteht.

Die Abnahme der nachfragerrelevanten Altersgruppe der 30-40-Jährigen führt da-

Entwicklung der Haushaltszahlen im Zeitraum 2005-2025



Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen (2005–2030)

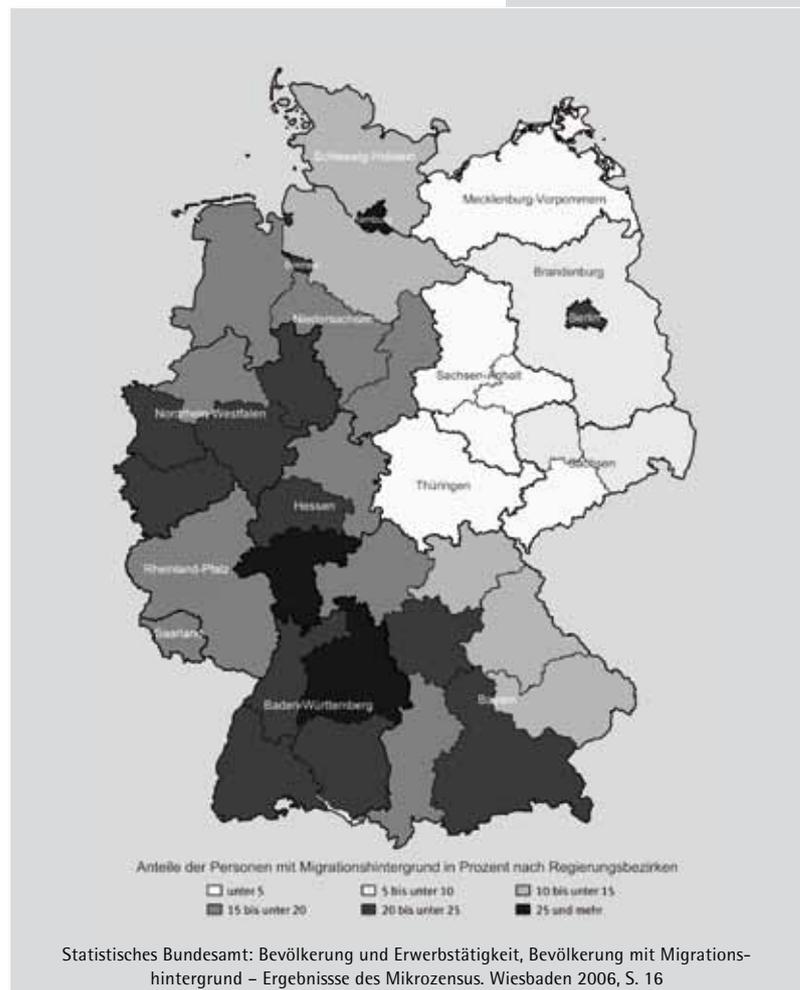


Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung 2006

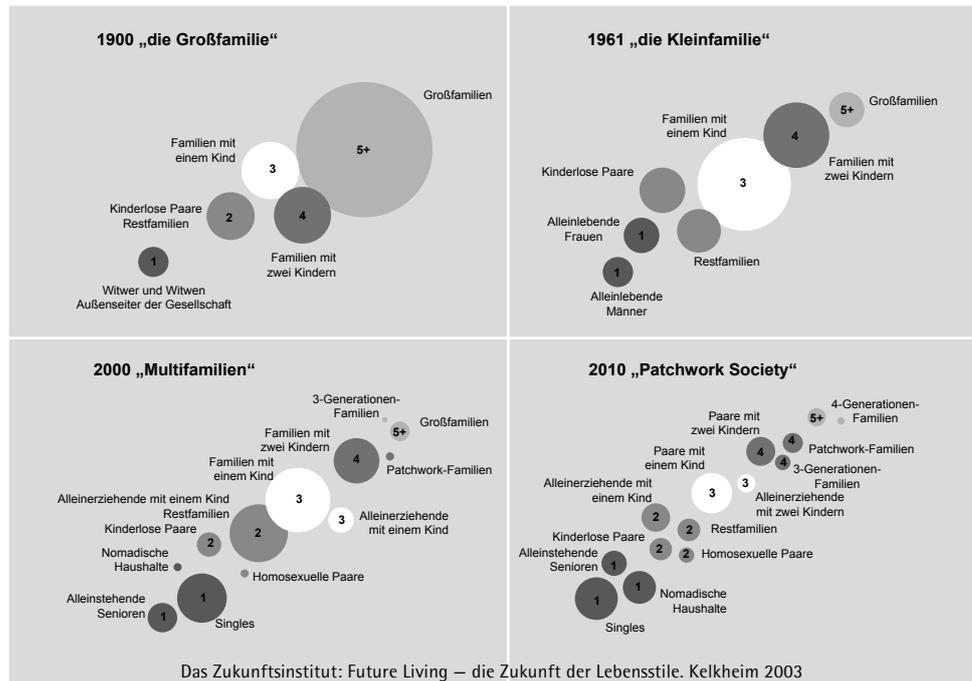
gegen zu einer rückläufigen Nachfrage auf dem Eigenheimmarkt.

Die Personen mit Migrationshintergrund stellen in Nordrhein-Westfalen mit 23% schon heute einen großen Anteil der Bevölkerung. Auch ihr Anteil an den Immobilienbesitzern steigt. Mit steigender Eigentumsquote wächst auch der Einfluss auf die Stadtentwicklung und die Bedeutung für die Bodenpolitik, auch wenn sich durch Personen mit Migrationshintergrund keine grundsätzlich anderen Nachfragepotenziale als bei anderen Bevölkerungsgruppen ergeben.

Die Veränderungen der Gesellschaft sind durch eine zunehmende Inhomogenisierung und Flexibilisierung gekennzeichnet. Lebensstile werden unterschiedlicher, die klassische Familienstruktur löst sich auf (Stichwort: von der Großfamilie zur Patchwork-Familie), neue Formen des privaten Zusammenlebens entwickeln sich und Lebensabläufe und -phasen differenzieren sich zunehmend. Durch andere Lebensziele und Lebensformen verändern sich auch die Ansprüche an das Wohnen und das Wohnumfeld. Die Nachfrage verändert sich insbesondere qualitativ – sie wird differenzierter und vielfältiger.



Veränderung der Haushaltsformen seit 1900



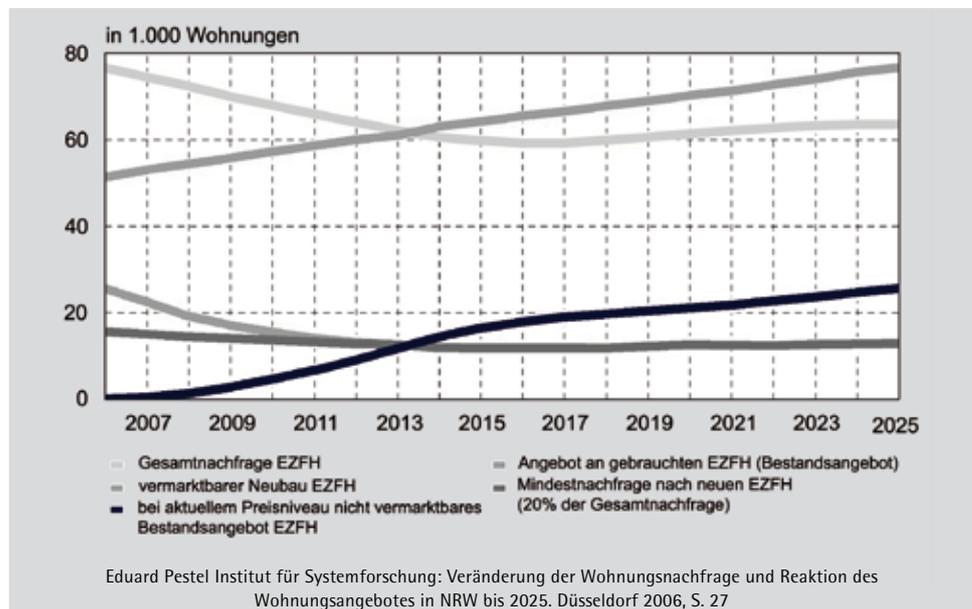
Wie verändert sich die Wohnbaulandnachfrage künftig? Was heißt dies für die Vermarktbarkeit und für die Preise?

Die Entwicklung der Wohnbaulandnachfrage wird regional sehr unterschiedlich verlaufen. Es ist mit einem noch stärkeren Nebeneinander von wachsenden, stagnierenden und schrumpfenden Regionen zu rechnen. Bereits heute sind in einigen Regionen rückläufige Nachfrageentwicklungen zu verzeichnen. Auch in wachsenden Regionen zeigen sich die ersten Auswirkungen: Neubaugebiete vermark-

ten sich schleppender als noch vor einigen Jahren.

Durch die Zunahme an Bestandsimmobilien einerseits und den Rückgang der Nachfrageseite andererseits wird tendenziell Druck auf den Markt der Wohngrundstücke ausgeübt. Ein Rückgang des Einfamilienhausneubaus ist die Folge; das bedeutet auch, dass die Nachfrage nach Wohngrundstücken sinkt. Nach einer Studie des Eduard Pestel Instituts für Systemforschung wird schon etwa 2013 die Gesamtnachfrage nach Einfamilienhäusern rechnerisch durch

Nachfrage und Angebot im Marktsegment der Einfamilienhäuser in Nordrhein-Westfalen bis 2025



das Angebot an Gebrauchtimmobilien abgedeckt.



Künftig wird die Vermarktbarkeit von Wohnbaugrundstücken (und Immobilien) noch stärker an der Lage orientiert sein als bisher. Nur nachgefragte Lagen lassen sich dann noch zu einem (aus Verkäufersicht) akzeptablen Preis verkaufen. Insbesondere die peripheren Lagen mit schlechter Infrastrukturausstattung lassen sich nur noch schlecht vermarkten. Der ‚Mythos‘ sicherer Immobilienrenditen durch ‚garantierte‘ jährliche Wertsteigerungen ist vor dem Hintergrund der künftigen Entwicklungen nicht mehr zu halten.

### Brauchen wir in Zukunft noch neues Wohnbauland?

Die Frage ist zunächst mit „ja“ zu beantworten, da zumindest mittelfristig die Nachfrage nach Wohnbauland auf Grund des steigenden Wohnflächenbedarfs und veränderter qualitativer Ansprüche (die nicht durch den Bestand gedeckt werden können) steigen wird. Langfristig betrachtet ist jedoch insgesamt mit einem Rückgang der Nachfrage nach Wohnbauland zu rechnen.

Eine reine Angebotsplanung mit dem Ziel, Einwohner zu halten oder neue hinzuzugewinnen, ist jedoch nicht mehr die richtige Strategie.

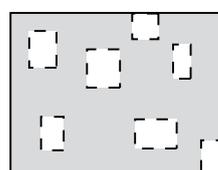
### Wie steuert man (bodenpolitisch) schrumpfende Städte?

Besonders ein Thema wird die bodenpolitische Debatte in den nächsten 20 bis 30 Jahren dominieren: Wie lässt sich die allmähliche Leere in den schrumpfenden Städten steuern? Gibt es Möglichkeiten eines geordneten Rückzuges? Kann an den Standorten abgerissen werden, wo es städtebaulich sinnvoll ist und dadurch hilft, perforierte Stadt zu vermeiden? Gute Plan-konzepte sind hierzu schnell gemacht, daran wird es nicht scheitern. Lassen sie sich aber auch realisieren? Ich bin da skeptisch!

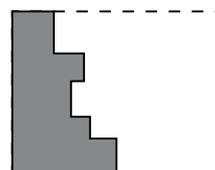


Eins erscheint mir aber sicher: es wird zunehmend – wörtlich gemeint – sichtbar werden, welche Lagen und Bestände dem ständigen ‚Druck‘ nicht mehr gewachsen sein werden. Wir werden – ob wir wollen oder nicht – lernen müssen, Immobilien und ganze Areale/Straßenzüge als ‚Stadtschrott‘, als räumliches Ergebnis der Schrumpfungsprozesse zu akzeptieren.

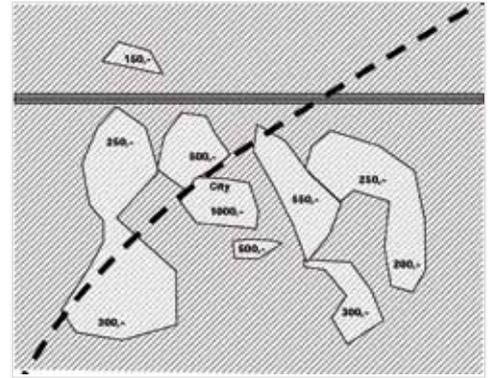
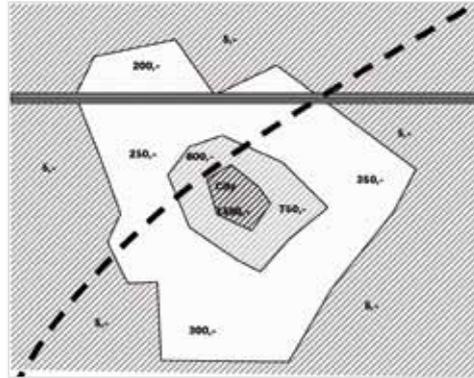
Stadtumbau als wohlgemeinte ‚Therapie‘ ist zunächst die richtige Antwort, wird aber vor dem Hintergrund des zu erwartenden



Perforations- / Fragezeichengebiet



Rückbaugesbiet



enormen quantitativen Ausmaßes und der Tatsache, dass öffentliche Kassen – langfristig betrachtet – wieder knapper werden, weder überall noch nachhaltig diese negative Entwicklung aufhalten können. Wir müssen zudem zunehmend erkennen, dass das deutsche Bodenrecht den geordneten Rückzug keineswegs begünstigt. Im Gegenteil! Die sogenannten ‚Schrottimobilien‘ lassen sich nicht mal so einfach rückbauen. Die Durchsetzung von Abbruchgeboten und entsprechenden Verfügungen ist in der Praxis äußerst schwer. Die ‚Wertfiktion‘ vieler Einzeleigentümer blockiert zudem vielfach die Veräußerungsbereitschaft. Der Bodenmarkt verliert auch seine Korrekturfunktion: keine Erträge, Verzicht auf Investitionen = Herunterfahren der Instandhaltung(sbereitschaft).

Blockaden entstehen auch dadurch, dass – solange kein gerechter Vorteils- und Lastenausgleich im deutschen Bodenrecht vorhanden ist – kaum jemand bereit sein dürfte, zum Vorteil des Nachbarn sein Objekt zuerst abzureißen. Frei nach dem Motto: „Wer sich zuerst bewegt, hat schon verloren.“ Das wirtschaftliche ‚Aussitzen‘ von ‚Schrottimobilien‘ wird im Übrigen auch steuerlich gefördert – man kann jetzt schon seinen Leerstand bei der Grund- und Einkommensteuer mindernd gelten machen. Wird das Objekt dazu noch ordentlich ‚eingemottet‘ (‚Stadtumbauer‘ sprechen von ‚Einmottungsstrategien‘), lässt sich die Sache zunächst noch eine Weile ganz gut ‚ertragen‘.

Ein entscheidender Punkt kommt noch hinzu: Räumliche Steuerung unter Wachstumsbedingungen konnte bislang – im Gegensatz zur Situation in der ‚leeren Stadt‘ – grundsätzlich noch ein wichtiges

‚Schmiermittel‘, nämlich die Umverteilungsmöglichkeit von sicheren Bodenwertzuwächsen (über die man freilich auch kontrovers debattieren kann). Wenn aber keine Wertzuwächse mehr zu generieren sind, fehlt der Stadt dieses ‚natürliche‘ Lenkungsinstrument.



Ich sehe vor diesem schwierigen Umfeld – im Hinblick auf den Boden – drei Aspekte, die in der Stadtumbaudebatte mehr Gewicht erfahren sollten:

1. Vor dem Hintergrund der langfristig zu erwartenden zunehmenden ‚Leere‘ müssen sich die Städte, die davon betroffen sind, darüber klar werden, dass man nicht alle Lagen und alle Objekte retten kann. Es kann nicht jede lärmgeplagte Ausfallstraße, die heute noch überwiegend dem Wohnen dient, in der jetzigen Form erhalten bleiben. Der Lärm bleibt! ‚Potemkin’sche Dörfer‘ an Hauptausfallstraßen – warum eigentlich nicht?! Raumkanten könnte man so erhalten! Macht es wirklich Sinn, Großwohnanlagen der 1960er und 1970er Jahre heute

Fotos aus: Hunger, B.: Wo steht der Stadtumbau Ost – und was kann der Westen davon lernen? In: Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11, 2003, S. 652

(teuer) so ‚aufzupeppen‘, dass sie zwar für einige Jahre ‚überleben‘ können, aber spätestens in der ‚nächsten Runde‘ wieder danieder liegen (wir hatten dies schon einmal in den 1980er Jahren). Die Städte können voraussichtlich nicht alles schultern und gleichzeitig machen. Wir müssen dringlich heute und nicht erst morgen eine Debatte über richtige Prioritäten führen und zwar innerhalb der Fachdisziplin Städtebau und natürlich zusammen mit der Politik. Das ist sicher schmerzlich, aber notwendig!

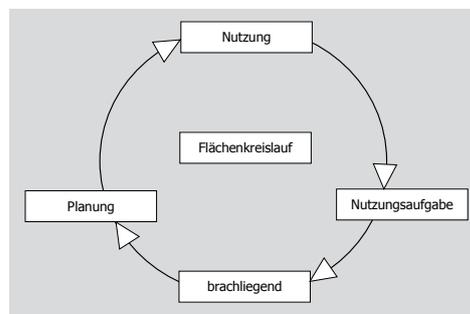
2. Stadtplaner, Liegenschaftler und Stadtpolitiker müssen lernen, Leerstand bzw. ‚Stadtschrott‘ solange bewusst auszuhalten, zu ertragen, bis sich die Immobilienpreise so weit abgesenkt haben (oder gegen null tendieren), dass ein Ankauf der Immobilie für die Kommune ‚erträglich‘ erscheint und nicht auch noch unnötige Mitnahmeeffekte entstehen. Warum? Unter der Prämisse eines unveränderten Bodenrechts verbleibt eigentlich weiterhin nur der (hoheitliche) Zwischenerwerb als Planimplementierungsinstrument. Nicht, dass Sie mich falsch verstehen, dies ist durchaus eine ‚kluge‘ Stadtumbaustategie. Es muss aber aus meiner Sicht eine Debatte über den richtigen Zeitpunkt des Ankaufs und des Einsetzens von Stadtumbau Mitteln geführt werden.

„Gegen den Grundeigentümer, der seinen Boden brach liegen lässt, können kein Gerichtsvollzieher und kein Konkurs etwas ausrichten.“

Zitat: Krüger, H.: Sozialisierung. In: Bettermann, K. A., Nipperdey, H. C., Scheuner, U.: Die Grundrechte. 1958

3. Leerstand und Brachfallen ziehen keinen Eigentumsverlust nach sich. Sie können keinen Eigentümer einer Brachfläche verpflichten, seinen grundstücksbezogenen Pflichten nachzukommen. Auch vor dem Hintergrund einer wirklich funktionierenden Flächenkreislaufwirtschaft muss wieder eine Bodenrechtsdiskussion geführt werden. Ich glaube, dass sich die Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Sinne von Art. 14 GG vor dem Hintergrund stark schrumpfender Städte völlig neu stellt, jedenfalls anders als in Wachs-

tumsphasen. Der Bundesgesetzgeber muss aufgefordert werden, dafür zu sorgen, dass das Städtebaurecht auch für diese großen Herausforderungen umsetzungsfähig bleibt. Hierzu gehören z. B. ein rechtlich im BauGB kodifiziertes Modell eines gerechten Vorteils- / Ausgleichssystem und für Einzelfälle bzw. für besonders schwierige Fälle die Möglichkeit der erweiterten Enteignungsmöglichkeit von Brachen und Schrottimmobilien zur Aneignung der Grundstücke. Die Koppelung des Wohls der Allgemeinheit an den ‚Brachenzustand‘ als eine mögliche Anwendungsvoraussetzung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB reicht hierfür meiner Meinung nicht aus.



Ein Blick ins Gesetz erleichtert bekanntlich die Arbeit: Wir haben im Grundgesetz nicht nur Art. 14, sondern auch Art. 15: „Grund und Boden können zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.“ Dazu ist auch Mut nötig! Das Land NRW hat dies 1997 mit der Bundesratsinitiative zur Einführung des Planungswertausgleichs bewiesen. Zumindest muss es – meine Damen und Herren – gerade auf einer solchen Tagung, die ja bewusst die Debatte über langfristige Perspektiven in den Fokus gerückt hat, erlaubt sein, weitergehende Forderungen anzudeuten. Wann denn sonst, wenn nicht heute!?

Bleiben noch weitere Anforderungen an eine zukünftige Bodenpolitik?

Meine Damen und Herren – seien Sie beruhigt: Nicht jede Stadt in NRW schrumpft; und in vielen Schrumpfstädten wird es in den stabilen, guten Lagen auch weiterhin städtebauliche Neuentwicklungen geben. Die ganz grundsätzlichen ‚alten‘, ‚eigentlichen‘ Bodenfragen (allokative und



# Schlusswort: Zukünftige Aufgaben für das Forum Baulandmanagement NRW

Stefan Raetz – Bürgermeister der Stadt Rheinbach, Vorsitz Forum Baulandmanagement NRW

Wir haben heute viel diskutiert und gelernt. Wir haben einen Einblick in die Praxis erhalten, gerade auch in den Diskussionsbeiträgen. Wir haben die Wissenschaft zu Wort kommen lassen und einen Einblick in die Initiativen und Vorgaben des Landes erhalten – insgesamt also ein sehr breit aufgestelltes Programm dieser Tagung. Es gab viele Wortbeiträge und eine Menge an Input, den wir für unsere weitere Arbeit aufnehmen können. Mein Dank gilt natürlich zunächst allen Referenten dafür, dass sie sich zur Verfügung gestellt und uns hier so viele Informationen gegeben haben.

Fasst man den heutigen Tag zusammen, so wird eines ganz deutlich: Bauland- oder auch Bodenmanagement schadet nicht! Wenn es Nebenwirkungen hat, dann nur positive. Was sind nun unsere zukünftigen Aufgaben im Forum Baulandmanagement? Haben wir überhaupt noch welche? Nach dem heutigen Tag kann man, so glaube ich, ganz klar sagen: Ja, die haben wir! Denn es sind viele Fragen und zahlreiche Hinweise aufgetaucht auf das, was man noch einmal aufgreifen sollte. Dies wird uns dann in Zukunft im Rahmen unserer Werkstattdreihe weiter beschäftigen.

Nach wie vor existieren vielfältige bodenpolitische Herausforderungen in den Kommunen – jedoch mit deutlichen Unterschieden! So findet man weiterhin bedarfsgerechte Baulandausweisung dort, wo noch Wachstum stattfindet, aber man weiß auch, dass dies zukünftig ein Ende haben wird. Aber: Gibt es bereits dort den Rückzug aus der Fläche? Wie gehen diese Kommunen damit um?

Ein weiteres, nach wie vor aktuelles Thema stellt die Nachnutzung innerstädtischer Brachflächen dar, dies haben wir bei fast allen Wortbeiträgen heute gehört. Welche aktuellen Best-Practice-Beispiele existie-



ren hier? Wer geht wie an die Umsetzung? Dies hat sicherlich auch viel mit politischen Rahmenbedingungen zu tun. Darüber hinaus haben wir etwas erfahren über die Zusammenarbeit mit Privaten. Diese ist wichtig, denn oft schaffen wir es als Kommunen nicht allein. Doch: Wen binden wir ein? Welche Modelle gibt es dazu?

Auch das Thema ‚Städtebauliche Verträge‘ ist heute noch einmal in den Fokus gesetzt worden. Die existierenden rechtlichen Rahmenbedingungen machen Mut, es auch anzupacken. Wir haben – z. B. beim Thema ‚Zwischennutzungen‘ – bereits gezeigt, dass wir hier flexibel und sehr innovativ vorgehen können.

Folglich geht es auch weiterhin um die klassischen Fragen des kommunalen Flächenmanagements. Mithilfe der vielen Praxisbeispiele und wissenschaftlichen Expertisen haben wir heute gesehen, wo es in Nordrhein-Westfalen hingehen kann und wo wir stehen.

Wir haben auch gelernt, dass es unterschiedlichste Gründe gibt, warum sich Städte und Gemeinden mit dem Thema Flächenmanagement beschäftigen: Manche aus einer Not, andere dagegen (noch) aus einem gewissen Luxusproblem heraus. Wachstum, Schrumpfung, Brache, Nachnutzung, Abschöpfung, Steuerung – es sind viele verschiedene Gründe, die heute ge-

nannt worden sind. Des Weiteren gibt es unterschiedlichste Ziele, die einzelne Kommunen mithilfe eines Flächenmanagements realisieren wollen. Wichtig hierbei ist: Es existiert kein Patentrezept, jeder muss seinen Weg finden.

Intensiv beschäftigen werden wir uns mit den Ergebnissen der Befragung zum Bodenmanagement, die Herr Dr. Dransfeld uns vorgestellt hat. Zudem – und das wird eine ebenso interessante Diskussion werden – natürlich mit den ‚Boden 2030‘-Thesen.

Einige der Punkte, die aus dem Publikum benannt oder auch in den Vorträgen angesprochen wurden, müssen nun zunächst einmal strukturiert werden, um zu sehen, wo wir eigentlich stehen. Einerseits gewinnt das Thema der stadtreionalen Baulandpolitik, der interkommunalen Kooperation in der Wohnbaulandentwicklung an Bedeutung. Doch: Wie weit sind wir damit? Wie funktioniert die Abstimmung mit den Nachbarstädten? Kommt diese Zusammenarbeit nur auf Druck oder gar aus der Not heraus zustande? Zudem gilt es, den Bodenmarkt weiter zu beobachten. Auch das ist noch einmal von Herrn Dr. Dransfeld betont worden. Bodenpreisdämpfung und Folgekosten sind weiterhin drängende Themen. Was darf hier abgeschöpft werden? Dabei gibt es gewisse Unsicherheiten. Wie sieht die Angemessenheit aus? Die Kausalität der Baulandproduktionskosten ist mehrfach angesprochen worden.

Ein weiterer Aspekt, der uns in Zukunft sicherlich beschäftigen wird, ist die Frage, ob wir uns schon in einer Phase befinden, in der Baulandbeschlüsse, die einmal gefasst worden sind, angepasst werden müssen. Muss hier bereits jetzt der nächste Schritt getan, also sozusagen ‚Baulandbeschlüsse 2.0‘ gefasst werden?

Genauso müssen wir uns mit den neuen auf uns zukommenden Rahmenbedingungen

der kommunalen Baulandpolitik beschäftigen. Vier Punkte sind genannt worden: Erstens der Klimaschutz, der heute eine deutlich wichtigere Rolle spielt als zu den Zeiten, in denen wir uns erstmalig mit Baulandmanagement beschäftigt haben. Zweitens der demographische Wandel, der nun wesentlich näher an uns heran gerückt ist als noch vor zehn, fünfzehn Jahren. Drittens das Thema der angespannten Haushaltslage in den Kommunen und damit der Wirtschaftlichkeit. Und viertens die geänderten und differenzierten Lebensstile. Gesellschaft und Politik spielen hier eine wichtige Rolle.

Ein weiterer Punkt ist die Transparenz in Bezug auf die langfristigen fiskalischen Auswirkungen bodenpolitischer Entscheidungen – diese muss weiter verbessert werden. Lohnt es sich tatsächlich überall, in eine weitere Baulandentwicklung hineinzugehen? Wie sehen die Folgekosten aus?

Auch Aspekte, die bisher noch nicht im Fokus standen, erfordern in Zukunft weiteres Nachdenken: Welche Finanzierungsmechanismen sind bei bestandsorientierten Strategien denkbar? Sind wir nun bereits soweit, dass wir uns über einen Bodenminderwertausgleich statt über eine Abschöpfung unterhalten müssen? Oder sogar eine ‚Abwrackprämie‘ für Grundstückseigentümer als Anreiz zur Brachflächeninnewicklung? Möglicherweise sogar Flächenzertifikate für Flächenneuentwicklung? Darüber hinaus müssen Stadtrückbaustrategien weiter beleuchtet werden: Haben wir hier bereits einen integrierten, strategischen Ansatz gefunden?

Eines wird also deutlich: Wir haben viel zu tun bei der Aufarbeitung dieser Tagung, aber eben auch viele spannende Themen für unsere Werkstattreihe. Denken Sie bitte weiterhin an die Arbeit des Forums und wenn möglich: Machen Sie mit!

# Teilnehmerverzeichnis

## A

Alt, Bettina  
Altenbockum, Annette:

Kreis Steinfurt  
Stadt Essen

## B

Beck, Christel in der  
Bennewitz, Bruno  
Berndgen-Kaiser, Andrea

Stadt Selm  
Stadt Köln  
ILS - Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung  
Bezirksregierung Köln  
Deutscher Städtetag  
Stadt Gladbeck  
Stadt Hamminkeln  
Gemeinde Nordwalde  
Emschergenossenschaft  
Wirtschaftsförderung Wuppertal AöR  
Stadt Bocholt

Bleeker, Helmut  
Blocher, Jürgen  
Böddeker, Ralf  
Boshuven, Manfred  
Brockmeyer, Dietmar  
Brühl, Timo  
Buckardt, Alexander  
Busshoff, Joachim

## C

Cepa, Helmut

Stadt Marl

## D

Dapper, Walter  
Denstorff, Robin  
Devers, Andreas

Stadt Münster  
Stadt Rheinbach  
Ministerium für Bauen und Verkehr  
des Landes NRW  
Stadt Lüdenscheid  
Institut für Bodenmanagement  
Stadt Oberhausen  
Stadt Wesel  
BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW

Dilks, Peter  
Dransfeld, Dr. Egbert  
DreBler, Regina  
Dudda, Günter  
Dworski, Martin

## E

Eilert, Walter  
Erzigkeit, Klaus

RAG AG  
Stadt Minden

## F

Fels, Barbara  
Flügge, Harald  
Fox-Kämper, Runrid

LAG 21 NRW e.V.  
Stadt Heiligenhaus  
ILS - Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung  
Stadt Xanten  
Stadt Leverkusen  
Stadt Nettetal  
Bezirksregierung Arnsberg

Franke, Niklas  
Fricke, Claudia  
Fritzsche, Susanne  
Fröhlich, Peter

## G

Gebert, Bernd  
Geilmann, Ulrich  
George, Klaus  
Gerdes, Frank  
Geßner, Ulrike  
Giesen, Ingrid  
Gismann, Constanze

Stadt Gelsenkirchen  
Gemeinde Alpen  
Stadt Essen  
Stadt Werne  
Stadt Düsseldorf  
Stadt Wesel  
Stadt Bornheim

Glade, Dieter

Stadt Frechen

## H

Hagelstein, Adrienne

Stadt Wesel

Hartmann, Joachim

Stadt Vreden

Heidelmeier, Roland

Stadt Sankt Augustin

Hering, Christian

Bürstädter GrundstücksentwicklungsGmbH

Heyer, Dr. Rolf

LEG Stadtentwicklung

Hinze, Klaus

Stadt Datteln

Hoeft, Doris

Stadt Essen

Holter, Christel

Stadt Willich

Hölzle, Michael

Stadt Ratingen

Hugenberg, Alexandro

Stadt Voerde

Hülser, Hans-Walter

Stadt Krefeld

## I

Iwer, Nicole

Regionalverband Ruhr

## J

Jakob, Christian

Stadt Greven

Jost, Maria

Stadt Gladbeck

## K

Kassubek, Michael

Stadt Wuppertal

Keller, Stephan

Städte- und Gemeindebund NRW

Kemkes, Jochen

Stadt Emmerich am Rhein

Kersten, Thomas

Bundesverband Deutscher Volks- und

Betriebswirte e. V.

Kestermann, Rainer

Bezirksregierung Arnsberg

Klein, Herbert

Stadt Sankt Augustin

Kochanek, Franz

Stadt Bochum

Köppen, Jörg

Stadt Gladbeck

Koschmieder, Peter

Stadt Essen

Kötter, Kirsten

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und

Energie des Landes NRW

Krafzik, Joachim

Stadt Gronau

Krantz, Klaus

Stadt Goch

Krischer, Uwe

Stadt Altena

Kritzler, Wolfgang

Stadt Krefeld

Kröger, Kirsten

Kreis Euskirchen

Künzl, Sebastian

WGZ Immobilien + Treuhand GmbH

Küppers-Ullrich, Evamaria

Ministerium für Bauen und Verkehr des

Landes NRW

Kurowsky, Hans-Joachim

Stadt Hilden

## L

Lennertz, Thomas

BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW

Litzkendorf, Gudrun

Stadt Duisburg

Loke, Wolfgang

Stadt Bochum

## M

Maritzen, Jutta

Rheinhafen Krefeld GmbH & Co KG

Math, Sandra

Stadt Emsdetten

Mauck, Hartwig

Stadt Bochum

Meierjohann, Hartmut	Bezirksregierung Detmold
Meiers, Franz	LEG Stadtentwicklung
Menzel, Martin	Stadt Solingen
Meyer, Christian	Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW
Möhnke, Udo	Stadt Bochum
Müller, Klaus	Stadt Bottrop
Müller, Martina	Gemeinnütziger Spar- und Bauverein Friemersheim
Müller, Jörg	Stadt Menden
Müller-Freckmann, Jennifer	BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW
Müther, Claus Rafael	Stadt Detmold
<b>N</b>	
Niestegge, Diana	Stadt Vreden
<b>O</b>	
Oermann, Dietrich	Stadt Gladbeck
Oste, Frank	Stadt Essen
<b>P</b>	
Peck, Matthias	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW
Peil, Stefan	Stadt Essen
Pelz, Carina	InWis GmbH
Peterburs, Siegfried	Stadt Heiligenhaus
Peveling, Franz-Josef	Harpen Immobilien GmbH
Piniak, Sonja	InWis GmbH
<b>R</b>	
Raetz, Stefan	Stadt Rheinbach / Vorsitz Forum Baulandmanagement NRW
Rapp, Christoph	Ministerium für Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW
Rehfeuter, Thomas	RAG Montan Immobilien
Reinholz, Anette	Stadt Aachen
Reith, Jürgen	Stadt Dormagen
Renetzki, Peter	RAG Montan Immobilien
Reuter, Ruth	Stadt Dinslaken
Rindel, Birgit	Stadt Menden
Rosenkranz, Rainer	Stadt Essen
Rothe, Berthold	Stadt Euskirchen
Rühle, Frank	Stadt Krefeld
Rykers, Stephanie	Stadt Viersen
<b>S</b>	
Sander, Sven	Regionalverband Ruhr
Sbosny, Alexander	ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
Schiefer, Thomas	Stadt Mechernich
Schmidt, Frank	Wirtschaftsförderung Velbert
Schoenen, Hiltrud	Stadt Krefeld

Schubert, Jörg  
Schwamberg, Erich  
Schwarz, Ingo  
Schwarz, Stefan  
Seck, Thomas  
Siebert, Sebastian

Siegers, Norbert  
Singh, Christiane  
Sommerhäuser, Ingeborg

Spring-Ojih, Dorothee im  
Staege, Volker  
Steimann-Menne, Martina  
Stiegen, Heinz  
Streuff, Heinz

## T

Tenfelde, Wilma  
Thelen, Andrea  
Tiepelmann, Reiner  
Trüggelmann, Volker

## U

Uehlecke, Hans-Ulrich  
Ufermann, Claus

## V

Vetter, Frank  
Vogel, Dorothe  
Vogt, Dieter  
Völler, Raphael

## W

Wachs, Dr. Stefan  
Wagner, Jeannette  
Wahle, Klaus  
Werheit, Dr. Martina  
Werkmeister, Lars

Wienberg, Carsten  
Wiesenberger, Nikolaus

Wietfeld, Albert  
Wöltge, Ingo  
Wowra, Andrea  
Wucherpennig, Michael  
Wuschansky, Dr. Bernd

## Z

Zinz, Regine  
Zipter, Detlef  
Zündorf, Paul

Stadt Remscheid  
Stadt Datteln  
Stadt Langenfeld  
Stadt Essen  
Stadt Wuppertal  
StadtRaumKonzept / Koordinierungsstelle  
Forum Baulandmanagement NRW  
WFO - Wirtschaftsförderung Oberhausen GmbH  
Stadt Wülfrath  
Ministerium für Bauen und Verkehr  
des Landes NRW  
Regionalverband Ruhr  
RAG AG  
Stadt Hamm  
Stadt Korschenbroich  
Stadt Rees

Stadt Hattingen  
Stadt Willich  
Stadt Kreuztal  
Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW

Stadt Essen  
Gemeinde Nordwalde

Stadt Gronau  
Stadt Münster  
Stadt Greven  
Stadt Hamm

Stadt Emmerich am Rhein  
Stadt Bonn  
Stadt Meschede  
Stadt Bergisch Gladbach  
ILS - Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung  
Stadt Dormagen  
Ministerium für Bauen und Verkehr  
des Landes NRW  
Stadt Warstein  
Stadt Viersen  
Stadt Essen  
NRW.BANK  
ILS - Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung

Stadt Stuttgart  
Stadt Köln  
Stadt Euskirchen