

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 200 16 112
UBA-FB 000618



**Handlungsansätze zur
Berücksichtigung der Umwelt-,
Aufenthalts- und Lebensqualität
im Rahmen der
Innenentwicklung von Städten
und Gemeinden - Fallstudien**

von

Gérard Hutter
Christiane Westphal
Stefan Siedentop
Gerold Janssen
Bernhard Müller

Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden

und

Michael Vormann
Dieter Ewringmann

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu
Köln (FiFo)

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei
Vorauszahlung von 10,00 €
durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 432 765-104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Wolframstraße 95-96,
12105 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.3 P
Regine Dickow-Hahn

Berlin, Oktober 2004

Vorwort des Umweltbundesamtes

Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensbedingungen im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden – Fallstudien

Der vorliegende Bericht „Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensbedingungen im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden – Fallstudien“, stellt die Ergebnisse eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens im Auftrag des Umweltbundesamtes dar, das vom Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. in Zusammenarbeit mit dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln bearbeitet wurde. Das Forschungsvorhaben wurde im September 2002 abgeschlossen.

Die Ausführungen zu den verfügbaren Instrumenten des BauGB beziehen sich deshalb auf die damals gültige Fassung vom 27. August 1997. Die inzwischen erfolgte Novellierung des BauGB hat jedoch keine Auswirkungen auf die grundsätzlichen Aussagen dieses Berichts zur Wirksamkeit des Instrumentariums. Die Erörterungen der voraussichtlichen Auswirkungen der Novellierung des BauGB und die daraus abgeleiteten Empfehlungen basieren auf dem Stand der Fachdiskussion bis September 2002.

Entsprechendes gilt für den Erkenntnisstand und die Empfehlungen zu den finanzpolitischen Instrumenten in diesem Bericht. Sie basieren ebenfalls auf dem Diskussionsstand des Jahres 2002.

Aufbauend auf diesen Forschungsergebnissen und weiteren Untersuchungen hat das Umweltbundesamt im Jahr 2003 ein Strategiepapier zum Thema „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr“ erarbeitet mit einer Analyse der Ausgangssituation, Handlungszielen und Maßnahmenempfehlungen. Ein begleitender ausführlicher Materialienband enthält die Begründung für die Maßnahmenempfehlungen des Umweltbundesamtes sowie weitere planerische, ökonomische und rechtliche Hintergrundinformationen.

Das Strategiepapier des Umweltbundesamtes ist im Jahr 2004 in der Reihe „Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung“ im Erich Schmidt Verlag erschienen, der Materialienband wurde in der Reihe UBA-Texte, Band 90/03, veröffentlicht.

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer: UBA-FB	2.	3.
4. Titel des Berichts: Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden – Fallstudien		
5. Autoren, Namen, Vornamen: Hutter, Gérard; Westphal, Christiane; Siedentop, Stefan; Janssen, Gerold; Müller, Bernhard; Vormann, Michael; Ewringmann, Dieter; unter Mitarbeit von Rößler, Stefanie; Reinke, Markus; Jung, Martina.	8. Abschlussdatum: 30.09.2002	
	9. Veröffentlichungsdatum:	
6. Durchführende Institutionen (Name, Adresse): Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR) Weberplatz 1, 1217 Dresden Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo), Zülpicher Str. 182, 50937 Köln	10. UFOPLAN-Nr.: 200 16 112	
	11. Seitenzahl: 386 (42+ 344)	
	12. Literaturangaben: 403	
7. Fördernde Institution (Name, Adresse): Umweltbundesamt, Bismarckplatz 1, 14193 Berlin	13. Tabellen: 54	
	14. Abbildungen: 20	
	15. Zusätzliche Angaben: -	
16. Kurzfassung: Der Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs soll bis zum Jahr 2020 von derzeit 129 auf 30 Hektar pro Tag zurückgeführt werden. Hierfür müssen mehr Kommunen als bisher von expansiven Strategien zur qualitativen Innenentwicklung übergehen. Das Bauen im Bestand bewegt sich in weit stärkerem Maße in einem Geflecht von Abhängigkeiten und lokalen Konflikten als das Bauen auf der „grünen Wiese“. Qualitative Innenentwicklung ist deshalb eine strategische Herausforderung für Städte und Gemeinden. Innenentwicklung erfordert ein Bekenntnis der Kommunen zu zwei Hauptzielen einer nachhaltigen Entwicklung: Vermeidung von Bauvorhaben im Außenbereich und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Bestands. Planerische Kernprobleme einer bestandsorientierten Entwicklung können durch punktuelle Verbesserungen beim Einsatz der bewährten kommunalen Instrumente städtebaulicher Planung sowie des Natur- und Umweltschutzes, der Verkehrsentwicklung, der Lärminderung und der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen gelöst werden. Wettbewerbsstrategien für den Bestand ermöglichen eine zielgruppenorientierte Verknüpfung einzelner Planungsansätze. Entscheidend ist weiterhin die Flankierung kommunaler Strategien der qualitativen Innenentwicklung durch Reformen der finanzpolitischen Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden. In dem Vorhaben werden konkrete Ansätze zur Reform des Gemeindefinanzsystems entwickelt (Steuern, Gebühren, Beiträge, Wohnungsbauförderung und Städtebauförderung u. a.) sowie die Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte empfohlen.		
17. Schlagwörter: Innenentwicklung, Städtebauliche Planung, Natur- und Umweltschutz, Lärminderungsplanung, Mobilisierung, Wohnungs- und Städtebauförderung, Gemeindesteuersystem, Gebühren und Beiträge.		
18. Preis:	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report No.: UBA-FB	2.	3.
4. Report Title: Instruments for Inward Urban Development – Case Studies		
5. Authors, Family Names, First Names: Hutter, Gérard; Westphal, Christiane; Siedentop, Stefan; Janssen, Gerold; Müller, Bernhard; Vormann, Michael; Ewringmann, Dieter; in collaboration with: Rößler, Stefanie; Reinke, Markus; Jung, Martina.	8. Report Date: 30.09.2002	
	9. Publication Date:	
6. Performing Organisations (Name, Address): Institute of Ecological and Regional Development (IOER) Weberplatz 1, 1217 Dresden Cologne Center for Public Finance (FiFo) (FiFo), Zülpicher Str. 182, 50937 Köln	10. UFOPLAN-Ref. No.: 200 16 112	
	11. No. of Pages: 386 (42+344)	
	12. No. of References: 403	
7. Sponsoring Agency (Name, Address): Umweltbundesamt, Bismarckplatz 1, 14193 Berlin	13. No. of Tables: 54	
	14. No. of Figures: 20	
	15. Supplementary Notes:	
16. Abstract: <p>Growth of areas for residential development and traffic should be reduced from its present 129 hectares a day to 30 a day in 2020. The realisation of this target, which is a matter of national policy, requires that local authorities change from pursuing expansive strategies to ones that mean improvements inside areas which have already been developed. Construction in such areas of existing stock involves navigation through structures characterised by local controversies and relationships much more than does construction on green field sites. Thus, improvements inside areas which have already been developed represents a strategic challenge for local authorities, requiring that they acknowledge their commitment to two main aims of sustainable development, which are avoiding construction in outlying areas, and making the existing stock more competitive. The central problems for planners involved in stock-oriented urban development can be solved by localised improvements in the application of the tried and trusted town planning instruments, environmental protection and conservation, transport development, noise reduction and mobilisation of the potential offered by interior development. Competitive strategies for the enhancement of areas already developed make it possible to establish interconnections between target groups in the planning process. The reform of the finance policy environment remains decisive as a supporting instrument for local authorities involved in interior development strategies. The project looked at and worked out the concrete steps to be taken in the course of a reform of local authority finance (taxes, charges, contributions, housing and urban development funding, and so on), and recommended the introduction of tradable area development permits.</p>		
17. Keywords: Inward urban development, town planning instruments, environmental protection and conservation, noise reduction, mobilisation, housing and urban development funding, local authority taxes, charges and contributions.		
18. Price:	19.	20.

Inhaltsübersicht

Kurzfassung	XXIII
Executive Summary	XXXIII
A Einführung	1
B Instrumente und Methoden der kommunalen Planung	7
1 Elemente einer kommunalen Strategie der qualitativen Innenentwicklung...7	
2 Die kommunalen Planungsinstrumente und Methoden im Einzelnen	25
3 Fallstudien zu den Städten Dresden, Münster, Leipzig und Monheim	137
4 Schlussfolgerungen für die kommunale Planung.....	211
C Finanzpolitische Rahmenbedingungen der Innenentwicklung	215
1 Einleitung und Gang der Untersuchung	215
2 Der Untersuchungsansatz: Aussagemöglichkeiten und Grenzen	217
3 Die Akteure und ihr Verhalten – Ausgangshypothesen	221
4 Die finanzpolitische Anreizkonstellation und die sie konstituierenden finanzpolitischen Instrumente	230
5 Optionen zur flächenschonenden Ausgestaltung des finanzpolitischen Instrumentariums	289
6 Zusammenfassung und Empfehlungen zur Ausgestaltung des finanzpolitischen Instrumentariums	311
Literatur	319
Verzeichnis der Gesprächspartner	341
Verzeichnis der Mitglieder des begleitenden Arbeitskreises	343

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XVII
Tabellenverzeichnis	XVIII
Abkürzungsverzeichnis	XX
Kurzfassung	XXIII
Executive Summary	XXXIII
A Einführung	1
B Instrumente und Methoden der kommunalen Planung	7
1 Elemente einer Strategie der qualitativen Innenentwicklung	7
1.1 Ziele und Kriterien einer qualitativen Innenentwicklung	7
1.1.1 Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung	9
1.1.2 Angemessene bauliche Dichte	10
1.1.3 Hohe Qualität des Wohn- und Arbeitsumfelds	12
1.1.4 Nutzungsmischung	13
1.1.5 Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung	15
1.2 Zwei-Ebenen-Modell kommunaler Handlungsstrategien	16
1.3 Kommunale Planungsinstrumente und Methoden	18

2	Die kommunalen Planungsinstrumente und Methoden im Einzelnen ..	25
2.1	Städtebauliche Planung	25
2.1.1	Bauplanungsrechtliche Rahmenbedingungen	26
2.1.1.1	Baurechtliche Definition von Plangebieten, Innen- und Außenbereich	26
2.1.1.2	Bodenschutzklausel	27
2.1.1.3	Baunutzungsverordnung	28
2.1.2	Informelle städtebauliche Pläne	29
2.1.2.1	Stadtentwicklungsplan	30
2.1.2.2	Dichtemodell.....	36
2.1.3	Baulandpotenzialmodell.....	46
2.1.4	Bauleitplanerische Instrumente	51
2.1.4.1	Flächennutzungsplan	53
2.1.4.2	Bebauungsplan	58
2.1.4.3	Vorhabenbezogener Bebauungsplan.....	64
2.1.5	Instrumente des Besonderen Städtebaurechts.....	67
2.1.5.1	Städtebauliche Sanierungsmaßnahme	68
2.1.5.2	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	70
2.2	Planungsinstrumente des Natur- und Umweltschutzes	75
2.2.1	Instrumente der Landschaftsplanung	78
2.2.1.1	Landschaftsplan	78
2.2.1.2	Grünordnungsplan.....	85
2.2.2	UVP in der Bauleitplanung	87
2.2.2.1	UVP-Pflicht für Flächennutzungspläne?	88
2.2.2.2	UVP in der Bebauungsplanung.....	90
2.2.2.3	Freiwillige kommunale UVP	91
2.2.3	Eingriffsregelung nach dem Baugesetzbuch.....	93
2.2.4	Freiraumversorgungsanalyse	98

2.3	Instrumente der Verkehrsentwicklung	104
2.3.1	Verkehrsentwicklungsplan.....	105
2.3.2	Nahverkehrsplan.....	107
	<i>Exkurs:</i> Autoarme und autofreie Stadtquartiere	109
2.4	Lärminderungsplanung	112
2.5	Instrumente zur Mobilisierung von Flächen	117
2.5.1	Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse	118
2.5.2	Baulücken- und Baulandkataster	120
2.5.3	Beratung von Grundstückseigentümern und Nutzungs- interessenten	125
2.5.4	Baulandbörsen	127
2.5.5	Baulückenprogramme und Baugebote.....	128
2.6	Indikatoren gestützte Erfolgskontrolle kommunaler Handlungsziele ..	133

3 Fallstudien zu den Städten Dresden, Münster, Leipzig und Monheim 137

3.1	Postulate und Hauptergebnisse der Fallstudien im Überblick	141
3.1.1	Lokalspezifisches Leitbild der Innenentwicklung bestimmen	142
3.1.2	Konkrete strategische Planaussagen formulieren und anwenden...	144
3.1.3	Strategische Projekte sowohl pro- als auch reaktiv steuern	146
3.1.4	Planerische Instrumente innerhalb der bestehenden finanz- politischen Rahmenbedingungen optimal einsetzen.....	149
3.1.5	Fazit	151
3.2	Fallstudie Dresden: „Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung als komplexer Gesamtzusammenhang“	153
3.2.1	Leitbildebene und strategische Planungsansätze	153
3.2.1.1	Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Stadt Dresden	153
3.2.1.2	Schutz der Elbwiesen durch formelle Instrumente und kulturelle In-Wert-Setzung	157
3.2.2	Strategische Projekte und Ressourcen	159
3.2.2.1	Das Projekt „Grün auf Zeit“	159
3.2.2.2	Das Gewerbegebiet Coschütz-Gittersee	162
3.2.3	Fazit	166
3.3	Fallstudie Münster: „Angemessene bauliche Dichte in einer west- deutschen Großstadt“	168
3.3.1	Leitbildebene und strategische Planungsansätze	168
3.3.1.1	Die Studie „Neues Wohnen im Bestand“	168
3.3.1.2	Integration sektoraler und querschnittsorientierter Planungen – „Neues Wohnen im Bestand“ im gesamtplanerischen Kontext	174
3.3.2	Strategische Projekte und Ressourcen	179
3.3.2.1	Das Nachverdichtungsprojekt „Quartier Von-Witzleben-Straße“ ..	179
3.3.2.2	Der „Kreativkai“	182
3.3.3	Fazit	186

3.4	Fallstudie Leipzig: „Angemessene bauliche Dichte in einer ostdeutschen Großstadt“	188
3.4.1	Leitbildebene und strategische Planungsansätze	188
3.4.1.1	Der Stadtentwicklungsplan „Wohnungsbau und Stadterneuerung“ (STEP)	189
3.4.1.2	Der stadtteilbezogene Maßnahmeplan „Gohlis-Süd“	195
3.4.2	Ressourcen und Institutionen	198
3.4.2.1	Der Förderschwerpunkt Leipzig-Plagwitz	198
3.4.2.2	Der „Beirat für integrierte Stadtteilentwicklung“	201
3.4.3	Fazit	202
3.5	Fallstudie Monheim: „Qualitative Innenentwicklung in einer Mittelstadt“	204
3.5.1	Leitbildebene und strategische Planungsansätze	205
3.5.1.1	Das Zielkonzept 2020	205
3.5.1.2	Das „Berliner Viertel“ als planerischer Handlungsschwerpunkt....	206
3.5.2	Projekte und Ressourcen: Das „Berliner Viertel“ als Förderschwerpunkt	209
3.5.3	Fazit	210
4	Schlussfolgerungen für die kommunale Planung	211

C	Finanzpolitische Rahmenbedingungen der Innenentwicklung	215
1	Einleitung und Gang der Untersuchung	215
2	Der Untersuchungsansatz: Aussagemöglichkeiten und -grenzen	217
3	Die Akteure und ihr Verhalten - Ausgangshypothesen	221
3.1	Die Angebotsseite: Flächenausweisungen	221
3.2	Die Nachfrageseite: Flächennutzung und Versiegelung	226
4	Die finanzpolitische Anreizkonstellation und die sie konstituierenden finanzpolitischen Instrumente	230
4.1	Die finanzpolitischen Instrumenttypen	230
4.2	Bewertungsgrundlagen	231
4.3	Finanzpolitische Anreizstruktur der Ausweisungsakteure (Angebotsseite)	232
4.3.1	Struktur, Ziele und Zuweisungsarten des Kommunalen Finanzausgleichs	232
4.3.2	Das Ausgleichsverfahren	234
4.3.3	Der Kommunale Finanzausgleich in den Beispielländern	236
4.3.4	Das kommunale Steuersystem	237
4.3.5	Bewertung und Interdependenzen	238

4.4	Finanzpolitische Anreizstruktur der Flächennutzungsakteure (Nachfrageseite)	239
4.4.1	Die Förderprogramme von Bund und Ländern	239
4.4.1.1	Wohnungsbauförderung.....	239
4.4.1.1.1	<i>Sozialer Wohnungsbau</i>	240
4.4.1.1.1.1	<i>Sozialer Wohnungsbau im Freistaat Sachsen</i>	242
4.4.1.1.1.2	<i>Sozialer Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen</i>	243
4.4.1.1.2	<i>Eigenheimzulage</i>	246
4.4.1.1.3	<i>Investitionszulage</i>	249
4.4.1.1.4	<i>Die Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)</i>	250
4.4.1.1.5	<i>Bausparförderung</i>	251
4.4.1.1.5.1	<i>Wohnungsbauprämie</i>	251
4.4.1.1.5.2	<i>Arbeitnehmer-Sparzulage</i>	252
4.4.1.1.6	<i>Wohngeld</i>	253
4.4.1.2	Die Städtebauförderung	254
4.4.1.2.1	<i>Städtebauförderung im Freistaat Sachsen</i>	256
4.4.1.2.2	<i>Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen</i>	258
4.4.1.3	Sonstige Förderinstrumente mit Flächenrelevanz	260
4.4.1.3.1	<i>Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“</i>	260
4.4.1.3.2	<i>Gemeindeverkehrsfinanzierung</i>	261
4.4.1.3.3	<i>Entfernungspauschale / Kilometergeld</i>	262
4.4.1.4	Kommunale Förderinstrumente.....	263
4.4.2	„Negative Anreizinstrumente“ (Steuern, Gebühren und Beiträge) ...	268
4.4.2.1	Grundsteuer	268
4.4.2.2	Kfz-Steuer	270
4.4.2.3	Mineralölsteuer.....	271
4.4.2.4	Naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe / Ersatzgeld.....	272
4.4.2.5	Erschließungs- und Straßenbaubeiträge	272
4.4.2.6	Kanalbaubeiträge	274
4.4.2.7	Niederschlagswassergebühren mit Versiegelungsfaktor.....	276
4.4.2.8	Stellplatzablöse	277

4.5	Eine zusammenfassende Bewertung des bestehenden finanzpolitischen Anreizsystems	279
4.5.1	Die Angebotsseite.....	279
4.5.2	Die Nachfrageseite	280
4.5.2.1	Die individuellen Flächenwirkungen der finanzpolitischen Instrumente	280
4.5.2.1.1	<i>Die Wohnungsbauförderung</i>	280
4.5.2.1.2	<i>Die Städtebauförderung</i>	282
4.5.2.1.3	<i>Weitere flächenrelevante Transfers und Abgaben</i>	284
4.5.2.2	Die Anreizkonstellationen für die einzelnen Nachfragegruppen ...	285
4.5.2.2.1	<i>Private Bauherren</i>	285
4.5.2.2.2	<i>Wohnungsbaugesellschaften</i>	286
4.5.2.2.3	<i>Träger von Gewerbe- und Industriebauten</i>	287
4.5.2.2.4	<i>Öffentliche Nachfrager</i>	287
4.5.3	Eine zusammenfassende Bewertung	288
5	Optionen zur flächenschonend(er)en Ausgestaltung des finanzpolitischen Instrumentariums	289
5.1	Ausgestaltungsoptionen für die Angebotsseite	289
5.1.1	Handelbare Flächenausweisungsrechte (Quantitative Ausweisungsrestriktionen)	290
5.1.2	Finanzielle Anreize für die Vorhaltung von Freiflächen	292
5.1.2.1	Finanzielle Anreize im Kommunalen Finanzausgleich i. e. S.	293
5.1.2.2	Finanzielle Anreize außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs i. e. S.	295
5.1.3	Weitere Bemerkungen zur Anreizsituation der Angebotsseite	297

5.2	Ausgestaltungsoptionen für die Nachfrageseite	298
5.2.1	Private Bauherren.....	298
5.2.1.1	Wohnungsbauförderung – Eigenheimzulage.....	298
5.2.1.2	Transfers und Abgaben im Verkehrsbereich	300
5.2.1.3	Grundsteuer	301
5.2.1.3.1	<i>Gesamtlösungen zur Reform der Grundsteuer</i>	301
5.2.1.3.1.1	<i>Kombinierte Bodenflächen- und Bodenwertsteuer des Difu, Berlin</i>	301
5.2.1.3.1.2	<i>Flächennutzungssteuer nach Bizer/ Lang</i>	302
5.2.1.3.2	<i>Teillösungen zur Reform bzw. Ergänzung der Grundsteuer</i>	304
5.2.1.3.3	<i>Wirkungsinterdependenzen</i>	308
5.2.2	Wohnungsbaugesellschaften.....	308
5.2.3	Träger von Gewerbe- und Industriebauten.....	309
5.2.4	Öffentliche Bauträger	310
6	Zusammenfassung und Empfehlungen zur Ausgestaltung des finanzpolitischen Instrumentariums	311
6.1	Zusammenfassende Schlussfolgerungen	311
6.2	Empfehlungen	317
	Literatur	319
	Verzeichnis der Gesprächspartner	341
	Verzeichnis der Mitglieder des begleitenden Arbeitskreises	343

Abbildungsverzeichnis

Abbildung A. 1	Vorgehen	5
Abbildung B. 1	Ziele und Qualitätskriterien der Innenentwicklung	8
Abbildung B. 2	Zwei-Ebenen-Modell kommunaler Handlungsstrategien	17
Abbildung B. 3	Kommunale Planungsinstrumente und -methoden der Innenentwicklung	19
Abbildung B. 4	Alternative Dichteszenarien	39
Abbildung B. 5	Umnutzung von Kasernengebäuden im Stadtteil Freiburg-Vauban	72
Abbildung B. 6	Landschaftsplan Leipzig: "Versorgungsgrad der Ortsteile mit Grünflächen" (Ausschnitt)	84
Abbildung B. 7	Bilanzierung der wohnstandortnahen Freiraumversorgung am Beispiel der Stadt Dresden	99
Abbildung B. 8	Blockbezogene Darstellung der Freiraumversorgung in Berlin	103
Abbildung B. 9	Querbezüge der Lärminderungsplanung zu anderen Planungen	112
Abbildung B. 10	Baulückenkataster Bamberg (Ausschnitt)	125
Abbildung B. 11	Verfahrensablauf Baulückenaktion Köln „Positiver Verlauf“	130
Abbildung B. 12	Verfahrensablauf Baulückenaktion Köln „Negativer Verlauf“	131
Abbildung B. 13	Untersuchungsablauf der Studie „ <i>Neues Wohnen im Bestand</i> “ der Stadt Münster	171
Abbildung B. 14	Integration sektoraler Planungen und querschnittsorientierter Planungen der Stadt Münster	177
Abbildung B. 15	Realisierte Bebauung im Rahmen der Nachverdichtungsmaßnahme „ <i>Quartier Von-Witzleben-Straße</i> “ der Stadt Münster	180
Abbildung B. 16	Übersicht Stadterneuerungsstrategie „ <i>Neue Gründerzeit</i> “ der Stadt Leipzig	190
Abbildung C. 1	Untersuchungsperspektive der finanzwissenschaftlichen Analyse	218
Abbildung C. 2	Die Einteilung der finanzpolitischen Anreize	231
Abbildung C. 3	Programme und Programmmittel nach Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2001	254

Tabellenverzeichnis

Tabelle B. 1	Die untersuchten Praxisbeispiele im Überblick	23
Tabelle B. 2	Stadtökologische Orientierungswerte für verschiedene Baugebiete und Stadträume (bezogen auf Nettobauland)	40
Tabelle B. 3	Siedlungstypen des Dichtmodells Karlsruhe	43
Tabelle B. 4	Kriteriensystem für die Bewertung der Schutzwürdigkeit des aktuellen Freiflächenbestandes	48
Tabelle B. 5	Kriterien für die Verdichtungseignung – Beispiel Geschossflächenzahl	50
Tabelle B. 6	Wohn- und Mischflächentypologie des FNP Flensburg	57
Tabelle B. 7	Prioritäten für die Inanspruchnahme von Wohnbauflächen im FNP Flensburg	57
Tabelle B. 8	Städtebauliche Kennwerte Freiburg Vauban	73
Tabelle B. 9	Landschaftsbildtypen und ihre Bedeutung für die Freiraum- und Erholungsvorsorge im Landschaftsplan Leipzig	83
Tabelle B. 10	Richtwerte für die Freiraumversorgung nach Nohl, Zekom 1995	100
Tabelle B. 11	Richtwerte für die Freiraumversorgung nach Konferenz der Gartenbauamtsleiter beim Deutschen Städtetag 1973	100
Tabelle B. 12	Richtwerte für die Freiraumversorgung der Stadt Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie 1996	102
Tabelle B. 13	Maßnahmen zur Minderung von Straßenverkehrsgläuschen und ihre Einflussgrößen	115
Tabelle B. 14	Baulandtypisierung nach Schmidt-Eichstaedt	122
Tabelle B. 15	Baulückentypisierung nach Dieterich	122
Tabelle B. 16	Baulückenerhebung Rottenburg am Neckar	128
Tabelle B. 17	Strategisches und nicht strategisches Denken	137
Tabelle B. 18	Handlungsfelder der Landschafts- und Stadtstruktur der Stadt Dresden	155
Tabelle B. 19	Siedlungsstrukturtypen bei der Ermittlung des Nachverdichtungspotenzials der Studie „ <i>Neues Wohnen im Bestand</i> “ der Stadt Münster	172
Tabelle B. 20	Einsatz von Fördermitteln zur Realisierung des „ <i>Kreativkais</i> “, Stadt Münster	184
Tabelle B. 21	Durch öffentliche Investitionen induzierte private Investitionen am „ <i>Kreativkai</i> “, Stadt Münster	185
Tabelle B. 22	Wohnungslieferstand in Leipzig nach Baualter-Segmenten und Sanierungsgrad	189
Tabelle B. 23	Einsatz von Städtebaufördermitteln in Leipzig-Plagwitz	199
Tabelle C. 1	Einnahmenquellen der westdeutschen Kommunen im Jahr 2000 in Mrd. DM	223
Tabelle C. 2	Die kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2000 in Mrd. DM	224
Tabelle C. 3	Bewertungsraster der finanzpolitischen Analyse	231
Tabelle C. 4	Umfang der Zuweisungen aller Bundesländer an ihre Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 1998	234
Tabelle C. 5	Die Steuerverbände in den Beispielländern Sachsen und Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000	235
Tabelle C. 6	Eckdaten der Kommunalen Finanzausgleiche in Sachsen und Nordrhein-Westfalen	237
Tabelle C. 7	Eingesetzte Finanzmittel der Wohnungsbauförderung NRW in den Jahren 1999 und 2001	246

Tabelle C. 8	Verwendung der eingesetzten Wohnungsbaufördermittel NRW 1999 und 2001	246
Tabelle C. 9	Die Verteilung der Wohnungsbauförderung auf Neubau und Bestand im Jahr 2001	246
Tabelle C. 10	Die erstmalige Förderung nach der Eigenheimzulage	249
Tabelle C. 11	Zusatzbegünstigung durch Eigenheimzulage	249
Tabelle C. 12	Die Förderung des Wohnungsbaus nach dem Investitionszulagengesetz in Mio. DM für das Jahr 2000	250
Tabelle C. 13	Aufteilung der Bundesfördermittel im Programm „ <i>Stadtumbau Ost</i> “ im Jahr 2002	256
Tabelle C. 14	Städtebauförderungsprogramme in Sachsen	257
Tabelle C. 15	Eingesetzte Mittel in der städtebaulichen Erneuerung Sachsens	257
Tabelle C. 16	Fördermaßnahmen und -höhe im Entsiegelungs- und Begrünungsprogramm der Stadt Münster	266
Tabelle C. 17	Grundsteueraufkommen im Jahr 2000	269
Tabelle C. 18	Anteil des Grundsteueraufkommens an den Gemeindesteuereinnahmen im Jahr 2000	270
Tabelle C. 19	Das Mineralölsteueraufkommen in den Jahren 1995-2001	271
Tabelle C. 20	Gesamtanteil der Beitragspflichtigen an investiven Straßenbaukosten nach der erstmaligen Erstellung	273
Tabelle C. 21	Bestimmung der Nutzungsfaktoren	274
Tabelle C. 22	Bestimmungsgrundlagen der Kanalbaubeiträge in Monheim und Münster	275
Tabelle C. 23	Belastung eines 1000 qm großen Grundstücks mit Kanalbaubeiträgen in einem Industriegebiet bei unterschiedlicher Bebaubarkeit	276
Tabelle C. 24	Jährliche Belastungshöhen der Niederschlagswassergebühren in den Fallstudienkommunen	277
Tabelle C. 25	Die Stellplatzablösebeträge in den Fallstudienkommunen	278
Tabelle C. 26	Die finanziellen Anreize der Stellplatzablösebeträge in den Fallstudienkommunen	278
Tabelle C. 27	Flächenwirkungen der Förderinstrumente des Wohnungsbaus	281
Tabelle C. 28	Flächenwirkungen der Städtebauförderung und anderer finanzpolitischer Instrumente	283
Tabelle C. 29	Die finanzpolitischen Instrumente und ihre Adressaten	285
Tabelle C. 30	Flächennutzung und Besteuerung im Rahmen der Flächennutzungssteuer nach Bizer, Lang	303
Tabelle C. 31	Übersicht der finanzpolitischen Reformvorschläge	317

Abkürzungsverzeichnis

ADS	Arbeitsgemeinschaft deutscher Sanierungs- und Entwicklungsträger
AIV	Architekten- und Ingenieur-Verein zu Berlin
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
ASW	Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung der Stadt Leipzig
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz (Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung)
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BbgNatSchG	Brandenburgisches Naturschutzgesetz
BBR	Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung
BDA	Bund Deutscher Architekten
BDLA	Bund Deutscher Landschaftsarchitekten
BFF	Biotopflächenfaktor
BfLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
B-Plan	Bebauungsplan
BR	Bezirksregierung
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht
Db	Dezibel
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DISP	Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

DSL-Bank	Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
FNP	Flächennutzungsplan
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz
GIS	Geoinformationssystem
GOP	Grünordnungsplan
GRZ	Grundflächenzahl
ha	Hektar
HLT	Gesellschaft für Forschung Planung Entwicklung mbH
HmbNatSchG	Hamburgisches Naturschutzgesetz
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen
INSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
IÖR	Institut für ökologische Raumentwicklung
IRS	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
IWU	Institut Wohnen und Umwelt GmbH
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Kfz	Kraftfahrzeug
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
LG	Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen
LPflegG	Landschaftspflegegesetz Schleswig-Holstein
LPflG	Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz

MBW	Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen
MIFAS	Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MSKS	Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
MSWKS	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg
MVV	Münchner Verkehrsverbund
MWMTV	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
NatSchGBln	Berliner Naturschutzgesetz
NVK	Nachbarschaftsverband Karlsruhe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Pkw	Personenkraftwagen
RFK	Raumfunktionales Konzept Münster
ROG	Raumordnungsgesetz
SächsNatSchG	Sächsisches Naturschutzgesetz
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Inneren
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SRL	Vereinigung für Stadt-, Regional und Landesplanung
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
STEP	Stadtentwicklungsplan Leipzig
StMLU	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
UBA	Umweltbundesamt
UPR	Zeitschrift Umwelt- und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VDV	Verband Deutscher Vermessungsingenieure
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
VEP	Vorhaben- und Erschließungsplan
VwVfg	Verwaltungsverfahrensgesetz
WGM	Wohnungsgesellschaft Münsterland
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung

Kurzfassung

Das Ziel einer drastischen Reduktion des Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachses wurde mit dem Beschluss des Bundeskabinetts zur Nachhaltigkeitsstrategie „*Perspektive Deutschland*“ im April 2002 zu einem zentralen bundespolitischen Ziel erklärt. Danach soll der Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs bis zum Jahr 2020 von derzeit 129 auf 30 Hektar pro Tag zurückgeführt werden. Hierfür müssen mehr Kommunen als bisher von expansiven Strategien der Stadtentwicklung zur *bestandsorientierten Innenentwicklung* übergehen. Innenentwicklung liegt auch im eigenen kommunalen Interesse, da sie sowohl die ökonomische Effizienz als auch die Attraktivität der bestehenden Siedlungsstrukturen fördert.

Qualitative Innenentwicklung ist eine strategische Herausforderung für Bund und Länder, vor allem aber für die Kommunen. Das Bauen im Bestand bewegt sich in weit stärkerem Maße in einem Geflecht von Abhängigkeiten und lokalen Konflikten als das Bauen auf der „*grünen Wiese*“. Hieraus resultieren neue Anforderungen an das Planungshandeln der Kommunen sowie an den Einsatz finanzpolitischer Instrumente:

- Innenentwicklung erfordert ein Bekenntnis der Kommunen zu zwei Hauptzielen einer nachhaltigen Entwicklung: Vermeidung von Bauvorhaben im Außenbereich und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Bestands; Handlungsansätze der Innenentwicklung sind dabei anhand von fünf Qualitätskriterien zu beurteilen.
- Planerische Kernprobleme einer bestandsorientierten Entwicklung können durch punktuelle Verbesserungen beim Einsatz der bewährten kommunalen Instrumente städtebaulicher und umweltbezogener Planung, der Verkehrsentwicklung, der Lärminderung und der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen gelöst werden. Wettbewerbsstrategien für den Bestand ermöglichen eine zielgruppenorientierte Verknüpfung einzelner Planungsansätze der Innenentwicklung.
- Entscheidend ist weiterhin die Flankierung kommunaler Strategien der qualitativen Innenentwicklung durch Reformen der finanzpolitischen Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden.

Die folgenden Ausführungen vertiefen diesen Überblick über die Ergebnisse des Forschungsvorhabens und zeigen konkrete Handlungsansätze zur Planung und Realisierung einer qualitativen Innenentwicklung auf, die sich an Kommunen, Länder und Bund richten.

1 Ziele und Qualitätskriterien der Innenentwicklung

Innenentwicklung beruht auf einer grundlegenden Prioritätensetzung der Kommunen, den besiedelten Bereich gegenüber dem Außenbereich vorrangig zu entwickeln und qualitativ aufzuwerten. Sie erfordert damit die Vermeidung von Bauvorhaben im Außenbereich. Innenentwicklung umfasst jedoch weit mehr als konventionelle Maßnahmen der „*Baulückenschließung*“, „*Nachverdichtung*“ und des „*Brachflächenrecycling*“. Denn verdichtete Siedlungsformen im Bestand haben nur dann als Alternative zu Bauvorhaben im Außenbereich eine Chance, wenn Innenentwicklung den Siedlungsbestand ökologisch und sozial aufwertet. Neben der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist daher die Steigerung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit des Bestands ein wesentliches Ziel der Innenentwicklung. Damit ist Innenentwicklung nicht

nur ein Konzept für Verdichtungsräume mit Wachstumsdruck, sondern gleichermaßen bedeutsam für schrumpfende Stadtteile oder Städte in West- und Ostdeutschland (vgl. folgende Abbildung).



Um sowohl die Flächeninanspruchnahme im Außenbereich zu vermeiden als auch die Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit des Bestands wirkungsvoll zu stärken, sind die folgenden Qualitätskriterien zu berücksichtigen:

- Das Kriterium „*Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung*“ beschreibt den komplexen Zusammenhang zwischen einem effektiven Freiflächenschutz im Außenbereich, der Weiterentwicklung von Freiflächen im bereits besiedelten Raum und Ansätzen zur Lenkung der Siedlungsentwicklung in den Bestand.
- Das Kriterium „*Angemessene bauliche Dichte*“ bringt zum Ausdruck, dass keine pauschalen Aussagen zum Verdichtungsgrad baulicher Strukturen getroffen werden können. Die angemessene bauliche Dichte eines Standorts ist vielmehr in Abhängigkeit gesamtstädtischer Einflussfaktoren aus städtebaulicher, ökologischer, sozialer und ökonomischer Sicht zu definieren.
- Das Kriterium „*Hohe Qualität des Wohn- und Arbeitsumfeldes*“ verdeutlicht, dass Interessen der Nutzer an Gestaltungs- und Aufenthaltsqualitäten der baulichen Umwelt über die Regulierung der Bebauungsdichte hinaus berücksichtigt werden können.
- Vorteile räumlicher Nähe zu vielfältigen Angeboten können durch das Kriterium der „*Nutzungsmischung*“ herausgestellt werden. Auch erleichtert Nutzungsmischung die Realisierung einer „*Stadt der kurzen Wege*“ und damit die Vermeidung von Verkehr.
- Das Kriterium „*Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung*“ zielt darauf ab, die Ausweitung von Siedlungsflächen mit der Verkehrsentwicklung zu koordinieren. Es ermöglicht Verkehrsvermeidung und -verlagerung und dadurch eine Steigerung der Aufenthalts- und Lebensqualität.

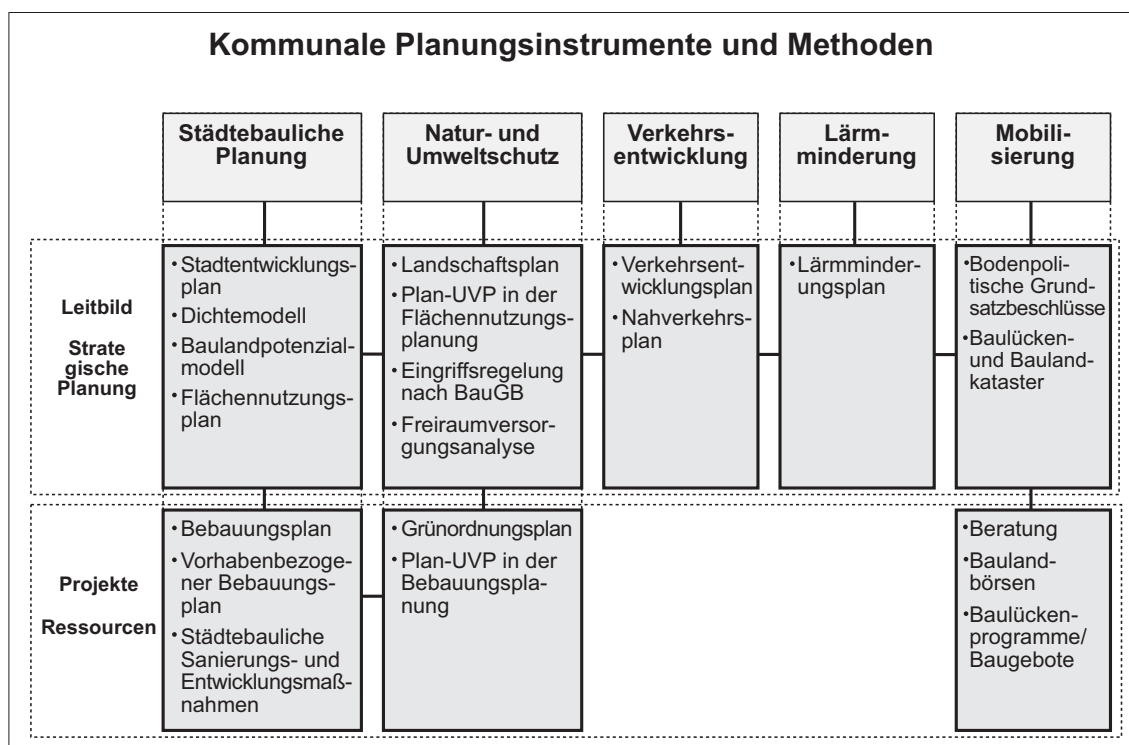
Diese Qualitätskriterien bilden einen Ausgangspunkt, um auf der Grundlage lokalspezifischer Rahmenbedingungen eine integrierte kommunale Handlungsstrategie zu formulieren. Eine solche Strategie zeichnet sich durch punktuelle Verbesserungen beim Einsatz des bestehenden planerischen Instrumentariums und durch die strategische Verknüpfung von Handlungsansätzen aus.

2 Planerische Handlungsansätze der Kommunen

Das bestehende kommunale Planungsinstrumentarium eröffnet den Kommunen unter den derzeitigen planungsrechtlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen vielfältige Handlungsmöglichkeiten für eine bestandsorientierte Entwicklung. Erforderlich ist weniger eine grundlegende Reform des Planungsrechts als eine konsequent qualitätsorientierte Anwendung der bestehenden Instrumente durch die Kommunen.

Planerische Kernprobleme der Innenentwicklung bestehen in der erhöhten Komplexität bestandsorientierter Planungsprozesse, verursacht durch eine ungenaue Kenntnis der Flächenpotenziale innerhalb des besiedelten Bereichs. Auch stellt die Betroffenheit zahlreicher Akteure – insbesondere gegenwärtige wie potenzielle Eigentümer, Mieter und Nutzer von Gebäuden und Flächen sowie Vertreter von Interessengruppen – hohe Anforderungen an die planerische Steuerung.

Diese Probleme können durch Ergänzung des bestehenden Instrumentariums um Dichte- und Baulandpotenzialmodelle, den Einsatz strategisch orientierter Instrumente des Natur- und Umweltschutzes sowie durch Handlungsansätze der Lärminderung (vgl. folgende Abbildung) und Kooperation gelöst werden.



Städtebauliche Planung

Handlungsansätze der städtebaulichen Planung setzen sich mit den verschiedenen sektoralen Nutzungsansprüchen an das Gemeindegebiet auseinander und koordinieren diese. Von Bedeutung ist vor allem die Kombination von Baulandpotenzial- und Dichtemodellen sowie dem Flächennutzungsplan. Baulandpotenzialmodelle ermitteln das ökologisch vertretbare und nach räumlich-funktionalen Aspekten sinnvoll nutzbare Baulandpotenzial im Siedlungsraum (S. 46 ff.). Für die benannten Potenzialflächen formulieren Dichtemodelle konkrete Zielwerte für eine angemessene bauliche Dichte (S. 36 ff.). Darstellungen im Flächennutzungsplan können Prioritäten für die Realisierung von Nutzungspotenzialen im Siedlungsbereich definieren (S. 53 ff.).

Die *Stadt München* ermittelt anhand eines *Baulandpotenzialmodells* die Verdichtungseignung des Siedlungsbestands. Dabei werden vielfältige Kriterien berücksichtigt: Die aktuelle Geschossflächenzahl, die Erschließung durch den öffentlichen Personennahverkehr, der Grundwasserflurabstand, stadtklimatische und lufthygienische Funktionen, der Wert des biotischen Bestands, die quantitative Freiflächenversorgung sowie der Denkmal- und Ensembleschutz (S. 50 f.). Das Dichtemodell der *Stadt München* verbindet die Orientierung der Verdichtung auf die Haltepunkte des ÖPNV mit Zielwerten baulicher Dichte für bestimmte Bebauungs- und Siedlungsstrukturtypen. Das Modell nennt für die Einzugsbereiche der ÖPNV-Haltestellen nach Siedlungsstrukturtypen differenzierte Dichtewerte als Geschossflächenzahl zwischen 0,9 und 3,0 (S. 44 ff.).

Planungsinstrumente des Natur- und Umweltschutzes

Instrumente des Natur- und Umweltschutzes gewährleisten, dass bei Innenentwicklungsmaßnahmen ökologische und freiraumplanerische Aspekte ausreichend berücksichtigt werden. Sie verdeutlichen die naturschutzfachlichen Grenzen einer weiteren Verdichtung des Siedlungsbereichs und zeigen Möglichkeiten zur Sicherung und Steigerung der Umweltqualität sowohl im Bestand als auch im bisher unbesiedelten Freiraum auf. Zur Berücksichtigung der Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung ist vor allem der Ansatz der Freiraumversorgungsanalyse geeignet. Freiraumversorgungsanalysen dienen der stadtweiten Ermittlung des Versorgungsgrades der Bevölkerung mit Freiraum.

Der „*Umweltatlas*“ der *Stadt Berlin* enthält eine erreichbarkeitsorientierte Freiraumversorgungsanalyse, die die Versorgung städtischer Quartiere mit Freiflächen in Abhängigkeit von definierten Einzugsbereichen sowie der Zahl der in diesen Einzugsbereichen wohnenden Bevölkerung ermittelt. In Anlehnung an Richtwerte für die Freiraumversorgung ist so festzustellen, ob Stadtquartiere mit Freiräumen versorgt oder unterversorgt sind (S. 98 ff.). Hierdurch kann eine bauliche Innenentwicklung vorrangig in mit Freiräumen versorgte Gebiete gelenkt werden, während in unterversorgten Gebieten die Rückgewinnung von Freiräumen Priorität genießt. Die *Stadt Heidelberg* führt eine zielgruppenspezifische Freiraumversorgungsanalyse in Form einer Spielflächenanalyse durch (S. 103).

Lärminderungsplanung

Kommunale Wanderungsumfragen belegen, dass Lärmbelastungen innerhalb verdichteter Siedlungsbereiche zur „*Stadtflucht*“ führen. Die Lärminderungsplanung zielt auf die Reduzierung der Lärmbelastungen in Gebieten, in denen schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche hervorgerufen werden. Sie kann zur Erhöhung der Umwelt-

und Aufenthaltsqualität in stark belasteten innerstädtischen Gebieten und somit indirekt zu einer Vermeidung einer weiteren Siedlungsexpansion in den Außenbereich beitragen. Die Lärminderungsplanung steht dabei in einem engen Zusammenhang zur städtebaulichen Planung, zur Landschaftsplanung sowie zur Verkehrsentwicklung. So benennen Lärminderungspläne kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen, die neben einer Lärmsanierung (z. B. Pegelminderung, aktiver und passiver Schallschutz) auch Ansätze der Lärmvermeidung durch die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs, die Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs und die Stärkung von Stadtteilzentren beinhalten.

Mobilisierung von Flächen

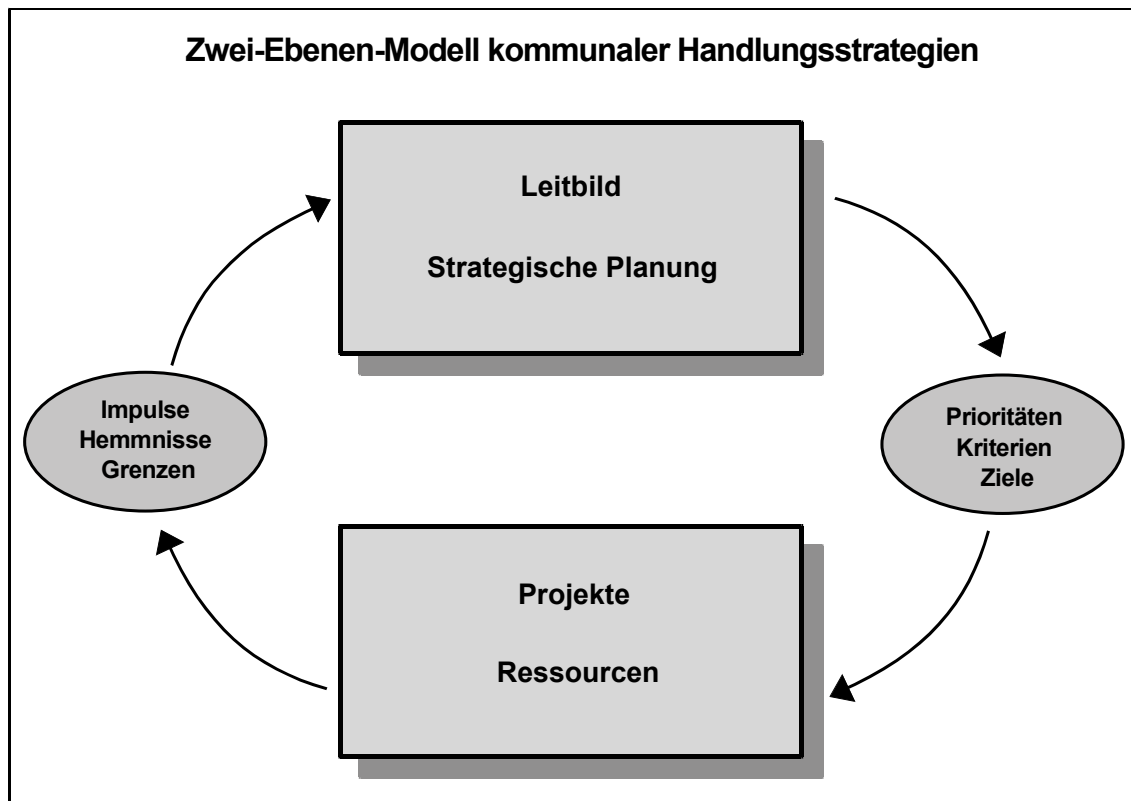
Maßnahmen der Innenentwicklung beziehen sich auf den bereits genutzten Siedlungsraum. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen an eine innenentwicklungsorientierte Baulandmobilisierungsstrategie, die durch einen bodenpolitischen Grundsatzbeschluss kommunal verankert werden kann. Voraussetzung für eine Mobilisierung von Nutzungspotenzialen im Innenbereich ist zunächst die genaue Kenntnis dieser Potenziale.

Das *Baulückenkataster* der *Stadt Bamberg* enthält zu den im Stadtgebiet vorhandenen Baulücken jeweils einen Lageplan, ein Übersichtsfoto sowie Aussagen zur Erschließungssituation, zur Bebaubarkeit und zu erforderlichen planerischen und bodenordnerischen Maßnahmen (S. 124 f.). Das Instrument der *Baulandbörse* vermittelt gezielt zwischen verkaufsbereiten Eigentümern und bauwilligen Nutzungsinteressenten. Die *Stadt Rottenburg am Neckar* erreichte mithilfe der Handlungsansätze *Baulandbericht* und *Bauplatzbörse* eine erhebliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Grundlage war eine detaillierte Baulückenuntersuchung verbunden mit einer aktivierenden Befragung der Eigentümer (S. 127 f.).

Strategische Verknüpfung planerischer Handlungsansätze

Die Komplexität kommunaler Innenentwicklung erfordert den kombinierten Einsatz einzelner Instrumente und Methoden anhand einer integrierten Handlungsstrategie. Im Rahmen der Bestimmung eines *lokalspezifischen Leitbilds* gilt es, den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung für die Gemeinde unter Berücksichtigung lokalspezifischer Rahmenbedingungen auszuformen. Die *strategische Planung* ermöglicht eine weitere Konkretisierung durch die Formulierung quantitativer und qualitativer Zielvorgaben, die auch die Grundlage für eine kommunale Erfolgskontrolle darstellen. Die Umsetzung von *Projekten* der Innenentwicklung liefert Erfahrungen und Impulse für die strategische Planung. Hemmnisse und Grenzen einer qualitativen Innenentwicklung werden deutlich, z. B. Akzeptanzprobleme von Maßnahmen der Nachverdichtung.

Die vertiefenden Fallstudien in den Städten Dresden, Münster, Leipzig und Monheim am Rhein zeigen (S. 137 ff.), dass chancenreiche Strategien einzelne Ansätze der Leitbild- und strategischen Planungsebene sowie Projektebene bewusst miteinander verknüpfen. Sie verschränken die Ebenen durch ein pro- und reaktives Vorgehen (vgl. die folgende Abbildung).



Die Stadt Dresden formuliert in ihrem „Integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK)“ das lokalspezifische Leitbild einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung und benennt verschiedene Handlungsfelder der Stadt- und Landschaftsstruktur, die erste qualitative Zielvorgaben für die Durchführung von Projekten darstellen („Erhaltungs- und Geduldräume“, „Reanimationsräume“, „Neuordnungs- und Füllräume“ u. a., siehe S. 154 ff.). Die Stadt Leipzig zeigt in ihrem Stadtentwicklungsplan „Wohnungsbau und Stadterneuerung“ auf der Basis umfangreicher Analysen der stadtteilspezifischen Entwicklungsbedingungen Prioritäten zur Entwicklung städtischer Teilgebiete auf, um knappe Handlungsressourcen zu konzentrieren (S. 189 ff.). Die Stadt Münster nutzt die Erfahrungen, die sie aus den Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Nachverdichtungsprojekts „Quartier Von-Witzleben-Straße“ gewonnen hat, zur Formulierung der strategischen Studie „Neues Wohnen im Bestand“ (S. 168 ff.). Diese Untersuchung, die anhand einer Stadtstrukturtypik die Entwicklungspotenziale im Bestand ermittelt, wird mit dem „Umweltplan“, der „Grünordnung“ und dem „Raumfunktionalen Entwicklungskonzept“ sowie mit Zielaussagen zu den Themenbereichen Wohnen, Arbeiten, Zentren/Versorgung und Verkehr verknüpft (S. 176 ff.).

Wettbewerbsstrategien für den Bestand dienen der zielgruppenorientierten Verknüpfung einzelner Handlungsansätze der städtebaulichen Planung, des Natur- und Umweltschutzes sowie der Verkehrsplanung, Lärminderung und Mobilisierung. Wettbewerbsstrategien steigern die Attraktivität des Siedlungsbestands für bestimmte Zielgruppen. Inhalte solcher Strategien sind sowohl die Anreicherung des Bestands mit neuen Qualitäten (z. B. „altengerechtes Wohnen“, „einfamilienhausähnliche Wohnformen für junge Familien“) als auch dessen gezielte Vermarktung, beispielsweise durch ein Wohnstandortmarketing wie es z. B. in Münster erfolgreich praktiziert wird (S. 174 ff.). Wettbewerbsstrategien für den Bestand leisten bereits bei den bestehen-

den regionalen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen einen wichtigen Beitrag zur Planung und Umsetzung einer qualitativen Innenentwicklung. Sie sind gleichermaßen für schrumpfende und wachsende Kommunen in West- und Ostdeutschland von Bedeutung.

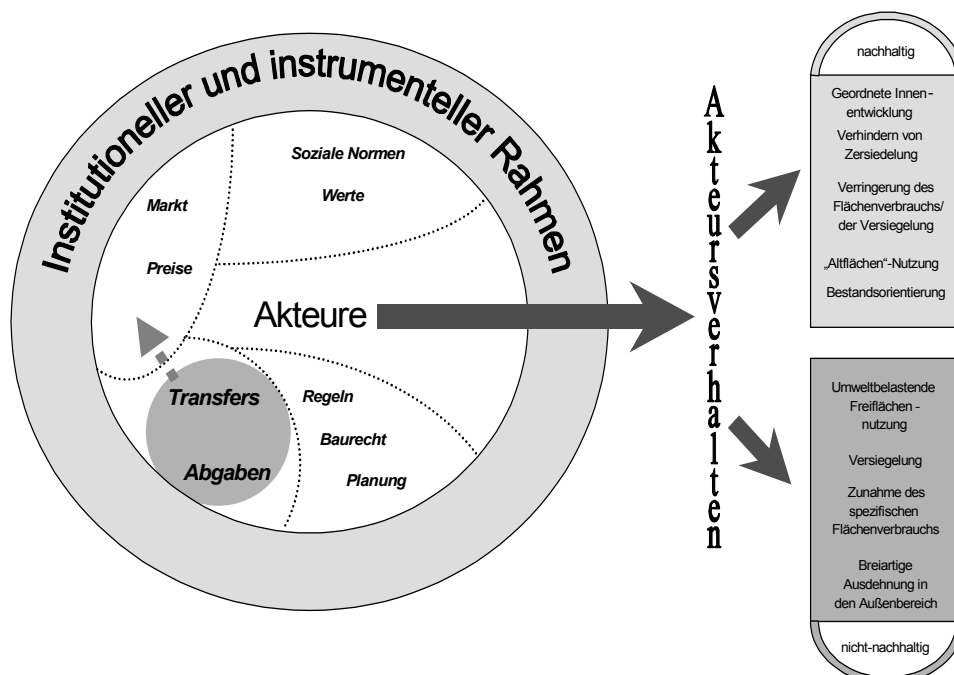
3 Reform der finanzpolitischen Rahmenbedingungen

Kommunale Handlungsstrategien sind notwendige Bedingungen für eine qualitative Innenentwicklung; sie sind aber nicht hinreichend. Der Nutzen einer kommunalen Handlungsstrategie für eine qualitative Innenentwicklung erschließt sich aufgrund der inhaltlichen Komplexität in aller Regel nicht kurzfristig, sondern erst auf längere Sicht; dies macht die Vermittlung schwierig. Es ist deshalb besonders wichtig, dass der Prozess durch zielführende Rahmenbedingungen unterstützt und verstetigt wird.

Von besonderer Bedeutung für den angestrebten Paradigmenwechsel im Umgang mit der Fläche sind die zumeist exogen gesetzten Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Gemeinden Innenentwicklung nicht nur planen sondern auch vollziehen bzw. praktizieren müssen. An dieser Stelle zeigen sich die Interdependenzen zwischen der Planung und anderen Politikbereichen besonders nachdrücklich.

Dabei sind die finanzpolitisch vor allem von Bund und Ländern gesetzten Rahmenbedingungen von entscheidender Bedeutung. Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen vermitteln den kommunalen Akteuren wirtschaftliche Anreize, sich bei den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen für oder gegen flächenschonende Maßnahmen, für oder gegen Nachverdichtungsprojekte, für Innenentwicklung oder für Bauvorhaben im Außenbereich zu entscheiden (vgl. die folgende Abbildung).

Untersuchungsperspektive



Analyse der finanzpolitischen Rahmenbedingungen

Die Analyse der durch die bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen institutionalisierten akteursgruppenspezifischen Anreizkonstellationen hat deutlich gezeigt, dass das finanzpolitische Instrumentarium von Bund und Ländern (z. T. unterstützt durch die EU) vorwiegend auf die Förderung anderer Ziele und Interessen gerichtet und insgesamt eher kontraproduktiv für eine qualitative Innenentwicklung und einen nachhaltigen Flächenschutz ist.

Von zentraler Bedeutung für das Ausmaß der Flächenbeanspruchung und die Struktur der Flächennutzung ist die *Ausweisungspolitik der Kommunen*, da durch sie das Angebot an wirtschaftlich verwertbaren Flächen einer kontinuierlichen Vergrößerung unterliegt, sodass sich die Flächenknappheit nicht angemessen in den Preisen niederschlägt. Die Gemeinden sind in ihren Ausweisungsentscheidungen nur begrenzt rechtlichen Restriktionen und (planerischen) Vorgaben der höheren Ebene unterworfen. Die Ausgestaltung der finanziellen Anreizstruktur sowie die Eigenschaften des öffentlichen Gutes Freifläche führen dazu, dass sie tendenziell zu großzügig Bauland ausweisen und in den Außenbereich hineinplanen. Dies liegt vor allem daran, dass sie sich finanzielle Vorteile von zusätzlichen Flächenbereitstellungen versprechen, während die Vorhaltung von Freiflächen Opportunitätskosten verursacht, aber nicht zu Einnahmen führt. In der bestehenden Struktur der deutschen Gemeindefinanzen ist die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen zumeist mit einer zusätzlichen „Inanspruchnahme“ von Flächen verbunden.

Auf der *Nachfrageseite* lassen sich mehrere Nachfragesegmente (hier wurden private Bauherren, Wohnungsbaugesellschaften, Träger von Gewerbe- und Industriebauten sowie öffentliche Akteure als Gruppen erfasst) unterscheiden, letztlich ergeben sich aber für alle Gruppen ähnliche Bewertungen. Die Akteure in den genannten Bereichen weisen überwiegend Präferenzen auf, die auf eine bauliche Nutzung und Verwertung von Flächen gerichtet sind und insofern dem Ziel des Flächenschutzes entgegen stehen. Nachhaltigkeit hat sich als soziale Norm für den Umgang mit der Fläche noch nicht durchgesetzt, intrinsische Motivationen sind allenfalls von nachrangiger Bedeutung. Die Akteure sind daher bei der Verfolgung ihrer Präferenzen vor allem durch Budgetrestriktionen eingeschränkt. Sie sind in aller Regel für finanzielle Anreize empfänglich, d. h. in ihrem Verhalten prinzipiell steuerbar. Sie reagieren sowohl auf Einkommenseffekte, die ihr Budget insgesamt vergrößern oder verkleinern, als auch auf Substitutionseffekte, die durch preisliche Differenzierung von Flächen und Flächennutzungen deren jeweilige relative Vorteilhaftigkeit verändern. Die Analyse ergab, dass die existierenden Anreizstrukturen in jedem der Nachfragesegmente die Flächennachfrage unterstützen und nachteilige Flächennutzungen begünstigen. Konträr zum Flächenschutz stehende Ziele werden mit hohem Mitteleinsatz gefördert. Ihnen wirken zwar z. T. andere, segmentübergreifende Anzelelemente entgegen; diese sind jedoch entweder zu gering dotiert und mit zu vielen sonstigen Zielsetzungen überfrachtet (Städtebauförderung) oder aber setzen unspezifische und zu geringe Anreize (z. B. Gebühren, Erschließungsbeiträge). Zudem bleibt das potenziell nutzbare steuerpolitische Element der Grundsteuer aufgrund seiner Ausrichtung an ökonomischen Werten und seiner faktisch geringen Belastungswirkungen für den Flächenschutz bisher weitgehend ineffektiv bzw. kontraproduktiv. Insofern verstärkt der finanzpolitisch gesetzte Anreizrahmen die finanzielle Dispositionsmasse wichtiger Nachfrageakteure und erweitert ihre Handlungsoptionen. Zudem erleichtert er es den Nachfragern, ihre Präferenzen

zen für flächenintensive Optionen zu „bedienen“, indem er gerade die schädlicheren Alternativen zulasten der nachhaltigeren und flächenschonenderen verbilligt.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass die finanzpolitischen Anreize sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite in ihrer aktuellen Ausgestaltung die planerischen Anstrengungen zu einer *qualitativen Innenentwicklung nicht unterstützen, sondern behindern*. Reformen im finanzpolitischen Rahmen sind daher unerlässlich, soll der paradigmatische Wandel im Umgang mit der Fläche umgesetzt werden.

Reformvorschläge

Auf der *Angebotsseite* sollte die gemeindliche Ausweisungskompetenz – stärker als dies bisher über die Regionalplanung geschieht – in einen quantitativ begrenzenden, also die Ausweisungsmöglichkeiten limitierenden Gesamtrahmen eingebunden werden. Dieser kann durch die interkommunale Austauschbarkeit der einzelgemeindlichen Rechte flexibilisiert werden. Im Rahmen der ohnehin überfälligen kommunalen Finanz- und Steuerreform müsste zudem dafür Sorge getragen werden, dass die Pflege der Steuerquellen Gemeinden nicht ausschließlich dazu zwingt, auf neue Flächen zuzugreifen. Einen Ansatzpunkt bietet die Reform der Grundsteuer.

Auf der *Nachfrageseite* sollten die großen Förderinstrumente anderer Politikbereiche, z. B. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA), in ihren „negativen“ Flächenwirkungen möglichst weitgehend neutralisiert werden. Dazu könnte die Förderung zum einen an regionale Kriterien gebunden werden. Zum anderen wäre eine Beschränkung der Förderung auf besonders flächensparende Maßnahmen denkbar, d. h. auf solche die auf besonders kleinen Grundstücken erfolgen, eine gewisse bauliche Mindstdichte erreichen oder aber im Einzugsbereich eines Haltepunkts des ÖPNV angesiedelt sind.

Ein besonders bedeutendes Anzelement stellt die *Eigenheimzulage* dar. Für den Flächenschutz ist ihre Umgestaltung von größter Wichtigkeit. Folgerichtig sollte zumindest sichergestellt sein, dass die Bestands- den Neubaumaßnahmen fördertechisch gleichgestellt werden. Die *Entfernungspauschale*, ein weiteres „schädliches“ Anzelement, das die negativen Flächenwirkungen der Eigenheimzulage noch unterstützt, sollte abgeschafft werden. Bestehende zielführende Anreize, wie die *Städtebauförderung* wären entsprechend auszubauen. Dazu wäre es notwendig, die Städtebauförderung inhaltlich zu fokussieren und mit einer zieladäquaten Dotierung auszustatten. Und – last but not least – bietet die *Grundsteuer* einen guten Ansatzpunkt für Reformen. Bei einer Umwandlung in eine Flächennutzungssteuer ließen sich in allen Nachfrageseg- menten Lenkungswirkungen hin zu nachhaltigeren Flächennutzungen erzielen.

Derartige Reformen sind unerlässlich. Dennoch muss auf die Grenzen rein finanzpoliti- scher Reformen aufmerksam gemacht werden: Die Finanzpolitik ist nur ein, wenn auch wesentlicher, Teil der Rahmenbedingungen. Ein umfassendes, zielführendes Reform- konzept müsste daher auch die Interdependenzen zu anderen Restriktionen planeri- schen Handelns einbeziehen, um die gewünschten Wirkungen zu erzielen. Dazu müs- sen bei einer Reihe anderer und nicht weniger wichtiger Ziele Abstriche zugunsten des Flächenschutzes gemacht werden. Ob und inwieweit ein solches Vorgehen gewünscht wird, muss auf gesellschaftlicher Ebene diskutiert und entschieden werden.

Marktseite	Marktsegment	Reformvorschlag
Angebot		Quantitative Ausweisungsrestriktionen i.V.m. Handelbaren Flächenausweisungsrechten
		Gewährleistung einer größeren gemeindlichen Einnahmestaltungsautonomie
Nachfrage	<i>Private Bauherren</i>	Gleichstellung von Neubau- und Bestandsmaßnahmen im Rahmen der Eigenheimzulage
		Umwandlung der Entfernungspauschale in einen allgemeinen Werbungskostenabzug
		Umwandlung der Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer
		Verstärkung der ansteigenden Belastungswirkungen der Mineralölsteuer
		Einschränkung der Stellplatzverpflichtungen
	<i>Wohnungsbau- gesellschaften</i>	Verstärkte Ausrichtung des Sozialen Wohnungsbaus auf flächenschonende Maßnahmen und verstärkte regionale Steuerung
	<i>Träger von Gew.- u. Ind.-bauten</i>	Verstärkte Ausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe auf Flächenschutz und verstärkte regionale Steuerung
	<i>Öffentliche Bauträger</i>	Fokussierung der Städtebauförderung auf Flächenschutz und Umschichtung finanzieller Mittel zu Gunsten der Städtebauförderung
		Verstärkte Ausrichtung der Gemeindeverkehrsfinanzierung auf den ÖPNV

Executive Summary

In April 2002 a decision of the cabinet of the Federal Government on sustainability strategy, "The Prospect for Germany" (*Perspektive Deutschland*) declared a drastic reduction of the rate of increased land use for residential and transport purposes to be a central aim of national policy. The target is to reduce the use of land for residential and transport purposes from at present 129 hectares per day to 30 hectares per day by 2020. So that this can be realised, local authorities must change from expansive urban planning strategies to *stock-oriented inward urban development* policies. Inward urban development is in the interests of the local authorities themselves, as it is more efficient from an economic point of view, as well as increasing the appeal of existing urban structures.

High-quality inward urban development represents a strategic challenge to federal and *land* governments, but above all it is a challenge to local authorities. Development in the existing stock takes place in a much more tightly woven network of local conflicts and dependencies than does green field development. As a result new demands are placed on the planning activity of the local authorities and the use of methods of fiscal policy.

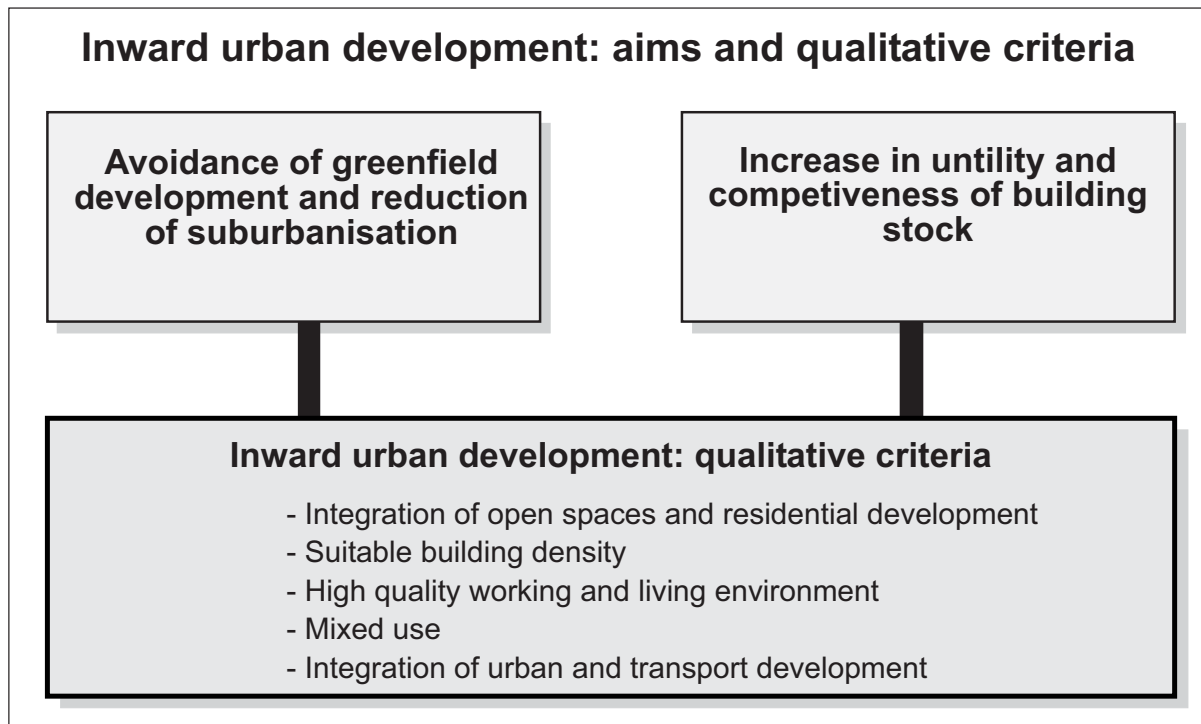
- Inward urban development requires that the local authority commit itself to the two main aims of sustainable development: the avoidance of building projects in the outer area and an increase in the competitiveness of the existing stock; the activities for inward urban development should be judged on the basis of five criteria.
- The central problems of planning stock-oriented development can be solved by targeted improvements in the use of local authorities' tried and tested planning tools: urban planning, environmental planning, transport planning, noise abatement planning, and the mobilisation of inward urban development potentials. Competitive strategies for the stock mean a combination of different planning approaches according to varying target groups.
- Support through reform of cities' and local authorities' general fiscal policy conditions remains of decisive importance.

What follows this overview is the result of a research project which shows some practical starting points for the planning and realisation of qualitative internal development, and is addressed to local authorities, *land* and national governments.

1 Inward urban development: aims and qualitative criteria

Inward urban development is based on a fundamental decision by the local authorities: to give priority to the development and improvement of an already developed area in contrast to the same for an outer area; it requires that building projects in the outer areas be avoided. Inward urban development involves, however, much more than mere infilling, increasing densities, and recycling of fallow areas. Higher densities in existing stock only have a chance of being accepted as an alternative to greenfield development when the inward development increases the social and ecological value of the stock. In addition to reducing the requirement for more land, improving the utility and competitiveness of the stock is an important inward urban development aim. Inward urban development is thus not only a concept for areas where densities need to be

increased because of growth pressure, but also important for shrinking urban areas and/or cities in eastern and western Germany (see figure).



In order to reduce the demand for sites in the open land and to improve the functioning and competitiveness of stock the following qualitative criteria should be considered:

- The criterion of integration of open spaces and residential development describes the complex interaction between the effective protection of open spaces in the open land, the continuing development of open spaces in areas which have already been developed, and steps to steer residential development in the existing stock.
- The criterion of suitable building density is an expression of the fact that there is no cut and dried formula for expressing the density in built-up areas. The suitable building density of a location must, rather, be defined in relation to the situation of the whole town seen from urban planning, ecological, social, and economic points of view.
- The criterion of high quality working and living environment means paying attention to users' interests, involving, in addition to the regulation of building densities, qualities of design and ambience.
- The advantages arising from the proximity of a variety of choice and opportunity results from the criterion of mixed use. Mixed use facilitates the realisation of the short route town and reduces transport requirements.
- The criterion of integration of residential and transport development has the aim of coordinating the designation of residential areas with transport developments. It means that transport requirements can be reduced or relocated, improving the quality of life and ambient quality.

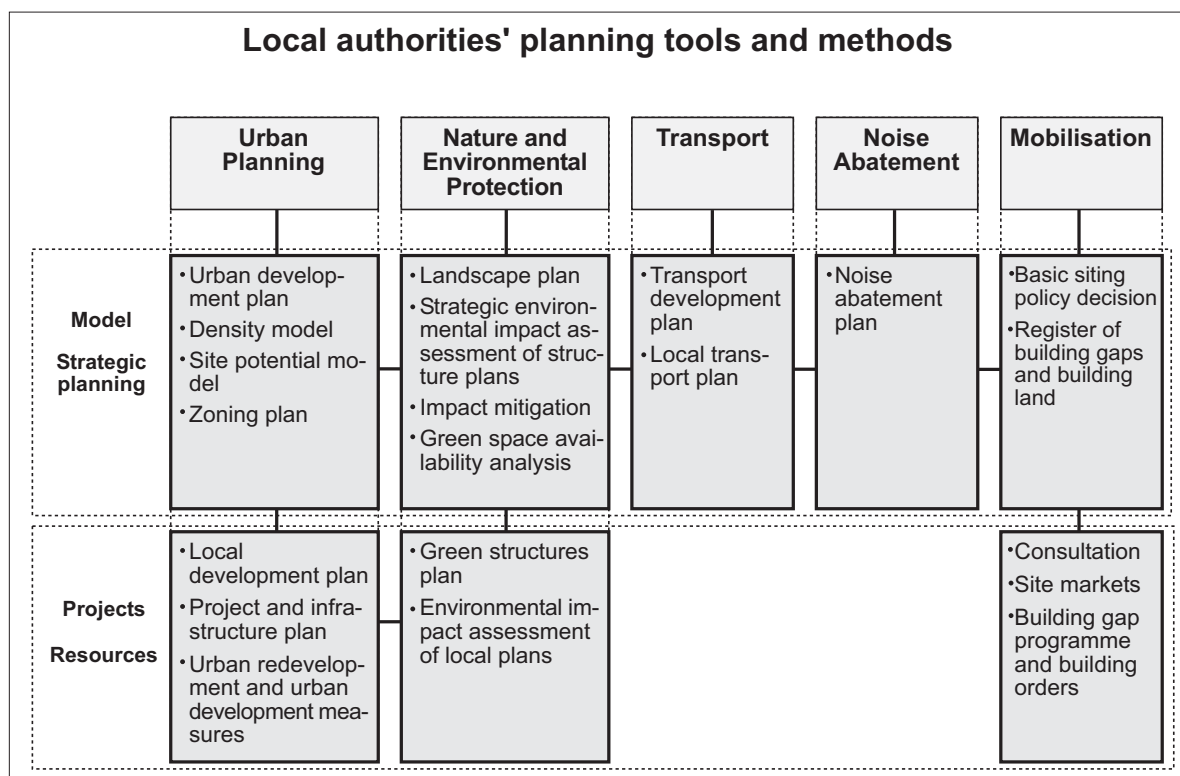
These criteria are a starting point for working up an integrated communal action plan on a framework of specific local conditions. Such a plan will show both selective improvements brought about using the standard set of planning tools as well as the strategic linking of different planning approaches.

2 Local authorities' approaches to planning

The existing set of planning instruments available to local authorities and the present general conditions of planning law and financial policy allow local authorities to take a variety of approaches towards stock oriented development. It is not so much a fundamental reform of planning law that is needed; rather, local authorities should make consistent, quality oriented, use of the existing tools.

The key problems of inward urban development planning are closely related to the increased complexity of stock-oriented planning processes, caused by insufficient knowledge of the potentials of areas within the built-up area. The degree to which the numerous participants – in particular owners and prospective owners, tenants and other users, as well as representatives of interest groups – are affected places heavy demands on the planners' steering of the process.

These problems can be solved by extending the existing range of tools with density models, site potential models, the use of strategically oriented nature and environmental protection tools, taking steps to reduce acoustic pollution and cooperation.



Urban planning

Urban planning has to do with the different use requirements made by different sectors in an area of a local authority, and their coordination. Of particular importance is the combination of site potential models and density models with the zoning plan. Site potential models allow estimates of the level of use for the designated potential site areas to be estimated from ecological and area/functional points of view (p. 46). The density models allow the formulation of suitable concrete target densities for specific potential site areas (p. 36). The priorities for the realisation of utilisation potentials can be defined in the zoning plan.

The city of Munich uses a site potential model to arrive at the suitability of stock for increases in density. In this process attention is paid to a number of criteria: the present building density, the degree of accessibility by public transport, depth of groundwater, urban climate and air quality functions, the value of the biological stock, the open spaces, the protection of listed buildings and groups of buildings (p. 50).

Munich's density model couples the orientation of density toward the stops of the public transport system with building density target values for specific types of settlement structure. The model specifies floor space index of between 0.9 and 3.0 for the catchment areas around public transport stops, depending on the type of development (p. 44).

Nature protection and environmental protection planning tools

Nature protection and environmental protection tools serve to ensure that inward urban development measures take account of ecologically related and open space planning. They identify the limits demanded by nature protection on further density increases in a built-up area and show possibilities for stabilising or improving environmental quality of the in stock as well as in hitherto undeveloped open spaces. In order to evaluate the ambient quality and quality of life in connection with inward urban development, analysis on the basis of green space availability can be useful. The objective of green space availability analysis is the estimation of the degree to which the population is served with open spaces in the urban area.

The city of Berlin has produced an "Environmental Atlas" ("*Umweltatlas*") which contains an accessibility-based green space availability analysis, and looks at the supply of various city quarters with open spaces in relation to specified catchment areas and their populations. When this is brought into relation with guideline value for the supply of open spaces, judgements as to whether city quarters are overloaded or undersupplied with open spaces can be made (p. 98). This can allow building activity to be steered toward areas with sufficient open spaces, while in undersupplied areas it is the winning back of open spaces which has priority. The city of Heidelberg is carrying out a target group specific green space availability analysis in the form of a recreation ground analysis (p. 103).

Noise abatement planning

Local authority movement and migration surveys show that in high density built-up areas noise is a cause of flight from the city. The aim of noise abatement planning is the reduction of the noise load in areas liable to be detrimentally affected by noise pollution. It can lead to an improvement in the environmental and ambient quality of badly

affected inner city areas, and so indirectly contribute to the reduction of further land use expansion in the open land. Noise abatement planning is thus closely related to urban development planning, landscape planning and transport services development. Noise abatement plans specify short, medium, and long term measures which, in addition to acoustic rehabilitation (e.g. the reduction of noise levels, active and passive noise control), also involve steps toward the reduction of private motor car traffic, the improvement of local public transport and the support of urban sub-centres.

The mobilisation of areas

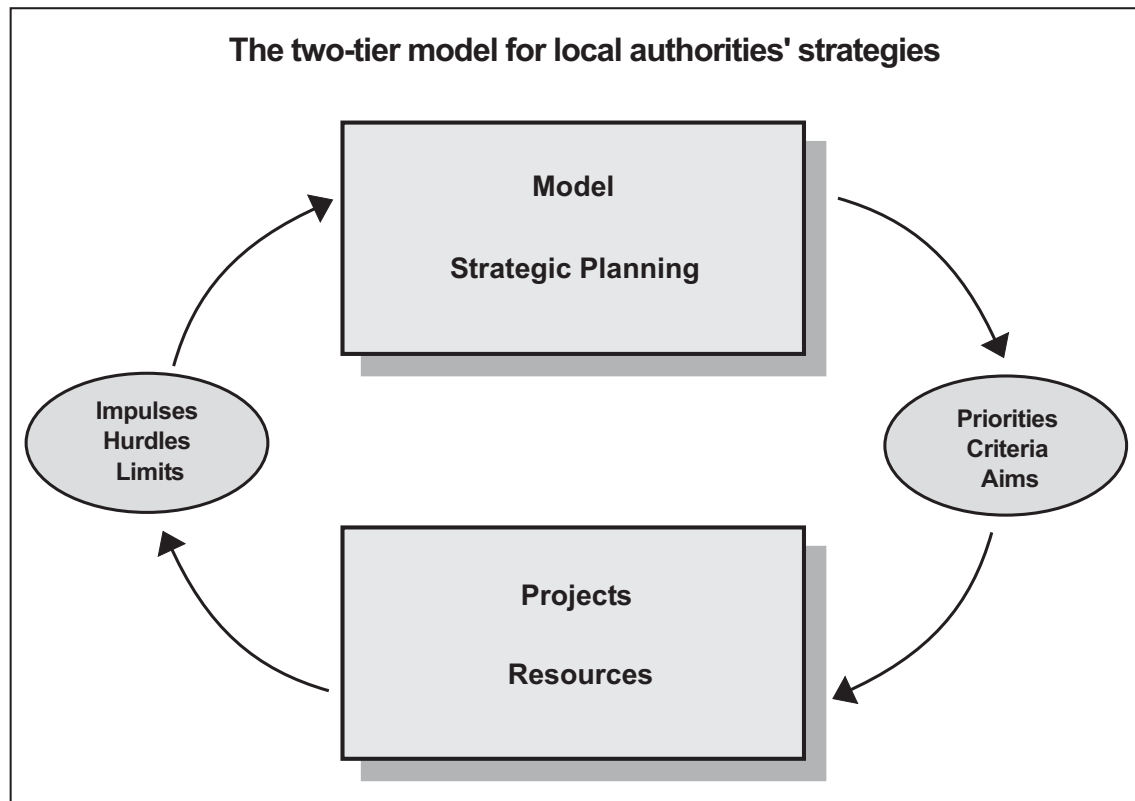
Inward urban development measures are directed at areas which are already developed. This means that special demands are placed on an inward urban development site mobilisation strategy which can be based on fundamental local authority siting policy decisions. A prerequisite for any mobilisation of inner area potentials is, first of all, an exact knowledge of an area's potentials.

The city of Bamberg's building gap register includes a plan of every building gap, a photo showing a general view of the gap, data on its state of development, building potential, planning and regulatory measures (p. 124). The site market tool has the aim of bringing owners, potential site vendors, into contact with potential users who want to build. The city of Rothenberg on the Neckar achieved a considerable reduction in the demand for space with its "Building Site Report and Market" (*Baulandbericht und Bauplatzbörse*). It was based on detailed building gap research which was combined with an activating polling of the owners (p.127).

The strategic linking of planning levels

The complexity of local authority guided inward urban development requires the combined application of different planning tools and methods according to an integrated strategy. As part of the formation of specific local aims it is important to work up the priority of inward urban development over peripheral development paying attention to the framework of specific local conditions. Strategic planning enables a further degree of detailed planning to be reached through the formulation of quantitative and qualitative targets which can serve as the basis for monitoring the local authority's success. The realisation of inward urban development *projects* is a source of experience and can provide impulses for strategic planning. The hurdles faced by and the limitations on qualitative inward urban development become clearer; for example such problems as those concerning the acceptance of increases in density.

Detailed case studies in Dresden, Münster, Leipzig and Monheim on the Rhine show (p. 137) that promising strategies involve the conscious combination of instruments from the model, strategic planning, and project levels. They connect the different levels with one another using proactive and reactive procedures.



In its Integrated Urban Development Concept (*Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK)*) the city of Dresden formulated specific locality aims which included integrated development of open spaces and settlement areas and the specification of various fields of action in the city and countryside, which were then used as qualitative targets for the realisation of projects (retainment and patience areas, resuscitation areas, new zoning and infill areas and so on, see p. 154).

The city of Leipzig, in its urban development plan "Homes and Urban Renewal" (*Wohnungsbau und Stadterneuerung*) has arrived at priorities for the development of particular urban areas on the basis of wide-ranging analyses of the specific development conditions in different areas in order to concentrate the limited resources available (p.189).

The City of Münster has used the experience it gained from difficulties which arose in the course of the Von-Witzleben-Strasse project to increase density in the formulation of its strategic study "New Homes in the Stock" (*Neues Wohnen im Bestand*) (p. 168). This study, which estimates the development potentials in the stock on the basis of typical urban structures, is coupled with the environmental plan, the open spaces plan, and the area functional development concept, and with stated aims for housing, employment, centres and services and transport (p.178).

Competitive strategies for the building stock are aimed at particular target groups and are intended to bring together the various starting points for urban planning, countryside protection, environmental protection, transport planning, noise abatement and mobilisation. Competitive strategies increase the appeal of the stock to particular target groups. Such strategies include both the enhancement of the stock with new qualities (for example, housing for senior citizens, separate housing for young families), and its targeted marketing by selling locations for living, as has successfully been done in Münster (p. 174). Competitive strategies for the building stock are already, given the

existing constraints applying to the regions and financial policy, making important contributions to the planning and realisation of the qualitative inward urban development. They are important for local authorities in western and eastern Germany, whether they are expanding or contracting.

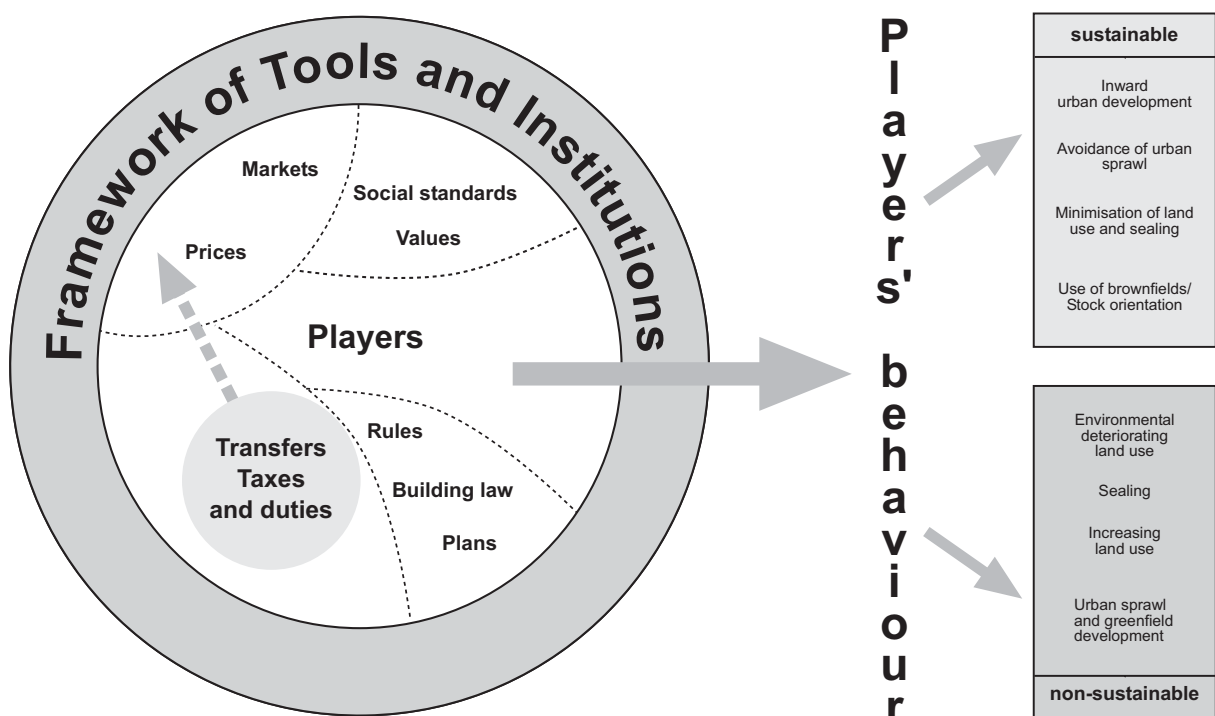
3 Reform of the general conditions of fiscal policy

Local authority action strategies are essential, but not the only, preconditions for the qualitative development of inner areas. The benefit of a local authority's action strategy for such development usually becomes evident, because of its complexity, not in the short term, but over a longer period of time. This makes it difficult to propagate their adoption. It is therefore of particular importance that the process be supported and sustained by general conditions aimed at bringing about the desired results.

Especially important for changing the paradigm in dealing with spaces which must be achieved are the generic conditions, which in most cases have been externally set. It is under these conditions that the local authority has not only to plan, but also carry through its actions. Here the interdependence between the planning field and other political fields is very obvious.

Here, finance political general conditions set primarily by the federal and *land* governments are of decisive importance. The general conditions of fiscal policy offer participant local authorities economic incentives to opt for or reject measures which conserve space, to decide in favour of or against inward urban developments or peripheral developments (see figure).

Survey views



Analysis of the general fiscal policy conditions

An analysis of the range of incentives offered to specific types of players under the framework of general financial conditions clearly shows that the federal and *land* governments' set of finance policy tools – which is in part supported by the EU – is counterproductive insofar as qualitative improvement of inner areas and the reduction of areas required by development are concerned, being in their majority directed towards other targets and serving other interests.

Of central significance for the degree to which land is required and for the structure of land use, are the *local authorities' scheduling policies* which are the cause of the continuous increase in the area available for economic exploitation, which in turn mean that prices do not adequately reflect the limited supply. Both the law and the higher level planning decisions place only few restrictions on local authorities. The structure of financial incentives and the characteristics of the public resource of open space lead to them tending to be generous in their scheduling of land as building land and planning in the outer areas. They are motivated by the belief that financial advantages will accrue from scheduling areas for development, but in fact the scheduling of open areas causes opportunity costs but not income. In the present structure of German local authority finance, the exploitation of additional sources of income generally involves additional land use.

On the demand side, a number of demand segments can be identified (seen as groups, the players include private developers, building societies, developers of industrial and commercial buildings, and public bodies), but in the last analysis all groups respond to the same factors. The majority of these players show a preference for building on, and exploitation of, large areas and are thus opposed to the aim of conserving land. Sustainability has not yet become the socially accepted norm for dealing with land, and intrinsic motivations are of subsidiary importance. Players are above all limited in the realisation of their preferences by budget restrictions. As a rule they are subject to financial restraints, which means their behaviour can be steered. They react to the changes in income, which increase or decrease the size of their budgets, as they do to the effects of substitution, which because of the price differences between land and land scheduled for building make them more or less disadvantageous. Support is given to projects requiring large areas, contrary to the aims of land conservation. There are some, countervailing multi segment incentives, which are, however, insufficient and overloaded with too many other functions (urban development support) or offer unspecific or minimal incentives (for example, fees or development charges). Real estate tax, a potentially useful element of taxation policy, remains, because it is economically targeted and is only a slight burden, which has been shown to be ineffective or indeed counterproductive for area conservation. Thus the palette of incentives offered by finance policy strengthens the position of important players on the demand side and improves their range of options. At the same time it enables them to service their preferences for land intensive options by cheapening the damaging alternatives to the disadvantage of more sustainable and conservative options.

Summing up, the incentives as offered at present by fiscal policy, both on the supply side and demand side, *not merely fail to support the efforts of planners to promote inward urban development, but counteract them*. There must be reforms of finance policy if there is to be change in the paradigm governing the way land is used.

Proposals for reform

On the supply side, the scheduling powers of the local authorities should be subject to limitation, consolidating them in a quantitatively limited joint framework to a greater degree than is the case at present under the existing regional planning system. This could be made more flexible by allowing the exchangeability of a single authority's prerogatives. In addition, as part of the long overdue local authority finance and tax reform, steps must be taken to ensure that local authorities' necessity to provide sources of income (i.e. taxes) does not force them to schedule new areas. One starting point would be a reform of the real estate tax.

On the demand side, the big support instruments which intrude from other political areas, such as the community task "Improvement of the Regional Economic Structure", with their negative land requirements should be neutralised as far as possible. Thus the support could, for example, be tied to regional criteria, or it could conceivably be tied to measures which are particularly sparing of land, specifically, those which require particularly small sites, which reach a specified minimum density, or which are sited in the catchment area of a public transport stop.

A particularly important element of the incentives is the fiscal system's owner/occupier allowance. Its modification is extremely important from a land conservation policy point of view. It should at least be ensured that construction, whether in existing stock or new construction, enjoys the same support. The flat-rate distance deduction (for journeys to work) is a further harmful incentive element, supporting, as it does, the negative land use effects of the owner/occupier allowance; it should be abolished. Existing incentives, such as urban development support, should be extended to have the required effect. This would mean sharpening the focus of urban development support and increasing it, so that it was adequately funded. Finally, the real estate tax offers a good starting point for reform; its conversion to an area use tax would make it effective in influencing all demand segments to achieving sustainable patterns of land use.

Such reforms are essential. Nevertheless the limits of pure fiscal policy reform have to be kept in mind: financial policy is only one part, though an important one, of the general conditions. A well-directed reform concept should, therefore, take into account the interdependence with other restrictions on planning activities if it is to achieve the desired effect. This includes making a number of other significant curtailments in order to support land conservation. Whether, and to what degree such steps will be supported is a question that society has to discuss, and finally, to decide.

Market Side	Market Segment	Reform Proposal
Supply		Restrictions on scheduling and tradable area scheduling rights
		Permitting authorities a greater degree of autonomy
Demand	<i>Private developers</i>	Equal treatment of new construction and building stock measures in terms of the owner/occupier allowance
		Conversion of the flat-rate distance deduction to a general professional expenses deduction
		Conversion of the real estate tax to an area use tax
		Continuing the increasing effect of the fuel tax
		Reduction of the parking area provision requirement
	<i>Building societies</i>	Increased direction of government aided housing toward land conservation measures and increased local guidance
	<i>Developers of industrial and commercial buildings</i>	Increased attention to land conservation and increased regional guidance as community task
	<i>Public developers</i>	Focussing of urban development support on land conservation and redeployment of funds to benefit urban development support
An increased focus of local authority transport funding on local public transport systems		

A Einführung

Das Ziel einer drastischen Reduktion des Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachses wurde mit dem Beschluss des Bundeskabinetts zur Nachhaltigkeitsstrategie „*Perspektive Deutschland*“ im April 2002 zu einem zentralen bundespolitischen Ziel erklärt. Danach soll der Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs bis zum Jahr 2020 von derzeit 129 auf 30 Hektar pro Tag zurückgeführt werden. Hierfür müssen mehr Kommunen als bisher von expansiven Strategien der Stadtentwicklung zur *bestandsorientierten Innenentwicklung* übergehen.

Damit verdichtete Siedlungsformen als Alternative zum flächenintensiven „*Einfamilienhaus im Grünen*“ eine Chance haben, zielen Strategien der Innenentwicklung auf eine Attraktivitätssteigerung des Siedlungsbestands und nicht allein auf eine bauliche Verdichtung. Eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme erfordert deshalb auch Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden.

Bestandsorientierte Strategien bewegen sich in weit stärkerem Maße in einem Geflecht von Abhängigkeiten und Bindungen als das Bauen auf der „*grünen Wiese*“. Eine stärker bestandsorientierte Entwicklung geht zumeist mit erhöhten Flächennutzungskonkurrenzen und Interessenkonflikten einher, was auch neue Anforderungen an die politische Vermittlung von strategischen Planungszielen und Maßnahmen in Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit mit sich bringt. Qualitative Innenentwicklung¹ sollte deshalb als strategische Herausforderung verstanden werden. In den Kommunen wird Innenentwicklung als qualitätsorientierte Handlungsstrategie bereits praktiziert. Dies zeigen drei Beispiele:

Strategisches Planungsbeispiel „München – kompakt, urban, grün“

Das Dichtemodell München verbindet die Orientierung der Dichte² auf die Haltepunkte des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) mit Dichtezielwerten für bestimmte Bau- und Siedlungsstrukturtypen. Das dem Dichtemodell zugrundeliegende Leitbild „*München – kompakt, urban, grün*“ beinhaltet unter anderem: a) die Anstrengung einer „*qualifizierten Dichte*“, b) die Aufwertung und Verdichtung der Gebiete in den Einzugsbereichen von U- und S-Bahnhaltepunkten sowie eine intensive Förderung des nicht motorisierten Individualverkehrs und c) Nutzungsmischung. Die Strategie einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wird ergänzt um Strategien zum Schutz ökologisch bedeutsamer Freiflächen. Das Dichtemodell München steht für kommunale Bemühungen, das Qualitätskriterium einer angemessenen baulichen Dichte aus einer gesamtstädtischen Perspektive zu operationalisieren.

¹ Die Ausdrücke „*Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden*“ und „*Qualitative Innenentwicklung*“ werden im Folgenden als Synonyme verwendet.

² Der Begriff der baulichen Dichte drückt die Intensität der Flächennutzung aus. Maße der baulichen Dichte setzen die Geschoss- oder Nutzflächen ins Verhältnis zu Bezugsflächen (Grundstück, Baublock, Gemeindegebiet) oder geben die Besiedlungsdichte z. B. als Nettowohndichte in Einwohner pro ha an.

Nachverdichtungsprojekt „Quartier Von-Witzleben-Straße“ in Münster

Auf Grund der angespannten Wohnungsmarktlage in Münster Anfang der 90er Jahre suchte das kommunale Wohnungsunternehmen Wohnungsgesellschaft Münsterland (WGM), den inneren Bereich der Wohnanlage „Quartier Von-Witzleben-Straße“ zu verdichten. Bei der Projektumsetzung kam es jedoch zu erheblichen Bewohnerprotesten. Trotz dieser Proteste wurde die Nachverdichtungsmaßnahme umgesetzt, wenn auch mit einer geringeren Bebauungsdichte als ursprünglich geplant. Die WGM beteiligte die Anwohner bei der weiteren Planung und Umsetzung und reduzierte im Ergebnis die Anzahl der Wohneinheiten von 54 auf 30 Wohneinheiten. Das Nachverdichtungsprojekt „Quartier Von-Witzleben-Straße“ steht für einen Mikrokonflikt, wie er bei Maßnahmen der Nachverdichtung nicht selten vorkommt (vgl. Stadt Hamburg 2000).

Freiraumprojekt „Grün auf Zeit“ in Dresden-Johannstadt

Inmitten des verdichteten und in sozialistischer Plattenbauweise errichteten Stadtteils Johannstadt liegt die Brache eines ehemaligen Plattenwerks. Der Protest der Bürgerinitiative „Plattenwerk Johannstadt“ richtete sich vor allem dagegen, dass diese Fläche des Plattenwerks Johannstadt seit 1990 verwahrlost und durch den Ruinen-Charakter den Wert des Wohnumfeldes erheblich mindert. Infolge dieses Protests haben sich die Bemühungen der Stadtpolitik und Verwaltung auf die Beseitigung der Missstände dieser Brachfläche konzentriert und hierzu den Einsatz von Finanzmitteln gebündelt. Dabei entsteht auf der Brachfläche, die sich weiterhin im Besitz eines privaten Eigentümers befindet, eine zunächst auf zwei Jahre zeitlich begrenzte öffentliche Freifläche. Das Freiraumprojekt „Grün auf Zeit“ steht für die Realisierung einer freiraumorientierten Zwischennutzung zur Erhöhung der Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung einer ostdeutschen Großstadt.

Die Beispiele zeigen, dass Strategien für eine qualitative Innenentwicklung von lokal-spezifischen Rahmenbedingungen abhängen: Kommunen mit anhaltend hohem Siedlungsdruck, wie München, setzen bereits strategische Planungsansätze zur Formulierung projektübergreifender Dichteziele ein. Mit der Umsetzung von Nachverdichtungsprojekten in westdeutschen Städten, wie z. B. in Münster, wird auf Angebotsengpässe am Wohnungsmarkt reagiert. Freiraumnutzungen als Zwischennutzungen, wie in Dresden, sind eher unter Schrumpfungsbedingungen zu erwarten. Die Beispiele verdeutlichen zudem, dass eine qualitative Innenentwicklung sowohl auf der Basis strategischer Planungen als auch auf der Grundlage lokaler Projekterfahrungen entwickelt werden kann.

Eine Strategie qualitativer Innenentwicklung bricht aber auch mit jahrzehntelang stabilen Traditionen städtebaulichen Handelns. Denn sie fordert eine Ausrichtung kommunaler Planungen an einer Vorrangentscheidung für Innen- und gegen Außenentwicklung und bricht demzufolge mit der traditionellen Orientierung an quantitativen Wachstumszielen. Sie ist gleichermaßen für west- und ostdeutsche, große und kleinere Kommunen relevant. Eine Strategie qualitativer Innenentwicklung erfordert eine konsequente Verknüpfung von strategischen Planungsansätzen einerseits und projektbezogenen Handlungsansätzen andererseits und sollte deshalb als ein mittel- bis langfristig angelegtes Reformkonzept der Kommunen angesehen werden, für dessen Realisie-

rung es eines intensiven Erfahrungsaustauschs im kommunalen Bereich bedarf (SRU 2000, 2002; Hülsmann 1998).

Erforderlich ist nicht zuletzt ein starker finanzieller Anreiz für Kommunen, eine Vorrangentscheidung für eine qualitative Innenentwicklung zu treffen und bei Projektplanungen auch durchzuhalten. Denn der kommunale Nutzen einer qualitativen Innenentwicklung ergibt sich erst im Zeitverlauf. Die Kosten eines strategischen Vorgehens hingegen fallen in der Gegenwart an. Es ist deshalb besonders wichtig, Innenentwicklung gegenüber dem „*außenbereichsorientierten Städtebau*“ nicht finanziell zu benachteiligen. Die staatliche Finanzpolitik bevorzugt jedoch bisher größtenteils eine weitere Flächeninanspruchnahme.

Deshalb bedarf es einer Reform der finanzpolitischen Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden, wenn die Kommunen ihren Beitrag zur Reduzierung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums leisten sollen. Die verhaltenssteuernden Anreize für Kommunen sind so zu gestalten, dass sie a) einer qualitativen Innenentwicklung nicht entgegenstehen, indem sie bauliche Vorhaben im Außenbereich gegenüber der Aufwertung des Bestands systematisch finanziell bevorzugen, und b) soweit möglich, auch erwünschte Wirkungen im Sinne der Kriterien einer qualitativen Innenentwicklung entfalten. Insofern stehen die finanzpolitischen Reformüberlegungen zur qualitativen Innenentwicklung in einem engen Bezug zu übergreifenden Überlegungen einer ökologischen Finanzreform (UBA 1997; Bach et al. 1999).

Untersuchungsziele und Forschungsansatz

Die vorliegende Arbeit ist eine anwendungsorientierte Untersuchung, mit der ein Beitrag zur Diskussion über die Möglichkeiten einer nachhaltigen Stadtentwicklung geleistet werden soll. Der Arbeit liegen zwei Hauptziele zugrunde:

- Zum einen sollen *kommunale Handlungsmöglichkeiten* einer qualitativen Innenentwicklung aufgezeigt, beurteilt und anhand von Praxisbeispielen veranschaulicht werden. Die Durchführung von kommunalen Fallstudien dient dazu, den komplexen Zusammenhang zwischen strategischen Planungsansätzen und Projekten einer qualitativen Innenentwicklung zu thematisieren.
- Zum anderen sollen *Empfehlungen* zur Reform der finanzpolitischen Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden formuliert werden. Auf der Grundlage einer Analyse der bestehenden aktorsgruppenspezifischen Anreizstrukturen sind Empfehlungen an Länder und Bund zur finanzpolitischen Flankierung kommunaler Strategien für eine qualitative Innenentwicklung zu formulieren.

Der Forschungsansatz der Arbeit ist deshalb durch die Orientierung an zwei theoretischen Bezugspunkten charakterisiert.³ Zur Darstellung und Beurteilung kommunaler Planungsinstrumente und Methoden einer qualitativen Innenentwicklung ist ein *einzel-*

³ Nicht erwartet werden sollte deshalb eine *konzeptionell geschlossene* Untersuchung planerischer Instrumente und Methoden einerseits und finanzpolitischer Anreizstrukturen andererseits. Denn selbst für die beiden Disziplinen Betriebswirtschaftslehre und Volkswirtschaftslehre liegt noch keine integrative konzeptionelle Basis für die Behandlung umweltökonomischer Fragen vor, bei der sowohl einzel- als auch gesamtwirtschaftlich argumentiert wird (Junkernheinrich, Klemmer, Wagner 1995). Die Entwicklung eines theoretisch und empirisch fundierten sowie konzeptionell geschlossenen Bezugsrahmens für Fragen einer qualitativen Innenentwicklung ist ein Langfristvorhaben von hoher Bedeutung, kann jedoch selbstredend nicht Ziel dieses Gutachtens sein.

wirtschaftlicher bzw. auf den Akteur „Kommune“ bezogener Ansatz sinnvoll. Dieser sollte es erlauben, den individuellen planerischen Strategien von Kommunen Rechnung zu tragen. Für eine qualitative Innenentwicklung kommt es darauf an, wie einzelne Kommunen die bestehenden planerischen Handlungsansätze strategisch und kreativ nutzen.

Zur Formulierung von finanzpolitischen Empfehlungen ist hingegen ein *gesamtwirtschaftlicher Bezugsrahmen*⁴ erforderlich (Postlep 1993, Zimmermann 1999). Dieser sollte es erlauben, finanzpolitische Empfehlungen auf der Basis von Annahmen über das „durchschnittliche Verhalten“ bzw. das „dominante Verhaltensmuster“ von Kommunen und weiteren flächenrelevanten Akteuren im Umgang mit den bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen zu entwickeln. Denn für die Formulierung von Empfehlungen an den Gesetzgeber zur zielorientierten Änderung von kommunalen Rahmenbedingungen ist es nicht wesentlich, wie sich eine einzelne Kommune verhält, sondern wie sich Städte und Gemeinden im Allgemeinen an die finanzpolitischen Rahmenbedingungen anpassen.

Vorgehen

Zur Realisierung der Untersuchungsziele wurden folgende Hauptarbeitsschritte unternommen:

- *Durchführung von Querschnittsanalysen zu planerischen Instrumenten und Methoden und zum finanzpolitischen Instrumentarium:* (1) Analyse kommunaler Praxisbeispiele zur städtebaulichen und umweltbezogenen Planung, zu den Instrumenten der Verkehrsentwicklung und Lärminderungsplanung sowie zur Mobilisierung von Flächen. Zur Beurteilung der Erfolgsbedingungen einer qualitativen Innenentwicklung wurden durch Literatursauswertung und Telefoninterviews Praxisbeispiele ermittelt und untersucht, die entsprechend wesentlicher Qualitätskriterien als überzeugende Beispiele einer Innenentwicklung eingeschätzt werden können. (2) Analyse des relevanten finanzpolitischen Instrumentariums, wozu die flächenrelevanten Zuweisungen an die Kommunen, insbesondere der Kommunale Finanzausgleich (KFA), Transfers (v. a. Wohnungsbau- und Städtebauförderung) und Abgaben zählen.
- *Gemeinsame Durchführung von kommunalen Fallstudien in den Städten Dresden, Münster, Leipzig und Monheim bei Düsseldorf:* Die Fallstudien dienten dazu, den Zusammenhang zwischen strategischen Planungsansätzen und Projektbeispielen einer qualitativen Innenentwicklung sowie zwischen planerischen Ansätzen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen zu thematisieren. Dabei wurden in den Einzelstudien unterschiedliche inhaltliche Schwerpunktsetzungen vorgenommen (vgl. Abbildung A. 1).
- *Zusammenfassende Interpretation der empirischen Ergebnisse:* (1) Auf der Basis der Instrumenten- und Beispielanalyse sowie der Fallstudien wurden Schlussfolgerungen in Bezug auf die zentralen Elemente und Erfolgsbedingungen einer kommunalplanerischen Strategie qualitativer Innenentwicklung formuliert. (2) Empfehlungen zur Reform der finanzpolitischen Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden sollten die Möglichkeiten einer Neuausrichtung der bestehenden Anreizstrukturen, eine verbesserte Abstimmung der Ein-

⁴ Der Ausdruck „gesamtwirtschaftlich“ wird in diesem Zusammenhang verwendet, um den übergemeindlichen und insoweit im Hinblick auf die räumliche Handlungsebene anderen Ansatzpunkt der finanzwissenschaftlichen Analyse möglichst plastisch zu verdeutlichen.

zelanreize und Ansätze zur Neuschaffung zusätzlicher Anzelelemente in Bezug auf das Ziel einer Reduzierung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums thematisieren.

Abbildung 1 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen den Untersuchungszielen, dem Forschungsansatz und den unternommenen Arbeitsschritten.

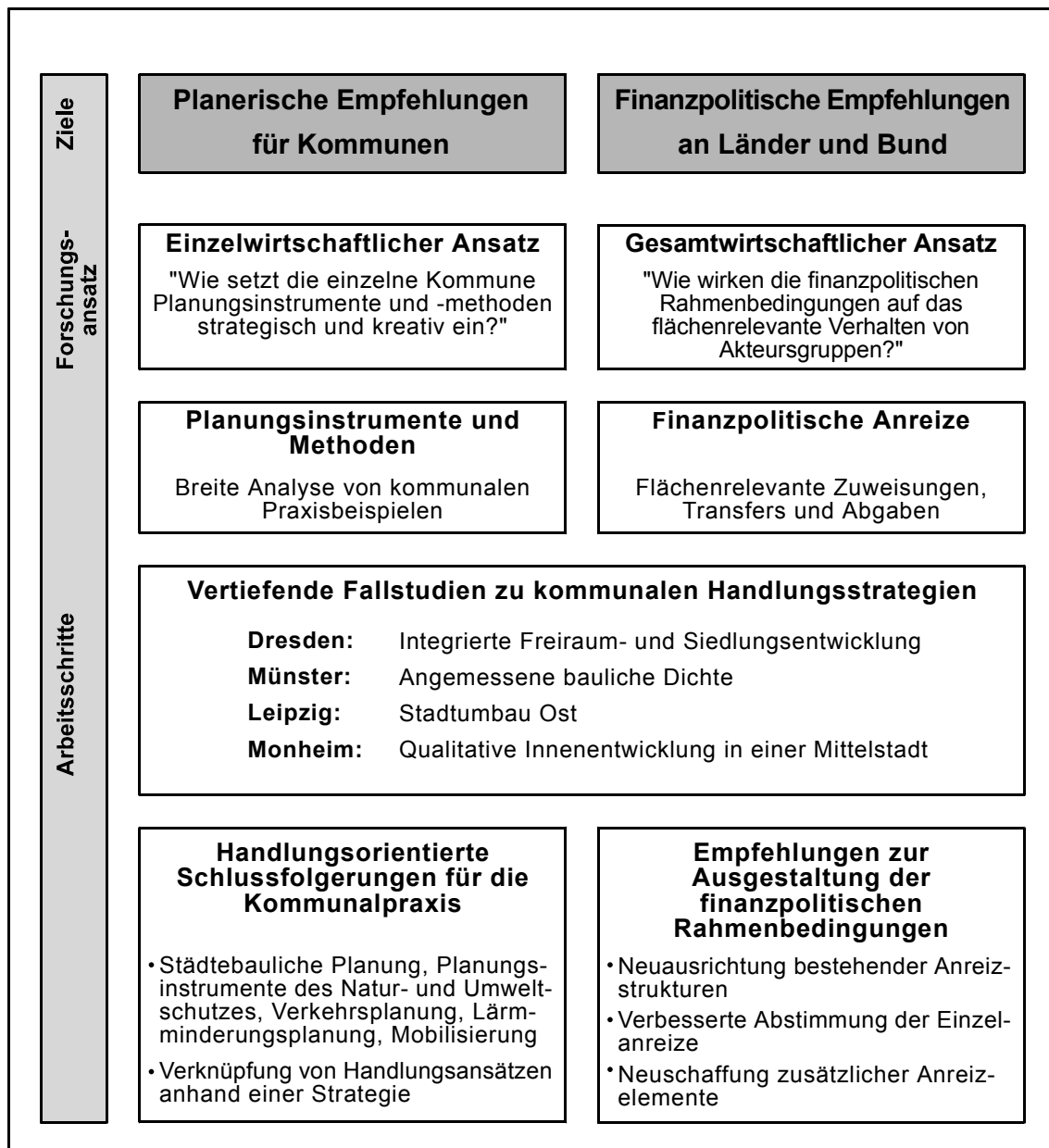


Abbildung A. 1: Vorgehen

Ein Arbeitskreis mit Vertretern von Kommunen, Bundesministerien und -behörden sowie der Wissenschaft begleitete den Forschungsprozess (siehe das Verzeichnis der Mitglieder auf S. 343 f.). In zwei Sitzungen hatten wir Gelegenheit, mit den Mitgliedern des Arbeitskreises den Forschungsansatz, das Vorgehen sowie Zwischen- und vorläufige Endergebnisse zu diskutieren. Das war für uns sehr anregend und für das Projekt fruchtbar. Den Mitgliedern sei an dieser Stelle sehr herzlich für ihr Engagement und ihre Diskussionsbeiträge gedankt.

Aufbau der Arbeit

Teil B gibt einen Überblick über zentrale Planungsinstrumente und ausgewählte Methoden der qualitativen Innenentwicklung und verdeutlicht, wie Kommunen diese Ansätze im Verbund anhand einer Strategie der qualitativen Innenentwicklung einsetzen können. In *Kapitel B.1* werden die zentralen Elemente einer kommunalen Strategie qualitativer Innenentwicklung angesprochen, die in den beiden folgenden Kapiteln konkretisiert werden. *Kapitel B.2* dient dazu, die planerischen Instrumente und Methoden der Kommunen unter dem Gesichtspunkt ihrer Leistungsfähigkeit für eine qualitative Innenentwicklung zu untersuchen. Zahlreiche Praxisbeispiele illustrieren die kommunalen Handlungsmöglichkeiten. Zu den zentralen Planungsinstrumenten zählen vor allem die Instrumente der städtebaulichen Planung und der umweltbezogenen Planungen, Instrumente der Verkehrsentwicklung, Lärminderung sowie Ansätze zur Mobilisierung von Flächen für die erwünschte planerische Nutzung. *Kapitel B.3* enthält die Ergebnisse aus den kommunalen Fallstudien. *Kapitel B.4* fasst die Ergebnisse aus der planerischen Instrumentenanalyse und den Fallstudien in Form handlungsorientierter Schlussfolgerungen für die Kommunalpraxis zusammen.

Teil C wendet sich vor allem an *Akteure auf der Landes- und Bundesebene*. Unter Fokussierung auf den für eine qualitative Innenentwicklung zentralen Gesichtspunkt des Flächenschutzes enthält es eine Analyse der aktueursspezifischen Verhaltensmuster und der durch die flächenrelevanten finanzpolitischen Instrumente konstituierten Anreizkonstellation. Auf dieser Grundlage können präzise Wirkungshypothesen der finanzpolitischen Rahmenbedingungen abgeleitet werden. Hierfür wird eine Vielzahl finanzpolitischer Instrumente individuell und nach Akteursgruppen zusammengefasst untersucht. Neben den Zuweisungsarten des kommunalen Finanzausgleichs sind dies sowohl Transfers als auch Abgaben. Im Einzelnen werden vor allem die Förderprogramme des Wohnungsbaus, des Städtebaus sowie sonstiger Förderinstrumente mit Flächenrelevanz, wie z. B. der Gemeinschaftsaufgabe „*Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*“ einer Bewertung unterzogen. Bei der Analyse des Förderinstrumentariums werden, anders als in vielen anderen Arbeiten, auch die kommunalen Förderinstrumente untersucht. Ein weiterer Schwerpunkt des Kapitels sind die sog. negativen Anreizinstrumente mit Bezug zum Flächenschutz (Steuern, Gebühren und Beiträge). Auf der Grundlage einer zusammenfassenden Beurteilung der bestehenden finanzpolitischen Anreizstruktur erfolgt die Darstellung von Optionen zur flächenschonenden Ausgestaltung des finanzpolitischen Instrumentariums. Hierbei werden auch Instrumente berücksichtigt, die bisher in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht umgesetzt sind, beispielsweise handelbare Ausweisungsrechte.

B Instrumente und Methoden der kommunalen Planung

1 Elemente einer Strategie der qualitativen Innenentwicklung

Eine konsequente Innenentwicklung stellt Kommunen vor anspruchsvolle Herausforderungen. Auf Grund der vielfältigen Abhängigkeiten eines bestandsorientierten Handelns geht Innenentwicklung mit erheblichen Flächennutzungskonkurrenzen und -konflikten einher. Daher ist eine Strategie bestandsorientierter Siedlungsentwicklung von vielfältigen Elementen und Erfolgsbedingungen abhängig, die im Folgenden aus anwendungsorientierter Sicht näher erläutert werden. Anwendungsorientierte Arbeiten zu einer qualitativen Innenentwicklung sollten zielorientierte Kriterien, eine Klassifikation des Instrumentariums sowie theoretisch und empirisch gestützte Überlegungen zur Verknüpfung von Kriterien einerseits und Instrumenten und Methoden andererseits enthalten.¹ **Ziele und Qualitätskriterien** bilden deshalb den Ausgangspunkt der Überlegungen, um ein differenziertes Verständnis der inhaltlichen Anforderungen an eine Innenentwicklung zu gewinnen (*Abschnitt B.1.1*). In einem zweiten Schritt wird ein **Zwei-Ebenen-Modell der kommunalen Strategiebildung** durch die Unterscheidung zwischen projektübergreifenden und projektbezogenen Planungsansätzen formuliert (*Abschnitt B.1.2*). Damit sind die Grundlagen dargestellt, um die **zentralen Instrumente der kommunalen Planung und ausgewählte Methoden** grob zu klassifizieren und in Bezug auf ihre strategische Bedeutung einschätzen zu können (*Abschnitt B.1.3*).² Praxisbeispiele, die zur Illustration der wesentlichen Erfolgsbedingungen dienen, werden zusammenfassend dargestellt und beurteilt.³

1.1 Ziele und Kriterien einer qualitativen Innenentwicklung

Innenentwicklung im Verständnis dieser Studie bezieht sich auf die vorrangige bauliche Entwicklung des geschlossenen Siedlungsraums einer Gemeinde (Gebiete nach §§ 30, 34 BauGB)⁴ zugunsten eines weitgehenden Landschafts- und Freiraumschutzes im Außenbereich (§ 35 BauGB).⁵ Dabei beschränkt sich die Innenentwicklung nicht auf eine reine bauliche Verdichtung des Siedlungsraums. Neben der Vermeidung von baulicher Außenentwicklung und Dämpfung von Suburbanisierung ist die Erhaltung der

¹ Vgl. z. B. ARL (1998) zu Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung oder Michaelis (1996) zu ökonomischen Instrumenten in der Umweltpolitik.

² Theoretische und empirische Aussagen stehen nicht im Vordergrund dieses Kapitels. Implizit fließen jedoch Überlegungen aus den kommunalen Fallstudien ein, wie sie in Kapitel B.3 ausführlich entwickelt werden.

³ Eine vertiefte Untersuchung dieser Beispiele findet sich bei der Darstellung der kommunalen Planungsinstrumente und Methoden in Kapitel B.2.

⁴ Die Begriffe Siedlungsraum, besiedelter Bereich und Siedlungsbereich werden im Folgenden synonym benutzt, um Gebiete zu bezeichnen, die sich im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB sowie im beplanten Bereich nach § 30 BauGB befinden.

⁵ Zu einer genaueren Darstellung der baurechtlichen Definition von Innen- und Außenbereich siehe B.2.1.1.1.

Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit des Siedlungsbestands wesentliches Ziel der Innenentwicklung.



Abbildung B.1: Ziele und Qualitätskriterien der Innenentwicklung (Eigene Darstellung)

Um die Konkurrenzfähigkeit von Nutzungsansprüchen im besiedelten Bereich gegenüber Vorhaben im Außenbereich zu steigern, sind vor allem die Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität von Städten und Gemeinden zu berücksichtigen. Bei der Zielrichtung der Innenentwicklung, d. h. der Art und Weise, wie der besiedelte Bereich einer Gemeinde zu entwickeln ist, sollte dem Ziel einer qualitativen Innenentwicklung entsprechend den im folgenden Abschnitt formulierten Qualitätskriterien Rechnung getragen werden.

- Das Kriterium „*Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung*“ beschreibt den komplexen Zusammenhang zwischen einem effektiven Freiflächenschutz im Außenbereich, der Weiterentwicklung von Freiflächen im bereits besiedelten Raum und Versuchen zur Lenkung der Siedlungsentwicklung in den Bestand.
- Das Kriterium „*Angemessene bauliche Dichte*“ bringt zum Ausdruck, dass Fragen der optimalen Dichte nicht allgemein beantwortet werden können. Vielmehr ist die angemessene bauliche Dichte in Abhängigkeit standortbezogener und gesamtstädtischer Einflussfaktoren aus städtebaulicher, ökologischer, sozialer und ökonomischer Sicht zu definieren.
- Das Kriterium „*Hohe Qualität des Wohn- und Arbeitsumfeldes*“ verdeutlicht, dass Interessen der Nutzer an Gestaltungs- und Nutzungsqualitäten der baulichen Umwelt über die Regulierung der Bebauungsdichte hinaus berücksichtigt werden können.
- Vorteile räumlicher Nähe zu vielfältigen Angeboten können durch das Kriterium der „*Nutzungsmischung*“ herausgestellt werden. Auch erleichtert Nutzungsmischung Verkehrsvermeidung und eine Stadt der kurzen Wege.

- Das Kriterium „*Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung*“ zielt darauf ab, die Ausweisung von Siedlungsflächen mit der Verkehrsentwicklung zu koordinieren. Es ermöglicht Verkehrsvermeidung und -verlagerung und dadurch eine Reduzierung der verkehrsbedingten Beeinträchtigungen.

Bei den folgenden Ausführungen stehen Fragen einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung, einer angemessenen Dichte und einer hohen Qualität des Wohn- und Arbeitsumfelds im Vordergrund der Betrachtung. Nutzungsmischung und die Anforderung einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung fungieren als zusätzliche Kriterien.

1.1.1 Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung

Dem Kriterium „*Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung*“ kommt für eine qualitative Innenentwicklung eine herausragende Bedeutung zu. Denn eine integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung dient gleichermaßen dem Ressourcenschutz, der Verwirklichung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege sowie der Erhöhung der Aufenthalts- und Lebensqualität.

Innenentwicklung wird in der vorliegenden Arbeit nicht einseitig als Verdichtungsaufgabe verstanden. Der traditionelle Widerspruch von Freiraum- und Siedlungsentwicklung muss durch eine städtebauliche Entwicklung überwunden werden, welche Konzepte ökologisch orientierter Erneuerung des Siedlungsbestands mit einschließt. Erforderlich ist eine Entwicklung, welche Freiräume im Außenbereich schützt und schont, gleichzeitig Freiraum im Siedlungsbereich zurückgewinnt, qualifiziert und vernetzt (Hüchtker et al. 2000, S. 54; Apel et al. 2000, S. 185).⁶

Das Kriterium einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung weist also drei Hauptkomponenten auf:⁷

- *Schutz von bisher unbebauten Flächen im Außenbereich:* Der Außenbereich hat eine hohe Bedeutung für Naturschutz und Landschaftspflege sowie für eine ungestörte Erholung. In diesen Bereichen sollten Freiraumsysteme geschützt und entwickelt sowie eine bauliche Inanspruchnahme vermieden werden.
- *Erhaltung und Weiterentwicklung von Freiräumen im Siedlungsbereich:* Grünflächen und Freiräume in unmittelbarer Nähe des Wohnumfelds haben – aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung für die Erholung – einen starken Einfluss auf die Wohnzufriedenheit und das Wohlbefinden der Bewohner. Auch für den Arten- und Biotopschutz sind Lebensräume im besiedelten Bereich erforderlich. Brachen sollten also auch als Freiräume wiedergenutzt werden, um die Freiraumsituation im Siedlungsbereich zu verbessern (Hüchtker et al. 2000, S. 57). Die Grenzen einer weiteren baulichen Verdichtung des Bestands sind zu berücksichtigen und ggf. ist ein Ausgleich für eine stärkere Verdichtung zu schaffen, z. B. durch Fassaden- und Dachbegrünung, gemeinschaftliche Grünflächen oder eine hohe Qualität

⁶ Eine besondere Bedeutung kommt dieser Strategie in ostdeutschen Kommunen zu, die von Schrumpfungstendenzen betroffen sind und in denen nicht alle innerstädtischen Brachflächen eine bauliche Entwicklung erfahren werden.

⁷ Ähnlich argumentieren Hüchtker et al. 2000. Unter dem Begriff einer „doppelten Innenentwicklung“ wird eine Strategie verstanden, bei der es auf der kommunalen Ebene sowohl um die Entwicklung von Siedlungsräumen als auch von Freiräumen geht. Unterschieden wird zwischen der Rückgewinnung von Freiräumen, der Wiedernutzung für Siedlung und Freiraum und der Verbesserung von Freiräumen (Hüchtker et al. 2000, S. 54).

der öffentlichen Straßenräume (Stadt Dresden 1997, S. 11; zur Bedeutung von Natur in der Stadt s. auch Sperling 1999, S. 161 ff.).⁸

- *Lenkung der Siedlungsentwicklung in den Bestand:* Schutz und Weiterentwicklung von Freiflächen im Siedlungs- und Außenbereich bedingen, dass bestehender Nutzungsdruck auf Brachflächen, Baulücken und Gebiete mit einer geringen Bebauungsdichte zu lenken ist. Eine Lenkung der Siedlungsentwicklung in den Bestand ermöglicht die Nutzung der Effizienzvorteile integrierter und verdichteter Strukturen. Diese bietet neben den wirtschaftlichen Vorteilen der besseren Nutzung vorhandener Infrastruktur auch ökologische Vorteile einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung mit einem geringeren Flächenverbrauch und CO₂-Ausstoß. Gerade in schrumpfenden Städten Ostdeutschlands sollte die Wiedernutzung brachgefallener Flächen Vorrang vor einer Inanspruchnahme weiterer Siedlungsflächen im Außenbereich haben, um einer weiteren „Entdichtung“ und damit auch einem weiteren Funktionsverlust bestehender Siedlungsstrukturen entgegenzuwirken (Stadt Dresden 2001, S. 42).

Um dem Kriterium einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung Rechnung zu tragen, sollte vor allem der integrative („systemische“) Charakter des Wirkungsgefüges thematisiert werden. Dies impliziert eine gesamtstädtische, den Siedlungs- und Außenbereich umfassende Betrachtungsweise, die aufgrund der Komplexität dieses Zusammenhangs relativ abstrakt bleiben muss.⁹

1.1.2 Angemessene bauliche Dichte

Eine zentrale Frage im Rahmen der Innenentwicklung ist das Spannungsfeld zwischen der aus Gründen des Freiraumschutzes und stadtwirtschaftlichen Erwägungen sinnvollen weitgehenden Verdichtung im Siedlungsbereich und deren kleinräumigen ökologischen und sozialen Grenzen:

- Für eine hohe bauliche Dichte sprechen vor allem ein geringerer Bruttobaulandbedarf dichter Bauformen, ein verringerter Erschließungs- und Verkehrsaufwand, die Effizienz des öffentlichen Verkehrs, der Versorgungseinrichtungen und der sozialen Infrastrukturen sowie die hohe Ressourceneffizienz dichter Bauformen. Dichte ermöglicht weiterhin ökonomische und soziale Vielfalt (BfLR 1996, S. 19; Feldtkeller 2001, S. 10, 62).¹⁰
- Grenzen einer weiteren Verdichtung werden durch die Erfordernisse des kleinräumigen Natur-, Umwelt- und Freiraumschutzes und der Erhaltung wertvoller städtebaulicher Strukturen gesetzt. Zu beachten sind weiterhin soziale Grenzen¹¹ einer zu hohen Bevölkerungsdichte (Pahl-Weber et al. 2000, S. 3 f., S. 15).

⁸ Zur Schaffung eines Ausgleichs für eine hohe bauliche und funktionale Dichte durch die Festsetzung von Grünflächen und Begrünungsmaßnahmen s. z. B. das Beispiel „Tübingen Französisches Viertel“ in B.2.1.4.2 und das im Rahmen der Fallstudie Münster untersuchte Nachverdichtungsprojekt „Quartier Von Witzleben-Straße“ in B.3.3.2.1.

⁹ Zur näheren Analyse dieses Kriteriums auf der kommunalen Ebene siehe vor allem die Fallstudie Dresden in B.3.2.

¹⁰ Ab einer GFZ von 1,2 führt eine weitere bauliche Verdichtung von Wohnbebauung bei den bestehenden bauordnungsrechtlichen Anforderungen der Länder (Stellplätze, Abstandsregelung) i. d. R. jedoch kaum noch zu weiteren Flächeneinsparungen (Stadt München 1995, S. 47).

¹¹ Zu berücksichtigen ist hier die so genannte soziale Dichte, die den Zusammenhang zwischen baulichen Dichten und der Intensität der sozialen Interaktion berücksichtigt (Pahl-Weber et al. 2000, S. 3 f.).

Kommunen stehen damit vor der Aufgabe, den Schwellenwert zu definieren, bis zu dem die bauliche Verdichtung des Siedlungsraums im Vergleich zu einer freiraumbesprechenden Fortsetzung der Bautätigkeit im Außenbereich ökologische Vorteile erbringt und soziale Ansprüche ausreichend berücksichtigt (Happe et al. 1994, S. 15).

Die aufgezeigten Beurteilungsmaßstäbe verdeutlichen, dass auf die Frage nach der optimalen Dichte keine pauschalen, einfachen Antworten gefunden werden können. Letztlich sollte für jeden einzelnen Standort die angemessene bauliche Dichte individuell festgelegt werden. Die Stadt Münster formuliert diesen differenzierten Beurteilungsanspruch durch die Aussage, dass „*jeder Ort seine eigene Dichte*“ habe (Pahl-Weber et al. 2000, S. 16).¹²

Zur Orientierung bei der Beurteilung der angemessenen baulichen Dichte von einzelnen Standorten bzw. Flächen können jedoch allgemeine Gesichtspunkte gefunden werden, die als Ausgangspunkte der Dichtefestlegung das Entscheidungsproblem vereinfachen: Das Kriterium der angemessenen baulichen Dichte sollte im Hinblick auf die Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden vor allem von Kommunen in Ost- und Westdeutschland differenziert verwendet werden. Weiterhin ist eine differenzierte Kriterienhandhabung nach den Ebenen der strategischen (gesamt- und teilstädtischen) Planungsebene einerseits und der Projektebene andererseits vorzunehmen.

West- und ostdeutsche Kommunen

In *westdeutschen Verdichtungsräumen mit Wachstumsdruck* stellen die Flächenintensität der Siedlungsprozesse, die damit verbundene Verkehrsintensität und die negativen ökologischen Folgen der Wachstumsprozesse die Kommunen vor komplexe Herausforderungen. Hier sind die Vorteile dichter, kompakter undutzungsgemischer Stadtquartiere soweit wie möglich zu nutzen, indem in den Siedlungsbereichen der Städte hohe bauliche Dichten realisiert werden und neue Flächenbedarfe gezielt in den Bestand gelenkt werden. Anhand der Berücksichtigung vielfältiger Erfolgsbedingungen (Freiraumversorgung, ÖPNV-Erschließung, Nahversorgung) und Restriktionen (Natur- und Umweltschutz, Denkmalschutz, hohe Vorbelastungen usw.) können hier Aussagen zu lokalspezifischen Verdichtungseignungen und -grenzen gemacht werden (Pahl-Weber et al. 2000, S. 15).¹³

Die Situation in *schrumpfenden ostdeutschen Kommunen* und z. T. auch in *schrumpfenden Stadtteilen und Städten in westdeutschen Kommunen*¹⁴ ist vielerorts gekennzeichnet durch sinkende Bevölkerungszahlen, hohen Leerstand von Wohn- und Gewerberäumen, brachgefallene Flächen sowie den durch fortlaufende „*Entdichtungsprozesse*“ drohenden Funktionsverlust städtischer Infrastrukturen. Baulücken und Brachflächen erfahren deshalb eine z. T. unkonventionelle Nutzung, wie sie einleitend am Beispiel des Freiraumprojekts „*Grün auf Zeit*“ verdeutlicht wurde. Eine angemessene bauliche Dichte zu realisieren, bedeutet für schrumpfende Städte und Stadtteile einer-

¹² Zu einer vertieften Betrachtung siehe die Fallstudie Münster in Abschnitt B.3.3.

¹³ Handlungsmöglichkeiten westdeutscher Kommunen mit Siedlungsdruck werden in Kapitel B.2.1.2.2 am Beispiel der „Dichtemodelle“ der Städte München und Heidelberg veranschaulicht sowie in der Fallstudie Münster (B.3.3) dargestellt.

¹⁴ Probleme der Schrumpfung und des Stadtumbaus betreffen keineswegs nur ostdeutsche Städte. So hat das Bundesministerium jüngst auch 11 westdeutsche Städte in das Stadtumbauprogramm aufgenommen (http://www.stadtumbau-ost.de/news/news_27062002.html am 20.08.02).

seits die Setzung von strategischen Prioritäten für die Sicherung, Aufwertung und Entwicklung von Räumen, nicht zuletzt um die Funktionsfähigkeit städtischer Infrastrukturen sicherzustellen. Andererseits geht es um die Nutzung der Chance, die freiraumbezogenen Nutzungsansprüche der Bevölkerung an städtischen Standorten zu realisieren, wie es bisher in west- und ostdeutschen Städten undenkbar war. Wie Fragen der angemessenen baulichen Dichte in einer schrumpfenden Stadt behandelt werden, verdeutlicht der programmatische Ausspruch der Stadt Leipzig: „*Mehr Grün, weniger Dichte*“ (Stadt Leipzig 2000).¹⁵

Strategische und projektbezogene Dichteziele

Auf der *strategischen Ebene* kann über die Festlegung von Zielwerten für die künftige bauliche Dichte mithilfe von Dichtemodellen die künftige Inanspruchnahme von Bauflächen aus gesamtstädtischer Perspektive gesteuert werden. Entscheidend für die stadtteilbezogene und standortspezifische Dichte ist dabei der Siedlungsstrukturtyp, der sich aus Lage und bisheriger Bebauungsstruktur ergibt. Alternativ können strategische Ziele für die Verdichtung an Haltepunkten des ÖPNV oder in Versorgungszentren entwickelt werden (Stadt Münster 2000b, S. 9 ff.; Stadt Heidelberg 2000a, Stadt München 1995).¹⁶

Auf der *Projektebene* muss anhand der spezifischen räumlichen Situation sowie der Interessen der verschiedenen Akteure die angemessene projektbezogene Dichte ermittelt werden. Zu berücksichtigen sind in besonderem Maße die Interessen der Bewohner, die durch die Erhöhung der baulichen Dichte Beeinträchtigungen erfahren können. Festsetzungen zur projektbezogenen Dichte können in Bebauungsplänen sowie über vertragliche Regelungen getroffen werden. Dabei kann auch eine Kompensation hoher Dichten durch freiraumbezogene Maßnahmen erfolgen. Dabei zeigen die Fallstudien (siehe Kapitel B.3), dass projektbezogene Dichteziele von den Kommunen nur begrenzt vorausschauend festgelegt werden können. Erforderlich ist vielmehr ein flexibler Umgang mit der Bebauungsdichte in Abhängigkeit der lokalen und projektspezifischen Situation.

1.1.3 Hohe Qualität des Wohn- und Arbeitsumfelds

Eine hohe Qualität des Wohn- und Arbeitsumfelds steht in einem engen Zusammenhang mit einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung und einer angemessenen baulichen Dichte. Im Hinblick auf dieses Kriterium werden hier daher die kleinteiligen, insbesondere städtebauliche Aufwertungen behandelt. Zu berücksichtigen ist, dass Arbeits- und Wohnumgebungen in Abhängigkeit von der städtebaulichen Gestaltung bei gleicher baulicher Dichte und Freiraumversorgung sowohl eine hohe als auch eine geringe Qualität aufweisen können.

Von einem hochwertigen Wohn- und Arbeitsumfeld kann gesprochen werden, wenn es von Struktur und Gestaltung menschlichen Bedürfnissen entspricht, wenn sich Nutzer mit ihrem Umfeld identifizieren können, wenn Räume eine gestalterische Vielfalt aufweisen und wenn private, halböffentliche und öffentliche Räume existieren, die sowohl

¹⁵ Zu einer vertieften Betrachtung siehe die Fallstudie Leipzig in B.3.4.

¹⁶ Zur Ermittlung der baulichen Verdichtungseignung sind auch Baulandpotenzialmodelle (siehe Kapitel B.2.1.3) von Bedeutung.

Rückzug als auch Kommunikation ermöglichen. Für eine hohe Qualität des Wohn- und Arbeitsumfelds sind die folgenden baulichen und sozialen Faktoren gleichermaßen bedeutsam:

- *Berücksichtigung städtebaulicher Kriterien zur Gestaltung dichter Wohngebiete:* Gerade im Rahmen der Innenentwicklung ist der Umgang mit verdichteten städtebaulichen Strukturen von Bedeutung. Durch eine Beachtung bestimmter Gestaltungskriterien, die sich an menschlichen Bedürfnissen orientieren, kann die Qualität des Wohnumfelds auch in dichten und kompakten Strukturen erhöht werden. Beispiele für diese Kriterien sind: Die eindeutige Zuordnung von Räumen zu Bereichen unterschiedlichen Öffentlichkeitsgrads und zu den Nutzergruppen, die individuelle Erschließung von Wohneinheiten, die Schaffung von Vorgärten und Hauseingangsbereichen und die Integration natürlicher Elemente (Westphal 2000, S. 73 ff.; Newman 1972; Sperling 1999, S. 161 ff.).
- *Vielfältige und anregende öffentliche Räume:* Von Menschen werden vor allem diejenigen Räume bevorzugt, in denen eine Ausgewogenheit zwischen Bekanntem und Neuem vorliegt (Kruse, Graumann, Lantermann 1990, S. 131 ff.). Die Gestaltung öffentlicher Räume sollte dieses Spannungsfeld zwischen Altbekanntem und Neuem berücksichtigen.
- *Stadtsanierung und -erneuerung:* Eine Strategie qualitativer Innenentwicklung basiert auf einer hohen Qualität und Akzeptanz des Siedlungsbestands. Eine hohe Wohn- und Aufenthaltsqualität in bestehenden Siedlungsstrukturen kann z. T. Abwanderung und damit auch eine weitere Außenentwicklung verhindern. Ansätze einer kleinteiligen Stadtsanierung und -erneuerung können zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualitäten bestehender Siedlungen beitragen.
- *Einflussmöglichkeiten durch die Bewohner:* Die Zufriedenheit der Nutzer mit ihrem Umfeld hängt maßgeblich davon ab, ob sie sich mit diesem Umfeld identifizieren können. Die Zufriedenheit wird gestärkt, wenn die Bewohner sich ihre Umgebung aneignen können und insofern auf Gestaltung und Nutzungsmöglichkeiten Einfluss ausüben. Diese Möglichkeiten der Einflussnahme reichen von einer frühzeitigen Ermittlung der Wünsche und Bedürfnisse der Nutzer über eine Beteiligung an Planungsprozessen bis zur Beteiligung der Nutzer an der Gestaltung und Verwaltung ihres Umfelds.

1.1.4 Nutzungsmischung

Während in der Nachkriegszeit das Leitbild der Funktionstrennung vorherrschte, wird vor dem Hintergrund der Diskussion um eine nachhaltige Stadtentwicklung der Ruf nach Nutzungsgemischten Quartieren lauter, zumal sich aufgrund des wirtschaftlichen und technologischen Wandels die Wohnverträglichkeit v. a. kleiner und mittlerer Betriebe in den letzten Jahren deutlich erhöht hat. Nutzungsmischung umfasst die funktionale Mischung (Wohnen, Arbeiten, Versorgen und Freizeit), die soziale Mischung (Einkommensgruppen, Haushaltstypen, Lebensstilgruppen) und die baulich-räumliche Mischung im Hinblick auf die Gestaltung (BfLR 1996, S. 20). Hinsichtlich der Körnigkeit der Nutzungsmischung ist zwischen der Mischung innerhalb eines Gebäudes, eines Blocks oder eines Quartiers zu unterscheiden (Breuer, Müller, Wiegandt 2000, S. 1).

Maßnahmen der Innenentwicklung, z. B. die Entwicklung von innenstadtnahen Brachflächen, verfügen über besondere Potenziale zur Realisierung von Nutzungsmischung (Breuer, Müller, Wiegandt 2000, S. 1; Feldtkeller 2001, S. 14 ff.). Ebenso weisen innerstädtische Bestandsgebiete häufig bereits eine feinkörnige Nutzungsmischung aus Wohnen und Arbeiten auf, die es durch den Einsatz planungsrechtlicher Instrumente

sowie Information und Beratung zu stabilisieren und zu modernisieren gilt. In Stadterweiterungsgebieten am Stadtrand erweist es sich dies hingegen als schwierig (Breuer, Müller, Wiegandt 2000, S. 1). Im Hinblick auf die Steigerung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung erbringt Nutzungsmischung die folgenden Vorteile:

- *Voraussetzung für Verkehrsvermeidung:* Nutzungsmischung ist eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Voraussetzung zur Vermeidung von Verkehr und zur Verlagerung von Verkehren auf den Umweltverbund (BfLR 1996, S. 20). Vor allem die Nähe von Versorgungseinrichtungen und Dienstleistungen wird von den Bewohnern angenommen und trägt somit zu einer Verkürzung der Wege und einer häufigeren Bewältigung dieser Wege zu Fuß oder mit dem Fahrrad bei. Aufgrund der hohen Berufsmobilität kann eine Nähe von Wohn- und Arbeitsort allerdings nur selten erreicht werden, sodass eine Verkehrsvermeidung im Berufsverkehr kaum möglich ist. Verkehrsvermeidung bedarf neben einer baulichen und funktionalen Nutzungsmischung begleitender Maßnahmen wie z. B. einer Vergabe von Belegungsrechten an benachbarte Betriebe oder der Information der Firmen über Wohnungsangebote im Quartier (Breuer, Müller, Wiegandt 2000, S. 6).
- *Hohe Aufenthalts- und Lebensqualität:* Nach nutzungsgemischten Quartieren besteht – trotz der damit verbundenen höheren Störungsintensität – eine hohe Nachfrage. Nachfrager sind vor allem solche Personen, die vielfältige und lebendige Stadtquartiere und die Nähe von Angeboten suchen. Nutzungsmischung bedeutet für diese Zielgruppe eine deutliche Verbesserung ihrer Aufenthalts- und Lebensqualitäten (Feldtkeller 2001, S. 10 ff.; Pätz, Soehlke 2001, S. 56 ff.).¹⁷
- *Flexible und robuste Stadtquartiere:* Ein wesentlicher Vorteil nutzungsgemischter Quartiere besteht in ihrer Robustheit. Sie sind gegenüber strukturellen Änderungen weitaus flexibler und damit anpassungsfähiger als monofunktionale Quartiere am Stadtrand (Breuer, Müller, Wiegandt 2000, S. 5; Feldtkeller 2001, S. 39). Weiterhin kann davon ausgegangen werden, dass die externen ökologischen und sozialen Kosten von Mischquartieren mit sich weiter ausdifferenzierenden Lebens-, Arbeits-, Bildungs- und Erholungsformen deutlich geringer sind als diejenigen monofunktionaler Quartiere (Stadt München 1995, S. 49 ff.). Aus Nutzungsmischung ergeben sich auch wirtschaftliche Vorteile, da in nutzungsgemischten und dichten Quartieren die Wirtschaftlichkeit technischer und sozialer Infrastruktur sowie von Versorgungseinrichtungen erhöht wird (Breuer, Müller, Wiegandt 2000, S. 5).

Auf einer strategischen Planungsebene ist eine grundsätzliche Zuordnung der Nutzungen zueinander möglich, z. B. durch die Festsetzung von Bauflächen und Baugebieten im Flächennutzungsplan (MI und MK für eine feinkörnige Mischung und WA, GE, MI oder SO für eine grobkörnige Nutzungsmischung) (Breuer, Müller, Wiegandt 2000, S. 3). Zur Operationalisierung und Realisierung von Nutzungsmischung ist v. a. die Ebene konkreter Projekte von Bedeutung. Dabei sind sowohl die verbindliche Bauleitplanung als auch informelle Instrumente wie z. B. Beratung und Betreuung von Investoren und vertragliche Regelungen von Bedeutung (Breuer, Müller, Wiegandt 2000, S. 4; Pätz, Soehlke 2001, S. 57 ff.).

¹⁷ Das Beispiel „Tübingen Französisches Viertel“ zeichnet sich durch eine offensive Vermarktungsstrategie der Vorteile der Nutzungsmischung aus. Mit dem Slogan „Mischen sie mit“ wurde erfolgreich für ein lebendiges und nutzungsgemischtes Stadtquartier geworben.

1.1.5 Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung

Zwischen der Entwicklung von Siedlungsstrukturen und Verkehrssystemen bestehen vielfältige Wechselwirkungen: So können expandierende Verkehrsinfrastrukturen zu einer weiteren Dekonzentration und Außenentwicklung von Siedlungen führen. Dekonzentration und Außenentwicklung von Siedlungsstrukturen ziehen wiederum die Ausweitung der Verkehrsinfrastrukturen nach sich (Pfeiffer, Aring 1993). Zentralisierte und verdichtete Siedlungsstrukturen sind eine wesentliche Voraussetzung für einen effizienten Betrieb des Öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV), während disperse Siedlungsformen zu einer Abhängigkeit der Nutzer vom Motorisierten Individualverkehr (MIV) führen.

Mit dem Kriterium „*Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung*“ wird deshalb das Erfordernis einer umwelt- und stadtverträglichen Gestaltung des Verkehrs im Rahmen der Innenentwicklung berücksichtigt. Dieses beinhaltet, Verkehr durch eine günstige Zuordnung der Nutzungen untereinander zu vermeiden und notwendige Verkehre auf stadt- und umweltverträgliche Verkehrsmittel zu verlagern. Der durch die Verkehrsentwicklung induzierte Flächenbedarf ist so weit wie möglich zu reduzieren. Im Einzelnen ergeben sich folgende Handlungsansätze:

- *Koordinierung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung:* Die Verkehrsplanung und die Ausweisung von Siedlungsflächen bedingen einander und sollten daher koordiniert erfolgen. Die gewünschte Innenentwicklung ist dabei die Leitgröße der Verkehrsentwicklung. Durch eine Koordinierung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung und eine an einer Nutzungsmischung orientierte Zuordnung städtischer Nutzungen kann eine Verkehrsvermeidung und eine Steigerung der Nutzung des Umweltverbunds erreicht werden. Angestrebt werden sollte eine Lenkung der Siedlungsentwicklung in den gut durch ÖPNV, Fuß- und Radverkehr erschlossenen Siedlungsbereich und eine Konzentration der Siedlungsentwicklung an Haltepunkten des schienengebundenen Nahverkehrs (SPNV) und ÖPNV. Auch Versorgungszentren sind an diesen Knotenpunkten anzusiedeln. ÖPNV-Liniennetze und Knotenpunkte sollten sich an einer auf eine Innenentwicklung ausgerichteten Siedlungsstruktur orientieren (Stadt Münster 1999, S. 106; Apel et al. 1997, S. 17). Möglichkeiten für die Stärkung einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung bestehen im Rahmen der Bauleitplanung (v. a. Flächennutzungsplan).¹⁸ Auch informelle städtebauliche Planungen wie Stadtentwicklungspläne und vor allem Dichtemodelle können zu einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung beitragen, wenn sie z. B. auf eine Verdichtung an den Haltepunkten des ÖPNV hinwirken.¹⁹
- *Reduzierung des PKW-Einsatzes und Stärkung der Verkehrsmittel des Umweltverbunds:* Gerade in den Zentren der Städte gehen vom PKW-Verkehr zahlreiche negative Wirkungen auf die Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität aus. Der zunehmende Pkw-Verkehr in den Städten ist eine wesentliche Ursache für die Abwanderung von Privathaushalten – insbesondere von Familien – ins Umland. Zu den wesentlichen Problemen zählen die verkehrsbedingten Emissionen (v. a. Lärm und Luftschadstoffe), die Gefahren, die von möglichen Unfällen vor allem für Kinder ausgehen und die Minderung der Aufenthaltsqualität öffentlicher Räume (Stadt Münster 2000, S. 31; Christ, Loose 2000). Der Umweltverbund (ÖPNV, Fahrrad, Fußgänger) verursacht deutlich weniger negative Effekte auf das Umfeld, ist für

¹⁸ Siehe hierzu auch die Fallstudie Münster in B.3.3.

¹⁹ Siehe hierzu auch die untersuchten Praxisbeispiele Zielkonzept ÖPNV und Siedlungsentwicklung Karlsruhe, Dichtemodell München (Kapitel B.2.1.2.2).

die innere Erschließung des Stadtgebiets geeignet und ermöglicht damit einen umwelt-, stadt- und sozialverträglichen Verkehr (Apel et al. 2000, S. 192 ff.). Ansätze zur Stärkung des Umweltverbunds stellen der Verkehrsentwicklungsplan sowie der Nahverkehrsplan bereit. Mit der Minimierung von Verkehrslärm beschäftigt sich die Lärminderungsplanung.²⁰

1.2 Zwei-Ebenen-Modell kommunaler Handlungsstrategien

Projektübergreifende Planungen einerseits und Projektplanungen andererseits sollten klar voneinander unterschieden werden, da auf diesen beiden Ebenen jeweils eine unterschiedliche Art von Komplexität zu berücksichtigen ist (vgl. Jacoby 2000). Auf der *strategischen Planungsebene* steht im Vordergrund, die für die Steuerung der gesamtstädtischen Entwicklung relevanten Zusammenhänge zu erfassen, zu beurteilen und soweit zu konkretisieren, dass sie bei der Planung von Projekten handlungsanleitend wirken können. Auf der *Projektebene* geht es um die Komplexität von Einzelvorhaben, wie sie sich aus der Vielfalt der Interessen verschiedener Akteure und den detaillierten Handlungsumständen ergibt (Steinmann, Schreyögg 2000). Strategische Planungsansätze bedürfen immer der Prüfung an der „harten“ Projektrealität. Zur groben Strukturierung des Spektrums an Instrumenten und Methoden der kommunalen Planung sollen deshalb zwei Ebenen der Strategiebildung unterschieden werden: (1) die *Leitbild- und strategische Planungsebene*, auf der eine Kommune ihre mittel- bis langfristige wünschenswerte Entwicklung bestimmt und projektrelevante strategische Aussagen formuliert, (2) die Ebene von *Projekten*, mit denen abstrakte Leitbilder und Strategien anhand „greifbarer Realität“ veranschaulicht und auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden, vor allem durch die Frage nach den zur Projektumsetzung verfügbaren *Ressourcen*.²¹

Leitbild und strategische Planung

Auf der Leitbildebene ist eine grundlegende *Prioritätensetzung* der Kommunen erforderlich, den besiedelten Bereich gegenüber dem Außenbereich vorrangig zu entwickeln und qualitativ aufzuwerten. Innerhalb der Kommune ist ein *grundsätzliches Verständnis* von Innenentwicklung im Konsens zu erarbeiten. Leitbilder, als von Restriktionen unbeeinflusste visionäre Zielvorstellung, können sowohl querschnittsorientiert als auch sektoral formuliert werden. Strategische Planungen konkretisieren die kommunale Vorrangentscheidung für Innenentwicklung, definieren auf der Grundlage eines Vergleichs verschiedener Entwicklungsalternativen *räumliche Entwicklungsprioritäten* und entwickeln *Kriterien für die Planung und Umsetzung von Projekten*. Dabei werden die verschiedenen Nutzungsansprüche an das Gemeindegebiet durch informelle Planungen oder durch formelle und rechtlich verbindliche Planungen koordiniert. Daneben ist auf der Ebene der strategischen Planung auch die Formulierung von *quantitativen und qualitativen Zielvorgaben* erforderlich, nicht zuletzt zur Durchführung von Erfolgskontrollen.

²⁰ Zum Verkehrsentwicklungsplan siehe B.2.3.1, zum Nahverkehrsplan B.2.3.2 und zur Lärminderungsplanung B.2.4.

²¹ Zu einer vertieften Betrachtung der Funktionen der Handlungsebenen siehe B.3.1.

Projekte und Ressourcen

Aktuelle kommunale Handlungsstrategien unterscheiden sich von den umfassenden kommunalen Entwicklungsplanungen der 70er Jahre durch ihre Umsetzungsorientierung. Es werden nicht allein Leitbilder und strategische Ziele formuliert, sondern auch die Bedingungen zu ihrer Umsetzung hinterfragt (Selle 1995, S. 241). Aufschlüsse über die Umsetzbarkeit von strategischen Planungsansätzen sind von Projekten zu erwarten. Im Rahmen von Projekten erfolgt eine zeitliche und sachliche Konzentration der kommunalen Ressourcen auf bestimmte Punkte der räumlichen Entwicklung. Projekte können auch als Experimente einer qualitativen Innenentwicklung fungieren, indem sie zum einen „greifbare“, ggf. „gebaute“ Realität schaffen und damit auch die grundsätzliche Akzeptanz von Innenentwicklung steigern. Zum anderen verdeutlichen Projekte Hemmnisse und Grenzen einer qualitativen Innenentwicklung (Hüchtker et al. 2000, S. 34; Hauff, Kahnert 1999, S. 66).

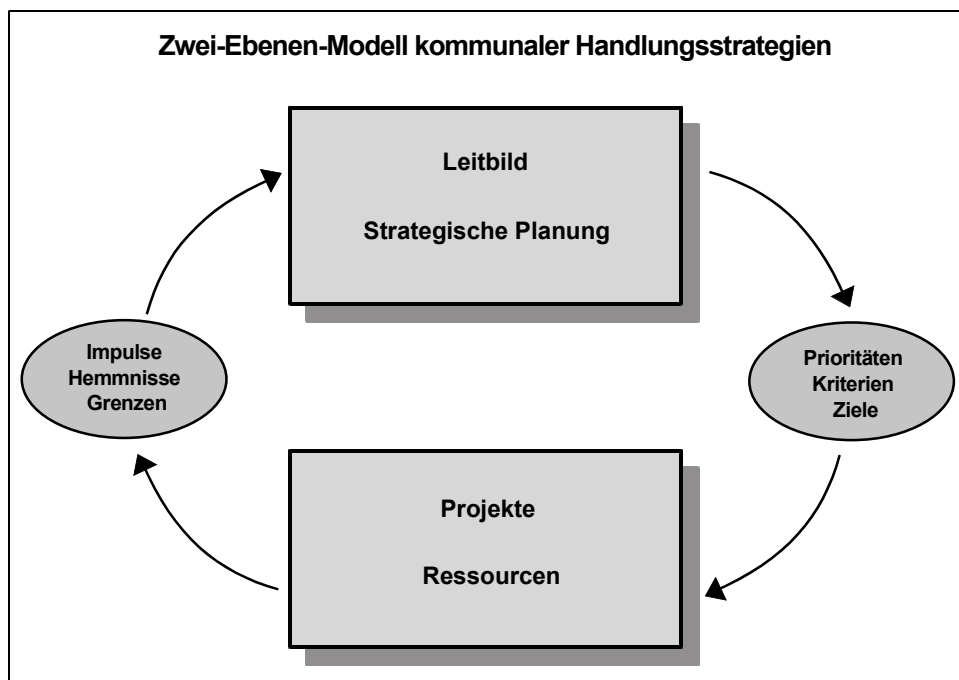


Abbildung B. 2: Zwei-Ebenen-Modell kommunaler Handlungsstrategien (Eigene Darstellung)

Verschränkung der Planungsebenen

Die beiden Ebenen „Leitbild- und strategische Planungsebene“ und „strategische Projekte und Ressourcen“ sind nicht in einem einfachen und linearen Wirkungszusammenhang im Sinne eines „top down“-Ansatzes miteinander verknüpft.²² Einerseits strukturieren Planungen der strategischen Ebene die Planung und Umsetzung von

²² Das Zwei-Ebenen-Modell der kommunalen Strategiebildung ist weniger selbstverständlich als es auf den ersten Blick erscheint. Für eine qualitative Innenentwicklung kommt es darauf an, dass Kommunen diese beiden Ebenen unterscheiden, eine Fülle relevanter planerischer Instrumente und Methoden damit strukturieren und Wechselwirkungen zwischen den Ebenen berücksichtigen. Über die Beachtung von Wechselwirkungen zwischen der strategischen Ebene und der Projektebene ergibt sich die Möglichkeit des strategischen Lernens.

Projekten z. B. indem sie Prioritäten setzen sowie Ziele und Kriterien formulieren. Andererseits haben die Erfahrungen der Projektrealisierung Einfluss auf die Formulierung von Strategien. Sie vermitteln Impulse und zeigen die Hemmnisse sowie Grenzen bei der Realisierung von Innenentwicklung auf. Erfolgversprechende kommunale Handlungsstrategien, so ein Ergebnis aus den kommunalen Fallstudien, zeichnen sich vielmehr durch eine wechselseitige Verschränkung der Ebenen („*top down*“ und „*bottom up*“) und durch ein bewusst pro-aktives *und* reaktives Vorgehen der Kommunen aus (siehe Abbildung B. 2).

1.3 Kommunale Planungsinstrumente und Methoden

Um eine qualitative Innenentwicklung zu unterstützen, steht den Kommunen ein breites Spektrum an planerischen Instrumenten und Methoden zur Verfügung. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden u. a. die informellen Instrumente (z. B. Stadtentwicklungspläne, Dichtemodelle) und die formellen, gesetzlich festgeschriebenen Instrumente (z. B. Bauleitplanung, Landschaftsplanung) betrachtet. Damit werden zentrale planerische Instrumente der Kommunen thematisiert (vgl. für eine ähnliche Auswahl und Systematisierung MSWV 1999). Zur Verbesserung der Informationsgrundlage im Rahmen der Innenentwicklung sind vor allem die beiden methodischen Ansätze „*Freiraumversorgungsanalyse*“ und „*Baulandpotenzialmodell*“ von Interesse (siehe Abbildung B.3).²³

Städtebauliche Planung

Instrumente der städtebaulichen Planung zielen auf die räumliche Ordnung des Gemeindegebiets ab. Sie tragen vor allem zur Erreichung einer angemessenen baulichen Dichte, zur Erhöhung der Qualität des Wohn- und Arbeitsumfelds sowie zu einer Stärkung der Nutzungsmischung bei. Verschiedene querschnittsorientierte und sektorale Nutzungsansprüche (z. B. Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Freiraum, Verkehr) an den Raum werden dabei in einer integrierten Perspektive behandelt.

- Zur querschnittsorientierten Berücksichtigung der räumlichen Nutzungsansprüche eignen sich v. a. *informelle städtebauliche Pläne* (Stadtentwicklungspläne, Dichtemodelle). Diese ermöglichen es den Kommunen, strategische Ziele und Prioritäten für die Innenentwicklung des Gemeindegebiets relativ unabhängig von formal-rechtlichen Bestimmungen zu definieren. Aufgrund des geringeren formal-rechtlichen Aufwands können Kommunen mithilfe von informellen städtebaulichen Plänen flexibel auf aktuelle Herausforderungen reagieren.
- Die Erstellung von *Baulandpotenzialmodellen* bildet eine Grundlage für die genannten informellen städtebaulichen Pläne, indem sie das ökologisch vertretbare und nach räumlich-funktionalen Aspekten sinnvoll nutzbare Baulandpotenzial eines Planungsraums ermittelt.

²³ Dabei sind Instrumente aufzufassen als „Wege oder Handlungsmöglichkeiten zur Verwirklichung von Zielen“ (Brösse 1996, S. 507). *Methoden* als „Arten des Vorgehens, um Antworten auf die von ihnen gestellten oder die ihnen aufgegebenen Fragen zu erhalten“ (Ritter, Wolf 1998, S. 1), dienen dazu, die informatorischen und evaluativen Grundlagen für den Einsatz von Instrumenten zu schaffen sowie die Transparenz und Überzeugungskraft zu erhöhen. Für eine qualitative Innenentwicklung sind vor allem die kommunalen Planungsinstrumente von Bedeutung, weil es – wie die Praxisbeispiele aus der Einführung in diese Arbeit in Teil A illustrieren – für eine qualitative Innenentwicklung eher auf die Lösung von Interessenkonflikten durch eine verbesserte und zielorientierte Kombination von formellen, informellen und kooperationsorientierten Instrumenten ankommt als auf die methodengestützte Verarbeitung von Informationen.

- Die *Bauleitplanung* (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Vorhabenbezogener Bebauungsplan) konstituiert die rechtlich regulierte räumliche Planung für das Gemeindegebiet auf der strategischen und projektbezogenen Ebene (Braam 1999, S. 49). Ihre Aufgabe besteht darin, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke unter Abwägung einer Vielzahl einzelfachlicher Aspekte vorzubereiten und zu leiten (vgl. § 1 Abs. 5 S. 2 Nrn. 1-10 BauGB).
- *Instrumente des besonderen Städtebaurechts* (städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, städtebauliche Sanierungsmaßnahme) sind zur Verfolgung einer bestandsorientierten Siedlungsstrategie und zur Erhöhung des Gebrauchswertes des Siedlungsbestands geeignet.

Für eine kommunale Strategie zur qualitativen Innenentwicklung kommt den Instrumenten der städtebaulichen Planung eine Schlüsselrolle zu. Ob eine Kommune konsequent eine qualitative Innenentwicklung anstrebt und realisiert, verdeutlicht deshalb in besonderem Maße die Qualität ihrer städtebaulichen Planung.

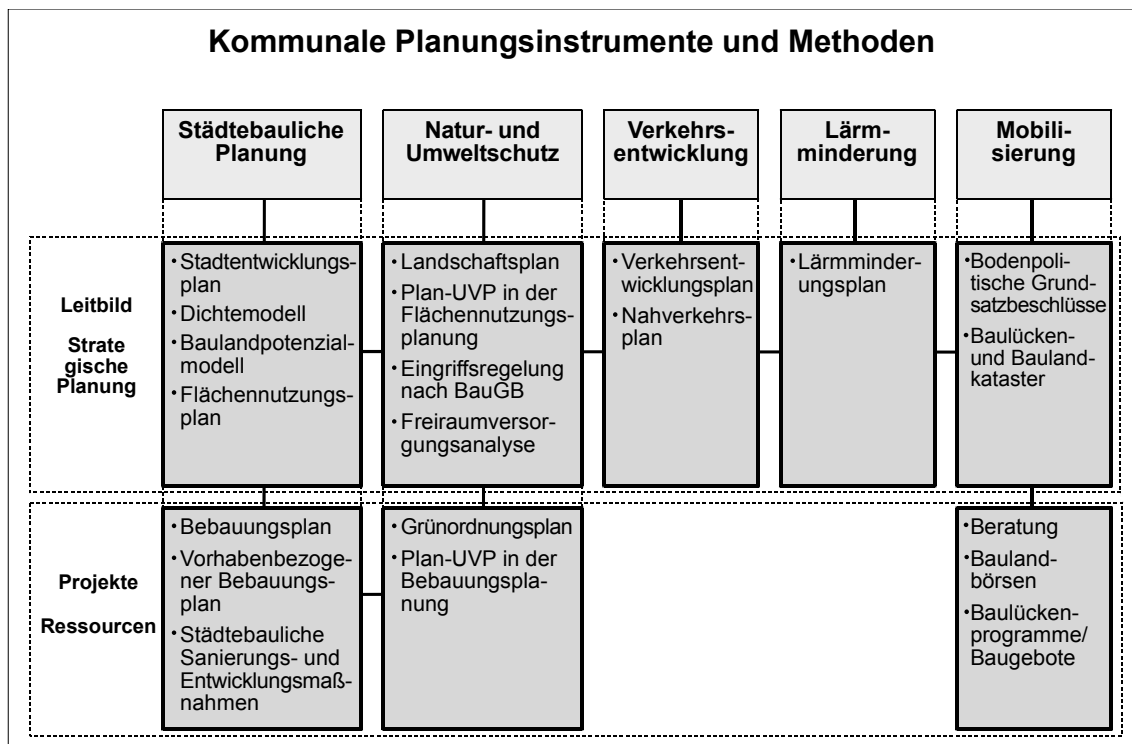


Abbildung B. 3: Kommunale Planungsinstrumente und -methoden der Innenentwicklung (Eigene Darstellung)

Planungsinstrumente des Natur- und Umweltschutzes, Verkehrsentwicklung, Lärm-minderungsplanung

Natur- und Umweltschutz, Verkehrsentwicklung und Lärm-minderungsplanung sind sektorale Ansätze, die sich mit speziellen fachlichen Fragen einer qualitativen Innenentwicklung beschäftigen. Einzelfachliche Instrumente und Methoden haben für die Realisierung einer qualitativen Innenentwicklung zwei Hauptfunktionen: (1) Bereitstellung von Grundlageninformationen für die querschnittsorientierten städtebaulichen Planungen und (2) Berücksichtigung von Einzelaspekten einer qualitativen Innenentwicklung.

Je nach kommunaler Situation stehen sehr unterschiedliche Ansätze im Vordergrund der Bemühungen um eine qualitative Innenentwicklung. Hier sollen allein diejenigen planerischen Instrumente behandelt werden, die gegenwärtig und mittelfristig von genereller Bedeutung für die Kommunen sind.

- Planungsinstrumente des Natur- und Umweltschutzes (Landschaftsplanung, UVP in der Bauleitplanung, Eingriffsregelung nach BauGB, Freiraumversorgungsanalyse) sichern ökologische Qualitäten im Siedlungs- und Außenbereich, gewährleisten eine angemessene Versorgung der örtlichen Bevölkerung mit Freiräumen und tragen zu einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung bei.
- *Instrumente der Verkehrsentwicklung* sind von ihrer Funktion her nicht primär auf die Verwirklichung einer qualitativen Innenentwicklung bezogen. Sie können aber – aufgrund der vielfältigen Wechselwirkungen zwischen Verkehrs- und Siedlungsstrukturentwicklung – zu einer bestandsorientierten und integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie zu einer Minimierung der vom Verkehr ausgehenden Belastungen beitragen.
- *Lärmminderungsplanungen* streben auf der strategischen Planungsebene eine Reduzierung der Lärmbelastungen und der damit verbundenen Einschränkungen für die Bewohner an. Damit können sie einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Aufenthalts- und Lebensqualitäten in innerstädtischen Gebieten und damit auch zur Verringerung von Abwanderungen leisten. Die Lärmminderungsplanung steht dabei in einem engen Zusammenhang zu anderen kommunalen Planungen wie z. B. der Bauleitplanung, der Verkehrsentwicklungsplanung und der Landschaftsplanung (Rosert et al. 1994, S. 28).

Mobilisierung von Flächenpotenzialen für eine qualitative Innenentwicklung

Maßnahmen der Innenentwicklung beziehen sich auf bestehende Siedlungsstrukturen beziehen mit besonderen Anforderungen an die Mobilisierung. Auf der strategischen Planungsebene geht es vor allem darum, die Quantität und Qualität sowie räumliche Verortung von Innenentwicklungspotenzialen zu ermitteln und eine gesamtstädtische Strategie zur Mobilisierung dieser Potenziale zu formulieren. Die Grundlage dieser Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen bilden zum einen die Verabschiedung von bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen, die eine kommunale Mobilisierungsstrategie im Hinblick auf das Ziel einer qualitativen Innenentwicklung ausrichten, und zum anderen der Aufbau von Baulücken- und Baulandkataster, die über das verfügbare Innenentwicklungspotenzial einer Kommune informieren.

Auf der Projektebene steht die Flächenmobilisierung für die Realisierung spezifischer Projekte im Vordergrund. Die Mobilisierungsinstrumente auf der Projektebene weisen eine unterschiedliche Eingriffsintensität auf: Unterschieden werden kann zwischen informationsorientierten und auf Freiwilligkeit beruhenden Instrumenten (Beratung, Baulandbörsen), gezielter Ansprache (Baulückenprogramme) und regulativen Ansätzen mit hoher Eingriffsintensität (Baugebote).

Ebenenübergreifende Erfolgsbedingungen: Erfolgskontrolle, Kooperation

Für eine erfolgsversprechende kommunale Handlungsstrategie zur Innenentwicklung können generelle Erfolgsbedingungen bestimmt werden. Zu diesen Bedingungen zählen die Durchführung von Erfolgskontrollen und ein kooperatives Vorgehen auf allen Ebenen der Strategiebildung.

Erfolgskontrolle: Da es sich bei der Realisierung von Innenentwicklung um einen langfristigen Lernprozess handelt, sollte die Zielerreichung von Innenentwicklungskonzepten regelmäßig eingeschätzt werden, um gewählte Handlungsstrategien ggf. zu modifizieren. Im Rahmen der internationalen Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung haben Indikatorenkonzepte einen Bedeutungsgewinn erfahren. Solche Indikatorenkonzepte eignen sich vor allem für eine Erfolgskontrolle der formulierten quantitativen und qualitativen Ziele auf der strategischen Planungsebene. Im Rahmen der strategischen Erfolgskontrolle kann z. B. eine Vorrangentscheidung „*Innen- vor Außenentwicklung*“ mit jährlichen Bilanzen der Bautätigkeit und Flächennutzung im Hinblick auf ihre Umsetzung kontrolliert werden.²⁴ Auf der Projektebene kann mit Hilfe von Indikatoren die ökologische und soziale Verträglichkeit einzelner Innenentwicklungsmaßnahmen überprüft werden.

Kooperation: In der kommunalen Planung finden kooperative Ansätze vor dem Hintergrund einer stärkeren Umsetzungsorientierung von Planungen mehr und mehr Berücksichtigung (Hüchtker et al. 2000, S. 55; Selle 1995, S. 241). Dabei bezeichnet Kooperation die Zusammenarbeit zwischen Akteuren, die auf eine gemeinsame Konsensbildung zielt (ARL 1998, S. 117). Ganzheitlich angelegte Stadtentwicklungsprozesse und insbesondere Maßnahmen der Innenentwicklung werden ihrem Anspruch auf Veränderung nur gerecht, wenn sich von ihnen ein großer Teil der Bürgerschaft einbinden lässt (Holthöfer 2001, S. 37; Bischoff, Selle, Sinning 1996, S. 17). Es geht darum, Bedürfnisse, Wünsche und Ängste herauszuarbeiten, planungsrechtliche Vorgaben und Rahmenbedingungen zu erläutern, Politiker, Planer und Bürger direkt miteinander ins Gespräch zu bringen, Konflikte zu lösen und letztendlich gemeinsam eine für alle Seiten tragfähige Lösung zu finden (Grüger, Schäuble 2001, S. 55). Formen der Kooperation und Beteiligung spielen vor allem bei der Formulierung von Zielen und Maßnahmen eine Rolle. Neben diesen Ansätzen auf der strategischen Planungsebene ist weiterhin die Kooperation in der Projekt- und Umsetzungsphase von Bedeutung, da erst während der Realisierung eine Reihe von Problemen entsteht, die durch Planungen auf der strategischen Ebene nicht vorhersehbar war (Sperling 1999, S. 53). Kooperation dient ebenso der Finanzierung und zügigen Durchführung von Innenentwicklungsprojekten. Folgende Funktionen und Anwendungsformen kooperativer Ansätze lassen sich zwischen der strategischen Ebene und der Projektebene unterscheiden:

Kooperative Ansätze der strategischen Planungsebene orientieren sich an der gemeinschaftlichen Entwicklung von Problemlösungen. Ziel ist es, mögliche Konflikte vorausschauend zu lösen und nicht erst beim Auftreten akuter Konflikte zu handeln (Kestermann 1997, S. 68). Neben den formal definierten Beteiligungsinstrumenten (Auslegung, Anhörung, Petition u. a.) ist auf der strategischen Planungsebene vor allem eine aktivierende Öffentlichkeitsarbeit z. B. durch Ausstellungen, Pressearbeit und öffentliche Diskussionsveranstaltungen von Bedeutung (Planwerk Innenstadt Berlin in B.2.1.2.1). Eine weitere Kooperationsmöglichkeit bei der Entwicklung strategischer Planungsziele stellt die Durchführung von Workshops oder Planungswerkstätten dar, in denen ausgewählte Repräsentanten bestimmter Gruppen gemeinsam Planungsziele entwickeln (Planwerk Innenstadt Berlin, Stadtentwicklungskonzept Verden (Aller) in B.2.1.2.1).

²⁴ Dies geschieht z. B. in den Städten der Zukunft, indem ein Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung von 3 : 1 vorgesehen wird (Fuhrich 2001).

Projektbezogene Kooperationen erfüllen die unterschiedlichsten Funktionen: Sie dienen der Lösung von akuten Konflikten bei Eingriffen in den Siedlungsbestand (Quartier Von-Witzleben-Straße in der Fallstudie Münster B.3.3.2.1), der Entwicklung und Planung von Projekten, die die Bedürfnisse bestimmter Zielgruppen befriedigen (Tübingen Französisches Viertel B.2.1.4.2; Freiburg-Vauban B.2.1.5.1) und der Mobilisierung von Flächen für bestimmte Projekte (Baulandbericht und Bauplatzbörse in Rottenburg am Neckar B.2.5.4).²⁵

Illustration und Beurteilung kommunaler Instrumente und Methoden anhand von Praxisbeispielen

Die Berücksichtigung von kommunalen Praxisbeispielen soll zweierlei Zielen dienen: Einerseits veranschaulichen die Praxisbeispiele die Anwendungsmöglichkeiten, Erfolgsbedingungen und Grenzen des bestehenden Instrumentariums. Die Beispiele sollen die Instrumentenanwendung durch eine bestimmte Kommune illustrieren und aufzeigen, wie eine qualitative Innenentwicklung planerisch wirkungsvoll zu unterstützen ist.²⁶

Zum anderen zielt die Darstellung planerischer Praxisbeispiele auf die generalisierende These, dass es für eine qualitative Innenentwicklung weniger um grundlegende Reformen des Planungsrechts geht als um eine konsequent an den Kriterien qualitativer Innenentwicklung ausgerichtete Anwendung des bestehenden Instrumentariums. Das existierende planerische Instrumentarium kann hierbei grundsätzlich als leistungsfähig beurteilt werden.²⁷

Die untersuchten Praxisbeispiele zeigen, dass in der Kommunalpraxis erfolgversprechende Ansätze der Innenentwicklung auf der strategischen Ebene und der Projektebene zur Anwendung kommen. Es handelt sich hierbei zumeist um punktuelle Verbesserungen der planerischen Handlungsstrategien von Kommunen, die sich insbesondere durch einen qualitätsorientierten Einsatz von Planungsinstrumenten und Methoden der städtebaulichen und umweltbezogenen Planung auszeichnen. Zum Teil können aber auch Grenzen und Hemmnisse identifiziert werden, die vor allem durch die in Teil C näher behandelten (finanzpolitischen) Rahmenbedingungen gesetzt werden.

²⁵ Fragen der Erfolgskontrolle stehen im Rahmen dieser Studie nicht im Vordergrund. Kommunale Kooperationsansätze werden aufgrund ihrer hohen Bedeutung für die Steuerung der Raumentwicklung (vgl. Fürst, Müller 2000) im Kontext des formellen und informellen planerischen Handlungsinstrumentariums auf den verschiedenen Ebenen der Strategiebildung thematisiert. Kommunale Kooperationsansätze werden vor allem bei der Darstellung der Praxisbeispiele sowie im Rahmen der Fallstudien näher betrachtet.

²⁶ Wirkungshypothesen basieren dabei auf Plausibilitätsüberlegungen zu den einzelnen Praxisbeispielen.

²⁷ Diese generalisierende Vermutung basiert neben der Auswertung von Praxisbeispielen auch auf den Ergebnissen aktueller empirischer Arbeiten zur kommunalen Planungspraxis (z. B. Hinzen, Bunzel (2000) zur Flächennutzungsplanung; Bunzel, Hinzen (2000) zur Bebauungsplanung; Mitschang (2002) und Spannowsky (2002) zur Nachverdichtung; zur dörflichen Situation Janssen (1999); zur Landschaftsplanung vgl. die Arbeit von Reinke (2002); MSWV Brandenburg (1999) zu Instrumenten zum Flächenmanagement).

Tabelle B. 1: Die untersuchten Praxisbeispiele im Überblick (Eigene Darstellung)

Städtebauliche Planung	
Stadtentwicklungsplan	„Planwerk Innenstadt Berlin“ „Stadtentwicklungskonzept und Teilrahmenplan Innenstadt Verden (Aller)“
Dichtemodell	„Baudichtenplan und Städtebaulicher Leitplan Heidelberg“ „Neue Nutzungsmischung und neue bauliche Dichten für das Siedlungspotenzial im Gebiet der Landeshauptstadt München – Dichtemodell München“ „Zielkonzept ÖPNV und Siedlungsentwicklung Karlsruhe“
Baulandpotenzialmodell	„München – kompakt, urban, grün“
Flächennutzungsplan	„Flächennutzungsplan Flensburg, Teilplan Wohnen“
Bebauungsplan	„Tübingen Französisches Viertel: Bebauungspläne Hindenburgareal-West und Lorettoareal-Ost“
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	„Freiburg-Vauban“
Planungsinstrumente des Natur- und Umweltschutzes	
Landschaftsplan	„Landschaftsplan Leipzig – Bedeutung für die Freiraum- und Erholungsvorsorge“
UVP in der Bauleitplanung	„UVP in der Flächennutzungsplanung Erlangen“
Eingriffsregelung nach BauGB	„Ökokonto Göllheim“
Freiraumversorgungsanalyse	„Ermittlung der Freiraumversorgung in der Flächennutzungsplanung Berlins“ „Spielflächenanalyse Heidelberg“
Instrumente der Verkehrsentwicklung	
Verkehrsentwicklungsplan	„Verkehrsentwicklungsplan Heidelberg“
Nahverkehrsplan	„Nahverkehrsplan Münster“
Instrumente zur Mobilisierung von Flächen	
Baulücken- und Baulandkataster	„Baulückenkataster der Stadt Bamberg“
Beratung	„Eigenheimgebiete: Arbeitshilfe zur Bebauung gering genutzter Grundstücke (Berlin)“
Baulandbörse	„Baulandbericht und Bauplatzbörse in Rottenburg am Neckar“
Baulückenprogramm und Baugebot	„Baulückenaktion der Stadt Köln“

Eine qualitative Innenentwicklung bedarf vor allem der Verknüpfung von einzelnen planerischen Handlungsansätzen. Dies beinhaltet erstens die Integration sektoraler und querschnittsorientierter Planungen auf der strategischen Planungsebene, zweitens die Kombination unterschiedlicher Instrumente und Methoden bei der Realisierung von Projekten und drittens die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen der Leitbild- und strategischen Planungsebene und der Projektebene. Während die ersten beiden Aspekte sowohl in diesem Abschnitt als auch im Rahmen der Fallstudien behandelt werden, erfolgt eine Berücksichtigung der Beziehungen zwischen strategischer Ebene und Projektebene im Rahmen der Fallstudien (vgl. Abschnitt B.3).

2 Die kommunalen Planungsinstrumente und Methoden im Einzelnen

Die in dieser Arbeit untersuchten Planungsinstrumente und Methoden können sowohl auf die Planung baulicher Vorhaben im Siedlungs- als auch im Außenbereich hinwirken. Letztlich entscheidend ist der politische Wille über die konkrete Zielstellung beim Einsatz bauleitplanerischer Instrumente sowie das Wissen um die kommunalen Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine qualitative Innenentwicklung.

Die Erläuterung der einzelnen Instrumente und Methoden sowie deren Illustrierung anhand von Beispielen verdeutlicht zunächst die Leistungsfähigkeit der einzelnen Instrumente und Methoden zur Umsetzung einer qualitativen Innenentwicklung. Daraus lässt sich allerdings kein „*one best way*“ im Rahmen einer Gesamtstrategie einer kommunalen Innenentwicklung ableiten. Der Erfolg bei der Planung und Umsetzung von Einzelvorhaben hängt vielmehr von den Bedingungen des Einzelfalls ab.

Damit dient die folgende Darstellung der verschiedenen Instrumente und Methoden, die im Rahmen einer kommunalen Innenentwicklung zum Einsatz kommen können, dazu, die Bandbreite möglicher kommunaler Handlungsansätze zur Realisierung einer qualitativen Innenentwicklung aufzuzeigen. Hervorgehoben wird, welchen Beitrag einzelne Instrumente zu einer qualitativen Innenentwicklung leisten können. In Form von Verweisen wird der Zusammenhang zu anderen Instrumenten berücksichtigt.²⁸

2.1 Städtebauliche Planung

Eine zentrale Grundlage für den Einsatz der Instrumente und Methoden der städtebaulichen Planung stellen die **bauplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen** dar. Von zentraler Bedeutung sind das Baugesetzbuch (BauGB) sowie die auf dem BauGB beruhende Baunutzungsverordnung (BauNVO). Dabei gestattet das Baurecht einer Gemeinde, sowohl Innen- als auch Außenentwicklung zu verfolgen. Es setzt einer qualitativen Innenentwicklung keine prinzipiellen Handlungsschranken und stellt im Gegenteil mit dem bauleitplanerischen Instrumentarium vielfältige Handlungsmöglichkeiten für eine entsprechende Entwicklung bereit. Die im Baugesetzbuch enthaltene Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 1 BauGB) fördert tendenziell die Innenentwicklung, indem sie zu einem erhöhten Begründungsaufwand bei der Ausweisung von Bauflächen im Außenbereich führt.

Informelle Planungen werden im Baugesetzbuch nicht speziell geregelt aber erwähnt (vgl. § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB). Sie sind in besonderer Weise geeignet, das komplexe Handlungsfeld einer qualitativen Innenentwicklung im Zusammenhang zu betrachten. Da diese Planungen für die Gemeinde keine unmittelbare Bindungswirkung haben, ermöglichen sie einen offenen Diskurs über die kommunale Strategie einer qualitativen Innenentwicklung. Die informellen Planungen der strategischen Planungsebene (Stadtentwicklungsplan, Dichtemodell) dienen der Entwicklung querschnittsorientierter sowie sektoraler Zielvorstellungen zur räumlichen Entwicklung des Gemeindegebiets.

²⁸ Eine Beschäftigung mit kommunalen Gesamtstrategien einer qualitativen Innenentwicklung erfolgt im Rahmen der Durchführung von Fallstudien in Abschnitt B.3.

Schwerpunkt der Untersuchung bilden die formellen, im Baugesetzbuch normierten Planungen und Instrumente (*Bauleitplanung, Besonderes Städtebaurecht*), da diese allein Baurecht schaffen und die Zulässigkeit von Innenentwicklungsvorhaben definieren. Das verfügbare Instrumentarium der Bauleitplanung bietet vielfältige Möglichkeiten zur planerischen Formulierung sowie Umsetzung einer Innenentwicklungsstrategie. Neben dem politischen Willen kommt es daher vor allem auf die Kreativität und Konsequenz der planenden Verwaltung an, das bestehende Instrumentarium im Sinne der dargelegten Qualitätskriterien der Innenentwicklung zu nutzen. Hierzu gehört es auch, neben den rechtlich verankerten Angebotsplanungen des Baugesetzbuchs gerade auf der Projektebene ergänzende kooperative Elemente zu nutzen. Die Ausführungen zu den formellen und informellen Instrumenten der städtebaulichen Planung werden ergänzt um eine Darstellung des methodischen Ansatzes „*Baulandpotenzialmodell*“, der wichtige Informationen für die bauleitplanerische Abwägung gewinnt.

2.1.1 Bauplanungsrechtliche Rahmenbedingungen

Im Baugesetzbuch sowie in der Baunutzungsverordnung sind die zentralen rechtlichen Regelungen enthalten, die für die Planung und Umsetzung einer qualitativen Innenentwicklung von Bedeutung sind. Das Baugesetzbuch definiert die Zulässigkeit von Vorhaben im baurechtlichen Innen- und Außenbereich. Dabei stellt die im Baugesetzbuch verankerte Bodenschutzklausel nach § 1a Abs. 1 BauGB mit ihrer Verpflichtung zum sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden sowie zur Minimierung der Versiegelung eine wichtige planungsrechtliche Rahmenbedingung qualitativer Innenentwicklung dar. Die Baunutzungsverordnung beinhaltet v. a. Vorschriften, die einen Einfluss auf die zu realisierende bauliche Dichte sowie den zulässigen Grad an Nutzungsmischung haben.

2.1.1.1 Baurechtliche Definition von Plangebieten, Innen- und Außenbereich

Zur Bestimmung der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben wird zwischen drei planungsrechtlichen Gebietskategorien unterschieden, den beplanten Gebieten nach § 30 BauGB, den als unbeplanten Innenbereich bezeichneten im Zusammenhang bebauten Ortsteilen nach § 34 BauGB und dem Außenbereich nach § 35 BauGB. Entsprechend der bauplanungsrechtlichen Tatbestände sind Bauvorhaben auf Gebiete nach § 30 und § 34 BauGB zu beschränken, während der Außenbereich grundsätzlich von einer Bebauung freizuhalten ist.

- Als *beplante Gebiete oder Plangebiete* werden diejenigen Gebiete einer Gemeinde bezeichnet, in denen ein Bebauungsplan existiert (§ 30 BauGB). Hier richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben nach den Festsetzungen dieses Bebauungsplanes.
- Als im *Zusammenhang bebauter Ortsteil* und damit als bauplanungsrechtlicher *Innenbereich* (§ 34 BauGB) wird jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde bezeichnet, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein städtebauliches Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist. Ein Grundstück gehört dann dem Innenbereich an, wenn es in einem Bebauungszusammenhang liegt, der einem Ortsteil angehört (Battis, Krautzberger, Löhner 1998, § 34 Rn 1). In den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen einer Gemeinde ist ein bauliches Vorhaben zulässig, wenn es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Ist ein von Bebauung umgebenes Grundstück so groß, dass sich aus der Umgebung keine hinreichenden Merkmale für dessen Bebauung ableiten lassen, handelt es sich um den *Außenbereich im Innenbereich* (Portz, Runkel 1998, Rn 412). Für

solche Flächen ist in der Regel ein qualifizierter Bebauungsplan aufzustellen (Dieterich, Hoffmann, Junius 1981, S. 53).

- Liegt ein Grundstück weder innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils noch im überplanten Bereich, ist es Bestandteil des *Außenbereichs* (§ 35 BauGB). Der Außenbereich einer Gemeinde nach § 19 BauGB a. F. umfasst diejenigen Gebiete einer Gemeinde, die außerhalb eines qualifizierten Bebauungsplans und außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegen (Portz, Runkel 1998, Rn 410). Dieser Außenbereich ist – abgesehen von so genannten privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB – weitgehend von einer Bebauung freizuhalten.

Mithilfe von Klarstellungssatzungen, die lediglich deklaratorischen Charakter haben, können die Grenzen der im Zusammenhang bebauten Ortsteile eindeutig definiert werden. Diese Satzungen ordnen Grundstücke eindeutig dem Innen- oder Außenbereich zu (§ 34 Abs. 4 Nr. 1; Franz 2000, S. 201). Zweifel, ob ein Grundstück dem Innen- oder Außenbereich zugeordnet werden kann, werden somit ausgeräumt (LfU 2001, Teil III, S. 31).²⁹

Dementsprechend wird Innenentwicklung in diesem Forschungsvorhaben definiert als vorrangige bauliche Entwicklung des Siedlungsraums (§§ 30, 34 BauGB) zugunsten eines weitgehenden Freiraum- und Landschaftsschutzes im Außenbereich (§ 35 BauGB).

2.1.1.2 Bodenschutzklausel

Im Zusammenhang mit der Förderung einer Innenentwicklung kommt der o. g. Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 1 BauGB besondere Bedeutung zu. Die Bodenschutzklausel besteht aus dem Sparsamkeits-, dem Schonungs- und dem Versiegelungsbegrenzungsgebot (Franz 2001, S. 447). Damit sind die Gemeinden zur quantitativen Beschränkung des Bodenverbrauchs für Siedlungszwecke verpflichtet, mit der Folge, vorrangig Innenentwicklung zu betreiben, bevor neue Freiflächen im Außenbereich in Anspruch genommen werden (Schink 2001, S. 163 f.).³⁰ Entsprechend der Forderung eines sparsamen Umgangs mit Boden sind demzufolge im Zuge der Ausweisung weiterer Siedlungs- und Verkehrsflächen zunächst Bebauungsmöglichkeiten im Bestand – z. B. in Baulücken, auf Militär- oder Bahnbrachen oder als Nachverdichtungsmöglichkeiten in locker bebauten Gebieten – zu berücksichtigen, bevor eine Inanspruchnahme bisher nicht genutzter Freiflächen erfolgt (Schink 2001, S. 163; Hinzen, Bunzel 2000, S. 28; Apel, Henckel 1995, S. 62).

Die Überwindung der Bodenschutzklausel erfordert im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung einen besonderen Begründungsaufwand. Dementsprechend ist von den Kommunen darzulegen, „dass sie die Bedeutung des Freiraums erkannt hat und aus

²⁹ Neben der Klarstellungssatzung bietet § 34 BauGB auch die Möglichkeiten zum Erlass von Entwicklungs- und Einbeziehungssatzungen. Diese müssen allerdings vor dem Hintergrund einer qualitativen Innenentwicklung, vor allem des Kriteriums einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung, als kritisch eingeschätzt werden, da sie mit einem formal einfachen Verfahren die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in den Innenbereich ermöglichen und so die Vorschriften zum Schutz des Außenbereichs aufweichen (Franz 2000, S. 201 ff.).

³⁰ Schink konstatiert insofern eine „erhebliche Darlegungslast“ für die Gemeinden, wenn sie statt einer vorrangigen Innenentwicklung für die bauliche Nutzung neue Freiflächen in Anspruch nehmen will.

welchen Gründen sie sich gleichwohl für eine bauliche Inanspruchnahme von Freiraum entschieden hat“ (Franz 2001, S. 447, s. auch Schink 2001, S. 163).³¹

Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass auch unabhängig von einer Modifizierung der Bodenschutzklausel ausreichende planungsrechtliche Möglichkeiten für eine qualitative Innenentwicklung bestehen, könnte von einem in der Bodenschutzklausel manifestierten Innenentwicklungsvorrang eine erhebliche politische Signalwirkung ausgehen. Eine stärker auf den Vorrang der Innenentwicklung bedachte Bodenschutzklausel betont die Innenentwicklung als Normalfall und verstärkt die Begründungspflicht für ein Abweichen von diesem Vorgehen im Rahmen einer bestandsorientierten Entwicklung. Zu fordern ist eine solche nachvollziehbare Begründung bei weiterer Flächeninanspruchnahme durch die Kommunen (Krautzberger 2002a, S. 3).

2.1.1.3 Baunutzungsverordnung

Die Baunutzungsverordnung enthält für die Darstellung in Flächennutzungsplänen vier Bauflächentypen (§ 1 Abs. 1 BauNVO) und für Bebauungspläne elf Baugebietstypen (§§ 2-11 BauNVO). Diese unterscheiden sich nach ihrer Zweckbestimmung und den in ihnen allgemein zulässigen sowie ausnahmsweise zulassungsfähigen Anlagen. Mit der Festsetzung eines Baugebiets werden diese Zulässigkeitsvorschriften in der jeweiligen Fassung der Baunutzungsverordnung Bestandteil des Bebauungsplans. Die Gemeinde kann unter bestimmten Voraussetzungen (§ 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO) Abweichendes festsetzen.

Die Vorschriften über das Maß der baulichen Nutzung (§§ 16 bis 21a BauNVO) haben einen entscheidenden Einfluss auf den sparsamen Umgang mit Grund und Boden und damit auf den Freiraumschutz sowie eine angemessene bauliche Dichte.

Die Baunutzungsverordnung enthält – ebenso wie das Baugesetzbuch – keine Rechtspflicht für die Gemeinde, nur solche Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung zu treffen, die dem Leitbild einer optimalen baulichen Auslastung des Siedlungsraums gerecht werden. Durch Festsetzungen entsprechend der Baunutzungsverordnung kann eine angemessene bauliche Dichte sowohl behindert als auch gefördert werden (Franz 2000, S. 180 ff.):

- Den materiellen Rahmen zur Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung bilden die in der Tabelle des § 17 BauNVO festgelegten Obergrenzen, die in ihrer Funktion als Obergrenzen der Verdichtung eine möglichst optimale Flächenausnutzung eher verhindern (§ 17 Abs. 2 BauNVO).³²
- Von den Tabellenwerten kann allerdings abgewichen werden. Weiterhin ergibt sich die Möglichkeit in Bezug auf die Geschossflächenzahl, die Größe der Geschossfläche, die Zahl

³¹ Abweichende Meinungen existieren allerdings über die Stärke der Bodenschutzklausel in der Abwägung. Während einige Autoren (z. B. Hinzen, Bunzel 2000, S. 27; Schink 2001, S. 162 f.) die Bodenschutzklausel als Optimierungsgebot mit einem vorrangigen Belang in der Abwägung ansehen, argumentiert Franz dafür, dass sich in der Paragraphenüberschrift zu § 1 a BauGB und den Gesetzgebungsmaterialien der Wille des Gesetzgebers des BauROG ausdrückt, die Bodenschutzklausel als einfachen Belang der Abwägung zu unterwerfen (Franz 2000, S. 511).

³² So stellt Feldtkeller fest, dass dichte und urbane Quartiere bei einer Einhaltung dieser Obergrenzen nicht geschaffen werden können. Zu diesem Ergebnis kommt er durch die Untersuchung einer Reihe von Quartieren (Viktoria Quartier Berlin, Zürich West, Weststadt Essen und Tübingen Französisches Viertel), deren Dichten die in der Baunutzungsverordnung gesetzten Normen um das Zweieinhalbfache überschreiten (Feldtkeller 2001, S. 37).

der Vollgeschosse und die Höhe der baulichen Anlagen eine Untergrenze festzusetzen und damit die optimale Ausnutzung von Grundstücken zu fördern (§ 16 Abs. 4 BauNVO).³³

- Förderlich im Hinblick auf eine angemessene bauliche Verdichtung erweisen sich weiterhin die Möglichkeiten zur Festsetzung einer geschlossenen Bauweise (§ 22 Abs. 1 BauNVO) und die Möglichkeit zur Festsetzung von Flächen, auf denen nur verhältnismäßig flächensparende Doppelhäuser oder Hausgruppen zulässig sind (§ 22 Abs. 2 BauNVO) (Franz 2000, S. 177 ff.).

Über Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung können die Gemeinden den Grad der Nutzungsmischung bestimmen. In den §§ 2 bis 11 BauNVO sind hierzu Baugebietsarten festgelegt, die einen generellen Nutzungszweck sowie die generelle und ausnahmsweise Zulässigkeit von Anlagen und Nutzungen enthalten. Diese Typisierungen können die Gemeinden unverändert übernehmen. Es besteht allerdings auch die Möglichkeit, durch eine Ausweitung oder Einschränkung der Nutzungstypen die Baugebietsarten im Rahmen von Festsetzungen weiter auszudifferenzieren (Braam 1999, S. 29).

Hinsichtlich der ausreichenden Eignung der Regelungsmöglichkeiten der Baunutzungsverordnung zur Realisierung von Nutzungsmischung existieren unterschiedliche Meinungen. Einige Autoren gehen davon aus, dass eine feinkörnige Nutzungsmischung durch die Festsetzung von Mischgebieten und Kerngebieten erreicht werden kann. Zur Gewährleistung einer grobkörnigen Nutzungsmischung eignet sich hingegen eine Gliederung von Allgemeinen Wohngebieten, Gewerbegebieten, Mischgebieten und Sondergebieten (Breuer, Müller, Wiegandt 2000, S. 3; Bunzel, Hinzen 2000, S. 39 ff.). Feldtkeller ist allerdings der Meinung, dass durch die bestehenden Regelungen eine Nutzungstrennung gefördert wird, da über die nach der Baunutzungsverordnung zulässigen Gebietsarten Nutzungstrennung die Norm und Nutzungsmischung eine Abweichung von dieser Norm darstelle (Feldtkeller 2001, S. 36).

Die in der Baunutzungsverordnung enthaltenen Vorschriften zum Maß und zur Art der baulichen Nutzung können jedoch als ausreichend angesehen werden um eine qualitative Innenentwicklung umzusetzen, auch wenn die Baunutzungsverordnung unter den derzeitigen Rahmenbedingungen sicherlich anders ausgestaltet würde (Krautzberger 2000, S. 18 f., Krautzberger 2002b, S.32). Bedeutsamer als eine Reform der Baunutzungsverordnung erscheint daher eine qualitätsorientierte Nutzung der derzeitigen Regelungsmöglichkeiten durch die Kommunalpraxis (z. B. Überschreitung der in § 17 BauNVO festgelegten Obergrenzen des Maßes baulicher Nutzung, Festsetzung von Mindestgrößen für die bauliche Ausnutzung).³⁴

2.1.2 Informelle städtebauliche Pläne

Das planerische Gewicht informeller städtebaulicher Planungen wurde durch die Novellierung des Baugesetzbuchs erhöht. Informelle städtebauliche Planungen sind nunmehr explizit Bestandteil des Katalogs der in der Abwägung insbesondere zu beachtenden Belange. In § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB ist als neue Nr. 10 die Berücksichtigung „(der) Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung“ ausdrücklich aufgenommen worden. Damit wird der Bedeutung informeller

³³ Hiervon machen die Kommunen bisher allerdings kaum Gebrauch (Franz 2001, S. 180).

³⁴ Zu Festsetzungsmöglichkeiten einer qualitativen Innenentwicklung siehe auch den Abschnitt zum Bebauungsplan B.2.1.4.2.

Planungen im BauGB anhand des Begriffs „*sonstiger Planungen*“ Rechnung getragen. Dabei ist von sonstigen Planungen zu sprechen, sofern es sich um eine von der Gemeinde beschlossene städtebauliche Planung handelt; ein bloßer Planvorschlag reicht nicht aus. Gerade für eine bestandsorientierte Siedlungsentwicklung, die regelmäßig mit spezifischen Konflikten einhergeht, sind informelle Planungen als Entscheidungshilfe und für die Öffentlichkeitsarbeit von besonderer Bedeutung (Mitschang 2002, S. 20).

Zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung sind vor allem zwei in der Kommunalpraxis verbreitete Ausprägungen städtebaulicher Entwicklungspläne von Bedeutung: Stadtentwicklungspläne und Dichtemodelle.

Der **Stadtentwicklungsplan** ist das zentrale strategische informelle Planungsinstrument der Kommunen. Durch die Formulierung von Leitlinien, wie die Nutzungsansprüche an das Gemeindegebiet koordiniert werden können, dient er vor allem zur Vorbereitung der Flächennutzungsplanung. Er dient aber auch als Grundlage für die Erstellung teilräumlicher informeller Planungen wie z. B. städtebaulichen Rahmenplänen und für die Entwicklung von Bebauungsplänen. Auch die Auslotung von Handlungsmöglichkeiten der Innenentwicklung ist ein wichtiger Schwerpunkt von Stadtentwicklungsplanungen. Der informelle Charakter der Planungen ermöglicht einen offenen Diskurs über Zielvorstellungen kommunaler Entwicklung, da eine Vorrangentscheidung für Innenentwicklung auf dieser Ebene noch nicht mit unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen verbunden ist. Damit kann schneller und flexibler auf aktuelle Anforderungen reagiert werden als mit formellen Planungen.

Die Kernaufgabe von **Dichtemodellen** ist es, auf einer strategischen Ebene Zielwerte für eine künftige bauliche Dichte von Teilbereichen des Gemeindegebiets festzulegen und damit die künftige Inanspruchnahme von Bauflächen zu steuern. Sie operationalisieren das Kriterium der angemessenen baulichen Dichte unter Berücksichtigung gesamtstädtischer Erwägungen. Dichtemodelle werden in der Regel zur Vorbereitung der Flächennutzungsplanung eingesetzt. Sie zeigen auf, wo und in welcher Intensität Flächenreserven im Bestand aktiviert werden können und erleichtern somit die Setzung von Prioritäten für eine künftige Flächeninanspruchnahme. Weiterhin liefern sie Zielwerte städtebaulicher Dichte, die es im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung umzusetzen gilt. Ausgehend von der Feststellung, dass jeder Ort seine eigene Dichte hat, ersetzen strategisch ausgerichtete Dichtemodelle allerdings nicht die Abwägung im Einzelfall. Einer weiteren Verdichtung können ökologische Belange auf der Mikroebene sowie soziale Belange entgegenstehen. Eine Akzeptanz von, mit Dichtemodellen häufig angestrebten, höheren baulichen Dichten kann nur erreicht werden, wenn bei der konkreten Projektplanung gleichzeitig eine hohe Qualität des Wohn- und Arbeitsumfelds, die Bereitstellung von Erholungsräumen und eine weitreichende Beteiligung von Öffentlichkeit und späteren Nutzern gewährleistet wird.³⁵

2.1.2.1 **Stadtentwicklungsplan**

Vor dem Hintergrund der Renaissance strategischer Planung in Europa hat die Bedeutung der Stadtentwicklungsplanung in den deutschen Kommunen wieder zugenommen (Faludi 2000b; Brake 2000). Als grundlegende strategische Planung einer

³⁵ Siehe hierzu z. B. das Nachverdichtungsprojekt Quartier Von-Witzleben-Straße in der Fallstudie Münster (B.3.3.2.1).

Kommune dient der Stadtentwicklungsplan häufig als informelle Grundlage der verbindlichen raumbedeutsamen Planungen. So haben beispielsweise viele ostdeutsche Kommunen nach der Wiedervereinigung 1990 zunächst informelle Planwerke wie Leitbilder und Stadtentwicklungspläne formuliert, um flexibel auf die neuen Herausforderungen reagieren zu können und um die inhaltlichen Voraussetzungen für den Einsatz des formellen, bauleitplanerischen Instrumentariums zu schaffen. Gegenwärtig entwickeln Großstädte wie Berlin, Heidelberg, Leipzig oder Stuttgart, aber auch Klein- oder Mittelstädte wie die Stadt Verden (vgl. unten), langfristig gültige Zielvorstellungen zur gesamthaften, integrierten, ressortübergreifenden Steuerung der Stadtentwicklung, insbesondere der Siedlungs-, Verkehrs- und Freiraumentwicklung.³⁶

Mit Stadtentwicklungsplänen wird der Zweck verfolgt, eine „funktionierende, handhabbare Hierarchie von Zielen aufzubauen“ (MSWV 1999, S. 46). Diese Zielformulierung in Form einer grundlegenden Richtungsfestlegung ist die Voraussetzung für die Formulierung von konkreten Handlungsanweisungen und Maßnahmen. Im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung ist deshalb der Zeithorizont von Zielaussagen von besonderer Bedeutung, wobei zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Zielen unterschieden werden kann (Mersinger 1994, S. 5). Über die Formulierung von langfristigen Zielen wird die grundlegende Zielrichtung der Planung bestimmt. Kurz- und mittelfristige Ziele ermöglichen eine flexible Anpassung der Planungen an neue Situationen und Herausforderungen. Strategische Bedeutung kommt vor allem den langfristigen Zielvorstellungen einer Kommune zu. Sie können als eine Mindestanforderung an jede Stadtentwicklungsplanung verstanden werden (Heil 2000, S. 27 f.).

Als Handlungsansatz einer kommunalen Innenentwicklung weist die Stadtentwicklungsplanung die folgenden Potenziale auf:

- Die Stadtentwicklungsplanung bietet mit ihrem informellen Charakter einen flexibleren Rahmen für die Berücksichtigung der Kriterien einer qualitativen Innenentwicklung als die formelle Bauleitplanung. Städte müssen sich derzeit verstärkt mit den Belangen einer flächenschonenden und damit bestandsorientierten Entwicklung auseinandersetzen. Die Stadtentwicklungsplanung ist besonders geeignet, sich mit Fragen der Eindämmung der Zersiedelung, einer abgestimmten Flächenpolitik, der integrierten Stadt- und Verkehrsplanung sowie der Förderung von Nutzungsmischung auseinanderzusetzen (Kiepe 1998, S. 735). Haushälterisches Bodenmanagement, vorsorgende Umweltpolitik, stadtverträgliche Mobilitätssteuerung und standortsichernde Wirtschaftsförderung gehören seit jeher zu den Handlungsfeldern der Stadtentwicklungsplanung (Heil 2000, S. 23).
- Die Stadtentwicklungsplanung schafft die für die Innenentwicklung notwendige strategische Orientierung. Bei Innenentwicklung geht es darum, die verschiedenen Nutzungsansprüche an den Raum vor allem im Siedlungsbestand unterzubringen. Dies erfordert ein strategisches und koordiniertes Vorgehen. Die Stadtentwicklungsplanung bietet diese Möglichkeit zur integrierten Betrachtung der verschiedenen Belange der Stadtentwicklung, z. B. Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Freizeit und Kultur, Verkehr (Mersinger 1994, S. 5). Die Auseinandersetzung mit diesen Themenfeldern erfolgt zum einen in querschnittsorientierten Planungen. Zum anderen werden in Stadtentwicklungsplänen sektorale Ziele formuliert.³⁷

³⁶ Auch in den Fallstudienstädten Dresden, Münster, Leipzig und Monheim spielen Stadtentwicklungspläne eine besondere Bedeutung für eine qualitative Innenentwicklung (s. B.3).

³⁷ Zu sektoralen Ansätzen der Stadtentwicklungsplanung siehe das Beispiel Stadtentwicklungsplan Leipzig (Kapitel B.3.4.1) und die Fallstudie Münster (Kapitel B.3.3).

- Die Stadtentwicklungsplanung ermöglicht eine informelle Selbstbindung der Gemeinde an den Vorrang Innen- vor Außenentwicklung auf der Grundlage eines offenen Diskurses: Da auf der Ebene der Stadtentwicklungsplanung eine Vorrangentscheidung noch nicht mit direkten rechtlichen Konsequenzen verbunden ist, kann eine ungezwungene Diskussion über die kommunalen Entwicklungsprioritäten für eine Innenentwicklung erfolgen. Gleichwohl bindet sich die Gemeinde im Hinblick auf spätere Planungen. Ziel sollte es sein, auf der Grundlage einer übergreifenden Diskussion einen stadtweiten Konsens über die langfristige räumliche Entwicklungsperspektive auf der Basis einer umfangreichen Beteiligung der Bevölkerung zu erreichen. Nur so kann die erforderliche gesellschaftliche Akzeptanz für eine flächensparende Stadtentwicklung erzielt werden, die für die spätere Umsetzung des Leitbilds erforderlich ist.
- Die Stadtentwicklungsplanung kann den Vorrang Innen- vor Außenentwicklung räumlich konkretisieren, beispielsweise anhand der Erstellung eines sogenannten „*Raumfunktionalen Entwicklungskonzepts*“.³⁸ Grundlage hierfür ist die grobe Kenntnis über die im Stadtgebiet vorhandenen Reserveflächen als Entwicklungs-, Umbau- und Bestandsflächen sowie der Nutzungsbedarfe und Nutzungsansprüche, die an den Raum gestellt werden. Die Setzung von Prioritäten für die Inanspruchnahme der Flächen ermöglicht es, die planerischen Zielsetzungen in ein hierarchisches aber dennoch flexibles Zielsystem zu überführen, das auch kurzfristige Nutzungs- und Bebauungsentscheidungen ermöglicht (MSWV 1999, S. 46 f.). Eine weitere Konkretisierung der im raumfunktionalen Entwicklungskonzept festgehaltenen Zielvorstellungen kann entweder durch die Erarbeitung von Rahmenplänen für gemeindliche Teilgebiete oder rechtsverbindlich bei der vorbereitenden und der verbindlichen Bebauungsplanung erfolgen.

Beispiel „*Planwerk Innenstadt Berlin*“

Das „*Planwerk Innenstadt Berlin*“ setzt auf einer strategischen Ebene Ziele zur Gestaltung und Bewahrung einer dichten, kompakten undutzungsgemischten Innenstadt mit einer hohen Aufenthalts- und Lebensqualität fest. Das aus Leitlinien und einer zeichnerischen Darstellung bestehende Planwerk erhält durch einen Senatsbeschluss vom 18.05.1999 Bedeutung für die verbindliche Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB. Das Planungsgebiet wird durch einen bezirksübergreifenden Innenstadtbereich von gesamtstädtischer Bedeutung gebildet, in dem 300 000 Menschen leben und fast genauso viele Menschen arbeiten. Innerhalb dieses Gebietes, das ein Drittel der Fläche innerhalb des S-Bahn-Rings umfasst, konnte ein Verdichtungspotenzial in der Größe von 1,7 Mio. m² ermittelt werden, das Raum für 23 000 Wohnungen und etwa 2 Mio. m² Bruttogeschossfläche für Büros und Läden bietet. Diese Verdichtungspotenziale finden sich vor allem in den Bezirken Berlin-Tiergarten, Berlin-Mitte, Berlin-Kreuzberg und Berlin-Friedrichshain mit monofunktionalen Siedlungen des komplexen Wohnungsbaus sowie Siedlungen des offenen Wohnungsbaus mit geringer Dichte und überbreiten Straßenräumen (Apel et al. 2000, Teil 2, S. 101).

Beim „*Planwerk Innenstadt Berlin*“ handelt es sich um ein querschnittsorientiertes städtebauliches Leitbild, das in besonderem Maße das Ziel der Steigerung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung reflektiert. Ziel ist es, durch eine Sicherung von Freiräumen im Umland, die Schaffung von öffentlichen Räumen mit einem hohen Wert für die Kommunikation, die Aufwertung und

³⁸ Zur Nutzung eines Raumfunktionalen Entwicklungskonzepts siehe auch die Fallstudie Münster in B.3.3.1.2.

Weiterentwicklung bestehender städtebaulicher Strukturen, die Förderung des Wohnens in der Stadt und die Minimierung der negativen Auswirkungen des Verkehrs, eine nachhaltige Stadtentwicklung umzusetzen. Hierzu sind die folgenden thematischen Schwerpunkte relevant:

- *Freiraumkonzept:* Das Freiraumkonzept basiert, in Anlehnung an die Tradition der europäischen Stadt, auf einer klaren Trennung in private und öffentliche Freiräume. Stadtplätze, Gartenplätze, Stadtparks sowie der durchgrünte öffentliche Straßenraum bilden das Grundgerüst der öffentlichen Freiräume. Von Bedeutung ist eine Differenzierung zwischen repräsentativen Freiräumen gesamtstädtischer Bedeutung und kleinteiligen quartiersbezogenen Freiräumen, die ihre Bedeutung im Rahmen der Alltagskultur der Bewohner erhalten. Der Zuwachs an Gebäudeflächen erfolgt nahezu vollständig durch die Inanspruchnahme von Verkehrsfläche, sodass auch im Rahmen einer umfangreichen Nachverdichtung der quantitative Bestand an Freiflächen im Wesentlichen erhalten bleibt. Durch die neue Strukturierung der Freiflächen wird zudem die Qualität dieser Flächen gesteigert.
- *Nutzungsmischung und Dichte:* Angestrebtes Leitbild im Rahmen des Planwerks Innenstadt ist die dichte und kompakte Innenstadt, d. h. eine Stadt der kurzen Wege mit effektiv genutzten Nahverkehrs- und Infrastrukturangeboten. Dabei geht es nicht um die Schaffung neuer extrem verdichteter Strukturen, sondern um einen Rückgriff auf die Dichten bewährter Bautypologien. Je nach Bebauungstyp können dies Dichten einer GFZ von 1,2 bis 3,0 sein – in Ausnahmefällen auch höhere Dichten. Die Umsetzung dieses Leitbilds wird vor allem durch die Nachverdichtung und nachträgliche Mischung von Nutzungen in den monofunktionalen Siedlungen des komplexen Wohnungsbaus angestrebt (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie 1999, S. 3132 f.).
- *Stärkung der Wohnfunktion der Innenstadt/Alternative zum freistehenden Einfamilienhaus:* Durch die Förderung der Wohnnutzung in der Innenstadt über den bisherigen Anteil von 20 % der innerstädtischen Nutzungen hinaus wird eine stärkere Ausnutzung der vorhandenen Infrastruktur, die intensivere Auslastung des ÖPNV und die Vermeidung zusätzlicher Verkehrsströme angestrebt (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie 1999, S. 3131). Vorrangiges Ziel des Planwerks Innenstadt ist es, durch ein Angebot eigentumsfähiger Haustypologien im innerstädtischen Bereich Investitionsmöglichkeiten für kleinere und mittlere Bauherren zu schaffen. Insbesondere Neubaumaßnahmen, die auf der Grundlage des parzellierten Stadtsystems erfolgen, eignen sich für selbstnutzende Haus- und Wohnungseigentümer. Zusätzlich sollen Flächen für den Eigenheimbau bereitgestellt werden, um eine weitere Abwanderung ins Berliner Umland zu verhindern (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie 1999, S. 3131, 3133).
- *Stadtverträglicher Verkehr:* Im Schwerpunkt des Verkehrskonzepts steht die Wiedergewinnung des Straßenraums als öffentlicher Raum. Zu diesem Zweck wird angestrebt, den Verkehr zu 80 % mit dem ÖPNV abzuwickeln und durch Nutzungsmischung kürzere Wege zu erreichen. Zwangsläufig kommt es zu einer weitgehenden Einschränkung des MIV, der insbesondere auf dem fertigzustellenden inneren Straßenring gebündelt werden soll.

Die *Vorrangentscheidung zugunsten der Innenentwicklung* wird im Planwerk Innenstadt explizit zum Ausdruck gebracht. Diese Vorrangentscheidung stellt aus Sicht des Senats der Stadt Berlin einen entscheidenden Schritt in Richtung einer nachhaltigen Stadtentwicklung dar (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie 1999, S. 3131).

Im Rahmen der Erstellung des Planwerks Innenstadt erfolgte ein *offener Diskurs* durch eine breite Beteiligung der Bevölkerung an der Formulierung von Themenschwer-

punkten, Zielen und Maßnahmen. Innerhalb des dreijährigen intensiven Planungsprozesses wurden vielfältige Beteiligungsformen verwendet, die weit über die gesetzlichen Erfordernisse zur Beteiligung der Bevölkerung im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung hinausgingen:³⁹

- *Öffentliche Diskussionen und Präsentationen:* Einzelne Themen wurden im Rahmen von 16 öffentlichen Stadtforums- bzw. Stadtprojektsitzungen diskutiert. Der Planungsprozess wurde durch 5 Ausstellungen dokumentiert. Berichterstattungen erfolgten in der Fach- und Tagespresse, im Radio sowie im Fernsehen. Broschüren und regelmäßige Veröffentlichungen zum Planwerk im Stadtforums-Journal hatten das Ziel, die Planung transparent und nachvollziehbar zu machen. Zusätzlich wurden der erreichte Zwischenstand und die Arbeitsergebnisse u. a. den Berufsverbänden (BDA, BDLA, SRL, AIV) vorgestellt.
- *Planungswerkstätten:* In acht Planungswerkstätten erfolgte eine vertiefende entwurfliche Bearbeitung von städtischen Teilbereichen. Beteiligt waren die bezirklichen Planer, die betroffenen Bewohner, Initiativen und Institutionen, bezirkliche Co-Gutachter und die zuständigen Senatsbehörden. In drei Sitzungen wurden nach der Methode des „runden Tisches“ Planungsalternativen für strittige Punkte entwickelt, diskutiert und abschließend bewertet.

Die Umsetzungsorientierung des Stadtentwicklungsplans erfolgt im Rahmen einer stadtwirtschaftlichen Machbarkeitsstudie. Diese Studie hat ergeben, dass der Umsetzung des „Planwerks Innenstadt“ keine rechtlichen und finanziellen Schwierigkeiten entgegenstehen (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998, S. 4).

Beispiel **„Stadtentwicklungskonzept und Teilrahmenplan Innenstadt Verden (Aller)“**

Die Stadtentwicklungsplanung der Stadt Verden (Aller) zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus: Die Berücksichtigung vielfältiger Qualitätsanforderungen bei der Formulierung einer gesamtstädtischen bestandsorientierten Siedlungsstrategie in einer Mittelstadt und kooperative Ansätze bei der Entwicklung von teilstädtischen Rahmenplänen.

Die Stadt Verden (Aller) liegt in der Mitte von Niedersachsen, etwa 35 km südöstlich von Bremen. Mit rund 25 000 Einwohnern und knapp 15 000 Beschäftigten erfüllt die Stadt Verden die Funktion eines Mittelzentrums am Rande des Ordnungsraums Bremen und dem im Süden und Osten angrenzenden ländlichen Raum.

Am 15. Januar 1991 hat der Stadtrat beschlossen, den weiteren Planungen das Stadtentwicklungskonzept „Leitbildbestimmte Neuorientierung“ zugrunde zu legen. Dieses Stadtentwicklungskonzept ist zweistufig aufgebaut. Auf einer ersten Stufe wird das Stadtentwicklungskonzept für die Gesamtstadt formuliert. Auf einer zweiten Stufe werden die Aussagen des Entwicklungskonzepts mit Teilplänen für die Ortschaften konkretisiert.

Stadtentwicklungskonzept für die Gesamtstadt

Die Stadt orientiert sich auf der Ebene der Stadtentwicklungsplanung an dem Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung (MIFAS 2000, S. 54 f.). Verden verfolgt eine be-

³⁹ Von Bodenschatz wird allerdings bezweifelt, dass dies zur Transparenz des Verfahrens und der Ergebnisse des Planwerks Innenstadt geführt hat (Bodenschatz 2000, S. 136 ff).

standsorientierte Strategie. Ausgangspunkt ist die Auffassung, dass eine zielgerichtete Stadtentwicklung auf der Grundlage von Prognosen in einer sich schnell wandelnden Welt nur sehr begrenzt möglich sei. Grundlage für die Formulierung des Stadtentwicklungskonzepts bildet eine Bestandsanalyse, die charakteristische Ausprägungen der entwicklungsbestimmenden Faktoren bauliche Nutzungen, naturräumliche Gegebenheiten und Verkehrssysteme ermittelt. Darauf aufbauend werden die Strukturmerkmale, Entwicklungsbeschränkungen und -chancen herausgearbeitet (Stadt Verden 1994, S. 6).

Durch das Stadtentwicklungskonzept bindet sich die Stadt Verden informell an eine leitbildbestimmte Neuorientierung der Stadtentwicklung. Dabei geht aus den Aussagen im Stadtentwicklungskonzept deutlich hervor, dass die Stadt eine Vorrangentscheidung Innen- vor Außenentwicklung getroffen hat. Dabei werden explizit Ziele genannt, die eine Innenentwicklung unterstützen. Dies sind zum Beispiel die Konzentration der künftigen Entwicklung um den Stadtkern, eine vorrangige Inanspruchnahme der vorhandenen Flächenreserven innerhalb der bebauten Ortsteile, der Verzicht auf Flächenausweisungen in Randlagen sowie das Erhalten und Vernetzen wertvoller Landschaftsbereiche (vgl. Stadt Verden 1994, S. 53).

Für eine räumliche Konkretisierung der Entwicklungsziele werden die Nutzungsansprüche von Wohnen und Wohnfolgeeinrichtungen, Handel und Versorgung, Dienstleistung und Verwaltung, Natur und Landschaft, Verkehr, Gewerbe und Industrie sowie Landwirtschaft den vorhandenen Entwicklungspotenzialen und Restriktionen gegenüber gestellt.⁴⁰

Das Stadtentwicklungskonzept der Stadt Verden wurde nach ausführlichen Erörterungen in den zuständigen Ausschüssen (Bau-, Umwelt- und Verwaltungsausschuss) und in allen Ortsräten vom Stadtrat beschlossen (Stadt Verden 1994, S. 58). Damit erfolgte bei der Formulierung des Stadtentwicklungskonzepts vor allem verwaltungsintern ein Diskurs über die Zielvorstellungen kommunaler Entwicklung. Eine breit angelegte Beteiligung der Bevölkerung und weiterer Planungsadressaten erfolgte vor allem im Nachgang der Erstellung des gesamtstädtischen Entwicklungskonzepts bei der Erstellung von Teilrahmenplänen für die einzelnen Stadtteile.

Teilrahmenplan Innenstadt: Workshop zur Innenstadtentwicklung

Im Rahmen der Erstellung des Teilrahmenplans Innenstadt werden anstehende Entscheidungen zu beabsichtigten Entwicklungsmaßnahmen in der Innenstadt gebündelt. In Zusammenhang mit der Beauftragung der städtebaulichen Innenstadtentwicklungsplanung wurde die Durchführung von zwei Workshops beschlossen, um Zielvorstellungen über die künftige Funktion, Bedeutung und Aufgabe der Innenstadt zu definieren, Wünsche und Handlungsabsichten offen zu legen und das Abstimmen unterschiedlicher Interessenlagen zu ermöglichen. Ziel ist ein Interessenausgleich bei Konflikten

⁴⁰ Die Entwicklungspotenziale ergeben sich durch die Auswertung des Flächennutzungsplans und der Bebauungspläne sowie durch eine Erhebung der Baulücken. Restriktionen ergeben sich zum Beispiel bei zweckbestimmten Freiflächen (Sportplätze, Friedhöfe), Verkehrsflächen, Schutzstreifen (z. B. Straßen, Leitungen), Emissionszonen (z. B. Lärm, Geruch, Staub) sowie Landschafts- und Naturschutzgebieten, Überschwemmungsgebieten und Wasserschutzzonen. Von einer baulichen Entwicklung auszuschließen sind weiterhin Naturräume mit hoher Bedeutung als Lebensraum für Pflanzen und Tiere und Naturräume mit hoher Bedeutung für das Naturerleben. Altlagerungen bilden eine weitere Entwicklungsrestriktion.

und ein breit getragener Konsens für die städtebaulichen Leitbilder der Innenstadt (Stadt Verden 1999, S. 2).

Es wurden wichtige städtische Akteure und interessierte Bürger ausgewählt und eingeladen, die in einem ersten Workshop gemeinsame Ideen erarbeitet, erforderliche Maßnahmen vorgeschlagen und notwendige Prioritäten erörtert haben. Der Teilnehmerkreis setzte sich aus Vertretern der Politik und Verwaltung, Vertretern des Handels, Vertretern der Schulen, Beschäftigten und Bewohnern der Kernstadt und der Ortsteile sowie verschiedener Vereine und gemeinnütziger Organisationen zusammen (Stadt Verden 1999, S. 3).

- In einem 1. Workshop wurden Ziele und Ideen für die städtebauliche Entwicklung der Verdener Innenstadt für die nächsten 5-10 Jahre gesammelt. Hierzu wurden aus den insgesamt 58 Teilnehmern vier interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsgruppen mit jeweils einem Moderator und einem Gruppensprecher gebildet. Die Arbeit erfolgte nach der „Galeriemethode“,⁴¹ einem allgemein gültigen Verfahren zur Ideen- und Entscheidungsfindung (Stadt Verden 1999, S. 5).
- Auf der Grundlage des 1. Workshops, einer ergänzenden örtlichen Bestandsaufnahme und einer anschließenden Bestandanalyse sind erste Planungsüberlegungen zur zukünftigen Entwicklung der Verdener Innenstadt erarbeitet worden. In einem 2. Workshop mit dem gleichen Teilnehmerkreis sollen die Konzeptstudien diskutiert werden, um abschließend eine Bewertung der Lösungsansätze vorzunehmen (Stadt Verden 2000, S. 1).

Der städtebauliche „*Teilrahmenplan Innenstadt*“ wird auf einer nach der Auswertung der Workshop-Ergebnisse vorliegenden planerischen Grundlage ausgearbeitet.

2.1.2.2 Dichtemodell

Informelle städtebauliche Planungsinstrumente, die speziell auf eine räumliche Lenkung der Nutzungsdichten abzielen, werden im Folgenden unter dem Oberbegriff „*Dichtemodell*“ subsumiert. Dichtemodelle treffen sowohl Aussagen zur angestrebten Dichte von Neubauvorhaben auf bislang nicht baulich genutzten Flächen als auch zur angestrebten Dichte in Bestandsgebieten.

Die hohe Bedeutung der städtebaulichen Dichte für die Intensität der Verstädterung ist bereits in den 60er und 70er Jahren intensiv diskutiert worden. Bei abnehmender Dichte steigt der Baulandbedarf bei gleicher Anzahl geplanter Wohnungen oder Arbeitsplätze sprunghaft an. Umgekehrt führt bereits eine Erhöhung der Dichte von einer Geschossflächenzahl von 0,3 auf 0,5 zu einer Halbierung des erforderlichen Baulands (Happe et al. 1999, S. 109; siehe auch Michael 1994, S. 10). Besonders im Bereich niedriger Dichten wirken sich geringfügige Dichteveränderungen spürbar auf den Bruttobaulandbedarf aus (BfLR 1996; BMBau 1986, S. 113 f.). Neben dem Bruttobaulandbedarf ist auch der Erschließungsaufwand in signifikantem Maße von der baulichen Dichte abhängig (Gassner, Thünker 1992; Menkhoff et al. 1979). Prinzipiell kann zumindest aus ökologischen und stadtwirtschaftlichen Gründen davon ausgegangen werden, dass eine dichte und damit effiziente Nutzung des bestehenden Siedlungs-

⁴¹ Ansatzpunkt dieser intuitiv-kreativen Methode ist die gegenseitige Inspiration von Teammitgliedern durch autonome Ideenproduktion. Dazu erstellt jedes Teammitglied auf Flip-Charts eine „Galerie“ von Lösungsansätzen zu einem Problem. Nach der Ideenentwicklung wird eine Besichtigungstour durch alle Galerien gemacht, wobei sich jeder Teilnehmer Notizen macht. Der Ursprung der Galerie bleibt dabei anonym. Nach dem Rundgang nehmen die Teilnehmer an ihren eigenen Galerien Ergänzungen oder Änderungen vor. Danach werten die Teilnehmer alle Ideen aus (www.triz-online.de/innovation/kreativitaetstechniken/galeriemethode.htm am 15.04.02).

raums einer weiteren Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen vorzuziehen ist. Zu beachten ist allerdings, dass ab einer GFZ von etwa 1,2 bei Wohnbebauungen aufgrund der erforderlichen Abstandsflächen, die eine Belichtung und Belüftung sichern, kaum noch eine weitere Flächensparnis möglich ist (Stadt München 1995, S. 45).

Nutzen von Dichtemodellen für eine qualitative Innenentwicklung

Dichtemodelle sind aus verschiedenen Gründen ein geeignetes Instrument, um die Innenentwicklung der Kommunen zu fördern:

- Erst mit einem Dichtemodell lässt sich der *Umfang von Innenentwicklungspotenzialen quantifizieren*, denn allein aus der Ermittlung von baulich nutzbaren Flächen kann noch nicht auf das existierende Potenzial (z. B. Anzahl von Wohnungen oder Nutzfläche) geschlossen werden. Erst über die Kombination von identifizierten Flächenreserven und der in den Dichtemodellen definierten Nutzungsintensitäten können hierzu Aussagen getroffen werden.
- Dichtemodelle geben allerdings nicht nur quantitative Informationen. Sie berücksichtigen auch *umfangreiche Qualitätsanforderungen* bei der Formulierung von Dichtewerten, wie z. B. Anschluss an den öffentlichen Verkehr, Sicherung wertvoller Grünflächen, Einfügung in die Bau- und Siedlungsstruktur sowie Nähe zu Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen. Dementsprechend lenken Dichtemodelle die weitere bauliche Verdichtung entweder in bestimmte bisher wenig verdichtete Stadtstrukturtypen oder zentrale Bereiche innerhalb der Raumstruktur, wie z. B. Haltepunkte des schienengebundenen ÖPNV.
- Somit eignen sich Dichtemodelle zur *Vorbereitung der Flächennutzungsplanung*, da sie Hinweise darauf ermöglichen, welches Maß an baulichen Nutzungen im Bestand untergebracht werden kann und in welchem Umfang weitere Siedlungsflächen in Anspruch genommen werden müssen. Berücksichtigen Dichtemodelle weiterhin Restriktionen der Siedlungsentwicklung, z. B. Tabu-Flächen besonderer ökologischer Wertigkeit, liefern sie Hinweise für Prioritätensetzungen der Flächeninanspruchnahme auf der Ebene der Flächennutzungsplanung. Die Erarbeitung eines Dichtemodells kann dann den späteren Aufwand zur Erstellung eines Flächennutzungsplans mindern.
- Dichtemodelle erhöhen die Transparenz städtebaulicher Zielvorstellungen. Sowohl Bewohner als auch Investoren können sich über das stadtplanerisch angestrebte Maß der Verdichtung bezogen auf das Stadtgebiet informieren.
- Die Aussagen von Dichtemodellen können schließlich auch als Orientierung bei Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 34 BauGB dienen (Stadt Heidelberg 2000a, S. 3).

Quantitative und qualitative Dichte

Unter Berücksichtigung verschiedener quantitativer Bezugsgrößen und Bezugsräume sowie qualitativer Aspekte kann eine Annäherung an die Bestimmung „*einer angemessenen Dichte*“ bezogen auf die Gesamtstadt oder einen Teil des Stadtgebiets erreicht werden. Dichtewerte beziehen sich dabei auf verschiedene Bezugsgrößen wie die Bevölkerungszahl, die Zahl der Arbeitsplätze oder Wohnungen. Unterschiedlich sind auch die Bezugsflächen – verwendet werden statistische Raumeinheiten (Gemeindegebiet, Baublock) oder funktional abgegrenzte Gebiete (Baugebiete, Einzugsbereiche von Infrastrukturen) (Michael 1994, S. 4). Dadurch findet sich in der städtebaulichen Literatur

eine Vielzahl unterschiedlicher Dichtewerte, die häufig nur schwerlich in einen funktionalen Zusammenhang gebracht werden können.

Die in Dichtemodellen festgeschriebenen Dichtewerte beziehen sich entweder auf bestimmte städtebauliche Strukturtypen (z. B. bei Happe et al. 1994, S. 17; Happe et al. 1999, S. 112 ff.) oder auf bestimmte Punkte der Raum- und Siedlungsstruktur (z. B. Haltepunkte des ÖPNV). Bei der zuerst genannten Vorgehensweise erfolgt eine Abstufung der Dichte ausgehend von Zentrenlagen (Citybereich) bis hin zu peripheren Lagen mit dominierender Ein- und Zweifamilienhausbebauung. Bei Konzepten „gerichteter Dichte“ orientiert sich die gewünschte Dichte eines Standorts (z. B. eines Wohngebiets) an dessen Nähe zu hochwertigen zentralen Standorten wie Verkehrsknotenpunkten oder Versorgungszentren (Michael 1994, S. 7). Typisch ist hier ein pyramidales Ansteigen der Dichte bei Annäherung an die Haltestelle oder das Versorgungszentrum.

Von besonderer Bedeutung ist die Unterscheidung von im engeren Sinne baulichen Dichtewerten (z. B. Wohnungsdichte, Geschossflächenzahl) und der Einwohner- oder Beschäftigtendichte. Denn auch bei Steigerung der baulichen Dichte – z. B. durch Nachverdichtungsmaßnahmen – kann die Einwohnerdichte stagnieren oder gar sinken, da die durchschnittliche Wohnungsbelegung (Einwohner je Wohnung) seit langem rückläufig ist (Pahl-Weber et al. 2000, S. 3).

Neben primär quantitativ orientierten Dichtebegriffen verbindet sich mit dem Begriff der „sozialen Dichte“ (Sieverts 1997, S. 40; Pahl-Weber 1999, S. 6) oder der „qualitativen Dichte“ (z. B. Lattner 1998, S. 3 f.) eine stärker qualitative Perspektive. Dabei wird der Zusammenhang von baulicher Dichte und sozialer Interaktions- und Erlebnisdichte thematisiert. Die Erfahrungen mit den Großsiedlungen der 60er und 70er Jahre haben gezeigt, dass der diesbezügliche Zusammenhang alles andere als eindimensional ist. Heute wird davon ausgegangen, dass weder eine zu geringe Dichte noch zu hohe Dichten die stadtplanerisch angestrebte hohe soziale Interaktionsdichte gewährleisten können (Sieverts 1997, S. 40 f.). Sowohl die städtebauliche Gestaltung (z. B. Raumbildungen) als auch organisatorische Aspekte (z. B. Mitbestimmung) haben Einfluss auf die Akzeptanz einer hohen baulichen Dichte durch die Bewohner (Newman 1972, S. 60 ff.; Westphal 2000, S. 73 ff.).

Gibt es eine optimale Dichte?

Die Frage nach einer „optimalen Dichte“ beinhaltet zunächst einen generellen Konflikt zwischen dem Anliegen einer flächensparenden und den Außenbereich schützenden Siedlungsentwicklung und stadtökologischen Erfordernissen im verdichteten Siedlungsbereich. Eine einseitige Maximierung der baulichen Dichte im Siedlungsbereich kann daher kein akzeptables städtebauliches Ziel sein (LfU Baden-Württemberg 2001, S. 8; Happe et al. 1994, S. 15). Vielmehr geht es darum, im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes eine Ausschöpfung vertretbarer Dichtepotenziale bei gleichzeitiger Optimierung der Leistungsfähigkeiten natürlicher Ressourcen zu erreichen. Die Stadtplanung steht vor der äußerst schwierigen Aufgabe, eine Schwelle zu identifizieren, ab der die bauliche Verdichtung zu einer größeren Belastung für die Umwelt und Sozialstruktur wird als eine freiraumbeanspruchende Fortsetzung der Bautätigkeit im Außenbereich (Happe et al. 1994, S. 15).

Dies kann jedoch nicht in Form einer pauschalen Aussage zur „optimalen Dichte“ für das gesamte Stadtgebiet erfolgen, sondern bedarf einer räumlich-funktionalen Gliederung zur Bestimmung einer „angemessenen stadtteil- oder standortbezogenen Dichte“.

Denn das Ziel städtischer Dichteplanung kann weder in einer flächenhaften Nivellierung noch in einer Verschärfung stadtinterner Dichtedisparitäten liegen. Vielmehr sollte sich die Stadtentwicklung an dem übergeordneten Leitbild möglichst hoher Diversität der Gesamtstadt bei gleichzeitiger Vermeidung übermäßiger Belastungen von Teilräumen orientieren (Karlstetter, Haase 1993, S. 13; siehe Abbildung B. 4). Dabei sollte sowohl der Aspekt der Verdichtungseignung verschiedener Stadtstrukturtypen als auch die Orientierung der Dichte an den Haltepunkten des schienengebundenen ÖPNV berücksichtigt werden.

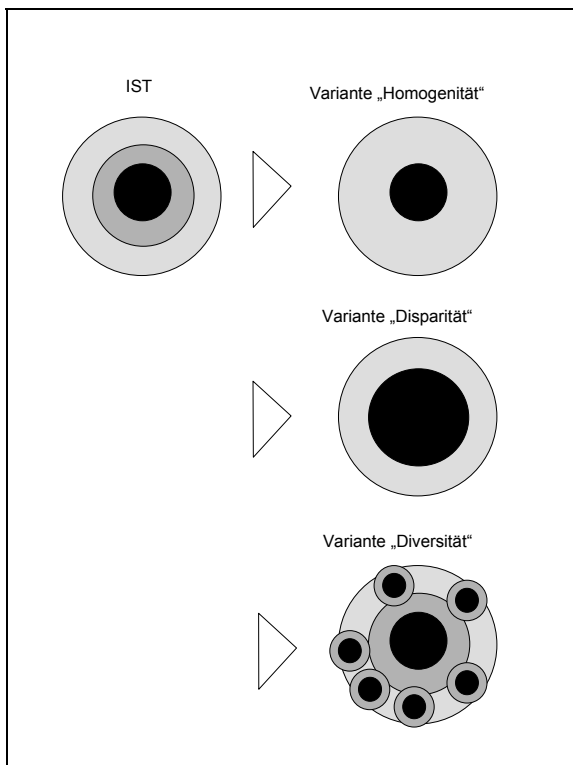


Abbildung B. 4: Alternative Dichteszenarien (Eigene Darstellung nach Karlstetter u. Haase 1993, S. 14)

In Abhängigkeit der bereits erreichten Verdichtungssituation einer Stadt bzw. eines Quartiers („Vorbelastung“) und ihrer spezifischen Ausprägung (z. B. Immissionsbelastung, Freiraumversorgung, Bildung und Stabilisierung von Nachbarschaften) können sich ganz unterschiedliche Schlussfolgerungen zur vertretbaren Dichte bzw. zur Vertretbarkeit von Dichtesteigerungen im Sinne des Erreichens einer „optimalen Dichte“ ergeben. Die in Dichtemodellen fixierten Werte haben daher stets nur orientierenden Charakter und sind im planerischen Einzelfall kritisch zu reflektieren. Projekt- und standortbezogenen kann allerdings eine „angemessene bauliche Dichte“ bestimmt werden.

Nahezu alle in der städtebaulichen Literatur und städtebaulichen Praxis anzutreffenden Dichtemodelle orientieren sich an den maximalen Dichtewerten, wie sie in der Baunutzungsverordnung vorgegeben werden. Zur Bestimmung der angemessenen Dichte sind die Kategorien der Baunutzungsverordnung jedoch nur bedingt anwendbar. Zum Beispiel kann es sich bei allgemeinen Wohngebieten sowohl um eine gering verdichtete Bebauung mit Einfamilienhäusern als auch um hoch verdichteten Geschosswohnungsbau handeln. In beiden Gebieten liegen jedoch sehr unterschiedliche Möglichkeiten für

eine weitere Nachverdichtung vor. Die Bestimmung sollte sich daher – wie oben bereits empfohlen – an unterschiedlichen Stadtstrukturtypen orientieren (Pahl-Weber et al. 2000, S. 9).

Unter der Zielsetzung einer flächen- und ressourcensparsamen Siedlungsentwicklung wird für Wohnnutzungen eine Dichte zwischen einer GFZ von 0,8 und 1,2 als geeignet bezeichnet (Happe et al. 1999, S. 111). In diesem Dichtebereich ist ein individueller, gartenbezogener Wohnungsbau noch möglich, gleichzeitig wird ein bereits deutlich geringerer Bruttowohnbaulandbedarf erzielt. In den verdichteten Kernlagen der Stadt sind jedoch höhere Werte anzusetzen (Tabelle B. 2). Umgekehrtes gilt für den suburbanen Bereich – hier empfiehlt Sieverts (1997, S. 41) eine GFZ zwischen 0,4 bis 0,6 für Wohnnutzungen. Zu beachten ist dabei allerdings, dass bereits Geschossflächendichten⁴² von 0,3 bis 0,5 als kritische Schwelle gelten, deren Unterschreitung einen wirtschaftlichen Öffentlichen Personennahverkehr nicht mehr gewährleistet (Marti, Henz 2001, S. 8). Einen Vorschlag für nach Baugebietstypen differenzierte Dichtewerte zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle B. 2: Stadtökologische Orientierungswerte für verschiedene Baugebiete und Stadträume (bezogen auf Nettobauland⁴³) (Happe et al. 1994, S. 17)

	Stadtkerne / Innenstädte (Großstädte)	Verdichtete, innenstadtnahe Wohn- und Mischgebiete	Aufgelockerte Wohngebiete am Stadtrand	Industrie- und Gewerbegebiete
Geschossflächenzahl (GFZ)	2,5 – 3,0	1,2 – 2,4	0,6 – 1,0	1,5 – 2,4
Versiegelungsgrad in % der Bauflächen	60 – 70	50 – 60	35 – 45	50 – 70

Informationsbedarf und Berücksichtigung lokalspezifischer Faktoren

In ein Dichtemodell sollten also vielfältige Informationen eingehen. Als relevant sind vor allem die städtebauliche Struktur des Bestands, die ökologische Wertigkeit und die Lage von Versorgungszentren und Nahverkehrshaltepunkten anzusehen. Die Ermittlung einer angemessenen städtebaulichen Dichte für einen Standort kann durch Testentwürfe im Rahmen der Bauleitplanung erfolgen.

In der Kommunalpraxis wurden verschiedene Ansätze entwickelt, um mit der Vielfalt von Informationen zur Formulierung von Dichtemodellen umzugehen. Dabei handelt es sich allerdings zunächst noch um Einzelfälle, die – bedingt durch den hohen Aufwand – noch keine weitere Verbreitung in der kommunalen Praxis erfahren haben. Die mögliche Übertragbarkeit der hier aufgezeigten Ansätze auf andere Städte bedarf einer Anpassung an die spezifische Situation vor Ort. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass je nach Größe und Zentralität einer Stadt unterschiedliche bauliche Dichten als angemessen angesehen werden können.

⁴² Während die Geschossflächenzahl (GFZ) angibt, wie viel Quadratmeter Geschossfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig sind, setzt die Geschossflächendichte (GFD) die realisierte Geschossfläche ins Verhältnis zur Grundstücksfläche.

⁴³ Das Nettobauland beinhaltet überbaute Grundstücksflächen, nicht überbaute Grundstücksflächen, grundstückseigene Zuwege und grundstückseigene Einstellplätze.

Heterogenes Vorgehen bei der Erstellung von Dichtemodellen

Im Folgenden wird beispielhaft auf die Ansätze der Städte Heidelberg, Karlsruhe und München eingegangen, die jeweils unterschiedliche Bezugsräume und -größen der baulichen Dichte verwenden:

- Das *Dichtemodell Heidelberg* ermittelt anhand von vorwiegend städtebaulichen Kriterien die optimale bauliche Dichte für verschiedene Stadtstrukturtypen. Bezugsgrößen für die angestrebte Dichte sind die Grundflächenzahl (0,1 bis 1,0) sowie die maximale Traufhöhe. Der Grad der Verdichtung wird weiterhin über die überwiegend offene oder überwiegend geschlossene Bauweise bestimmt.
- Das *Dichtemodell, das im Rahmen der Flächennutzungsplanung in Karlsruhe aufgestellt wurde*, ist fast ausschließlich auf eine Verdichtung an den Haltepunkten des ÖPNV konzentriert. Städtebauliche und ökologische Kriterien werden allenfalls nachrangig berücksichtigt. Bezugsgröße ist die nach ÖPNV-Erschließungsgrad differenzierte Geschossflächenzahl als Mindestwert (0,4 – 1,1), Maximalwert (0,6 – 1,2) sowie die Wohnungsdichte als Anzahl der Wohnungen je ha Bruttobauland (30 – 80).
- Das *Dichtemodell München* verbindet die Orientierung der Dichte auf die Haltepunkte des ÖPNV mit Zielwerten baulicher Dichte für bestimmte Bebauungs- und Siedlungsstrukturen. Bezugsgröße für die angestrebte Dichte ist die Geschossflächenzahl (0,9 bis 3,0).

Beispiel **„Baudichtenplan und Städtebaulicher Leitplan Heidelberg“**

Der Gemeinderat Heidelberg beschloss 1995 die Erarbeitung eines Siedlungsstrukturkonzepts, in dem u. a. gesamtstädtische Dichtefestlegungen getroffen werden sollten (Stadt Heidelberg 2000a, S. 4).⁴⁴ Das Dichtemodell Heidelberg basiert auf der Entwicklung einer Stadtstrukturtypik. Dabei wird städtebaulichen Aspekten ein besonderes Gewicht beigemessen. Auf der Grundlage des Dichtemodells sowie des 1997 erstellten Baulandkatasters kann das in den verschiedenen Schwerpunkträumen der Stadtentwicklung bestehende Potenzial für Wohnbebauung (in Anzahl der Wohneinheiten) und gewerbliche Nutzung (in ha) festgestellt werden.

Als Grundlage des Dichtemodells dienen verschiedene Typisierungen, anhand derer eine zukünftige zur realisierende bauliche Dichte sowie eine anzustrebende städtebauliche Struktur bestimmt werden können:

- *Funktionale Gliederung*: Anhand der Kriterien Realnutzung, Lagegunst durch Erschließung, lokale Versorgung und Bebauungsstruktur erfolgt eine Differenzierung in die Bereiche Innenstadt, Innere Stadt, Äußere Stadt und Peripherie.
- *Stadtstruktur*: Die Typisierung der Stadtstruktur ermöglicht einen morphologischen Überblick über die wesentlichen städtebaulichen Typologien in Heidelberg. Unterschieden wird in historische Altstadt, Ein- und Mehrfamilienhäuser, Geschosswohnungen und gebietsprägende Einzelbaukörper.
- *Stadtbild*: Anhand der Kriterien Beziehungen der Stadt zur Landschaft, Beziehungen der Stadt zum Fluss und Maßstäblichkeit im Stadtraum werden stadtbildbedeutsame, wie z. B. die historische Altstadt und dörfliche Strukturen, und stadtbildprägende Quartiere, die die

⁴⁴ Als Bestandteil des Modells Räumlicher Ordnung, das aus Sicht der Stadt Heidelberg die Grundlage für die Fortschreibung des Flächennutzungsplans des Landschaftsverbands Heidelberg-Mannheim darstellt, wurde das Siedlungsstrukturkonzept im Juli 1999 vom Rat der Stadt Heidelberg beschlossen.

jeweils zeitbedingte Städtebauauffassung widerspiegeln, festgestellt. Als Grundlage des Baudichtenplans werden ferner Grundflächen und Traufhöhen im Bestand dargestellt.⁴⁵

- *Lagefaktoren*: Die Festlegung künftiger baulicher Dichten ist abhängig von Lagefaktoren. Als relevante Lagefaktoren werden im Siedlungsstrukturkonzept die Umweltsituation auf der Grundlage des Umweltplans, die Ausstattung mit Grün- und Freiflächen, die lokale Versorgung, die soziale Infrastruktur und die Erreichbarkeit ermittelt.

Das Siedlungsstrukturkonzept besteht aus dem „*Städtebaulichen Leitplan*“ und dem „*Baudichtenplan*“. Während der Baudichtenplan zur rein quantitativen Steuerung der zukünftigen räumlichen Entwicklung dient, ergänzt der Städtebauliche Leitplan diese quantitativen Zielwerte um qualitative Aussagen. Die Verknüpfung von Städtebaulichem Leitplan und Baudichtenplan trägt damit der Tatsache Rechnung, dass angestrebte Dichtewerte nicht allein auf quantitativer Ebene bestimmt werden können (Stadt Heidelberg 2000a, S. 4).

Baudichtenplan

Der Baudichtenplan ist eine informelle Planung auf gesamtstädtischer Ebene, in der für das gesamte Stadtgebiet Zielwerte baulicher Dichte definiert werden. Abgewogen wird dabei zwischen, aufgrund von städtebaulichen und mobilitätsbedingten Kriterien, erforderlichen Mindestdichten und sozialen und ökologischen Grenzen der Dichte (Stadt Heidelberg 2000a, S. 5).

Der Baudichtenplan Heidelberg gibt für die Gesamtstadt das angestrebte Maß der baulichen Nutzung an. Dies geschieht anhand von Aussagen zur Bauweise, zur maximal zulässigen Traufhöhe und durch eine blockweise Darstellung der GRZ. Die Aussagen zur Bauweise werden anhand einer Differenzierung zwischen überwiegend geschlossener, überwiegend offener und überwiegend abweichender Bauweise vorgenommen. Das „*Konzept Traufhöhe*“ enthält eine differenzierte Darstellung der maximalen Traufhöhen in 10 Klassen sowie die Ausweisung gebietsprägender Einzelbaukörper. Das „*Konzept Grundflächenzahl*“ stellt in 7 Klassen einer GRZ zwischen 0,1 und 1,0 angestrebte GRZ-Werte dar. In zentralen Bereichen der Stadt sind Dichten einer GRZ von 0,6 – 0,8 oder von 0,4 – 0,6 vorgesehen. In weniger zentralen Bereichen dominieren angestrebte GRZ-Werte bis 0,4. Zu unterscheiden ist zwischen statischen Bereichen, in denen aufgrund angemessener Bestandsdichten oder herausragender städtebaulicher Qualitäten keine weitere Verdichtung mehr erfolgen sollte und dynamischen Bereichen, in denen eine Entwicklung von Zentren und Entwicklungskorridoren oder lagebedingte Nutzungsintensivierungen angestrebt werden.

Städtebaulicher Leitplan

Der Städtebauliche Leitplan ergänzt die quantitativen Aussagen des Baudichtenplans um Aussagen zu charakteristischen Bau- und Landschaftsstrukturen und Aussagen zur Zentrenstruktur. Dem Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung folgend grenzt der Städtebauliche Leitplan Maßnahmenräume zum Stadtumbau und zur Bestandsentwicklung ab. Dabei werden als Schwerpunkträume zum Stadtumbau zentral gelegene Flächen mit einer brachgefallenen Nutzung oder mit einer Mindernutzung bezeichnet

⁴⁵ Die Ermittlung der Grundflächen im Bestand erfolgt auf Basis einer digitalen Karte des Vermessungsamtes, die der Traufhöhen durch eine Schätzung anhand verschiedener Bebauungstypen.

und als Schwerpunkträume der Bestandsentwicklung im Wesentlichen bebaute Gebiete in denen eine Nachverdichtung durch Baulückenschließung oder An- und Ausbauten unter Berücksichtigung der städtebaulichen Belange als sinnvoll erscheint (Stadt Heidelberg 2000a, S. 6).

Beispiel „Zielkonzept ÖPNV und Siedlungsentwicklung Karlsruhe“

Das „Zielkonzept ÖPNV und Siedlungsentwicklung Karlsruhe“ wurde im Rahmen der Erstellung des Flächennutzungsplans 2010 des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe erarbeitet. Die Zielwerte der angestrebten Dichte werden in den Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans übernommen.

Mit dem Dichtemodell wird eine Verdichtung der Wohnnutzungen an Straßen- und Stadtbahnhaltestellen angestrebt. Es werden die Ziele verfolgt, den MIV zu vermeiden, den ÖPNV zu fördern und eine im Hinblick auf die Erschließung ökonomische und flächensparende Siedlungsstruktur zu erreichen. Es geht vor allem darum, Siedlungsstrukturen zu schaffen, die mit einem möglichst geringen Verkehrsaufwand verbunden sind. Dies kann unter anderem durch eine Mischung von Nutzungen sowie die Konzentration publikumsintensiver Nutzungen an ÖPNV-Haltestellen erreicht werden. Vermieden werden soll die Errichtung monofunktionaler Wohnstandorte am Stadtrand, die lediglich einen guten ÖPNV-Anschluss besitzen, ansonsten aber zu einer drastischen Steigerung der Verkehrsleistung beitragen.

Hierzu werden den im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Bauflächen entsprechend ihrer Erreichbarkeit durch den ÖPNV Mindestdichten als GFZ zugewiesen. Dies erfolgt durch die Einteilung in 4 Siedlungstypen.

Tabelle B. 3: Siedlungstypen des Dichtemodells Karlsruhe (NVK 1999, S. 117)

Siedlungstyp	Orientierungswert		Angestrebter Mindestwert Geschossflächenzahl (GFZ)
	Wohnungsdichte (Wohnung je ha Bruttobauland)	Geschossflächenzahl (GFZ)	
A	80	1,2	1,1
B	65	1,0	0,9
C	45	0,6	0,4
D	30	0,6	0,4

Die Zuweisung erfolgt anhand der Kriterien „Entfernung von einer ÖPNV-Haltestelle“ und „Fahrtdauer in die Innenstadt“. Innerhalb des Einzugsbereichs von 300 m Luftlinie um eine Straßenbahn oder Stadtbahnhaltestelle sollten Wohngebiete, die in 20 min aus der Innenstadt von Karlsruhe zu erreichen sind, mindestens den Siedlungstyp B aufweisen. Mindestens Siedlungstyp C sollte für alle Wohnbauflächen des Nachbarschaftsverbands gelten, die im Einzugsbereich von 300 m Luftlinie um eine Straßen- und Stadtbahnhaltestelle liegen. Abgewandelt werden diese aus verkehrlicher Sicht optimalen Dichtewerte aufgrund städtebaulicher Gegebenheiten. Von Relevanz sind hierzu die Kriterien Ortsbild (Baustuktur/Dichte) und die durch die landschaftliche Umgebung begrenzten Erweiterungsmöglichkeiten (NVK 1999, S. 118).

Durch das „Zielkonzept ÖPNV und Siedlungsentwicklung Karlsruhe“ wird eine integrierte, verdichtete und verkehrsvermeidende Siedlungsentwicklung an Knotenpunkten des ÖPNV gefördert.

Beispiel **„Neue Nutzungsmischung und neue bauliche Dichten für das Siedlungspotenzial im Gebiet der Landeshauptstadt München – Dichtemodell München“**

Das Dichtemodell München ist Ergebnis der Zusammenfassung zweier vom Planungsreferat München 1993 in Auftrag gegebenen Studien „Grundlagen für ein Dichtemodell München“ und „Landschaft in der Stadt“. Es soll dazu dienen, die öffentliche Diskussion über die Perspektive Münchens anzuregen (Stadt München 1995, S. 7).

Das Dichtemodell München ist das Ergebnis der vergleichenden Bewertung von vier Szenarien, die mögliche Entwicklungsdynamiken und deren räumliche Ausprägung in der Stadt München und deren Umland ermitteln. Das Szenario „München kompakt – urban – grün“ bietet aus Sicht der Stadt München die besten Chancen, „auf aktuelle Probleme und künftige wirtschaftliche, soziale und ökologische Anforderungen zu reagieren“ (Stadt München 1995, S. 34). Laut Aussage der Stadt München können die flächensparende Bauweise, Funktionsmischung, ÖPNV-Orientierung und Grünentwicklung eine nachhaltige Siedlungsentwicklung initiieren.

Das Dichtemodell München verbindet die Orientierung der Dichte auf die Haltepunkte des ÖPNV mit Dichtezielwerten für bestimmte Bau- und Siedlungsstrukturtypen. Das Konzept strebt an, im Rahmen der Verdichtung des Stadtgebiets, weitreichende Qualitäten zu sichern:

- eine „qualifizierte Dichte“,
- die Aufwertung und Verdichtung der Gebiete in den Einzugsbereichen von U- und S-Bahnhaltepunkten sowie eine intensive Förderung des nicht Motorisierten Individualverkehrs,
- Nutzungsmischung und
- die Sicherung ökologisch wertvoller Flächen.

Qualifizierte Dichte

Angestrebt wird eine kompakte Bauweise der Dichte einer GFZ zwischen 0,9 und 2,5 bezogen auf das Netto-Bauland. Für die angestrebte Mischnutzung hat sich laut Aussage der Stadt München eine bauliche Dichte der GFZ 1,6 – 2,5 erfolgreich durchgesetzt. Bei den Dichten für Wohnnutzungen wird unterschieden zwischen Reihenhäusern mit einer GFZ von 0,9, Stadthautypen mit einer GFZ von ca. 1,0 und Geschosswohnungsbau mit einer GFZ bis 1,6. Für reine Arbeitsnutzungen sind auch Dichten einer GFZ zwischen 2,0 und 2,5 oder in Ausnahmefällen von 3,0 möglich. Aufgrund der Notwendigkeit der Einhaltung städtebaulicher Standards, wie z. B. der die Belichtung und Belüftung sichernden Abstandsflächen, ist ab einer GFZ von 1,2 für Wohnbebauung durch eine weitere Verdichtung keine nennenswerte Flächeneinsparung mehr zu erzielen (Stadt München 1995, S. 45). Bei höheren Dichten einer GFZ zwischen 1,6

und 2,5 können Einsparungen des Siedlungsflächenverbrauchs nur durch eine Mischung von Arbeits- und Wohnnutzung erreicht werden (Stadt München 1995, S. 47).⁴⁶

Verdichtung in den Einzugsbereichen von U- und S-Bahnhaltepunkten und intensive Förderung des nicht Motorisierten Individualverkehrs

Mit dem Dichtemodell München wird in besonderem Maße eine Orientierung der Siedlungstätigkeit auf das auszubauende und zu optimierende ÖPNV-Netz angestrebt (Stadt München 1995, S. 66). Eine Stadt der kurzen Wege soll dazu beitragen, Zwangsmobilität zu vermeiden. Gleichzeitig wird die Attraktivität des ÖPNV durch Netzergänzungen gesteigert. Eine gezielte städtebauliche Verdichtung an den bestehenden U- und S-Bahnhaltestellen sowie die Konzentration künftiger Siedlungsentwicklung entlang des entstehenden S-Bahn-Rings sollen die Tragfähigkeit des Münchner Verkehrsverbunds (MVV) erhöhen. Für diese Bebauung wird eine GFZ von 0,9 – 2,5 angestrebt. Zur Reduzierung der Anzahl der erforderlichen Stellplätze werden Modelle wie „*autoarmes/autofreies Wohnen*“, „*car-sharing*“ u. a. angewendet (Stadt München 1995, S. 48).

Das Dichtemodell enthält die folgenden Aussagen zur Verdichtung entlang der Knoten- und Haltepunkte des ÖPNV:

- Für den Einzugsbereich 150/600 m um U-/S-Bahnhaltestellen werden im Dichtemodell München Zielwerte zukünftiger Dichte definiert. Unterschieden wird dabei zwischen den Dichteklassen GFZ 0,9 – 1,2, GFZ 1,2 – 1,6 und GFZ 1,6 – 2,4.
- Zusätzlich werden für den Einzugsbereich von 600 m um ÖPNV-Haltestellen 4 Gebietstypen besonderer Verdichtungseignung mit spezifischem Handlungserfordernis benannt. Dies sind Gewerbegebiete und Gebiete der Deutschen Bahn AG mit Umstrukturierungspotenzial, Gebiete, die sich (eingeschränkt) für eine Verdichtung durch Erhöhung der GFZ eignen und Gebiete mit gravierenden städtebaulichen Mängeln, in denen ein ökologischer und behutsamer Stadtumbau auch unter einer Erhöhung der GFZ erfolgen soll.

Nutzungsmischung

Eine weitgehende Nutzungsmischung ist eine zentrale Voraussetzung für eine kompakte Stadt der kurzen Wege. Die besonders in München schnell voranschreitende Tertiärisierung bietet gute Chancen für eine integrierte Entwicklung verschiedener Nutzungen an einem Standort. Vor diesem Hintergrund soll vor allem das Wohnen in der Stadt gestärkt werden. Das Dichtemodell enthält dementsprechend Angaben zu einem angestrebten Verhältnis der Nutzungsmischung zwischen Wohnen und Arbeiten in den einzelnen Entwicklungs-, Umstrukturierungs- und Nachverdichtungsgebieten. Dabei wird jeweils mindestens ein Anteil von 30 % Wohn- bzw. 30 % gewerblicher Nutzung vorgesehen (Stadt München 1995, S. 49 ff.). Dabei wird davon ausgegangen, dass die externen ökologischen und sozialen Kosten von Mischquartieren mit sich weiter ausdifferenzierenden Lebens-, Arbeits-, Bildungs- und Erholungsformen deutlich geringer sind als diejenigen monofunktionaler Quartiere.

⁴⁶ Bei Büronutzungen ist der Schwellenwert, ab dem eine stärkere Verdichtung zu keiner weiteren Flächeneinsparung mehr führt, deutlich höher als bei Wohnbebauung (Stadt München 1995, S. 45).

Sicherung ökologisch wertvoller Freiflächen

Die Strategie einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wird ergänzt um Strategien zum Schutz ökologisch bedeutsamer Freiflächen.⁴⁷ Angestrebt werden:

- die vollständige Erhaltung innerstädtischer öffentlicher Freiflächen,
- ein weitgehender Schutzanspruch für Freiflächen mit gesamtstädtischer und regionaler Bedeutung sowie für Freiflächen hoher multifunktionaler Bedeutung und
- die Erhaltung von privaten Freiflächen mit hohem ökologischen Wert (Stadt München 1995, S. 53).

Damit wird ein Schutz von Freiflächen sowohl im Innen- als auch im Außenbereich angestrebt.

2.1.3 Baulandpotenzialmodell

Bei einem Baulandpotenzialmodell handelt es sich um eine Methode zur Ermittlung des nach ökologischen und räumlich-funktionalen Gesichtspunkten geeigneten Baulandpotenzials einer Gemeinde. Baulandpotenzialmodelle bieten vor allem in größeren Städten, die durch eine komplexere Flächennutzungsstruktur geprägt sind, eine wichtige Grundlage für eine ökologisch orientierte Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplanung und können sowohl im Rahmen informeller städtebaulicher Planungen (Stadtentwicklungsplan, Dichtemodell) als auch bei der Flächennutzungsplanung eingesetzt werden.

Der wesentliche Vorteil dieser Methode liegt in der transparenten Ableitung von Entwicklungsprioritäten, hier insbesondere von Innenentwicklungsmaßnahmen. Baulandpotenzialmodelle können im Zusammenspiel mit Freiraumversorgungsanalysen Hinweise geben, welche Flächen als Tabubereiche für bauliche Eingriffe anzusehen sind und in welchen Quartieren bauliche Verdichtungsmöglichkeiten bestehen. Damit ermöglichen sie die Ableitung strategischer Dichteziele für die gesamtstädtische Entwicklung im Rahmen von Dichtemodellen.

Die mit dieser Methode erzielten Ergebnisse tragen zu einem sachlichen Diskurs zwischen Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit bei, sie können aber auch der gerichtlichen Überprüfung von Bauleitplänen (hier Flächennutzungsplänen) wichtige Hinweise auf die zugrunde gelegten Abwägungstechniken vermitteln.

Baulandpotenzialmodelle gewährleisten eine sachlich-fundierte, strukturierte und gleichzeitig transparente Ermittlung von Baulandpotenzialen. Sie bieten Grundlage für einen kooperativen, die Öffentlichkeit einbeziehenden Diskurs über die baulichen Entwicklungsoptionen einer Kommune. Baulandpotenzialmodelle bieten somit eine umfassende fachliche Basis für den Abwägungsprozess vor allem in der Flächennutzungsplanung. Mit ihrer Hilfe

- kann der realistische Rahmen einer bestandsorientierten Siedlungsentwicklung abgesteckt werden, indem Tabu- und Eignungsbereiche für bauliche Nutzungen (vor allem Nachverdichtungsmaßnahmen) räumlich abgegrenzt werden,

⁴⁷ Zur Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Ermittlung der Verdichtungseignung von Baulandpotenzialen sei auf Kapitel B.2.1.3 verwiesen.

- kann eine Abwägung zwischen einer primär innen- und außenbereichsorientierten Mobilisierung von Baulandpotenzialen erfolgen, indem das im Siedlungs- und Außenbereich verfügbare Baulandpotenzial einer vergleichenden Bilanzierung unterzogen wird (z. B. vergleichende Einschätzung der Konfliktintensität einer rein innenentwicklungsorientierten versus einer rein außenbereichsorientierten Entwicklung),
- kann die Auswahl stadtplanerisch priorisierter Vorhaben begründet aufgezeigt werden,
- können Umweltkonflikte einzelner Planungen im Sinne einer umweltbezogenen Ersteinschätzung frühzeitig erkannt werden (Stadt Hagen 1993).

Räumliche Potenzialerhebungen und Eignungsbewertungen für bestimmte Nutzungen (im Englischen auch als *Map Overlay* oder *Land Suitability Analysis* bezeichnet) gehören zu den etablierten Methoden der umweltorientierten Planung. Der zuerst von dem amerikanischen Landschaftsarchitekten McHarg (1968) verwendete Ansatz richtet sich wahlweise auf die systematische Identifikation möglicher Standorte für eine geplante Nutzung (Steiner, McSherry, Cohen 2000) oder die vergleichende Bewertung vorab festgelegter Standortalternativen hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen. Dies erfolgt mittels einer Überlagerung thematisch unterschiedlicher, jedoch maßstabsgleicher Karten (bzw. Planpausen oder GIS-layer). Durch die Überlagerung der Einzelinformationen können konfliktfreie oder konfliktreiche Bereiche identifiziert werden (ausführlich hierzu Runge 1998, S. 144 ff.).

Für die Flächennutzungsplanung wurden spezifische „*Baulandpotenzialmodelle*“ entwickelt, deren Zielsetzung darin besteht, das ökologisch vertretbare und nach räumlich-funktionalen Aspekten sinnvoll nutzbare Baulandpotenzial eines Planungsraums zu ermitteln und somit eine qualifizierte Abwägungsgrundlage für die kommunale Baulandpolitik bereitzustellen (Domhardt, Jacoby 2001, S. 218).⁴⁸

Der Einsatz von Baulandpotenzialmodellen zielt auf eine Minimierung negativer Wirkungen baulicher Flächeninanspruchnahmen durch eine gezielte Auswahl der jeweils „*konfliktärmsten Flächen*“ (Kistenmacher et al. 1993, S. 87). Ausgangspunkt ist meist eine Restriktionsanalyse, in der Flächen mit „*absoluten*“ Restriktionen für die weitere Siedlungsentwicklung (wie z. B. Schutzgebiete) ermittelt werden. In einer anschließenden „*Konfliktanalyse*“ erfolgt für ausgewählte Baugebietsvarianten eine Bewertung der städtebaulichen Eignung sowie der möglichen Beeinträchtigung bestimmter Umweltfunktionen (bzw. -potenziale). Gängig ist die Unterscheidung der Biotop-, Boden-, Wasserdargebots- und Erholungsfunktion sowie der klimatischen und lufthygienischen Belastung (Stadt Hagen 1993; Karlstetter u. Haase 1993, S. 7 ff.; siehe Tabelle B. 4). Die auf ordinalen Skalen abgebildeten Einzelkonflikte werden entweder mit dafür gesondert definierten Werturteilen zusammengefasst (Kistenmacher, Eberle 1986, S. 32 f.) oder mithilfe eines „*Bewertungsbaums*“ zu einem „*Gesamtkonfliktpotenzial*“ aggregiert (Kistenmacher et al. 1993, S. 94). Im Ergebnis kann eine relative Bewertung verschiedener Alternativstandorte vorgenommen werden.

Grundlage der Restriktions- und Konfliktanalyse ist die kartographische Erfassung landschaftsökologischer Eigenschaften eines Raums und deren räumliche Überlagerung. Mithilfe von definierten Ausschluss- und Eignungskriterien können diejenigen

⁴⁸ In der Bundesrepublik wurde dieser Ansatz Mitte der 80er Jahre von Kistenmacher, Eberle, Redlin (1984) ausgearbeitet und danach in verschiedenen Studien weiterentwickelt (u. a. Kistenmacher, Eberle 1986; Kistenmacher, Eberle, Busch 1987; Kistenmacher et al. 1993, S. 87 ff.; Lentz 1995; Ringler 1997).

Flächen abgegrenzt werden, die für eine bestimmte Nutzung als ungeeignet oder aber geeignet angesehen werden. Eignungsbewertungen werden vor allem im Rahmen der freiwilligen UVP (siehe hierzu Kapitel B.2.2.2) in der Bauleitplanung, aber auch in der UVP von Infrastrukturplanungen eingesetzt. Durch ihren bewusst einfachen Verfahrensweg zeichnen sich Eignungsbewertungen durch eine hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit aus.

Tabelle B. 4: Kriteriensystem für die Bewertung der Schutzwürdigkeit des aktuellen Freiflächenbestands (Karlstetter, Haase 1993, S. 7 ff.)

Schutzkategorien	Kriterien
Freiflächen mit rechtsverbindlichem Schutzstatus	<ul style="list-style-type: none"> - Wasserschutzgebiete - Landschaftsschutzgebiete - Geschützte Landschaftsbestandteile - Bannwald - Gebiete unter Denkmalschutz und Ensembleschutz
Freiflächen mit regionaler / gesamtstädtischer Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> - Regionale Grünzüge (nach Regionalplan) - Trenngrün (nach Regionalplan) - Landschaftliche Vorbehaltsgebiete (nach Regionalplan) - Übergeordnete Grünbeziehungen (nach Flächennutzungsplanung) - Große zusammenhängende ökologische Vorrangflächen (nach Flächennutzungsplanung) - Grünzüge gesamtstädtischer Bedeutung - Freiflächen mit gesamtstädtischer Versorgungsfunktion - Flächen innerhalb ökologischer Verbundsysteme
Freiflächen mit Bedeutung für Klima und Lufthygiene	<ul style="list-style-type: none"> - Freiflächen innerhalb von Frischluftschneisen - Flächen in Stadtstrukturen hoher thermischer Vorbelastung aufgrund dichter Bebauung - Flächen mit Gehölzbestand im Bereich starker Staubemissionen
Freiflächen mit Bedeutung für Grundwasser- und Bodenschutz	<ul style="list-style-type: none"> - Bereiche mit einem Grundwasserflurabstand von weniger als vier Metern - Böden mit hohem Mineralisationsrisiko bei Entwässerung
Freiflächen mit Bedeutung für Arten- und Biotopschutz	<ul style="list-style-type: none"> - Erfasste Biotope - Ökologische Vorrangflächen nach Flächennutzungsplanung
Freiflächen mit Bedeutung für Erholungsnutzung	<ul style="list-style-type: none"> - Zugängliche Flächen mit multifunktionalen Freizeit- und Erholungspotenzialen in Stadtgebieten mit Gründefiziten
Freiflächen mit Bedeutung für landwirtschaftliche Produktionsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> - Flächen mit günstigen Erzeugungsbedingungen in größeren zusammenhängenden Agrargebieten

Auch wenn sich Baulandpotenzialmodelle nicht direkt zur Identifikation, Ermittlung und Bewertung ökologischer Wirkungen baulicher Entwicklungen einsetzen lassen, kommt dieser Methode im Rahmen von Vermeidungs- und Minderungsstrategien von Umwelt-

belastungen hohe Bedeutung zu. Durch die gezielte Wahl von Standorten, die mit minimalen Eingriffsfolgen einhergehen, können negative ökologische Wirkungen minimiert oder in ihrem Entstehen gänzlich vermieden werden (Contant, Wiggins 1993, S. 346).

Stets ist aber zu bedenken, dass Baulandpotenzialmodelle nur eine relative Bewertung alternativer Standorte ermöglichen. Eine Einschätzung, in welchem Umfang einzelne oder mehrere parallele Eingriffe zu einer Steigerung der Gesamtbelastung der Umwelt führen, ist nicht Gegenstand der Methode. In Gebieten mit geringem Vorbelastungs-niveau ist dieser Nachteil sicherlich nicht erheblich. Nimmt jedoch die Vorbelastung der Umwelt bereits kritisches Niveau an, kann die Methode zu problematischen Fehlschlüssen bezüglich der „*Verträglichkeit*“ weiterer umweltbelastender Eingriffe führen. In solchen Fällen ist zu fordern, dass der relative Vergleich der „*Umweltverträglichkeit*“ alternativer Eingriffsplanungen um eine Ermittlung und Bewertung des absoluten Belastungsniveaus durch die Gesamtheit der Raumbeanspruchung ergänzt wird.

Der Einsatz von Baulandpotenzialmodellen stellt allerdings hohe Anforderungen an die verfügbaren Informationsressourcen und ihre räumlich-differenzierte Analyse. Der Einsatz von Geographischen Informationssystemen kann die Analysephase zwar in methodisch-technischer Hinsicht vereinfachen, setzt jedoch digitale Datenbestände voraus, die keinesfalls in allen Städten und Gemeinden verfügbar sein dürften. Empfehlenswert ist in dieser Situation eine enge Verzahnung mit der örtlichen Landschaftsplanung, die wichtige Grundlagendaten generiert und aufbereitet. Bereits heute werden in Landschaftsplänen sachliche Bestandteile von Baulandpotenzialanalysen erarbeitet, wie z. B. die Darstellung von Tabubereichen für bauliche Eingriffe oder die Einschätzung von Konfliktintensitäten zwischen baulichen Nutzungsansprüchen und ökologischen Potenzialen. Weiterhin können die in vielen Städten in der Vergangenheit aufgebauten kommunalen Umweltinformationssysteme eine breite Datenbasis für den Einsatz von Baulandpotenzialmodellen bereitstellen.⁴⁹

Baulandpotenzialanalysen werden bislang überwiegend zur Beurteilung der ökologischen und städtebaulichen Verträglichkeit von Außenbereichsvorhaben eingesetzt (siehe z. B. Ringler 1997; Stadt Karlsruhe 1995; Stadt Hagen 1993) und sind zumeist auf die Nutzungen Wohnung und Gewerbe beschränkt (Domhardt, Jacoby 2001, S. 220). Zwar können einzelne sachliche Bestandteile sowohl für die Bewertung von Außen- wie von Innenentwicklungsvorhaben eingesetzt werden (z. B. die Identifikation von Tabubereichen), allerdings gibt es erst wenige Studien, die das Prinzip der Baulandpotenzialanalyse für die Identifikation und Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen einsetzen (Stadt Münster 2000; Karlstetter, Haase 1993). Die Vorgehensweise der „*klassischen*“ Baulandpotenzialanalyse für Außenbereichsvorhaben ist im Siedlungsbereich zu modifizieren, da eine Bewertung von Nachverdichtungsmöglichkeiten auch eine Einschätzung des Vorbelastungsgrades des konkreten Standorts wie auch dessen Umgebung voraussetzt. Die Ermittlung des Nachverdichtungspotenzials im bestehenden Siedlungsraum bedarf spezifischer methodischer Tools, die z. B. auch soziale Zusammenhänge einbeziehen.

⁴⁹ Zur Landschaftsplanung siehe Abschnitt B.2.2.1.

Beispiel „München – kompakt, urban, grün“

Im Rahmen der Erarbeitung des Dichtemodells „München – kompakt, urban, grün“ wurde in einem Gutachten die Verdichtungseignung bestehender Siedlungsgebiete räumlich differenziert untersucht (Karlstetter, Haase 1993).⁵⁰ Dabei fanden folgende Kriterien Verwendung:

- die aktuelle Geschossflächenzahl (GFZ),
- die Erschließung durch den Öffentlichen Personennahverkehr,
- der Grundwasserflurabstand,
- stadtklimatische und lufthygienische Funktionen,
- der Wert des aktuellen bzw. potenziellen biotischen Bestands,
- die quantitative Freiflächenversorgung und
- der Denkmal- und Ensembleschutz.

Die Gesamtbewertung erfolgt mittels einer ungewichteten graphischen Überlagerung der Einzelwerte; auf eine Aggregation wird verzichtet.

Tabelle B. 5: Kriterien für die Verdichtungseignung – Beispiel Geschossflächenzahl (Karlstetter, Haase 1993, S. 26)

Ausprägung	Empfindlichkeit	Verdichtungseignung
Wohnen GFZ > 1,2 Kerngebiet GFZ > 3,0 Gewerbe GFZ > 2,4	sehr hoch	tabu
Wohnen GFZ 1,0 - 1,2 Kerngebiet GFZ 1,5 - 3,0 Gewerbe GFZ 1,0 - 2,4	hoch	gering
Wohnen GFZ 0,6 - 1,0 Kerngebiet GFZ 0,8 - 1,5 Gewerbe GFZ 0,6 - 1,0	mittel	mittel
Wohnen GFZ < 1,0 Kerngebiet GFZ < 1,5 Gewerbe GFZ < 1,0	gering	hoch

Parallel zur Bewertung der Verdichtungseignung (s. Tabelle B.5) wird der „Aufwertungsbedarf“ des Siedlungsbestands mit insgesamt vier Kriterien eingeschätzt (Karlstetter, Haase 1993, S. 23 f.). Der Aufwertungsbedarf repräsentiert die örtliche Vorbelastungssituation; er wird mit dem Versiegelungsgrad, dem Biotopverbundpotenzial, dem Gehölzbedeckungsgrad sowie der quantitativen und qualitativen Freiraumversorgung abgebildet.⁵¹ Aus der Zusammenschau von Verdichtungseignung und Auf-

⁵⁰ Diese Baulandpotenzialanalyse geht in das Dichtemodell München ein, das im vorangegangenen Kapitel B.2.1.2.2 behandelt wurde.

⁵¹ Faktoren wie der aktuelle Versiegelungsgrad werden demnach für die Einschätzung der Verdichtungseignung nicht herangezogen, da sie als veränderbar angesehen werden (Karlstetter, Haase 1993, S. 15). Eine Nachverdichtung in einem hochversiegelten Bereich wird danach als vertretbar angesehen, wenn die Versiegelung des Umfeldes durch geeignete Maßnahmen reduziert wird.

wertungsbedarf kann auf die erforderlichen Ausgleichsbedarfe geschlossen werden. Ausgleichsbedarf stellt sich vor allem dann, wenn ein Quartier als „*verdichtungsgeeignet*“ angesehen und gleichzeitig Aufwertungsbedarf festgestellt wird (Karlstetter, Haase 1993, S. 32). In diesem Fall können die negativen Verdichtungsfolgen durch gezielte Kompensationsmaßnahmen wie die Entsiegelung von Böden oder Bepflanzungsmaßnahmen aufgefangen werden.

Im Ergebnis dieser Studie verfügt die Stadtplanung über eine räumlich-differenzierte Bewertung der Verdichtungseignung, aus der sowohl Tabubereiche als auch mögliche Schwerpunktbereiche für Nachverdichtungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen ableitbar sind. Unterschieden werden neben Tabubereichen drei „*Verdichtungstypen*“, nämlich Bereiche mit „*geringer*“, „*mittlerer*“ und „*guter*“ Verdichtungseignung. In einer Ergebniskarte werden die betreffenden Gebiete räumlich dargestellt. Aus dieser Darstellung ist auch die fachliche Begründung mangelnder oder eingeschränkter Verdichtungseignung ablesbar (z. B. mangelnde Erschließung durch den Öffentlichen Personennahverkehr oder Freiraumversorgungsdefizite).

2.1.4 Bauleitplanerische Instrumente

Die Bauleitplanung hat gemäß § 1 Abs. 1 BauGB die Aufgabe, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke mit städtebaulichem Bezug in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten. Gegenstand der städtebaulichen Planung ist damit „die Vorbereitung und Leitung der gesamten Bebauung in Stadt und Land, der zu ihr gehörenden baulichen Anlagen und Einrichtungen sowie der mit der Bebauung in Verbindung stehenden Nutzung des Bodens“ (BVerfGE 3, 407). Die Bauleitplanung ist maßgebliches Planungsinstrument des Städtebaurechts, d. h. die formelle städtebauliche Planung kann nur durch Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch erfolgen. Dabei sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 S. 1 BauGB).⁵²

Handlungsansätze zur Innenentwicklung bieten vor allem die folgenden bauleitplanerischen Instrumente:

Der **Flächennutzungsplan** ist ein vorbereitender und strategischer Plan, der die verschiedenen Nutzungsansprüche an das Gebiet der Gemeinde im Sinne einer querschnittsorientierten Planung koordiniert. Dabei greift er sowohl auf informelle Planungen (Stadtentwicklungspläne, Dichtemodelle) als auch auf formelle sektorale Teilplanungen (v. a. Planungen des Natur- und Umweltschutzes, Verkehrsentwicklung) zurück. Aufgrund des Entwicklungsgebots ist der Flächennutzungsplan verbindlich für die konkretisierende Bauleitplanung durch Bebauungspläne und vorhabenbezogene Bebauungspläne. Ungeachtet des hohen Aufwands ist der Flächennutzungsplan aufgrund der auf dieser Planungsebene gegebenen Möglichkeit zur Abwägung verschiedener

⁵² Der Wechsel von einer *vormals geordneten* städtebaulichen Entwicklung nach dem „alten“ Baugesetzbuch zur einer solchen *nachhaltiger* Art nach der Novelle des Bau- und Raumordnungsrechts 1998 (§ 1 Abs. 5 S. 1 BauGB) lässt sich in Anlehnung an das Raumordnungsgesetz mit der neuen Zielsetzung erklären, nach der die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen sind und zu einer dauerhaften ausgewogenen Ordnung des Raumes innerhalb der Gemeinde beitragen (Schink 2001, S. 161).

siedlungsstruktureller Alternativen geeignet zur Förderung von Innenentwicklung. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung können Entscheidungen getroffen werden, welche Flächen zur Sicherung ökologischer Leistungsfähigkeit von einer baulichen Entwicklung auszuschließen sind und welche Flächen zu einer besseren Ausnutzung bestehender Infrastrukturen und zur integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung weiter baulich zu entwickeln sind.

Der **Bebauungsplan** setzt die städtebauliche Ordnung für einen Ausschnitt des Gemeindegebiets rechtsverbindlich fest. Aufgrund des Entwicklungsgebots sind die Vorgaben des Flächennutzungsplans auf ein konkretes Bebauungsplangebiet anzuwenden, sodass damit weitestgehend bestimmt ist, welche Flächen für bauliche Nutzung in Anspruch genommen werden. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen geht es um die Umsetzung der Qualitätskriterien einer qualitativen Innenentwicklung bei der Planung und Realisierung von einzelnen Projekten. Hierzu bietet der Katalog möglicher Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB eine Vielfalt an Ansatzpunkten. Ökologische und gestalterische Festsetzungen können dabei durch einen Grünordnungsplan⁵³ fachplanerisch fundiert werden. Da es sich bei der Bauleitplanung um eine Angebotsplanung handelt, die zwar den Rahmen für die Aktivitäten der Eigentümer setzt, die Verwirklichung der Planung jedoch von der Initiative dieses Eigentümers abhängig macht, sind ergänzende vertragliche Regelungen und der Einsatz von Mobilisierungsinstrumenten⁵⁴ erforderlich.

Der **vorhabenbezogene Bebauungsplan** ist ein umsetzungsorientiertes Instrument und trägt zu einer schnellen und kostengünstigen Verwirklichung konkreter Projekte bei. Er schafft die planungsrechtlichen Voraussetzungen für ein bestimmtes Vorhaben und verpflichtet den Vorhabenträger zur Durchführung dieses Vorhabens in einer bestimmten Zeit. Zudem kann der Träger zur vollständigen oder teilweisen Übernahme der Planungs- und Erschließungskosten verpflichtet werden. Damit eignet sich der vorhabenbezogene Bebauungsplan für eine Kooperation mit Privaten im Rahmen eines bestandsorientierten Flächenmanagements. Da die Festsetzungen im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nicht an die Regelungen der Baunutzungsverordnung gebunden sind, bestehen umfangreiche Gestaltungsspielräume zur Festsetzung einer qualitativen Innenentwicklung. Zudem können im Durchführungsvertrag unabhängig von städtebaulichen Festsetzungen weitere Regelungen getroffen werden, um die Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität bei der Realisierung von Innenentwicklung zu gewährleisten. Damit das Instrument jedoch auch zur Innenentwicklung beiträgt, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein: Das mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan projektierte Vorhaben sollte Bestandteil einer kommunalen Gesamtstrategie der Innenentwicklung sein, indem auf einer innenentwicklungsrelevanten Fläche diejenigen Nutzungen verwirklicht werden, die für diesen Standort geeignet sind.

Alle untersuchten bauleitplanerischen Instrumente können also – bei entsprechender Anwendung – ihren Beitrag zu einer qualitativen kommunalen Innenentwicklung leisten. Eine Schlüsselstellung kommt der Flächennutzungsplanung zu, weil sie die verschiedenen räumlichen und fachlichen informellen Planungen koordiniert und als Grundlage für die Entwicklung der verbindlichen Bauleitpläne dient.

⁵³ Zum Grünordnungsplan siehe Kapitel B.2.2.1.2.

⁵⁴ Zu Mobilisierungsinstrumenten siehe Kapitel B.2.5.

2.1.4.1 Flächennutzungsplan

Im Flächennutzungsplan ist die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde für das ganze Gemeindegebiet in Grundzügen darzustellen (§ 1 Abs. 1 S. 1 BauGB). Eine wesentliche Aufgabe der Flächennutzungsplanung ist die Koordinierung der verschiedenen räumlichen und fachlichen, formellen und informellen Planungen, die sich auf das Gemeindegebiet beziehen wie z. B. Stadtentwicklungsplanung, Verkehrsplanung, Landschafts- und Freiraumplanung sowie die Gemeinbedarfs- und Infrastrukturplanung (Hinzen, Bunzel 2000, S. 23; MSWV 1999, S. 61).

Als vorbereitender Bauleitplan bereitet der Flächennutzungsplan die Erstellung der verbindlichen Bauleitpläne durch die Gemeinden vor. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass mit der Novelle des Baugesetzbuchs vom 1.1.1998 durch das Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) die Flächennutzungsplanung eine materielle Stärkung erfahren hat. Seitdem entfällt grundsätzlich für Bebauungspläne, die aus einem Flächennutzungsplan entwickelt wurden, die Anzeige- und Genehmigungspflicht gegenüber der Genehmigungsbehörde.

Der Flächennutzungsplan bietet den Kommunen grundsätzlich die Möglichkeit, sowohl Innen- als auch Außenentwicklung zu betreiben (Bizer et al. 1998, S. 25). Allerdings stützt die Verpflichtung zur Berücksichtigung umweltschützender Belange in der Bauleitplanung, die sich vor allem in der Bodenschutzklausel des § 1 a BauGB ausdrückt, eine besondere Begründungspflicht bei der weiteren Ausweisung von Siedlungsflächen im bisher unbebauten Außenbereich.⁵⁵ Die langfristige Zielstellung des Flächennutzungsplans ermöglicht damit die Orientierung auf eine verstärkte Innenentwicklung (Hinzen, Bunzel 2000, S. 68; Koppitz, Schwarting, Finkeldei 2000, S. 56). Vor allem im Hinblick auf einen gesamtstädtischen Vergleich der vorhandenen Nutzungspotenziale im Siedlungs- und Außenbereich ist der Flächennutzungsplan das geeignete Instrument (Hinzen, Bunzel 2000, S. 22). Mitschang verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die für die Flächennutzungsplanung erforderliche Prognose der Art der Nutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen insbesondere die Berücksichtigung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale erfordert (Mitschang 2002, S. 22 ff.). Mit dem Flächennutzungsplan kann für die konkrete Bauleitplanung verbindlich festgelegt werden, welche Flächen prioritär für Siedlungszwecke in Anspruch genommen werden sollen und welche Flächen als Freiraum erhalten werden müssen.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten zu einer konsequenten Innenentwicklung dieses Instrument bietet. Mit einem breiten und offenen Angebot an Darstellungsmöglichkeiten verfügt die Gemeinde mit diesem Instrument über ein breites Spektrum von Steuerungsmöglichkeiten (MSWV 1999, S. 61).⁵⁶ Nach § 5 Abs. 2 BauGB sind zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität von

⁵⁵ Zur Bodenschutzklausel siehe den Abschnitt B.2.1.1.2.

⁵⁶ Aufgrund des hohen mit der Aufstellung eines Flächennutzungsplans verbundenen Aufwandes ist eine große Anzahl bestehender Flächennutzungspläne, die in den 70er Jahren aufgestellt wurden, heute allerdings inaktuell und genügt den Anforderungen an die Bodenschutzklausel und eine nachhaltige Stadtentwicklung daher nicht. Funktionen des Flächennutzungsplans werden dann ersatzweise durch andere Pläne erfüllt, beispielsweise durch Stadtentwicklungspläne (Spiekermann, 1999, S. 12, 16). Vor allem größere Kommunen, deren Flächennutzungspläne noch nicht den Anforderungen der Novelle des Bau- und Raumordnungsrechts genügen, sollten einen neuen Flächennutzungsplan aufstellen, um den Ansprüchen einer nachhaltigen Stadtentwicklung gerecht zu werden.

Innenentwicklung insbesondere folgende Darstellungen im Flächennutzungsplan von Bedeutung:

Für eine Bebauung vorgesehene Flächen (Nr. 1): Um entsprechend der Bodenschutzklausel einen sparsamen Umgang mit Boden zu erreichen, sollte weitestgehend auf eine Darstellung von neuen Bauflächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 im Außenbereich verzichtet werden (Franz 2000, S. 174).⁵⁷ Entsprechend § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB können die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen), nach der besonderen Art der baulichen Nutzung (Baugebiete) sowie nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung dargestellt werden. Dabei bestehen folgende Möglichkeiten, auf eine flächensparende und bestandsorientierte Siedlungsentwicklung hinzuwirken:

- Durch die Darstellung der besonderen Art der baulichen Nutzung in Form von Baugebietstypen können die für eine Bebauung vorgesehenen Flächen den angestrebten Bebauungs- und Siedlungsstrukturtypen zugeordnet werden. Eine kleinteilige Nutzungsmischung lässt sich auf der Ebene des Flächennutzungsplans jedoch nicht sicherstellen, lediglich eine sinnvolle Rasterung von Wohnbauflächen und gewerblichen Flächen. Zu berücksichtigen ist der Trennungsgrundsatz nach § 50 BImSchG, wonach störende und empfindliche Nutzungen voneinander fern zu halten sind (Apel et al. 2000, S. 225; Apel, Henckel et al. 1995, S. 63; Koppitz, Schwarting, Finkeldei 2000, S. 56).⁵⁸
- Über Zielwerte des Maßes der baulichen Nutzung kann darauf hingewirkt werden, dass neu in Anspruch genommene Siedlungsflächen in einer flächensparenden Bauweise genutzt werden (Hinzen, Bunzel 2000, S. 28; Apel; Henckel 1995, S. 62; Koppitz, Schwarting, Finkeldei 2000, S. 56).

Flächen für den überörtlichen Verkehr und die überörtlichen Verkehrszüge (Nr. 3): Die Errichtung neuer Verkehrsanlagen trägt maßgeblich zu einer weiteren Zersiedelung des Gemeindegebiets bei. Aufgrund einer besseren Erreichbarkeit verteilen sich dann die unterschiedlichen Nutzungen immer weiter in den bisher unbesiedelten Bereich. Deshalb sollte die Darstellung weiterer Verkehrsflächen – ebenso wie der Bauflächen – so sparsam wie möglich erfolgen (Apel, Henckel 1995, S. 62).

Grünflächen, Wasserflächen, Flächen für Landwirtschaft und Wald (Nr. 5, 7, 9): Um ökologische Belange gegenüber einer baulichen Inanspruchnahme zu sichern, können auch Darstellungen als Grünflächen (Nr. 5), als Wasserflächen (Nr. 7), als Flächen für Landwirtschaft (Nr. 9a) und als Flächen für Wald (Nr. 9b) festgelegt werden. Die Darstellung von Freiraumnutzungen im Flächennutzungsplan kann wesentlich zum Schutz des Außenbereichs beitragen. Bebauungspläne sind entsprechend des Entwicklungsgebots aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Dementsprechend sind bauliche

⁵⁷ Dies ist besonders vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass die Darstellung von Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan die spätere bauliche Inanspruchnahme dieser Flächen erheblich erleichtert. Zum einen ermöglicht sie die Anwendung des Vorkaufsrechts für Wohnbauflächen (§ 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB). Zum anderen legitimiert sie den Erlass einer gemeindlichen Satzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB, die bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile ausweist (Hinzen, Bunzel 2000, S. 26).

⁵⁸ Diese Trennung der Nutzung veranlasst die Gemeinden häufig zu einem höheren Flächenverbrauch, um Konflikten aus dem Weg zu gehen. Somit führen der Trennungsgrundsatz sowie die Bodenschutzklausel zu unterschiedlichen Anforderungen an die Planung. Die Gemeinde hat hierbei situationsangemessen für den Einzelfall abzuwägen, ob bei der jeweiligen Planung dem Trennungsgebot oder der Bodenschutzklausel mit der Forderung einer flächensparenden Nutzungsmischung gefolgt wird (Schink 2001, S. 169).

Vorhaben im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB unzulässig, wenn sie Darstellungen von Freiraumnutzungen im Flächennutzungsplan widersprechen (Franz 2000, S. 173).

Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (Nr. 10): Gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB können neben Flächen für Maßnahmen zur Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft auch Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung des Bodens festgesetzt werden (MSWV 1999, S. 63). Dies umfasst landschaftspflegerische und bodenpflegerische Maßnahmen (Hinzen, Bunzel 2000, S. 85).

Flächen zum Ausgleich (§ 5 Abs. 2a): § 5 Abs. 2a BauGB ermöglicht bereits auf der Flächennutzungsplanebene die Zuordnung von Eingriffs- und Ausgleichsflächen (MSWV 1999, S. 60). Die oben genannten Darstellungsmöglichkeiten als Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft sowie als Grünflächen, Wasserflächen und Flächen für Landwirtschaft und Wald können jeweils genutzt werden, um Flächen für den naturschutzrechtlichen Ausgleich darzustellen. Durch die Berücksichtigung der Eingriffsregelung auf der Ebene des Flächennutzungsplans wird die Umsetzung gesamtgemeindlicher Konzepte für Naturschutz und Landschaftspflege im Siedlungsraum sowie im Außenbereich ermöglicht (Koppitz, Schwarting, Finkeldei 2000, S. 58).⁵⁹

Definition von Prioritäten zur Flächeninanspruchnahme

Zugunsten eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden besteht weiterhin die gesetzlich nicht geregelte Möglichkeit, Prioritäten für die Flächeninanspruchnahme festzulegen und somit die bauliche Entwicklung zunächst auf bestimmte Flächen des Gemeindegebiets zu konzentrieren. So können im Flächennutzungsplan Bauflächen erster, zweiter und dritter Entwicklungspriorität dargestellt werden, um eine unnötige über den tatsächlichen Bedarf hinausgehende Flächeninanspruchnahme zu vermeiden. Im Rahmen einer textlichen Festsetzung ist dann zu regeln, dass Flächen der zweiten Entwicklungsstufe erst dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn die Flächen der ersten Entwicklungsstufe bereits vollständig baulich genutzt werden. Ebenso ist ein Nachrang für Flächen der dritten Entwicklungsstufe zu formulieren (Hinzen, Bunzel 2000, S. 28 f.). Als Bauflächen der ersten Stufe könnten mit geringem Aufwand zu aktivierende Innenentwicklungspotenziale, als Flächen der zweiten Prioritätsstufe sonstige Innenentwicklungsflächen und als dritte Stufe Flächen im Außenbereich festgesetzt werden (Franz 2000, S. 173).

Beispiel **„Flächennutzungsplan Flensburg, Teilplan Wohnen“**

Die Innenentwicklung ist primäres Ziel des Flächennutzungsplans der Stadt Flensburg, der am 3.10.1998 wirksam wurde. Dabei geht es um die Modernisierung und Weiterentwicklung vorhandener Siedlungsstrukturen mit dem Ziel der Erreichung einer hohen Wohn-, Erholungs- und Arbeitsplatzqualität (Stadt Flensburg 1998a, S. 9). Im Rahmen

⁵⁹ Zur Berücksichtigung ökologischer Belange im Rahmen der Flächennutzungsplanung siehe auch die Kapitel zum Landschaftsplan (Kapitel B.2.2.1.1) und zur Eingriffsregelung nach BauGB (Kapitel B.2.2.3).

dieser Innenentwicklungsstrategie ist auch die Vermeidung von Verkehr ein wesentlicher Schwerpunkt. Eine Stadt der kurzen Wege, die behutsame Nachverdichtung von Wohn- und Gewerbegebieten, die verträgliche Nutzungsmischung, die Stärkung der Stadtteilzentren, attraktive Wegeverbindungen für Fußgänger und Radfahrer sowie ein leistungsfähiger öffentlicher Verkehr sollen zu einer Vermeidung des Motorisierten Individualverkehrs beitragen (Stadt Flensburg 1998a, S. 25 f.). Als wesentlicher Grund für die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans wird die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Bodenschutzklausel nach § 1 Abs. 5 BauGB Satz 3 a. F. (jetzt § 1a Abs. 1 BauGB) genannt (Stadt Flensburg 1998a, S. 7).

Zur Vermeidung einer übermäßigen Inanspruchnahme bisher nicht baulich genutzter Flächen definiert die Stadt auf der Grundlage einer fundierten Analyse der im Bestand vorhandenen Flächenpotenziale Prioritäten für eine künftige Flächeninanspruchnahme. Die Flensburger Planung geht – begründet mit dem Scheitern bisheriger prognoseunterstützter und quantitativer Planungen – von einem Potenzialansatz aus. Zentrale Frage ist, welches Wohnungsbaupotenzial unter vorrangiger Berücksichtigung der Ziele der Innenentwicklung und der Freiraumentwicklung existiert (Schroeders 1998, S. 321). Exemplarisch lässt sich dies anhand des Teilplans Wohnen⁶⁰ betrachten, da hier eine Wohn- und Mischflächentypologie entwickelt wird, um Aussagen zu erwünschten Baustrukturen und Baudichten zu treffen, sowie Prioritäten für eine Flächeninanspruchnahme definiert werden.

Entwicklung einer Wohn- und Mischflächentypologie: Um an vorhandenen Baustrukturen und Baudichten anknüpfen zu können, werden mit dem Teilplan Wohnen bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans verschiedene Typen der Bebauungsstruktur für Wohnbauflächen und gemischte Bauflächen unterschieden (siehe Tabelle B.6).

Diese im Rahmen des Teilplans Wohnens entwickelte Typisierung der Wohnbauflächen und der gemischten Bauflächen wird direkt als Darstellung in den Flächennutzungsplan übernommen. Damit wird bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans eine angestrebte bauliche Dichte sowie eine angestrebte Bebauungsstruktur definiert.

Definition von Prioritäten für die Flächeninanspruchnahme durch die verbindliche Bauleitplanung: Entsprechend des Siedlungsvorsorgeansatzes wird das gesamtstädtisch vorhandene Wohnungsbaupotenzial erhoben und es werden Bedingungen für seine stufenweise Inanspruchnahme definiert. Als Bedingungen zur Inanspruchnahme werden Defizite unter Status-quo-Bedingungen, ein weiterer Bevölkerungszustrom von außen und eine erhöhte Nachfrage von außen genannt. Angestrebt wird zu jeder Zeit ein breites Angebotsspektrum mit einer Vielfalt an Wohnformen (Stadt Flensburg 1992, S. 22). Tabelle B. 7 zeigt die Zuordnung der einzelnen Flächen zu Prioritätsstufen.

Die Zuordnung der einzelnen Bauflächen zu Prioritätsstufen der Inanspruchnahme wird nicht in die – alleinig rechtlich verbindlichen – zeichnerischen Darstellungen des Flächennutzungsplans übernommen, sondern ist lediglich Bestandteil des Erläuterungsberichts (Stadt Flensburg 1998a, S. 64 ff.).

⁶⁰ Neben dem Teilplan Wohnen wurden die Teilpläne Gewerbe, Gemeinbedarf und Grün erstellt (Stadt Flensburg 1998b, S. 2).

Tabelle B. 6: Wohn- und Mischflächentypologie des FNP Flensburg (Stadt Flensburg 1992, S. 23 f., Stadt Flensburg 1998a)

Wohnbauflächen	
W 1	<ul style="list-style-type: none"> • Traditionelle Blockrandbebauung • 3 Geschosse und mehr • Mittlere blockbezogene GFZ von $\geq 1,2$
W 2	<ul style="list-style-type: none"> • Überwiegend Zeilenbau und Großbauformen • 2 bis 5 Geschosse aber auch Punkthochhäuser in Siedlungen der 60er Jahre • Mittlere blockbezogene GFZ von 0,6 bis 1,2
W 3	<ul style="list-style-type: none"> • Überwiegend Einzel- und Doppelhäuser, Reihenhäuser, Hausgruppen • Offene Bauweise bis 2 Geschosse • Mittlere blockbezogene GFZ bis 0,6
W 4	<ul style="list-style-type: none"> • Landschaftlich geprägte Wohnbauflächen • Prägung durch große Grundstücke und eine niedrige GFZ • Mittlere blockbezogene GFZ 0,3
Gemischte Bauflächen	
M 1	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Zentralität von Handel, Dienstleistungen in der Mischung mit Wohnen, Ausschluss von produzierendem Gewerbe • Mittlere blockbezogene GFZ $\geq 1,2$
M 2	<ul style="list-style-type: none"> • Mischung von Handel, Dienstleistungen, produzierendem Gewerbe, Wohnnutzung und Dorfnutzungen • Mittlere blockbezogene GFZ unter 1,2; Einfügung in die Dichte umliegender Bauflächen

Tabelle B. 7: Prioritäten für die Inanspruchnahme von Wohnbauflächen im FNP Flensburg (Stadt Flensburg 1992, S. 83 ff.)

Prioritätsstufe	Gebietstypen
Stufe 1	<ul style="list-style-type: none"> • Private Flächen mit Baurecht (inkl. Flächen nach § 33 BauGB), deren Bebauung aus stadtstrukturellen und fiskalpolitischen Erwägungen sinnvoll ist • Maßnahmen mit erhöhter stadtentwicklungspolitischer Bedeutung • Weiterentwicklungsgebiet „Engelsby“ mit akutem städtebaulichen, grünplanerischen und sozialpolitischen Handlungsbedarf • Flankierende Wohnungsbaumaßnahme zur Hochschulentwicklung
Stufe 2 (89 000 EW – 94 000 EW)	<ul style="list-style-type: none"> • Nachverdichtungsgebiete, in denen die Erfahrungen aus Engelsby genutzt werden können • Ergänzung und Abrundung des Stadtteils Weiche
Stufe 3 (93 000 EW – 97 000 EW)	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnungsbaupotenziale, die aufgrund grünplanerischer, erschließungstechnischer und stadtwirtschaftlicher Überlegungen erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden sollen

An dieser Prioritätensetzung ist in der Praxis jedoch nicht festgehalten worden. Obwohl die Einwohnerzahl in Flensburg weiter abnimmt, wurden bereits alle potenziellen Flächen für den Einfamilienhausbau der drei Entwicklungsstufen in Anspruch genommen

sowie weitere Flächen zu diesem Zweck ausgewiesen. Ansätze zur Nachverdichtung wurden nur in sehr geringem Umfang verfolgt, da in Flensburg so gut wie keine Nachfrage nach Geschosswohnungen besteht. Vorrangiges Ziel der Entwicklung der Wohnbauflächen ist die Stabilisierung der Bevölkerungszahl, um die Schlüsselzuweisungen zu sichern. Als geeigneter Weg hierfür wird die Förderung des Einfamilienhausbaus angesehen.⁶¹ Damit stellen die finanzpolitischen Rahmenbedingungen sowie die Wohnpräferenzen eine Grenze qualitativer Innenentwicklung dar.⁶²

2.1.4.2 Bebauungsplan

Der Bebauungsplan nach § 9 BauGB enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung eines Gebiets. Er ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Der Bebauungsplan wird als Satzung beschlossen, er ist also Gesetz im materiellen Sinn.⁶³ Die Anzeigepflicht an die höhere Verwaltungsbehörde für den Regelfall wurde mit dem der Novelle des Baugesetzbuchs von 1998 aufgehoben.⁶⁴

Sowohl durch die Aufnahme des Belangs des Bodens in den Festsetzungskatalog (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) als auch durch die Bodenschutzklausel nach § 1 a Abs. 1 BauGB hat der Gesetzgeber verdeutlicht, dass die Gemeinden dazu verpflichtet sind, darauf zu achten, dass sich zusätzliche bauliche Tätigkeiten auf eine Nutzung bebauter Bereiche konzentriert, bevor Außenbereichsflächen in Anspruch genommen werden.⁶⁵ Zur Realisierung einer qualitativen Innenentwicklung sollte sich die Bebauungsplanung demnach vor allem auf brachgefallene und mindergenutzte Flächen beziehen. Durch konkrete Bebauungsplanfestsetzungen erhalten die Zielvorstellungen der Innenentwicklung rechtliche Verbindlichkeit. Auf der Ebene des Bebauungsplans kann Innenentwicklung vor allem durch eine flächensparende Erschließung sowie die Bestimmung des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung gefördert werden (Bunzel, Hinzen 2000, S. 55). Der Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB bietet der Gemeinde ein breites Spektrum, um die verschiedenen Qualitäten zu optimieren. Mithilfe des Bebauungsplans ist es möglich, Grün- und Freiflächen zu entwickeln und den naturschutzrechtlichen Ausgleich konkret zu verorten, eine flächensparsame und versiegelungsarme Bauweise festzusetzen, eine flächensparsame Verkehrsentwicklung zu betreiben sowie die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu koordinieren und Nutzungsmischung zu fördern (Bunzel, Hinzen 2000, S. 36 ff.).

Bei der Abwägung zwischen den im Folgenden dargestellten konkreten Festsetzungsmöglichkeiten stößt die Kommune im Hinblick auf eine qualitative Innenentwicklung stets auf den Konflikt zwischen einer weiteren Verdichtung in den besiedelten Bereichen zugunsten des Freiraumschutzes im Außenbereich und der Sicherung lokaler Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualitäten durch die Bewahrung von Freiflächen im

⁶¹ Telefonische Auskunft eines Mitarbeiters des Stadtplanungsamts der Stadt Flensburg.

⁶² Zu einer Auseinandersetzung mit den finanzpolitischen Rahmenbedingungen siehe Teil C.

⁶³ Enthält ein Bebauungsplan mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen, so spricht man von einem „qualifizierten“ Bebauungsplan; fehlt eine dieser Voraussetzungen, so liegt ein „einfacher“ Bebauungsplan vor (vgl. § 30 BauGB).

⁶⁴ Vgl. § 10 Abs. 2 BauGB, nach dem u. a. nur noch vorzeitige und Bebauungspläne des Parallelverfahrens anzuzeigen sind.

⁶⁵ Zur Bodenschutzklausel siehe die Ausführungen in B.2.1.1.2.

bereits besiedelten Bereich. Hier tritt das Sparsamkeitsgebot der Bodenschutzklausel in Konkurrenz zur Anforderung der Minimierung der Versiegelung sowie zum Schutz ökologisch wertvoller Strukturen des Siedlungsbereichs. Die Entscheidung ist dabei je nach der Ausgangssituation des betrachteten Gebiets zu treffen. In Gebieten mit einer guten Freiraumversorgung kann eine höhere bauliche Dichte angestrebt werden, während in Gebieten mit defizitärer Freiraumversorgung einer weiteren Verdichtung entgegengewirkt werden sollte. Im Einzelnen bietet das Instrument des Bebauungsplans die folgenden Festsetzungsmöglichkeiten zur Verwirklichung von Zielen der Innenentwicklung:

Art und Maß der baulichen Nutzung (Nr. 1): Im Bebauungsplan können die Art und das Maß der baulichen Nutzung festgesetzt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit §§ 1 bis 21a BauNVO).

- Hinsichtlich der Art bestimmt § 1 Abs. 3 BauNVO, dass im Bebauungsplan im Rahmen der Erforderlichkeit die in § 1 Abs. 2 BauNVO genannten Baugebiete festzusetzen sind. Zur Förderung von Nutzungsmischung können vorrangig solche Baugebietstypen festgesetzt werden, die eine Mischnutzung ausdrücklich ermöglichen wie z. B. Dorfgebiete und Mischgebiete. Zur Förderung der Wohnnutzungen in Innenstädten können zusätzlich in Kerngebieten bestimmte, ausschließlich zum Wohnen nutzbare, Geschossflächenanteile oder Geschosse festgelegt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i. V. m. § 7 Abs. 4 BauNVO). Die Festsetzung eines besonderen Wohngebiets (§ 4 a BauNVO) ist auf die Erhaltung und Fortentwicklung der Wohnnutzung in überwiegend bebauten Gebieten ausgerichtet, in denen eine Mischung von Wohnnutzung und mit dieser Wohnnutzung verträglichen Nutzungsarten vorliegt und kann somit einen bestandsorientierten Städtebau unterstützen (Mitschang 2002, S. 29 f.).
- Die Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung beeinflussen maßgeblich einen sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden (Franz 2000, S. 179). Ein sparsamer Umgang mit Boden kann z. B. durch die Festsetzung eines hohen Mindestwerts der Geschossflächenzahl nach § 16 Abs. 4 BauNVO gefördert werden. Nach § 17 Abs. 2 BauNVO können die in § 17 Abs. 1 BauNVO genannten maximalen Dichtewerte der Baugebietsarten überschritten werden, wenn besondere städtebauliche Gründe dies erfordern oder die Überschreitungen durch Umstände oder Maßnahmen ausgeglichen werden, die sicherstellen, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden und die Bedürfnisse des Verkehrs befriedigt werden.⁶⁶

Bauweise (Nr. 2): Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB i. V. m. § 22 Abs. 1 BauNVO kann im Bebauungsplan die Bauweise in Form der offenen oder geschlossenen Bauweise festgelegt werden. Eine geschlossene Bauweise bietet sich bei der Innenentwicklung vor allem in Kerngebieten an; sie ist jedoch grundsätzlich in allen Baugebieten in Erwägung zu ziehen. Des Weiteren kann auf der Grundlage des § 22 Abs. 2 BauNVO eine Festsetzung getroffen werden, nach der nur flächensparende Doppelhäuser oder Hausgruppen (v. a. Reihenhäuser) statt Einzelhäuser zulässig sind. Die nach

⁶⁶ Weitere Möglichkeiten für die Festsetzung einer flächensparenden Bauweise bieten die sog. Überschreitungsregeln, die eine Überschreitung der Grundfläche durch Garagen, Stellplätze und Nebenanlagen ermöglichen (§ 19 Abs. 4 S. 3 BauNVO), sowie die Nichtanrechnung von Aufenthaltsräumen in anderen Geschossen (§ 20 Abs. 3 S. 2 BauNVO) und die Erhöhung des Nutzungsmaßes für Stellplätze, Garagen und Gemeinschaftsanlagen (§ 21 a Abs. 1, 2, 4 Nr. 1 und 3 sowie Abs. 5). Zu einer ausführlichen Darstellung siehe hierzu Mitschang (2002, S. 30 ff.).

§ 22 Abs. 4 BauNVO je nach planerischem Erfordernis der Gemeinde festzusetzende von der offenen und der geschlossenen Bauweise abweichende Bauweise ermöglicht flächensparende Bauformen wie z. B. die Gartenhofbauweise oder die Kettenbauweise (Mitschang 2002, S. 40 f.).⁶⁷

Mindest- und Höchstmaße von Baugrundstücken (Nr. 3): Die Festsetzungen der Mindest- und Höchstmaße von Baugrundstücken sind im Zusammenhang mit den übrigen Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung nach der Baunutzungsverordnung zu sehen, z. B. über die zulässige Grundfläche, Geschossfläche, Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche. Mithilfe dieser Festsetzungen kann das Maß der baulichen Verdichtung sowie vor allem das Verhältnis von überbauten Flächen und Freiflächen bestimmt werden. Die Festsetzung der Mindestmaße von Baugrundstücken gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB führt – wenn sie in Verbindung mit der Festsetzung niedriger Grund- und Geschossflächenzahlen erfolgt – zu locker bebauten Gebieten und ist somit tendenziell gegen das Ziel einer möglichst optimalen baulichen Ausnutzung des Baugrundstücks gerichtet. Die Höchstgrenzenfestsetzung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB korreliert hingegen mit den Zielen des schonenden Umgangs mit Grund und Boden sowie der Minimierung der Versiegelung (Mitschang 2002, S. 42). Werden im Bebauungsplan Aussagen zum Mindest- und Höchstmaß der Baugrundstücke getroffen, ist zwischen der Notwendigkeit auch im Siedlungsraum genügend Freiraum zu erhalten und der Notwendigkeit einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zugunsten eines weitgehenden Schutzes des Außenbereichs abzuwägen.

Flächen für Nebenanlagen (Nr. 4): Die Festsetzung der Flächen von Nebenanlagen ist ausschlaggebend für das Maß der Versiegelung der nicht überbauten Grundstücksflächen. Zur Sicherstellung einer sparsamen Erschließung und der Sicherung der Umwelt- und Aufenthaltsqualität in den nicht überbauten Gebieten des Plangebiets kann festgesetzt werden, dass die Errichtung von Stellplätzen und Garagen unzulässig oder nur teilweise zulässig ist, soweit dem keine landesrechtlichen Vorschriften entgegenstehen (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB i. V. m. § 12 Abs. 6 BauNVO u. § 23 Abs. 5 BauNVO). Der Ausschluss von Stellplätzen und Garagen in bestimmten Teilen des Plangebiets wird meist mit der Festsetzung von Gemeinschaftsanlagen nach § 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB kombiniert (Bunzel, Hinzen 2000, S. 50 ff.).⁶⁸

Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung (Nr. 11): In verdichteten Quartieren der Innenentwicklung ist eine hohe Aufenthaltsqualität der öffentlichen Straßenräume von besonderer Bedeutung. Zu diesem Zweck können nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung festgesetzt werden. Die Zweckbestimmung kann z. B. als Fußgängerbereich, nicht befahrbarer Wohnweg oder als sonstige verkehrsberuhigte Wohn- oder Anliegerstraße erfolgen. Zum Vollzug der Festsetzung ist eine entsprechende straßenrechtliche Widmung erforderlich (Beaucamp 1997, S. 115).

Grünflächen (Nr. 15): Nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB können in einem Bebauungsplan Grünflächen als öffentliche oder private Grünfläche festgesetzt werden. Beispielhaft nennt das Gesetz Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze

⁶⁷ In der offenen Bauweise werden die Gebäude mit seitlichem Grenzabstand als Einzelhäuser, Doppelhäuser oder Hausgruppen errichtet, während die Gebäude in der geschlossenen Bauweise ohne Grenzabstand errichtet werden (§ 22 Abs. 2, 3 BauNVO).

⁶⁸ Der Ausschluss der Errichtung von Stellplätzen und Garagen kann auch zur Umsetzung autoarmer und autofreier Stadtquartiere genutzt werden. Siehe hierzu auch den Exkurs zu autoarmen und autofreien Stadtquartieren in Kapitel B.2.3.

sowie Friedhöfe. Bei diesen Grünflächen handelt es sich um grundsätzlich für eine bauliche Nutzung nicht vorgesehene Fläche, d. h. sie tragen zu einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung bei.

Schutz, Pflege und Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (Nr. 20): Auch die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB wurde durch die Novelle des BauGB erweitert, insoweit die Subsidiaritätsklausel entfallen ist. Vormalig konnten Festsetzungen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft nur getroffen werden, „soweit solche Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften“ möglich waren. Mit dem Wegfall dieser Einschränkung werden die Möglichkeiten freiraumschützender Festsetzungen erweitert und damit das Gewicht des Freiraumschutzes in der Bauleitplanung gestärkt (Franz 2000, S. 184). Derartige Festsetzungen, die bei der Überplanung des Siedlungsbereichs getroffen werden, erhöhen die Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im jeweiligen Gebiet, wenngleich sie zu einer höheren Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen führen können.

Immissionsschutzbezogene Festsetzungen (Nr. 24): Im Rahmen der Innenentwicklung ist auch die Festsetzungsmöglichkeit der Nr. 24 über Schutzflächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen im Interesse des Immissionsschutzes von Bedeutung, zumal eine Nachverdichtung mit Belastungen für die nähere Umgebung einhergehen kann. Zu den Festsetzungen zählen insbesondere bauliche und technische Vorkehrungen, wie z. B. Maßnahmen an Anlagen, von denen Emissionen ausgehen, immissionshemmende Maßnahmen wie z. B. Doppelfenster, Bindungen für die Grundstücksgestaltung (Anordnung der Aufenthaltsräume, Laubengänge), immissions- und emissionshemmende Außenwände sowie vorgelagerte Nebenanlagen (Bielenberg, Krautzberger, Söfker 1998, §§ 5, 9, Rn. 67).

Grünausstattung (Nr. 25): § 9 Abs. 1 Nr. 25 ermöglicht a) das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen und b) Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern für einzelne Flächen oder für Teile baulicher Anlagen. Die Festsetzungen können nicht nur für Flächen, sondern auch für „Teile baulicher Anlagen“ getroffen werden, womit Hauswände und Mauern (Begrünung durch Rankgewächse) und Dächer (Dachbegrünung) in die Regelungsmöglichkeiten einbezogen werden. Derlei Festsetzungen stärken einerseits ökologische Qualitäten und verbessern zum anderen die Erholungseignung und tragen somit zu einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung im Siedlungsraum bei.⁶⁹

Beispiel **„Tübingen, Französisches Viertel: Bebauungspläne Hindenburgareal-West, Lorettoareal-Ost“**

Die Bebauungspläne Hindenburgareal-West und Lorettoareal-Ost wurden im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Revitalisierung des ehemaligen französischen Kasernenareals im Süden der Tübinger Innenstadt aufgestellt.⁷⁰ Der Bebauungsplan Hindenburgareal-West zur Revitalisierung der Militärbrache der Hindenburg-

⁶⁹ Hierzu kann der Grünordnungsplan (s. B.2.2.1.2) eine fundierte fachplanerische Grundlage bilden.

⁷⁰ Untersucht werden der Bebauungsplan Hindenburgareal-West in der Fassung vom 22.06.1995 zum Stand der öffentlichen Auslegung (Stadt Tübingen 1995a) sowie der Bebauungsplan Lorettoareal-Ost in der Fassung vom 20.09.1995 ebenfalls zum Stand der öffentlichen Auslegung (Stadt Tübingen 1995b). Soweit kein spezieller Bebauungsplan genannt wird, sind die Festsetzungen in beiden Bebauungsplänen enthalten.

kaserne sieht sich in besonderem Maße dem Ziel des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden verpflichtet. So heißt es zu den Zielen und Zwecken der Planung: „Der Grundsatz zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden berücksichtigend, soll im Areal der ehemaligen Hindenburgkaserne ein dicht und gemischt genutztes Stadtgebiet mit ausgesprochenem städtischen Charakter geschaffen werden“ (Stadt Tübingen 1995a, Anlage 3, S. 2). Dies geschieht zum einen durch die Umnutzung von Kasernengebäuden und zum anderen durch umfangreichen Neubau. Ziele und Zwecke der Planung sind weiterhin eine hohe Aufenthaltsqualität der Straßen und Plätze für Bewohner, Beschäftigte und Besucher durch eine Minimierung des Autoverkehrs, eine dichte drei- bis fünfgeschossige geschlossene Blockrandbebauung und die Mischung von Arbeiten und Wohnen bestenfalls innerhalb eines einzigen Gebäudes. Ein lebendiges Straßenbild wird durch unterschiedliche Architektur und Höhenentwicklung der einzelnen Gebäude angestrebt (Stadt Tübingen 1995a, Anlage 3, S. 2 f.; Stadt Tübingen 1995b, Anlage 3, S. 2 f.). Die Umsetzung dieses dichten, Nutzungsgemischten und in seiner Gestaltung vielfältigen Stadtteiles auf einer Militärbrache wird durch Festsetzungen im Bebauungsplan, eine gezielte Vergabe der Grundstücke, ergänzende vertragliche Regelungen in den Grundstückskaufverträgen und eine weitgehende Beteiligung der Bewohner gesichert. Im Folgenden wird das Zusammenspiel zwischen dem formellen Instrument des Bebauungsplans, vertraglichen Vereinbarungen, Öffentlichkeitsarbeit und Bewohnerbeteiligungen näher betrachtet.

Festsetzungen der Bebauungspläne

Der Bebauungsplan sichert eine hohe Wohnumfeld- und Aufenthaltsqualität u. a. durch die Festsetzung von Grünflächen und Begrünungsmaßnahmen. Durch Angaben zum Maß der baulichen Nutzung wird eine hohe bauliche Dichte angestrebt. In Bezug auf die architektonische Gestaltung wird dem Bauherren allerdings eine weitgehende Entscheidungsfreiheit zugestanden. Um die Auswirkungen des ruhenden Verkehrs auf die Aufenthaltsqualität zu minimieren, werden Stellplätze nur in den dafür vorgesehenen Gemeinschaftsanlagen zugelassen.

Erhöhung der Umwelt- und Aufenthaltsqualität durch Festsetzung von Grünflächen und Begrünungsmaßnahmen: Festsetzungen zu Grünflächen und Bepflanzungen tragen zum einen zu einer Verbesserung der ökologischen Situation im Planungsgebiet und zum anderen zu einer Erhöhung der Umfeldqualität bei. Getroffen werden Festsetzungen von öffentlichen Grünflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB sowie Pflanzgebote und Pflanzenerhaltungsgebote nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB. Festgesetzt wird weiterhin, dass die nicht bebauten Flächen der Baugrundstücke zu bepflanzen oder als Rasenflächen auszuführen sind, soweit sie nicht als Zufahrten oder Arbeits- und Lagerflächen benötigt werden. Die bepflanzte Fläche der nicht überbaubaren Grundstücksfläche muss mindestens 40 % (Hindenburgareal-West) bzw. 60 % (Lorettoareal-Ost) betragen. Weiterhin sind nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB alle Dachflächen mit einer Neigung von weniger als 10 Grad zu mindestens 50 % mit einer Dachbegrünung zu versehen. Diese Grünfestsetzungen werden im Grünordnungsplan getroffen, der parallel zum Bebauungsplan verabschiedet wird (Stadt Tübingen 1995a, Anlage 3, S. 9, Anlage 4, S. 11 f.; Stadt Tübingen 1995b, Anlage 4, S. 16)

Sicherung einer hohen baulichen Dichte bei weitgehender Gestaltungsfreiheit der Bauherren durch Angaben zu Art und Maß der baulichen Nutzung: Insgesamt ermöglichen die Festsetzungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung eine relativ große Gestaltungsfreiheit für den Bauherren. Damit eine Nutzungsmischung umgesetzt werden kann, wird das gesamte Plangebiet als Mischgebiet nach § 6 BauNVO ausgewiesen.

Zulässig sind nach Baunutzungsverordnung diejenigen Nutzungen, die das Wohnen nicht wesentlich beeinträchtigen (Pätz, Soehlke 2001, S. 56). In Bezug auf das Maß der baulichen Nutzung werden die Grundflächenzahl (GRZ 0,6 bis 0,8) und die Traufhöhe (9-16 Meter) sowie eine Hülllinie, die die maximale Ausdehnung der Dachflächen beschreibt, festgeschrieben (Pätz, Soehlke 2001, S. 56). Die festgesetzten Grundflächenzahlen liegen oberhalb der in der Baunutzungsverordnung vorgesehenen GRZ von 0,6 für Mischgebiete. In der Begründung des Bebauungsplans wird dies zum einen mit der Nachnutzung der ehemaligen Militärgebäude und zum anderen mit der bewusst angestrebten hohen baulichen Dichte erklärt. Als Maßnahme, die trotz der Überschreitung der in der Baunutzungsverordnung vorgesehenen Dichtewerte sicherstellt, dass die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse erfüllt und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden (§ 17 Abs. 2 BauNVO), wird die Schaffung eines großen Anteils an für die Bewohner unmittelbar nutzbarer Freiflächen genannt. Bei der Festsetzung der GRZ handelt es sich allerdings um einen maximalen und nicht um einen minimalen Wert. Gesichert werden soll die hohe bauliche Dichte daher v. a. durch die vorgeschriebene geschlossene Bauweise sowie die vorgegebene Traufhöhe, die maximal um 2,5 m unterschritten werden darf. Innerhalb der einzelnen Quartiere wechseln die festgesetzten Traufhöhen, um dadurch zu einem lebendigen Straßenbild beizutragen. Abgesehen von den genannten Festlegungen wird die Gestaltungsfreiheit der Bauherren nicht weiter eingeschränkt: Weder Parzellengröße, Architekturstil, Materialien, Geschosshöhen noch Dachformen werden festgeschrieben (Pätz, Soehlke 2001, S. 65).

Stärkung der Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums durch die Schaffung von Sammelanlagen für Stellplätze: Die Errichtung von Stellplätzen ist nur auf dafür festgesetzten Flächen erlaubt (§ 9 Abs. 1 Nr. 22 BauGB i. V. m. § 12 Abs. 6 BauNVO), damit eine höchstmögliche Aufenthaltsqualität der öffentlichen und halböffentlichen Freiräume gewährleistet werden kann (Stadt Tübingen 1995a, Anlage 3, S. 9; Stadt Tübingen 1995b, Anlage 3, S. 11).

Umsetzung der Bebauungspläne durch vertragliche Regelungen und Partizipation

Die Realisierung eines dichten und nutzungsgemischten Stadtquartiers kann nicht allein auf der Grundlage der Festsetzungen des rahmengebenden Bebauungsplans erreicht werden. Lebendigkeit und Gestaltungsvielfalt entstehen im Französischen Viertel v. a. aufgrund der Errichtung von Einzelhäusern durch Baugruppen. Wegen der dauerhaften Nachfrage nach Grundstücken im Entwicklungsgebiet kann das Stadtsanierungssamt durch eine Auswahl der Bauherren anhand des vorgelegten Nutzungskonzepts die gewünschte Art der Nutzungsmischung forcieren. Nutzungsmischung wird weiterhin durch die Grundstückskaufverträge, die eine gewerbliche Nutzung des Erdgeschosses vorschreiben, gefördert. Eine Identifikation der Bewohner mit ihrem Stadtteil wird durch eine weitgehende Beteiligung bei der Gestaltung der öffentlichen Räume angestrebt.

Bevorzugte Vergabe der Grundstücke an Baugruppen: Die späteren Nutzer sollten frühzeitig – d. h. bereits bei der Grundstücksvergabe – als Bauherren an dem Bauvorhaben beteiligt werden. Dies wird durch die bevorzugte Vergabe der Grundstücke an Baugruppen erreicht, in denen sich mehrere Interessenten für Wohn- und Gewerbeflächen zusammenschließen, gemeinsam einen Architekten beauftragen und das Grundstück erwerben. Die Bevorzugung dieser Baugruppen trägt zu einer kleinteiligen Nutzungsmischung bei. Bei der Vergabe der Grundstücke entsprechend des Nutzungskonzepts werden Bauherren bevorzugt, die eine gewerbliche Nutzung des Erdgeschosses nachweisen können, aus einer Baugruppe gebildet werden und bauliche Be-

sonderheiten wie zum Beispiel Passivhäuser oder besondere Wohnformen verwirklichen wollen. Da die Grundstücke nicht zu einem Höchstpreis, sondern zu einem vom Gutachterausschuss festgelegten Preis vergeben werden, entscheidet das Nutzungskonzept und nicht die Finanzkraft der/des potenziellen Bauherren (Stadt Tübingen, Merkblatt für Interessenten an Wohn- und Gewerbeflächen). Aufgrund der intensiven Öffentlichkeitsarbeit des Stadtsanierungsamts, die die Vorteile des Mischgebiets nachfragewirksam vermarktet, besteht nach wie vor eine hohe Nachfrage nach den Grundstücken im Entwicklungsgebiet, sodass diese gezielt nach den Bau- und Nutzungskonzepten vergeben werden können.⁷¹

Umsetzung von Nutzungsmischung durch vertragliche Regelungen und Öffentlichkeitsarbeit: Im Rahmen der Grundstückskaufverträge zwischen der Stadt und den Bauherren werden diese dazu verpflichtet, die Erdgeschossfläche als gewerbliche Fläche auszugestalten.⁷² Bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtung wird eine Vertragsstrafe in Höhe von 20 % des Kaufpreises fällig (Stadt Tübingen 2001).⁷³ Weiterhin wird die vom Stadtsanierungsamt geführte Gewerbeflächenbörse ständig aktualisiert und eine offensive Öffentlichkeitsarbeit betrieben, die die Vorteile aber auch die Einschränkungen eines Mischgebiets vertritt (Pätz, Soehlke 2001, S. 60 ff.).

Beteiligung der Bewohner bei der Gestaltung von öffentlichen Räumen: Über eine Erhöhung der Identifikation mit Wohnung und Wohnumgebung kann die empfundene Aufenthalts- und Lebensqualität für die Bewohner eines Gebiets erheblich erhöht werden. Um im Gebiet Stuttgarter Straße/Französisches Viertel eine bewohnergerechte Gestaltung der öffentlichen Räume zu erreichen, wurden diese in hohem Maße an der Gestaltung der Straßen und öffentlichen Plätze beteiligt. Verschiedene Arbeitsgruppen haben ihre Gestaltungsinteressen – unterstützt durch einen professionellen Moderator sowie eine Landschaftsplanerin als zeichnende Hand – in die Planung eingebracht. Weiterhin waren die Bewohner zum Teil direkt an der Umsetzung der Planungen beteiligt. Auch die Interessen kleinerer Kinder werden dabei im Rahmen eines moderierten Workshops mit sechs- bis achtjährigen berücksichtigt (Pätz, Soehlke 2001, S. 76).

2.1.4.3 Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan gemäß § 12 BauGB ist, wie der qualifizierte und einfache Bebauungsplan, ein verbindlicher Bauleitplan.⁷⁴ Sinn und Zweck dieses

⁷¹ Telefonische Auskunft eines Mitarbeiters des Stadtsanierungsamts Tübingen.

⁷² Auszug aus dem Grundstückskaufvertrag: „Das gesamte Erdgeschoß ist so herzustellen, daß dort eine gewerbliche oder freiberufliche Nutzung möglich ist. Der Bauantrag und ein eventueller Vertrag zur Begründung von Wohn- und Teileigentum müssen gewerbliche oder freiberufliche Nutzung im gesamten Erdgeschoß vorsehen. Das gesamte Erdgeschoß ist mit einer lichten Höhe von 2,75 m auszuführen. Im gesamten Erdgeschoß ist nur eine gewerbliche und freiberufliche Nutzung zulässig (zulässig ist jedoch das Treppenhaus und der gemeinschaftliche Eingang)“ (Stadt Tübingen 2001, Ziffer 6b).

⁷³ „Eine Vertragsstrafe in gleicher Höhe wird jeweils auch erhoben, wenn das gesamte Erdgeschoß nicht eine lichte Höhe von mindestens 2,75 m aufweist oder ein Rechtsgeschäft zur Begründung von Wohnungs- und Teileigentum abgeschlossen wird, die im Erdgeschoß eine nach diesem Vertrag unzulässige Wohnnutzung vorsehen, oder wenn es im Erdgeschoß tatsächlich zu einer Wohnnutzung kommt“ (Stadt Tübingen 2001, Ziffer 15b).

⁷⁴ Mit der Novelle des Baugesetzbuchs von 1998 ist der Vorhaben- und Erschließungsplan als Unterfall des Bebauungsplans in das Bau- und Raumordnungsgesetz übernommen worden (§ 12 BauGB) und steht nicht mehr als gesonderte Satzung neben dem Bebauungsplan (Battis, Krautzberger, Löhr 1998, §12 Rn. 2), weshalb er in dieser Studie als vorhabenbezogener Bebauungsplan bezeichnet wird.

Instrumente ist es, durch Zusammenwirken von Vorhabenträger und Gemeinde die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Investitionen schnell und anwendergerecht zu schaffen und den Vorhabenträger zu verpflichten, das Bauvorhaben innerhalb einer bestimmten Zeit durchzuführen. Vereinfacht gesagt werden die Elemente des Bebauungsplans mit denen des städtebaulichen Vertrags kombiniert (Bunzel, Hinzen 2000, S. 23).

Durch seinen Bezug zu einem konkreten Vorhaben und die Einbindung des Vorhabenträgers bei der Planvorbereitung und -durchführung hat der vorhabenbezogene Bebauungsplan ein vom Normalfall des Bebauungsplans zu unterscheidenden Durchführungsbezug. Dies führt zu Beschleunigungseffekten bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen der Innenentwicklung. Mit der Plandurchführungsverpflichtung findet ein Wechsel vom Prinzip der klassischen Angebotsplanung hin zu einer umsetzungsorientierten Planung statt.⁷⁵

Gegenüber den im Baugesetzbuch enthaltenen für eine Innenentwicklung geeigneten Durchsetzungsinstrumenten (v. a. Baugebot nach § 176 BauGB)⁷⁶ bietet der vorhabenbezogene Bebauungsplan eine konsensuale Handlungsmöglichkeit für die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der Innenentwicklung. Damit ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan für die Verwirklichung einer Strategie der flächenschonenden Siedlungsentwicklung von erheblichem Gewicht (Spannowsky 2002, S. 66). Der vorhabenbezogene Bebauungsplan eignet sich für Ansätze von public private partnership im Rahmen des Flächenmanagements und kann somit zu einer erfolgreichen Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen beitragen.

Durch eine Verknüpfung der Planung mit einer zeitlichen Durchführungspflicht unabhängig vom Grundstückseigentum der Gemeinde können Ziele einer qualitativen Innenentwicklung zeitnah realisiert werden (MSWV 1999, S. 64 f.). Kommt der Investor der Durchführungspflicht innerhalb einer angemessenen Frist nicht nach, soll der vorhabenbezogene Bebauungsplan aufgehoben werden, ohne dass sich damit ein Entschädigungsanspruch für den Vorhabenträger ergibt. Dies entspricht einer „Rückholbarkeit“ von nicht fristgerecht realisierten Baurechten (v. Lojewski 1999, S. 160). Damit erhält die Kommune eine Kontrolle über die tatsächliche Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen.

Da die Festsetzungsmöglichkeiten im Rahmen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans nicht durch die Vorschriften der Baunutzungsverordnung begrenzt sind, ergeben sich zusätzliche inhaltliche Möglichkeiten, Festsetzungen im Hinblick auf eine qualitative Innenentwicklung zu treffen. Möglich sind z. B. Festsetzungen zu architektonischen Gestaltungsfragen (Spannowsky 2002, S. 66). Damit erhält die Kommune über die herkömmliche Bebauungsplanung hinausgehende Gestaltungsspielräume für Flächen, die sich nicht in ihrem Grundstückseigentum befinden (MSWV 1999, S. 65).

Bei der Umsetzung von Vorhaben mithilfe eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans ergibt sich durch die Konzentration auf ein konkretes Investitionsvorhaben die Gefahr einer isolierten Projektbezogenheit. Daher sollten Entscheidungen über vorhabenbe-

⁷⁵ Eine Vorhaben- und Umsetzungsorientierung kann weiterhin durch kommunale Baulandmobilisierungsstrategien, z. B. mit Hilfe von bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen (vgl. B.2.5.1), erreicht werden.

⁷⁶ Zum Baugebot siehe den Abschnitt B.2.5.5.

zogene Bebauungspläne auf der Grundlage strategisch orientierter Stadtentwicklungsplanungen getroffen werden (MSWV 1999, S. 65). Auf einem geeigneten innenentwicklungsrelevanten Standort, unter Sicherung weitreichender städtebaulicher und ökologischer Qualitäten, kann der vorhabenbezogene Bebauungsplan jedoch dazu beitragen, Innenentwicklungspotenziale schnell einer neuen Nutzung zuzuführen und dabei zusätzlich den kommunalen Haushalt zu entlasten.

Bestandteile dieses Instruments sind gemäß § 12 BauGB:

- der Vorhaben- und Erschließungsplan des Vorhabenträgers,
- der Durchführungsvertrag zwischen dem Vorhabenträger und der Gemeinde und
- der vorhabenbezogene Bebauungsplan.

Die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens ergibt sich allein aus dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Der Vorhaben- und Erschließungsplan sowie der Durchführungsvertrag bilden die Grundlage für diesen Bebauungsplan (Braam 1999, S. 196 f.).

Vorhaben- und Erschließungsplan des Vorhabenträgers

Voraussetzung für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan ist zunächst ein vom Vorhabenträger vorgelegter, mit der Gemeinde abgestimmter Plan zur Durchführung der Vorhaben- und Erschließungsmaßnahmen, den das Gesetz als Vorhaben- und Erschließungsplan bezeichnet (§ 12 Abs. 1 S. 1 BauGB). Dieser Plan wird Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 Abs. 3 S. 1 BauGB). Der Vorhaben- und Erschließungsplan muss mindestens Aussagen zur Zulässigkeit von Vorhaben auf den Baugrundstücken sowie zu den Erschließungsanlagen enthalten. Das Gesetz verlangt, dass es sich um nur einen Vorhabenträger handelt. Sind mehrere Projektträger beteiligt, müssen sich diese zusammenschließen, beispielsweise in Form einer Gesellschaft des Bürgerlichen Rechts (Jäde 1993, Rn. 34). Ein Wechsel des Vorhabenträgers bedarf der Zustimmung der Gemeinde (§ 12 Abs. 5 BauGB).

Durchführungsvertrag

Im Durchführungsvertrag verpflichtet sich der Vorhabenträger, die Maßnahme „*seines*“ Vorhaben- und Erschließungsplans innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen sowie die Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise zu übernehmen. Der Vertrag ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag i. S. des § 54 VwVfG und insoweit zugleich ein städtebaulicher Vertrag i. S. des § 11 Abs. 4 BauGB (Battis, Krautzberger, Löhr 1998, § 12 Rn. 13).

Der Vertrag kann den Vorhabenträger einseitig verpflichten; er kann aber auch Regelungen enthalten, mit denen sich die Gemeinde ihrerseits rechtlich bindet. Gleichwohl besteht die Möglichkeit, im Durchführungsvertrag weitere Verpflichtungselemente zu vereinbaren, die über den Vorhaben- und Erschließungsplan hinausgehen wie Detailfestlegungen und vor allem Verpflichtungen nicht bodenrechtlicher Art. Denkbar sind z. B. nicht räumlich gebundene Verpflichtungen zum Umwelt- und Lärmschutz.

Die enge Verknüpfung zwischen Durchführungsvertrag und vorhabenbezogenem Bebauungsplan hat zur Folge, dass bei Nichtigkeit des Vertrags die Nichtigkeit des Be-

bauungsplans folgt. Der Durchführungsvertrag muss vor der endgültigen Beschlussfassung der Gemeinde über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan rechtsgültig abgeschlossen sein und mit den Inhalten des vorhabenbezogenen Bebauungsplans übereinstimmen (Braam 1999, S. 200).

Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Die Zulässigkeit von Vorhaben, wie sie der Vorhabenträger gemäß Vorhaben- und Erschließungsplan verwirklichen will, ist im vorhabenbezogenen Bebauungsplan zu definieren, der in der Form einer Satzung beschlossen wird. Das bedeutet, dass auf den vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Vorschriften über die Aufstellung von Bebauungsplänen in materieller und verfahrensrechtlicher Sicht Anwendung finden, soweit nicht unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieses Instrumentes die in § 12 Abs. 1 bis 6 BauGB enthaltenen Regelungen etwas anderes bestimmen.

Im Unterschied zu einem „normalen“ Bebauungsplan besteht beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 Abs. 3 BauGB keine Bindung an die Baunutzungsverordnung. Dies bedeutet, dass es dem Vorhabenträger und der Gemeinde freigestellt ist, anstatt eine Festsetzung nach den mehr allgemeinen Kategorien der Baunutzungsverordnung vorzunehmen, eine genaue Nutzungsbeschreibung festzustellen. Damit kann der Plan städtebauliche Festsetzungen enthalten, die über den Katalog des § 9 BauGB hinausgehen.⁷⁷

Dies betrifft insbesondere die Schaffung von Wohnraum für besondere Bevölkerungsgruppen, z. B. durch die Ausweisung von „*Flächen für Wohngebäude, die mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus gefördert werden*“ oder „*Flächen für Eigentumswohnungen*“. Wenn es dabei um die Vermeidung der Abwanderung bestimmter Bevölkerungsgruppen ins Umland geht können diese Festsetzungen zur Innenentwicklung beitragen.

Da Vorhaben- und Erschließungsplan, Durchführungsvertrag und vorhabenbezogener Bebauungsplan vollinhaltlich abgestimmt sind (Braam 1999, S. 201), finden im Unterschied zum Bebauungsplan die Sicherungsinstrumente der Bauleitplanung (§§ 14 bis 28 BauGB) insgesamt keine Anwendung (§ 12 Abs. 3 BauGB). Weiterhin unberücksichtigt bleiben das Planungsschadensrecht, das Umlegungsrecht und das Erschließungsbeitragsrecht. Das Enteignungsrecht für öffentliche Zwecke ist hingegen auch bei diesem Instrument von Bedeutung.

2.1.5 Instrumente des Besonderen Städtebaurechts

Die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts (§§ 136ff. BauGB) tragen der Tatsache Rechnung, dass die städtebauliche Entwicklung nicht nur von Neubautätigkeit abhängt, sondern dass die Stadterneuerung an Bedeutung gewinnt (Braam 1999, S. 218). Damit sind sie in besonderem Maße für die Planung und Umsetzung einer bestandsorientierten Entwicklung geeignet. Das Besondere Städtebaurecht stellt ein auf die Besonderheiten dieser städtebaulichen Maßnahmen abgestimmtes, materiell- und verfahrensrechtliches Instrumentarium zur Verfügung. Zentrale Instrumente des Be-

⁷⁷ Allerdings hat sich in der Praxis bisher gezeigt, dass sich die vorhabenbezogenen Bebauungspläne weitgehend an die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 und der BauNVO orientieren, um einen unstreitigen Planvollzug zu ermöglichen (Bunzel, Hinzen 2000, S. 23).

sonderen Städtebaurechts sind die städtebauliche Sanierungsmaßnahme und die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme.

Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. bzw. §§ 165 ff. BauGB zielen auf die Bewältigung der komplexen Zusammenhänge bei der Beseitigung städtebaulicher Missstände und Fehlentwicklungen. Weiterhin sind sie durch die Besonderheit gekennzeichnet, dass sie im öffentlichen Interesse von der öffentlichen Hand veranlasst, von ihr umfassend geleitet und durch den Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel gefördert werden.⁷⁸ Das öffentliche Interesse bezieht sich bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nicht nur auf die Vorbereitung, die Bauleitplanung und die Bodenordnung, sondern vor allem auch auf die alsbaldige Planverwirklichung. Damit ist bei diesen Instrumenten ein Umsetzungs- und Mobilisierungsbezug gegeben, der über die traditionelle Bauleitplanung hinausgeht.⁷⁹ Besonderheit städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ist die Refinanzierung der Planungs- und Umsetzungskosten durch die planungsbedingte Bodenwertsteigerung sowie die besondere Rücksichtnahme auf die betroffenen Eigentümer, Mieter, Pächter und Beschäftigten, die an der Vorbereitung und Durchführung mitwirken.

Mit dem Ziel der Beseitigung städtebaulicher Missstände ist die **städttebauliche Sanierungsmaßnahme** ein Instrument, das auf eine Verbesserung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Siedlungsgebiet abzielt. Eine Substanzschwächensanierung (§ 136 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BauGB) strebt dabei die Wiederherstellung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse an. Mit einer Funktionsschwächensanierung (§ 136 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) kann die Funktionsfähigkeit eines Gebiets u. a. durch die Schließung vorhandener Baulücken wiederhergestellt werden.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind im Kontext der Innenentwicklung vor allem zur Revitalisierung großflächiger Brachen von Interesse. In diesem Sinne eignen sie sich zur einheitlichen und zügigen Durchführung der städtebaulichen Neuordnung und zur Umstrukturierung von minder- und fehlgenutzten Flächen.

2.1.5.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Städtebauliche *Sanierungsmaßnahmen* gem. §§ 136 ff. BauGB sind auf die Lösung komplexer städtebaulicher Probleme im Rahmen einer Gesamtmaßnahme ausgerichtet, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt. Aufgrund der erheblichen Eingriffsmöglichkeiten in das private Eigentum müssen mit Blick auf Art. 14 GG städtebauliche Missstände vorliegen, deren Behebung durch wesentliche Verbesserung oder Umgestaltung des Gebiets das Ziel der Maßnahme ist. Was unter einem städtebaulichen Missstand zu verstehen ist, hat der Gesetzgeber in § 136 Abs. 2 und 3 definiert. Gemäß § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB liegen diese einerseits vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Ar-

⁷⁸ Gemäß §§ 164a, § 164b, § 169 Abs. 1 Nr. 9 BauGB werden Landes- und Bundesmittel für die Durchführung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen eingesetzt.

⁷⁹ Vor diesem Hintergrund werden die Instrumente der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme auch als Mobilisierungsinstrumente bezeichnet (s. z. B. MSWV Brandenburg 1999; Schäfer, Lau, Specovius 2001). Da es sich bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen allerdings nicht um neutrale Mobilisierungsinstrumente handelt, sondern sie auf die Bewältigung komplexer Stadterneuerungsaufgaben ausgerichtet sind, werden die Instrumente in dieser Studie an dieser Stelle im Rahmen der Instrumente der städtebaulichen Planung behandelt (ebenso systematisiert Braam 1999).

beitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht. Man spricht in diesem Fall vom Tatbestand der Substanzschwäche (Battis, Krautzberger, Löhr 1998, § 136 Rn. 13). Andererseits kann nach § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 BauGB das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt sein, die ihm nach Lage und Funktion obliegen. Dieser Tatbestand wird mit Funktionsschwäche umschrieben (Battis, Krautzberger, Löhr 1998, § 136 Rn. 24).

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit, und sind somit auch dem Ziel einer qualitativen Innenentwicklung verpflichtet, indem sie dazu beitragen, dass die Siedlungsstruktur an den Erfordernissen des Umweltschutzes ausgerichtet wird sowie die vorhandenen Ortsteile erhalten, erneuert und fortentwickelt werden (§ 136 Abs. 4 Nr. 3 u. Nr. 4 BauGB).⁸⁰

Verfahrensmäßige Merkmale der städtebaulichen Sanierung sind: Vorbereitende Untersuchungen, förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets durch Gemeindefestsetzung, Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung, ggf. städtebauliche Planung sowie Erörterung und Fortschreibung des Sozialplans gem. § 180 BauGB. Ergänzende bodenrechtliche Instrumente sind: Verfügungs- und Veränderungssperre und Zahlung eines Ausgleichsbetrags in Höhe der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen. Die Durchführung unterscheidet Ordnungsmaßnahmen als Aufgabe der Gemeinde sowie Baumaßnahmen, die im privaten Bereich grundsätzlich den Eigentümern obliegen.

Gerade vor dem Hintergrund eines Innenentwicklungsverständnisses, das auf eine Erhöhung des Gebrauchswerts des Siedlungsbestands ausgerichtet ist, stellt die städtebauliche Sanierungsmaßnahme ein zentrales Instrument der Innenentwicklung dar:

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind ein wichtiges Instrument für die Mobilisierung von kleinen Flächen für eine Innenentwicklung und die Sicherstellung privater Nutzungen und Investitionstätigkeiten auf vorhandenen (bebauten oder unbebauten) Flächen der Erneuerungsgebiete. In diesem Zusammenhang tragen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen ebenso zu einer Generierung von Investitionen in erheblichem Umfang bei. Mobilisierungseffekte und Entwicklungsimpulse in Sanierungsgebieten ergeben sich vor allem durch „das wirkungsvolle Ineinandergreifen von Planung, Betroffenenbeteiligung und Finanzierung/Förderung.“ (MSWV 1999, S. 88).

Substanzschwächensanierungen zur Beseitigung von städtebaulichen Missständen tragen zur Aufwertung, Attraktivierung und damit zu einer hohen Qualität des Wohn- und Arbeitsumfelds im Siedlungsbestand bei. Über eine Befriedigung von Nutzungs- und Flächenbedarfen im Bestand kann eine Abwanderung ins Umland und damit eine Außenentwicklung zum Teil vermieden werden (Franz 2000, S. 220).

Funktionsschwächensanierung im besiedelten Bereich (z. B. Brachflächen, Bahnhofsumfeld, Konversionsflächen) können dazu dienen, ungenutztes oder bisher unzureichend genutztes Raumpotenzial einer Nutzung zuzuführen. Auch das Bestehen von Baulücken kann ein Teilaspekt einer Funktionsschwäche eines Gebiets darstellen und damit Anlass für den Erlass einer Sanierungssatzung sein, wenn das Gebiet durch vorhandene Baulücken in der Erfüllung seiner Aufgaben, die ihm nach Lage und Funktion obliegen, erheblich beeinträchtigt ist (Franz 2000, S. 447).

⁸⁰ Umweltschutz i. S. d. § 136 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 beinhaltet Aspekte des Boden- und Freiraumschutzes (Franz 2000, S. 219).

Zur Finanzierung von öffentlichen Maßnahmen im Sanierungsgebiet, z. B. im Rahmen der Erschließung und Steigerung der Qualität der öffentlichen Räume kommt dem Ausgleichsbetrag gem. § 154 Abs. 1 BauGB eine besondere Bedeutung zu. Demnach müssen die Eigentümer eines im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücks einen Ausgleichsbetrag an die Gemeinde entrichten, der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwerts ihrer Grundstücke entspricht.

2.1.5.2 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Durch städtebauliche *Entwicklungsmaßnahmen* gem. §§ 165 ff. BauGB werden Ortsteile oder andere Gemeindeteile entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder die Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmals entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt (§ 165 Abs. 2 BauGB).

Damit wird deutlich, dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme auch ein Mittel zur Durchsetzung einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung durch eine qualitative Innenentwicklung sein kann, da die Entwicklungsmaßnahme nicht nur zur erstmaligen Entwicklung unbebauter Fläche, sondern auch zur Neuordnung von Ortslagen mit dem Ziel der Neustrukturierung eingesetzt werden kann (Spannowsky 2002, S. 56 f.). Dies beinhaltet vor allem die Wiedernutzung brachliegender oder mindergenutzter innerstädtischer Gebiete z. B. im Rahmen von Konversionsmaßnahmen (MSWV 1999, S. 85). In diesem Zusammenhang stellt die Entwicklungsmaßnahme ein bewährtes Instrument der Bodenordnung dar, das eine einheitliche und zügige Durchführung einer städtebaulichen Neuordnung ermöglicht (LEG Baden-Württemberg et al. 1999, S. 38).

Wesentliche Merkmale der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sind die zügige Durchführung der Maßnahmen, grundsätzlicher Erwerb der Grundstücke durch die Gemeinde, die Veräußerungspflicht des Eigentümers und die Refinanzierung von Erschließungs- und Infrastrukturmaßnahmen durch den Planungsgewinn.

Aufgrund der starken Eingriffsmöglichkeiten der Gemeinde in die Rechte der Eigentümer werden, wie bei der Sanierungsmaßnahme, an die Einleitung von Entwicklungsmaßnahmen strenge Anforderungen gestellt. Zunächst ist zu prüfen, ob die mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angestrebten Ziele und Zwecke nicht durch städtebauliche Verträge erreicht werden können (§ 165 Abs. 3 Nr. 3 BauGB).

Gem. § 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB muss als weitere wichtige Voraussetzung das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordern. Das Wohl der Allgemeinheit ist u. a. gegeben für den im Rahmen einer angestrebten Innenentwicklung wichtigen Bereich der Wiedernutzung brachliegender Flächen (§ 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BauGB). Unter diesen Tatbestand fällt z. B. die Festsetzung zur Revitalisierung großflächiger Kasernengelände (Battis, Krautzberger, Löhrl 1998, § 165 Rn. 18).

Die Verantwortung zur Durchführung der Entwicklungsmaßnahme trägt die Gemeinde, die u. a. verpflichtet ist, für den Entwicklungsbereich unverzüglich Bebauungspläne aufzustellen (§ 166 Abs. 1 S. 2 BauGB). Da es sich bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen häufig um personalaufwendige Projekte mit einem hohen Finanzvolumen handelt, kann die Gemeinde die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme einem Entwicklungsträger übertragen, der als Treuhänder der Gemeinde tätig wird (§ 167 BauGB). Sind die Grundstückseigentümer nicht zu einer

freiwilligen Veräußerung an die Gemeinde oder den von ihr beauftragten Entwicklungsträger bereit, ist eine Enteignung im städtebaulichen Entwicklungsbereich zugunsten der Gemeinde oder des Entwicklungsträgers möglich (§165 Abs. 3 Nr. 3 2. Alt. BauGB, § 169 Abs. 3 BauGB).

Ziel bei der Anwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist es, die erforderlichen Erschließungs- und Infrastrukturmaßnahmen aus dem so genannten Planungsgewinn zu refinanzieren (LEG Baden-Württemberg et al. 1999, S. 38). Hierzu erwirbt die Gemeinde die Grundstücke zum entwicklungsunbeeinflussten Wert und veräußert sie nach Abschluss der Maßnahme zum Verkehrswert, der sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs ergibt (§ 169 Abs. 8 BauGB). Veräußert werden soll an Bauwillige, die sich verpflichten, das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist entsprechend den Erfordernissen der Entwicklungsmaßnahme und den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen (§ 169 Abs. 6 S. 1 BauGB).

Beispiel **„Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Freiburg-Vauban“**

Vauban ist ein ehemaliges Kasernengelände im Süden von Freiburg etwa 2 km von der Freiburger Innenstadt entfernt. Nachdem die militärische Nutzung durch die französische Armee 1992 endete, erwarb die Stadt Freiburg das 38 ha große Gelände vom Bund. Unter Anwendung des Instruments der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wird hier bis 2006 ein ökologischer Modellstadtteil mit Wohnungen für 5 000 Menschen und 600 Arbeitsplätzen geschaffen.

Ziele der Entwicklungsmaßnahme

Nach § 165 Abs. 2 BauGB geht es im Rahmen dieser Entwicklungsmaßnahme darum, das Gebiet im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen (Sperling 1999, S. 18). Durch die Wiedernutzung einer brachliegenden Fläche wird – wie in § 165 Abs. 3 S. 2 BauGB gefordert – der erhöhte Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten gedeckt. Im Einzelnen werden mit der Maßnahme folgende Ziele angestrebt (Sperling 1999, S. 19; Schnabel, Selle, Yachkaschi 2000, S. 137):

- Schaffung von innenstadtnahem Wohnraum,
- Entwicklung eines gemischt genutzten Stadtteils der kurzen Wege mit Wohngebiet, Mischgebiet und Gewerbegebiet,
- Kleinteiligkeit der Parzellierung, eine Vielfalt der Baustrukturen und die Umsetzung einer angemessenen Wohnqualität bei hoher baulicher Dichte,
- ressourcensparende Siedlungsentwicklung durch Regenwasserversickerung und Regenwassernutzung sowie eine Minimierung des MIV,
- Erhalt und Ergänzung ökologisch wertvoller Bestände,
- Schaffung von Wohnraum für verschiedene soziale Gruppen,
- Sicherung der Versorgung des täglichen Bedarfs sowie Verfügbarkeit familiengerechter sozialer Infrastruktur und
- weitgehende Beteiligung der Bewohner bei der Gestaltung des Stadtteils durch die Einrichtung einer erweiterten Bürgerbeteiligung.



Abbildung B. 5: Umnutzung von Kasernengebäuden im Stadtteil Freiburg-Vauban (Eigene Aufnahme.)

Sicherung städtebaulicher und ökologischer Qualitäten

Da die Stadt Eigentümerin der Grundstücke im Entwicklungsgebiet ist, können Qualitätsmerkmale in den Kaufverträgen zwischen Stadt und Bauwilligen gesichert werden. Grundlegende städtebaulichen Qualitäten werden in der Entwicklungsmaßnahme gemäß § 166 Abs. 1 S. 2 BauGB im zugrunde liegenden Bebauungsplan festgeschrieben. Um einen qualitätsvollen, nutzungsgemischten, lebendigen Stadtteil zu gestalten, wird zudem der Beteiligung der zukünftigen Bewohner ein besonderes Gewicht beigegeben.

Dem Prinzip der flexiblen und im Realisierungsprozess lernenden Planung⁸¹ entsprechend, stellt der Beschluss des Bebauungsplans nicht das Ende des planerischen Einflusses der Gemeinde auf die Verwirklichung der Vorhaben dar. Aufgrund der Zurückhaltung hinsichtlich der planungsrechtlichen Festsetzungen im Bebauungsplan, verbunden mit dem Eigentum der Gemeinde an den Grundstücken, ist eine Einwirkung auf die Gestaltung bis zur Baureife möglich. Mit dieser Vorgehensweise wird insbesondere gewährleistet, dass die in einem Vermarktungsabschnitt gemachten Erfahrungen für den nächsten Abschnitt genutzt werden können (LEG Baden-Württemberg et al. 1999, S. 124 ff.).

Das Vorhaben trägt vor allem durch einen *Verbund von Instrumenten* zur Umsetzung einer qualitativen Innenentwicklung der Stadt Freiburg bei:

⁸¹ Das Prinzip der lernenden Planung bedeutet in diesem Kontext, dass nicht jeder Realisierungsschritt in allen Bauabschnitten von vornherein festgelegt sind, sondern dass die Umsetzung des Projektes Raum für ein prozessorientiertes Lernen lässt.

- *Bebauungsplan*: Festsetzungen des Bebauungsplans sichern ein Mindestmaß an ökologischen Qualitäten, z. B. der Ausschluss der Errichtung von Stellplätzen in Teilgebieten und Festsetzungen zur Anpflanzung und zum Erhalt von Bäumen und Sträuchern unter anderem mit der Verpflichtung zur Dach- und Fassadenbegrünung (Stadt Freiburg 2000, S. 5). Umgesetzt werden soll laut Bebauungsplan eine drei- bis viergeschossige Bebauung und in Randlagen fünf- bis achtgeschossige Bebauung mit den folgenden Dichtewerten:

Tabelle B. 8: Städtebauliche Kennwerte Freiburg-Vauban (Sperling 1999, S. 19)

Gebietstyp	Größe in ha	GRZ	GFZ
Wohnbaufläche	19,0	0,45	1,3
Mischgebiet	2,2	0,62	1,6-3,0
Gewerbegebiet	3,2	0,60	2,0

- *Grundstücksvergabe und Kaufverträge*: Auf der Grundlage eines umfangreichen Marketings kann die Stadt bei der Grundstücksvergabe zwischen mehreren Bewerbern auswählen. Bevorzugt werden z. B. nicht-kommerzielle Baugruppen mit besonderen ökologischen Zielsetzungen (autofrei, Passivhaus). In den Kaufverträgen werden dann besondere Anforderungen an eine ökologische Bauweise festgeschrieben, wie z. B. ein Niedrigenergiehausstandard mit einem Heizwärmebedarf von 65 kWh pro m² und Jahr und Regelungen für stellplatz- und autofreies Wohnen (Schnabel, Selle, Yachkaschi 2000, S. 153).
- *Erweiterte Bürgerbeteiligung*: Das „Forum Vauban e. V.“ als eingetragener Verein ist Träger der erweiterten Bürgerbeteiligung, die vor allem die Beratung der Baugruppen, die Durchführung von Workshops zur Gestaltung des Wohnumfelds und der öffentlichen Räume und die Organisation der Quartierssozialarbeit beinhaltet (Sperling 1999, S. 58).

Finanzierung durch Planungsgewinn

Entsprechend der Verpflichtung zum Erwerb aller Grundstücke im Entwicklungsbereich (§ 166 Abs. 3 S. 1 BauGB) kaufte die Stadt das Gelände im September 1994 für 40 Mio. DM von der Oberfinanzdirektion. Dies entspricht einem Quadratmeterpreis von 117 DM. Der Beschluss über die förmliche Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs, der am 9. Juli 1993 und damit vor dem Erwerb der Fläche durch die Stadt Freiburg erfolgte, wirkte sich positiv auf eine Senkung des Kaufpreises aus. Der Beschluss der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme konnte von der Stadt Freiburg als Druckmittel eingesetzt werden, weil dieser Beschluss bei gleichzeitigem Scheitern des freihändigen Erwerbs letztendlich die Enteignung des Vauban-Geländes ermöglicht hätte (§ 169 Abs. 3 BauGB). Die Festsetzung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs ermöglichte somit den Erwerb zum entwicklungsunbeeinflussten Wert, der sich zeitlich verzögert auch bei einer Enteignung ergeben hätte (LEG Baden-Württemberg et al. 1999, S. 32 ff.).

Die Gemeinde führt die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nicht eigenständig durch, sondern hat deren Vorbereitung und Durchführung an die LEG Baden-Württemberg als Treuhänderin und Entwicklungsträgerin übertragen. Diese sichert die Finanzierung des Projektes, steuert die Erschließungsarbeiten, betreibt den erforderlichen Neubau von Grundschule, Sporthalle und Kinderbetreuungseinrichtungen und stimmt mit der Stadt die Kaufverträge über die baureifen Grundstücke ab (Stadt Freiburg 1999, S. 6).

Entsprechend des Prinzips der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, die Erschließungs- und Infrastrukturmaßnahmen aus dem Planungsgewinn zu refinanzieren (LEG Baden-Württemberg et al. 1999, S. 38), müssen alle Ausgaben – abgesehen von 10 Mio. DM Landesfördermitteln – durch den Grundstücksverkauf finanziert werden (Schnabel, Selle, Yachkaschi 2000, S. 145). Als indexierter und jährlich fortzuschreibender Basispreis für die Wiederveräußerung wurden im Jahr 1992 für Wohnbauland 600 DM, für Gewerbeflächen 300 DM und für Mischgebietsflächen zwischen 450 und 525 DM pro Quadratmeter angenommen (LEG Baden-Württemberg et al. 1999, S. 154).

Mithilfe der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wurden neben dem Ankauf, der Erschließung und der Altlastensanierung ebenso die Einrichtung einer Grundschule und eines Kindergartens sowie die Quartierssozialarbeit finanziert (Sperling 1999, S. 18, 23). Ein großer Anteil der Ausgaben geht in die Finanzierung der sozialen Infrastruktur mit etwa 9,6 Mio. DM für eine zweizügige Grundschule, etwa 8,2 Mio. DM für eine Sporthalle und etwa 10,2 Mio. DM für zwei Kindertageseinrichtungen (LEG Baden-Württemberg et al. 1999, S. 156).

Durch die Anwendung des Instruments der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme konnte in Freiburg-Vauban die Gestaltung eines ökologischen Musterstadtteils finanziell abgesichert werden. Allerdings steht die Stadt unter einem hohen Druck, das Entwicklungskonzept an die Vermarktbarkeit anzupassen, da sie aufgrund der hohen Finanzierungszinsen für den Erwerb der Grundstücke auf einen möglichst schnellen Wiederverkauf angewiesen ist (Schnabel, Selle, Yachkaschi 2000, S. 157 f.).

Der Erfolg des Projektbeispiels „*Freiburg-Vauban*“ resultiert aus einem Instrumentenverbund formeller und informeller Instrumente, u. a. bestehend aus der Satzung über die förmliche Festlegung des Entwicklungsgebiets, dem Bebauungsplan, den privatrechtlichen Regelungen der Grundstückskaufverträge und einer weit über die Anforderung des Baugesetzbuchs hinausgehenden Beteiligung der Bewohner.

2.2 Planungsinstrumente des Natur- und Umweltschutzes

Die im Folgenden dargestellten Planungsinstrumente des Natur- und Umweltschutzes leisten einen entscheidenden Beitrag für eine qualitative Innenentwicklung. Indem sie die Grenzen und Potenziale bestehender und künftiger Siedlungen aus Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege aufzeigen, tragen sie zu einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung bei. Durch eine Erhaltung und Aufwertung des Landschaftsbildes sowie die Sicherung und Erweiterung von Erholungspotenzialen wird die Qualität des Wohn- und Arbeitsumfeldes gestärkt. Die Ableitung von Aussagen zur Verdichtungseignung bestehender Siedlungsstrukturen ermöglicht die Realisierung einer angemessenen baulichen Dichte. Zur Umsetzung der im Rahmen der Planungen des Natur- und Umweltschutzes formulierten Ziele bedarf es allerdings insbesondere für den Innenbereich in der Regel einer Integration in die formelle Bauleitplanung.

Die *rechtliche Grundlage* für Planungsinstrumente des Natur- und Umweltschutzes bilden das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) sowie das Baugesetzbuch (BauGB). Das BNatSchG⁸² ist ein Rahmengesetz des Bundes, welches der Ausfüllung durch die Naturschutzgesetze der Länder bedarf. Als zentrale Umweltplanung ist im Bundesnaturschutzgesetz die Landschaftsplanung verankert, die mit den Maßstabsebenen Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenplan und Landschaftsplan eine Dreistufigkeit aufweist. Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplanung entsprechen dabei den Ebenen der Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung, der Landschaftsplan ist der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung zugeordnet. Der Zweistufigkeit der Bauleitplanung entsprechend, enthalten einige Ländergesetze zusätzlich zu den Landschaftsplänen auf der Ebene der Flächennutzungsplanung auch Aussagen zu Grünordnungsplänen für die Ebene der Bebauungsplanung. Die Zuständigkeit, die Verbindlichkeit und die Art der Integration dieser Planungen in die Bauleitplanung wird in den Ländergesetzen geregelt. Es besteht keine generelle Verpflichtung zur Übernahme dieser Planungen in die formelle Bauleitplanung.⁸³ Neben diesen raumbezogenen Umweltplanungen bieten die §§ 22-29 BNatSchG die Möglichkeit, Schutzgebiete für Natur und Landschaft festzusetzen. Schutzgebietsfestsetzungen im Außenbereich dienen dem weitgehenden Schutz großflächiger naturnaher Flächen und können zur Lenkung der baulichen Entwicklung in den Siedlungsbereich beitragen. Im besiedelten Bereich stellen diese Festsetzungen den Erhalt besonders wertvoller, meist kleinteiliger ökologischer Strukturen sicher, halten diese dauerhaft von einer Bebauung frei und verdeutlichen somit die Grenzen einer qualitativen Innenentwicklung.⁸⁴ Besonders wertvolle Biotope im Siedlungsraum wie z. B. Trockenrasen unterliegen der Regelung über gesetzlich geschützte Biotope nach § 30 BNatSchG und sind somit auch ohne eine Schutzge-

⁸² Die Ausführungen beziehen sich auf den Gesetzesstand nach der Novelle des BNatSchG vom 4. April 2002.

⁸³ Siehe § 16 Abs. 2 BNatSchG.

⁸⁴ Schutzgebietskategorien sind Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet und Naturpark. Für den Schutz kleinteiliger, ökologisch wertvoller Bestandteile im Siedlungsbereich werden in der Planungspraxis vor allem die Kategorien Naturdenkmal oder geschützter Landschaftsbestandteil (§§ 22-29 BNatSchG) genutzt. Im Rahmen der Fallstudie Dresden werden z.B. die Elbwiesen – als Außenbereich im Innenbereich – mit Hilfe der Festsetzung als Landschaftsschutzgebiet vor einer baulichen Inanspruchnahme geschützt. Zur baurechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben im Außen- und Innenbereich siehe B.2.1.1.1.

bietausweisung vor Beeinträchtigungen zu schützen.⁸⁵ Über die Instrumente aus dem Bundesnaturschutzgesetz hinaus besteht auf der Grundlage des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung. Eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für die Bauleitplanung ergibt sich nach dem UVPG sowie entsprechend der Richtlinie 2001/42/EG, wenn sie zu erheblichen Umweltauswirkungen führt (Artikel 1 der Richtlinie 2001/42/EG) bzw. die in Anlage 1 des UVPG genannten Schwellenwerte in der Planung überschritten werden. Über diese Prüfpflichten hinaus enthält das Baugesetzbuch insbesondere in §1a BauGB weitere Aussagen zur Integration von Belangen aus der Umweltplanung, z. B. zur Berücksichtigung der Eingriffsregelung.

Der **Landschaftsplan** ist der fachplanerische Beitrag und das zentrale Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf der strategischen Planungsebene in den Kommunen. Ein hochwertiger Landschaftsplan, der den Zustand von Natur und Landschaft erfasst und bewertet, ist eine wesentliche Voraussetzung für eine Berücksichtigung naturschutzfachlicher und freiraumplanerischer Belange in der Bauleitplanung. Aufgrund der in der Regel flächendeckenden Betrachtung der Kommunen im Landschaftsplan ist dieser unter anderem für die Ermittlung und Bewertung kumulativer Umwelteinwirkungen geeignet, die von der Summe bestehender und geplanter Nutzungen ausgehen. Damit stellt er auch eine Grundlage für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne der „Strategischen Umweltprüfung“ gemäß Richtlinie 2001/42/EG dar. Auf der Grundlage des Landschaftsplans können – durch eine Auswahl künftiger Siedlungserweiterungen, Standorte für Windkraftanlagen etc. unter der Prämisse der Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit von Natur und Landschaft und der Integration landschaftsplanerischer Ziel- und Maßnahmenvorschläge in den Flächennutzungsplan – die Wahrung und Verbesserung der Umweltqualität sowie der Aufenthalts- und Lebensqualität erreicht werden. Schwerpunktaufgaben des Landschaftsplans sind in diesem Zusammenhang der Schutz und die Entwicklung der Naturgüter sowie eine landschaftsbezogene Erholungsvorsorge. Auf der Basis der durch den Landschaftsplan bereitgestellten Informationen kann im Rahmen der Abwägung diejenige Alternative zur Entwicklung der Siedlungsstruktur gewählt werden, die die wenigsten ökologischen Konflikte hervorruft.

Der **Grünordnungsplan** dient als landschaftspflegerischer Fachplan des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf der Ebene des Bebauungsplans dazu, die naturschutzfachlichen Vorstellungen der Gemeinde auf bestimmten Flächen im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung umzusetzen. Er ist ein Plan der Projektebene, in dem in der Regel flurstücksgenau Maßnahmen zur Sicherung und zur Entwicklung von Natur und Landschaft und zur Ortsbildgestaltung dargestellt werden. Hierzu werden neben Kompensationsmaßnahmen, die zum Ausgleich der absehbaren Beeinträchtigungen im Rahmen der Eingriffsregelung dienen, auch weiterführende Entwicklungs- und Gestaltungsvorschläge erarbeitet. So geht der Gestaltungs- und Entwicklungsauftrag der Grünordnungsplanung über den Erhalt des Status Quo von Natur und Landschaft im Rahmen der Eingriffsregelung hinaus. Zur Steigerung der Erholungseignung können daher auch Festsetzungen von Freiräumen sowie zur Aufwertung des Orts- und Landschaftsbilds getroffen werden. Analog der kommunalen Landschaftsplanung bedürfen auch die Aussagen des Grünordnungsplans der Integration in die Bauleitplanung.

⁸⁵ Diese Regelung wird in den Ländergesetzen hinsichtlich der Aufnahme weiterer Biotoptypen und der Anpassung an regionale Gegebenheiten zum Teil noch konkretisiert z. B. Sachsen § 26 Sächs-NatSchG.

Die **Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Bauleitplanung** ermöglicht eine Prüfung der ökologischen Verträglichkeit von baulichen Vorhaben, die neben standortbezogenen Auswirkungen auch ökologische Belastungen des bestehenden Nutzungsgefüges in die Betrachtung einbezieht. Die zu betrachtenden Schutzgüter gehen dabei insbesondere mit den Prüfinhalten zu Mensch, Kultur- und Sachgütern über die Naturgüter des Naturschutzrechts hinaus. Auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung ermöglicht eine UVP die Berücksichtigung kumulativer Umweltwirkungen der städtebaulichen Entwicklung. Infolge der EG-Richtlinie 2001/42/EG wird in Zukunft eine UVP-Pflicht auf der Ebene des Flächennutzungsplans bestehen (vgl. hierzu BMVBW 2002). Entsprechend der Novelle des UVPG ergibt sich derzeit eine UVP-Pflicht für Bebauungspläne zur Realisierung von UVP-pflichtigen Vorhaben. Vorhaben im Siedlungsbereich unterliegen dabei im Vergleich zu Vorhaben im Außenbereich einer reduzierten UVP-Pflichtigkeit (siehe hierzu Nr. 18.8, Anlage 1 UVPG).

Die Bestimmungen zur **Eingriffsregelung nach BauGB** haben zum Ziel, unnötige Belastungen von Natur und Landschaft zu vermeiden sowie nicht vermeidbare Beeinträchtigungen auszugleichen. Die Verpflichtung zur Durchführung der Eingriffsregelung wirkt sich tendenziell positiv auf die Verwirklichung einer qualitativen Innenentwicklung aus. Das Vermeidungsgebot lenkt die Siedlungsentwicklung vorrangig in den Bestand, da Vorhaben dort häufig mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und folglich mit einem geringerm Ausgleichserfordernis einhergehen. Die Möglichkeiten der räumlichen und zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich erlauben es den Kommunen, Flächenpools und Ökokonten zu konzipieren. Somit können Vorhaben realisiert werden, welche bisher durch das Erfordernis eines eingriffsnahen Ausgleichs nicht oder nur bedingt möglich waren, beispielsweise die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen im weiter entfernten Außenbereich innerhalb von Ballungsräumen. Weiterhin lassen sich auf diesem Wege – durch den Landschaftsplan qualifizierte – gemeindliche Konzepte des Natur- und Freiraumschutzes umsetzen und damit die Umweltqualität im Gemeindegebiet steigern. Hierzu ist es erforderlich, bereits auf der strategischen Planungsebene – d. h. im Landschaftsplan und Flächennutzungsplan – Aussagen zur Verortung von Eingriff und Ausgleich zu treffen. Dieses Erfordernis ergibt sich auch aus § 1a BauGB, der den Ausgleich am anderen Ort mit einer naturschutzfachlichen und städtebaulichen Zulässigkeit verknüpft (§ 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB). Dennoch kann die räumliche Entkoppelung die Gefahr bergen, durch Nachverdichtung ökologische Grenzen der Innenentwicklung zu überschreiten und somit eine Verschlechterung der Umweltqualität im Siedlungsraum zu veranlassen.

Der methodische Ansatz der **Freiraumversorgungsanalyse** liefert im Zusammenspiel mit Baulandpotenzialmodellen⁸⁶ wichtige fachliche Grundlagen für die städtebauliche Entwicklungsplanung. Die Ergebnisse von Freiraumversorgungsanalysen bieten Handhabe für die Typisierung des Siedlungsgebietes nach Versorgungsgraden und eine darauf basierende Formulierung planerischer Strategien und Maßnahmen. Die ökologisch-soziale Verträglichkeit der Innenentwicklung kann sowohl auf gesamtstädtisch-strategischer, als auch auf Ebene von Einzelprojekten beurteilt werden.

⁸⁶ Zu Baulandpotenzialmodellen siehe Kapitel B.2.1.3

2.2.1 Instrumente der Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung – auf der örtlichen Ebene bestehend aus dem Landschaftsplan auf der Ebene des Flächennutzungsplans und in zahlreichen Bundesländern dem Grünordnungsplan⁸⁷ auf der Ebene des Bebauungsplans – bildet das zentrale Planungsinstrument des Naturschutzes im Rahmen der räumlichen Planung (§§ 13-17 BNatSchG). Sie dient der Umsetzung der Grundsätze und Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege.⁸⁸

Die zentrale Aufgabe der Landschaftsplanung ist es, die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum darzustellen und zu begründen (§ 13 Abs. 1 S. 1 BNatSchG).

Mit der Landschaftsplanung verfügen die kommunalen politischen Entscheidungsträger über ein Instrument, um naturschutzfachliche und räumlich-gestalterische Belange in der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Die Landschaftsplanung stellt eine zentrale Grundlage für den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur und Landschaft dar. Die Landschaftsplanung bietet Ansatzmöglichkeiten hinsichtlich der Realisierung einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung, hinsichtlich der Qualitätsverbesserung des Wohn- und Arbeitsumfelds und der Schaffung einer angemessenen baulichen Dichte, indem sie den Natur- und Landschaftsschutz sowie die Erholungsvorsorge im Außen- und Siedlungsbereich thematisiert und Aussagen zur Umweltverträglichkeit der Siedlungsentwicklung trifft.

2.2.1.1 Landschaftsplan

Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind auf Grundlage des Landschaftsprogramms oder der Landschaftsrahmenpläne in Landschaftsplänen *flächendeckend* darzustellen (§ 16 Abs.1 BNatSchG).⁸⁹ Landschaftspläne sind demnach auch für den besiedelten Bereich aufzustellen und erlangen so Bedeutung für die Innenentwicklung von Kommunen.⁹⁰

Für das Gemeindegebiet stellt der Landschaftsplan den vorhandenen Zustand von Natur und Landschaft, seine Bewertung nach den in § 1 BNatSchG festgelegten Zielen, den angestrebten Zustand von Natur und Landschaft und die dazu erforderlichen

⁸⁷ Nähere Ausführungen zu den gesetzlichen Regelungen der Bundesländer siehe im Kapitel B.2.2.1.2 zum Instrument des Grünordnungsplans.

⁸⁸ Nach § 1 BNatSchG sind die *Ziele* des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die Natur und Landschaft aufgrund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage für den Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und soweit erforderlich wiederherzustellen, dass (1) die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes, (2) die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzbarkeit der Naturgüter, (3) die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume sowie (4) die Vielfalt, Eigenart und Schönheit und der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind. Neben diesen Zielen sind im Rahmen einer qualitativen Innenentwicklung insbesondere die *Grundsätze* des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen (z. B. Grundsatz zum Schutz und Erhalt des Bodens, § 2 Abs. 1 S. 3 BNatSchG; Grundsatz der Erhaltung und Entwicklung ökologischer Kleinstrukturen auch im besiedelten Bereich, § 2 Abs. 1 S. 10 BNatSchG; Grundsatz der Erhaltung unbebauter Bereiche, Entsiegelung § 2 Abs. 1 S. 11 BNatSchG).

⁸⁹ Nach § 16 Abs. 3 BNatSchG kann in den Ländern Berlin, Hamburg und Bremen die Aufstellung von Landschaftsplänen entfallen, wenn die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Landschaftsprogramm oder in Landschaftsrahmenplänen dargestellt werden.

⁹⁰ In Nordrhein-Westfalen ist die Aufstellung von Landschaftsplänen bislang nur für den bauplanungsrechtlichen Außenbereich vorgesehen (§ 16 Abs. 1 Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen).

Maßnahmen dar. Auf diese Weise können die Aufgaben und Grundsätze der Bauleitplanung konkretisiert werden: Die Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt sowie der Schutz und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen (§ 1 Abs. 5 BauGB).

Integration der Maßnahmen und Ziele des Landschaftsplans in den Flächennutzungsplan

Die Verbindlichkeit der Landschaftspläne für die Bauleitplanung regeln die Länder (§ 16 Abs. 2 S. 1 BNatSchG).⁹¹ Die Darstellungen des Landschaftsplans entfalten, außer z. B. in Nordrhein-Westfalen,⁹² für sich selbst keine Bindungswirkung nach außen (Schekahn, Grundler 2002, S. 33). Das überwiegend bestehende Modell der unverbindlichen Landschaftsplanung entfaltet dabei auf zweierlei Weise Wirksamkeit: Zum Einen erfolgt eine Berücksichtigung des Landschaftsplans in der Bauleitplanung ohne formale Integration seiner Ziele und Maßnahmen. Hieraus ergibt sich beispielsweise eine umweltverträglichere Auswahl neuer Siedlungserweiterungen und eine Qualifizierung der gemeindlichen Abwägung. Zum Zweiten erhalten die landschaftsplanerischen Ziele und Maßnahmen infolge einer Integration in die Bauleitplanung Verbindlichkeit und sind somit von der Gemeinde und sonstigen Fachverwaltungen zu berücksichtigen. Eine qualitativ hochwertige Landschaftsplanung bildet somit eine wesentliche Grundlage für eine ressourcenschonende und umweltgerechte Bauleitplanung (Reinke 2002, S. 333) und trägt auch zu einer Ökologisierung von Fachverwaltungen bei.

Die Kenntnis des Zustands von Natur und Landschaft im gesamten Gemeindegebiet ermöglicht eine stärkere Berücksichtigung der ökologischen Grenzen der Innenentwicklung auf der Ebene der Flächennutzungsplanung. Dabei sind vor allem die im Folgenden genannten Aspekte von Bedeutung:

Grundlage für die Freizeit- und Erholungsvorsorge: Im Rahmen der Erarbeitung eines eigenständigen Ziel- und Handlungsprogramms des Landschaftsplans ist die freiraumbezogene Erholungsnutzung sowie die Freiraumnutzung ein originärer Bestandteil. Demnach sind im Entwicklungsteil des Landschaftsplanes Anforderungen an Flächen mit besonderen Freizeit- und Erholungsfunktionen zu benennen (Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 160 ff.).⁹³

Informations- und Abwägungsgrundlage für die Bauleitplanung: Da die Gemeinde entsprechend § 2 BNatSchG die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung berücksichtigen muss, sind die im Landschaftsplan enthaltenen Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen wichtige abwägungserhebliche Belange. Dabei leistet vor allem eine parallele oder eine vorlaufende Bearbeitung zur Bauleitplanung einen Beitrag zur Qualifizierung der Flächennutzungs- und

⁹¹ Entsprechende Regelungen finden sich z. B. in § 9 Abs. 1 NatSchG Baden-Württemberg, Art. 3 Abs. 2 und 4 BayNatSchG, § 3 Abs. 3 NatSchG Bln, § 7 Abs. 2 BbgNatSchG.

⁹² In Nordrhein-Westfalen wird der Landschaftsplan von den Kreisen und kreisfreien Städten als Satzung erlassen und ist nach außen rechtsverbindlich (§ 16 Abs. 2 LG).

⁹³ Zur Sicherung der Erholungsvorsorge im Landschaftsplan siehe die folgenden Ausführungen zum Landschaftsplan Leipzig.

Bebauungsplanung (BMU 1997, S. 18).⁹⁴ Zur verbesserten Integration in den Flächennutzungsplan bestehen die folgenden Anforderungen:

- *Berücksichtigung der Wertigkeiten von Natur und Landschaft:* Da die Wertigkeiten von Natur und Landschaft eine wesentliche Abwägungsgrundlage darstellen, sollten diese im Flächennutzungsplan dargestellt werden. Diese Darstellung sollte über die Schutzgebiete (§§ 22-29 BNatSchG) und die besonders geschützten Biotop (§ 30 BNatSchG) hinausgehen und Aussagen zu allen Naturgütern sowie dem Landschaftsbild umfassen (Reinke 2002, S. 283).
- *Integration der landschaftsplanerischen Aussagen in das formal beschlossene Planwerk:* Die Aussagen, die im Flächennutzungsplan für Naturschutz und Landschaftspflege von Bedeutung sind, sollten als Darstellung in das eigentliche Planwerk, das alleine Rechtsverbindlichkeit erreicht, aufgenommen werden.⁹⁵
- *Umweltentlastende Darstellungskategorien:* Der Katalog der Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan in § 5 Abs. 2 BauGB ist nicht abschließend, so dass weitere umweltentlastende Darstellungskategorien aufgenommen werden können, wenn sie sich im Rahmen der Bauleitplanung konkretisieren lassen (Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 242). So kann eine weitere Differenzierung der Darstellungsmöglichkeiten vorgenommen werden, z. B. der Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft in „extensiv genutzte Grünländer“ oder „Gehölzanpflanzungen“ (Reinke 2002, S. 286).

Lenkung der Siedlungsentwicklung auf die am wenigsten konfliktbehafteten Flächen: Auf der Grundlage der Bestandsaufnahme und der Bewertung des gegenwärtigen Zustandes von Natur und Landschaft lassen sich diejenigen Flächen im Siedlungs- und Außenbereich identifizieren, deren bauliche Inanspruchnahme mit den wenigsten Konflikten verbunden sind (Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 172 ff.). Weiterhin sollte der Landschaftsplan Aussagen enthalten, welche geeigneten Maßnahmen zur Steigerung der Umweltverträglichkeit geplanter Siedlungserweiterungen in den Flächennutzungsplan übernommen werden können (Reinke 2002, S. 107 ff.). Die Darstellungen des Landschaftsplanes sind hierzu an den Darstellungsmöglichkeiten der Bauleitplanung zu orientieren, da die Umsetzung der Landschaftsplanung im wesentlichen durch ihre Integration in die Bauleitplanung erfolgt (Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 180; Reinke 2002, S. 107 ff.).⁹⁶

Berücksichtigung kumulativer Effekte der Verminderung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes: Da nicht nur einzelne Vorhaben, sondern eine Summe verschiedener Maßnahmen zu einer Verminderung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes führen, bedarf es einer koordinierenden Landschaftsplanung, die die Summe bestehender und geplanter Nutzungen hinsichtlich existierender und voraussichtlicher Wirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen untersucht. Erforderlich ist, dass die Land-

⁹⁴ Aussagen des Landschaftsplanes werden vor allem bei einer Parallelaufstellung in den Flächennutzungsplan integriert. Die geringste Integration findet – so eine Untersuchung der Qualität der sächsischen Landschaftsplanung – statt, wenn rechtsgültige Flächennutzungspläne auf der Grundlage eines Landschaftsplans überarbeitet werden (Reinke 2002, S. 319).

⁹⁵ Gemäß § 4 Abs. 3 SächsNatschG ist eine im Flächennutzungsplan vom Landschaftsplan abweichende Darstellung im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan zu begründen. Mit der Neuregelung des BNatschG vom April 2002 ist bei Planungen und Verwaltungsverfahren eine Nichtberücksichtigung von den Inhalten der Landschaftsplanung generell begründungspflichtig (§ 14 Abs. 2 BNatSchG).

⁹⁶ Gemäß § 14 Abs. 1 BNatSchG ist auf die Verwertbarkeit der Darstellung für die Bauleitpläne Rücksicht zu nehmen.

schaftsplanung den Blick über die Effekte des Einzelvorhabens hinaus auf die kumulativen Umweltwirkungen lenkt, die sowohl bei einer weiteren Siedlungsentwicklung im Außenbereich als auch bei baulichen Vorhaben der Innenentwicklung zu berücksichtigen sind (BMU 1997, S. 10, S. 16).

Grundlage für die Durchführung der Eingriffsregelung: Der Landschaftsplan liefert Grundlagen und Maßstäbe für die Beurteilung von Planungen und Maßnahmen und bildet damit auch eine fachliche Voraussetzung für die Durchführung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung.⁹⁷ Der Landschaftsplan ermöglicht es zum Einen, Konflikte mit den Belangen von Natur und Landschaft in der Bauleitplanung frühzeitig zu vermeiden, indem bei der Darstellung neuer Bauflächen im Flächennutzungsplan die Sicherung der Leistungsfähigkeit von Naturhaushalt und Landschaft beachtet wird (Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 243; Hinzen, Bunzel 2000, S. 36; BMU 1997, S. 10). Zum Anderen können die im Flächennutzungsplan dargestellten Kompensationsmaßnahmen aus dem naturschutzfachlichen Konzept des Landschaftsplans abgeleitet werden. Basierend auf den Aussagen des Landschaftsplans können damit Siedlungserweiterungen in der Bauleitplanung so geplant werden, dass erstens die Vermeidung von Beeinträchtigungen durch eine Wahl von geeigneten Siedlungsstandorten entsprechend der Kriterien einer qualitativen Innenentwicklung ermöglicht wird und zweitens ein Ausgleich nicht vermeidbarer Beeinträchtigungen durch die Bauleitplanung gewährleistet wird (Reinke 2002, S. 110 ff.).⁹⁸

Beispiel „Landschaftsplan Leipzig - Bedeutung für die Freiraum- und Erholungsvorsorge“

Die Stadt Leipzig verfolgt im Rahmen des Landschaftsplans⁹⁹ das schon im Regionalplan Westsachsen festgelegte Ziel der Innenentwicklung. Insbesondere gilt: „In der Stadtregion Leipzig ist (...) einer weiteren Zersiedlung des Freiraumes entgegenzuwirken. Dazu sind (...) die regionalen Grünzüge wirksam vor einer Bebauung im Sinne von Besiedlung zu schützen“ (Stadt Leipzig 2001e, S. 7).

Die landschaftsplanerischen Aussagen für die Stadtentwicklung von Leipzig sind im *Integrierten Entwicklungskonzept*¹⁰⁰ konzentriert. Dazu gehören die Entwicklungsaussagen zu den Schutzgütern¹⁰¹ ebenso wie die Umwelterheblichkeitsbeurteilung und die Ausweisung von Räumen für Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsre-

⁹⁷ Bei der Festsetzung von Art und Umfang der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne sowie Landschaftspläne zu berücksichtigen (§ 19 Abs. 2 S. 4 BNatSchG).

⁹⁸ Zur einer weitergehenden Auseinandersetzung mit dem Instrument der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung siehe Kapitel B.2.2.3.

⁹⁹ Der Landschaftsplan der Stadt Leipzig wurde 1999 beschlossen. Der Flächennutzungsplan der Stadt wurde aufgrund der starken Bau- und Siedlungstätigkeit schon vor dem Landschaftsplan aufgestellt (1994).

¹⁰⁰ In der sächsischen Landschaftsplanung haben sich schutzgutbezogene Konzepte für Boden, Wasser usw. etabliert. Diese werden abschließend zu Integrierten Entwicklungskonzepten verknüpft.

¹⁰¹ Die Analyse und Bewertung sowie die Aufstellung von Zielvorstellungen erfolgte zunächst schutzgutbezogen (Schutzgüter: Boden, Wasserhaushalt, Klima, Arten und Lebensräume, Erholung und Landschaftsbild). In einem nächsten Schritt wurden die Raumansprüche überlagert, um eine gleichrangige Betrachtung der jeweiligen schutzgutbezogenen Zielaussagen zu ermöglichen. Für das integrierte Entwicklungskonzept wurden die Zielaussagen zu den Einzelpotenzialen soweit verdichtet und qualifiziert, dass sie Wechselwirkungen des Naturhaushaltes erfassen.

gelung (Stadt Leipzig 2001e, S. 6). Damit bildet der Landschaftsplan die Grundlage für die zielgerichtete und umfassende ökologische Entwicklung der Stadt und ist auf die Verbesserung der Lebensqualität und der Standortfaktoren gerichtet (Stadt Leipzig 2001e, S. 5).

Vor dem Hintergrund der Fragestellung, inwiefern der Landschaftsplan neben seiner primären Aufgabe zur Sicherung ökologischer Qualitäten auch zur Sicherung der Aufenthalts- und Lebensqualität beitragen kann, wird seine Bedeutung als *Grundlage für die Freizeit- und Erholungsvorsorge* im Folgenden besonders betrachtet. Dabei stellt die Beschreibung von Landschaftsbildtypen eine geeignete Methode dar, um im städtischen Bereich eine Bewertung des Landschaftsbildes und der Erholungseignung verschiedener Räume vorzunehmen und um auf dieser Grundlage Maßnahmen abzuleiten.

Erholungsvorsorge

Ein vorrangiges Ziel der Stadtentwicklung der Stadt Leipzig ist die *Erholungsvorsorge* mit der Aufgabe sowohl im Siedlungs- als auch im Außenbereich ein feinmaschiges und differenziertes Netz aus Angeboten zu schaffen und den bebauten Stadträumen und Grüngeländen zuzuordnen (Stadt Leipzig 2001e, S. 59).

Das Landschaftsbild ist eine Voraussetzung für die Erholung und eines der Schutzgüter nach § 1 SächsNatSchG. Für die Landschaftsbildbewertung im Rahmen des Landschaftsplans Leipzig wurde ein pragmatischer Ansatz gewählt. Nach einer ausführlichen Landschaftsbildanalyse für das gesamte Stadtgebiet wurden zum einen *Einzelmerkmale* und zum anderen anhand typischer, wiederkehrender Vegetations- und Bauformen im Stadtgebiet, *12 Landschaftsbildtypen* unterschieden (siehe Tabelle B. 9).

Neben dieser Bewertung des Landschaftsbildes für die Erholungseignung analysiert der Landschaftsplan Leipzig die Angebote für die Erholung und ermittelt den Handlungsbedarf unter Berücksichtigung der Nachfragesituation unter quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten.

Naherholungsgebiete im Leipziger Umland sind aufgrund der intensiven landwirtschaftlichen und bergbaulichen Nutzung derzeit in nur geringem Maße vorhanden. Die Entwicklung dieser Angebote stellt Forderungen an die Stadtentwicklung (Stadt Leipzig 2001e, S. 67):

- Vermeidung einer weiteren intensiven Außenentwicklung, da diese einen weiteren Verlust an stadtnahem Offenland und ein erhöhtes Verkehrsaufkommen bedeutet,
- Schaffung einer Beziehung zum Südraum der Stadt mit den neu entstehenden Naherholungsmöglichkeiten und
- Erschließung der Naherholungsräume im Umland durch den ÖPNV.

Tabelle B. 9: Landschaftsbildtypen und ihre Bedeutung für die Freiraum- und Erholungsvorsorge im Landschaftsplan Leipzig (Eigene Darstellung nach Stadt Leipzig 2001e, S. 63 f.)

A. Vegetationsbestimmte Räume der Stadt bilden die Grundlage für das Grünflächensystem (Unbebaute Teile der Stadt, offene Landschaft, Grünflächen).
1. Naturnahe Flusslandschaften (Wald-Wiesen-Mosaik) für naturbezogene, ruhige, extensive Erholung; Bildung wichtiger Grünverbindungen, -radialen
2. Naturnahe Bachauenlandschaften sind stärker durch bauliche Nutzung geprägt und haben lineare Verbindungsfunktionen
3. Offenland ist typisch für den Stadtrand und den Übergang in die Agrarlandschaft; Möglichkeit zum Wandern und Radfahren, Erschließung sollte verbessert werden
4. Folgelandschaften ehemals devastierter Freiräume (Tagebaue, Deponien mit reizvollen Geländeformen) erwartet in Zukunft ein großer Nutzungsdruck
5. Parkanlagen, Friedhöfe, Kleingärten, unbebaute Sportflächen, Bäder bilden verschiedene Nutzungsangebote innerhalb des Stadtgebietes
B. Die Stadtlandschaft ist geprägt durch die Art der Bebauung und die Ausstattung mit wohnungsnahen Freiräumen.
6. Innerstädtische Freiräume der offenen und geschlossenen Block- und Blockrandbebauung mit Defiziten in der Versorgung mit öffentlichen und privaten Freiräumen; Trennung zwischen halböffentlichen Höfen und öffentlichen Straßenräumen, Verbesserung der Versorgung durch Nutzung von Baulücken, Brachen und Hinterhofentkernung
7. Gründerzeitliche Villengebiete mit privaten Freiräumen in Form von großen parkartigen Gärten, Nähe zu öffentlichen Parkanlagen oder Wald
8. Siedlungsgebiete der Einfamilien- und Reihenhäuser mit individuellen Freiräumen, aber Mangel an öffentlichen Freiräumen (z.B. Stadtplätze mit Aufenthaltsqualitäten)
9. Freiräume der städtischen Großsiedlungsgebiete mit einem hohen Anteil an Freiflächen, oft ohne Zonierung, Zuordnung und Nutzungsangebote, fehlende raumbildende Vegetation
10. Alte Dorfkerne mit privaten Freiräumen an den Gebäuden und öffentlichen Freiräumen an ehemaligen Angern, Erholungsvorsorge durch Weideflächen, alten Baumbestand und die Lage in Bachauen
11. Gebiete und Komplexe mit Prägung durch bauliche Einrichtungen des Gemeinbedarfes mit meist repräsentativen Freiräumen mit v. a. zeitlich eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten; eine stärkere Nutzbarkeit und Durchlässigkeit sollte ermöglicht werden
12. Industrie- und Gewerbestandorte, großflächige Gleisanlagen, ehemalige militärische Anlagen: große unzugängliche Betriebsflächen mit Barrierewirkung, Ruderalisierung bei Nutzungsaufgabe, Brachen sind wichtige Flächenreserven für die Schaffung von Erholungsflächen und Schaffung von Flächen für die Entwicklung von Lebensräumen

Die *quantitative Versorgung* mit Freiflächen und Erholungsräumen wurde für 5 Freiraumkategorien ermittelt: (1) Parkanlagen, Stadtplätze, Grünverbindungen; (2) Wald; (3) Kleingärten; (4) Sportanlagen; (5) Frei- und Naturbäder. Die Ergebnisse sind im Landschaftsplan in der Karte „*Versorgungsgrad der Ortsteile mit Grünflächen*“ (Ausschnitt siehe Abbildung B. 6) dargestellt.

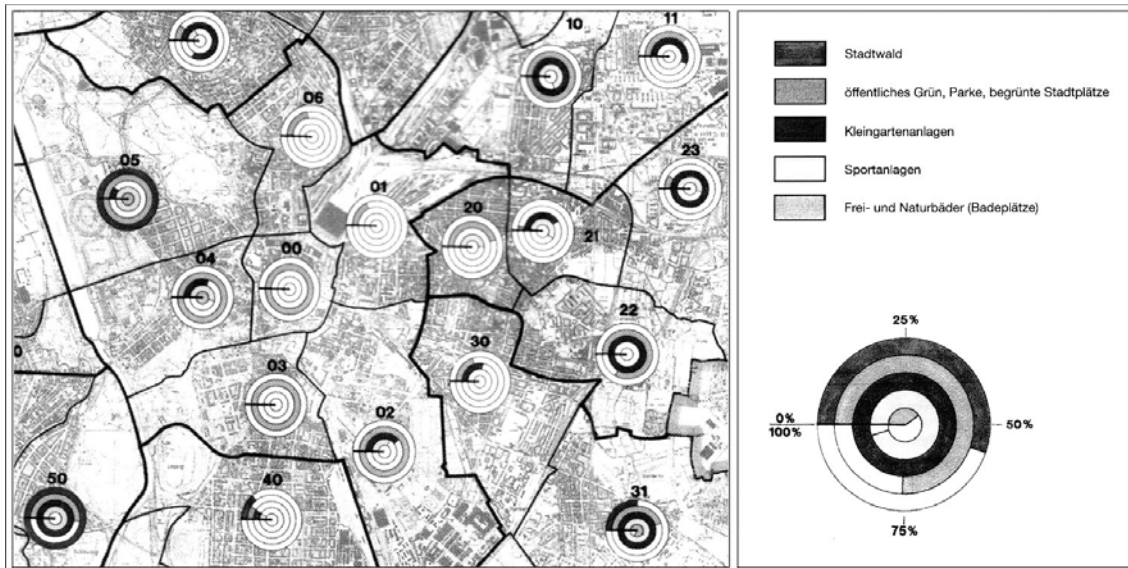


Abbildung B. 6: Landschaftsplan Leipzig: "Versorgungsgrad der Ortsteile mit Grünflächen"
(Ausschnitt, Stadt Leipzig 2001e, S. 43)

Die Bewertung erfolgte anhand der Richtwerte der Ständigen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK).¹⁰² Danach sind Zweidrittel der Leipziger Bevölkerung mit wohnungs- und siedlungsnahen Grünflächen „nicht“ bzw. „stark unterversorgt“ (Stadt Leipzig 2001e, S. 68). Die Versorgung mit Parks, Kleingärten und Sportflächen ist im Bundesvergleich durchschnittlich. Bei der Betrachtung der einzelnen Stadtteile werden allerdings zum Teil sehr hohe Defizite hinsichtlich der Freiraumversorgung deutlich. Der derzeit noch vorhandene Mangel an Erholungsgebieten im Leipziger Umland führt zu einem besonderen Nutzungsdruck auf innerstädtische Erholungsräume und insbesondere auf die Flussauenlandschaften (Stadt Leipzig 2001e, S. 39). Planerische Ziele des Landschaftsplans sind daher (Stadt Leipzig 2001e, S. 68):

- Vermeidung zusätzlichen Flächenentzugs,
- Verbesserung der Grünflächenbilanz durch Umwidmung von Brachen,
- Integration von Erholungsinfrastruktur in landwirtschaftlich geprägte Räume,
- Entkernung und Begrünung im unmittelbaren Wohnumfeld,
- Aufwertung vorhandener Grünanlagen,
- Öffnung von Kleingarten- und Sportanlagen für die gesamte Bevölkerung,
- Verbesserung der Erschließung des Auwaldes und
- Steigerung der Aufenthaltsqualität von Straßen und Plätzen.

Der Landschaftsplan der Stadt Leipzig setzt sich also intensiv mit dem Aspekt der Erholungsvorsorge auseinander. Berücksichtigt werden sowohl qualitative Aspekte der Erholungseignung ausgewählter Siedlungsstrukturtypen als auch die quantitative Ver-

¹⁰² Nähere Angaben dazu im Kapitel B.2.2.4 Freiraumversorgungsanalyse.

sorgung mit Freiräumen. Abgeleitet werden daraufhin Maßnahmen, die geeignet sind, zu einer qualitativen Innenentwicklung beizutragen.¹⁰³

2.2.1.2 Grünordnungsplan

Der Grünordnungsplan (GOP)¹⁰⁴ ist ein Instrument, das auf der Projektebene im Rahmen der Bebauungsplanung zur Gewährleistung ökologischer Qualitäten beiträgt. Darüber hinaus steigert er die Aufenthalts- und Lebensqualität durch die Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes und die Entwicklung von Freiräumen und trägt damit zur Erreichung des Ziels einer qualitativen Innenentwicklung bei.

Im Grünordnungsplan wird der Inhalt des Landschaftsplans für den Geltungsbereich einzelner Bebauungspläne konkretisiert. Er bezweckt die Sicherung und die räumliche, funktionale, gestalterische und ökologische Zuordnung aller Grünflächen und Grünelemente zueinander und zu den baulichen Anlagen im Zusammenhang mit der städtebaulichen Entwicklung. Er liefert für den Planbereich freiraumplanerische und naturschutzfachliche Beiträge zum Bebauungsplan. Als ein dem Bebauungsplan zugeordneter landschaftspflegerischer Fachplan des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist er ein Instrument, um die Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft zu sichern und naturschutzfachliche Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplans umzusetzen (Landesumweltamt Brandenburg 1999, S. 4; Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 162 ff.).

Der Grünordnungsplan hat folgende Aufgaben (Bongartz 1988):

1. Sicherung des Naturhaushaltes als grundlegende Voraussetzung für die langfristige Erhaltung einer angemessenen Qualität der Umwelt,
2. Darstellung von Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung,
3. Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes in Zusammenwirken mit der Bauleitplanung,
4. Sicherstellung der optimalen Benutzbarkeit der öffentlichen und privaten Freiräume und Schaffung neuer Freiräume.

Auch wenn im Bundesrecht die Aufstellung eines Grünordnungsplans zum Bebauungsplan nicht zwingend vorgeschrieben ist, legt die besondere Berücksichtigung um-

¹⁰³ Kritisch anzumerken ist allerdings, dass die Freiraumversorgung rein stadtteilbezogen erfolgt und Kriterien der Erreichbarkeit von Freiräumen keine Berücksichtigung finden. Zur Erreichbarkeitsorientierten Ermittlung der Freiraumversorgung s. B.2.2.4 zur Freiraumversorgungsanalyse.

¹⁰⁴ Die Ländergesetze enthalten unterschiedliche Bestimmungen zum Grünordnungsplan (GOP) und verwenden keine einheitlichen Begriffe. In den Naturschutzgesetzen von Bremen, Hessen, und Nordrhein-Westfalen wird der Begriff des GOP nicht eingeführt. Rheinland-Pfalz (§ 17 LPfIG) und Schleswig-Holstein (§ 6 LPflegG und Erlass vom 06.06.1974) unterscheiden zwischen Landschaftsplänen und (Teil-)Landschaftsplänen, die jeweils den beiden Stufen der Bauleitplanung zugeordnet sind. In Berlin wird der GOP als Landschaftsplan für den besiedelten Bereich definiert (§ 8 Abs. 1 S. 3 NatSchGBln). In Hamburg (§ 6 Abs. 2 HmbNatSchG) gilt der Begriff des GOP für die Bereiche in denen Landschaftspläne für Bebauungspläne aufgestellt werden (BfNL 1993). In allen anderen Bundesländern wird der Begriff des Grünordnungsplanes als Beitrag der Landschaftsplanung auf der Ebene des Bebauungsplans eingeführt.

weltschützender Belange in der Bauleitplanung (§§ 1, 1a BauGB) die Aufstellung eines Grünordnungsplans nahe.¹⁰⁵

Nach den Regelungen in den Gesetzen der Bundesländer unterscheidet man zwischen 3 Modellen (Auhagen, Ermer, Mohrmann 2002, S. 104 ff.):

- GOP als eigenständiger Plan zu einem B-Plan und Erlangung von Rechtsverbindlichkeit durch Integration in den B-Plan¹⁰⁶
- GOP als unselbständiger grünordnerischer bzw. landespflegerischer Beitrag zum B-Plan¹⁰⁷
- GOP als eigenständiger Plan mit eigener Rechtskraft¹⁰⁸

Der Grünordnungsplan setzt die Nutzung von Flächen und Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung von Natur und Landschaft fest. Neben dem Boden, dem Grund- und Oberflächenwasser, dem Klima und der Lufthygiene sowie der Pflanzen- und Tierwelt, umfasst dies auch die Aufwertung des Landschafts- und Ortsbilds sowie die Erholungsvorsorge (Landesumweltamt Brandenburg 1999, S. 4). Damit stellt der Grünordnungsplan eine Grundlage dafür dar, die Regelungsmöglichkeiten des § 9 BauGB im Hinblick auf die Belange des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes auszu-schöpfen.

Folgende Festsetzungen des Bebauungsplans können auf der Grundlage eines Grünordnungsplans getroffen werden (Bunzel, Hinzen 2000, S. 144):

- Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen (einschließlich Dach- und Fassadenbegrünung) bzw. deren Erhaltung (§ 9 Abs. 1 Nr. 15, 20, 25 sowie § 9 Abs. 4 BauGB),
- Erhaltung, Schaffung und Entwicklung von öffentlichen und privaten Grünflächen und sonstigen flächenhaften Biotopen (§ 9 Abs. 1 Nr. 15, 20 sowie § 9 Abs. 4 BauGB),
- Renaturierung von (Fließ-)gewässern (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 sowie § 9 Abs. 4 BauGB) und
- Festsetzung von Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB).

Da die Eingriffsregelung auch bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen anzuwenden ist (§ 21 Abs. 1 BNatSchG), kann der Grünordnungsplan als Fachplan des Naturschutzes neben seinen gestalterischen Aufgaben die

¹⁰⁵ Nach § 1a Abs. 2 Nr. 1 BauGB sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB Landschaftspläne zu berücksichtigen. Da im BNatSchG der Begriff des Grünordnungsplans nicht eingeführt wird, vertreten Auhagen, Ermer, Mohrmann (2002) die Ansicht, dass hier mit den „Darstellungen von Landschaftsplänen“ (§ 1a Abs. 2 Nr. 1 BauGB) auch die Darstellungen von Grünordnungsplänen zu verstehen sind, da der Terminus Grünordnungsplan unter dem Begriff „Landschaftsplan“ im BNatSchG subsummiert ist (Auhagen, Ermer, Mohrmann 2002, S. 68, 73).

¹⁰⁶ Regelungen hierzu enthalten: § 9 NatSchG Baden-Württemberg, § 7 Abs. 2 NatSchG Brandenburg, § 6 Abs. 2 NatSchG Hamburg, § 13 NatSchG Mecklenburg-Vorpommern, § 6 NatSchG Niedersachsen, § 6 NatSchG Schleswig-Holstein, § 7 Abs. 2 NatSchG Sachsen, § 7 NatSchG Sachsen-Anhalt, § 5 Abs. 4 NatSchG Thüringen.

¹⁰⁷ Regelungen hierzu enthalten: § 3 Abs. 2 NatSchG Bayern, § 9 NatSchG Saarland.

¹⁰⁸ Regelungen hierzu enthalten: § 3 Abs. 5 NatSchG Bayern (Aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege kann ein eigenständiger GOP mit der Rechtswirkung eines B-Planes festgesetzt werden, auch wenn Bauleitpläne nicht erforderlich sind.), § 8 NatSchG Berlin, § 7 Abs. 2 NatSchG Brandenburg (Für Sachverhalte bei denen Freiraumnutzungen dominieren besteht die Pflicht zur Aufstellung von Grünordnungsplänen auch wenn kein Bauleitplan erforderlich ist. Der GOP erlangt dann an Stelle des B-Plans als Satzung Rechtsverbindlichkeit).

Rolle des landschaftspflegerischen Begleitplans im Rahmen der Eingriffsregelung für die verbindliche Bauleitplanung übernehmen (Köppel et al. 1998, S. 335; Jedicke, 1994, S. 47).¹⁰⁹ Auf der Grundlage eines Grünordnungsplans können in einem Bebauungsplan - neben der Ausweisung von Bauflächen und der damit verbundenen Vorbereitung von Eingriffen im Sinne der §§ 18, 21 BNatSchG - Flächen zur Kompensation dieser Eingriffe vorgeschlagen werden (Köppel et al. 1998, S. 334).¹¹⁰

2.2.2 UVP in der Bauleitplanung

Bis 2001 war die kommunale Bauleitplanung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) von der Umweltverträglichkeitsprüfung weitgehend freigestellt. Eine UVP-Pflicht bestand lediglich für planfeststellungersetzende Bebauungspläne sowie für projektbezogene Bebauungspläne im Sinne des § 2 Abs. 3 UVPG (Schink 1998, S. 286). Bei letzteren handelt es sich um Pläne, welche die bauplanungsrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen für ein UVP-pflichtiges Vorhaben im Sinne der §§ 29 und 30 BauGB begründen (ausführlich hierzu Battis 1995; Schink 1998). UVP-pflichtig waren damit vor allem industrielle und infrastrukturelle Großvorhaben. Die sogenannten Angebotsplanungen, mit denen zwar die baurechtlichen Zulassungsvoraussetzungen für die Errichtung baulicher Anlagen geschaffen werden, die zu realisierenden Vorhaben jedoch in der Regel noch nicht im Einzelnen bekannt sind, unterlagen hingegen keiner UVP-Pflicht.¹¹¹

Die weitgehende Abwesenheit einer förmlichen UVP-Pflicht innerhalb der Bauleitplanung wurde von rechtswissenschaftlicher Seite aber nur vereinzelt problematisiert, da die Sach- und Verfahrensregelungen des Baugesetzbuches für die Aufstellung eines Bauleitplanes nach vorherrschender Meinung eine den materiellen Vorgaben des UVPG vergleichbare Umweltprüfung ohnehin erfordern. Dies ergebe sich aus den Beteiligungspflichten der Gemeinden wie aus den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Zusammenstellung des Abwägungsmaterials (Krautzberger 1992, S. 2; Stich 1989; Steinebach, Machunze, Lilier 1992, S. 5).

Diese Argumentationslinie hat bis heute Bestand – dennoch sah sich die Bundesrepublik durch die sogenannte UVP-Änderungsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft (97/11/EG) in der Pflicht, den Anwendungsbereich der (förmlichen) UVP erheblich auszuweiten (siehe unten). Hinzu kommt die absehbare Einführung einer planbezogenen Umweltprüfung – ebenfalls ausgelöst durch eine EU-Richtlinie (2001/42/EG) – die auch die vorbereitende Bauleitplanung einer UVP unterwerfen wird. Die Umsetzung dieser Richtlinie in deutsches Recht ist noch nicht erfolgt, es liegt jedoch ein erster Vorschlag einer Expertenkommission (BMVBW 2002) für eine diesbezügliche Novelle des Baugesetzbuches vor (vgl. B.2.2.2.1).

¹⁰⁹ Auhagen, Ermer, Mohrmann weisen darauf hin, dass die Eingriffsregelung ein weiterhin eigenständig zu bearbeitender Sachverhalt bleibt, der neben dem GOP zu bewältigen ist (Auhagen, Ermer, Mohrmann 2002, S. 108 f.).

¹¹⁰ Zur Bedeutung der Eingriffsregelung für eine qualitative Innenentwicklung siehe auch B.2.2.3.

¹¹¹ Die von einer konkreten Vorhabenrealisierung losgelöste Darstellung eines Industriegebietes in einem Flächennutzungsplan und die anschließende Entwicklung eines abgeleiteten Bebauungsplans erforderten somit auch dann keine UVP nach den Vorschriften des UVPG, wenn später ein UVP-pflichtiges Vorhaben in dem betreffenden Gebiet angesiedelt werden kann (Schink 1998, S. 287).

2.2.2.1 UVP-Pflicht für Flächennutzungspläne?

Die Europäische Kommission bemüht sich seit Anfang der 90er Jahre um die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Politiken, Pläne und Programme (ausführlich hierzu Jacoby 2000, S. 130 ff.). Ihrer Ankündigung im fünften Umweltaktionsprogramm (1993), wonach eine „*Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung in den Makroplanungsprozess*“ erfolgen solle (Europäische Kommission 1993, S. 104), ließ die Kommission Ende 1996 einen ersten amtlichen „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ folgen (Europäische Kommission 1997). Dieser in der Folgezeit mehrfach überarbeitete Vorschlag fand im Sommer 2001 die Zustimmung des Europäischen Parlamentes und des Rates der Europäischen Union (Richtlinie 2001/42/EG). Die Bundesrepublik hat nun drei Jahre Zeit für eine Umsetzung der Richtlinie in das deutsche Planungs- und Umweltrecht.

Mit der Richtlinie dehnt die Kommission das bislang projektbezogene UVP-System auf die Ebene von Plänen und Programmen aus. Gemäß Artikel 3 SUP-RL sind alle diejenigen Pläne und Programme einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) zu unterziehen, die voraussichtlich Auswirkungen auf die Umwelt haben und die einen Rahmen für künftige Genehmigungen der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte setzen. Die Flächennutzungsplanung wird mit Sicherheit vom Anwendungsbereich der Umweltprüfung erfasst. Stadtentwicklungs- und Rahmenpläne, die keinen formellen Charakter haben, werden auch unter der Richtlinie 2001/42/EG keiner UVP-Pflicht unterliegen. Die Kommunen sollten aber prüfen, ob nicht bereits auf dieser Ebene – also im Vorfeld der förmlichen Flächennutzungs- und Bebauungsplanung – Elemente einer Umweltprüfung in den Erarbeitungsablauf informeller Planwerke einfließen können. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass auf der Ebene der Stadtentwicklungsplanung Handlungsoptionen entwickelt werden, die sich in ihrer konkreten Ausformung im Rahmen der Flächennutzungsplanung als erheblich umweltbeeinträchtigend herausstellen.

In ihrem Bericht zur Novellierung des Baugesetzbuchs zur rechtlichen Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG schlägt die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beauftragte unabhängige Expertenkommission eine grundsätzliche Umweltprüfungspflichtigkeit aller Bauleitplanverfahren vor (BMVBW 2002, Rdnr. 056). Weiterhin soll in dieser Umweltprüfung eine Zusammenführung der Prüfpflichten aus UVP und SUP erfolgen, als auch die Eingriffsregelung ein Bestandteil dieser Prüfung sein (BMVBW 2002, Rdnr. 072). Damit spricht sich die Kommission für eine umfangreiche und in ihrem materiellen Gehalt anspruchsvolle Umweltprüfung von Bauleitplänen aus, sieht jedoch zugleich die Chance zu einer Verfahrensvereinfachung, indem die verschiedenen naturschutz- bzw. umweltrechtlichen Instrumente miteinander verknüpft werden. Die Landschaftsplanung soll dabei als Basis für diese Umweltprüfung fungieren (BMVBW 2002, Rdnr. 076) und als qualifizierte sowie zeitnahe Planung im Vorlauf zur Bauleitplanung durchgeführt werden.

Kern der Strategischen Umweltprüfung ist die Erstellung eines Umweltberichts, in dem „die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet“ werden (Art. 5 SUP-RL).

Der Pflichtinhalt des Umweltberichts ist in einem Anhang zu Art. 5 vorgegeben; erforderlich sind danach u. a.:

- Eine Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Plans oder Programms,
- Angaben zum Umweltzustand und dessen voraussichtlicher Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder Programms,
- Angaben zu den „Umweltmerkmalen der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden“,
- Informationen über die für den Plan oder das Programm relevanten Umweltprobleme,
- Informationen zu den auf internationaler, gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene festgelegten Umweltschutzziele sowie Angaben zu der Art, wie diese Ziele bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt wurden,
- Angaben zu den voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen,
- Angaben zu den geplanten Maßnahmen zur Verhinderung, Verringerung sowie zum Ausgleich der erheblichen negativen Umweltauswirkungen bei Durchführung des Plans oder Programms und
- eine Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen und eine Beschreibung, wie die Umweltprüfung vorgenommen wurde.

Mit welchen Methoden die Umweltprüfung von Flächennutzungsplänen zukünftig zu erfolgen hat, ist noch weitgehend unklar. Das betrifft auch die geforderte Umweltprüfung von „vernünftigen Alternativen“. Einigkeit scheint aber dahingehend zu existieren, dass die planbezogene Umweltprüfung keine „summierte Projekt-UVP“ im Sinne einer Auflistung aller möglichen Umweltfolgen der Einzelvorhaben eines Planes sein kann. Gegenstand der Umweltprüfung ist der Plan insgesamt. Neben seinen projektbezogenen Planaussagen sind damit auch konzeptionelle Planinhalte (Leitbildformulierungen, Strategieentwürfe, räumliche Konzeptionen u. ä.) auf ihre Umweltwirkungen zu prüfen (Lell, Sangenstedt 2001, S. 125; Scholles 2001, S. 127). Nur durch eine „Gesamtwürdigung und -bewertung aller umweltrelevanten Darstellungen“ sei eine Ermittlung der kumulativen Umwelteffekte möglich (Lell, Sangenstedt 2001, S. 125).

Für eine qualitative Innenentwicklung stellt sich damit auf der Ebene der Flächennutzungsplanung nicht nur die Aufgabe, die im Siedlungsbereich (und im Außenbereich) vorgesehenen Maßnahmen wie Nachverdichtungs- oder Revitalisierungsvorhaben im Hinblick auf ihre Umweltwirkungen projektbezogen zu prüfen. Aufgabe ist es auch, die planerisch verfolgte Gesamtkonzeption der Innenentwicklungsstrategie zu bewerten. Empfehlenswert wäre es, in einer Frühphase der Flächennutzungsplanerarbeitung alternative Entwicklungsszenarien zu erstellen, die auf einer fundierten Erfassung des verfügbaren Innenentwicklungspotenzials basieren. Unterschiedliche Eingriffsniveaus in den baulichen Bestand – in der denkbaren Spannweite von „reiner“ Innenentwicklung und „reiner“ Außenentwicklung – können auf diese Weise in ihrer Umweltwirksamkeit vergleichend gegenüber gestellt werden. Allerdings sei hier ausdrücklich erwähnt, dass bislang weder in der wissenschaftlichen Literatur noch in der Planungspraxis diesbezügliche Erfahrungen bestehen. Ein „strategisches“ Verständnis der planbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung wird auf längere Sicht ein Experimentierfeld bleiben.

2.2.2.2 UVP in der Bebauungsplanung

Mit der im Sommer 2001 abgeschlossenen Novellierung des UVPG wurde die förmliche UVP-Pflicht von Bebauungsplänen erheblich erweitert. Nach neuem Recht sind nun auch ganzjährig betriebene Campingplätze, Freizeitparks, Parkplätze, Industriezonen für Industrieanlagen und Städtebauprojekte für sonstige bauliche Anlagen einer UVP zu unterziehen, wenn bestimmte Größen- und Leistungswerte erreicht werden und für diese Projekte ein Bebauungsplan aufgestellt werden soll (Anlage 1 zum UVPG). Da es sich beim Begriff „*Städtebauprojekte für sonstige bauliche Anlagen*“ um einen Auffangtatbestand für solche Vorhaben handelt, die keiner der in der Anlage explizit angesprochenen Projekttypen zuzuordnen sind, sind gewissermaßen alle Arten von Bebauungsplänen für bauliche Anlagen potenziell UVP-pflichtig (Bunzel 2002, S. 126 f.). Dies gilt auch für sogenannte Angebotspläne, die bislang keiner Umweltprüfung zu unterziehen waren.

Das neue UVPG regelt die Frage, ob ein städtebauliches Vorhaben konkret UVP-pflichtig ist, über Größen- und Leistungswerte, die als obere und untere Schwellenwerte in der Anlage 1 zum UVPG ausgewiesen sind (§§ 3 – 3f UVPG). Prinzipiell sind drei Arten von bauplanungsrechtlichen Vorhaben zu unterscheiden (ausführlich hierzu Bunge 2001; Günnewig 2001, Bunzel 2002, S. 127 ff.):

- Vorhaben im Außenbereich, die aufgrund ihrer Größe zwingend einer UVP zu unterziehen sind (Überschreiten des oberen Schwellenwertes),
- Vorhaben im Außenbereich, die einer „*allgemeinen Vorprüfung*“ zu unterziehen sind (Überschreiten des unteren Schwellenwertes und Unterschreiten des oberen Schwellenwertes); diese dient der Feststellung, ob das Vorhaben „*erhebliche*“ Umweltauswirkungen nach sich ziehen kann, die eine UVP angezeigt erscheinen lassen¹¹² und
- Vorhaben, die keiner UVP zu unterziehen sind, weil sie den unteren Schwellenwert unterschreiten.

Vorhaben, die nach § 34 oder § 30 BauGB zu beurteilen sind, genießen einen gewissen Sonderstatus. Städtebauliche Vorhaben im Siedlungsbereich sind auch bei Überschreitung der oberen Schwellenwerte zunächst nur einer allgemeinen Vorprüfung zu unterziehen (Nr. 18.8, Anlage 1 UVPG; siehe hierzu auch Bunzel 2002, S. 128; Günnewig 2001, S. 179). Wird dabei festgestellt, dass erhebliche Umweltauswirkungen möglich sind, besteht aber auch hier die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung.

Durch das neue UVP-Recht werden Maßnahmen der Innenentwicklung dennoch häufiger einer UVP (bzw. einer allgemeinen Vorprüfung) zu unterziehen sein, als nach früherem Recht. Das betrifft alle größeren Planungen im Siedlungsbereich, die mit einem Bebauungsplan umgesetzt werden sollen. Großflächige Revitalisierungsplanungen von Brachflächen oder größere Nachverdichtungsmaßnahmen, die nicht ohne Überplanung des städtebaulichen Bestandes möglich sind, werden zukünftig regelmäßig der Pflicht zur Vorprüfung unterliegen. Lediglich sehr kleine Vorhaben sind davon ausgenommen. Beispielsweise wird bei Gewerbe- und Wohnbauvorhaben („*sonstige Städtebauprojekte*“) bereits ab einer Größe von zwei Hektar eine allgemeine Vorprüfung gefordert.

¹¹² Das UVPG enthält dazu eine Anlage 2, die Kriterien für diese Prüfung enthält. Zu unterscheiden sind Kriterien, die sich auf die Merkmale der Vorhaben, den Standort der Vorhaben sowie die Merkmale der möglichen Auswirkungen beziehen.

Der Schwellenwert (auch „*Prüfwert*“ genannt) von zwei Hektar bezieht sich jedoch nicht auf die Gesamtfläche des überplanten Gebietes, sondern auf die überbaubare Grundfläche. Die Planung eines Wohngebietes auf einer Brache mit einer durchschnittlichen GRZ von 0,5 wäre demnach erst ab einer Gesamtfläche des Plangebietes von vier Hektar einer Vorprüfung zu unterziehen. Nicht UVP-pflichtig sind Baulückenschließungen, deren Zulässigkeit im Baugenehmigungsverfahren geklärt wird.

Wie bereits nach altem Recht vollzieht sich die Umweltprüfung eingebettet in das Aufstellungsverfahren eines Bebauungsplans. Entsprechend ist für die UVP kein eigenständiges Verfahren vorgesehen, sondern sie wird im so genannten Huckepackverfahren als unselbständiger Teil des Bauleitplanverfahrens durchgeführt.

2.2.2.3 *Freiwillige kommunale UVP*

Infolge der lange fehlenden gesetzlichen Verankerung der UVP für die Bauleitplanung haben viele Kommunen „*kommunale UVP-Modelle*“ auf freiwilliger Grundlage entwickelt (Jacoby, Votsmeier 1999, S. 2; Schink 1994, S. 42). Mitte der 90er Jahre waren etwa 220 Städte und Gemeinden bekannt, die über ein kommunales UVP-Modell verfügten (Jacoby, Votsmeier 1999, S. 11). Bislang konzentrieren sich die UVP-Aktivitäten der Kommunen weitgehend auf die Ebene der Bebauungsplanung. Die Flächennutzungsplanung und die (informelle) städtebauliche Rahmenplanung sind vom Anwendungsbereich der UVP nahezu unberührt (Jacoby 2000, S. 305; Ohligschläger et al. 1998, S. 60 f.; Sittel-Czypionka 1992, S. 738). Wird doch eine UVP im Rahmen der Flächennutzungsplanung durchgeführt, so ist diese zumeist als Summe von Umweltprüfungen einzelner Darstellungen des Flächennutzungsplanes angelegt. Eine vorab festgelegte Menge an Alternativstandorten für Siedlungserweiterungen wird dabei mit einem einheitlichen Kriterienset und der Zielsetzung eines „*Herausfilterns*“ umweltverträglicher Standorte untersucht (Hübler et al. 1995, S. 137). Maßnahmen der Innenentwicklung wie Nutzungsverdichtungen innerhalb des baulichen Bestandes sind demgegenüber nach Einschätzung der Verfasser dieser Studie bislang kein regelmäßiger Gegenstand der kommunalen UVP.

Die potenzielle Leistungsfähigkeit der Umweltverträglichkeitsprüfung wird durch den Mangel an einer „*echten*“ Flächennutzungsplan-UVP, die neben standortbezogenen Einzelbetrachtungen auch das bestehende Nutzungsgefüge auf ökologische Belastungen untersucht (Steinebach, Machunze, Lilier 1992, S. 23 f.), erheblich eingeschränkt. Die Bebauungsplanung ist oftmals bereits in einem Maße verfestigt, dass eine kritische Auseinandersetzung mit einem geplanten Vorhaben nicht mehr möglich erscheint. Auch sind kumulative Wirkungen der städtebaulichen Entwicklung einer Gemeinde auf Ebene der Bebauungsplanung oder einer Parallelprüfung von Einzeldarstellungen des Flächennutzungsplanes nicht oder nur sehr eingeschränkt thematisierbar (Jacoby 1992, S. 22; Sittel-Czypionka 1992, S. 738). Zu Letzterem bestehen nicht zuletzt aus diesem Grund wenig kommunale Erfahrungen (Hübler et al. 1995, S. 256).

Die kommunale UVP basiert meist auf einer zweistufigen Vorgehensweise; auf einer ersten Stufe wird eine Grobeinschätzung der Planung vorgenommen, der – bei erkannter Umwelterheblichkeit – auf einer zweiten Ebene eine intensivere Prüfung nachfolgt (Hübler et al. 1995, S. 2). Bei den Methoden dominieren bislang einfache Ansätze wie Checklisten und Prüffragenkataloge (Steinebach, Machunze, Lilier 1992, S. 18). Anspruchsvollere Ansätze wie die ökologische Risikoanalyse oder Tragfähigkeitsanalysen (carrying capacity analysis) sind noch wenig verbreitet. Als problematisch erweist sich auch das weitgehende Fehlen von Bewertungsmaßstäben, mit denen

eine transparente Beurteilung der Umweltwirkungen einer Planung vorgenommen werden kann. Erst wenige Städte verfügen über Umweltqualitätszielkonzepte, die als konsistenter, transparenter Bewertungsrahmen für die UVP einsetzbar sind.

Beispiel **„UVP in der Flächennutzungsplanung Erlangen“**

Die Planungs- und Umweltverwaltung der Stadt Erlangen kann bereits auf eine lange Erfahrung mit der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen verweisen. Bereits Ende der 80er Jahre wurden in einem Arbeitspapier Grundzüge einer Flächennutzungsplan-UVP entwickelt (Hübler et al. 1995, S. 18). Als deren Ziele wurden dabei formuliert:

- Aufzeigen der von der Planung ausgehenden Konflikte mit dem ökologisch bewerteten Raum anhand aussagefähiger Kriterien,
- Bilanzierung des „summativen Effektes der geplanten Neuausweisungen“,
- Darstellung der flächenhaften Restriktionen durch ökologische Potenziale und
- Darstellung von ökologischen Vorranggebieten sowie von erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen.

Die UVP war dabei aber von vornherein auf eine standortbezogene Umweltprüfung der Änderungen des Flächennutzungsplans orientiert. Untersuchungsgegenstand waren die potenziellen gewerblichen Bauflächen und Wohnbauflächen, die über die Ausweisungen des bis dahin gültigen Flächennutzungsplans hinausgingen bzw. die im alten Flächennutzungsplan dargestellten, aber nicht in Anspruch genommenen Flächen (Hübler et al. 1995, S. 29). Ein systematischer Vergleich unterschiedlicher siedlungsräumlicher Strategien (z. B. „*Innenentwicklung versus Außenentwicklung*“) war nicht Gegenstand der Untersuchung. Auch das vom Stadtrat beschlossene Mengengerüst für den Baulandbedarf war nicht Gegenstand der Umweltprüfung.

Gewählt wurde ein zweistufiges Verfahren: In einer ersten Stufe wurden basierend auf einer landschaftsökologischen und städtebaulichen *Bewertung „alternative Wohnstandorte“* identifiziert. Ergebnis dieses Schrittes ist eine Liste potenzieller Standorte, deren individuelle Umwelterheblichkeit bereits einer Ersteinschätzung unterzogen wurde. Zu jedem Standort wurden „*Steckbriefe*“ mit einem sachlich weitgespannten Kriterienraster angefertigt; berücksichtigt wurden neben umweltrelevanten Merkmalen, Kriterien wie die Stadtbildverträglichkeit, die Verknüpfung von Wohnen und Arbeiten, die Erreichbarkeit von Naherholungs- und Versorgungseinrichtungen und der Investitionsbedarf für technische Infrastruktur. Verwendet wurde ein einfaches, 3 bis 5stufiges Bewertungsschema. Die Gesamteinschätzung erfolgt mit einer einfachen Aufaddierung der Einzelbewertungen und einer verbalen Einschätzung der Nutzungseignung (gut geeignet, eingeschränkt geeignet, ungeeignet) (Hübler et al. 1995, S. 40 f.).

In einer zweiten Stufe erfolgte eine intensivere Umweltprüfung aller betrachteten Standorte nach Kriterien des Immissionsschutzes und der Landschaftsökologie. Ergebnis ist ein „*UVP-Dokument*“, in welchem eine Übersicht aller Gewerbe-, Wohnbau-, Sonder-, Verkehrs- und Grünflächen sowie „*Bewertungs-Steckbriefe*“ zu den einzelnen Standorten mit Einschätzungen der Verträglichkeit (Ablehnung, bedingte Zustimmung, Zustimmung) enthalten sind.

2.2.3 Eingriffsregelung nach dem Baugesetzbuch

Eingriffe sind nach § 18 Abs. 1 BNatSchG Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen (Vermeidungsgebot § 19 Abs. 1 BNatSchG) sowie unvermeidbare Beeinträchtigungen innerhalb einer bestimmten Frist vorrangig auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen) (§ 19 Abs. 2 BNatSchG). Damit hat die Vermeidung von Eingriffen eindeutigen Vorrang gegenüber einem Ausgleich. Ein Eingriff ist dann vermeidbar, „wenn kein Bedarf für das mit dem Eingriff verfolgte Ziel besteht, der Eingriff das verfolgte Ziel nicht erreichen kann oder aber das mit dem Eingriff verfolgte Ziel auch auf andere, naturschonendere Weise erreicht werden kann.“ (Franz 2000, S. 355)

Zu Eingriffen gehören eingeschränkt auch bauliche Maßnahmen, wie sie im Rahmen der Innenentwicklung durchgeführt werden. Für solche Eingriffe in Natur und Landschaft, die aufgrund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen oder Ergänzungssatzungen zu erwarten sind, ist über Vermeidung, Ausgleich und Ersatz nach den Vorschriften des BauGB zu entscheiden (§ 21 Abs. 1 BNatSchG).

Im Hinblick auf eine qualitative Innenentwicklung ergeben sich im Rahmen der Eingriffsregelung folgende Aspekte:

- Durch einen teilweisen Verzicht auf die Erforderlichkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei Vorhaben der Innenentwicklung wird eine bauliche Verdichtung z. T. begünstigt.
- Durch die Möglichkeit der räumlichen und zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich können auch solche Vorhaben im besiedelten Bereich realisiert werden, bei denen keine ausreichenden Ausgleichsflächen im Vorhabengebiet vorhanden sind, und die bisher aus einem Mangel an Ausgleichsflächen nicht realisiert werden konnten. Diese Entkopplung birgt aber auch die Gefahr, durch Nachverdichtung die Grenzen der Belastbarkeit von Natur und Landschaft im Innenbereich zu überschreiten.
- Mit Hilfe der Ansätze von Flächenpool und Ökokonto können freiraumbezogene Kompensationsmaßnahmen auf der Grundlage eines gesamtgemeindlichen Konzepts realisiert werden.

Erforderlichkeit des Ausgleichs von Maßnahmen der Innenentwicklung

Während die Pflicht zur Vermeidung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft bei jeder baulichen Maßnahme besteht, ist die Verpflichtung zum Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen im Siedlungsbereich eingeschränkt, so dass durch die Vorschriften zur Eingriffsregelung Vorhaben im besiedelten Bereich zum Teil begünstigt werden:

- *Einschränkung der Eingriffsregelung für Vorhaben im besiedelten Bereich:* Auf Vorhaben im beplanten Bereich (§ 30 BauGB) findet die Eingriffsregelung nur insoweit Anwendung, wie Kompensationsmaßnahmen in bereits bestehenden Plänen festgesetzt sind. Auf Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) findet die Eingriffsregelung keine Anwendung (§ 21 Abs. 2 BNatSchG; siehe auch Köppel et al. 1998, S. 330).

- *Verpflichtung zur Anwendung der Eingriffsregelung bei der Überplanung des besiedelten Bereichs:* Kommt es zur Aufstellung eines Bebauungsplanes im bisher unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB oder zu einer Überplanung von Gebieten mit bestehenden Bebauungsplänen nach § 30 BauGB, besteht die Verpflichtung zur Anwendung der Eingriffsregelung (§ 21 Abs.1 BNatSchG i. V. m. § 1a Abs. 2 Nr. 2 BauGB).
- *Privilegierung von Altbaurechten:* Ein *Ausgleich* ist nicht erforderlich, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren (§ 1a Abs. 3 S. 4 BauGB). Demnach sind bei Maßnahmen der Nachverdichtung und des Flächenrecycling nur solche Maßnahmen ausgleichspflichtig, die nach dem bisherigen Planungsrecht noch nicht zulässig waren. Mit der Privilegierung bestehender Baurechte wird die bauliche Nutzung im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) erleichtert. Damit wird dem grundsätzlichen Anliegen des Gesetzes Rechnung getragen, die weitere bauliche Inanspruchnahme des Außenbereiches zu begrenzen (Uechtritz 2001, S. 376; s. hierzu auch Reese 2000, S. 294). Das Vermeidungsgebot gilt allerdings uneingeschränkt auch für den besiedelten Bereich (Kukk 2001, S. 181; s. hierzu auch Reese 2000, S. 296).

Nutzbarkeit der Eingriffsregelung für eine qualitative Innenentwicklung

Das Vermeidungsgebot der Eingriffsregelung lenkt die Bauleitplanung – ebenso wie die Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 1 BauGB)¹¹³ – tendenziell in Richtung auf die gegenüber einer Freiflächeninanspruchnahme vorrangige Innenentwicklung. Die Entwicklung des bereits besiedelten Bereiches genießt aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Abwägungsvorbehaltes zwar keinen absoluten Vorrang, sie ist jedoch dann zu bevorzugen, „wenn das Vorhaben im Siedlungsraum mit geringeren Beeinträchtigungen für Natur und Landschaft durchführbar ist“ (Franz 2000, S. 362).¹¹⁴ Dementsprechend sind der Status quo und die vorhabenbedingten Auswirkungen auf Natur und Landschaft am geplanten Standort sowie an möglichen Alternativstandorten vergleichend zu ermitteln (Franz 2000, S. 362).

Mit der Notwendigkeit zum Vergleich der Eingriffsintensität und der Ausgleichbarkeit verschiedener Planungsalternativen wird der Flächennutzungsplan zur zentralen Ebene, um die Ziele und Grundsätze von Naturschutz und Landschaftspflege zu verwirklichen. Insbesondere auf dieser Ebene „können Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch die Wahl der umweltverträglichsten Standorte für die künftige städtebauliche Entwicklung vermieden werden“ (Köppel et al. 1998, S. 333).¹¹⁵

Seit der Novelle durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 besteht eine hohe Flexibilität hinsichtlich des Ausgleichs nicht vermeidbarer Beeinträchtigungen. Dies stärkt zum einen die Notwendigkeit, unvermeidbare Beeinträchtigungen auszugleichen, da die Möglichkeit des „*Wegwägens*“ den Gemeinden auch durch die Vielfalt gleichrangiger Kompensationsmöglichkeiten, aus denen sie auswählen können, deutlich erschwert wurde (Schink 2001, S. 165; Köppel et al. 1998, S. 347). Zum anderen wirkt

¹¹³ Zur Bodenschutzklausel siehe auch B. 2.1.1.2.

¹¹⁴ Schink 2001 spricht in diesem Zusammenhang davon, dass das Vermeidungsgebot tendenziell geeignet ist, „eine Entscheidung zugunsten einer vorrangigen Innenentwicklung und Nachverdichtung zu beeinflussen“ (Schink 2001, S. 164).

¹¹⁵ Siehe hierzu auch das Kapitel B.2.2.1.1 zum Landschaftsplan.

sich vor allem die räumliche (und zeitliche) Flexibilisierung von Eingriff und Ausgleich¹¹⁶ positiv auf die Möglichkeiten zur Innenentwicklung aus.

So können Maßnahmen der Nachverdichtung und des Flächenrecycling – mit dem Ziel vorhandene Infrastrukturen möglichst effizient zu nutzen und an innerstädtischen Standorten eine flächensparende Bauweise umzusetzen – auch dann durchgeführt werden, wenn am Ort des Eingriffs keine Flächen für Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung stehen (Schink 2001, S. 165). Weiterhin können v. a. mit Hilfe von Flächenpool und Ökokonto, die im Folgenden detaillierter dargestellt werden, gemeindliche und übergemeindliche Konzepte des Natur- und Landschaftsschutzes umgesetzt werden, da diese die koordinierte Ausweisung von Ausgleichsmaßnahmen auf der Grundlage einer qualifizierten Landschaftsplanung ermöglichen. Somit kann die Verpflichtung zur Durchführung der Eingriffsregelung dazu beitragen, die Freiraumqualitäten in einer Gemeinde zu verbessern.

- *Flächenpool*: Gemeinden können den Ausgleich der zu erwartenden Beeinträchtigungen in Natur und Landschaft auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs durchführen, sofern dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist (§ 1a Abs. 3 S. 2 BauGB). Diese räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich ermöglicht der Gemeinde, auf der Grundlage gesamtäumlicher städtebaulicher (z. B. Flächennutzungsplan) und landschaftsplanerischer (z. B. Landschaftsplan) Konzepte, systematisch Flächenpools zu entwickeln. Diese Flächenpools enthalten eine Auswahl von Flächen, auf denen im Falle eines Vorhabens Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt werden können. Sinn eines Flächenpools ist also die Bevorratung von Flächen zum Ausgleich und die räumliche Bündelung von Ausgleichsmaßnahmen an aus städtebaulicher und landschaftsplanerischer Sicht sinnvollen Standorten. Die Vorteile von Flächenpoolkonzepten bestehen in der Möglichkeit, den Ausgleich entsprechend eines fachlich begründeten Gesamtkonzeptes durchzuführen, der Reduzierung der Kosten durch geringere Preise für den Ankauf der Flächen und in der Beschleunigung und Entlastung von Bebauungsplanverfahren. Der Flächenpool bietet die Möglichkeit, Gesamtlösungen für das Gemeinde- oder Verbandsgebiet zu entwickeln und zu realisieren (Schäfer 2000a, S. 61).
- *Öko-Konto*: Die Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich kann zeitlich vorgezogen werden (§ 135a BauGB). Maßnahmen zum Ausgleich werden dabei im Vorgriff auf den Eingriff umgesetzt und dann durch vertragliche Regelungen und durch Kostenerstattungsbeträge nach und nach refinanziert. Dies setzt allerdings voraus, dass die Öko-Konto-Flächen konkreten Eingriffen zugeordnet sind (Schäfer 2000, S. 64). Vorteile des Öko-Kontos bestehen in der Möglichkeit zur Kostensenkung durch den frühzeitigen Erwerb von Ausgleichsflächen unabhängig von der Durchführung eines Vorhabens sowie in der Möglichkeit, die natürliche Sukzession für die Haben-Seite des Öko-Kontos arbeiten zu lassen. Dadurch wird der Zeitverzug zwischen der Aufwertung und der tatsächlichen Wahrnehmung der Lebensraumfunktion verringert. Auch wenn das Öko-Konto zu verringerten Gesamtaufwendungen führt, kann die Notwendigkeit zur Vorfinanzierung des Grunderwerbs und der Durchführung der Maßnahmen bis zur Schaffung des Baurechts bei den zugeordneten Eingriffen die Umsetzung einer Öko-Konto-Lösung verhindern (Hinzen, Bunzel 2000, S. 127, Schäfer 2000a, S. 64). Nachteile ergeben sich weiterhin aus der möglichen Rechtfertigung von Eingriffen aus dem Vorhandensein bereits durchgeführter Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und der funktionalen Entkoppelung zwischen Eingriffstatbe-

¹¹⁶ Die räumliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich ergibt sich aus § 1a Abs. 3 S. 2 BauGB, § 5 Abs. 2 a und § 9 Abs. 1 BauGB. Die zeitliche Entkoppelung ergibt sich aus § 135a Abs. 2 S. 2 BauGB.

stand und Ausgleichsmaßnahme.¹¹⁷ Da die Bevorratung von Flächen zum Ausgleich im Rahmen eines Flächenpools die Grundlage für die Konzeption eines Öko-Kontos darstellt, sollten beide Maßnahmen miteinander kombiniert werden (Schäfer 2000a, S. 64).

Die räumliche und zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich birgt allerdings auch Gefahren einer zu starken Verdichtung im Rahmen der Innenentwicklung und einer damit einhergehenden Freiraumknappheit. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob eine zumindest teilweise Kompensation des Eingriffs vor Ort einer räumlichen Entkoppelung vorzuziehen ist, um damit Freiraumqualitäten im besiedelten Bereich zu sichern.¹¹⁸

Beispiel *„Öko-Konto Verbandsgemeinde Göllheim“*

Das Öko-Konto für die Verbandsgemeinde Göllheim¹¹⁹ wurde zur frühzeitigen Sicherung notwendiger Ausgleichsflächen und zur Verfahrensvereinfachung in der verbindlichen Bauleitplanung entwickelt. Zudem soll es die im BauGB gebotene Vereinbarkeit der Ausgleichsmaßnahmen am anderen Ort mit den Zielen des Naturschutzes (§ 1a BauGB) sicherstellen.

Für die Entwicklung der Gemeinde besonders wirksam ist die durch das Flächenkataster und das Flächenmanagement bewirkte Baulandmobilisierung im Rahmen von Ankäufen und Flächentausch, die sich v.a. auf den Innenbereich mit ihren Baulücken, Brachen etc. konzentriert. Somit können zum einen Bauvorhaben verstärkt in den besiedelten Bereich gelenkt und zum anderen auch Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Siedlungsbereich realisiert werden.

Bereits 1991 begann die Verbandsgemeinde mit dem Aufbau eines Flächenpools nach dem Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz. Darauf aufbauend wurde im Rahmen der Fortschreibung des Flächennutzungsplans durch eine ergänzende Studie ein Konzept für ein Öko-Konto entwickelt. Die parallel im Landschaftsplan erarbeitete schutzgutbezogene Bestandserfassung und -bewertung bildet die Grundlage für die Benennung von Räumen mit besonderer Entwicklungsfähigkeit und Entwicklungspriorität. Die Entwicklungsbereiche sind z. T. im Landschaftsplan schon als Ausgleichsflächen nach dem Landespflegegesetz gekennzeichnet (<http://www.goellheim.de/agenda/oekokont.htm> am 22.03.02).

Die zu erwartenden Eingriffe und mögliche Öko-Konto-Flächen wurden für jede Gemeinde einzeln betrachtet. Hierbei bildet die Festlegung von Entwicklungszielen und spezifischen Leitbildern für die jeweiligen Ortsgemeinden die Grundlage für eine zielgerichtete und koordinierte Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen (Schäfer 2000b, S. 47, 49).

¹¹⁷ Trotz der Möglichkeit eines vorgezogenen Ausgleichs, sind Eingriffstatbestände weiterhin im Sinne der §§ 18, 19, 20 BNatSchG zu bewerten und kritisch zu beurteilen. Der Ausgleich muss auch weiterhin mit den Eingriffsfolgen begründbar sein und einen funktionalen Zusammenhang aufweisen (Breuer 2001, S. 114 f.).

¹¹⁸ Eine Entscheidungsgrundlage können zum Beispiel Freiarumversorgungsanalysen bieten (siehe Abschnitt B.2.2.4).

¹¹⁹ Die Verbandsgemeinde Göllheim liegt zwischen Mainz, Mannheim und Kaiserslautern und besteht aus 15 Ortsgemeinden mit insgesamt 12.000 Einwohnern auf einer Fläche von ca. 8000 ha (<http://www.goellheim.de/agenda/landsch.htm> am 22.03.02).

Die Öko-Konto-Flächen sind als Flächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB im Flächennutzungsplan¹²⁰ dargestellt und den Eingriffsflächen nach räumlich-funktionalen Kriterien zugeordnet. In den aus dem Landschaftsplan abgeleiteten „Schwerpunkträumen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft“ werden getrennt für alle Gemarkungen Öko-Konto-Zonen abgegrenzt (<http://www.goellheim.de/agenda/oekokont.htm> am 22.03.02). In der Verbandsgemeinde Göllheim wurden hierbei vor allem die Ortsränder, die Hangkanten der Weinbauflächen und die Gewässerrandstreifen berücksichtigt (Schäfer 2000b, S. 48).

Die Bewertung des Eingriffs und der Ausgleichsflächen wurde unter fachlichen (Erschließung, Versorgung) und politischen (Eigentum, Bürgerwunsch) Gesichtspunkten vorgenommen. Dabei wird ein quantitativer Ansatz verfolgt, der von einem Ausgleichsbedarf aufgrund der zulässigen Bodenversiegelung in Abhängigkeit zur Grundflächenzahl ausgeht. Weiterhin werden Empfindlichkeit, Beeinträchtigungsrisiko und Zielprioritäten berücksichtigt (Schäfer 2000b, S. 48). Die zum Ausgleich eines Eingriffs erforderliche Flächengröße errechnet sich aus dem ökologischen Wert vor der Maßnahme und dem zum Zeitpunkt der Ausbuchtung. Die Einschätzung der Umwelterheblichkeit der Eingriffe wird mit Hilfe eines Formblattes durchgeführt. Das Ein- und Ausbuchtungsverfahren erfolgt durch ein beim Landkreis geführtes Flächenkataster (Schäfer 2000b, S. 48).

Die Ortsgemeinden sind Eigentümer aller erforderlichen Grundstücke bevor ein Bebauungsplan beschlossen wird. Die zur Realisierung des Öko-Kontos notwendigen Flächentausche und -ankäufe ließen sich auf der Grundlage eines gemeindlichen Flächenmanagements zum Teil auf freiwilliger Basis aber auch im Rahmen größerer Bodenordnungsverfahren realisieren. Neben den Grunderwerbs-, Vermessungs- und Planungskosten und dem Erschließungsaufwand gehen auch die Kosten für landschaftspflegerische Kompensationsmaßnahmen in die Kalkulation des Baulandpreises ein. Die Beschaffung von Öko-Konto-Flächen ist somit verursacherorientiert und geht nicht zu Lasten der Gemeindehaushalte (<http://www.goellheim.de/agenda/oekokont.htm> am 22.03.02).

Die Maßnahmen werden im Rahmen privatwirtschaftlicher Verträge durchgeführt, die Pflege wird durch Naturschutzverbände, Bachpatenschaften oder Vereinbarungen mit örtlichen Landwirten gesichert.

Die Planung im Rahmen des Ökokontos der Gemeinde Göllheim ist beispielhaft für die Durchführung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung:

- Das Zusammenwirken von Landschaftsplan und Flächennutzungsplan bildet eine fachlich fundierte und rechtlich abgesicherte Basis zur Realisierung des Öko-Kontos. Der Landschaftsplan als Beitrag zur Bauleitplanung und naturschutzfachliches Instrument bildet eine wichtige Grundlage für die Durchführung der Eingriffsregelung.
- Die abgestimmte und zielgerichtete Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen – insbesondere größerer zusammenhängender Vorhaben – fördert die Ausnutzung von Synergieeffekten von Maßnahmen im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege und verringert durch die vorlaufende Realisierung von Maßnahmen den Zeitverzug zwischen Eingriff und Kompensation.

¹²⁰ Nach der Fertigstellung des Landschaftsplans erfolgte 1995 der Beschluss zu einer vollständigen Integration in den Flächennutzungsplan (<http://www.goellheim.de/agenda/landsch.htm> am 22.03.02).

Durch ein vorrausschauendes und abgestimmtes Flächenmanagement im Rahmen der Führung des Öko-Kontos wird die Mobilisierung von Bauland im Siedlungsraum bei gleichzeitigem Schutz der Natur- und Freiraumfunktionen des Außenbereichs gefördert.

2.2.4 Freiraumversorgungsanalyse

Die Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit wohnstand-ortnahen Freiräumen zählt zu den klassischen Anliegen der Stadt- und Landschaftsplanung. Analysen der Freiraumversorgung von Großstädten und die Ableitung von Richtwerten haben lange Tradition in der Städtebaudiskussion (so bereits bei Arminius 1874 oder Wagner 1915). Die heutigen Einsatzgebiete quantitativer Freiraumuntersuchungen liegen im planungspraktischen Bereich (z. B. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1996; Nohl, Zekom 1995; Hanisch 1995; Stadt Münster 2000) und im Kontext der Stadtforschung (z. B. Gälzer 1987; Singer 1995; Einig, Gössel, Siedentop 1997; Gössel, Siedentop 2000). Freiraumversorgungsanalysen dienen der Feststellung

- in welchen Bereichen der Stadt die Bevölkerung mit unterschiedlichen Freiräumen (Grünanlagen, Sportflächen, Spielflächen) versorgt, unterversorgt oder nicht versorgt ist und
- welche Freiräume hinsichtlich ihrer natürlichen und infrastrukturellen Ausstattung den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen oder nicht entsprechen (Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 152).

Aus den dabei gewonnenen Ergebnissen sind zum einen konkrete Hinweise für freiraumplanerische Maßnahmen abzuleiten, zum anderen kann die Einschätzung der ökologischen und sozialen Vertretbarkeit von Innenentwicklungsmaßnahmen (wie Nachverdichtungen) differenzierter eingeschätzt werden (Hanisch 1995, S. 16). Freiraumversorgungsanalysen können insofern auch als ein Bestandteil der Baulandpotenzialanalyse angesehen werden (siehe Kapitel B.2.1.3).

Ob ein Wohnquartier als „*freiraumversorgt*“ anzusehen ist, hängt von zahlreichen Faktoren ab. In erster Linie ist das Angebot erholungsgerechter Freiräume im fußläufigen Einzugsbereich um den Wohnstandort entscheidend. Neben der quantitativen Verfügbarkeit sind auch qualitative Merkmale der Grünflächen bedeutsam. Als wichtigste Faktoren gelten die Größe der Freiräume, die Zugänglichkeit, die Vielfältigkeit ihrer Ausstattung und Gestaltung, das damit verbundene Aneignungs- und Erlebnispotenzial, aber auch die Immissionsbelastung durch angrenzende Störquellen (vor allem Verkehrsinfrastrukturen) (Hanisch 1995; Nohl, Zekom 1995; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1996). Neben solchen angebotsbezogenen Größen muss die Nachfrage nach öffentlichen Freiräumen berücksichtigt werden. Diese steigt mit der Dichte der baulichen Nutzung. In Quartieren mit geringer baulicher Dichte werden quantitative/qualitative Freiraumdefizite durch die hier höhere Verfügbarkeit privater Grünflächen in der Regel kompensiert (Hanisch 1995, S. 16). In dicht bebauten Wohngebieten hingegen bieten öffentliche Grünflächen zumeist die einzige Möglichkeit der wohnungsnahen Erholung. Die quartiersbezogene Freiraumversorgung steht somit in Bezug zur Verfügbarkeit wohnstandortnaher Grünflächen als auch zum Verdichtungsgrad der Bebauung. In der Freiraumversorgungsanalyse muss daher die umgebungsbezogene Freiraumverfügbarkeit eines jeden Wohnstandorts in Abhängigkeit der dichteabhängigen Freiraumnachfrage bewertet werden.

Räumlicher Bezug von Versorgungsanalysen: In den meisten der in der stadtplanerischen Praxis eingesetzten und in der wissenschaftlichen Literatur dokumentierten Untersuchungen erfolgt die Analyse der städtischen Freiraumversorgung mit einem rein statistischen Ansatz. Die Versorgungssituation der Bevölkerung wird mit statistischen Kennwerten (wie z. B. die Freifläche je Einwohner) für das gesamte Stadtgebiet oder statistische Bezirke abgebildet. Ein entscheidender Nachteil einer auf administrative Gebietseinheiten bezogenen Versorgungsbilanz besteht jedoch in der weitgehenden Ausblendung von Nachbarschafts- und Erreichbarkeitsrelationen. Die räumliche Zuordnung der Wohngebiete zu unbebauten Flächen kann nur äußerst eingeschränkt berücksichtigt werden. Die Willkür administrativer Grenzen kann zu erheblichen Fehlschlüssen zur Versorgungssituation eines Quartiers führen. Modernere Ansätze setzen daher auf eine stärker erreichbarkeitsorientierte Analyse, die Lageeigenschaften des Freiraums in den Bilanzrahmen einstellt.¹²¹ Gössel u. Siedentop (2000) berechnen das Freiraumpotenzial für einen definierten Umgebungsraum jedes potenziellen Wohnstandortes (Abbildung B. 7). Dies erfolgt über eine rasterbasierte Nachbarschaftsanalyse mit Hilfe eines Geographischen Informationssystems. Beide Ansätze setzen jedoch hochauflösende Daten zur Bevölkerungsverteilung voraus (Baublockebene), um zu befriedigenden Ergebnissen zu führen.

Die weite Verbreitung von Geographischen Informationssystemen und die Verfügbarkeit digitaler Daten zur Realnutzung lässt die Anwendung solcher Analysetechniken in der Planungsverwaltung heute bereits zu.

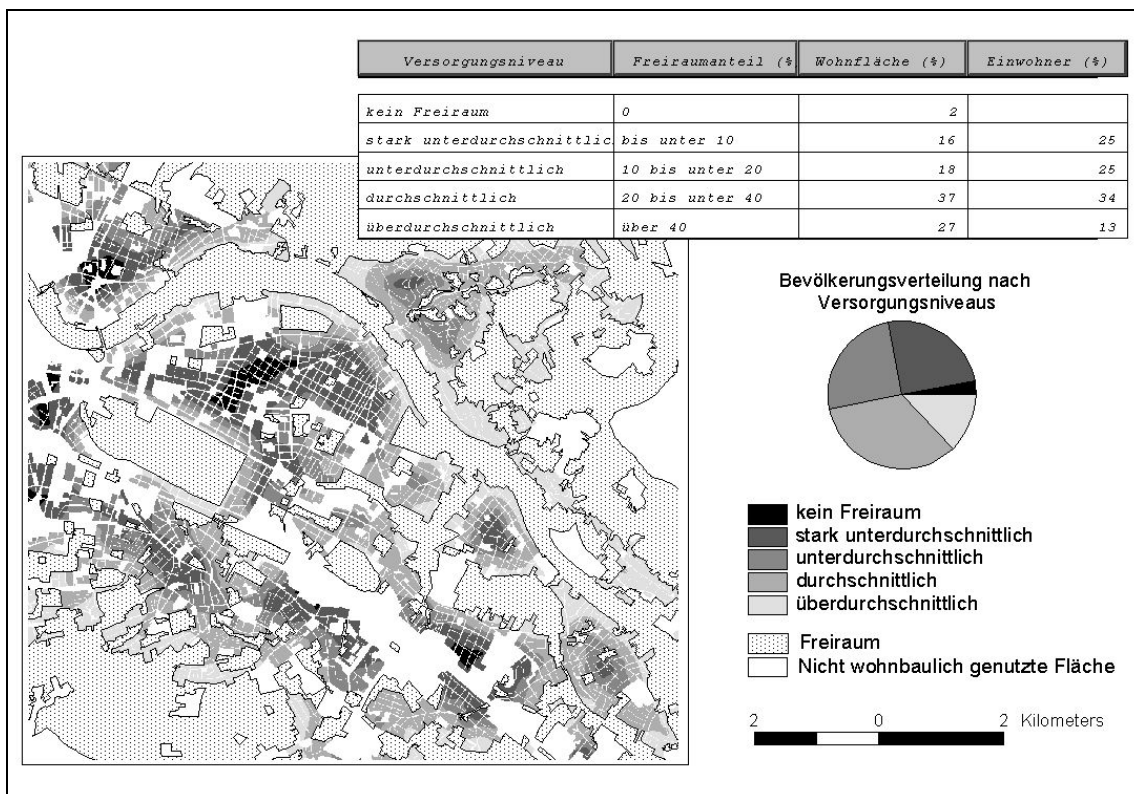


Abbildung B. 7: Bilanzierung der wohnstandortnahen Freiraumversorgung am Beispiel der Stadt Dresden (Gössel, Siedentop 2000, S. 191)

¹²¹ Siehe hierzu auch das im Folgenden dargestellte Beispiel.

Einsatz von Zielwerten für die Freiraumversorgung: Eine transparente Bewertung der in Freiraumversorgungsanalysen ermittelten Versorgungsgrade – zumeist berechnet als Quadratmeter Freiraum je Einwohner – bedarf definierter Ziel- bzw. Richtwerte. Erst die Gegenüberstellung von realen Versorgungsniveaus und politisch definierten Zielwerten erlaubt eine Bewertung des stadtplanerischen Handlungsbedarfs in den einzelnen städtischen Quartieren. In der städtebaulichen und landschaftsplanerischen Literatur wie auch in der kommunalen Planungspraxis finden sich zahlreiche Richtwertkonzepte (Tabellen B. 10, B. 11). Häufig werden dabei verschiedene räumliche Versorgungsebenen (z. B. Wohngebiet, Stadtteil, Gesamtstadt) und Entfernungstoleranzen unterschieden, denn die Nachfrage nach Freiräumen unterliegt ganz unterschiedlichen Intentionen. Der kurze Gang in der Nachbarschaft stellt andere Anforderungen an die Freiraumerreichbarkeit, -größe und -ausstattung als ein ausgedehnter Spaziergang im städtischen Naherholungsgebiet. Entsprechend variiert der angestrebte Versorgungswert von etwa 4 m² Freiraum je Einwohner im unmittelbaren Wohnumfeld (Nohl, Zekom 1995, S.14 ff.) bis zu 100 m² Naherholungsfläche je Einwohner bezogen auf die gesamte Stadt und ihr engeres Umfeld (Konferenz der Gartenbauamtsleiter beim Deutschen Städtetag 1973, zit. n. Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 151 f.).

Tabelle B. 10: Richtwerte für die Freiraumversorgung (Nohl, Zekom 1995, S. 14 ff.)

Versorgungsebene	Einzugsbereich (Luftlinie)	Flächengröße	Richtwert
Nachbarschaft	250 Meter	0,2-1,5 ha	4 m ² / Einwohner
Wohngebiet	500 Meter	1,0-10 ha	6 m ² / Einwohner
Stadtteil	1000 Meter	7,0-40 ha	7 m ² / Einwohner
Gesamtstadt	2000 Meter	über 40 ha	8 m ² / Einwohner

Tabelle B. 11: Richtwerte für die Freiraumversorgung nach Konferenz der Gartenbauamtsleiter beim Deutschen Städtetag 1973 (verändert und zit. n. Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 151 f.)

Freiraumart	Einzugsbereich	Flächengröße	Richtwert
Wohngebietsbezogene Parkanlagen	500 Meter	mind. 0,5 ha	6 m ² / Einwohner
Übergeordnete Parkanlagen	1000 Meter	10 ha	7 m ² / Einwohner
Sportplätze	Stadtgebiet		3,5 m ² / Einwohner (nutzbare Fläche)
Dauerkleingärten		300 m ² / Parzelle	10-12 m ² / Einwohner
Naherholungsgebiete	30 Min. Fahrt		100 m ² / Einwohner

Berücksichtigung sozialer Faktoren: Freiraumbedürfnisse der Bevölkerung sollten nicht allein aus der baulichen Dichte bzw. der Bevölkerungsdichte eines Quartiers abgeleitet werden. Nach Möglichkeit sollten spezifische Freiraumbedürfnisse unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen wie Kinder und Jugendliche, ältere Menschen mit eingeschränkter Mobilität oder Menschen mit stark unterdurchschnittlichem Einkommensniveau in den Bilanzrahmen eingestellt werden. Eine raumdifferenzierte Untersuchung des städtischen Sozialgefüges kann Hinweise liefern, welche spezifischen Freiraumbedürfnisse in Quartieren vorherrschen (Hanisch 1995, S. 16). Sinnvoll ist daher die Durchführung spezifischer Versorgungsanalysen (siehe Fallbeispiel „Spielflächenana-

lyse Heidelberg“) neben einer allgemeinen Betrachtung der Freiraumversorgung der Bevölkerung.

Im Rahmen der Bewertung der baulichen Verdichtungseignung von Teilgebieten der Stadt kommt den Ergebnissen von Freiraumversorgungsanalysen zentrale Bedeutung zu (Hanisch 1995; Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 154; Karlstetter, Haase 1993, S. 29).¹²²

- In den als „*versorgt*“ angesehenen Bereichen stehen der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung quantitativen und qualitativen Ansprüchen genügende Freiräume zur Verfügung. Baulichen Verdichtungsmaßnahmen (wie Baulückenschließungen, Nachverdichtungsmaßnahmen) stehen vorbehaltlich der ökologisch-sozialen Verträglichkeit im Einzelfall keine generellen Bedenken entgegen.
- In als „*unterversorgt*“ geltenden Bereichen ist die Freiraumversorgung mangelhaft, u. a. aufgrund geringer Pro-Kopf-Versorgung, mangelnder Ausstattung, geringer Größe oder hoher Umweltbeeinträchtigungen. Die Rückgewinnung von Freiräumen sowie die Attraktivitätssteigerung bestehender Flächenangebote genießt Priorität gegenüber der baulichen Verdichtung.
- In „*nichtversorgten*“ Gebieten steht der Bevölkerung in zumutbarer Entfernung kein Freiraum zur Verfügung, so dass hier von Tabubereichen für Verdichtungsmaßnahmen ausgegangen werden kann (Karlstetter, Haase 1993, S. 29). In den betreffenden Gebieten kommt freiraumplanerischen Maßnahmen hohe Bedeutung zu. Da die Gewinnung neuer Freiräume innerhalb des baulichen Bestandes häufig nicht möglich ist, sollte auf kompensatorische Maßnahmen wie die Umgestaltung von öffentlichen Plätzen, Straßen oder Höfen abgestellt werden (Ermer, Hoff, Mohrmann 1996, S. 154).

Beispiel „Ermittlung der Freiraumversorgung in der Flächennutzungsplanung Berlins“

Im Umweltatlas des Landes Berlin wird eine räumlich differenzierte Freiraumversorgungsanalyse vorgestellt. Als Datengrundlage für die Erfassung der Größe und Lage der einzelnen Grünanlagen dient das Grünflächenverzeichnis der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Alle dort enthaltenen Grünanlagen (etwa 800) wurden zunächst mit bestimmten Kriterien auf ihre Erholungseignung überprüft. Neben der Flächengröße wurde die Flächenform (Mindestbreite des Freiraumes von 15 m), die Zugänglichkeit und das Umweltbelastungsniveau (Mindesttiefe eines Freiraumes an einer stark befahrenen Straße von 100 m bzw. Mindestgröße von 1 ha) berücksichtigt.

Unterschieden wird nach „*wohnungsnahen*“ und „*siedlungsnahen*“ Grünanlagen. Der wohnungsnaher Freiraum soll vor allem der Kurzzeit- und Feierabend-erholung dienen und mit geringem Aufwand erreichbar sein. Sein Einzugsbereich wird mit 500 m festgelegt, berücksichtigt werden Grünanlagen ab einer Größe von 0,5 ha. Der siedlungsnaher Freiraum, zu dem alle Grünanlagen über 10 ha gehören, soll demgegenüber auch Ansprüchen halb- und ganztägiger Erholung gerecht werden. Damit sind höhere Anforderungen sowohl an seine Größe als auch an seine Ausstattung verbunden. Siedlungsnaher Grünflächen mit einer Größe von mehr als 50 ha übernehmen zusätzlich die Funktion eines übergeordneten Freiraums mit bezirksübergreifender Bedeu-

¹²² Siehe hierzu auch Abschnitt B.2.1.2.2 zu Dichtemodellen.

tung für die Erholung der Bevölkerung. Hier werden Einzugsbereiche von 1000 m bzw. 1500 m festgelegt.

Die Einzugsbereiche (500 m, 1000 bzw. 1500 m) wurden mittels Zirkelradius um den jeweiligen Freiraum graphisch aufgetragen. Bei kleineren Freiflächen orientiert sich dies am Mittelpunkt der Anlage, bei größeren Freiräumen dient die Außengrenze als räumlicher Ausgangspunkt für die Radienbildung. Die Existenz von physischen Barrieren (vor allem stark befahrene Strassen, Bahnanlagen und Gewässer) wurden bei der Darstellung der Einzugsbereiche berücksichtigt. Es erfolgt anschließend eine Summierung der innerhalb der Einzugsbereiche wohnenden Bevölkerung. Der Versorgungsgrad errechnet sich schließlich, indem die Größe der Grünfläche durch die Einwohnerzahl in deren Einzugsbereich dividiert wird.

Die Einschätzung der Versorgungssituation orientiert sich an festgelegten Richtwerten (siehe Tabelle B. 12). Unterschieden wird zwischen „versorgten“ Quartieren, in denen pro Einwohner mehr als 6 m² wohnungsnaher Grünfläche vorhanden sind oder die im Einzugsbereich von Wäldern liegen und „nicht versorgten“ Bereichen, die keine nutzbare Grünfläche aufweisen (weniger als 0,1 m²/EW). Als „unterversorgt“ gelten Wohnblöcke mit einem Versorgungsgrad zwischen 0,1 und 5,9 m²/EW, wobei eine Versorgung unter 50 % des Richtwerts, d. h. weniger als 3 m²/EW, gesondert ausgewiesen wird (<6,0-3,0 m² = Klasse 2; < 3,0-0,1 m²/EW = Klasse 3).

Um die unterschiedliche Verfügbarkeit privaten Freiraumes zu berücksichtigen, wurde zusätzlich die Baustruktur ermittelt. Drei Kategorien wurden unterschieden: Gebiete mit „*extrem geringem Anteil an privaten und halböffentlichen Freiräumen*“ (vor allem Gebiete mit geschlossener Blockbebauung), Gebiete mit „*geringem bis mittlerem Anteil an privaten und halböffentlichen Freiräumen*“ (vornehmlich Bebauung aus den 20er und 30er bzw. aus den 50er und 60er Jahren sowie Hochhaussiedlungen am Stadtrand) und Gebiete mit „*mittlerem bis hohem Anteil an privaten und halböffentlichen Freiräumen*“ (vor allem Ein- und Zweifamilienhausbebauung). Diese Information geht in die Berechnung der Freiraumversorgung nicht unmittelbar ein, sie kann jedoch bei Interpretation der errechneten Versorgungsgrade berücksichtigt werden. Ein unterversorgtes Gebiet mit hohem Anteil privater Freiflächen würde demnach geringeren freiraumplanerischen Handlungsbedarf anzeigen, als ein unterversorgtes Gebiet mit dichter Bebauung und entsprechend geringer privater Freiraumverfügbarkeit.

Tabelle B. 12: Richtwerte für die Freiraumversorgung der Stadt Berlin (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie 1996, Abschnitt 06.05, S.1)

Freiraumart	Einzugsbereich	Flächengröße	Richtwert
Wohnungsnaher Freiraum	500 Meter	0,5 ha	6 m ² / Einwohner
Siedlungsnaher Freiraum (Ortsteilpark)	1000 Meter	10 ha	7 m ² / Einwohner
Siedlungsnaher Freiraum (Bezirkspark)	1500 Meter	50 ha	7 m ² / Einwohner

In der Flächennutzungsplanung wird – basierend auf der Ermittlung der quantitativen Freiraumverfügbarkeit und den zugrunde gelegten Richtwerten – das Freiraumdefizit

nach statistischen Bezirken quantifiziert (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz 1994, S. 114). Gleichzeitig wird aber eingeräumt, dass eine solche rechnerische Bilanzierung der bestehenden Freiraumdefizite im Rahmen der Flächennutzungsplanung nur begrenzt Wirksamkeit entfaltet, weil die Defizite nur in Ausnahmefällen durch die Rückgewinnung von Freiräumen abbaubar sind (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz 1994, S. 117). Dies betrifft insbesondere größere Freiräume mit mehr als 10 ha.

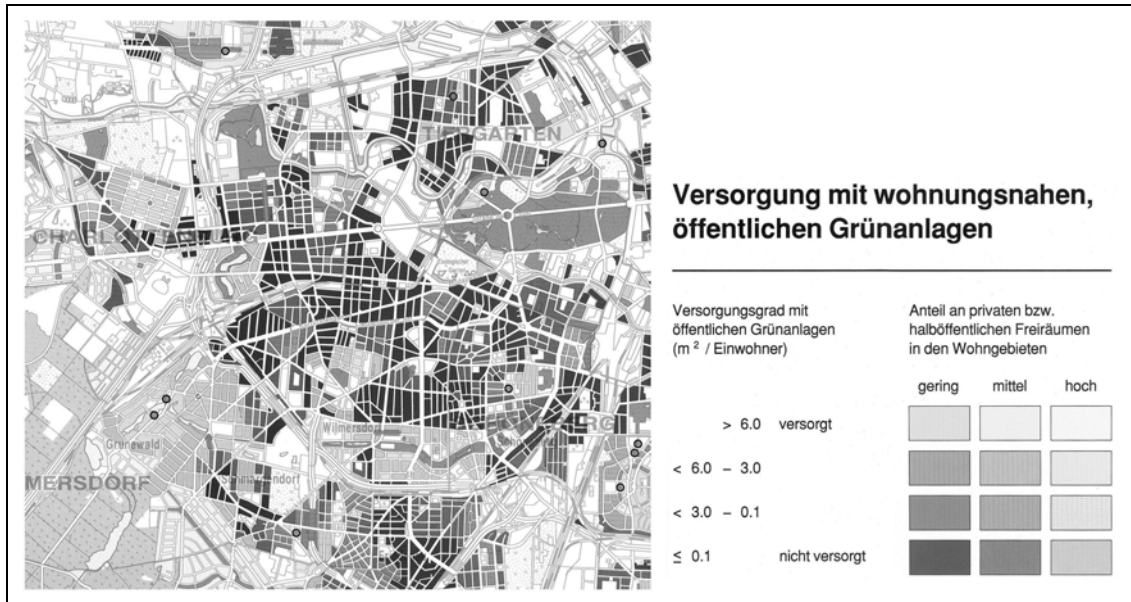


Abbildung B. 8: Blockbezogene Darstellung der Freiraumversorgung in Berlin (Ausschnitt; dargestellt sind unterschiedliche Versorgungsgrade (m^2 je Einwohner) und unterschiedliche Anteile privater Freiräume) (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie 1996, Karte 06.05, Ausschnitt)

Beispiel „Spielflächenanalyse Heidelberg“

Im Zuge der Bearbeitung des Freiflächenstrukturkonzepts der Stadt Heidelberg (Stadt Heidelberg 2000b) wurde auch eine Analyse der Spielflächenversorgung im Stadtgebiet vorgenommen. Als Grundlage diente die Erfassung der ökologischen Strukturtypen, welche drei Kategorien unterscheidet:

- Wohnbereiche mit hoher Verfügbarkeit privat nutzbarer Gartenflächen, die Kindern gute Spielmöglichkeiten bieten,
- Wohnbereiche mit gemeinschaftlich nutzbaren Freiflächen, deren Aneignungsmöglichkeiten für das Spielen von der Ausstattung und Gestaltung abhängig ist,
- Wohnbereiche mit stark eingeschränkten bzw. fehlenden Spielmöglichkeiten aufgrund hoher Bebauungsdichten ($GRZ > 0,6$).

Die Ergebnisse werden in kartographischer Form aufbereitet: Für jeden Stadtteil wird der Bestand, der normative Bedarf und das rechnerische Defizit ausgewiesen. Die Bedarfsberechnung orientiert sich an einem globalen Bedarfswert von $11 m^2$ je Kind. Ausgehend von dem quantitativen Spielflächendefizit und der Strukturtypensituation im Stadtteil werden Handlungserfordernisse abgeleitet. Die Ergebnisse der Analysen werden auch im Rahmen der Baulandpotenzialerfassung berücksichtigt (Stadt Heidelberg 2000b, S. 96).

2.3 Instrumente der Verkehrsentwicklung

Instrumente der Verkehrsentwicklung dienen nicht primär dem Zweck einer qualitativen Innenentwicklung. Zwischen Verkehrsplanung und Innenentwicklungen gibt es allerdings zahlreiche Wechselbeziehungen. So ist zum Beispiel eine Konzentration und Verdichtung der Siedlungsentwicklung eine Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Umgekehrt kann ein weitreichend ausgebautes Straßennetz die Zersiedelung und somit die Entwicklung im Außenbereich weiter fördern. Instrumente der Verkehrsentwicklung können einen Beitrag zu einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung leisten. Vor allem können sie auf eine Reduzierung des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) und eine Stärkung des Umweltverbunds hinwirken. Über die Reduzierung des MIV bei gleichzeitiger Förderung des Umweltverbunds kann – insbesondere in stark verdichteten innerstädtischen Quartieren – eine deutliche Steigerung der Aufenthalts- und Lebensqualität erreicht werden.

Der **Verkehrsentwicklungsplan** ist ein freiwilliges Instrument der Kommunen auf der strategischen Planungsebene mit dem Ziel, die Verkehrsentwicklung im Hinblick auf eine sozial- und umweltverträgliche Stadtentwicklung zu lenken. Als Instrument, das alle Verkehrsträger im Gemeindegebiet im Zusammenhang betrachtet, kann er die Mobilität im Nahbereich zulasten einer weiteren Erhöhung der Durchlässigkeit von Räumen fördern. Damit kann die Verkehrsentwicklung einer Gemeinde vor dem Hintergrund des Ziels einer qualitativen Innenentwicklung gesteuert werden.

Als Instrument zur strategischen Steuerung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) und ÖPNV ist der **Nahverkehrsplan** nicht primär ein Instrument zur Förderung einer qualitativen Innenentwicklung. Nahverkehrspläne enthalten allerdings ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Attraktivierung des ÖPNV. Somit können gerade in gut erschlossenen innerstädtischen Bereichen Voraussetzungen für eine autofreie Mobilität geschaffen und damit auch die Belastungen durch den Autoverkehr reduziert werden. Um eine optimale Verknüpfung zwischen Siedlungsentwicklung und der Verkehrslenkung zu erreichen, ist eine Koordination zwischen Nahverkehrsplanung und Flächennutzungsplanung erforderlich. Empfehlenswert ist es weiterhin, die Nahverkehrsplanung mit einem kommunalen Mobilitätsmanagement für den Umweltverbund zu verknüpfen. Da der Nahverkehrsplan auf eine Verbesserung aller Verkehrsrelationen des ÖPNV / SPNV ausgerichtet ist, kann er durch eine Verringerung der Raumwiderstände und die damit verbundene Erhöhung der Erreichbarkeiten auch eine Außenentwicklung begünstigen.

Auf der Projektebene stellen **autoarme/autofreie Wohngebiete oder Stadtquartiere** einen Ansatz dar, der in erheblichem Maße zu einer qualitativen Innenentwicklung beitragen kann. In autoarmen/autofreien Gebieten werden die Aufenthalts- und Lebensqualität im unmittelbaren Wohnumfeld entscheidend erhöht und die Vorteile einer autofreien Mobilität für die Bewohner direkt erlebbar. Probleme bestehen derzeit bezüglich der Akzeptanz von und der Nachfrage nach derartigen Vorhaben sowie bei der rechtlichen Umsetzung. Erfolgreich sind vor allem solche Projekte, die einen künftigen Autobesitz der Bewohner nicht grundsätzlich ausschließen.

2.3.1 Verkehrsentwicklungsplan

Der Verkehrsentwicklungsplan ist ein freiwilliges Instrument der kommunalen Fachplanung. Übergeordnetes Ziel der Verkehrsentwicklungsplanung ist der „*sozial- und umweltverträgliche Stadtverkehr*“ (Appel, Baier, Schäfer 1991, S. 18). In der Verkehrsentwicklungsplanung wird „der gesamte Bestand des Verkehrswesens im Bezugsraum erhoben und anhand eines jeweils lediglich politisch vorbestimmten Zielsystems problematisiert, um anschließend mit Hilfe von Bewertungsmethoden (z. B. Kosten-Nutzen- oder Nutzwertanalyse von Lösungsvarianten) und Planungstechniken (z. B. Szenariotechnik) umfassende Problemlösungsstrategien im Sinne der politischen Vorgabe zu finden“ (Strang 1996).

Besonders wichtig im Kontext der Innenentwicklung ist die Tatsache, dass bei der Verkehrsentwicklungsplanung – im Gegensatz zur Generalverkehrsplanung – die gewünschte Stadtentwicklung als Leitgröße des Verkehrs angesehen wird (Appel, Baier 1992, S. 1). Ziel der Verkehrsentwicklungsplanung ist also nicht primär der Ausbau von Verkehrsinfrastruktur, sondern die Gestaltung der Verkehrsentwicklung auf das Ziel einer sozial- und umweltverträglichen Stadtentwicklung hin.

Als Handlungsansatz einer kommunalen Innenentwicklung sollte die Verkehrsentwicklungsplanung vorrangig das Ziel einer inneren Erschließung des Stadtgebiets verfolgen. Dies bedeutet insbesondere eine Förderung der Verkehrsträger, die für eine Nahversorgung elementar sind – d. h. Fuß- und Radverkehr und innerstädtischer ÖPNV – zu Lasten des Motorisierten Individualverkehrs, der besonders geeignet ist, größere Entfernungen zurückzulegen und daher eine Zersiedelung des Raums fördert. Geeignete Maßnahmen einer Verkehrsentwicklungsplanung zur Förderung der Innenentwicklung sind im Einzelnen:

- Die Einrichtung/der Ausbau von Stadtbussystemen in kleineren und mittleren Städten, deren Ziel eine innere Erschließung des Stadtgebiets darstellt,¹²³
- die Einrichtung/der Ausbau von Stadtbahnsystemen in größeren Städten, da diese eine besonders attraktive Form der innerstädtischen Fortbewegung darstellen,
- der Ausbau des innerstädtischen Rad- und Fußwegenetzes, um Verkehrsbeziehungen innerhalb des verdichteten Siedlungsraums zu erleichtern und somit die Attraktivität des Innenraums zu erhöhen,
- der Ausbau des regionalen Radwegenetzes, um z. B. Verbindungen zu naturnahen Entlastungsräumen zu schaffen, und
- die Verknüpfung der nahversorgungsrelevanten Verkehrsträger Fuß, Rad und innerstädtischer ÖPNV im Sinne des Umweltverbunds.

Bei Verfolgung des Ziels einer qualitativen Innenentwicklung sollte Abstand genommen werden von Park-and-Ride-Einrichtungen oder Investitionen in die Förderung des Verkehrsflusses (z. B. mittels Telematik), da diese Maßnahmen einseitig denjenigen zugute kommt, die im Außenbereich wohnen und aufgrund der höheren Reisegeschwindigkeiten noch weitere Entfernungen ermöglichen und somit eine weitere Zersiedelung fördern. Das gleiche gilt für Ausbauten im Straßenverkehr generell, insbesondere der Achsen die aus dem Zentrum in Richtung Umland führen.

¹²³ Eine nähere Erläuterung befindet sich im Abschnitt zur Nahverkehrsplanung B.2.3.2.

Beispiel „Verkehrsentwicklungsplan Heidelberg“

Der Verkehrsentwicklungsplan (VEP) Heidelberg wurde nach mehrjähriger Vorbereitung 1994 vom Gemeinderat der Stadt Heidelberg beschlossen und löste den Generalverkehrsplan aus dem Jahr 1972 ab. Dabei ging die Bürgerbeteiligung weit über das übliche Maß hinaus.¹²⁴ Ziel des Verkehrsentwicklungsplans ist es, den Verkehr stadtgerecht zu gestalten und die vom Verkehr ausgehenden Umweltbelastungen zu reduzieren.

Der Verkehrsentwicklungsplan strebt die Sicherung der Mobilität bei weitgehender Verminderung der negativen Auswirkungen an. Dabei werden auch soziale Ziele verfolgt, wie Mobilitätschancen für alle, eine Gleichberechtigung aller Verkehrsarten und eine Verringerung der Gefährdungen und Beeinträchtigungen. Als ökologische Ziele strebt der VEP eine Verringerung des Flächenverbrauchs und die Gewinnung innerstädtischer Freiräume an. Um diese Ziele zu erreichen, wird der Ausbau und die Förderung des ÖPNV sowie die Erweiterung und Aufwertung von Rad- und Fußwegen verfolgt (Stadt Heidelberg o. J., S. 6 ff.).

Die beiden Ziele „stadtgerechte Verkehrsentwicklung“ und „Verringerung der Umweltbelastungen“ sind in zwei Leitlinien festgehalten. Ihre Umsetzung erfahren diese Ziele in Form von neun konkreten Verkehrsentwicklungsprojekten (Stadt Heidelberg o. J., S. 10 ff.):

- Attraktivitätssteigerung des ÖPNV durch neue Trassen, bessere Verknüpfung und Einführung der S-Bahn-Verbindung Rhein-Neckar,
- Umbau der Berliner Straße, einer wichtigen Achse zur Anbindung der Universität, für die Straßenbahn,
- Anbindung des im Randbereich gelegenen Stadtteils Kirchheim an das Straßenbahnnetz,
- Verbesserung der Verkehrsleitsysteme für den Autoverkehr aber auch für Straßenbahn, Bus, Fuß- und Radverkehr,
- Ausbau des Radwegenetzes,
- Einrichtung einer Fahrradroute durch die Altstadt,
- Verbesserung der Fahrradabstellmöglichkeiten am Heidelberger Hauptbahnhof,
- Verbesserung der Bedingungen für Fußgänger in der Altstadt sowie in den Stadtteilen,
- Informationskampagnen zu verkehrsbezogenen Themen unter dem Motto „Aktion Stadtverkehr“ mit Flyern, Broschüren und Wettbewerben.

Ein Großteil der Maßnahmen, wie zum Beispiel der Lückenschluss der Straßenbahnschienen in der Berliner Straße, konnte inzwischen bereits realisiert werden. Andere Maßnahmen wie die S-Bahn-Verbindung Rhein-Neckar sind zwar noch nicht fertig gestellt, befinden sich aber im Planungsstadium.

Die Zielsetzung des Verkehrsentwicklungsplans Heidelberg unterstützt den Handlungsansatz der kommunalen Innenentwicklung. Insbesondere das Ziel der Verringerung von Umweltbelastungen ist mit der Zielsetzung der qualitativen Innenentwicklung kongruent. Auch die einzelnen Projekte heben weitestgehend auf Verbesserung der

¹²⁴ Informationen zum Verkehrsentwicklungsplan auf der Internetseite der Stadt Heidelberg: <http://www.heidelberg.de/verkehr/ventwpl.htm> am 17.04.02.

inneren Erschließung der Stadt ab. Durch die Förderung des städtischen ÖPNV sowie des Fuß- und Radverkehrs werden die Verkehrsbeziehungen innerhalb des bebauten Stadtgebiets verbessert und damit ein Beitrag zu einer stadtgerechten Verkehrsplanung geleistet. Lediglich die Teilprojekte S-Bahn Rhein-Neckar und Verkehrsleitsystem für den Autoverkehr kommen vor allem Einpendlern zugute.

2.3.2 Nahverkehrsplan

Im Zusammenhang mit der Bahnstrukturreform vom 01.01.1994 mussten auch für den Nahverkehr neue Organisations- und Finanzierungsstrukturen gefunden werden. Im Zuge der dabei verwirklichten Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs wurden Nahverkehrspläne für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und für den übrigen ÖPNV eingeführt.

Die Erstellung von Nahverkehrsplänen obliegt den sogenannten Aufgabenträgern. Die Aufgabenträgerschaft wird in den Landesgesetzen geregelt und ist von Land zu Land unterschiedlich.¹²⁵ Im SPNV obliegt die Aufgabenträgerschaft in der Regel den Ländern oder regionalen Zweckverbänden, teilweise aber auch den kommunalen Ebenen. Aufgabenträger für den übrigen ÖPNV sind in der Regel die Landkreise und kreisfreien Städte sowie in vielen Fällen auch die größeren kreisangehörigen Städte nach Maßgabe näherer Regelungen (Strang, 1996, S. 23).

Da der SPNV – abgesehen von den S-Bahnsystemen der Großstädte – vor allem regionale Aufgaben abdeckt, ist für eine Innenentwicklung vor allem die Nahverkehrsplanung des übrigen ÖPNV relevant. Mit dieser kann eine Strategie der Innenentwicklung unterstützt werden. Gleichzeitig ist Innenentwicklung eine wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen ÖPNV, da dieser auf die Bündelung von Verkehrsströmen angewiesen ist und somit für einen wirtschaftlichen und auch ökologisch sinnvollen Betrieb eine gewisse Dichte benötigt, die oftmals im Außenbereich nicht mehr gegeben ist. Eine innenentwicklungsorientierte Nahverkehrsplanung kann z. B. durch Stadt- oder Quartiersbusse gefördert werden.

Seit Mitte der 80er Jahre werden in deutschen Mittelstädten zunehmend *Stadtbussysteme* eingeführt. Die Idee stammt ursprünglich aus der Schweiz und Österreich, wo inzwischen fast alle Mittelstädte über Stadtbussysteme verfügen (VDV 2000, S. 32). Bei Stadtbussystemen handelt es sich um einen Ansatz zur dichten Erschließung des Siedlungsraums. Je nach Größe der Stadt verbinden zwei oder mehr Linien die im Siedlungsbereich liegenden Wohn- und Arbeitsgebiete sowie ggf. am Stadtrand liegende Subzentren mit der Innenstadt. An einer zentralen Umsteigestelle, die von allen Fahrzeugen gleichzeitig angesteuert wird, findet eine Verknüpfung aller Linien statt. Die Fahrzeuge fahren mindestens im Halbstundentakt, die Linienwege sind so auf die Taktfrequenz abgestimmt, dass ein wirtschaftlicher Betrieb möglich ist (Burmeister 1996, S. 48).

Stadtbusse ermöglichen eine fast flächendeckende Erschließung des verdichteten Siedlungsbereichs zu vertretbaren Kosten. Die Busse fahren in der Regel mindestens während der Öffnungszeiten der Geschäfte (VDV 2000, S. 32). Durch die Beschränkung auf die innere Erschließung der Stadt eignen sich Stadtbussysteme besonders für eine Politik „der Innenentwicklung und Kaufkraftbindung“ (mobilité/VIA 1996, S. 11 f.;

¹²⁵ Eine genaue Übersicht gibt Strang 1996, S. 23.

MWMTV 1999, S. 12; VDV 2000, S. 125 f.). Die Beziehungen zwischen den Stadtteilen werden so gestärkt, ohne dabei eine weitere Zersiedelung oder Außenentwicklung zu fördern.

Für die innere Erschließung von Quartieren in größeren Städten eignen sich nach ähnlichem Prinzip operierende *Quartiersbussysteme*. Diese stellen zum einen die Verbindung innerhalb eines Quartiers sicher, zum anderen binden Sie die Quartiere an U- oder S-Bahnen an, die einen Weitertransport in andere Bereiche der Stadt sicherstellen. Quartiersbusse werden insbesondere von älteren und mobilitätsbehinderten Personen benutzt (Monheim, 1990, S. 456 f.).

Beispiel „*Nahverkehrsplan der Stadt Münster*“

Der Nahverkehrsplan der Stadt Münster wurde von der Stadt Münster als Aufgabenträger des ÖPNV erstellt und am 17.12.1997 durch den Rat der Stadt beschlossen. Der Nahverkehrsplan der Stadt Münster verfolgt stadtentwicklungsplanerische, sozialpolitische, umweltpolitische, finanzpolitische und verkehrsplanerische Ziele.

Entsprechend der stadtentwicklungsplanerischen Zielvorgaben erfolgt eine Orientierung der ÖPNV-Bedienung am hierarchisch gegliederten Zentrensystem des Zentren- und Versorgungskonzepts. Neue Siedlungsbereiche sollen demnach vor allem an bestehenden, reaktivierbaren oder neu zu schaffenden Schienenhaltepunkten unter vorrangiger Berücksichtigung der SPNV-Haltepunkte entwickelt werden. Versorgungszentren in neuen Stadtteilen sind in räumlicher Nähe zu SPNV/ÖPNV-Haltepunkten anzuordnen. Sowohl das Liniennetz, als auch die Lage von SPNV/ÖPNV-Knoten- und Haltepunkten müssen die vorhandenen und neu entstehenden Stadtstrukturen berücksichtigen. Weiterhin wird eine Vermeidung von Verkehren durch eine Stadt der kurzen Wege angestrebt (Stadt Münster 1998, S. 25 ff.).

Wesentliches verkehrsplanerisches Ziel ist es „das Angebot der Verkehrsmittel im Umweltverbund weiter zu verbessern und gleichzeitig den Siedlungs-/Entwicklungsschwerpunkten eine ausreichende Erschließungsqualität, wie auch eine leistungsfähige und attraktive stadtbezirksübergreifende, innenstadtbezogene und außenorientierte Verkehrsanbindung zu schaffen“ (Stadt Münster 1998, S. 28). Der ÖPNV solle die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung erfüllen, indem er durch die qualitative und quantitative Optimierung des flächendeckenden Bedienungsangebots im Stadtgebiet Münster eine attraktive Alternative zum MIV darstellt. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die siedlungsstrukturelle Entwicklung zu legen (Stadt Münster 1998, S. 31).

Kernstück des Nahverkehrsplans ist ein Zielkonzept zur Entwicklung des ÖPNV und des SPNV bis zum Jahr 2005, das die folgenden Schwerpunkte behandelt:

- *Netz- und Linienstruktur*: Die Netz- und Linienstruktur ist so ausgestaltet, dass eine frühzeitige Anbindung neuer Wohn- und Gewerbebereiche ermöglicht wird. Somit besteht mit dem Einzug in ein neues Wohngebiet eine hochwertige ÖPNV-Anbindung und die MIV-Abhängigkeit wird von Beginn an reduziert (Stadt Münster 1998, S. 185 f.).
- *Bus-Bus-Verknüpfungspunkte*: An den Systemknoten wird eine Verknüpfung von verschiedenen ÖPNV-Angeboten angestrebt. Die zentrale Umsteigehaltestelle am Hauptbahnhof wird durch die Einrichtung dezentral lokalisierter Bus-Bus-Verknüpfungspunkte ergänzt. Hierbei ist sowohl eine bauliche als auch eine fahrplantechnische Verknüpfung erforderlich (Stadt Münster 1998, S. 186 f.).

- *Erschließungsqualität*: Die Kernstadt weist mit einem Haltestelleneinzugsradius von 200 m und einer 10-minütigen Taktfolge eine sehr gute Erschließungsqualität auf. In den Außenstadtteilen beträgt der Einzugsradius der Haltestellen 300 m. Der Takt ist 10-, 20- oder 60-minütig (Stadt Münster 1998, S. 187).
- *Taktfolgen*: Die Stadt Münster stellt verschiedene Angebote in Bezug auf Geschwindigkeit, Taktfolgen und Fahrzeugausstattung bereit, als Schnellbusverkehr, Linienbusverkehr und Taxi-Bus oder Nacht-Anruf-Sammel-Taxi im Schwachlastbetrieb (Stadt Münster 1998, S. 190).

Weitere Maßnahmen zur Attraktivierung des ÖPNV bestehen in Beschleunigungsprogrammen für den ÖPNV durch die Bevorrechtigung gegenüber dem MIV an Leistungseinstellen, der Optimierung von Bus-Haltestellen, der Förderung von Park and Ride sowie Bike and Ride, dem Einsatz von qualitativ hochwertigen Fahrzeugen und der Gestaltung eines überschaubaren und verständlichen Tarifsystems. Weiterhin wird eine gezielte Marketingstrategie entwickelt, die Marktforschung, Produktplanung, Preisbildung, Verkauf, Fahrgastinformation, Öffentlichkeitsarbeit und Vertriebsorganisation, Qualitätssicherung und Erfolgskontrolle umfasst. Hervorzuheben ist der Ansatz der Stadt Münster im Rahmen des Mobilitätsmanagements. Eingerichtet wurde die Mobilitätszentrale „*mobile*“, die über eine gezielte Mobilitätsberatung den forcierten Ein- und Umstieg auf die Verkehrsmittel des Umweltverbands anstrebt und u. a. Fahrplanauskunft für ÖPNV und SPNV, die Erstellung persönlicher Fahrpläne, den verkehrsmittelübergreifenden Fahrkartenverkauf, computergestützte Radwegeauskünfte und Reiseroutenplanung umfasst (Stadt Münster 1998, S. 191 ff.).

Der Nahverkehrsplan der Stadt Münster stellt ein überzeugendes Konzept dar, um den Anteil des ÖPNV zu erhöhen. Damit leistet er einen Beitrag dazu, die negativen Wirkungen des MIV und vor allem auch die Abhängigkeit vom MIV zu reduzieren, und damit in bereits stark belasteten Gebieten, die sich vor allem in den inneren und verdichteten Stadtgebieten befinden, die Umwelt- und Aufenthaltsqualität zu erhöhen. Die weitere Ausgestaltung des ÖPNV berücksichtigt die bestehende und künftige Siedlungsstruktur. Im Zentrum der Stadt ist die Erschließung durch den ÖPNV mit einem 10 min-Takt besonders gut. Damit wird eine bestmögliche Erschließung sowie eine höchstmögliche Effizienz des ÖPNV erreicht. Allerdings kann durch die gute Erschließung der Außenstadtteile und die Stärkung von Park and Ride auch eine weitere Außenentwicklung gefördert werden.

Exkurs: Autoarme und autofreie Stadtquartiere

Ziel *autoarmer Wohnprojekte* ist es, die Vorherrschaft des Autos und die damit verbundenen negativen Auswirkungen in Wohnquartieren deutlich zu reduzieren. Autoarme Wohnformen schließen dabei den individuellen Besitz eines PKW durch die Bewohner nicht aus, sondern richten sich gleichermaßen an autofreie und autobesitzende Haushalte. Ziel ist es jedoch, den MIV innerhalb der Wohngebiete so weit wie möglich zurückzudrängen.

Eine häufige Form ist das *stellplatzfreie Wohnen*. Bei dieser Wohnform werden die Autos aus dem Innern der Wohngebiete herausgehalten. Der Bau von Stellplätzen ist in diesen Bereichen untersagt. Die Fahrzeuge werden zentralisiert am Rand des Gebiets geparkt. Dabei wird durch die Entfernung zwischen Wohnung und Sammelgarage ein positiver Effekt auf die Verkehrsmittelwahl der Bewohner erhofft (Nobis 1999, S. 212 ff.).

Autofreie Wohnprojekte richten sich gezielt an Haushalte, die derzeit ohne eigenes Auto leben oder sich vorstellen, in Zukunft ohne einen eigenen PKW auszukommen. Auf der Grundlage von verschiedenen Erhebungen kann davon ausgegangen werden, dass eine grundsätzliche Nachfrage nach autofreien Wohnquartieren existiert (Nobis 1999, S. 230). Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass etwa $\frac{1}{4}$ der Haushalte in Deutschland derzeit ohne eigenes Auto leben (z. B. <http://ils.nrw.de/netz/autoarm.ideal> am 05.02.02).

Im Hinblick auf das Ziel einer qualitativen Innenentwicklung bieten v. a. autofreie Stadtquartiere vielfältige Vorteile¹²⁶ (vgl. Dittrich, Klewe 1997, S. 11 f.; Nobis 1999, S. 231f., www.ils.nrw.de/netz/autoarm/ideal.htm am 05.02.02; Christ, Loose 2000):

- Die durch die autofreie Erschließung erzielte Flächensparnis ermöglicht die Realisierung einer höheren baulichen Dichte und damit auch einer höheren Angebotsdichte ohne Qualitätseinbußen bei der Gestaltung des Wohnumfelds.
- Im Rahmen von autofreien Wohnprojekten kann eine höhere Aufenthalts- und Lebensqualität v. a. im öffentlichen Straßenraum umgesetzt werden, der dann als Kommunikationsort, Nachbarschaftstreff und Spielplatz genutzt werden kann. Je nach Größe des Gebiets ist die Reduzierung von Lärm und Luftschadstoffen unmittelbar für die Bewohner erfahrbar.
- Finanzielle Vorteile für die Investoren und Nutzer ergeben sich aufgrund der kostengünstigeren Erschließung sowie der entfallenden Kosten zum Kauf oder zur Miete eines Stellplatzes.

Allerdings treten bei den Versuchen zur Realisierung autofreier Wohnquartiere verschiedene Hemmnisse und Konflikte auf, die zum Teil – wie beim ersten deutschen Projekt dieser Art „*Bremen Hollerland*“ – die Umsetzung der Projekte verhindern (Dittrich, Klewe 1997, S. 13; <http://www.ils.nrw.de/netz/autoarm/prog.htm> am 05.02.02). Diese Konflikte lassen sich aber auch überwinden, wie erfolgreiche Beispiele z. B. in Freiburg Vauban zeigen.¹²⁷

Bei der Planung und Umsetzung autofreier Wohngebiete gilt es, die folgenden Faktoren zu berücksichtigen:

- Eine zentrale Erfolgsbedingung für autofreie Stadtquartiere ist die *Wahl des geeigneten Standorts*. Wichtig ist dabei vor allem eine hochwertige ÖPNV-Erschließung, eine gute infrastrukturelle Ausstattung des Gebiets und gute Bedingungen für Fußgänger und Radfahrer. Wünschenswert sind weiterhin die Erreichbarkeit von Naherholungsmöglichkeiten sowie ein Mindestumfang von 2 ha bzw. 200 Wohneinheiten. Die Verfügbarkeit solcher Flächen ist jedoch in innerstädtischen und integrierten Lagen sehr gering (Dittrich, Klewe 1997, S. 15; Nobis 1999, S. 234).
- Ein wichtiger Schritt bei der Realisierung autofreier Wohnquartiere ist die *Ermittlung der standort- und projektspezifischen Nachfrage*. Dabei sind die Bedingungen der Projekte möglichst genau darzustellen, wenn die Nachfrage ermittelt und um Interessenten geworben wird. Für die Nachfrager sind die konkrete städtebauliche Ausgestaltung sowie der

¹²⁶ Die folgenden Darstellungen beziehen sich vor allem auf autofreie Wohnprojekte, die sich gezielt an Haushalte richten, die keinen PKW besitzen. Gleichwohl gelten sie ebenso für autoarme Quartiere, in denen der Besitz eines PKW durch die Bewohner nicht grundsätzlich in Frage gestellt, die Nutzung dieser PKW innerhalb der Quartiere allerdings deutlich reduziert werden soll.

¹²⁷ In Freiburg Vauban hängt der Umsetzungserfolg v. a. von der Flexibilität ab, sich bei ändernden Lebensumständen doch ein Auto anschaffen zu können, ohne aus der Wohnung ausziehen zu müssen (Nobis 1999, S. 248 ff.).

Preis zentrale Entscheidungskriterien. Eine detaillierte Nachfrageermittlung allein ist allerdings kein Garant für den Erfolg eines Projektes (Dittrich, Klewe 1997, S. 16).¹²⁸

- Entscheidend für die Nachfrage ist die *planerische und städtebauliche Konzeption* des Vorhabens. Das Projekt sollte so ausgestaltet sein, dass die Vorteile des autofreien Wohnens für die Bewohner maximiert werden. Wichtige Gestaltungsanforderungen sind z. B. die Schaffung privater, halböffentlicher und öffentlicher Freiräume mit einer hohen Aufenthaltsqualität, eine optimierte innere Erschließung für den Fuß- und Radverkehr sowie wettergeschützte, ebenerdige und gesicherte Abstellmöglichkeiten für Fahrräder. Aufgrund der primär ökologisch interessierten Zielgruppe sollten ökologische Qualitäten des Siedlungsbaus berücksichtigt werden (Dittrich, Klewe 1997, S. 17; Christ, Loose 2000).
- Die *Regelungen zur Stellplatzpflicht* in den Landesbauordnungen setzen der Realisierung autoarmer und autofreier Wohngebiete bisher enge Grenzen. Die Schaffung autofreier Wohngebiete ist in den Landesbauordnungen nicht vorgesehen. In allen Landesbauordnungen finden sich inzwischen jedoch Möglichkeiten zur Beschränkung oder Untersagung der Erstellung von Stellplätzen in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets. Verbunden sind diese Einschränkungen der Errichtung von Stellplätzen allerdings mit der Verpflichtung zur Zahlung von Ablösebeiträgen. Weitergehende Regelungen, die den verminderten Stellplatzbedarf autofreier Wohngebiete berücksichtigen, existieren inzwischen in Hessen, Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen (Dittrich, Klewe 1997, S. 20; <http://www.ils.nrw.de/netz/autoarm/recht.htm> am 05.02.02). Gefordert wird, die Kopplung von Stellplatz- und Wohnungsbau grundsätzlich zu überdenken, z. B. durch eine Kopplung des Stellplatznachweises an die Fahrzeugzulassung (Dittrich, Klewe 1997, S. 20; <http://www.ils.nrw.de/netz/autoarm/recht.htm> am 05.02.02).
- Rechtlich schwierig ist bisher die *langfristige Sicherung der Autofreiheit der Gebiete*. In den meisten derzeit laufenden Projekten erfolgt dies über privatrechtliche Festsetzungen in Miet- und Kaufverträgen. Im Rahmen dieser privatrechtlichen Regelung verpflichten sich die Nutzer, auf den Besitz eines PKW zu verzichten (Dittrich, Klewe 1997, S. 21; Hastrich 1997). Es sind allerdings nur wenige Haushalte bereit, sich auch für möglicherweise künftig veränderte Lebensumstände auf eine dauerhafte Autofreiheit zu verpflichten. Daher stellt die Freihaltung sogenannter Vorhalte- oder Reserveflächen, die eine nachträgliche Realisierung von Stellplätzen ermöglichen, eine Alternative dar. In dieser Konstellation verpflichtet sich der Nutzer bei der Anschaffung eines PKW die Errichtung eines Stellplatzes auf der Vorhaltefläche zu finanzieren (Nobis 1999, S. 253).

Für eine begrenzte Zielgruppe stellen autoarme und autofreie Wohnprojekte eine attraktive Möglichkeit dar, um von den Qualitäten eines Lebens ohne Auto direkt zu profitieren. Solche Vorhaben sind jedoch auf zentrale und verdichtete Standorte angewiesen.

¹²⁸ Aussage einer Vertreterin einer Wohnungsbaugesellschaft in Münster.

2.4 Lärminderungsplanung

Die Lärminderungsplanung ist – als flächenhafte Planung für die Gesamtstadt oder Teile der Stadt – ein Instrument der strategischen Planungsebene. Sie kann entscheidend zu einer Reduzierung der Lärmbelastungen durch den Verkehr, v. a. durch den Motorisierten Individualverkehr (MIV), beitragen. Lärm ist ein entscheidender Faktor, der die Innenentwicklung begrenzt und eine lärmbedingte „Stadtflucht“ fördert. Eine Lärmsanierung in Gebieten, in denen schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche hervorgerufen werden, ist ein wesentlicher Ansatz die Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität gerade in stark belasteten innerstädtischen Gebieten verbessern und so die Akzeptanz dieser häufig verdichteten undutzungsgemischten Quartiere zu erhöhen. Neben einer Lärmsanierung sind auch präventive Maßnahmen, wie die Reduzierung des MIV und die Stärkung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) Bestandteile der Lärminderungsplanung.

Die Lärminderungsplanung ist dabei eine komplexe Planung, die intensive Querbezüge zu anderen Planungen aufweist. Lärminderungsplanungen können einen wesentlichen Faktor im Rahmen der Verkehrsentwicklungsplanung, der städtebaulichen Sanierung oder der Bauleitplanung darstellen. Ein weiteres Anwendungsfeld der Lärminderungsplanung sind Umweltentlastungskonzepte im Rahmen der Lokalen Agenda. Eine frühzeitige Integration der Lärminderungsplanung in die Planungsprozesse anderer Planungen kann die Effizienz und Rechtssicherheit der Planungen stärken (Losert et al. 1994, S. 28; SMUL 2001, S. 54).

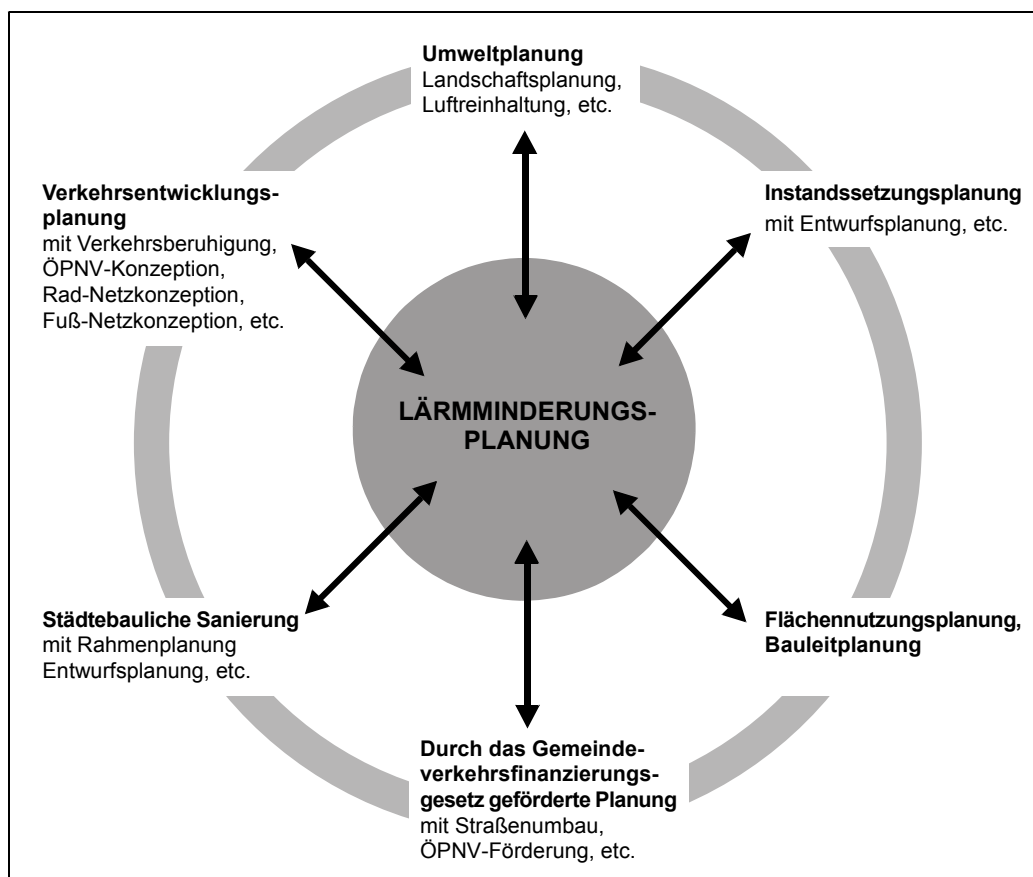


Abbildung B. 9: Querbezüge der Lärminderungsplanung zu anderen Planungen (Eigene Darstellung nach Losert et al. 1994, S. 28)

Die starken Verkehrszuwächse in den vergangenen Jahrzehnten haben Lärmbelastungen zu einem zentralen Problem der Stadtplanung gemacht. Nach aktuellen Befragungen des Umweltbundesamtes fühlen sich die Hälfte der Bundesbürger durch den Straßenverkehrslärm belästigt und sogar 15 % stark belästigt (Umweltbundesamt 2001, S. 321). Modellrechnungen verdeutlichen gleichzeitig den flächenhaften Charakter von Lärmbelastungen – mit Schallpegeln von über 65 dB (A) sind tagsüber 15,6 % der Bevölkerung und mit Pegeln von über 55 dB (A) sogar knapp die Hälfte der Bevölkerung belastet (Umweltbundesamt 2001, S. 322). Die Problematik des Lärms liegt nicht nur in der belästigenden Wirkung und der damit einhergehenden Einschränkung der Wohn- und Lebensqualität betroffener Menschen. Lärm ist auch ein ernst zu nehmendes Gesundheitsrisiko, wie zahlreiche epidemiologische Untersuchungen nachweisen konnten (Umweltbundesamt 2001, S. 323).

Lärmbelastungen treten keineswegs nur in den großen Städten auf. Aufgrund der hohen Verkehrsdichte kommt es hier jedoch eher zu schädlichen Belastungen. Die für Städte typische hohe räumliche Dichte verschiedener Geräuschquellen begünstigt zudem die Entstehung von Kumulationseffekten (Lärmsummation). Schließlich erreichen Lärmbelastungen in den größeren Städten eher flächenhaften Charakter, wodurch räumliche Ausweichreaktionen erschwert werden. Nicht überraschend gilt Lärm daher als wichtige Ursache der „Stadtflucht“.

Bei einer Befragung von Haushalten, welche ihren Wohnstandort aus der Stadt Münster in eine Umlandgemeinde verlegt haben, gaben über 60 % der Befragten die Luft- und Lärmbelastungen in der Kernstadt als „wichtig“ oder gar „ausschlaggebend“ für ihre Umzugsentscheidung an (Stadt Münster 2000b S. 31). Der Bekämpfung von Lärmbelastungen kommt daher überragende Bedeutung für eine qualitative Innenentwicklung zu.

Die Sanierung lärmbelasteter Gebiete war eine lange vernachlässigte Aufgabe des Immissionsschutzes. Gesetzliche Lärmgrenzwerte (z. B. in der 16. BImSchV) waren nur beim Neubau von Verkehrswegen oder bei deren erheblicher Veränderung beachtlich (Schmidt 1995, S. 379). Erst mit der 3. Novelle des Bundesimmissionsschutzgesetzes im Jahr 1990 hat der Bundesgesetzgeber eine „Lärminderungsplanung“ als formelles Instrument der „Lärmsanierung“ eingeführt. § 47a BImSchG verpflichtet die Gemeinden (bzw. die nach Landesrecht zuständigen Behörden) zur Aufstellung von Lärminderungsplänen für solche schutzwürdigen Gebiete, in denen „schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche“ hervorgerufen werden und die gebotene Lärminderung durch ein „abgestimmtes Vorgehen“ zu erreichen ist. Die Gemeinden haben darin die Geräuschquellen systematisch zu erfassen und die Auswirkungen des Lärms auf die Umwelt festzustellen (§ 47a Abs. 1 BImSchG). Primäres Ziel der Lärminderungsplanung ist die Koordination problemadäquater, den örtlichen Verhältnissen angepasster Maßnahmen zur Lärminderung oder zur Verhinderung des weiteren Anstiegs der Lärmbelastung (Wiesner 2000, S. 4).

Der Lärminderungsplan ist für die Träger öffentlicher Verwaltung grundsätzlich verbindlich. Nach § 47a Abs. 3 BImSchG sind die Maßnahmen durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung durchzusetzen. Nach einhelliger Meinung bedeutet dies aber nicht, dass die betreffenden Behörden zur Durchführung von Maßnahmen gezwungen werden können (Wiesner 2000, S. 7). Auch die Gemeinden sind durch die Aussagen eines Lärminderungsplans nicht zur Aufstellung von Bauleitplänen verpflichtet (Schmidt 1995, S. 384). Gegenüber dem Bürger haben die Inhalte von Lärminderungsplänen keine unmittelbare rechtliche Wirkung.

Die Erarbeitung eines Lärminderungsplans beginnt mit einer Vorprüfung der Geräuschemissionen und der Festlegung der zumeist teilstädtischen oder gesamtstädtischen Untersuchungsgebiete (SMUL 2001, S. 13). Der Untersuchungsraum umfasst vor allem Wohngebiete sowie sonstige schutzwürdige Bereiche wie Kur- und Erholungsgebiete oder Krankenhäuser, Schulen oder Alten- und Pflegeheime.

Im Rahmen einer Innenentwicklungsstrategie ist dabei von Bedeutung, dass solche Flächen, die derzeit noch nicht, aber möglicherweise zukünftig wohnbaulich genutzt werden (z. B. Brach- und Konversionsflächen), in den Untersuchungsraum der Lärminderungsplanung einbezogen werden. Gleiches gilt für Flächen, denen im Hinblick auf die Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität von Städten und Gemeinden besondere Bedeutung zukommt. Dies betrifft zum Beispiel städtische Plätze, Boulevards oder innerstädtische Grünflächen.

Ein zweiter wesentlicher Schritt ist die Erstellung von Schallimmissionsplänen, in denen eine detaillierte Erfassung und Bewertung der auf die Untersuchungsgebiete einwirkenden Geräusche erfolgt (Beurteilungspegel) (Losert et al. 1994, S. 15). Dies erfolgt üblicherweise getrennt nach den verschiedenen Lärmarten (Verkehrslärm, Gewerbelärm usw.) sowie nach Tag- und Nachtzeit. Als Bewertungsmaßstäbe fungieren die zulässigen Immissionsricht- und -grenzwerte der gesetzlichen Vorschriften und technischen Regelwerke. In Immissionsempfindlichkeitsplänen werden für alle Wohngebiete sowie für sonstige schutzwürdige Bereiche die zulässigen Immissionsrichtpegel nach Nutzungen differenziert dargestellt. Überschreitungen der zulässigen Lärmbelastung sind in Konfliktkarten darzustellen. Neben der Höhe der Immissionswertüberschreitung soll dabei auch die Zahl der betroffenen Einwohner angegeben werden (SMUL 2001, S. 18). Eine solche Betroffenheitsanalyse erleichtert vor allem die Auswahl und Priorisierung von Lärminderungsmaßnahmen.

Im Anschluss an die Erarbeitung von Schallimmissions- und Konfliktplänen sowie die Betroffenheitsanalyse wird der eigentliche Lärminderungsplan aufgestellt. In diesem werden die geeigneten Maßnahmen zusammen mit den Angaben zu entstehenden Kosten sowie den Stellen, die für deren Umsetzung zuständig sind, aufgeführt. Die Planaussagen sollten im Hinblick auf ihre Priorität und ihre Umsetzbarkeit in kurz-, mittel- und langfristig erfolgende Maßnahmen gegliedert werden (Wiesner 2000, S. 5). Auch sollten Angaben über die maßnahmespezifischen Geräuschminderungen enthalten sein (zu möglichen Maßnahmen siehe Tabelle B.13). Grundsätzlich gilt, dass Maßnahmen dort konzentriert werden sollen, wo die größten Konflikte auftreten und einer großen Zahl von Betroffenen geholfen werden kann (SMUL 2001, S. 43).

Obwohl die Lärminderungsplanung primär der Lärmsanierung verpflichtet ist, sollte ihr Aktions- und Handlungsradius nicht allein auf die Reduzierung von schädlichen Umwelteinwirkungen begrenzt sein. Zwar kommt sanierungsorientierten Maßnahmen wie der Vermeidung/Verlagerung (Beseitigung oder Verlagerung von Lärmquellen), der Pegelminderung (z. B. durch Austausch von Fahrbahnbelägen oder Senkung der Fahrgeschwindigkeiten), der Homogenisierung (Verringerung auffälliger Geräuschmerkmale durch technische Maßnahmen) sowie dem aktiven und passiven Schallschutz (z. B. durch die Errichtung von Lärmschutzwänden) zentrale Bedeutung zu (SMUL 2001, S. 44).

Tabelle B. 13: Maßnahmen zur Minderung von Straßenverkehrsgeräuschen und ihre Einflussgrößen (nach Losert et al. 1994, S. 114)

Maßnahme	Wirksamkeit	Zeitraum	Handlungsträger	Kosten	Wirkungsbereich
Förderung Öffentlicher Verkehr					
Geschwindigkeit	mittel	m	K / L	hoch	linienhaft
Anschlussdichte	mittel	m	K / L	hoch	flächenhaft
Komfort	gering	m	K / L	mittel	flächenhaft
Preis	sehr hoch	k	K / L	mittel	flächenhaft
Förderung Radverkehr					
Netz	mittel	m/l	K	gering	flächenhaft
Qualität	hoch	m	K	mittel	flächenhaft
Parkraumbewirtschaftung					
Reduktion	hoch	m/l	K	gering	flächenhaft
Lenkung	gering	k	K	hoch	flächenhaft
Schienerverkehrsmanagement					
Lenkung	mittel	m	K / B / L	mittel	linienhaft
Beschränkung	hoch	m	K / B / L	gering	flächenhaft
Güterverkehrszentrum/ kombinierter Verkehr	gering	m/l	K / B / L	hoch	flächenhaft
Verkehrswegebau					
Technische Maßnahmen	mittel	M	K / B / L	hoch	linienhaft
Verlagerung	hoch	m/l	K / B / L	hoch	flächenhaft
Rückbau	hoch	k/m	K / L	mittel	linienhaft
Regelnde Maßnahmen					
Vorrang öffentlicher Verkehr	mittel	m	K / L	gering	flächenhaft
Geschwindigkeitsreduzierung	hoch	k	K / L	gering	linienhaft
Restriktionen für bestimmte Kfz	mittel	m	K / L / B	gering	flächenhaft
Städtebauliche Maßnahmen					
Anschluss öffentlicher Verkehr	mittel	m/l	K / L	mittel	flächenhaft
Stadtteilzentren	mittel	m	K	k. A.	flächenhaft
Funktionsmischung	mittel	m/l	K	gering	flächenhaft
Öffentlichkeitsarbeit					
	hoch	k/m	K / L	gering	linienhaft, flächenhaft, punktuell
Zeitraum bis zur Wirksamkeit der Maßnahme:			Handlungsträger:		
k	kurzfristig (innerhalb eines Jahres)		K	Stadt oder städtische Eigengesellschaft	
m	mittelfristig (innerhalb von 5 Jahren)		L	Land	
l	langfristig		B	Bund	

Lärminderungsplanung kann darüber hinaus aber auch als Instrument des vorbeugenden Lärmschutzes eingesetzt werden. Als geeignete Handlungsfelder werden z. B. die Förderung des Fahrradverkehrs sowie des Öffentlichen Personennahverkehrs, die Entwicklung von Güterverkehrskonzepten und die Lenkung des ruhenden Verkehrs angesehen (Wiesner 2000, S. 5; Losert et al. 1994, S. 115 ff.). Auch die Verdichtung der baulichen Substanz im Rahmen von Innenentwicklungskonzepten kann zur Lärminderung beitragen (z. B. durch die Errichtung von Riegelbauten in Zeilenstrukturen).

Die Umsetzung der in Lärminderungsplänen zu entwickelnden Maßnahmenprogramme verweist in den Zuständigkeitsbereich zahlreicher öffentlicher Stellen und setzt somit deren Kooperation voraus. Die Aufstellung muss daher in enger Abstimmung mit den für die Anordnung oder Durchführung von Maßnahmen zuständigen Behörden erfolgen. Relevante Fachbehörden sind u. a. die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörden, die Gewerbeaufsichtsämter und die Baulastträger von Verkehrswegen. Darüber hinaus sollten auch Bürgervereine, Umweltschutzgruppen, die örtlichen bzw. regionalen Betreiber des Öffentlichen Personennahverkehrs sowie Handels- und Wirtschaftsverbände beteiligt werden.

In einem Modellprojekt in Stuttgart wurden in diesem Zusammenhang mit der Einrichtung eines Runden Tisches gute Erfahrungen gemacht (Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz 1999). Ziel war die konsensuale Identifikation und Bewertung konkreter Maßnahmen zur Lärminderung sowie die Erarbeitung einer Prioritätenliste in einem breiten Kreis von beteiligten Behörden und gesellschaftlichen Gruppen. Der Runde Tisch wurde von einem neutralen Moderator begleitet.

2.5 Instrumente zur Mobilisierung von Flächen

Mobilisierungsinstrumente sind zentrale Bausteine einer Gesamtstrategie qualitativer Innenentwicklung von Städten und Gemeinden, da sie eine Inanspruchnahme von Nutzungspotenzialen im Bestand erst ermöglichen. Während Kommunen das vorhandene Instrumentarium für die Baulandbereitstellung und -erschließung in aller Regel als ausreichend beurteilen, artikulieren sie einen Bedarf für zusätzliche Instrumente zur Mobilisierung von Flächen und Grundstücken (Schäfer, Lau, Specovious 2000, S. 2). Indes, Mobilisierungsinstrumente können sowohl zur Förderung einer qualitativen Innenentwicklung eingesetzt werden, als auch zur Mobilisierung von Flächen für bauliche Zwecke, die aus stadtökologischen oder sozialen Gründen eher als Freiraum belassen werden sollten. Dementsprechend sind bei Entwicklung einer gesamtstädtischen Baulandmobilisierungsstrategie die strategischen Innenentwicklungsplanungen einer Kommune zu berücksichtigen.

Während traditionelle Strategien der Baulandpolitik eine starke Angebotsorientierung aufweisen und vor allem neue Baumöglichkeiten im Außenbereich schaffen, werden vor dem Hintergrund der Debatte um eine nachhaltige Stadtentwicklung vermehrt Ansätze entwickelt, die vor allem auf eine Mobilisierung von Entwicklungspotenzialen im bereits besiedelten Bereich abzielen.

Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse regeln im Sinne einer strategischen Orientierung des kommunalen Flächenmanagements die Instrumentierung und Finanzierung der Baulandmobilisierung. Sie bilden auf der strategischen Planungsebene eine zentrale Voraussetzung für eine innenentwicklungsorientierte Mobilisierungsstrategie im Rahmen der kommunalen Baulandpolitik. In bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen kann eine kommunale Selbstbindung an quantitative und qualitative Entwicklungsziele und an bestimmte innenentwicklungsorientierte Mobilisierungsinstrumente, z. B. die Durchführung von Baulückenprogrammen erfolgen. Damit bildet der bodenpolitische Grundsatzbeschluss eine Grundlage für die Anwendung der weiteren im Folgenden aufgezeigten Mobilisierungsinstrumente.

Baulücken- und Baulandkataster liefern die informatorischen Voraussetzungen, um die gesamtstädtischen Zielvorstellungen einer qualitativen Innenentwicklung umzusetzen. Insbesondere größere Kommunen können nur dann gezielt Innenentwicklung betreiben, wenn sie über eine genaue Kenntnis der Flächenreserven im Bestand verfügen. Um diese Informationen zu erheben, aufzubereiten und zu dokumentieren, ist die Erstellung eines Baulandkatasters nach § 200 BauGB ein geeignetes Informationsinstrument auf der strategischen Planungsebene. Dieses Baulandkataster ist um so brauchbarer für nachfolgende Mobilisierungsanstrengungen, je mehr Informationen es über die planungsrechtlichen Voraussetzungen zur Nutzung der Grundstücke enthält.

Zur Verwirklichung der planerischen Zielvorstellungen bedarf es neben der Kenntnis der Innenentwicklungspotenziale auch der Aktivierung von Grundstückseigentümern und möglichen Nutzern. **Informations- und Beratungsangebote für die Grundstückseigentümer und Nutzungsinteressenten** stellen ein Instrument geringer Eingriffsintensität dar, mit dem zur Realisierung einzelner Projekte eine ziel- und adressatengerechte Mobilisierung von Flächen im Bestand erreicht werden kann.

Baulandbörsen stellen eine umsetzungsorientierte Ergänzung der angebotsorientierten Bauleitplanung dar, die auf Freiwilligkeit beruht. Sie zielen darauf ab, einzelne

brachliegende Grundstücke einer Nutzung zuzuführen, indem zwischen verkaufsbe-reiten Eigentümern und bauwilligen Nutzungsinteressenten vermittelt wird.

Baulückenprogramme streben an, Eigentümer durch eine gezielte schriftliche An-sprache, ein umfassendes Beratungsangebot und die Androhung eines Baugebots zur Nutzung ihrer Grundstücke im Siedlungsbereich zu veranlassen. Mit der Aussprache eines *Baugebots* kann der Eigentümer zur Nutzung seines Grundstücks entsprechend der Festsetzungen des Bebauungsplans innerhalb einer angemessenen Frist ver-pflichtet werden. Das Baugebot sollte jedoch aufgrund seiner hohen Eingriffsintensität als „*ultima ratio*“ zur Mobilisierung von Baulandreserven in Form von bedeutenden Ein-zelgrundstücken herangezogen werden.

Eine mobilisierende Wirkung, die über die kommunale Angebotsplanung hinausgeht, haben weiterhin die **städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen**, die sowohl die Bauleitplanung als auch die Bodenordnung und Planverwirklichung beinhalten.¹²⁹

2.5.1 Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse

In den vergangenen Jahren haben sich die Rahmenbedingungen der kommunalen Sied-lungs- und Flächenpolitik entscheidend verändert. Der enorme Flächenverbrauch in der Vergangenheit hat Fläche in vielen Regionen zu einem knappen Gut werden las-sen. Die weitere Expansion der Siedlungsfläche in den land- und forstwirtschaftlich genutzten Freiraum trifft auf immer stärkere Restriktionen. Andererseits bedrohen Schrumpfungsprozesse in ostdeutschen Kommunen die Funktionsfähigkeit von Stadt- und Siedlungsstrukturen. Die traditionelle Bereitstellung von Bauland in Form einer Angebotsplanung steht dabei keineswegs allein vor ökologischen, sondern auch vor finanziellen Vorbehalten. Viele Kommunen versuchen die erheblichen Kosten für die Bereitstellung und Unterhaltung technischer und sozialer Infrastrukturen zu vermeiden. Hinzu kommt, dass die über eine reine Angebotsplanung geschaffenen Baurechte re-gelmäßig nicht mit durchsetzbaren Baupflichten verbunden sind (Runkel 2002, S. 140). Die angebotsorientierte Baulandbereitstellung gilt daher als teuer und ineffektiv (Davy 2000).

Vor diesem Hintergrund sind viele Kommunen bemüht, ihre Baulandpolitik durch ein integriertes Flächenmanagement zu qualifizieren. Ziel des Flächenmanagements ist die umsetzungsorientierte Vernetzung der den Gemeinden zur Verfügung stehenden formellen und informellen Planungs-, Sicherungs- und Mobilisierungsinstrumente. Eine aktuelle Umfrage unter deutschen Kommunen hat ergeben, dass zwar immer noch die Mehrzahl der befragten Gemeinden die klassische Angebotsplanung favorisiert. Aber bereits ein erheblicher Anteil der Gemeinden setzt auf eine aktivere Baulandpolitik, z. B. in Form eines Zwischenerwerbs der Flächen durch die Gemeinde oder die Koope-ration mit privaten Entwicklungsträgern, abgesichert durch vertragliche Bindungen (Schäfer, Lau, Specovius 2001, S. 13 f.). Eine zentrale Ziel besteht dabei darin, die Begründung von Baurechten an vertragliche Baupflichten zu binden (Runkel 2002, S. 144).¹³⁰

¹²⁹ Da mit diesen Instrumenten vor allem städtebauliche Ziele einer angemessenen baulichen Dichte und einer hohen Qualität des Wohn- und Arbeitsumfeldes verfolgt werden, werden diese beiden Instru-mente des Besonderen Städtebaurechts bereits in Kapitel B.2.1.5 abgehandelt.

¹³⁰ Dies wird zum Beispiel mit einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan erreicht. Zum vorhabenbezo-genen Bebauungsplan s. Kapitel B.2.1.4.3.

Besondere Kennzeichen des kommunalen Flächenmanagements sind (Kötter 2001, S. 149 f.):

- Ein Verzicht auf die klassische Aufgabenteilung zwischen der Angebotsplanung der Kommune und der privaten Realisierung von Bauvorhaben,
- die Integration und Parallelität von Planung und Umsetzung,
- die Kooperation von privaten und öffentlichen Akteuren,
- ein Bedeutungszuwachs informeller, konsensorientierter Planungsinstrumente und
- der Einsatz von informellen Leitbildern als Brücke zwischen einzelnen Maßnahmen und langfristigen Orientierungsmustern der Stadtentwicklung.

Vor dem Hintergrund der Debatte um eine nachhaltige Stadtentwicklung wurden in jüngster Zeit Ansätze für bestandsorientierte Mobilisierungsstrategien entwickelt, die sich im Gegensatz zu den herkömmlichen Ansätzen eines eher außenentwicklungsorientierten Flächenmanagements einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme verpflichtet sehen.¹³¹

Die strategische Orientierung des Flächenmanagements wird in vielen Kommunen in bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen mit selbstbindender Wirkung verankert (Schäfer, Lau, Specovius 2001). Der zentrale Regelungsinhalt dieser Dokumente bezieht sich auf die Baulandentwicklung – geregelt werden Fragen der Instrumentierung und Finanzierung der Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland (Schäfer, Lau, Specovius 2001, S. 12 f.):

- Mit welchen Instrumenten soll die Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland vorrangig erfolgen?
- Wie werden Investoren an der Finanzierung der Erschließung oder Entwicklung von Standorten beteiligt?
- Wie lässt sich eine zügige bauliche Nutzung erschlossenen Baulands absichern?
- Wie können kommunalpolitische Anliegen (wie die Baulandversorgung für bestimmte Bedarfsgruppen oder ökologische und infrastrukturelle Zielsetzungen) im Rahmen der Baulandbereitstellung und -mobilisierung gewährleistet werden?

Derartige Fragen sind für eine langfristig orientierte Strategie einer qualitativen Innenentwicklung von hoher Relevanz.

In bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen können die Kommunen – im Rahmen eines kommunalen Flächenressourcen-Managements – zunächst ihren grundsätzlichen Willen für eine vorrangige Entwicklung des Siedlungsbereichs zum Ausdruck bringen. Eine solche Willensbekundung schafft insbesondere Handlungssicherheit für die Verwaltung. Auch kann so der „strukturellen Neigung“ (Schäfer, Lau, Specovius 2001, S. 15) politischer Akteure zu einzelfallorientierten Entscheidungen mit möglicherweise konterkarierenden Wirkungen in Bezug auf die qualitative Innenentwicklung entgegen getreten werden.

¹³¹ In diesem Zusammenhang steht auch die Debatte um ein Kommunales Flächenressourcen-Management, das die „vollständige Erfassung vorrangig innerörtlicher Entwicklungspotenziale, ihre laufende Einspeisung in notwendige Planungsmaßnahmen und ihre kontinuierliche Fortschreibung“ beinhaltet (StMLU 2002, S. 2).

In bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen können weiterhin Einzelheiten der instrumentellen Ausgestaltung der kommunalen Baulandmobilisierungsstrategie geregelt werden. Von strategischer Bedeutung ist dabei die Entscheidung der Kommune zur Erstellung und Laufendhaltung eines Baulücken- und Brachflächenkatasters, als Grundlage für die Mobilisierung von innenentwicklungsrelevanten Flächen. Auch kann festgelegt werden, unter welchen Bedingungen die Stadt von hoheitlichen Instrumenten wie dem Baugebot oder der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Gebrauch machen will oder inwiefern sie durch Beratung oder die Durchführung von Baulandbörsen aktiv auf die Grundstückseigentümer zugeht. Für Investoren und Eigentümer wird auf diese Weise Transparenz hergestellt; es wird die Grundlage für eine Gleichbehandlung aller vom bodenpolitischen Handeln der Kommune Betroffenen gelegt (siehe hierzu auch Schäfer, Lau, Specovius 2001, S. 15).

Schließlich kann die Gemeinde auch den Zielrahmen der Innenentwicklungsstrategie fixieren. Denkbar wäre die Verankerung eines quantifizierten Innenentwicklungsziels (z. B. Innen- zu Außenentwicklung im Verhältnis von drei zu eins wie in den „*Städten der Zukunft*“). Auch qualitative Ziele der städtischen Flächenpolitik können in bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen formuliert werden.

Schäfer, Lau und Specovius (2001, S. 36) weisen auf die erheblichen, in ihrem Ausmaß noch kaum abschätzbaren bodenpolitischen Folgen der Bevölkerungsrückgänge in Ostdeutschland (und perspektivisch auch in Westdeutschland) hin und fordern eine konzeptionelle Vorbereitung von Anpassungs- und Auffangstrategien ein. Mittels eines bodenpolitischen Grundsatzbeschlusses kann der Verwaltung der Auftrag für eine systematische Überprüfung der mittel- und langfristigen Baulandstrategie erteilt werden. Dies beinhaltet vor allem eine Überprüfung von Möglichkeiten zur Rückwidmung bisheriger Bauflächendarstellungen im Flächennutzungsplan unter Beachtung möglicher Entschädigungsleistungen. Denkbar wäre auch die Bereitstellung von kommunalen Liegenschaften für systematische Flächentauschaktionen (Aufgabe eines Außenbereichsvorhabens zugunsten eines innerörtlichen Standorts).

2.5.2 Baulücken- und Baulandkataster

Ein Baulandkataster ist ein systematisch aufgebautes Verzeichnis von Baulandpotenzialen, das insbesondere die für die Innenentwicklung wichtigen Flächen erfasst (Zinke 2000, S. 6). Mit dem Instrument des Baulandkatasters kann sich eine Kommune einen umfassenden Überblick über vorhandene Baulandreserven verschaffen, so dass sie über eine sichere Informationsbasis für Stadtentwicklung und Bauleitplanung verfügt.

Mit der Novelle des Baugesetzbuchs von 1998 wurde § 200 Abs. 3 als Ermächtigungsvorschrift für die Erstellung von Baulandkatastern in das BauGB aufgenommen. Damit wurde die bisher gängige Praxis der Erstellung von Baulückenverzeichnissen oder Baulandatanten datenschutzrechtlich abgesichert (Zinke 2000, S. 10). Inhalt des Baulandkatasters sind nach § 200 Abs. 3 BauGB Karten oder Listen der sofort oder in absehbarer Zeit bebaubaren Flächen mit der Angabe der Flur- oder Flurstücksnummer, des Straßennamens und der Grundstücksgröße. Enthalten sein dürfen entsprechend der datenschutzrechtlichen Vorschriften weiterhin Informationen, die anderweitig bereits veröffentlicht sind oder in naher Zeit veröffentlicht werden, wie z. B. die in den Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen angegebenen Nutzungsvorstellungen.

Nach Schmidt-Eichstaedt (2000, S. 63) bestehen publikationsfähige Baulandkataster aus den folgenden drei Teilen:

- Dem eigentlichen Baulandkataster i. S. des § 200 Abs. 3 BauGB, das die sofort oder in absehbarer Zeit bebaubaren Flächen enthält,
- Informationen zur planungsrechtlichen Situation der relevanten Flächen, d. h. über den Inhalt und Geltungsbereich von rechtsverbindlichen Bebauungsplänen nach § 30 BauGB und Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB und
- Informationen zu Flächen, die im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt sind.

Hinzuweisen ist darauf, dass eine Aufnahme von Baulandreserven in das Baulandkataster nicht als vorweggenommene Genehmigung von Bauvorhaben verstanden werden darf. Mit der Aufnahme in das Baulandkataster wird keine Aussage über die Zulässigkeit einer Bebauung dieser Fläche getroffen (Zinke 2000, S. 14). Für jedes angestrebte Vorhaben in einer Baulücke muss separat eine Baugenehmigung beantragt werden.

Hinweise zur Erstellung eines Baulandkatasters

Vor der Erstellung eines Baulandkatasters ist zunächst zu klären, welche Flächen Bestandteil dieses Katasters sein sollen. Weiterhin ist die Erhebung der Baulandreserven vorzubereiten und durchzuführen. Letztendlich sind die gesammelten Informationen in der Darstellung des Baulandkatasters zusammenzuführen.

1. Typisierung der zu erhebenden Flächen

Zunächst ist zu ermitteln, welche Arten von Flächen im Rahmen des Baulandkatasters zu erheben sind. Hierfür bieten sich die Baulandtypisierungen von Schmidt-Eichstaedt oder Dieterich an (siehe Tabellen B.14, B.15). Beide Typisierungen gehen auf die Größe und derzeitige Nutzung der Baulandreserven ein. Vor allem ist für die Typisierung von Bedeutung, welcher Aufwand der Bodenordnung und der Erschließung erforderlich ist, um die Baulandreserven einer Nutzung zuzuführen. In der kommunalen Praxis wird die Baulandtypisierung von Dieterich häufig als zu differenziert und aufwendig angesehen (Zinke 2000, S. 9). Hier bietet die einfachere Systematik von Schmidt-Eichstaedt eine sinnvolle Alternative (siehe Tabelle B.14). Welchen Typisierungsansatz eine Kommune wählt, hängt zum einen davon ab, welche Mittel sie bereit ist, für die Erhebung der Informationen zu den Baulandreserven aufzuwenden. Zum anderen ist die spezifische Fragestellung von Bedeutung, zu deren Beantwortung die Typisierung der zu erhebenden Flächen beitragen soll (z. B. vollständige Erhebung, Erhebung vor allem der schnell mobilisierbaren Flächen).

Tabelle B. 14: Baulandtypisierung nach Schmidt-Eichstaedt (Schmidt-Eichstaedt 2000, S. 32, S. 98)

Kategorie 1. Klassische Baulücken:

- Ein oder mehrere unbebaute Grundstücke innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils, die den Bebauungszusammenhang nicht unterbrechen und die nach §§ 30, 33 oder 34 BauGB sofort oder in unmittelbarer Zukunft bebaubar sind
- Erschließung vorhanden oder mit geringem Aufwand herstellbar, also gesichert

Kategorie 2. Sonstige Baugrundstücke oder Bauflächen mit Baurecht:

- Bebauung erheblich unter dem Maß der zulässigen oder üblichen Bebauung (dazu zählen auch Grundstücke im Geltungsbereich qualifizierter Bebauungspläne, die erschlossen, aber nicht bebaut sind und keine Baulücke darstellen, weil auch die Nachbargrundstücke noch nicht bebaut sind)
- Bebauung behelfsmäßig oder auf Widerruf genehmigt
- Falsch genutzte Grundstücke, bei denen die Nutzung nicht der Umgebung entspricht (z. B. potentielle Wohnbaugrundstücke mit derzeit gewerblicher Nutzung)
- Umnutzung oder Umwidmung aus städtebaulicher Sicht problemlos
- Allenfalls geringer Erschließungsaufwand und/oder geringe bodenordnerische Maßnahmen notwendig

Kategorie 3. Reserveflächen ohne gesicherte Bebaubarkeit:

- Flächen mit Bebauungsplan oder im Bebauungszusammenhang, aber ohne seitens der Gemeinde gesicherte Erschließung
- Größere unbeplante Flächen, die nicht unter die engere Definition des Baulückenbegriffs fallen, weil sie den Bebauungszusammenhang unterbrechen (Außenbereich im Innenbereich – ohne Baurecht)
- Flächen im direkten Anschluss an oder zum Teil umgeben von vorhandener Bebauung – ohne aktuelles Baurecht, aber mit Bauerwartung kraft vorbereitender Bauleitplanung

Tabelle B. 15: Baulückentypisierung nach Dieterich (Dieterich, Hoffmann, Junius 1981, S. 83 ff.)

- **Klassische Baulücke:** Unbebaute Fläche in Baugebieten nach § 30 oder § 34 BauGB mit keinem oder geringem Erschließungsaufwand und keiner und geringer Erforderlichkeit für bodenordnerische Maßnahmen.
- **Geringfügig bebaute klassische Baulücke:** Teilweise bebautes oder genutztes Grundstück in Baugebieten nach § 30 oder § 34 BauGB mit vorhandener Erschließung für weitere Bebauung wie z. B. übergroße oder mindergenutzte Grundstücke. Zum Teil kann zur Inanspruchnahme dieser Nutzungspotenziale ein geringer bodenordnerischer Aufwand sowie eine Beseitigung vorhandener baulicher Anlagen erforderlich werden.
- **Arrondierungsflächen:** Gebiete, für die nach § 34 Abs. 4 BauGB eine Abrundungssatzung erlassen werden kann, mit keinem bis geringem Erschließungsaufwand und keinen bis geringen bodenordnerischen Maßnahmen.
- **Größere von Bebauung umschlossene, suboptimal genutzte Flächen ohne Baurecht:** Hierbei handelt es sich um unbebaute Flächen in einem ansonsten im Zusammenhang bebauten Ortsteil mit gesicherter äußerer Erschließung. Zur Inanspruchnahme der Fläche ist die Aufstellung eines Bebauungsplans und eventuell die Durchführung geringer bodenordnerischer Maßnahmen erforderlich (*Außenbereich im Innenbereich*).
- **Falsch genutzte Flächen im Innenbereich:** Dies sind Flächen mit gewerblicher oder industrieller (Rest-)Nutzung bei ausreichender äußerer Erschließung und infrastruktureller Ausstattung der Umgebung für eine bauliche Nutzung. Zur Mobilisierung der Flächen ist die Aufstellung eines qualifizierten Bebauungsplans und die Durchführung bodenordnerischer Maßnahmen erforderlich.
- **Weitere Arrondierungsflächen:** Flächen, die an vorhandene Bebauung anschließen und für die die Gemeinde bereits Vorleistungen in Form von äußerer Erschließung oder Infrastruktur bereitgestellt hat. Die Aufstellung eines Bebauungsplans sowie die Durchführung bodenordnerischer Maßnahmen ist zur Mobilisierung dieser Flächen erforderlich.

2. Erhebung von Baulandreserven

Federführend bei der Erhebung der Baulandreserven sollte das Planungsamt einer Gemeinde sein, da dieses über einen breiten Zugang zu den relevanten Informationen verfügt (z. B. in Bezug auf die planungsrechtliche Nutzbarkeit der ermittelten Flächen). Genutzt werden können bei der Erhebung alle Informationen, die im planerischen Tagesgeschäft über die vorhandenen Baulandpotenziale anfallen, wie z. B. im Rahmen der Flächennutzungsplanung, bei Untersuchungen und Planungen im Rahmen von Stadterneuerungsmaßnahmen oder bei der städtebaulichen Rahmenplanung. Hierzu empfiehlt sich die Einrichtung einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe (Hessisches Ministerium des Innern 1989, S. 19).

Die Erhebung von Baulandreserven erfordert auf jeden Fall eine Ortsbegehung. Diese kann durch die Auswertung von Karten und Luftbildern vorbereitet werden. Es empfiehlt sich zur Vorbereitung der Erhebung eine zweckmäßige Untergliederung des Untersuchungsgebiets (z. B. anhand der Bearbeitbarkeit, anhand raumstruktureller Ähnlichkeit usw.) vorzunehmen, sowie einen Erhebungsbogen zu erstellen. Die Erhebenden sollten über die verwendeten Kategorien von Baulandreserven informiert werden. Zusätzlich sollte jede Fläche im Rahmen der Felderhebung fotografiert sowie in eine Deutsche Grundkarte eingetragen werden. Im Rahmen der Felderhebung aufzunehmende Informationen sind Straße und Hausnummer des Grundstückszugangs, Typ der Baulücke (je nach verwendeter Baulückendefinition), sowie darüber hinaus die gegenwärtige Nutzung, die Nutzung der direkten Umgebung sowie Lagevor- und Nachteile.

3. Darstellung der Baulandreserven

Die Erfassung, Darstellung und Veröffentlichung der Baulandreserven erfolgte – vor der Ermächtigung zur Aufstellung von Baulandkatastern nach § 200 Abs. 3 BauGB – in der kommunalen Praxis in Baulücken- bzw. Baulanddateien, -katastern, -verzeichnissen oder -atlanten. Diese Begriffe sind eher synonym als trennscharf zu verstehen. Unabhängig davon, welche Art der Darstellung gewählt wird (Karte, Datei, Liste), sollte die Präsentation des Baulandkatasters die folgenden Ansprüche erfüllen:

- *Veröffentlichung:* Um eine Mobilisierung der Baulandreserven zu fördern, ist eine Baulanddatei bzw. ein Baulandatlas zu veröffentlichen und zu verbreiten (Hölters, Kistella 1991, S. 119-123). Hierzu können auch die Mittel moderner Kommunikationstechnologien genutzt werden. So bietet z. B. die Stadt Berlin im Internet ein Baulückenmanagement an, das anhand verschiedener Suchkriterien (Größe, Lage, baurechtliche Nutzbarkeit) Auskunft über verfügbare Baulandpotenziale bereitstellt. Enthalten sind 220 ha innerstädtisches Bauland an über 800 Standorten (<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/bauen/baulueckenmanagement/> am 19.09.02).
- *Aktualisierung und Fortschreibung:* Da ein Baulandkataster nur dann funktionsfähig sein kann, wenn es auf dem neuesten Stand ist, sollte es ständig aktualisiert und fortgeschrieben werden (Rach 1994, S. 26).
- *Nutzung von EDV:* Die EDV-gestützte Führung eines Baulandverzeichnisses bietet den Vorteil der Aktualisierung mit geringem Aufwand sowie die Möglichkeit, Auswertungen der vorhandenen Potenziale nach ausgewählten Merkmalskombinationen vorzunehmen.

4. Bereitstellung von Informationen im Rahmen des Baulandkatasters

Zu unterscheiden ist zwischen dem zu veröffentlichenden *Baulandkataster nach § 200 Abs. 3 BauGB* und dem *gemeindeinternen Baulandkataster*, welches über das zu veröffentlichende Kataster hinausgehende Informationen enthält und nur den Mitgliedern der Verwaltung zugänglich ist. Die folgenden Ausführungen zeigen, welche Informationen in der Regel öffentlich zugänglich sind und welche verwaltungsinterne Informationen darstellen:

Öffentlich zugängliche Informationen:¹³²

- Datum der Eintragung / Fortschreibung,
- Kartenausschnitt (1:1000 oder max. 1:2500) und Foto,
- Baulandtyp, wie z.B. Baulücke, Arrondierungsfläche,
- Lage,
- Tatsächliche Situation: Derzeitige Nutzung der Fläche und der Umgebung, Grundstücksgröße, Länge der Straßenfront,
- Planungsrechtliche Situation: Darstellung im Flächennutzungsplan, Stadtteilentwicklungsplan, Bebauungsplan, Art und Maß der baulichen Nutzung,
- Vorhandene Infrastruktur/Erschließung: z. B. Fernwärme und ÖPNV, Strom, Wasser,
- Zeitraum der Bebaubarkeit: sofort, kurzfristig bis zu 2 Jahren, mittelfristig bis zu 5 Jahren,
- Eigentümerverhältnisse nach Gruppen wie z. B. natürliche Personen, juristische Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts wie z. B. Kommunen (Rach 1994, S. 26).

Im gemeindeinternen Baulandkataster können weitere Informationen vorgehalten werden wie Grundbuchnummer, Eigentümer mit Anschrift, Dringlichkeit der Lückenschließung und Maßnahmen der Gemeinde (Difu 1985, S. 37).

Beispiel „*Baulückenkataster der Stadt Bamberg*“

1991 wurde in Bamberg ein Baulückenkataster veröffentlicht, mit dem Ziel, eine Arbeitsgrundlage für den Stadtrat bereitzustellen sowie betroffenen Bürgern, Grundstückseigentümern, Architekten und potenziellen Bauherren und Investoren Informationen über innerstädtische Baulandreserven bereitzustellen. Als Gründe für die Baulückenschließung werden die Möglichkeiten zur schnellen Bereitstellung von Wohnbauland, die Potenziale zur Ausnutzung vorhandener Infrastruktur, die Vermeidung eines weiteren Landschaftsverbrauchs sowie positive gestalterische Effekte genannt (Stadt Bamberg 1991).

Definiert wird die Baulücke im Baulückenkataster der Stadt Bamberg als unbebautes oder geringfügig bebautes Grundstück, das den Bebauungszusammenhang entlang einer im wesentlichen fertigen Straße unterbricht und eine gesicherte Erschließung aufweist. Als maximale Größe einer Baulücke werden 0,5 ha angenommen. Erhoben werden Flächen, deren Bebauung nach § 30 oder 34 BauGB möglich und städtebaulich erwünscht ist. Unterschieden wird – in Anlehnung an die Baulückentypisierung von Dieterich – zwischen klassischen Baulücken, geringfügig bebauten klassischen Baulü-


¹³² Vgl. Difu 1985, S. 32 ff.; Hölters, Kistella 1991, S. 108; Rach 1994, S. 26.

cken, falsch genutzten Flächen und Arrondierungsflächen. Neben einem Kartenausschnitt, in dem die Baulücke gekennzeichnet ist, sowie einem Übersichtsfoto, verfügt das Baulückenkataster Bamberg über eine Lagebeschreibung der jeweiligen Baulücke, über Aussagen zur möglichen Bebauung, zur Erschließung und weitere Bemerkungen, die sich auf die Erforderlichkeit von planerischen und bodenordnerischen Maßnahmen beziehen (Stadt Bamberg 1991).

BAULÜCKE NR. 6

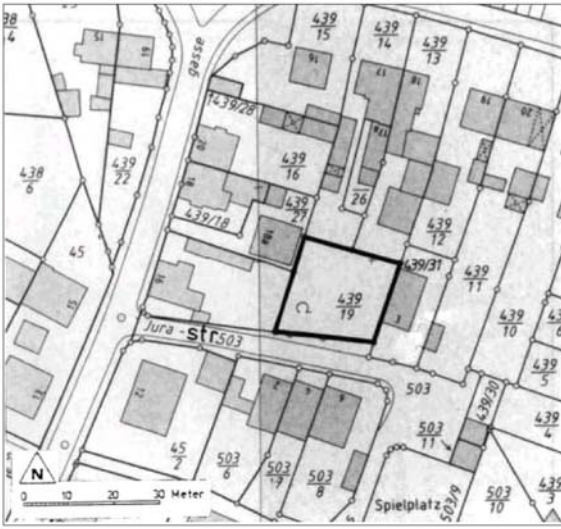
LAGEBESCHREIBUNG:

Bereich:	Gaustadt (9.1.5)
Strasse:	Jurastrasse
Flurnummer:	439/19
Gemarkung:	Gaustadt
Grundstücksgrösse:	ca. 470 qm



MÖGLICHE BEBAUUNG:

Rechtsgrundlage:	
Bebauungsplan G 2	
Art der Nutzung:	Wohngebiet
Bauweise:	offen
Anzahl der Baurechte:	1
Geschosszahl:	2
Grundflächenzahl:	--
Geschossflächenzahl:	--
Wohnfläche:	ca. 120 qm
Wohneinheiten:	ca. 2



ERSCHLIESSUNG:

Stromanschluss vorhanden.
Gasanschluss, Abwasser- und Wasseranschluss bedingt vorhanden

BEMERKUNGEN:

Abbildung B. 10: Baulückenkataster Bamberg (Ausschnitt, Stadt Bamberg 1991)

2.5.3 Beratung von Grundstückseigentümern und Nutzungsinteressenten

Gezielte Beratung der Grundstückseigentümer und Nutzungsinteressenten ist ein erster Schritt, um bekannte Flächenpotenziale im Bestand zu mobilisieren. Für die Beratung der Eigentümer und Nutzungsinteressenten sollte innerhalb der Verwaltung ein eindeutig definierter Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Diese Beratungsstelle sollte in der Öffentlichkeit, aber auch bei wichtigen Institutionen und Verbänden bekannt sein (Hessisches Ministerium des Innern 1989, S. 53). Eine solche Beratung sollte die Beratung über Nutzungsmöglichkeiten sowie Hilfestellungen bei der Bauplanung sowie im Umgang mit Genehmigungsbehörden umfassen (Hessisches Ministerium des Innern 1989, S. 63). Hilfreich ist weiterhin eine Beratung über Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere über staatliche Förderprogramme und Steuerbegünstigungen (Hessisches Ministerium des Innern 1989, S. 64-66). Zu diesem Handlungsansatz der Flächenmobilisierung gehört auch eine umfangreiche kommunale Öffentlichkeitsarbeit, mit der im gesamten Stadt- oder Gemeindegebiet eine positive Wahrneh-

mung der Nutzung von Baulandreserven erreicht wird. Diese Öffentlichkeitsarbeit beinhaltet die Information der kommunalen Gremien, aktive Zusammenarbeit mit den Medien, die Zusammenarbeit mit Verbänden, Berufsgruppen und Institutionen, die Bereitstellung von Informationsmaterial und die Durchführung öffentlicher Veranstaltungen (Hessisches Ministerium des Innern 1989, S. 54 ff.). Auch über Veröffentlichungen, die Antworten auf relevante Fragen im Zusammenhang mit der Innenentwicklung bereithalten, kann die Mobilisierung bestehender Baulandreserven gesteigert werden.

Beispiel **„Eigenheimgebiete: Arbeitshilfe zur Bebauung gering genutzter Grundstücke“ (Berlin)**

Vor dem Hintergrund einer äußerst geringen Dichte (GRZ 0,2 bis 0,3) in Ein- und Zweifamilienhausgebieten im östlichen Berlin strebt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie in diesem Bereich eine Nachverdichtung an. Bereits jetzt hat die Nachverdichtung – so zeigen statistische Analysen – in dem Bereich des Berliner Ostens marktgesteuert eine erhebliche Eigendynamik entwickelt. Um diesen Prozess in stadtplanerisch erwünschte Bahnen zu lenken, wird die Broschüre *„Eigenheimgebiete – Arbeitshilfe zur Bebauung gering genutzter Grundstücke“* herausgegeben. Anliegen dieser Studie ist es, regelmäßig wiederkehrende Fragen zur Bebauung von Nachverdichtungsgrundstücken zu beantworten. In der Broschüre sind Informationen zu folgenden Fragestellungen enthalten:

- Erforderlicher Erschließungsaufwand,
- planungsrechtliche und bauordnungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben,
- Anordnung des Gebäudes auf dem Grundstück (Bewahrung der Wohnintimität, Besonnung/Verschattung, seitliche Gebäudeabstände),
- Schutz von bestehenden Bäumen und Gärten, Minimierung der Versiegelung, standortgerechte Bepflanzung,
- städtebauliche Einordnung des Gebäudes in die Nachbarschaft (Gebäudehöhe, Gebäudebreite, Dachform, Dachstellung und Stellung des Gebäudes auf dem Grundstück),
- Besonderheiten, die das Bauen einschränken können (topographische Verhältnisse des Baugrunds, Landschafts- und Naturschutzgebiete, Baudenkmale, Hochspannungsleitungen, hohe Grundwasserstände, Bodenverunreinigungen),
- Vor- und Nachteile verschiedener Bebauungstypen (Einzelhäuser, Doppelhäuser, Reihenhäuser, Stadtvillen),
- Anordnung von Stellplätzen,
- Möglichkeiten des ökologischen Bauens, z. B. durch moderne Heiztechnik, Wärmedämmung, Solarenergie, Regenwassernutzung und Verzicht auf umweltbelastende Baustoffe,
- Eigentumsformen (Grundstücksteilung, Wege- und Leitungsrechte, Bildung von Teileigentum).

Außerdem werden Hinweise zur Eigentumsförderung gegeben sowie beratende Ansprechpartner in den Bezirksämtern benannt. Die konkrete Beratung der Nutzungsinteressenten erfolgt auf der Grundlage von sogenannten Block- oder Ortsteilkonzepten, die Angaben zur überbaubaren Grundstücksfläche, zu Bebauungsdichten, zu Gebäudetypen und -proportionen sowie zur Anordnung von Bäumen und Nebenanlagen enthalten (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1997).

2.5.4 Baulandbörsen

Mit Hilfe des Instruments der Baulandbörse wird gezielt zwischen verkaufsbereiten Eigentümern und bauwilligen Nutzungsinteressenten vermittelt. Dabei werden Informationen über die Verfügbarkeit von baureifen Grundstücken erhoben und an Nutzungsinteressenten weitergegeben. Rach (1994, S. 28) nennt die folgenden Bestandteile einer Baulandbörse:

- Die Ermittlung der Grundstückseigentümer von Baulandreserven sowie die Klärung ihres Verwertungsinteresses und der bestehenden Nutzungshemmnisse,
- die ausführliche Beratung von Eigentümern, Nutzern und Investoren in Bezug auf Bau- und Nutzungsmöglichkeiten sowie Kauf- oder Verkaufsmöglichkeiten,
- die Betreuung der Eigentümer/Bauherren bei der Abwicklung von Verwaltungsverfahren sowie Hilfestellung beim Grundstückstransfer,
- die Bereitstellung von räumlich und sachlich differenzierten Marktinformationen zu den Bauland-, Immobilien- und Wohnungsmärkten,
- die offensive Information der Bevölkerung und der Wirtschaft über bestehende Baulandreserven und
- die Stärkung der Kommunikation innerhalb der Verwaltung sowie mit der Öffentlichkeit.

Beispiel **„Baulandbericht und Bauplatzbörse in Rottenburg am Neckar“**

Zur Mobilisierung von Flächen für bauliche Zwecke kombiniert die Stadt Rottenburg am Neckar Baulückenerhebung, Baulandbericht, Befragung der Eigentümer und die Baulandbörse.

Laufende Baulückenerhebung: Die Stadt Rottenburg am Neckar kann auf die Ergebnisse langjähriger Baulückenerhebungen zurückgreifen. In Rottenburg am Neckar fand die erste Baulückenuntersuchung 1981 statt. Seitdem wird diese jährlich fortgeschrieben. Umfangreiche Zwischenberichte wurden 1990 und 1995 vorgelegt. Auf der Grundlage dieser langjährigen Erhebungen können detaillierte Aussagen über die Entwicklung der Zahl und der Lage der Baulücken getroffen werden (Keppel 1999, S. 3).

Der *Baulandbericht* Rottenburg am Neckar enthält Aussagen

- zur Entwicklung der Anzahl der Baulücken in Rottenburger Stadtteilen 1990-1998,
- zum Bestand der Baulücken in erschlossenen Baugebieten in Anzahl und ha,
- zum Baulandpotenzial in geplanten und beschlossenen Baugebieten mit Realisierungszeiträumen.¹³³

In Rottenburg am Neckar wird dem Leitbild eines moderaten Wachstums gefolgt, das sich auf eine Weiterentwicklung bereits beschlossener Baugebiete konzentriert. Bis 2002 ist keine Entwicklung weiterer und neuer Baugebiete vorgesehen.

Befragung der Eigentümer: Über eine Befragung der Eigentümer konnten die wesentlichen Hemmnisse einer baulichen Nutzung der Baulücken identifiziert werden. Um zu ermitteln, warum baureifes Land nicht bebaut wird, wurden in Rottenburg am Neckar in

¹³³ Betrachtet werden die Realisierungszeiträume 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 und 2002. In einer weiteren Kategorie werden Flächen erfasst, über deren bauliche Entwicklung im Jahr 2002 nach einer erneuten Prioritätensetzung zu entscheiden ist (Keppel 1999, S. 22).

den Jahren 1983, 1991, 1998 schriftliche Befragungen aller Eigentümer von Baulücken vorgenommen. Im Rahmen der Erhebung wurden die folgenden Ergebnisse erzielt:

Tabelle B. 16: Baulückenerhebung Rottenburg am Neckar (Keppel 1999, S. 4)

Antwortmöglichkeiten	1983	1991	1998
Rücklauf	52 %	34 %	70 %
Bauabsicht innerhalb der nächsten 5 Jahre	22,6 %	24,2 %	17,2 %
Grundstücke sollen an Kinder/Enkel vererbt werden	53,6 %	45,6 %	51,0 %
Eigentümer ist verkaufs- oder tauschbereit	9 %	5,5 %	10,5 %

Somit zeigt sich 1998 eine steigende Verkaufsbereitschaft der Eigentümer, wenn auch über die Hälfte der Eigentümer die Grundstücke an ihre Kinder/Enkel vererben möchte. Im Rahmen der Eigentümerbefragung im Jahr 1998 konnten 33 Grundstücke für die Teilnahme an der Baulandbörse gewonnen werden (Keppel 1999, S. 33 ff.).

Baulandbörse: Die Baulandbörse trägt zu einem Informationsaustausch zwischen Bau- oder Kaufinteressenten und den Eigentümern baureifer Grundstücke bei. Im Rahmen der Baulandbörse gibt die Stadt Rottenburg am Neckar Informationen zu Baulücken mit Hilfe eines Verzeichnisses an interessierte Bauherren weiter. Die Listen liegen für jedermann zur Einsicht in den örtlichen Verwaltungsstellen aus. Sie wurden in den „*Rottenburger Mitteilungen*“ und der örtlichen Presse veröffentlicht und an die Immobilienabteilungen der örtlichen Geldinstitute weitergereicht (Keppel 1999, S. 39).

Infolge der umfangreichen Anstrengungen zur Erhebung und Mobilisierung von Baulücken konnte ein Rückgang der Flächeninanspruchnahme von 18 ha pro Jahr in den 70er Jahren auf 3,9 ha pro Jahr zwischen 1991-1999 erreicht werden (Keppel 1999, S. 3). Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass sich der erstmals 1980 erhobene Bestand an Baulücken von 1054 Baulücken um 243 auf 861 zum 1.1.1999 verringert hat, das gesamte Baulandpotenzial jedoch kontinuierlich wieder durch neue Baugebiete aufgefüllt wurde (Keppel 1999, S. 31).

2.5.5 Baulückenprogramme und Baugebote

Mit Baulückenprogrammen und Baugeboten wird die Aktivierung von städtebaulich bedeutsamen Innenentwicklungspotenzialen angestrebt. Im Rahmen von Baulückenprogrammen ist neben der reinen Beratung auch eine Ermittlung der Nutzungsvorstellungen der Eigentümer im Hinblick auf die Baulücken sowie der Hinweis auf ein mögliches Baugebot erforderlich. Die Ermittlung der Nutzungsvorstellungen der Eigentümer sollte schriftlich erfolgen durch ein formloses Anschreiben mit der Anfrage nach Nutzungsabsichten, dem Hinweis auf kommunale Beratungsangebote, der Einladung zu einem persönlichen Gespräch und einer termingebundenen Rückantwort. Bei ausbleibender Reaktion sollte eine 1. Erinnerung mit einer erneuten Betonung der Absicht der Gemeinde im Hinblick auf die Schließung von Baulücken versendet werden. In einem 2. Erinnerungsschreiben kann der Vorschlag zum Verkauf unterbreitet sowie auf die Möglichkeit zum Erlassen eines Baugebots nach § 176 BauGB hingewiesen werden (Hessisches Ministerium des Innern S. 57 f.).

Nach § 176 Abs. 1 BauGB kann eine Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans den Eigentümer eines Baulückengrundstücks durch ein Baugebot zur Bebauung entsprechend der Festsetzungen des Bebauungsplans innerhalb einer ange-

messenen Frist verpflichten. Baugebote sind nach § 176 Abs. 2 BauGB auch im unbeplanten Innenbereich zulässig, u. a. um Baulücken zu schließen. Die Zulässigkeit von Vorhaben richtet sich in diesem Fall nach § 34 BauGB (Franz 2000, S. 442).¹³⁴

Der Erlass eines Baugebots ist jedoch stets das letzte Mittel, um Baulandreserven einer Bebauung zuzuführen. Deshalb müssen dieser Maßnahme sehr umfangreiche Bemühungen vorausgehen, den Eigentümer zur Bebauung oder zum Verkauf des Baulückengrundstücks zu veranlassen. Scheitern diese Versuche und liegen die gesetzlichen Voraussetzungen zum Erlass eines Baugebots vor, kann der Eigentümer zu einem Erörterungstermin nach § 175 BauGB vorgeladen werden, der eine Beratung über eine mögliche Durchführung der Baulückenschließung beinhaltet (Franz 2000, S. 433 f.).

Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass eines Baugebots sind gegeben, wenn die Bebauung aus städtebaulichen Gründen oder wegen des dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung erforderlich (§ 175 Abs. 2 BauGB) und objektiv wirtschaftlich (§ 176 Abs. 3 BauGB) ist. Als Argumente einer städtebaulichen Erforderlichkeit können z. B. die Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 1 BauGB) und die bessere Ausnutzung bestehender Infrastruktur angeführt werden. Die Wirtschaftlichkeit der Baulückenschließung muss lediglich objektiv und nicht subjektiv zumutbar sein. Der Eigentümer kann aufgrund einer subjektiven wirtschaftlichen Unzumutbarkeit verlangen, dass die Gemeinde das Grundstück übernimmt (Franz 2000, S. 433 ff.).

Die tatsächliche Anwendung des Baugebots ist mit einem hohen Aufwand für die Kommune sowie langen Verfahrenswegen verbunden. Trotz dieser Probleme kann das Baugebot ein wirkungsvolles Instrument zur Schließung städtebaulich bedeutsamer Baulücken darstellen. Allein die Androhung eines Baugebots löst häufig die Bereitschaft des Eigentümers zur freiwilligen Bebauung oder zur Veräußerung an Bauwillige aus (Franz 2000, S. 435). Bisher scheuen sich allerdings aufgrund der deutlichen Nachteile eines restriktiven Zwangsinstruments (v.a. Konflikte mit den Bürgern, schwierige Verfahren) viele Kommunen, das Instrument des Baugebots anzuwenden. Anstelle einer stärkeren Nutzung von Zwangsmitteln scheint es angebracht, verstärkt Anreize für die Nutzung des vorhandenen Bauland-, Umnutzungs- und Nachverdichtungspotenzials zu setzen (Spannowsky 2002, S. 59 ff, S. 69).

Beispiel *„Baulückenaktion der Stadt Köln“*

Das kommunale Baulückenprogramm der Stadt Köln ist ein Bestandteil des Programms Wohnungsbau 2000. Dieses enthält den Auftrag an die Verwaltung, die Voraussetzungen für die Errichtung von 5000 neuen Wohnungen pro Jahr zu schaffen, da im Wohnungsgesamtplan für den Zeitraum von 1990 bis 2010 der Bedarf von 75000 neuen Wohnungen prognostiziert wurde. Vor diesem Hintergrund spielt die Mobilisierung von Baulücken, mindergenutzten Grundstücken und Nachverdichtungspotenzialen eine besondere Rolle (Bosse, Scheve 1999, S. 30; Stadt Köln 1999, S. 4). Für die Durchführung des Baulückenprogramms ist eine Projektgruppe bestehend aus 6 Architekten und 2 Verwaltungsmitarbeitern verantwortlich, die im Amt für Stadtsanierung und Baukoordination angesiedelt ist.

¹³⁴ § 176 Abs. 2 BauGB: Das Baugebot kann außerhalb der in Absatz 1 bezeichneten Gebiete, aber innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile angeordnet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken.

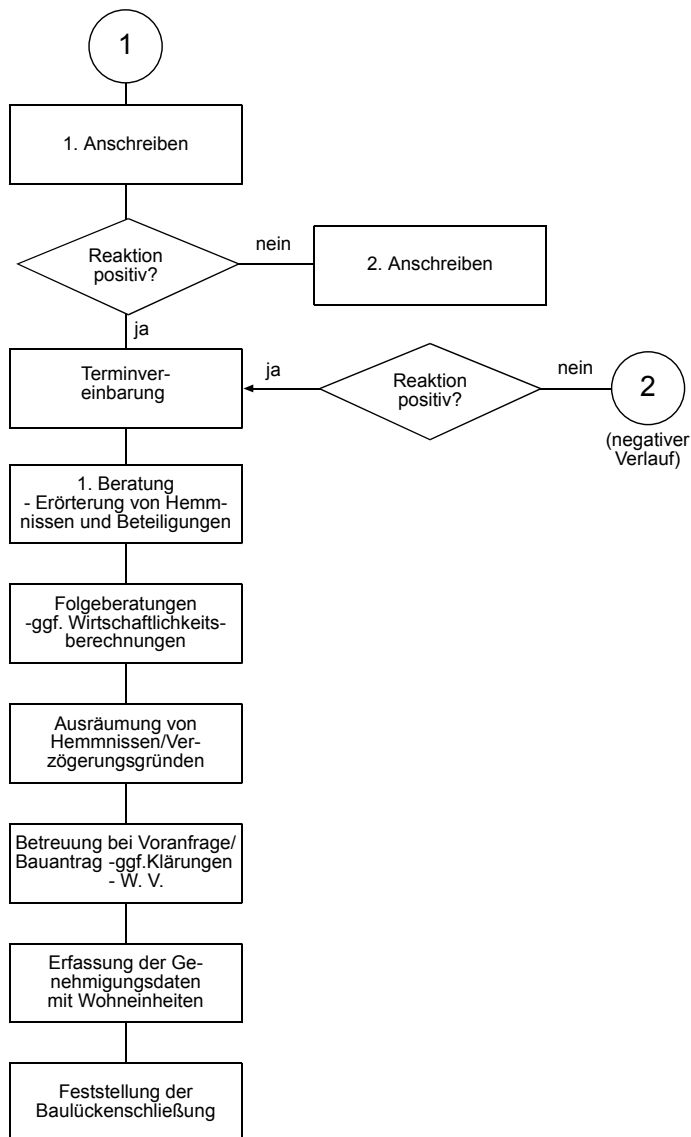


Abbildung B. 11: Verfahrensablauf Baulückenaktion Köln „Positiver Verlauf“ (MSKS 1995, S. 102)

Den ersten Schritt des Programms bildete die Erfassung aller im Stadtgebiet vorhandenen Baulücken sowie deren lagemäßige Darstellung in Karten. Erstmals flächendeckend erfasst wurden die Baulücken des Stadtgebiets 1989/90 in einer mit Städtebaufördermitteln geförderten und von Architekturstudenten durchgeführten Erhebung. Seitdem werden die Zahlen von der Verwaltung kontinuierlich aktualisiert (Stadt Köln 1999, S. 4). Als Baulücken definiert sind hier „unbebaute Grundstücke an erschlossenen Straßen, mit einer Straßenfront bis zu 80 m und bebaute Grundstücke, die zu weniger als 50 % genutzt werden.“ (Bosse, Scheve 1999, S. 30).

Alle Eigentümer von Baulücken werden angeschrieben, bezüglich ihrer Nutzungsabsichten im Hinblick auf die Baulücke befragt und auf das städtische Beratungsangebot hingewiesen. Zusätzlich erfolgt eine intensive Öffentlichkeitsarbeit. So fanden z. B. in einigen Stadtbezirken abendliche Informationsveranstaltungen zur Notwendigkeit der Baulückenschließung statt. Ebenso kooperierte die Stadt Köln mit dem Haus- und Grundbesitzerverein, der einerseits ein ähnliches Beratungsangebot wie die Stadt anbietet und andererseits die Eigentümer zu einer Zusammenarbeit mit der Stadt auffordert (Bosse, Scheve 1999, S. 31; Stadt Köln 1999, S. 8). Bei positiver Reaktion auf das

Anschreiben erfolgt eine Beratung der Eigentümer, die die Erarbeitung eines mit der Bauaufsicht abgestimmten Planungsvorschlags inklusive einer Wirtschaftlichkeitsrechnung umfasst. Weiterhin werden der Eigentümer und sein Architekt im Baugenehmigungsverfahren unterstützt und begleitet (Wolff 2000, S. 6; siehe auch Abbildung B. 11).

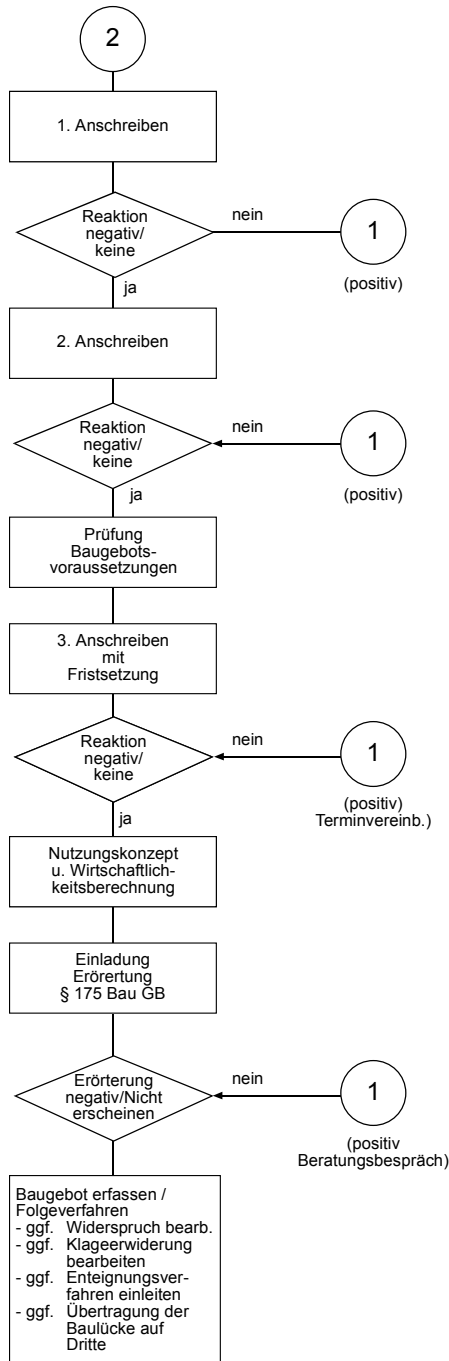


Abbildung B. 12: Verfahrensablauf Baulückenaktion Köln „Negativer Verlauf“ (MSKS 1995, S. 103)

Zeigen die Eigentümer kein Interesse oder Beantworten die Anfrage nicht, erfolgen zwei weitere Anschreiben, wovon das letzte als Einschreiben mit Rückschein versendet wird (MSKS NRW 1995, S. 100-103; Bosse, Scheve 1999, S. 32). Bei fortbestehender negativer Einstellung des Grundstückseigentümers bezüglich des Verkaufs

oder der Bebauung der Baulücke werden die Voraussetzungen zum Erlassen eines Baugebots geprüft.

Ein Baugebot kann erlassen werden, wenn der dringende Wohnbedarf der Bevölkerung sowie die objektiv wirtschaftliche Durchführbarkeit nachgewiesen sind. Der dringende Wohnbedarf der Bevölkerung wird in Köln mit erheblichen Engpässen auf dem Wohnungsmarkt begründet, die durch die Fortschreibung des Wohnungsgesamtplans 1995 dokumentiert sind. Um die objektive Wirtschaftlichkeit der Lückenschließung aufzuzeigen, wird ein detailliertes und genehmigungsfähiges Nutzungskonzept ausgearbeitet, dessen wirtschaftliche Umsetzbarkeit eine Wirtschaftlichkeitsrechnung prüft (Wolff 2000, S. 7).

Erscheint der Eigentümer nicht zum Erörterungstermin nach § 175 Abs. 1 S. 2 BauGB oder verweigert er auch nach diesem Termin die Zusammenarbeit, wird ein Baugebot erlassen. Dieses besagt, dass innerhalb von sechs Monaten ein genehmigungsfähiger Bauantrag einzureichen und innerhalb von zwei Jahren mit dem Bau zu beginnen ist. Folgt der Eigentümer dem Baugebot nicht, wird ein Zwangsgeld von 5000 DM erhoben (Wolff 2000, S. 7 f.; siehe auch Abbildung B. 12).

Bis Anfang 2000 wurden in Köln 7 rechtskräftige Baugebote ausgesprochen und 39 Baugebotsverfahren eingeleitet. Nur ein einziges rechtskräftiges Baugebot wurde zwischenzeitlich umgesetzt (Wolff 2000, S. 7 f.). Allein die Androhung des Baugebots und die Durchführung eines Erörterungstermins führte in fast allen Fällen zu einer Aktivierung der Baulandreserven (Stadt Köln 1999, S. 13). Bis Ende 1999 wurden im Rahmen des Baulückenprogramms 11500 Wohnungen in mehr als 2000 inzwischen geschlossenen Baulücken errichtet (Wolff 2000, S. 3).

2.6 Indikatorengestützte Erfolgskontrolle kommunaler Handlungsziele

Durch die internationale Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung haben Indikatorenkonzepte einen deutlichen Bedeutungsgewinn im Kontext der Raum- und Stadtplanung erfahren. Die Veröffentlichungen zu Nachhaltigkeitsindikatoren mit raum- und stadtplanerischem Bezug sind kaum mehr überschaubar (Expert Group on the Urban Environment 2001; Fuhrich 2001; Apel et al. 2000; Birkmann, Brückner, Strauss 2000; Blach, Irmen 1999; Happe et al. 1999; Birkmann 1999), wenngleich spezifische Indikatorenkonzepte mit Bezug zur baulich-räumlichen Entwicklung von Gemeinden noch selten sind (so z. B. bei Apel et al. 2000, S. 32 ff.).

Unter einem Indikator wird im Allgemeinen eine Mess- oder Kenngröße verstanden, die der Beschreibung eines vorgefundenen Sachverhalts oder eines gewünschten Zustandes dient. Indikatoren ermöglichen eine Operationalisierung von nicht direkt beobachtbaren bzw. messbaren Sachverhalten. Sie werden eingesetzt, wenn Primärdaten fehlen oder wenn eine Vielzahl von Einzelbeobachtungen und Messwerten einen "Verdichtungsprozess" des Datenbestands erforderlich macht. Aber auch in der Vermittlung von Problemzusammenhängen, die aufgrund ihrer Komplexität nur schwer fassbar sind, liegt eine wesentliche Funktion von Indikatoren (Birkmann 1999, S. 121).

Ein wesentlicher Vorteil von Indikatorenkonzepten besteht in der Möglichkeit, die Ermittlung und die Bewertung von Zuständen oder Veränderungen in einer transparenten Weise aneinander zu koppeln. Dazu muss den gewählten Indikatoren eine Bewertungsskala zugeordnet werden, aus welcher die Zielerfüllung der gemessenen Indikatorausprägungen abgelesen werden kann. Indikatorenkonzepte sind daher häufig mit Richtwerten oder Umweltqualitätszielen verbunden, was die Möglichkeit einer kontinuierlichen Kontrolle des Zielerreichungsgrads bietet (Fuhrich 2000). Indikatorenkonzepte sind für eine Erfolgskontrolle der Innenentwicklung in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung:

- Erstens können einzelne Innenentwicklungsmaßnahmen auf ihre ökologische und soziale Verträglichkeit überprüft werden. Hier kann vor allem die Anwendung von Flächenfunktionswerten im Sinne einer „Vorher-Nachher-Betrachtung“ zielführend sein. Die planerische Maxime eines „ökologischen Verschlechterungsverbots“ kann mit Indikatoren operationalisiert und evaluiert werden.
- Zweitens lassen sich die Wirkungen zahlreicher Maßnahmen auf das gesamtstädtische Umweltqualitätsniveau mit Indikatoren erfassen. Die Wirkungen einer Baulandmobilisierungsstrategie (z. B. Baulückenaktion; siehe Kapitel B.2.5.5) werden einzelprojektübergreifend einschätzbar.
- Drittens können Indikatoren im Rahmen der Einschätzung der Zielerreichung von Innenentwicklungskonzepten eingesetzt werden (strategische Erfolgskontrolle). Eine Vorrangentscheidung „Innen- vor Außenentwicklung“ kann mit jährlichen Bilanzen der Bautätigkeit und Flächennutzung im Hinblick auf Umsetzung kontrolliert werden.

Stadtökologische Soll-Ist-Bilanzen

Die ökologische Bewertung von Innenentwicklungsmaßnahmen kann vor allem auf die in der Vergangenheit entwickelten stadtökologischen Kennwerte zurückgreifen (einen Überblick bieten Heber, Lehmann 1993). Die bekanntesten sind die Grünvolumenzahl (Grossmann et al. 1984), die Bodenfunktionszahl (Pohl 1991), der Biotopflächenfaktor

(Meißner 2001; Boetticher, Fisch 1988) und der ÖKO-Wert (Heber, Lehmann 1993). Gemein ist diesen Ansätzen, dass sie mehrere Umweltparameter (z. B. Versiegelungsgrad) zu einem einheitlichen Kennwert aggregieren und damit eine Komplexitätsreduktion erreichen.

Der Biotopflächenfaktor (BFF) wurde explizit als eine Art „*Controlling-Instrument*“ für eine umweltverträgliche Bewältigung der Innenentwicklung erarbeitet (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2001). Er kann eine Sicherung ökologischer Bodenfunktionen bei baulichen Maßnahmen im Bestand gewährleisten. Der BFF beschreibt das Verhältnis von ökologisch wirksamen Flächen eines bebauten Grundstücks zur gesamten Grundstücksfläche. Er ist ein quantitativer Wert, qualitative Aspekte finden über die einzuschätzende Flächenwertigkeit Berücksichtigung. Die Wertigkeit einer Grundstücksteilfläche wird entsprechend der Bodenbeschaffenheit mit einem Faktor festgelegt. Die Spannweite reicht dabei von 0 bei versiegelten Flächen bis 1,0 bei Vegetationsflächen mit Anschluss an den bestehenden Boden. Dieser Faktor wird mit der Größe des betreffenden Grundstücksteils multipliziert. Die Summe der Teilflächen bildet die Gesamtsumme der ökologisch wirksamen Flächen eines Grundstücks. Wird dieser Wert ins Verhältnis zur Gesamtgröße des Grundstücks gesetzt, ergibt sich der Bestands-BFF (zwischen 0 und 1).

Kennwerte wie der Biotopflächenfaktor können nicht nur als Bestandsgröße, sondern auch als Planungszahl angegeben werden (so z. B. in der Berliner Landschaftsplanung). Grundstückseigentümer können verpflichtet werden, bei Vorhaben des § 29 BauGB (Errichtung und Änderung baulicher Anlagen) den festgesetzten Faktor nicht zu unterschreiten (siehe z. B. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2001). Die relativ einfache Erhebbarkeit solcher Indikatoren erlaubt regelmäßige Bilanzen der stadtoökologischen Situation und ihrer Veränderung. Die Einhaltung ökologischer Qualitätsanforderungen an bauliche Verdichtungsstrategien wird dadurch in Grenzen überprüfbar.

Soll-Ist-Bilanzen des Maßes der Innenentwicklung

In welcher Verteilung Baurechte in einem bestimmten Zeitraum durch Maßnahmen der Innen- oder Außenentwicklung gewonnen wurden, ist bislang offensichtlich nur in wenigen Kommunen Gegenstand einer differenzierten Erhebung. Eine quantitative Bilanzierung auf höheren raumplanerischen Ebenen wie der Regionalplanung fehlt ebenso regelmäßig. Es gibt bislang keine Statistik, die hierüber in der gebotenen sachlichen und räumlichen Differenzierung Auskunft gewähren könnte:

- Mit den Daten der amtlichen Flächenstatistik (Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung) kann zwar auf den Umfang baulicher Außenentwicklung geschlossen werden, nicht jedoch auf die quantitative Bedeutung von Innenentwicklungsmaßnahmen.
- Auch die Bautätigkeitsstatistik gibt keine präzise Auskunft über das Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung. Zwar konnte die Anzahl der genehmigten Gebäude bis 1995 nach der städtebaulichen Festsetzung differenziert werden. Aber auch aus dem Verhältnis von genehmigten Gebäuden innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen und solchen Gebäuden, die nach einem Bebauungsplan genehmigt werden, kann nicht auf den Umfang von Innenentwicklungsmaßnahmen geschlossen werden. Denn gerade Bebauungspläne können die Zulässigkeit von Vorhaben im Siedlungs- sowie im Außenbereich schaffen. Darüber hinaus wird das Merkmal „*Genehmigte Gebäude nach Art der städtebaulichen Festsetzung*“ im Rahmen der Bautätigkeitsstatistik seit einigen Jahren nicht mehr erhoben.

- Aus den in der Bautätigkeitsstatistik enthaltenen Daten zu den baulichen Vorhaben „*an bestehenden Gebäuden*“ kann ebenfalls nur eingeschränkt auf die statistische Relevanz von Innenentwicklungsmaßnahmen geschlossen werden, da gebäudebezogene Maßnahmen nur einen geringen Teil der Innenentwicklung darstellen.

In der Literatur verfügbare Angaben zur quantitativen Bedeutung des bestandsbezogenen Bauens beruhen daher zumeist auf kommunalen Schätzungen. Nach der Baulandumfrage 1997/98 des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung konnten im Durchschnitt der befragten Kommunen etwa 30% der jährlichen Wohnbauleistung innerhalb des Siedlungsbereichs, z. B. durch Nachverdichtung oder Baulückenschließung lokalisiert werden (Beckmann et al. 1999, S. 35). Will sich eine Stadt jedoch genauere Informationen verschaffen, welche quantitative Bedeutung der Innenentwicklung für ihre bauliche Entwicklung zukommt und wie sich das Verhältnis von Innen- und Außenentwicklung im Zeitverlauf verändert, wird eine anspruchsvollere Erfolgskontrolle erforderlich.

Beispiel **„Indikatorengestützte Erfolgskontrolle in den „Städten der Zukunft“**

Das Modellprojekt „*Städte der Zukunft*“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung zielt auf eine Erprobung von quantitativen und qualitativen Maßstäben der Beurteilung von Stadtentwicklungsprozessen ab. Entwickelt werden sollen Kriterien, die den Pfad zu einer nachhaltigen Entwicklung von Städten und Gemeinden anzeigen. Vier Modellstädte (Münster, Heidelberg, Dessau und Güstrow) haben sich in einer „*Qualitätsvereinbarung*“ mit dem Bund vertraglich zu einer prozessbegleitenden Erfolgskontrolle verpflichtet. Ausgangspunkt sind vereinbarte Ziele einer nachhaltigen Entwicklung, deren Erreichung durch Indikatoren operationalisiert und in einem zweijährigen Erfahrungsaustausch auf ihre Praxistauglichkeit erprobt wurde.

Die mehr als dreijährige Entwicklungsphase des Forschungsfelds konnte Ende 2001 abgeschlossen werden. Basierend auf einem intensiven Dialog zwischen Vertretern aus der kommunalen Praxis und der Forschung ist ein Katalog von 24 Indikatoren in fünf Handlungsfeldern entwickelt worden, mit denen eine Erfolgskontrolle nachhaltiger Stadtentwicklung möglich erscheint. Gegenwärtig erfolgt ein Breitentest, an dem 48 deutsche Städte den Indikatorensatz auf dessen Praxistauglichkeit überprüfen (<http://www.staedte-der-zukunft.de/Empfang/aktuelles.htm> am 10.09.02).

Im Rahmen von sog. Qualitätsvereinbarungen haben sich die an diesem Modellprojekt teilnehmenden Städte dem Bund zu einer prozessbegleitenden Erfolgskontrolle verpflichtet (Fuhrich 2001, S. 1). Erarbeitet wurde ein Kriterienkatalog, mit dem der Umsetzungserfolg einer nachhaltigkeitsorientierten Stadtentwicklung überprüft werden soll. Das Leitziel einer städtebaulichen Innenentwicklung („*Haushälterisches Bodenmanagement*“) wurde mit mehreren Indikatoren untersetzt:

- Siedlungs- und Verkehrsfläche,
- Mobilisierung baureifer Baulandreserven,
- innerstädtische Wohnungsfertigstellungen und Leerstandsnutzung,
- Nutzung von Gewerbebrachen und Konversionsbauflächen,
- Siedlungsdichte.

Angestrebt wird ein Verhältnis von Innenentwicklung zu Außenentwicklung von drei zu eins. Hierzu haben die Beispielstädte eine (rein analytischen Zwecken dienende) Abgrenzung des Innenbereichs nach § 34 BauGB vorgenommen. Neben dieser planungsrechtlichen Abgrenzung kann die Abgrenzung auch nach realnutzungsbezogenen oder statistischen Kriterien erfolgen. Die in einer Bilanzperiode erfolgte Bautätigkeit wird dann nach ihrer Lokalisierung als innenbereichs- oder außenbereichsbezogen ausgewiesen. Als Bemessungsgrundlage kann das Nettobauland oder auch die (zugebaute) Geschossfläche herangezogen werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit diesem Zielwert 3:1 sind ambivalent: die vorliegenden ersten Bilanzen (meist Zeitraum Mitte bis Ende der 90er Jahre) zeigen zunächst, dass eine Berechnung des Verhältnisses von Innen- zu Außenentwicklung prinzipiell möglich ist. Alle Beispielstädte konnten den gesetzten Zielwert erfüllen. Andererseits wird aber darauf verwiesen, dass eine Fortschreibung des Verhältnisses von Innen- und Außenentwicklung sehr aufwendig ist. Erforderlich ist der Einsatz eines GIS, welcher aber aufgrund der häufig angespannten Personalsituation in den Kommunalverwaltungen nicht unbedingt vorausgesetzt werden kann. Problematisch ist auch die Abgrenzung des Innenbereichs nach § 34 BauGB. Diese ist hochpolitisch – obwohl die gewählte Abgrenzung ausdrücklich nur analytischen Zwecken dient, also nicht zwingend Satzungscharakter hat, kann einer solchen Grenzfindung eine politische Bindungswirkung kaum abgesprochen werden. Sicherlich ist nicht jeder Stadt- und Gemeinderat zu einer solchen informellen Selbstbindung bereit.¹³⁵

¹³⁵ Telefonische Auskunft eines Mitarbeiters der BBR.

3 Fallstudien zu den Städten Dresden, Münster, Leipzig und Monheim

Qualitative Innenentwicklung setzt die Berücksichtigung einer Vielzahl von Kriterien voraus (u. a. integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung; angemessene bauliche Dichte; hohe Qualität des Wohn- und Arbeitsumfeldes; vgl. oben Kapitel B.1.1). Zu berücksichtigen sind zudem eine Vielzahl planerischer Instrumente und Methoden sowie die finanzpolitischen Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden. Dabei haben die bisherigen Untersuchungen gezeigt, dass die planerischen Ansätze der Kommunen für sich im Einzelnen durchaus leistungsfähig sind, um die erwünschte Innenentwicklung zu bewirken.¹³⁶ Erforderlich ist vor allem ein integriertes und strategisch orientiertes Vorgehen der Kommunen, um Innenentwicklung zu realisieren. Strategisches Denken und Handeln sind generell für ein integriertes kommunales Management von Bedeutung (Heinz 2000). Für eine qualitative Innenentwicklung bedarf diese allgemeine Aussage der Spezifikation. Tabelle B. 17 verdeutlicht, von welchen Anforderungen an das kommunale Management dabei ausgegangen werden kann.

Tabelle B. 17: Strategisches und nicht strategisches Denken (Eigene Darstellung nach Heinz 2000, S. 66.)

Kriterium	Strategisches Denken	Nicht-strategisches Denken
Zielorientierung	<ul style="list-style-type: none"> • Orientierung auch an langfristigen Zielen zur gesamten kommunalen Entwicklung • Momentane Nachteile werden zugunsten von Zukunftsvorteilen in Kauf genommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientierung an kurzfristigen Zielen • Langfristige Erfordernisse werden vernachlässigt
Anforderung an kommunale Entscheidungsträger	<ul style="list-style-type: none"> • Hohes Abstraktions- und Kombinationsvermögen • Anwendung komplexer, heuristischer Lösungsansätze 	<ul style="list-style-type: none"> • Anwendung nur von relativ einfachen Lösungsansätzen
Planungsumfang und strategische Schwerpunkte	<ul style="list-style-type: none"> • Differenzierte Zukunfts- und Vergangenheitsorientierung • Integration sektoraler und querschnittsorientierter Planungen • Betonung situativer und institutioneller Erfolgsfaktoren 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr oder weniger isolierte, die bisherige Entwicklung weiterschreibende Pläne • Vorwiegend aus der Vergangenheit gewonnene Datenbasis

Um diese allgemeinen Herausforderungen an die Kommunen zu konkretisieren, ist ein vertieftes Verständnis erforderlich, wie strategisch orientierte Kommunen qualitative Innenentwicklung bereits konsequent verfolgen und welche Erfahrungen sie bei der

¹³⁶ Die betrachteten planerischen Instrumente und Methoden können von den Kommunen bei den gegebenen planungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine qualitative Innenentwicklung eingesetzt werden. Sie sind als leistungsfähig im technisch-instrumentellen Sinne zu beurteilen. Zur Differenzierung der Instrumentenbeurteilung hinsichtlich „technischer“ Potenzialität einerseits und Anwendungsbedingungen andererseits vgl. die Darstellung von Gawel (1991).

Formulierung und Umsetzung ihrer Strategie gemacht haben. Diese Informationen können am besten durch Fallstudien erhoben werden.¹³⁷

Untersuchungsziele

Übergreifendes Ziel der Fallstudien ist es, einen möglichst großen Ausschnitt aus der komplexen Gesamtheit von Erfolgsbedingungen einer kommunalen Handlungsstrategie zur Innenentwicklung zu erfassen, im Zusammenhang darzustellen und zu beurteilen. Im Einzelnen dienen die Fallstudien folgenden Zielen:

- *Primäres Ziel* ist es, den Zusammenhang zwischen projektübergreifenden planerischen Handlungsansätzen der Leitbild- und strategischen Planungsebene einerseits und der Projektebene andererseits aufzuzeigen.
- *Sekundäres Ziel* der Fallstudien ist es, ansatzweise auch die Bedeutung finanzpolitischer Rahmenbedingungen für Entscheidungen kommunaler und übergemeindlicher Akteure zu erfassen.¹³⁸

Aus dem übergeordneten Ziel der Fallstudien resultiert die zentrale methodische Entscheidung, keine einzelstudienübergreifenden, sondern unterschiedliche inhaltliche Schwerpunktsetzungen in den Einzelstudien vorzunehmen (allgemein dazu Flick 2000; Kardorff 2000, S. 245). Damit stellt sich zugleich die Frage nach dem „Gesamtbild“ der Fallstudienresultate. Um den Zusammenhang zwischen den Einzelstudien zu verdeutlichen, erfolgt die Formulierung sogenannter „Postulate“. Postulate sind allgemeine Handlungshinweise an die Kommunalpraxis für eine erfolgversprechende Strategieentwicklung. Für die Leitbild- und strategische Planungsebene einerseits sowie für die Ebene strategischer Projekte und Ressourcen andererseits werden jeweils zwei Postulate formuliert und in ihrem Zusammenhang unter Nutzung einzelner Fallstudienresultate erläutert. Vor der Darstellung der Postulate wird im Folgenden kurz auf das Vorgehen zur Erzielung der Ergebnisse eingegangen.

Vierstufiges Vorgehen

Die Umsetzung der vier Fallstudien erfolgte anhand eines vierstufigen Vorgehens: (1) Auswahl der Fallstudienstädte, (2) Dokumentenanalyse und inhaltliche Schwerpunktsetzungen, (3) Durchführung von Befragungen und (4) Interpretation der empirischen Informationen.

¹³⁷ Umweltpolitische Akteursanalysen werden zunehmend anhand von Fallstudien methodisch umgesetzt (Bizer et al. 1998; Linscheidt, Tidelski 2000, vgl. auch SRU 2000, S. 218 f. und S. 230 sowie Brösse 1995, S. 206). Durch die Durchführung von Fallstudien kann der Individualität von Akteuren und ihres jeweiligen politischen, administrativen, institutionellen und infrastrukturellen Umfelds Rechnung getragen werden. Fallstudien entsprechen auch der „zunehmenden Fragmentierung der Planungspraxis“ (Hüchtker et al. 2000, S. 59).

¹³⁸ Insofern fundieren die Fallstudien den akteurszentrierten Ansatz von Teil C und geben Hinweise auf Ansatzpunkte für Reformen. Fallstudienresultate zu den finanzpolitischen Rahmenbedingungen fließen deshalb in den Teil C ein, in dem eine finanzpolitische Reformperspektive aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entwickelt wird.

Stufe 1: Auswahl der vier Städte Dresden, Münster, Leipzig und Monheim

Zwei zentrale Überlegungen lagen der Auswahl der vier Fallstudienstädte Dresden, Münster, Leipzig und Monheim zu Grunde: (1) Die Voraussetzungen für eine qualitative Innenentwicklung sind in *ost- und westdeutschen Kommunen* sehr unterschiedlich. Insbesondere ostdeutsche Mittel- und Großstädte haben seit der Wiedervereinigung einen drastischen Bevölkerungsverlust und hohe strukturelle Wohnungsleerstände zu verkraften. Auch unterscheiden sich die finanzpolitischen Rahmenbedingungen zwischen den ost- und den westdeutschen Städten und Gemeinden (z. B. Förderprogramm „*Stadtumbau Ost*“ des BMVBW). (2) *Großstädte und kleinere Kommunen* verfügen über eine unterschiedliche Ressourcenbasis zur Bewältigung der komplexen Thematik einer qualitativen Innenentwicklung. So ist z. B. in Großstädten eine qualitative Innenentwicklung kaum ohne weitreichende Informationsgrundlagen (z. B. Baulandkataster) durchzuführen, während diese Grundlagen in Klein- und Mittelstädten durch unmittelbare persönliche Beobachtung geschaffen werden können.

Stufe 2: Dokumentenanalyse und inhaltliche Schwerpunktsetzungen

Auf der zweiten Stufe erfolgte eine Dokumentenanalyse zu den planerischen Handlungsansätzen sowie zu den finanzpolitischen Instrumenten der Fallstudienstädte. Die strategischen Planungsdokumente der Fallstudienstädte standen dabei im Mittelpunkt (Stadtentwicklungspläne, Flächennutzungspläne, u. a.). Zu den finanzpolitischen Instrumenten wurden auf der Basis schriftlicher Unterlagen grundlegende Informationen zu den Fallstudienkommunen erhoben und ausgewertet. Diese beziehen sich vor allem auf die in kommunaler Hoheit erhobenen Steuern, Gebühren und Beiträge, darüber hinaus aber auch auf die Förderprogramme der untersuchten Kommunen. Um einen möglichst großen Ausschnitt an Erfolgsbedingungen einer Strategie qualitativer Innenentwicklung zu berücksichtigen, wurden in den vier Einzelanalysen unterschiedliche inhaltliche Schwerpunktsetzungen vorgenommen:¹³⁹

- Die *Fallstudie „Dresden“* dient dazu, Möglichkeiten einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung im Rahmen der Innenentwicklung herauszuarbeiten.
- Die *Fallstudie „Münster“* thematisiert Ansätze zur Realisierung einer „*angemessenen baulichen Dichte*“ in einer westdeutschen Stadt mit gesamtstädtischem Einwohnerwachstum.
- Die *Fallstudie „Leipzig“* zeigt, wie das Kriterium „*Angemessene bauliche Dichte*“ in einer „*schrumpfenden Stadt*“ angewendet werden kann.
- Die *Fallstudie „Monheim am Rhein“* zielt auf die Berücksichtigung der Besonderheiten von Klein- und Mittelstädten.

Stufe 3: Befragung kommunaler und übergemeindlicher Akteure

Zur Beurteilung der planerischen Ansätze auf der strategischen und projektbezogenen Ebene sowie zur Einschätzung der Bedeutung finanzpolitischer Rahmenbedingungen

¹³⁹ Dies bedeutet nicht, dass in diesen Kommunen ausschließlich die dargestellten Handlungsansätze der Innenentwicklung verfolgt werden. Die Schwerpunktsetzung dient vor dem Hintergrund lokalspezifischer Bedingungen v. a. zur Operationalisierung der Forschungsschwerpunkte.

wurden vor allem Gespräche mit Vertretern der Kommunalverwaltung geführt, insbesondere mit Vertretern der Stadtplanungsämter und Umweltämter sowie weiteren an der Projektentwicklung beteiligten Institutionen (z. B. Amt für Wirtschaftsförderung).¹⁴⁰ Spezifische Leitfäden für die Einzelgespräche ermöglichten einen flexiblen Umgang mit den besonderen Rahmenbedingungen der Fallstudienstädte und den spezifischen Themen der Einzelgespräche.¹⁴¹

Stufe 4: Interpretation und Ergebnisdarstellung

Für eine Interpretation der Informationen aus den Fallstudien bedarf es eines theoretischen Bezugsrahmens, mit dem die spezifischen Handlungsansätze der Fallstudienstädte unter den Gesichtspunkten a) ihres *strategischen Zusammenhangs* und b) hinsichtlich ihrer *allgemeinen Relevanz* für den kommunalen Bereich interpretiert werden können. Als Interpretationsrahmen diene in dieser Arbeit primär die „*Strategische Managementtheorie*“ (Bresser 1998). Die Strategische Managementtheorie stützt sich vor allem auf theoretische und empirische Untersuchungen zum Organisationstyp „*Gewinnorientierte Unternehmung*“, zunehmend jedoch auch auf Überlegungen zu sogenannten „*Non-Profit-Organisationen*“ wie sie Kommunen darstellen (Heinz 2000). Besonderheiten kommunaler Strategiebildung wurden ansatzweise anhand von zwei Gesichtspunkten berücksichtigt: (1) Die wissenschaftliche Darstellung und Interpretation kommunaler Ansätze der Leitbild- und strategischen Planungsebene ist nicht ohne methodische Schwierigkeiten. Aussagen eines bestimmten Berichts oder Plandokuments sind oftmals für verschiedene Aspekte der Strategieentwicklung relevant.¹⁴² (2) Auch müssen die Dokumente und Befragungsergebnisse als „*Meilensteine*“ im laufenden kommunalen Planungsprozess gesehen werden (Müller 1999). Eine Darstellung zu einem bestimmten Zeitpunkt läuft deshalb Gefahr, das strategische Verständnis der Kommune schon nicht mehr ganz zu treffen, insbesondere, wenn – wie hier – Prozessanalysen aufgrund ihrer hohen Kontextabhängigkeit und ihres hohen Aufwands (Fürst, Martinsen 1997, S. 24) nicht durchgeführt wurden.

Diese beiden Überlegungen legen für die Interpretation der kommunalen Handlungsstrategien einen *offenen Interpretationsrahmen* nahe, wie er Untersuchungen der qualitativen empirischen Forschung zu eigen ist. Die Interpretation stützt sich vor allem auf Einschätzungen der Befragten, auf Ergebnisse der Dokumentenanalyse und allgemeine theoretische Überlegungen zu kommunalen Handlungsstrategien.

¹⁴⁰ Zur Beurteilung der Anreizwirkungen finanzpolitischer Instrumente erfolgten neben Gesprächen mit Mitgliedern der Kommunalverwaltung auch Befragungen von übergemeindlichen Entscheidungsträgern, z. B. auf der Ebene der Landesministerien und der Regierungspräsidien (siehe hierzu das Verzeichnis der Gesprächspartner am Ende des Berichts).

¹⁴¹ Insgesamt wurden 31 Gespräche geführt (vgl. das Verzeichnis der Gesprächspartner).

¹⁴² Damit wird ein Codierungsproblem aufgeworfen: Die Plandokumente können oftmals nicht eindeutig den analytisch unterschiedenen Aspekten der Leitbildbestimmung *oder* der strategischen Planung zugewiesen werden. Vielmehr hebt die Interpretation auf eine oder mehrere vermutete Zuordnungsmöglichkeit(en) von Dokumentaussagen zu den analytisch unterschiedenen Aspekten und den entsprechenden Postulaten ab. Eine differenzierte Zuordnung wird unten vor allem im Rahmen der Fallstudien Münster und Leipzig vorgenommen, um die komplexen Anwendungsmöglichkeiten von projektübergreifenden und projektbezogenen Dichtevorstellungen zu illustrieren. Auffällig ist dabei, die sich andeutende *Konvergenz* in der Strategiebildung der beiden Städte trotz ihrer unterschiedlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Beide suchen das Kriterium „*Angemessene bauliche Dichte*“ anhand von Wettbewerbsstrategien für den Siedlungsbestand differenziert anzuwenden.

3.1 Postulate und Hauptergebnisse der Fallstudien im Überblick

Eine erfolgversprechende Handlungsstrategie zur qualitativen Innenentwicklung zeichnet sich dadurch aus, dass Projekte kriteriengesteuert auf der Grundlage strategischer Planungsansätze, wie der Stadtentwicklungs-, Landschafts- und Flächennutzungsplanung, und unter Berücksichtigung von Interdependenzen zwischen planerischen Instrumenten und finanzpolitischen Rahmenbedingungen umgesetzt werden. Formulierung und konsequente Umsetzung von Handlungsstrategien zur qualitativen Innenentwicklung durch die Kommunen sind jedoch nicht selbstverständlich:

- Kommunen kann es an Problembewusstsein für die Ressource „*Fläche*“ mangeln (SRU 2000). Es fehlt dann eine Vorrangentscheidung für Innen- und gegen Außenentwicklung.
- Auch halten Kommunen ihre Prioritäten der strategischen Planung angesichts dynamischer Standortanforderungen von Privaten nicht immer durch.
- Qualitative Innenentwicklung setzt aufgrund der Komplexität der aufgezeigten Kriterien (Abschnitt B.1.1) die zusammenfassende Interpretation heterogener Projekterfahrungen voraus. Eine lernorientierte Interpretation von Projekten ist jedoch nicht selbstverständlich.
- Planerische Instrumente werden in der Kommunalpraxis nicht selten losgelöst von den lokalen finanzpolitischen Rahmenbedingungen eingesetzt.¹⁴³

Die Interpretation der Handlungsstrategien der ausgewählten Fallstudienstädte zielt deshalb darauf ab, Ansätze einer qualitativen Innenentwicklung zu bestimmen, die sowohl dem komplexen Set an Zielkriterien einer qualitativen Innenentwicklung entsprechen als auch mit hoher Wahrscheinlichkeit umsetzbar sind. Dabei wurden die untersuchten Praxisbeispiele im Kontext der bestehenden finanzpolitischen und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden entwickelt. Sie informieren also über bereits bestehende kommunale Handlungsmöglichkeiten zur Strategieentwicklung für eine qualitative Innenentwicklung.

Die kommunale Strategieentwicklung wird durch allgemeine Handlungsaufträge zur Nutzung von Erfolgsbedingungen der qualitativen Innenentwicklung, sogenannte „*Postulate*“, erleichtert. Postulate fungieren als Werkzeuge der praktischen Strategieentwicklung. Sie sind das Ergebnis eines normativen Forschungsansatzes (vgl. Needham 2000). Von den denkbaren Postulaten für eine qualitative Innenentwicklung sollen hier vier im Vordergrund stehen:¹⁴⁴

- Lokalspezifisches Leitbild der Innenentwicklung bestimmen,
- Konkrete strategische Planaussagen formulieren und anwenden,
- Projekte sowohl pro- als auch reaktiv steuern,
- Planungsinstrumente innerhalb der bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen optimal einsetzen.

¹⁴³ In der organisationstheoretischen Literatur wird dies auch mit der allgemein für Organisationen geltenden sogenannten „*losen Kopplung*“ von Organisationseinheiten, z. B. Abteilungen, erklärt.

¹⁴⁴ Die Postulate, die Kriterien der qualitativen Innenentwicklung zu berücksichtigen sowie öffentliche und private Akteure durch Kooperation und dialogorientierte Verfahren zu vernetzen, werden nicht eigens hervorgehoben. Sie sind sowohl auf den Ebenen der Leitbildformulierung und strategischen Planung als auch auf den Ebenen der strategischen Projekte und Ressourcenallokation von Bedeutung und stellen damit die Grundlage für alle Planungsschritte dar.

Mit diesen Postulaten wird kein Anspruch auf Vollständigkeit der Argumentation erhoben. Qualitative Innenentwicklung ist ein langfristiger kommunaler Lernprozess, in dem sich immer wieder neue Gesichtspunkte und dementsprechend neue Postulate zur Problemlösung herausbilden werden.

Bei der Darstellung der vier Postulate erfolgt zunächst eine *Begriffsdefinition* sowie eine Skizze des theoretischen *Hintergrunds* für die Begriffsverwendung. In einem dritten Schritt wird ein Überblick über *konkrete Aufgaben* zur differenzierten Anwendung des Postulats vorgestellt. Anschließend verdeutlicht die Bezugnahme auf ausgewählte Fallstudienenergebnisse, wie die Postulate *angewendet* werden können.

3.1.1 Lokalspezifisches Leitbild der Innenentwicklung bestimmen

Unter einem Leitbild soll der kommunale Grundkonsens zur wünschenswerten Entwicklung einer lokalen Gemeinschaft verstanden werden. Leitbilder sind damit mehr intern, an den Wünschen und Zielen einer lokalen Gemeinschaft orientiert. Sie sind zumeist relativ abstrakt, da sie, um einen Grundkonsens widerzuspiegeln, vielfältigen Interessen und Vorstellungen entsprechen müssen.¹⁴⁵ Leitbilder zur qualitativen Innenentwicklung zielen auf eine querschnittsorientierte oder sektorale Steuerung der gesamtstädtischen Entwicklung und werden unter der Nutzung der aufgezeigten Zielkriterien „*Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung*“, „*Angemessene bauliche Dichte*“ usw. formuliert (vgl. Kapitel B.1.1).

Hintergrund

Leitbilder können einen Beitrag zur Planung und Umsetzung einer qualitativen Innenentwicklung leisten, sofern sie nicht so sehr als zu realisierende Fixpunkte der kommunalen Entwicklung interpretiert werden, sondern in Bezug auf ihre Funktion für den strategischen Planungsprozess. Die kognitive Funktion eines Leitbildes für die strategische Planung besteht in der Entwicklung eines Grundverständnisses, was eine Vorrangentscheidung zugunsten von Innenentwicklung kausal impliziert. Seine motivierende („*emotionale*“) Funktion besteht in der Verknüpfung dieses Grundverständnisses mit einem lokal überzeugenden „*Bild*“ von der erwünschten kommunalen Entwicklung. Um ihre kognitive und motivierende Funktion zu erfüllen, sollten Leitbilder nicht allein in der Kommunalverwaltung entwickelt werden. Funktionserfüllung setzt vielmehr einen breiten lokalen Grundkonsens über die wünschenswerte Entwicklung voraus.

Konkrete Aufgaben

Bei der Anwendung des Postulats stellen sich folgende konkrete Herausforderungen:

- *Vorrangentscheidung für Innen- vor Außenentwicklung*: Auf der Leitbildebene ist zunächst eine grundsätzliche politische Prioritätensetzung der Kommune erforderlich, den Innenbereich gegenüber dem Außenbereich vorrangig zu entwickeln und qualitativ aufzuwerten;

¹⁴⁵ Die strategische Planung hingegen setzt – wie unten noch zu zeigen ist – neben einer Analyse von Fähigkeiten auch die Berücksichtigung von konkreten Restriktionen kommunalen Handelns voraus.

- Bestimmung des mittel- bis langfristigen lokalspezifischen *Grundverständnisses von Innenentwicklung*: Bei der Entwicklung dieses Grundverständnisses sollte (implizit oder explizit) das Gewicht von qualitativen und quantitativen Aspekten der Innenentwicklung sowie von einzelnen Kriterien einer qualitativen Innenentwicklung (Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung, u. a.) bestimmt werden;
- Berücksichtigung *einzel fachlicher (sektoraler) Leitbildvorstellungen*, die für eine qualitative Innenentwicklung von besonderer Bedeutung sind (z. B. Vorstellungen zum Handlungsfeld „Wohnen“, u. a.);
- Entwicklung grober Zielvorstellungen über die *räumliche Anordnung* der sektoralen Nutzungsansprüche als Orientierungsrahmen für strategische Prioritätensetzungen.

Anwendung des Postulats

Bei der Anwendung des Postulats sind vor allem Ergebnisse zum Verständnis des Begriffs „*Innenentwicklung*“ zu berücksichtigen:¹⁴⁶ Bei der Befragung von Vertretern der Stadtverwaltungen in Dresden und Leipzig stieß der Begriff der „*Innenentwicklung*“ oftmals auf Vorbehalte. Es wurde geäußert, dieser Begriff impliziere quasi automatisch Maßnahmen wie „*Baulückenschließung*“ und „*Nachverdichtung*“. Solche Maßnahmen seien aber angesichts des hohen Wohnungsleerstands und einer anhaltend rückläufigen Bevölkerung nur in Sonderfällen sinnvoll, beispielsweise zur Abrundung eines besonders wertvollen städtebaulichen Gefüges. Auch die Stadt Münster bzw. das von ihr beauftragte Planungsbüro vermieden in der Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“ den Begriff der Nachverdichtung und suchten ein Begriffsverständnis, das stärker qualitätsorientiert ist und auf positive Resonanz bei den lokalen Akteuren trifft.¹⁴⁷

Die Fallstudien zeigen damit, dass der Nutzen einer *qualitativen Innenentwicklung i. w. S.* für die Kommunen im Allgemeinen deutlich herausgestellt werden sollte. Was vor allem je nach lokalen und regionalen Rahmenbedingungen, aber auch innerhalb einer Region entsprechend der konjunkturellen Rahmenbedingungen variieren wird, ist das Gewicht von Maßnahmen der *quantitativen* Innenentwicklung für die gesamtstädtische Entwicklung (konventionelle Baulückenschließung, strukturelle Nachverdichtung, u. a.). Die Fallstudien zeigen zugleich, dass begriffliche Fragen der Innenentwicklung in der Kommunalpraxis eine wichtige Rolle spielen. Begriffe prägen die Erwartungshaltung der Akteure und beeinflussen damit die Bereitschaft, sich mit einem Thema strategisch auseinander zu setzen und letztlich auch im Sinne einer qualitativen Innenentwicklung zu handeln.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Es soll hier vermutet werden, dass eine Vorrangentscheidung für Innenentwicklung in den Fallstudienstädten erfolgt ist. Ob eine Kommune den besiedelten Bereich vor dem Außenbereich vorrangig entwickeln will, wird vergleichsweise abstrakt anhand von Überlegungen zur Umsetzungsorientierung von Strategien in die Betrachtung einbezogen. Im Mittelpunkt steht also die Frage, wie Städte und Gemeinden in ihrer Situation entsprechendes Leitbild der Innenentwicklung formulieren können. Politökonomische Fragen einer qualitativen Innenentwicklung, wie sie für den Bereich der kommunalen Umweltpolitik (vgl. Kerber 1994) und der Planung (vgl. Pennington 2000, 59 ff.) behandelt wurden, bleiben damit im Hintergrund.

¹⁴⁷ Vgl. unten Kapitel B.3.3.1 zur Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“ sowie das Nachverdichtungsprojekt Quartier „*Von-Witzleben-Strasse*“ in Abschnitt B.3.3.2.1.

¹⁴⁸ Die Bedeutung von Kategorien für die Bildung von Erwartungen, Interpretationen und Handeln stellen sehr anschaulich und praxisorientiert Weick, Sutcliffe (2001) heraus, vgl. insbesondere S. 44 ff.

Ein Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen zur qualitativen Innenentwicklung sollte also auf der Basis eines weithin akzeptierten Verständnisses von qualitativer Innenentwicklung *und* differenziert anhand verschiedener definierter Merkmale erfolgen. Dies unterstreicht die Bedeutung des strategischen Denkens für eine qualitative Innenentwicklung, insbesondere eines hohen Abstraktions- und Kombinationsvermögens.

3.1.2 Konkrete strategische Planaussagen formulieren und anwenden

Auf der Leitbildebene bestimmt eine Kommune, in welche Richtung sie sich langfristig entwickeln möchte. Für die Umsetzung von Projekten sind diese Entwicklungsvorstellungen noch zu abstrakt, da sie Wünschenswertes unter weitgehender Abstraktion von den lokal- und regionalspezifischen Realisierungsbedingungen enthalten. Grundlegende Aufgabe der strategischen Planung ist es deshalb, den abstrakten kommunalen Grundkonsens zur Innenentwicklung in ein intern und extern orientiertes, für Projekte instruktives Handlungskonzept zu überführen. Damit erhöht sich potenziell auch die Argumentationskraft umweltbezogener Planaussagen (Brösse 1995, S. 208). Brake charakterisiert einen zeitgemäßen strategischen Planungsansatz für Kommunen auf der Grundlage einer Auswertung der Planungen ausgewählter europäischer Großstädte (Berlin, Wien, London, u. a.) dementsprechend durch *Ziel- und Umsetzungsorientierung* (vgl. Brake 2000). Konkret sind der strategischen Planung diejenigen querschnittsorientierten und sektoralen kommunalen Planungen zur Realisierung einer qualitativen Innenentwicklung zuzurechnen, die projektübergreifende Gültigkeit haben, entweder die Gesamtstadt oder einen Teil des Stadtraums betreffen und zumeist mittel- und langfristige Zeithorizonte enthalten.¹⁴⁹

Hintergrund

Das Konzept der strategischen Planung ist nicht unumstritten. In den 70er Jahren als Ansatz zur Rationalisierung der Strategiebildung von Organisationen entwickelt, wurde es in den 80er und 90er Jahren von seinen Kritikern als Ausfluss überzogener Steuerungsansprüche und Kontrollvorstellungen angesehen, die eine lernorientierte kommunale Entwicklung eher behindern als fördern. Mittlerweile hat sich jedoch der Streit zwischen den Vertretern der strategischen Planung und mehr lernorientierten Inkrementalisten entschärft (vgl. Bresser 1998, S. 65 ff.), was auch dem Diskussionsstand im Bereich der räumlichen Planung entspricht: Abstrakte Formulierungen, wie sie auf der *Leitbildebene* zu finden sind, reichen für eine Orientierung bei der Projektentwicklung nicht aus. Auf der *strategischen* Planungsebene ist eine im Vergleich zur Entwicklungsplanung der 70er und 80er Jahre kritischere Haltung gegenüber der Formulierung lokal flächendeckender, möglichst detaillierter Planaussagen erkennbar. Unstrittig ist jedoch ebenso, dass allein *Projektplanungen* nicht ausreichen.

Ein Weg, um die Balance zwischen „zu allgemein“ und „zu spezifisch“ zu finden, liegt in der Verwendung des Begriffs „Anwendung“ anstelle von „Umsetzung“ strategischer Planaussagen. Der Begriff der Anwendung „deutet einfach auf die Einsicht, dass ein strategisches Plandokument nur im Wege der Einflussnahme auf andere Akteure und deren Handeln Wirkung zeigen kann. In diesem Sinne ist Anwendung etwas anders als

¹⁴⁹ Wichtige kommunale Handlungsmöglichkeiten auf der strategischen Ebene wurden in Abschnitt B.1.3 überblicksartig dargestellt.

räumliche Formgebung. Ein strategisches Plandokument anwenden heißt, die Einsichten und Haltungen der Akteure in der Raumentwicklung, und nicht die Raumentwicklung selbst, zu beeinflussen.“ (Faludi 2000a, S. 40 f.) Geht man von diesem Verständnis der Formulierung und Anwendung planerischer Aussagen aus, können Phasen der Planung und der Anwendung ihrer Ergebnisse nur idealtypisch und für heuristische Zwecke säuberlich voneinander unterschieden werden. Anwendung ist nicht eine gesonderte Phase, sondern integraler Teil eines interaktiven Lernprozesses, da planerische Aussagen nicht erst in ihrer endgültigen Fassung, sondern bereits bei ihrer Ankündigung, ersten Ausarbeitung und abschließenden Formulierung wahrgenommen und interpretiert werden (können). „Dies ist auch der Grund, warum es gut ist, die Anwender rechtzeitig in die Planung einzubeziehen bzw. warum gerade aktive Teilnehmer am Planungsprozess am ehesten geneigt sind, oft auch noch aus eigener Bewegung, den Plan anzuwenden.“¹⁵⁰ (Faludi 2000a, S. 41)

Konkrete Aufgaben

Damit sind die Grundlagen für die Bestimmung konkreter Merkmale strategischer Planungen von Kommunen bereitet. Strategische Planung für eine qualitative Innenentwicklung ist charakterisiert:

- *Politisch* durch ihre im Vergleich zur Leitbildebene geringere „Politisierbarkeit“, da sie im Rahmen politischer Vorgaben für den Planungsprozess in hohem Maße auf der Informationsverarbeitung und den Entscheidungen führender Mitarbeiter der Kommunalverwaltung beruht (Heinz 2000, S. 25);
- *sachlich* durch ihren Bezug zur Gesamtwohlfahrt einer Kommune, d. h. sektorale und querschnittsorientierte Themen werden möglichst im Zusammenhang der gesamtstädtischen Entwicklung behandelt und damit als Beitrag zum Ganzen;
- *zeitlich* durch eine differenzierte Zukunftsorientierung, d. h. durch sowohl mittel- und langfristige als auch kurzfristige Erwartungen über die Entwicklung von Kompetenzen und Restriktionen,¹⁵¹
- *prozessual* oftmals durch einen *Prozess systematischer Verarbeitung von Informationen*, im Falle der qualitativen Innenentwicklung insbesondere durch eine vertiefte Analyse der flächenbezogenen Entwicklungsbedingungen vor Ort;
- *ergebnisbezogen* durch *konkrete qualitative und ggf. quantitative Zielvorstellungen für die einzelnen sektoralen und übersektoralen Planungsbereiche*, im Falle einer qualitativen Innenentwicklung insbesondere auch durch räumliche Entwicklungsprioritäten für den Innenbereich;
- *umsetzungsorientiert* durch die Formulierung von *Kriterien für die Planung und Realisierung strategischer Projekte* einerseits und durch die Berücksichtigung der strategisch relevanten kommunalen Ressourcenbasis andererseits;

¹⁵⁰ Der Begriff der Anwendung von Plandokumenten als Gesichtspunkt für die Interpretation der Leistungsfähigkeit von Planungsaussagen unterstreicht damit die grundsätzliche Bedeutung der Kooperation (vgl. oben B.1.2.4).

¹⁵¹ Strategische Planaussagen beziehen sich nicht notwendigerweise allein auf mittel- bis langfristig gültige Planaussagen. Denn weitreichende, für die Projektumsetzung relevante Entscheidungen einer Organisation können zur Nutzung von Gelegenheiten auch kurzfristig getroffen werden (Steinmann, Schreyögg 2000; Jänicke 1995).

- *kontrollorientiert* durch den Versuch der Umsetzung einer *effektiven und prozessbegleitenden Erfolgskontrolle kommunaler Handlungsziele*, um damit die Voraussetzungen für Lernen durch Berücksichtigung der tatsächlichen Wirkungen kommunalen Handelns zu schaffen (Benz 1998).

Das Postulat „*Konkrete strategische Planaussagen formulieren und anwenden*“ verweist vor allem auf die prozess-, ergebnis- und umsetzungsorientierten Charakteristika strategischer Planung.

Anwendung des Postulats

Bei der Anwendung des Postulats „*Konkrete strategische Planaussagen formulieren*“ sind vor allem folgende prozessorientierte Fallstudienresultate zu berücksichtigen: Konkrete strategische Planaussagen auf der Basis systematischer Analysen der Situation und möglicher Entwicklungsalternativen formulieren vermutlich in erster Linie Großstädte. Für diese Vermutung spricht, dass es vor allem in Großstädten die erforderlichen Verwaltungskapazitäten und differenzierten Organisationseinheiten (z. B. das Amt für Stadt-, Regionalentwicklung und Statistik in Münster) gibt, um die erforderlichen heuristischen Problemlösungstechniken und sowie eine Langfristorientierung zu etablieren. Diese Vermutung konnte im Rahmen der vier Fallstudien bestätigt werden.

Die Fallstudie zu Monheim am Rhein, einer Mittelstadt zwischen Köln und Düsseldorf, zeigt aber auch, dass strategische Planung nicht in jeder Situation erforderlich ist. Lokale Faktoren wie eine kompakte, übersichtliche Stadtstruktur, historisch gewachsene Kooperationsbeziehungen und ein reger Informationsfluss zwischen Planern und Anwendern können einen systematischen und gut dokumentierten Informationsverarbeitungsprozess, wie er für strategisches Denken oftmals charakteristisch, aber nicht zwingend ist, ersetzen. Insbesondere kleinere Kommunen sollten also auf der Basis ihres lokalen Nutzen-Kosten-Kalküls entscheiden, ob sie konkrete strategische Planaussagen in einem systematischen und dokumentierten Arbeitsprozess formulieren wollen. Konkrete Planungsaussagen können in kleineren Kommunen auch bei wenig entwickelter Dokumentenlage vorhanden und wirksam sein.

Die Anwendung des Postulats meint also zunächst (Needham 2000): a) die Klärung der Grundsatzfrage, *ob* konkrete strategische Planaussagen in extern orientierter, dokumentierter Form erforderlich sind und wenn ja, b) die Bestimmung des lokalspezifischen Vorgehens, also des „*Wie*“, um sektoral vertiefende Aussagen im Rahmen einer integrierten Perspektive zu formulieren.¹⁵²

3.1.3 Strategische Projekte sowohl pro- als auch reaktiv steuern

Allgemein wird der Begriff „*Projekt*“ definiert durch die konstitutiven Merkmale „*Zielvorgabe*“ und „*zeitliche Begrenzung*“. In der Literatur zum Strategischen Management wird der Projektbegriff weiterhin bestimmt durch die faktischen Merkmale „*inhaltliche Bestimmtheit der Zielvorgabe*“, „*Einmaligkeit*“ und „*Komplexität*“ (Bea, Haas 1995,

¹⁵² Unterschiedliche großstädtische Vorgehensweisen expliziter Aussagenformulierung werden anhand der beiden Fallstudien Münster und Leipzig aufgezeigt. Sektorale Aussagen zu untersuchten Ansätzen einer qualitativen Innenentwicklung beziehen sich in beiden Studien auf Fragen eines bestandsorientierten Wohnens. Die Aspekte des bestandsorientierten Wohnens werden dabei allerdings vor dem Hintergrund einer integrierten Perspektive betrachtet.

S. 441). Projekte unterscheiden sich damit von Maßnahmen, die eine einfache Änderung eines Steuerungsinstruments darstellen. *Strategische* Projekte werden auch als *Großprojekte* der Implementierung eines integrierten kommunalen Managements bestimmt (Heinz 2000, S. 150). Die vorliegende Arbeit definiert strategische Projekte etwas anders (Steinmann, Schreyögg 2000, S. 264): „*Strategische Projekte*“, welcher Größe auch immer, dienen a) der Weiterentwicklung bestehender Strategieansätze sowie b) der Formulierung und Umsetzung neuer Ansätze einer qualitativen Innenentwicklung. Konstitutiv ist, dass eine Kommune strategische Projekte *subjektiv* als Beitrag zu einer inkrementellen oder größeren Strategieänderung interpretiert. Strategische Projekte verweisen damit auf die Einsicht in die Notwendigkeit eines veränderten Handelns, um eine qualitative Innenentwicklung zu erreichen. Sie setzen Lernbereitschaft voraus.¹⁵³

Hintergrund

Strategische Planung erfüllt eine Schnittstellenfunktion zwischen der Leitbildebene und der Ebene projektorientierter Planungen. Dies heißt jedoch nicht, dass eine Kommune alle Projektplanungen *ex ante* aus Strategieaussagen ableiten müsste. Dieser Extremfall würde einer reinen „top-down“-Strategie kommunaler Innenentwicklung entsprechen. Allgemeine theoretische Überlegungen lassen vielmehr vermuten, dass Kommunen Strategien sowohl pro- als auch reaktiv entwickeln sollten (Schreyögg 2000). Die Welt ist zu komplex und veränderlich, um umfassend und ohne Enttäuschungen planen zu können. Deshalb kommt es vor, dass sich Strategien wider Erwarten nicht umsetzen lassen oder dass ein für die Strategieentwicklung bedeutsames Ereignis nicht erwartet wurde (Weick, Sutcliffe 2001).

Eine erfolversprechende Strategie ist deshalb durch eine Balance aus Aktion und Reaktion gekennzeichnet: Kommunen bestimmen Projekte einer qualitativen Innenentwicklung vorausschauend, suchen diese umzusetzen und formulieren auf der Basis ihrer Erfahrungen Folgerungen für zukünftige Projekte und für die Strategienentwicklung. Kommunen können aber auch auf (unerwartete) Ereignisse reagieren und deren Potenzial für die Strategieentwicklung bestimmen. Insofern impliziert der Begriff der Steuerung nicht notwendigerweise ein aktives Vorgehen eines Akteurs. Steuerung ist vielmehr ein Oberbegriff für den Versuch, eine qualitative Innenentwicklung durch einen komplexen Interaktionsprozess zwischen den lokalen Akteuren mit ihren unterschiedlichen Interessen umzusetzen, ohne das Endresultat präzise im voraus bestimmen zu können.

Das Postulat einer pro- und reaktiven Steuerung strategischer Projekte wird durch die Einsicht in die Notwendigkeit von Kooperation zwischen Kommunen und den Adressaten der Planung unterstrichen (allgemein dazu Benz 1994). Sowohl unter gesamtstädtischen Wachstums- als auch Schrumpfungsbedingungen sind Kommunen auf eine wirkungsvolle Zusammenarbeit mit privaten und intermediären Organisationen und der örtlichen Bevölkerung angewiesen. Bei *Wachstum* vor allem, um die unterschiedlichen Anforderungen an die Nutzung knapper Flächenressourcen zu *koordinieren*, bei *Schrumpfung* mehr, um private Akteure zur Beteiligung an kollektiven Prozes-

¹⁵³ Strategische Projekte stellen damit eine Teilmenge aus der Gesamtmenge an kommunalen Projekten dar. Projekte, die dieser Anforderung nicht entsprechen, werden als „*operative Projekte*“ bezeichnet (Steinmann, Schreyögg, 2000, S. 264).

sen der zukünftigen lokalen Entwicklung zu *motivieren*. Kooperation impliziert jedoch, dass die Kommune die lokalen Verhältnisse nicht dominiert, sondern eigene Absichten und die Interessen anderer Akteure zu integrieren sucht.

Konkrete Aufgaben

Strategische Projekte stellen Kommunen vor folgende konkrete Herausforderungen der Strategieentwicklung:

- *Politische Herausforderung*: Bestreben zur Erzielung lokaler Akzeptanz einer qualitativen Innenentwicklung anhand von unmittelbar nachvollziehbaren („greifbaren“) Projekten einer qualitativen Innenentwicklung;
- *aktives Steuerungshandeln*: a) vorausschauende Orientierung zur Formulierung von Projektzielen, konkreten Umsetzungsschritten und Verantwortlichkeiten sowie Möglichkeiten der Interpretation von Projekterfahrungen und b) Versuch, einen engen Wirkungszusammenhang zwischen Strategie, Projektzielen und Ressourcenbasis herzustellen;
- *reaktives Steuerungshandeln*: rückblickende Interpretation eigener Erfahrungen und der Erfahrungen Dritter zur Weiterentwicklung bestehender und zur Formulierung neuer Strategien der qualitativen Innenentwicklung;
- *Verknüpfung eines aktiven und reaktiven Handelns*: Lernen im Sinne eines Strategiewechsels setzt voraus, dass Akteure den komplexen Zusammenhang zwischen unvollständigem Wissen, Aktionen, Wirkungen, Reaktionen, neuem Wissen usw. zu neuen Verhaltensmustern verarbeiten können (Daft, Weick 1984);
- *Entwicklung neuer Projektinhalte durch strategische Projekte und Ermittlung der Grenzen einer qualitativen Innenentwicklung*: Die strategische Herausforderung für Kommunen besteht einerseits darin, ihr bisheriges Verständnis vom Möglichkeitsspielraum zu erweitern, andererseits aber auch einzugrenzen und realistischer zu fassen;
- *Prozessinnovationen*: Erprobung innovativer Planungsverfahren und Methoden und Entwicklung neuer Kooperationsformen innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung, privaten Organisationen und Bürgerschaft (Brech, Kasper 1999, S. 79);
- *kontrollorientiert* durch den Versuch der Umsetzung einer *effektiven und prozessbegleitenden Erfolgskontrolle kommunaler Projektziele*, um damit auch auf der Ebene strategischer Projekte die Voraussetzungen für kommunales Lernen zu schaffen.

Anwendung des Postulats

Die Fallstudien zeigen, dass Projekte anhand eines Verständnisses für den integrativen Zusammenhang zwischen aktivem und reaktivem Steuerungshandeln bestimmt und im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit beurteilt werden sollten. Auch reaktives kommunales Handeln sollte deshalb als eigenständiger Beitrag zur erfolgsversprechenden kommunalen Strategiebildung gesehen werden und nicht allein als Abweichung von der Norm des pro-aktiven Handelns. Der Vorteil eines pro-aktiven Vorgehens liegt allerdings darin, dass die Kommune einen engen Zusammenhang zwischen Strategieaussagen, Projektzielen und Ressourcen anstrebt.

- *Aktives Steuerungshandeln*: Die Untersuchung zum „Berliner Viertel“ Monheims veranschaulicht den engen Zusammenhang zwischen den mehr impliziten Strategieaussagen,

strategischen Projektzielen und der begrenzten Verwaltungskapazität der Stadt Monheim. Sie illustriert damit die projektbasierte Strategiebildung einer Mittelstadt.

- *Reaktives Steuerungshandeln*: Das von einem Münsteraner Wohnungsunternehmen initiierte Nachverdichtungsprojekt *Quartier „Von-Witzleben-Straße“* verdeutlicht, dass Kommunen aus Erfahrungen Dritter mit Bewohnerprotesten und nachträglicher Beteiligung Folgerungen für die Strategiebildung zur Realisierung einer angemessenen baulichen Dichte formulieren können, beispielsweise durch Studien wie *„Neues Wohnen im Bestand“*.
- *Entwicklung neuer Projektinhalte*: Das Projektbeispiel *„Grün auf Zeit“* in der Stadt Dresden illustriert die zunehmende Bedeutung von Zwischennutzungen zur Realisierung einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung unter den ostdeutschen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung und die Möglichkeit, diese durch die Koordination von Vertragslösungen und Städtebauförderung zu realisieren.

Die Anwendung dieses Postulats zielt auf eine zusammenfassende Interpretation von heterogenen Projekterfahrungen. Eine solche Interpretation ist gerade für Fragen einer qualitativen Innenentwicklung von Bedeutung, da die Komplexität der aufgezeigten Kriterien zwangsläufig zu einer großen Anzahl von Projekterfahrungen führt (zu den Kriterien vgl. Kapitel B.1.1).

Die Kommune braucht deshalb ein realistisches Verständnis von den Möglichkeiten, wie sie ihre Strategieentwicklung durch einzelne Projekte beeinflussen kann: Qualitative Innenentwicklung im Sinne eines konsequent bestands- und qualitätsorientierten Städtebaus ist ein mittel- bis langfristiger Lernprozess der Kommunen. Es wäre deshalb unrealistisch, von einem einzelnen strategischen Projekt oder einer geringen Anzahl von Projekten eine *„revolutionäre Umsteuerung“* bzw. *„Trendwende“* der kommunalen Entwicklung zu erwarten.

3.1.4 Planerische Instrumente innerhalb der bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen optimal einsetzen

Eine finanzpolitische Reformperspektive, wie sie in Teil C entwickelt wird, zielt nicht auf die Steuerung der kommunalen Strategiebildung, sondern auf die Gewährleistung von finanzpolitischen Rahmenbedingungen durch die übergeordneten Gebietskörperschaften. Die verhaltenssteuernden Anreize für Kommunen sind so zu gestalten, dass sie a) einer qualitativen Innenentwicklung nicht entgegenstehen, indem sie bauliche Vorhaben im Außenbereich gegenüber der Ausrichtung auf den Bestand systematisch finanziell bevorzugen, und b) auch erwünschte Wirkungen im Sinne der Kriterien einer qualitativen Innenentwicklung entfalten.¹⁵⁴

Doch bereits bei den bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen können auch die Kommunen Beiträge zur verbesserten Abstimmung von kommunaler Planung und Finanzpolitik leisten (allgemein dazu Junkernheinrich 1996). Hierfür müssen sie ihre planerischen Handlungsansätze auf die lokal relevanten, vor allem einnahmeseitig weitgehend vorbestimmten finanzpolitischen Bedingungen abstimmen.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine solche – aus flächenschutzpolitischer Sicht – zielführende Ausgestaltung Zielverzichte bei anderen wesentlichen gesellschaftlichen Aufgaben bedeutet.

¹⁵⁵ Die untersuchungsrelevanten kommunalen Planungsinstrumente und Methoden wurden in Kapitel B.2 ausführlich dargestellt. Die finanzpolitischen Instrumente sind Gegenstand von Teil C.

Hintergrund

Es gibt zahlreiche Versuche, Modelle der Koordination von planerischen und finanziellen Instrumenten zu entwickeln. Der Begriff „*Raumfinanzpolitik*“ verdeutlicht das Anliegen, räumliche Planungen und Finanzpolitik im Ansatz zusammenzuführen. Scharpf und Schnabel diskutierten bereits vor mehr als zwanzig Jahren die begrenzten Möglichkeiten einer stärkeren Integration von Budgetplanung und räumlicher Planung als Versuch einer Gesamtplanung im öffentlichen Sektor (Scharpf, Schnabel 1979).

Eine Koordination von planerischen und finanziellen Instrumenten ist besonders auf der strategischen Ebene schwierig. Sie kann – auch im Allgemeinen – nur insoweit erfolgen als die Kommune finanzpolitische Anreize als eigene instrumentelle Aktionsparameter einsetzen kann. Dies trifft nur für einen sehr kleinen Teil der relevanten finanzpolitischen Anreizsysteme zu, wie z. B. die kommunalen Förderprogramme. Darüber hinaus ist die „*planende*“ Kommune an den von Landes- und/oder Bundeseite vorgegebenen Rahmen gebunden. Sie kann bestehende Förderprogramme zur Realisierung ihrer Planungsziele in Anspruch nehmen. Dabei ist für die Entwicklung einer kommunalen Strategie qualitativer Innenentwicklung vor allem eine *projektorientierte* Koordination von kommunalen Planungsinstrumenten mit den bestehenden finanziellen Rahmenbedingungen realistisch (Benz 1998).

Konkrete Aufgaben

Trotz der begrenzten Handlungsmöglichkeiten von Kommunen zur Optimierung ihrer planerischen Handlungsstrategie im Rahmen der bestehenden finanzpolitischen Bedingungen ergeben sich einige konkrete Aufgaben zur Förderung einer qualitativen Innenentwicklung auf der lokalen Ebene:

- *Instrumentenwahl*: Auswahl der erfolgversprechendsten Kombination formeller und informeller Planungsinstrumente einerseits sowie von kommunalen finanzpolitischen Instrumenten andererseits;¹⁵⁶
- *Situative Erfolgsbedingungen*: Berücksichtigung der lokalen, zeitpunktgebundenen Bedingungen („Nutzung von Gelegenheiten“, vgl. Jänicke 1995);
- *Institutionelle Erfolgsbedingungen*: Institutionelle Absicherung eines – im geschilderten Sinne – koordinierten Einsatzes von planerischen und finanzpolitischen Instrumenten, beispielsweise durch die Einrichtung von ämterübergreifenden Koordinationsgremien und zwischen Stadtverwaltung, lokalen und übergemeindlichen öffentlichen und intermediären Institutionen.

Anwendung des Postulats

Im Rahmen jeder Einzelstudie wurde jeweils ein Projektbeispiel unter dem Gesichtspunkt des Postulats „*Planerische Instrumente innerhalb der bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen optimal einsetzen*“ untersucht:

¹⁵⁶ Wie bereits erwähnt, sind für die Anwendung dieses Postulats vor allem kommunale Förderinstrumente oder die Inanspruchnahme übergemeindlicher förderpolitischer Programme von Bedeutung. Die Fallstudienstädte setzen allerdings eigene kommunale Förderprogramme nur sehr begrenzt für eine qualitative Innenentwicklung ein, vgl. unten Abschnitt C.4.4.1.4.

- *Instrumentenwahl*: Das Projekt „Kreativka“ in Münster zeigt, dass und wie durch Konzentration des Instrumentenverbunds auf die Qualitätssteigerung der öffentlichen Räume private Investitionen zur Umgestaltung eines strategisch relevanten Gebiets im Hafensbereich ange-regt werden konnten.
- *Situative Erfolgsbedingungen*: Das Projekt „Coschütz-Gittersee“ in Dresden ist vor allem im Hinblick auf die lokalen situativen Erfolgsbedingungen von Interesse. Interne kommunale Bedingungen, insbesondere die ämterübergreifende Kooperation sowie externe Bedingun-gen, wie beispielsweise die günstigen Förderbedingungen Anfang der 1990er Jahre in den ostdeutschen Ländern, führten im Verbund zu einem erfolgreichen Projektverlauf.
- *Institutionelle Erfolgsbedingungen*: Institutionen stellen situationsübergreifende Bedingun-gen für wissensbasierte Interaktionen dar. In Leipzig wurde mit diesem institutionellen An-spruch das Koordinationsgremium „Beirat für integrierte Stadtteilentwicklung“ eingerichtet. Er soll auch der Koordination planerischer und finanzieller Entscheidungen durch ämter-übergreifende Kooperation und die Einbeziehung von privaten bzw. intermediären Instituti-onen auf der Führungsebene dienen.

Die Beispiele verdeutlichen damit das Spektrum an grundsätzlich relevanten Erfolgs-bedingungen, um übergemeindliche Reformperspektiven durch kommunale Leistungs-beiträge zu flankieren.

3.1.5 Fazit

Aus den vier kommunalen Fallstudien zu den Städten Dresden, Münster, Leipzig und Monheim ergeben sich folgende zusammenfassende Schlussfolgerungen:

- Das Postulat „*Lokalspezifisches Leitbild der Innenentwicklung bestimmen*“ zeigt, dass die Kommunen ihr lokalspezifisches Verständnis von Innenentwicklung sowohl im Unterschied zu anderen Kommunen als auch im Anschluss an ihre Traditionslinien formulieren müssen. Für west- und ostdeutsche Städte ist dabei von einem breit gefassten qualitativen Ver-ständnis von Innenentwicklung auszugehen. Die Bedeutung von Maßnahmen der quantita-tiven Innenentwicklung variiert stärker in Abhängigkeit situativer Bedingungen der Stadt- und Regionalentwicklung.
- Die empirische Illustration des Postulats „*Konkrete strategische Planaussagen formulieren und anwenden*“ zeigt, dass die Kommunen die Möglichkeiten der strategischen Planung entsprechend ihrer lokalen Rahmenbedingungen und Präferenzen nutzen können. Proble-matisch sind die Fälle, in denen strategische Planung einer qualitativen Innenentwicklung rein zielorientiert ohne Bezug zur Umsetzung erfolgt, oder in denen auf konkrete (implizite oder explizite) Strategieaussagen gänzlich verzichtet wird.
- Das Postulat „*Projekte sowohl pro- als auch reaktiv steuern*“ ermuntert dazu, die Reichhal-tigkeit der Erkenntnisse aus der Realisierung eigener Vorhaben oder von Projekterfahrungen Dritter zur Formulierung strategischer Schlussfolgerungen zu nutzen, auch um neue Pro-jekthalte oder die Grenzen der Innenentwicklung zu bestimmen. Qualitative Innenent-wicklung setzt voraus, wie eine kommunale Entwicklungspolitik generell, dass die Kommu-nen vorhandene Kreativitätspotenziale nutzen und neue entwickeln.
- „*Planerische Instrumente innerhalb der bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingun-gen optimal einsetzen*“: Für eine erfolgreiche Koordination planerischer und finanzieller Ent-scheidungen auf der lokalen Ebene müssen zahlreiche Erfolgsbedingungen im Zuge der Projektplanung und Umsetzung berücksichtigt werden. Von einer Koordination auf der lo-

kalen Ebene sollte deshalb in der Summe – also gesamtwirtschaftlich – nicht zu viel erwartet werden. Wichtiger ist eine grundsätzliche Reform der finanzpolitischen Rahmenbedingungen kommunalen Handelns.

Insofern stützen die Fallstudienresultate die zentrale Arbeitshypothese dieses Vorhabens, dass sowohl die Kommunen als auch die übergemeindlichen Akteure spezifische Leistungsbeiträge zur Realisierung einer qualitativen Innenentwicklung erbringen können. Verbesserungen der kommunalen Strategien für eine qualitative Innenentwicklung sind bereits bei den bestehenden planungsrechtlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen möglich. Städte und Gemeinden können die bestehenden planerischen Instrumente und Methoden kreativ und lernorientiert zur Entwicklung einer lokalspezifischen Handlungsstrategie nutzen.

Auf der übergemeindlichen Ebene sollten zumindest diejenigen finanzpolitischen Regelungen reformiert werden, die einer Innenentwicklung entgegenlaufen. Ein wirklich zielführendes finanzpolitisches Reformkonzept, wie es in Teil C entwickelt wird, könnte zwar größere Erfolgsbeiträge leisten. Seiner Realisierung stehen jedoch vielerlei Vorbehalte entgegen. Insbesondere könnten andere, wesentliche Ziele, wie z. B. Wohnungsbau, nicht mehr im bisherigen Umfang verfolgt werden.

3.2 Fallstudie Dresden

„Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung als komplexer Gesamtzusammenhang“

Zur Umsetzung einer qualitativen Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden ist das Qualitätskriterium „*Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung*“ von besonderer Bedeutung. Eine integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung dient gleichermaßen dem Ressourcenschutz, der Verwirklichung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege sowie der Erhöhung der Aufenthalts- und Lebensqualität durch die Bewahrung und Schaffung von Erholungsflächen für die Bevölkerung im Innen- und Außenbereich.

Für eine integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung ist es wichtig, das komplexe Zusammenspiel zwischen dem Schutz und der Entwicklung von Grün- und Freiflächen im Innen- und Außenbereich sowie der Lenkung der Siedlungsentwicklung in den Bestand einerseits und den komplexen Erfolgsfaktoren einer kommunalen Handlungsstrategie (formelle Instrumente, finanzpolitische Rahmenbedingungen und kulturelle Inwert-Setzung von Freiflächen) andererseits zu beachten.

Eine Handlungsstrategie, die diesen Anforderungen entspricht, wurde von der Stadt Dresden entwickelt, nicht zuletzt, um die stadtbildprägende, identitätsstiftende Stadt- und Landschaftsstruktur Dresdens zu erhalten und zu entwickeln. Die Praxisbeispiele der Stadt Dresden veranschaulichen die allgemeinen Herausforderungen einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung. Die Ergebnisse der Fallstudie regen damit zur strategisch orientierten Anwendung des Kriteriums „*Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung*“ an.¹⁵⁷

3.2.1 Leitbildebene und strategische Planungsansätze

3.2.1.1 Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Stadt Dresden

Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Stadt Dresden (im Folgenden kurz: INSEK) ist eine sonstige Planung im Sinne des § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB. Durch das INSEK steuert die Stadt Dresden ihr Handeln mittels Selbstbindung in Form eines politischen Beschlusses (Stadt Dresden 2002). Das INSEK verdeutlicht implizit, dass sich die Stadt Dresden am Leitbild einer qualitativen Innenentwicklung orientiert:

- Mit dem INSEK bringt die Stadt Dresden ihre Verpflichtung gegenüber dem *Leitbild der „Europäischen Stadt“* zum Ausdruck, „d. h. einer kompakten Stadt mit einem funktionsfähigen und attraktiven Stadtzentrum und einer unverwechselbaren Stadtsilhouette sowie einem ablesbaren Stadtgrundriss, eine Stadt mit einer lebendigen Stadtkultur, mit einer Mischung von Nutzungen auf engstem Raum und schließlich einer Stadt mit einem Weichbild, das erkennen lässt, wo die Stadt anfängt und wo sie aufhört sowie einer städtischen Peripherie, die in erster Linie durch den sie umgebenden Natur- und Landschaftsraum bestimmt wird.“ (Stadt Dresden 2001a, S. 4)

¹⁵⁷ Neben dem hier betrachteten Aspekt einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung verfolgt die Stadt Dresden weitere Handlungsansätze einer qualitativen Innenentwicklung. Zu nennen sind hier beispielsweise ein Baulandkataster sowie die Koordinierung von baulichen und freiraumplanerischen Ansätzen bei einem Nachverdichtungsprojekt in Dresden Pieschen.

- Das INSEK besteht zum einen aus sektoralen gesamtstädtischen Planungen für Wohnen, Arbeiten, Gewerbe und Wirtschaft, Verkehr, Stadt und Landschaft, Umwelt und Natur, Zentren, Stadttechnik sowie Kultur-, Bildungs-, Sport-, Freizeit- und Sozialeinrichtungen.
- Zum anderen werden räumliche und funktionale Schwerpunkte der Stadtentwicklung definiert und für diese Maßnahmenpläne und Teilraumkonzepte entwickelt.

Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Stadt Dresden wird im Folgenden nicht vollständig in die Betrachtung einbezogen. Es interessieren vor allem diejenigen Aussagen, mit denen die Möglichkeiten einer differenzierter Handhabung des komplexen Qualitätskriteriums „*Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung*“ veranschaulicht werden können.

Schutz und Entwicklung von Freiflächen im Außenbereich und Bestand durch eine differenzierte Handlungsstrategie

Das INSEK Dresdens steht in der Tradition von Planungen zur Gewährleistung einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung, welche sich von den ersten Bauzonenplänen bis zu den heutigen Planungsansätzen erstreckt.¹⁵⁸

In Bezug auf die *Freiraumentwicklung* nennt das Integrierte Stadtentwicklungskonzept die Ziele, die vorhandenen Landschafts- und Freiraumpotenziale zu sichern sowie die aus Parks, Bachläufen und weiteren Grünverbindungen bestehenden inneren Landschaften aufzuwerten und mit den äußeren Landschaften zu vernetzen. Damit gilt es, die Freiräume im Außenbereich zu erhalten und diese mit bestehenden und noch zu schaffenden Freiräumen im städtischen Zentrum zu verknüpfen.

Der vor allem angesichts des hohen Leerstands von Wohn- und Gewerbegebäuden erforderliche Rückbau von Siedlungen im Außenbereich soll auch als Chance zur Wiedergewinnung von Freiräumen gesehen werden (Stadt Dresden 2001a, S. 44). Zu prüfen ist auch die zwischenzeitliche Freiraumnutzung von Flächen, deren bauliche Inanspruchnahme bisher ausgeblieben ist (Stadt Dresden 2001a, S. 37).¹⁵⁹

Zur Veranschaulichung und Differenzierung der Ziele einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung unterscheidet die Stadt Dresden drei Handlungsfelder zur Entwicklung der Landschaftsstruktur und neun zur Entwicklung der Stadtstruktur (vgl. Tabelle B. 18). Dass es sich um einen qualitätsorientierten Klassifikationsansatz handelt, zeigen vor allem die Bezeichnungen der Handlungsfelder (z. B. „*Erhaltungs- und Gekulturräume*“ der Landschaftsstruktur). Hervorstechend ist zudem die für Dresden spezifische Orientierung an Fragen eines auch ästhetisch überzeugenden Stadtbilds, nicht zuletzt in Anlehnung an das historisch überlieferte Bild vom „*Alten Dresden*“¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Aussage einer Vertreterin des Stadtplanungsamts auf dem Fachdialog zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept am 13.11.2001.

¹⁵⁹ Mit dem Projekt „*Grün auf Zeit*“ wird ein Beispiel für eine solche „*Zwischennutzung als Freiraum*“ gegeben (vgl. unten Abschnitt B.3.2.2.1).

¹⁶⁰ Zur motivierenden Funktion von Bildern für Handlungsansätze auf der Leitbildebene vgl. oben Abschnitt B.3.1.3.1.

Tabelle B. 18: Handlungsfelder der Landschafts- und Stadtstruktur der Stadt Dresden (Eigene Darstellung nach Stadt Dresden 2001a, S. 39)

Handlungsfelder	Charakteristik	Handlungsansätze
Landschaftsstruktur		
Erhaltungs- und Geduldsräume	<ul style="list-style-type: none"> • Positiv prägende Bestandteile der Landschaftsstruktur • Freiflächen, in denen Aufwertungsmaßnahmen erforderlich sind 	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung und Beseitigung von Beeinträchtigungen
Reanimationsräume	<ul style="list-style-type: none"> • Innerstädtische Grünzüge, die durch Verbauung oder Fehlnutzung negativ beeinträchtigt werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Rücknahme der Beeinträchtigungen
Neuordnungs- und Füllräume	<ul style="list-style-type: none"> • Negativ geprägte Landschaftsräume 	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenhafte Umgestaltung, um eine landschaftlich geprägte Erscheinung zu erreichen
Stadtstruktur		
Rekonstruktionsfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrale stadtbildprägende Bereiche 	<ul style="list-style-type: none"> • Höchste Priorität für eine kritische Rekonstruktion
Sorgfaltfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Quartiere, die durch ihre Nähe zu stadt- bildprägenden Bereichen diese unmittelbar beeinflussen 	<ul style="list-style-type: none"> • Behutsame Entwicklung, stadt- bildprägender Strukturen als Vermittlung zwischen historischer Struktur und neuer Stadt durch Verdichtungen, Raumbildungen, hochwertige Baukörper und Freiraumgestaltung
Reanimationsfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Bereiche mit stadtstrukturellen Mängeln auf intaktem Stadtgrundriss • Planmäßig entstandene homogene Strukturen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wiederbelebung von Stadtstruktur und -bild durch hochbauliche Maßnahmen, die Gestaltung des öffentlichen Raumes und Erschließung
Umstrukturierungsfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Siedlungen industrieller Bauweise 	<ul style="list-style-type: none"> • Beseitigung von Defiziten • Aufwertung und Qualifizierung erhaltenswerter Strukturen • Um- und Rückbau
Neuordnungsfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Bereiche, deren überdimensionierte Strukturen Stadt- und/oder Landschaftsbild aufgrund der Lage im Hangbereich, an Magistralen oder im/angrenzend an den Landschaftsraum beeinträchtigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Um- und Rückbau • Zurückgewinnung von Landschafts- und Grünräumen • Gestaltung der öffentlichen Räume
Füllfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Bereiche mit bestehendem Baurecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung
Erhaltungsfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Bereiche mit weitgehend intakten Strukturen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherung städtebaulicher Qualitäten
Geduldsfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Bereiche, die benachbarte Räume zwar negativ beeinträchtigen, jedoch nicht kurzfristig aufgewertet werden können 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontinuierliche Neuordnung
Magistralen	<ul style="list-style-type: none"> • Grundgerüst der verkehrlichen Erschließung, von dem man als Besucher oder Bewohner die Stadt erlebt 	<ul style="list-style-type: none"> • Herstellung stadtgestalterisch angemessener Räume • Vorleistungen der öffentlichen Hand als Initialzündung für eine weitere Entwicklung

Die Stadt Dresden differenziert also das Qualitätskriterium „*Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung*“ in einen Katalog von zwölf Handlungsfeldern mit entsprechenden Handlungsansätzen zur integrierten Entwicklung der Stadt- und Landschaftsstruktur. Diese Klassifikation dient zur flächendeckenden Abbildung von räumlich konkret verorteten Handlungsansätzen auf gesamtstädtischer Ebene in Form einer visuellen Darstellung.

Lenkung der Siedlungsentwicklung in den Bestand

Vor dem Hintergrund einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung wird im integrierten Stadtentwicklungskonzept der Stadt Dresden eine bauliche Wiedernutzung von Brachflächen und damit eine Lenkung der Siedlungsentwicklung in den Bestand angestrebt. Um eine weitere Zersiedlung und den daraus resultierenden Anstieg der CO₂-Emissionen einzudämmen sowie die Funktionsfähigkeit städtischer Infrastrukturen zu sichern, ist die künftige Siedlungsentwicklung vor allem auf vorhandene Flächenpotenziale im Bestand zu lenken (Stadt Dresden 2001a, S. 42).

Gerade für *Wohnnutzungen* wird im INSEK eine weitgehende Innenentwicklung angestrebt. Damit erfolgt zu einem gewissen Grad auch eine Korrektur der bestehenden strategischen Planungen, in dem Standorte, die im Flächennutzungsplan als Wohnbaustandorte ausgewiesen sind, wieder zurückgenommen werden.¹⁶¹ Dazu werden für die Wohnbaustandorte vier verschiedene Prioritäten definiert und Standorte für 2.700 Wohneinheiten vorgeschlagen, die zurückzustufen sind. Weiterhin werden Standorte für insgesamt 9.400 Wohneinheiten identifiziert, die grundsätzlich für eine Wohnbebauung geeignet, jedoch erst langfristig zu entwickeln sind.

Im Einzelnen werden in diesem Zusammenhang die folgenden Entwicklungsziele formuliert (Stadt Dresden 2001a, S. 15):

- *Schwerpunkt Bestandsentwicklung*: In den nächsten 10 Jahren soll der Schwerpunkt des Wohnungsbaus in der Weiterentwicklung und Aufwertung des Wohnungsbestands liegen. Dabei sind Sanierung und Stadtbau gezielt zur Qualitätsaufwertung anzuwenden, um die Nutzungsansprüche verschiedener Bewohner im Bestand erfüllen zu können.
- *Stärkung der Wohneigentumsbildung im Bestand*: Angestrebt wird die Förderung der Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum im Bestand.
- *Aufwertung von Wohngebieten durch Umbau*: Der in einigen Gebieten hohe Leerstand bietet eine Möglichkeit zur Verbesserung der Wohnqualität durch Entdichtung, Auflockerung und Durchgrünung von Quartieren sowie die Beseitigung stadtgestalterischer Missstände.
- *Wohnungsneubau vorrangig durch Innenentwicklung*: Auch der Wohnungsneubau soll vor allem im Innenbereich erfolgen. Wohnungen sollten nur dann neu gebaut werden, wenn der Wohnungsbedarf nicht im Bestand gedeckt werden kann.

Auch für *gewerbliche Nutzungen* wird das Ziel einer Innenentwicklung genannt. Die Entwicklung von Gewerbeflächen auf Altstandorten oder stadträumlich integrierten Standorten soll Vorrang haben vor einer Nutzung bisheriger Freiflächen im Außenbe-

¹⁶¹ Gespräch mit einem Vertreter des Stadtplanungsamts.

reich.¹⁶² Nach Ansicht der Stadt Dresden ist indes eine Entwicklung gewerblicher Flächen im Außenbereich aufgrund von Mobilisierungshemmnissen und den Anforderungen von Unternehmen, beispielsweise hinsichtlich Größe und Grünausstattung von Flächen, nicht vollständig zu vermeiden. Bei der Mobilisierung von gewerblichen Flächen sollten jedoch diejenigen Flächen bevorzugt werden, die eine Nutzung bereits vorhandener Infrastruktur ermöglichen. Flächen, die nicht mehr für eine gewerbliche Nutzung revitalisiert werden können, sollten zur Gewinnung von Qualitäten anderen städtebaulichen oder landschaftlichen Nutzungen zur Verfügung gestellt werden (Stadt Dresden 2001a, S. 26).

Zusammenfassende Beurteilung

Wieweit die spezifischen Klassifikationsansätze des INSEK zur Bestimmung von Handlungsfeldern und konkreten Handlungsansätzen zur Gewährleistung einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung auf andere Kommunen übertragbar sind, sollte näher untersucht werden. Es liegt nahe, die differenzierte Formulierung von Handlungsansätzen im INSEK, insbesondere hinsichtlich ihres stadtbildbezogenen und ästhetischen Gehalts, als Folge singulärer naturräumlicher und historischer Bedingungen Dresdens zu sehen und daher ihre Übertragbarkeit auf andere Kommunen eher zu begrenzen. Das Praxisbeispiel des INSEK wurde hier auch nicht dargestellt, um seine unmittelbare Übertragbarkeit zu behaupten, sondern um aufzuzeigen, dass eine differenzierte, auf die besondere lokale Situation zugeschnittene Handhabung des Qualitätskriteriums „Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung“ trotz der hohen Kriterienkomplexität in nachvollziehbarer Art möglich ist. Das Beispiel des INSEK soll deshalb andere Kommunen zu einer differenzierten lokalspezifischen Handhabung des Kriteriums motivieren.

3.2.1.2 Schutz der Elbwiesen durch formelle Instrumente und kulturelle In-Wert-Setzung

Für einen wirkungsvollen Schutz von Freiflächen vor Bebauung bedarf es neben des Einsatzes von Planungsinstrumenten auch deren kultureller In-Wert-Setzung durch Bevölkerung und Kommunalpolitik. Denn von der Verfügungsmöglichkeit für weitere Siedlungsentwicklung sind stets solche Flächen ausgenommen, „die im Bewusstsein von Planung und Politik bzw. bei der Stadtbevölkerung bereits eine hohen Wert hatten bzw. durch Nutzungen mit einem gewissen Geltungsrang belegt waren“, wie z. B. Parks, Sportflächen und als reizvoll empfundene und für die Erholung genutzte Landschaftsteile (Selle 1999, S. 41).

Zum wirkungsvollen Schutz und zur Entwicklung von Freiräumen ist eine Kombination verschiedener Planungsinstrumente mit Maßnahmen zur kulturellen In-Wert-Setzung dieser Räume erfolversprechend. Um das komplexe Zusammenspiel zwischen formellen Planungsinstrumenten und kultureller In-Wert-Setzung anhand eines Beispiels zu verdeutlichen, wird im Folgenden auf den Schutz der Dresdner Elbwiesen eingegangen.

¹⁶² Eine erfolgreiche Brachflächenwiedernutzung für gewerbliche Zwecke stellt das seit Anfang der 90er Jahre in Entwicklung befindliche Sanierungsprojekt „Coschütz-Gittersee“ dar, vgl. unten Kapitel B.3.2.2.2.

Die Elbwiesen bilden ein wichtiges, stadtbildprägendes Potenzial Dresdens sowohl für die Erholung, den Klimaschutz als auch den Arten- und Biotopschutz. Von Bebauung sind sie nahezu im gesamten Stadtgebiet freigehalten, selbst im Stadtzentrum. Zur Freihaltung dieses Gebiets von Bebauung hat die wirkungsvolle Kombination von Hochwasserschutz, Naturschutz und kultureller In-Wert-Setzung beigetragen. Diese Vermeidung einer Bebauung der Elbwiesen besteht bis heute fort, auch wenn es nach der Wende einige Versuche gegeben hat, diesen Freiraum einer Bebauung zuzuführen.¹⁶³ Gegen verschiedene Vorhaben, wie z. B. kleinere Wohnbauvorhaben aber auch eine industrielle Ansiedlung, haben sich verschiedene öffentliche Allianzen oder Bürgerinitiativen gebildet, denen es bisher gelungen ist, die geplanten Projekte zu verhindern.¹⁶⁴

Im Einzelnen weist dieser Strategieansatz folgende Elemente auf:

- *Hochwasserschutz:* Unter Verweis auf die Notwendigkeit des Hochwasserschutzes schließt die Bauordnung von 1905 die Elbwiesen dauerhaft von einer Bebauung aus. Im Jahr 2000 setzte eine Rechtsverordnung nach § 100 SächsWasserG für die Elbwiesen ein Überschwemmungsgebiet fest, das für den Durchströmungsbereich der Elbe ein generelles Bauverbot enthält. Geht Retentionsraum durch ein Bauvorhaben verloren, muss dieser an anderer Stelle vollständig ausgeglichen werden (Korndörfer 2001, S. 27 f.).¹⁶⁵
- *Naturschutz:* Die Elbwiesen sind als Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen. Im Bereich befinden sich weiterhin einige Naturdenkmale. Weiterhin wurden die Elbwiesen auf dem Dresdner Stadtgebiet als FFH-Gebiet gemeldet.
- *Kulturelle In-Wert-Setzung:* Ein dauerhafter Schutz der Elbwiesen wurde nicht zuletzt durch den kollektiven ästhetischen Anspruch des „ungehinderten Blicks“ von der Brühlschen Terrasse auf die Loschwitzer Elbhänge ermöglicht. Deshalb wurde die Normierung des Stromquerschnitts im Jahre 1870 nicht nur für einen konsequenten Hochwasserschutz, sondern auch für die Aufhebung eines Bebauungsplans und den Abriss eines Wohnhauses genutzt, das die Sichtbeziehungen von der Brühlschen Terrasse auf die Loschwitzer Hänge beeinträchtigte (Korndörfer 2001, S. 24 f.). Aktuell erfahren die Elbwiesen vor allem durch die intensive Erholungsnutzung eine Wertschätzung durch die Dresdener Bevölkerung. Hierzu tragen insbesondere die hohen ästhetischen Qualitäten sowie die Erlebbarkeit durch Rad- und Wanderwegsysteme bei.

Dieses für die Leitbild- und strategische Planungsebene relevante kommunale Praxisbeispiel verdeutlicht, dass es zur wirkungsvollen Gewährleistung einer integrierten Freiraum- und Siedlungsentwicklung sowohl des vorausschauenden Steuerns durch Förderung der kulturellen In-Wert-Setzung bedarf, als auch der rückblickenden Berücksichtigung von kulturellen Ressourcen für eine qualitative Innenentwicklung. Kulturelle Ressourcen lassen sich jedoch nicht zielorientiert herstellen. Sie entwickeln sich im

¹⁶³ Gespräch mit Vertretern des Umweltamts der Stadt Dresden.

¹⁶⁴ Durch den Bau einer weiteren Elbbrücke wird nun mit großer Wahrscheinlichkeit erstmals ein Verkehrsbauvorhaben im Bereich der Elbwiesen realisiert.

¹⁶⁵ Gespräch mit Vertretern des Umweltamts.

Zeitverlauf. Für ihre Einbindung in eine Strategie qualitativer Innenentwicklung kommt es vor allem darauf an, sie als kulturelles Potenzial zu bemerken.¹⁶⁶

Wie das Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Stadt Dresden so reflektiert auch dieses kommunale Praxisbeispiel die besonderen naturräumlichen Entwicklungsbedingungen Dresdens. Das Beispiel lehrt deshalb auch nicht so sehr, welche konkreten Bedingungen für eine erfolgreiche Verknüpfung von formellen Instrumenten und kulturellen Ressourcen generell für die Kommunen von Bedeutung sind, sondern dass der kooperationsbasierte Einsatz formeller Instrumente vor dem Hintergrund der lokalspezifischen kulturellen Faktoren einer qualitativen Innenentwicklung gesehen werden sollte.

Im Falle des für die örtliche Bevölkerung hoch bedeutsamen Schutzes der Elbwiesen ist die Relevanz der kulturellen In-Wert-Setzung offensichtlich. Für weit weniger öffentlichkeitswirksame Vorhaben, die für eine qualitative Innenentwicklung jedoch in der Summe wichtig sind, käme es darauf an, die relevanten kulturellen Erfolgsbedingungen erst noch zu bestimmen, beispielsweise zum Schutz von landwirtschaftlichen Flächen vor einer Umnutzung als Bauflächen.¹⁶⁷ Als Möglichkeiten der In-Wert-Setzung bisher wenig bedeutender Freiräume sind zu berücksichtigen: Schaffung eines „Parks in den Köpfen“ der örtlichen Bevölkerung, Schaffung von ästhetischen Qualitäten durch landschaftsplanerische Maßnahmen, Einrichtung von Rad- und Wanderwegsystemen und die Stabilisierung und Aufwertung bestehender landwirtschaftlicher Nutzungen,¹⁶⁸ z. B. durch Ökologisierung oder Direktvermarktung (Selle 1999, S. 41 f.).

3.2.2 Strategische Projekte und Ressourcen

3.2.2.1 Das Projekt „Grün auf Zeit“

Beim Stadtteil Johannstadt handelt es sich um einen verdichteten Stadtteil, der in der Nachkriegszeit in sozialistischer Plattenbauweise errichtet wurde. Der Stadtteil weist ein Defizit von nutzbaren Freiräumen auf. Am 21.12.2000 wurde der Stadtteil Johannstadt als „Weiterentwicklungsgebiet“ beschlossen. Damit wurde die formale Voraussetzung geschaffen, für Vorhaben in diesem Stadtteil Städtebaufördermittel aus dem Programm „Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“¹⁶⁹ zur Verfügung zu stellen. Inmitten dieses Stadtteils liegt die Brache des ehemaligen Plattenwerks Johannstadt. Das Werk hat von 1958 bis 1990 Platten für den industriellen Wohnungsbau produziert (Ahne 2001). Seitdem liegt die Fläche des Plattenwerks Johannstadt brach. Nach dem

¹⁶⁶ Insofern illustriert das Praxisbeispiel „Schutz der Elbwiesen“ das dritte Postulat in Kapitel B.3.1.3, dass es für eine erfolgreiche Steuerung der Innenentwicklung sowohl des pro- als auch des reaktiven Handelns bedarf.

¹⁶⁷ Gespräch mit einem Vertreter des Stadtplanungsamts. Vgl. auch den Zwischenbericht zum Forschungsvorhaben „Nachhaltige Freiraumsicherung und -entwicklung in Verdichtungsräumen“ des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) (Schekahn, Grundler 2002).

¹⁶⁸ Ein wirkungsvoller Schutz von Freiflächen in den Stadtregionen ist vor allem für diejenigen landwirtschaftlich genutzten Flächen von Bedeutung, die Bauerwartungsland darstellen.

¹⁶⁹ Das Programm „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ ist Teil der Städtebauförderung von Bund und Ländern und fördert Maßnahmen in Plattenbaugebieten der neuen Bundesländer mit mehr als 2.000 Wohnungen. Der Förderanteil des Bundes beträgt 1/3 der förderfähigen, unrentierlichen Kosten. (Anmerkung: In der Regel übernehmen Land und Kommune jeweils ein weiteres Drittel der Kosten.)

Ende der Produktion 1990 wurde von der Stadt Dresden zunächst die Beräumung und Entwicklung des Geländes angestrebt. Am 10.10.1991 wurde der Aufstellungsbeschluss für einen Vorhaben- und Erschließungsplan gefasst, der die Bebauung mit 500 Wohneinheiten sowie mit Büronutzungen ermöglichen sollte. Eine Umsetzung dieses Vorhaben- und Erschließungsplans erfolgte jedoch nicht. Der Plan ist inzwischen aufgehoben. Ein großer Teil der Fläche befindet sich derzeit im Eigentum eines Berliner Investors. Teile der Fläche, insbesondere die Flächen der Straßen, sind im Besitz der Stadt. Weitere Eigentümer sind ein Privateigentümer sowie eine Erbengemeinschaft.

Der Protest der Bewohner und die Reaktion der Kommunalpolitik

Einen wesentlichen Anstoß für die Zwischennutzung gab die Bürgerinitiative „*Plattenwerk Johannstadt*“. Der Protest dieser Bürgerinitiative richtete sich vor allem dagegen, dass die Fläche des Plattenwerks seit 1990 verwahrlost und durch den Ruinen-Charakter den Wohnwert erheblich mindert. Ferner wurde bemängelt, dass die durch das Gebiet laufenden öffentlichen Straßen in einem nicht nutzbaren Zustand seien (Schaarschmidt, Brückner 2000). Bei den Bewohnern bestanden bzw. bestehen allerdings noch unterschiedliche Vorstellungen über die erwünschte Nutzung der Fläche. Mittlerweile existieren zwei Bürgerinitiativen mit unterschiedlichen Nutzungsvorstellungen. Während die Bürgerinitiative „*Plattenwerk Johannstadt*“ an einer sauberen und ordentlichen Grünfläche interessiert ist, strebt der Verein IG Platte eine weitgehende Erhaltung des Plattenwerkes zur Bewahrung der mehr als 30jährigen Plattenbaugeschichte an.

Die Unzufriedenheit der Einwohner des Stadtteils Johannstadt mit der bestehenden Freiflächensituation spitzte sich zur Zeit der Oberbürgermeisterwahl in Dresden 2001 zu (Reißig 2001; Herpichböhm 2001). Infolge dieses Protests haben sich die Bemühungen der Stadtpolitik und Verwaltung auf die Beseitigung der Missstände dieser Brachfläche konzentriert und einen städtebaulichen Vertrag mit dem Eigentümer zur Aufwertung der Fläche abgeschlossen. Durch Vertragsregelungen zwischen dem Flächeneigentümer und der Stadt Dresden konnten sowohl für die Beräumung der privaten Flächenanteile als auch für die Entwicklung öffentlicher Räume als Sport- und Erholungsräume Mittel der Städtebauförderung in Anspruch genommen werden. Auf der Brachfläche, die sich weiterhin im Besitz eines privaten Eigentümers befindet, entsteht eine zunächst für zwei Jahre nutzbare öffentliche Freifläche. Dabei können die auf der Fläche errichteten Infrastrukturen, wie z. B. Basketballkörbe, nach Abschluss der Zwischennutzung auf einer Fläche im städtischen Besitz, die sich in unmittelbarer Nähe befindet, weiter genutzt werden.¹⁷⁰ Unklar ist – angesichts der Proteste der Bevölkerung zur Sicherstellung der Beräumung der Fläche – welche Reaktionen eine mögliche Beendigung der Zwischennutzung in 2, 5 oder 10 Jahren haben wird.

Städtebaulicher Vertrag und Einsatz der Städtebauförderung

Zur Umsetzung einer freiraumorientierten Zwischennutzung auf dem Gelände des Plattenwerks Johannstadt dient vor allem der städtebauliche Vertrag, der zwischen dem Planungsamt und dem Eigentümer der Fläche geschlossen wurde. Zwischen dem

¹⁷⁰ Gespräch mit einem Vertreter des Stadtplanungsamts.

Planungsamt und dem Eigentümer wurde unter Beteiligung des Regierungspräsidiums ein Fördervertrag geschlossen. Dieser Vertrag beinhaltet im Wesentlichen zwei Punkte:¹⁷¹

- Die im Privatbesitz befindliche Fläche wird unter Einsatz von Städtebaufördermitteln beräumt. Für die Beräumung wurden 1 Mio. DM eingesetzt. Entsprechend des Förderprogramms „*Weiterentwicklung großer Neubaugebiete*“ ist eine Beräumung von im Privatbesitz befindlichen Flächen möglich, wenn ein Einvernehmen mit dem Regierungspräsidium als Bewilligungsstelle (Anmerkung: Geber ist das Land) hergestellt werden kann.
- Im Gegenzug für die Beräumung der Fläche mit öffentlichen Mitteln stellt der Eigentümer einen Teil seiner Fläche für eine öffentliche Nutzung zur Verfügung. Dies war eine Forderung des Regierungspräsidiums, da mit dem Einsatz öffentlicher Mittel auch ein erkennbarer öffentlicher Nutzen verbunden sein sollte. Schwerpunkt der Verhandlungen mit dem Eigentümer waren: a) wie groß diese Fläche ist und b) für welchen Zeitraum diese Fläche öffentlich genutzt werden kann. Es wurde eine Einigung dahingehend erzielt, dass lediglich der südliche Teil des Geländes mit einer öffentlichen Zwischennutzung für die Zeitdauer von zwei Jahren belegt wird. Während dieser Zeit ist die Stadt Dresden allein für die Fläche verantwortlich (Winterdienst, Sicherheit usw.). Die Zwischennutzung endet vertraglich festgelegt frühestens in zwei Jahren und kann dann auf der Grundlage neuer vertraglicher Regelungen verlängert werden. Der Eigentümer hat keinen Rechtsanspruch darauf, dass innerhalb dieser zwei Jahre ein Bebauungsplan aufgestellt wird.

Ein weiterer Vertrag wurde zwischen Grünflächenamt und Eigentümer geschlossen: Dieser Vertrag regelt die Verantwortung des Grünflächenamts zur Finanzierung und Durchführung der Zwischennutzung. Zur Planung hat das Grünflächenamt ein Landschaftsarchitekturbüro beauftragt. Die Kosten für die Zwischennutzung betragen 300.000 DM für zwei Jahre und werden aus den Fördermitteln des Programms „*Weiterentwicklung großer Neubaugebiete*“ (wohl nicht ausschließlich, da in aller Regel auch Eigenanteile, zumeist 1/3 der Kosten zu erbringen sind) zur Verfügung gestellt.

Zusammenfassende Beurteilung

Das Praxisbeispiel „*Grün auf Zeit*“ verdeutlicht, dass freiraumorientierte Zwischennutzungen zur Verbesserung der Aufenthalts- und Lebensqualität durch die vertragsbasierte und flexible Handhabung des städtebaulichen Förderinstrumentariums umgesetzt werden können. Das Projekt hat einen Beispielcharakter für weitere Zwischennutzungen in der Stadt Dresden.¹⁷² In dem Projekt konnten wertvolle Erfahrungen bezüglich der Ausgestaltung vertraglicher Regelungen gesammelt werden, die sich auf Flächen von deutlich geringerer Größe möglicherweise leichter umsetzen lassen. Weiterhin ist dieser Ansatz auf andere Städte übertragbar, in denen Flächen aufgrund fehlenden Investitionsdrucks nicht sofort einer baulichen Wiedernutzung zugeführt werden können.

¹⁷¹ Gespräch mit einem Vertreter des Stadtplanungsamts.

¹⁷² Wie oben angemerkt, führt die Stadt Dresden mit ihrem Integrierten Stadtentwicklungskonzept aus, dass die Möglichkeiten zwischenzeitlicher Freiraumnutzung von Flächen, deren bauliche Inanspruchnahme bisher ausgeblieben ist, zu prüfen sei (Stadt Dresden 2001a, S. 37). Zwischennutzungen könnten sich also über den Einzelfall „*Grün auf Zeit*“ hinaus als generell relevant für die Dresdner Stadtentwicklung erweisen (Gespräch mit einem Vertreter des Stadtplanungsamts).

Ebenenübergreifende Erfolgsbedingung für eine erfolgreiche Zwischennutzung von Brachflächen ist sowohl eine interne Kooperation der beteiligten öffentlichen Institutionen, wie Regierungspräsidien und Kommunen, als auch privater und öffentlicher Akteure. Ist die Kommune nicht selbst Eigentümerin der Fläche und stehen auch Finanzmittel zum Grundstückskauf nicht zur Verfügung, setzt die Realisierung einer Zwischennutzung für Zwecke der Freiraumentwicklung in besonderem Maße die Kooperationsbereitschaft der privaten oder nicht-kommunalen öffentlichen Eigentümer voraus. Dabei gilt es, im Rahmen von Verhandlungen eine Win-Win-Situation herzustellen. Im Falle des Plattenwerks Johannstadt bestand der Gewinn für den Eigentümer in der Beräumung der Fläche mit öffentlichen Mitteln und für die Bewohner bzw. die Öffentlichkeit in einer für mindestens zwei Jahre möglichen Freiraumnutzung.

Zwischennutzungen sind jedoch auch kritisch zu hinterfragen, da für einen relativ kurzen Zeitraum erhebliche Mittel eingesetzt werden, die für dauerhafte Maßnahmen auf anderen Flächen nicht mehr zur Verfügung stehen. Normativ betrachtet, könnte die Finanzierung von Zwischennutzungen mit öffentlichen Mitteln auf Städte mit geringem Siedlungsdruck und einer Vielzahl ungenutzter Brachflächen beschränkt werden. Zwischennutzungen sollten dabei die Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität in zentral gelegenen und verdichteten Stadtteilen verbessern.

3.2.2.2 Das Gewerbegebiet Coschütz-Gittersee

Das an der südlichen Stadtgrenze Dresdens gelegene Gewerbegebiet Coschütz-Gittersee weist traditionell eine industriell-gewerbliche Nutzung auf. So wurde dort von 1950-1962 Uranerz aufbereitet. Die dabei aufgetretenen radioaktiven Belastungen wurden nach der Aufgabe dieser Nutzung nur rudimentär behandelt, eine umfassende Dekontamination unterblieb. Dennoch wurde das Gebiet von 1962-1990 durch ein Reifenwerk und einen Betrieb der Fettchemie weiter genutzt und zusätzlich belastet. Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung und der Einführung der Marktwirtschaft mussten die genannten Unternehmen Konkurs anmelden, so dass nun eine hochbelastete, ungenutzte Gewerbefläche im Stadtgebiet Dresdens brach lag.

Bedingt durch die besondere Gefahrenlage und das öffentliche Bewusstsein entstand politischer Handlungsbedarf, der dazu führte, dass zunächst eine Sanierung angestrebt wurde. Dazu kaufte die Stadt Dresden 1991 das Gelände von der Treuhandanstalt für 30 Mio. DM auf (s. S. 170, speziell FN 185). Gleichzeitig erfolgte eine Sanierung nach dem sogenannten „*Investitionshemmnisbeseitigungsgesetz*“, das die Kosten der Maßnahmen zwischen der Kommune (10 %), dem Bund bzw. der Treuhandanstalt (54 %) und dem Land (36 %) aufteilt.¹⁷³

Das Beispiel „*Coschütz-Gittersee*“ illustriert den Fall eines gelungenen Flächenrecyclings (Doetsch, Rüpke 1998). Ausgehend von einer negativen Ausgangssituation (kontaminierte Fläche u. a.) wurde eine innerstädtische Brachfläche erfolgreich einer neuen wirtschaftlichen Nutzung zugeführt. Ausschlaggebend für diesen Erfolg waren vor allem die kooperationsbasierte Koordination planerischer und finanzpolitischer Instrumente.

¹⁷³ Nach der Einstufung des Projekts „*Coschütz-Gittersee*“ als ökologisches Großprojekt 1993 änderte sich die Aufteilung der Finanzierungslasten zwischen Bund (jetzt 67,5 %) und Land (jetzt 22,5 %). Der kommunale Anteil in Höhe von 10 % blieb davon unberührt.

Kommunalpolitische und planerische Erfolgsbedingungen

Für den Projekterfolg spielten vor allem folgende politische und planerische Erfolgsbedingungen eine Rolle:¹⁷⁴

- *Öffentliche Wahrnehmung und Interessenkonvergenz der Beteiligten:* Der hohe Belastungsgrad des Geländes war bereits vor der Wende einem Teil der Öffentlichkeit bekannt. Somit ergaben sich nach der Wende für demokratisch gewählte Politiker Handlungszwänge, die aus der früheren Nutzung resultierenden Gefahren für die Bewohner der Umgebung zu mindern. Dies führte bei den Bürgern und den handelnden Akteure aus Verwaltung und Politik zu einer zumindest ähnlichen Sichtweise und einem einvernehmlichen Agieren.
- *Festsetzungen in zwei Bebauungsplänen und Bewältigung von Interessenkonflikten im Rahmen des B-Planverfahrens:* Das Gebiet der Brache „Coschütz-Gittersee“ wurde in zwei Bebauungspläne unterteilt, um die unterschiedliche Altlastenbelastung des Gebiets zu berücksichtigen. Damit wurde ermöglicht, dass auf dem weniger belasteten Gebiet des B-Plans Nr. 96 frühzeitig mit einer Umsetzung begonnen werden konnte.¹⁷⁵ Im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung des Bebauungsplans kam es zu Konflikten, die aus einer unzureichenden Berücksichtigung des Bestands resultierten. Zum Beispiel wurden die Interessen der angrenzenden Bewohner durch eine Überplanung von Kleingärten sowie eines Sportplatzes zunächst unzureichend beachtet. Aufgrund der Proteste der Bewohner wurden die Kleingärten weitestgehend und der Sportplatz vollständig erhalten. Zusätzlich wurde ein weiterer Sportplatz ausgewiesen. Bei der Realisierung einer gewerblichen Nutzung im Siedlungsbestand war es von besonderer Bedeutung, die angrenzende Wohnbebauung vor Immissionen zu schützen. Zu diesem Zweck erfolgt im Bebauungsplan eine Staffelung der Betriebe nach der Emissionsintensität, insbesondere der Lärmintensität. Zum Schutz vor Immissionen wird weiterhin die Verwendung luftverunreinigender Stoffe ausgeschlossen (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB). Ein besonderes Ziel des Gewerbegebiets „Coschütz-Gittersee“ ist die Gewährleistung hoher ökologischer Qualitäten, die im Bebauungsplan durch Flächen für Anpflanzungen und Bindungen wie die Verpflichtung zur Dach- und Fassadenbegrünung gewährleistet wird (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB) (Stadt Dresden 1996).¹⁷⁶
- *Aufbruchstimmung der Nachwendezeit und flexible und kooperationsbasierte administrative Strukturen:* Die ersten Aktivitäten zur Sanierung des Gebiets „Coschütz-Gittersee“ waren noch getragen von der euphorischen Stimmungslage der Beteiligten sowie dem Wunsch, Probleme aktiv zu beseitigen. Strukturen und Abläufe in Politik und Verwaltung befanden sich in der Entwicklung, Entscheidungen wurden schneller und flexibler getroffen und umgesetzt. Förderlich war vor allem die enge Kooperation zwischen dem Liegenschaftsamt, dem Amt für Wirtschaftsförderung, dem Stadtplanungsamt und dem Umweltamt, die bis heute fortbesteht. Zentral für die Umsetzung des Projekts war eine in der Stadt Dresden eigens zu diesem Zwecke etablierte ämterübergreifende Kooperation. Dabei bestand eine klare Arbeitsteilung: Das Umweltamt war zuständig für die Sanierung der Fläche, das Liegenschaftsamt kümmerte sich um den Erwerb der Fläche, das Stadtplanungsamt schaffte

¹⁷⁴ Gespräche mit Vertretern des Stadtplanungsamts, des Amtes für Umweltschutz und des Amtes für Wirtschaftsförderung.

¹⁷⁵ Der B-Plan 134 für das intensiv mit Altlasten belastete Gebiet ist bisher noch nicht rechtskräftig. Eine Offenlage ist für dieses Jahr geplant, wenn sichergestellt ist, dass die Ziele der Altlastensanierung erreicht sind.

¹⁷⁶ Gespräch mit einer Vertreterin des Stadtplanungsamts.

die planungsrechtlichen Voraussetzungen und das Amt für Wirtschaftsförderung warb GÄ-Mittel ein und gewann Investoren. Ziel war die Etablierung einer klein- und mittelständischen Struktur von Unternehmen des produzierenden Gewerbes. Aufgrund des bestehenden Nachfragedrucks und der günstigen Konditionen gelang es dieses Ziel weitgehend zu erreichen, so dass im Januar 2002 rund 80 % der Flächen des ersten Bauabschnitts verkauft waren.

- *Erstansiedlungen, hoher Nachfragedruck und günstige Konditionen:* Im Zuge der deutschen Einheit wurde eine Vielzahl von Gewerbetreibenden aufgrund von Restitutionsansprüchen aus dem Dresdener Stadtzentrum verdrängt und suchte nach alternativen Standorten. Coschütz-Gittersee bot für sie eines der wenigen verfügbaren und kostengünstigen Gewerbeflächenpotenziale. Dies führte in Zusammenhang mit der erfolgreichen Erstansiedlung von Unternehmen, die sich in besonderem Maße mit dem Gebiet identifizierten, dazu, dass etwaige Bedenken hinsichtlich möglicher Restbelastungen des Geländes überwunden und das Gewerbegebiet als attraktiver Standort akzeptiert wurde. Die Erstansiedlung von Unternehmen wurde dabei durch die Vermarktungsbemühungen der Wirtschaftsförderung¹⁷⁷ verbunden mit einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit erreicht. Zur Standortattraktivität des Gebiets trägt weiterhin die gute Erschließung vor allem durch den entstehenden Autobahnanschluss an die BAB 17 bei.

Neben diesen Bedingungen war vor allem die zieladäquate und hohe Förderung des Sanierungsprojekts „Coschütz-Gittersee“ für seinen Erfolg relevant. Dies soll im Folgenden näher ausgeführt werden.

Zieladäquate und hohe Förderung als Erfolgsbedingungen

Der Umsetzung des Gesamtprojekts kam zugute, dass gerade zur Zeit der Problemstellung entsprechende und mit großem Mittelvolumen ausgestattete Förderprogramme von Bundes- und Landesseite zur Verfügung standen. Die eingesetzten Mittel machten die Umsetzung von Sanierung und Erschließung erst möglich und trugen entscheidend zur Attraktivität des Gewerbegebiets für ansiedlungswillige Unternehmen bei. Von Bedeutung war dabei auch die Bündelung der verschiedenen Fördermittel, die für die Sanierung der Altlasten und die Ansiedlung von Unternehmen zur Verfügung standen, mit kommunalen Eigenmitteln, die u. a. den Flächenankauf ermöglichten.

- Entscheidende Faktoren für die Einleitung der Sanierung waren einerseits, die in der Nachwendezeit noch relativ flexiblen Entscheidungsstrukturen innerhalb der Kommune, die es u. a. ermöglichten, das Gelände für knapp 30 Mio. DM inkl. Nebenkosten zu erwerben.¹⁷⁸
- Andererseits wäre die Sanierung ohne das kurzzeitig verfügbare¹⁷⁹ *Investitionshemmnisbeseitigungsgesetz* und die damit verbundenen Regelungen nicht möglich gewesen. Es ermöglichte die Finanzierung der geschätzten Sanierungskosten in Höhe von 142 Mio. DM bei relativ geringem Eigenanteil der Kommune (10 %). Zudem stellte es die Nachnutzer von etwaigen zukünftigen Sanierungsverpflichtungen frei und beseitigte somit für ansiedlungswillige Unternehmen die unkalkulierbaren finanziellen Risiken noch bestehender Umwelt-

¹⁷⁷ Neben einer Vielzahl von Anstrengungen wurden dabei – nach Aussagen einiger Gesprächspartner – Erstansiedler auch mit besonders günstigen Bodenpreisen „angelockt“.

¹⁷⁸ Schriftliche Auskunft der Stadt Dresden vom 13.03.2002.

¹⁷⁹ Anträge auf Altlastenfreistellung und Förderung konnten nur bis zum 28.03.1992 eingereicht werden.

schäden.¹⁸⁰ Allerdings determinierte die Förderung gleichzeitig, dass die Flächen monofunktional für gewerbliche Zwecke genutzt werden.

- Die Erschließung des Gewerbegebiets „Coschütz-Gittersee“ wurde über die Gemeinschaftsaufgabe „*Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*“ gefördert. Die Stadt Dresden erhielt für die Jahre 1994-1997 Zuwendungen in Höhe von zusammen 30,5 Mio. DM.¹⁸¹ Die Förderung richtet sich in ihrer Höhe vor allem auch nach der geplanten Anzahl der angesiedelten und nach Gemeinschaftsaufgabe förderfähigen Unternehmen.¹⁸² Der Mindestanteil der derartig förderfähigen Unternehmen ist auf 51 % festgelegt, je höher dieser Anteil ist, desto höher ist auch die Förderung.

Aufgrund der Förderbestimmungen ist die Stadt verpflichtet, den Subventionsvorteil an die angesiedelten, förderfähigen Unternehmen weiter zu reichen. Insofern erklärt sich die Spreizung der Konditionen, zu denen sich Unternehmen in Coschütz-Gittersee ansiedeln können. Nach Beschluss des Ausschusses für Finanzen und Liegenschaften (Stadt Dresden 1995) zahlen förderfähige Unternehmen einen Bodenpreis von 65 DM/qm, während nicht-förderfähige Unternehmen 205 DM/qm zu zahlen haben.¹⁸³ In beiden Fällen kommen zu den reinen Bodenpreisen noch die Erschließungsbeiträge von etwa 40 DM/qm hinzu, die nach Weisung des Regierungspräsidenten auf die Unternehmen umzulegen sind. In der Summe ergeben sich so für das Gewerbegebiet „Coschütz-Gittersee“ Bodenpreise von 105 bzw. 245 DM/qm, die nach Auskunft kommunaler Vertreter im innerstädtischen Vergleich sehr konkurrenzfähig sind.

Festzuhalten bleibt für dieses Projekt, dass die finanzpolitische Unterstützung für die Projektrealisation von zentraler Bedeutung war. Die Finanzierung der Sanierung wurde weitgehend von Bundes- und Landesseite übernommen, Haftungsverpflichtungen zukünftiger Investoren ausgeschlossen, die Erschließung größtenteils finanziert und so auch gleichzeitig für attraktive Bodenpreise für potenzielle Investoren gesorgt.

Zusammenfassende Beurteilung

Die Sanierung des Geländes ist grundsätzlich erfolgreich gewesen. Der realisierte, hohe Sanierungsstandard erlaubt jede Art gewerblicher Nutzungen. Zusätzlich wurde

¹⁸⁰ Die geschilderte Altlastenfreistellung und Finanzierung der Altlastenbeseitigung beruht auf Art. 1 § 4 III Umweltraumengesetz vom 29.06.1990, Art. 12 des Investitionshemmnisbeseitigungsgesetzes vom 22.03.1991 und dem zugehörigen Bund/Länder-Verwaltungsabkommen vom Dezember 1992. Durch diese Regelungen konnten Eigentümer, Besitzer oder Erwerber von Grundstücken mit Belastungen aus der Zeit vor dem 01.07.1990 auf Antrag von der Verantwortung für die Übernahme etwaiger noch auftretender Sanierungspflichten freigestellt werden, wenn dies nach Abwägung aller beteiligten Interessen geboten erschien und nur so die wirtschaftliche Wiedernutzung ermöglicht werden konnte. De facto erfolgte im Freistaat lediglich eine weitgehende (90 %) Freistellung von der Kostenlast, d.h. 10 % mussten vom Antragsteller – hier der Stadt Dresden – übernommen werden. Die Kostenentlastung (90 %) werden generell nach den Bestimmungen des Verwaltungsabkommens zu 60 % vom Bund und zu 40 % vom Land übernommen. Bei ökologischen Großprojekten, wie Coschütz-Gittersee, änderten sich diese Finanzierungslasten nochmals, so dass der Bund 75 % und das Land nur noch 25 % der Kostenentlastung tragen musste.

¹⁸¹ Für Einzelheiten der Förderung vgl. Regierungspräsidium Dresden (1994a und 1994b).

¹⁸² Förderfähig nach Gemeinschaftsaufgabe „*Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*“ sind Unternehmen vor allem auch dann, wenn sie einen Primäreffekt erzielen, d.h. ihre Produkte i.d.R. überregional absetzen.

¹⁸³ Nach einer aktuellen Kalkulation des Amtes für Wirtschaftsförderung der Stadt Dresden beträgt der Bodenpreis für nicht-förderfähige Betriebe nur noch rund 130 DM/qm.

das Gewerbegebiet qualitativ hochwertig erschlossen und – im Rahmen des Möglichen und städtebaulich Sinnvollen – auch an die bestehende Wohnbebauung angeschlossen. Schließlich zeigt die hohe Auslastung des Gewerbegebiets den Ansiedlungserfolg und stellt damit die geschaffene, hohe Attraktivität Coschütz-Gittersees unter Beweis. Diese Ergebnisse sind sowohl das Resultat planerischer Konzepte und ihrer Umsetzung als auch ihrer adäquaten Unterstützung durch das finanzpolitische Instrumentarium.

Für den Erfolg des Projekts war bedeutsam, dass finanzielle Mittel aus verschiedenen internen und externen Quellen zielgerichtet kombiniert wurden. Das Projekt „*Coschütz-Gittersee*“ ist ein Beispiel dafür, wie auf der Grundlage der Setzung von Prioritäten für einen städtischen Handlungsraum zum Flächenrecycling aufgrund der Dringlichkeit der Problemlage unterstützt durch Bund und Land – die gewerbliche Wiedernutzung einer Brachfläche durchgeführt werden kann. Die Siedlungsentwicklung wird in den Bestand gelenkt, so dass Flächen im Außenbereich als Freiräume geschützt werden können.

Der Projekterfolg ist auf die Verkettung einer Reihe von Umständen zurückzuführen, die sich in dieser konkreten Konstellation nicht reproduzieren lassen. Das Praxisbeispiel verdeutlicht deshalb nicht nur, dass eine erfolgreiche Lenkung der Siedlungsentwicklung in den Bestand möglich ist, es verdeutlicht auch die Komplexität und damit die eingeschränkte Wiederholbarkeit des Projekterfolgs. Für eine bestandsorientierte Siedlungsentwicklung kommt es darauf an, die generellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Koordination planerischer und finanzpolitischer Instrumente zu verbessern, vor allem durch den Aufbau kooperationsbasierter Strukturen im öffentlichen Sektor einerseits und zwischen öffentlichen und privaten Akteuren andererseits.

3.2.3 Fazit

Die Fallstudie Dresden trägt vor allem zur empirischen Fundierung folgender drei Postulate einer erfolgversprechenden kommunalen Strategieentwicklung bei:

- *Lokalspezifisches Leitbild der Innenentwicklung bestimmen*: Die Fallstudie Dresden illustriert den inneren Zusammenhang zwischen den drei Hauptkomponenten des Qualitätskriteriums „*Integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung*“: (1) Schutz von Freiräumen im Außenbereich vor Bebauung sowie (2) Bewahrung, Sicherung und Entwicklung von Freiräumen im Siedlungsraum und (3) Lenkung der Siedlungsentwicklung in den Bestand.
- *Pro- und reaktives Steuerungshandeln der Kommune*: Das Projekt „*Grün auf Zeit*“ verdeutlicht die Praxisrelevanz eines sowohl aktiven als auch reaktiven Vorgehens von Kommunen für eine erfolgversprechende Strategieentwicklung. Eine Auseinandersetzung mit der Fragestellung des Freiraumschutzes durch kulturelle In-Wert-Setzung zeigt, dass in Zukunft vor allem denjenigen Freiräumen zu einer kulturellen Wertschätzung zu verhelfen ist, die derzeit im Bewusstsein der Bevölkerung eher eine geringe Priorität genießen (z. B. landwirtschaftliche Flächen an den Siedlungsrandern, vgl. Forschungsvorhaben des BfN: Schekahn, Grundler 2002, S. 54 ff.). Hierfür bedarf es der vorausschauenden und zielorientierten Bestimmung von Einzelvorhaben und der Identifikation von bereits vorhandenen kulturellen Ressourcen für eine qualitative Innenentwicklung.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Fragen der Freiraum- und Siedlungskultur spielen für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung eine immer größere Rolle. Neben i. e. S. instrumentellen Fragen sollten sie verstärkt in die Betrachtung einbezogen werden.

- *Planerische Instrumente im Rahmen der bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen optimal einsetzen:* Für einen wirkungsvollen Schutz von Freiflächen bedarf es sowohl des Einsatzes von sogenannten angebotsorientierten Planungsinstrumenten, z. B. Bebauungsplanung, als auch von flexiblen Lösungen, z. B. städtebaulichen Verträgen. Um Freiflächen zu entwickeln oder aber Brachflächen für bauliche Nutzungen wieder in Anspruch zu nehmen, sollten planerische und finanzpolitische Instrumente auf der Grundlage einer intensiven und frühzeitigen ämterübergreifenden Kooperation eingesetzt werden. Das Beispiel „Coschütz-Gittersee“ illustriert, dass es für eine erfolgversprechende Koordination auch situativer Bedingungen bedarf, wie sie zur Durchführung von „ökologischen Großprojekten“ unter massiver finanzieller Beteiligung des Bundes in den 90er Jahren verstärkt in ostdeutschen Städten vorlagen.

Damit zeigt die Fallstudie Dresden, dass es für eine integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung des strategischen Denkens und Handelns in den Kommunen bedarf. Eine solche Entwicklung erfordert sowohl eine projektübergreifende Koordination, die in besonderem Maße aktuelle Anforderungen an eine qualitative Innenentwicklung reflektiert, beispielsweise in Form integrierter Stadtentwicklungskonzepte, als auch eine darauf abgestimmte Planung und Umsetzung von Einzelvorhaben, wie zum Beispiel durch das Projekt „Grün auf Zeit“.

3.3 Fallstudie Münster

„Angemessene bauliche Dichte in einer westdeutschen Großstadt“

Die Stadt Münster weist eine kompakte Kernstadt, klar abgegrenzte Stadtteile mit funktionsfähigen Stadtteilzentren sowie ein Grünsystem mit Ringen und Radialen auf. Sie bietet deshalb gute Voraussetzung für eine qualitative Innenentwicklung (Hauff 2000, S. 82). Eine qualitative Innenentwicklung wird in Münster zudem durch das „lokale Bewusstsein“ um den Wert der kompakten Stadtstruktur und der Grünzäsuren begünstigt. Es existiert eine Tradition im Bereich von Stadterneuerung und Bestandserhaltung.¹⁸⁵

Anfang der 90er Jahre definierte die Stadt Münster den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung. Ziel war es, die Flächenpotenziale im Bestand durch Konversion, Lückenschließung und Nachverdichtung bestmöglich zu nutzen. Maßnahmen der Innenentwicklung sollten sich auf Gebäude und Gebäudegruppen, Straßenzüge, Baulücken oder Brachflächen beziehen. Dies bringt das zu dieser Zeit dominierende quantitative Verständnis von Innenentwicklung im Sinne der Unterbringung baulicher Neubedarfe im Bestand zum Ausdruck. Im Vergleich zur Anfang der 90er Jahre vorherrschenden Ansicht hat sich das gegenwärtige Verständnis von Innenentwicklung etwas gewandelt. Innenentwicklung wird grundsätzlich als qualitative Herausforderung begriffen.

Dies kommt in der Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“ zum Ausdruck. Im Folgenden wird ihre Relevanz für die Bestimmung eines lokalspezifischen Leitbildes qualitativer Innenentwicklung und für die strategische Planungsebene untersucht. Die Studie wurde auf der Basis einer Reihe von Projekterfahrungen mit Versuchen intensiver Bestandsnutzung angefertigt. Nach der Darlegung der Studie wird deshalb auf ein typisches Nachverdichtungsprojekt und die dabei aufgetretenen Probleme eingegangen. Damit kann gezeigt werden, wie sektorale und querschnittsorientierte Planungsansätze der Leitbild- und strategischen Planungsebene sowie Projektansätze interagieren, um im Verbund eine chancenreiche kommunale Handlungsstrategie zu ermöglichen. Das abschließend untersuchte Beispiel „*Kreativkai*“ verdeutlicht die Notwendigkeit zur Kombination planerischer und finanzieller Entscheidungen der Kommune bei der Realisierung von Projekten einer qualitativen Innenentwicklung.

3.3.1 Leitbildebene und strategische Planungsansätze

3.3.1.1 Die Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“

Die Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“ ist ein sektoraler Beitrag zur Weiterentwicklung der Strategie qualitativer Innenentwicklung in Münster. Sie ist vor allem für die Leitbild- und strategische Planungsebene von Relevanz. Im Folgenden wird das komplexe Geflecht der genannten Planungsansätze illustriert, ausgehend von der Einzelstudie „*Neues Wohnen im Bestand*“.

¹⁸⁵ Diese Tradition hat z. B. zu einem Verzicht auf den autogerechten Ausbau des Prinzipalmarkts geführt. (Gespräch mit einem Vertreter des Amts für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik.)

Die Studie „Neues Wohnen im Bestand“ als Beitrag zur Bestimmung eines lokal-spezifischen Leitbildes der qualitativen Innenentwicklung

Die Untersuchung „Neues Wohnen im Bestand“ leistet wichtige Beiträge für ein lokal-spezifisches Verständnis von Innenentwicklung sowie die Formulierung von groben räumlichen Entwicklungsprioritäten:

- *Verständnis von Innenentwicklung:* Im Rahmen der Studie wird bewusst der Ausdruck „Neues Wohnen im Bestand“ und nicht „Nachverdichtung“ gewählt. Während der Begriff der Nachverdichtung in erster Linie mit einer Erhöhung der baulichen Dichte und dem damit verbundenen Verlust an Freiräumen assoziiert wird, hebt der Ausdruck „Neues Wohnen im Bestand“ auf die Wahrung und Steigerung der Qualitäten des Siedlungsbestandes ab. „Neues Wohnen im Bestand darf nicht nur die Antwort auf einen Mangel an Bauland sein. Zahlreiche in den alten Bundesländern durchgeführten Projekte zeigen sogar, dass das Ziel für neues Wohnen im Bestand weniger darin liegt, Wohnungsmangel und mangelnden Baulandreserven abzuwehren, als vielmehr den Bestand mit neuen Qualitäten zu versehen.“ (Pahl-Weber et al. 2000, S. 3)
- Wie schon aus dem Titel hervorgeht, handelt es sich bei dieser Untersuchung um einen *sektoralen Beitrag zur Leitbildbestimmung*.¹⁸⁶ Ziel ist es, auf einer gesamtstädtischen Ebene die Potenziale für ein verdichtetes Wohnen im Bestand unter Berücksichtigung der Interessen und Vorstellungen der betroffenen Akteure (Bewohner, Wohnungsbaugesellschaften u. a.) zu entwickeln. Die Studie ermittelt, welche quantitativen Potenziale für die Integration neuen Wohnens in den Bestand bestehen, unter welchen Bedingungen sie mobilisiert werden können sowie mit welchen Wohnqualitäten und Wohnungsangeboten sie verbunden sein können (Pahl-Weber et al. 2000, S. 1).
- Die Untersuchung formuliert eine grobe räumliche Entwicklungspriorität. Zu Beginn der Untersuchung wird hierfür ein sogenannter „Suchraum“ definiert (vgl. unten die Abbildung B. 16 zum Ablauf der Untersuchung). Damit wird die naturgemäß hohe Komplexität bei bestandsorientierten Analysen reduziert und eine entscheidende Vereinfachung für die strategische Planung erbracht. Ein weiterer Ansatz zur Reduzierung der Komplexität zur Bestimmung einer angemessenen baulichen Dichte erfolgt durch die Differenzierung von 12 Siedlungsstrukturtypen.¹⁸⁷

Die Studie „Neues Wohnen im Bestand“ ist nicht explizit ein Beitrag zur lokalen Bestimmung eines Leitbildes der Innenentwicklung. Auf der Leitbildebene kommunaler Strategien leistet sie jedoch wichtige Voraussetzungen, um zum Verständnis des Kriteriums „*angemessene bauliche Dichte*“ beizutragen.

¹⁸⁶ Bei der Bestimmung sektoraler Zielsetzungen werden im Rahmen dieser Studie eine Vielzahl von querschnittsorientierten Bezügen berücksichtigt, z. B. bei der Ermittlung von Faktoren die Innenentwicklung begünstigen (Förderelemente) sowie solchen, die ihr entgegenstehen (konkurrierende Nutzungen).

¹⁸⁷ Aufgrund der hohen Komplexität bestandsorientierter Entwicklungsstrategien sind konkrete Prioritätenfestlegungen zur Deckung des Wohnungsbedarfs bisher für Wohnungsneubauf lächen erfolgt. Auf der Grundlage der Studie „Neues Wohnen im Bestand“ soll jetzt das „Handlungsprogramm Wohnen“ bei der Fortschreibung um einen bestandsorientierten Baustein ergänzt werden, in dem auch Prioritäten enthalten sind. Näher dazu weiter unten im gleichen Kapitel.

Strategische Relevanz der Studie

Für die strategische Planungsebene einer Gesamtstrategie qualitativer Innenentwicklung wurde das Postulat „*Konkrete strategische Planaussagen formulieren und anwenden*“ entwickelt. Dieses Postulat verweist auf verschiedene konkrete Aufgaben für die Kommunalpraxis, von denen hier drei im Vordergrund stehen sollen: (1) Formulierung von Planaussagen in einem Prozess systematischer Verarbeitung vergangenheits- und zukunftsbezogener Informationen, (2) Formulierung von qualitativen und quantitativen Zielvorstellungen und von räumlichen Entwicklungsprioritäten sowie (3) Formulierung von Kriterien für die Projektentwicklung und Berücksichtigung der kommunalen Ressourcenbasis:

- In prozessualer Hinsicht zeichnet sich die Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“ durch eine Verschränkung der „*Abschätzung quantitativer Potenziale*“ mit der „*Entwicklung von Strategien*“ aus. Die Ermittlung von Potenzialen zur Verdichtung erfolgt dabei zeitgleich mit der Erarbeitung von Strategien und nicht sukzessive. Dabei wird zwischen zwei Maßstabsebenen gewechselt, der Ebene der Gesamtstadt und der Beispiel- und Projektebene. Eine umfangreiche Analyse, neben der oben erwähnten Ermittlung des Suchraums, bestehend aus der Benennung von 12 Siedlungsstrukturtypen sowie der Identifizierung von Förder-elementen und konkurrierenden Nutzungen, bildet die Grundlage sowohl für die Ermittlung des quantitativen Potenzials als auch für die Entwicklung geeigneter Strategien. Die Potenzialermittlung und Strategieentwicklung erfolgen nicht allein innerhalb der Stadtverwaltung der Stadt Münster, sondern im Rahmen von Werkstatt- und Expertengesprächen, einer Demonstrationsumfrage bei Wohnungsunternehmen und der Berücksichtigung gelungener Referenzbeispiele (siehe die folgende Abbildung B. 13).
- Die Formulierung qualitativer und quantitativer Zielvorstellungen sowie von konkreten räumlichen Entwicklungsprioritäten kommt vor allem in der Differenzierung von 12 Siedlungsstrukturtypen sowie zwischen minimalen und maximalen Werten zur Abschätzung des quantitativen Potenzials zum Ausdruck: (1) Anhand einer differenzierten Betrachtung von 12 verschiedenen Siedlungsstrukturtypen ermittelt die Studie das quantitative Gesamtpotenzial für ein Neues Wohnen im Bestand. Ausgangspunkt für die Typenbildung ist die Auffassung, dass die Baugebietstypen der Baunutzungsverordnung nicht ausreichen, um die angemessene bauliche Dichte eines Standorts zu bestimmen. Ein allgemeines Wohngebiet könne z. B. sowohl aus Einfamilienhäusern als auch aus verdichtetem Geschosswohnungsbau bestehen. Definiert wurden die Siedlungsstrukturtypen nach baulich-räumlichen Kriterien, Freiraumbezug, Entstehungszeitraum und funktionalem Charakter (Pahl-Weber et al. 2000, S. 9). Potenziale für Neues Wohnen im Bestand ergeben sich vor allem in den fünf Siedlungsstrukturtypen „*Gartenbezogenes Wohnen*“, „*Stadthäuser*“, „*Gegliederte und aufgelockerte Stadt*“, „*Urbanität durch Dichte*“ und „*Alter Ortskern*“. Hingegen werden die vier Siedlungsstrukturtypen „*Stadtbildprägende Kernlage*“, „*Moderne Kernlage*“, „*Umnutzungsgebiete*“ und „*Jüngere Stadterweiterungsgebiete*“ aufgrund des geringen Potenzials nicht weiter betrachtet (Pahl-Weber et al. 2000, S. 22 ff.). (2) Insgesamt ergibt sich ein Potenzialkorridor zwischen 3.000 und 8.200 Wohneinheiten, die im Bestand verwirklicht werden kön-

nen (Pahl-Weber et al. 2000, S. 23).¹⁸⁸ Durch die Untersuchung wird die im rechtsgültigen Flächennutzungsplan getroffene Annahme, dass etwa 5.000 Wohneinheiten im Bestand geschaffen werden können, im Grundsatz bestätigt und zugleich in Abhängigkeit der differenzierten Einschätzung von bestandsorientierten Handlungsmöglichkeiten flexibler gefasst. Ob sich die tatsächliche Mobilisierung eher am oberen oder am unteren Ende des Potenzialkorridors abspielt, hängt mit der Intensität der eingesetzten Maßnahmen sowie mit der Bereitschaft zum Eingriff in bestehende Strukturen zusammen.

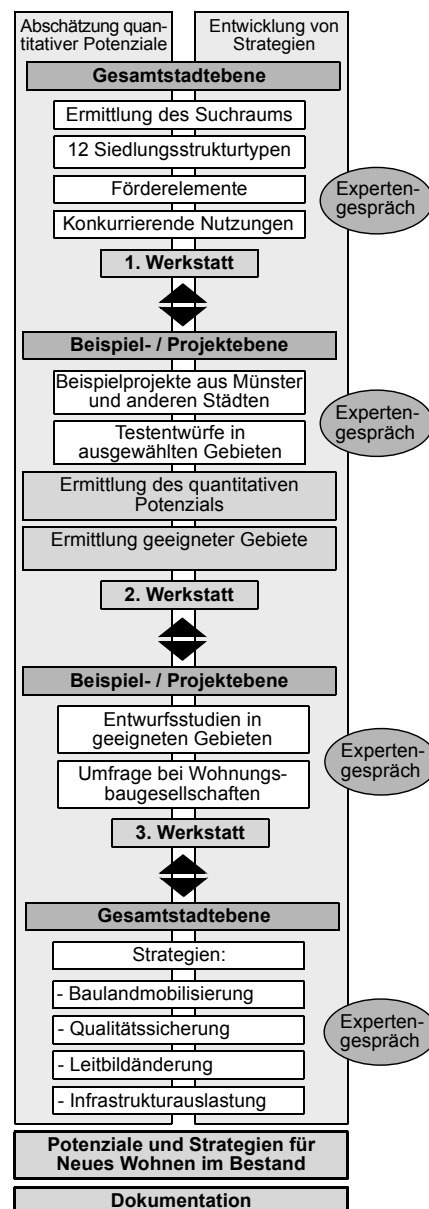


Abbildung B. 13: Untersuchungsablauf der Studie „Neues Wohnen im Bestand“ der Stadt Münster (Eigene Darstellung nach Pahl-Weber et al. 2000, S. 5)

¹⁸⁸ Im gesamten Suchraum ergibt sich ein Potenzial von 8.200 Wohneinheiten und in den Eignungsgebieten von 3.000 Wohneinheiten. Für die Abgrenzung der Eignungsgebiete wurden die folgenden Kriterien verwendet: 1. Zwei der insgesamt drei möglichen Förderbedingungen (Versorgungszentren, ÖPNV-Anschluss, Grün- und Freiraumversorgung) sind erfüllt; 2. Durchschnittliche Einwohnerdichte; 3. Hohes spezifisches Potenzial (BGF/10ha) als Ergebnis der Testentwürfe; 4. Räumliche und zeitliche Kopplung mit anderen Handlungsprogrammen möglich; 5. Verbesserung der stadträumlichen Qualität des Bestands ist wünschenswert (Pahl-Weber et al. 2000, S. 23 f.).

Tabelle B. 19: Siedlungsstrukturtypen bei der Ermittlung des Nachverdichtungspotenzials der Studie „Neues Wohnen im Bestand“ der Stadt Münster (Pahl-Weber et al. 2000, S. 9 ff.)

Siedlungsstrukturtyp	Merkmale
Stadtbildprägende Kernlage	<ul style="list-style-type: none"> • Im Krieg erhalten oder im Wesentlichen wieder aufgebaut • Mischnutzung • Sehr geringer Grünflächenanteil
Moderne Kernlage	<ul style="list-style-type: none"> • Wiederaufbau / Neubau nach Kriegszerstörung • Mischnutzung • Geringer Grünflächenanteil
Blockrandbebauung	<ul style="list-style-type: none"> • Im Krieg erhalten oder typologisch wieder aufgebaut • Überwiegend Wohnnutzung mit kleinteiliger Mischung (Versorgung/ Gewerbe) • Relativ hohe bauliche Dichte, grüne Innenhöfe
Gartenbezogenes Wohnen	<ul style="list-style-type: none"> • Stadterweiterungsgebiete in Randlage • Ein- und Zweifamilienhäuser, Reihenhäuser • Überwiegend Wohnnutzung, wenig Versorgung
Stadthäuser	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrfamilienhäuser, 2-3geschossig • Überwiegend Wohnen, wenig Versorgung • Straßenraumbildende Bebauung
Gegliederte und aufgelockerte Stadt	<ul style="list-style-type: none"> • Zeilen mit 3-4 Vollgeschossen, überwiegend 50er, frühe 60er Jahre • Überwiegend Wohnen, wenig Versorgung • Größere gemeinschaftliche genutzte Grün- und Freiflächen
Urbanität durch Dichte	<ul style="list-style-type: none"> • Komplexe städtebauliche Komposition mit differenzierten Bebauungstypologien und Höhenentwicklung, Bauzeit späte 60er, 70er Jahre • Wohnnutzung mit Versorgungseinrichtungen und Schulen • Relativ hohe Einwohner-Dichte
Jüngere Stadterweiterungsgebiete	<ul style="list-style-type: none"> • Bebauung der 80er, 90er Jahre mit guter Bausubstanz ohne Sanierungsbedarf • Hoher Anteil privater und öffentlicher Grünflächen
Alte Ortskerne	<ul style="list-style-type: none"> • Reste dörflich geprägter Bebauungsstrukturen mit hohem Identifikationspotenzial • Mischnutzung • Traditionelle dörfliche Freiraum- und Gartenstrukturen teilweise noch vorhanden
Ausfallstraße	<ul style="list-style-type: none"> • Lineare Struktur, Verbindung von Stadtkern und Dörfern (Altweg) • Diffuse räumliche Strukturen mit Mängeln in der Gestaltqualität • Mischnutzung, Standort von Versorgungseinrichtungen
Nähte, Ränder, Fugen	<ul style="list-style-type: none"> • Augenscheinlich geringe oder nicht ausgeschöpfte Bebauungs- und Nutzungsdichte • Mängel in der stadträumlich-gestalterischen Qualität • Unterschiedliche Freiraum- und Vegetationsstrukturen
Umnutzungsgebiete	<ul style="list-style-type: none"> • Klar abgegrenztes Quartier in Kern- und Randlage • Nutzungsänderung durch Strukturwandel (Kasernen-, Industrie-, Bahnflächen) • Brachflächen, teilweise Ruderalvegetation, z. T. alter Baumbestand

- Die Umsetzungsorientierung der Untersuchung zeigt sich an der Differenzierung von vier Strategienansätzen. Den einzelnen Handlungsansätzen wird ein kurz-, mittel- oder langfristiger Zeithorizont zugeordnet.¹⁸⁹
 - Der Strategiebaustein *Baulandmobilisierung* zielt auf die Entwicklung eines integrierten kommunalen Bauland-Konzepts für den Bestand. Dafür stehen die folgenden Instrumente zur Verfügung: Kommunaler Grundsatzbeschluss zur Baulandpolitik durch Berücksichtigung von Bestandsflächen im „*Handlungsprogramm Wohnen*“ (kurzfristig);¹⁹⁰ Planspiel zur Erstellung eines integrierten Konzepts zur Baulandmobilisierung (kurzfristig), Beschluss von Eignungsgebieten für „*Neues Wohnen im Bestand*“ als informelle Planung mit Behördenverbindlichkeit (mittelfristig), Änderung von Bebauungsplänen (kurz-, mittel- und langfristig), Beschluss von Bodenordnungsgebieten mit abgestuftem Zeithorizont (kurz-, mittelfristig), Gemeindliches Vorkaufsrecht für unbebaute Wohnbaugrundstücke (mittelfristig), Satzung über differenzierte Grundsteuer in Bestandsgebieten (mittelfristig) und Gründung einer Grundstücks-Entwicklungs-Gesellschaft öffentlichen Rechts (mittelfristig) (Pahl-Weber et al. 2000, S. 4, 9).
 - Der Baustein *Qualitätssicherung im Bestand* zielt auf die Kombination von Neuem Wohnen im Bestand mit einer gleichzeitigen Qualitätssteigerung des bestehenden Siedlungsbestands. Durch ein institutionalisiertes Qualitätsmanagement innerhalb der Verwaltung (kurz-, mittelfristig) sollen win-win-Situationen ermöglicht werden, bei denen alle Beteiligten von „*Neuem Wohnen im Bestand*“ profitieren. Qualitätsverbesserungen im Bestand können sich ergeben durch: ökologische Aufwertungen, eine Verbesserung von Erschließung und ruhendem Verkehr und bestimmte Serviceangebote, z. B. im Rahmen des altengerechten Wohnens (Pahl-Weber et al. 2000, S. 5, 9).
 - Mit einer *Leitbildänderung* sollen für städtische Bereiche, in denen Umstrukturierung und Stadtumbau erforderlich sind (v. a. Siedlungsstrukturtyp Nähte, Ränder, Fugen), neue Entwicklungsperspektiven entwickelt werden. Als kurz-, mittel-, und langfristige Instrumente werden Realisierungswettbewerbe, Bürger- und Investorenwettbewerbe sowie die klassische Angebotsplanung mit Bebauungsplanung und Bodenordnung genannt (Pahl-Weber et al. 2000, S. 6, 9).
 - Der Baustein *Infrastrukturplanung* zielt auf eine Optimierung der Auslastung von Infrastrukturen. Neues Wohnen im Bestand kann zum einen die Tragfähigkeit bestehender Infrastrukturen erhöhen und zum anderen die Ansiedlung zusätzlicher Infrastrukturen ermöglichen. Als mittelfristiger Handlungsansatz wird die Institutionalisierung einer fachübergreifenden Kooperation angestrebt (Pahl-Weber et al. 2000, S. 8, 9).

Insofern entspricht dieses Dokument den Anforderungen an eine erfolgversprechende strategische Planung für eine qualitative Innenentwicklung in einer Großstadt. Hervorstechend ist die im Ansatz ersichtliche Umsetzungsorientierung. Es erfolgt nicht allein eine begriffliche Neubestimmung („*Neues Wohnen im Bestand*“ anstelle von „*Nachverdichtung*“), sondern diese wird als Ausgangspunkt für eine konsequente akteursbezogene Vorgehensweise gewählt (Durchführung von Testentwürfen, Workshops, Exper-

¹⁸⁹ Ergänzend zu den vier Strategiebausteinen werden die drei Prinzipien: „*Informieren, Interessieren und Implementieren*“ formuliert.

¹⁹⁰ Überlegungen zur Berücksichtigung von Bestandsflächen im „*Handlungsprogramm Wohnen*“ werden von der Stadt Münster derzeit durchgeführt (Gespräche mit Vertretern des Amts für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik).

tengesprächen, Umfragen bei den Wohnungsbaugesellschaften, u. a.), auf deren Grundlage umsetzungsorientierte Strategiebausteine entwickelt werden.

3.3.1.2 Integration sektoraler und querschnittsorientierter Planungen – „Neues Wohnen im Bestand“ im gesamtplanerischen Kontext

Die Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“ leistet einen vertiefenden Einblick in die Möglichkeiten und Grenzen bestandsorientierten Wohnens und verdeutlicht, wie eine Kommune grundsätzlich die mit Verdichtungsmaßnahmen unter Umständen einhergehenden Interessenkonflikte zwischen den relevanten Akteuren (Bewohner, Wohnungsunternehmen, Kommune, u. a.) berücksichtigen kann. Die Studie stellt einen sektoralen Beitrag im Rahmen der gesamten kommunalen Handlungsstrategie Münsters dar. Sie zielt nicht auf eine grundsätzliche Neuorientierung, sondern vertieft das bestehende Verständnis von Innenentwicklung der Stadt Münster. Dieses richtet sich an den aktuellen Herausforderung einer – gegenüber dem primär quantitativen Verständnis Anfang der 90er Jahre – stärker qualitätsorientierten Innenentwicklung aus. Dass die Studie in einen komplexen sowohl sektoralen als auch querschnittsorientierten Planungskontext eingebettet ist, soll im Folgenden anhand von ausgewählten Berichten und Planwerken der Stadt Münster gezeigt werden.

Das Handlungsprogramm Wohnen (HPW)

Das „*Handlungsprogramm Wohnen*“ (HPW) wurde erstmals 1993 beschlossen und in den Jahren 1997 und 2000 fortgeschrieben. Das HPW enthält die wesentlichen Ziele und Positionen der Stadt zur Bauland- und Wohnungspolitik. Weiterhin bündelt es die städtischen Aktivitäten zur Umsetzung der Ziele. Damit ist es ebenfalls eine sektorale Planung für das Handlungsfeld Wohnen.

Während das 1. Handlungsprogramm Wohnen von 1993 vor allem das Ziel hatte, die damaligen Engpässe auf dem Wohnungsmarkt zu beseitigen, wurden mit der Fortschreibung von 2000 vor allem die Ziele einer familiengerechten Bauland- und Wohnungspolitik zur Reduzierung der Abwanderung durch Stärkung des Einfamilienhausbaus, der Schaffung altengerechten Wohnraums und der Erhaltung des Gebrauchswertes des bestehenden Siedlungsbestands formuliert:

- **Zielgruppenorientierung:** (1) Aus Gründen der stadtreionalen Wettbewerbsfähigkeit im Segment des individuellen Wohnungsbaus ist eine familiengerechte Bau- und Wohnungspolitik zu forcieren. Als weitere Zielgruppen werden junge Erwachsene und ältere Menschen genannt. (2) Um eine Qualitätssicherung in den Einfamilienhausgebieten der 50er, 60er und 70er Jahre zu gewährleisten und den Gebrauchswert des Siedlungsbestands aufrechtzuerhalten, werden auf der Basis der oben dargestellten Studie Ansätze für ein „*Neues Wohnen im Bestand*“ gefordert. Durch die Anreicherung der Bestände mit marktgängigen Wohnformen (familiengerecht, altengerecht) sollen die Akzeptanz und die Marktkonformität der Maßnahmen erhöht werden.
- **Quantitative Orientierungswerte:** Das HPW 2000 enthält quantitative Orientierungswerte für die Wohnbauleistung bis 2010. Im Vergleich zum HPW 1997 wird eine größere Wohnbauleistung für den Bau von Einfamilienhäusern und eine geringere Wohnbauleistung für den

Mehrfamilienhausbau angestrebt.¹⁹¹ Für die Schaffung von Wohnbauflächen im Bestand wird ein pauschaler Wert von etwa 600 Wohneinheiten (etwa 1/3 der Wohnbauleistung) angenommen, während für 1000 Wohneinheiten jährlich neue Baugebiete in Anspruch zu nehmen sind.¹⁹² Für die neu zu entwickelnden Wohnbaugebiete werden konkrete Flächen mit der Anzahl der dort zu realisierenden Wohneinheiten sowie der Realisierungszeitraum benannt (Stadt Münster 2000a, S. 24).¹⁹³

- *Umsetzungsorientierung*: Neben der Baulandpolitik, die für sich genommen die Abwanderungsentscheidungen nicht beeinflussen kann, wird der Ansatz eines Wohnstandortmarketing vorgeschlagen. Ziel dieses Wohnstandortmarketings ist es, „Nachfragewünsche genauer zu erkunden, zielgruppenspezifische Angebote zu entwickeln und das Umsetzungsinstrumentarium zu erweitern und auszurichten.“ Dabei sollen vor allem neue Prozessqualitäten zur Beteiligung der Wohnungssuchenden sowie der Wohnungswirtschaft entwickelt werden. Im Rahmen des Wohnstandortmarketings werden bestehende Ansätze der Stadt Münster gebündelt, wie z. B. die Ermittlung von Wanderungsmotiven in der Wanderungsumfrage¹⁹⁴ und die Ableitung von Kriterien zur Gestaltung von Wohngebieten in der Studie „*Neue Wohngebiete im Meinungsspiegel*“ (Behrendt et al. 2000).¹⁹⁵

Innenentwicklung wird vor diesem Hintergrund vorrangig als Stärkung der Konkurrenzfähigkeit des Bestands gegenüber neuen Wohnbaugebieten verstanden. Die Mitten der Siedlungsräume sollen zu aktiven Erlebnisräumen werden. Die Stadt Münster formuliert, hauptsächliche Aufgabe der Innenentwicklung sei es demnach nicht, „vorrangig Lücken im Bestand zu füllen, um Flächen zu sparen“, sondern die „Anpassung der Siedlungsbestände an künftige Anforderungen zu fördern“. (Stadt Münster 2000a, S. 38). Für Innenentwicklung soll vor allem mit den Vorteilen einer höheren Aufent-

¹⁹¹ Aufgrund des kontinuierlichen Baulandmonitoring konnte festgestellt werden, dass der Zielwert von 600 Ein- und Zweifamilienhäusern pro Jahr zwischen 1993 und 1999 nicht erreicht wurde.

¹⁹² Da die neuen Baugebiete sowohl auf neuen Siedlungsflächen als auch auf Brach- und Konversionsflächen verortet sind, kann auf der Grundlage des Baulandprogramms nicht zwischen Innen- und Außenentwicklung unterschieden werden.

¹⁹³ Für die bestandsorientierte Entwicklung werden weder Eignungsgebiete noch Realisierungszeiträume aufgezeigt. Dies verdeutlicht die bestehenden Probleme, klare Prioritäten für bestandsorientierte Maßnahmen zu definieren. Aufgrund dieser, bisher undifferenzierten Aussagen zur Wohnbautätigkeit im Bestand ist es geplant, im nächsten „*Handlungsprogramm Wohnen*“ einen Baustein zum „*Neuen Wohnen im Bestand*“ zu integrieren.

¹⁹⁴ Zur Analyse der Abwanderungsentscheidungen hat die Stadt Münster eine Wanderungsumfrage durchgeführt, die die Motive der zwischen 1990 und 1996 in eine der 19 Umlandgemeinden abgewanderten Haushalte analysiert. Dabei wurde u. a. festgestellt, dass nicht nur junge Familien abwandern, sondern durchaus auch Singles (20,1 % der Abwanderer). Damit kann eine deutliche Heterogenität der Suburbanisierer festgestellt werden. Über die Hälfte der Abgewanderten wäre lieber in Münster wohnen geblieben, wenn sie dort ein passendes Angebot vorgefunden hätte. Entscheidend für einen Fortzug in das Umland sind neben persönlichen vor allem wohnungs- und wohnumfeldbezogene Gründe. Dabei dominieren unter den wohnungsbezogenen Gründen der Wunsch nach Eigentum (32,9 %) und das Fehlen eines passenden Angebotes in Münster (32,6 %). In Bezug auf das Wohnumfeld werden das *Wohnen im Grünen* (23,0 %) sowie die *saubere Luft* und *weniger Lärm* (14 %) als wesentliche Gründe angegeben (Stadt Münster 2000b, S. 31).

¹⁹⁵ Mit der Studie „*Neue Wohngebiete im Meinungsspiegel*“ ermittelt die Stadt Münster wesentliche Einflussfaktoren für die Bewohnerakzeptanz von Wohnbauvorhaben. Ermittelte Optimierungsfelder sind z. B. die Aufenthaltsqualität im Wohngebiet, das bauliche Erscheinungsbild, das Angebot an Grünflächen, kinder- und elternfreundliches Wohnen und die Einkaufs- und Versorgungsmöglichkeiten (Behrendt et al. 2000).

halts- und Lebensqualität, der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Infrastrukturen und der höheren ökonomischen Effizienz argumentiert werden.¹⁹⁶

„Das Motiv, freie Flächen im Siedlungsbestand zu nutzen, mit dem Ziel, den Flächenverbrauch in Neubaugebieten zu reduzieren, wird zurücktreten hinter das Motiv, innere Entwicklung zu fördern, um den Gebrauchswert des Siedlungsbestandes aufrechtzuerhalten und nach Möglichkeit weiterzuentwickeln.“ (Stadt Münster 2000a, S. 19). Eine weitere Außenentwicklung ist aufgrund der damit verbundenen Sprunginvestitionen als ökonomisch ineffizient zu beurteilen (Stadt Münster 2000a, S. 38). Maßnahmen der behutsamen Integration neuer Wohnungen und Wohngebäude in die bestehenden Strukturen können dazu beitragen, Einwohnerrückgängen und damit auch Funktionsverlusten entgegenzuwirken (vgl. Stadt Münster 2001, S. 47 f.). Hierzu wird in jüngster Zeit eine verstärkte Notwendigkeit gesehen, da im aktuellen „*Bericht zur Wohnbaulandentwicklung*“¹⁹⁷ von 2001 Stagnations- und Schrumpfungstendenzen in einigen Stadtteilen der Stadt Münster festgestellt wurden. Qualitative Innenentwicklung wird damit von der Stadt Münster dezidiert nicht mehr als einseitige Verdichtungsaufgabe verstanden, sondern vor allem als qualitative Herausforderung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Siedlungsbestandes gegenüber den Beständen im Umland und am Stadtrand gesehen.¹⁹⁸

Raumfunktionales Entwicklungskonzept (RFK), Grünordnung, Umweltplan und Flächennutzungsplan

Die dargelegten sektoralen Studien, Berichte und Plandokumente zum Handlungsfeld „*Wohnen*“ sind in einer integrierten Perspektive zu sehen. Dies wird am komplexen Zusammenspiel von Raumfunktionalem Entwicklungskonzept, Grünordnung, Umweltplan und Flächennutzungsplan deutlich (vgl. die folgende Abbildung B. 14).¹⁹⁹

Das „*Raumfunktionale Entwicklungskonzept (RFK)*“ dient der Abstimmung von langfristiger Siedlungsflächenkonzeption, Grünordnung, Umweltplan und Verkehrsentwicklungsplanung. „Raumfunktionales Entwicklungskonzept, Grünordnung und Umweltplan können quasi als Dreiklang verstanden werden.“²⁰⁰ Mit dem RFK konnte ein städtischer

¹⁹⁶ Gespräch mit einem Vertreter des Amtes für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik.

¹⁹⁷ Mit dem „*Bericht zur Wohnbaulandentwicklung*“ analysierte die Stadt Münster den Zusammenhang zwischen Einwohnerentwicklung, Bautätigkeit und Wohnbaulandentwicklung in der Stadt in den Jahren 1990-1999. Dabei wurden Wanderungsbewegungen aus den inneren Stadtquartieren in die Außenstadtteile und ins Umland festgestellt. Neben Wanderungsverlusten verlieren die Stadtteile aufgrund der durch die Verkleinerung der Haushalte und die Vergrößerung der individuellen Wohnflächen bedingten Entdichtungsprozesse an Einwohnern. Dadurch sind die Siedlungsbestände von Funktionsverlust bedroht, während dynamisches Wachstum an den Rändern Probleme verursacht. Dabei gehören gerade die Außenstadtteile, die vor wenigen Jahren noch ein starkes Wachstum erfahren haben, heute zu den schrumpfenden Stadtteilen. Demnach sind die wachsenden Stadtteile von heute die schrumpfenden Stadtteile von morgen (Stadt Münster 2001).

¹⁹⁸ Wie die Stadt Münster, so verfolgt auch die Stadt Leipzig eine qualitätsorientierte Wettbewerbsstrategie gegenüber ihren Umlandgemeinden, die auf der strategischen Ebene vor allem im Stadtentwicklungsplan „*Wohnungsbau und Stadterneuerung*“ (STEP) ihren Ausdruck findet (vgl. unten Kapitel B.3.4.1.1.).

¹⁹⁹ Die Stadt Münster stellt diesen Zusammenhang selbst sehr deutlich heraus (s. z. B. Hauff, Kahner 1999 und Hauff 2000). Im Folgenden wird deshalb lediglich ein Überblick gegeben und der Zusammenhang mit den sektoralen Ansätzen verdeutlicht.

²⁰⁰ Gespräch mit einem Vertreter des Stadtplanungsamts.

Konsens über die künftigen Siedlungs- und Freiraumstrukturen erreicht werden (Hauff 2000, S. 91). Das Raumfunktionale Entwicklungskonzept wurde vom Stadtrat Münster zur Kenntnis genommen und entfaltet damit eine informelle Bindungswirkung.²⁰¹

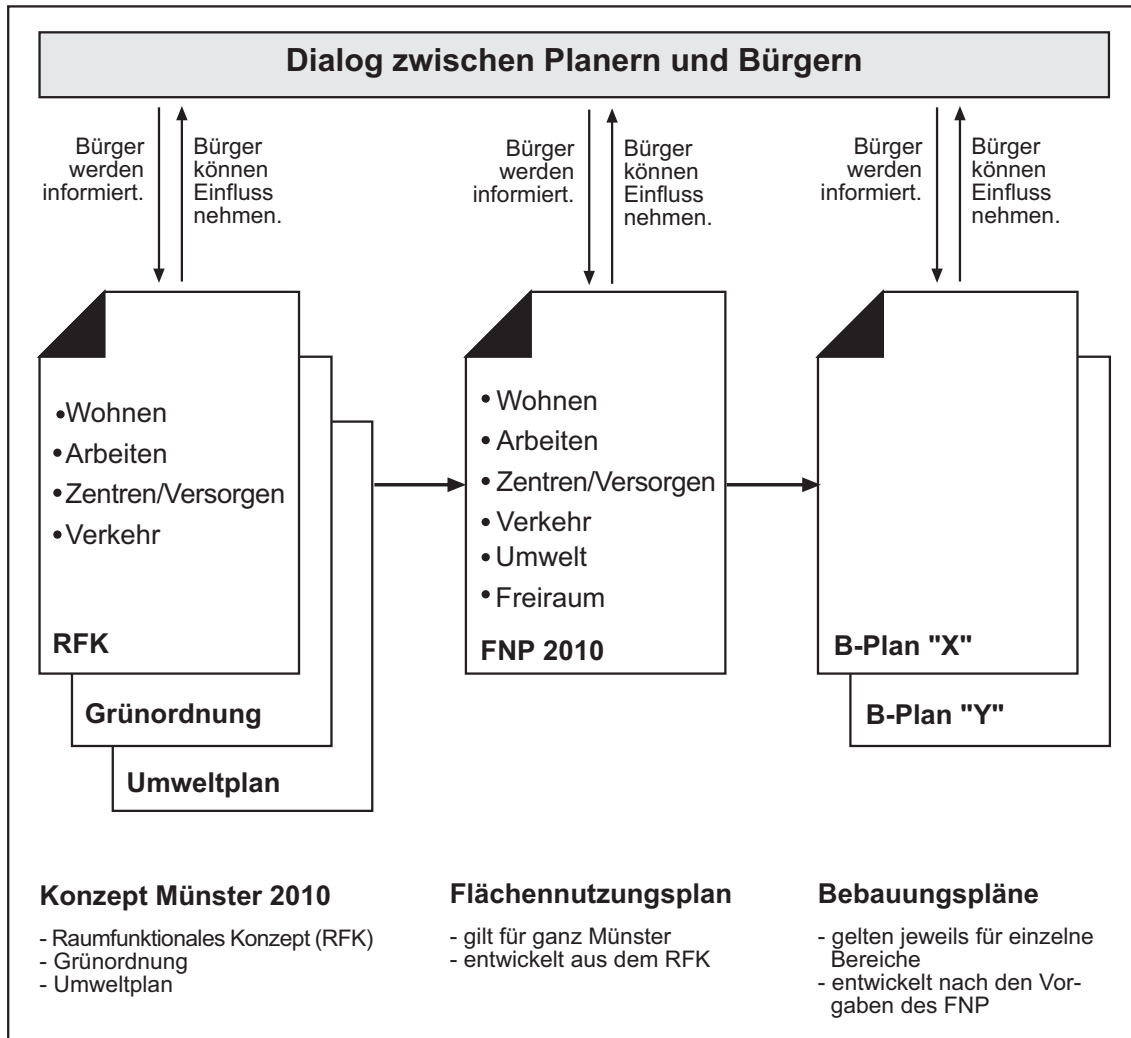


Abbildung B. 14: Integration sektoraler Planungen und querschnittsorientierter Planungen der Stadt Münster (Eigene Darstellung, verändert nach Stadt Münster 1997, S. 7)

Der „Umweltplan Münster“ ist ein Instrument des vorsorgenden Umweltschutzes. Im Sinne einer integrierten Umwelteleitplanung liefert er für die Umweltmedien Boden, Wasser, Luft und Klima eine Arbeits-, Entscheidungs- und Planungsgrundlage. Mit einem Entwicklungskonzept liefert der Umweltplan raumrelevante Planungsaussagen und ermöglichte im Rahmen der Erstellung des Flächennutzungsplans eine frühzeitige und umfassende Berücksichtigung ökologischer Belange bei der weiteren Siedlungsflächenplanung, da die potenziellen Siedlungsflächen anhand der im Umweltplan dargestellten räumlichen Umweltbelange unter ökologischen Gesichtspunkten bewertet werden konnten. Grundlage für eine Übernahme der Umweltbelange in die Flächen-nutzungsplanung ist die Abwägung mit städtebaulichen und wirtschaftlichen Belangen.

²⁰¹ Gespräch mit einem Vertreter des Stadtplanungsamts.

Weitere Zielaussagen des Umweltplans sind im Rahmen konkretisierender Planungsverfahren zu berücksichtigen (Stadt Münster 1999, S. 52).

Die „*Grünordnung Münster*“, die 1997 vom Rat der Stadt Münster beschlossen wurde, ist als planerischer Fachbeitrag die Grundlage für das Grün- und Freiflächenkonzept des Entwurfs des Flächennutzungsplans (FNP) 2010. Die „*Grünordnung Münster*“ definiert Flächen, auf denen die Freiraumsicherung Vorrang haben muss (Stadt Münster 1999, S. 132). Festgeschrieben wird in der Grünordnung z. B. das Grünsystem, bestehend aus drei Grünringen und den radial auf das Zentrum zulaufenden Hauptgrünzügen (Stadt Münster 1998a, S. 22). Im Zielkonzept „*Freizeit und Erholung*“ werden differenzierte Freiraumqualitäten dargestellt: Spielplätze, Kleingärten, Friedhöfe, Stadtteilparks, Stadtparks, Landschaftsparks, Erholungslandschaften und Freizeit- und Erholungsschwerpunkte (Stadt Münster 1998a, S. 106 ff.).

Raumfunktionales Entwicklungskonzept und Flächennutzungsplan nennen *Kriterien zur Entwicklung von Wohngebieten*, die zu einer Erhöhung der Qualität des Wohnumfeldes beitragen können. Beabsichtigt werden eine sinnvolle Mischung von Ein- und Mehrfamilienhäusern, maximal vier Geschosse, die Unverwechselbarkeit zur Bildung einer eigenen Identität und die Berücksichtigung der Grundsätze ökologischer Siedlungs- und Gebäudeplanung. Weitere Ziele sind die Schaffung autoarmer Wohngebiete und kurzer Wegeverbindungen zu Versorgungseinrichtungen, öffentlichen Einrichtungen, Haltepunkten des SPNV und ÖPNV, Arbeitsplätzen, Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten. Angestrebt wird dadurch die Ausschöpfung vorhandener Kapazitäten der technischen und sozialen Infrastruktur und die Vermeidung von Sprunginvestitionen (Stadt Münster 1999a, S. 78; Stadt Münster 1997, S. 13).

RFK und FNP setzen sich mit der Notwendigkeit einer *integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung* auseinander: Insbesondere aufgrund der Problemlage, die durch tägliche Einpendler verursacht wird, strebt die Stadt Münster im Sinne einer nachhaltigen Stadt- und Verkehrsentwicklung an, zu einer gezielten Verkehrslenkung und zu einem deutlich reduzierten Pkw-Einsatz sowie zur Stärkung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes zu kommen (Stadt Münster 1999a, S. 100). Entsprechend des Leitbilds einer „zentrenorientierten Stadt der kurzen Wege“ (Hauff 2000, S. 83) soll eine weitere Stärkung des ÖPNV mit seinen zahlreichen Verknüpfungen sowie eine Koordination der Siedlungsflächenausweisung mit der Verkehrsplanung erreicht werden.

- Instrument zur Förderung des Schienenpersonennahverkehrs und des Öffentlichen Personennahverkehrs sind die Nahverkehrspläne im Zweckverband Münsterland.²⁰² Als Fachplanung für den Bereich der Verkehrsentwicklungsplanung werden sie im Rahmen der Fortschreibung des Flächennutzungsplanes berücksichtigt. In den Flächennutzungsplan übernommen werden das Zielkonzept „*Schienepersonennahverkehr Münster 2010*“, das Zielkonzept „*Regional- und Stadtbusverkehr Münster 2010*“ und die verkehrsplanerischen Ziele für ein integriertes Bus-Schiene-Konzept (Hauff 2000, S. 83).
- Außerdem wird im Flächennutzungsplan die Planung weiterer Siedlungsflächen an der Erreichbarkeit von Schienenhaltepunkten und Versorgungseinrichtung orientiert: „Siedlungsentwicklung, insbesondere die Ausweisung neuer Bauflächen und Verkehrsplanung, bedingen sich dabei wechselseitig und müssen von daher in abgestimmten und aufeinander aufbauenden Konzepten erfolgen.“ (Stadt Münster 1999a, S. 105). Dies beinhaltet einerseits die Entwicklung von neuen Siedlungsbereichen im Einzugsbereich von bestehenden, reak-

²⁰² Zum Nahverkehrsplan der Stadt Münster siehe auch den Abschnitt zur Nahverkehrsplanung in B.2.3.2.

tivierbaren oder neu zu schaffenden Bahnhaltungen und andererseits die Berücksichtigung vorhandener und künftiger Stadtstrukturen bei der Lage von Knoten- und Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs und des Öffentlichen Personennahverkehrs (Stadt Münster 1999a, S. 106). 75 % der neuen Wohnbauflächen liegen 1.500 m von vorhandenen oder geplanten Schienenhaltepunkten entfernt (Radentfernung), ebenfalls 75 % der Wohnbauflächen sind mit einer Entfernung von maximal 800 m fußläufig mit einem Grundversorgungszentrum verbunden (Stadt Münster 1999a, S. 15).

Das Raumfunktionale Entwicklungskonzept und der Flächennutzungsplan enthalten Zielsetzungen zur Realisierung eines dreistufigen *Zentrenkonzepts*:

- Das Funktionsmodell „*Zentrensystem und Versorgungsbereiche*“ des Raumfunktionalen Entwicklungskonzepts ist ein Leitbild für die Entwicklung eines dreistufigen Zentrenkonzepts mit dem Stadtzentrum als oberzentraler Einkaufs- und Dienstleistungsstandort, den Stadtbezirkszentren mit einer Vielzahl von höherwertigen privaten Versorgungseinrichtungen und öffentlichen Einrichtungen, deren Einzugsbereich über die einzelnen Stadtteile hinausgeht, und mit den Stadtteilzentren für die wohnungsnah Grundversorgung. Das Modell strebt an, die Einzelhandelsentwicklung zur Stärkung und Weiterentwicklung des Zentrensystems zu nutzen (Stadt Münster 1997, S. 22 ff.).
- Das Funktionsmodell wird als „*Beiplan Entwicklungsschwerpunkte und Zentrenfunktionen*“ in den Flächennutzungsplan übernommen. Dabei werden die räumlichen Bereiche konkretisiert, in denen „die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtteilzentren gegenüber dezentralen Standorten deutlich zu stärken“ ist (Stadt Münster 1999a, S. 167). Dieser Beiplan entfaltet zum einen eine verwaltungsinterne Bindungswirkung und dient zum anderen als passives Koordinationsinstrument, in dem er das Augenmerk zentraler Akteure auf diejenigen Siedlungsräume lenkt, die im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung bevorzugt zu entwickeln sind.

Die aufgezeigten Planwerke reflektieren also explizit die aufgezeigten Kriterien einer qualitativen Innenentwicklung (vgl. Kapitel B.1.1). Eine *integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung* ist vor allem im „*Umweltplan*“ und in der „*Grünordnung*“ von Bedeutung. Die Aspekte einer *angemessenen baulichen Dichte* sowie einer *hohen Qualität des Wohn- und Arbeitsumfeldes* spielen bei den im Raumfunktionalen Entwicklungskonzept und Flächennutzungsplan definierten Zielen für Wohnen und Gewerbe eine Rolle. Die Ziele zur Verkehrsentwicklung tragen dem Anspruch einer *integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung* Rechnung. *Nutzungsmischung* wird vor allem durch die Ziele zur Entwicklung von Zentren und Versorgungseinrichtungen behandelt.²⁰³

3.3.2 Strategische Projekte und Ressourcen

3.3.2.1 Das Nachverdichtungsprojekt „*Quartier Von-Witzleben-Straße*“

Aufgrund der angespannten Wohnungsmarktlage in Münster Anfang der 90er Jahre und der guten Ausgangsbedingungen für eine bauliche Verdichtung suchte das kom-

²⁰³ Auch auf der strategischen Ebene erfolgt ein *kooperatives Vorgehen*, z. B. durch umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit bei der Erstellung des Flächennutzungsplans (Stadt Münster 1999b).

munale Wohnungsunternehmen „Wohnungsgesellschaft Münsterland (WGM)“ den inneren Bereich der Wohnanlage „*Quartier Von-Witzleben-Straße*“ zu verdichten.²⁰⁴

Dem Projekt lag das Ziel zu Grunde, durch die Schaffung von geeignetem Wohnraum für junge Familien, der weiteren Überalterung der Bevölkerungsstruktur im Stadtteil Aaseestadt entgegenzuwirken. Zielgruppe der Maßnahme waren die Anspruchsberechtigten des sozialen Wohnungsbaus, die gerade in Münster aufgrund der angespannten Wohnungsmarktlage keinen bezahlbaren Wohnraum mehr finden konnten. Weiterhin sollten altengerechte Wohnungen als spezielles Angebot für die vorhandenen älteren Bewohner geschaffen werden. Ziel des Projektes war es auch, Defizite der Wohnumfeldqualität zu beheben, z. B. durch die Neustrukturierung der Freiflächen und eine klare Trennung zwischen halböffentlichen und öffentlichen Räumen sowie durch direkte Wohnungszugänge zu den Freiflächen.²⁰⁵

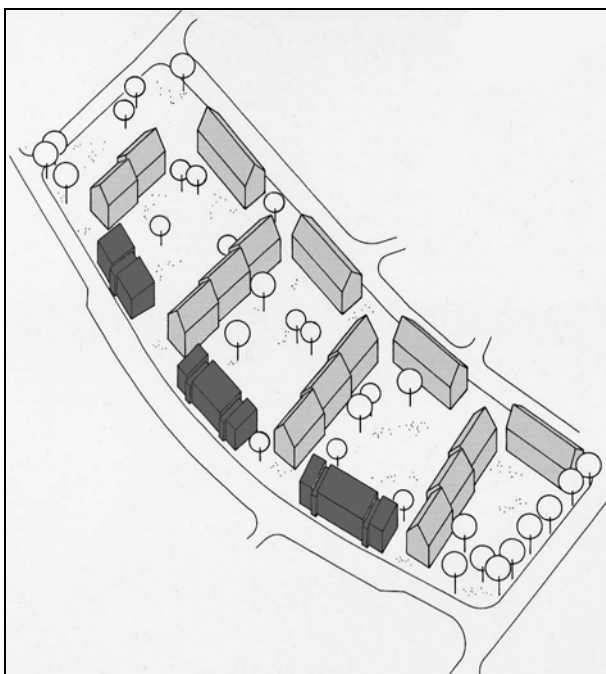


Abbildung B. 15: Realisierte Bebauung im Rahmen der Nachverdichtungsmaßnahme „*Quartier Von-Witzleben-Straße*“ der Stadt Münster (Isometrische Ansicht) (MSWKS 2001a, S. 57)

Die WGM erwarb die Wohnungen des „*Quartiers Von-Witzleben-Straße*“ im Jahr 1993. Die Bewohner wurden erstmals im Juni 1995 auf einer Bewohnerversammlung über die bevorstehende Nachverdichtung „ihrer“ Wohnanlage informiert (Wissen 1998,

²⁰⁴ Die Wohnanlage befindet sich im Stadtteil Aaseestadt in einer Entfernung von 2,5 km südwestlicher Richtung zur Innenstadt (Wissen 1998, S. 51). Bei dem Stadtteil Aaseestadt handelt es sich um einen monofunktionalen Wohnstandort des Typus der gegliederten und aufgelockerten Stadt (Wissen 1998, S. 53). Von den günstigen Ausgangsbedingungen für eine Nachverdichtung sollen hier vor allem die Nähe zu den hochwertigen Naherholungsflächen, die mit einer GFZ von 0,2 sehr niedrige städtebauliche Dichte, eine gute Erschließung durch den ÖPNV und für den Radverkehr und großzügige öffentliche Straßenräume und Garagenhöfe, die auch bei einer Nachverdichtung ausreichenden Raum für Stellplätze bieten, genannt werden (Gespräch mit Vertreter eines Planungsbüros).

²⁰⁵ Interview mit einem Vertreter eines Planungsbüros.

S. 66). Ab Juni 1996 erfolgte die ergänzende Bebauung mit insgesamt 30 Wohnungen nach den Bedingungen des 1. Förderweges. Im Oktober 1997 zogen die ersten neuen Bewohner ein (Wissen 1998, S. 61, S. 63).

Der Protest der Bewohner und die Reaktion des Wohnungsunternehmens

Im Anschluss an die Information der Bewohner 1995 kam es zu erheblichen Protesten der Bewohner gegen die geplante Nachverdichtungsmaßnahme und zur Gründung einer Bürgerinitiative. Die von den Bewohnern vorgebrachten Gründe gegen das Nachverdichtungsprojekt waren vielfältig (vgl. Wissen 1998, S. 90 ff.).²⁰⁶ Von den Bewohnern werden vor allem die zu hohe geplante Bebauungsdichte, die Störung von Sichtbeziehungen und der Verlust von Frei- und Grünflächen sowie Bäumen angeführt.

In Reaktion auf die Bewohnerproteste ging die WGM aktiv auf die Bewohner zu. Sie beteiligte die Anwohner bei der weiteren Planung und Umsetzung. Weitere Maßnahmen waren die Beteiligung der Bewohner an der Gestaltung der Freiflächen anhand von Modellen der geplanten Außenanlagen, Einzelgespräche mit den Mietern, eine Mietminderung während der Bauphase und eine Modernisierung der Häuser (Fenster, Türen, Aufgänge).

Im Ergebnis der Auseinandersetzung mit den Bewohnern wurde das ursprüngliche Projektziel von 54 Wohneinheiten um 24 auf 30 Wohneinheiten reduziert (MSWKS 2001a). Dabei wurde auf die Bebauung der Innenhöfe, die die Bewohner als besonders belastend empfanden, verzichtet. Dadurch erhöhte sich die zu Beginn der Projektrealisierung sehr geringe bauliche Dichte mit einer GFZ von 0,2 nur geringfügig auf etwa 0,3 bis 0,4 (zur realisierten Bebauung siehe Abbildung B. 15).

Strategische Relevanz des Nachverdichtungsprojekts

Das Nachverdichtungsprojekt „*Quartier Von-Witzleben-Straße*“ steht für einen Mikrokonflikt, wie er bei Versuchen zur Unterbringung neuer baulicher Nutzungen in bestehenden Siedlungsgebieten nicht selten vorkommt (vgl. z. B. Stadt Hamburg 2000). Bauliche Eingriffe in den Siedlungsbestand zwecks Erhöhung der Bebauungsdichte und letztlich auch der Einwohnerdichte können kaum vorhersehbare Ängste und Proteste der Bewohner hervorrufen. Insofern bedarf es bei der Planung und Umsetzung von Nachverdichtungsprojekten in besonderem Maße der Zusammenarbeit zwischen Projektträger und Kommune einerseits sowie der frühzeitigen Einbindung von Bewohnern, um deren Interessen und Vorstellungen berücksichtigen zu können.

²⁰⁶ Die Nachverdichtungsmaßnahme zeichnet sich durch eine geringe Akzeptanz aus. Während sich 70,3 % der Befragten gegen eine Nachverdichtung aussprechen, befürwortet mit 24,3 % nur knapp ein Viertel die Maßnahme (Wissen 1998, S. 90). Lediglich 18,9 % der Befragten gehen davon aus, dass der Zuzug neuer Bewohner positive Folgen haben wird, z. B. mehr Kinder in der Siedlung und eine bessere Auslastung der vorhandenen Infrastruktur. Die Zustimmung oder Ablehnung der Nachverdichtungsmaßnahme ist abhängig von den Sozialstrukturmerkmalen der Bewohner: Erwerbstätige mit höheren Bildungsabschlüssen stimmen der Maßnahme eher zu, Nichterwerbstätige mit geringen Bildungsabschlüssen sind eher dagegen. Familien in der Expansionsphase begrüßen die Maßnahme häufiger als Haushalte in der Altersphase. Haushalte in der Altersphase begreifen jede Veränderung des persönlichen Umfeldes als eine Belastung/Verschlechterung der Umwelt- und Aufenthaltsqualität (Wissen 1998, S. 90 ff.). Die Befragung wurde im August und September 1997 durchgeführt, also parallel zur Fertigstellung der Nachverdichtungsmaßnahme. Sie basiert damit auf der gegenüber der ursprünglich Planung reduzierten Bebauungsdichte (Wissen 1998, S. 61, S. 70).

Um ein strategisches Projekt handelt es sich aus mehreren Gründen. Strategische Projekte sind nicht allein Großprojekte der Strategiebildung von Kommunen. Strategische Projekte sind vielmehr solche Projekte, die von der Kommune als Beitrag zu einer inkrementellen oder größeren Strategieänderung interpretiert werden. Das Nachverdichtungsprojekt „*Quartier Von-Witzleben-Straße*“ leistet einen Beitrag zu einer inkrementellen Strategieänderung, denn die damit gewonnene Projekterfahrung diene neben anderen Projekten als Ausgangspunkt für die strategische Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“. In dieser Studie wurde, wie bereits dargelegt, explizit auf die Verwendung des Begriffs „*Nachverdichtung*“ verzichtet, um den offeneren, wenn auch unbestimmteren Ausdruck „*Neues Wohnen im Bestand*“ zu wählen.

Zusammenfassende Beurteilung

Das Beispiel verdeutlicht damit auf dreifache Weise die Praxisrelevanz des Postulats „*Strategische Projekte sowohl pro- als auch reaktiv*“ steuern. Erstens wird deutlich, dass das Kriterium einer angemessenen baulichen Dichte auf der strategischen Ebene nicht abschließend festgelegt werden kann, sondern dass bei der Realisierung von Maßnahmen im Bestand spezifische nicht vorhersehbare Konflikte auftreten. Zweitens zeigt das Beispiel, wie mit Bewohnerprotesten gegen Projekte der Nachverdichtung reaktiv umgegangen werden kann, beispielsweise durch die Kombination von Ansätzen einer nachträglichen Bewohnerbeteiligung und Kompensationsangeboten. Drittens können Kommunen auch aus Projekterfahrungen Dritter, hier der WGM, strategische Schlussfolgerungen ziehen, wie sie von der Stadt Münster in der Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“ formuliert worden sind. Insofern sind auch Mikrokonflikte und typische Nachverdichtungsprojekte für eine Strategie der qualitativen Innenentwicklung von Bedeutung.

3.3.2.2 Der „Kreativkai“

Bei dem Projekt „*Kreativkai*“ handelt es sich um die Schaffung eines hochwertigen Dienstleistungsstandortes auf dem Gebiet des Münsteraner Stadthafens. Der Stadthafen liegt am Dortmund-Ems-Kanal im Südosten der Stadt in unmittelbarer Nähe des Hauptbahnhofs und des Stadtzentrums. Ab Mitte der 80er Jahre setzte im Bereich des Stadthafens mit dem fortlaufenden Rückgang des Güterumschlags und dem daraus folgenden Fortzug von Betrieben ein Strukturwandel ein.

Als 1996 die meisten Erbpacht- und Mietverträge für die im Besitz der Stadtwerke befindlichen Hafengrundstücke ausliefen und die großen Speicheranlagen im Bereich des heutigen „*Kreativkai*“ leergezogen wurden, ergab sich die Gelegenheit, das Gebiet einer anderen Nutzung zuzuführen.

Schwerpunkt der Umnutzung ist bisher das nördliche Ufer des Stadthafens, das sich zum so genannten „*Kreativkai*“ entwickelt. Die Entwicklung zum „*Kreativkai*“ als Ganzes wurde erst durch den Abriss der Gebäude auf dem Hafenplatz sowie dessen Herrichtung ermöglicht. Durch diesen Abriss entstand ein freier Blick auf das Wasser, der als entscheidender Standortfaktor des „*Kreativkais*“ zu sehen ist.²⁰⁷

²⁰⁷ Gespräch mit einem Vertreter des Stadtplanungsamts.

Dieser Lagevorteil wurde von innovativen und kreativen Unternehmen des Kunst- und Dienstleistungssektors aufgenommen, die einzelne Gebäude im Rahmen privater Initiative sanierten und für ihre Zwecke umnutzen. Durch die von einem Immobilienmakler veranlasste Umnutzung einer Gebäudegruppe für Dienstleistungsunternehmen, wie z. B. eine Werbeagentur, einen Verlag und ein Architekturbüro, entstand die Keimzelle des „*Kreativkais*“. In unmittelbarem Zusammenhang mit dieser Entwicklung von kreativen Dienstleistungsunternehmen steht die Errichtung eines Verwaltungsgebäudes der Stadtwerke südlich des Hafenplatzes sowie der Bau eines Multiplexkinos westlich des Hafenplatzes, so dass diese Neubauten im Folgenden auch mit zum „*Kreativkai*“ gezählt werden.

Entwicklung und gegenwärtige Ziele

Die an der Entwicklung des „*Kreativkais*“ primär beteiligten Akteure sind auf städtischer Seite das Stadtplanungsamt (zum Teil auch andere Fachbereiche wie Vermessungsamt etc.) und das Amt für Wirtschaftsförderung. Auf der privaten Seite sind die Stadtwerke in ihrer Rolle als Inhaber eines Großteils der Flächen sowie private Investoren zu nennen.

Übergreifendes Ziel für die Entwicklung des „*Kreativkais*“ ist die Ansiedlung kreativer und innovativer Unternehmen in den Bereichen Agenturen, Verlage, Druckereien, Theater, Kunst und Kultur. Maßgebliche Impulse für die Entwicklung des Hafengebietes gehen weiterhin von der Errichtung eines Multiplexkinos aus. Daneben bildete der Neubau eines Bürogebäudes der Stadtwerke ein bedeutendes Investitionsvorhaben. Zur Umsetzung des gewünschten Nutzungskonzeptes beinhalten die Erbbaurechtsverträge die Verpflichtung der Erbbaurechtsnehmer auf bestimmte Nutzungen. Eine weitere Zielsetzung besteht darin, über die Wahrung und Sanierung der bestehenden Gebäude das typische industriell geprägte Hafengebiet zu erhalten und damit die besonderen Standortqualitäten hervorzuheben. Hierzu dienen vor allem die Ausweisung als Sanierungsgebiet sowie der Einsatz von Städtebaufördermitteln.

Die Stadt sieht ihre besondere Aufgabe bei der Gestaltung des „*Kreativkais*“ darin, durch Investitionen in hochwertige öffentliche Räume Entwicklungsideen anzustoßen, die einen Impuls für private Initiativen und Investitionen liefern. Eine weitere Aufgabe für die Stadt besteht darin, die Erschließung sicherzustellen und öffentliche Räume mit einer hohen Aufenthalts- und Lebensqualität zu schaffen.²⁰⁸

Die Entwicklung des „*Kreativkais*“ vollzieht sich in einem Wechselspiel zwischen städtischer und privater Initiative. Die städtisch initiierte Aufwertung des öffentlichen Raumes veranlasst private Investitionen, die von der Stadt wiederum in gewünschte Bahnen gelenkt werden. Zwischen den beteiligten Akteuren besteht also nicht eine einseitige Beziehung, sondern ein Aktions-Reaktions-Verbund. Die privaten Akteure setzen nicht die Ziele der Stadtverwaltung Münster um, sondern diese Ziele entwickeln sich in einem interaktiven Prozess der Zielformulierung und Umsetzung.

²⁰⁸ Gespräche mit Vertretern des Stadtplanungsamts.

Öffentliche Förderung und private Investitionen

Die Ausweisung des Hafenplatzes sowie des „Kreativkais“ als Sanierungsgebiet bildet die Grundlage für den Einsatz von Städtebaufördermitteln zur Gestaltung der öffentlichen Räume. Die Aufwertungen des Hafenplatzes durch die Stadt Münster unter Einsatz öffentlicher Fördermittel bildete wiederum die Basis für die Generierung privater Investitionen, die durch eine zumeist eigenständige Sanierung und Umnutzung der Bestandsgebäude eine Entwicklungsdynamik im Bereich des „Kreativkais“ in Gang setzte.

Bei der Umstrukturierung des nördlichen Hafenteils zum „Kreativkai“ sind – neben den unten aufgeführten privaten Investitionen – ausschließlich Städtebaufördermittel eingesetzt worden. Der Abriss der Gebäude auf dem Hafenplatz sowie die Neugestaltung des Platzes wurden mit Städtebaufördermitteln in einer Höhe von insgesamt 7.389.000 DM finanziert. Wie Tabelle B. 20 verdeutlicht, sind die beantragten Fördermaßnahmen in Höhe von 4.050.000 DM auf den Erhalt und den Umbau bzw. die Umnutzung stadtbildprägender Industriegebäude und -anlagen ausgerichtet. Den in die Umstrukturierung investierten Fördermitteln stehen 219,93 Mio. DM an privaten Investitionen gegenüber, wie Tabelle B. 21 verdeutlicht.²⁰⁹

Obwohl die beschriebenen Fördermittel nur einen Bruchteil der in den „Kreativkai“ investierten Mittel ausmachen, kommt ihnen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung im Bezug auf dessen Entwicklung zu. Es wurde schon erwähnt, dass die Herrichtung des Hafenplatzes, die ohne Fördermittel nicht hätte finanziert werden können, die Entwicklung des „Kreativkais“ zum Dienstleistungsstandort erst ermöglichte. Die Fördergelder konnten also an den entscheidenden Stellen eingesetzt werden, um eine gewünschte Entwicklung anzustoßen, die von den Privaten dann weitergetragen wurde.

Tabelle B. 20: Einsatz von Fördermitteln zur Realisierung des „Kreativkais“, Stadt Münster (Eigene Darstellung nach Stadt Münster (2002a))

	Maßnahme	Fördermittel
Abgeschlossene Fördermaßnahmen	Anlage und Neugestaltung des Hafenplatzes	7.389.000 DM
	Machbarkeitsstudie Atelierhaus	52.500 DM
Laufende Fördermaßnahmen	Erhalt eines stadtbildprägenden Speichergebäudes	1.218.000 DM
	Umbau eines stadtbildprägenden Speichergebäudes	1.284.000 DM
	Umnutzung eines stadtbildprägenden Speichergebäudes	1.168.000 DM
	Erhalt stadtbildprägender Industriekultur	380.000 DM
Beantragte Fördermaßnahmen	Gestaltung der öffentlichen Flächen am Kreativkai	2.677.500 DM
	Städtebauliches Moderationsverfahren/ Handlungskonzept Hafen	50.000 DM

²⁰⁹ Die privaten Investitionen beziehen sich neben dem eigentlichen „Kreativkai“ auf das Verwaltungsgebäude der Stadtwerke und das Cineplex-Kino, schriftliche Auskunft der Stadt Münster vom 20.08.2002.

Tabelle B. 21: Durch öffentliche Investitionen induzierte private Investitionen am „Kreativkai“.
Stadt Münster (Schriftliche Auskunft der Stadt Münster vom 20.08.2002)

	Maßnahme	Investitionshöhe
Abgeschlossene Investitionen	Neubau Cineplex-Kino	70.000.000 DM
	Neubau Verwaltungsgebäude	109.000.000 DM
	Umbau/Aufstockung/Anbau von 4 Altindustriegebäuden	2.500.000 DM
	Weitere Um- und Neubauten von 5 Gebäuden	k. A. ²¹⁰
SUMME		219.930.000 DM

Auch wenn die Realisierung der Kombination von öffentlichen und privaten Fördermitteln bei der Realisierung des Kreativkai als gelungen angesehen werden kann, haben sich bei der Reaktivierung und Umnutzung des Münsteraner Stadthafens einige Hemmnisse und Probleme ergeben, die im Folgenden betrachtet werden:

- Für den Bereich des Stadthafens I (und damit auch für die Wasserseite des „Kreativkai“) gilt derzeit noch die Hafenordnung mit einer eingeschränkten Nutzung für die Öffentlichkeit. Das Gelände des Stadthafens darf nur auf eigene Gefahr betreten werden. Vor der Aufhebung der Hafenordnung müssen sich Stadtwerke und Stadtverwaltung der Stadt Münster über die Finanzierung der erforderlichen öffentlichen Erschließung entlang der Kaianlagen einigen.
- Die Herstellung der Erschließung des „Kreativkai“ wird zu 50 % mit Städtebaufördermitteln bezuschusst. Zwischen der Stadt Münster und den Stadtwerken konnte allerdings bisher bezüglich des aufzubringenden Eigenanteils von 50 % der Kosten für die Herstellung der Erschließung keine Einigung erzielt werden, so dass die baldige Fertigstellung der Erschließung nicht gewährleistet ist, und demzufolge Verzögerungen bei der weiteren Umsetzung des Projektes auftreten.²¹¹

Maßgeblich für die Koordinierung der Entwicklung verantwortlich ist der Wirtschaftsdezernent sowie seine Referentin, die einmal im Monat eine Projektkonferenz einberuft, in der alle Entscheidungen bezüglich der Entwicklung des Hafensbereiches getroffen werden sollen. Teilnehmer dieser Projektkonferenz sind Vertreter des Stadtplanungsamtes, der Stadterneuerung, der Wirtschaftsförderung, des Tiefbauamtes, des Kulturamtes und des Liegenschaftsamtes sowie der Stadtwerke als Eigentümer der Fläche. Der Verein der am „Kreativkai“ ansässigen Unternehmen (Hafenfestverein) entsendet bisher keinen Vertreter in diese Projektkonferenz. Kommt in diesen Projektkonferenzen keine Entscheidung zu Stande, obliegt diese den jeweiligen Dezernenten sowie dem Vorstand der Stadtwerke. Ratsbeschlüsse bezüglich der Entwicklung der Flächen kön-

²¹⁰ Einzelangaben zu dieser Maßnahmengruppe können aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht genannt werden. Die Einzelposten finden sich jedoch insgesamt in der Summenangabe wieder.

²¹¹ Planungen, Untersuchungen, Wettbewerbe sowie Durchführungsaufgaben der Stadtentwicklung werden generell mit 50 % der förderfähigen Kosten vom Land gefördert (vgl. Stadt Münster 2002b). Die bis dahin noch mit 70 %, in Einzelfällen sogar mit 80 % geförderten anderen Maßnahmen der Stadterneuerung und Städtebauförderung werden seit dem Jahr 2002 nur noch mit 50 % der förderfähigen Kosten bezuschusst. Diese Änderung ergibt sich aus der Einstufung Münsters als finanzstarke Stadt, der somit ein erhöhter Eigenanteil zugemutet wird.

nen nur unter der Zustimmung der Stadtwerke gefasst werden. Auch die Genehmigung von Bauanträgen unterliegt der letztendlichen Entscheidung der Stadtwerke.

Zur Realisierung des Projekts „*Kreativkai*“ gibt es jedoch, abgesehen von der o. g. monatlich tagenden, und nach Aussage von Beteiligten ineffektiven Projektkonferenz, keine Koordinierung der Aktivitäten zur Entwicklung des Hafensbereichs. Bei der Befragung wurde deshalb die Notwendigkeit einer kleinen, flexiblen und übersektoral ausgerichteten Steuerungsgruppe herausgestellt. Hierdurch könnte eine stärker an den gebietsbezogenen Zielen orientierte Steuerung der Finanzierung von Maßnahmen erfolgen (Koordinieren von Ressortinteressen, klare Zuständigkeit u. a.). Auch wurde vorgeschlagen, dass private Akteure, wie z. B. der Verein der am „*Kreativkai*“ ansässigen Unternehmen, einbezogen werden.

Das Projekt verdeutlicht, dass auch bei im Grundsatz erfolgreichen Projekten Konflikte zwischen den beteiligten Akteuren über Fragen der Finanzierung von Maßnahmen der Innenentwicklung aufkommen können. Die Koordination planerischer und finanzieller Entscheidungen auf der Projektebene bedarf deshalb der institutionellen Absicherung.

Zusammenfassende Beurteilung

Das Projektbeispiel „*Kreativkai*“ illustriert, wie durch den Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung Impulse für die Umnutzung einer Hafensfläche in einen modernen Dienstleistungsstandort gegeben werden können. Dabei wurde auch eine Mobilisierung von privaten Investitionen in erheblichem Umfang erreicht. Eine stärkere institutionelle Absicherung des koordinierten Einsatzes von planerischen und finanzpolitischen Instrumenten könnte die Projektumsetzung weiterhin erleichtern. Das Beispiel steht für eine situationsgerechte Instrumentenwahl und verdeutlicht damit eine Erfolgsbedingung, um dem Postulat „*Planerische Instrumente innerhalb der bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen optimal einsetzen*“ Rechnung zu tragen.

3.3.3 Fazit

Die im Rahmen der Fallstudie Münster erzielten Ergebnisse tragen vor allem zum Verständnis der Erfolgsbedingungen auf der Leitbild- und strategischen Planungsebene bei:

- *Lokalspezifisches Leitbild einer qualitativen Innenentwicklung bestimmen*: Der Begriff der Innenentwicklung und Fragen einer angemessenen baulichen Dichte sollten auch für westdeutsche Städte nicht pauschal unter Verweis auf die hier eher noch anzutreffenden gesamtstädtischen Wachstumsbedingungen behandelt werden. Insbesondere mit der Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“ wird deutlich, dass Fragen einer qualitativen Innenentwicklung generell aus qualitätsorientierter und integrierter Sicht behandelt werden sollten. Auch unter gesamtstädtischen Wachstumsbedingungen und „*Baulandmangel*“ geht es nicht um schnelle Antworten bei der Unterbringung baulicher Neubedarfe im Siedlungsbestand, sondern um Fragen zu realisierender Qualitäten. Maßnahmen der baulichen Innenentwicklung spielen in westdeutschen Städten und Gemeinden vermutlich eine größere Rolle als in ostdeutschen. Sie sollten jedoch auch hier nuanciert behandelt werden, zumal auch in westdeutschen Städten auf der Ebene einzelner Stadtteile Schrumpfungsprozesse beobachtet werden können.
- *Konkrete strategische Planaussagen formulieren und anwenden*: Im Ansatz qualitäts- und bestandsorientierte Ansätze zur Realisierung einer angemessenen baulichen Dichte, wie

sie in der Studie „*Neues Wohnen im Bestand*“ formuliert werden, zeichnen sich durch die Verschränkung von Analyse und Umsetzung aus. Weiterhin von Bedeutung ist die intensive Einbeziehung der Planadressaten in diesen iterativen Prozess der Ziel- und Strategiebestimmung, um die angemessene Bebauungsdichte von einzelnen Flächen bzw. Standorten zu finden. Dabei illustriert das Nachverdichtungsprojekt, dass die vielfältigen Ängste, Interessen und Vorstellungen der betroffenen Bewohner nur begrenzt antizipiert werden können. Neben einer vertiefenden sektoralen Betrachtung von Möglichkeiten der Innenentwicklung, der anschließenden projektbezogenen Dichtezielformulierung sowie der Einbettung dieser Überlegungen in einen gesamtplanerischen Kontext ist deshalb ein flexibles, frühzeitiges und kooperationsbasiertes Vorgehen auf der Projektebene erforderlich. Die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens illustriert das Projektbeispiel „*Quartier Von-Witzleben-Straße*“, bei dem eine Vernachlässigung kooperativer Ansätze zu Protesten der Bewohner führte. Das Beispiel zeigt auch, dass unter Berücksichtigung der Interessen von Bewohnern vermutlich nur relativ geringe zusätzliche Dichtesteigerungen möglich sind.

- *Strategische Projekte sowohl pro- als auch reaktiv steuern:* Das Projekt „*Kreativkai*“ zeigt, wie bei der Umsetzung eines Projektes der qualitativen Innenentwicklung pro- und reaktive Ansätze erfolgreich kombiniert werden können. Ziele und Maßnahmen entwickeln sich hier in einem iterativen Prozess, in dessen Verlauf die Stadt wesentliche Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Investoren schafft und diese Investoren durch die Verwirklichung kreativer Ansätze wiederum die Planungsvorstellungen der Stadt beeinflussen.
- *Planerische Instrumente innerhalb der bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen optimal einsetzen:* Im Rahmen des Projekts „*Kreativkai*“ wurden Mittel der Städtebauförderung gezielt zur Qualitätsverbesserung öffentlicher Räume mit positiver Anreizwirkung auf die Investitionen privater Akteure eingesetzt. Probleme bei der Koordination von planerischen Instrumenten und finanzpolitischen Rahmenbedingungen ergaben sich aufgrund des Fehlens von Institutionen zur Absicherung und Intensivierung der Abstimmungsprozesse zwischen den zahlreichen involvierten Akteuren.

3.4 Fallstudie Leipzig

„Angemessene bauliche Dichte in einer ostdeutschen Großstadt“

Städte und Regionen in den westlichen Industrienationen befinden sich seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts in einer Phase des beschleunigten Umbruchs ihrer Strukturen. Der Strukturwandel in den ostdeutschen Städten und Regionen stellt dabei einen neuartigen Typus räumlichen Wandels dar, weil sich die sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Folge der Wiedervereinigung innerhalb kürzester Zeit veränderten, und weil die anschließenden Transformationsprozesse (Deindustrialisierung, Stadt-Umland-Wanderung, soziale Segregation, Flächenverbrauch usw.) quasi im Zeitraffertempo stattfanden.

Die Typik des Wandels ostdeutscher Städte wird in der raumwissenschaftlichen und politischen Diskussion derzeit durch den Terminus der „*Schrumpfung*“ bzw. der „*schrumpfenden Stadt*“ charakterisiert. Schrumpfung kann dabei als ein mehrdimensionaler Prozess der Umstrukturierung von Wirtschaft, Gesellschaft und der baulich-physischen Struktur verstanden werden, der oftmals mit krisenhaften Phänomenen verknüpft ist, beispielsweise mit zunehmenden sozialen Konflikten in den Städten (Hannemann 2000). Schrumpfungsprozesse sind derzeit vor allem in den ostdeutschen Bundesländern zu beobachten. Empirische Analysen zeigen ihre zunehmende Bedeutung für die westdeutschen Kommunen (Müller et al. 2002). In westdeutschen Städten, wie z. B. Münster, sind gegenwärtig bereits teilstädtische Schrumpfungsprozesse zu verzeichnen (vgl. oben Abschnitt B.3.3.1.2).

Qualitative Innenentwicklung in einer „*schrumpfenden Stadt*“ erfordert neuartige integrierte Handlungsstrategien der Kommunen. Um die Besonderheiten von schrumpfenden Städten und deren Strategien zu berücksichtigen, wird die Fallstudie „*Leipzig*“ durchgeführt. Im Mittelpunkt der Fallstudie steht die Frage nach der angemessenen baulichen Dichte einer Großstadt unter Schrumpfbedingungen. Hierfür erfolgt vor allem eine Darstellung und Beurteilung des Stadtentwicklungsplans „*Wohnungsbau und Stadterneuerung*“ und des Maßnahmeplans „*Gohlis-Süd*“, der die im Stadtentwicklungsplan getroffenen Aussagen stadtteilbezogen konkretisiert und veranschaulicht. Die Ausführungen sind also schwerpunktmäßig der Leitbild- und strategischen Planungsebene zuzuordnen.

3.4.1 Leitbildebene und strategische Planungsansätze

Leipzig gehörte im Jahre 1933 mit 713.000 Einwohnern (in nahezu denselben Grenzen wie 1989) zu den fünf größten Städten Deutschlands (IRS, IÖR, ADVIS 2001). Seither ging die Einwohnerzahl kontinuierlich zurück. Nach 1989 hat sich dieser Prozess deutlich beschleunigt (Ew. 1989: 538.000, Ew. 2000: 492.854 einschließlich Eingemeindungen).

Im Jahr 2000 standen ca. 60.000 Wohneinheiten bzw. 19 % des Wohnungsbestands von 311.000 Wohnungen leer. Davon wird noch etwa die Hälfte aktiv am Markt angeboten. Der Leerstand konzentriert sich im gründerzeitlichen Bestand (siehe Tabel-

le B. 22), hat jedoch im DDR-Wohnungsbau eine überdurchschnittlich steigende Tendenz.²¹²

Tabelle B. 22: Wohnungsleerstand in Leipzig nach Baualter-Segmenten und Sanierungsgrad (Stadt Leipzig 2000a, S. 29)

Segment im Geschosswohnungsbau	Wohnungsleerstand in Wohneinheiten	Leerstandsquote saniert	Leerstandsquote unsaniert
Gründerzeitbestand	39.000	23 %	71 %
Altbaubestand 1919-1945 errichtet	9.000	5 %	52 %
DDR-Wohnungsbau	9.000	8 %	13 %
Sonstiges	3.000		
Summe	60.000		

Der derzeit dramatische Wohnungsüberhang in Leipzig gefährdet aufgrund der negativen Ertragserwartungen für Investitionen in Bau, Modernisierung oder Erhaltung die weitere Bestandsentwicklung. Dabei besteht die Gefahr einer Auflösung des städtebaulichen Gefüges durch den Verlust stadthistorischer und denkmalpflegerischer Zusammenhänge und der mangelnden Auslastung vorhandener Infrastruktur sowie privater und öffentlicher Versorgungseinrichtungen (Stadt Leipzig 2000a, S. 41).

3.4.1.1 Der Stadtentwicklungsplan „Wohnungsbau und Stadterneuerung“ (STEP)

Der Stadtentwicklungsplan „Wohnungsbau und Stadterneuerung“ (im Folgenden auch kurz: STEP) ist ein informelles Planungsinstrument im Sinne einer sonstigen Planung des § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB.²¹³ Die Stadt Leipzig steuert auf seiner Grundlage ihr Handeln durch Selbstbindung in Form eines politischen Beschlusses (Stadt Leipzig 2000a, S. 83). Dieser Stadtentwicklungsplan definiert eine gemeinsame Strategie für die drei Aktionsfelder „Stadterweiterung“, „Stadterneuerung“ und „Großwohnsiedlungen“ (vgl. IRS, IÖR, ADVIS 2001).

Der STEP untergliedert sich in vier Teile: Im Teil „Rahmenbedingungen“ sind die Eckdaten des Wohnungsmarkts in ihrer Perspektive bis 2010 aufgearbeitet. Im *Teilplan* „Wohnungsbau“ werden die Standortpotenziale der Wohnungsneubaustandorte in den äußeren Stadtteilen untersucht. Der *Teilplan* „Großsiedlungen“ soll sozial, städtebaulich und wirtschaftlich vertretbare Umbaupotenziale zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität in diesen Siedlungen liefern. Im *Teilplan* „Stadterneuerung“ werden die Entwicklungsprobleme und -potenziale der gründerzeitlich geprägten Stadtteile analy-

²¹² Allgemein dazu Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den Neuen Bundesländern“ 2000.

²¹³ Zu den informellen städtebaulichen Planungen in Form von Stadtentwicklungsplänen und Dichtemodellen siehe auch Kapitel B.2.1.2.

siert sowie Prioritäten für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Marktsegments gesetzt.²¹⁴

Dabei geht es der Stadt Leipzig um die Formulierung einer Strategie, „die bei schrumpfenden Beständen ein funktionsfähiges und gestalterisch hochwertiges städtebauliches Gefüge sicherstellt und die Neubautätigkeit so steuert, dass vorhandene Strukturen sinnvoll gestützt und abgerundet werden“ (Stadt Leipzig 2000a, S. 42). Wie Abbildung B. 16 zeigt, ist der STEP ein Plandokument zur qualitativen Innenentwicklung Leipzigs. Er enthält sowohl Aussagen zur Entwicklung eines lokalspezifischen Leitbilds der Innenentwicklung als auch Aussagen, die der strategischen Planungsebene zugerechnet werden können.

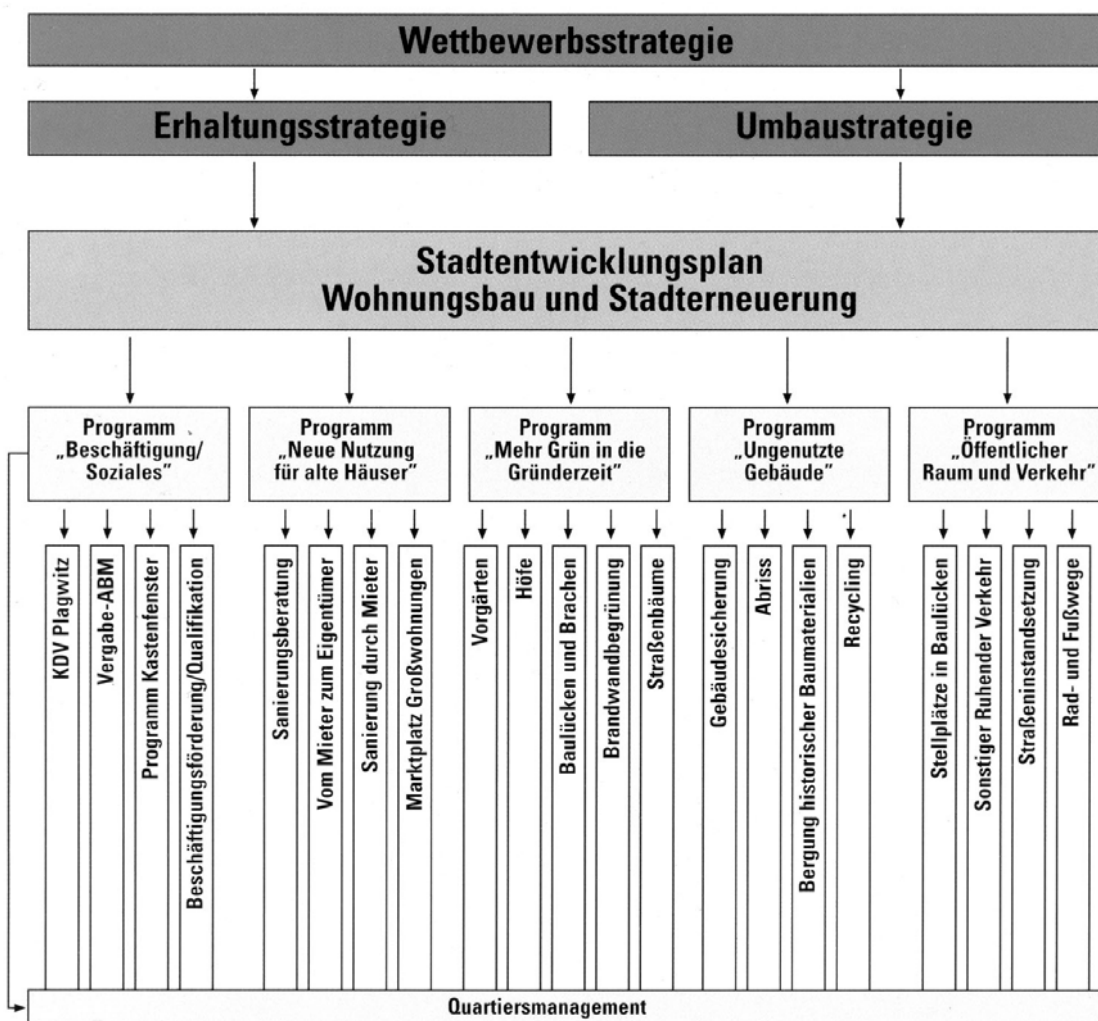


Abbildung B. 16: Übersicht Stadterneuerungsstrategie „Neue Gründerzeit“ der Stadt Leipzig (Stadt Leipzig 2000a, S. 70)

²¹⁴ Fragen einer qualitativen Entwicklung von Großwohnsiedlungen sind bereits gut untersucht (vgl. z. B. IRS 2001 zu Leipzig-Grünau, Haller 2002). Konkrete strategische Aussagen der Stadt Leipzig liegen vor allem für das Aktionsfeld „Stadterneuerung“ vor. Im Vordergrund steht deshalb im Rahmen dieser Fallstudie der Teilplan „Stadterneuerung“.

Der STEP als Beitrag zur Formulierung eines lokalspezifischen Leitbilds qualitativer Innenentwicklung

Die Stadt Leipzig verfügt über 103.000 Wohnungen in gründerzeitlicher Bausubstanz in insgesamt 12.500 Gebäuden. Davon sind derzeit 26 % unsaniert. Diese unsanierten Wohnungen stehen zu 71 % leer, die sanierten Wohnungen zu 23 % (vgl. oben Tabelle B. 21). Da angesichts des strukturellen Wohnungsleerstands nicht mehr alle Altbauten gerettet werden können, hält die Stadt Leipzig die Herausbildung neuer städtebaulicher Strukturen mit einer deutlich geringeren städtebaulichen Dichte für erforderlich. Dieser Ansatz wird mit der Strategie „*Neue Gründerzeit*“ systematisch dargestellt. Dass der STEP neben seinen stärker strategisch orientierten Aussagen auch einen Beitrag zu einem veränderten Verständnis von Innenentwicklung unter ostdeutschen Rahmenbedingungen enthält, wird durch folgende Fallstudienenergebnisse deutlich:

- Wesentliches Ziel der Strategie „*Neue Gründerzeit*“ ist die Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit des innerstädtischen gründerzeitlichen Wohnungsbestands gegenüber dem Wohnungsneubau am Stadtrand, u. a. durch neue Wohn- und Eigentumsformen, die Aufwertung von städtischen Problemgebieten und eine zielgruppenspezifische Entwicklung soziokultureller Infrastruktur. Zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit gründerzeitlicher Wohnungen wird angestrebt, vor allem das Angebot qualitativ hochwertiger Freiräume zu verbessern, insbesondere in Form wohnungsnaher Erholungsflächen.²¹⁵ Diese Leitidee einer Handlungsstrategie, die sich von herkömmlichen Vorstellungen hinsichtlich einer angemessenen baulichen Dichte in Großstädten löst, bringt die Stadt Leipzig mit dem programmatischen Ausspruch „*Mehr Grün, weniger Dichte*“ zum Ausdruck (Stadt Leipzig 2000a, S. 9).
- Der Leitidee entspricht ein lokalspezifisches Verständnis des Stellenwerts von Maßnahmen der quantitativen Innenentwicklung. Nach Ansicht der Stadt Leipzig können nicht alle Baulücken und Brachflächen baulich entwickelt werden. Es würden neue Brachen entstehen und Wohnungen, die finanziell nicht mehr tragbar sind, müssten vom Markt genommen werden. Die Stadt Leipzig sieht darin aber nicht nur Verluste, „sondern es ergeben sich neue Chancen, in den dichten gründerzeitlichen Gebieten die Lebensqualität durch eine Verbesserung der Ausstattung mit Grün- und Freiflächen zu erhöhen sowie neue Wohn- und Eigentumsformen in gründerzeitliche Strukturen zu integrieren“ (Lütke Daldrup 2000, S. 165). Von daher verwundert es auch nicht, dass der Begriff der Innenentwicklung in den Gesprächen mit den Vertretern der Stadtverwaltung Leipzig oftmals kritisch bezüglich seiner Anwendbarkeit auf die Situation Leipzigs hinterfragt wurde. Denn mit dem Begriff der Innenentwicklung wurden vor allem herkömmliche Maßnahmen der *quantitativen* Innenentwicklung zum Zwecke einer hohen Bebauungsdichte assoziiert, wie Baulückenschließung, Nachverdichtung und Wiedernutzung von Brachflächen.
- Der STEP ist ein *sektoral ausgerichteter Stadtentwicklungsplan*, der vor dem Hintergrund einer umfassenden integrativen Perspektive formuliert wird. Ziel ist die Entwicklung eines nachfragegerechten und differenzierten Wohnungsangebots unter Berücksichtigung von ökologischen und städtebaulichen Qualitätskriterien. Im Sinne einer Gleichgewichtsstrategie will die Stadt die in den jeweiligen Angebotssegmenten und Standorten vorhandenen Potenziale fördern und damit für jeden Teilmarkt ein hohes Qualitätsniveau gewährleisten. Der STEP legt daher die mit Priorität zu entwickelnden Standorte, sowohl des Wohnungsneubaus, als auch der Stadterneuerung fest und formuliert gebäudebezogene Maßnahmen in den Umstrukturierungsbereichen der Großsiedlungen. Als Besonderheit des Stadtentwick-

²¹⁵ Vgl. dazu im Einzelnen das Praxisbeispiel „Landschaftsplan Leipzig“ oben in Kapitel B.2.2.1.1.

lungsplans „*Wohnungsbau und Stadterneuerung*“ ist die separate Betrachtung der unterschiedlichen Wohnungsteilmärkte (Gründerzeit, Großsiedlungen, usw.) hervorzuheben (IRS, IÖR, ADVIS 2001). Damit wird die Möglichkeit geschaffen, die Bewertung der Entwicklungspotenziale anhand von teilmarktspezifischen Kriterien vorzunehmen.

- Die räumliche *Bezugsebene* des STEP ist das gesamte Stadtgebiet. Gleichwohl ist der STEP bisher nicht flächendeckend angelegt. Der Erarbeitung der Teilpläne ging eine gesamtstädtische Analyse voraus, aus der drei Problemsegmente abgeleitet wurden: die 24 gründerzeitlichen Gebiete, die 14 DDR-Großsiedlungen und die 263 Standorte des Wohnungsneubaus, von denen 163 im Teilplan „*Wohnungsbau*“ näher untersucht wurden. Nicht näher analysiert wurden beispielsweise die bestehenden Kleinsiedlungsgebiete. Die Stadt vermutet, dass sich diese Gebiete auch ohne stärkere Einflussnahme positiv entwickeln. Insofern erfolgt mit dem Stadtentwicklungsplan zwar eine Konzentration der planerischen Aktivitäten. Deren Selektivität ist jedoch angesichts der Berücksichtigung von insgesamt 38 Bestandsgebieten und 163 von 263 Standorten des Wohnungsneubaus nicht übermäßig hoch.

Insofern reflektiert der STEP den mit dem Postulat „*Lokalspezifisches Leitbild der Innenentwicklung bestimmen*“ verknüpften Aufgabenkatalog und verdeutlicht dessen Praxisrelevanz.²¹⁶ Hervorzuheben ist, dass die Stadt Leipzig mit ihrem Leitsatz „*Mehr Grün, weniger Dichte*“ keine grundsätzliche Abkehr von überkommenen städtebaulichen Dichtevorstellungen anstrebt,²¹⁷ sondern eine *nuancierte Loslösung* vom Anspruch hoher großstädtischer Bebauungsdichten an einzelnen Standorten (Lütke Daldrup 2002).

Der STEP als strategisches Plandokument

Mit dem STEP leistet die Stadt Leipzig sowohl einen Beitrag zur Bestimmung eines lokalspezifischen Leitbilds der qualitativen Innenentwicklung als auch zur Formulierung konkreter strategischer Planaussagen. Für die strategische Planungsebene wurde das Postulat „*Strategische Planaussagen formulieren und anwenden*“ entwickelt. Dieses Postulat verweist auf verschiedene konkrete Aufgaben für die Kommunalpraxis, von denen hier drei im Vordergrund stehen sollen: (1) Formulierung von Planaussagen anhand eines Prozesses systematischer Verarbeitung von vergangenheits- und zukunftsbezogenen Informationen; (2) Formulierung qualitativer und quantitativer Zielvorstellungen und von räumlichen Entwicklungsprioritäten sowie (3) Formulierung von Kriterien für die Projektentwicklung und Berücksichtigung der Ressourcenbasis im Hinblick auf eine Umsetzungsorientierung. Der STEP berücksichtigt in besonderem Maße diese Anforderungen an eine erfolversprechende strategische Planung:

- Der STEP zeichnet sich *prozessual* durch eine nachvollziehbare Analyse und Argumentation aus, insbesondere durch die Analyse flächenbezogener Entwicklungsbedingungen vor Ort. So formuliert die Stadt Leipzig für die einzelnen Teilsegmente des Wohnungsmarktes

²¹⁶ Selbstverständlich gilt auch, dass das Postulat auf der Basis der Fallstudie Leipzig formuliert wurde. Zwischen den formulierten vier Postulaten der Strategieentwicklung und den Einzelstudien besteht grundsätzlich eine wechselseitige Beziehung.

²¹⁷ Als überkommene Dichtevorstellung mag hier das Beispiel einer konventionellen Baulückenschließung in einem gründerzeitlich geprägten Stadtteil gelten.

folgende Entwicklungsperspektiven:²¹⁸ (1) Verschärfung des Wettbewerbes im *Einfamilienhaussegment*: Aufgrund geringer innerstädtischer Bodenpreise können innerstädtische Standorte preislich mit den Angeboten im Umland mithalten. Vorzugsweise sind Standorte in Lücken, Brachen oder Rückbaubereichen zu entwickeln. *Innerstädtischer Neubau von Geschosswohnungsbauten* wird in den kommenden Jahren mit ca. 150 WE pro Jahr eine zu vernachlässigende Bedeutung haben. (2) *Gründerzeitlicher Wohnungsbau*: Es wird von einem Rückgang der Nachfrage nach unsanierten Wohnungen und insgesamt von Wandergewinnen zu Lasten der Großwohnsiedlungen ausgegangen. Außerdem wird eine Ausdifferenzierung der Wohnqualität in den einzelnen Standorten angenommen. (3) *Großwohnsiedlungen*: Um eine weitere Nachfrage aufgrund des guten Preis-Leistungsverhältnisses zu gewährleisten, ist für die Stadt Leipzig die Erhöhung der Qualität des Wohnumfeldes von entscheidender Bedeutung.

- Die *Formulierung quantitativer und qualitativer Zielvorstellungen und vergleichsweise konkreter räumlicher Entwicklungsprioritäten* kommt in der Differenzierung von zwei Strategieansätzen und verschiedenen Gebietstypen zum Ausdruck. Zu den beiden *Strategieansätzen*: Die Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit soll durch den Erhalt von Bereichen hoher Qualität und Stabilität sowie durch den Umbau von Gebieten mit hohen Leerständen erreicht werden. Differenziert wird deshalb zwischen einer Erhaltungsstrategie und einer Umbaustrategie: (1) *Erhaltungsstrategie*: Nachfragegerechte Unterstützung des Sanierungsprozesses in stadtbildprägenden und erhaltungsfähigen Quartieren, u. a. durch Förderung der Eigentumbildung sowie die Entwicklung individueller und vielfältiger Wohnformen mit unterschiedlichen Standards sowie die Steigerung des Wohnflächenverbrauchs pro Person; (2) *Umbaustrategie*: Initiierung eines an den Defiziten und Potenzialen des Gebietes orientierten Umbauprozesses in Gebieten, die nur eingeschränkt zukunftsfähig sind, z. B. durch städtebaulich begründeten Rückbau und die Erhöhung der Freiraumverfügbarkeit. Auf dieser Grundlage erfolgt eine *differenzierte Zielformulierung* zur Stadterneuerung und *Bestimmung von Interventionsschwerpunkten* durch die Anwendung der folgenden *Gebietstypen*:
 - *Konsolidierungsgebiete*: Gebiete, die aufgrund ihrer spezifischen Rahmenbedingungen und des erreichten Sanierungsstands eine selbst tragende, d. h. ohne weiteren Einsatz von Förderinstrumenten, positive Entwicklung zeigen oder erwarten lassen. Konsolidierungsgebiete machen 57,7 % der Flächen aus.
 - *Erhaltungsgebiete*: „Erhaltungsgebiete sind Gebiete, die aufgrund guter Lagequalitäten und eines gegenwärtig oder künftig positiven Umfeldes eine langfristige, realistische Perspektive als Wohnstandort haben und deren Struktur (...) weitgehend erhalten, erhaltungswürdig und unter Einsatz von Fördermitteln auch erhaltungsfähig ist.“ In diesen Gebieten existiert allerdings z. T. ein enormer Sanierungsbedarf (Stadt Leipzig 2000a, S. 76 f.). Erhaltungsgebiete machen 16 % der Flächen aus.
 - *Umstrukturierungsgebiete mit Priorität*: Bei vorhandenen Handlungsspielräumen soll in diesen Quartieren eine gravierende Störwirkung auf die Umgebung beseitigt, eine Planungsabsicht dringend gesichert oder ein Potenzial kurzfristig genutzt werden. Für diese Gebiete sollen kurzfristig Planungskonzepte als Grundlage für den Einsatz von Förderinstrumenten für die Umstrukturierung oder den Erhalt erarbeitet werden. Umstrukturierungsgebiete mit Priorität machen 12,7 % aus.

²¹⁸ Diese Entwicklungsvorstellungen stimmen im Grundsatz mit den wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen anderer ostdeutscher Doppelstädte überein (vgl. IRS, IÖR, ADVIS 2001).

- *Umstrukturierungsgebiete ohne Priorität:* Kennzeichnend für diese Gebiete ist ihre offene Entwicklungsperspektive. Der Einsatz von Förderinstrumenten für investive Maßnahmen ist nicht vorgesehen. Gebiete dieses Typs machen 13,6 % aus.
- *Gebäudezeilen mit Erhaltungspriorität:* Diese Gebäudezeilen haben eine hohe städtebauliche Bedeutung (z. B. wichtiger Erschließungsraum) und weisen einen akuten Handlungsbedarf auf. Gebäudezeilen mit Erhaltungspriorität können sich in allen Gebietstypen finden (auch in Konsolidierungsgebieten).

In den Umstrukturierungsgebieten sowie in Erhaltungsgebieten ermittelt die Stadt Leipzig ein stadtstrukturell verträgliches Rückbaupotenzial von insgesamt ca. 7.500 WE. Stadträumlich zeigt der Zielplan, dass die Schwerpunkte des Problemdrucks und des daraus resultierenden Handlungsbedarfs vor allem im Westen und Osten der Stadt sowie entlang der Geschäfts- und Ausfallstraßen liegen.

- *Umsetzungsorientierung:* Dass es sich, anders als bei den kommunalen Entwicklungsplanungen der 70er und 80er Jahre des letzten Jahrhunderts, um einen „modernen Typ“ der Stadtentwicklungsplanung handelt (vgl. Brake 2000), kommt in drei Punkten zum Ausdruck. (1) Die Stadt Leipzig geht davon aus, dass die Umsetzung des Teilplans „*Stadterneuerung*“ auf der Mitwirkung lokaler privater Akteure beruht. Der Stadtentwicklungsplan soll deshalb über die Selbstbindung der Stadtverwaltung und Kommunalpolitik hinaus vor allem auch der Information und Motivation der betroffenen Akteure dienen (Unternehmen, Privathaushalte, Verbände, Bürgerinitiativen u. a.). Dies verdeutlicht, dass der STEP auf die Vereinfachung der Entscheidungssituation privater und öffentlicher nicht-kommunaler Akteure zielt.²¹⁹ (2) Die Stadt Leipzig verfolgt ressortübergreifend eine *integrierte ressourcenorientierte Handlungsstrategie* mit folgenden instrumentellen Vorstellungen:
 - *Stadtteilentwicklungskonzepte:* Informelle Planungen zur Konkretisierung der Zielaussagen des Teilplans Stadterneuerung mit einem integrativen Ansatz. Stadtentwicklungskonzepte werden unter Einbeziehung der wesentlichen Akteure erstellt (z. B. Maßnahmeplan „*Gohlis-Süd*“, vgl. unten).
 - *Instrumente des BauGB:* Als problematisch werden vor allem die langen Vorlaufzeiten und die möglicherweise erforderlichen Entschädigungsleistungen bei der Rücknahme von Baurechten eingeschätzt.²²⁰
 - *Instrumente zur Mobilisierung von Flächen* sind z. B. Grundstückspools für den Tausch oder die Umlegung von Grundstücken.
 - *Soziale Instrumente* dienen der gezielten Stabilisierung und Beratung von benachteiligten Personen und Gruppen.
 - *Fördermittel* sind ein effizientes Mittel, um Erhaltungs- und Umstrukturierungsprozesse gezielt zu initiieren, z. B. Städtebauförderung, Denkmalförderung, Wohnungsbauförderung, Arbeitsförderung, Steuerliche Förderung, EU-Programme.

²¹⁹ Das Anwendungskriterium wird allerdings im STEP mehr implizit, nicht explizit verwendet. Insofern bedarf es weiterer empirischer Untersuchungen, wieweit die Stadt Leipzig ihre strategische Planaussagen anhand des Kriteriums der Anwendung hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit interpretiert. Weiterhin wäre von Interesse, wie die von der Stadt Leipzig im Einzelnen formulierten Aussagen von nicht-kommunalen Akteuren tatsächlich angewendet werden (z. B. durch Wohnungsunternehmen oder von Privathaushalten als Nutzer und/oder Eigentümer von Wohnungen).

²²⁰ Gespräch mit Vertretern des Stadtplanungsamts der Stadt Leipzig.

(3) In der Befragung bestätigten die Kommunalvertreter, dass sie generell eine frühzeitige Koordination planerischer Handlungsansätze mit den finanzpolitischen Rahmenbedingungen zu realisieren suchen, ihrem Eindruck nach auch vergleichsweise intensiver als Vertreter anderer Kommunalverwaltungen.²²¹

Die Anwendungsmöglichkeiten des STEP sollen im Folgenden anhand von drei weiteren Handlungsansätzen der Stadt Leipzig aufgezeigt werden: (1) am Beispiel des Maßnahmeplans „*Gohlis-Süd*“, einem stadtteilbezogenen und kooperationsorientierten Planungsansatz, (2) am Beispiel des *Förderschwerpunkts Leipzig-Plagwitz* und (3) anhand des *Beirats für integrierte Stadtteilentwicklung*, einer Institution zur Koordination von Planung und Finanzpolitik auf der lokalen Ebene.

3.4.1.2 Der stadtteilbezogene Maßnahmeplan „*Gohlis-Süd*“

In Stadtteilen mit gravierendem Leerstand (vor allem Stadtteile im Leipziger Osten und Westen) sollen zur Entwicklung neuer stadträumlicher Strukturen sogenannte „*Konzeptionelle Stadtteilpläne*“ erarbeitet werden. Für diejenigen Stadtteile, die in ihren Grundstrukturen als gefestigt angesehen werden können und nur teilräumlich Probleme aufweisen (z. B. Gohlis-Süd, Leutzsch, Connewitz), sind hingegen sogenannte „*Maßnahmenbezogene Stadtteilpläne (kurz: Maßnahmepläne)*“ zu erarbeiten (Stadt Leipzig 2001a).

Bisher liegt u. a. der Maßnahmeplan „*Gohlis-Süd*“ vor. Der Plan „*Gohlis-Süd*“ gilt als Modellprojekt, da er der erste Stadtteilplan ist, der den Stadtentwicklungsplan „*Wohnungsbau und Stadterneuerung*“ auf der Ebene der Stadtteile konkretisiert und weiterentwickelt (Stadt Leipzig 2001a). Maßnahmepläne sollen die Aktivitäten und Investitionen der Stadt Leipzig im Zeitraum von 2001 bis 2006 auf die Problemschwerpunkte innerhalb der Stadtteile lenken und Leitprojekte für die Stadtteilentwicklung definieren.

Der STEP wurde primär von Kommunalpolitik und Stadtverwaltung Leipzig erarbeitet.²²² Bei der Formulierung von Maßnahmeplänen sollen jedoch die Interessen und Vorstellungen der Bevölkerung und organisierten Akteure der Stadtteile, wie Unternehmen und Bürgervereine, systematisch einbezogen werden. Zu vermuten ist, dass die Stadt Leipzig durch dieses differenzierte Vorgehen die Nutzen und Kosten kooperativer Ansätze in ein ausgewogenes Verhältnis zu setzen sucht. Nutzen bestehen dabei u. a. in Planaussagen von höherer Leistungsfähigkeit im Sinne des Anwendungskriteriums. Kosten können sich beispielsweise in Form von Mehraufwendungen in Folge zu komplexer Kooperationsprozesse bei der Anfertigung von großstädtischen Stadtentwicklungsplänen ergeben. Stadtteilbezogene Planungen hingegen beziehen sich auf ein historisch gewachsenes, überschaubares, für Identifikationsprozesse geeignetes begrenztes Stadtgebiet. Kooperation mit privaten Akteuren kann sich hier auf konkrete, materielle Folgen beziehen und dadurch in ihren Wirkungen veranschaulicht werden.

Dementsprechend geht die Stadt Leipzig auch davon aus, dass Maßnahmepläne Bürgern und Investoren ein Bild davon vermitteln, welche Maßnahmen die Stadtverwal-

²²¹ Auf der Ebene der Stadtentwicklungsplanung müssen solche Koordinationsversuche naturgemäß relativ abstrakt bleiben. Eine weitergehende Koordination wird durch die Formulierung stadtteilbezogener „*Maßnahmepläne*“ und „*Konzeptioneller Stadtteilpläne*“ versucht.

²²² Der Teilplan „*Großsiedlungen*“ weist eine stärkere Einbeziehung der betroffenen Wohnungsunternehmen auf als die Teilpläne „*Wohnungsbau*“ und „*Stadterneuerung*“ (vgl. Stadt Leipzig 2001b).

tung ressortübergreifend in den nächsten fünf Jahren in einem bestimmten Gebiet durchzuführen vorsieht. Sie sieht darin einen Beitrag zur Verbesserung der Investitionssicherheit in einer von hohen Risiken geprägten Marktsituation (Stadt Leipzig 2001a). Maßnahmepläne sollen die Bewohner der Stadtteile über die Planungsvorstellungen der Stadt Leipzig informieren und zum Verbleib motivieren.²²³

Formulierung des Maßnahmeplans „Gohlis-Süd“

Gohlis wurde schon relativ früh nach der Wiedervereinigung als Stadtteil mit positiven Entwicklungsperspektiven charakterisiert (Kabisch 1996, S. 108). Kennzeichnend für den Stadtteil Gohlis ist der unmittelbare Wechsel zwischen Straßenzügen mit repräsentativer Wohnarchitektur in offener Bauweise und den regelmäßigen und geschlossenen gründerzeitlichen Handwerker- und Arbeiterwohnquartieren der Jahrhundertwende (Stadt Leipzig 2000b). Aufgrund der Lage und historischen Entwicklung eines Teils des Gebiets, verbindet sich mit dem gesamten Ortsteil Gohlis das Bild einer im Grünen gelegenen bevorzugten Wohnlage von Leipzig. Seine Attraktivität gewinnt das Gebiet dabei insbesondere aus den zahlreichen Grünflächen und der lockeren Bebauung im alten Dorfkern sowie den sich ringartig anschließenden repräsentativen Villen und mehrgeschossigen Mietshäusern der Jahrhundertwende.

Anknüpfend an das vorhandene Potenzial eines grünen Stadtteils sollen in diesem Gebiet nach den Vorstellungen der Stadt Leipzig eine Verringerung des Wohnungsleerstands, die Verbesserung der Wohnqualität durch Erneuerung der Bausubstanz und die Verbesserung des Wohnumfelds sowohl im öffentlichen als auch im halböffentlichen Raum erreicht werden. Zur Qualitätsverbesserung sind auch Umstrukturierungen von Quartieren vorgesehen. Denn in den traditionellen Handwerker- und Arbeiterwohnquartieren sind hohe Leerstände, schlechte Gebäudezustände und ein hoher Brachflächenanteil, insbesondere im Bereich Lindenthaler/ Wahrner Straße, zu verzeichnen. Darüber hinaus wird das Gebiet von mehreren stark belasteten Verkehrsadern (insbesondere Georg-Schumann-Straße und Lindenthaler Straße) durchzogen, wodurch die Wohnqualität sehr eingeschränkt wird.

Zur Weiterentwicklung dieses Stadtteils wurde bisher der Maßnahmeplan „Gohlis-Süd“ im Zeitraum von Oktober 2000 bis April 2001 von einer ämterübergreifenden Arbeitsgruppe unter Federführung des Amtes für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (ASW) erarbeitet, die auch maßgeblich an der Formulierung des Stadtentwicklungsplans „Wohnungsbau und Stadterneuerung“ (STEP) mitgewirkt hat.

Zur Formulierung des Maßnahmeplans „Gohlis-Süd“ wurden Experteninterviews mit Vertretern der städtischen Ämter sowie mit lokalen Akteuren geführt. Parallel dazu erfolgte die Befragung einer repräsentativen Auswahl an Einwohnern zu Problemen und Handlungsbedarf im Stadtteil. In einer öffentlichen Stadtteilwerkstatt im Januar 2001 wurden die Ergebnisse der Befragung diskutiert und Vorschläge der Bürger aufgenommen. Dann legte man die Handlungsfelder und die wichtigsten Maßnahmen fest. Der Maßnahmeplan „Gohlis-Süd“ bestimmt vier Handlungsfelder:

- Handlungsfeld „Georg-Schumann-Straße“,
- Handlungsfeld „Umfeld Schillerhaus“,

²²³ Gespräch mit einer Vertreterin des Amtes für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung.

- Handlungsfeld „Umbaubereich Lindenthaler Straße / Eisenacher Straße“ und
- Handlungsfeld „Umbaubereich Möckernsche Straße“.

Die Federführung bei der Umsetzung des Maßnahmenplans übernimmt größtenteils das Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (ASW), denn alle Handlungsschwerpunkte – außer dem Handlungsfeld „Schillerhaus“ – liegen innerhalb des *Sanierungsgebiets Gohlis*. Ein großer Teil der Maßnahmen kann damit über Städtebaufördermittel finanziert werden.

„Mehr Grün, weniger Dichte“ durch Integration von Stadthäusern in den Bestand

Für die vorliegende Arbeit ist vor allem das Handlungsfeld „Umbaubereich Lindenthaler / Eisenacher Straße“ von Bedeutung. Dieser Bereich ist nach dem Stadtentwicklungsplan „Wohnungsbau und Stadterneuerung“ als „Umstrukturierungsgebiet mit Priorität“ klassifiziert. In solchen Gebieten sollen kurzfristig Planungskonzepte als Grundlage für den Einsatz von Förderinstrumenten für die Umstrukturierung oder den Erhalt erarbeitet werden. Dies erfolgte im Rahmen des Maßnahmenplans Gohlis.

Das Handlungsfeld „Umbaubereich Lindenthaler Straße / Eisenacher Straße“ bezieht die Freiflächen westlich und östlich der Lindenthaler Straße zwischen Georg-Schumann-Straße und Eisenacher Straße ein. Die geplanten Maßnahmen sehen kurzfristig eine Verbesserung des Erscheinungsbilds und mittelfristig die städtebauliche Neugestaltung vor. Dabei geht es um die Realisierung des geplanten Stadtplatzes an der *Eisenacher / Wahrener Straße* und die gezielte Förderung der baulichen Entwicklung auf den städtischen Grundstücken östlich der *Lindenthaler Straße* durch den Neubau von Stadthäusern als einfamilienhausähnliche Wohnform.

Die angestrebte Integration von Stadthäusern in den Wohnungsbestand ist bisher noch reine Planung. Die Zielumsetzung wird von der Stadt Leipzig für realistisch gehalten, da die relevanten Flächen weitgehend im Eigentum der Stadt Leipzig sind.²²⁴ Im Rahmen des Maßnahmenplans werden je Maßnahme Kostenschätzungen und Hinweise zur Finanzierung gegeben (vor allem Finanzierung durch Fördermittel des ASW, insgesamt 640.000,- DM). Laut Aussage eines Vertreters der Stadt Leipzig ist die Finanzierung der Maßnahmen im Rahmen des Maßnahmenplans „*Gohlis-Süd*“ gesichert.

Zusammenfassende Beurteilung

Es soll hier nicht in allen Einzelheiten aufgezeigt werden, wie der *Maßnahmenplan Gohlis-Süd* auf die Grundsatzentscheidungen und Entwicklungsperspektiven sowie den Kriterienkatalog des Stadtentwicklungsplans „Wohnungsbau und Stadterneuerung“ Bezug nimmt.²²⁵ Wichtig ist vor allem, dass der geplante Versuch zur Aufwertung wohnungsnaher Erholungsflächen und zur Integration von Stadthäusern in den Wohnungsbestand den programmatischen Ausspruch der Stadt Leipzig „*Mehr Grün, weniger Dichte*“ illustriert. Die konkreten Handlungsbedingungen (Flächeneigentum, Finanze-

²²⁴ Gespräch mit Vertreterin des Amts für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung.

²²⁵ Vgl. beispielsweise die Ausführungen zu den Entwicklungsperspektiven der verschiedenen Segmente des Leipziger Wohnungsmarktes, insbesondere zum Einfamilienhaussegment, oder zu den Gebietstypen zur Prioritätensetzung auf der strategischen Planungsebene.

nung, u. a.) deuten daraufhin, dass die Planungsziele mittelfristig umgesetzt werden können. Insofern zeigt das Beispiel vor allem, dass die Stadt Leipzig auch Ansätze des „*Stadtumbau Ost*“ mit geringer Eingriffsintensität auf der Basis ihres strategischen Gesamtkonzepts zum wohnungswirtschaftlichen Strukturwandel zu realisieren sucht.²²⁶

3.4.2 Ressourcen und Institutionen

3.4.2.1 Der Förderschwerpunkt Leipzig-Plagwitz

Der Stadtteil *Leipzig-Plagwitz*, insbesondere der Standort zur Entwicklung eines Gewerbe- und Technologieparks, bildet seit der Wiedervereinigung einen Schwerpunktbereich für den Einsatz öffentlicher Fördermittel. Für die Argumentation im Rahmen dieses Forschungsvorhabens ist von Bedeutung, dass die in Leipzig-Plagwitz eingesetzten Mittel in den 90er Jahren vorrangig sektoral orientiert verwendet wurden. Gegenwärtig zeichnet sich die Hinwendung zu einer stärker integrierten Stadtteilentwicklung ab, wie sie durch den in Gründung befindlichen „*Beirat für integrierte Stadtteilentwicklung*“ auch institutionell auf breiter lokaler Basis abgesichert werden soll. Insofern sind die nachfolgenden Ausführungen zum Interventionsschwerpunkt Leipzig-Plagwitz der Hintergrund für die Darstellung des genannten Beirats als institutioneller Reformansatz.

Der Stadtteil Leipzig-Plagwitz

Plagwitz ist ein industriell geprägter Stadtteil im Westen Leipzigs. Die industriellen Wurzeln gehen dabei auf Karl Heine zurück, der ab Mitte des 19. Jahrhunderts auf ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen Industrie ansiedelte. In der Folge war Leipzig-Plagwitz durch eine positive wirtschaftliche Entwicklung, aber auch eine geringe Qualität des Wohn- und Arbeitsumfelds geprägt. Letzteres und die nach der Wende zusammenbrechenden wirtschaftlichen Strukturen führten zu Beginn der 90er Jahre zu Leerständen, Brachflächen und in der Konsequenz zu städtebaulichem Handlungsbedarf.²²⁷

Leipzig-Plagwitz ist ein Gebiet mit Gegensätzen und Strukturbrüchen zwischen dichter Wohnbebauung und großflächigen (ehemals) gewerblichen Nutzungen, in die Wohninseln eingestreut sind. Die grobkörnige Verflechtung wird häufig überlagert durch block- und grundstücksbezogene Mischung von Wohnen und Gewerbe. Punktuell treten Störwirkungen durch Betriebe auf. Ein Stadtteilzentrum versorgt das Gebiet. Blockraster prägten den Stadtteil ebenso wie die Wasserläufe *Weißer Elster* und *Karl-Heine-Kanal*. Insgesamt stellt das Gebiet ein hochwertiges Ensemble von Industriedenkmalen (u. a. Buntgarnwerke, Konsum-Zentrale) und dazugehöriger Infrastruktur dar (Stadt Leipzig 2000c, S. 20).

²²⁶ Das Beispiel wurde gewählt, um das Vorgehen der Stadt Leipzig zu verdeutlichen. Großflächige Eingriffe, die das Ziel des „*Stadtumbaus*“ im eigentlichen Sinne verdeutlichen, werden gegenwärtig, wie oben erwähnt, anhand von konzeptionellen Stadtteilplänen formuliert (Gespräch mit Vertreterin des ASW). Ein konzeptioneller Stadtteilplan ist bisher für den Leipziger-Westen entwickelt worden. Es hätte jedoch den Rahmen dieser Einzelstudie gesprengt, Strategieoptionen von so hoher Komplexität zu behandeln.

²²⁷ So sind – nach Angaben eines städtischen Vertreters – allein in Plagwitz etwa 30.000 Arbeitsplätze weggefallen.

Potenziale bestehen im hohen Anteil an bereits instandgesetzten bzw. modernisierten Gebäuden. Zahlreiche Investitionen in den öffentlichen Raum können die Nachfrage im Umfeld von attraktiven Lagepotenzialen (Kanal, drei Parks, Straßenumbau und -begrünung an mehreren Stellen) stärken und die Entwicklungsperspektiven des Gebiets ebenso wie des inzwischen fertiggestellten Gewerbe- und Technologieparks (Business and Innovation Center (BIC) u. a.) heben.

Die eingesetzten Fördermittel

Leipzig-Plagwitz bildete bereits kurz nach der Wiedervereinigung einen Schwerpunkt öffentlicher Förderung (Städtebauförderung, Gemeinschaftsaufgabe „*Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*“, u. a.).²²⁸ Allein aus der Städtebauförderung wurden 400,6 Mio. DM von Bund und Land zwischen den Jahren 1991 und 2000 zur Verfügung gestellt. Diese Summe wurde durch kommunale Eigenanteile²²⁹ auf eine Gesamtsumme von 563,7 Mio. DM ergänzt. Für das *Sanierungsgebiet Leipzig-Plagwitz* stellte sich die städtebauliche Förderung wie folgt dar:

Tabelle B. 23: Einsatz von Städtebaufördermitteln in Leipzig-Plagwitz (Eigene Zusammenstellung nach schriftlicher Auskunft der Stadt Leipzig vom 27.02.2002)

Programm	Zeitraum	Anteil von...			Summe
		Bund	Freistaat	Kommune	
Bund-Länder-Programm „Städtebauliche Erneuerung“	1993-2005	11.382.385,00 DM	11.382.385,00 DM	11.382.385,00 DM	34.147.155,00 DM
Landessanierungsprogramm	1997-2001	- DM	7.883.300,00 DM	1.608.316,00 DM	9.491.616,00 DM
SUMME		11.382.385,00 DM	19.265.685,00 DM	12.990.701,00 DM	43.638.771,00 DM

Nachdem in den Anfangsjahren Fördergelder eher unsystematisch und an einzelnen sektoralen Problemen orientiert, beispielsweise zur Wohnraumsicherung, gewährt wurden, erfolgte ab 1997 die Konzentration auf die attraktive Gestaltung öffentlicher Räume. Diese Qualifizierung der öffentlichen Räume war – neben der Neuansiedlung von Unternehmen – auch das Ziel der Leipziger EXPO-Projekte im Zuge der Weltausstellung 2000 in Hannover.

Während die Gestaltung der öffentlichen Räume gelang, wie z. B. das Beispiel des Stadtteilparks zeigt, konnten nur vereinzelt Unternehmen neu in Plagwitz angesiedelt werden. Speziell mittelständische Unternehmen und Handwerker wurden durch die

²²⁸ Gespräch mit Vertreter des Stadtplanungsamts. Als eine Art Initialzündung für einen selbsttragenden Entwicklungsprozess in Plagwitz habe sich vor allem die Einrichtung eines Gewerbe- und Technologieparks erwiesen.

²²⁹ In der Vergangenheit konnten die Eigenanteile immer erbracht werden, ab 2003 wird die Stadt eine Prioritätensetzung vornehmen müssen.

Förderung nicht angesprochen. Dies ist allerdings nicht nur der z. T. fehlgeleiteten Förderpolitik, sondern ebenso der aktuellen wirtschaftlichen Situation in den neuen Bundesländern geschuldet. Zudem stellt sich die Situation je nach Art des Betriebes verschieden dar. Große, flächenintensive und „störende“ Industriebetriebe können in einem verdichteten und mischgenutzten Gebiet kaum noch existieren. Gegen eine Ansiedlung derartiger Unternehmen sprechen harte Standortfaktoren, wie zu hohe Bodenpreise²³⁰, mangelnde Anbindung an den Straßenverkehr und den Betrieb einschränkende Auflagen. Möglichkeiten zu einer qualitativen Innenentwicklung ergeben sich hingegen für den Bereich der Dienstleistungen und künstlerischen Nutzungsformen. Aufgrund ihrer andersartigen Standort- und Qualitätsanforderungen sind sie eher bereit, die deutlich höheren Boden- bzw. Mietpreise zu zahlen. Zudem entfalten sie deutlich geringere belastende Außenwirkungen. Nur in diesem Falle können finanzpolitische Fördermaßnahmen erfolgreich greifen. Für die übrigen gewerblichen Nutzungsformen ist die Abwanderung auf die „grüne Wiese“ – unter den aktuellen Gegebenheiten auch nach Meinung der befragten kommunalen Vertreter – nicht zu vermeiden.

Einen verbesserten Wirkungsgrad der öffentlichen Fördermittel erhofft sich die Stadt Leipzig durch die Förderung im Rahmen des URBAN-II-Programms des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Ziel dieses Programms ist die integrierte, städtebauliche Entwicklung eines – über Plagwitz hinausreichenden – Gebiets. Ein Schwerpunkt des URBAN-II-Programms ist die Umnutzung von Brachflächen und Baulücken in Grünflächen, was dem in Kapitel B.3.4.1.1 dargelegten Leitsatz „*Mehr Grün, weniger Dichte*“ der Stadt Leipzig entspricht. Zu diesem Zweck stellt die EU-Kommission der Stadt Leipzig im Zeitraum von 2001 bis 2006 rund 30 Mio. DM zur Verfügung, die von der Kommune um weitere 10 Mio. DM ergänzt werden. Daneben motivierte die EU die Stadt Leipzig indirekt auch zur Einrichtung des sogenannten „*Beirats für integrierte Stadtteilentwicklung*“ (vgl. unten).

Zusammenfassende Beurteilung

Durch die in Leipzig-Plagwitz eingesetzten Fördermittel konnten vermutlich eine Reihe positiver Wirkungen im Sinne der Kriterien einer qualitativen Innenentwicklung erzielt werden. Übergeordnete Tendenzen, wie z. B. die Wirtschaftslage und die differenzierten Standortanforderungen von Unternehmen, sind jedoch durch Förderprogramme nicht zu kompensieren. Insofern ergibt sich auch in Stadtteilen, die bereits seit Jahren einen Förderschwerpunkt der Stadtentwicklung darstellen, ein selbstragender Entwicklungsprozess vermutlich erst in langer Sicht, insbesondere bei den für ostdeutschen Großstädten typischen Transformationsprozessen. Ostdeutschen Städten stellt sich damit die Frage, ob sie Förderschwerpunkte trotz begrenzter Fördermittelwirksamkeit dauerhaft aufrechterhalten wollen. Eine Möglichkeit, diese Frage auf breiter lokaler Basis zu beantworten, stellen institutionelle Reformansätze wie der „*Beirat für integrierte Stadtteilentwicklung*“ dar.

²³⁰ Die Bodenpreise im genannten Gebiet liegen nach Angaben eines städtischen Vertreters bei etwa 100 DM/qm, während sie im Umland etwa 30 DM/qm betragen.

3.4.2.2 Der „Beirat für integrierte Stadtteilentwicklung“

In der bisherigen Stadtentwicklungspraxis der Stadt Leipzig machte sich eine defizitäre Koordination der öffentlich geförderten Projekte auf Gesamtstadtebene und eine daraus resultierende suboptimale Verwendung von Fördermitteln bemerkbar. Überlegungen zur Lösung dieses Problems existierten bereits als sich im Zuge der Bewerbung um Fördergelder des EU-Programms URBAN II die Notwendigkeit der Einrichtung eines Lenkungsausschusses URBAN ergab. Aus diesem Grund beschloss die Stadt Leipzig am 23.01.2002 die – zunächst befristete – Einrichtung eines „*Beirats für integrierte Stadtteilentwicklung*“.

Ziele und Organisation

Der Beirat dient der Beratung des Oberbürgermeisters und des Stadtrates bei Richtungsentscheidungen zur Entwicklung problematischer Stadtteile, insbesondere zur Koordination der zahlreichen Förderschwerpunkte in den Stadtteilen. Er kann auf der Grundlage seiner rechtlich fixierten Geschäftsordnung Vorschläge erarbeiten. Um seiner Aufgabe gerecht werden zu können, wurde ein zweistufiger institutioneller Aufbau gewählt. Zum einen besteht eine im Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (ASW) angesiedelte, von mehreren Ämtern interdisziplinär zusammengesetzte *Geschäftsstelle*. Diese bereitet die Sitzungen des Beirats vor, wirkt koordinierend und dient als permanenter Ansprechpartner für die beteiligten Akteure. Die inhaltliche Arbeit wird im eigentlichen *Beirat* geleistet.

Die beteiligten Akteure und die Arbeitsweise des Beirats

Im Beirat sollen regelmäßig hochrangige Vertreter der Kommunalverwaltung, der Kommunalpolitik, der Fördermittelgeber, der lokalen Wirtschafts- und Sozialpartner, der Wohnungswirtschaft sowie der Forschungseinrichtungen auf freiwilliger Basis zusammen kommen. Andere Akteure werden fallweise einbezogen. Jeder der beteiligten Akteure kann Themenvorschläge zur Beratung im Beirat einbringen. Bei der Abstimmung über die eingebrachten Vorschläge besitzt jedes Mitglied eine Stimme. Die in nicht-öffentlicher Sitzung mehrheitlich beschlossenen Vorschläge sind für die Adressaten rechtlich unverbindlich. Den Ergebnissen der Beiratsarbeit sollte jedoch aufgrund der hochrangigen Besetzung des Beirats trotzdem eine gewisse Bindungswirkung zukommen.²³¹ Die Öffentlichkeit wird sodann vom Vorsitzenden²³² des Beirats „in angemessener Weise“ informiert.

Zusammenfassende Beurteilung

Der „*Beirat für integrierte Stadtteilentwicklung*“ der Stadt Leipzig ist ein interessanter institutioneller Reformansatz der qualitativen Innenentwicklung. Er wurde explizit dafür eingerichtet, um die zunehmend komplexeren Stadtentwicklungsprozesse und die von übergemeindlichen Fördermittelgeber geforderte Koordination kommunaler Planungen

²³¹ Gespräch mit einem Vertreter des Amts für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (ASW).

²³² Vorsitzender als Vertreter des Oberbürgermeisters ist der Beigeordnete für Stadtentwicklung und Bau.

und eingesetzter Fördermitteln dauerhaft zu gewährleisten. Damit kann er als Versuch Leipzigs interpretiert werden, strategische Handlungsansätze, wie den *Stadtentwicklungsplan „Wohnungsbau und Stadterneuerung“* (STEP) und den stadtteilbezogenen Maßnahmeplan *„Gohlis-Süd“* sowie bestehende Förderschwerpunkte wie Leipzig-Plagwitz auch institutionell auf einer breiten lokalen Kooperationsbasis abzusichern. Für die Leistungsfähigkeit²³³ dieser neuen Institution dürfte entscheidend sein, inwieweit sich die Stadt Leipzig für Vorschläge externer lokaler Akteure wirklich öffnet, beispielsweise für Vorschläge von Bürgerinitiativen oder Wohnungsunternehmen. Denn nur so können diese Akteure mittel- und langfristig zu einer engagierten Mitarbeit motiviert werden.²³⁴ Eine weitergehende Analyse dieses Reformansatzes an dieser Stelle wäre verfrüht, da der Beirat seine Arbeit noch nicht aufgenommen hat.

3.4.3 Fazit

Die Stadt Leipzig hat bei der Formulierung einer kommunalen Handlungsstrategie zur qualitativen Innenentwicklung für ostdeutsche Großstädte eine Vorreiterrolle eingenommen. Dies zeigt auch die landes- und bundespolitische Aufmerksamkeit, die dem Vorgehen Leipzigs beim *„Stadtumbau Ost“* zukommt.²³⁵ Zu einem Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen über erfolgversprechende Strategien einer qualitativen Innenentwicklung dürften vor allem die Handlungsansätze Leipzigs auf der Leitbild- und strategischen Planungsebene beitragen:

- *Lokalspezifisches Leitbild der Innenentwicklung formulieren:* Ostdeutsche Städte und Gemeinden grenzen sich aufgrund ihrer besonderen demographischen, ökonomischen und städtebaulichen Bedingungen von herkömmlichen Vorstellungen einer *„angemessenen baulichen Dichte“* in Großstädten ab, wie sie insbesondere für Städte mit anhaltendem Siedlungsdruck, z. B. Münster, gelten mögen. Die Stadt Leipzig formuliert hierzu ihren programmatischen Ausspruch *„Mehr Grün, weniger Dichte“*. Sie markiert damit den Ausgangspunkt, um eine Wettbewerbsstrategie gegenüber ihren Umlandgemeinden zu entwickeln. Insofern sollte insbesondere unter Schrumpfungsbedingungen offensiv verdeutlicht werden, dass Innenentwicklung nicht auf die Maximierung der baulichen Dichte im Siedlungsbestand, sondern auf eine angemessene Dichte im Zusammenhang mit Freiräumen im Nahbereich und im siedlungsnahen Außenbereich zielt.
- *Strategische Planaussagen formulieren und anwenden:* Die Stadt Leipzig entwickelt in besonderem Maße ein auch extern nachvollziehbares strategisches Handlungskonzept anhand detaillierter Analysen der lokalen Entwicklungsbedingungen, anhand der Formulierung von Kriterien zur Einschätzung der Problemintensität von Stadtgebieten und konkreten Standorten und sucht zu gewährleisten, dass ihre strategische Planaussagen von den Adressaten im privaten bzw. intermediären Sektor auch angewendet werden, nicht zuletzt durch die visuelle Darstellung ihrer strategischen Planaussagen. Insofern eignet sich die

²³³ Das Kriterium der Leistungsfähigkeit ist dabei im Sinne des Anwendungskriteriums zu verstehen (vgl. oben Kapitel B.1). Beiratsvorschläge an die Kommunalpolitik müssen also nicht direkt umgesetzt werden, um leistungsfähig sein. Sie müssen im Einzelnen wahrgenommen werden und zur Definition der kommunalpolitischen Entscheidungssituation beitragen.

²³⁴ Ein Anhaltspunkt dafür, dass die Stadt die Beteiligung der übrigen Akteure ernst zu nehmen scheint, besteht darin, dass auch Minderheitsvoten zu dokumentieren und veröffentlichen sind.

²³⁵ Zur Berücksichtigung auf landespolitischer Ebene vgl. SMI, IÖR 2001, zur Berücksichtigung bei der Formulierung des Programms *„Stadtumbau Ost“* des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) vgl. IRS, IÖR, ADVIS 2001.

kommunale Handlungsstrategie Leipzigs vor allem dazu, aufzuzeigen, wie eine Großstadt die komplexen stadtentwicklungsplanerischen Themen auch Privathaushalten und Unternehmen (beispielsweise Wohnungsunternehmen) verdeutlichen kann.

Diese Ergebnisse unterstreichen, dass es im Falle großstädtischer Handlungsstrategien sowohl eines adäquaten inhaltlichen Verständnisses der lokalspezifischen Bedingungen einer qualitativen Innenentwicklung bedarf als auch eines besonderen Vorgehens, um die Anwendbarkeit strategischer Planaussagen zu gewährleisten, insbesondere bei den nicht-kommunalen Planadressaten.

3.5 Fallstudie Monheim

„Qualitative Innenentwicklung in einer Mittelstadt“

Handlungsstrategien von Kommunen werden zumeist anhand von großstädtischen Fallbeispielen untersucht. Man vermutet, kommunale Entwicklungsprozesse würden in Großstädten besonders deutlich in Erscheinung treten, kleinere Kommunen wiesen eine weniger intensive, jedoch qualitativ gleichgeartete Entwicklungsdynamik auf.²³⁶ Ergebnisse großstädtischer Untersuchungen könnten deshalb bei vertretbaren Verzerrungen auf kleinere Kommunen übertragen werden. Diese Annahme liegt der vorliegenden Untersuchung nicht zu Grunde. Denn kleinere Kommunen, insbesondere Mittelstädte, weisen spezifische Potenziale zur Realisierung einer qualitativen Innenentwicklung auf, z. B. Überschaubarkeit der Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie intensivere Einbeziehung von Betroffenen in kommunalpolitische Prozesse.

In kleineren Kommunen bestehen jedoch auch spezifische Entwicklungsrestriktionen, vor allem die oftmals konstatierte geringe Differenzierung der Kommunalverwaltung und eng umgrenzte personelle Verwaltungskapazitäten (Leimbrock 1997). Insofern besteht die Gefahr, dass die Vielfalt der für wichtig erachteten Instrumente und Methoden einer qualitativen Innenentwicklung²³⁷ nicht dem Ressourcenpotenzial kleinerer Kommunen entspricht. Mit der Fallstudie zu Monheim am Rhein, einer Mittelstadt zwischen Düsseldorf und Köln, sollen die Rahmenbedingungen von kleineren Kommunen ansatzweise in die Betrachtung einbezogen werden.

Bei Monheim am Rhein handelt es sich um eine typische Mittelstadt.²³⁸ Im Jahre 1999 belief sich die Bevölkerung auf 43.178 Einwohner auf einer Fläche von 2.313 ha. Monheim ist durch eine rückläufige Bevölkerung und durch eine dichte Siedlungsstruktur gekennzeichnet. Die kompakte Stadtstruktur lässt eine bauliche Nachverdichtung des Innenbereichs kaum noch zu.²³⁹ Individuelle Wohnformen bzw. Ein- und Zweifamilienhäuser in den Wohnungsbestand Monheims zu integrieren,²⁴⁰ ist aufgrund der geringen

²³⁶ Die Forschung beschäftigt sich jedoch zunehmend mit Mittel- und Kleinstädten. Beispielhaft seien hier neuere Untersuchungen zur Nutzungsmischung im Städtebau (vgl. Breuer, Müller, Wiegandt 2000) oder zum Stadtumbau auf Brachflächen (vgl. z. B. Wiegandt 1997) genannt.

²³⁷ Vgl. den Überblick in Abschnitt B.1.3.

²³⁸ Zur näheren Bestimmung des Stadttyps „Mittelstadt“ sollten nicht nur die Bevölkerungszahl, sondern auch strukturelle und funktionelle Merkmale von Städten herangezogen werden (Leimbrock 1997). Mittelstädte sind dann Städte mit zwischen ca. 30.000 und ca. 130.000 Einwohnern, oftmals monozentrischen und überschaubaren Stadtstrukturen, die innerhalb ihrer multifunktionalen Stadtkerne bereits über ausgeprägte zentrale Einkaufs- und Dienstleistungsbereiche verfügen, ohne dass es zur Herausbildung leistungsfähiger Nebenzentren gekommen ist. Die so umrissenen Mittelstädte werden von den Landesplanungen typischerweise als „Mittelzentren“ ausgewiesen und sollen damit vielfältige Versorgungs- und Entwicklungsaufgaben für ihr Umland erfüllen.

²³⁹ Telefonisches Gespräch mit Vertreterin der Stadtverwaltung Monheim.

²⁴⁰ Die Stadt Monheim verfolgt derzeit zur Reduzierung der Abwanderung einkommensstärkerer Haushalte die Strategie, ein städtisches Angebot an individuelleren Wohnformen zu errichten. Direkt neben dem Berliner Viertel (vgl. die Ausführungen unten) wurde eine Wohnsiedlung mit Ein- und Zweifamilienhäusern bereits erstellt. Das Ziel der Integration von individuelleren Wohnformen in den Wohnungsbestand, ist derzeit, wie in Dresden, Münster und Leipzig, ein politisch hoch bedeutsames Thema (Gespräch mit Vertreter des Stadtteilbüros).

Flächenreserven und rechtlich bedingter Restriktionen nur sehr begrenzt möglich.²⁴¹ Monheim weist sowohl Ähnlichkeiten mit ostdeutschen Groß- und Mittelstädten auf (Bevölkerungsrückgang auf gesamtstädtischer Ebene, Großwohnsiedlung mit erheblichem Bevölkerungsanteil, u. a.) als auch Gemeinsamkeiten mit westdeutschen Städten wie Münster (Zuzug von Privathaushalten aus den Großstädten Köln und Düsseldorf, förderpolitische Rahmenbedingungen).

Die folgenden Ausführungen zur projektübergreifenden Strategiebildung in Monheim verdeutlichen den Unterschied in der Setzung räumlicher Entwicklungsprioritäten im Vergleich zu den Großstädten Münster, Leipzig und Dresden. Diese Großstädte entwickeln, wie in Abschnitt B.3.2 – B.3.4 ausgeführt, differenzierte Handlungskategorien und Typen von Interventionsgebieten, um ihre knappen Ressourcen schwerpunktmäßig einzusetzen. In der Stadt Monheim ist ein solches Vorgehen weniger erforderlich. Dies zeigt die hohe Bedeutung eines Stadtteils, des Stadtteils „*Berliner Viertel*“, für die Stadtentwicklung insgesamt.

Die Ausführungen illustrieren zudem die hohe Bedeutung von kooperationsbasierten Ansätzen für eine qualitative Innenentwicklung, wie sie z.B. auch bei der Erstellung eines strategisch orientierten gesamtstädtischen Zielkonzeptes für die Entwicklung Monheims bis zum Jahr 2020 eingesetzt werden. Stärker formalisierte Instrumente, wie z. B. Ansätze der strategischen Planung zur Formulierung konkreter Planaussagen, treten dagegen zurück. Die Fallstudie Monheim zielt damit auf die Berücksichtigung prozessualer Aspekte einer Strategie qualitativer Innenentwicklung.

3.5.1 Leitbildebene und strategische Planungsansätze

3.5.1.1 Das Zielkonzept 2020

„Aus der Erkenntnis einer notwendigen Konsensbildung in der Stadt als gemeinsame Grundlage für alle städtischen Akteure im Hinblick auf eine integrierte, nachhaltige und strategisch ausgerichtete Stadtentwicklung“ wurde die Verwaltung vom Rat der Stadt Monheim am Rhein beauftragt, das „*Zielkonzept 2020*“ zu erarbeiten (Stadt Monheim am Rhein 2001, S. 3). Am Beispiel dieses Konzepts kann verdeutlicht werden, welche Möglichkeiten einer Mittelstadt für die Formulierung und Anwendung von konkreten strategischen Planungsaussagen zur Verfügung stehen.

- *Sachlich* stellt das Zielkonzept 2020 einen querschnittsorientierten Ansatz dar, der eine Vielfalt von Themenfelder berücksichtigt: Bevölkerungsentwicklung, Siedlungsentwicklung und Wohnen, Verkehrsentwicklung und Mobilität, Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur, Freiraum und Landschaft, Soziales und Bildung, Kultur, Freizeit und Sport, Stadtbild und Tourismus sowie Bürgerschaftliches Engagement und Verwaltungshandeln. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme wurden zentrale Potenziale aber auch Risiken für eine qualitative Innenentwicklung in Monheim erarbeitet. Risiken bestehen v.a. in der Abwanderung junger Bevölkerungsgruppen, der geringen Diversifizierung des Wohnungsbestandes, und unzureichender Freiraum, Freizeit- und Versorgungsangebote. Chancen für eine qualitative Innenentwicklung sind in der übersichtlichen und kompakten Stadtstruktur, der Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität aufgrund einer Abnahme von Siedlungsdichten und der zahlreichen Freiraumpotenziale bedingt durch die naturräumliche Lage am Rhein zu sehen.

²⁴¹ Teile des Stadtgebiets sind als Wasserschutzgebiete, Landschafts- oder Naturschutzgebiete ausgewiesen.

- *Prozessual* ist das „Zielkonzept 2020“ weniger durch eine rational-analytische Informationsverarbeitung gekennzeichnet als durch eine hohe Offenheit gegenüber den Zielsetzungen der Bewohner der Stadt Monheim. Im Rahmen einer Zukunftswerkstatt formulierten Repräsentanten aller relevanten Akteursgruppen (Unternehmen, Institutionen, bürgerschaftliche Gruppen, sonstige Interessenvertreter sowie engagierte Bürgerinnen und Bürger) gemeinsame Zielvorstellungen. Die Erarbeitung dieser Zielvorstellungen erfolgte entsprechend der Methode der Zukunftswerkstatt auf der Basis einer Auseinandersetzung mit der Vergangenheit sowie einer Erstellung von Visionen für die Zukunft. Die gemeinsamen Zielvorstellungen wurden einstimmig im Plenum verabschiedet. Diese Ziele sind auf einer Steigerung der vorhandenen Qualitäten der Stadt Monheim gerichtet und setzen dabei auch Impulse im Hinblick auf eine qualitative Innenentwicklung. Gefordert wurden z. B. eine Stärkung des Umwelt-, Natur und Landschaftsschutzes, die Vermeidung von Pendelverkehren, die Stärkung des Umweltverbundes, die Schaffung eines einheitlichen Stadtbildes und die Verbindung der beiden Ortsteile Monheim und Baumberg. Ein auf Moderationsprozesse spezialisiertes Planungsbüro unterstützte die Kommune bei der Durchführung der Zukunftswerkstatt.
- Eine *Umsetzungsorientierung* der formulierten strategischen Zielaussagen wurde durch die Bildung von 12 thematischen Arbeitsgruppen erreicht, die im Rahmen der Zukunftswerkstatt Zielsetzungen, erste Maßnahmen und Termine für weitere Treffen festlegten. Auf der Grundlage der Bestandsaufnahme und der Ergebnisse der Zukunftswerkstatt wird derzeit von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit einem Planungsbüro ein Leitbild formuliert. Für September 2002 ist eine 2. Zukunftswerkstatt vorgesehen, in deren Rahmen eine erste Bilanz der bisherigen Arbeit gezogen und weitere Ziele formuliert werden sollen.

Bei der Erstellung des Zielkonzeptes 2020 wurden die besonderen Potenziale einer Mittelstadt für die Formulierung und Anwendung konkreter strategischer Planaussagen genutzt. Die Übersichtlichkeit der Stadtstruktur sowie die im Vergleich zu einer Großstadt geringere Komplexität der Stadtentwicklungsprozesse erleichterten die Formulierung gemeinsamer Zielvorstellungen in einem konsensorientierten Prozess. Die für eine Mittelstadt typische Identifizierung und Bindung an die Stadt begünstigten die Definition und Zuweisung von Verantwortlichkeiten für eine qualitätsvolle und eigenständige Entwicklung von Monheim.

3.5.1.2 Das „Berliner Viertel“ als planerischer Handlungsschwerpunkt

Die Stabilisierung des „Berliner Viertels“ ist für die Stadt Monheim von besonderer Bedeutung. Das Berliner Viertel ist eine Siedlung des sozialen Wohnungsbaus der 60er und 70er Jahre. Sie besteht aus 3.500 Wohneinheiten in überwiegend drei- bis viergeschossiger Bauweise mit punktuell bis acht Vollgeschossen. Auf einer Fläche von ca. 45 ha leben rund 11.000 Menschen und damit 25 % der Gesamtbevölkerung Monheims. Eigentümer der knapp 4.000 Wohneinheiten ist zu einem hohen Anteil die „Landesentwicklungsgesellschaft NRW (LEG)“.

Das Berliner Viertel entstand zwischen 1965 und 1975 mit Unterstützung des Landes unter den zu diesem Zeitpunkt vorherrschenden städtebaulichen Vorstellungen und sollte zur Entlastung des angespannten Düsseldorfer Wohnungsmarkts beitragen. Erste Probleme entstanden in den achtziger Jahren, als die Großwohnsiedlung aufgrund der allgemeinen Wohnungsmarktlage in Westdeutschland mit Leerständen zu

kämpfen hatte.²⁴² Diese Problematik geriet aber wegen des erneuten Anziehens der Wohnungsnachfrage im Zuge der deutschen Wiedervereinigung wieder aus dem Blickfeld. In den neunziger Jahren machten sich die strukturellen Probleme des Berliner Viertels wieder deutlich bemerkbar. Diese Probleme ergeben sich neben den städtebaulichen und architektonischen Merkmalen der Siedlung vor allem aus der Tatsache, dass die meisten Gebäude über den 1. Förderweg des sozialen Wohnungsbaus erstellt wurden. Dies führte zu einer hohen Konzentration von sozial schwachen Bevölkerungsgruppen in diesem Stadtteil und trug zum negativen Image des „*Berliner Viertels*“ bei.

Seit 1993 wurde der Ansatz der Stadterneuerung wieder aufgenommen und in Zusammenarbeit mit den Bürgern eine Projektliste zur Erarbeitung eines Handlungskonzepts erstellt. Gewählt wurde dabei ein pragmatischer Ansatz, der ökonomische, soziale und ökologische Ziele bei den baulichen und freiraumorientierten Maßnahmen berücksichtigt. Diese kommunalen Vorarbeiten führten dazu, dass Monheim am Rhein 1995 bei Einführung des Landesprogramms „*Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf*“ sofort berücksichtigt werden konnte und eine Förderpauschale in Höhe von 200.000 DM erhielt.²⁴³

Für Monheim insgesamt wird derzeit ein Rückgang der Bevölkerung erwartet. Das „*Berliner Viertel*“ könnte jedoch, schreibt man die gegenwärtige Entwicklung in diesem Stadtteil fort, einen Zuwachs an Bevölkerung verzeichnen. Handlungsschwerpunkt der Stadt Monheim ist das Berliner Viertel deshalb nicht aufgrund zu erwartender Bevölkerungsverluste. Erzielt werden soll vielmehr eine Änderung der Sozialstruktur, insbesondere soll ein weiterer Zuzug sozial benachteiligter Gruppen vermieden werden, nicht zuletzt, weil die Stadt Monheim den Zuzug weiterer Haushalte mit Sozialhilfeanspruch vermeiden möchte.

Maßnahmen zur Steigerung der Aufenthalts- und Lebensqualität des Berliner Viertels erfolgten bisher in Form von zahlreichen Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung (Gestaltung von Blockinnenhöfen, Integration von Mietergärten und Spielplätzen, u. a.). Im Hinblick auf eine Attraktivitätssteigerung unter Beibehaltung der bestehenden Sozialstruktur können diese Maßnahmen als wirkungsvoll angesehen werden.²⁴⁴ In Bezug auf das Ziel der Integration von weniger benachteiligten Privathaushalten sind sie jedoch vermutlich nur sehr begrenzt wirksam. Denn Wohnungsangebote, die den Wohnpräferenzen einkommensstarker Haushalte entsprechen, lassen sich kaum in den Bestand integrieren.²⁴⁵

Inhaltliche Einzelheiten zur städtebaulichen, ökonomischen, sozialen und auch ökologischen Erneuerung des „*Berliner Viertels*“, wie sie vor allem im „*Integrierten Handlungskonzept Berliner Viertel*“ der Stadt Monheim genannt werden (Stadt Monheim am

²⁴² Der sich daraus ergebende Problemdruck war der Auslöser für ein erstes Gutachten mit dem Ziel der Wohnumfeldverbesserung.

²⁴³ Mit dieser Summe wurde u.a. auch die Einrichtung eines Stadtteilbüros finanziert. Das Stadtteilbüro ist nicht mit städtischen Mitarbeitern, sondern mit Mitarbeitern aus zwei Planungsbüros besetzt.

²⁴⁴ Gespräch mit Vertreter des Stadtteilbüros und eigene Beobachtung.

²⁴⁵ Gespräch mit einem Vertreter des Stadtteilbüros.

Rhein 1999a), sollen im Folgenden nicht weiter vertieft werden.²⁴⁶ Im Rahmen der Fallstudie Monheim interessieren vor allem die folgenden beiden Planungsaspekte:

(1) Räumliche Entwicklungsprioritäten müssen nicht immer analytisch-rational hergeleitet werden. Dass das „*Berliner Viertel*“ für die Stadtverwaltung Monheim ein Handlungsschwerpunkt ist, liegt quasi „auf der Hand“. Insofern ist zu vermuten, dass kleinere Kommunen aus guten Gründen auf eine systematische strategische Planung verzichten. Insbesondere das Postulat „*Konkrete strategische Planaussagen formulieren und anwenden*“ sollte deshalb das spezifische Ressourcenpotenzial einer Kommune reflektieren. Auch der Nutzen von Verfahren zur Bestimmung des Nutzungspotenzials des Siedlungsbestands, wie z. B. Baulandkataster, ist unter den Bedingungen einer kompakten Siedlungsstruktur und engen übergemeindlichen Rechtsrestriktionen für die bauliche Entwicklung, nur begrenzt ersichtlich. Generalisierend wird man formulieren können, dass diejenigen Planungsinstrumente und Methoden, die auf eine methodisch gestützte Verarbeitung von großen Informationsmengen abzielen, in kleineren Kommunen unter den beispielhaft genannten Bedingungen nicht anzuwenden sind. Denn die übersichtlicheren Verhältnisse, die geringere Anzahl an Handlungsschwerpunkten und Projekten ermöglichen es, dass zahlreiche Informationen durch persönliche Beobachtung und Kommunikation verarbeitet werden können.

(2) Das formelle Instrumentarium der städtebaulichen Planung wurde bei der Entwicklung des Berliner Viertels kaum eingesetzt.²⁴⁷ Das Berliner Viertel ist auch nicht als Sanierungsgebiet ausgewiesen. Eine Ausweisung als Sanierungsgebiet wurde seitens der Stadt Monheim verworfen, um die Beziehung zwischen Stadt und der LEG nicht zu belasten.²⁴⁸ Zwischen der Stadt Monheim und der LEG bestehen seit langem kooperative Beziehungen. Wichtige Fragen werden regelmäßig auf der Führungsebene behandelt. Auch die LEG ist an einem kooperativen Vorgehen interessiert. Allein 3.000 ihrer insgesamt 100.000 Wohneinheiten in NRW befinden sich in Monheim. Das „*Berliner Viertel*“ ist für die LEG ebenfalls ein Handlungsschwerpunkt.²⁴⁹ Zur Steuerung der Stadtteilentwicklung setzt die Stadt Monheim weitestgehend „*weiche*“²⁵⁰ bzw. kooperationsbasierte Instrumente (Abstimmungsrunden, informelle Gespräche, u. a.) sowie Fördermittel ein.

²⁴⁶ Weitere inhaltliche Ergebnisse zum Berliner Viertel im Rahmen der kommunalen Handlungsstrategie Monheims sind vor allem von Untersuchungen im Kontext des Programms „*Soziale Stadt*“ der Städtebauförderung zu erwarten. Dabei sollte beispielsweise thematisiert werden, dass die im Berliner Viertel lebenden Kinder trotz der Nähe zum Rhein, diesen „nie gesehen haben“. Es wurde deshalb das freiraumstrukturelle Ziel beschlossen, eine Verbindung zwischen den Grünflächen des Wohngebiets bzw. Stadtteils und dem Marienburg-Park sowie dem Überflutungsgebiet „*Rheinufer*“ herzustellen (Gespräch mit Vertreter des Stadtteilbüros). Dies verdeutlicht die hohe Bedeutung freiraumstruktureller Ziele für eine angemessene und wirkungsvolle Versorgung der Bevölkerung mit Freiraum.

²⁴⁷ Gespräch mit einem Vertreter des Stadtteilbüros.

²⁴⁸ Gespräch mit einem Vertreter des Stadtteilbüros.

²⁴⁹ Förderlich ist das Engagement der LEG, die auch mit Eigenmitteln zur Wohnumfeldverbesserung beiträgt und ihre Aktivitäten mit den Maßnahmen des Stadtteilbüros koordiniert. Weiterhin engagiert sich die LEG durch das Sponsoring von Kulturveranstaltungen (60.000 DM im Jahr).

²⁵⁰ Gespräch mit Vertreter des Stadtteilbüros.

3.5.2 Projekte und Ressourcen: Das Berliner Viertel als Förderschwerpunkt

In Monheim, wie in vielen anderen Städten auch, wird unter einschneidenden finanziellen Restriktionen (Haushaltskonsolidierung) gehandelt. Die Stadt setzt auch aus diesem Grund keinerlei eigene, kommunale Förderinstrumente ein. Fördermittel von Bundes- und Landesseite wurden vorrangig im Rahmen der Städtebauförderung gewährt.

Zur Stabilisierung dieses Gebiets hat die Stadtverwaltung ein „*Integriertes Handlungskonzept*“ formuliert. Es handelt sich dabei um ein thematisch breit angelegtes Handlungskonzept zur Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität einer typischen Großwohnsiedlung der 70er Jahre mit den Handlungsfeldern Arbeit, Wohnen, Einkaufen / Versorgung, Freizeit, soziale und kulturelle Infrastruktur, Zusammenleben / Soziale Bindungen (Stadt Monheim am Rhein 1999a). Das Handlungskonzept wurde im Rahmen des Programms „*Soziale Stadt*“ der Städtebauförderung erarbeitet. Dabei erfolgt eine Förderung für das Jahr 2001 in Höhe von 3.000.000,- DM. Zusätzlich erfolgt eine Förderung über EUROGA 2002 plus (Dezentrale Landesgartenschau).²⁵¹ Dass das „Berliner Viertel“ ein Förderschwerpunkt in Monheim ist, zeigen zwei Beispiele:

(1) Die Umgestaltung des *Ernst-Reuter-Platzes* bezweckt über eine Attraktivitätssteigerung der öffentlichen Flächen Impulse zur Stabilisierung und Stärkung dieses Einzelhandelsstandortes zu setzen. Dazu konnten einerseits für baulich-investive Maßnahmen bisher rund 1,5 Mio. DM eingesetzt werden. Seit der Aufstellung des ersten Handlungskonzepts sind andererseits von privater Seite 2,5 Mio. DM in Maßnahmen zur *Wohnumfeldverbesserung* investiert worden. Dem steht von öffentlicher Seite ein jährlicher Finanzmitteleinsatz von 750.000 DM für derartige investive Maßnahmen gegenüber. Der städtische Anteil daran beläuft sich auf rund 140.000 DM jährlich. Je nach Art der Maßnahme beträgt der Förderanteil 70 % bzw. 80 %. Die Förderung erhöht sich um 10 %-Punkte, wenn die durchzuführenden Maßnahmen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen integrieren.²⁵²

(2) Das Teilprojekt *EUROGA (dezentrale Landesgartenschau)* zielt u. a. auf eine verbesserte Wege- und Grünanbindung des Berliner Viertels an die übrige Stadt. Die Gesamtförderung in Höhe von 5,1 Mio. DM setzt sich zusammen aus ca. 4,5 Mio. DM Städtebaufördermitteln, ca. 450.000 DM Landesgartenschaumitteln aus dem Budget des Umweltministeriums sowie ca. 120.000 DM Kulturförderung. Je nach Art der Förderung ergeben sich dabei unterschiedliche Prozentsätze mit denen die Maßnahmen gefördert werden.

Die Städtebauförderung setzte – nach Auskunft städtischer Vertreter – sinnvolle Schwerpunkte, wie z. B. den integrativen Ansatz. Sie gewährte der Kommune genügend inhaltlichen Freiraum, um die dezentralen Informationsvorsprünge zu nutzen. Dennoch muss konstatiert werden, dass die Problemstruktur in dem vergleichsweise kurzen Zeitraum seit 1995 nicht umfassend verändert werden konnte.

Weitere Fördermittel wurden, nach Aussage der städtischen Gesprächspartner, nur in geringem Maße eingesetzt. Wirtschaftsfördermittel stehen weder für die Gesamtstadt

²⁵¹ Die folgenden quantitativen Angaben zu den eingesetzten Finanzmitteln beruhen auf ungefähren mündlichen Auskünften der Stadt Monheim am Rhein vom 14.03.2002.

²⁵² Diese 10-prozentige Aufstockung ist für neu anlaufende Maßnahmen in anderen Städten NRWs abgeschafft worden, wird aber bei den schon begonnenen Maßnahmen in Monheim weiterhin gewährt.

noch für das „*Berliner Viertel*“ zur Verfügung. Einzige Ausnahme bilden Fördermittel zur Reaktivierung von Gewerbebrachen. Der Einsatz von Wirtschaftsfördermitteln wird von Seiten der Stadt aber aufgrund des hohen Aufwandes und der starken inhaltlichen Bindungswirkung skeptisch betrachtet. Demgegenüber wurde eine Neuausrichtung des Einsatzes von Wohnungsbaufördermitteln angeregt.²⁵³

3.5.3 Fazit

Die Fallstudie zu Monheim am Rhein, einer Mittelstadt zwischen Köln und Düsseldorf, verdeutlicht, dass strategische Planung im Sinne eines systematischen Prozesses der Informationsverarbeitung und Schwerpunktsetzung nicht in jeder Situation erforderlich ist. Lokalspezifische Faktoren, wie eine kompakte, übersichtliche Stadtstruktur, historisch gewachsene Kooperationsbeziehungen zwischen der Kommune und einem dominanten nicht-kommunalen Akteur, der LEG, schließen einen methodisch gestützten Prozess der Informationsverarbeitung zur qualitativen Innenentwicklung nicht aus, machen ihn aber weniger dringlich. Aufgrund der geringeren Komplexität der Stadtentwicklungsprozesse und der Übersichtlichkeit der Stadtstrukturen erscheint zudem eine konsensuale Erarbeitung strategischer Entwicklungsziele, in die alle relevanten Akteure einbezogen werden, einfacher als in Großstädten. Insbesondere kleinere Kommunen sollten daher auf der Basis ihres lokalen Nutzen-Kosten-Kalküls entscheiden, ob sie konkrete strategische Planaussagen durch rational-analytische Informationsverarbeitung formulieren wollen oder vielmehr eine methodisch offenere Form der Zielgewinnung wählen. In Bezug auf die inhaltliche Ausgestaltung einer qualitativen Innenentwicklung bestehen in der Mittelstadt Monheim ähnliche Herausforderungen wie in den Großstädten Dresden, Münster und Leipzig.

²⁵³ Bisher lag dabei der Fokus des Landes ausschließlich auf Modernisierung und Energiesparen. Die finanzielle Förderung stehe für den Empfänger in ungünstigem Verhältnis zu den sich daraus ergebenden Pflichten. Zudem sei inhaltlich die Einbeziehung z. B. des äußeren Erscheinungsbildes, der Eingänge und Flure, in Fördermaßnahmen des Wohnungsbaus wünschenswert.

4 Schlussfolgerungen für die kommunale Planung

Eine bestandsorientierte Entwicklungsstrategie von Kommunen bewegt sich in weit stärkerem Maße in einem Geflecht von Abhängigkeiten und lokalen Konflikten als das Bauen auf der „*grünen Wiese*“. Qualitative Innenentwicklung ist deshalb eine strategische Herausforderung für Bund und Länder, vor allem aber für die Kommunen. Strategische Probleme bedürfen zu ihrer Lösung eines Orientierungsrahmens. Die nachstehenden Schlussfolgerungen aus der Analyse planerischer Instrumente und Methoden sowie aus den Fallstudien zu den Städten Dresden, Münster, Leipzig und Monheim sind als Beitrag zu einem solchen Rahmen für die Kommunalpraxis zu verstehen.

(1) Innenentwicklung ist ein Leitbild für wachsende und schrumpfende Kommunen.

Innenentwicklung beruht auf einer grundlegenden Prioritätensetzung der Kommunen, den besiedelten Bereich gegenüber dem Außenbereich vorrangig zu entwickeln und qualitativ aufzuwerten. Innenentwicklung zielt damit gleichermaßen auf die Vermeidung von Bauvorhaben im Außenbereich und die Erhöhung der Attraktivität des Siedlungsbestands. Qualitative Innenentwicklung umfasst demnach weit mehr als konventionelle Maßnahmen der „*Baulückenschließung*“, „*Nachverdichtung*“ und des „*Brachflächenrecyclings*“. Die Bedeutung baulicher Maßnahmen der Innenentwicklung hängt von den konjunkturell unterschiedlichen lokalen und regionalen Bodenmarktbedingungen ab. Eine allein auf bauliche Verdichtung zielende Strategie der Innenentwicklung ist auch bei Einwohnerwachstum und Siedlungsdruck problematisch, wenn hierdurch Privathaushalte aufgrund der mit einer hohen Dichte offenkundigen Freiraumdefizite zur Abwanderung ins Umland motiviert werden. Unter den derzeit vor allem in ostdeutschen Kommunen anzutreffenden Schrumpfungsbedingungen ist eine rein bauliche Strategie der Innenentwicklung vollends unangemessen. Innenentwicklung zielt hier vor allem auf die Schaffung neuer Freiraumqualitäten im Bestand, beispielsweise durch ein verbessertes Angebot wohnungsnaher Erholungsflächen.

(2) Innenentwicklung erfordert Wettbewerbsstrategien für den Bestand.

Siedlungsformen im Bestand haben als Alternative zu Bauvorhaben im Außenbereich eine Chance, wenn Innenentwicklung den Siedlungsraum ökologisch und sozial aufwertet. Innenentwicklung zielt deshalb auf die Steigerung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit des Bestands. Städte wie Münster und Leipzig bringen diesen Anspruch explizit durch die Formulierung bestandsorientierter Wettbewerbsstrategien zum Ausdruck. Inhalte solcher Strategien sind sowohl die Anreicherung des Bestands mit neuen Qualitäten (z. B. „*altengerechtes Wohnen*“, „*einfamilienhausähnliche Wohnformen für junge Familien*“) als auch dessen gezielte Vermarktung, beispielsweise durch ein systematisches Wohnstandortmarketing. Wettbewerbsstrategien für den Bestand leisten bereits bei den bestehenden demographischen, regionalen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen einen Beitrag zur qualitativen Innenentwicklung. So verfolgen sowohl Münster als auch Leipzig eine Wettbewerbsstrategie, die das Angebot an familienhausähnlichen Wohnformen und wohnungsnahen Erholungsflächen in innerstädtischen Lagen erhöhen soll. Beide Städte formulieren trotz unterschiedlicher sozioökonomischer Rahmenbedingungen ähnliche Strategien. Dies verdeutlicht die Robustheit

von Wettbewerbsstrategien bei demographischem Wandel. Innenentwicklung liegt damit im eigenen kommunalen Interesse, da sie sowohl die ökonomische Effizienz als auch die Attraktivität der bestehenden Siedlungsstrukturen fördert.

(3) Das bestehende planerische Instrumentarium sollte konsequent qualitätsorientiert eingesetzt werden.

Die Untersuchung zeigt, dass die bestehenden Instrumente der kommunalen Planung (Städtebauliche Planung, Planungsinstrumente des Natur- und Umweltschutzes, Verkehrsplanung, Lärminderung, Baulandmobilisierung) zur Formulierung und Umsetzung bestandsorientierter Strategien auf der kommunalen Ebene eingesetzt werden können. Reformen des Planungsrechts sowie auch der Regionalplanung sollten deshalb auf eine Rahmensteuerung kommunaler Strategien fokussieren (vgl. Punkt 8). Eine konsequent qualitätsorientierte Anwendung des bestehenden kommunalen Instrumentariums beinhaltet a) die mittel- bis langfristige Entwicklung einer lokal angepassten Mobilisierungs- und Umsetzungsstrategie der qualitativen Innenentwicklung sowie b) die Bewältigung der Komplexität bestandsorientierter Ansätze durch Ergänzung des bestehenden Instrumentariums um informelle Instrumente und Methoden (Dichte- und Baulandpotenzialmodell, Freiraumversorgungsanalyse, Handlungsansätze der Lärminderung). Die Fallstudien in den Städten Dresden, Münster, Leipzig und Monheim verdeutlichen, dass sowohl große als auch kleinere Städte solche „*Doppelstrategien*“ der qualitativen Innenentwicklung verfolgen. Eine weite Verbreitung ziel- und umsetzungsorientierter Wettbewerbsstrategien für den Bestand auf der kommunalen Ebene setzt eine umfassende Reform der finanzpolitischen Rahmenbedingungen voraus (vgl. Teil C).

(4) Dichtemodelle und Baulandpotenzialmodelle ermöglichen eine differenzierte Beurteilung der Verdichtungsmöglichkeiten im Bestand.

Von zentraler Bedeutung ist die Realisierung einer angemessenen baulichen Dichte, die sowohl die Notwendigkeit zu einer – aus ökonomischen und ökologischen Gründen erforderlichen – weiteren Verdichtung des Siedlungsbereichs als auch deren ökologische und soziale Grenzen berücksichtigt. Dabei können keine pauschalen Aussagen zur optimalen oder angemessenen baulichen Dichte für das gesamte Stadtgebiet getroffen werden, erforderlich ist vielmehr eine differenzierte Auseinandersetzung mit stadtteil- oder standortbezogenen angemessenen Dichtewerten. Diese komplexe Aufgabe kann mit Hilfe von Dichtemodellen bewältigt werden. Dichtemodelle legen stadtteil- oder stadtstrukturtypenspezifische Zielwerte baulicher Dichte fest und ermöglichen somit eine Quantifizierung der Innenentwicklungspotenziale. Damit erhöhen sie die Transparenz städtebaulicher Zielvorstellungen und eignen sich zur Vorbereitung der Flächennutzungsplanung. Zielwerte für eine angemessene bauliche Dichte ergeben sich einerseits durch die Bestimmung von stadtstrukturtypenspezifischen Dichtewerten und andererseits durch die Formulierung spezifischer Verdichtungsziele für spezifische Knotenpunkte der Raumstruktur wie z. B. Zentren oder an Haltepunkten des ÖPNV. Zu berücksichtigen sind dabei auch Restriktionen der Siedlungsentwicklung, die z. B. durch Tabuflächen mit einer besonderen ökologischen Wertigkeit definiert werden. Als Grundlage für die Erstellung von Dichtemodellen fungieren Baulandpotenzialmodelle, die das ökologisch vertretbare und nach räumlich-funktionalen Aspekten sinnvoll nutz-

bare Baulandpotenzial im Siedlungsraum ermitteln und auf diese Weise Aussagen zu verdichtungsgerechten Gebieten treffen.

(5) Freiraumversorgungsanalysen sollten adressaten- und erreichbarkeitsorientiert durchgeführt werden.

Qualitative Innenentwicklung zielt auf eine integrierte Freiraum- und Siedlungsentwicklung. Freiraumversorgungsanalysen sind ein methodischer Ansatz zur differenzierten Ermittlung einer ausreichenden Freiraumversorgung im Nahbereich und im siedlungsnahen Außenbereich sowie zur Formulierung der erforderlichen planerischen Maßnahmen. Zu berücksichtigen sind die Freiraumbedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen, wie z. B. von Kindern (durch eine Spielflächenanalyse) oder von älteren Menschen. Wesentlicher Aspekt einer ausreichenden Freiraumversorgung ist die Erreichbarkeit der Freiräume. Für eine erreichbarkeitsorientierte Freiraumversorgungsanalyse werden Einzugsbereiche verschiedener Freiräume definiert und die Anzahl der Einwohner in diesen Einzugsbereichen ermittelt. Anhand von Richtwerten für die Freiraumversorgung lässt sich dann bestimmen, ob in städtischen Teilgebieten eine ausreichende oder unzureichende Freiraumversorgung vorliegt. Eine weitere bauliche Verdichtung ist nur vorzusehen, wenn ein Gebiet als ausreichend freiraumversorgt gelten kann. In unterversorgten Gebieten genießt die Rückgewinnung von Freiräumen Priorität.

(6) Instrumente der Lärminderungsplanung tragen zur Reduzierung der Lärmbelastung dichter Quartiere bei.

Die Lärmbelastung eines Standorts ist ein zentrales Kriterium der Wohnstandortwahl von Haushalten. Wanderungsumfragen zeigen, dass es in stark verdichteten und gleichzeitig durch verschiedene Lärmquellen (Verkehr, Gewerbe, Gastronomie usw.) belasteten Innenstadtgebieten zu einer lärmbedingten „Stadtflucht“ kommt. Die Lärminderungsplanung zielt auf die Reduzierung der Lärmbelastungen in innerstädtischen Gebieten, in denen schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche hervorgerufen werden. Dabei weist sie intensive Querbezüge mit anderen Planungsinstrumenten der Kommunen auf. Auf der Grundlage von Schallimmissions- und Konfliktplänen sowie einer Betroffenheitsanalyse zur Ermittlung der betroffenen Einwohner wird der eigentliche Lärminderungsplan erstellt. Dieser benennt kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen. Maßnahmen beziehen sich nicht allein auf eine Lärmsanierung (z. B. Pegelminderung, aktiver und passiver Lärmschutz), sondern beinhalten auch präventive Maßnahmen (z. B. Reduzierung des Motorisierten Individualverkehrs, Stärkung des Öffentlichen Personennahverkehrs, Stärkung von Stadtteilzentren). Die projektübergreifende Lärminderungsplanung reduziert die spezifischen Lärmbelastungen verdichteter und nutzungsgemischter Quartiere. Für eine bestandsorientierte Strategie von Kommunen ist sie deshalb von hoher Bedeutung.

(7) Kommunen sollten eine Mobilisierungsstrategie für Potenziale im Bestand formulieren.

Traditionelle Baulandmobilisierungsstrategien von Kommunen konzentrieren sich häufig auf die Mobilisierung von Potenzialen im Außenbereich. Maßnahmen der Innenentwicklung beziehen sich hingegen auf den bereits genutzten Siedlungsraum. Für eine

qualitative Innenentwicklung bedarf es deshalb einer Neuausrichtung der kommunalen Strategien zur Flächenmobilisierung. Neben einer bodenpolitischen Grundsatzentscheidung zur vorrangigen Mobilisierung von Entwicklungspotenzialen im Siedlungsbereich ist vor allem in Großstädten die Kenntnis der Nutzungspotenziale im Bestand eine wesentliche Voraussetzung für eine Innenentwicklung. Zur Gewinnung von Informationen über die Nutzungspotenziale im Siedlungsbereich eignet sich insbesondere die Erstellung, Veröffentlichung und Fortschreibung von Baulandkatastern. Mittelstädte können auf umfangreiche Erhebungen verzichten, wenn lokale Faktoren, wie eine kompakte und übersichtliche Stadtstruktur, historisch gewachsene Kooperationsbeziehungen sowie ein reger Informationsfluss zwischen Planern und Anwendern, zu Erfahrungswissen über die wesentlichen Entwicklungspotenziale führen. Über die Identifizierung von Innenentwicklungspotenzialen hinaus ist zu deren Aktivierung häufig eine Gewinnung der Grundstückseigentümer erforderlich. Hierfür stehen Instrumente verschiedener Eingriffsintensität zur Verfügung: Offene Beratungsangebote, Vermittlung zwischen verkaufsbereiten Eigentümern und Nutzungsinteressenten im Rahmen von Baulandbörsen und Verpflichtung zur plangemäßen Nutzung der Grundstücke durch ein Baugebot.

(8) Kommunale Strategien bedürfen der Rahmensteuerung durch Bund, Länder und Regionalplanung.

Neben der Umsetzung integrierter kommunaler Handlungsstrategien erfordert die Realisierung einer qualitativen Innenentwicklung eine Rahmensteuerung durch Bund, Länder und vor allem durch die Regionalplanung. Zu überlegen ist, wie Bund und Länder mittels einer Reform der bauplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen von Kommunen auf eine Stärkung der Begründungspflicht bei weiterem Flächenverbrauch im Außenbereich hinwirken können. Eine gesteigerte Begründungspflicht, die den Kommunen abverlangt eine aus überörtlicher Perspektive unerwünschte Baulandweisung stärker als bisher zu begründen, wäre in jedem Falle ein deutliches politisches Signal für eine qualitative Innenentwicklung. Für eine Reduzierung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums sind die kommunalen Strategien zudem in ihrem regionalen Zusammenhang zu betrachten. Für eine regionale Steuerung ist die Regionalplanung prädestiniert. Im Sinne eines regionalen Flächenmanagements sollte die Regionalplanung deshalb auf die Berücksichtigung regionaler Belange und Wirkungszusammenhänge in der kommunalen Planung hinwirken. Die Möglichkeiten einer planerischen Rahmensteuerung sollten jedoch auch nicht überschätzt werden. Eine durchgreifende Reform für eine qualitative Innenentwicklung im kommunalen Bereich setzt letztlich eine umfassende Reform der finanzpolitischen Rahmenbedingungen von Städten und Gemeinden voraus (vgl. dazu Teil C).

C Finanzpolitische Rahmenbedingungen der Innenentwicklung

1 Einleitung und Gang der Untersuchung

Zentraler Aspekt heutiger (Umwelt-)Politik ist die Orientierung am Leitbild nachhaltiger Entwicklung. Auch wenn der Begriff des Sustainable Development unscharf geblieben oder zumindest geworden ist (Ewringmann 1999), so ist man sich doch im Hinblick auf die ökologische Dimension der Entwicklung weitgehend einig: Nachhaltigkeit bedeutet den sparsamen und sorgsamen Umgang mit natürlichen Ressourcen. Ein wichtiges Handlungsfeld im Bereich der natürlichen Ressourcen ist die Nutzung von Bodenflächen. In der Realität dominiert gerade (auch) in diesem Bereich eine Handlungsweise, die dem propagierten Leitbild widerspricht. In großem Maße werden – vorrangig für Siedlungs- und Verkehrszwecke – Flächen „verbraucht“. Dieser Verbrauch ist mit weitreichenden ökologischen Konsequenzen, so vor allem dem Verlust natürlicher Bodenfunktionen, verbunden. Die zu beobachtenden Tendenzen sind aber nicht nur unmittelbar umweltschädlich und verstoßen insoweit gegen das politisch gesetzte Ziel der nachhaltigen Entwicklung. Die breiartige Ausdehnung der Siedlungsflächen und der großzügige Umgang mit Flächen generell verringern auch die Dispositionsmöglichkeiten und die Entfaltungsspielräume künftiger Generationen.

Die Frage, wie dieser Entwicklung Einhalt geboten werden kann, hat bislang keine einstimmige Antwort gefunden. Immerhin zeichnet sich aber in Deutschland nach den Arbeiten der Enquête-Kommission, Anstößen des Sachverständigenrates für Umweltfragen, eines wichtigen programmatischen Vorstoßes des Nachhaltigkeitsrates und zahlreichen Forschungsaktivitäten zu Umsetzungsinstrumenten und ihren Wirkungsmustern ein politisches Interesse an einem flächenschützenden und flächensparenden Gesamtkonzept ab. Ein wichtiger Baustein für einen nachhaltigen Umgang mit Bodenflächen stellt die vom Umweltbundesamt bereits häufiger thematisierte „qualitative Innenentwicklung“ dar, wie sie auch Gegenstand dieses Gutachtens ist. Ihr Ziel ist es, anstelle der Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich und an den Rändern die Bautätigkeit verstärkt auf vorhandene Nutzungspotenziale im Innenbereich von Städten und Gemeinden und somit auf den Bestand zu lenken. Dies kann beispielsweise durch die Wiedernutzung städtischer Brachflächen, durch das Schließen von Baulücken sowie durch viele sonstige Maßnahmen der Nachverdichtung geschehen. „Qualitative Innenentwicklung“ bedeutet dabei aber keine reine Verdichtungsaufgabe; sie umfasst auch qualitative Aspekte, wie z. B. Lebens- und Aufenthaltsqualität, um so die für die Umsetzung notwendige Akzeptanz zu erzielen und die „Außenwanderung“ der innerstädtischen Bevölkerung an die Peripherie zu mindern.

Im Rahmen dieses Gutachtens soll im finanzwissenschaftlichen Teil theoretisch und empirisch analysiert werden, welche Anreize das bestehende finanzpolitische Instrumentarium in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme setzt; die erkenntnisleitende Frage lautet: inwieweit prägen Einnahmen- und Ausgabenregelungen staatlicher und kommunaler Haushalte das Verhalten von Akteuren, die für die Flächenentwicklung

und -inanspruchnahme wichtige Entscheidungen treffen.¹ Es wird also unterstellt, dass Innenentwicklung und die davon abhängigen Flächenverbrauchstendenzen von bestimmten Akteurskonstellationen abhängen, und dass sich die Akteure bei der Verfolgung ihrer Ziele im Rahmen ihrer jeweiligen Beschränkungen von finanziellen Anreizstrukturen beeinflussen lassen. Die Ausgangsthese lautet: Die Siedlungs- und Verkehrsflächenexpansion und die Inanspruchnahme neuer Flächen werden durch das finanzpolitische Instrumentarium und die von ihm induzierten Anreize systematisch gefördert – die Anreize zur Bestandspflege und für eine nachhaltige Innenentwicklung sind demgegenüber noch unterentwickelt.

Das Gutachten folgt einem akteurszentrierten Ansatz, wie er bereits an anderer Stelle dargestellt wurde (Bizer et al. 1998, S. 3 ff.). Auf ihn wird daher im nachfolgenden *Kapitel 2* nur kurz eingegangen. Anschließend werden in *Kapitel 3* die relevanten Akteure der Innenentwicklung identifiziert sowie in ihrem typischen Entscheidungsverhalten anhand von Verhaltenshypothesen charakterisiert. Darauf aufbauend werden die für die Fragestellung wichtigen Instrumente aufgearbeitet, soweit sie die Anreizkonstellation der Akteure determinieren. Sie werden dargestellt und im Hinblick auf ihre instrumentsspezifischen, innenentwicklungsrelevanten Wirkungspotenziale analysiert. Im Anschluss daran werden diese Anreizmechanismen für die betrachteten Akteursgruppen zusammengefasst dargestellt und daraufhin untersucht, wie sich die gesamte Anreizstruktur auf das Verhalten der jeweiligen Akteursgruppe auswirkt (*Kapitel 4*). Die so ermittelten Schwächen der finanzpolitischen Rahmenbedingungen können grundsätzlich durch eine Vielzahl von instrumentellen Handlungsoptionen gelindert bzw. behoben werden. In *Kapitel 5* erfolgt eine Diskussion der Vor- und Nachteile der für die vorliegende Fragestellung zentralen Vorschläge. Aus dieser Abwägung der einzelnen Ausgestaltungsalternativen werden in *Kapitel 6* schließlich die Empfehlungen zur zieladäquaten Reform der finanzpolitischen Rahmenbedingungen abgeleitet.

¹ Die finanzpolitische Analyse fokussiert im Gegensatz zur planerischen ausschließlich auf den Aspekt Fläche. Qualitative Elemente gehen, wie im Angebot dargelegt, allenfalls am Rande in die Betrachtung ein.

2 Der Untersuchungsansatz: Aussagemöglichkeiten und -grenzen

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln hat in anderem Zusammenhang² einen Untersuchungsansatz entwickelt, der Flächennutzungsentscheidungen als Ergebnis spezifischer Anreizkonstellationen wichtiger Akteure aus dem öffentlichen und privaten Bereich darzustellen und zu erklären versucht. Ihm liegt ein von engeren traditionell neoklassischen Annahmen abweichendes, „aufgeklärtes“ ökonomisch-sozialwissenschaftliches Verhaltensmodell zugrunde. Individuen sind danach eigennutzorientiert, entscheiden also im Hinblick auf ihre Präferenzen, allerdings ist der ihnen wirklich zur Verfügung stehende Möglichkeitsraum durch zahlreiche Nebenbedingungen eingeschränkt; sie reagieren bei ihrer jeweiligen Auswahl aus den zur Verfügung stehenden Optionen systematisch auf Anreize bzw. auf Änderungen im Anreizspektrum. Zu den schon traditionell im Mittelpunkt stehenden Einkommens- bzw. Budgetbeschränkungen treten in dieser Sicht neben den Faktor Zeit als restringierende Nebenbedingungen oder als Institutionen soziale Normen und Werte, gruppenspezifische Verhaltensmuster, rechtliche Regeln und auch Institutionen im organisatorischen Sinne hinzu. Preise spielen dabei für Entscheidungen zwischen Marktgütern eine zentrale Rolle, allerdings werden Akteursentscheidungen auch von den Transaktionskosten bestimmt. Da Informationen nicht kostenlos zur Verfügung stehen, sondern selbst den Charakter eines knappen Gutes tragen, entscheiden Akteure auf der Basis unvollständiger Informationen.

Will man das Verhalten von Akteuren erklären, so bedarf es vor diesem Hintergrund vor allem einer institutionellen Analyse. Institutionen stellen mit etwas anderen Worten Regeln dar, die menschliches Verhalten durch die Bestimmung einer Anreizkonstellation kanalisieren. Anreize können dabei in positiver Form als Belohnungen für regelkonformes Verhalten oder aber in negativer Form als Bestrafungen regelwidrigen Verhaltens gesetzt werden. Sie führen somit dazu, dass menschliches Verhalten Konsequenzen hat. Diese werden dann von den Akteuren a priori in ihr Entscheidungskalkül mit einbezogen und haben somit einen Einfluss auf das Verhalten der Akteure.

Marktliche und politisch gesetzte Anreize wirken dabei zum großen Teil im Verbund. In einer Marktwirtschaft werden Preise durch das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage am Markt bestimmt. Diese Preise dienen Anbietern und Nachfragern z. B. auch als Maßstab für ihr marktbezogenes Verhalten am Grundstücks- bzw. Flächenmarkt. Die Akteure orientieren ihre Entscheidungen am relativen Preis des Bodens.³ Allerdings ist schon der Bodenpreis nicht völlig frei zustande gekommen; er ist bereits von staatlicher Aktivität beeinflusst. Darüber hinaus gibt es finanzielle Anreize oder

² Dabei handelte es sich um ein zusammen mit dem IÖR erstelltes Gutachten für die Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages: Bizer et al. 1998.

³ Dabei gilt es aber eine Einschränkung des Gesagten zu beachten: Die Flächenausweisung durch Kommunalvertreter richtet sich nicht vorrangig an Marktgegebenheiten, sondern an einer Vielzahl anderer Kriterien aus. So werden Ausweisungen für Gewerbeflächen oft mit den Argumenten Arbeitsplätze und Gewerbesteuererinnahmen begründet.

Hindernisse des Staates, die individuell Anbieter und Nachfrager in ihren Entscheidungen beeinflussen.⁴

Ein akteurszentrierter Ansatz in dem zuvor kurz umrissenen Sinne müsste also – um brauchbare allgemein verwendbare Aussagen zu generieren – eine Vielzahl von Akteuren bzw. Akteursgruppen in ihrem jeweiligen Umfeld untersuchen. Akteure sind in aller Regel auch nicht nur in einer Funktion bzw. Rolle tätig. Trotz arbeitsteiliger Spezialisierung können sie als Anbieter und Nachfrager, als Akteur am Markt und als politischer Akteur usw. auftreten. Ihr Umfeld wird zudem – wie Abbildung C. 1 deutlich macht – durch höchst unterschiedliche Institutionen, Instrumente bzw. Anreizmuster geprägt, die letztlich alle in ihren interdependenten Wirkungen bekannt sein müssten, um Akteursverhalten fundiert erklären zu können.

Eine umfassende Akteursuntersuchung konnte hier nicht geleistet werden; dies war mit dem Vorhaben auch nicht beabsichtigt. Aufgabe der finanzwissenschaftlichen Analyse dieser Studie war es ausschließlich, einen Aspekt dieser Rahmenbedingungen, nämlich die finanzpolitischen, zu beleuchten und ceteris paribus auf seine Wirkungen hin zu bewerten. Mit anderen Worten beschränkt sich die Untersuchung auf eine bestimmte Kategorie der Institutionen bzw. Anreize, auf finanzielle Anreize in Form von Transfers und von Zwangsabgaben. Diese stellen – wie bereits erwähnt und wie die nachfolgende Abbildung noch einmal zeigt – eine wichtige, aber sicherlich nicht allein entscheidende Rahmenbedingung dar.

Untersuchungsperspektive

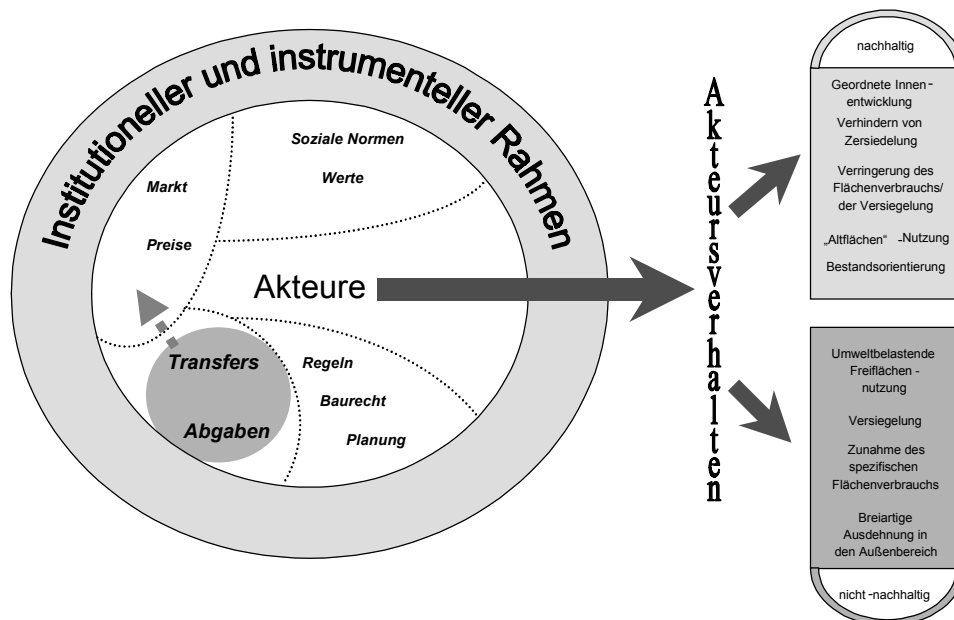


Abbildung C. 1: Untersuchungsperspektive der finanzwissenschaftlichen Analyse (Eigene Darstellung).

⁴ Staatliche Interventionen werden dabei im Rahmen dieser Studie als gegeben angesehen, für eine umfassende Diskussion der Vor- und Nachteile staatlicher Eingriffe vgl. z. B. die Ausführungen zum Markt- und/oder Staatsversagen bei Fritsch, Wein, Ewers (1999).

Zu den Transfers sind zunächst solche Förderprogramme zu zählen, die ein erwünschtes privates Verhalten durch einen Mittelzufluss alimentieren bzw. begünstigen. Für die Untersuchung wichtig sind aber auch solche Transfers, die als Zuweisungen an Gemeinden im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs fließen und sich an Einwohnerkriterien orientieren, bestimmte Flächennutzungen voraussetzen und insoweit Ausweisungsanreize für Bauland setzen können. Die diesen Transfers entgegengerichtete Anreiz- oder Instrumentenkategorie besteht aus Steuern, Gebühren und Beiträgen, d. h. aus Zwangsabgaben, von denen eine Art Abschreckungswirkung durch finanzielle Belastung ausgeht. Der Fragestellung des Gutachtens entsprechend, werden diese finanziellen Anreize nicht der typisch finanzwissenschaftlichen Instrumentenkategorisierung folgen, sondern nach ihren Effekten auf die Angebots- und auf die Nachfrageseite unterschieden.⁵

Der hier gewählte Ansatz ermöglicht die systematische Analyse und Bewertung der finanzpolitischen Instrumente als Teil des institutionellen Rahmens. So kann ein Teil der gesamten Anreizkonstellation, die das Verhalten der Akteure prägt, dargestellt werden. Die spezifische Bedeutung der untersuchten Instrumente für die Anreizkonstellation der flächenrelevanten Akteure konnte aber nur hypothetisch abgeschätzt werden. Zur Hypothesenentwicklung haben auch die im Rahmen der Studie durchgeführten Fallstudien bzw. Expertengespräche beigetragen. Ihre Aussagekraft ist indessen begrenzt; auf keinen Fall können sie zur empirischen Überprüfung von Verhaltenshypothesen herangezogen werden. Dies ist aufgrund der Gesamtkonzeption der Studie, die letztlich eine kommunalinterne Planungsbewertung mit einer vorwiegend kommunalexternen Institutionenanalyse verbindet, weder möglich noch beabsichtigt gewesen.

Die Fallstudien in vier Gemeinden dienen der Aufarbeitung der in diesen Gemeinden festgestellten Innenentwicklungskonzepte und ihrer Bewertung. An den in diesen Gemeinden durchgeführten Gesprächen bzw. Interviews haben die Mitarbeiter des finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts mit einem eigenen Fragenkonzept teilgenommen; sie haben darüber hinaus auch ergänzende Interviews mit anderen Akteuren in diesen Gemeinden geführt. Es war jedoch weder möglich, eine entsprechend breite Befragung der beteiligten Akteure in diesen Gemeinden durchzuführen, noch konnten hinreichend viele Akteure in anderen Gemeinden befragt werden, um etwa zu repräsentativen Aussagen über die Bedeutung der einzelnen Anreizmechanismen für das Akteursverhalten zu gelangen.

Die Auswahl der Untersuchungsgemeinden nach planerischen Aspekten schränkt die Repräsentativität der Aussagen zusätzlich ein. Es sind vor allem in planerischer Hinsicht „gute“ bzw. interessante Beispiele in die Fallauswahl einbezogen worden, so dass die Bedeutung der Beispielfälle für die Gesamtheit nicht feststellbar ist. Die Selektion nach planerischen Kriterien und die Einstufung einer Fallstudie als „gut“ in diesem Sinne bedeutet nicht zwangsläufig auch eine vorbildliche Unterstützung durch die finanzpolitischen Instrumente. Für die ausgewählten Fallstudien mag u. U. gelten, dass die erfolversprechenden planerischen Ansätze durch zieladäquate und mittelstarke Förderprogramme unterstützt oder zumindest nicht behindert wurden. Andererseits geben vorbildlich umgesetzte Projektideen vergleichsweise wenig Anhaltspunkte für Hemmnisse und Schwachstellen des finanzpolitischen Rahmens. Die im Rahmen dieses

⁵ Detailliertere Ausführungen zum finanzpolitischen Instrumentarium und der durch sie determinierten Anreizkonstellation erfolgen in Kapitel C. 4.

Gutachtens durchgeführten Fallstudien können daher nur in begrenztem Ausmaß zur Generierung von Ausgestaltungsoptionen und somit zur verbesserten Ausrichtung finanzpolitischer Instrumente beitragen. Der finanzpolitische Analyseteil muss weitgehend von den Fallstudien abstrahieren und kann deren Ergebnisse nur illustrativ verwenden.

3 Die Akteure und ihr Verhalten - Ausgangshypothesen

Im Folgenden wird versucht, die relevanten Akteure der Flächeninanspruchnahme zu identifizieren, zu kategorisieren und – soweit als möglich – in ihrem Verhalten generalisierend zu beschreiben. Dabei ist auf das Angebot an Flächen und auf die Nachfrage nach Flächen bzw. bestimmten Flächennutzungen einzugehen. Angeboten werden zum einen („alte“) Flächen, die bereits für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzt wurden und nun einer anderen Nutzung oder einem anderen Nutzer zugeführt werden sollen. Das Angebot an Flächen wird zum anderen durch „neue“ Flächen bestimmt, die erst durch das Ausweisungsverhalten der Kommunen als wirtschaftlich nutzbare Flächen „geschaffen“ werden. Dieses neue Angebot wird hier im Vordergrund stehen; daher wird sich die Betrachtung der Angebotsseite auch weitgehend auf kommunale Akteure beschränken.

Bei der Untersuchung der Nachfrageseite ist der Schwerpunkt anders zu setzen. Neben öffentlichen Stellen nutzen hier vor allem private, am Markt agierende Nachfrager den Grund und Boden für Wohn-, Gewerbe- und Industriezwecke, darauf soll insoweit der Schwerpunkt gelegt werden.

Während Identifizierung und Kategorisierung der relevanten Flächenakteure vergleichsweise problemlos sind, lässt sich ihr Verhalten nur schwer beschreiben. Die Handlungsbedingungen, wie auch die handelnden Individuen sind sehr unterschiedlich. Daher wird an dieser Stelle versucht, typische gruppenspezifische Verhaltensmuster aufzuzeigen, um damit die Basis für die weiteren Untersuchungen zu legen, in denen darzustellen sein wird, wie die aktuellen finanzpolitisch gesetzten Rahmenbedingungen im Zusammenspiel mit dem Verhalten der Akteure Art und Umfang der Flächennutzung bestimmen.

Diese Verhaltenshypothesen wurden auf einer doppelten Grundlage entwickelt: Zum einen wurde auf eigene Vorarbeiten und auf Quellen in der Literatur zurückgegriffen.⁶ Zum anderen dienten die Fallstudien des Projektes u. a. auch dazu, die Annahmen über das flächenrelevante Verhalten der Akteure präziser formulieren zu können.

3.1 Die Angebotsseite: Flächenausweisungen

Im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG wird den Kommunen u. a. auch das Planungsrecht zugewiesen. Dies versetzt sie in die Lage, bis dato nicht beplante Bereiche der gemeindlichen Fläche durch autonome Entscheidung in die Bauleitplanung aufzunehmen und eine Nutzung grundsätzlich zu ermöglichen. Allerdings erfährt dieses Recht der Gemeinden eine gewisse Einschränkung durch die Planungsvorgaben der übergeordneten Ebenen. Im Kern besteht jedoch eine weitgehende Entscheidungsfreiheit der Städte und Gemeinden. Dies bedeutet aber auch, dass aufgrund einer eigenen Entscheidung der Kommune Flächen als Freiflächen vorgehalten und gesichert werden könn(t)en. Im Folgenden wird zu klären sein, warum dies nicht umfassend geschieht, sondern allzu oft einer Ausweisung für z. B. Siedlungs- und Verkehrszwecke der Vorrang eingeräumt wird.

⁶ Siehe dazu vor allem die bereits erwähnte Studie für die Enquête-Kommission sowie die darin zitierte Literatur. Für einige Bereiche mussten zudem Plausibilitätsannahmen aufgestellt werden.

Auf der Basis des skizzierten akteurszentrierten Ansatzes gehen wir – abweichend vom traditionellen neoklassischen Verständnis – davon aus, dass politisch-administrativ Handelnde sich keineswegs nach dem Muster des gemeinwohlorientierten „wohlwollenden Patriarchen“ verhalten. Sie sind – auch im Rahmen ihrer politischen oder administrativen Funktionen – prinzipiell eigennutzorientiert. Dies gilt auch für Ihre Beteiligung an Entscheidungen zur Ausweisung von Bauland für Siedlungs- und Verkehrszwecke.

Hypothese 1: Die im kommunalen Prozess wichtigen Ausweisungsakteure folgen ihren eigenen Zielen bzw. Präferenzen, sind insoweit eigennutzorientiert und reagieren bei der Auswahl aus ihren – auch institutionell begrenzten – Handlungsoptionen (Möglichkeitenraum) systematisch auf Anreize.

Der Nutzen, den die kommunalen Akteure dabei aus ihren Handlungen ziehen können, besteht vor allem aus der Generierung von Einkommen, Macht und Prestige. Diese Ziele können von ihnen nur insoweit verfolgt werden als sie mit dem institutionellen Rahmen kompatibel sind. Zu den wichtigsten Nebenbedingungen der Ausweisungsstrategie gehören die Wahlabhängigkeit politischer Akteure, die zu beachtenden Rechtsnormen sowie Beschränkungen ihrer Verwaltungs- bzw. Amtsbudgets auf Seiten der administrativen Akteure.

Hohe Bedeutung in den Nutzenüberlegungen der politischen Akteure besitzt der Wunsch nach Wiederwahl durch die Wahlberechtigten, da nur in diesem Fall der eigene Nutzen aktiv gesteigert werden kann. Eine Wiederwahl wird um so wahrscheinlicher, je stärker der Eindruck vermittelt wird, die von den Bürgern artikulierten Wünsche oder die von ihnen akzeptierten sozialen Normen würden beherzigt und adäquat in Politik umgesetzt. Im Hinblick auf die Behandlung von Flächen ergibt sich dabei das Problem, dass die Bürgerpräferenzen mehrheitlich auf „Flächenverbrauch“ gerichtet sind und sich eine soziale Norm des nachhaltigen Flächenschutzes bisher kaum entwickelt hat. Bei Nutzungskonflikten, z. B. zwischen der Freihaltung einer Fläche und ihrer wirtschaftlichen Verwertung für Wohn- oder Gewerbebezwecke, wird daher meistens zugunsten der wirtschaftlichen Verwertung entschieden.

Die kommunalen Entscheidungsträger in der Verwaltung sind über ihre spezifischen Ressortbudgets an einer Erweiterung der finanziellen Spielräume interessiert. Ihre Entscheidungen über Flächen werden daher vor allem vom fiskalischen Ertrag der Flächenverwendung geprägt. Höhere kommunale Einnahmen kommen erwartungsgemäß auch den einzelnen Verwaltungsbudgets zugute.

Hypothese 2: Flächenschutz ist zwar ein politisch relevantes Thema, ihm kommt aber bislang keine gesellschaftliche Priorität zu. Nachhaltigkeit hat sich für den Umgang mit der Fläche noch nicht als soziale Norm etabliert. Politik und Kommunalverwaltung ziehen daher aus einer nachhaltigen Flächenverwendung bzw. -nutzung keinen unmittelbaren Nutzen.

Je höher die zur Verfügung stehenden und von ihnen disponierbaren Finanzmittel und je weniger ausgeprägt deren Zweckbindung, z. B. durch gesetzliche Vorgaben oder Verwendungsvorschriften bei vertikalen Zuweisungen, desto größer sind die diskretionären Handlungsspielräume der kommunalen Vertreter.

Hypothese 3: Das kommunale Handeln richtet sich insbesondere bei Politikern und Titelverwaltern vorrangig, aber nicht ausschließlich, am Ziel der Maximierung freier Budgetmittel aus.

Neben dem Budgetmaximierungsziel spielen auch andere politische Ziele, wie z. B. eine positive wirtschaftliche Entwicklung, aber zunehmend auch umweltpolitische Aspekte, eine wichtige Rolle im Entscheidungskalkül einzelner Akteursgruppen in Städten und Gemeinden. Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte nehmen vor allem für die mit Planungs- und Entwicklungsaufgaben betrauten Verwaltungsmitglieder einen größeren Stellenwert ein. Ihre Entscheidungsrelevanz steigt immer dann, wenn der jeweilige Problemdruck so hoch ist, dass politischer Handlungsbedarf besteht.

Die Umsetzung einer flächenschonenderen Politik wird dabei aber dadurch restringiert, dass Flächenschutz anderen, für die bereits genannten Akteure wichtigen Zielen entgegenläuft. Dies sind z. B. die Schaffung präferenzgerechten Wohnraums in Form von freistehenden Einfamilienhäusern oder auch die wirtschaftliche (und räumliche) Expansion der Unternehmen im Stadt- bzw. Gemeindegebiet. Erst wenn die Flächenentwicklung wirklich bedrohlich wird und öffentlich auch derart wahrgenommen wird, lassen sich die flächenschonenderen Positionen im kommunalpolitischen Entscheidungs- bzw. Akteursspektrum durchsetzen. Angesichts der aktuellen Flächenbilanz scheinen solche Konstellationen bisher nur in wenigen Fällen eingetreten zu sein.⁷

Kommunales Budgetmaximierungsstreben ist zudem durch die relativ geringen gemeindlichen Handlungsspielräume bei der Gestaltung ihrer wichtigen Einnahmequellen stark eingeschränkt. Dies zeigt sich bereits an der Struktur der kommunalen Einnahmen, die hier am Beispiel der alten Bundesländer dargestellt wird:

Tabelle C. 1: Einnahmequellen der westdeutschen Kommunen im Jahr 2000 in Mrd. DM (Eigene Zusammenstellung nach Karrenberg, Münstermann 2000, S. 11).

Einnahmearten	Einnahmen
Steuern	93,30
Gebühren	28,30
Zuweisungen von Bund und Land	65,60
Veräußerungserlöse	10,50
Sonstige Einnahmen	37,20
SUMME	234,90

Ein großer Teil der kommunalen Einnahmen ist also fremdbestimmt (Tabelle C. 1). Dies gilt vor allem für die Zuweisungen von Bund und Land. Gebühren (und Beiträge) sind zwar Entgelt-ähnliche, also nach dem Äquivalenzprinzip erhobene Zwangsabgaben; insofern entscheiden die Gemeinden zwar über die Erbringung der zugrunde liegenden Leistungen. Die Gebühren lassen sich jedoch nicht beliebig ausgestalten; sie müssen sich eng an den entstandenen Kosten orientieren. Veräußerungserlöse ermöglichen allenfalls temporäre Möglichkeiten der Einnahmenbeschaffung, taugen zur dauerhaften Einnahmeerzielung jedoch nicht. Es verbleiben somit vorrangig die Steuereinnahmen als potenziell autonome Einnahmequellen der Kommunen. Sie machen jedoch nur knapp 40% der Gesamteinnahmen aus. Die Aufspaltung der gemeindlichen Steuereinnahmen zeigt Tabelle C. 2.

⁷ Dies verdeutlicht bereits der Titel eines Artikels von Schmalholz und Wiggering in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 23.04.2001: „Der Ansturm auf die Fläche“.

Tabelle C. 2: Die kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2000 in Mrd. DM⁸ (Eigene Zusammenstellung nach Karrenberg, Münstermann 2000, S. 89).

Steuereinnahmearten	Einnahmen
Gewerbsteuer (netto)	35,20
Gemeindeanteil a.d. Umsatzsteuer	4,60
Gemeindeanteil a.d. Einkommensteuer	38,60
Grundsteuer	13,48
Sonstige Gemeindesteuern	1,42
<i>SUMME</i>	93,30

Die Quellen der steuerlichen Einnahmen der Städte und Gemeinden sind demzufolge die Gewerbe- und Grundsteuereinnahmen und der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer sowie an der Umsatzsteuer. Die steuerlichen Grundlagen selbst werden durch Bundesgesetz geregelt. Bei Grund- und Gewerbsteuer besitzen die Gemeinden immerhin noch ein Hebesatzrecht, das für eine marginale Variation des Aufkommens bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen sorgen kann. Bei den Beteiligungssteuern fehlt selbst diese Möglichkeit. Die kommunalen Handlungsparameter bestehen letztlich nur darin, eine Pflege der Bemessungsgrundlagen zu betreiben, z. B. mehr Gewerbebetriebe anzulocken, den Wert der besteuerten Grundstücke oder die Anzahl zu erhöhen oder die Einwohnerzahl zu vergrößern. Die Einnahmeentwicklung wird daher stark von der Ansiedlungspolitik bestimmt.

Hypothese 4: Die Gemeinden und ihre Akteure besitzen nur eingeschränkte Möglichkeiten, ihre Einnahmen autonom zu gestalten. Die Einnahmen hängen vor allem von der Entwicklung der Gewerbebetriebe, der Wohnbevölkerung⁹ und von der Anzahl und dem Wert der wirtschaftlich genutzten Grundstücke ab, also letztlich immer von der Inanspruchnahme von Flächen, zumeist von zusätzlicher Flächeninanspruchnahme.

Dem finanziell unterlegten Ausweisungsinteresse stehen flächenschonende Maßnahmen, wie z. B. Freiflächen, gegenüber. Flächenschutz wird einerseits durch landesplanerische Rahmenvorgaben von den Kommunen gefordert. Allerdings sind dies zumeist Vorgaben, die die Kommune in ihren Ausweisungsentscheidungen nicht unbedingt zu berücksichtigen hat, sondern z. B. auch „wegwägen“ kann. Andererseits kann zumindest für einzelne kommunale Akteure angenommen werden, dass sie – in einem bestimmten Maße – eine intrinsische, wie auch eine institutionelle, Motivation für Flächenschutz besitzen. Einnahmen aufgrund einer Freihaltung von Flächen lassen sich jedoch zumindest generell nicht erzielen.¹⁰

Hypothese 5: Die kommunalen Entscheidungen werden im Konfliktfall zu Gunsten der potenziell einnahmegenerierenden Optionen getroffen. Da es für Flächenschutz kein Geld gibt, werden Flächen in einem geringeren Ausmaß

⁸ Die Einnahmeposition Gewerbsteuer (netto) setzt sich zusammen aus den Brutto-Gewerbsteuereinnahmen abzüglich der Gewerbsteuerumlage.

⁹ Die Einkommenshöhe der Einwohner wird durch den Modus der Aufkommensverteilung auf die einzelnen Gemeinden nach Sockelbeträgen eher nachrangig.

¹⁰ Vereinzelt Ausnahmen von dieser Situation lassen sich allenfalls für landschaftsbedingten Tourismus und die damit verbundenen Einnahmen vermuten.

freigehalten, als dies der Fall wäre, wenn es Mechanismen gäbe, nach denen nicht wirtschaftlich verwendete Gemeindeflächen entgolten würden.

Die implizite Annahme eines fixen Zusammenhangs zwischen gemeindlichen Flächenausweisungen und daraus folgenden Einnahmen muss jedoch in mehrfacher Hinsicht differenziert werden. So ist zum einen auf die lange und indirekte Wirkungskette hinzuweisen, die z. B. für den Fall einer Gewerbeflächenausweisung besteht: Die Gemeinde weist aufgrund eigener Erwartungen Gewerbeflächen aus, erschließt sie und versucht anschließend Unternehmen zur Ansiedlung zu bewegen. Damit sind Kosten und Vorfinanzierungslasten verbunden, es ist aber keineswegs sicher, dass sich Interessenten finden. Eine Vielzahl von Einflussfaktoren, wie z. B. interkommunale Konkurrenz, beeinflussen schließlich die Ansiedlungsentscheidung der Unternehmen. Nur wenn sich Unternehmen ansiedeln und steuerbare Erträge erwirtschaften, fließen der Kommune Mittel zu und können ggf. die Ausweisungs- und Ansiedlungspolitik rechnerisch begründen. Es bleibt aber festzuhalten, dass die Kommunen – aufgrund der Vielfalt der Einflussfaktoren – ihre Entscheidungen unter unvollkommener Information treffen. Zudem geht in der Regel ein weiterer optimistischer Faktor in die Kalkulation mit ein. Die Kommunen erwarten sich durch die Ansiedlung von Einwohnern und Gewerbe auch zusätzlichen Sekundärnutzen, dass z. B. Einzelhändler und Zulieferer von der Ansiedlung neuer Einwohner profitieren.

Demgegenüber wirkt eine Vorhaltung von Freiflächen allenfalls budgetneutral, in ökonomischer Betrachtung, die üblicherweise den Nutzen der Freiflächen nicht mit einkalkuliert, entstehen infolge der Nichtnutzung sogar Opportunitätskosten wegen des freiwilligen Verzichts auf Erträge aus der wirtschaftlichen Nutzung. Welche konkreten Wirkungen die Ausweisungspolitik hervorruft, kann nicht abschließend geklärt werden. Es sprechen jedoch einige Indizien dafür, dass die bestehenden Informationsdefizite der Kommunen dazu führen,¹¹ zu großzügig Bauland auszuweisen, wie u. a. ungenutzte Wohn- und Gewerbegebiete beweisen. Auch in der Literatur können Hinweise gefunden werden, dass die Erwartungen der Kommunen hinsichtlich der Erträge ihrer Baulandausweisungen häufig zu optimistisch sind.¹²

Hypothese 6: Die kommunale Ausweisungspolitik erfolgt unter Unsicherheit. Die Informationsdefizite führen tendenziell zu einer Überbewertung der positiven Konsequenzen einer Ausweisung von Flächen als Bauland und zu einer Unterbewertung des Nutzens von Freiflächen. Es werden daher zu viel Wohn- und Gewerbeflächen ausgewiesen und zu wenig Freiflächen vorgehalten.

Auch aus einem anderen Grunde kann vermutet werden, dass tendenziell zu wenig Freiflächen vorgehalten werden. Freiflächen und der daraus resultierende Nutzen sind i. d. R. öffentliche Güter. Dies bedeutet zweierlei. Erstens kann sie – zumindest im regionalen Kontext – jeder ohne Kosten und Einschränkung durch den „Produzenten“ nutzen. Zweitens sind sie im Konsum nicht-rival, d.h. sie können ohne Nutzungseinschränkungen für die anderen Nutzer von weiteren Nutzern in Anspruch genommen

¹¹ Auch die Untersuchungen in den Fallstudienkommunen ergaben, dass Städte und Gemeinden die Kosten und den Nutzen, den sie aus ihrer Ausweisungspolitik ziehen nicht genau kalkulieren. So auch Junkernheinrich (1994, S. 72).

¹² Junkernheinrich differenziert in seiner Analyse zwischen den fiskalischen Wirkungen der Ausweisung von Wohngebieten und den Ausweisungen von Gewerbegebieten. Seiner Meinung nach werden speziell die positiven Wirkungen von Gewerbeflächenausweisungen überschätzt (Junkernheinrich 1994, S. 71).

werden.¹³ Für die Praxis bedeutet dies, dass Kommunen ohne eigene Leistungen von der Bereitstellung dieses Freiflächengutes durch andere Städte und Gemeinden profitieren können. Es ist für sie daher ökonomisch rational, sich als „free rider“ zu verhalten; kollektiv führt dies allerdings zu einer suboptimalen Lösung; es entsteht tendenziell eine Unterversorgung mit Freiflächen.

3.2 Die Nachfrageseite: Flächennutzung und Versiegelung

Konnten sich die Ausführungen zur Angebotsseite des Flächenmarktes auf öffentliche Ausweisungsakteure beschränken, müssen demgegenüber für die Nachfrageseite verschiedene Gruppen handelnder Akteure unterschieden werden. Während Bizer et al. (1998, S. 13) dabei eine Einteilung nach Akteursebenen in Akteure des Wohnungsbaus, Träger von Gewerbe- und Industriegebäuden und öffentliche Akteure vornimmt, wird im Folgenden eine leicht abgewandelte Darstellung gewählt. Die Akteure des Wohnungsbaus, die Bizer et al. einheitlich behandeln, werden in diesem Gutachten in private Bauherren und (gewerbliche) Wohnungsbaugesellschaften ausdifferenziert.

Private gewerbliche Träger von Baumaßnahmen können folglich in drei Bereichen aktiv werden. Sie können Wohnungsbau betreiben, Industriegebäude oder aber Gewerbegebäude erstellen. Unabhängig vom Tätigkeitsfeld ist Ziel und Maßstab ihrer Bestrebungen der damit zu erzielende Gewinn. Sie sind daher preissensitiv, d. h. sie richten ihr Marktverhalten an den Preisen aus. Relevante Preise sind für sie dabei sowohl die „Beschaffungspreise“ des Bodens als auch die zu erzielenden „Absatzpreise“ bzw. Verwertungserlöse. Insofern berücksichtigen sie auch staatlich gesetzte preisliche Anreize in Form von Transfers und Abgaben in ihren Kalkulationen.¹⁴

Hypothese 7: Private, gewerbliche Bauträger handeln nach dem Gewinnmaximierungskalkül. Sie orientieren sich dabei an den marktlichen Preissignalen. Sie sind insofern in ihrem Verhalten grundsätzlich durch ökonomische Anreize steuerbar.

Inwiefern dieses grundsätzliche Verhaltensmuster flächenwirksam wird, hängt dabei vom Betätigungsfeld des Unternehmens ab. Für große, flächenintensive und „störende“ Industrienutzungen bestimmen vorrangig die „harten“ Standortfaktoren die Ansiedlungsentscheidung. Dies sind vor allem Bodenpreise, möglichst geringe Produktionsauflagen und ein guter Anschluss an den Straßenverkehr.¹⁵ Große Flächen zu relativ geringen Kosten stehen den ansiedlungswilligen Unternehmen nur im Außenbereich bzw. in neu auszuweisenden Gewerbegebieten zur Verfügung. Zudem würden die aus der Produktion resultierenden Umweltbelastungen im verdichteten Raum keine Akzeptanz finden und zu deutlichen Einschränkungen des Produktionsgeschehens führen. Die Bedeutung der Standortfaktoren ist daher so hoch, dass auch mithilfe finanzpolitischer Instrumente kaum ein Umsteuern zu erreichen ist. Ähnliches gilt auch für die Art und Intensität der Flächennutzung. Oft sind betriebliche Erfordernisse, wie z. B. die

¹³ Die Nicht-Rivalität gilt dabei nicht unbeschränkt sondern innerhalb der allgemein üblichen Nutzungsintensität.

¹⁴ Daneben richten sich ihre baulichen Investitionen vor allem an der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung und den Renditemöglichkeiten alternativer Anlageformen aus.

¹⁵ Dies wurden in Expertengesprächen mit den Wirtschaftsförderungsämtern der Fallstudienstädte immer wieder deutlich.

spezifische Positionierung von Maschinen, unabdingbar und somit gegenüber den möglichen Einsparungen durch flächensparende Bauweisen etc. vorrangig. Auch in diesem Fall können finanzpolitische Instrumente zumeist nur bei extremen Preis- bzw. Belastungsschocks eine Verhaltensänderung induzieren.

Hypothese 8: „Harte“ Standortfaktoren der Ansiedlung von Industriebetrieben lenken dieses gewerbliche Nachfragesegment überwiegend aus den Innenstädten und Zentren an die Peripherie bzw. in den Außenbereich. Flächensparende Bauweisen werden – zumindest in Teilen – durch betriebliche Erfordernisse unmöglich gemacht. Ökonomische Anreize können dabei – aufgrund des Vorrangs anderer harter Faktoren – i. d. R. keine Lenkungswirkungen erzielen, es sei denn durch politisch kaum durchsetzbare Extremreize.

Für den zweiten kommerziellen Nachfragebereich, die Gewerbegebäude, erfolgt die Standortwahl nach anderen Kriterien. Wichtig ist hier insbesondere die Lagequalität der Immobilie. Diese ist tendenziell eher in zentrumsnahen, repräsentativen und prestigeträchtigen Stadtgebieten der Fall. Aufgrund ihrer geringen Belastungswirkungen, z. B. für angrenzende Wohnnutzungen, sind zudem zentrifugal wirkende Interdependenzen nicht zu erwarten. Ökonomische Gründe und die Wünsche der gewerblichen Gebäudenutzer sprechen zudem für verdichtete Bauformen, so dass das Nachfragesegment der Gewerbegebäude bereits aus inhärenten, eigennutzorientierten Beweggründen das Ziel des Flächenschutzes zumindest in Ansätzen unterstützen.

Hypothese 9: Der ökonomisch motivierte Bau von Gewerbegebäuden erfolgt in einer Art und Weise, die dem Ziel der Innenentwicklung und des Flächenschutzes tendenziell eher entspricht. Zusätzliche ökonomische Anreize zur Flächenschonung erscheinen insoweit nicht erforderlich.

Wohnungsbaugesellschaften mit Gewinnerzielungsabsicht investieren vorrangig dort, wo eine entsprechende Nachfrage nach Wohnraum zu erwarten ist. Diese richtet sich auf attraktive und günstige Lagen. Daraus ergeben sich aber noch keine Kriterien für die Standortwahl und für die Flächeninanspruchnahme. Finanzielle Motive sprechen allerdings für eine möglichst intensive Ausnutzung der potenziell möglichen baulichen Nutzung des Bodens. Insofern wird der gewerbliche Bau von Wohngebäuden dem Flächensparziel Rechnung tragen.¹⁶

Hypothese 10: Die Standortfaktoren des kommerziellen Wohnungsbaus lassen eine eindeutige räumliche Verortung der baulichen Maßnahmen in den Innen- bzw. Außenbereich nicht zu. Hier könnten finanzpolitische Instrumente gegebenenfalls ein flächenschonenderes und -sparendes Verhalten bewirken. Die Art der baulichen Nutzung wird durch ökonomische Interessen der Wohnungsbaugesellschaften adäquat gesteuert. Zusätzliche finanzielle Anreize scheinen daher nicht angebracht.¹⁷

Neben den gewerblichen Gebäudeinvestoren sind die privaten Wohnungssuchenden die zweite große Akteursgruppe auf der Nachfrageseite. Auch sie verhalten sich eigennutzorientiert unter restringierenden Nebenbedingungen. Die Höhe des wahrgenom-

¹⁶ Dabei wird selbstverständlich der grundsätzliche und unauflösbare Zielkonflikt zwischen Flächenschutz und baulicher Nutzung nicht außer Acht gelassen.

¹⁷ Unterschiedliche Beweggründe, aber ähnliche Ergebnisse ergab auch die Untersuchung der Wohnungsbaugenossenschaften. Zu den Wohnungsbaugenossenschaften vgl. u. a. Hämmerlein (1996, S. 82 f.) und Jenkis (1994, S. 309-329).

menen Wohnnutzens bestimmt sich dabei nach der Intensität, mit der die bestehenden Präferenzen der Individuen realisiert werden können. Entscheidende Restriktion des Nutzenmaximierungsstrebens ist das zur Verfügung stehende Budget, das durch Einkommen und Vermögen der Individuen determiniert wird.

Hypothese 11: Private Wohnungssucher streben – im Rahmen ihres einkommensbestimmten Budgets – nach immer größeren Wohnflächen und nach Wohnformen, die ihren spezifischen Präferenzen genügen.

Grundsätzlich stehen den Wohnungssuchenden drei Möglichkeiten offen: Eine Mietwohnung, eine Eigentumswohnung und der Bezug eines eigenen freistehenden Einfamilienhauses.¹⁸ Die Präferenzen der Individuen sind dabei eindeutig: Der Wunsch nach Wohneigentum ist groß, vorrangig wird das Wohnen im freistehenden Einfamilienhaus angestrebt (Schlich 1994, S. 330).¹⁹ Zudem sind neben der Wohnflächengröße eine angenehme Wohnumgebung für die Individuen von hoher Bedeutung. All diese Wünsche, die der Großteil der Menschen vorrangig mit der Wohnungssuche verbindet, laufen dem Flächenschutzziel entgegen.

Hypothese 12: Die vorrangig handlungsbestimmenden Präferenzen²⁰ der wohnungssuchenden Individuen führen dazu, dass für Wohnzwecke relativ viel Fläche relativ extensiv genutzt wird. Die Präferenzen drängen die Menschen in den Außenbereich, da ihre Wohnflächen- und Eigenheimwünsche zumeist nur dort noch befriedigt werden können.

Der von den Individuen dergestalt geäußerte Bedarf wird jedoch erst durch seine Unterlegung mit entsprechender Finanzkraft zur marktrelevanten Nachfrage. Einziges wirksames Regulativ der flächenzehrenden Präferenzen der Individuen sind ihre begrenzten finanziellen Möglichkeiten und die relativen Preise. Für einen Teil der Nachfrager spielen diese Restriktionen bei der Verwirklichung ihrer Wohnbedarfe keine entscheidende Rolle, ihre Flächennachfrage lässt sich i. d. R. nicht durch staatlich gesetzte finanzielle Anreize steuern.²¹ Finanzpolitische Instrumente, speziell Förderprogramme, zielen demgegenüber zumeist darauf ab, Grenznachfrager zu unterstützen, d.h. Menschen, die sich ohne Unterstützung ein Eigenheim o. ä. gerade nicht leisten könnten, durch Gewährung von Fördermitteln „über die Schwelle zu hieven“. Diese Grenznachfrager sind hier von besonderer Bedeutung, da sie in besonderem Maße auf finanzielle Anreize reagieren (müssen). Die vom öffentlichen Sektor gebotenen Anreize unterstützen zum großen Teil diese Schwellennachfrage und regen zudem zur Wahl der flächenschädlicheren Wohnformen an.

Hypothese 13: Schwellenhaushalte sind in besonderer Weise auf die Fördermittel zur Erreichung ihrer Wohnungsziele angewiesen und anreizsensibel. Auf

¹⁸ Übergangsformen, wie z. B. Reihenhäuser, werden an dieser Stelle nicht benannt, da es zunächst nur um die grundlegenden Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten geht.

¹⁹ Schlich bezieht sich in seinen Ausführungen vor allem auf eine psychologische Arbeit von Flade (1987).

²⁰ Eine umfassende Präferenzanalyse der Akteure konnte, wie bereits ausgeführt, im Rahmen dieses Gutachtens nicht durchgeführt werden. U. a. mit den Präferenzen der Menschen und den Auswirkungen der Stadtfucht wird sich eine vom nordrhein-westfälischen Landtag eingesetzte Enquête-Kommission beschäftigen (Süddeutsche Zeitung vom 19.03.2002, S. 41).

²¹ Eine gewisse Steuerung auch dieser Gruppe ließe sich aber z. B. durch die Umwandlung der Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer realisieren.

ihr Verhalten kann über preisliche Anreize daher – auch im Dienste des Flächenschutzes – vermutlich besonders gut eingewirkt werden. Eingeschränkt wird die Lenkungskraft finanzpolitischer Instrumente allerdings durch die spezifischen Präferenzen der Adressaten.

Dritte nachfragerrelevante Akteursgruppe sind die öffentlichen Bauträger. Der den öffentlichen Bauträgern entstehende Nutzen kann u. a. in der möglichst prestigeträchtigen Verwirklichung möglichst vieler öffentlicher Bauwerke vermutet werden. Diesem Streben stehen allerdings grundsätzlich finanzielle Restriktionen gegenüber. Inwieweit diese handlungsbeschränkend wirken, hängt davon ab, ob und in welchem Maße (zusätzliche) Kosten der Baumaßnahmen durch Steuererhöhungen auf die Bürger überwältigt werden können. Aufgrund der bereits hohen Steuer- und Abgabenbelastung bestehen hier nur geringe Handlungsspielräume, so dass bei Kostensteigerungen i. d. R. davon auszugehen ist, dass kostengünstiger gebaut werden muss und / oder Baumaßnahmen unterbleiben müssen. Öffentliche Akteure sind somit in ihrem Verhalten zumindest nicht völlig preisunelastisch, d.h. über die Setzung finanzieller Anreize können – in Ansätzen – gewünschte Lenkungswirkungen erzielt werden.

Hypothese 14: Öffentliche Bauträger unterliegen in ihrem Verhalten finanziellen Restriktionen, da Steuer- und Abgabenerhöhungen z. Zt. wegen fehlender Akzeptanz nur in engen Grenzen realisiert werden können. Durch Setzung ökonomischer Anreize kann daher in gewissem Maße auch ihr Verhalten gelenkt werden. Dies gilt umso mehr, je stärker einzelne Ressorts durch neue Maßnahmen, wie die Budgetierung, für ihr (Ausgaben-)Verhalten verantwortlich gemacht werden.

Die bisher genannten und in ihren Verhaltensmustern skizzierten Akteursgruppen können die Baumaßnahmen nicht eigenständig ausführen, sondern bedürfen der Unterstützung weiterer Akteure, wie z. B. der Architekten, Bauingenieure und Bauunternehmer. Darüber hinaus bedienen sich öffentliche Fördermittelgeber zwischengeschalteter Institutionen, wie z. B. der Wohnungsbauförderanstalten der Bundesländer. Auch für all die dort tätigen sekundären Akteure von Baumaßnahmen kann angenommen werden, dass sie ihren eigenen Nutzen zu erhöhen suchen. Dieser wird im allgemeinen darin liegen, ihre Ziele, wie z. B. ein ausreichendes Einkommen, zu erreichen. Dieses Einkommen ist dabei regelmäßig unabhängig von den aus ihrer Tätigkeit resultierenden Flächenwirkungen. So zeigt beispielsweise die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), dass sich die Entlohnung dieser Berufsgruppen nach dem Wert des erstellten Bauwerks richtet. Allenfalls aufgrund intrinsischer Motivation für Flächenschutz werden die genannten Hilfsakteure die Auftraggeber dergestalt beraten, dass mögliche Flächenschonungspotenziale ausgenutzt werden. Diese Vorschläge werden sich aber wohl nur dann durchsetzen können, wenn sie auch zu Kosteneinsparungen führen. Zudem lässt sich vermuten, dass für die Bauwirtschaft insgesamt Neubaumaßnahmen dauerhaft lukrativer als Bestandsmaßnahmen sind und somit aus ökonomischen Erwägungen eine flächenverbrauchende Außenentwicklung präferiert wird.

Hypothese 15: Für die weiteren an Baumaßnahmen beteiligten Akteure bestehen keine systematischen Anreize zum Flächenschutz beizutragen. Von ihnen kann daher allenfalls ein marginaler Beitrag zum Flächenschutz erwartet werden.

4 Die finanzpolitische Anreizkonstellation und die sie konstituierenden finanzpolitischen Instrumente

4.1 Die finanzpolitischen Instrumententypen

Das finanzpolitische Instrumentarium, das hier unter Anreizaspekten untersucht werden soll, besteht aus Transfers und Abgaben einerseits und Zuweisungen zwischen staatlichen Ebenen andererseits. Sie dienen der Erreichung staatlicher Ziele über verschiedenartige Wirkungsmechanismen.

Transfers bzw. Förderprogramme der Gebietskörperschaften stellen im Sinne unseres Konzeptes Anreize dar, auf die Akteure am Markt und im öffentlichen Bereich systematisch reagieren. Wird der relative Preis der geförderten Verwendungsform verbilligt bzw. ihre wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit erhöht, so wird tendenziell diese Verwendungsform häufiger gewählt bzw. nachgefragt, es entsteht ein Substitutionseffekt. Zusätzlich entsteht über das durch die Fördermaßnahme höhere Einkommen der Empfänger bzw. durch höhere Einnahmen des öffentlichen Budgets auch ein Einkommenseffekt. Inwieweit die Förderung tatsächlich zu der erwünschten Verhaltensweise der Adressaten führt, hängt neben der Förderhöhe auch von der Zweckbindung der Finanzmittel ab. Förderprogramme sind Angebotsinstrumente, d. h. sie wirken nur dann, wenn der Adressat auf sie eingeht. Dies und etwaige Mitnahmeeffekte²² beeinträchtigen die Effektivität und Effizienz von Fördermaßnahmen.

Abgaben wirken auf die Akteure in etwa spiegelbildlich zu den Fördermaßnahmen ein. Sie bewirken einen Einkommens- bzw. Einnahmenentzug, sie machen zudem die belastete Handlungsoption unattraktiver und führen tendenziell zu einer geringeren Häufigkeit der Wahl dieser Option. Die Einwirkung auf das Akteursverhalten erfolgt dabei unmittelbar. Die Akteure können sich der finanziellen Belastung erst entziehen, wenn sie unerwünschte Handlungsweisen unterlassen. Im Vergleich zu den Förderprogrammen wird daher das Wirkungspotenzial dieser sogenannten „negativen Anreizinstrumente“ höher veranschlagt.

Neben dieser eher instrumententypspezifischen Einteilung ließen sich die Anreize auch nach anderen Gesichtspunkten, wie z. B. nach Politikbereichen, gliedern. Der Logik des verwendeten akteurszentrierten Ansatzes folgend, werden sie jedoch hier danach eingeteilt, ob sie auf die Ausweisung bzw. die Nutzung von Flächen einwirken. Für die weitere Untersuchung ergibt sich daher folgendes Bild:

²² Mitnahmeeffekte entstehen dann, wenn Akteure Fördergelder für Maßnahmen in Anspruch nehmen, die sie auch ohne Förderung durchgeführt hätten.

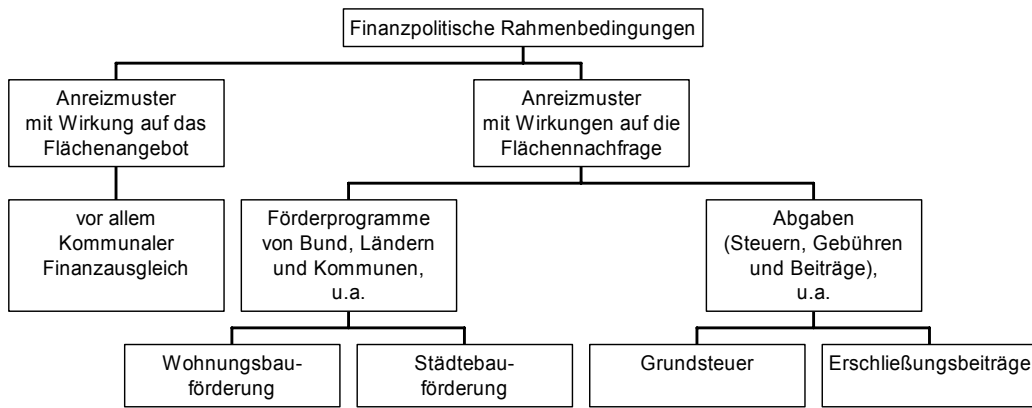


Abbildung C. 2: Die Einteilung der finanzpolitischen Anreize (Eigene Zusammenstellung).

4.2 Bewertungsgrundlagen

Die dem Gutachten zugrunde liegende Bewertung erfolgt in zwei Schritten. Zunächst werden die finanzpolitischen Instrumente individuell auf ihre Flächenwirkungen untersucht. Anschließend wird festgestellt, welche Instrumente auf welche Akteursgruppe einwirken, um so die komplette Anreizstruktur jeder Nachfragergruppe analysieren und bewerten zu können.

Um die vorgestellten Instrumentstypen auf ihren Beitrag zur flächenwirksamen Anreizstruktur der Akteure zu untersuchen, wurde versucht, ein gemeinsames Bewertungsraster zu entwickeln. Bewertungsgrundlage ist das im Folgenden dargestellte Raster:

Tabelle C. 3: Bewertungsraster der finanzpolitischen Analyse (Eigene Zusammenstellung).

Kriterium	Instrumente	
	Instrument A	Instrument B
Zielkomponente		
Adressat		
Bedeutung Flächenschutzziel		
Mittelkomponente		
Anreizrichtung		
Versiegelungs- bzw. Entsiegelungsanreiz		
Versiegelungsminimierungsanreiz		
Konzentrationsanreiz		
Optimierungsanreiz		
Anreizintensität		
Für den Adressat		
Breitenwirkung (Gesamtvolumen)		

Aufgrund der Heterogenität der untersuchten Instrumente hinsichtlich ihrer räumlichen und inhaltlichen Wirkungskreise kann bei der Bewertung nur auf einige, für diese Untersuchung zentrale Aspekte fokussiert werden. Eine umfassende Bewertung der Instrumente kann allenfalls in den textlichen Ausführungen erfolgen. Die Bewertung der Instrumente erfolgt in zweierlei Hinsicht: Zum einen wird untersucht, ob das Flächenschutzziel explizit oder implizit in die Konzeption oder in die Förderbestimmungen eingegangen ist, d. h. inwieweit es als Zielkomponente auftaucht. Zudem wird dargestellt,

für welchen der genannten Akteure die relevante Anreizstruktur durch das jeweilige Instrument beeinflusst wird.

Zum anderen wurde versucht, über die sogenannte Mittel- oder Ausgestaltungs-komponente die Anreizrichtung und -intensität des Instrumentariums präziser zu bestimmen. In der Regel setzt das Instrumentarium einen Versiegelungsanreiz, z. B. über die Förderung der Neubautätigkeit. In Ausnahmefällen wird aber auch die Entsiegelung gefördert. Es wurde zudem geprüft, ob ein Instrument die Konzentration der Bautätigkeit auf den bereits (weitgehend) baulich genutzten Bereich fördert (Konzentrationsanreiz). Dabei wird von der Hypothese ausgegangen, dass die Bautätigkeit z. B. in § 34 BauGB-Gebieten gegenüber einer Bebauung im Außenbereich tendenziell weniger Fläche in Anspruch nimmt. Als dem Flächenschutz dienlich wird im Folgenden auch bewertet, wenn sich die Förderung auf möglichst kleine, bzw. in der Fläche begrenzte Grundstücke beschränkt (Versiegelungsminimierungsanreiz) und zum Ausreizen baurechtlicher Vorgaben zwingt (Optimierungsanreiz).

Neben diesen Wirkungen auf die Flächeninanspruchnahme der Förderprogramme wird auch die quantitative Bedeutung erfasst. Darüber soll zum einen abgeschätzt werden, welchen Stellenwert die Förderung für den Adressaten besitzt. Zugleich wird aber auch die quantitative Bedeutung für den Fördergeber erwähnt, da Programme mit hohem Ausgabevolumen und besonders negativen Wirkungen am ehesten für eine Mittelschichtung geeignet erscheinen.

Im Anschluss an diese noch weitgehend instrumentenspezifische Analyse werden die Instrumente den Nachfragesegmenten zugeordnet. Über diese Zuordnung kann ein erster Eindruck gewonnen werden, welche Anreizstruktur auf das Verhalten der einzelnen Akteursgruppen einwirkt. Letztlich lassen sich auf diese Art und Weise die Wirkungen und Interdependenzen der einzelnen Anreizmuster erfassen und in ihren Konsequenzen für die Flächennutzung bewerten.

Dieses Vorgehen wird jedoch nur auf die Nachfrageseite, also die Flächennutzung, anzuwenden sein, da nur der Kommunale Finanzausgleich auf die Angebotsseite einwirkt. Wirkungszusammenhänge lassen sich in diesem Bereich allenfalls mit der Struktur kommunaler Einnahmen aufzeigen, ansonsten lässt sich hier die instrumentenspezifische Darstellung nicht umgehen.

4.3 Finanzpolitische Anreizstruktur der Ausweisungsakteure (Angebotsseite)

4.3.1 Struktur, Ziele und Zuweisungsarten des Kommunalen Finanzausgleichs²³

Die Bundesländer werden durch die einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes (Art. 105-107) zur Einrichtung eines finanziellen Ausgleichssystems zwischen ihnen und ihren Kommunen verpflichtet. Art. 106 VII GG schreibt explizit eine Partizipation der Kommunen an den (Steuer)-Einnahmen der Bundesländer vor. Das Ausmaß der

²³ Zu den Grundlagen des Finanzausgleichs vgl. Peffekoven (1980) und Hansmeyer (1992). Die Möglichkeiten zu seiner Instrumentalisierung für ökologische Zwecke analysieren Bergmann et al. (1998) und Bizer et al. (1998).

Beteiligung wird dabei von den Ländern autonom durch Finanzausgleichsgesetze (FAG) oder Gemeindefinanzierungsgesetze (GFG) bestimmt.

Die Länder weisen den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs Teile ihrer Finanzmittel zu und versuchen, durch derartige vertikale Zuweisungen unterschiedliche Wirkungen zu induzieren (Münstermann 1976, S. 275). Über den Finanzausgleich werden Ziele fiskalischer, redistributiver und allokativer Art verfolgt (Bergmann et al. 1998, S. 95). Die fiskalische Funktion dient dazu, die zumeist unzureichenden originären Finanzmittel der Kommunen aufzustocken. Um dieses Ziel zu erreichen, erhalten alle Kommunen – in Abhängigkeit von ihrer relativen Bedürftigkeit – Zuweisungen des Landes. Die redistributive Funktion des Finanzausgleichs versucht, die Finanzkraftdisparitäten zwischen den Gemeinden tendenziell auszugleichen. Die Begründung dieser Zielsetzung wird i. a. darin gesehen, dass das Aufkommen der Gemeindesteuern zwischen den Kommunen zu stark streut. Demzufolge sei das Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Art. 72 II und 106 III GG nicht mehr gewährleistet. Um dem Verfassungsgebot dennoch Rechnung zu tragen, werden die Dotationen im kommunalen Finanzausgleich unterschiedlich hoch bemessen. Dieses Vorgehen soll zu einer Art „fiskalischer Gleichheit“ zwischen den Kommunen führen, damit sie alle ein annähernd gleiches öffentliches Leistungsangebot je Bürger bereitstellen können (Böttcher-Meyners 1989, S. 208). Die bisher beschriebenen ersten beiden Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs dienen dazu, die Finanzkraft der Kommunen zu stärken, damit diese eigenverantwortlich die ihnen zugewiesenen und – in gewissen Grenzen – auch selbstgewählten Aufgaben im erforderlichen Ausmaß erfüllen können. Im Rahmen dieser beiden Zielsetzungen wird von Landesseite nicht versucht, Einfluss auf das Verhalten der kommunalen Aufgabenträger zu nehmen. Die dritte Funktion des kommunalen Finanzausgleichs, die allokativer oder auch raumordnungspolitische Funktion, versucht demgegenüber das Verhalten der Kommunen im Sinne der vorgegebenen Landesziele zu steuern.

Die Mittel, mit denen im kommunalen Finanzausgleich diese Ziele verfolgt werden, lassen sich nach dem Freiheitsgrad für die empfangende Gebietskörperschaft in allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen gliedern (Bergmann et al. 1998, S. 96).

Allgemeine Zuweisungen werden den empfangenden Kommunen zur freien Verfügung gewährt. Mit ihnen wird die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen gestärkt, sie tragen somit zu deren zielgerechter Aufgabenerfüllung bei. Allgemeine Zuweisungen werden daher vorrangig für fiskalische und redistributive Zwecke eingesetzt. Ein verhaltenslenkender Impuls auf die Kommune kann durch diese Zuweisungsart hingegen nicht induziert werden. Die allgemeinen Zuweisungen lassen sich in Schlüssel- und Bedarfszuweisungen gliedern (Münstermann 1976, S. 278). Schlüsselzuweisungen werden – wie der Name bereits vermuten lässt – schematisch nach genau festgelegten Berechnungsvorschriften (Schlüsseln) vergeben. Durch sie versucht man, eine für alle Kommunen angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten. Allgemeiner Indikator des Finanzbedarfs ist dabei zunächst die Einwohnerzahl einer Kommune (Hansmeyer 1992, S. 1134). Die generalisierenden Berechnungsvorschriften differenzieren zwar systematisch zwischen verschiedenen Größenklassen von Gemeinden. Sie können aber Bedarfsunterschiede zwischen den Gemeinden einer Größenklasse nicht abbilden. Dieser „Individualisierung“ der Zuweisungen in Abhängigkeit der kommunalen Gegebenheiten dienen in einem zweiten Schritt die Bedarfszuweisungen. Ihrer inneren Logik folgend kann es bei dieser Art von Zuweisung kein regelgebundenes Vergabeverfahren geben. Sie werden vielmehr diskretionär – nach (Finanz-)Bedarf – vergeben (Münstermann 1976, S. 278).

Soll jedoch neben einem Einkommenseffekt, wie er durch die allgemeinen Zuweisungen entsteht, auch ein Substitutions- oder Lenkungseffekt erzielt werden, so werden die Zuweisungen zweckgebunden vergeben. Es handelt sich dann um Zweckzuweisungen, da ein konkreter Zusammenhang zu einer durchzuführenden Aufgabe besteht. Die übergeordnete Gebietskörperschaft möchte, dass eine bestimmte Aufgabe auf der untergeordneten Ebene durchgeführt wird. Die dabei anfallenden Kosten müssen – zumindest in Teilen – durch Zuweisungen abgedeckt werden. Aufgrund des Mittelzuflusses für eine bestimmte Verwendung wird diese nun im Vergleich zu anderen Einsatzmöglichkeiten relativ günstiger. Die empfangende Kommune besitzt daher einen finanziellen Anreiz die vom Land gewünschte Aufgabe zu erfüllen. In den Zweckzuweisungen besitzt die Landesregierung somit ein wirksames Mittel, Einfluss auf die Tätigkeiten der Kommunen auszuüben. Diese Einflussnahme wird von der Empfängerseite jedoch häufig als Gängelung am „goldenen Zügel“ empfunden (Bergmann et al. 1998, S. 99).

Auch Zweckzuweisungen können weiter untergliedert werden in Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten, Sonderlastenausgleiche und antragsgebundene Zuweisungen (Bergmann et al. 1998, S. 96 f.). Führen Kommunen Aufgaben im Auftrag der übergeordneten Gebietskörperschaft durch, so werden ihnen die dabei anfallenden Kosten erstattet. Für bestimmte Aufgabengebiete, wie z. B. Schulen, erhalten Kommunen Zuweisungen nach festgelegten Berechnungsverfahren. Diese Sonderlastenausgleiche weisen somit eine ausgeprägte Ähnlichkeit zu den Schlüsselzuweisungen auf. Antragsgebundene Zuweisungen werden für konkrete Vorhaben, an deren Realisation das Land ein Interesse hat, vergeben. Je nach Art und Ziel der Zweckzuweisung kann ihre Ausgestaltung differieren. Sie kann mit Empfangs- oder Verwendungsaufgaben verbunden sein. Darüber hinaus ist eine kommunale Eigenbeteiligung möglich, um Mitnahmeeffekte der Empfängerkommunen zu begrenzen.

Einen Überblick über die quantitative Bedeutung der einzelnen Zuweisungsarten und die herausragenden Rolle der Schlüsselzuweisungen liefert die folgende Tabelle:

Tabelle C. 4: Umfang der Zuweisungen aller Bundesländer an ihre Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 1998 (Eigene Zusammenstellung nach BMF 1999, S. 175).

Zuweisungsart	in Mrd. DM	in %
Allgemeine Zuw.	53,00	58,56%
Zweckgebundene Zuw.	37,50	41,44%
Gesamt	90,50	100,00%
davon Schlüsselzuw.	42,50	46,96%

4.3.2 Das Ausgleichsverfahren

Das Ausgleichsverfahren im Rahmen der Schlüsselzuweisungen lässt sich in 4 Schritte unterteilen:

- Bestimmung der Finanzausgleichsmasse,
- Bestimmung des Finanzbedarfs,
- Bestimmung der Finanzkraft,
- Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf.

Die *Finanzausgleichsmasse* setzt sich aus dem obligatorischen und dem fakultativen Steuerverbund zusammen. Der obligatorische Steuerverbund des Art. 106 VII GG oktroyiert den Ländern, einen von ihnen (weitgehend) autonom fest zu legenden Prozentsatz – die Verbundquote – ihres Anteils am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern in die Finanzausgleichsmasse einzustellen und ihren Kommunen zukommen zu lassen. Demgegenüber liegt es im Ermessen der Länder, ob und in welchem Umfang sie ihre Kommunen im Rahmen des fakultativen Steuerverbundes an ihren sonstigen Einnahmen beteiligen (Bötticher-Meyners 1989, S. 207 f.). Einen Überblick über die Verbundgrundlagen in den betrachteten Bundesländern gibt die nachstehende Tabelle:

Tabelle C. 5: Die Steuerverbünde in den Beispielländern Sachsen und Nordrhein-Westfalen im Jahr 2000 (Eigene Zusammenstellung nach <http://www.smi.sachsen.de> und <http://www.im.nrw.de>).

Steuerverbund	Verbundquoten in	
	Nordrhein-Westfalen	Sachsen
Landesanteil Gemeinschaftsteuern	23,00%	25,80%
Landessteuern	-	
Gründerwerbsteuer	23,00%	
Länderfinanzausgleich	-	
Bundesergänzungszuweisungen	-	

Um den *Finanzbedarf* der Kommunen mit möglichst geringem Aufwand und trotzdem einigermaßen adäquat bestimmen zu können, wird er über den Indikator Einwohnerzahl abgebildet (Hansmeyer 1992, S. 1134). Ziel ist dabei die Erreichung eines gleichen Leistungsniveaus je Bürger (Bötticher-Meyners 1989, S. 208). Zur Bestimmung des Finanzbedarfs wird von der Annahme ausgegangen, dass die Kosten der Erstellung öffentlicher Leistungen überproportional mit der Einwohnerzahl der Kommune ansteigen.²⁴ Diese Hypothese wird in der steigenden Gewichtung (Veredlung) der Einwohner bei zunehmender Größe der Kommune berücksichtigt. Diese progressiv gestaltete Hauptansatzstaffelung dient der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Zusätzliche Bedarfe können über Nebenansätze Berücksichtigung finden.²⁵ Sie bewirken eine stärkere Gewichtung der Einwohner, es kommt somit zu einer weiteren Einwohnerveredlung. Haupt- und Nebenansätze ergeben zusammen den Gesamtansatz, (Hansmeyer, Kops 1985, S. 43-46) eine von zwei zentralen Größen zur Bestimmung des Finanzbedarfs. Der zweite entscheidende Faktor ist der Grundbetrag, der mit dem Hauptansatz multipliziert die Bedarfsmesszahl ergibt. Dabei wird der Grundbetrag von der Landesseite jährlich so festgesetzt, dass die Finanzausgleichsmasse für den Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf aufgebraucht wird. Es erfolgt also keine genaue Bestimmung und Abbildung des Finanzbedarfs einer Kommune. Stattdessen spielen die finanziellen Möglichkeiten des Bundeslandes eine entscheidende Rolle für die Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs und somit auch für die Höhe der Schlüsselzuweisungen (Bergmann et al. 1998, S. 99; Münstermann 1976, S. 326; Bötticher-Meyners 1989, S. 209).

²⁴ Einen Überblick über mögliche Begründungen der Progression der Hauptansatzstaffel, aber auch die Kritikpunkte gibt Münstermann (1976, S. 328).

²⁵ So existieren in Nordrhein-Westfalen z. Zt. drei Nebenansätze, nämlich Schüler-, Soziallasten- und Zentralitätsansatz (Gemeindefinanzierungsgesetz Nordrhein-Westfalen 2001, § 8).

Die Bestimmung der kommunalen *Finanzkraft* berücksichtigt die meisten Steuereinnahmen der Kommunen, um so ein Maß für die Fähigkeit der Kommunen zu gewinnen, ihre Aufgaben zu erfüllen. In NRW gehen beispielsweise das Aufkommen an Gewerbe- und Grundsteuer, sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer in die Finanzkraftberechnung ein. Für die Steuern mit Hebesatzrecht der Kommunen werden dabei fiktive, normierte Hebesätze der Berechnung zugrunde gelegt, um so die von den Kommunen autonom zu verantwortenden Finanzkraftunterschiede auszublen- den (Hansmeyer, Kops 1985, S. 47). Die unter diesen Voraussetzungen ermittelte Fi- nanzkraft der Kommunen findet in der Steuerkraftmesszahl ihren Ausdruck (Ewring- mann, Bergmann 1999, S. 40).

Der *Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft* erfolgt durch den Vergleich von Be- darfs- und Steuerkraftmesszahl. Kommunen, deren Finanzkraft kleiner ist als ihr Fi- nanzbedarf, erhalten Ausgleichszuweisungen. Das Defizit wird zu einem vom Land bestimmten Prozentsatz (Ausgleichsquote) ausgeglichen.²⁶ In welchem Umfang der Ausgleich vorgenommen wird, ist von der Abwägung zwischen allokativen und finanz- ausgleichstheoretischen Argumenten abhängig und ist letzten Endes nur politisch zu entscheiden.²⁷

Fasst man die einzelnen Ausgleichsbedarfe der Kommunen zusammen, so erhält man den Gesamtausgleichsbedarf für das Bundesland. Damit die zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse komplett aufgebraucht wird, legt das Land, wie oben be- schrieben, den Grundbetrag entsprechend fest. In einem letzten Schritt wird schließlich die Zuweisung an die einzelne Kommune bestimmt. Sie ergibt sich als Produkt aus dem Defizit der Kommune und der landesspezifischen Ausgleichsquote (Böttcher- Meyners 1989, S. 209).

4.3.3 Der Kommunale Finanzausgleich in den Beispielländern

Die kommunalen Finanzausgleichssysteme der einzelnen Bundesländer weisen durchaus ähnliche Grundstrukturen auf, unterscheiden sich aber in Einzelregelungen deutlich. Die spezifischen Regelungen in Sachsen und Nordrhein-Westfalen lassen sich anhand der in Tabelle C. 6 zusammengestellten Eckdaten charakterisieren.

Die Tabelle C. 6 zeigt neben dem Gesamtvolumen des *sächsischen Finanzausgleichs* auch die Aufgliederung der Ausgleichsmasse auf die einzelnen Zuweisungsarten. In der konkreten Ausprägung des sächsischen Finanzausgleichs dominieren, wie in ande- ren Ländern auch, die allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Der hohe Anteil dieser nicht zweckgebundenen Zuweisungen soll die Steuerschwäche und die damit zusätzlich eingeschränkte Autonomie ostdeutscher Gemeinden vermindern und dient der De- ckung des kommunalen Grundbedarfs sowie dem Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Die Ausgleichsquote liegt in Sachsen bei 75 %. Ein besonderer Ne- benansatz für Schüler berücksichtigt zudem den erhöhten Bedarf, der den Schulträ- gern entsteht. Neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen (5.115,69 Mio. DM)

²⁶ Besonders finanzschwachen Kommunen wird zuweilen eine Sockelgarantie, in Höhe eines mindestens zu erreichenden Prozentsatzes der durchschnittlichen Finanzkraft, gewährt, vgl. Kirchhof (1985), S. 22.

²⁷ Aus allokativen Gesichtspunkten wird ein möglichst geringer Ausgleich präferiert, um den Kommunen das Eigeninteresse an der Ausschöpfung und Pflege ihrer Einnahmequellen zu erhalten. Die finanz- ausgleichstheoretische Sicht zielt hingegen auf eine vollständige Angleichung, damit die übertragenen Aufgaben in vollem Umfang erfüllt werden können und auf eine stärkere Betonung distributiver Ele- mente (Hansmeyer, Kops 1985, S. 56).

existieren investive Schlüsselzuweisungen (711,96 Mio. DM), die zum Ausgleich fehlender Investitionskraft bestimmt sind. Bedarfszuweisungen zum Ausgleich außergewöhnlichen Finanzbedarfs werden zudem auf Antrag gewährt. Zweckzuweisungen gewährt der Freistaat einerseits als Sonderlastenausgleich für Straßenbauträger (242,7 Mio. DM) und andererseits als investive Zuweisungen (107,61 Mio. DM) z. B. für den Krankenhausbau. Zuweisungen für Maßnahmen des Flächenschutzes werden nicht gewährt.

Tabelle C. 6: Eckdaten der Kommunalen Finanzausgleiche in Sachsen und Nordrhein-Westfalen. (Eigene Zusammenstellung nach <http://www.smi.sachsen.de> und <http://www.im.nrw.de>)

Art der Zuweisung	Sachsen (2002)		Nordrhein-Westfalen (2001)	
	absolut	relativ	absolut	relativ
Schlüsselzuweisungen	5.827,65 Mio. DM	90,76%	12.188,03 Mio. DM	84,57%
Bedarfszuweisungen	75,01 Mio. DM	1,17%	176,59 Mio. DM	1,23%
Zweckzuweisungen	350,70 Mio. DM	5,46%	1.499,77 Mio. DM	10,41%
Sonstige Zuweisungen	167,61 Mio. DM	2,61%	545,89 Mio. DM	3,79%
Finanzausgleichsmasse (=SUMME)	6.420,97 Mio. DM	100,00%	14.410,28 Mio. DM	100,00%

Auch für den *nordrhein-westfälischen Finanzausgleich* können die Daten der Tabelle – analog zu den bisherigen Ausführungen über den Freistaat Sachsen – weiter aufgliedert werden. Von Interesse für die vorliegende Fragestellung ist dabei aber weniger die Aufteilung der Allgemeinen Zuweisungen²⁸ als vielmehr eine spezielle Art von Zweckzuweisungen. So gewährt das Land Nordrhein-Westfalen seinen Kommunen nach § 23 Gemeindefinanzierungsgesetz 2001 Zweckzuweisungen *für Maßnahmen der Stadterneuerung sowie den Erwerb und die Nutzbarmachung von Brachflächen*. Für Stadterneuerungsmaßnahmen werden den Kommunen 351,42 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Dies entspricht rund 2,44 % der Finanzausgleichsmasse. Die Wiedernutzung von Brachflächen wird demgegenüber mit 4,73 Mio. DM oder 0,03 % des Gesamtvolumens des Finanzausgleichs gefördert. Das Mittelvolumen ist zwar in absoluter Betrachtung nicht unerheblich, in Bezug auf die gesamte Finanzausgleichsmasse jedoch von eher untergeordneter Bedeutung.

4.3.4 Das kommunale Steuersystem

Für das Ausweisungsverhalten der kommunalen Akteure ist neben dem ergänzenden Finanzausgleich im engeren Sinne auch die Verteilung der originären Steuerquellen von Bedeutung. Die Gemeinden beziehen ihre eigenen Steuereinnahmen – sieht man einmal von dem kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer ab – vorwiegend aus Steuern, die eine rein wirtschaftliche Nutzung der Kommunalfläche attraktiv erscheinen lassen. Einnahmen aus der Gewerbesteuer, der Grundsteuer und letztlich auch aus dem Anteil an der Einkommensteuer lassen sich am besten pflegen und vergrößern, wenn man Wohn- und Gewerbeflächen neu ausweist. Das Vorhalten von Freiflächen bzw. das Nicht-Beplanen oder Nicht-Ausweisen ist demgegenüber mit einem Verzicht auf Steuereinnahmeerzielung verbunden. Insoweit kann das kommunale Steuersystem als ein zentraler Anreiz zum Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke angesehen werden.

²⁸ Die Ausgleichsquote beträgt in Nordrhein-Westfalen 90 %.

Darüber hinaus gehen von diesen Steuern aber natürlich auch Anreize auf die (privaten) Nachfrager nach Flächen bzw. Flächennutzungen aus. Die damit verbundenen Effekte stehen im Teil über „Negative Anreizinstrumente“ im Mittelpunkt, wo insbesondere auf die Grundsteuer eingegangen wird. Auf eine ausführliche Darstellung der Kommunalsteuern wird daher an dieser Stelle verzichtet.²⁹

4.3.5 Bewertung und Interdependenzen

Die Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs der beiden untersuchten Bundesländer werden ohne direkten Bezug zur qualitativen Innenentwicklung vergeben. Der Finanzausgleich hält also für die kommunalen Akteure keine Anreize bereit, die sie zu besonders flächenschonendem und flächensparendem Verhalten veranlassen würden. So gibt es in den untersuchten Landesregelungen insbesondere keinen Ansatz, der die Kommunen für die Ausweisung von Freiflächen bzw. den Verzicht auf die Ausweisung von Bauland entlohnt.³⁰ Die beschriebenen Zweckzuweisungen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs sind allenfalls indirekt dem Ziel der Innenentwicklung förderlich, indem sie zur Attraktivität der Städte und zum Flächenrecycling beitragen. Eine genaue Spezifizierung der Mittelverwendung und somit auch der expliziten Flächenwirkungen ist jedoch nicht möglich. Ein gewisser indirekter Zusammenhang besteht noch über die Einwohnerveredlung. Durch sie besitzen – speziell die größeren – Kommunen einen kurzzeitigen Anreiz, Einwohner auf ihrem Gebiet anzusiedeln und auf diese Weise zusätzliche Einnahmen zu generieren. Dies kann tendenziell zu einer Konzentration von Einwohnern in (größeren) Städten führen und somit in gewissem Maße auch zu Verdichtungstendenzen im Innenbereich dieser Kommunen. Insgesamt gibt es aber keinen besonders engen Zusammenhang zwischen den Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und der Inanspruchnahme von Flächen für wirtschaftliche Zwecke.

Um die gesamte Anreizkonstellation der kommunalen Ausweisungsakteure beurteilen zu können, müssen neben den Zuweisungen jedoch auch die weiteren Einnahmen der Kommunen mit einbezogen werden. Die Darstellung der kommunalen Einnahmesituation und ihre Bewertung hinsichtlich des Autonomiegrades erfolgte bereits im Rahmen der Verhaltenshypothesen, so dass an dieser Stelle nur die zentralen Aussagen noch einmal wiederholt werden sollen:

- Die kommunalen Einnahmen sind in hohem Maße fremdbestimmt.
- Handlungsspielräume bestehen zumeist nur bei solchen Steuereinnahmen (Einkommen- und Gewerbesteuer), die mit der Inanspruchnahme von Bodenflächen positiv korrelieren.

Aufgrund der zum Großteil fremdbestimmten Einnahmenstruktur der Kommunen besteht für sie – speziell bei Finanzknappheit – ein Anreiz, Bauland für Wohn- und Gewerbegebiete auszuweisen. Dass die Kommunen dabei zumindest in Teilen einer Ansiedlungssillusion unterliegen, zeigen die Berechnungen von Junkernheinrich (1994). Die ggf. positiven Effekte der Ausweisungspolitik werden im Zeitablauf durch die nivellierenden Regelungen des Kommunalen Finanzausgleichs weitgehend neutralisiert, so

²⁹ Dazu im Einzelnen (Ewringmann, Bergmann 2000).

³⁰ In den neunziger Jahren gab es im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich kurzzeitig einen Flächenansatz, der allerdings andere Funktionen hatte.

dass mittelfristig allenfalls die Ausweisung von Bauland für Wohngebiete fiskalisch attraktiv erscheint.³¹

4.4 Finanzpolitische Anreizstruktur der Flächennutzungsakteure (Nachfrageseite)

4.4.1 Die Förderprogramme von Bund und Ländern

4.4.1.1 Wohnungsbauförderung

Staatliche Wohnungsbauförderung erfolgt in Deutschland durch zahlreiche Programme und Maßnahmen, die im Ansatz und in der Ausgestaltung recht unterschiedlich sind. Von Bedeutung sind vor allem:

- Sozialer Wohnungsbau,
- Eigenheimzulage,
- Investitionszulage,
- Bausparförderung (Wohnungsbauprämie und Arbeitnehmersparzulage),
- Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau,
- Wohngeld.³²

Die staatlichen Ebenen stellen dazu einerseits unmittelbar Finanzierungsmittel für private Bauvorhaben bereit. Andererseits verbilligen sie Finanzierungsmittel, d. h. die privaten Bauherren erhalten die Mittel zu Konditionen, die gegenüber den Marktbedingungen verbilligt sind, und es gibt Hilfen zur Bildung von Eigenkapital (Jenkis 1995, S. 77). Zudem gibt es mit dem Wohngeld eine spezifische Form der Subjektförderung für Wohnungsnachfrager, die ihren Bedarf aus eigenem Einkommen nicht decken können.

Die folgende Darstellung und Bewertung der Instrumente des Wohnungs- und Städtebaus basiert grundsätzlich auf einer Studie, die das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) im Auftrage des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen durchgeführt hat. Die dortigen Ausführungen wurden im Rahmen der vorliegenden Studie überarbeitet, auf die spezifische Zielsetzung ausgerichtet und aktualisiert (Ewringmann, Vormann 2001).³³

³¹ Die von den Kommunen häufig ins Feld geführten positiven indirekten Wirkung konnten durch das Modell nicht abgebildet werden.

³² Daneben existieren eine Reihe weiterer Programme, wie z. B. Abschreibungsbestimmungen des Einkommensteuergesetzes sowie Sonderprogramme der Bundesländer und ihrer Wohnungsbauförderungsanstalten.

³³ Andere wesentliche Studien mit Bezug zur Flächenthematik sind Kommission „Zukunft Stadt 2000“ (1993), Pfeiffer, Aring (1993), Apel, Henkel et al. (1995), Apel et al. (2000) und Tomerius, Preuß (2001). Speziell auf den Zusammenhang zwischen Wohnungsbauförderung und Flächenschutz fokussiert Möller (1998). Zudem sei auf einen neueren Artikel von Michaelis (2002) hingewiesen. Er beschäftigt sich ebenfalls mit ökonomischen Anreizen der Flächensteuerung, bezieht jedoch die Förderprogramme nicht in die Analyse ein.

4.4.1.1.1 Sozialer Wohnungsbau³⁴

Ein zentraler Bestandteil der Wohnungsbauförderung von Bund und Ländern ist der Soziale Wohnungsbau. Dieser richtet sich nach den einschlägigen Regelungen des II. Wohnungsbaugesetzes. Der Soziale Wohnungsbau wurde mit Beginn des Jahres 2002 neu ausgerichtet. An dieser Stelle erfolgt jedoch zunächst die Darstellung der alten Regelung, da nur für sie eine Wirkungsanalyse durchgeführt werden kann. Im Anschluss werden dann zusätzlich die nun aktuellen Bestimmungen benannt.

Die Bundesregelungen bis zum 31.12.2001

Der Bund setzt damit die Rahmenbedingungen, die durch die Wohnungsbauförderbestimmungen der Länder konkretisiert werden.³⁵ Er beteiligt sich – neben Ländern und Kommunen – zudem nach Art. 104 a IV Grundgesetz an der Mischfinanzierung dieser Aufgabe. Ziel ist es, einerseits die Bevölkerung mit ausreichendem und angemessenem Wohnraum zu versorgen und andererseits breitgestreutes Wohneigentum zu ermöglichen und so die Vermögensbildung zu fördern. Gefördert werden:

- Der Bau von Mietwohnungen,
- die Modernisierung und Instandhaltung des Wohnungsbestandes und
- die Schaffung von Wohneigentum.

Dem sozialen Aspekt dieser Fördermaßnahmen entsprechend, werden nur solche Personen gefördert, die bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten.³⁶ Die Förderung der Maßnahmen kann je nach Art des Vorhabens und Förderweg als Baudarlehen, Aufwendungsdarlehen und -zuschuss, Zinszuschuss oder Annuitätendarlehen gewährt werden. Die Förderhöhe richtet sich nach den länderspezifischen Berechnungsregelungen.

Die konkrete Ausgestaltung des Sozialen Wohnungsbaus wird in der zwischen Bund und Ländern vereinbarten Verwaltungsvereinbarung „Wohnungswesen“ festgelegt.³⁷ Sie bestimmt den Verpflichtungsrahmen des Bundes für die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus und verpflichtet die Länder gleichzeitig, zumindest Mittel in derselben Höhe zu diesem Zweck bereitzustellen.³⁸ Der Verpflichtungsrahmen des Bundes für die alten Länder beträgt im Jahr 2001 insgesamt 275 Mio. DM, der für die neue Länder

³⁴ Für einen Überblick über die Entwicklung des Sozialen Wohnungsbaus ab 1950 vgl. DSL Bank (1997) und BRBS (1990).

³⁵ Diesen Ausführungen liegen das II. Wohnungsbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.08.1994, zuletzt geändert am 16.12.1997, die Wohnungsbauförderbestimmungen Nordrhein-Westfalen vom 30.09.1997, zuletzt geändert am 17.01.2001 und die Wohnungsbauförderbestimmungen des Freistaats Sachsen vom 30.11.1999, zuletzt geändert am 20.06.2000 zugrunde.

³⁶ Diese Einkommensgrenzen liegen nach § 25 II. Wohnungsbaugesetz z. Zt. bei 23.000 DM für einen Einpersonenhaushalt und bei 33.400 DM für einen Zweipersonenhaushalt; Für jede weitere Person erhöht sich die Einkommensgrenze um 8.000 DM.

³⁷ Vgl. Wohnungspolitische Informationen, Heft 16/2001, S. 5-8 (Beilage).

³⁸ Zumeist setzen die Länder weitere Finanzmittel ein, nach Raumordnungsbericht 2000, S. 278 betrug ihr Finanzierungsanteil über 85 %.

175 Mio. DM.³⁹ Die einzelnen Länder erhalten die Fördermittel nach ihren Bevölkerungsanteilen zugewiesen; Für die neuen Länder wurde die Förderung so ausgestaltet, dass sie etwa doppelt so viel erhalten, wie ihnen nach ihrem Bevölkerungsanteil zustehen würde. Der Freistaat Sachsen erhält dadurch 51,29 Mio. DM zugewiesen, während Nordrhein-Westfalen 73,94 Mio. DM verbuchen kann.

Da der Bund über die Rahmengesetzgebungskompetenz verfügt, kann er auch hinsichtlich der Förderkriterien Vorgaben machen, nach denen dann die Länder die Förderbedingungen näher ausformulieren. Von diesem Recht hat der Bund Gebrauch gemacht, indem er z. B. auch folgende für die Flächeninanspruchnahme relevanten Festlegungen getroffen hat:

- Eine Förderung aus öffentlichen Mittel soll nur bei kosten- und flächensparendem Wohnungsbau erfolgen (§ 38 II. Wohnungsbaugesetz).
- Es sollen nur angemessen große Wohnungen innerhalb der Grenzen des § 39 II. Wohnungsbaugesetz gefördert werden.

Auch wenn es sich bei diesen Regelungen um recht allgemeine Soll-Vorschriften handelt, so binden sie die Länder doch in gewisser Weise. Inwieweit konkretere Flächenkriterien in die Landesbestimmungen von Sachsen und Nordrhein-Westfalen eingehen und – was von noch größerer Bedeutung ist – bei der Umsetzung auch wirklich eine Rolle spielen, wird in den länderspezifischen Abschnitten zu klären sein.

Die Neuregelung des Sozialen Wohnungsbaus ab dem 01.01.2002⁴⁰

Das neue Wohnraumförderungsgesetz hat vor allem die Neubestimmung der Zielgruppe der Förderung, eine stärkere Ausrichtung auf den baulichen Bestand sowie die Stärkung des kosten- und flächensparenden Bauens zum Ziel. Es soll der Tatsache Rechnung tragen, dass das heutige Problem der Wohnungspolitik nicht mehr wie in den Nachkriegszeiten in einem Mengenproblem besteht. Vielmehr stellt sich – nach Meinung des Gesetzgebers – der heutigen Wohnungspolitik die Aufgabe, benachteiligte Haushalte, die sich aufgrund von Marktzugangsproblemen nicht selbst mit Wohnraum versorgen können, bei der Beschaffung angemessenen Wohnraums zu unterstützen. Der Soziale Wohnungsbau ist dabei zu einer Sozialen Wohnraumförderung umgestaltet worden. Neben der inhaltlichen Neuausrichtung wurden verschiedene vereinfachende Regelungen eingeführt. So wurden z. B. die Einkommensbegriffe von Wohnraumförderungs- und Wohngeldrecht angeglichen und die Unterscheidung verschiedener Förderwege aufgehoben.

Von zentraler Bedeutung für die Innenentwicklung ist die stärkere Berücksichtigung des vorhandenen Wohnungsbestands neben der Neubauförderung. Obwohl speziell der Soziale Mietwohnungsbau bereits in seiner bisherigen Form verdichtet erfolgte, ist

³⁹ Der Verpflichtungsrahmen weicht deutlich von der Höhe der haushaltsmäßigen Belastung ab; Im Jahre 2000 belief sich der Verpflichtungsrahmen des Bundes auf 0,6 Mrd. DM, während seine haushaltsmäßige Belastung 2,05 Mrd. DM betrug (Karl-Bräuer-Institut 2001a, Übersicht 1 (S. 16), Fußnote 143 (S. 67) und Anlage 4 (S. 132)). Die Diskrepanz liegt in den höheren, noch heute zahlungswirksamen Verpflichtungsrahmen früherer Jahre begründet. Im Jahre 1993 standen für den Sozialen Wohnungsbau noch Gesamtmittel in Höhe von 34,2 Mrd. DM bereit, im Jahre 1999 hingegen weniger als die Hälfte (Statistisches Bundesamt 1999, S. 8).

⁴⁰ Eine kurze Darstellung der Reform der Sozialen Wohnungsbaus findet sich in den Artikeln verschiedener Autoren unterschiedlicher Interessengruppen im Wirtschaftsdienst 2001/III, S. 135-148.

durch die neue, bestandsorientierte Ausgestaltung ein positiver Effekt für den Flächenschutz zu erwarten.

Innerhalb der bundesrechtlich geregelten Grundsätze entscheiden auch zukünftig die Länder über die Einzelheiten der Förderung. Die folgende Darstellung der länderspezifischen Regelungen Sachsens und Nordrhein-Westfalens muss aber zwangsläufig noch auf den bis Ende 2001 geltenden Bestimmungen beruhen.

4.4.1.1.1 Sozialer Wohnungsbau im Freistaat Sachsen

Kern der Förderung des Sozialen Wohnungsbaus in Sachsen sind die Wohnungsbauförderbestimmungen (SMI 2000a). Sie legen dar, dass im Freistaat zwar ein *Wohneigentums- und ein Stadtumbau- bzw. Rückbauprogramm* existieren, der *Mietwohnungsbau aber praktisch nicht mehr gefördert* wird.⁴¹ Dies spiegelt die besondere Problemlage in Sachsen und den neuen Bundesländern im allgemeinen wider (SMI/IÖR 2001):

- Geringes natürliches Bevölkerungswachstum,
- starke Abwanderungen aus den Städten ins Umland und in die Altbundesländer,
- große Leerstände von Wohngebäuden in den Städten.

Das *Wohneigentum* wird nach einer Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern gefördert (SMI 2000c). Sie greift die o. g. Soll-Vorschriften des II. Wohnungsbaugesetzes auf und führt eine Reihe weiterer flächenrelevanter Förderkriterien auf. Gefördert werden drei Formen von Eigentumsmaßnahmen:

- Neubau auf § 34 BauGB-Flächen,⁴²
- Erwerb aus dem Bestand und
- Schaffung von Wohnraum durch Aus- und Umbau, sowie Aufstockung.

Die Wohneigentumsförderung des Freistaats weist insoweit durchaus *bestandsorientierte Elemente* auf. Die Programmbestandteile sind auch untereinander in eine bestimmte Relation gebracht worden: So sollen auf *Neubaumaßnahmen sowohl nach der Anzahl der Förderfälle als auch nach dem Fördervolumen maximal 30 %* der eingesetzten Programmmittel entfallen, auf die Ausnahmefälle der Förderung außerhalb der § 34 BauGB-Gebiete maximal 10 % der Förderfälle und des Fördervolumens (SMI 2000c, Abschnitt 2, Absatz 8). Diese Strukturierung entspricht in diesem Fall allerdings weniger der besonderen Aufmerksamkeit für den Flächenschutz; sie ist vielmehr die Reaktion auf die geschilderte Problemlage im sächsischen Wohnungswesen.

Die Förderung des Wohneigentums erfolgt durch zinsverbilligte Darlehen, die über die Sächsische Aufbaubank abgewickelt werden.⁴³ Dazu stellt der Bauherr oder Erwerber einen Antrag an die zuständige Wohnungsbauförderungsstelle. Diese prüft, ob einerseits die innerörtliche Lage (§ 34 BauGB) der Maßnahme gegeben ist und andererseits, ob die Wohnflächenobergrenzen eingehalten werden. Anschließend werden die

⁴¹ Das Stadtumbauprogramm stellt nichts anderes als die Umkehrung der Förderung des Mietwohnungsbaus durch eine Förderung von Abrissmaßnahmen dar.

⁴² Ausnahmen von dieser räumlichen Förderbeschränkung gelten lediglich für kinderreiche Familien, Familien mit schwerbehinderten Angehörigen und Häuser in sogenannter Passivbauweise.

⁴³ Informationen zu den Aufgaben und den Förderprogrammen der Sächsischen Aufbaubank finden sich im Internet unter <http://www.sab.sachsen.de>.

Anträge an die Sächsische Aufbaubank weitergeleitet und von ihr entschieden. Der Freistaat fördert die Eigentumsmaßnahmen seiner Bürger im Zeitraum von 2000-2002 mit 207,4 Mio. DM, d.h. rund 69,13 Mio. DM im Jahr.⁴⁴

Zweiter Bestandteil der Förderung ist das *Stadtumbauprogramm*. Es wird aus Bundes- und Landesmitteln gespeist, und zwar im Zeitraum von 2000-2002 in Höhe von je 249,8 Mio. DM. Dies entspricht einer jährlichen Förderhöhe von je 83,27 Mio. DM. Es soll die Vermieter in die Lage versetzen, stadtentwicklungspolitisch und wohnungswirtschaftlich dringend erforderliche „Rückbaumaßnahmen“ an Mietwohngebäuden in Problemgebieten durchzuführen. Dies bedeutet die Umkehrung der Mietwohnungsbauförderung durch eine Förderung von Abrissmaßnahmen. Im Jahr 2001 steht im Freistaat ein Haushaltsansatz in Höhe von 50 Mio. DM zur Mietwohnungsförderung zur Verfügung. Davon entfallen 90 % auf Rückbau- und 10 % auf Investitionsmaßnahmen (SMI 2001a). Zudem können mit dem Rückbau verbundene Infrastruktur-, Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen gefördert werden.

Die Förderung erfolgt durch nicht rückzahlbare Zuschüsse von Land und Kommune. Fördervoraussetzung ist die Abstimmung der zur Förderung angemeldeten Maßnahme mit einem integrierten Stadtentwicklungskonzept. Nachdem der Antrag vom Investitionsträger an das Regierungspräsidium gestellt worden ist, prüft dieses die genannten Voraussetzungen und erstellt schließlich eine Prioritätenliste der Förderanträge. Die Bewilligung der Fördermittel erfolgt nach Rücksprache mit dem zuständigen Regierungspräsidium durch die Sächsische Aufbaubank.

Auch dieses Förderprogramm ist für die Entwicklung der Flächenbeanspruchung von Bedeutung. Es wird nicht nur auf die Förderung des Neubaus von Mietwohnungsgebäuden verzichtet, es wird sogar eine Vernichtung von Mietwohnungen gefördert. Dies führt zur Wiedererlangung innerstädtischer Flächenpotenziale und mag unter Berücksichtigung der Leerstände nicht unmittelbar und zwangsläufig Verdrängungseffekte in die Randzonen bzw. in das Umland hervorrufen. Je nach Nutzung der neu gewonnenen Innenpotenziale können sie zur Attraktivitätssteigerung der Städte beitragen. Schließlich können die frei werdenden Flächen zu Flächen im Außenbereich in Konkurrenz treten und durch geeignete Wiederverwendung (Baufläche, Grünfläche o. ä.) die Neuinanspruchnahme von Flächen dämpfen. Dazu müssten allerdings die sonstigen Anreize der Nachfragerseite – nicht zuletzt im Bereich der Eigenheimförderung durch die Zulage – in die richtige Richtung weisen. Im sächsischen sozialen Wohnungsbau selbst ist dies nur ansatzweise der Fall. Immerhin entfallen von den Mitteln zur Eigentumsförderung nur 50 % auf Bestandsmaßnahmen, die anderen 50 % werden in den Neubau gesteckt (SMI 2001a). Da zugleich die Mietwohnungsförderung unterbleibt, ist der Befund unter Flächenaspekten zunächst einmal ambivalent.

4.4.1.1.2 Sozialer Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen

Im Vergleich zu Sachsen ist der wohnungspolitische Handlungsdruck in Nordrhein-Westfalen nicht so ausgeprägt. Neben Eigentumsmaßnahmen werden auch Neubau sowie Ausbau/ Erweiterung von Miet- und Genossenschaftswohnungen gefördert. Hin-

⁴⁴ Schriftliche Auskunft des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 19.07.2001.

zu kommen noch einige Sonderprogramme⁴⁵ und der Landeswettbewerb „Wohnen ohne Auto“.⁴⁶

Die folgenden Ausführungen stellen ausschließlich auf die drei ersten zentralen Aspekte ab. Sie beruhen vorwiegend auf den Wohnungsbauförderungsbestimmungen und dem Wohnungsbauprogramm des Landes (MSWKS 2001b und 2001c).

Das *Eigentumsprogramm* fördert vorrangig Alleinerziehende und Familien mit Kindern oder schwerbehinderten Angehörigen, die die Einkommensgrenzen des II. Wohnungsbaugesetzes nicht überschreiten und selbstgenutztes Wohneigentum schaffen. Die Förderung erfolgt durch Bau- und Aufwendungsdarlehen. Die Förderung gliedert sich in:

- Eine Grundförderung (abhängig von Einkommen und Kinderzahl),
- einen Regionalbonus, (Erhöhung der Darlehenssumme um 50.000 DM in Ballungskernen und solitären Verdichtungsgebieten bzw. um 20.000 DM in Ballungsrandzonen),
- einen Ökobonus (Erhöhung der Darlehenssumme um 10.000 DM, wenn das zu bebauende Grundstück maximal 200 qm groß ist und eine städtebauliche Dichte von mindestens 0,8 GFZ⁴⁷ erreicht) und
- einen Sozialbonus.

Neben diesen Bestimmungen, die wichtige Ansätze für eine flächensparende Gesamtstrategie erkennen lassen, sind weitere, für die Flächenbeanspruchung relevante, Förderkriterien zu nennen. Einerseits greifen die nordrhein-westfälischen Förderbestimmungen die – vom Bund eingeführten – Aspekte des kosten- und flächensparenden Bauens und der Begrenzung der Förderung auf angemessen große Wohnungen auf. Andererseits werden zusätzlich eigene, tendenziell flächenschonende, Förderkriterien aufgestellt. So sollen:

- Planung und Errichtung nach ökologischen Kriterien (z. B. geringem Flächenverbrauch) erfolgen,
- Eigentumsmaßnahmen in Ein- und Zweifamilienhäusern nur dann gefördert werden, wenn die Grundstücksgröße maximal 400 qm beträgt und
- dürfen die Einkommensgrenzen in Ballungskernen und solitären Verdichtungsgebieten um 10 % überschritten werden.

Der *Neubau von Miets- und Genossenschaftswohnungen* ist im Vergleich zu den Eigentumsmaßnahmen an weniger flächenschonende Förderanforderungen gebunden. Neben den später noch zu beschreibenden städtebaulichen Voraussetzungen sind hier allein die genannten Wohnflächenobergrenzen zu beachten. Üblicherweise erfolgen allerdings gerade in diesem Segment verdichtete und somit flächensparende Bauformen.

⁴⁵ Im Einzelnen sind dies „Zukunftsweisende Bauvorhaben“, „Neue Wohnungen auf Entwicklungsstandorten“, „Miet-Einfamilienhäuser“ und „Wohnungsbau für Menschen in Not“; die beiden erstgenannten Programme haben einen inhaltlichen Bezug zur Fragestellung dieser Arbeit, aufgrund der Beschränkungen dieser Arbeit und ihrer Konzentration auf zentrale Aspekte werden sie im Weiteren jedoch nicht behandelt.

⁴⁶ Für grundlegende Informationen zu den Sonderprogrammen und dem Landeswettbewerb vgl. <http://www.mswks.nrw.de>.

⁴⁷ GFZ: Geschossflächenzahl.

Die Förderung von *Ausbau und Erweiterung bei Miet- und Genossenschaftswohnungen* dient zwei Zwecken: Einerseits sollen *innerstädtischer Wohnungsbestand gesichert* und städtebauliche Missstände behoben werden. Andererseits sollen auf *bereits genutzten Flächen* durch An- und Ausbau sowie Aufstockung, neue Wohnungen in der Stadt geschaffen werden. Alle Eigentümer und dinglich Verfügungsberechtigte können zu diesem Zweck zinsgünstige Bau- und Aufwendungsdarlehen beantragen.⁴⁸ Diese werden bei Neuschaffung von Wohnungen durch *Aufstockungen* um 35 % und beim *Ausbau* bestehender Gebäude um 40 % erhöht. Zudem kann ein Zusatzdarlehen gewährt werden, wenn es zur Deckung des *Mehraufwandes z. B. für Entsiegelung* erforderlich ist.

Zu den Förderkriterien der einzelnen Programme kommen in Nordrhein-Westfalen noch zusätzlich zu erfüllende städtebauliche Voraussetzungen hinzu (MSWKS 2001b, Anlage 1). So werden Miet- und Genossenschaftswohnungen nur dann gefördert, wenn sie u. a. im Einzugsbereich eines *Haltepunktes des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs* errichtet werden.⁴⁹ Neubau und Ausbau/Erweiterung sollen sich zudem in ihrer städtebaulichen Dichte an einer *Geschossflächenzahl* von 1,0 orientieren. Schließlich soll das Wohnumfeld u. a. mit ausreichend *Grünflächen* (1/3 der Grundstücksfläche) gestaltet werden, so dass auch qualitative Gesichtspunkte Berücksichtigung finden.

Wohnungsbaufördermittel des Landes Nordrhein-Westfalen sind vom Bauherren bei der Gemeindeverwaltung des Bauortes zu beantragen und werden dort hinsichtlich ihrer städtebaulichen Voraussetzungen beurteilt. Der Antrag mit Stellungnahme wird sodann an die Bewilligungsstelle weitergeleitet und von dieser entschieden.⁵⁰

Nach alledem hat Nordrhein-Westfalen ein besonders flächenbewusstes Konzept für die Förderung im Sozialen Wohnungsbau entwickelt; Auf einige Ansätze wird auch bei Vorschlägen zur Reform der deutschen Wohnungsbauförderung zurückzukommen sein. Einen etwas anderen Eindruck vermitteln jedoch die Tabellen C. 7 und C. 8 über die Mittelstruktur und die Förderpraxis.

Zunächst einmal wird deutlich, dass die Wohnungsbaufördermittel des Bundes, die insgesamt einen relativ kleinen Teil ausmachen, und des Landes bedarfsgerecht deutlich zurückgefahren wurden.

⁴⁸ Zusätzlich können Darlehen nach der Modernisierungsrichtlinie gewährt werden, vgl. dazu MBW (1996).

⁴⁹ Als Einzugsbereich wird eine Entfernung bis zu 1,5 km angesehen.

⁵⁰ Z. Zt. werden im Rahmen eines Modellversuchs neue Wege der Vergabe von Wohnungsbaufördermitteln getestet, vgl. dazu MSWKS (2001c), Abschnitt 5; So erhält die Region Bonn/Rhein-Sieg ein gemeinsames Globalbudget von 100 Mio. DM, das sie regional nach eigenen Kriterien verwenden kann; Ziel ist dabei die Erprobung neuer Formen der Budgetierung; Über die Flächenwirkungen dieses Pilotprojektes kann zu diesem Zeitpunkt noch keine Aussage getroffen werden.

Tabelle C. 7: Eingesetzte Finanzmittel der Wohnungsbauförderung NRW in den Jahren 1999 und 2001 (Eigene Zusammenstellung nach MSWKS 1999 und 2001c).⁵¹

Quelle	1999	2001
Haushaltsmittel des Landes	174.700 Mio. DM	59.151 Mio. DM
Bund	218.300 Mio. DM	73.939 Mio. DM
Landeswohnungsbauvermögen gem. Wirtschaftsplan der Wfa	1.907.500 Mio. DM	1.424.610 Mio. DM
Aufkommen Fehlbelegungsabgabe bzw. Ausgleichszahlung	215.500 Mio. DM	102.300 Mio. DM
SUMME	2.516.000 Mio. DM	1.660.000 Mio. DM

Tabelle C. 8: Verwendung der eingesetzten Wohnungsbaufördermittel NRW 1999 und 2001 (Eigene Zusammenstellung nach MSWKS 1999 und dgl. 2001c.)⁵²

Art der Förderung	Geförderte WE		Volumen (in Mio. DM)	
	1999	2001	1999	2001
Miet- und Genossenschaftswohnungen	10.800	4.175	1.166	536
Eigentumsmaßnahmen (nur Neubau)	7.500	7.800	849	935
Maßnahmen zur Förderung im Bestand	3.400	2.375	226	152
SUMME	22.550	15.000	2.516	1.660

Bei der Mittelverwendung zeigt sich, dass trotz der zurückgeschraubten Gesamtförderung die Förderung von Neubauten im Eigentumsbereich sowohl von der Anzahl der geförderten Wohneinheiten als auch vom Fördervolumen her angestiegen ist. Noch deutlicher wird die in der Praxis starke *Ausrichtung der Förderung auf die wohl flächenintensiveren Neubaumaßnahmen* anhand der folgenden Tabelle:

Tabelle C. 9: Die Verteilung der Wohnungsbauförderung auf Neubau und Bestand im Jahr 2001 (Eigene Zusammenstellung nach MSWKS 2001c, S. 6.).

Förderobjekt	geförderte WE	Volumen in Mio. DM
Neubau	11.975	1.471
Bestand	2.375	160
Sonstige	650	29
Summe	15.000	1.660

4.4.1.1.2 Eigenheimzulage

Die Schwierigkeiten, eine flächenschonende und -sparende Wohnungspolitik über den Sozialen Wohnungsbau zu betreiben, werden erst recht transparent, wenn man einen Blick auf den anderen Eckpfeiler der Wohnungsbauförderung wirft. Nachfolger der bis 1996 geltenden, progressionsabhängigen steuerlichen Eigenheimförderung nach § 10e Einkommensteuergesetz ist die progressionsunabhängige Eigenheimzulage. Sie be-

⁵¹ Wfa: Wohnungsbauförderungsanstalt NRW. Das Landesbauvermögen entsteht durch die regelmäßige Zuführung von Beträgen aus dem Landeshaushalt. Die verfügbaren Mittel werden als Darlehen zur Förderung eingesetzt, dabei entstehen Rückflüsse aus Zinsen und Tilgung, die wiederum fördernd eingesetzt werden (MSWKS 2001c, Abschnitt 1.21).

⁵² In der tabellarischen Darstellung sind einige kleinere Posten nicht berücksichtigt.

ruht auf dem Eigenheimzulagegesetz⁵³ und soll speziell jungen Familien mit Kindern die Schaffung selbstgenutzten Wohneigentums ermöglichen. Gefördert werden:

- Herstellung und Anschaffung bzw. Erwerb einer selbstgenutzten Wohnung,⁵⁴
- Ausbauten und Erweiterungen an einer Wohnung und
- Erwerb von Genossenschaftsanteilen.

Die Zulage wird in rechtlicher Sicht als Steuerregelung qualifiziert und auch im Subventionsbericht als Steuermindereinnahme den Steuervergünstigungen zugerechnet. De facto handelt es sich jedoch um einen direkten Transfer, der lediglich unmittelbar aus dem Aufkommen entnommen wird, das im Bereich der zuständigen Finanzbehörde anfällt. Jeder Steuerpflichtige innerhalb der gesetzten Einkommensgrenzen⁵⁵ kann die Eigenheimzulage beantragen und seinen Rechtsanspruch geltend machen. Der Antrag erfolgt beim zuständigen Finanzamt des Steuerpflichtigen, dieses setzt die Zulage fest. Sie beträgt:

- Bei Neubau und Erwerb von Häusern innerhalb von 2 Jahren nach Erstellung 5 % der Bemessungsgrundlage,⁵⁶ maximal jedoch 5.000 DM pro Jahr.⁵⁷
- Bei Erwerb von Häusern nach Ablauf von 2 Jahren nach Fertigstellung sowie Ausbau und Erweiterung 2,5 % der Bemessungsgrundlage, maximal jedoch 2.500 DM pro Jahr.
- Bei Erwerb von Genossenschaftsanteilen 3 % der Geschäftseinlage, maximal 2.400 DM pro Jahr.

Die Differenzierung der Förderhöchstsummen macht klar, dass im Vordergrund der Förderungsbemühungen das neugebaute Eigenheim steht, also die tendenziell flächenintensivste Wohnform. Die Eigenheimzulage wird für maximal 8 Jahre gewährt; sie kann daher für das neue Eigenheim ohne Baukindergeld bis zu 40.000 DM betragen. Die Mittel, mit denen der Eigenheimbau über diese Zulage gefördert wird, mindern das Steueraufkommen von Bund, Ländern und Gemeinden. Entsprechend ihrem Anteil an der Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen tragen Bund und Länder jeweils 42,5 %, während die restlichen 15 % des Aufwandes auf die Kommunen entfallen. Im Jahre 2000 wurden so insgesamt rund 13,5 Mrd. DM für die Eigenheimzulage aufgewendet. Davon entfielen etwa 5,74 Mrd. DM auf den Bund.⁵⁸

Mit der Eigenheimzulage werden prioritär wohnungs- und vermögenspolitische Ziele verfolgt. Das Ziel des Flächenschutzes spielt im Rahmen der einschlägigen Regelungen hingegen (fast) keine Rolle. Zwar ist es aus der Sicht des Flächenschutzes grund-

⁵³ Den Ausführungen liegt das Gesetz in der Fassung vom 26.03.1997, zuletzt geändert am 19.12.2000 zugrunde.

⁵⁴ Nicht förderfähig sind dabei Ferien- und Wochenendhäuser.

⁵⁵ Die Einkommensgrenzen liegen bei 160.000 DM für eine Einzelperson bzw. 320.000 DM für zusammenveranlagte Ehepaare, sie erhöhen sich je Kind um 60.000 DM.

⁵⁶ Bemessungsgrundlage sind die Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten, inklusive der Kosten für Grund und Boden.

⁵⁷ Hinzu kommen noch eine Ökozulage für energiefreundliche Einbauten und eine Kinderzulage (Baukindergeld) in Höhe von jährlich 1.500 DM.

⁵⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (1999, S. 183 f.). Darüber hinaus wird Eigenheimförderung noch nach § 10e Einkommensteuergesetz betrieben, diese Regelung wurde durch die Einführung der Eigenheimzulage 1996 abgeschafft, wirkt jedoch bis zum Jahre 2003 nach; Im Jahre 2000 standen so weitere 5,8 Mrd. DM für die Eigenheimförderung zur Verfügung (Karl-Bräuer-Institut 2001a, S. 16).

sätzlich zu begrüßen, dass neben dem Neubau auch der Kauf und die Modernisierung von Bestandsimmobilien sowie Ausbau- und Erweiterungsmaßnahmen gefördert werden; die Erwerbsförderung aus dem Bestand macht sogar die höchste Fallzahl aus. Positiv werten kann man auch, dass nicht auch noch Ferien- und Zweithäuser Gegenstand der Förderung sind. Besonders negativ zu beurteilen ist jedoch die Tatsache, dass der *Neubau im Vergleich zu Ausbau/Erweiterung und dem Erwerb doppelt so hoch gefördert* werden kann, also eine echte Förderpräferenz genießt.

Aufgrund des allgemein eingeräumten Rechtsanspruchs auf die Zulage ist im gegenwärtigen System auch eine regionale Differenzierung in der Vergabe nicht vorgesehen. Die Förderung ist insoweit nicht auf Gebiete mit besonderen Problemen ausgerichtet oder in anderer Weise nach Bedarfs- oder Flächenkriterien räumlich begrenzt. Der Bau bzw. Erwerb selbstgenutzten Wohnraums wird ganz allgemein gefördert.

Die quantitative Bedeutung der Zulage ist sowohl für die Geber-, wie auch die Nehmerseite erheblich und wird durch individuelle Regelungen der Bundesländer zum Teil noch erhöht. So kann der Anspruch auf Eigenheimzulage im Freistaat Sachsen über das zinsgünstige Tilgungsdarlehen T8 der Sächsischen Aufbaubank in die Finanzierung mit einbezogen werden und so den Eigenkapitalanteil aufstocken.⁵⁹ Bautätigkeit wird so weiter verbilligt und erleichtert (Grossmann 2001, S. 383).

Die Eigenheimzulage unterstützt somit zum einen die Neubautätigkeit, sie fördert aber vor allem die ohnehin bestehenden Tendenzen zur Wanderung aus den Innenstädten hinaus. Dies um so mehr, als sich die Förderung an junge Familien mit Kindern richtet, die außerhalb der Städte am ehesten auf preisgünstige Grundstücke treffen und zudem vermutlich die stärkste Präferenz für das „Häuschen im Grünen“ aufweisen. Die Zulage, die sicherlich einer breiteren Grundvermögensbildung dient, stellt daher einen wesentlichen Anreiz für eine zunehmende „Zersiedlung“ im Außenbereich dar. Dies belegt auch die Tatsache, dass nach Angaben des Bundesamtes für Raumordnung die höchsten Steigerungsraten von Wohnungsfertigstellungen zwischen 1995 und 1998 im Umland und den Ländlichen Räumen realisiert wurden. Getragen wurde diese Entwicklung von den neuerstellten Ein- und Zweifamilienhäusern, während die neuen Mehrfamilienhäuser in den Kernstädten die höchsten Zuwachsraten aufwiesen (Deutscher Bundestag 2000, S. 171).

Die Wirksamkeit der Eigenheimzulage ist weitgehend unbestritten, zumindest im vermögenspolitischen Sinne. Selbst der Subventionsbericht 2000 attestiert der Eigenheimzulage, ihr eigentliches Ziel weitgehend erreicht zu haben. Dieses steht allerdings dem *Flächenschutz diametral entgegen*. Allein durch Einführung der Zulage haben sich die Fertigstellungszahlen für Einfamilienhäuser 1998 gegenüber dem Vergleichszeitraum 1996 um 27 % erhöht (Deutscher Bundestag 1999, S. 40 f.). In entsprechendem Umfang sind weniger alternative Wohnformen mit geringerem Flächenverbrauch je Wohneinheit realisiert worden. Die besondere Wirkung auf den Neubau unterstreicht die folgende Tabelle:

⁵⁹ Zu den Förderprogrammen der Sächsischen Aufbaubank vgl. <http://www.sab.sachsen.de>.

Tabelle C. 10: Die erstmalige Förderung nach der Eigenheimzulage (nur Grundförderung 1995-99) (Eigene Zusammenstellung nach BMF 2001).

Fördergegenstand	Förderfälle	Zulagevolumen (in Mio. DM)
Neubau	984.496	4.568,70
Bestandserwerb	1.163.855	2.591,10
Genossenschaftsanteile	25.030	8,70
Erweiterung und Ausbau	116.255	230,20
SUMME	2.289.636	7.398,70

Zwar gibt es deutlich mehr Förderfälle im Bestandserwerb, das Zulagevolumen im Neubau liegt aber insbesondere in den letzten Jahren deutlich höher. Auf Erweiterung und Ausbau sowie die Genossenschaftsanteile entfallen nur vergleichsweise bescheidene Mittel.

Insgesamt lässt die Entwicklung darauf schließen, dass sich durch die steuerliche Förderung mit Hilfe der Eigenheimzulage eine deutliche Erhöhung der Eigenheimbautätigkeit und des Flächenverbrauchs ergeben hat; immerhin beläuft sich die Grundförderung auf bis zu 40.000 DM in acht Jahren. Die bei der Jahresbetrachtung anfallende beachtliche differenzielle Wirkungserhöhung der Eigenheimzulagenförderung gegenüber der vorher praktizierten Förderung verdeutlicht u. a. die beispielhafte Berechnung für Schwellenhaushalte, die von der Bundesregierung vorgelegt wurde.

Tabelle C. 11: Zusatzbegünstigung durch Eigenheimzulage⁶⁰ (Eigene Zusammenstellung nach BT-Drucksache 14/5889 vom 17.04.2000, S. 5.).

Zu versteuerndes Einkommen (in DM)	Förderbetrag alte Regelung (in DM)	Förderbetrag Eigenheimzulage (in DM)	Förderzu-gewinn (in DM)
60.000	6.380	8.000	1.620
70.000	6.654	8.000	1.346
80.000	6.898	8.000	1.102

4.4.1.1.3 Investitionszulage

Die Investitionszulage ist eher ein Randtatbestand des Wohnungsbauförderungssystems; sie unterstützt u. a. die Modernisierung und die Instandsetzung des Wohnungsbestandes in den neuen Bundesländern. Sie trat 1999 die Nachfolge der Förderung nach dem Fördergebietsgesetz an. Auf Antrag können z. B. steuerpflichtige Gesellschaften ein Anrecht auf die Investitionszulage begründen, wenn sie im Fördergebiet begünstigte Investitionen tätigen. Begünstigte Investitionen im Sinne des Investitionszulagengesetz 1999 sind neben betrieblichen Investitionen auch:

⁶⁰ Der Berechnung liegen folgende Annahmen zugrunde: a) Untersuchung von Schwellenhaushalten mit Einkommen zwischen 60.000 und 80.000 DM p.a, b) Vergleich der Förderverfahren für eine Familie mit zwei Kindern, c) Zu versteuerndes Einkommen vor Abzug §10e Einkommenssteuergesetz, d) Alte Regelung mit Tarif 1995, § 10e Einkommenssteuergesetz: 18.000 DM, Baukindergeld 1.000 je Kind und e) Neue Regelung: 5.000 Grundzulage zuzüglich einer Kinderzulage je Kind von 1.500 DM.

- Modernisierungsmaßnahmen an Mietwohngebäuden,
- Mietwohnungsneubau im innerörtlichen Bereich sowie
- Modernisierungsmaßnahmen an einer eigenen Wohnzwecken dienenden Wohnung im eigenen Haus.

Die Höhe der Steuervergünstigung stellt die folgende Tabelle dar:

Tabelle C. 12: Die Förderung des Wohnungsbaus nach dem Investitionszulagengesetz in Mio. DM für das Jahr 2000 (Eigene Zusammenstellung nach Deutscher Bundestag 1999, S. 25).⁶¹

Begünstigte Investitionsart	Fördersatz	Gesamthöhe (in Mio. DM)	davon Bund (in Mio. DM)
Betriebliche Investitionen (Gewerbliche Bauten)	10%	610	286
Mietwohnungen (Neubau und Modernisierung)	10 bzw. 15%	150	70
Modernisierungsmaßnahme an einer eigener Wohnung	15%	730	331
SUMME		1.490	687

Hauptzweck dieser Zulage ist die Stärkung der Investitionstätigkeit, u. a. im Wohnungsbau in den neuen Ländern. Flächenaspekte sind aber zumindest insoweit berücksichtigt, als *vorrangig Modernisierungsmaßnahmen am Bestand* gefördert werden und die – zudem geringere – Förderung von Neubaumaßnahmen auf den *innerörtlichen Bereich* beschränkt ist. Es existiert also ein Anreiz, die vorhandene Bausubstanz zu verbessern und weiter zu nutzen. Für Neubauten ergibt sich zudem ein Anreiz, Flächen im Innenbereich in Anspruch zu nehmen. Die Investition ist quantitativ sowohl für die Geber- als auch für die Nehmerseite nicht unbedeutend, so dass leicht positive Wirkungstendenzen für den Flächenschutz erwartet werden können.

4.4.1.1.4 Die Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Der Bund fördert mit Hilfe der KfW den Wohnungsbau über drei unterschiedliche Programme: Das Wohneigentumsprogramm, das Wohnraum-Modernisierungsprogramm II in den neuen Ländern und das Programm zur CO₂-Minderung.⁶²

Das KfW-Wohneigentumsprogramm existiert in seiner aktuellen Ausgestaltung seit dem Jahr 2000. Es dient der Ergänzung der Finanzierungsangebote anderer Kreditinstitute durch Vergabe von zinsgünstigen und nur nachrangig zu besichernden Darlehen für zusätzlichen Kreditbedarf. Die Finanzierung muss dabei dem Bau oder Erwerb von selbstgenutzten *Eigenheimen oder Eigentumswohnungen* dienen. Die Darlehen kann jeder Bauherr oder Erwerber über sein Kreditinstitut bei der KfW beantragen. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht nicht. Die Darlehenshöhe beträgt bis zu 30 % der angemessenen Kosten, maximal jedoch 100.000 EURO (= 195.580 DM).

Das Wohneigentumsprogramm fördert unabhängig von Flächenkriterien in allgemeiner Form den Wohnungsbau. Auch wenn das Subventionsäquivalent eher marginal ist und hohe Mitnahmeeffekte wahrscheinlich sind, so macht das Programm doch bei bestimmten Grenznachfragern Bau- bzw. Kaufvorhaben möglich, die ohne eine derartige Förderung nicht stattgefunden hätten. Rd. 64 % der zugesagten Darlehensbeträge und

⁶¹ Der jeweilige Fördersatz wird auf die im zugehörigen Jahr angefallenen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten als Bemessungsgrundlage angewendet.

⁶² Letzteres ist für die Flächennutzung von untergeordneter Bedeutung und wird daher im Folgenden nicht thematisiert.

mehr als 60 % der Darlehensfälle entfallen auf besonders flächenverbrauchende Maßnahmen im Zusammenhang mit *neuen* Eigenheimen. Da sich die zugesagten Darlehensbeträge auf rd. 25 Mrd. DM summieren, ist auch die quantitative Bedeutung beachtlich. Allerdings stecken in diesem Programm keine öffentlichen Budgetmittel.

Das KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm II fördert alle Träger von Investitionen zur *Modernisierung und Instandsetzung bestehenden Wohnraums* in den neuen Ländern. Die Förderung erfolgt über zinsgünstige und langfristige Kredite, die eine maximale Höhe von 400 EURO/qm (= 782,33 DM/qm) besitzen. Anträge privater Darlehensnehmer werden wie für das Wohneigentumsprogramm gestellt und abgewickelt, Anträge öffentlicher Darlehensnehmer laufen direkt über die KfW. Ein Rechtsanspruch besteht bei diesem Programm nicht. Die Förderung soll vor allem dort erfolgen, wo besonderer Investitions- und Finanzierungsbedarf gegeben ist. Gleichzeitig muss eine Bestätigung der Kommune vorgelegt werden, dass die bauliche Maßnahme ihren wohnungspolitischen und städtebaulichen Zielsetzungen nicht zuwider läuft. Schließlich muss das Land das Projekt hinsichtlich der Bauform einstufen. Die Kosten der Zinsverbilligung tragen Bund und Land zu gleichen Teilen. Der Bund und die Länder leisteten im Jahre 2000 Zinszuschüsse in Höhe von je 1,35 Mrd. DM (Deutscher Bundestag 1999, S. 123). Durch das quantitativ bedeutsame Wohnraummodernisierungsprogramm II werden bestehende Wohnungen erhalten und neue Wohnungen ohne zusätzlichen Flächenbedarf geschaffen.⁶³ Das Flächenschutzziel ist insoweit in die Wohnungsförderung integriert; es wird ein Anreiz zur optimalen Nutzung bereits baulich verwendeter Flächen gegeben. Einer Neuinanspruchnahme von Flächen wird so entgegen gewirkt.

4.4.1.1.5 Bausparförderung

Bausparförderung wird auf zwei Arten betrieben, einerseits durch die Zahlung einer Wohnungsbauprämie, andererseits über die Gewährung einer Arbeitnehmer-Sparzulage.

4.4.1.1.5.1 Wohnungsbauprämie

Alle unbeschränkt Steuerpflichtigen innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen⁶⁴ erhalten auf Antrag eine Prämie auf geleistete prämiengünstige Aufwendungen. Welche Aufwendungen derart begünstigt werden, legt das Wohnungsbauprämiengesetz fest.⁶⁵ Dazu gehören u. a. auch mit dem Ziel des Wohnungsbaus geleistete Bausparkassenbeiträge. In diesem Fall fordert die Bausparkasse auf Antrag des Bausparers die Wohnungsbauprämie beim Finanzamt an. Aufwendungen sind jährlich bis zu DM 1.000 bei Einzelpersonen bzw. DM 2.000 bei zusammenveranlagten Ehepaaren prämiengünstig. Die Prämie beträgt dann 10 % der so bestimmten prämiengünstigen Aufwendungen. Den Gesamtbetrag der Prämien stellt der Bund den Ländern zur Verfügung. Zu diesem Zweck wendet der Bund jährlich 1 Mrd. DM auf. Die Aufwen-

⁶³ Eine konkrete Wirkungsanalyse des neuorientierten Programms ist noch nicht möglich, das Vorgängerprogramm schuf von 1990 bis 1998 97.000 neue Wohnungen im Bestand und modernisierte bzw. sanierte 3,3 Mio. Wohnungen, insgesamt wurden so Maßnahmen in etwa 60% des ostdeutschen Wohnungsbestandes durchgeführt; dabei wurden zumeist Einzelmaßnahmen gefördert, vgl. Deutscher Bundestag (1999, S. 33).

⁶⁴ Die Einkommensgrenzen liegen bei jährlich DM 50.000 für Einzelpersonen bzw. DM 100.000 für zusammenveranlagte Ehepaare.

⁶⁵ Vgl. dazu das Wohnungsbauprämiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.10.1997.

dungen haben sich durch die veränderte Ausgestaltung der Wohnungsbauprämien im Zeitraum von 1996 bis 2000 mehr als verdreifacht.⁶⁶ Gefördert wird über den Ansparprozess die Finanzierung einer möglichen späteren Bautätigkeit. Die eigentliche Bautätigkeit und die von ihr beanspruchten Flächen können insoweit im Förderungsvorgang keine Berücksichtigung finden.

Über die Breitenwirkung dieser allgemeinen, indirekten Förderung des Wohnungsbaus ergeben sich aber Wirkungen auch für die Flächennutzung. Die Bausparförderung kommt primär Menschen mit mittleren Einkommen zu Gute und wird vor allem auch von jungen Familien in Anspruch genommen.⁶⁷ Die Förderung erleichtert insoweit gerade den Gruppen das eigene Bauen, die aufgrund ihrer begrenzten finanziellen Mittel zu den Grenznachfragern gehören. Tendenziell erhöht sich dadurch die Baunachfrage und folglich auch die Flächeninanspruchnahme. Im Hinblick auf die damit einhergehende Vermögensbildung verzerrt diese „Spezialförderung“ die private Anlageentscheidung im Übrigen zu Gunsten des Bausparens.⁶⁸

4.4.1.1.5.2 Arbeitnehmer-Sparzulage

Die zweite Form der staatlichen Bausparförderung ist die Arbeitnehmer-Sparzulage. Sie beruht auf den Regelungen des Fünften Vermögensbildungsgesetzes.⁶⁹ Gefördert werden Arbeitnehmer, deren zu versteuerndes Einkommen maximal DM 35.000 bei Einzelpersonen bzw. DM 70.000 bei zusammenveranlagten Ehepaaren beträgt und die ihnen zustehenden vermögenswirksamen Leistungen in Bausparverträgen anlegen. Sie erhalten eine Arbeitnehmer-Sparzulage in Höhe von 10 % ihrer Bausparleistungen, die maximal 936 DM p. a. betragen dürfen. Um in den Genuss dieser Mittel zu kommen, beantragt der Arbeitnehmer beim Finanzamt im Rahmen seiner Steuererklärung die Arbeitnehmer-Sparzulage. Die Aufwendungen dieser Steuervergünstigung tragen alle gebietskörperschaftlichen Ebenen in der gleichen Art und Weise wie bei der Eigenheimzulage.⁷⁰ Die insgesamt dafür eingesetzten Mittel belaufen sich auf 0,66 Mrd. DM im Jahr 2000 (Deutscher Bundestag 1999, S. 187).

Auch bei der Arbeitnehmer-Sparzulage handelt es sich um eine allgemeine Förderung der Finanzierung des Wohnungsbaus. Die Art des Wohnungsbaus und somit auch die dadurch beanspruchte Fläche spielen bei der Mittelvergabe aus den bereits genannten Gründen keine Rolle. Die quantitative Bedeutung ist sowohl in fiskalischer Hinsicht, als auch für den einzelnen Begünstigten begrenzt. Gesellschaftliche Bedeutung erlangt sie durch drei Aspekte: Erstens hat sie eine große Breitenwirkung.⁷¹ Zweitens mobilisieren die öffentlich eingesetzten 0,66 Mrd. DM rund 16 Mrd. DM Anlagemittel privater Wirtschaftssubjekte für den Wohnungsbau und drittens sind die Grenznachfrager nach Eigenheimen die Hauptnutznießer der Arbeitnehmer-Sparzulage. Somit wird auch

⁶⁶ Vgl. BT-Drucksache 14/1584 vom 14.09.1999, S. 1: Die Ausgaben betragen im Jahre 1996 noch 304,6 Mio. DM, im Jahre 2000 hingegen bereits 1 Mrd. DM.

⁶⁷ Hierzu und zum Folgenden vgl. Deutscher Bundestag (1999), S. 41 f.

⁶⁸ Vgl. dazu das Gutachten der Prognos AG, zitiert nach Deutscher Bundestag (1999, S. 41).

⁶⁹ Vgl. Fünftes Vermögensbildungsgesetz vom 04.03.1994, zuletzt geändert am 07.09.1998.

⁷⁰ Bund und Länder tragen demzufolge je 42,5 %, die Kommunen 15 % der Mindereinnahmen.

⁷¹ Die Arbeitnehmer-Sparzulage kam in 1998 rund 23 Mio. Arbeitnehmern zu Gute, dazu und zum Folgenden vgl. Deutscher Bundestag (1999, S. 41 f.).

durch dieses Instrument zumindest indirekt die zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen gefördert.

4.4.1.1.6 Wohngeld

Das Wohngeldgesetz⁷², das zu Beginn des Jahres 2001 novelliert wurde,⁷³ dient der „wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens“; das Wohngeld wird „als Miet- und Lastenzuschuss zu den Aufwendungen für Wohnraum“ gewährt.⁷⁴ Es kann sowohl von Mietern als auch von Eigentümern selbstgenutzten Wohnraums bei den zuständigen Wohngeldstellen beantragt werden. Die Förderung hängt sowohl von der monatlichen Belastung als auch vom Einkommen des Empfängers ab. Die monatliche Belastung darf dabei die in § 8 Wohngeldgesetz bestimmten Höchstgrenzen nicht übersteigen. Die maximal zulässigen Belastungen werden nach Alter des Wohnraums und Mietstufe der Kommune differenziert. So kann je nach Mietstufe die Maximalbelastung für eine 4-köpfige Familie in einer nach dem 01.01.1992 bezugsfertig gewordenen Wohnung zwischen DM 870,34 und DM 1.232,17 schwanken. Die Zahlung von Wohngeld belastete die öffentlichen Haushalte im Jahr 1998 mit rund 7 Mrd. DM, davon trug der Bund etwa 3,8 Mrd. DM. Im Freistaat Sachsen fielen – inklusive des Bundesanteils – Ausgaben in Höhe von 491,4 Mio. DM an, in Nordrhein-Westfalen 1.753,4 Mio. DM (BT-Drucksache 14/5094 vom 17.01.2001, S. 1).

Der Flächenschutz kann im Rahmen einer derartigen sozial orientierten Subjektförderung kein originäres Ziel des Wohngeldes sein, sieht man einmal von einer Begrenzung des Wohnraumes ab, für den man Wohngeldansprüche hat. Das bedeutet nicht, dass es für die Flächeninanspruchnahme folgenlos bleibt. Einerseits werden über das Wohngeld u. a. auch Belastungen von Eigentümern getragen, also von Bauherren, die ohne diese Förderung das Wohnen in ihrem Haus nicht (mehr) finanzieren könnten. Inwieweit dies von Bauherren in einer Grenznachfragerposition antizipiert wird und für Bauentscheidungen eine Rolle spielt, kann nicht beantwortet werden. Wahrscheinlicher ist die Tendenz des Wohngeldes, einen größeren Wohnflächenbedarf der Begünstigten zu alimentieren. Andererseits wird über die Differenzierung der Belastungshöchstsätze nach Mietstufen den unterschiedlichen Miethöhen Rechnung getragen und finanzschwachen Mietern ermöglicht u. a. auch in verdichteten und teureren Gegenden zu wohnen.

Das Wohngeld besitzt sowohl für die Geber- als auch für die Empfängerseite eine große quantitative Bedeutung und mit 2,81 Mio. Empfängerhaushalten auch eine entsprechende Breitenwirkung.⁷⁵ Ihre Wirkungen in Bezug auf die Flächennutzung scheinen aber in der Richtung fraglich und in der Intensität gering.

⁷² Diese Ausführungen liegen das Wohngeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2001 und die Durchführungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 06.02.2001 zugrunde.

⁷³ Die zentralen Änderungen der Wohngeldnovelle liegen in allgemeinen Leistungsverbesserungen, d. h. die bisherigen Bezieher erhalten mehr Wohngeld und weitere – bisher nicht berücksichtigte – Menschen kommen jetzt in den Genuss dieser Leistungen, vgl. Wohnungspolitische Informationen Heft 5/2000, S. 3.

⁷⁴ § 1 I Wohngeldgesetz.

⁷⁵ Durch die Wohngeldnovelle rechnet die Bundesregierung mit zusätzlichen 420.000 Haushalten die Wohngeld beziehen (BT-Drucksache 14/5094 vom 17.01.2001, S. 3).

4.4.1.2 Die Städtebauförderung

Im Rahmen der Städtebauförderung gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen, die diese ihren Kommunen für investive Zwecke zur Verfügung stellen. Rechtliche Grundlagen dieser Mischfinanzierung sind Art. 104a IV Grundgesetz, die einschlägigen Paragraphen des Baugesetzbuches⁷⁶ und die zwischen Bund und Ländern getroffene Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (BMVBW 2001a). In der Verwaltungsvereinbarung werden explizit die Ziele der Städtebauförderung und die daraus abgeleiteten Programmbereiche enumeriert. Demnach lauten die Hauptaufgaben der Städtebauförderung:⁷⁷

- Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren,
- Wiedernutzung von Flächen, u. a. unter Berücksichtigung von kosten- und flächensparenden Bauweisen,
- Behebung sozialer Missstände.

Schon an dieser Stelle wird der enge Bezug zum Flächenschutz und zur Innenentwicklung deutlich. Geförderte Programmbereiche der Städtebauförderung sind:

- Alle Bundesländer: Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen.
- Neue Länder:
 - Städtebaulicher Denkmalschutz,
 - Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete.
- Sonderprogramm für alle Bundesländer: Soziale Stadt.

Zur Erfüllung der genannten Ziele setzte der Bund 850 Mio. DM im Jahre 2001 ein, die sich wie folgt auf die einzelnen Programmbereiche und die betrachteten Bundesländer aufteilen:

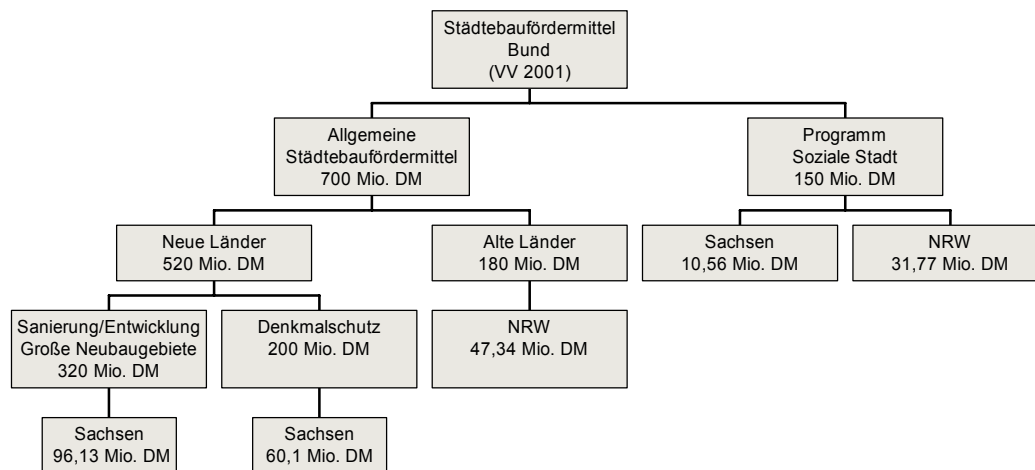


Abbildung C. 3: Programme und Programmmittel nach Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2001 (Eigene Zusammenstellung nach BMVBW 2001a).

⁷⁶ Einschlägige Regelungen im Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.08.1997 sind §§164a, 164b, 169 I Nr. 9.

⁷⁷ Neben diesen originären Aufgaben wird mit der Städtebauförderung auch in zunehmendem Maße Strukturpolitik betrieben (MSWKS 2002).

Aus dieser Zusammenstellung lassen sich eine Reihe von Erkenntnissen gewinnen: Zum einen sind die insgesamt eingesetzten Bundesmittel (850 Mio. DM) im Vergleich bspw. zum Fördervolumen der Eigenheimzulage (5,74 Mrd. DM) deutlich geringer. Gegenüber dem Vorjahr (700 Mio. DM) muss aber eine deutlich stärkere Dotierung der Städtebauförderung konstatiert werden (BMVBW 2000c). Zum anderen wird deutlich, dass die Städtebaufördermittel stark auf die neuen Bundesländer konzentriert werden. Die alten Bundesländer erhalten zwar auch im Jahr 2001 nur relativ wenige Finanzmittel zugewiesen, die ihnen gewährten allgemeinen Städtebaufördermittel wurden aber gegenüber dem Vorjahr um 100 Mio. DM aufgestockt.⁷⁸

Die Bundesmittel sind jedoch nur ein Teil (1/3) der insgesamt eingesetzten öffentlichen Städtebaufördermittel. Die weitere Aufteilung der Finanzierungsverpflichtungen regelt das Land, i. d. R. übernehmen Land und Kommune – zumindest de jure - jeweils ein weiteres Drittel der Kosten.⁷⁹ De facto setzen aber die Bundesländer in hohem Maße noch zusätzliche eigene Finanzmittel ein. Nach Angaben des Karl-Bräuer-Instituts (2001b, S. 50) belaufen sich die Landesmittel im Extremfall auf das Zehnfache der Bundesförderung.

Die aus diesen Quellen bereitgestellten Finanzmittel werden zwar durch die Rahmenvorgaben des Bundes in die o. g. Programmbereiche gelenkt. Gleichwohl obliegt es den Bundesländern die Bestimmungen zu konkretisieren und auf ihre spezifische Problemsituation auszurichten. Daher werden im Weiteren die Landesregelungen und -programme intensiv zu diskutieren sein. Vorher soll allerdings noch auf ein spezifisches städtebauliches Sonderprogramm eingegangen werden.

Infolge der besonderen Problemlage in den neuen Bundesländern hat der Bund zusätzlich zu den bisher dargestellten Regelungen das Programm „*Stadtumbau Ost*“ aufgelegt. Im Zeitraum von 2002 bis 2008 stellt er dazu Finanzhilfen in Höhe von 2 Mrd. DM zur Verfügung. Ziel des neuen Programms ist die Minderung des Wohnungsleerstandes und die Aufwertung der Innenstädte in den neuen Bundesländern. Der „*Stadtumbau Ost*“ umfasst die folgenden Programmbereiche:

- Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen,
- Förderung von Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren und
- Wettbewerbe für Stadtentwicklungskonzepte.

Die Aufteilung der Fördermittel des Bundes auf diese Programmbereiche und die betroffenen Bundesländer kann exemplarisch am Beispiel des Jahres 2002 gezeigt werden (siehe Tabelle C. 13).

Gegenstand der Förderung im Bereich *Rückbau und Aufwertung* sind die durchzuführenden Maßnahmenbündel in festgelegten Fördergebieten, die auf der Grundlage von Stadtentwicklungskonzepten abgeleitet werden. Die Förderung aus Bundesmitteln ist jeweils hälftig für Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen bestimmt. Die Fördermittel des Bundes sollen für den Bereich des Rückbaus höchstens die Hälfte des Förderaufwandes betragen. Für Aufwertungsmaßnahmen soll der Bundesanteil ein Drittel nicht übersteigen. Die Residualanteile sind vom Land und der Kommune aufzubringen, wo-

⁷⁸ Die weitere Erhöhung der insgesamt eingesetzten Bundesmittel resultiert aus der Erhöhung des Mitteleinsatzes im Programm „Soziale Stadt“ von 100 auf 150 Mio. DM.

⁷⁹ Im Programmbereich Denkmalschutz verteilen sich die Finanzierungslasten anders, hier erbringen Bund und Länder jeweils einen Finanzierungsanteil von 40 %, die Kommunen tragen dann die restlichen 20 % als Eigenanteil.

bei der kommunale Anteil auf maximal die Hälfte der Bundesmittel zu beschränken ist. Die von öffentlicher Seite bereitgestellten Mittel werden den zumeist privaten Eigentümern von Wohngebäuden in Form eines festgelegten Pauschalbetrages je Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche bzw. als Zuschuss zu den unrentierlichen Kosten der Aufwertung gewährt.

Tabelle C.13: Aufteilung der Bundesfördermittel im Programm „Stadtumbau Ost“ im Jahr 2002 (BMVBW 2000d).

Bundesland	Verteilungsschlüssel (in %)	Rückbau und Aufwertung (in TDM)	Wohneigentumsbildung (in TDM)	Wettbewerbe (in TDM)
Berlin (Ostteil)	8.828	26.484	4.414	Zuschüsse nach Gemeindegröße (zzgl. Preisgelder)
Brandenburg	16.576	49.750	8.287	
Mecklenburg-Vorpommern	11.441	34.323	5.721	
Sachsen	30.036	90.110	14.236	
Sachsen-Anhalt	17.414	52.242	8.707	
Thüringen	15.705	47.114	7.853	
SUMME	100.000	300.023	49.218	

Die Förderung der *Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren* hat zum Ziel, die Nachfrage nach selbstgenutztem Wohneigentum stärker in den Bestand zu lenken. Der Bundesanteil an der Förderung beträgt 50 % des Förderaufwandes. Die Mittel werden einem Erwerber einer selbstgenutzten Altbauwohnung als einmaliger Zuschuss in Höhe von 2,5 % der Investitionskosten gewährt. Der Begünstigte darf die Einkommensgrenzen des Eigenheimzulagegesetzes nicht überschreiten.⁸⁰

Über einen Zuschuss zur Finanzierung von *Aufstellung und Weiterentwicklung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten* will man die Abstimmung einzelner Maßnahmen des Stadtumbaus fördern und zur Erstellung von maßnahmenübergreifenden Konzepten anregen. Die integrierten Handlungskonzepte sind Voraussetzung für die Förderfähigkeit von Stadtumbaumaßnahmen.

4.4.1.2.1 Städtebauförderung im Freistaat Sachsen⁸¹

Die Städtebauförderung in Sachsen lässt sich in die vier Programme untergliedern (siehe Tabelle C. 14).⁸²

Kern der sächsischen Städtebauförderung ist dabei das Programm „Städtebauliche Erneuerung“, das daher im Weiteren vertieft betrachtet wird. Stadtumbaumaßnahmen wurden bereits anderweitig abgehandelt und sind daher nicht Teil der weiteren Ausführungen. Die beiden Landesprogramme werden im Anschluss an die städtebauliche Erneuerung kurz besprochen.

⁸⁰ Die Einkommensgrenzen des Eigenheimzulagegesetzes liegen bei 160.000 DM für Ledige bzw. 320.000 DM für Verheiratete. Je Kind erhöht sich die Einkommensgrenze um 60.000 DM.

⁸¹ Allgemein zu den Zielen und Mitteln der Städtebauförderung des Bundes in den neuen Ländern vgl. BMVBW (2000a).

⁸² Zu diesen vier Bereichen kommen noch zwei Programme der EU hinzu: Integrierte Stadtentwicklung und Revitalisierung von Brachflächen. Sie haben eine Laufzeit von 2000-2006 und ein Mittelvolumen von 221,2 bzw. 106,6 Mio. DM. Für weitere Einzelheiten vgl. SMI (2001b), aufgrund der nationalen Fokussierung der Fragestellung dieser Arbeit werden diese beiden Förderprogramme nicht weiter behandelt.

Tabelle C. 14: Städtebauförderungsprogramme in Sachsen (Eigene Zusammenstellung nach Freistaat Sachsen 2001).

Programm	Unterprogramme	Programmräger
Städtebauliche Erneuerung	Sanierungsmaßnahmen	Bund und Land
	Entwicklungsmaßnahmen	
	Städtebaulicher Denkmalschutz	
	Städtebaul. Weiterentw. großer Neubaugebiete	
	Stadtteile mit bes. Entw.-bedarf (Soziale Stadt)	
Stadtumbau Ost	Rückbau und Aufwertung	Bund und Land
	Wohneigentumsbild. in innerstädt. Altbauquartieren	
	Wettbewerbe für Stadtentwicklungskonzepte	
Städtebaul. Planungsleist., Wettbew. und Gutachten		Land
Denkmalpflege		Land

Die „Städtebauliche Erneuerung“ beruht im Wesentlichen auf einer Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (SMI 2000b). Die Förderprogramme richten sich an Städte und Gemeinden. Diese werden dazu aufgerufen, einen bestimmten Teil ihrer kommunalen Flächen abzugrenzen und für städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen vorzuschlagen. Sie richten dazu – innerhalb bestimmter Fristen nach Ausschreibung der Jahresprogramme – einen Antrag an das zuständige Regierungspräsidium. Dieses legt dem Staatsministerium des Innern einen erläuterten Entscheidungsvorschlag zur Aufstellung des Landesprogramms vor. Die Förderentscheidung trifft das Staatsministerium. Bei positivem Bescheid erfolgt dann eine Förderung der im Fördergebiet zu tätigen Gesamtmaßnahmen als Zuschuss oder Darlehen. Bund und Land übernehmen je 1/3 der förderfähigen Kosten, es verbleibt somit in Sachsen ein kommunaler Eigenanteil in gleicher Höhe. Lediglich im Programm städtebaulicher Denkmalschutz werden die Finanzierungslasten, wie beschrieben, davon abweichend verteilt (40:40:20). Nach schriftlicher Auskunft des Sächsischen Innenministeriums werden für die genannten Programme im Zeitraum 2000-2002 jährlich folgende Mittel eingesetzt:

Tabelle C. 15: Eingesetzte Mittel in der städtebaulichen Erneuerung Sachsens (Angaben in Mio. DM p. a.) (Eigene Zusammenstellung nach schriftlicher Auskunft des SMI vom 19.07.2001).

Programm	Mittelherkunft (in Mio. DM)		
	Bund	Länder	Kommunen
Sanierungsmaßnahmen	96,27	96,27	96,27
Entwicklungsmaßnahmen			
Weiterentwicklung großer Neubaugebiete			
Städtebaulicher Denkmalschutz	60,17	60,17	20,08
Stadtteile mit bes. Entwicklungsbedarf	6,90	6,90	6,90
SUMME	163,34	163,34	123,25
GESAMTSUMME	449,93		

Flächenrelevante Aspekte finden sich im Rahmen der Verwaltungsvorschrift einerseits in den allgemeinen Förderbedingungen, andererseits auch in den speziellen programmspezifischen Förderbedingungen. Die allgemeinen Förderbestimmungen enthalten vor allem zwei Absätze, die für den Umgang mit der Fläche bedeutsam sind. Zum einen wird ausdrücklich auf die *Förderfähigkeit innerstädtischer Brachflächen* hingewiesen (SMI 2000b Abschnitt A, Punkt 2.1.5). Zum anderen werden allgemeine Anforderungen aufgestellt, wie städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen durchzuführen

sind. Sie sollen sich an *stadtökologischen Gesichtspunkten*, insbesondere am *scho-nenden Umgang mit Grund und Boden* orientieren. Daneben sollen die nötigen Erschließungsmaßnahmen u. a. den Rückbau von Bodenversiegelungen und die Rekultivierung berücksichtigen (SMI 2000b Abschnitt A, Punkt 4.2). In den Bestimmungen zu den Unterprogrammen finden sich vielfältige Maßnahmen, die eine eindeutige Qualifizierung der Flächenwirkungen der sächsischen Städtebauförderung kaum zulassen. Genauere Daten über die konkrete Umsetzung, anhand derer auf die Flächenwirkungen geschlossen werden kann, liegen nicht vor. Im Gespräch mit Vertretern des Sächsischen Staatsministeriums des Innern wurde allerdings deutlich, dass der Flächenschutz – sowohl im Bereich der Wohnungsbau- als auch der Städtebauförderung – angesichts der Problemintensität bei Wohnungsleerständen und Arbeitslosigkeit z. Zt. eine deutlich untergeordnete Rolle spielt. Gleichwohl zielt die Städtebauförderung auf eine Steigerung der Attraktivität städtischer Räume, z. B. auch für die Wohnnutzung. Sie trägt somit dazu bei, Menschen von der Lebensqualität des Wohnens in der Stadt zu überzeugen. Diese mögen daher tendenziell eher auf das Häuschen im Grünen verzichten. Insofern leistet auch die sächsische Städtebauförderung einen (indirekten) Beitrag zum Flächenschutz.

Diese Wirkung wird noch durch die bereits erwähnten Landesprogramme verstärkt. Das Programm „Städtebauliche Planungsleistungen, Wettbewerbe und Gutachten“ (SMI 1998) fördert die genannten Aspekte städtebaulicher Entwicklung durch Zuschüsse. Der Freistaat beabsichtigt damit u. a. eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und die *Umnutzung von Bahn-, Brach- und Konversionsflächen* anzustoßen. Tendenziell bewirkt die Förderung somit einen Beitrag zur flächenschonenden Entwicklung, z. B. durch die Wiedergewinnung innerstädtischer Flächenpotenziale. Mit dem Denkmalpflegeprogramm (SMI 1996) bezuschusst der Freistaat die Verfügungsberechtigten bei Maßnahmen der Erhaltung, Pflege und Substanzsicherung der Denkmäler. Anteilsmäßig gefördert wird dabei allerdings nur der denkmalbedingte Mehraufwand, der bei diesen Maßnahmen anfällt. Der Bezug zur Fläche ist eher weitläufig und auf indirekte Verbesserungen der Stadtattraktivität begrenzt.

4.4.1.2.2 Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen unterteilt die Landesregierung die Städtebauförderung in drei Teilbereiche: Die Stadterneuerung, das Handlungskonzept „Vitale Stadt“ und die Baudenkmalpflege.⁸³ Das Handlungskonzept „Vitale Stadt“ versucht verschiedene Ansätze miteinander zu verknüpfen, ist jedoch primär auf wirtschaftnahe Aspekte, wie z. B. die Standortförderung für den Einzelhandel, ausgerichtet und daher für diese Untersuchung von eher nachrangiger Bedeutung. Auch die Baudenkmalpflege steht nicht im Mittelpunkt der hier durchgeführten Betrachtungen und wird daher – wie auch schon für Sachsen – nicht weiter thematisiert.

Die Stadterneuerung beruht auf der Förderrichtlinie vom 30.01.1998 (MSKS 1998a) und einem gesonderten Fördersatzerlass, der die konkreten Förderbedingungen regelt. Die Förderrichtlinie listet eine Vielzahl von Zielen und Maßnahmen auf, bei deren Verfolgung und Umsetzung durchaus positive Flächenwirkungen erwartet werden können (BR Arnsberg 1998). Das Programm erstreckt sich z. B. auf:

⁸³ Hinzu kommt noch die Erstellung der Broschüre „Wohnen und Arbeiten auf innerstädtischen Brachflächen“, die durch Information Vorurteile gegen die Wiedernutzung von Brachflächen bekämpfen soll. Die Broschüre ist mittlerweile veröffentlicht (ILS 1997).

- Innenstädte und Nebenzentren (Stärkung, Nutzungsmischung, Verbesserung der Aufenthaltsqualität, Erhöhung der Attraktivität etc.),
- verdichtete Wohnbereiche und
- Umnutzung von Brachflächen und Altstandorten.⁸⁴

Daneben wird jedoch ein ganzes Bündel anderer Förderaspekte genannt, so dass eine eindeutige Ausrichtung fraglich erscheint und eine vertiefte Analyse der Flächenwirkungen kaum möglich ist. Dies wird noch durch den Umstand verstärkt, dass die Städtebauförderung seit 1998 zunehmend auch strukturpolitische Aufgaben miterfüllen soll (MSWKS 2002).

Der Regelfördersatz in Nordrhein-Westfalen beträgt 70 %, d.h. für die Kommunen verbleibt ein Eigenanteil von 30 %. Der Regelfördersatz wird aber in Abhängigkeit von der Wirtschaftskraft der Kommune angepasst. Für strukturschwache Gebiete erhöht sich der Fördersatz um 10 %-Punkte, während er sich für besonders strukturstarke Gebiete um 10 %-Punkte verringert (BR Arnsberg 1998).

Aus Mitteln der Stadterneuerung werden Maßnahmen von Kommunen oder anderen Trägern, die kommunale Aufgaben durchführen, gefördert. Förderpriorität besitzen dabei die Förderschwerpunkte, die vorher teilweise genannt wurden. Es finden sich in den Einzelregelungen eine Reihe flächenschonender förderfähiger Maßnahmen. So kann im Rahmen bestimmter Förderschwerpunkte auch die *Entsiegelung von Flächen* gefördert werden. Möglich ist aber z. B. auch eine Förderung der Entwicklung von Baugebieten mit mehr als 150 geplanten (flächensparend gebauten) Wohnungseinheiten im *Einzugsbereich von Haltepunkten des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs*. Ein besonderer Fördervorrang besteht für solche Maßnahmen, die aus einem integrierten kommunalen Handlungskonzept abgeleitet worden sind. Diese sollen – soweit möglich – bereits ein Planungs-, Umsetzungs- und Finanzierungskonzept aufweisen und die Maßnahmen auf kommunaler Ebene in einem Gesamtkonzept bündeln. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Förderung, vielmehr muss sie beantragt und nach Maßgabe der verfügbaren Mittel bewilligt werden. Dazu legt eine Kommune ein bestimmtes Terrain innerhalb ihrer Grenzen als potenzielles Fördergebiet fest und beantragt die Förderung bei der zuständigen Bezirksregierung. Diese nimmt die Anträge der Kommunen nach ihrer Dringlichkeit und ihrer Förderwürdigkeit in die Programmvorschlüsse auf und lässt sie im Bezirksplanungsrat erörtern. Schließlich wird der Programmvorschlag mit einer Stellungnahme an das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport weitergeleitet. Das Ministerium erörtert seinerseits diese Informationen mit der Bezirksregierung, bevor das Stadterneuerungsprogramm erstellt wird. Schließlich bewilligen die Bezirksregierungen die Fördermittel, die über die Wohnungsbauförderungsanstalt NRW (Wfa) ausgezahlt werden. Die so gewährten Mittel sind auf die zuwendungsfähigen Ausgaben beschränkt und dienen einer Projektförderung durch Zuweisungen bzw. Zuschüsse. Die Höhe der für das Jahr 2001 vorgesehenen Fördermittel beträgt rund 250 Mio. DM.⁸⁵ Die Aufteilung dieser Gesamtmittel auf einzelne Projekte lässt sich anhand der im Internet

⁸⁴ Für die Sanierung besonders problematischer Flächen und Standorte erfolgt die Förderung über den Grundstücksfonds NRW (MSKS 1998b).

⁸⁵ Hinzu kommen noch Förderreserven in Höhe von etwa 50 Mio. DM. Diese werden bewilligt, wenn in 2001 entsprechende Rückflüsse erwirtschaftet werden. Für das Jahr 2002 stehen nach Auskunft des MSWKS (2002) 210 Mio. Euro (= 410,72 Mio. DM) zur Verfügung, die vorrangig in den folgenden 5 Handlungsfeldern eingesetzt werden sollen: a) Innenstädte und Nebenzentren, b) Soziale Stadt, c) Bahnhofsbereiche, d) Ruhrgebiet und e) Regionale.

(<http://www.mswks.nrw.de>) veröffentlichten Projektliste des Stadterneuerungsprogramms 2001 ersehen. Eine zielorientierte Auswertung dieser Projekte hinsichtlich ihrer Flächenwirkungen ist jedoch – aufgrund geringer Detailschärfe – nicht möglich. Nach Auskunft von Landesvertretern kommt aber dem Aspekt der Brachflächenreaktivierung besondere Bedeutung zu. Sie wurde im Jahr 2000 mit rund 60 Mio. DM gefördert, um u. a. die Stadtflucht zu bekämpfen.

4.4.1.3 Sonstige Förderinstrumente mit Flächenrelevanz

Neben den bisher dargestellten, unmittelbar die Nachfrage nach Bodenflächen bestimmenden, Förderprogrammen, existieren weitere Transfers von Bund und Ländern, die ebenfalls einen engen Bezug zur Innenentwicklung aufweisen. An dieser Stelle sei auf drei quantitativ bedeutsame Instrumente fokussiert: Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die Gemeindeverkehrsfinanzierung und die Entfernungspauschale.⁸⁶ Der Gemeinschaftsaufgabe und der Gemeindeverkehrsfinanzierung ist dabei gemein, dass sie spezifische, typischerweise flächenbeanspruchende Investitionen mit hohem Mitteleinsatz unterstützen und insofern zu zusätzlicher Flächeninanspruchnahme anregen. Die Entfernungspauschale vermindert die Raumüberwindungskosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und trägt somit zur räumliche Dispersion bei.

4.4.1.3.1 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe wird die Bundesebene an der Aufgabe der Wirtschaftsförderung beteiligt, ohne die sachliche Zuständigkeit der Länder in Frage zu stellen (Ewringmann et al. 1986). Der Bund arbeitet an der Rahmenplanung der Gemeinschaftsaufgabe mit und finanziert sie hälftig, ihre Ausgestaltung und Durchführung obliegt weiterhin den Ländern. Sie beruht neben Art. 91a GG auf dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 06. Oktober 1969 und seiner jährlichen Konkretisierung in Form von Rahmenplänen. Sie ist weiterhin das zentrale Regionalförderinstrument von Bund und Ländern (Ziegler 1995, S. 206).

Primäres Ziel der Gemeinschaftsaufgabe ist die Schaffung ausgeglichener Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Um dieses Ziel zu erreichen, betreibt sie einerseits direkte Wirtschaftsförderung in festgelegten Schwerpunkorten strukturschwacher Räume, indem sie dort investive Maßnahmen der gewerblichen Wirtschaft fördert. Andererseits forciert die Gemeinschaftsaufgabe den Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur in den festgelegten Fördergebieten.⁸⁷

Zentrales Instrument der Gemeinschaftsaufgabe ist der Investitionszuschuss. Die Empfänger müssen daher nach § 2 IV des Gesetzes angemessene eigene Mittel beisteuern. Infrastrukturmaßnahmen werden i. d. R. zu 80 % gefördert. Die Förderquote bei investiven Maßnahmen der gewerblichen Wirtschaft hängt sowohl von der Art des

⁸⁶ Die Entfernungspauschale ist, wie noch zu beschreiben sein wird, Teil der Regelungen im Einkommensteuergesetz, somit eigentlich ein sogenanntes negatives Anreizinstrument. Materiell wird durch diese Regelung aber der Pendelverkehr von Arbeitnehmern zwischen Wohnung und Arbeitsstätte subventioniert. Von daher wird sie im Rahmen dieses Gutachtens als „Fördermaßnahme“ betrachtet.

⁸⁷ Mittlerweile können auch nicht-investive Maßnahmen gefördert werden. Zur Auswahl der Fördergebiete vgl. Crome, Schwengler (2000) und zur aktuellen Abgrenzung Hassold, Jung (2000).

investierenden Unternehmens (KMU⁸⁸ oder sonstiges Unternehmen) als auch von der Art des Fördergebietes (A-, B-, C- oder D-Fördergebiet) ab und bewegt sich zwischen 7,5 % und 50 % der förderfähigen Investitionskosten. Nach Angaben aus dem Bundeswirtschaftsministerium (<http://www.bmwi.de>) erfolgte in den Jahren 1991-1999 ein Mitteleinsatz in Höhe von 83,5 Mrd. DM. Davon kamen rund 65 % der gewerblichen Wirtschaft und die restlichen 35 % gemeindlichen Investitionen in wirtschaftsnahe Infrastruktur zugute. Im Rahmen der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen wurden u. a. 5 % zur Wiederherrichtung von Industrie- und Gewerbegebieten verwendet. Diesem der Innenentwicklung förderlichen Anteil, steht aber beispielsweise ein Förderanteil von 32 % für die Neuerschließung von Industrie- und Gewerbegebieten gegenüber (<http://www.bmwi.de>). Aufgrund der Förderung strukturschwacher Regionen ergibt sich eine Konzentration von Fördermitteln auf die neuen Bundesländer. Im Jahre 1998 betrug das Fördervolumen von Bund und Ländern in den alten Bundesländern rund 400 Mio. DM, in den neuen Ländern hingegen rund 5,85 Mrd. DM (Henneke 2000, S. 73 f.).

Die Gemeinschaftsaufgabe versteht sich, wie bereits gesagt, als Wirtschaftsförderung. Sie erhebt keinen Anspruch, alle gemeindlichen Entwicklungsaspekte abzudecken. Gleichwohl wird ihr eine Koordinations- bzw. Leitfunktion für andere raumwirksame Politiken zugemessen. Sie soll für diese, u. a. auch für die Stadtentwicklung, einen einheitlichen und verbindlichen Förderungsrahmen vorgeben. Eine konkrete Förderung von Maßnahmen der Innenentwicklung findet im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe aber kaum statt. Die einzige, zugehörige Förderaktivität ist die Reaktivierung von Industrie- und Gewerbeflächen, die sich im Zeitraum 1991-1999 auf immerhin knapp 2 Mrd. DM belief. Indirekt trägt die Gemeinschaftsaufgabe durch ihre Förderprinzipien (Schwerpunktortprinzip, Förderung der KMU) zur Erhaltung der Multifunktionalität der Städte und zur Revitalisierung der Innenstädte bei (Tetsch et al. 1996, S. 24). Vor allem aufgrund ihres bedeutsamen finanziellen Volumens und ihrer Ausrichtung auf tendenziell flächenverbrauchende Investitionen ist in den Fördergebieten allerdings auch eine deutliche zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu erwarten. In den nicht als strukturschwach gekennzeichneten Regionen entfaltet die Gemeinschaftsaufgabe hingegen keine Wirkung.

4.4.1.3.2 Gemeindeverkehrsfinanzierung

Die Gemeindeverkehrsfinanzierung (Walprecht 1976) beruht auf dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Der Bund leistet den Ländern Finanzhilfen, die diese zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrssituation der Gemeinden zu verwenden haben. Gefördert werden können verkehrliche Neubau- und Ausbaumaßnahmen, darunter auch solche des Öffentlichen Personennahverkehrs. Die Förderung gemeindlicher Vorhaben setzt allerdings Folgendes voraus:

- Dringende Erforderlichkeit,
- Berücksichtigung der Ziele von Raumordnung und Landesplanung,
- Integration in einen übergeordneten Generalverkehrsplan und
- gesicherte Finanzierung der restlichen Kosten.

⁸⁸ KMU: Kleine und mittlere Unternehmen

Maßnahmen, die diese Voraussetzungen erfüllen, können mit bis zu 75 % der zuwendungsfähigen Kosten bezuschusst werden.⁸⁹ Zugeteilt werden die Finanzmittel vom Bundesverkehrsminister auf der Grundlage von aufzustellenden Länderprogrammen. In dieses Programm dürfen von Länderseite nur solche Vorhaben aufgenommen werden, die die o. g. Voraussetzungen erfüllen und zuvor mit den städtebaulichen Maßnahmen, mit denen sie zusammenhängen, abgestimmt worden sind. Die Aufnahme in ein solches Programm ist Fördervoraussetzung, sie bedingt aber keinen rechtlichen Anspruch auf eine Förderung aus Bundesmitteln. Ziel der Programmaufstellung ist die Ermöglichung einer vorausschauenden mehrjährigen Planung, trotz der Tatsache, dass die Bundesmittel immer nur für ein Haushaltsjahr zugewiesen werden. Das Ziel der Gemeindeverkehrsfinanzierung ist die Verbesserung der gemeindlichen Verkehrsverhältnisse; der Verkehr soll sicherer, schneller und umweltschonender fließen. Um dieses Ziel zu erreichen, bezuschusst der Bund, über den Umweg der Länder, gemeindliche Maßnahmen. Dazu werden von der Bundesseite jährlich bis zu 3,28 Mrd. DM zur Verfügung gestellt (§10 I Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz).⁹⁰

Die Mittelverwendung im Verkehrssektor wird entscheidend durch die Gemeindeverkehrsfinanzierung geprägt.⁹¹ Sie fördert u. a. den Öffentlichen Personennahverkehr und auch Maßnahmen zur Verringerung des motorisierten Individualverkehrs. Gleichwohl liegt ihr Schwerpunkt auf Infrastrukturerweiterungen, d. h. neue Verkehrsmöglichkeiten sollen geschaffen, die Raumdurchlässigkeit erhöht werden (Forschungsverbund Lebensraum Stadt 1994, S. 61).

Eine konkrete Ausrichtung am Ziel der Innenentwicklung existiert nicht; allenfalls besitzt die Gemeindeverkehrsfinanzierung eine indirekte Wirkung über die Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Über seine erhöhte Leistungsfähigkeit ließe sich ein Beitrag zur verstärkten Attraktivität des Wohnens im Innenbereich der Städte erzielen. Grundsätzlich fördert jedoch jede Art erhöhter Raumdurchlässigkeit auch die räumliche Dispersion und somit die Zersiedlung der Landschaft.

4.4.1.3.3 Entfernungspauschale / Kilometergeld

Die Entfernungspauschale ist, obwohl sie Teil des Einkommensteuergesetzes ist, dem Sinn nach eine Subvention des Verkehrs und kein negatives Anreizinstrument im eigentlichen Sinn. Daher seien die Ausführungen zur Entfernungspauschale an dieser Stelle angeführt.

Nach den einschlägigen Regelungen im Einkommensteuergesetz sind Einkünfte steuerpflichtig. Einkünfte bestimmen sich u. a. als Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten. Werbungskosten sind Aufwendungen zu Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen. Als solche gelten in Deutschland u. a. die Fahrten des Arbeitnehmers zwischen Wohnung und Arbeitsstätte nach § 9 I S. 4 Einkommensteuergesetz. Für derartigen Fahrten können ab dem 01.01.2002 unabhängig von der Art des gewählten Verkehrsmittels 0,36 Euro/km für die ersten 10 km Wegstrecke und 0,40 Euro/km (= 0,7 bzw. 0,78 DM/km) für die darüber hinaus gehende Entfernung steuer-

⁸⁹ In den neuen Bundesländern kann sich die Förderung auf bis zu 90 % belaufen.

⁹⁰ Die Länder können die Bundesmittel aus eigenen Ressourcen aufstocken.

⁹¹ Zusätzlich steht den Ländern ab dem 01.01.1996 ein grundgesetzlich gesicherter Beitrag (Art. 106a Grundgesetz) aus dem Steueraufkommen des Bundes zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zu.

lich geltend gemacht werden. Für die Wege, für die kein eigener oder zur Nutzung überlassener Kraftwagen benutzt wird, ist die Pauschale auf insgesamt 5.112,- EURO (= 9.998,20 DM) im Kalenderjahr begrenzt.

Die neue Regelung stellt die anderen Verkehrsmittel dem bis dato allein geförderten und besonders umweltschädlichen motorisierten Individualverkehr gleich und ist insofern als deutlicher Fortschritt zu werten. Gleichwohl bleibt auch durch die jetzt aktuelle Regelung das Wohnen im Grünen attraktiver, da man dort einerseits von den günstigeren Bodenpreisen profitieren kann und die erhöhten Transportkosten zum Arbeitsplatz vom Steuerzahler subventioniert bekommt. Dies läuft – nach wie vor – dem Ziel einer qualitativen Innenentwicklung und dem städtebaulichen Leitbild einer „Stadt der kurzen Wege“ entgegen. Das Umsteuern hin zu einer verkehrsmittelunabhängigen Entfernungspauschale kann daher nur ein erster Schritt hin zu einer nachhaltigen Entwicklung sein, da jede Art einer solchen Subventionierung ein erhöhtes Verkehrsaufkommen verursacht. Im Sinne der Innenentwicklung sollten Verkehrsströme jedoch möglichst nicht gefördert werden. Die Entfernungspauschale läuft somit insgesamt – trotz ihrer deutlich verbesserten Ausgestaltung – dem Ziel einer qualitativen Innenentwicklung entgegen.

4.4.1.4 Kommunale Förderinstrumente

Kommunale Förderprogramme sind finanzpolitische Instrumente, die von der Stadt bzw. Gemeinde (auch) aus eigenen Mitteln dotiert und nach eigenen Förderrichtlinien vergeben werden. Ihnen wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur bisher nur sehr begrenzte Aufmerksamkeit geschenkt. Um dennoch zu tragfähigen Aussagen zu kommen, wurden im Untersuchungszeitraum in zwei Phasen Expertengespräche mit kommunalen Vertretern durchgeführt. In der ersten Phase der Illustrationsbeispiele wurden – nach dem Zufallsprinzip⁹² – je drei Kommunen aus den untersuchten Bundesländern ausgewählt, um zu grundlegenden Informationen zu den von ihnen aufgelegten kommunalen Förderprogrammen zu kommen. Auf der Basis dieser überblicksartigen Ergebnisse wurden dann in einer zweiten Phase die kommunalen Förderprogramme der vier Fallstudienkommunen untersucht und bewertet.

In der ersten Phase fiel die Wahl auf die nordrhein-westfälischen Städte Brühl, Duisburg und Köln sowie die sächsischen Städte Bautzen, Chemnitz und Freiberg. Nach der Auswahl wurden Interviewtermine mit Vertretern aus Stadtplanung, Städtebau- und Wohnungsbauförderung und Kämmerei vereinbart und durchgeführt. Grundlage der Befragung war ein Fragebogen, der auf die jeweilige Funktion des Gesprächspartners zugeschnitten wurde. Die zentralen Fragestellungen der Expertengespräche sind nachfolgend überblicksartig dargestellt:

⁹² Das Zufallsprinzip wurde gewählt, da die Anlage des Gutachtens keine repräsentative Untersuchung zuließ, trotzdem jedoch ein möglichst vielfältiges Bild der kommunalen Förderprogramme gewonnen werden sollte.

Fragen zu den externen Fördermitteln

- Von welchen gebietskörperschaftlichen Ebenen und aus welchen Programmen erhält die Kommune Fördermittel?
- In welcher Höhe ?
- Nach welchen Kriterien werden die Mittel vergeben? (Flächenbezug?)
- Welche Eigenbeteiligung muss die Kommune leisten?

Gemeindeeigene Förderinstrumente

- Welche eigenen Förderinstrumente der Kommune existieren?
- Wer wird gefördert? Für welche Maßnahmen?
- Wie sind die Förderbedingungen ausgestaltet (Flächenbezug)?
- Welche finanziellen Mittel stehen dafür zur Verfügung?
- Wie erfolgt die Förderung (Darlehen, Zuschuss o. ä.)?
- Welche Wirkungen sind bisher erzielt worden?

„Negative Anreizinstrumente“ auf kommunaler Ebene

- Welche Steuern/Gebühren/Beiträge werden von der Kommune erhoben?
- Wie sind sie ausgestaltet?
- Weisen sie einen Flächenbezug auf?

Wirkungen des bestehenden Instrumentariums auf das Innenentwicklungsziel

- Wirkt die aktuelle Anreizsituation pro oder contra Innenentwicklung?
- Worin liegen die entscheidenden Hindernisse? Was wirkt unterstützend?
- Worin liegen Verbesserungsmöglichkeiten?
- Welche neuen Instrumente (u. a. handelbare Flächenausweisungsrechte, Umgestaltung der Grundsteuer) könnten hilfreich sein?

Bei den Gesprächen mit den kommunalen Experten wurden – wie anhand der Übersicht klar wird – nicht ausschließlich Fragen zu den eigenen Förderprogrammen der Städte gestellt. Zusätzlich wurden auch Fragen zu anderen finanzpolitischen Aspekten besprochen. Dies diente zwei Zwecken: Einerseits sollte so ein erster Praxiseindruck hinsichtlich des Verfahrens und der Wirkungen des Instrumentariums gewonnen werden. Andererseits konnten so wichtige Vorarbeiten im Hinblick auf die vertiefenden Fallstudien durchgeführt werden. Die Ergebnisse dieser Expertengespräche werden im Folgenden in anonymisierter und zusammengefasster Form dargestellt. Dabei gilt es zu beachten, dass die Ergebnisse der Expertenbefragung aufgrund der sehr begrenzten Stichprobe nicht als repräsentativ angesehen werden können.

Die Untersuchungen in den ausgewählten Kommunen förderten *drei zentrale Befunde* zu Tage:

(1) Der begrenzte finanzielle Spielraum der Kommunen führt dazu, dass nur einige wenige Förderprogramme auf gemeindlicher Ebene existieren. Ihre Wirkung ist zudem dadurch eingeschränkt, dass ihnen nur eine bescheidene finanzielle Ausstattung zugestanden wird.

(2) *Den bestehenden kommunalen Förderprogrammen fehlt der inhaltliche Zusammenhang.* Die heterogene Zielstruktur der kommunalen Förderinstrumente vermittelt folgender Überblick über die vorgefundenen, im weitesten Sinne innenentwicklungsrelevanten, Förderprogramme:

- Dach- und Hauswandbegrünung,
- Denkmalschutz,
- Fassaden- und Schaufensterflächen,
- Lärmschutz,
- Umweltprogramme (u. a. Entsiegelung),
- Wirtschaftsförderung und
- Wohnungsbau.

(3) *Die jeweiligen Fördermaßnahmen werden von den einzelnen Ämtern in der Kommune betrieben, i. d. R. ohne umfassende Information der anderen Ämter.* So kann es nicht verwundern, dass sich die intendierten Wirkungen zumindest in Teilen aufheben. Zudem erscheint auf diese Art und Weise eine eindeutige Ausrichtung, z. B. auf das Ziel der Innenentwicklung, kaum möglich.

Als gemeinsamer Nenner aller kommunalen Förderprogramme in den ausgewählten Städten kann allenfalls festgestellt werden, dass sie das Ziel verfolgen, die Attraktivität ihrer Stadt zu erhöhen. Insoweit entfalten sie einen schwach positiven Einfluss auf das Oberziel einer qualitativen Innenentwicklung. Allerdings gehen einige kommunale Förderprogramme, z. B. der Wirtschafts- oder der Wohnungsbauförderung, mit zusätzlicher Flächeninanspruchnahme einher. In der Gesamtschau sind die kommunalen Förderprogramme daher unter Flächengesichtspunkten ambivalent zu beurteilen.

Diese Ergebnisse wurde im Rahmen der vertiefenden Fallstudien überprüft. Die kommunalen Förderprogramme der Fallstudienstädte Dresden, Leipzig, Monheim am Rhein und Münster werden daher im Folgenden dargestellt.

Die so durchgeführte Untersuchungen ergaben den Befund, dass – mit Ausnahme der Stadt Münster – z. Zt. keine innenentwicklungsrelevanten Programme eingesetzt werden. Dies war jedoch nicht immer so, vielmehr wurden z. B. in Leipzig bis in die jüngste Vergangenheit Schallschutzmaßnahmen, aber auch Maßnahmen zur Fassadenbegrünung, aus kommunaleigenen Finanzmitteln gefördert. Zudem ist dort auch – so eine Aussage aus der Stadtverwaltung – für die Zukunft ein kommunales Förderprogramm im Bereich der Wohnungsbauförderung geplant.⁹³ Die Zurückhaltung der Kommunen in diesem Bereich erklärt sich, wie bereits gesagt, zum einen in ihrer – aktuell besonders stark thematisierten – allgemeinen Finanzmittelknappheit. Andererseits werden aber

⁹³ Ein diesbezüglicher Ratsbeschluss ist jedoch nach schriftlicher Auskunft der Stadt Leipzig vom 12.03.2002 aufgrund der angespannten kommunalen Finanzsituation zunächst nicht zu erwarten.

auch „Förderumwege“ beschriften. So verzichtet beispielsweise die Stadt Monheim am Rhein auf die Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen, da die Stadt sich eine ähnliche Wirkung über – im Vergleich zu den anderen Fallkommunen – deutlich höhere Niederschlagswassergebühren mit Versiegelungsfaktor erhofft. Im Folgenden werden nun die innenentwicklungsrelevanten Förderprogramme der Stadt Münster dargestellt und einer Bewertung hinsichtlich ihrer Wirkungen unterzogen.

Das „*Innenstadtprogramm zur Verbesserung der Wohnqualität – Entsiegelungs- und Begrünungsprogramm*“ (Stadt Münster 1995a) fördert Maßnahmen von natürlichen und juristischen Personen, die entweder zu einer zusätzlichen Begrünung oder aber zu einer verbesserten Verteilung des Regenwassers, z. B. durch Versickerung, beitragen. Die folgende Tabelle stellt die geförderten Maßnahmen sowie die Höhe der zugehörigen Förderung dar.

Tabelle C. 16: Fördermaßnahmen und -höhe im Entsiegelungs- und Begrünungsprogramm der Stadt Münster (Eigene Zusammenstellung nach Stadt Münster 1994).

Maßnahme	Förderhöhe
Umwandlung von versiegelten Flächen in versickerungsfähige Grünflächen	30 DM/qm
Anlage und Ausbau von privaten, nicht versiegelten Kinderspielplätzen	25 DM/qm
Anpflanzen von hochstämmigen, heimischen, standortgerechten Laubbäumen	50% der Kosten, max. 1.000 DM je Grundstück
Begrünung von Außenwänden	50% der Kosten
Versickerung und Rückhaltung von gering verschmutztem Niederschlagswasser von Dachflächen auf dem eigenen Grundstück	6 DM/qm
Umwandlung einer Dachfläche in eine begrünte Fläche bzw. erstmalige Erstellung einer begrünten Dachfläche	30 DM/qm begrünte Dachfläche
Bau einer Regenwassernutzungsanlage	3.000 DM (Festbetrag)

Auf eine derartige Förderung besteht allerdings kein Rechtsanspruch, die Fördermittelvergabe liegt vielmehr im Ermessen der Stadt und steht unter dem Vorbehalt, dass ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen. Dies hat sich in der Vergangenheit als unproblematisch herausgestellt: Die 80.000 DM des jährlichen Haushaltsansatzes werden – nach Aussagen des städtischen Tiefbauamtes – in aller Regel nicht ausgeschöpft.⁹⁴ Die vorhandenen Mittel werden somit nach Nachfrage und ohne Berücksichtigung weiterer Förderkriterien vergeben. Die Empfänger erhalten einen einmaligen Zuschuss.

Das Förderprogramm setzt finanzielle Anreize sowohl für Entsiegelungs- als auch für Begrünungsmaßnahmen. Tendenziell werden somit Eigentümer zusätzliche, der Innenentwicklung zuträglich, Maßnahmen in den beiden genannten Bereichen durchführen. Allerdings erscheint auch hier die Höhe bzw. Intensität des finanziellen Impul-

⁹⁴ Zusammen mit den Landesmitteln steht Münster, nach mündlichen Angaben kommunaler Vertreter, somit ein jährliches Fördervolumen von etwa 300-350 Tsd. DM zur Verfügung.

ses (z. B. 30 DM/qm bei Entsiegelungsmaßnahmen)⁹⁵ kaum ausreichend, um die Adressaten auf breiter Front zur Durchführung der erwünschten Maßnahmen zu bewegen. Dies zeigt sich u. a. auch in der unvollständigen Inanspruchnahme der bereitstehenden Fördergelder. Folglich kann auch dieses Programm nur in sehr beschränktem Maße Anreize zum zieladäquaten Verhalten setzen.

Über das Förderprogramm „*Schallschutz für Wohnungen*“ (Stadt Münster 2000f) fördert die Stadt Münster Schallschutzmaßnahmen natürlicher und juristischer Personen an eigenen Wohnungen. Gefördert wird der Einbau von:

- Lärmschutzfenstern,
- Lärmschutzaußentüren in Aufenthaltsräumen und
- integrierten Lüftungen in Schlafräumen.

Eine Förderung wird allerdings nur unter der Voraussetzung gewährt, dass die geförderten Personen an – ausdrücklich benannten – lärmintensiven Straßen wohnen und es sich nicht um gewerblich genutzte Räume handelt. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht nicht. Vielmehr beantragt die Stadt aufgrund des privaten Förderantrags die Bewilligung von Fördergeldern nach der Richtlinie Stadtverkehr beim Land Nordrhein-Westfalen. Nur wenn das Land Mittel gewährt, erfolgt eine Förderung des privaten Antragstellers durch die Kommune. Bei Bewilligung der Förderung werden die Aufwendungen für die Lärmschutzmaßnahmen erstattet. Obergrenze der Förderung sind 450 DM/qm Fenster- bzw. Türfläche und 450 DM für die eingebauten Lüftungen in Schlafräumen. Davon werden je 400 DM vom Land und die restlichen 50 DM jeweils von der Stadt Münster getragen. Die Anzahl der geförderten Maßnahmen wird dabei primär durch die Haushaltslage des Landes Nordrhein-Westfalen determiniert.

Auch dieses Förderprogramm unterstützt grundsätzlich die Ziele der Innenentwicklung. Durch verbesserte Lärmschutzmaßnahmen kann die Attraktivität bestehender Wohnungen erhöht werden und eine Abwanderung lärmsensitiver Menschen in das Umland möglicherweise verhindert werden. Diesen positiven Aspekten stehen jedoch einige hemmende Faktoren gegenüber: Zum einen ist davon auszugehen, dass das umständliche und langwierige Verfahren potenzielle Nutzer von derartigen Maßnahmen abhält.⁹⁶ Zum anderen erscheint es wahrscheinlich, dass das Programm insbesondere von solchen Leuten in Anspruch genommen wird, die eine derartige Maßnahme auch unabhängig von der Förderung durchführen würden. Es werden umfangreiche Mitnahmeeffekte ausgelöst, das Programm erscheint somit hinsichtlich Effektivität und Effizienz suboptimal. Da auch das zur Verfügung stehende Mittelvolumen nur begrenzt ist und nach Haushaltslage des Landes schwankt, können nur schwach positive Lenkungswirkungen in Bezug auf das Innenentwicklungsziel entstehen.

Resümierend lässt sich Folgendes für die kommunalen Förderprogramme festhalten: Die Untersuchung der Fallstudienstädte konnte nur in sehr begrenztem Maße Auf-

⁹⁵ Der Anreiz in Höhe von 30 DM/qm erscheint allerdings im Bereich potenzieller „negativer“ Anreizinstrumente, wie z. B. einer Abgabe auf Neuversiegelungen, nach vorliegenden Studien und eigenen Berechnungen hoch genug, um eine Entsiegelung von Nebenflächen unter bestimmten Bedingungen rechnerisch attraktiv zu machen. Ein Förderanreiz in gleicher Höhe zieht jedoch geringere Lenkungswirkungen nach sich. Vgl. dazu die Ausführungen zu den Lenkungswirkungen einer Abgabe auf Neuversiegelung in Bizer, Linscheidt, Ewringmann (1998, S. 231 ff.) und Bizer, Ewringmann (1998, S. 51 ff.).

⁹⁶ Nach mündlichen Aussagen aus dem Tiefbauamt der Stadt Münster benötigt der Verfahrensdurchlauf üblicherweise 1-2 Jahre.

schluss über die generellen Wirkungen der kommunalen Förderprogramme geben. Dies war, da die Fallstudien nach anderen Kriterien ausgewählt wurden, nicht zu verhindern. Insofern ließen sich auch nicht alle der bei der Untersuchung der Illustrationsbeispiele aufgestellten Thesen überprüfen. Lediglich These 1, die besagte, dass aufgrund finanzieller Restriktionen nur wenige kommunale Förderprogramme aufgesetzt wurden, konnte eindrucksvoll bestätigt werden. Aussagen über die Gültigkeit der beiden weiteren Thesen lassen sich aufgrund der vorliegenden Analyse nicht treffen. Wohl aber kann insgesamt festgestellt werden, dass der Beitrag kommunaler Förderprogramme zur Anreizkonstellation der Flächennutzung in der Richtung unbestimmt und in der Intensität unbedeutend ist.

4.4.2 „Negative Anreizinstrumente“ (Steuern, Gebühren und Beiträge)

4.4.2.1 Grundsteuer

Ein Instrument mit hohem Wirkungspotenzial für die Bodennutzung stellt die Grundsteuer dar. Sie ist im Grundsteuergesetz bundeseinheitlich geregelt⁹⁷ und stellt die einzige reine Gemeindesteuer mit größerem Aufkommen dar.⁹⁸ Sie ist ein „Überbleibsel“ des früher dominierenden Ertragsteuersystems. Primäres Ziel der Grundsteuer ist die Sicherung einer stetigen Einnahmequelle für die Kommunen. Darüber hinaus werden mit ihr weitere Ziele, u. a. wohnungs- und agrarpolitischer Art, verfolgt (Bizer 1995, S. 152). Von Bedeutung für diese Untersuchung sind insbesondere die ökologischen und wohnungsbaupolitischen Zielsetzungen, die mit der Grundsteuer verfolgt werden. Im Bereich des Wohnungsbaus äußert der Gesetzgeber seine Präferenz für Ein- und Zweifamilienhäuser, indem er sie über niedrigere Steuermesszahlen begünstigt. Ökologische Lenkungswirkungen waren mit dieser Realsteuer hingegen nie intendiert. Gleichwohl tangiert die Grundsteuer die Bodennutzung über eine Steuerbelastung. Sie tut dies allerdings, wie die folgenden Ausführungen zu den Berechnungsvorschriften zeigen, qualitativ und quantitativ nur in sehr begrenztem Maße.

Steuerobjekt ist der im Gemeindegebiet gelegene Grundbesitz, der in land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Grundsteuer A) einerseits und sonstige Grundstücke (Grundsteuer B) andererseits unterteilt wird. Zu beachten ist, dass die Grundsteuer nicht direkt an Grund und Boden, sondern am fiktiven Ergebnis einer Kombination von Produktionsfaktoren ansetzt, das keinerlei Rückschlüsse auf den Ergebnisbeitrag des Bodens zulässt (Bizer 1995, S. 146). Nach Tipke, Lang (1996, S. 527) handelt es sich daher bei dieser Soll-Ertragsteuer um eine „rohe Merkmalsbestimmung“. Steuersubjekt ist nach § 10 Grundsteuergesetz derjenige, dem das Steuerobjekt zugerechnet wird. Die Grundsteuerschuld berechnet sich sodann wie folgt:⁹⁹

⁹⁷ Diesen Ausführungen liegt das Grundsteuergesetz vom 07.08.1993, zuletzt geändert am 22.12.1999 zugrunde.

⁹⁸ Dies gilt unter der Berücksichtigung der Tatsache, dass das Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden um die Gewerbesteuerumlage geschmälert wird.

⁹⁹ Ein Berechnungsbeispiel findet sich bei Tipke, Lang (1996), S. 529.

$$\text{Steermessbetrag} = \text{Einheitswert} \cdot \text{Steermesszahl}$$

$$\text{Grundsteuerschuld} = \text{Steermessbetrag} \cdot \text{Hebesatz}$$

Einheitswerte: Die Bewertung des Bodens erfolgt anhand von Einheitswerten. Diese sollten in regelmäßigen Abständen angepasst werden, um keine allzu großen Differenzen zwischen den Verkehrswerten und den Einheitswerten der Grundstücke entstehen zu lassen. De facto beruhen die heutigen Einheitswerte in den alten Bundesländern allerdings auf den Wertverhältnissen von 1964, in den neuen Ländern sogar noch auf dem Stand von 1935. Daher bestehen eklatante Unterschiede zwischen den Einheitswerten und den tatsächlichen Marktwerten der Grundstücke. Die Einheitswerte für die Grundsteuer A liegen dabei – aus agrarpolitischen Gründen – deutlich unter dem relativen Niveau der Grundsteuer B. Für Wohngrundstücke wurde zudem die Regelung eingeführt, dass bei Ein- und Zweifamilienhäusern eine Grundstücksfläche bis 1.500 qm nicht bewertet wird. Hierin zeigt sich wiederum eine seit längerer Zeit bestehende Präferenz des Gesetzgebers für diese Bau- und Wohnform.

Steermesszahl: Auf diese so bestimmten Einheitswerte werden die für Grundsteuer A und B spezifischen Steermesszahlen angewendet. Diese belaufen sich auf 6‰ für land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz bzw. 3,5 ‰ für den sonstigen Grundbesitz. Für die Grundsteuer B gelten ermäßigte Steuersätze von 2,6 ‰ / 3,5 ‰ für Einfamilienhäuser und 3,1 ‰ für Zweifamilienhäuser.¹⁰⁰ Auch hierin zeigt sich die wohnungspolitische Präferenz des Gesetzgebers. Durch die Multiplikation von Steermesszahl und Einheitswert ergibt sich der Steermessbetrag.

Hebesatz: Bis hierhin erfolgt die Grundsteuerberechnung im Bereich der Finanzverwaltungen. Auf den Steermessbetrag legt nun die Gemeinde autonom einen Hebesatz als Prozentsatz des Steermessbetrags fest. Der Hebesatz wird getrennt für die beiden Arten der Grundsteuer festgelegt und ist in aller Regel für die Grundsteuer B höher.¹⁰¹ Das Produkt aus Hebesatz und Steermessbetrag ergibt dann die Grundsteuerschuld.

Die absolute Höhe und die relative Bedeutung des Grundsteueraufkommens lassen sich an den folgenden Tabellen ablesen:

Tabelle C. 17: Grundsteueraufkommen im Jahr 2000 (in Mrd. DM) (Eigene Zusammenstellung nach Karrenberg/Münstermann 2000, S. 91 f.).

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	SUMME
Alte Länder	0,52	14,49	15,01
Neue Länder	0,13	2,26	2,39
SUMME	0,65	16,75	17,40

¹⁰⁰ Die Steermesszahl von 2,6 ‰ gilt für die ersten 75.000 DM des Einheitswertes von Einfamilienhäusern, für den Rest wird eine Steermesszahl von 3,5 ‰ angesetzt. Für Zweifamilienhäuser gilt generell eine Steermesszahl von 3,1 ‰.

¹⁰¹ Vgl. Tipke, Lang (1996, S. 528); ihnen zufolge beliefen sich die durchschnittlichen Hebesätze im Jahre 1995 auf 246 ‰ (Grundsteuer A) bzw. 423 ‰ (Grundsteuer B).

Tabelle C. 18: Anteil des Grundsteueraufkommens an den Gemeindesteuereinnahmen im Jahr 2000 (in %) (Eigene Zusammenstellung nach Karrenberg, Münstermann 2000, S. 91 f.).

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	SUMME
Alte Länder	0,6	13,9	14,5
Neue Länder	1,5	23,2	24,7

Die allgemeine Beurteilung der Grundsteuer fällt in aller Regel eher negativ aus. Zwar wird sie als gute, verlässliche und örtlich radizierbare Einnahmequelle der Gemeinden angesehen, dennoch überwiegen die Kritikpunkte deutlich. So werden der hohe Verwaltungsaufwand, die relative steuerliche Bevorzugung des Grundvermögens gegenüber anderen Vermögensarten infolge der niedrigen Einheitswerte und fehlende ökologische Lenkungswirkungen als Schwachpunkte angesehen (Hansmeyer 1981, S. 739-741 und Reidenbach 1999, S. 565-567). Während die ersten beiden Kritikpunkte als gerechtfertigt zu betrachten sind, muss letzterer zurückgewiesen werden. Ökologische Lenkungswirkungen waren nie erklärtes Ziel der Grundsteuer. Dennoch hat sie implizit Konsequenzen für die Nutzung von Grund und Boden. Die Grundsteuer verteuert, auch wenn sie nicht unmittelbar daran ansetzt, die Nutzung des Bodens, sie belastet allerdings undifferenziert im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit. Sie tut dies zudem – aufgrund der niedrigen Einheitswerte – in einem kaum merklichen Maße. Eine nachfragebeschränkende Wirkung geht von der Grundsteuer daher nicht aus. Insbesondere bewirkt die Grundsteuer in ihrer aktuellen Ausgestaltung keine derartige Beeinflussung der Gesamtanreizkonstellation, dass die auf Flächenverbrauch gerichteten, quantitativ bedeutsamen Teilanreize, wie die Eigenheimzulage, neutralisiert werden. Darüber hinaus finden sich im Grundsteuergesetz Regelungen mit wohnungsbaupolitischer Motivation, durch die der Gesetzgeber seine Präferenz für Ein- und Zweifamilienhäuser manifestiert hat. Dies läuft dem Ziel einer qualitativen Innenentwicklung eindeutig entgegen. Vor dem Hintergrund der genannten Kritikpunkte nimmt es nicht weiter Wunder, dass bereits seit langem über Modifikationen oder Alternativen nachgedacht wird. Als Beispiele dafür seien an dieser Stelle nur die kombinierte Bodenflächen- und Bodenwertsteuer des Difu Berlin und die Flächennutzungssteuer nach Bizer und Lang angeführt (Apel 2000, S. 247-251). An dieser Stelle bleibt aber zunächst festzuhalten, dass die Grundsteuer in ihrer aktuellen Ausgestaltung in vielerlei Hinsicht suboptimal ausgestaltet ist und ein großes flächenpolitisches Verbesserungspotenzial aufweist.

4.4.2.2 Kfz-Steuer

Der Kraftfahrzeugsteuer liegt die Motivation zugrunde, die Kosten der Bereitstellung der Straßeninfrastruktur und vor allem auch die des ruhenden Verkehrs zu decken. Die Länder können daher nach dem Kraftfahrzeugsteuergesetz¹⁰² diese Steuer erheben. Ihr unterliegen alle zum Verkehr auf öffentlichen Straßen gehaltenen Fahrzeuge mit Ausnahme einiger steuerbefreiter, weil besonders schadstoffarmer, Fahrzeuge. Bemessungsgrundlage der Kfz-Steuer ist zum einen der Hubraum des Fahrzeugs, zum anderen die Schadstoff- bzw. Kohlendioxidemissionen (bei Pkw). Auf die Bemessungsgrundlage werden dann sehr ausdifferenzierte Steuersätze nach § 9 Kraftfahr-

¹⁰² Den Ausführungen liegt das Kraftfahrzeugsteuergesetz von 1994, zuletzt geändert am 22.12.99, zugrunde.

zeugsteuergesetz angewendet. Sie berücksichtigen insbesondere die Schadstoffemissionen des Fahrzeugs bei der Berechnung der Steuerlast. Die Person, auf die das Fahrzeug zugelassen ist, hat die Steuer zu entrichten. Bezogen auf alle Steuerschuldner (und alle Fahrzeuge) hatte die Kraftfahrzeugsteuer im Jahre 1999 ein Aufkommen von 13,8 Mrd. DM (BMF 2000, S. 76). Sie verteuert somit in nicht unbedeutendem Maße den motorisierten Individualverkehr.

Die Kraftfahrzeugsteuer ändert aber primär die (Kauf-)Entscheidung und weniger die Nutzungsentscheidung bezogen auf ein Fahrzeug. Bezogen auf die Anschaffungskosten ist die Steuerlast jedoch relativ gering, so dass durch sie kaum weniger Fahrzeuge gekauft bzw. unterhalten werden. Für die laufende Nutzung des Fahrzeugs hat sie noch geringere Bedeutung, da sie eher als Fixkostenbelastung, denn als entscheidungsrelevanter variabler Kostenfaktor zu interpretieren ist.¹⁰³ Gleichwohl ist die Kraftfahrzeugsteuer eine Belastung, die grundsätzlich in der Lage ist und auch z. T. entsprechend ausgestaltet wurde, um einen Teil der externen Kosten des Verkehrs zu internalisieren. Dies führt zumindest tendenziell zu einer Verringerung des Verkehrs und so über eine räumliche Annäherung der Grunddaseinsfunktionen auch zu verdichteten baulichen Strukturen; die tatsächliche Bedeutung dieses Wirkungsmechanismus ist jedoch gering.

4.4.2.3 Mineralölsteuer

Ein weiteres und das wohl zentrale Element der verkehrsbezogenen negativen Anreizinstrumente ist die Mineralölsteuer. Sie beruht auf dem Mineralölsteuergesetz vom 21.12.1992, das zuletzt am 29.03.2000 geändert wurde. Das Aufkommen der Mineralölsteuer, das sich im zeitlichen Ablauf wie folgt darstellt, fließt dem Bund zu.

Tabelle C. 19: Das Mineralölsteueraufkommen in den Jahren 1995-2001 in Mio. DM
(<http://www.zoll-d.de>).

Jahr	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aufkommen	64.889	68.251	66.007	66.676	71.278	73.981	79.583

Das Aufkommen ergibt sich durch die Steuerbelastung von Mineralöl als Kraft- und Heizstoff, der übrige Verbrauch ist durch zahlreiche Befreiungen weitgehend ausgenommen. Für den öffentlichen Personennahverkehr wird die Belastung auf die Hälfte reduziert. Steuerschuldner ist grundsätzlich der Hersteller des Mineralöls; wie jedoch die Entwicklung der Benzinpreise zeigt, wird die Steuerlast zu großen Teilen auf die Verbraucher überwältigt.

Im Rahmen der Ökosteuer wird versucht, über eine schrittweise Verteuerung von Energie, den sparsamen Umgang mit Ressourcen anzuregen. Dies spiegelt sich u. a. in den Steuersätzen der Mineralölsteuer wider. Sie sind nach dem Grad der Schädlichkeit des Verbrauchs gestaffelt und steigen im Zeitablauf an.

Zentraler Indikator für die schädlichen Wirkungen des Verkehrs ist der Treibstoffverbrauch (Apel et al. 2000, S. 263). Genau daran setzt die Mineralölsteuer an. Sie

¹⁰³ Aus dieser Kritik rührt auch der häufig angeführte Vorschlag die Kraftfahrzeugsteuer auf die Mineralölsteuer umzulegen, um so die variablen Kosten gegenüber den fixen Kosten zu erhöhen und verstärkt Lenkungswirkungen zu erzielen (Fiederer, Weil 1996).

verteuert Transporte und private Fahrten und trägt so tendenziell - in Abhängigkeit von der Preiselastizität - zu einem geringeren Verkehrsaufkommen bei. Dies bedeutet auch, dass eine möglichst enge räumliche Verzahnung der Grunddaseinsfunktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgung und Freizeit für die Menschen an Bedeutung gewinnt. Dies unterstützt zweifellos die Ziele der qualitativen Innenentwicklung. Zudem werden die relativen Preise von Öffentlichem Personennahverkehr und Motorisiertem Individualverkehr durch die halbierte Steuerlast des öffentlichen Personennahverkehrs verändert. Dies ist der Innenentwicklung zuträglich. Auch wenn die Mineralölsteuer, vor allem wegen des hohen quantitativen Aufkommens, positive Zielbeiträge bewirkt, so müssten die Steuersätze wohl noch deutlich erhöht werden, um eine vollständige Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in die privaten Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu bewirken. Dies scheint allerdings angesichts der erregten Debatte um die Ökosteuern und die Benzinpreise auf absehbare Zeit nicht konsensfähig.

4.4.2.4 Naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe / Ersatzgeld¹⁰⁴

Eine Ausgleichsabgabe bzw. ein Ersatzgeld wird fällig, wenn im Außenbereich erhebliche Eingriffe in Natur und Landschaft weder vermeidbar noch ausgleichbar sind und im Rahmen einer Abwägung der Belange für vorrangig erklärt werden. Belastet wird der Verursacher eines Eingriffes mit den tatsächlichen Kosten der Ausgleichsmaßnahme (so z. B. in den Fallstudienstädten Leipzig und Monheim) oder einer daran angelehnten Größe, wie z. B. den tatsächlichen Kosten zuzüglich einer Pauschale für die voraussichtlichen Kosten der Entwicklungspflege (Münster). Die Aufteilung der Kostenerstattungsbeträge auf einzelne Grundstücke bemisst sich nach Maßgabe der zulässigen Grundfläche bzw. bei nicht festgesetzter Grundfläche der überbaubaren bzw. versiegelbaren Grundfläche. Das Aufkommen ist in beiden Bundesländern zweckgebunden für Naturschutz und Landschaftspflege zu verwenden.

Die Ausgleichsabgabe bzw. das Ersatzgeld verteuert gegenüber einem Ausgangszustand ohne Eingriffsregelung Eingriffe in Natur und Landschaft im Außenbereich. Sie dient von daher den Zielen der qualitativen Innenentwicklung. Zusätzlich bestimmt sich die Höhe der Ausgleichsabgabe bzw. des Ersatzgelds nach einer flächenorientierten Größe und liefert somit – unter den genannten Voraussetzungen – einen gewissen Anreiz, flächensparend zu bauen. Ihr flächenrelevantes Potenzial ist jedoch aufgrund ihres beschränkten Wirkungskreises gering. Zudem scheint es nach Auskünften der Kommunen an der Umsetzung der Eingriffsregelung und der Kostenanlastung zu hapern. Von der Ausgleichsabgabe bzw. dem Ersatzgeld sind somit nur sehr begrenzt Impulse für das Ziel einer qualitativen Innenentwicklung zu erwarten.

4.4.2.5 Erschließungs- und Straßenbaubeiträge¹⁰⁵

Erschließungs- und Straßenbaubeiträge dienen den Städten und Gemeinden zur teilweisen (Re-)Finanzierung öffentlicher Straßenverkehrsinfrastruktur. Dabei fallen Erschließungsbeiträge bei der erstmaligen Erstellung an, während Straßenbaubeiträge für investive Folgemaßnahmen (u. a. Wiederherstellung, Erweiterung) erhoben werden.

¹⁰⁴ Vgl. dazu die Satzungen der Fallstudienkommunen: Stadt Leipzig (2000e), Stadt Monheim am Rhein (2001) und Stadt Münster (1995a).

¹⁰⁵ Allgemein zu Kommunalabgaben im Freistaat Sachsen vgl. SMI (1999).

Gerechtfertigt wird diese Teilumlegung kommunaler Kosten mit den wirtschaftlichen Vorteilen, die den Eigentümern der anliegenden Grundstücke durch die öffentlichen Maßnahmen entstehen. Während für die Erschließungsbeiträge der gemeindliche Anteil in allen untersuchten Kommunen auf 10 % fixiert ist und die Beitragspflichtigen somit einen Gesamtanteil von 90 % zu tragen haben, hängt der Gesamtanteil der Beitragspflichtigen für die Straßenbaubeiträge von dem zu erwartenden Nutzenzugewinn des Grundstückseigentümers ab. Dies verdeutlicht die folgende Tabelle am Beispiel der Stadt Monheim:¹⁰⁶

Tabelle C. 20: Gesamtanteil der Beitragspflichtigen an investiven Straßenbaukosten nach der erstmaligen Erstellung (Stadt Monheim) (Eigene Zusammenstellung nach Stadt Monheim am Rhein 1999b).

Art der Erschließungsanlage	(Gesamt-)Anteil der Beitragspflichtigen
Anliegerstraßen	50-60 %
Haupterschließungsanlagen	30-50 %
Hauptverkehrsstraßen	10-50 % (Fahrbahn 10%)

Je unmittelbarer der Nutzengewinn für den einzelnen und je geringer die Bedeutung der Erschließungsanlage für die Allgemeinheit, desto höher ist der Anteil, den die Beitragspflichtigen zu leisten haben. Die Aufteilung des Gesamtanteils der Beitragspflichtigen auf den einzelnen Grundstückseigentümer erfolgt – sowohl für die Straßenbau- als auch für die Erschließungsbeiträge – nach der mit einem Nutzungsfaktor multiplizierten Grundstücksfläche. Auch wenn sich die Details der Beitragsberechnungen von Kommune zu Kommune unterscheiden, so sind sie doch in ihren Grundstrukturen, auch länderübergreifend, identisch. Daher sei an dieser Stelle wiederum nur exemplarisch das Beispiel Monheims dargestellt (siehe Tabelle C. 21).

Der Nutzungsfaktor differenziert sich – im Bereich geltender Bebauungspläne – nach der potenziellen Bebaubarkeit (i. d. R. Anzahl der Vollgeschosse) und der im Bebauungsplan festgeschriebenen Nutzung des Grundstücks. Im unbeplanten Bereich bestimmt er sich hingegen nach der tatsächlichen oder üblichen baulichen Nutzung.

Erschließungs- und Straßenbaubeiträge belasten – unabhängig von der konkreten Nutzung des Grundstücks – die Grundstückseigentümer in Abhängigkeit der Größe der Grundstücksfläche. Es besteht von daher für die Eigentümer ein grundsätzlicher Anreiz, ihre Flächen möglichst gering zu halten. Die Bestimmung des Nutzungsfaktors im Bereich eines Bebauungsplans nach der potenziellen Bebaubarkeit stimuliert die Grundstückseigentümer zudem, diese baulichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Ein solcher Anreiz besteht außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans nicht. Die Höhe der Beiträge ist nicht unerheblich, sie ist aber einerseits im Vergleich zu den Gesamtkosten, z. B. eines Mehrfamilienhauses, relativ gering. Andererseits fällt sie i. d. R. nur einmalig an und geht in die private Kostenkalkulation des Hausbaus und seiner Alternativen wohl auch nur unzureichend ein. Dies trifft bereits für die noch relativ zeitnah zur Bebauung anfallenden Erschließungsbeiträge zu, erst recht scheint dies

¹⁰⁶ Die Darstellung erfolgt hier ausschließlich anhand der Stadt Monheim am Rhein. In den drei anderen Fallstudienkommunen (Stadt Dresden 2000b; Stadt Dresden 2001c; Stadt Leipzig 2001c; Stadt Leipzig 2001d; Stadt Münster 1991; Stadt Münster 1992) finden sich ähnliche Strukturen, so dass zur Verdeutlichung des Grundsachverhalts eine exemplarische Darstellung ausreicht.

jedoch für die ungewissen und zukünftigen Straßenbaubeiträge zu gelten. Somit entwickeln die strukturell gleichartigen Straßenbau- und Erschließungsbeiträge der vier Fallstudienkommunen durchaus für das Ziel der Innenentwicklung richtungsmäßig adäquate Lenkungswirkungen. In ihrer Intensität sind diese Lenkungswirkungen aber – in jeder der leicht voneinander abweichenden Ausprägungen der Fallkommunen – gleichwohl als eher gering einzuschätzen.

Tabelle C. 21: Bestimmung der Nutzungsfaktoren (Eigene Zusammenstellung nach Stadt Monheim am Rhein 1993a).

Art des Grundstücks und der baulichen Nutzbarkeit	Nutzungsfaktor	
Nicht nutzbare Grundstücke	0,5	
Grundstücke in festgesetzten Kleinsiedlungs- und Wochenendhausgebieten (Bebaubarkeit: 1-2 Vollgeschosse)	0,7	
Bebauter Grund in Bei Bebaubarkeit mit ... Vollgeschossen	Wohn-, Misch-, Ferienhaus- und Dorfgebieten	Kern-, Gewerbe-, Industrie- und Sondergebiete
1	1,00	1,50
2	1,25	1,75
3	1,50	2,00
4 und 5	1,75	2,25
6 und mehr	2,00	2,50

4.4.2.6 Kanalbaubeiträge

Mit dem Kanalbaubeitrag¹⁰⁷ wird der Eigentümer eines Grundstücks von der Stadt an den Herstellungskosten der Kanalisation einschließlich Kläranlage beteiligt. Durch den Beitrag soll der dem Eigentümer durch den Kanalanschluss erwachsende Vorteil ausgeglichen werden.

Maßstab für die Höhe des individuellen Beitrags ist – in Analogie zu den Straßenbau- und Erschließungsbeiträgen – die Grundstücksfläche, die je nach Art und Maß der baulichen Nutzbarkeit wieder mit einem Nutzungsfaktor vervielfacht wird. Diese richtet sich im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach der höchstzulässigen Zahl der Vollgeschosse. Außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans wird die tatsächliche oder übliche Anzahl der Vollgeschosse zur Berechnung herangezogen. Die mit dem Nutzungsfaktor gewichtete Fläche wird dann mit dem jeweiligen Anschlussbeitrag multipliziert.

Von den untersuchten Fallstudienkommunen erheben Leipzig und Dresden keine Kanalbaubeiträge. Sie finanzieren auch die Herstellungskosten der Kanalisation und Kläranlagen über die Abwassergebühren. In Tabelle C. 22 werden daher ausschließlich die Regelungen der beiden nordrhein-westfälischen Städte in ihren Grobstrukturen gegenübergestellt.

¹⁰⁷ In den Satzungen der Städte findet sich zuweilen auch alternativ der Begriff Entwässerungsbeitrag.

Tabelle C. 22: Bestimmungsgrundlagen der Kanalbaubeiträge in Monheim und Münster (Eigene Zusammenstellung nach Stadt Monheim am Rhein 1993b und Stadt Münster 1995b).

Gebiete	Bebaubarkeit (Anzahl Voll- geschosse)	Monheim		Münster	
		Nutzungs- faktor	Anschluss- beitrag	Nutzungs- faktor	Anschluss- beitrag
Kleinsied- lungsgebiete	1 bis 2	0,70	8,27 DM/qm	0,80	13,24 DM/qm
Wohn-, Misch-, Ferienhaus- und Dorfgebiete	1	1,00		1,00	
	2	1,25		1,00	
	3	1,50		1,20	
	4	1,75		1,20	
	5	1,75		1,30	
	6	2,00		1,30	
	7	2,00		1,30	
	jedes weitere	5,00		-	
Kern-, Gewerbe- und Industrie- gebiete	1	1,30		1,30	
	2	1,55		1,30	
	3	1,80		1,50	
	4	2,05		1,50	
	5	2,05		1,60	
	6	2,30		1,60	
	7	2,30	1,60		
	jedes weitere	10,00	-		

Die Regelungen der beiden Städte weisen strukturelle Unterschiede auf. Während der Anstieg der Nutzungsfaktoren mit zunehmender Bebaubarkeit in Monheim größer als in Münster ist, liegt demgegenüber der Anschlussbeitrag in Münster höher.

Die allgemeine Beurteilung der Kanalbaubeiträge ist weitgehend mit den strukturell ähnlich berechneten Straßenbau- und Erschließungsbeiträgen identisch.¹⁰⁸ Ebenso wie dort, besteht ein Anreiz flächensparend zu bauen. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes wird der Grundstückseigentümer zudem angehalten, die maximal zulässige bauliche Nutzung zu realisieren. Die Höhe der Belastung von Grundstücken mit Kanalbaubeiträgen verdeutlicht Tabelle C. 23.

Wiederum zeigt sich die begrenzte – und einmalige – Belastung. Es sind somit auch für die Kanalbaubeiträge tendenziell positive Lenkungswirkungen geringer Intensität zu konstatieren. Im Vergleich der Regelungen von Münster und Monheim zeigen sich dabei deutliche Unterschiede: Die Münsterer Ausgestaltung bewirkt einen vergleichsweise größeren Anreiz zur Flächeneinsparung, während in Monheim der Impuls zur Ausnutzung der erlaubten baulichen Nutzung stärker ausgeprägt ist.

¹⁰⁸ Zu berücksichtigen ist dabei allerdings der – zumindest für die Städte in den neuen Ländern – enge Bezug zur Niederschlagswassergebühr mit Versiegelungsfaktor.

Tabelle C. 23: Belastung eines 1000 qm großen Grundstücks mit Kanalbaubeiträgen in einem Industriegebiet bei unterschiedlicher Bebaubarkeit (Eigene Berechnungen nach Stadt Monheim am Rhein 1993, dgl. 2000 und Stadt Münster 2000c und dgl. 2000d).

Stadt	Bebaubarkeit mit ... Vollgeschossen	Fläche	Nutzungsfaktor	Anschlussbeitrag	Entwässerungsbeitrag
Monheim	1	1.000 qm	1,00	8,27 DM/qm	8.270 DM
	8		10,00		82.700 DM
Münster	1		1,00	13,24 DM/qm	13.240 DM
	8		1,60		21.184 DM

4.4.2.7 Niederschlagswassergebühren mit Versiegelungsfaktor

Entwässerungsgebühren erheben die Gemeinden für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abwasseranlage. Dabei wird inzwischen ein für *Schmutz- und Niederschlagswasser getrenntes Entgelt* erhoben, um dem großen Anteil des von versiegelten Flächen in die Kanalisation eingeleiteten Niederschlagswassers Rechnung zu tragen und somit die Gebührengerechtigkeit zu erhöhen. Während die Schmutzwassermenge i. d. R. nach einem einfachen Frischwassermaßstab bemessen wird, wird als Berechnungsmaßstab für die Niederschlagsgebühr die versiegelte Fläche eines Grundstückes herangezogen. Dabei wird i. d. R. die Fläche je nach Versiegelungsgrad, z. B. über sogenannte Abflussbeiwerte, unterschiedlich gewichtet.

Die Niederschlagswassergebühr ergibt sich aus der (gewichteten) Fläche multipliziert mit dem Niederschlagswasserpreis, über den die zur Ableitung und Behandlung des Regenwassers anfallenden Kosten auf die Summe aller Bemessungsgrundlagen verteilt werden. Die Struktur der Berechnungsvorschrift folgt in allen Fallkommunen dem gleichen Grundgedanken; Unterschiede zeigen sich ausschließlich in ihrer Höhe und Differenzierung. Daher wird die konkrete Ausgestaltung exemplarisch am Beispiel der Stadt Leipzig dargestellt:¹⁰⁹

<p>Niederschlagswassergebühr</p> <p>=</p> <p>Grundstücksfläche • Abflussbeiwert • Niederschlagswasserpreis</p>
--

Die in Leipzig festgelegten Abflussbeiwerte unterscheiden sich zwischen 0,2 für gering befestigte, 0,6 für stark befestigte, bis hin zu 0,9 für sehr stark befestigte und bebaute Flächen. Der Niederschlagswasserpreis beträgt 1,80 DM/qm.

¹⁰⁹ Stadt Leipzig (2000d), Kommunale Wasserwerke Leipzig (2000). Die Regelungen der anderen Fallstudienstädte finden sich in Stadt Dresden (2000a), Stadt Monheim am Rhein (1993b) und Stadt Münster (2000a).

In der Konsequenz wird die Versiegelung über die jährlich erhobene Niederschlagswassergebühr verteuert, was sowohl einen Anreiz bewirkt, Neubauten möglichst versiegelungsminimierend zu gestalten, als auch nicht mehr benötigte, versiegelte Flächen zu entsiegeln. Dabei wird zudem nach der Art der Bodennutzung (Befestigung, Bebauung) differenziert. Die Höhe der Belastung verdeutlicht die folgende Tabelle:

Tabelle C. 24: Jährliche Belastungshöhen der Niederschlagswassergebühren in den Fallstudienkommunen (Eigene Berechnungen).

Stadt	Fläche	Abflussbeiwert	Niederschlagswasserpri s (in DM/qm)	Jährliche Belastung (in DM)
Leipzig	1000 qm	0,90	1,80	1.620
Dresden		1,00	2,03	2.030
Monheim		1,00	2,15	2.150
Münster		-	0,74	740

Die Übersicht gibt die – im Allgemeinen – begrenzte Belastungswirkung der Niederschlagswassergebühr wieder. Im interkommunalen Vergleich zeigen sich dabei substantielle Differenzen. Während Münster seine Bürger nur schwach belastet, liegen die Belastungen in den anderen Kommunen deutlich höher. Dies liegt zum einen daran, dass in Dresden und Leipzig keine Kanalbaubeiträge erhoben werden und die Kosten auf diesem Wege gedeckt werden. Zum anderen betrachtet Monheim das höhere Entgelt als Substitut für ein Förderprogramm zur Entsiegelung.

4.4.2.8 Stellplatzablöse

Nach den Landesbauordnungen und den zugehörigen Verwaltungsvorschriften müssen bei der Errichtung von baulichen Anlagen mit zu erwartendem Zugangs- und Abgangsverkehr Stellplätze erstellt werden. Die konkrete Stellplatzverpflichtung wird in kommunaler Autonomie durch Satzung geregelt. Die Errichtung von Stellplätzen kann unterbleiben, wenn die Kommune den Bauherrn aus städtebaulichen Gründen davon befreit und dieser eine Stellplatzablöse i. H. v. max. 80 % der Herstellungskosten von Stellplätzen entrichtet. Das Aufkommen aus der Stellplatzablöse ist entweder für zusätzliche Parkeinrichtungen oder aber für Investitionen in die Verbesserung des Öffentlichen Personennahverkehrs oder des Fahrradverkehrs zu verwenden.

Die kommunalen Satzungen der vier Fallstudienkommunen differenzieren die Stellplatzablöse zonal. Dabei sind die Ablösebeträge – aus Kostengründen – in den Stadtzentren am höchsten und sinken in aller Regel mit abnehmender Zentralität der Stellplätze, wie Tabelle C. 25 zeigt.

Die Stellplatzverpflichtungen verursachen eine erhebliche Flächeninanspruchnahme. Diese kann durch die Zahlung von Stellplatzabläsen eingeschränkt werden. Ein verdichteteres Bauen wird so ermöglicht und, durch die im Vergleich zu den Herstellungskosten geringere Stellplatzablöse, auch mit finanziellen Anreizen unterlegt.

Tabelle C. 25: Die Stellplatzablösebeträge in den Fallstudienkommunen (in DM) (Eigene Berechnungen nach Stadt Monheim am Rhein 1994, Stadt Münster 1985, Stadt Leipzig 1999, Stadt Dresden 1999b und Stadt Dresden 2001b).

	Monheim	Münster	Leipzig	Dresden
Zone I	13.660,00	25.200,00	20.000,00	20.000,00
Zone II	11.780,00	15.000,00	16.000,00	12.000,00
Zone III	11.180,00	5.250,00	8.000,00	6.000,00
Zone IV	-	9.500,00	-	-

Die Kommunen können diesen finanziellen Anreiz variieren, indem sie den Bauherren bis zu max. 80 % der Herstellungskosten in Rechnung stellen. Angesichts der Finanzknappheit von Städten und Gemeinden erscheint es plausibel für eine Beispielrechnung davon auszugehen, dass die Kommunen die maximalen 80 % der Herstellungskosten in Rechnung stellen. Die finanziellen Anreize bestimmen sich dann aus der Differenz der vermiedenen Kosten der Herstellung von Stellplätzen (100 %) und den Stellplatzablösebeträgen der Tabelle C.25 (Annahme: entsprechen 80% der Herstellungskosten). Diese Differenz wird in der folgenden Tabelle für die Fallstudienkommunen dargestellt:¹¹⁰

Tabelle C. 26: Die finanziellen Anreize der Stellplatzablösebeträge in den Fallstudienkommunen (in DM) (Eigene Berechnungen).

Stadt	Monheim	Münster	Leipzig	Dresden
Zone I	3.415,00	6.300,00	5.000,00	5.000,00
Zone II	2.945,00	3.750,00	4.000,00	3.000,00
Zone III	2.795,00	1.313,00	2.000,00	1.500,00
Zone IV	-	2.375,00	-	-

Es ist festzustellen, dass die finanziellen Anreize sich in begrenztem Rahmen halten, dabei in ihrer Struktur aber – wie dies dem Konzept der Innenentwicklung entspricht – vom Zentrum zu den Stadtrandzonen hin sinken. Im interkommunalen Vergleich zeigt sich grundsätzlich die Staffelung der Stellplatzablösebeträge nach der Stadtgröße. Dabei ist allerdings auf die in den neuen Ländern zumeist noch niedrigeren Beträge zu verweisen.

Die weiteren Innenentwicklungswirkungen hängen von der Verwendung des Mittelaufkommens ab. Werden sie für Stellplätze an anderer Stelle verwandt, so entstehen keine zusätzlichen, positiven Wirkungen. Werden sie demgegenüber in den Öffentlichen Personennahverkehr oder den Fahrradverkehr investiert, so entstehen weitere dem Konzept der qualitativen Innenentwicklung zuträgliche Wirkungen. Voraussetzung dafür, dass die beschriebenen potenziellen Konsequenzen eintreten können, ist aller-

¹¹⁰ Ein Beispiel zur Berechnung: Die Stellplatzablöse in Zone I der Stadt Leipzig beträgt 20.000 DM, die annahmegemäß 80% der tatsächlichen Herstellungskosten entsprechen. Letztere belaufen sich folglich auf 25.000 DM. Der potenzielle finanzielle Anreiz ergibt sich aus der Differenz der Kosten der Bereitstellung i.H.v. 25.000 DM (=100%) und der Stellplatzablöse i.H.v. 20.000 DM (=80%).

dings, dass die Kommune, z. B. aus städtebaulichen Erwägungen, den Bauherren die Wahl zwischen der Errichtung und der Ablöse von Stellplätzen einräumt.¹¹¹

4.5 Eine zusammenfassende Bewertung des bestehenden finanzpolitischen Anreizsystems

4.5.1 Die Angebotsseite

Das kommunale Ausweisungsverhalten wird vorwiegend durch dreierlei Einflussfaktoren geprägt:

- Die Planungshoheit der Kommunen,
- die Ziele der Kommunen und
- die durch den finanzpolitischen Rahmen determinierte Anreizkonstellation.

Aufgrund der kommunalen Autonomie in Planungsaspekten unterliegt die Ausweisung von Flächen keinen harten Mengenrestriktionen, wenngleich es in einigen Bundesländern durchaus „harte“, vom Land vorgegebene Entwicklungs- und Ausweisungsbeschränkungen gibt. Sie wird vielmehr durch die politischen Ziele der Kommunen bzw. die individuellen Ziele ihrer führenden Repräsentanten maßgeblich beeinflusst. Die Ziele sind zumeist eher wirtschaftlicher und finanzieller Natur und laufen dem Ziel des Flächenschutzes in aller Regel entgegen. Dieser grundlegenden Tendenz einer zu großzügigen Baulandausweisung könnte durch eine adäquate Ausgestaltung des finanzpolitischen Anreizsystems entgegengewirkt werden. Das bestehende Instrumentarium, das ja kein Instrument des Flächenschutzes ist, sondern zur Erreichung anderer Ziele konzipiert wurde, bewirkt allerdings keine zielkohärente Verhaltensumsteuerung, sondern verstärkt vielmehr die bereits verfolgte Entwicklungsrichtung. Die kommunalen Einnahmemechanismen und hier speziell die Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs liefern keinen finanziellen Impuls, Flächen zu reservieren, zu schonen, sparsam mit ihnen umzugehen und Freiflächen auszuweisen. Im Gegenteil wird – zumindest im Kalkül der gemeindlichen Akteure – nur die Ausweisung von Bauland einnahmewirksam und scheinbar¹¹² auch im Saldo wirtschaftlich vorteilhaft.

Der finanzielle Anreizrahmen bewirkt daneben eine relative Finanzknappheit der Kommunen bei geringen Freiheitsgraden der Einnahmengestaltung. Die wenigen, verbleibenden Möglichkeiten zur Generierung zusätzlicher Einnahmen korrelieren positiv mit der Neuinanspruchnahme von Flächen. Insofern ist abschließend zu konstatieren, dass das bestehende Anreizmuster nicht die Ziele des Flächenschutzes bzw. der Innenentwicklung unterstützt, sondern im Gegenteil Impulse zur wirtschaftlichen Verwendung zusätzlicher Bodenflächen setzt.

¹¹¹ Dies ist jedoch nur insoweit möglich als die Landesbauordnungen den Kommunen einen solchen Spielraum einräumen. Insofern richten sich die flächenpolitisch sinnvollen Ausgestaltungsoptionen auch an die Landesebene. Diese kann zudem die Flächeninanspruchnahme einschränken, indem sie Möglichkeiten zur Reduzierung der Stellplatzverpflichtungen durch besondere Maßnahmen, wie z. B. das Jobticket, schafft.

¹¹² Auf den Umstand, dass die Kommunen bei ihren Ausweisungsmaßnahmen häufig einer Ansiedlungsillusion unterliegen, wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen.

4.5.2 Die Nachfrageseite

Auf die Nachfrage nach Grund und Boden wirkt – wie die Untersuchung gezeigt hat – eine Vielzahl von institutionellen Rahmenbedingungen ein und bestimmt so die Anreizkonstellation, die das Verhalten der Akteure prägt. Daher werden die Instrumente im Folgenden zunächst anhand des präsentierten Bewertungsrasters in ihren individuellen Wirkungen beschrieben. Anschließend wird dem Umstand Rechnung getragen, dass verschiedene Nachfragergruppen am Flächenmarkt aktiv werden, indem zusammenfassend dargestellt wird, welche Instrumente auf welche Nachfragergruppe einwirken. Diese Instrumentenbündel konstituieren die Anreizkonstellation der Nachfragesegmente. Im Zusammenhang mit den Verhaltenshypothesen der Nachfragergruppen lassen sich so Hypothesen aufstellen, wie das durch die finanzpolitischen Instrumente geprägte Anreizmuster auf die Flächennachfrage wirkt. In einem letzten Schritt werden sodann die sich insgesamt ergebenden Konsequenzen für den nachhaltigen Umgang mit Grund und Boden beschrieben.

4.5.2.1 Die individuellen Flächenwirkungen der finanzpolitischen Instrumente

Die individuellen Flächenwirkungen der finanzpolitischen Instrumente sollen – der Übersichtlichkeit halber – im Folgenden gruppenweise dargestellt werden. Zunächst werden dazu die Instrumente der Wohnungsbauförderung, dann die Städtebauförderung und schließlich die weiteren relevanten Transfers und Abgaben präsentiert.

4.5.2.1.1 Die Wohnungsbauförderung

Die Förderung des Wohnungsbaus wird realistischlicherweise auch stets die Inanspruchnahme *neuer* Flächen fördern. Dass sich der Zubau von Wohnungen nur auf bereits für Siedlungszwecke genutzte Flächen beschränken lässt, kann jedenfalls nicht unterstellt werden.

Das Instrumentarium zur Förderung des Wohnungsbaus unterstützt allerdings auf recht breiter Front jene Nachfragesegmente, die auf eine Erhöhung der individuellen Wohnflächenansprüche und auf Wohneigentum und zwar vor allem im Einfamilienhaus in Neubaugebieten gerichtet sind.

Alle Förderprogramme mindern über Einkommenseffekte die Budgetrestriktionen und begünstigen die Befriedigung von Wohnbedürfnissen – dies ist ja ihr zentrales Anliegen. Die relativ stärkste Begünstigung erlangt der Eigenheimneubau, die Anreize sind dabei letztlich auf die Neuversiegelung gerichtet; der durch die relative Vorteilhaftigkeit gegenüber anderen Wohnformen entstehende Substitutionseffekt ist daher unter Flächenschutzaspekten besonders kritisch.

Über dieses konkrete Wirkungsmuster können gute, im Sinne der Nachhaltigkeit entwickelte Einzelansätze nicht hinweg täuschen; dennoch ist zu konstatieren, dass es hier Tendenzkorrekturen gegeben hat: So ist mittlerweile der Flächenschutz explizites Ziel in manchen Programmerkklärungen. In Nordrhein-Westfalen gibt es im Sozialen Wohnungsbau Förderbestimmungen, die einen Anreiz setzen, die spezifische Versiegelung zu minimieren, das Bauen auf bereits genutzte Flächen zu konzentrieren und eine optimale Einhaltung der bauordnungsrechtlichen Normen zu gewährleisten. Auch in der sächsischen Förderung des Sozialen Wohnungsbaus gibt es vereinzelt Entsiegelungs- und Konzentrationsanreize.

Tabelle C. 27: Flächenwirkungen der Förderinstrumente des Wohnungsbaus (Eigene Zusammenstellung).

Kriterium	Instrumente									
	Sozialer Wohnungsbau					Bausparförderung				
	Nordrhein-Westfalen		Sachsen			Eigenheimzulage	Investitionszulage	Wohngeld	Wohnungsbauprämie	
	Neubau Miet- und Genossenschaftswohnungen	Ausbau/ Erweiterung Miet- und Genossenschaftswohnungen	Eigenumsprogramm	Wohneigentumsprogramm (inkl. Aus-, Umbau und Aufstockung)	Mietwohnungs- bzw. Stadtbauprogramm				Wohnungsbauprämie	AN-Sparzulage
Zielkomponente										
Adressat	Wohnungsbau-Gesellschaften	Private Bauherren	Private Bauherren	Wohnungsbau-Gesellschaften	Private Bauherren	Private Bauherren	Private Bauherren	Private Bauherren	Private, nicht gewerbliche Bauherren	
Bedeutung Flächenschutzziel	Explizit	Explizit	Explizit	Implizit (hoch)	Implizit (hoch)	Implizit	Nein	Nein	Nein	Nein
Mittelkomponente										
Anreizrichtung										
Versiegelungsanreiz	Ja	Nein	Ja	Nein (z. gr. T. Entseigelung)	Ja	Ja (z. T.)	Ja (indirekt)	Ja (indirekt)	Nein	Nein
Versiegelungsminimierungsanreiz	Ja	Ja (indirekt)	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Konzentrationsanreiz	Ja	Ja	Ja	Ja (indirekt)	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Optimierungsanreiz	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Anreizintensität										
Für den Adressat	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Gering	
Breitenwirkung (Gesamtvolumen)	Hoch	Mittel	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Mittel	

Über die einzelnen Förderbedingungen und die konkrete Mittelgewährung werden jedoch nach wie vor dominant Neuversiegelungen finanziert. Dabei ist die Eigenheimzulage mit Abstand am deutlichsten gegen eine flächensparende Entwicklung gerichtet, die Investitionszulage schneidet geringfügig besser ab. Die übrigen, nicht-objektspezifischen Fördertatbestände unterstützen mittelbar den allgemeinen Trend; sie lassen in systematischer Hinsicht einen unmittelbaren Bezug zu Flächenzielen auch kaum zu.

Legt man die eingangs bereits erwähnten Kriterien zugrunde, so gelangt man daher zu einer in einem Punkt eindeutigen Aussage: von den Instrumenten gehen Anreize aus, die deutlich zur Versiegelung beitragen. Für den Flächenschutz positive Anreizmechanismen wie Entsiegelungs-, Versiegelungsminimierungs-, Konzentrations- und Optimierungsanreize werden dagegen nur vereinzelt geschaffen; dies geht aus Tabelle C. 27 hervor.

4.5.2.1.2 Die Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist insgesamt im Hinblick auf ihre Flächenwirkungen wesentlich günstiger zu beurteilen als die Wohnungsbauförderung. Dies ist insoweit nicht verwunderlich, als sich die Förderung prinzipiell stärker auf den Bestand konzentriert und die Attraktivität des Vorhandenen sichern will. So sind wichtige flächenschützende Maßnahmen, wie z. B. die Wiedernutzung von Brachflächen, ein bevorzugter Bestandteil der Städtebauförderung. Zudem kann sie – dies haben die Fallstudien gezeigt – durch die Schaffung attraktiver Lebens- und Investitionsbedingungen positive Entwicklungen im Innenbereich von Kommunen vorbereiten und unterstützend begleiten. Allerdings lassen die Vielzahl der verfolgten städtebaulichen und anderen Ziele eine eindeutige Qualifizierung der Flächenwirkungen kaum zu.

Um diese recht umfassenden Ziele zu erreichen, kann die Städtebauförderung auf – im Vergleich zu anderen Förderbereichen – nur relativ begrenzte Fördermittel des Bundes zugreifen. Durch hohen eigenen Mitteleinsatz der Länder werden diese zwar deutlich ausgeweitet, gleichzeitig sollen damit aber auch andere – vorwiegend strukturpolitische – Ziele erreicht werden (Behr 1998). Zwar wirkt der hohe staatliche Finanzierungsanteil für die kommunalen Maßnahmen – maximaler kommunaler Anteil 1/3 – insgesamt attraktiv auf die Städte und Gemeinden. Dennoch können – wie aus den Gesprächen mit kommunalen Experten hervorging – die Eigenbeteiligungen nicht immer erbracht werden, so dass bedürftige Kommunen auch nicht in den Genuss der Fördermittel gelangen.¹¹³

Städtebaumittel wenden sich vor allem an die Gemeinden und haben, da diese nur z. T. als Investoren Flächen in Anspruch nehmen, nur begrenzte direkte Flächenwirkungen. Den tatsächlich vergebenen und eingesetzten Städtebaufördermitteln werden allerdings hohe Multiplikatoreffekte über den privaten Sektor zugeschrieben (DIW 1996a; DIW, 1996b, GdW/ADS 1997);¹¹⁴ nur unter der Annahme, dass dabei die Kriterien der Städtebauförderungsprogramme weiterverfolgt werden, können insoweit breitere positive Flächenwirkungen erzielt werden.

¹¹³ Daneben beanstandeten die kommunalen Vertreter vor allem die zu komplexen und schwer verständlichen Förderbestimmungen.

¹¹⁴ Demgegenüber weist das Karl-Bräuer-Institut (2001b, S. 51) auf die Ineffizienzen der Städtebauförderung hin.

Tabelle C. 28: Flächenwirkungen der Städtebauförderung und anderer finanzpolitischer Instrumente (Eigene Zusammenstellung).

Kriterium	Instrumente												
	Städtebauförderung		Sachsen	Nordrhein-Westfalen	GA	GVFG	Entfernungspauschale	Kfz-Steuer, Mineralölsteuer	Grundsteuer	Erschließungs-, Straßenbau- und Kanalbaubeiträge	Naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe / Erbschaftsteuer	Niederschlagswassergebühr mit Versiegelungsfaktor	Stellplatzablässe (soweit Wahlrecht besteht)
Zielkomponente													
Adressat		Öffentliche Nachfrager	Öffentliche Nachfrager und Träger von Gewerbe- und Industriebauten	Öffentliche Nachfrager	Private Bauherren	Alle Nachfragergruppen							
Bedeutung Flächenschutzziel		explizit	Nein (allenfalls implizit)	Implizit	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Mittelkomponente													
Anreizrichtung													
Versiegelungsanreiz		Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Unbestimmt	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Versiegelungsminderungsanreiz		Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja.
Konzentrationsanreiz		Ja	Ja	Ja (indirekt)	Nein (Dispersionsanreiz)	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Optimierungsanreiz		Ja (indirekt)	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Anreizintensität													
Für den Adressat		Hoch	Hoch	Hoch	Mittel	Mittel	Mittel	Gering	Mittel	Mittel	Mittel	Gering	Gering
Breitenwirkung (Gesamtvolumen)		Mittel	Hoch (im Fördergebiet)	Mittel	Hoch	Mittel	Hoch	Mittel	Mittel	Mittel	Gering	Gering	Gering

Es ergeben sich daher folgende flächenbezogene Wirkungshypothesen:¹¹⁵ Mit Hilfe der Städtebauförderung allein lässt sich zwar die Tendenz zur dispersen Siedlungsentwicklung nicht auffangen. Es steigt aber die Attraktivität des Wohnens in der Stadt. Einzelregelungen schaffen auch neue Flächenpotenziale in der Stadt, z. B. durch Brachflächensanierung. Städtebauförderung kann daher als wichtige Rahmenbedingung einer flächenschonenden Gesamtentwicklung angesehen werden und dient tendenziell dem Flächenschutz. Dies zeigen auch die untersuchten Fallbeispiele. Im Rahmen der gegenwärtigen Dotierung stellt die Städtebauförderung allerdings kein hinreichendes Gegengewicht gegen die Tendenzen der Wohnungsbauförderung dar (siehe Tabelle C. 28).

4.5.2.1.3 Weitere flächenrelevante Transfers und Abgaben

Die Gemeinschaftsaufgabe „*Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*“ verfolgt vorwiegend wirtschaftspolitische Zielsetzungen in festgelegten Fördergebieten. Diese mit relativ großem Finanzvolumen unterlegten Ziele sind zumeist mit zusätzlichem Flächenverbrauch verbunden und stehen daher in weiten Teilen der qualitativen Innenentwicklung entgegen. Einzig die Konzentration der Fördermaßnahmen auf Schwerpunkorte geht mit dem Ziel des Flächenschutzes konform. Die Gemeinschaftsaufgabe entfaltet die zumeist negativen Flächenwirkungen allerdings nur in den abgegrenzten Fördergebieten.

Neben der allgemeinen Wirtschaftsförderung kommt auch dem Bereich des Verkehrsförderung hohe Bedeutung für die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden zu. Im Rahmen dieses Gutachtens wurde dabei u. a. die *Gemeindeverkehrsfinanzierung* untersucht. Sie fördert investive Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssituation in den Kommunen, bewirkt einerseits direkte Versiegelungen und trägt andererseits indirekt zur Siedlungsdispersion bei. Einzig die Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs unterstützt die qualitative Innenentwicklung.

Die *Entfernungspauschale* besitzt keinen direkten Bezug zur Flächenthematik. Sie wirkt aber als „Zersiedlungsprämie“ (Apel 1999, S. 248) der räumlich konzentrierenden Wirkung der qualitativen Innenentwicklung fundamental entgegen.

Die weiteren steuerlichen Rahmenbedingungen für den Verkehrssektor – konzentriert man sich dabei auf *Kfz-Steuer und Mineralölsteuer* – haben ebenfalls keine direkten räumlichen Wirkungen. Sie sind aber grundsätzlich geeignet die sozialen Kosten des Verkehrs in die privaten Entscheidungskalküle adäquat einfließen zu lassen und tun dies – zumindest in begrenztem Maße – bereits.

Das Instrument, das – zumindest indirekt – an Grund und Boden ansetzt und somit ein besonders hohes Steuerungspotenzial für die Flächennutzung besitzt, ist die *Grundsteuer*. Mit ihr werden aber ausschließlich andere politische Ziele, z. B. fiskalischer Art, verfolgt. Ökologische Lenkungswirkungen werden hingegen nicht angestrebt und sind in ihrer aktuellen Ausgestaltung auch nicht zu erzielen.

Kommunale Beiträge, z. B. für den Kanalbau, regen die Grundeigentümer an, ihre Grundstücksfläche möglichst gering zu halten und – soweit diese im beplanten Bereich gelegen sind – die potenzielle bauliche Nutzung auszuschöpfen. Die Anreizintensität ist

¹¹⁵ Die ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung analysiert das DIW (1999) am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns.

jedoch eher begrenzt. In Art und Intensität ähnliche Wirkungen auf die Flächennutzung entfalten die Niederschlagswassergebühren mit Versiegelungsfaktor.

Von der *naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe* bzw. dem Ersatzgeld gehen aufgrund des stark eingegrenzten Wirkungskreises dieser Regelung nur sehr bescheidene Anreize zum Flächenschutz aus.

Die Verpflichtung zum Bau von Stellplätzen bedeutet zunächst erhöhte Flächenansprüche. Soweit Einschränkungen und Ausnahmen zugelassen werden, ist eine – im Vergleich zu den Erstellungskosten – geringere *Stellplatzablöse* zu zahlen. Konkrete Anreize zum Flächenschutz können jedoch erst dann wirksam werden, wenn für die Bauherren eine grundsätzliche Wahlmöglichkeit zwischen der Erstellung von Stellplätzen und der Zahlung der Stellplatzablöse besteht.

4.5.2.2 Die Anreizkonstellationen für die einzelnen Nachfragergruppen

Stellt man nun in einem weiteren Schritt die bisher untersuchten Instrumente mit den Nachfragergruppen, deren Verhalten sie beeinflussen, zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle C. 29: Die finanzpolitischen Instrumente und ihre Adressaten (Eigene Zusammenstellung).

Instrumente	Nachfragesegmente			
	Private Bauherren	Wohnungsbau- gesellschaften	Träger von Gewerbe- und Industriebauten	Öffentliche Nachfrager
Sozialer Wohnungsbau	*	*		
Eigenheimzulage	*			
Investitionszulage		*	*	
KfW-Programme	*			
Bausparförderung	*			
Wohngeld	*			
Städtebauförderung				*
GA			*	*
GVFG				*
Entfernungspauschale	*			
Grundsteuer	*	*	*	*
Kfz-Steuer	*			
Mineralölsteuer	*			
Ausgleichsabg. / Ersatzgeld	*	*	*	*
Erschl.- und Str.-baubeiträge	*	*	*	*
Kanalbaubeiträge	*	*	*	*
Niederschlagswassergebühr	*	*	*	*
Stellplatzablöse	*	*	*	*

Betrachtet man diese Darstellung spaltenweise, so ergeben sich für jede Nachfragergruppe die finanzpolitischen Instrumente, die zusammen die gesamte jeweilige Anreizkonstellation determinieren.

4.5.2.2.1 Private Bauherren

Das Verhalten privater Bauherren wurde bereits im Rahmen der Verhaltenshypothesen zu charakterisieren versucht. Typisch erscheint das Streben nach Eigentum und die Präferenz für das „Häuschen im Grünen“ zu sein. Dabei ist die übliche Zielgruppe von Fördermaßnahmen für finanzielle Anreize besonders empfänglich, machen doch die Fördergelder häufig erst den Wunsch nach Wohneigentum möglich. Die in der vorherigen Abbildung dargestellten Instrumente können nun entweder den Möglichkeitenraum der Wirtschaftssubjekte vergrößern und die Auswahl zugunsten neuer Flächenbean-

spruchungen und zugunsten der Zersiedelung verändern oder aber sie im Sinne einer nachhaltigen Flächenpolitik beeinflussen.

Für die aktuelle Ausgestaltung des Instrumentariums muss dabei klar festgestellt werden, dass finanzielle Anreize die extensive Flächennutzung alimentieren. Ausschlaggebend dafür ist insbesondere die Eigenheimzulage. Sie fördert mit großem finanziellen Volumen den Erwerb von Wohneigentum und diskriminiert zudem bauliche Maßnahmen im Bestand gegenüber den Neubaumaßnahmen. Unterstützt wird die Eigenheimzulage in ihrer flächenverbrauchenden Wirkung von den Förderprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Bausparförderung. Gebühren und Beiträge, die die Kommunen erheben, können hier keine wirksame Neutralisierung herbeiführen, da sie zwar grundsätzlich zielführende Anreize setzen, diese jedoch zu gering sind, um den genannten finanzstarken Instrumenten umfassend entgegen zu wirken.

Die bereits bis hierhin negativen Flächenwirkungen werden noch durch die Entfernungspauschale vertieft. Auch wenn diese nun nicht mehr ausschließlich den besonders schädlichen motorisierten Individualverkehr fördert, trägt sie dennoch zur räumlichen Dekonzentration bei. Erst durch die Subventionierung der Kosten der Entfernungüberwindung durch den Steuerzahler ist es vielen privaten Bauherren möglich, von den im Umland niedrigeren Bodenpreisen zu profitieren. Dem können bisher auch die Kfz-Steuer und die Mineralölsteuer nicht wirksam entgegen treten. Trotz der Einführung der Ökosteuer und der schrittweisen Erhöhung der Mineralölsteuer ist es noch nicht gelungen die gesellschaftlichen Kosten des Verkehrs adäquat in die individuellen Kostenkalkulationen eingehen zu lassen. Gleichwohl beeinflussen diese Instrumente die Gesamtanreizkonstellation der privaten Bauherren grundsätzlich zielführend.

Dies kann für die Grundsteuer als steuerpolitischem Element der Bodennutzung nicht behauptet werden. Sie ist in ihrer aktuellen Ausgestaltung und der daraus folgenden Belastung für die Entscheidungen der privaten Bauherren fast ohne Bedeutung. Die finanzpolitische bestimmte Anreizstruktur der privaten Bauherren macht – fasst man die Ergebnisse zusammen – einerseits Eigentumsmaßnahmen dieser Nachfragegruppe erst möglich und fördert zudem die besonders flächenintensiven Bauformen sowie indirekt auch eine disperse Siedlungsstruktur. Die Anreizstruktur dieses Nachfrage-segments läuft somit dem Ziel des Flächenschutzes und der qualitativen Innenentwicklung diametral entgegen.

4.5.2.2.2 Wohnungsbaugesellschaften

Weniger eindeutig stellt sich die Anreizsituation für den gewerblichen Wohnungsbau dar. Sowohl der Soziale Wohnungsbau als auch die Investitionszulage enthalten in ihren Förderbestimmungen in zunehmendem Maße flächenschützende Kriterien. Diese sind allerdings – zumindest in Teilen – nicht verbindlich, so dass sich die tatsächliche Förderung (noch) von der Zielstellung der Instrumente unterscheidet. Die kommunalen Gebühren und Beiträge setzen ebenfalls Anreize, die in Richtung auf eine flächenschonendere Nutzung von Grund und Boden zielen. Gleichwohl ist, wie bereits gesagt, die Intensität ihrer Anreize vergleichsweise gering. Von der Grundsteuer sind keine verhaltenslenkenden Impulse zugunsten des Flächenschutzes zu erwarten.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass Wohnungsbaugesellschaften keine unmittelbaren Präferenzen für die Lage ihrer Objekte besitzen und zudem für finanzielle Anreize aufgrund ihrer Gewinnorientierung empfänglich sind. Allerdings ist die Anreizstruktur noch nicht ausreichend auf den Flächenschutz ausgerichtet. Zwar greifen die einzelnen Förderbestimmungen flächenschonende Aspekte in zunehmendem

Maße auf, ein substanzielles Umsteuern kann damit jedoch noch nicht erzielt werden. Die Anreize wirken in ihrer Gesamtheit noch immer auf eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme hin.

4.5.2.2.3 Träger von Gewerbe- und Industriebauten

Entscheidende Elemente der Anreizstruktur für die *Träger von Gewerbebauten* sind die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die Investitionszulage. Beide bewirken aufgrund ihrer primären Ausrichtung und ihres hohen Finanzvolumens eine deutliche zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen. Zwar finden sich auch in ihren Förderbestimmungen „positive“ Elemente, wie z. B. die Konzentration der GA-Förderung auf Schwerpunkortorte, allerdings reichen diese bei weitem nicht aus, die prinzipiell deutliche Flächeninanspruchnahme wirksam zu reduzieren. Die weiteren Instrumente, mit Ausnahme der Grundsteuer, ergänzen die Anreizstruktur zwar durchaus zielführend, können aber wiederum dem allgemeinen Trend nicht wirksam entgegen treten.

Die *Träger von Industriebauten* treffen ihre Standort- und Bauentscheidung demgegenüber fast ausschließlich nach „harten Standortkriterien“, wie Bodenpreis und Produktionsauflagen. Sie sind daher – unabhängig von deren Ausgestaltung – kaum durch finanzielle Anreize in ihrem Verhalten zu beeinflussen und fragen beinahe ausschließlich Flächen im Außenbereich nach.

Zusammenfassend zeichnet sich auch hier ein eindeutiger Trend ab: Die Anreizkonstellation der Träger von Gewerbe- und Industriebauten bewirkt in Verbindung mit den Präferenzen dieser Akteursgruppe eine zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen.

4.5.2.2.4 Öffentliche Nachfrager

Wie die Ausführung zu den Verhaltenshypothesen gezeigt haben, können auch öffentliche Nachfrager unter bestimmten Bedingungen durch finanzielle Anreize in ihrem Verhalten steuerbar sein.

Die für sie relevante Anreizstruktur wird vorrangig durch die Städtebauförderung, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die Gemeindeverkehrsfinanzierung determiniert. Die induzierten Flächenwirkungen differieren erheblich: Während die Städtebauförderung dem Flächenschutz dient, indem sie z. B. Brachflächen reaktivieren hilft, „verbraucht“ die Gemeinschaftsaufgabe Flächen für Infrastrukturmaßnahmen. Die Gemeindeverkehrsfinanzierung wirkt zudem ambivalent. Einerseits erhöht sie die gemeindliche Nachfrage nach Boden für Zwecke des Verkehrs, andererseits fördert sie den Öffentlichen Personennahverkehr und trägt so auch zum Flächenschutz indirekt bei.

Zusätzlich wirken auch weitere Instrumente auf die öffentlichen Nachfrager ein. Sie spielen aber an dieser Stelle eine untergeordnete Rolle.

Zusammenfassend muss auch für dieses Nachfragesegment festgestellt werden, dass die existierende Anreizstruktur tendenziell eher den Flächenverbrauch fördert.

4.5.3 Eine zusammenfassende Bewertung

Stellt man die Befunde sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite zusammen, so ergibt sich ein recht eindeutiges Bild der Anreizkonstellation(en) und ihrer Wirkungen auf das Verhalten der Akteure:

Öffentliche Ausweisungsakteure haben in aller Regel finanzielle Vorteile von der zusätzlichen Ausweisung von Bauland. Die Vorhaltung von Freiflächen zieht demgegenüber Opportunitätskosten nach sich. Die Ausweisung von Bauland ist eine der wenigen weitgehend autonom zu steuernden Einnahmequellen der Kommunen. Diese werden daher in größerem Umfang als notwendig Bauland bereitstellen.

Die Akteure der Flächennutzung haben Präferenzen, die auf Flächenverbrauch abzielen. Der finanzpolitisch gesetzte Anreizrahmen erweitert den Möglichkeitenraum und erleichtert es den Akteuren, diesen Präferenzen zu folgen; er unterstützt die Flächeninanspruchnahme, wenn auch je nach Nachfragergruppe in unterschiedlichem Maße.

5 Optionen zur flächenschonend(er)en Ausgestaltung des finanzpolitischen Instrumentariums

Wie die Analyse gezeigt hat, weisen die finanzpolitisch bestimmten Anreizkonstellationen aus Sicht der qualitativen Innenentwicklung sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite entscheidende Defizite auf.¹¹⁶

- Angebotsseite:
 - Keine wirksame quantitative Restriktion gemeindlicher Baulandausweisungen
 - Fehlender finanzieller Nutzen der Vorhaltung von Freiflächen
 - Geringe Einnahmeautonomie der Kommunen
 - Kommunale Einnahmespielräume bedingen „Flächenverbrauch“
- Nachfrageseite:
 - (Noch) unzureichende Ausrichtung des sozialen Wohnungsbaus auf den Flächenschutz
 - Starke Fehlanreize der Förderpolitiken in den Bereichen Wohnungsbau- und Verkehrspolitik, sowie der Wirtschaftsförderung
 - Vergleichsweise bescheidene Dotierung und unscharfe Zielrichtung der Städtebauförderung
 - Ökologisch wirkungslose Grundsteuer und fehlende Anreize zur Entsiegelung von Flächen

Diese Probleme gilt es zu beheben, und die suboptimale aktuelle Regelung durch ein plausibles und zielführendes Reformkonzept zu ersetzen.¹¹⁷ Dabei wird im Rahmen der weiteren Ausführungen, die sich mit derartigen Überlegungen befassen, weiterhin zwischen den beiden Marktseiten unterschieden.

5.1 Ausgestaltungsoptionen für die Angebotsseite

Die Optionen zur flächenschonenderen Ausgestaltung der Anreizstruktur gemeindlicher Ausweisungsakteure werden in Anlehnung an die soeben dargelegte Problemstruktur diskutiert. D. h. zunächst werden Möglichkeiten abgewogen, ob und wie – ohne allzu starke Einschränkungen der gemeindlichen Planungsautonomie – quantitative Begrenzungen in der Ausweisung von Bauland eingeführt werden können. Da eine solche Regelung grundgesetzlich fixierte Rechte der Kommunen tangieren und somit deren Widerstand hervorrufen würde, müssen auch Alternativen bedacht werden. Grundsätzlich könnte so darüber nachgedacht werden, ob und wie Kommunen für die Vorhaltung von Freiflächen entlohnt werden können. Schließlich ließen sich beide Konzepte möglicherweise auch zum Nutzen des Flächenschutzes kombinieren.

¹¹⁶ Das Reformkonzept kann nicht alle bereits benannten Probleme beheben, sondern muss auf die hier nochmals aufgezählten zentralen Fehlanreize fokussieren.

¹¹⁷ Alternative Reformkonzepte finden sich z. B. bei Bizer et al. (1998), Apel, Henkel et al. (1995) und Apel (1999). Ansätze zu Reformen werden zudem bei Losch et al. (1999) aufgezeigt.

5.1.1 Handelbare Flächenausweisungsrechte (Quantitative Ausweisungsrestriktionen)

Das Grundgesetz hat den Gemeinden im Rahmen der Selbstverwaltungsautonomie des Artikel 28 Absatz 2 das Recht gewährt, selbstverantwortlich Planungsentscheidungen zu treffen. Die Gemeinden können demzufolge – trotz Vorgaben von Bund und Ländern – eine weitgehend eigenständige Flächenausweisungspolitik betreiben. Restringierenden Faktoren kommt in ihrem Entscheidungskalkül nur eine untergeordnete Bedeutung zu (Bizer et al. 1998, S. 39 f.). In der kommunalen Praxis führt dies – insbesondere aufgrund der bestehenden finanzpolitischen Anreizstruktur – dazu, dass Städte und Gemeinden in zu starkem Maße Bauland ausweisen und somit den „Flächenverbrauch“ ankurbeln.

Von daher stehen sich zwei Ziele bzw. Prinzipien gegenüber. Einerseits die grundgesetzlich gesicherte Planungsautonomie der Kommunen nach Art. 28 II GG und andererseits das zentrale politische Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das speziell den Aspekt des sparsamen Umgangs mit natürlichen Ressourcen einschließt und letztlich nur auf überkommunaler Ebene zu gewährleisten ist. Im Rahmen dieses Gutachtens geht es – wie bereits geschildert – darum, die nachhaltige Entwicklung und das aus ihr abgeleitete Unterziel der qualitativen Innenentwicklung von Städten und Kommunen möglichst sinnvoll und harmonisch umzusetzen. Von daher muss an dieser Stelle geprüft werden, wie übergeordnete Flächenziele und gemeindliche Planungsautonomie miteinander verknüpft werden können, ohne die verfassungsmäßige Vorgabe (zu stark) zu verletzen.

Grundsätzlich lässt sich die kommunale Baulandausweisung nur durch ordnungsrechtliche Vorgaben einschränken. Gleichwohl lassen sich diese strikten Vorgaben über den Einsatz eines ökonomischen Instruments – der handelbaren Flächenausweisungsrechte¹¹⁸ – flexibilisieren und somit für die Kommunen verträglicher gestalten, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

Handelbare Flächenausweisungsrechte (Bizer 1999) setzen eindeutige „harte“ Restriktionen gemeindlichen Ausweisungsverhaltens voraus. Derartige Begrenzungen kommunalen Handelns können nur auf höherer gebietskörperschaftlicher Ebene gesetzt werden. Insofern kann dabei zwar besser von spezifischen örtlichen Problemen abstrahiert und es können übergeordnete Zielvorgaben verfolgt werden. Gleichwohl verstößt ein solches Vorgehen gegen den Grundsatz der Subsidiarität und ist auch in volkswirtschaftlicher Sichtweise ineffizient. Die Ineffizienz derartiger starrer Vorgaben resultiert aus ihrer Festsetzung auf zentraler Ebene, bei der die lokalen Akteure mit ihren genauen Kenntnissen der örtlichen Verhältnisse zu einem bestimmten Verhalten gezwungen werden. Anpassungsmöglichkeiten bestehen dabei für sie nicht. Dieses grundlegende Problem wird nun durch die handelbaren Flächenausweisungsrechte zumindest in Teilen behoben. Nach wie vor wird auf übergeordneter Ebene, vorrangig dem Land, jährlich ein flächenpolitisches Mengenziel festgelegt, in Teilmengen gestückelt und als Flächenausweisungsrechte verbrieft. Je nach Zielsetzung kann dabei eine Segmentierung, z. B. für Wohnungsbau, Gewerbe- und Industriebau sowie Verkehrsflächen, erfolgen. Die so bestimmten Flächenausweisungsrechte werden in verschiedenen Schritten den Kommunen zugänglich gemacht. Zum ersten erhalten alle Kommunen eine gewisse Grundausstattung, die ihnen eine Eigenentwicklung in bestimm-

¹¹⁸ Handelbare Flächenausweisungsrechte werden noch nicht in der Praxis eingesetzt. Sie stellen gleichwohl einen interessanten Ansatz zur Steuerung kommunaler Ausweisungspolitik dar.

ten Grenzen möglich macht. Diese Basisausstattung orientiert sich an einem Entwicklungsindex (Bizer et al. 1998, S. 45) und sollte, um zu einer wirksamen Flächensteuerung beizutragen, deutlich unterhalb der durchschnittlichen, aktuellen Ausweisungen der Kommunen liegen. In einem zweiten Schritt werden weitere Flächenausweisungsrechte den Kommunen über eine Ausweisungs Börse angeboten. Die Kommunen können – analog zum geldpolitischen Tendersverfahren – Gebote abgeben und erhalten den Zuschlag, wenn sie ausreichend gute Konditionen bieten. Schließlich kann in einem dritten Schritt auch direkter bzw. indirekter¹¹⁹ Handel zwischen den Kommunen stattfinden. Dabei können Kommunen mit Flächenmangel, die bereits in Kontakt mit ansiedlungsbereiten Investoren stehen zusätzliche Ausweisungsrechte von anderen, in diesem Sinne abundanten, Kommunen erwerben.

Welche Wirkungen gehen von den handelbaren Flächenausweisungsrechten aus? Zunächst einmal wird die angestrebte Flexibilisierungswirkung erreicht. So können die Kommunen in Abhängigkeit von ihrer spezifischen Situation zusätzliche Ausweisungsrechte erwerben bzw. überschüssige Rechte verkaufen und insoweit ihre Ausweisungsbefugnisse mit ihren Wünschen in Übereinstimmung bringen. Dies führt in volkswirtschaftlicher Betrachtung zu einer – im Vergleich zu einer reinen Vorgabe – effizienteren Lösung. Voraussetzung dazu ist aber, dass Kommunen die entsprechenden finanziellen Mittel besitzen. Handelbare Flächenausweisungsrechte sind insofern selektiv, indem sie finanzkräftige Kommunen bevorzugen.

Die zeitliche Befristung der Ausweisungsrechte führt zudem dazu, dass Kommunen sie nur dann nachfragen, wenn die Verhandlungen mit ansiedlungswilligen Investoren bereits weit fortgeschritten sind. Zumindest tendenziell wird eine Vorratshaltung an Bauland für Wohn- bzw. Gewerbe Zwecke unterbunden und ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen Kosten (für den Erwerb der Ausweisungsrechte) und Nutzen (Verkaufserlös der ausgewiesenen Flächen) hergestellt. Als angenehmer Nebeneffekt entsteht dabei für die Kommunen die Notwendigkeit, genauere Überlegungen hinsichtlich der direkten und indirekten Wirkungen von Flächenausweisungen anzustellen und detaillierte Kosten-Nutzen-Kalküle aufzustellen. Auch dies wird zu einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz beitragen und die Flächenzersiedlung von der Angebotsseite her einschränken.

Weitere Wirkungen hängen davon ab, ob den Kommunen die Basisausstattung an Flächenausweisungsrechten entgeltlich oder unentgeltlich bereitgestellt und wie das insgesamt anfallende Aufkommen verwendet wird. Im Folgenden wird zunächst davon ausgegangen, dass die Grundausrüstung der Kommunen unentgeltlich erfolgt. Denn es erscheint kaum plausibel erklärbar, warum Kommunen nach Einführung des neuen Instruments für ein eingeschränktes Ausweisungsrecht zahlen sollen. Das Aufkommen speist sich daher nur aus dem Erlös der zusätzlich versteigerten Flächenausweisungsrechte und steht dem Land zu. Allerdings erscheint eine derartige Umverteilung von Kommunen zum Land unter fiskalischen Aspekten kaum vertretbar. Insofern wird Bizer (1999, S. 286) gefolgt und empfohlen, dass das zusätzliche Aufkommen in die Finanzausgleichsmasse eingestellt wird. Durch diese Maßnahme könnte zumindest erreicht werden, dass die Kommunen insgesamt finanziell nicht schlechter als in der Ausgangssituation gestellt werden. Die individuelle Situation einzelner Kommunen wird sich allerdings in aller Regel verändern.

¹¹⁹ So schlägt Bizer et al. (1998, S. 45 f.) vor auch diesen Sekundärhandel über die Ausweisungs Börse abzuwickeln.

Neben diesen wünschenswerten Wirkungen für die Angebotsseite können zudem auch positive Wirkungen auf der Nachfrageseite erreicht werden. Dazu müsste den Kommunen allerdings vorgeschrieben werden, ihre Kostenbelastung für den Erwerb von Flächenausweisungsrechten auf die Investoren umzulegen, d.h. zu überwälzen. Aufgrund interkommunaler Konkurrenzen erscheint eine Überwälzung auf freiwilliger Basis unwahrscheinlich. Die im Folgenden beschriebenen Wirkungen würden daher zum großen Teil verfehlt.

Die Verteuerung der Neuinanspruchnahme von Flächen würde dreierlei Konsequenzen haben: Erstens würde sie einen Anreiz geben, bereits ausgewiesene Flächen vorrangig zu nutzen (Konzentrationsanreiz). Zweitens würden Impulse gesetzt, auf bereits baulich genutzten Flächen die zulässigen Nutzungspotenziale auszureizen (Optimierungsanreiz). Drittens würde sie Impulse setzen, dass Grundstücke in Gebieten, die erstmals baulich genutzt werden, so klein als möglich gehalten werden (Versiegelungsminimierungsanreiz).

Zusammenfassend kann daher resümiert werden: „Harte“ planerische Vorgaben können durch die Einführung von handelbaren Flächenausweisungsrechten flexibilisiert werden. Diese lassen den Kommunen Möglichkeiten der Anpassung an ihre jeweilige örtliche Situation, ohne die festgelegte ökologische Gesamtwirkung zu verfehlen. Zudem werden quasi als Nebeneffekt weitere positive Wirkungen, wie z. B. verbesserte Kosten-Nutzen-Kalküle der Kommunen, induziert. Da es das Instrumentarium bisher nicht gibt, kann auch nicht auf empirische Befunde zurückgegriffen werden. Soll die Flächenzersiedlung wirksam bekämpft werden, so müssen jedoch auch die Bedingungen der Angebotsseite verändert werden. In einigen Fällen tun dies die Bundesländer bereits durch restriktive Entwicklungsvorgaben. Im Vergleich zu derartig rigiden und inflexiblen de-facto-Eingriffen ist der hier beschriebene und empfohlene Ansatz das vergleichsweise flexibelste Instrument (Bizer et al. 1998, S. 47). Etwaigen juristischen Vorbehalten der Kommunen widerspricht Schmalholz (2002, S. 163). Er bezeichnet das Konzept der handelbaren Flächenausweisungsrechte als „mit der Verfassung vereinbar“, weist aber – gerade aufgrund der Effektivität des Instruments – auf die Umsetzungsprobleme hin.

5.1.2 Finanzielle Anreize für die Vorhaltung von Freiflächen

Eine weitere Möglichkeit zur Einschränkung des Angebots an Bauland könnte darin bestehen, Kommunen für die Vorhaltung von Freiflächen zu entlohnen und ihnen somit einen Anreiz zu vermitteln, weitere Baulandausweisungen entweder zu verringern oder ganz darauf zu verzichten. Finanzielle Anreize zur Steuerung gemeindlichen Ausweisungsverhaltens könnten grundsätzlich in Zuweisungssystemen inner- und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs etabliert werden. Da der Kommunale Finanzausgleich ein fixes Element der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen (und indirekt auch zwischen den Kommunen) darstellt, soll zunächst geprüft werden, ob in seine komplexen Regelungen zusätzliche Elemente aufgenommen werden können, die den genannten Zweck erfüllen. Erst wenn dies nicht möglich erscheint, werden ggfs. weitere Überlegungen notwendig, wie das bestehende finanzpolitische Instrumentarium um ein neues Element erweitert werden könnte.

5.1.2.1 *Finanzielle Anreize im Kommunalen Finanzausgleich i. e. S.*

Im Kommunalen Finanzausgleich bestehen, wie in Kapitel C.4.3 beschrieben, drei grundsätzliche Möglichkeiten, finanzielle Anreize zu setzen:

- Modifikation des Hauptansatzes,
- Einführung eines zusätzlichen Nebenansatzes (jeweils finanzbedarfsorientiert),
- Zweckzuweisungen (lenkungsorientiert).

Im Folgenden wird zu prüfen sein, ob sich eine dieser Optionen zur Internalisierung der positiven externen Effekte der Vorhaltung von Freiflächen eignet.

Der *Hauptansatz des Kommunalen Finanzausgleichs* dient zur Erfassung des durchschnittlichen, allgemeinen Finanzbedarfs von Kommunen. Es sind daher zwei wesentliche Fragen zu beantworten: (1) Entsteht den Kommunen durch die Vorhaltung von Freiflächen und den Verzicht auf die Ausweisung von Bauland ein zusätzlicher Finanzbedarf? (2) Entsteht dieser Finanzbedarf für alle Kommunen in gleicher Art und Weise oder ist er nicht vielmehr gemeindespezifisch? Die Vorhaltung von Freiflächen ist zunächst für die Städte und Gemeinden nur in geringem Umfang mit eigenen Kosten verbunden.¹²⁰ Allerdings entstehen ihnen – unter der Annahme, dass sie die Flächen auch ertragbringend als Bauland verkaufen könnten – u. U. in erheblichem Maße Opportunitätskosten, indem sie auf die wirtschaftliche Verwertung dieser kommunalen Flächen verzichten. Die tatsächliche Höhe der Opportunitätskosten lässt sich schwerlich bestimmen, da ex ante unklar ist, ob sich auch tatsächlich Einwohner bzw. Unternehmen im ausgewiesenen Gebiet ansiedeln und welche Konsequenzen daraus erwachsen würden. Zudem reduziert die aktuelle Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs die negativen Wirkungen des Verzichts der Städte und Gemeinden; der (weitgehende) Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf führt zumindest dazu, dass Gemeinden, die auf Einnahmen verzichten im Vergleich zu solchen, die ceteris paribus solche Einnahmen durch Flächenausweisungen erwirtschaften, höhere Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Unterscheidung in direkte, auszahlungswirksame Kosten und indirekte (Opportunitäts-)Kosten sind allerdings der Logik des Kommunalen Finanzausgleichs fremd. Der Finanzausgleich hebt ausschließlich auf den unmittelbar entstehenden Finanzbedarf ab, und dieser existiert nach dieser Logik nur dann, wenn den kommunalen Trägern aus der Durchführung von Aufgaben auch Ausgaben entstehen, die finanziert werden müssen. Indirekte Kosten kann der Kommunale Finanzausgleich nicht erfassen und abdecken. Zudem sind anfallende direkte und indirekte Kosten der Vorhaltung von Freiflächen von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten abhängig. Um sie abzugelten, wäre eine Individualisierung der Zuweisungen notwendig. Gerade dies können die allgemeinen Zuweisungen des Hauptansatzes aber nicht leisten, da sie der Deckung des allgemeinen, durchschnittlichen Finanzbedarfs dienen. Daher wird die Instrumentalisierung des Hauptansatzes für ökologische Zwecke zumeist abgelehnt (Bergmann 1999, S. 270; Bizer et al. 1998, S. 54).

Eine weitere Option, um die Kommunen zu einer flächensparenden Ausweisungspolitik zu bewegen, ist die Einführung eines *Nebenansatzes*. Nebenansätze dienen – im Unterschied zum Hauptansatz – dazu die spezifischen Aufgaben der einzelnen Kommu-

¹²⁰ Für andere kommunale Maßnahmen mit hoher ökologischer Bedeutung gilt dies grundsätzlich auch, dennoch wird zuweilen darauf hingewiesen, dass auch vermeintlich kostenfreie Handlungen der Kommunen de facto mit direkten Kosten verbunden sind (Bergmann 1999, S. 269 f.).

nen und die daraus entstehenden Finanzbedarfe abzubilden. Insofern bieten sie grundsätzlich eine geeignete Basis, um gemeindeindividuelle Besonderheiten, z. B. im Ausweisungsverhalten, adäquat mit finanziellen Anreizen zu unterlegen. Voraussetzung dazu wäre es aber wiederum, dass sich der gemeindliche Ausweisungsverzicht nachvollziehbar in zusätzlichem Finanzbedarf niederschlagen würde. Die Umgestaltung gemeindlicher Ausweisungspolitik ist jedoch, wie bereits in den Ausführungen zum Hauptansatz dargelegt, i. d. R. nicht mit substanziellem, ausgabewirksamem Finanzbedarf verbunden. Von daher ist die Begründung eines entsprechenden Nebenansatzes in gleicher Weise problematisch. So weisen z. B. Bizer et al. (1998, S. 54 f.) zwar darauf hin, dass der frühere nordrhein-westfälische Strukturansatz auf ähnlich wackeliger Argumentationsbasis fußte.¹²¹ Sie kommen dann aber richtigerweise zu der Schlussfolgerung, dass aus der Analogie zu diesem fraglichen Nebenansatz nicht sinnvoll ein weiterer – in der Finanzausgleichslogik systemfremder – Nebenansatz konstituiert werden sollte. Gleichwohl wurde in Nordrhein-Westfalen der Versuch unternommen, einen *Freiflächen-Ansatz* zu installieren. Auch dieser ist jedoch – möglicherweise auch aufgrund der etwas problematischen Begründung – mittlerweile wieder abgeschafft worden.¹²²

Den finanzbedarfsorientierten Ansätzen im allgemeinen Finanzausgleich stehen als weitere Option auf Lenkungswirkungen abzielende, *zweckgebundene Zuweisungen* gegenüber. Zweckzuweisungen eignen sich insbesondere dazu, landespolitische Zielsetzungen, also z. B. auch Flächenschutz, durch die Gewährung finanzieller Mittel auf der kommunalen Ebene umzusetzen. Dazu legt die Landesebene die Bedingungen fest, die Kommunen erfüllen müssen, um in den Genuss der Zuweisungen zu kommen. Die Kommunen können dann frei und individuell entscheiden, ob sie diese Vorgaben erfüllen möchten oder nicht. Zweckzuweisungen erscheinen also als ein recht gutes Steuerungsinstrument für die Landesebene, rufen aber gerade deswegen auch die Kritik der Kommunen hervor, die sich durch diesen „Goldenen Zügel“ fremdbestimmt fühlen. Aufgrund des übergeordneten Interesses am Ziel des Flächenschutzes bzw. der Innenentwicklung macht es aber durchaus Sinn – ohne diese Problematik aus den Augen zu verlieren – zweckgebundene Zuweisungen intensiver auf ihre flächenbezogene Tauglichkeit zu überprüfen. Grundsätzlich bieten sich zwei Möglichkeiten an, Zweckzuweisungen in den Dienst des Flächenschutzes zu stellen: Zum einen können sie für eine möglichst flächenschonende Gesamtgestaltung der kommunalen Flächen gewährt werden. Dazu müssten in einem ersten Schritt die unterschiedlichen Bodennutzungsformen nach ihrer Umwelt- bzw. Flächenverträglichkeit kategorisiert werden. Anschließend wären die Zuweisungen an die Kommunen, nach Art und Umfang ihrer jeweiligen Flächennutzungsformen zu differenzieren. Dies würde bedeuten, dass die Zuweisungen umso höher sein würden, je naturnäher die Nutzung wäre. Eine Kommune mit besonders vielen naturnahen Flächen würde daher grundsätzlich mehr Zuweisungen erhalten als Kommunen mit durchschnittlichen Flächennutzungsformen. Neben dieser Form von Zweckzuweisungen mit ihren umfassenden, aber tendenziell geringen Flächensparanreizen, sind auch Zuweisungen für einzelne Flächennutzungen, Maßnahmen oder Projekte denkbar. Bergmann (1999, S. 273) unterscheidet dabei, ob sich

¹²¹ Der nordrhein-westfälische Strukturansatz gewährte solchen Kommunen allgemeine Zuweisungen, die Arbeitsplätze geschaffen haben. „Auch er hat einen deutlichen Bezug zu räumlichen Verflechtungen, auch durch ihn sollen neue Lenkungsanreize geschaffen werden, und auch er orientiert sich nicht an exakt erfassbaren Kostengrößen.“ (Bizer et al. 1998, S. 54).

¹²² Letztmalig 1997 wurden „Bedarfszuweisungen aus besonderem Anlass“ (§ 18 GFG NRW 1997) für Gemeinden mit besonderen Funktionen in den Bereichen Freiraum und Erholung gewährt.

die Förderung an einzelnen Aktivitäten, wie z. B. der Ausweisung von Naturschutzflächen, orientiert oder aber vorwiegend an Indikatoren ausgerichtet. Ein möglicher Indikator könnte beispielsweise der Anteil der Grünflächen einer Kommune an ihrer Gesamtfläche sein. So erfolgversprechend derartige Ansätze auch zunächst erscheinen mögen, letztlich bleiben auch sie der Logik des Kommunalen Finanzausgleichs verhaftet. Intendierte Lenkungswirkungen treten in Konflikt mit der inhärenten Finanzbedarfsorientierung des Finanzausgleichssystems. So kann in einzelwirtschaftlicher Sicht eine erfolgreiche Steuerung kommunalen Verhaltens nur dann erreicht werden, wenn alle Kosten, die beim Verzicht auf Baulandausweisungen anfallen, auch durch Zweckzuweisungen abgegolten werden. Wie bereits in den vorstehenden Abschnitten deutlich wurde, bestehen diese Kosten aber zum großen Teil in indirekten (Opportunitäts-) Kosten. Grundsätzlich wären auch diese abzugelten. Dem steht jedoch entgegen, dass zweckgebundene Zuweisungen für bestimmte Verwendungen, also Ausgabenzwecke zu vergeben sind, nicht aber für Opportunitätskosten. Insofern besteht hier in etwa dasselbe Problem wie bei den allgemeinen Zuweisungen. Das bestehende System lässt es letztlich nicht zu, unabhängig vom Finanzbedarf der Kommunen oder von einem konkreten Ausgabenzweck deren Finanzkraft zu erhöhen. Den Kommunen würden dadurch „Renteneinkommen“ zufließen, die öffentlichen Finanzmittel würden insofern nicht nach der Dringlichkeit der Finanzbedarfe verteilt. Daraus wird traditionell gefolgert, dass eine suboptimale Produktion öffentlicher Güter auf kommunaler Ebene entstehe. Diese Folgerung ist – soweit man die Externalitäten bzw. Umwelteffekte und Umweltgüter und ihre überkommunale Bedeutung gedanklich mit einbezieht – zwar in systematischer Hinsicht falsch. Es liegt ihr derselbe Fehler zugrunde, der mit der Nicht-Internalisierung von externen Effekten bei Marktgütern verbunden ist und der die Forderung z. B. nach einer internalisierenden Besteuerung ausgelöst hat. Für den öffentlichen Finanzausgleich ist eine entsprechende Forderung zu erheben. Dazu gehört auch die Berücksichtigung von nicht-pagatorischen Kostenelementen. Ein solcher Paradigmenwechsel steht aus. Im gegenwärtigen Rechtsrahmen sind indessen solche Ansätze im Finanzausgleich kaum „unterzubringen“.

Aus diesem Grunde soll im Folgenden darüber nachgedacht werden, ob und wie verhaltenssteuernde Impulse an anderer Stelle implementiert werden können.

5.1.2.2 *Finanzielle Anreize außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs i. e. S.*

Um die konkrete Finanzbedarfsorientierung des Kommunalen Finanzausgleichs zu umgehen, bieten sich Möglichkeiten, anreizsetzende Zuweisungsformen außerhalb des Ausgleichssystems zu etablieren. Diese Vorgehensweise ist zielführend, da die fiskalischen Anreize zum Flächensparen in ihrer Intensität nicht von der Finanzkraft-Finanzbedarfs-Relation der jeweiligen Kommune abhängen sollen. Entscheidend für die Höhe der Zuweisung an die Kommune soll vielmehr ihr spezifischer Beitrag zum Flächenschutz sein.

Grundsätzlich können dabei – in Analogie zu den Ausführungen zu den Zweckzuweisungen – zwei Ansätze zur Schaffung finanzieller Anreize unterschieden werden: Zum einen kann ein umfassender, zustandsorientierter Ansatz verfolgt werden. Zum anderen können Kommunen für einzelne Maßnahmen entlohnt werden.

Im ersten Fall eines *zustandsorientierten Ansatzes* werden zunächst Bodennutzungsformen hinsichtlich ihrer Naturnähe unterschieden. Dies könnte beispielsweise nach den Kategorien der Flächennutzungssteuer nach Bizer (Bergmann 1999, S. 272) erfolgen. Eine andere Möglichkeit weisen Thöne, Perner (2000) aus, die Zuweisungen nach

den naturschutzspezifischen Bewertungen des Landschaftsplans zu differenzieren. Der Charme eines solchen zustandsorientierten Ansatzes liegt darin, dass die gesamte kommunale Flächennutzung erfasst wird und Kommunen nach deren Umweltverträglichkeit abgestufte Zuweisungen erhalten. Grundsätzlich kann somit die Allokation sowohl in statischer als auch in dynamischer Hinsicht verbessert werden. D. h. einerseits werden in der Vergangenheit und Gegenwart erbrachte Flächenleistungen der Kommunen erstmals systematisch entlohnt und insoweit die Verzerrungen durch externe Effekte zumindest gemildert. Andererseits werden sich auch zukünftige Flächenentscheidungen der Kommunen in den Zuweisungshöhen widerspiegeln, da Qualitätsverbesserungen (z. B. durch Entsiegelungen) sich in erhöhten Zuweisungen und Qualitätsverschlechterungen (z. B. durch Versiegelungen) sich in verminderten Zuweisungen äußern (Thöne, Perner 2000, S. 172). Ausschlaggebend für die Anreizintensität sind in diesem Modell die folgenden drei Parameter: Die Zuweisungsmasse, die bestehende räumliche Ausstattung bei Einführung eines solchen Ansatzes und die Transfer-technik (Repartitions- oder Quotitätstransfer). Thöne, Perner (2000, S. 186-209) weisen dabei nach, dass freie Zuweisungen mit Empfangsaufgaben bei realistischen Annahmen bezüglich der o.g. Parameter die erwünschten Lenkungswirkungen, speziell in dynamischer Betrachtungsweise, nicht erbringen können. Folglich kann auch dieser Ansatz – trotz und auch wegen seiner umfassenden Ausrichtung – keinen substantiellen Beitrag zu einer zieladäquaten Ausgestaltung der fiskalischen Anreize der Flächenangebotsseite entwickeln.

Anders fällt die Beurteilung eines *maßnahmeorientierten Ansatzes* aus. Er hat gegenüber dem zustandsorientierten Ansatz einen deutlich eingeschränkten Wirkungsradius, indem er nicht auf die ganze kommunale Flächennutzung rekurriert, sondern – nomen est omen – nur einzelne positive Maßnahmen der Kommunen durch Zuweisungen honoriert.¹²³ Voraussetzung dazu ist es aber, einen Katalog von Maßnahmen aufzustellen und ihnen eine bestimmte ökologische Wertigkeit in Abhängigkeit regionaler Knappheiten zuzuordnen. Mögliche Maßnahmen, die zu Zuweisungen des Landes führen könnten, wären z. B. Entsiegelungen oder aber auch die Ausweisung eines Naturschutzgebietes. Die Kommunen könnten dann aus diesem „menu of choice“ die für sie geeigneten Maßnahmen auswählen, durchführen und dafür die Finanzzuweisungen erhalten. Wie ein solcher Ansatz aussehen könnte, skizzieren Thöne, Perner (2000, S. 170-220) für den Fall des Naturschutzes. Der entscheidende Vorteil eines solchen maßnahmenorientierten Ansatzes besteht darin, dass bei gleichem Mitteleinsatz die induzierten Flächensparanreize aufgrund des begrenzteren Einsatzbereiches deutlich höher als bei einem zustandsorientierten Ansatz sind. Sie bewegen sich – wiederum bezogen auf den Bereich des Naturschutzes – nach Thöne, Perner (2000, S. 221) zudem in durchaus relevanten Größenordnungen. Zwei Aspekte schränken jedoch diese grundsätzlich positive Bewertung des maßnahmenorientierten Ansatzes ein: Zum einen führt er in statischer Hinsicht zu keinerlei Allokationsverbesserungen. Zum anderen können solche Maßnahmen der Kommunen, die einen negativen Einfluss auf das Ziel des Flächenschutzes besitzen, wie z. B. Baulandausweisungen, nicht sanktioniert werden. Im Extremfall kann dies bedeuten, dass zielführende und finanziell unterstützte Maßnahmen der Kommunen durch andere nicht-zielführende überkompensiert

¹²³ Thöne, Perner (2000, S. 182 f.) weisen zwar darauf hin, dass grundsätzlich auch negative Maßnahmen Berücksichtigung finden könnten, verzichten aufgrund der vielfältigen Schwierigkeiten, die ein solches Vorgehen mit sich bringt, jedoch darauf diese einzubeziehen. Dieser Sichtweise wird im vorliegenden Gutachten gefolgt.

werden und somit in der Gesamtwirkung dennoch ein negativer Zielbeitrag von Kommunen zustande kommt.¹²⁴

Möchte man Kommunen über die Setzung fiskalischer Anreize zu einer reduzierten Baulandausweisung bewegen, so müssen dazu – unabhängig von der Art des verfolgten Konzeptes – Finanzmittel bereitstehen. Die *Gegenfinanzierung* kann dabei auf zweierlei Art erfolgen. Einerseits ist es zumindest grundsätzlich möglich, Ausgaben für andere Verwendungszwecke zu reduzieren und die so eingesparten Gelder für den Flächenschutz zu verwenden. Da jedoch ein derartiges Vorgehen zu Umverteilungseffekten zwischen den Kommunen führen würde, sind dabei erhebliche Widerstände zu erwarten (und vermutlich durch Überzeugungsarbeit kaum aufzulösen). Andererseits könnten z. B. die Länder zusätzliche Mittel bereitstellen. Diese könnten dann beispielsweise durch Einführung von Umweltsonderabgaben (Bizer, Truger 1996; Bizer, Linscheidt, Ewringmann 1998; Bizer, Ewringmann 1998) oder aber auch die Versteigerung der beschriebenen Handelbaren Flächenausweisungsrechte refinanziert werden (Bergmann 1999, 273 f.).

5.1.3 Weitere Bemerkungen zur Anreizsituation der Angebotsseite

Erweitert man den Fokus ein wenig und führt sich noch einmal die aktueursspezifischen Verhaltenshypothesen der kommunalen Ausweisungsakteure aus Kapitel C.3.1 vor Augen, lassen sich weitere Möglichkeiten generieren, wie der finanzpolitisch bestimmte Anreizrahmen zielführend verändert werden könnte.

Die dort getroffene, zentrale Aussage war, dass die kommunale Ausweisungspolitik auch deswegen so expansiv betrieben wird, weil den deutschen Kommunen nur eine sehr begrenzte Autonomie zur Gestaltung ihrer Einnahmen zugestanden wird und die wenigen Möglichkeiten zur Einnahmengenerierung zudem positiv mit der Neuinanspruchnahme von Bodenflächen korrelieren.

Sollte es daher eines Tages zu einer wirklichen Reform der Gemeindefinanzen kommen, so könnten mit nur geringem zusätzlichem Aufwand auch wesentliche Rahmenbedingungen für den Flächenschutz verbessert werden. Dazu wäre es notwendig und angesichts – sowohl der kommunalen Finanzkrise als auch der zunehmenden Flächeninanspruchnahme – auch sinnvoll, den Kommunen ein größeres Maß an Autonomie hinsichtlich der Gestaltung ihrer Einnahmen zuzugestehen. Soweit diese, dann originären, Einnahmenquellen der Kommunen zudem nicht untrennbar mit zusätzlicher, wirtschaftlicher Bodennutzung verbunden wären, wäre der Drang der Kommunen zu zusätzlichen Flächenausweisungen und letzten Endes auch die tatsächliche Flächeninanspruchnahme geringer. Es ließen sich so zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen.¹²⁵

Ein weiterer, staatlicher Ansatzpunkt zum Flächenschutz ist zudem die verbesserte Information der Kommunen über die tatsächlichen Konsequenzen von Baulandausweisungen. Da die Kommunen ihre Ausweisungspolitik – annahmegemäß – unter unvollständiger Information und daher tendenziell zu großzügig betreiben, könnte durch die

¹²⁴ Gegenüber der Ausgangssituation ohne finanzielle Anreize bedeutet jedoch auch diese Situation einen Fortschritt.

¹²⁵ Zur Diskussion der aktuellen Ausgestaltung kommunaler Einnahmen und möglicher Optionen vgl. z. B. Mackscheidt (2001).

Bereitstellung einer verfeinerten Informationsgrundlage ein weiterer und vermutlich kostengünstiger Beitrag zum Flächenschutz geleistet werden.

5.2 Ausgestaltungsoptionen für die Nachfrageseite

Auch wenn über eine Steuerung der gemeindlichen Ausweisungspolitik bereits wichtige Impulse zum Flächenschutz gesetzt werden können, so reicht die reine Beeinflussung der Angebotsbedingungen noch nicht aus. Vielmehr müssen die vorgeschlagenen Maßnahmen durch eine zielführende Ausgestaltung der Anreizstrukturen der Nachfrageseite flankiert werden. Nur bei entsprechender Lenkung sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite lässt sich letztlich ein substanzieller Zielbeitrag zum Flächenschutz erreichen. Daher sollen im Folgenden Ausgestaltungsoptionen für die Flächennachfrage diskutiert werden. Die Ausführungen werden dabei – dem bisherigen Vorgehen folgend – nach den einzelnen Nachfragesegmenten gegliedert. Einzelne Instrumente, die auf alle Nachfragergruppen einwirken, werden dort behandelt, wo sie die höchste Relevanz besitzen.

5.2.1 Private Bauherren

In diesem Nachfragesegment erscheinen vor allem drei Bereiche reformbedürftig: Zum einen die *Wohnungsbauförderung*, speziell die Eigenheimzulage, die – wie die bisherige Analyse gezeigt hat – eindeutig „negative“ Flächenwirkungen hervorruft. Diese werden zudem durch *Regelungen im Verkehrssektor* noch verstärkt. Zum anderen entfaltet das Instrument mit dem möglicherweise höchsten Bedeutungspotenzial für den Flächenschutz, die *Grundsteuer*, in ihrer aktuellen Ausgestaltung keinerlei zielführende Wirkungen. Im Folgenden wird auf diese drei Bereiche fokussiert.

5.2.1.1 Wohnungsbauförderung – Eigenheimzulage

Zentrales Element der Wohnungsbauförderung und insoweit auch von besonderer Bedeutung für die Flächennachfrage der privaten Bauherren ist die Eigenheimzulage. Andere Instrumente, wie z. B. die Bausparförderung, unterstützen ihre Wirkungen zwar generell, sind jedoch – speziell auch wegen ihres weitläufigen Bezugs zum Flächenschutz – von eher marginaler Bedeutung. Aus diesem Grunde wird an dieser Stelle die Betrachtung auf die Eigenheimförderung verengt.

Die Analyse und Bewertung der Eigenheimzulage ergab ein deutliches Bild: Sie fördert Wohneigentum ubiquitär und weitgehend unabhängig von der Art des Bauobjektes mit sehr großem Mittelvolumen. Die einzige Differenzierung der Förderung bezieht sich auf die – flächenpolitisch kontraproduktive – Diskriminierung von Bestandsmaßnahmen gegenüber Neubaumaßnahmen. Letzten Endes stellt die aktuelle Ausgestaltung der Eigenheimzulage somit ein Hauptproblem auf dem Weg zu einer nachhaltigen Flächennutzung dar.

Überlegungen zu einer veränderten Förderung von Wohneigentum können grundsätzlich an drei Punkten ansetzen: Erstens könnten das Ziel und der Umfang der Wohneigentumsförderung in Frage gestellt werden. Zweitens könnte versucht werden, die Förderung mittels der Eigenheimzulage auf bestimmte, mit dem Konzept der qualitativen Innenentwicklung kompatible, Räume zu beschränken. Schließlich könnte drittens eine Neuausrichtung hinsichtlich der präferierten Eigentumsmaßnahmen und -arten

erfolgen, indem das Förderverhältnis zwischen Neubauten und Maßnahmen im Bestand verändert wird.

Greift man diese Ansatzpunkte für Reformen der Reihe nach auf, so muss zunächst konstatiert werden, dass die Förderung des Wohnungsbaus und der Vermögensbildung wichtige staatliche Ziele darstellen. Zudem entfaltet der Wohnungsbau – insbesondere im Bereich des Baugewerbes – weitere erwünschte Effekte, wie z. B. die Schaffung von Arbeitsplätzen. Von daher können auch Überlegungen zur verbesserten Berücksichtigung des Flächenschutzes innerhalb der staatlichen Zielfunktion die Bedeutung des Wohnungsbaus und der Vermögensbildung nicht aufheben. Im Rahmen von Reformoptionen kann es somit nur darum gehen, die bestehenden und legitimen Förderungen dieser Bereiche möglichst flächenschonend auszugestalten. So ließe sich beispielsweise fragen, ob das Fördervolumen der Eigenheimzulage – der Bundesanteil in 2000 lag bei 5,74 Mrd. DM – in angemessenem Verhältnis zu anderen flächen“schonenderen“ Förderpolitiken, wie z. B. die Städtebauförderung (Bundesförderung in 2000 0,7 Mrd. DM), steht.¹²⁶ Eine gewisse Umschichtung könnte hier durchaus angebracht sein und einen deutlichen Beitrag zum Flächenschutz leisten.

Zweiter Ansatzpunkt für eine Reform der Eigenheimzulage könnte die Bindung der Förderung an räumliche Kriterien sein. Im Rahmen der gegenwärtigen Zulagenregelung, die als allgemeine steuerliche Regelung gilt, erscheinen zwar regional differenzierte Regelungen auf den ersten Blick problematisch zu sein. Ökonomisch und vergabetechnisch handelt es sich jedoch um Zuschüsse, die – zumindest grundsätzlich – derartige Ausgestaltungen der Förderbedingungen zuließen. Als Vorbild für räumlich begrenzte Zulagengewährung könnte dabei beispielsweise die klassische Grundförderung der regionalen Wirtschaftspolitik – mit Hilfe der früheren Investitionszulage – dienen.

Als dritter und vermutlich zentraler Ansatzpunkt ist die Neuausrichtung des Förderverhältnisses zwischen Neubaumaßnahmen und Bestandsmaßnahmen zu nennen. Schon aus wohnungsbau- und vermögenspolitischer Sicht erscheint es nicht notwendig, Neubauten doppelt so hoch wie Maßnahmen im Bestand zu fördern. Denn Eigentums- und Vermögensbildung ist sowohl im freistehenden Einfamilienhaus, wie auch in einer Eigentumswohnung in verdichteten Gebieten, möglich. Flächen(schutz)politisch ist die Diskriminierung des Bestandes völlig sinnwidrig. Die relativen Preise werden durch die Eigenheimförderung zu Gunsten der baulichen Maßnahmen mit größerer Flächeninanspruchnahme verändert. Die induzierten Lenkungswirkungen unterstützen somit nicht den sparsamen, sondern den extensiven Umgang mit Flächen. Aus diesen Gründen und der immens hohen quantitativen Bedeutung der Eigenheimzulage erscheint die Veränderung des Förderverhältnisses zwingend geboten, um der zunehmenden Flächeninanspruchnahme Einhalt zu gebieten.

Dabei sind grundsätzlich zwei Modelle denkbar: Einerseits könnte die Förderung von Bestands- und Neubaumaßnahmen angeglichen werden, um so dieses Instrument hinsichtlich seiner zukünftigen Flächenwirkungen zu neutralisieren. Mit einer solchen Neuausrichtung wäre zwar eine Verbesserung gegenüber dem Status quo erreicht.

¹²⁶ Der Bund, wie auch die Länder, scheinen diese Frage zu verneinen. Darauf deuten jedenfalls die neueren Entwicklungen der Förderpolitiken hin. So hat der Bund sein allgemeines Engagement im Städtebau im Jahre 2001 auf 0,85 Mrd. DM erhöht. Zudem hat er ein zusätzliches Programm „Stadtumbau Ost“ mit einem jährlichen Mittelvolumen von 380 Mio. DM für eine spezifische Problemstellung geschaffen. Schließlich steuern die Bundesländer deutlich mehr Mittel zur Städtebauförderung bei als sie müssten und offenbaren insoweit die Bedeutung, die sie diesem Förderinstrument beimessen.

Eine wirksame Lenkung von baulichen Maßnahmen auf den Bestand wäre jedoch noch immer nicht möglich. Die Angleichung der Fördersätze und Höchstsummen würde dabei sinnvollerweise auf dem niedrigeren Niveau der Bestandsmaßnahmen stattfinden. Denn zum einen könnten so – grundsätzlich flächen“verbrauchend“ wirkende – Finanzmittel eingespart werden. Zum anderen ließen sich diese auch für die Ziele des Flächenschutzes instrumentalisieren, indem zumindest ein Teil der Gelder beispielsweise für Zwecke der Städtebauförderung eingesetzt würde.

Das zweite Denkmodell zur Neuausrichtung des Förderverhältnisses von Bestand zu Neubau bestünde darin, die Prioritäten umzukehren. D. h. Bestandsmaßnahmen würden dann doppelt so hoch wie Neubaumaßnahmen gefördert. Auf diesem Wege könnten – im Gegensatz zu reinen Gleichstellung – Lenkungswirkungen hin zum Bestand und damit auch zum Flächenschutz erzielt werden. Gleichwohl wird eine derartige Umgestaltung deutlich größere Widerstände hervorrufen, da insbesondere die Bauwirtschaft Umsatzeinbrüche befürchten dürfte. Zudem erscheint eine Gleichstellung „normal“ und wäre damit in der Öffentlichkeit wesentlich einfacher vermittelbar als die Umkehrung der aktuellen Regelung.

5.2.1.2 Transfers und Abgaben im Verkehrsbereich

Für die privaten Bauherren sind insbesondere die Anreizwirkungen dreier verkehrsbezogener finanzpolitischer Instrumente relevant. Dies sind die Entfernungspauschale, die Mineralöl- und die Kfz-Steuer.

In der Analyse ergab sich ein uneinheitliches Bild hinsichtlich ihrer Flächenwirkungen. Während die Entfernungspauschale eine disperse Siedlungsstruktur erst (mit)ermöglicht und insoweit – in Zusammenhang mit der Eigenheimzulage – zu zusätzlicher Flächeninanspruchnahme beiträgt, wirken die beiden anderen Instrumente grundsätzlich in die richtige Richtung. Kfz- und Mineralölsteuer bewirken eine Verteuerung der Verkehrs, speziell des Motorisierten Individualverkehrs, und führen – soweit ihre aktuelle Ausgestaltung dies bereits ermöglicht – zu einer weniger dispersen Siedlungsstruktur. Im Zusammenspiel von Eigenheimzulage und Entfernungspauschale zeigen sich unerwünschte Interdependenzen von Instrumenten im Hinblick auf das Ziel der Flächenschutzes. Auch diese gilt es durch eine abgeänderte Ausgestaltung des gesamten finanzpolitischen Rahmens zu beheben.

Betrachtet man die Entfernungspauschale aus der Perspektive des Flächenschutzes, so ist die Bewertung eindeutig: Sie sollte abgeschafft werden. Daran vermag auch die Abkehr von der ausschließlichen Förderung des Motorisierten Individualverkehrs und die Hinwendung zu einer verkehrsmittelunabhängigen Förderung im Grundsatz nichts zu ändern. Da die Entfernungspauschale als Werbungskosten der Erzielung von Einkommen angesetzt werden kann, müssten Arbeitnehmer anderweitig, aber flächenunschädlich, einen Ausgleich erhalten. Ein solcher Ausgleich könnte beispielsweise durch die – aufkommensneutrale – Erhöhung der allgemeinen Werbungskostenpauschale für Arbeitnehmer institutionalisiert werden, wie dies auch Apel (1995, S. 137 f.)

vorschlägt.¹²⁷ Mit einer solchen Umwandlung ließen sich auch zweierlei Kombinationswirkungen erzielen. Einerseits würde so die im vorangehenden Kapitel beschriebene Neugestaltung der Eigenheimzulage in ihren Wirkungen unterstützt. Andererseits würden auch – anders als bisher – die zumindest tendenziell zielführenden Effekte der Mineralöl- und Kfz-Steuer nicht mehr konterkariert,¹²⁸ sondern ebenfalls gestärkt. Insgesamt würde das finanzpolitische Instrumentarium – aus Sicht des Flächenschutzes – besser aufeinander abgestimmt und zielführend ausgestaltet.

5.2.1.3 Grundsteuer

Die Grundsteuer in ihrer momentan implementierten Form ist zwar eine solide und autonom zu gestaltende Einnahmequelle der Kommunen, sie ist jedoch in vielerlei Hinsicht defizitär. So bewirkt sie u. a. aufgrund der vergleichsweise zu geringen steuerlichen Belastung von Grund und Boden gegenüber Arbeit und Kapital allokativer Verzerrungen. Für die Flächenproblematik aber noch wichtiger ist, dass ihr Zielspektrum umweltpolitische Aspekte völlig ausblendet. Da sie andererseits aber – zumindest mittelbar – an Grund und Boden ansetzt, stellt sie ein potenziell zentrales Element zur Steuerung der Flächennutzung dar. Auch aus diesem Grunde werden bereits seit längerer Zeit Überlegungen angestellt, wie die Grundsteuer möglichst sinnvoll umgestaltet werden kann.¹²⁹ Im Folgenden sollen dabei in knapper Form sowohl umfassende als auch problemspezifische Reformvorschläge vorgestellt und hinsichtlich ihrer Flächenwirkungen bewertet werden.¹³⁰

5.2.1.3.1 Gesamtlösungen zur Reform der Grundsteuer

5.2.1.3.1.1 Kombinierte Bodenflächen- und Bodenwertsteuer des Difu, Berlin

Das Konzept des Difu kombiniert den lange bekannten Ansatz der Bodenwertsteuer mit dem einer Bodenflächensteuer. Dabei zielt die Bodenwertsteuer stärker auf eine adäquate Besteuerung von Grund und Boden ab, während die ökologischen Lenkungswirkungen vorrangig von der Bodenflächensteuer erzielt werden sollen.

Die *Bodenwertsteuer* bezieht sich auf den wirtschaftlichen Wert des Grundstücks, berücksichtigt aber den Wert der darauf stehenden Gebäude nicht. Bemessungsgrundlage der Bodenwertsteuer ist der (Verkehrs-)Wert des Grundstücks, der z. B. anhand der

¹²⁷ Ein solcher Vorschlag erscheint aus Sicht des Flächenschutzes durchaus zielführend. Gleichwohl muss darauf hingewiesen werden, dass eine solche Umgestaltung nicht dem ursprünglichen Ziel der Entfernungspauschale entspricht. Der Zweck der Regelung besteht gerade darin *selektiv* Arbeitnehmer – nämlich solche, denen Kosten für die Fahrten zum Arbeitsplatz entstehen – finanziell zu entlasten. Eine Erhöhung der allgemeinen Werbungskostenpauschale würde demgegenüber *allen* Arbeitnehmern zugute kommen. Ob das Ziel des Flächenschutzes eine solche Normveränderung rechtfertigt, muss letzten Endes der Gesetzgeber entscheiden.

¹²⁸ Kfz- und Mineralölsteuer bewirken zumindest in Ansätzen die Internalisierung der negativen Externalitäten des Verkehrs und erzeugen über seine Verteuerung und die der Zersiedlung auch positive Flächenwirkungen. Diese Anreize der Instrumente sollten beibehalten und – soweit möglich und sinnvoll – auch ausgebaut werden.

¹²⁹ Eine Diskussion der gängigen Reformvorschläge – inkl. einer zusammenfassenden tabellarischen Darstellung – findet sich bei Reidenbach (1999, speziell S. 576).

¹³⁰ Andere relevante Aspekte der Reformoptionen werden an dieser Stelle weitgehend ausgeblendet, da sie den Rahmen des Gutachtens sprengen würden. Für umfassende Darstellungen wird auf die Ausführungen in Reidenbach (1999), Apel et al. (2000) und Bizer/Lang (2000) verwiesen.

Bodenrichtwerte operationalisiert werden kann. Auf den so bestimmten Bodenwert wird dann ein festzulegender Steuersatz¹³¹ angewendet und die Steuerschuld ermittelt. In ökologischer Hinsicht besitzt die Bodenwertsteuer zwei grundsätzliche Vorteile: Einerseits vermittelt sie – aufgrund der Belastungswirkung – den Anreiz, Grundstücksflächen möglichst klein zu halten. Andererseits wirkt sie darauf hin, die Grundstücke – soweit als baurechtlich zulässig – intensiv zu nutzen. Ihr fehlt aber das Wirkungspotenzial in anderen flächenrelevanten Bereichen: Zum einen vermag sie es nicht, auf den Grad der Versiegelung von Grund und Boden einzuwirken. Zum anderen kann sie kein Umsteuern baulicher Maßnahmen vom Außenbereich in den Innenbereich, wie es ja gerade für das Ziel der qualitativen Innenentwicklung entscheidend ist, erzielen. Und noch ein weiteres Problem ist der Bodenwertsteuer inhärent: Ihre Lenkungswirkungen streuen nach Höhe der Bodenwerte. D. h. gerade im – vergleichsweise günstigen – Außenbereich entfaltet die Bodenwertsteuer die relativ geringsten Effekte. Um dieses Defizit auszugleichen, wurde die Bodenwertsteuer im Reformkonzept des Difu mit der Bodenflächensteuer kombiniert.

Steuergegenstand der *Bodenflächensteuer* ist die gesamte Grundstücksfläche. Diese wird mit einem festen Geldbetrag pro qm als Steuersatz belegt. In Modellrechnungen (Apel et al. 2001, S. 248-251) wird dabei von Steuersätzen von 1 DM/qm bzw. 2 DM/qm ausgegangen. Der feste Steuersatz bewirkt in der Tat, dass die Bodenflächensteuer alle Flächen unabhängig von ihrem räumlich differenzierten Wert steuerlich erfasst. Sie entfaltet die – bereits für die Bodenwertsteuer genannten – Anreize (Versiegelungsminimierungs- und Optimierungsanreiz) flächendeckend und behebt insofern auch Regelungsdefizite der Bodenwertsteuer. Allerdings vermag auch sie es nicht, die Anreizlücke der Bodenwertsteuer zu füllen. So werden auch durch die Bodenflächensteuer keine Impulse gesetzt, Versiegelung zu verhindern oder aber durch Entsiegelungsmaßnahmen den aktuellen Versiegelungsgrad zu senken. Der unzureichende Bezug zur Neuversiegelung wird auch von den Autoren des Konzepts nicht geleugnet. Apel (1999, S. 252) schlägt daher vor, die – insoweit defizitäre – Kombinationslösung durch die Einbeziehung einer Abgabe auf Neuversiegelungen zu ergänzen. Inwieweit dieser Vorschlag in der Realität konkrete Lenkungswirkungen entfalten kann, hängt dabei vor allem vom politischen Willen des Gesetzgebers ab. Will dieser eine aufkommensneutrale Reform der Grundsteuer, so werden selbst die prinzipiell erzielbaren Lenkungswirkungen sehr gering ausfallen. Effektive verhaltenssteuernde Impulse sind erst bei einer deutlichen Erhöhung des Aufkommens möglich. Diese grundlegende Problematik existiert jedoch nicht allein für die Kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer, sondern in gleichem Maße auch für die im Folgenden dargestellte Flächennutzungssteuer.

5.2.1.3.1.2 Flächennutzungssteuer nach Bizer/Lang¹³²

Explizites Ziel der Flächennutzungssteuer ist die Reduzierung der Versiegelung. Dazu wird die Nutzung von Grund und Boden flächendeckend steuerlich erfasst und kategorisiert. Bizer (Bizer et al. 1998, S. 63-69) unterscheidet dabei die folgenden sieben Flächennutzungsarten:

¹³¹ Modellrechnungen in Apel et al. (2000, S. 248-251) beruhen auf angenommenen Steuersätzen von 0,5 % bzw. 0,6 %.

¹³² Umfassend wird dieses Reformkonzept in Bizer, Lang (2000) dargelegt.

Tabelle C. 30: Flächennutzung und Besteuerung im Rahmen der Flächennutzungssteuer nach Bizer, Lang (Eigene Zusammenstellung nach Bizer et al. 1998, S. 63-69).

Flächennutzungsart	Steuerklasse	Bemessungsgrundlage	Steuermaßzahl
Naturbelassene Flächen (u.a. Naturschutzgebiete)	I	qm unversiegelte Fläche	0,0
Naturschonend genutzte Flächen (u.a. Ökologischer Landbau)	II		0,3
Forstwirtschaftlich genutzte Flächen (soweit nicht I oder II)	III		3,0
Sonstige Freiflächen (LWS, §34 BauGB-Flächen)	IV		30,0
Versiegelte Flächen im AB (soweit nicht in VII)	V	qm versiegelte Fläche	300,0
Versiegelte Flächen im IB (soweit nicht VII)	VI		8.600,0
Bes. naturschädlich genutzte Flächen (Hochbauten, Verkehrsflächen)	VII		17.200,0

Die dergestalt untergliederten Flächennutzungsarten bilden gleichzeitig die Steuerklassen dieses Reformkonzepts. Die Steuerklassen I bis IV umfassen die unversiegelten Flächen, während die restlichen Steuerklassen versiegelte Flächen erfassen. Die Berechnung der individuellen Steuerbelastung folgt dem Prinzip der aktuellen Grundsteuer:

$$\text{Steuermessbetrag} = \text{Bemessungsgrundlage} * \text{Steuermesszahl}$$

$$\text{Grundsteuerschuld} = \text{Steuermessbetrag} * \text{Hebesatz}$$

Der Steuermessbetrag ergibt sich aus der Multiplikation zweier Komponenten: Ein Element ist die Bemessungsgrundlage. Sie wird insoweit differenziert, als sie für unbebaute Flächen aus der gesamten Flächengröße, für bebaute Flächen hingegen nur aus dem versiegelten Anteil besteht. Das zweite Element der Bestimmung des Steuermessbetrags ist die Steuermesszahl. Bizer differenziert sie für jede Steuerklasse nach der Naturnähe ihrer Flächennutzung, d. h. je naturbelassener die Fläche, desto geringer die Steuermesszahl und mithin auch die Steuerlast.¹³³ Nachdem die Steuermesszahl bestimmt ist, können nun die Kommunen – wie bisher – nach eigenen Ermessen Hebesätze festlegen. Insoweit bleibt die kommunale Autonomie gewahrt.

Die Flächennutzungssteuer setzt finanzielle Anreize, Neuversiegelung zu unterlassen bzw. möglichst gering zu halten. Zudem lohnt es sich für Grundeigentümer, bebaute (Neben-)Flächen zu entsiegeln. Des Weiteren induziert die Flächennutzungssteuer Impulse, baulich genutzte Grundstücksflächen möglichst gering zu halten und die baurechtlich zulässige Nutzung bereits versiegelter Flächen auszureizen. Mit anderen Worten bewirkt sie einen sparsamen Umgang mit Flächen. Schließlich führt sie in gewissem Maße auch zu einem konzentrierenden Effekt hinsichtlich der Siedlungsstruktur, wie auch Vertreter der Kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer konzedieren: „Das heißt, Innenentwicklung der Städte und konzentrierte Bebauung würden tendenziell gefördert gegenüber flächenintensiven Bebauungsformen mit hohem Versiegelungsgrad“ (Apel 1999, S. 250) .

Betrachtet man die Wirkungen der beiden Reformkonzepte im Vergleich, so erscheint das Konzept der Flächennutzungssteuer im Hinblick auf das Ziel des Flächenschutzes

¹³³ Dabei stellen die genannten Steuermesszahlen das Grundgerüst des Vorschlags dar. Der Autor (Bizer et al. 1998, S. 68 f.) weist auf verschiedene Ausdifferenzierungsoptionen und Flexibilitäten für Länder und Kommunen hin.

leicht überlegen,¹³⁴ auch wenn wiederum Apel (1999, S. 250) zurecht darauf hinweist, dass die Fokussierung der Bemessungsgrundlage bebauter Flächen auf den versiegelten Anteil zu Problemen beispielsweise bei Einfamilienhäusern führen kann. Ein umfassender Vergleich der beiden Reformvorschläge kann an dieser Stelle selbstredend nicht erfolgen. Hierzu wären umfangreiche Modellrechnungen vonnöten, die an dieser Stelle nicht realisierbar sind. Nochmals sei aber angemerkt, dass beide Konzepte substantielle Lenkungswirkungen nur dann entfalten können, wenn die Umgestaltung der Grundsteuer nicht aufkommensneutral erfolgt.

5.2.1.3.2 Teillösungen zur Reform bzw. Ergänzung der Grundsteuer

Die bisher betrachteten Konzepte der Flächennutzungssteuer und des Difu-Vorschlags zur Reform der Grundsteuer stellen umfassend wirkende, aber somit auch schwierig zu realisierende Optionen dar. Alternativ könnten auch bescheidenere Reformmaßnahmen umgesetzt werden, die lediglich auf Teilaspekte der Flächenproblematik abzielen. Ausgewählte Möglichkeiten dazu werden im Folgenden vorgestellt. Sie lassen sich aber auch mit den dargelegten Reformkonzepten kombinieren und könnten so in der Verbundwirkung entsprechend stärkere Lenkungswirkungen erzielen.

Speziell dem Difu-Vorschlag zur Reform der Grundsteuer fehlt der unmittelbare inhaltliche Bezug zur Versiegelung von Grund und Boden. Dieses – für die Flächenthematik wesentliche – Regelungsdefizit kann insbesondere durch die Erhebung einer *Versiegelungsabgabe* beseitigt werden (Apel 1999, S. 252). Die Versiegelungsabgabe bewirkt eine einmalige finanzielle Belastung aller Arten zusätzlicher Oberflächenversiegelungen, knüpft also am Bau- bzw. Versiegelungsvorgang an. Je nach Ausgestaltung des Instruments lassen sich davon zielführende Ausnahmen in das Konzept einbauen. So schließt das – im Auftrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalen erarbeitete – Konzept des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo) Industriebrachen und Altlastenstandorte aus, da eine etwaige bauliche Flächennutzung sich auf diese vorgenutzten Bereiche konzentrieren soll (Bizer, Linscheidt, Ewringmann 1998, S. 214-244). Neuversiegelte Flächen werden, z. B. bei Baugenehmigung, mit einem bestimmten DM-Betrag je qm belastet, der je nach Vorschlag zwischen 50 und 200 DM/qm variiert (BBR 2000, S. 27). Bei einer angenommenen Belastung von 100 DM/qm ergibt sich für das Beispielland Nordrhein-Westfalen ein jährliches Gesamtaufkommen von 3,2 Mrd. DM (Bizer, Linscheidt, Ewringmann 1998, S. 223-225). Dieses steht – aufgrund des Sonderabgaben-Charakters der Versiegelungsabgabe – dem jeweiligen Bundesland zu und muss gruppennützig verwendet werden.¹³⁵ Welche flächenpolitischen Lenkungswirkungen entfaltet eine Neuversiegelungsabgabe? Die einmalige Belastung von Neuversiegelungen führt dazu, den Maßnahmenträger anzuregen, die zu versiegelnde Fläche möglichst klein zu halten oder gegebenenfalls – soweit kein Baukörper geplant ist – ganz auf Versiegelungen zu verzichten.¹³⁶ Dieser Anreiz ist jedoch aufgrund seiner Einmaligkeit in der Wirkung begrenzt, er vermag so auch beispielsweise nicht umfassende Entsiegelungsanstrengun-

¹³⁴ Wie bereits an anderer Stelle vermerkt, blendet der Vergleich andere wichtige Aspekte, speziell auch die Realisierungschancen der Konzepte, aus.

¹³⁵ Das FiFo-Konzept sieht eine Rückverteilung mit einem einheitlichen Pro-Kopf-Betrag an alle Einwohner des Landes NRW vor.

¹³⁶ Für das FiFo-Modell ergaben sich dabei Lenkungswirkungen in durchaus relevanter Größenordnung. So kann z. B. mit einer Reduktion der Versiegelungen im Wohnungsbau von bis zu 10% gerechnet werden (Bizer, Linscheidt 1999, S. 236).

gen hervorzurufen.¹³⁷ Die Neuversiegelungsabgabe ist hinsichtlich ihrer räumlichen Wirkungsmuster zunächst indifferent, d.h. sie wirkt in der Stadt in gleicher Art und Weise wie außerhalb. Führt man jedoch eine Differenzierung dergestalt ein, dass vorrangig baulich zu nutzende Flächen (Altlastenflächen, Industriebrachen) von der Belastung ausgenommen werden, so ergeben sich räumliche Lenkungswirkungen, die das Konzept der qualitativen Innenentwicklung zusätzlich unterstützen (Konzentrationsanreiz). Der preisliche Impuls einer Neuversiegelungsabgabe führt zudem dazu, dass bereits baulich genutzte Flächen, auf denen aber die rechtlich zulässige bauliche Nutzung noch nicht ausgeschöpft ist, tendenziell stärker in Anspruch genommen werden (Optimierungsanreiz). Betrachtet man nun die Wirkungen auf die Akteure, so lässt sich Folgendes feststellen: Die Versiegelungsabgabe führt zwar zu zusätzlichen Einnahmen der Kommunen, nicht jedoch zu Auswirkungen auf das gemeindliche Angebot an Flächen. Denn zum einen ist der Bezug zwischen gemeindlicher Flächenausweisung und i. d. R. privater Versiegelung nicht unmittelbar und unbegrenzt. Zum anderen müssen die Einnahmen gruppennützig verwendet werden und stehen von daher nicht zur freien Verfügung der Gemeinden. Insoweit besteht kein substanzialer fiskalischer Anreiz für die Kommunen, zusätzliches Flächenangebot bereitzustellen. Stellt man hingegen auf die Nachfrageseite ab, so lassen die vorstehenden Ausführungen zu den vermittelten Anreizen vermuten, dass die Nachfrage nach Flächen tendenziell sinkt. Hierfür sind die erhöhte Kostenbelastung und der stärkere Rückgriff auf bereits genutzte Flächen verantwortlich. Insgesamt bedeutet dies, dass die Versiegelungsabgabe zu einer Verringerung der neuversiegelten Flächen führt.

Ein der Neuversiegelungsabgabe sehr ähnlicher Vorschlag zur veränderten Ausrichtung der bestehenden Anreizmechanismen ist der Difu-Ansatz, die existierende und flächenpolitisch wirkungslose Grunderwerbsteuer¹³⁸ in eine *Flächenverbrauchsteuer* umzuwandeln (Apel 2000, S. 251 f.). Die Flächenverbrauchsteuer soll die Neuinanspruchnahme von Boden für Siedlungs- und Verkehrsfläche mit einem festen DM-Betrag pro qm belegen. Die Belastung soll – so das Konzept – nach folgenden Kriterien differenziert werden: Lage und Vorzustand des Grundstücks (Freiflächen im Außenbereich, im Innenbereich, bereits genutzte Flächen; nicht versiegelt, versiegelt), Art und Flächenwirksamkeit der neuen Nutzung (Wohn-, Gewerbenutzung; Versiegelung, keine Versiegelung). Je nach Kombination dieser Kriterien in der Ausgangs- und der Zielflächennutzungsform bewegen sich die Belastungshöhen zwischen 0 und 200 DM/qm. Weitere wesentliche Ausgestaltungsmerkmale, wie der Erhebungszeitpunkt, aber auch das erwartete Aufkommen werden in diesem Konzept bisher nicht konkretisiert. Insofern lassen sich die zu erzielenden Lenkungseffekte weder individuell exakt darstellen noch gegenüber denen der Neuversiegelungsabgabe eindeutig abgrenzen. Eine besondere Diskussion der flächenpolitischen Lenkungswirkungen kann daher an dieser Stelle unterbleiben.

Den Überlegungen zur Einführung eines *Planungswertausgleichs*¹³⁹ liegen – neben anderen Zielsetzungen – auch indirekte flächenpolitische Überlegungen zu Grunde. Ein Beweggrund der Gemeinden, zusätzliches Bauland auszuweisen, liegt darin, dass zwar grundsätzlich noch genug Bauland zur Verfügung steht, jedoch aus Spekulati-

¹³⁷ Eine Ausnahme davon stellen – im FiFo-Konzept – lediglich die Entsiegelungsmaßnahmen, die in unmittelbarem zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit der Versiegelungsmaßnahme stehen, dar. Für solche wird die Bemessungsgrundlage um die entsiegelte Fläche reduziert.

¹³⁸ Allgemein zur Grunderwerbsteuer vgl. u. a. Tipke, Lang (1996, S. 628-641).

¹³⁹ Zum Planungswertausgleich vgl. z. B. Hamann (1969).

onsgründen von den Eigentümern gehortet wird. Um dieses Horten unattraktiver zu gestalten und die als Bauland ausgewiesenen Flächen schneller einer baulichen Nutzung zuzuführen, soll der Planungswertausgleich die Wertsteigerungen von Grundstücken zugunsten öffentlicher Kassen abschöpfen, die nur aufgrund gemeindlicher Planungsentscheidungen (z. B. Ausweisung als Bauland) entstehen. Insoweit wird zwischen Wertsteigerungen, die Ausfluss der Anstrengungen des Eigentümers sind (z. B. Bodenverbesserungen, Kultivierung) und solchen, die auf Leistungen der Allgemeinheit beruhen, unterschieden. Während die erste Art von Wertsteigerungen natürlich nicht zu belasten ist, soll letztere einmalig und in Höhe der vollen Wertdifferenz fiskalisch erfasst werden.¹⁴⁰ In umweltpolitischer Sicht entsteht so für die Grundeigentümer ein Anreiz, baureife Grundstücke umgehend wirtschaftlich zu verwerten, um weitere gemeindliche Baulandausweisungen entbehrlich zu machen. Die Einnahmen aus dem Planungswertausgleich stehen den Kommunen zu. Die Einführung eines Planungswertausgleichs könnte – wie angestrebt – wohl einen Einfluss auf die Bodenspekulation ausüben und insoweit zusätzliche Flächenausweisungen der Kommunen einschränken (Bizer, Lang 2000, S. 43). Allerdings fehlt diesem Anreizmechanismus der unmittelbare Bezug zur Versiegelung, d.h. er belastet nicht konkrete Versiegelungsmaßnahmen, sondern die Möglichkeit, diese durchzuführen. Für bereits belastete Flächen setzt er gerade Anreize, sie wirtschaftlich und somit in aller Regel auch baulich zu nutzen. Über die zusätzliche Kostenbelastung vermag es der Planungswertausgleich möglicherweise, die Flächennachfrage auf kleinere Grundstücke zu lenken (Versiegelungsminimierungsanreiz) und den baurechtlich zulässigen Nutzungsrahmen bereits baulich genutzter Flächen möglichst weit auszureizen (Optimierungsanreiz) (BBR 2000, S. 27). Aufgrund einer fehlenden Differenzierung hinsichtlich der Behandlung von Flächen innerhalb und außerhalb der Stadt gelingt es dem Planungswertausgleich allerdings nicht, einen umfassenden – in diesem Gutachten als Konzentrationsanreiz bezeichneten – Impuls zu setzen und das Konzept der qualitativen Innenentwicklung zu unterstützen. Gleichwohl ergibt sich insofern eine gewisse Differenzierung und Ausrichtung zu einem nachhaltigen Umgang mit Flächen, als bereits als Bauland ausgewiesene und inzwischen nicht mehr genutzte Flächen (Altlastenflächen, Industriebrachen) im Vergleich zu neu auszuweisenden Flächen nicht zusätzlich belastet, also relativ verbilligt würden und so ein finanzieller Impuls zur vorrangigen Nutzung dieser Flächen existiert. Betrachtet man die Wirkungen des Planungswertausgleichs bezogen auf beide Marktseiten, so ergeben sich einige interessante Ergebnisse, die sich von herkömmlichen Bewertungen (BBR 2000, S. 27) doch deutlich abheben. Zwar werden über die zusätzliche Kostenbelastung Flächen tendenziell teurer, so dass Flächennachfrager ihre Nachfrage in aller Regel einschränken. Dies ist eine aus Sicht des Flächenschutzes wünschenswerte Konsequenz, die grundsätzlich alle Nachfragesegmente trifft, wenn auch je nach Preiselastizität in unterschiedlichem Ausmaß. Allerdings erscheint es auch sinnvoll, sich mit den Wirkungen der Einführung eines Planungswertausgleichs auf das Flächenangebot zu befassen. Das Aufkommen aus diesem ökonomischen Anreizinstrument steht den Kommunen zu, die aber gleichzeitig auch darüber entscheiden, ob und in welchem Ausmaß bisher unbeplante Flächen in Bauland „umgeplant“ werden. Es besteht insoweit für die Kommunen die Möglichkeit und auch ein direkter fiskalischer Anreiz, sich bei Einführung des Planungswertausgleichs über die Umwidmung von Bodenflächen Einnahmen zu verschaffen. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Mittel – und ein Ende solcher Zeiten scheint z. Zt. nicht ab-

¹⁴⁰ Der Planungswertausgleich bezieht sich auf die Differenz des Grundstückswertes nach gemeindlicher Ausweisungsentscheidung und dem Wert vor dieser Maßnahme.

sehbar – werden Kommunen tendenziell mehr Bauland ausweisen, als es ohne dieses Instrument der Fall wäre. Zwar haben die Kommunen die Einnahmen zweckgebunden zu verwenden, allerdings können durch sie die bereits durchzuführenden Maßnahmen, z. B. zur Gestaltung der Infrastruktur, besser und umfassender umgesetzt werden (Nakelski 1997, S. 242). Zudem werden möglicherweise bisher zu diesem Zweck verwendete Mittel frei, so dass möglicherweise auch andere Handlungsfelder profitieren. In jedem Fall bestehen fiskalische Ausweisungsanreize für die Gemeinden. Inwieweit sich diese beiden divergierenden Wirkungen auf die Angebots- und die Nachfrageseite aufheben bzw. welche insgesamt überwiegt, lässt sich anhand einer qualitativ orientierten Analyse kaum eindeutig festlegen. Vor diesem Hintergrund ist es jedoch evident, dass sich durch die Einführung eines Planungswertausgleichs keine substanziell besseren Anreizstrukturen für den Flächenschutz bzw. die qualitative Innenentwicklung setzen lassen.¹⁴¹

Dem Ansatz des Planungswertausgleichs nicht unähnlich ist die *Bodenwertzuwachssteuer*. Auch sie zielt darauf ab, Bodenwertsteigerungen, die nicht auf Leistungen des Grundeigentümers beruhen, abzuschöpfen. Dies kann je nach Ausgestaltung dieses Anzeilelements einmalig oder aber auch laufend erfolgen. Erfolgt eine nur einmalige finanzielle Belastung, so nähert sich die Bodenwertzuwachssteuer der Grunderwerbsteuer an. Erfolgt hingegen eine laufende Belastung, so geht die Bodenwertzuwachssteuer in eine – bereits beschriebene – Bodenwertsteuer über. (BBR 2000, S. 13 f.) Infolge der Analogien der Bodenwertzuwachssteuer zu anderen, in ihren Wirkungen bereits umfassend dargestellten Anreizmustern, kann die hier zu leistende Analyse kurz gehalten werden. Die Bodenwertzuwachssteuer verteuert einmalig bzw. periodisch den Grundbesitz und regt über die Kostenbelastung dazu an, die baureifen Flächen wirtschaftlich ergiebig zu nutzen und auf eine Hortung aus Spekulationsmotiven zu verzichten. Dieser Anreiz ist dabei bei der laufenden Erhebung natürlich wesentlich stärker als bei einer einmaligen Belastung. Insoweit verhindert die Bodenwertzuwachssteuer zwar keineswegs Versiegelungen und kann auch keine Entsiegelungen bewirken. Sie führt aber dazu, vorhandenes Bauland intensiv zu nutzen und neue, zusätzliche Baulandausweisungen der Kommunen überflüssig zu machen. Dies bedeutet auch, noch vorhandene bauliche Potenziale bereits bebauter Grundstücke auszureizen. Darüber hinaus setzt sie Impulse, Flächennachfrage auf möglichst kleine Grundstücke zu lenken. Sie vermag es aber nicht, bauliche Maßnahmen in räumlicher Hinsicht zieladäquat zu steuern. Insgesamt betrachtet, hängen die Wirkungen der Bodenwertzuwachssteuer stark von der konkreten Ausprägung in der Realität ab. Letztlich sind die unterstützenden Wirkungen, die die Bodenwertzuwachssteuer dem Konzept der qualitativen Innenentwicklung leisten kann, aber wohl von eher begrenzter Bedeutung.

Die bis hierhin dargestellten Anzeilelemente zielen auf die Begrenzung der zusätzlichen Versiegelung ab. Sie sind jedoch nicht in der Lage, bestehende Versiegelungsmaßnahmen wieder umzukehren und insoweit zu einer Verminderung der Flächenversiegelung beizutragen. Gerade an dieser Stelle setzt die „*Entsiegelungsabgabe*“ an. Sie unterwirft bereits versiegelte, aber grundsätzlich entsiegelbare Flächen einer laufenden fiskalischen Belastung. Dabei gelten vor allem Nebenflächen, wie z. B. Hofflächen und Parkplätze, als grundsätzlich entsiegelbar. Eine Unterscheidung nach der Art

¹⁴¹ Auch aus steuerrechtlicher Sicht wird die Einführung eines Planungswertausgleichs eher kritisch betrachtet, wie das folgende Zitat aus Tipke, Lang (1996, S. 92) mehr als deutlich macht: „...in Gestalt einer kommunalen Steuer auf Bodenwertsteigerungen, auch Planungswertausgleich genannt, wird sie immer wieder einmal von steuerunwissenden Ideologen ins Spiel gebracht“.

der Versiegelung wird in den vorliegenden Konzepten nicht vorgenommen. Das so bestimmte Entsiegelungspotenzial beläuft sich auf rund 10 % der insgesamt versiegelten Flächen (Bizer, Truger 1996, S. 380). In den vorliegenden Vorschlägen zur Ausgestaltung einer Entsiegelungsabgabe wird ein einheitlicher Abgabesatz von 5 DM/qm als ausreichend angesehen, um – zumindest in begrenztem Maße – zielführende Lenkungseffekte bewirken zu können (BBR 2000, S. 16; Bizer, Truger 1996, S. 385).

5.2.1.3.3 Wirkungsinterdependenzen

Die gewählte Gliederung der Ausführungen zur umweltpolitisch sinnvollen Reform bzw. Ergänzung der Grundsteuer macht bereits deutlich, dass es drei Gruppen von Optionen gibt: Die umfassenden Reformvorschläge einerseits, sowie die Teillösungen mit ihrer jeweiligen spezifischen Ausrichtung auf die Problemfelder Versiegelung und Entsiegelung andererseits. Wie zuvor bereits an anderer Stelle angedeutet, kann eine Reform der Grundsteuer entweder als „große“ Lösung, als „kleine“ Lösung oder aber auch – wie im Folgenden kurz skizziert – als wirklich umfassende „kleine und große“ Lösung durch eine Kombination von umfassenden und Teilreformen realisiert werden.

Die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer des Difu setzt keine spezifischen Anreize zur Begrenzung und Umkehrung von Versiegelungsmaßnahmen. Eine Kombination mit einer Neuversiegelungs- und einer Entsiegelungsabgabe würde insoweit ihre Regelungsdefizite beheben. Demgegenüber setzt die Flächennutzungssteuer nach Bizer und Lang tendenziell zwar Impulse, um sowohl Flächen zu entsiegeln als auch die Flächenneuversiegelung möglichst gering zu halten. Angesichts des geringen Niveaus der Grundsteuerbelastung bleibt jedoch selbst eine grundlegende strukturelle Grundsteuerreform unter der Prämisse der Aufkommensneutralität unter der Schwelle, die spürbare umweltgerechte Lenkungswirkungen in der Breite erzeugen könnte. Insofern könnte eine Kombination mit Neuversiegelungs- und Entsiegelungsabgaben die zielführenden Lenkungseffekte deutlich erhöhen und gehaltvollere flächenpolitische Wirkungen erzielen. Erst recht können Ver- und Entsiegelungsabgaben dann eine wichtige Option werden, wenn es dem Bundesgesetzgeber nicht gelingt, die Grundsteuer umweltgerecht auszugestalten.¹⁴² Ver- und Entsiegelungsabgaben können dann ein erster Schritt zu einer vom Nachhaltigkeitsrat geforderten Wende in der Flächennutzung sein. Sie müssen dann allerdings auch gegen die falschen Impulse der Grundbesteuerung „anwirken“.

5.2.2 Wohnungsbaugesellschaften

Für die Anreizstruktur der Wohnungsbaugesellschaften ist – wie die Analyse gezeigt hat – insbesondere der Soziale Wohnungsbau relevant. Zwischen den Wirkungen dieses Instruments und dem Flächenschutz besteht zwar grundsätzlich ein Zielkonflikt. Jedoch finden sich in den länderspezifischen Förderbestimmungen – zumindest in Ansätzen – Regelungen, die diesen Zielkonflikt abmildern und insoweit flächenschonende Wirkungen entfalten könnten. Fakt ist aber auch, dass diese flächenbezogenen Förderkriterien noch nicht durchschlagskräftig genug sind, wie am Beispiel des Sozialen Wohnungsbaus Nordrhein-Westfalens gezeigt werden konnte.

¹⁴² Im Gegensatz zu bundeseinheitlichen Regelung des Grundsteuergesetzes bieten flächenbezogene Abgaben den Bundesländern die Möglichkeit eigenständig initiativ zu werden.

Insoweit erscheint es grundsätzlich sinnvoll, die bestehenden flächenschonenden Förderkriterien einerseits in der Breite auszubauen und andererseits auch mit ausreichender Verbindlichkeit zu versehen, so dass sie einen umfassenden Beitrag zum Ziel des Flächenschutzes leisten können.

Eine weitere Diskussion möglicher Ausgestaltungsalternativen erscheint an dieser Stelle nicht sinnvoll, da sich die Analyse auf die bis zum 31.12.2001 geltenden Regelungen beziehen musste. Reformvorschläge für bereits nicht mehr aktuelle Förderprogramme zu entwerfen, erscheint wenig zielführend. Es sei an dieser Stelle nur nochmals darauf verwiesen, dass sich der Gesetzgeber im Rahmen der Neuausrichtung ab dem 01.01.2002 – aus flächenschutzpolitischer Sicht richtigerweise – zweierlei Ziele besonders auf die Fahnen geschrieben hat. Zum einen soll eine stärkere Ausrichtung auf den baulichen Bestand erfolgen. Zum anderen soll das kosten- und flächensparende Bauen gestärkt werden. Inwieweit diese – grundsätzlich zielführenden – Regelungen auch die erwünschten Wirkungen entfalten, bleibt abzuwarten.

5.2.3 Träger von Gewerbe- und Industriebauten

Die Anreizkonstellation der Träger von Gewerbe- und Industriebauten wird vorrangig durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geprägt. Sie entfaltet jedoch unterschiedliche Wirkungen für den Bereich des Gewerbe- und den Bereich des Industriebaus. Wie aus den Untersuchungen der Fallstudienkommunen hervorging, prägen „harte“ Standortfaktoren Art und Ort von Industriebauten. Finanzielle Anreize können in diesem Nachfragesegment kaum einschlägige Bedeutung erlangen. Eine Diskussion der verschiedenen Möglichkeiten zur Verhaltenssteuerung ist daher nicht zweckmäßig.

Anders stellt sich die Situation im Gewerbebau dar. Hier können finanzielle Anreize – zumindest in Grenzen – Einfluss auf bauliche Maßnahmen ausüben. Die Analyse zeigt jedoch, dass die Gemeinschaftsaufgabe auf spezifische, wirtschaftliche Ziele ausgerichtet ist, die zumeist konträr zum Flächenschutzziel liegen. Gleichwohl enthält sie auch einige zielführende Komponenten, wie z. B. die Konzentration der Förderung auf Schwerpunkorte. Letztlich fördert die Gemeinschaftsaufgabe jedoch eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme.

Ausgestaltungsoptionen müssen diese grundsätzlichen Gegebenheiten und Ziele der Gemeinschaftsaufgabe berücksichtigen. Wirtschaftsförderung ist einerseits ein wesentliches staatliches Ziel, das andererseits immer auch mit Flächenansprüchen verbunden ist. Es erscheint somit wenig sinnvoll, Wirtschaftsförderung generell in Frage zu stellen. Vielmehr kann allenfalls die Intensität der Flächeninanspruchnahme gesteuert werden. Hierzu könnten zum einen die bestehenden flächenrelevanten Förderbestimmungen ausgebaut werden. Diese sind jedoch aufgrund des bestehenden Zielkonflikts in ihren Wirkungen begrenzt. Soweit eine solche Einbeziehung flächenbezogener Förderkriterien möglich ist, sollte dies geschehen.

Größere Zielbeiträge sind jedoch erst in Kombination mit anderen, bereits dargelegten, Reformen zu erzielen. So könnte für die Träger von Gewerbebaumaßnahmen durch die adäquate Umgestaltung der Grundsteuer ein Anreizrahmen geschaffen werden, der insbesondere die großflächigen, einstöckigen Bauten tendenziell einschränkt und – soweit dies möglich ist – zu flächensparenden, mehrgeschossigen Bauformen anregt. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass die Kommunen bei einer größeren Einnahmgestaltungsaunomie weniger eilfertig auf Flächennachfragen von Gewerbe-

betrieben reagieren müssten. Über eine verbesserte Verhandlungsbasis könnte sie so auch einen größeren Einfluss auf Ort und Art von Gewerbebauten gewinnen und – zumindest die schlimmsten – flächen“verbrauchenden“ Auswüchse einschränken.

5.2.4 Öffentliche Bauträger

Die Anreizkonstellation öffentlicher Bauträger wird vornehmlich durch die Städtebauförderung und die Gemeindeverkehrsfinanzierung geprägt. Die Wirkungen, die diese Instrumente auf die Flächennutzung entfalten, sind ambivalent. Sie bieten insofern auch in unterschiedlichem Maße Anlass und Möglichkeiten zu Reformen.

Die *Städtebauförderung* unterstützt das Ziel der qualitativen Innenentwicklung in direkter und indirekter Art und Weise, indem sie einerseits die Reaktivierung von Brachflächen fördert und andererseits die Attraktivität der Städte erhöht. Zu diesem Zweck steht ihr – zumindest im Vergleich zur Eigenheimzulage – ein bescheidenes (Bundes-) Fördervolumen zur Verfügung. Im Zuge einer – in dieser Untersuchung skizzierten – Reform der Eigenheimzulage erscheint es daher angebracht, die dort eingesparten Gelder in gewissem Umfang für die Städtebauförderung zu verwenden. Diese Mittelumerschichtung müsste jedoch zweckmäßigerweise mit Überlegungen zur Zielbestimmung der Städtebauförderung einhergehen. Denn bisher ist die Zielstruktur der Städtebauförderung sehr komplex und umfasst zudem auch mehr und mehr strukturpolitische Elemente. Eine Fokussierung auf das Ziel der qualitativen Innenentwicklung wäre zweckmäßig und könnte zusätzliche flächenschonende Wirkungen entfalten. Nichtzielführende Elemente, wie z. B. die Förderung der Erstellung von Stellplätzen, könnten dann entfallen.

Weniger eindeutig fiel die Bewertung der *Gemeindeverkehrsfinanzierung* aus. Sie verstärkt die Raumdurchlässigkeit durch eine Verbesserung der verkehrlichen Situation in den Kommunen und trägt insoweit zu dispersen Siedlungsstrukturen bei. Allerdings fördert sie auch den Öffentlichen Personennahverkehr und vermindert somit tendenziell die Flächenansprüche für Verkehrsinfrastruktur. Reformperspektiven zeigen sich daher in zweierlei Hinsicht: Erstens wäre es aus Sicht des Flächenschutzes wünschenswert, die Förderung noch stärker auf den Öffentlichen Personennahverkehr zu konzentrieren. Speziell in Verbindung mit einer Einschränkung der Stellplatzverpflichtung und einer effektiven Parkraumbewirtschaftung¹⁴³ ließe sich so ein Beitrag zu einer nachhaltigeren Verkehrspolitik und auch zum Flächenschutz in den Kommunen erzielen. Zweitens könnte durch die Reform der Eigenheimzulage und der Umwandlung der Entfernungspauschale in einen allgemeinen Werbungskostenabzug dispersen Siedlungsstrukturen entgegen gewirkt werden. In diesem Maße würde auch die Notwendigkeit zu zusätzlichen Verkehrsinfrastruktureinrichtungen und ihrer Finanzierung über die Gemeindeverkehrsfinanzierung zurückgehen. Von dem Instrumentenbündel würden dann nur noch geringere flächen“schädliche“ Wirkungen ausgehen.

¹⁴³ Spezifische Aspekte der Parkraumbewirtschaftung werden anhand eines konkreten Fallbeispiels in Stadt Köln (1995) besprochen.

6 Zusammenfassung und Empfehlungen zur Ausgestaltung des finanzpolitischen Instrumentariums

6.1 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Eine Gesamtbewertung der Anreizwirkungen der flächenrelevanten finanzpolitischen Rahmenbedingungen zu leisten, fällt aus vielerlei Gründen nicht leicht. Um die nachfolgenden Ergebnisse in den richtigen Kontext zu stellen, sei nochmals auf einige wesentliche, beschränkende Aspekte der Untersuchung hingewiesen.

Zum Ersten stellen die finanzpolitischen Anreize nur einen Teil der gesamten Umfeldbedingungen der handelnden Akteure dar. Die vorliegende Analyse kann von daher keine umfassenden Aussagen treffen, sondern fokussiert ausschließlich auf einen, wenn auch besonders relevanten Ausschnitt des institutionellen und instrumentellen Rahmens. Zudem sind die Transfers und Abgaben mit direkten und indirekten Wirkungen auf den Flächenschutz vielfältig und heterogen. Ihre Ansatzpunkte, Grundkonzepte, Förderregelungen und Mitteleinsätze unterscheiden sich ebenso grundlegend voneinander, wie ihre Beziehungen zum Flächenschutz bzw. zur Innenentwicklung.

Zum Zweiten konnte der Vielzahl und Heterogenität der relevanten Akteure mit jeweils eigenen, völlig unterschiedlichen Zielsetzungen und Entscheidungsparametern nur unzulänglich Rechnung getragen werden. Zwar ließ sich das gruppenspezifische Verhalten der Akteure grob skizzieren, eine umfassende Präferenzanalyse war jedoch nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Insoweit bleiben auch wesentliche verhaltensbestimmende Parameter der Akteure unbekannt. Von daher lassen sich die Wirkungen des Anreizrahmens auf ihr Entscheidungsverhalten auch allenfalls ansatzweise abschätzen.

Trotz dieser restringierenden Faktoren, lassen sich eindeutige Aussagen formulieren:

- Viele flächenrelevante Akteure bevorzugen Optionen, die mit zusätzlichem „Flächenverbrauch“ verbunden sind.
- Die von staatlichen Einnahmen und Ausgaben erzeugten Anreize erhöhen – in ihrer aktuellen Ausgestaltung – die relative Vorteilhaftigkeit flächenverbrauchender Optionen.
- Mechanismen zum nachhaltigen Umgang mit Grund und Boden finden sich nur vereinzelt und sind gegenüber den auf „Flächenverbrauch“ abzielenden Anreizstrukturen nicht hinreichend effektiv.

Diese plakativen, generalisierenden Thesen gelten jedoch für einzelne Akteursgruppen und Instrumente in unterschiedlichem Maße: Flächenrelevante **Akteure** lassen sich zunächst danach unterscheiden, ob sie Einfluss auf die Ausweisung (Angebotsseite) bzw. die Nutzung (Nachfrageseite) von Flächen haben. Das Flächenangebot wird primär durch die Ausweisungspolitik der Kommunen bestimmt. Demgegenüber kann die Flächennachfrage in vier Segmente untergliedert werden. Neben den privaten Bauherren, den Wohnungsbaugesellschaften und den Trägern von Gewerbe- und Industriebauten als private Nachfrager, können auch öffentliche Akteure Flächen, z. B. für den Bau von Straßen, in Anspruch nehmen.

- (1) Allen Akteuren annahmegemäß gemein ist ihr Streben nach Eigennutz unter Nebenbedingungen. Eine solche Nebenbedingung stellen auch die finanzpolitisch in-

duzierten Anreize dar. Ansonsten unterscheiden sich die identifizierten Akteure in ihren Zielen und Entscheidungsparametern.

- (2) Die kommunalen Ausweisungsakteure zielen – zumindest in grober Zusammenfassung – auf eine möglichst positive Entwicklung der von ihnen politisch zu vertretenden oder zu bewirtschaftenden kommunalen Budgets ab. Letzten Endes stehen sie bei ihrer Flächenentscheidung vor der Alternative zwischen der ertraglosen Vorhaltung von Freiflächen und der (voraussichtlich) budgetergiebigen Ausweisung von Bauland. Dass diese Entscheidungen zumeist zu Ungunsten des Flächenschutzes ausfallen, kann nicht weiter verwundern. Diese Tendenz verschärft sich noch durch eine Reihe weiterer Faktoren. Beispielsweise besitzen die Kommunen nur sehr wenige Möglichkeiten zur Steuerung ihrer Einnahmen; diejenigen die sie besitzen, korrelieren in aller Regel positiv mit der Flächeninanspruchnahme.
- (3) *Private Bauherren* verfolgen vorrangig das Ziel, Wohneigentum in Form von freistehenden Einfamilienhäusern zu erwerben. Diesen Präferenzen stehen jedoch finanzielle Restriktionen gegenüber. *Wohnungsbaugesellschaften* erstellen Wohnraum aus dem Gewinnerzielungsmotiv. Diese baulichen Maßnahmen erfolgen aus ökonomischen Erwägungen i. d. R. verdichtet. Eine eindeutige räumliche Verortung kann hingegen nicht ausgemacht werden. Die Flächenansprüche der *Träger von Gewerbe- und Industriebauten* unterscheiden sich substantziell voneinander. Industriebauten sind aufgrund ihrer Flächenansprüche und belastenden Außenwirkungen kaum mit benachbarten Flächennutzungsformen vereinbar. Ansiedlungen erfolgen daher i. d. R. nach „harten“ Standortfaktoren und zumeist außerhalb bzw. am Rande von Siedlungsflächen. Demgegenüber sind gewerbliche Bauten und ihre Nutzung prinzipiell „verträglicher“ und unterliegen den genannten Zwängen nicht bzw. nicht in dieser Intensität. *Öffentliche Akteure* fragen ebenfalls Flächen für bauliche Maßnahmen nach. Art und Ort sind dabei zunächst unbestimmt.
- (4) Alle benannten Akteure der Nachfrageseite und auch die in ihrem Umfeld tätigen weiteren Akteure, wie Architekten und Bauunternehmer, haben zweierlei gemein: Zum einen verfolgen sie ihre eigenen, spezifischen Zielsetzungen. Diese bestehen vorrangig in der konkreten Durchführung baulicher Maßnahmen, stehen insoweit also konträr zum Flächenschutzziel. Obwohl den Akteuren ein gewisses Maß an intrinsischer Motivation für ökologische und speziell Flächenziele nicht abgesprochen werden kann, so bleibt der Flächenschutz letztlich doch ein deutlich nachrangiges Ziel. Zum anderen scheinen beinahe alle untersuchten Akteursgruppen „preisreagibel“ zu sein, d.h. es besteht grundsätzlich die Möglichkeit ihr (flächenbezogenes) Verhalten über die Setzung geeigneter finanzieller Impulse zielführend zu steuern. Lediglich für Industriebauten scheinen die „harten“ Standortfaktoren derart dominant, dass marginale finanzielle Anreize vermutlich ins Leere laufen.
- (5) Flächenrelevante **finanzielle Anreize** werden durch eine Vielzahl finanzpolitischer Instrumente in Form von Zuweisungen, Förderprogrammen und sogenannten negativen Anreizinstrumenten (Steuern, Beiträge und Gebühren) gesetzt. Während für die Angebotsseite vornehmlich die Einnahmen aus den originären kommunalen Steuern und die Zuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs von Bedeutung sind, wirken unterschiedlichste Instrumente auf die Flächennachfrage ein. Eine

besondere Rolle spielen dabei die Förderprogramme des Wohnungs- und Städtebaus sowie abgabenpolitisch gesetzte Anreize, z. B. über die Grundsteuer. Betrachtet man diese einzelnen, separierten finanziellen Anreize zusammengefasst für einzelne Akteursgruppen, so lässt sich die gesamte jeweilige Anreizkonstellation darstellen und bewerten. Diese erfolgt – nach der instrumentenspezifischen Beurteilung – ab Punkt (17).

- (6) Der *Kommunale Finanzausgleich* entfaltet allenfalls marginale und unsystematische Wirkungen auf den nachhaltigen Umgang mit Flächen. Betrachtet man ihn hingegen im Zusammenhang mit dem Gesamtsystem kommunaler Einnahmen, so gehen von diesem Regelungskomplex Impulse aus, mehr Bauland als unbedingt notwendig auszuweisen. Die kommunalen Steuereinnahmen lassen sich nämlich vorrangig durch Flächenverbrauch erhöhen.
- (7) Die Bereitstellung von Wohnraum ist in aller Regel mit zusätzlicher Flächeninanspruchnahme verbunden. Insoweit bestehen zwischen wohnungspolitischen Zielen und Flächenzielen immer Konflikte, die sich allenfalls in ihrer Intensität steuern lassen. Der – ohnehin zumeist verdichtete – *Soziale Wohnungsbau* weist in den untersuchten Förderbestimmungen der Bundesländer Sachsen und Nordrhein-Westfalen Regelungen auf, die Art und Ort der baulichen Maßnahmen im Sinne des Flächenschutzes beeinflussen könnten. De facto läuft jedoch – nach wie vor – ein Gutteil der Förderung in den Neubau und weniger in die Pflege des Bestandes. Die (nachhaltige) Steuerung baulicher Maßnahmen durch den Sozialen Wohnungsbau ist zudem davon abhängig, inwieweit die Adressaten darauf eingehen. Baulandpreisgefälle und langjährige Entwicklungstendenzen sind für sie die wesentlich(er)en Faktoren. Die positiven Ansätze des Sozialen Wohnungsbaus vermögen daher innerhalb des bestehenden Fördersystems allenfalls einen marginalen Beitrag zum flächenpolitischen Umsteuern beizutragen. Diese – wenn auch geringen – Zielbeiträge werden jedoch von der *Eigenheimzulage* und den weiteren wohnungsbaupolitischen Instrumenten konterkariert. Die Eigenheimzulage fördert Eigentumsmaßnahmen ohne Steuerung in räumlicher Hinsicht und präferiert über eine deutlich höhere Förderung auch die – tendenziell flächenschädlicheren – Neubauten gegenüber den Bestandsmaßnahmen. Ihre Anreizwirkung für den einzelnen Bauherren ist mit 40.000 DM in acht Jahren und zusätzlichen Beträgen bei Ehepaaren mit Kindern ebenso beachtlich, wie ihre Breitenwirkung durch ein Fördermittelvolumen von 13,5 Mrd. DM im Jahre 2000. Die Eigenheimzulage unterstützt die – auf ein freistehendes Eigenheim gerichteten – Präferenzen der privaten Bauherren wirksam. Die „flächenverbrauchenden“ Wirkungen der Eigenheimzulage werden durch *andere wohnungspolitische Instrumente*, wie z. B. die Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder auch die Bausparförderung, grundsätzlich noch unterstützt. Die Programme der Wohnungsbauförderung haben daher insgesamt zwei – für den Flächenschutz negative – Konsequenzen: Zum einen ermöglichen sie zusätzliche Flächennachfrage, indem sie Finanzierungsrestriktionen verringern bzw. aufheben (Einkommenseffekt). Zum anderen kommt die stärkste Förderung der – tendenziell flächenintensivsten – Wohnform des Eigenheims zu Gute (Substitutionseffekt). Die Wohnungsbauförderung steht somit nicht nur im grundsätzlichen Zielkonflikt zum Flächenschutz, sie ist zudem auch noch besonders flächenschädlich ausgestaltet. Das ganze Ausmaß dieses Fazits wird jedoch erst deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass neben den unmittelbar durch Wohnungsbau beanspruchten Flächen auch noch zusätzlicher

„Flächenverbrauch“ für weitere, ergänzende Siedlungs- und Verkehrsflächen hervorgerufen wird.

- (8) Der Städtebauförderung fällt es aufgrund ihres konzeptionellen Ansatzes leichter, Flächenschutzaspekte zu berücksichtigen. Sie ist selbst letztlich schon Ausfluss der Erkenntnis, dass es sinnvoll und notwendig ist, die Bestände zu pflegen, zu revitalisieren und auch in neue Potenziale umzuwandeln, um über eine hohe Gesamtattraktivität eine geordnete Innenentwicklung zu ermöglichen. Tendenziell verhindert daher eine konsistente Städtebauförderung die Inanspruchnahme neuer Flächen an anderem Ort. Sie kann prinzipiell „flächenverträglich“ ausgestaltet werden, ohne dass dies für alle Maßnahmen im Einzelfall zuträfe. Das hängt u. a. damit zusammen, dass Stadtentwicklung zahlreiche unterschiedliche Aspekte wie z. B. Wohnen, Gewerbe, Grünflächen, Verkehr usw. umfasst und sich nicht nur auf die Innenstädte oder einzelne Teile beschränken kann. Dieser Tatsache kann sich auch die Städtebauförderung nicht verschließen, ihre Zielstruktur und Maßnahmen sind dementsprechend vielfältig. Je nach Ausgangssituation und Flächenpotenzialen müssen daher auch unterschiedliche Entwicklungsschwerpunkte im ökonomischen, sozialen und ökologischen Spektrum gesetzt werden. Nicht alle Städte können sich allein auf die Innenentwicklung konzentrieren, wenn der Druck „auf die Ränder“ wächst. Und dies bleibt insgesamt die vorherrschende Tendenz. Die Nachfrage nach Siedlungsflächen verlagert sich in immer stärkerem Maße an die Peripherie der großen Städte und Agglomerationen. Die meisten Gemeinden – dies zeigt auch der neue Bauland- und Immobilienmarktbericht des BBR – stellen sich darauf ein; sie legen die Grundlagen für eine zunehmende Außenentwicklung. „Lediglich die Großstädte und die ganz kleinen Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern, daneben auch die Mittelstädte, setzen bei der Baulandentwicklung deutlich stärkere Akzente bei der Innenentwicklung. Insgesamt hält, insbesondere im Umland der westdeutschen Agglomerationen, die Siedlungsdispersion, dominiert durch Wohnflächenwachstum, an“ (BBR 2001, S. 3). An dieser Tendenz lässt sich erkennen, wie wichtig aus Gründen einer nachhaltigen Flächenbewirtschaftung Instrumente sind, die gegenzusteuern versuchen, die Anreize zum Brachflächenrecycling, zum Bebauen von Baulücken, zum Ausbau und zur Erweiterung von Wohngebäuden, zur Durchmischung von Innenstädten, aber auch zum flächensparenden (Neu-)Bauen setzen, um zumindest den angesichts mangelnder Attraktivität der Innenstädte Abwanderungswilligen eine Bindungsperspektive zu bieten. Die Städtebauförderung ist dazu ein wichtiges Mittel. Die Ausgestaltung z. B. in Form der nordrhein-westfälischen Förderrichtlinien zur Stadterneuerung enthält bemerkenswerte Ansätze. Das Programm fokussiert auf Innenstädte und Nebenzentren, verdichtete Wohnbereiche und die Umnutzung von Brachflächen und Altstandorten, es enthält sogar Förderanreize für die Entsiegelung von Flächen; grundsätzlich wird daher auch die positive Bewertung anderer Autoren hier geteilt (siehe z. B. Apel et al. 2000, S. 253 ff.). Die Städtebauförderung hat neben vielen kleinen, in der konkreten Durchführung von Maßnahmen liegenden Schwächen einen fundamentalen Mangel: ihre geringe Mittelausstattung im Vergleich zu den in die entgegengesetzte Richtung steuernden Wohnungsbauförderung. Ihre Mittel sind sicherlich zurecht auf die neuen Länder konzentriert. Dort sind die Probleme in der Tat besonders groß. Wirft man noch einmal einen Blick auf die zuvor zitierte Aussage des BBR, so wird aber deutlich, dass es auch und gerade in den alten Ländern eines Gegengewichtes gegen bestehende Tendenzen und gegen die Förderprogramme bedarf, die solche Tendenzen permanent unterstützen: Allein

die im Übrigen flächendeckende Eigenheimförderung vergibt rd. das Zehnfache an Mitteln, und zwar mit der Städtebauförderung entgegengesetztem Wirkungsmuster. Vor diesem Hintergrund ist die Städtebauförderung zwar ein im Sinne des Flächenschutzes durchaus effizienter Fördermechanismus, der aber aufgrund der relativ geringen Mittelausstattung in der Gesamteffektivität verbessert werden sollte.¹⁴⁴

- (9) Die *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“* und die *Gemeindeverkehrsfinanzierung* sind weitere volumenstarke Förderinstrumente mit Wirkungen auf die Inanspruchnahme von Flächen. Ihre Ziele laufen grundsätzlich konträr zum Ziel des Flächenschutzes. Auch wenn einzelne Förderbestimmungen durchaus vorteilhaft für den Flächenschutz sind, so wird doch in der Summe eine deutliche zusätzliche Flächennachfrage induziert. Dem Ziel des Flächenschutzes bzw. der qualitativen Innenentwicklung läuft zudem die *Entfernungspauschale* der Einkommensteuer entgegen. Sie fördert als „Zersiedlungsprämie“ (Apel 1999, S. 248) disperse Siedlungsstrukturen und führt letzten Endes zu zusätzlichen Flächenansprüchen für Siedlungs- und Verkehrszwecke.
- (10) Den wenigen existierenden *kommunalen Förderprogrammen* fehlt der inhaltliche Zusammenhang und die quantitative Bedeutung, um substantielle Auswirkungen auf den Flächenschutz hervorzurufen.
- (11) Die *Grundsteuer* erfüllt in ihrer aktuellen Ausgestaltung vorwiegend eine fiskalische Funktion als ergiebige und verlässliche Einnahmequelle der Kommunen. Ökologische Ziele werden nicht mit ihr verfolgt. Aufgrund ihrer geringen Belastungsintensität ruft sie auch kaum implizite Wirkungen hervor. Sie bietet allerdings einen zentralen Ansatzpunkt für Reformen.
- (12) *Der Kfz- und der Mineralölsteuer* kommen indirekte Flächenwirkungen zu. Sie verteuern die Entfernungüberwindung und führen so – neben ihrer fiskalischen Funktion – zu einer teilweisen Internalisierung der gesellschaftlichen Kosten des Verkehrs. Insofern tragen sie tendenziell zu verdichteten Siedlungsstrukturen und geringeren Flächenansprüchen für Verkehrsinfrastruktur bei.
- (13) *Der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe* bzw. dem Ersatzgeld kommt aufgrund ihres stark eingeschränkten Wirkungskreises keine substantielle Bedeutung für den Flächenschutz zu.
- (14) Ziel der *Beiträge für Erschließung, Straßen- und Kanalbau* sowie der *Niederschlagswassergebühr mit Versiegelungsfaktor* ist vorrangig die „gerechte“ Umlage der den Kommunen entstehenden Kosten auf ihre Bürger. Dabei dienen Flächenkriterien zur Bestimmung der Belastungshöhe. Insoweit werden flächenrelevante Anreize gesetzt, die aber z. T. unsystematisch sind und die in ihrer Höhe nicht annähernd die Wirkungen der finanzstarken und „flächenschädlichen“ Instrumente aufwiegen können.

¹⁴⁴ Die Angaben zum Mittelvolumen von Städtebauförderung und Eigenheimzulage beziehen sich auf das Jahr 2000. Berücksichtigt wurden dabei nur die Bundesanteile.

- (15) Der *Stellplatzablöse* kommt schließlich in der existierenden Form keine flächenrelevante Wirkung zu. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Erstellung von Stellplätzen bedeutet zusätzliche Flächenansprüche. Nur in Ausnahmefällen können Kommunen diese einschränken und eine vergleichsweise geringere Stellplatzablösezahlung fordern. (Zielführende) Anreize könnten folglich nur dann entstehen, wenn es den Bürgern freistehen würde, ob sie Stellplätze erstellen oder lieber eine – im Vergleich zu den Erstellungskosten – niedrigere Ablöse zahlen wollen.
- (16) Führt man sich die Ergebnisse sowohl der Untersuchung des Akteursverhaltens wie auch der individuellen Flächenwirkungen der finanzpolitischen Instrumente vor Augen, so finden sich die eingangs aufgestellten Thesen – trotz ihrer Differenzierung – bestätigt. Denn in jeder Akteursgruppe musste festgestellt werden, dass starke Präferenzen für den Flächen“verbrauch“ bestehen. Die finanzpolitisch gesetzten Anreizinstrumente sind zwar heterogen, unterstützen jedoch insgesamt eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme.
- (17) Von daher erscheint es auch nicht verwunderlich, dass die **akteursgruppenspezifische Betrachtung der Anreizkonstellation** zu einem ähnlichen Ergebnis führt. In allen Angebots- und Nachfragesegmenten wirkt die induzierte Anreizkonstellation auf zusätzliche Flächeninanspruchnahme hin und verstärkt die – ebenfalls in diese Richtung zielenden – Präferenzen der Akteure.

Insofern stellt sich die Frage, ob und wie, die anreizsetzenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen verändert werden können, um in Zukunft zu einer nachhaltigeren Flächenpolitik beizutragen. Die **Diskussion von Ausgestaltungsoptionen** für beide Marktseiten und alle Nachfragesegmente in Kapitel C.5 hat versucht, diese Frage zu beantworten. Im Folgenden seien einige Vorschläge kurz dargestellt. Dabei bleibt aber darauf hinzuweisen, dass dieses Reformkonzept zunächst *ausschließlich aus Sicht des Flächenschutzes* eine Verbesserung der (Anreiz-)Situation erbringen könnte. Ein derartige Verbesserung wäre aber immer auch mit Zielverzicht bei anderen gesellschaftlichen Aufgaben, z. B. im Wohnungsbau, verbunden. Die Gegenüberstellung derartiger unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen war jedoch nicht Aufgabe dieses Gutachtens und kann daher an dieser Stelle nicht erfolgen.

6.2 Empfehlungen

Die Empfehlungen an die übergemeindlichen Entscheidungsträger zur Reform der finanzpolitischen Rahmenbedingungen von Kommunen sind in folgender Tabelle zusammengefasst.

Tabelle 31: Übersicht der finanzpolitischen Reformvorschläge (Eigene Darstellung).

Marktseite	Marktsegment	Reformvorschlag
Angebot		Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte
		Gewährleistung einer größeren gemeindlichen Einnahmestaltungsautonomie
Nachfrage	<i>Private Bauherren</i>	Gleichstellung von Neubau- und Bestandsmaßnahmen im Rahmen der Eigenheimzulage
		Umwandlung der Entfernungspauschale in einen allgemeinen Werbungskostenabzug
		Umwandlung der Grundsteuer in eine Flächennutzungssteuer und Einführung einer Versiegelungs- sowie einer Entsiegelungsabgabe
		Verstärkung der ansteigenden Belastungswirkungen der Mineralölsteuer
		Einschränkung der Stellplatzverpflichtungen
	<i>Wohnungsbau-gesellschaften</i>	Veränderte Ausrichtung des Sozialen Wohnungsbaus (Flächenschonung und verstärkte regionale Steuerung)
	<i>Träger von Gew.- u. Ind.-bauten</i>	Veränderte Ausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe (Flächenschutz und verstärkte regionale Steuerung)
	<i>Öffentliche Bau-träger</i>	Fokussierung der Städtebauförderung auf Flächenschutz und Umschichtung finanzieller Mittel zu ihren Gunsten
		Verstärkte Ausrichtung der Gemeindeverkehrsfinanzierung auf den ÖPNV

Die einzelnen Vorschläge wurden bereits umfassend in Teil C.5 dargestellt und beurteilt, so dass an dieser Stelle auf eine nochmalige Beschreibung verzichtet werden kann. Es soll jedoch auf einige wesentliche Aspekte hingewiesen werden:

(1) Die hier präsentierten Empfehlungen sollen die spezifischen Anreizmechanismen für einzelne Marktseiten bzw. -segmente reformieren.

(2) Zwischen Marktseiten bzw. -segmenten bestehen allerdings Interdependenzen, die noch dadurch verstärkt werden, dass einzelne Instrumente, wie z. B. die Grundsteuer, auf alle Nachfragergruppen einwirken. In Teil C.5 wurden Hinweise gegeben, worin diese Wirkungszusammenhänge bestehen und wie Einzelreformen, wenn man sie im Zusammenhang betrachtet und adäquat aufeinander abstimmt, sich in ihren positiven Flächenwirkungen ergänzen können.

(3) Das vorgestellte Konzept weist daher einen Weg, wie eine flächenschonendere Ausgestaltung des finanzpolitischen Anreizrahmens aussehen kann und wie substanzielle Zielbeiträge zu Flächenschutz bzw. zur qualitativen Innenentwicklung erreicht werden können. Trotzdem unterliegt auch dieses Reformkonzept in seinem Wirkungen drei elementaren Einschränkungen:

- Die vorgeschlagenen Reformen verändern z. T. tiefgreifend bestehende Strukturen, sie dürften insofern erhebliche Umsetzungswiderstände hervorrufen.
- Die finanzpolitischen Anreize stellen nur einen Teil der gesamten entscheidungsrelevanten Rahmenbedingungen dar. Die Reformen sind folglich keineswegs allumfassend, sondern spezifisch auf diese eine, allerdings wesentliche, Art von Umfeldbedingungen ausgerichtet.
- Für eine umfassende Reform, die eine nachhaltigere (Flächen-)Politik – nicht zuletzt im Sinne einer nachhaltigen Innenentwicklung – verwirklichen könnte, ist nicht nur ein Umbau des gegenwärtigen Anreizmechanismus erforderlich. Von entscheidender Bedeutung wird auch ein Wandel in den gesellschaftlichen Präferenzen sein. Die Frage, ob solche Präferenzen – wie von der ökonomischen Theorie meistens unterstellt – nahezu unveränderlich vorgegeben oder nicht doch im Entwicklungsprozess von außen beeinflussbar sind, ist bisher nur wenig erforscht; dies gilt auch für das Verhältnis von intrinsischer Motivation und externen (finanziellen) Anreizen. Ohne Erkenntnisfortschritte in diesem Bereich werden aber möglicherweise gut gemeinte Reformvorschläge für die Änderung der Anreizstrukturen leer laufen.

Für eine qualitative Innenentwicklung ist also zweierlei entscheidend: Einerseits müssen die Rahmenbedingungen von Kommunen zielführend ausgestaltet werden, insbesondere die Rahmenbedingungen finanzpolitischer Art. Andererseits müssen die Kommunen innerhalb des von außen vorgegebenen Rahmens eigene, auf ihre jeweilige Situation zugeschnittene kommunale Handlungsstrategien entwickeln.

Mit diesem Endbericht des Forschungsvorhabens *„Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität von Städten und Gemeinden – Fallstudien“* des Umweltbundesamtes werden Hinweise gegeben, wie diesen beiden Herausforderungen entsprochen werden kann.

Literatur

- Ahne, P. (2001): Der Plattensammler. In: BerlinOnline (<http://www.berlinonline.de/zeitung/archiv/2001/1110/blickpunkt/0007> am 19.03.02).
- Apel, D. (1999): Ökonomische Instrumente zur flächensparenden und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung. In: Bergmann, A.; Einig, K.; Hutter G.; Müller, B.; Siedentop, S. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen: Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin.
- Apel, D.; Böhme, C.; Meyer, U.; Preisler-Holl, L. (2000): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin.
- Apel, D.; Henckel, D. (Hrsg.) (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren: Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Difu (Deutsches Institut für Urbanistik). Berlin.
- Apel, D.; Lehm Brock, M.; Pharoa, T.; Thiemann-Linden, J. (1997): Kompakt, mobil, urban: Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich. Difu (Deutsches Institut für Urbanistik). Berlin.
- Appel, H.; Baier, R.; Schäfer, K.-H. (Bearb.); ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.) (1991): Kommunale Verkehrsentwicklungsplanung. Dortmund.
- Appel, H.; Baier, R. (1992): Methoden und Ablauf der kommunalen Verkehrsplanung. In: Apel, D.; Holzapfel, H.; Kiepe, F.; Lehm Brock, M.; Müller, M.: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. Kap. 3.2.10.1. Heidelberg.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1998): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. Hannover.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1999): Flächenhaushaltspolitik: Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Hannover.
- Auhagen, A.; Ermer, K.; Mohrmann, R. (Hrsg.) (2002): Landschaftsplanung in der Praxis. Stuttgart.
- Bach, S.; Kohlhaas, M.; Linscheid, B.; Seidel, B.; Truger, A. (Verf.); Umweltbundesamt (Hrsg.) (1999): Ökologische Steuerreform: Wie die Steuerpolitik Umwelt und Marktwirtschaft versöhnen kann. Berlin.
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (1998): Baugesetzbuch: Kommentar. 6. Auflage. München.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2000): Ökonomische Instrumente zum Schutz des Bodens, Arbeitspapiere Heft1/2000.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2001): Bauland- und Immobilienbericht. Bonn.
- Bea, F. X.; Haas, J. (1995): Strategisches Management. Stuttgart u. a.
- Beaucamp, G. (1997): Innerstädtische Verkehrsreduzierung mit ordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Mitteln. In: Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht, Bd. 4. Baden-Baden.

- Beckmann, P.; Fürst, D.; Scholles, F. (2001): Das System der räumlichen Planung in Deutschland. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- Behr, A. (1998): Städtebauförderung ist auch Wirtschaftsförderung. In: Bundesbaublatt, Heft 10, 1998, S. 16-21.
- Benz, A. (1994): Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- Berendt, U.; Eichener, V.; Kloth, M.; Schlüsener, T. (2000): Neue Wohngebiete im Urteil der Bewohner und Bewohnerinnen: Folgerungen für zukünftige Wohnquartiere. Bochum.
- Bergmann, E. (1999): Steuerung der Flächennutzung durch den kommunalen Finanzausgleich? In: Bergmann, A.; Einig, K.; Hutter, G.; Müller, B.; Siedentop, S. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen: Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung. Berlin.
- Bergmann, E. et al. (1998): Einbau ökologischer Komponenten in den kommunalen Finanzausgleich. UFOPLAN 108 01 128, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Köln.
- BfLR (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) (1996): Nachhaltige Stadtentwicklung: Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau. Städtebaulicher Bericht. Bonn.
- BfNL (Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie) (1993): Tabellarische Übersicht über die Landschaftsplanung in der Gesetzgebung der Bundesländer. In: Natur und Landschaft, Heft 4, 1993, Beilage.
- Bielenberg, W.; Krautzberger, M.; Söfker, W. (1998): Baugesetzbuch mit BauNVO. 5. Auflage. München.
- Birkmann, J. (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/3, 1999, S. 120-131.
- Birkmann, J.; Brückner, C.; Strauss, K. (2000): Workshop: Indikatoren als Planungs- und Steuerungsinstrumente für eine nachhaltige Raumentwicklung in NRW. In: UVP-Report, Heft 5, 2000, S. 258-260.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen: Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund.
- Bizer, K. (1995): Von der Grundsteuer zur Flächensteuer. In: Ewringmann, D. (Hrsg.): Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung: von der klassischen Flächennutzung zur Steuer mit umweltpolitischer Lenkungsabsicht. Berlin. S. 137-179.
- Bizer, K. (1999): Flächennutzungssteuer und Flächenausweisungsrechte: Ergänzende Anreizinstrumente zum Bauordnungs- und Bauplanungsrecht. In: Bergmann, A.; Einig, K.; Hutter, G.; Müller, B.; Siedentop, S. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Berlin. S. 279-288.
- Bizer, K., Ewringmann, D., Bergmann, E., Dosch, F., Einig, K., Hutter, G. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Berlin u. a.
- Bizer, K.; Ewringmann, D. (1998): Abgaben für den Bodenschutz in Sachsen-Anhalt. Baden-Baden.
- Bizer, K.; Lang, J. (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen: Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes. UBA-Texte, Nr. 21, 2000. Berlin.

- Bizer, K.; Linscheidt, B. (1999): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen: Rechtfertigung und Wirkungen einer Landesabgabenpolitik. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Heft 2, 1999, S. 215-241.
- Bizer, K.; Linscheidt, B.; Ewringmann, D. (1998): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen. Berlin.
- Bizer, K.; Truger, A. (1996): Die Steuerung der Bodenversiegelung durch Abgaben. In: ZAU: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Heft 3, Oktober 1996, S. 379-389.
- Blach, A.; Irmen, E. (1999): Indikatoren für eine nachhaltige Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7, 1999, S. 451-470.
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1986): Baulandbericht 1986. In: Städtebauliche Forschung, Heft 03.116. Bonn.
- BMBau (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1990): Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg. In: Schriftenreihe „Forschung“ des Bundesministeriums, Heft 482.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1999): Finanzbericht 2000. Bonn.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2000): Steuern von A bis Z. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2001): Vorläufige Ergebnisse der Statistik zur Nutzung der Eigenheimzulagen: Erhebungsstand Januar 2001. Berlin.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (Hrsg.); Kiemstedt, H.; Haaren, C. v.; Mönnecke, M.; Ott, S. (Verf.) (1997): Landschaftsplanung: Inhalte und Verfahrensweisen. 3. Auflage. Bonn.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2000a): Prioritäten für eine integrierte Verkehrs-, Bau- und Wohnungspolitik. Berlin.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2000b): Wohngeld- und Mietenbericht 1999. (http://www.baunetz.de/bmvbw/bauwesen/wohngeld/10101c_.htm).
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2000c): Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2000 vom 11.04./25.07.2000.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2000d): Merkblatt: Finanzhilfen des Bundes zur Städtebauförderung in den neuen Ländern. Berlin.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2001a): Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2001 vom 27.04./01.08. 2000.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2001b): Presseinformationen Nr. 110/01 vom 10.05.2001 (<http://www.baunetz.de>).
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (Hrsg.) (2002): Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs. Berlin.
- Bodenschatz, H. (2000): Das Planwerk Innenstadt Berlin: Idee, Prozeß, Ergebnis. In: Altrock, U. (Hrsg.): Das Schöne im Notwendigen finden: Spielräume nachhaltiger Stadtentwicklung. Festschrift für Martin Daub. Berlin.
- Boeddinghaus, G.; Dieckmann, J. (1995): Baunutzungsverordnung: Kommentar. 3. Auflage. Essen.
- Boetticher, M.; Fisch, R. (1988): Zur Einführung des Biotopflächenfaktors (BFF) in die Landschafts- und Bauleitplanung. In: Das Gartenamt, Jg. 37.
- Bongartz, M. (1988) : Umweltvorsorge im Siedlungsbereich: Grünordnungsplanung in Theorie und Praxis. In: Dortmunder Materialien zur Raumplanung, Bd. 15. Dortmund.

- Bose, M. (1994): Strategische Planungsansätze für Städte und Stadtregionen. In: DISP, Nr. 118, 1994, S. 16-20.
- Bösinger, R. (1999): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. In: Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 93. Frankfurt/Main u. a. O.
- Bosse, T.; Scheve, H. (1999): Mut zur Lücke: Das Kölner Baulückenprogramm. In: Bundesbaublatt, Heft 10, 1999, S. 30-33.
- Bötticher-Meyners, S. (1989): Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 4, 1989, S. 206-210.
- BR Arnsberg (Bezirksregierung Arnsberg) (1998): Sitzungsvorlage Nr. 12/98 der Geschäftsstelle des Bezirksplanungsrates (<http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de> am 09.07.2001).
- Braam, W. (1999): Stadtplanung: Aufgabenbereiche, Planungsmethodik, Rechtsgrundlagen. 3. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Düsseldorf.
- Brake, K. (2000): Strategische Entwicklungskonzepte für Großstädte: Mehr als eine Renaissance der „Stadtentwicklungspläne“? In: AfK (Archiv für Kommunalwissenschaften), II. Halbjahresband, S. 269-288.
- Brech, J.; Kasper B. (1999): Städte der Zukunft: Auf der Suche nach der Stadt von morgen. In: Werkstatt: Praxis, Nr. 4. Bonn. S. 67-82.
- Bresser, R. K. F. (1998): Strategische Managementtheorie. Berlin u. a.
- Breuer, B; Müller, W.; Wiegandt, C.-C. (2000) (Verf.); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Nutzungsmischung im Städtebau: Endbericht. Bonn.
- Breuer, W. (2001): Ökokonto – Chance oder Gefahr? Die Eingriffsregelung ist kein Flächen- und Mittelbeschaffer des Naturschutzes. In: Naturschutz und Landschaftsplanung Heft 33, April 2001, S. 113-117.
- Brösse, U. (1996) Instrumente zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung. In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumplanung. Ausgabe auf CD-ROM. Hannover.
- Bunge, T. (2001): Screening als neuer Verfahrensschritt: rechtliche Grundlagen und Probleme. In: UVP-Report, Heft 5, S. 234-238.
- Bunzel, A.; Hinzen, A. (2000): Arbeitshilfe Umweltschutz in der Bebauungsplanung. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin.
- Bunzel, A. (2002): Die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bauplanungsrechtlichen Vorhaben. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, Heft 2, S. 124-133.
- Burmeister, J. (1990): Boom ohne Ende?: Der Nahverkehr in Klein- und Mittelstädten. In: Internationales Verkehrswesen, Heft 48, 10/1996, S. 44-52.
- Christ, W.; Loose, W. (2000): Städtebauliche und ökologische Qualitäten autofreier und autoarmer Stadtquartiere. In: ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.): Rundbrief Autoarme Stadtquartiere, Nr. 13, Dezember 2000, S. 2-7.
- Contant, C. K.; Wiggins, L. L. (1993): Toward defining and assessing cumulative impacts: Practical and theoretical considerations. In: Hildebrand, S. G.; Cannon, J. B. (Hrsg.): Environmental analysis: The NEPA experience. Boca Raton. pp. 336-356.
- Crome, B.; Schwengler, B. (2000): Indikatoren zur Auswahl der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2, 2000, S. 71-83.

- Daft, R. L.; Weick, K. E. (2001): Towards a Model of Organizations as Interpretation Systems. Neuabgedruckt in: Weick, K. E. (2001): Making Sense of the Organization.
- Davy, B. (2000): Das Bauland-Paradoxon: Wie planbar sind Bodenmärkte? In: Einig, K. (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin. S. 61-78.
- Deutscher Bundestag (1999): 17. Subventionsbericht. BT-Drucksache 14/1500 vom 13.08.1999.
- Deutscher Bundestag (2000): Raumordnungsbericht 2000. BT-Drucksache 14/3874 vom 30.06.2000.
- Dieterich H.; Hoffmann K.; Junius, H. (Verf.); BMBau (Hrsg.) (1981): Fallstudien zum Baulandpotential für den städtischen Lücken-Wohnungsbau. Bonn.
- Dieterich, H. (1984): Typische Problemsituationen von Industrie- und Gewerbeflächen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11, 1984, S. 977-993.
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (1985): Arbeitsblätter zur Aktivierung vorhandenen Baulands: Schließen von Baulücken. Berlin.
- Dittrich, A.; Klewe, H. (1997): Autofreie Stadtquartiere: Anforderungen, Projekte, Erfahrungen. In: Dittrich A.; Klewe, H. (Bearb.); ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.): Planung und Realisierung autoarmer Stadtquartiere: Anforderungen, Konzepte, Chancen der Umsetzung. ILS-Schriften, Nr. 108. Dortmund. S. 11-24.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1996a): Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung. In: Beiträge zur Strukturforchung, Heft 164.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1996b): Dokumentation des Fachkolloquiums zu den wirtschaftlichen Wirkungen der Städtebauförderung. Berlin.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1999): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. In: Beiträge zur Strukturforchung, Heft 182.
- Doetsch, P.; Rüpke, A. (Verf.); Umweltbundesamt (Hrsg.) (1998): Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von Naturflächen. Forschungsbericht 203 40 119. In: UBA-Texte, Nr. 15, 1998. Berlin.
- Domhardt, H.-J.; Jacoby, C. (2001): Baulandpotentialmodelle als entscheidungsunterstützende Methode zur Koordination der regionalen Siedlungsentwicklung. In: Einig, K. (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin. S. 216-234.
- DSL Bank (Hrsg.) (1997): Der Soziale Wohnungsbau in Deutschland: Ist die Aufgabe erfüllt? Bonn.
- Duss, R. (1996): Belastungsgrenzen als Indikatoren einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung aus der Sicht der kommunalen Gesamtentwicklung. In: Sander, R. (Hrsg.): Flächensteuerung in Großstadregionen: Ansätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation eines Seminars des Deutschen Instituts für Urbanistik am 28. und 29. Oktober 1996 in Berlin. Berlin.
- Einig, K.; Gössel, J.; Siedentop, S. (1997): Nutzen von CORINE-Daten zur Verfolgung des Verstädterungsprozesses in ostdeutschen Ballungsräumen. In: GIS-Systeme: Zeitschrift für raumbezogene Information und Entscheidungen, Heft 1, 1997, S. 16-21.
- Erlei, M.; Leschke, M.; Sauerland, D. (1999): Neue Institutionenökonomik. Stuttgart.
- Ermer, K.; Hoff, R.; Mohrmann, R. (1996): Landschaftsplanung in der Stadt. Stuttgart.
- Europäische Kommission (1993): Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung: Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Brüssel u. Luxemburg.

- Europäische Kommission (1997): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (97/C129/08). Abl. EG Nr. C 129/14 v. 25.4.97. Brüssel.
- Ewringmann, D. (1986): Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unter veränderten Rahmenbedingungen. In: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten des FiFo (Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln), Neue Folge 55. Köln.
- Ewringmann, D. (1999): Sustainability: Leerformel oder Forschungsprogramm? Forschungsbericht des Teilprojekts C 5 des Sonderforschungsbereichs 419. FiFo (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln). Köln.
- Ewringmann, D.; Bergmann, E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen einer Funktionalisierung des Finanzausgleichs für eine dezentrale Agrarumweltpolitik. In: Schriften zur Agrarforschung und Agrarpolitik, Bd. 6. Berlin.
- Ewringmann, D.; Vormann, M. (2001): Wirkung des bestehenden Fördersystems für Wohnbau auf die Inanspruchnahme von Flächen. Gutachten im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Wiesbaden, unveröffentlicht.
- Expert Group on the Urban Environment (Working Group: Measuring, Monitoring and Evaluation in Local Sustainability) (2001): Towards a local sustainability profile – European common indicators. Methodology sheets for testing phase 2001-02. Prepared by Ambiente Italia on the basis of the recommendations from the Seville workshop, October 2000.
- Faludi, A. (2000a): Die Anwendung des EUREK oder: Wonach man strategische Plandokumente bewertet. In: Noetzel, R.; Schmitz, H. (Hrsg.): Europäisches Raumentwicklungskonzept: Entstehung und Anwendung. Bonn. S. 33- 46.
- Faludi, A. (2000b): Strategic Planning in Europe: Institutional Aspects. In: Salet, W., Faludi, A. (Hrsg.): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam.
- Feldtkeller, A. (2001): Strategien zur städtebaulichen Neuorientierung. In: Feldtkeller, A. (Hrsg.): Städtebau: Vielfalt und Integration, Neue Konzepte für den Umgang mit Stadtbrachen. München.
- Fiederer, H.-J.; Weil, S. (1996): Umlage der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer: Ein Steuerreformvorschlag auf dem Prüfstand. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung. Tübingen.
- Flade, A. (1987): Wohnen psychologisch betrachtet. Bern, Stuttgart.
- Flick, U. (2000): Design und Prozess qualitativer Forschung. In: Flick, U.; Kardoff, E. v. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg. S. 252-265.
- Forschungsverbund Lebensraum Stadt (Hrsg.) (1994): Forschungsverbund Lebensraum Stadt: Gestaltungsfelder und Lösungsansätze. Berichte aus den Teilprojekten. Band III/3.
- Franz, T. (2000): Freiraumschutz und Innenentwicklung. Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor der Forderung nach ökologischem Bauen. Berlin.
- Freistaat Sachsen (2001): Förderfibel Sachsen, Teil 2: Förderung für Kommunen, Verbände und Vereine, private Haushalte. April 2001.
- Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J. (1999): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. 3. Auflage. München.
- Fuhrich, M. (2001): Indikatoren als Instrument der Qualitätssicherung im Praxistest. In: BBR (Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.): Indikatorgestützte Erfolgskontrolle in der Stadtentwicklung: Praktische Erfahrungen in Modellstädten. In: BBR Arbeitspapiere, Heft 2, 2001, S. 1-2.

- Fürst, D.; Martinsen, R. (1997): Reaktionsweisen kommunaler Umweltschutzverwaltungen gegenüber wachsenden Anforderungen. Baden-Baden.
- Fürst, D.; Müller, B. (2000): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. Dresden.
- Gälzer, R. (1987): Vergleich der Grünsysteme europäischer Groszstädte mit jenem von Wien. Wissenschaftliche Studie im Auftrag der Magistratsverwaltung 18 – Stadtstrukturplanung. In: Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung und Stadtgestaltung, Band 17. Wien.
- Gälzer, R. (2001): Grünplanung für Städte. Stuttgart.
- Gassner, E.; Thünker, H. (1992): Die technische Infrastruktur in der Bauleitplanung. 2. erweiterte Auflage. Berlin.
- Gawel, E. (1991): Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz: Allokative Effekte instrumentell diversifizierter Lenkungsstrategien für Umweltgüter. In: Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten des FiFo (Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln), Neue Folge 58. Köln.
- GdW (Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen); ADS (Arbeitsgemeinschaft deutscher Sanierungs- und Entwicklungsträger) (1997): RWI-Studie zur Städtebauförderung: Hohe Multiplikatoreffekte gewährleistet. In: Die Wohnungswirtschaft, Heft 10, 1997, S. 599 ff.
- Gössel, J.; Siedentop, S. (2000): GIS-gestützte Analyse der städtischen Freiraumverfügbarkeit: Baustein für die umweltorientierte Flächennutzungsplanung. In: Strobl, J.; Blaschke, T.; Griesebner, G. (Hrsg.): Angewandte Geographische Informationsverarbeitung XII. Beiträge zum AGIT-Symposium Salzburg 2000. Heidelberg. S. 186-193.
- Grossmann, D. (2001): Fünf Jahre Erfahrungen mit der Eigenheimzulage. In: Der Langfristige Kredit, Nr. 11, 2001, S. 382 f.
- Grossmann, M.; Pohl, W.; Schulze, H. D. (1984): Grünvolumenzahl und Bodenfunktionszahl in der Landschafts- und Bauleitplanung. In: Schriftenreihe der Behörde für Bezirksangelegenheiten, Naturschutz und Umweltgestaltung, Heft 9. Hamburg.
- Grüger, C.; Schäuble, I.: Wohnen will gelernt sein: Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen. In: Politische Ökologie, Heft 71, August 2001, S. 54-57.
- Günnewig, D. (2001): Neue Anforderungen an die UVP in der Bauleitplanung unter besonderer Berücksichtigung der Vorprüfungspflicht. In: UVP-Report, Heft 4, S. 178-182.
- Haller, C. (2002): Leerstand im Plattenbau: Ausmaß, Ursachen, Gegenstrategien. Berlin.
- Hamann, U. (1969): Bodenwert und Stadtplanung: Deutsche und englische Ansätze zum Planungswertausgleich. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften. Berlin.
- Hämmerlein, H. (1996): Einführung in die Wohnungswirtschaft: Ein Leitfaden in Thesen und Übersichten. 1. Auflage. Baden-Baden.
- Hanisch, J. (1995): Wegweiser für die Innenentwicklung. In: Garten und Landschaft, Heft 6, 1995, S. 14-17.
- Hannemann, C. (2000): Zukunftschance Schrumpfung: Stadtentwicklung in Ostdeutschland, ein Skizze. In: Hager; Frithjof; Schenkel; Werner (Hrsg.): Schrumpfungen. Chancen für ein anderes Wachstum. Ein Diskurs für Natur- und Sozialwissenschaften. S. 99-105. Berlin u. a.
- Hansmeyer, K.-H. (1992): Finanzausgleich. In: Gablers Wirtschaftslexikon. 1. Auflage. Wiesbaden. S. 1132-1137.
- Hansmeyer, K.-H.; Kops, M. (1985): Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. In: Hoppe, W. (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Köln. S. 31-60.

- Hansmeyer, K.-H. (1981): Grundsteuer. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. Bd. 3, zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs für Sozialwissenschaften. Stuttgart u. a. S. 726-743.
- Happe, M.; Hinzen, A.; Pieper, H.; Davids, P.; Terfürchte, F. (Verf.); ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (Hrsg.) (1994): Grünbuch Planung: Bausteine für die Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Happe, M.; Mohs, B.; Ohligschläger, G., Grabe, C.; Kaschlun, W. (1999): Bodenschutz und Landschaftsverbrauch. In: UBA-Texte Nr. 15, 1999. Berlin.
- Hassold, H.; Jung, L. (2000): Die Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2, 2000, S. 59-70.
- Hastrich, G. (1997): Juristische Ausgestaltung einer Bindung an autofreies Wohnen. In: ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.): Rundbrief Autoarme Stadtquartiere, Nr. 8, Februar 1997.
- Hauff, T.; Kahnert, R. (1999): Modellstadt Münster: Gezielter Einsatz von Modellprojekten zur Weiterentwicklung einer nachhaltigen Stadtpolitik. In: BBR (Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.): Städte der Zukunft: Auf der Suche nach der Stadt von morgen. In: Werkstatt: Praxis, Nr. 4, 1999. Bonn. S. 53-66.
- Hauff, T. (2000): Münster: Mit raumfunktionalen, kommunikativen und orientierungswertgestützten Ansätzen auf dem Weg zur Stadt der Zukunft. In: Kissel, H. A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadt: Beiträge zur urbanen Zukunftssicherung. In: SRL Schriftenreihe, Bd. 47. Berlin. S. 79-96.
- Heber, B.; Lehmann, I. (1993): Stadtstrukturelle Orientierungswerte für die Bodenversiegelung in Wohngebieten. In: IÖR-Schriften, Heft 5. Dresden.
- Heil, K. (2000): Stadtentwicklungsplanung und Nachhaltigkeit: Neuer Wein in alten Schläuchen? Bemerkungen über die Perspektiven eines nicht mehr ganz neuen Leitbegriffs in der Planung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, 2000, S. 21-32.
- Heinz, R. (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz. Stuttgart.
- Henneke, H.-G. (2000): Öffentliches Finanzwesen. Finanzverfassung: eine systematische Darstellung. 2. Auflage. Heidelberg.
- Herpichböhm, P. (2001): Ein Plattenwerk in Johannstadt. In: Dresdner Blättl 6/2001 (<http://www.dresdnerblaetl.de/2001/06/01060802.htm>).
- Hessisches Ministerium des Innern (Hrsg.); HLT (Gesellschaft für Forschung Planung Entwicklung mbH), IWU (Institut Wohnen und Umwelt GmbH) (Bearb.) (1989): Bauland-Reserven mobilisieren: Ein Praxishandbuch. 2. überarbeitete Auflage. In: Reihe „Städtebau in Hessen“. Wiesbaden.
- Hinzen, A.; Bunzel, A. (2000): Arbeitshilfe Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin.
- Hölters, Ch.; Kistella, I. (1991): Innenentwicklung im Spannungsfeld zwischen den Erkenntnissen und Forderungen der Wissenschaft und kommunaler Praxis: Eine Untersuchung im Ruhrgebiet. Diplomarbeit an der Universität Dortmund. Fachbereich Raumplanung.
- Holthöfer, D. (2001): Methodische Wege der Bürgerbeteiligung. In: Der Städtetag, Heft 1, 2001, S. 36-38.
- Hübler, K.-H.; Riehl, C.; Winkler-Kühlken, B.; Sommer, M. (1995): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung: Praxisprobleme und Lösungsvorschläge. Band 2: Auswertung

- kommunaler Beispiele zur UVP in der vorbereitenden Bauleitplanung. In UBA-Texte, Bd. 69, 1995. Berlin.
- Hüchtker, S.; Scholz, B.; Selle, K., Sutter-Schurr, H. (2000): Freiräume, Siedlung, Kooperation: Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen. Dortmund.
- Hülsmann (1998): Umweltplanerische Anforderungen an die Lokale Agenda 21: Strategien auf Bundesebene für eine nachhaltige Kommunalentwicklung. In: Kuhn, S.; Suchy, G.; Zimmermann, M. (Hrsg.): Lokale Agenda 21: Deutschland, Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung. Berlin. u. a.
- ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (1997): Wohnquartiere auf innerstädtischen Brachflächen. In: ILS-Schriftenreihe, Band 105.
- IRS (Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung) (2001): Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in Ostmitteleuropa als Bestandteil einer ausgeglichenen, nachhaltigen Siedlungsstruktur- und Stadtentwicklung. Erkner.
- IRS; IÖR; ADVIS (Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V.; Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.; ADVIS (Bearb.); BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (Hrsg.) (2001): Stadtumbau in den neuen Ländern: Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder. Berlin.
- Jacoby, C. (2000): Die Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung: Instrumente, Methoden und Rechtsgrundlagen für die Bewertung von Standortalternativen in der Stadt- und Regionalplanung. Berlin.
- Jacoby, C.; Votsmeier, T. (1999): Die kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung. In: Storm, P.-C.; Bunge, T. (Hrsg.): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP). Band 1. Berlin. Abschnitt 3950, S. 1-96.
- Jäde, H. (1993): Vorhaben- und Erschließungsplan. Kronach u. a.
- Janssen, G. (1999): Bewahren, Planen, Bauen: Entwicklung historischer Siedlungsstrukturen. Dresden.
- Jedicke, E. (1994): Biotopschutz in der Gemeinde. Radebeul.
- Jenkis, H. (1994): Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft. In: Jenkis, H. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. 2. Auflage. München, Wien. S. 309-329.
- Jenkis, H. (1995): Grundlagen der Wohnungsbaufinanzierung. München, Wien.
- Junkernheinrich, M. (1994): Wohnen versus Gewerbe? Fiskalische Effekte von Baulandausweisungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, 1994. S. 61-74.
- Junkernheinrich, M. (1996): Gemeindefinanzen unter Vereinigungsdruck: Kommunale Selbstverwaltung zwischen europäischer und deutscher Vereinigung. In: Junkernheinrich, M.; Klemmer, P. (Hrsg.): Neuordnung des Gemeindefinanzsystems. Berlin. S. 115-127.
- Junkernheinrich, M.; Klemmer, P.; Wagner G. R. (Hrsg.) (1995): Handbuch zur Umweltökonomie. Berlin.
- Kabisch, S. (1996): Entwicklungsperspektiven gründerzeitlicher Wohngebiete. In: Breuste, J. (Hrsg.): Stadtökologie und Stadtentwicklung: Das Beispiel Leipzig. Berlin. S. 99-110.
- Kardoff, E. v. (2000): Qualitative Evaluationsforschung. In: Flick, U.; Kardoff, E. v. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg. S. 238-250.
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.) (2001a): Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand. Wiesbaden.

- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.) (2001b): Abbau von Mischfinanzierungen: Wichtiger Beitrag zu rationaler Finanzpolitik, zu Einsparungen und Entlastungen. In: Stellungnahmen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Nr. 28, Juni 2001.
- Karlstetter, M.; Haase, R. (1993): Landschaft in der Stadt: Stadt- und landschaftsökologische Grundlagen zur Siedlungsverdichtung und Stadtreparatur. Gutachten im Auftrag der Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Freising.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E. (2000): Gemeindefinanzbericht 2000. In: Der Städtetag, Heft 4, 2000, S. 17-99.
- Keppel, H. (1999): Baulandbericht und Bauplatzbörse. In: Beiträge zur Stadtentwicklung Rottenburg am Neckar, Nr. 14. Rottenburg am Neckar.
- Kerber, B. (1994): Der Konflikt zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen auf kommunaler Ebene. Frankfurt a. M.
- Kestermann, R. (1997): Kooperative Verfahren in der Raumplanung, Phänomenologische Betrachtungen. In: Adam, B. (Hrsg.): Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung. RaumPlanung spezial. Dortmund.
- Kiepe, F. (1998): Thesen zu aktuellen Fragen der Stadtentwicklung. In: Der Städtetag, Heft 11, 1998, S. 732-735.
- Kirchhof, P. (1985): Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs. In: Hoppe, W. (Hrsg.): Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Köln. S. 1-29.
- Kistenmacher, H.; Eberle, D. (1986): Umweltverträglichkeitsprüfungen für Wohnbaulandausweisungen in ländlichen Gemeinden. In: ARL-Arbeitsmaterial, Nr. 109. Hannover.
- Kistenmacher, H.; Eberle, D.; Busch, M. (1987): Methodischer Aufbau und planungspraktische Leistungsfähigkeit von Eignungsbewertungsmodellen für Wohnflächenausweisungen. In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): Flächenhaushaltspolitik: Ein Beitrag zum Bodenschutz. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 173. Hannover. S. 231-267
- Kistenmacher, H.; Eberle, D.; Redlin, C. (1984): Zur besseren Vorbereitung der Wohnbaulandausweisung – Analysen und Vorschläge auf der Basis von Fallstudien aus der Region Südlicher Oberrhein. Werkstattbericht Nr. 10. Kaiserslautern.
- Kistenmacher, H.; Jacoby, C.; Mangels, K.; Stoffel, J.; Derichweiler, M.; Meinert, G.; Decker, K.; Schares, J.; Spangenberger, V. (1993): Entwicklung von Modellen zur Durchführung einer Plan-UVP und von Instrumenten einer Flächenhaushaltspolitik für die Regionalplanung und die Bauleitplanung in Rheinland-Pfalz. Teiluntersuchung Aufgaben und methodische Ansätze einer Plan-UVP mit integrierenden Bausteinen einer Flächenhaushaltspolitik am Beispiel der Flächennutzungsplanung in Kaiserslautern und Landau in der Pfalz. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Umwelt Rheinland-Pfalz, Endbericht, Band 1. Unveröffentlicht, Kaiserslautern.
- Knap H.; Stange, G.-A. (1997): Kommentar zur Baunutzungsverordnung. 8. Auflage. Düsseldorf.
- Kommission „Zukunft Stadt 2000“ (1993): Zukunft Stadt 2000 (Abschlußbericht). Bundesministerium für Bauwesen, Raumordnung und Städtebau, Bonn.
- Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH (2000): Allgemeine Entsorgungsbedingungen für Abwasser (AEB-A) vom 01.01.2000.
- Köppel, J.; Feickert, U.; Spandau, L.; Straßer, H. (1998): Praxis der Eingriffsregelung: Schadensersatz an Natur und Landschaft? Stuttgart.

- Koppitz, H.-J.; Schwarting, G.; Finkeldei, J. (2000): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. 2. Auflage. Berlin.
- Kops, M. (1984): Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs (I, II und III). In: WISU, Heft 5, 6, 7, 1984, S. 239-246, 289-293, 341-345.
- Korndörfer, C. (2001): Die Dresdner Elbauen: Hochwasserschutz und Refugium für Mensch und Natur. In: Dresdner Geschichtsverein e.V. (Hrsg.): Von der Natur der Stadt: Lebensraum Stadt. Dresdner Hefte, Nr. 67. Dresden. S. 22-29.
- Kötter, T. (2001): Flächenmanagement: zum Stand der Theoriediskussion. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 4, 2001, S. 145-166.
- Krautzberger, M. (2002a): Arbeitspapier zum Gespräch am 17.4.2002 zwischen Planungsverbänden und BMVBW. In: Planerin 02, 2002, S. 3-5.
- Krautzberger, M. (2002b): Aktuelle Aufgaben der Städtebaugesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland. In: DISP, Nr. 149, 2002, S. 30-37.
- Kruse, L.; Graumann C.-F.; Lantermann, E.-D. (1990): Ökologische Psychologie: Ein Handbuch in Schlüsselbegriffen. München.
- Kukk, A. (2001): Naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsprüfung beim innerstädtischen „Flächenrecycling“: Fragen zur Anwendung des § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB. In: UPR(Umwelt- und Planungsrecht), Heft 5, 2001, S. 180-182.
- Kuttenkeuler, C. (2000): EU-Richtlinien und bundesdeutscher Referentenentwurf: Neue Impulse für die kommunale UVP? In: Landeshauptstadt Düsseldorf, Umweltamt (Hrsg.): 10 Jahre UVP-Gesetz in Deutschland: Materialsammlung zum 13. Umweltfachgespräch. Düsseldorf. S. 17-19.
- Laage, G. (1994): Stadt- und Wohnungsbaupolitik. In: Jenkis, H. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. 2. Auflage. München, Wien. S. 203-221.
- Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz (1999): Pilotprojekt Lärminderungsplan Stuttgart-Vaihingen. Empfehlungen des Runden Tisches zu Lärminderungsmaßnahmen: Ergebnisbericht. Stuttgart.
- Landesumweltamt Brandenburg (1999): Der Grünordnungsplan als Satzung in Brandenburg. Potsdam.
- Lattner, R. (1998): Verdichteter Wohnbau am Beispiel der Region Neckar-Alb. Kurzfassung der Diplomarbeit am Geographischen Institut der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Mössingen.
- LEG Baden-Württemberg, Geschäftsstelle Vauban im Bauverwaltungsamt der Stadt Freiburg i.Br. (1999): Quartier Vauban: Vom Planen und Entstehen neuen Wohnbaulandes auf 38 Hektar ehemals französischem Kasernengeländes. Dokumentation und Zwischenbilanz zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Vauban. Freiburg i.Br.
- Leimbrock, H. (1997): Entwicklungs-, Planungs- und Partizipationsprozesse in ostdeutschen Mittelstädten. In: Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Nr. 17, S. 30-37.
- Lell, O.; Sangenstedt, C. (2001): Bezüge zwischen der Plan-UVP und der Projekt-UVP. In: UVP-Report, Heft 3, S. 123-126.
- Lentz, S. (1995): GIS-gestützte Ermittlung des Wohnbauflächenpotentials im Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim (Textteil und Materialband). In: Arbeitsberichte des Geographischen Instituts der Universität Mannheim, Heft 14. Mannheim.
- LfU (Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg) (2001): Werkstattbericht Flächenressourcen-Management, Teil I: Strategie. Karlsruhe.

- Linscheid, B.; Tidelski, O. (2000): Innovationseffekte kommunaler Abfallgebühren. In: Linscheid, B. (Hrsg.): Umweltinnovationen durch Abgaben. Berlin. S. 45-154.
- Löhr, R.-P. (2000): Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“: Das Institut für Urbanistik sorgt für Erfahrungsaustausch. In: Der Städtetag, Heft 8, 2000, S. 22-26.
- Lojewski, H. v. (1999): Baurecht durch Vorhaben- und Erschließungspläne: Thesenpapier und Materialien zum Vortrag. In: Referatesammlung der DASL (Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung) im 390. Kurs des Institutes für Städtebau Berlin „Schaffung von Baurechten in der Praxis“ 19.-21. April 1999. Bd. 75. Berlin. S. 149-192.
- Losch et al. (1999): Ökonomische Instrumente zum Schutz der Bodenflächen. In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): Flächenhaushaltspolitik: Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Hannover. S. 197-218.
- Losert, R.; Mazur, H.; Theine, W.; Weisner, C. (1994): Handbuch Lärminderungspläne: Modellhafte Lärmvorsorge und -sanierung in ausgewählten Städten und Gemeinden. In: Berichte des Umweltbundesamtes, Nr. 7. 1994. Berlin.
- Lütke Daldrup, E. (2000): Die „Neue Gründerzeit“: Veränderte Rahmenbedingungen erfordern neue Strategien in der Stadtentwicklung. In: RaumPlanung Heft 91, 2000, S. 164-167.
- Lütke Daldrup, E. (2002): Risiken und Chancen der Schrumpfung: Der Fall Leipzig. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Schrumpfende Städte fordern neue Strategien für die Stadtentwicklung. Aus dem Leerstand in neue Qualitäten? Berlin. S. 43-50.
- Mackescheidt, K. (2001): Freiheit für die kommunale Einnahmepolitik. In: Der Gemeindehaushalt Nr. 11, 2001, S. 241-246.
- Marti, P.; Henz, H.-R. (2001): Verkehr und Raumordnung: Huhn und Ei? In: Infoheft Raumplanung 1-2, 2001, S. 7-10.
- MBW (Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen) (1996): Das Modernisierungsprogramm NRW. Düsseldorf.
- Meißner, G. (2001): „Grüne Innenstadt“ – Der Biotopflächenfaktor (BFF) in Berlin. In: Natur und Landschaft, Heft 5, 2001, S. 201.
- Menkhoff, H.; Blum, A.; Bendisch, E.; Wente, E. (1979): Städtebauliche Verdichtung und ihre Bewertung: Querschnittsuntersuchung von Demonstrativbauvorhaben. In: Versuchs- und Vergleichsbauten und Demonstrativmaßnahmen, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 01.067. Bonn.
- Mersinger, P. (1994): Die Zukunft planen: Stadtentwicklungsplanung als ganzheitlich orientiertes Planungsinstrument. Berlin u.a.
- Michael, R. (1994): Verdichtung und gerichtete Dichte als zentrales Anliegen einer ressourcenorientierten Raumplanung: Untersuchung am Beispiel der Region München. In: Studien zur Raumplanung, Nr. 1, TU München, Lehrstuhl für Raumforschung, Raumordnung und Landesplanung. München.
- Michaelis, P. (2002): Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 129-235.
- MIFAS (Niedersächsische Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales); Norddeutsche Gesellschaft für Landesentwicklung, Wohnungsbau und kommunale Angelegenheiten (Hrsg.) (2000): Nachhaltige Siedlungsentwicklung in Niedersachsen. Hannover.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; Lampel, J. (1999): Strategy Safari: Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Wien.

- Mitschang, S. (2002): Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten mit dem Ziel der städtebaulichen Nachverdichtung. In: Spannowsky, W.; Mitschang, S. (2002): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung. Köln, Berlin, Bonn, München. S. 11-43.
- Mobilité; Planungsbüro VIA (1996): Planungshandbuch: Ortsbusse in Verkehrsverbänden. Im Auftrag der Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH. Köln.
- Möller, T. (1998): Wohnungsbauförderung und Flächenschutz. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Universität zu Köln.
- Monheim, H.; Monheim-Dandorfer, R. (1999): Straßen für alle. Hamburg.
- MSKS (Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (1998a): Förderrichtlinien Stadterneuerung vom 30.01.1998. In: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 18 vom 23.03.1998.
- MSKS (Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (1998b): Grundstücksfonds Nordrhein-Westfalen 1998. Düsseldorf.
- MSKS (Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (1995): Kommunales Bodenmanagement: Bauland schaffen – Baulücken schließen. Neue Instrumente zur Mobilisierung von Bauland. Abschlussbericht zum Modellprojekt „Kommunales Bodenmanagement und Baulückenprogramme. Düsseldorf.
- MSWKS (Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (1999): Wohnungsbauprogramm 1999 (<http://www.im.nrw.de>).
- MSWKS (Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen); Pesch & Partner (Bearb.) (2001a): Nachverdichtung von Wohnquartieren. Düsseldorf.
- MSWKS (Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (2001b): Wohnungsbauförderungsbestimmungen. Runderlass des Ministeriums für Bauen und Wohnen vom 30.09.1997, zuletzt geändert am 17.01.2001.
- MSWKS (Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (2001c): Wohnungsbauprogramm 2001. Runderlass des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport vom 17.01.2001.
- MSWKS (Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen) (2002): Presseinformation vom 26.03.2002 zum Stadterneuerungsprogramm 2002.
- MSWV (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg) (Hrsg.), Forschungsgruppe Stadt und Dorf (Bearb.) (1999): Flächenmanagement in Brandenburg. Potsdam.
- Müller, B. (1999): Pro und Contra Lokale Agenda 21: Ideen, Innovationen, Initiativen. In: Walcha, H., Dreesbach, P.-P. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung in Sachsen auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Sankt Augustin. S. 55-65.
- Münstermann, E. (1976): Der kommunale Finanzausgleich (I und II). In: WISU, 6, 1976 und 7, 1976, S. 275-279, 325-331.
- MWMTV (Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.) (1999): Busverkehre in Klein- und Mittelstädten: Neue Chancen für den Bus. Aufwand, Nutzen, Perspektiven. Düsseldorf.
- Nakelski, S. (1997): Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen. In: Dieterich, B.; Dieterich, H. (Hrsg.): Boden: Wem nützt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. S. 240-246.

- Needham, B. (2000): Making Strategic Spatial Plans: A Situational Methodology! In: Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam. S. 79-90.
- Newman, O. (1972): Defensible space. People and Design in the violent City. London.
- Nobis, C. (1999): Neue Mobilität. In: Sperling, C. (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung beginnt im Quartier: Ein Praxis- und Ideenhandbuch für Stadtplaner, Baugemeinschaften, Bürgerinitiativen am Beispiel des sozial-ökologischen Modellstadtteils Freiburg-Vauban. Freiburg.
- Nohl, W.; Zekom, S. (1995): Erholungsrelevante Freiflächenversorgung für das Stadtgebiet. Studie im Auftrag der Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Schriftenreihe zur Stadtentwicklung. München.
- NVK (Nachbarschaftsverband Karlsruhe) (1999): Flächennutzungsplan 2010. Vorentwurf April 1999. Karlsruhe.
- Ohligschläger, G.; Groth, K.-M.; Schmitz, H.; Kremer, P.; Godt, C. (1998): Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Fortentwicklung des Stadtplanungsrechts. Expertise im Rahmen der Änderung des Baugesetzbuches (BauGB). In: UBA-Texte Nr. 12, 1998. Berlin.
- Pahl-Weber, E. (1999): Haushälterisches Bodenmanagement im Forschungsfeld „Städte der Zukunft“. In: Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt (Hrsg.): Städtebauliche Dichte: Stadtleben und Lebensqualität in Stuttgart. Workshop im Rahmen des Forschungsfeldes „Städte der Zukunft“. Stuttgart. S. 2-6.
- Pahl-Weber, E. Bleck, R.; Goerke, P.; Siemonsen, B.; Fiebig, T. (Bearb.); Stadt Münster (Hrsg.) (2000): Neues Wohnen im Bestand „Potentiale und Strategien für verdichtetes Wohnen im Bestand“ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWost) „Städte der Zukunft“. Münster.
- Pätz, A.; Söhlke, C. (2001): Lässt sich Stadtleben planen? Ziele und Werkzeuge. In: Feldtkeller, A. (Hrsg.): Städtebau: Vielfalt und Integration: Neue Konzepte für den Umgang mit Stadtbrachen. Stuttgart, München. S. 41-86.
- Peffekoven, R. (1980): Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Band 2. Stuttgart u. a. O. S. 608-636.
- Pennington, M. (2000): Planning and the Political Market: Public Choice and the Politics of Government Failure. London u.a.
- Pfeiffer, U.; Aring, J. (1993): Stadtentwicklung bei zunehmender Bodenknappheit. Stuttgart.
- Pfeiffer, U.; Simons, H.; Porsch, L. (Verf.); BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission. Berlin.
- Pohl, W. (1991): Werte für die Landschafts- und Bauleitplanung, Bodenfunktionszahl – Grünvolumenzahl. In: NNA-Mitteilungen, Heft 4., 1999.
- Portz, N.; Runkel, P. (1998): Baurecht für die kommunale Praxis: Grundzüge des öffentlichen und privaten Baurechts. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage. Berlin.
- Postlep, R.-D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik: Ein Beitrag zur ökonomischen Föderalismustheorie. Baden-Baden.
- Rach, D. (1994): Baulandkataster und Baulandbörsen: Bodenmanagement durch Information und Beratung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1-2, 1994, S. 19-30.
- Reese, M. (2000): Eingriff und Ausgleich bei der städtebaulichen Beplanung von Innenbereichen und Konversionsflächen. In: UPR (Umwelt- und Planungsrecht), Nr. 8, 2000, S. 292-297.

- Regierungspräsidium Dresden (1994a): Zuwendungsbescheid (Projektförderung) – Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA): Erschließung des Gewerbegebietes "Coschütz/Gittersee" Dresden, I. BA, vom 21.11.1994. Dresden.
- Regierungspräsidium Dresden (1994b): Zuwendungsbescheid (Projektförderung) – Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA): Haupteerschließungsstraße für das Gewerbegebiet "Coschütz/Gittersee" vom 28.11.1994. Dresden.
- Reidenschachen, M. (1999): Die reformierte Grundsteuer: Ein Instrument für die kommunale Bodenpolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8, 1999, S. 565-576.
- Reinke, M. (2002): Qualität der kommunalen Landschaftsplanung und ihre Berücksichtigung in der Flächennutzungsplanung im Freistaat Sachsen. Berlin.
- Reißig, H. (2001): Dauerbrenner Plattenwerk Johannstadt. In: Dresdner Blättl Nr. 2, 2001 (<http://www.dresdnerblaetl.de/2001/02/01021102.htm>).
- Richter, R.; Furubotn, E. (1996): Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen.
- Ringler, H. (1997): Ermittlung von Belastungsgrenzen künftiger Siedlungstätigkeit am Beispiel der Stadt Karlsruhe. In: Sander, R. (Hrsg.): Flächensteuerung in Großstadregionen: Ansätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation eines Seminars des Deutschen Instituts für Urbanistik am 28. Und 29. Oktober 1996 in Berlin. In: Seminar-Dokumentation "Forum Stadtökologie", Heft 3, Berlin, S. 85-93.
- Ringler, H. (2000): Steuerung der Siedlungsentwicklung durch gemeinsame Flächennutzungsplanung: Erfahrungen aus dem Nachbarschaftsverband Karlsruhe. In: Einig, K. (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin.
- Ritter, E.-H.; Wolf, K. (1998): Warum ein Handbuch zu Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung? In: ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Handbuch. Hannover. S. 1-5.
- Rummel, B. (1999): Kommunalen Finanzausgleich in Deutschland. In: Der Gemeindehaushalt Nr. 100. 1999, S. 193-206.
- Runge, K. (1998): Umweltverträglichkeitsuntersuchung: Internationale Entwicklungstendenzen und Planungspraxis. Berlin u.a.
- Runkel, P. (2002): Wohnbaulandmobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik – Bestandsaufnahme und Reformbedarf. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 138-149.
- SAMPLUS (System for advanced management of public transport operations); European Commission – DG XIII Telematics Application Programme Transport Sector (o. J.): Flexible Service Routes in Gothenburg. Informationsbroschüre.
- Schaarschmidt, G.; Brückner, H. (2000): Bürgerinitiative Johannstadt. Aufruf: Die Ruine muß endlich weg. Dresden.
- Schäfer, R. (Forschungsgruppe Stadt + Dorf) (2000a): Leitfaden zur Handhabung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Berlin.
- Schäfer, R. (Forschungsgruppe Stadt + Dorf) (2000b): Dokumentation der „good practise“-Fälle zum Thema Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Berlin.
- Schäfer, R.; Lau, P.; Specovius, C. (Verf.); BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (Hrsg.) (2000): Baulandbereitstellung: Rechtstatsachenforschung zur Entwicklung, Erschließung und Finanzierung von Bauland. Berlin.

- Schäfer, R.; Lau, P.; Specovius, C. (Verf.); BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (Hrsg.) (2001): Baulandbereitstellung: Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse – Fallstudien, Dokumentation, Anwendungshinweise. Berlin.
- Scharpf, F. W.; Schnabel, F. (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. In: Beiträge Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 27. Hannover.
- Schekahn, A.; Grundler, H. (2002): Nachhaltige Freiraumsicherung und -entwicklung in Verdichtungsräumen. F+E – Vorhaben in Verdichtungsräumen FKZ 80182110 Bundesamt für Naturschutz. 1. Zwischenbericht. Kassel.
- Schink, A. (2001): Nachverdichtung, Baulandmobilisierung und Umweltschutz. In: UPR (Umwelt- und Planungsrecht), Heft 5, S. 161-170.
- Schlich, H. (1994): Die Mieter als Nachfrager. In: Jenkis, H. (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft. 2. Auflage. München, Wien. S. 330-368.
- Schmalholz, M. (2002): Zur rechtlichen Zulässigkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 158-163.
- Schmalholz, M.; Wiggering, H. (2001): Der Ansturm auf die Fläche. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.04.2001.
- Schmidt, A. (1995): Entwicklung der Lärminderungsplanung. In: UPR (Umwelt- und Planungsrecht), Heft 10, 1995, S. 379-385.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2000): Das Baulandkataster: Handlungsanleitung für die Praxis. Bonn.
- Schnabel, B.; Selle, K.; Yachkaschi, S. (2000): Einen „nachhaltigen Stadtteil“ gemeinsam entwickeln? Kooperationen und lernende Planung für die Wiedernutzung des Vauban-Areals in Freiburg im Breisgau. In: Selle, K. (Hrsg.): Siedlungen bauen, Quartiere entwickeln, Beispiele aus der Praxis: Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung. Band 2. Dortmund.
- Scholles, F. (2001): Szenarien zur Umsetzung der SUP-Richtlinie in Deutschland. In: UVP-Report, Heft 3, S. 127-130.
- Schreyögg, G. (2000): Funktionswandel im Management: Problemaufriß und Thesen. In: Schreyögg, G. (Hrsg.): Funktionswandel im Management: Wege jenseits der Ordnung. Berlin. S. 17-30.
- Schroeders, P. (1998): Flächennutzungsplan der Stadt Flensburg. In: Institut für Städtebau Berlin (Hrsg.): Flächennutzungsplanung: Neue Anforderungen und Möglichkeiten. Referatsammlung zu den Kursen 364 im Mai 1997 und 376 im Mai 1998. Berlin.
- Selle, K. (1995): Phasen oder Stufe? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: RaumPlanung, Heft 71, 1995, S. 237-242.
- Selle, K. (1999) Impuls Landschaft, Bedeutungswandel der Freiraumfragen in der Stadtentwicklung. In: DISP (Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung), 136/137, 1999, S. 36-46.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (1994): Flächennutzungsplan Berlin 1994. Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (1996): Umweltatlas. Band 3. Erste Gesamtberliner Ausgabe. Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (Hrsg.), Büro Eichstädt Stadtplaner und Architekten (Bearb.) (1998): Planwerk Innenstadt: Machbarkeitsstudien für den instrumentellen Bereich. Berlin.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (1999): Planwerk Innenstadt, Bekanntmachung v. 18.05.1999 – StadtUmTech I D 1 -. In: Senatsverwaltung für Inneres Berlin (Hrsg.): Amtsblatt für Berlin, 41, 1999, S. 3131-3135.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2001): Handbuch der Landschaftsplan-Verfahren. Berlin.
- Siedentop, S. (1998): Verkehrsvermeidende Siedlungsentwicklung unter Schrumpfbedingungen: Ausgangsüberlegungen zur Entwicklung siedlungsstruktureller Konzepte für die ostdeutschen Stadtregionen. Vortrag auf dem Symposium am 21. November 1997 „Verkehrsplanung und städtebauliche Entwicklung“ veranstaltet vom Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J. W. Goethe-Universität Frankfurt am Main und der Gesellschaft für regionalwissenschaftliche Forschung Rhein-Main (Regio-Rhein-Main) e.V. Frankfurt am Main.
- Siedentop, S. (2002): Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung? In: NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) (Hrsg.): Flächen intelligent nutzen: Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation der NABU-Fachtagung am 8. Nov. 2001 in Erfurt. Bonn. S. 37-49.
- Sieverts, T. (1997): Zwischenstadt zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. 3. Auflage. Braunschweig, Wiesbaden.
- Singer, C. (1995): Stadtökologisch wertvolle Freiflächen in Nordrhein-Westfalen. In: ILS-Schriften, Band 96. Dortmund.
- Sittel-Czypionka, W. (1992): Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Städtebau. In: Die öffentliche Verwaltung, Heft 17, 1992, S. 737-743.
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) (1996): Verwaltungsvorschrift Denkmalförderung vom 20.12.1996.
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) (1997): Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung und Pflege von sächsischen Kulturdenkmalen und zur Aus- und Fortbildung der Denkmalpflege vom 20.12.1996. Sächsisches Amtsblatt Nr. 43 vom 23.10.1997.
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) (1998): Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Förderung städtebaulicher Planungsleistungen, städtebaulicher Wettbewerbe und Gutachten (VwV StPIWG) vom 28.01.1998 (<http://www.landesweb.dd.sk.sachsen.de>).
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) (1999): Kommunalabgaben in Sachsen – nachgefragt, nachgehakt. Heft 2. Dresden.
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) (2000a): Wohnungsbauförderbestimmungen 2000 vom 30.11.1999, zuletzt geändert am 20.06.2000. Sächsisches Amtsblatt Nr. 29 vom 20.07.2000, S. 560-564.
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) (2000b): Verwaltungsvorschrift über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (VwV StBauE) vom 20.06.2000. Sächsisches Amtsblatt Nr. 29 vom 20.07.2000, S.542-559.
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) (2000c): Verwaltungsvorschrift zur Schaffung von Wohneigentum 2001 (VwV-E/Pr.-Eigentumsprogramm) vom 20.12.2000.
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) (2000d): Die Gemeinden und ihre Finanzen 1999. Mit aktuellem Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich. 4. Auflage. Dresden.

- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) (2001a): Schriftliche Auskunft des SMI vom 03.09.2001.
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) (2001b): Verwaltungsvorschrift Stadtentwicklung vom 19. Februar 2001. Sächsisches Amtsblatt Nr. 12 vom 22.03.2001, S. 320-327.
- SMI (Sächsisches Staatsministerium des Innern) / IÖR (Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (2001): Umbau der sächsischen Städte: Integrierte Stadtentwicklung im Zusammenhang regionaler Entwicklungen. Gemeinsame Veranstaltung des Sächsischen Staatsministerium des Innern (SMI) und des Instituts für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR) am 22. Januar 2001 im Sächsischen Landtag, Dokumentation. Dresden 2001.
- SMUL (Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft) (2001): Leitfaden zur Lärminderungsplanung in den Gemeinden. Dresden.
- Spannowsky, W. (2002): Instrumente zur Durchsetzung von Maßnahmen zur flächenschonenden Siedlungsentwicklung. In: Spannowsky, W.; Mitschang, S. (2002): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung. Köln, Berlin, Bonn, München. S. 45-69.
- Sperling, C. (Hrsg.) (1999): Nachhaltige Stadtentwicklung beginnt im Quartier. Ein Praxis- und Ideenhandbuch für Stadtplaner, Baugemeinschaften, Bürgerinitiativen am Beispiel des sozial-ökologischen Modellstadtteils Freiburg-Vauban. Freiburg i.Br.
- Spiekermann, K. (2000): Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung in der kommunalen Planungspraxis. In: Berichte aus dem Institut für Raumplanung, Heft 42. Dortmund.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2000): Umweltgutachten 2000: Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart.
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002): Umweltgutachten 2001 – Für eine neue Vorreiterrolle. Kurzfassung (<http://www.umweltrat.de/gut02kf1.htm> und <http://www.umweltrat.de/gut02kf2.htm>).
- Stadt Bamberg (1991): Baulückenkataster der Stadt Bamberg. Bamberg.
- Stadt Berlin (1999): Amtsblatt für Berlin. 49. Jahrgang, Nr. 41.
- Stadt Dresden (1996): Bebauungsplan Nr. 96, Dresden Coschütz/Gittersee, Gewerbegebiet, 1. Bauabschnitt, Satzung. Dresden.
- Stadt Dresden (1997): Dezernat für Stadtentwicklung und Bau / Stadtplanungsamt (Hrsg.): Flächennutzungsplan, Teilflächennutzungsplan in den Stadtgrenzen vom 31.12.1996, Erläuterungsbericht, Entwurf März 1997. Dresden.
- Stadt Dresden (1998): Landschaftsplan Teil 2, Teillandschaftsplan in den Stadtgrenzen vom 31.12.1996, Erläuterungsbericht Entwicklungs- und Maßnahmenkonzept. Dresden.
- Stadt Dresden (1999): Stellplatzablösesatzung vom 18.11.1999.
- Stadt Dresden (2000a): Abwassergebührensatzung vom 25.11.1999, in der Fassung vom 21.12.2000.
- Stadt Dresden (2000b): Erschließungsbeitragssatzung vom 12.10.2000.
- Stadt Dresden (2001a): Dezernat Stadtentwicklung und Bau / Stadtplanungsamt (Hrsg.): Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Entwurf. Dresden.
- Stadt Dresden (2001b): Stellplatz- und Garagensatzung vom 08.02.2001.
- Stadt Dresden (2001c): Straßenausbaubeitragssatzung vom 04.10.2001.
- Stadt Dresden (2002): Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.): Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK). Teil 2: Kurzfassung der Konzepte, Entwurf. Dresden.

- Stadt Flensburg (1992): Teilplan Wohnen – Entwurf – Materialien zum Flächennutzungsplan 1992. Flensburg.
- Stadt Flensburg (1997): Begründung zur Satzung der Stadt Flensburg über den Vorhaben- und Erschließungsplan Nr. 1 „Am Katharinenhof“ vom 25.08.1997. Flensburg
- Stadt Flensburg (1998a): Flächennutzungsplan September 1998. Erläuterungsbericht. Flensburg.
- Stadt Flensburg (1998b): Satzung der Stadt Flensburg über den Vorhaben- und Erschließungsplan „Am Katharinenhof“ (Nr.1) vom 15.02.1998. Flensburg.
- Stadt Freiburg (1999): Quartier Vauban: Leitfaden Bauen in Vauban – Ein grünes Viertel in Freiburg. Freiburg i.Br.
- Stadt Hagen (1993): Ermittlung des Wohnbauflächenpotentials in Hagen aus Sicht der Umwelt: Standortbezogene Empfindlichkeitsanalyse. Hagen.
- Stadt Hamburg (2000): Weiterentwicklung von Wohnsiedlungen durch Nachverdichtung: Leitfaden zur Projektberatung. Hamburg.
- Stadt Heidelberg (Hrsg.) (2000a): Heidelberg, Stadt der Zukunft: Siedlungsstrukturkonzept. Heidelberg.
- Stadt Heidelberg (Hrsg.) (2000b): Heidelberg, Stadt der Zukunft: Modell Räumliche Ordnung. Heidelberg.
- Stadt Heidelberg (o. J.): Verkehrsentwicklungsplan Heidelberg: Leitlinien und Projekte. Heidelberg.
- Stadt Karlsruhe (1995): Untersuchung zu Belastungsgrenzen des Raumes Karlsruhe als Beitrag zum Siedlungskonzept des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe. Karlsruhe.
- Stadt Köln (1995): Das Anwohnerparken im Gereonsviertel 1995: Zur Erfahrung mit der Parkraumbewirtschaftung und dem Anwohnerparken von Anwohnern, Geschäftsinhabern und auswärtigen Parkern. Kölner Statistische Nachrichten. Köln.
- Stadt Köln (1999): Programm Wohnungsbau 2000. Köln.
- Stadt Leipzig (1999): Stellplatzablösesatzung vom 18.11.1999.
- Stadt Leipzig (2000a): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung: Rahmenbedingungen, Teilplan Wohnungsbau, Teilplan Stadterneuerung. In: Beiträge zur Stadtentwicklung, Band 30. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2000b): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung, Teilplan Stadterneuerung: Stadtteilpässe Nord. In : Beiträge zur Stadtentwicklung, Band 30. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2000c): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung, Teilplan Stadterneuerung: Stadtteilpässe West. In: Beiträge zur Stadtentwicklung, Band 30. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2000d): Abwasserentsorgungssatzung (AES) vom 15.11.2000.
- Stadt Leipzig (2000e): Ausgleichskostenerstattungssatzung vom 15.11.2000.
- Stadt Leipzig (2001a): Maßnahmeplan Gohlis-Süd: Handlungsfelder. Leipzig.
- Stadt Leipzig (Hrsg.) (2001b); Planergemeinschaft Dubach, Kohlbrenner (Bearb.): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung: Textentwurf Teilplan Großsiedlungen (Stand: 6. Juni 2001). Leipzig.
- Stadt Leipzig (2001c): Erschließungsbeitragssatzung vom 16.10.1991, in der Fassung vom 20.06.2001.
- Stadt Leipzig (2001d): Straßenbaubeitragssatzung vom 14.06.1999, zuletzt geändert am 04.05.2001.
- Stadt Leipzig (Grünflächenamt) (2001e): Landschaftsplan der Stadt Leipzig. Leipzig

- Stadt Monheim am Rhein (1993): Satzung über die Erhebung von Beiträgen für den Anschluss an die Entwässerungsanlage der Stadt Monheim sowie den Kostenersatz von Grundstücksanschlussleitungen vom 18.4.1980 in der Fassung vom 05.11.1993.
- Stadt Monheim am Rhein (1994): Stellplatzablösesatzung vom 10.06.1994.
- Stadt Monheim am Rhein (1999a): Integriertes Handlungskonzept Berliner Viertel der Stadt Monheim am Rhein, Weiterentwicklung des Konzeptes von Mai 1995. Beschlussvorlage Nummer 90/0132. Beschlossen im Rat am 12.05.99.
- Stadt Monheim am Rhein (1999b): Erschließungsbeitragssatzung vom 02.07.1993, in der Fassung vom 18.11.1999.
- Stadt Monheim am Rhein (2000): Gebührensatzung zur Grundstücksentwässerungssatzung der Stadt Monheim am Rhein vom 23.12.1994, in der Fassung vom 22.12.2000.
- Stadt Monheim am Rhein (2001): Satzung der Stadt Monheim am Rhein zur Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen nach §§ 135a bis 135c BauGB vom 05.03.2001.
- Stadt München (1995): Perspektive München. Themenheft C2. München kompakt, urban, grün. Neue Wege der Siedlungsentwicklung. München.
- Stadt Münster (1985): Satzung über die Festlegung der Höhe des Geldbetrages, der nach § 47 Abs. 5 der Landesbauordnung statt der Herstellung eines Stellplatzes zur Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen entrichtet wird, vom 11.11.1985.
- Stadt Münster (1991): Straßenbaubeitragssatzung vom 15.12.1978, zuletzt geändert am 18.12.1991.
- Stadt Münster (1992): Erschließungsbeitragssatzung vom 08.04.1971, zuletzt geändert am 24.03.1992.
- Stadt Münster (1994): Innenstadtprogramm zur Verbesserung der Wohnqualität / Entsiegelungs- und Begrünungsprogramm vom 01.07.1994.
- Stadt Münster (1995): Satzung für die Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen nach § 8a Bundesnaturschutzgesetz in der Stadt Münster vom 12.07.1995.
- Stadt Münster (1997): Münster im Jahr 2010, Konzeptionelle Grundlagen zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans. Münster.
- Stadt Münster (1998a): Münster auf dem Weg ins 21. Jahrhundert – Planen und Bauen. Münster.
- Stadt Münster (1998b): Erster Nahverkehrsplan Stadt Münster. Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtplanung, 3/98. Münster.
- Stadt Münster (1999a): Stadtplanungsamt / Abteilung Stadt- und Regionalplanung (Hrsg.): Erläuterungsbericht Fortschreibung Flächennutzungsplan 2010 – Entwurf; Stand April 1999. Münster.
- Stadt Münster (1999b): Münster 2010: Planungen und Projekte für ein zukunftsfähiges Münster – Grundlagen für die Fortschreibung des Flächennutzungsplanes 2010. Münster.
- Stadt Münster (2000a): Handlungsprogramm Wohnen. Fortschreibung 2000. Öffentliche Beschlussvorlage für den Rat. Vorlage Nr. 1337/00 vom 15.12.2000. Münster.
- Stadt Münster (2000b): Wanderungsumfrage 2000. In: Beiträge zur Statistik, Heft 75. Münster.
- Stadt Münster (2000c): Satzung über die Erhebung von Entwässerungsbeiträgen und den Kostenersatz für Hausanschlüsse in der Stadt Münster vom 21.12.1995, zuletzt geändert am 14.12.2000.
- Stadt Münster (2000d): Abwassergebührensatzung vom 13.12.2000.

- Stadt Münster (2000e): Richtlinien der Stadt Münster für die Gewährung von Zuwendungen für Schutzmaßnahmen gegen Straßenverkehrslärm in Wohnungen vom 25.10.2000.
- Stadt Münster (2001): Wohnbaulandentwicklung – Einwohner, Bautätigkeit, Baulandentwicklung, Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtplanung 1/2001. Münster.
- Stadt Münster (2002a): Öffentliche Beschlussvorlage an den Haupt- und Finanzausschuss Nr. 1286/2001 vom 31.01.2002.
- Stadt Münster (2002b): Anlage 1 zur Vorlage Nr. 1286/2001, Sachstand zur Städtebauförderung in Münster.
- Stadt Tübingen (1995a): Bebauungsplan „Hindenburgareal-West“, Billigung des Planentwurfes und Auslegungsbeschluss, Vorlage 163/95 zur Behandlung im Südstadtausschuss vom 22.06.1995. Tübingen.
- Stadt Tübingen (1995b): Bebauungsplan „Lorettoareal-Ost“, Billigung des Planentwurfs und Auslegungsbeschluss, Vorlage 272/95 zur Behandlung im Südstadtausschuss vom 26.09.1995. Tübingen.
- Stadt Tübingen (2001): Grundstückskaufvertrag, Mustervertrag Loretto West Stand 21.05.2001. Tübingen.
- Stadt Tübingen (o. J.): Merkblatt für Interessenten an Wohn- und Gewerbeflächen. Tübingen.
- Stadt Verden (1994): Städtebauliche Rahmenplanung Gesamtstadt Verden (Aller): Stadtentwicklungskonzept. Verden.
- Stadt Verden (1999): 1. Workshop zur Innenstadtentwicklung. Dokumentation. Verden.
- Stadt Verden (2000): 2. Workshop zur Innenstadtentwicklung. Arbeitspapier – Konzeptstudien. Verden.
- Statistisches Bundesamt (1999): Arbeitsunterlage: Ergebnisse der Bewilligungen im Sozialen Wohnungsbau.
- Steinebach, G.; Machunze, D.; Lilier, D. (1992): Entwicklung und Erprobung von Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in der Stadt- und Dorfplanung. Forschungsbericht im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Kaiserslautern: unveröffentlicht.
- Steiner, F.; McSherry, L.; Cohen, J. (2000): Land suitability analysis for the upper Gila River watershed. In: *Landscape and Urban Planning*, Vol. 50. pp. 199-214.
- Steinmann, H.; Schreyögg, G. (2000): Management: Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte – Funktionen – Fallstudien. Wiesbaden.
- Stich, R. (1989): Notwendigkeit und Inhalt der Umweltverträglichkeit (UVP) für die kommunale Bauleitplanung. In: *Umwelt- und Planungsrecht*, Heft 5, S. 166-170.
- StMLU (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) (2002): Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcen-Management. München.
- Strang, K. (1996): Nahverkehrspläne im Spannungsfeld zwischen räumlicher Planung und Verkehrspolitik. In: *Dortmunder Materialien zur Raumplanung*, Nr. 24. Fakultät Raumplanung. Universität Dortmund. Dortmund.
- Tetsch, F. et al. (1996): Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: Ein Leitfaden zur regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland. Köln.
- Thöne, M.; Perner, A. (2000): Naturschutz im Finanzausgleich: Erweiterungen des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften. Unveröffent-

- lichte vorläufige Endfassung der Studie des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFO) im Auftrage des Bundesamtes für Naturschutz.
- Tipke, K.; Lang, J. (1996): Steuerrecht. 15. Auflage. Köln.
- Tomerius, S.; Preuß, T. (2001): Nachhaltige Ressourcenschonung: Flächenmanagement/Flächenrecycling. Aktuelle Hemmnisse und Lösungsansätze in den Städten. Berlin.
- UBA (Umweltbundesamt) (Hrsg.) (1997): Nachhaltiges Deutschland: Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung. Berlin.
- UBA (Umweltbundesamt) (2001): Daten zur Umwelt: Der Zustand der Umwelt in Deutschland 2000. Berlin.
- Uechtritz, M. (2001): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bei der Überplanung von bebaubaren Flächen nach §§ 30, 34 BauGB. In: Natur und Recht, Heft 7, 2001, S. 374-377.
- VDV (Hrsg.) (2000): Stadtbuss: Mobil sein in Klein- und Mittelstädten (Mobility in Small and Medium-Sized Towns by URBAN BUS.) (zweisprachig). Köln.
- Walprecht, D. (1976): Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. 2. Auflage. Göttingen.
- Weick, K. E.; Sutcliffe, K. E. (2001): Managing the Unexpected. Assuring High Performance in an Age of Complexity. Ann Arbor.
- Westphal, C. (2000): Der Wunsch nach dem Einfamilienhaus: Umweltpsychologische Analyse eines verbreiteten Wohntraums und Leitlinien für flächensparende Wohnformen als Beitrag zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund. Dortmund.
- Wickrath, S. (1992): Bürgerbeteiligung im Recht der Raumordnung und Landesplanung. In: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 141. Münster.
- Wiegandt, C.-C. (1997): Stadtbau auf Brachflächen: Damit es zukünftig nicht mehr 100 Fußballfelder am Tag sind. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, 1997, S. 621-642.
- Wiesner, H. (2000): Lärminderungsplanung in der kommunalen Praxis. In: UVP-Report, Heft 1, 2000, S. 4-7.
- Wissen, J. (1998): Nachverdichtung von Wohnsiedlungen als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung am Beispiel einer Siedlung im Stadtteil Münster-Aaseestadt. Diplomarbeit an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Fachbereich Geowissenschaften, Institut für Geographie. Münster.
- Wolff, A. (2000): Programm „Wohnungsbau 2000“ und Baulückenprogramm der Stadt Köln. Praxisbericht. Vortrag im 405. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Flächen- und Projektmanagement in der Kommunalentwicklung“ vom 3. Bis 5. Mai 2000 in Berlin. Berlin.
- Ziegler, A. (1995): Die deutsche Regionalpolitik vor neuen Herausforderungen: Einige Anmerkungen zur Reformdiskussion der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). In: WSI-Mitteilungen, Nr. 3, 1995, S. 206-214.
- Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Baden-Baden.
- Zinke, D (2000): Erstellung und Handhabung von Baulandkatastern. Diplomarbeit an der Technischen Universität Dresden, Geodätisches Institut, Lehrstuhl für Bodenordnung und Bodenwirtschaft. Dresden.

Verzeichnis der Gesprächspartner

- Frau Bestgen-Schneebeck; Stadt Duisburg, Amt für Soziales und Wohnen;
- Herr Bodenstein; Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt;
- Herr Bösche; Stadt Dresden, Stadtplanungsamt;
- Herr Butenop; Stadt Chemnitz, Stadtplanungsamt;
- Herr Caspers; Stadt Brühl, Fachbereich Stadtentwicklung;
- Herr Dr. Deitmer; Stadt Münster, Wirtschaftsförderungsamt;
- Frau Dietrich; Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt;
- Herr Drese; Stadt Köln, Stadtplanungsamt;
- Herr Drewitz; Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt;
- Herr Eisold; Stadt Bautzen, Stadtplanungsamt;
- Herr Fiebig; Dienstleistungen in geographischer Regional- und Stadtforschung (Digerus), Münster;
- Herr Franke; Stadt Münster, Stadtplanungsamt;
- Frau Friedrich; Stadt Dresden, Stadtplanungsamt;
- Frau Funck; Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung;
- Herr Garte; Stadt Dresden, Amt für Wirtschaftsförderung;
- Frau Georgi; Stadt Dresden, Amt für Wirtschaftsförderung;
- Herr Graumann; Stadt Dresden, Stadtplanungsamt;
- Herr Dr. Hauff; Stadt Münster, Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik;
- Herr Heinig; Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt;
- Herr Hermann; Stadt Dresden, Stadtplanungsamt;
- Herr Holz; Stadt Münster, Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik;
- Herr Hopp; Stadt Münster, Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik;
- Herr Hümmeler; Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt;
- Herr Ingenmey; Stadt Monheim am Rhein, Stadtteilbüro Berliner Viertel;
- Herr Irmeler, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Abteilung Bau- und Wohnungswesen;
- Herr Koller; Regierungspräsidium Dresden, Abteilung Raumordnung, Bau- und Wohnungswesen;
- Herr Korndörfer; Stadt Dresden, Amt für Umweltschutz der Stadt Dresden;
- Herr Krause; Stadt Münster, Stadtplanungsamt;
- Frau Kreft-Kettermann; Stadt Münster, Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik;
- Frau Leibnitz; Stadt Dresden, Stadtplanungsamt;
- Herr Lohse; Stadt Leipzig, Wirtschaftsförderungsamt;

- Herr Mai; Sächsisches Staatsministerium des Innern, Abteilung Bau- und Wohnungswesen;
- Herr Offergeld, Stadt Duisburg, Stadtplanungsamt;
- Frau Peters; Stadt Münster, Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik;
- Herr Raschke; Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung;
- Herr Reinecke; Stadt Duisburg, Stadtplanungsamt;
- Herr Dr. Richter; Stadt Dresden, Amt für Umweltschutz der Stadt Dresden;
- Herr Ruß; Stadt Monheim am Rhein, Stadtteilbüro Berliner Viertel;
- Frau Schmitz; Stadt Münster, Wohnungsgesellschaft Münsterland mbH;
- Herr Schräpler; Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung;
- Herr Socher; Stadt Dresden, Amt für Umweltschutz der Stadt Dresden;
- Herr Thiel; Stadt Münster, Stadtplanungsamt;
- Frau Torchala; Stadt Freiberg, Stadtplanungsamt;
- Frau Tornau; Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung;
- Herr Uplawski, Stadt Münster, Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik;
- Herr Waters; Stadt Monheim am Rhein, Fachbereich Stadtplanung und Bauwesen; Wirtschaftsförderung;
- Frau Weinreich; Stadt Münster, Stadtplanungsamt;
- Herr Zettlitz; Stadt Bautzen, Amt für Stadtentwicklung und Statistik.

Verzeichnis der Mitglieder des begleitenden Arbeitskreises

Teilnehmer 1. Sitzung, Berlin, 23. November 2001

Stefan Besser, Bundesumweltministerium (BMU), Berlin; Abteilung „Grundsätzliche und wirtschaftliche Fragen der Umweltpolitik, fachübergreifendes Umweltrecht, internationale Zusammenarbeit“, Referat „Umwelt und Wirtschaft, Umwelt-Audit“;

Dr. Andreas Burger, Umweltbundesamt (UBA), Berlin; Fachgebiet I 2.2 „Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen“;

Regine Dickow-Hahn, Umweltbundesamt (UBA), Berlin; Fachgebiet I 2.3 L „Raumbezogene Umweltplanung“;

Johannes Gerdemann, Stadtentwicklungsbehörde Hamburg; Landesplanungsamt;

Evelyn Giese, Umweltbundesamt (UBA), Berlin; Fachgebiet II 5.1 „Übergreifende Angelegenheiten, Bodenökologie, Bodenqualität“;

Dr. Jürgen Heidborn, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn; Abteilung „Umweltforschung; Sozialwissenschaften“, Referat „Regionale Umweltforschung; Umweltrecht; GKSS, UFZ“;

Dr. Jens Hemmelskamp, GSF-Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit GmbH, München; Projekträgerschaft Umwelt- und Klimaforschung;

Dr. Burkhard Huckestein, Umweltbundesamt (UBA), Berlin; Fachgebiet I 3.1 „Umwelt und Verkehr“;

Dr. Horst Mierheim, Umweltbundesamt (UBA), Berlin; Abteilung I 2 „Rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen, Energie und Klimaschutz“;

Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt (UBA), Fachgebiet I 2.3 P „Raumbezogene Umweltplanung“;

Heidi Sinning, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; Bereich „Staat und Verwaltung“, CIVITAS – Netzwerk bürgerorientierter Kommunen;

Prof. Dr. Rolf-Ulrich Sprenger, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München; Forschungsbereich „Umwelt, Regionen und Verkehr“;

Dr. Stephan Tomerius, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin; Arbeitsbereich „Umwelt und Verkehr“.

Teilnehmer 2. Sitzung, Berlin 3. Juli 2002

Dr. Andreas Burger, Umweltbundesamt (UBA), Berlin; Fachgebiet I 2.2 „Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen“;

Regine Dickow-Hahn, Umweltbundesamt (UBA), Berlin; Fachgebiet I 2.3 L „Raumbezogene Umweltplanung“;

Dr. Fabian Dosch, Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn;

- Dr. Thorsten Franz, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberge; Juristische Fakultät, Öffentliches Recht;
- Johannes Gerdemann, Stadtentwicklungsbehörde Hamburg; Landesplanungsamt;
- Evelyn Giese, Umweltbundesamt (UBA), Berlin; Fachgebiet II 5.1 „Übergreifende Angelegenheiten, Bodenökologie, Bodenqualität“;
- Dr. Thomas Hauff, Stadtverwaltung Münster; Amt für Stadt- und Regionalentwicklung, Statistik;
- Stefan Heinig, Stadtverwaltung Leipzig; Stadtplanungsamt;
- Rolf Hermann, Stadtverwaltung Dresden, Stadtplanungsamt, Abteilung Stadtentwicklung und Stadterneuerung;
- Wulf Hülsmann, Umweltbundesamt (UBA), Berlin; Fachgebiet I. 2.3 „Raumbezogene Umweltplanung“;
- Achim Kälberer, Umweltbundesamt (UBA), Berlin; Fachgebiet II 5.3 „Altlasten“;
- Michael Kraus, Stadt Monheim; Fachbereich Stadtplanung und Bauwesen;
- Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt (UBA); Fachgebiet I 2.3 P „Raumbezogene Umweltplanung“;
- Dr. Stephan Tomerius, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin; Arbeitsbereich „Umwelt und Verkehr“;
- Torsten Wilke, Bundesamt für Naturschutz (BfN), Leipzig; Fachbereich „Naturschutz und Entwicklung“, Leiter der Abteilung „Landschaftsplanung und -gestaltung“.