



**Raum zum Leben**  
gemeinsam entwickeln + gestalten

# Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement

## Dokumentation und Leitfaden



Gefördert durch:

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Ein Projekt der:

**LAG 21**   
Landesarbeitsgemeinschaft  
AGENDA 21 NRW e.V.

## Impressum

**Herausgeber:**

Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW)

Dr. Klaus Reuter

**AutorInnen:**

Barbara Fels, LAG 21 NRW

Dr. Klaus Reuter, LAG 21 NRW

Melanie Schulte, LAG 21 NRW

Andrea Dittrich-Wesbuer, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

Dr. Dirk Drenk, Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung

Prof. Dr. Wolfgang Pippke, Institut für Verwaltungswissenschaften

Marion Eickhoff (Grafiken), LAG 21 NRW

**Gestaltung:** LUCK DESIGN, Gelsenkirchen

**Druck:** Makossa Druck und Medien GmbH, Gelsenkirchen

Ein besonderer Dank gilt den zahlreichen Akteuren aus der Bürgerschaft, Politik und Verwaltung der teilnehmenden Kommunen für den intensiven Dialog, der maßgeblich die Vielfalt und Qualität der Ergebnisse für ein Nachhaltiges Flächenmanagement förderte.

Insbesondere möchten wir uns bei den kommunalen ProjektkoordinatorInnen für ihre produktive Mitarbeit bedanken:

Dr. Martina Werheit; Stadt Bergisch Gladbach

Jürgen Rautenberg, Silke Böhm; Stadt Haan

Paul-Joachim Schmülling; Gemeinde Hellenthal

Rita Lasson-Ploß, Wolf Nitsche; Stadt Moers

Björn Sassenberg; Stadt Porta Westfalica

Vera Segreff; Stadt Ratingen

Michaela Gellenbeck, Lutz Meyer zum Alten Borgloh; Stadt Rheine

Iris Freitag, Hans-Jürgen Altrogge; Regionalforum Südliches Paderborner Land e.V.

© 2010, Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.

Deutsche Straße 10

44339 Dortmund

[www.lag21.de](http://www.lag21.de)

[info@lag21.de](mailto:info@lag21.de)

Die in den Bildleisten am Fuß der Seiten verwendeten Fotos sind Eigentum der LAG 21 NRW, soweit nicht anders angegeben. Für die Bereitstellung ihrer Fotos danken wir den Projektteilnehmern: Stadt Bergisch Gladbach (Seite 36/37); Stadt Haan (Seite 39); Gemeinde Hellenthal (Seite 41); Stadt Moers (Seite 43/45); Stadt Porta Westfalica (45); Stadt Ratingen (Seite 48/49/50); Stadt Rheine (Seite 50); Regionalforum Südliches Paderborner Land (Seite 53/54/55).

## Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

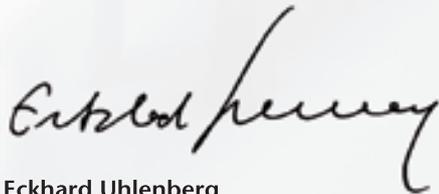
ich freue mich über ihr Interesse an dieser Dokumentation zum Modellprojekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“. Es wurde in den vergangenen zwei Jahren in insgesamt zwölf nordrhein-westfälischen Kommunen durchgeführt.

Die Dokumentation des Modell-Prozesses und die Ergebnisse aus den einzelnen Städten und Gemeinden geben Ihnen einen guten Einblick, wie auf lokaler Ebene vielfältige Maßnahmen zum Flächenschutz geplant und verwirklicht werden können. Das liegt ganz und gar im Interesse der Landesregierung, die gemeinsam mit der „Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen“ für einen maßvollen Umgang mit der Ressource Fläche wirbt.

Ein nachhaltiges kommunales Flächenmanagement umfasst weit mehr als den Schutz der Böden. In den Modellkommunen konnte vielfach aufgezeigt werden, wie sehr bereits heute langfristige Infrastrukturkosten, demografischer Wandel und auch die Anpassung an den Klimawandel Themenfelder einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung sind, die zugleich den Flächenverbrauch reduzieren helfen.

Nach den vielen positiven Erfahrungen des hier dokumentierten Modellprojektes hoffe ich nun darauf, dass viele Kommunen dem guten Beispiel der Modellkommunen folgen und sich dabei an dem Leitfaden zur Einführung eines „Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagementsystems“ orientieren werden.

Ich wünsche eine aufschlussreiche Lektüre



**Eckhard Uhlenberg**

Minister für Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft  
und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen



## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>1 Das Projekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“</b>	<b>7</b>
1.1 Ziele des Projekts „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“	7
1.2 Projektorganisation	8
1.2.1 Projektlaufzeit – Projektkommunen	8
1.2.2 Projektbeirat	8
1.2.3 Projektteam	8
1.3 Öffentlichkeitsarbeit	8
<b>2 Kommunales Flächenmanagement als Instrument zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie</b>	<b>9</b>
2.1 Flächenmanagement und Nationale Nachhaltigkeitsstrategie	9
2.2 Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement als Vorbild für zukunftsfähige Organisationsstrukturen in der Verwaltung	12
2.3 Partizipation als Erfolgsfaktor des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements	13
2.3.1 Die Rolle der Akteursgruppen im partizipativen Prozess	13
2.3.2 Herausforderungen bei der Gestaltung des partizipativen Prozesses	14
2.4 Der Kontinuierliche Verbesserungsprozess als Basis des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements	14
2.5 Kosteneffiziente Siedlungsentwicklung und demografischer Wandel	15
2.5.1 Der demographische Wandel – veränderte Rahmenbedingungen der Flächennutzung	16
2.5.2 Die „demographische Kostenfalle“	17
2.5.3 Kosten-Nutzen-Betrachtungen und Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement	17
2.5.4 Beispielhafte Ergebnisse der Kosten- und Nutzen-Betrachtungen	18
2.5.5 Fazit der Kostenbetrachtungen am Beispiel von Bergisch Gladbach	19
2.6 Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement und interkommunale Zusammenarbeit	19
<b>3 Leitfaden zum Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement</b>	<b>22</b>
3.1 Organisation	22
3.2 Analysephase	23
3.2.1 Indikatoren – Datenbank und Berichte	23
3.2.2 Indikatorenmodell zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung	25
3.2.3 SWOT-Analyse	26



3.3	Erarbeitungsphase (Partizipationsprozess)	27
3.3.1	Handlungsprogramm	28
3.3.2	Bewertung und Priorisierung der Ziele für das Handlungsprogramm	29
3.3.3	Leitlinien – strategische Ziele	31
3.3.4	Flächenbericht	31
3.3.5	Politische Beschlussfassung	31
3.4	Umsetzung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements und Kontinuierlicher Verbesserungsprozess (KVP)	32
3.4.1	Umsetzungsmanagement	32
3.4.2	Dokumentation des Managementsystems	32
3.4.3	EDV-Tool „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“	33
3.5	Perspektiven	33
<b>4</b>	<b>Erfahrungen der Projektteilnehmer</b>	<b>34</b>
4.1	Ergebnisse der Befragung	34
4.1.1	Effiziente Nutzung vorhandener Flächen-Potenziale	34
4.1.2	Fachbereichsübergreifende Zusammenarbeit in der Verwaltung	34
4.1.3	Partizipation von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung	34
4.1.4	Managementsystem	35
4.1.5	Interkommunale Zusammenarbeit	35
4.1.6	Bewertung des Projekts	35
<b>5</b>	<b>Ergebnisse der Projektteilnehmer</b>	<b>36</b>
5.1	Bergisch Gladbach	36
5.2	Haan	39
5.3	Hellenthal	41
5.4	Moers	43
5.5	Porta Westfalica	45
5.6	Ratingen	48
5.7	Rheine	50
5.8	Region Südliches Paderborner Land	53
<b>6</b>	<b>Ausblick</b>	<b>56</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>57</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>58</b>



## Einleitung

Die Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements verknüpft zahlreiche drängende Fragestellungen, mit denen sich Kommunen aktuell auseinandersetzen müssen.

Ist ein anhaltender Verbrauch von Flächen im Außenbereich bei sinkenden Bevölkerungszahlen zukunftsfähig? Wie und nach welchen Gesichtspunkten können kommunale Infrastrukturen bei der Finanznot der Städte und Gemeinden qualitativ erhalten werden? Wie können innerhalb der Städte neue Funktionsschwerpunkte gebildet werden? Wie können innerstädtische Quartiere an die Anforderungen einer alternden Bevölkerung angepasst werden? Welche Strukturen innerhalb einer Verwaltung tragen zur Lösung von komplexen Problemstellungen bei? Wie können die im Expertenwissen von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung vorhandenen Potentiale miteinander verknüpft, nutzbar gemacht und so als gewinnbringende „Schätze“ für die Kommune gehoben werden?

Die vorliegende Dokumentation erläutert grundlegend und an den Fallbeispielen der einzelnen Projektkommunen, wie und mit welchen Themenschwerpunkten Städte und Gemeinden Lösungen gefunden haben. Dabei ist es in allen zwölf Kommunen gelungen, ein Nachhaltiges kommunales Flächenmanagementsystem zu etablieren und so durch die Umsetzung vielfältiger Maßnahmen und Projekte schon heute einen Beitrag für eine ressourcenschonende Flächenentwicklung zu leisten. Umfassende Flächenberichte geben darüber hinaus einen Einblick in die Handlungsagenda vor Ort.

Der vorliegende Leitfaden zum Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement beschreibt den Prozessverlauf, der geprägt ist von einer stringenten Aufbau- und Ablauforganisation, einer umfassenden Analysephase, dem Beteiligungsverfahren zur Erarbeitung des Handlungsprogramms und dem Einstieg in den Kontinuierlichen Verbesserungsprozess des Managementkreislaufs.

Die in den Handlungsprogrammen der Flächenmanagementsysteme formulierten Ziele und Maßnahmen bilden nicht nur eine detaillierte Grundlage für die formelle Flächennutzungsplanung der Kommunen, sondern auch für informelle übergreifende Stadtentwicklungskonzepte. Sie lassen sich zudem verknüpfen mit den Vorgaben im „Neuen Kommunalen Finanzmanagement“ und können somit zu einer größeren Wirkungsorientierung der kommunalen Haushalte beitragen.

Getragen wurde das Projekt durch eine umfassende Unterstützung des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW, der Allianz für die Fläche NRW und der Kommunalen Spitzenverbände, durch den Projektbeirat, die wissenschaftlichen Experten und die zahlreichen engagierten Akteure aus Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung der Projektkommunen.

Allen Mitwirkenden sei für die engagierte Beteiligung, für wertvolle Anregungen und Hinweise sowie für konstruktive Kritik an dieser Stelle noch einmal herzlich gedankt. Diese Beiträge haben in ihrer Gesamtheit zum erfolgreichen Verlauf des Projektes beigetragen.



**Foto 1:**  
*Gruppenbild der ProjektkoordinatorInnen und weiteren Beteiligten aus den Kommunen im Rahmen der Abschlusstagung „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“*



## 1 Das Projekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“

Für die Sicherung einer sozial- und umweltgerechten Zukunft ist ein schonender Umgang mit der Ressource Boden von großer Bedeutung. Die demografische Entwicklung, die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Klimawandel stellen die Kommunen vor neue planerische Herausforderungen. Dem versucht das Leitbild einer nachhaltigen Stadtentwicklung Rechnung zu tragen. Kennzeichen hierfür sind unter anderem: eine deutliche Verminderung des Flächenverbrauchs, Schutz bestehender Freiräume, eine kompakte Siedlungsstruktur sowie Erhalt bzw. Schaffung einer ökonomisch tragfähigen und lebenswerten Infrastruktur, die auch angesichts des demografischen Wandels den Ansprüchen der Bevölkerung gerecht wird.

Die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW) hat vor dem Hintergrund der vom Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) im Jahr 2002 aufgestellten Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und der Festlegung des 30-ha-Ziels für das Jahr 2020 das Modellprojekt „Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung“ (2005 bis 2007) konzipiert und in vier Modellkommunen (Arnsberg, Bottrop, Emsdetten und Minden) in die kommunale Praxis umgesetzt. Durch das Modellprojekt ist es gelungen, ein wirkungsvolles Planungs- und Umsetzungsinstrument für eine flächenschonende nachhaltige Stadtentwicklung in die kommunale Planungspraxis einzuführen. Zur Validierung der Ergebnisse und weiteren Verbreitung des Flächenmanagementsystems hat das Nachfolgeprojekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ beigegeben, das mit den Kommunen Bergisch Gladbach, Haan, Hellenthal, Moers, Porta Westfalica, Ratingen, Rheine und der Region Südliches Paderborner Land mit den Kommunen Bad Wünnenberg, Borcheln, Büren, Lichtenau und Salzkotten in den Jahren 2008 bis 2010 durchgeführt wurde.

### 1.1 Ziele des Projekts „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“

Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement umfasst die bewusste und zielgerichtete Gestaltung und Entwicklung der begrenzten Flächenressourcen in der Kommune, die Lenkung der Flächennutzungsvorhaben sowie die Kontrolle der Zielerreichung unter Berücksichtigung der zeitlichen Fernwirkungen, wobei entsprechend den Dimensionen der Nachhaltigkeit ökologische, soziale und ökonomische Aspekte zu berücksichtigen sind.

Ziel des Projektes war es, das in dem Modellprojekt „Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung“ erprobte und zur Anwendungsreife geführte Nachhaltige Flächenmanagementsystem in einem nächsten Schritt systematisch in weiteren Kommunen in NRW einzuführen. Dabei sollte die Methodik zur erfolgreichen Umsetzung einer ressourcenschonenden Flächeninanspruchnahme mit weiteren Instrumenten und Teilsystemen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme verknüpft werden. Hier sind insbesondere die Projekte „Lean<sup>2</sup> – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“ des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS), „Nachhaltige Gewerbeflächenentwicklung in NRW“ des MUNLV NRW oder auch die Baulandstrategien des Forums Baulandmanagement zu nennen. Es galt, aus erfolgreichem modellhaftem Vorgehen einzelner Kommunen eine „gute fachliche Praxis“ und einen Baustein für die Regelorganisation von Kommunen zu entwickeln.

Auf der Grundlage der Erfahrungen aus dem Modellprojekt wurden den Kommunen verschiedene inhaltliche Schwerpunkte als Module angeboten, zu denen in einem Beteiligungsprozess einzelne Handlungsprogramme erarbeitet werden sollten. Die Module waren dabei für die einzelnen Städte frei auszuwählen und zu verknüpfen.

Für die Aufbauorganisation in den Kommunen wurde auf die im Modellprojekt bewährten Strukturen zurück gegriffen, die neben Vertretern von Rat und Verwaltung eine breite Beteiligung von wichtigen weiteren kommunalen Akteuren ermöglichten. Meilensteine im Projektablauf waren eine Zukunftswerkstatt zur Erarbeitung des Zielsystems, die Festlegung von Prioritäten im Zielsystem anhand von Nachhaltigkeitskriterien sowie ein darauf aufbauendes konkretes Handlungsprogramm. Die Ablauforganisation mündete nach der Entwicklungs- bzw. Einführungsphase in einen zyklisch verlaufenden kontinuierlichen Verbesserungsprozess mit den Meilensteinen: indikatorengestütztes **Controlling**, zyklische Bestandsaufnahmen und Berichterstattung zur Umsetzung des Managements, **Anpassung** der Maßnahmenplanung sowie kontinuierliche **Weiterentwicklung** und **Umsetzung** des Handlungsprogramms der kommunalen Flächenentwicklung. Dieser Managementzyklus wurde im Rahmen des Vorläuferprojektes in der Flächenentwicklung erstmalig stringent angewendet.

Insgesamt fünf gemeinsame Projekttagungen aller Kommunen dienten der inhaltlichen Vorbereitung der nächsten anstehenden Arbeitsschritte, der Vermittlung fachlicher und



methodischer Inputs und dem Austausch der beteiligten Kommunen untereinander. Darüber hinaus unterstützten die Projekttagungen, deren Teilnehmerkreis für alle Interessierten offen war, auch die Öffentlichkeitsarbeit und den fachlichen Dialog über eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung.

## 1.2 Projektorganisation

### 1.2.1 Projektlaufzeit – Projektkommunen

Das Projekt wurde im Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.03.2010 durchgeführt. Um eine Projektteilnahme konnten sich alle kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen bewerben. Auf Grund der Ausschreibung bekundeten 23 Kommunen und Landkreise ihr ernsthaftes Interesse an einer Projektteilnahme und wurden von der Projektgeschäftsstelle über detaillierte Fragen zum Projekt beraten.

Aufgrund eines Kriterienkatalogs und der jeweiligen Schwerpunktsetzung der Kommunen, die eine repräsentative Auswahl ermöglichten, wurde der Kreis der teilnehmenden Kommunen festgelegt. Die Auswahl fiel auf die Gemeinde Hellenthal, die Städte Bergisch Gladbach, Haan, Moers, Porta Westfalica, Ratingen, Rheine und den regionalen Verbund Südliches Paderborner Land (Bad Wünnenberg, Borcheln, Büren, Lichtenau, Salzkotten).

Die Projektkommunen bestätigten ihre Teilnahme am Projekt durch entsprechende Beschlüsse der jeweils zuständigen Ausschüsse oder des Rates.

### 1.2.2 Projektbeirat

Als projektbegleitendes Gremium wurde zur fachlichen Unterstützung ein Projektbeirat eingerichtet, der die wesentlichen Projektabläufe vorbereitete und die Projektleitung in fachlicher Hinsicht unterstützte. Mitglieder des Projektbeirats waren:

- Pfr. Klaus Breyer, Umweltbeauftragter der Evangelischen Kirche von Westfalen, Institut für Kirche und Gesellschaft
- Barbara Fels, Projektleiterin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.
- Ludwig Holzbeck, Umweltamt Kreis Unna, Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.
- Stephan Keller, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

- Dr. Christian von Kraack und Dr. Andrea Garrelmann, Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Jörg Köppen, Forum Baulandmanagement NRW, Stadt Gladbeck
- Dr. Bernd Mielke, Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
- Eckhard Reis, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
- Dr. Klaus Reuter, Projektleiter, Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.
- Prof. Dr. Dieter Schmalz, Bund für Umwelt und Naturschutz NRW, Landesvorstand Nordrhein-Westfalen
- Axel Welge, Städtetag Nordrhein-Westfalen

### 1.2.3 Projektteam

Ein Projektteam bildete die personelle Basis des Projektes. Neben einer beratenden Funktion moderierte es die Umsetzungsprozesse vor Ort und gewährleistete deren wissenschaftliche Begleitung. Die Leitung und Koordination des gesamten Projektes lag in Händen der LAG 21 NRW, die darüber hinaus – mit der Stelle einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin – auch als federführende Ansprechpartnerin und Mittlerin zwischen den Kommunen, wissenschaftlichen Begleitern und der Projektleitung fungierte. Die wissenschaftliche Beratung des Projektträgers und die fachwissenschaftliche Begleitung und Weiterentwicklung des Projektes vor Ort wurde durch einen Expertenpool gewährleistet. Diesem gehörten an: Andrea Dittrich-Wesbuer, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund, Dr. Dirk Drenk, Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund und Prof. Dr. Wolfgang Pippke, Institut für Verwaltungswissenschaften, Gelsenkirchen.

Als dritte Gruppe des Projektteams wurde die LAG 21 NRW von erfahrenen ModeratorInnen unterstützt (Anke Valentin, Wissenschaftsladen Bonn, Herbert Raeithel, Training und Consulting, Düsseldorf, und Barbara Fels, LAG 21 NRW, Dortmund), die schwerpunktmäßig die Vorbereitung, Durchführung und Moderation der kommunalen Workshops übernahmen.

## 1.3 Öffentlichkeitsarbeit

Während der Projektlaufzeit hat die kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit des Projektteams dazu beigetragen, auch über den Kreis der teilnehmenden Kommunen hinaus die Reduzierung des Flächenverbrauchs als relevantes Thema



bei Politikerinnen und Politikern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommunaler und regionaler Verwaltungen zu positionieren. In Veranstaltungen und Veröffentlichungen wurden Ansätze und Ergebnisse aus dem Projekt vorgestellt und das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement als integrierter Handlungsansatz in Nordrhein-Westfalen und darüber hinaus auch bundesweit präsentiert.

Die **Projekttagungen** dienten einerseits dem Austausch der Projektteilnehmer untereinander, andererseits boten sie aber über Fachvorträge weiterführende Informationen von allgemeinem Interesse. Sie wurden über die Homepage der LAG 21 NRW (<http://www.lag21.de>) angekündigt und waren über die Projektkommunen hinaus für weitere Interessierte offen. Die Veranstaltungsdokumentationen stehen auf der Homepage der „Allianz für die Fläche“ des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW (<http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/Projekt-II-242.html>) zum Download bereit.

Mitglieder des Projektteams stellten das Projekt im Rahmen von **Vorträgen** und **Fachveranstaltungen** vor, beispielsweise

- gemeinsam mit dem ILS bei den kommunalpolitischen Vereinigungen aller im Landtag vertretenen Fraktionen,
- in den Regionalräten der Bezirksregierungen Detmold und Düsseldorf,
- bei interessierten Kommunen und Kreisen,
- im Rahmen von Fachtagungen und Fortbildungsveranstaltungen
- bei der „Allianz für die Fläche“
- im Rahmen des bundesweiten Fortbildungs- und Netzwerkkongresses für lokale Nachhaltigkeitsinitiativen (Netzwerk21 Kongress).

Darüber hinaus machten auch **Fachveröffentlichungen** und **Wettbewerbsbeiträge** (Wettbewerb Stadt bauen – Stadt leben des BMVBS) auf das Projekt aufmerksam.

Nicht zuletzt wiesen auch **Artikel in der örtlichen Presse** in den Projektkommunen auf aktuelle Projekttermine vor Ort hin und berichteten über die Workshops.



**Foto 2:**

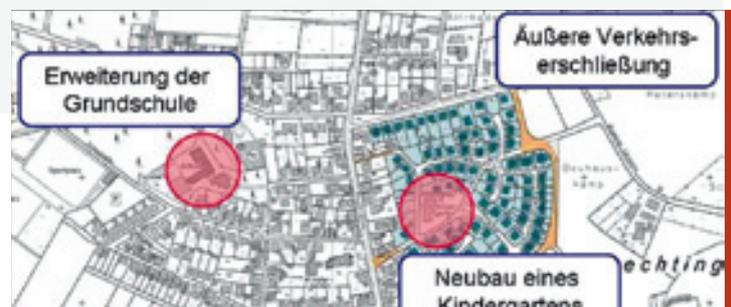
*Matthias Peck (rechts im Bild), Stellv. Abteilungsleiter im MUNLV NRW, nimmt die Installation DENK\_MAL : BODEN als Andenken an das Projekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ von den Vertreterinnen und Vertretern der Projektkommunen und dem Team der LAG 21 NRW im Rahmen der Projekt-Abschluss-Tagung entgegen.*

## 2 Kommunales Flächenmanagement als Instrument zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie

### 2.1 Flächenmanagement und Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Die im Jahr 2002 von der Bundesregierung erstmalig vorgestellte Nachhaltigkeitsstrategie wies eine Vielzahl von Zielen und Handlungsfeldern auf, die im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in naher Zukunft angegangen werden sollten (Bundesregierung 2002). Aus diesem Zielkatalog werden einzelne Handlungsfelder von der Politik schwerpunktmäßig vorangetrieben.

Neben der Bekämpfung des Klimawandels und der Entwicklung von Anpassungsstrategien steht das „Ziel-30-ha“, die tägliche Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 ha zu reduzieren, weiterhin auf der Agenda politisch handelnder Akteure auf kommunaler, Länder- und nationaler Ebene. Während das „Ziel-30-ha“ an dieser Stelle die Position eines quantitativen Ziels einnimmt, wird in der Fachöffentlichkeit diesbezüglich eher von einem **Leitbild der nachhaltigen Flächenpolitik** gesprochen. Dieses Leitbild umfasst ergänzend zum quantitativen Ziel strategische und qualitative Aussagen, wie den Vorrang der Innenentwicklung (im Gegensatz zur Entwicklung in den Randbereichen der Gemeinden) im Verhältnis 3:1 oder das Prinzip der Flächenkreislaufwirtschaft. Diese umfassenden



Leitgedanken der Flächenhaushaltspolitik hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung im Jahr 2004 formuliert und sind seitdem Bestandteil der Diskussion zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und des nachhaltigen Flächenmanagements (RNE 2004).

Dieses Leitbild steht seitdem weiterhin in der aktuellen politischen Diskussion, wie sich in verschiedenen Äußerungen und politischen Beschlüssen der letzten drei Jahre zeigt. Während das „Ziel-30-ha“ im Jahr 2007 von der Umweltministerkonferenz (UMK) nochmals bestätigt wurde (UMK 2007), hat insbesondere die Vereinbarung der Bundesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden Anfang des Jahres 2009 (Bundesregierung 2009), gemeinschaftlich die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme voranzubringen, eine besondere Bedeutung. Schließlich besitzen die Kommunen die grundgesetzlich festgelegte Planungshoheit für die Siedlungs- und Verkehrsflächen auf ihrem Gebiet und verfügen damit über eines der wesentlichen Instrumente zur Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme.

Aufgrund dieses Zusammenhangs kam der deutsche Bundestag bereits im Jahr 2007 zu der Meinung, dass nur ein Bündel verschiedener Maßnahmen und Anreizsysteme zu einem nachhaltigen Umgang mit Flächen und damit zur Erreichung des „Ziel-30-ha“ führen kann (Deutscher Bundestag 2007).

Die zur Erreichung des Leitbildes notwendigen Maßnahmen, Handlungshilfen oder Anreizsysteme werden zur Zeit von der Wissenschaft im vom Bundesministerium für Bildung und Forschung initiierten Förderschwerpunkt REFINA (Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement) erarbeitet und in vielen Fällen mit Partnern aus der kommunalen und regionalen Planungspraxis diskutiert (Bock/Preuß 2009).

Die letzten Forschungsvorhaben enden erst Mitte des Jahres 2010, so dass an dieser Stelle noch kein endgültiges Fazit zur Praktikabilität der vorgeschlagenen Instrumente und Maßnahmen gezogen werden kann. Aus der wissenschaftlichen Diskussion der Projekte lässt sich aber feststellen, dass oftmals die angespannte finanzielle Lage der kommunalen Haushalte eine praktische Umsetzung der vielerorts entwickelten Projekte verhindert hat. So fehlt es vielen Kommunen bereits an finanziellen und personellen Mitteln, um ein kontinuierliches Flächenmonitoring aufzubauen, das als Basis für ein nachhaltiges Flächenmanagement im Rahmen einer Informations- und Entwicklungsplattform unabdingbar ist.

Im Zusammenhang mit dem REFINA-Förderschwerpunkt ist auch die Frage nach der Einführung von Flächenzertifikaten bzw. handelbaren Flächenausweisungsrechten nochmals diskutiert worden, die eine Mengensteuerung der Flächeninanspruchnahme bewirken können. Ähnlich wie bei handelbaren CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten bei Unternehmen, sollen Kommunen Rechte zur Flächeninanspruchnahme zugewiesen werden, die sie entweder nutzen oder auf dem Markt weiterveräußern können (Schröter 2005). Während mit diesem Instrument das Flächensparziel punktgenau erreicht werden kann und es über eine Preissteigerung im Bestand zur einer besseren Mobilisierung von Brachflächen kommt (BBR 2006), spricht insbesondere der Eingriff in die kommunale Planungshoheit und die hohe Komplexität bei der Einführung und beim Handel mit den Flächenausweisungsrechten gegen die bundesweite Einführung dieses Instruments (Deutscher Bundestag 2007).

Die auf dem Föderalismusgedanken beruhende kommunale Selbstverwaltungsgarantie in der Bundesrepublik Deutschland erschwert auch nach Meinung des internationalen Expertenrates zur Evaluierung der deutschen Nachhaltigkeitsbemühungen ein gemeinsames Handeln aller Akteure beim politisch strittigen Thema der nachhaltigen Entwicklung (RNE 2009). Dies gilt umso mehr für das Leitbild „Ziel-30-ha“, das in den 2004, 2005 und 2008 erschienenen Fortschrittsberichten zur Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2004, 2005, 2008) als Schwerpunkt einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland gehandelt wird.

Dass es trotz umfangreicher wissenschaftlicher Diskussionen um die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und gemeinschaftlicher Beschlüsse der politischen Ebenen bisher erst wenige Fortschritte in diesem Bereich gibt, wird vor allem beim quantitativen „Ziel-30-ha“ deutlich, welches seit dem Jahr 2006 regelmäßig mit Hilfe eines Indikators vom Statistischen Bundesamt evaluiert wird. Im Indikatorenbericht 2009 zur umweltökonomischen Gesamtrechnung mit den statistischen Daten des Jahres 2008 zeigt sich, dass der Flächenverbrauch in Deutschland in den letzten Jahren nicht signifikant gesunken ist, um das „Ziel-30-ha“ auch tatsächlich bis zum Jahr 2020 zu erreichen (Statistisches Bundesamt 2009). Die Flächenneuinanspruchnahme lag im Jahr 2008 ähnlich wie in den Vorjahren bei ca. 95 ha am Tag.

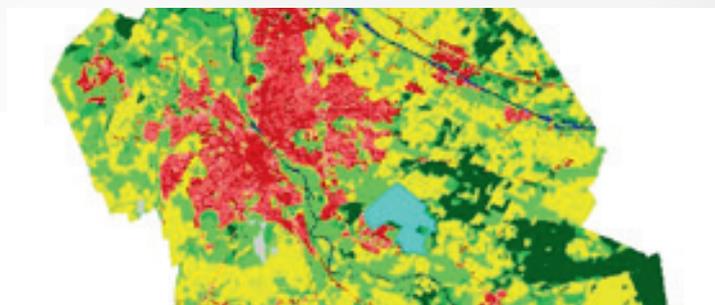
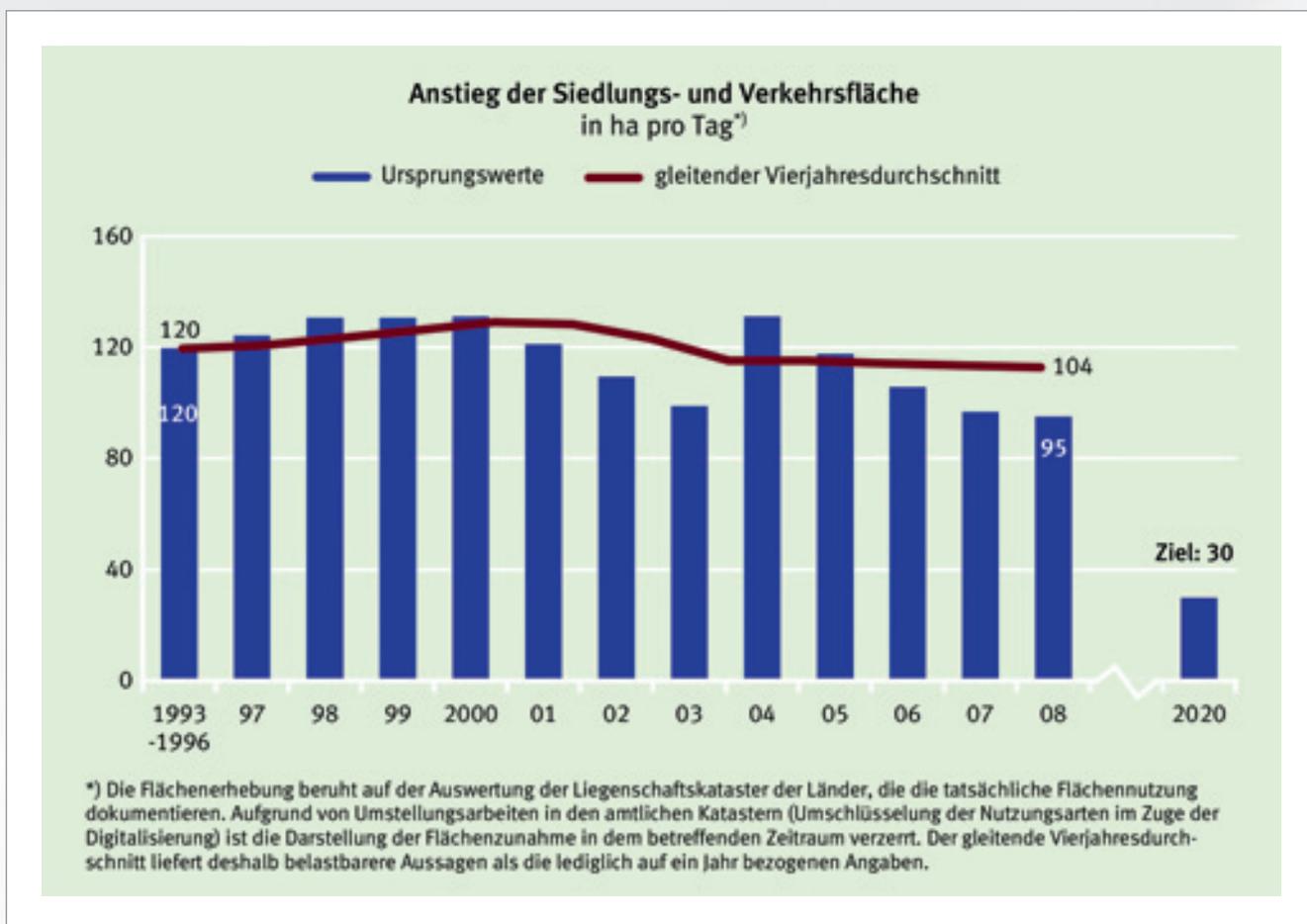


Abb. 1: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche; Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2009



Inwieweit das „Ziel-30-ha“ in den nächsten Jahren weiteren Schub von Seiten der Gesetzgebung bekommt, kann an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden. Neue Perspektiven für die Nachhaltigkeit wird wohlmöglich die im Juni 2009 vom Bundestag veränderte Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (BMI 2009) eröffnen. Der §44 zur Gesetzesfolgenabschätzung wurde um Fragen zur Auswirkungen von Gesetzesvorhaben im Bezug auf das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung ergänzt. Somit sind in Zukunft alle Gesetzesänderungen und -neuformulierungen auf ihre Konformität zur nachhaltigen Entwicklung zu überprüfen. Zur Umsetzung dieses Beschlusses hat das Bundesministerium des Innern eine Arbeitshilfe erlassen (BMI 2009), die bei der Prüfung der Gesetzesfolgen im Nachhaltigkeitsbereich die Managementregeln sowie die 21 festgelegten Nachhaltigkeitsindikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2002) als Prüfinstrument vorsieht. Der vierte Indikator beschreibt das „Ziel-30-ha“, so dass alle neuen Gesetzesvorhaben seit Mitte 2009 auch auf

ihre Auswirkungen im Bezug auf das Ziel der Flächeninanspruchnahme untersucht werden müssen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit insgesamt weiterhin nur in sehr kleinen Schritten in das Handeln der politischen Akteure einfließt und dabei auch das Leitbild einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik nicht immer im Fokus steht. Zudem erschwert die durch die Verfassung abgesicherte kommunale Planungshoheit eine Umsetzung der Leitgedanken des „Ziel-30-ha“ auf breiter Front. Hier bietet das Projekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ insbesondere durch den partizipativen Ansatz eine gute Möglichkeit, auf kommunaler Ebene erste Schritte zu einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik zu unternehmen. Dieser Ansatz fördert auch die Transparenz zukünftiger Entscheidungen zur kommunalen Siedlungsentwicklung, indem Informationen neu miteinander verknüpft werden und die Stichhaltigkeit bekannter Argumente für Flächenneuausweisungen hinterfragt werden kann.



Die Einbindung der Bürgerschaft sowie der politischen und administrativen Akteure in den partizipativen Prozess auf gemeindlicher Ebene bietet die Chance, auch das zur Zeit in der aktuellen Diskussion befindliche Thema des Klimawandels als Antriebsfeder zu nutzen, um Handlungsleitlinien zu einem nachhaltigen Umgang mit Flächen auf lokaler Ebene zu beschließen. Schließlich leistet z.B. eine gestärkte Innenentwicklung in den Gemeinden über ein reduziertes Verkehrsaufkommen einen Beitrag zur Verminderung von schädlichen Treibhausgasen und bieten naturnahe nichtversiegelte Böden einen Schutz vor drohenden Hochwasserereignissen.

## 2.2 Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement als Vorbild für zukunftsfähige Organisationsstrukturen in der Verwaltung

Vor dem Hintergrund der hohen planerischen Relevanz kommunaler Flächennutzungsentscheidungen sind Maßnahmen der Kommunen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ein wichtiger Beitrag der Städte und Gemeinden zur Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Eine nachhaltige Flächenentwicklung könnte somit auch zu einem Präzedenzfall für die vertikale Integration einer nachhaltigen Entwicklung werden. Bei kaum einem anderen Thema berühren bundesweite Ziele, auch vermittelt über die Landes- und Regionalplanung, kommunale Kompetenzen so deutlich, wie bei der Reduzierung des Flächenverbrauchs. Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement versteht sich als Teil einer zukunftsfähigen Gesamtkonzeption einer Stadt oder Gemeinde. Es wird optimal entwickelt in einer offenen und innovativen Umgebung durch Kooperation politischer VertreterInnen, MitarbeiterInnen der Verwaltung und BürgerInnen, die auf Augenhöhe miteinander kommunizieren und stützt sich auf zahlreiche Netzwerke.

Diese Merkmale lassen erkennen, dass offene Strukturen erforderlich sind, um ein Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement funktionsfähig zu implementieren und effektiv damit zu arbeiten. Dies lässt sich am Beispiel der Bauleitplanung verdeutlichen, die ein zentrales Instrument zur Steuerung der Flächennutzung in der Gemeinde darstellt. Dort wirken an den Geschäftsprozessen unterschiedliche Ressorts als Querschnitt der Verwaltung mit: Planung, Stadtentwicklung, Umwelt, Grünflächen, Wirtschaftsförderung, Liegenschaften und Immobilien, Verkehrsplanung, Statistik/Demografie, Schule/Soziales und andere Organisationseinheiten. In Verwaltungen, die nach dem klassischen Büro-

kratiemodell aufgebaut sind, führt dies zu schwerfälligen und langwierigen Arbeitsabläufen, da hierarchische Stufen mehrfach durchlaufen werden.

In der Verwaltungspraxis wurden diese Strukturen in der Vergangenheit häufig durch informelle Querverbindungen zwischen den einzelnen Fachbereichen oder Dezernaten durchbrochen und überwunden („kurzer Dienstweg“).

Informelle Kommunikationsformen haben in modernen Verwaltungen zur Entwicklung von Netzwerkstrukturen geführt. Diese

- bauen Hierarchien ab,
- beschleunigen über die direkte Kommunikation die Arbeitsabläufe,
- fördern den Blick für Gesamtzusammenhänge,
- unterstützen das gegenseitige Lernen und
- flexibilisieren die traditionell hierarchische Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung.

Um das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement in die Struktur der Verwaltung zu integrieren und es operativ zu nutzen, können zur Orientierung für den zu durchlaufenden Prozess die wesentlichen Merkmale herangezogen werden, durch die sich die Kultur erfolgreicher Organisationen auszeichnet (vgl. Pippke et al. 2007). Idealerweise gehören hierzu flache Hierarchien, die zudem im Tagesgeschäft keine besondere Bedeutung besitzen. Dementsprechend herrscht ein kooperativer Führungsstil. Den VerwaltungsmitarbeiterInnen werden in hohem Maße Handlungs- und Ermessensspielräume gewährt. Dadurch besitzen sie eine hohe Leistungsmotivation, engagieren sich in ihrer Tätigkeit und identifizieren sich mit „ihrer“ Behörde (Corporate Identity). Die Kommunikation der Organisationsmitglieder untereinander ist locker und unabhängig von den Hierarchieebenen. Es besteht Zielklarheit und Zielidentität in allen Organisationsteilen. Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit findet eine beständige Erfolgskontrolle durch den Vergleich von Zielen bzw. Leistungsstandards mit den Handlungsergebnissen statt. Die Verwaltung ist geprägt von einer intensiven Publikumsorientierung. Die Kooperation mit den Bürgerinnen und Bürgern prägt das Handeln der Verwaltung, die eine intensive Öffentlichkeitsarbeit betreibt.



Diesen Anforderungen müssen auch die Organisationsformen für das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement genügen. In der Aufbau- wie in der Ablauforganisation gilt es, Hierarchien zurückzustellen und Teamarbeit zu fördern, offene Strukturen und Kommunikation mit allen Beteiligten und Betroffenen zu praktizieren und ziel- und bürgerorientierte Arbeitsweisen zu entwickeln.

Das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement integriert zahlreiche Betroffene und Beteiligte in seine Prozesse und nutzt deren vielfältige Kenntnisse und Fähigkeiten und unterstützt die Bereitstellung von ansonsten verstreut vorliegendem Spezialwissen einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den getrennten Organisationseinheiten. Die „Weisheit der Vielen“ (Surowiecki 2005) erzeugt nützliche Synergie-Effekte und fördert gegenseitige Akzeptanz, gemeinsames Vorgehen und organisationales Lernen. Eine Netzwerkstruktur ist die adäquate Antwort auf die zunehmende Komplexität kommunaler Entscheidungen. Die erfolgreiche Umsetzung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements stellt ein Vorbild für eine partizipative Organisationskultur dar und kann die Ausdehnung des Gedankens der Nachhaltigkeit auf die gesamte Verwaltung fördern.

### 2.3 Partizipation als Erfolgsfaktor des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements

Die zukünftige Stabilität und die Erfolgsaussichten eines Flächenmanagementsystems sind eher gegeben, wenn viele Engagierte an seinem Aufbau beteiligt sind. Neben der Gemeinde- oder Stadtverwaltung mit ihren Zuständigkeiten, ihrer Fachkenntnis und ihrer Professionalität tragen VertreterInnen der Bürgerschaft und KommunalpolitikerInnen wesentlich zur Einführung und Weiterentwicklung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements bei. Dies ist von großer Bedeutung, da die mit flächenbezogenen Entscheidungen verbundenen Konsequenzen die Handlungsmöglichkeiten von Unternehmern, Grundbesitzern, Bauherren usw. teilweise gravierend verändern. Eine rechtzeitige Information von Betroffenen und Beteiligten über Entscheidungen zur Flächennutzung und ihre Einbindung in diese Entscheidungen fördert insgesamt die Akzeptanz des Prozesses.

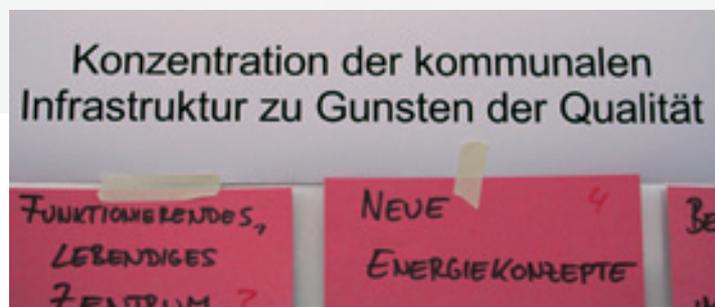
Die Beteiligung verwaltungsexterner Akteure verbessert die Entscheidungsqualität in den Prozessen, da diese teilweise ebenfalls über beachtliche Fachkenntnisse verfügen, neue Argumente in die Diskussion einbringen oder auf bislang

nicht berücksichtigte Auswirkungen und Nebeneffekte von Flächennutzungsentscheidungen aufmerksam machen können. So steigert die Partizipation das Problemlösungs- und Konfliktlösungspotenzial der Aufbauorganisation und unterstützt direkt und indirekt die qualitative Weiterentwicklung des eingeführten Flächenmanagementsystems.

#### 2.3.1 Die Rolle der Akteursgruppen im partizipativen Prozess

Die Einbeziehung von **KommunalpolitikerInnen** in das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement ergibt sich zwangsläufig aus den gesetzlichen Rahmenbedingungen und aus dem Grundverständnis der demokratischen Entscheidungsfindung in Städten und Gemeinden. Sie gilt es zu überzeugen und als Expertinnen und Experten mit ihrem Sachverstand für die Ziele eines zukunftsfähigen Flächenmanagements zu gewinnen. Dies verbessert die Entscheidungsfindung und die Entscheidungsergebnisse, ihre Beteiligung kann neue Perspektiven eröffnen, widerstrebende Interessen offen legen, auf bislang unbeachtete Nebenwirkungen aufmerksam machen und die Konsensbildung fördern. Daher ist ihre möglichst intensive Einbindung unabdingbar für seinen Erfolg.

Die Beteiligung von **BürgerInnen** ist in Prozessen zum Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement ebenfalls unverzichtbar. BürgerInnen werden zu Beteiligten in einer lebendigen Demokratie, sie ermuntern Personen aus ihrem Umkreis zum Engagement bei der Gestaltung ihrer regionalen oder lokalen Lebensumwelt. Die Mitwirkung der bürgerschaftlichen Mitglieder der Steuerungsgruppen erfordert entsprechend der Komplexität der Thematik ein gewisses Maß an Sachverstand ebenso wie Offenheit und die Bereitschaft, in einer vielfältig zusammengesetzten Gruppe konstruktiv zusammen zu arbeiten. Insofern sind für den partizipativen Prozess insbesondere Personen prädestiniert, die bereits über Erfahrungen mit bürgerschaftlichem Engagement verfügen, beispielsweise aus der Mitarbeit in Lokale Agenda 21-Prozessen, in Vereinen, Verbänden und Beiräten. Vorteilhaft ist es, bestehende Netzwerke zu nutzen und einzubeziehen. Darüber hinaus sind über VertreterInnen auch besonders solche gesellschaftlichen Gruppen zu berücksichtigen, die bei der Vertretung ihrer Belange benachteiligt sind.



### 2.3.2 Herausforderungen bei der Gestaltung des partizipativen Prozesses

Die Einbeziehung von Beteiligten mit sehr unterschiedlichem Hintergrund stellt oftmals eine besondere Herausforderung für die Koordinatoren des Prozesses dar. Probleme, die zu Beginn oder im Verlauf des Planungsprozesses gelöst werden müssen, entstehen beispielsweise bei der Einbeziehung von Beteiligten, die ihren Interessen und Ideen nicht ausreichend Nachdruck verleihen, durch fehlende Kontinuität, Dominanz persönlicher Interessen und Fehlen eines systemischen Ansatzes. Genau wie unzureichende Sachkenntnisse, sprachliche Barrieren und zu hohe Erwartungen können auch Konkurrenzen zu den politischen Entscheidungsträgern in Parteien, im Rat oder in den Ausschüssen zur Verzögerung oder Verhinderung von Entscheidungen beitragen und so zu Enttäuschung bei beteiligten BürgerInnen führen.

Diese Probleme lassen sich durch unterstützende und fördernde Maßnahmen, beispielsweise im Rahmen einer professionellen **Moderation**, vermeiden oder mildern. So wurden für die Entwicklung des Handlungsprogramms kreative Moderationsmethoden wie Zukunftswerkstatt und Kleingruppenarbeit eingesetzt. Sollen bestimmte Bevölkerungsgruppen einbezogen werden, die über konventionelle Veranstaltungsformen nur schwer oder gar nicht erreichbar sind, muss das gegebenenfalls über die Konzeption zielgruppenspezifischer Beteiligungsformen erfolgen.

Zur Verbesserung der Informationslage, Steigerung der Akzeptanz und Transparenz in der kommunalen Öffentlichkeit haben sich regelmäßige **Informationsveranstaltungen** bewährt. Mehrfach haben die am Projekt der LAG 21 NRW beteiligten Kommunen auch die Möglichkeit genutzt, aktuelle Arbeitsergebnisse im Internet zu präsentieren und zugänglich zu machen.

Die mit einem Flächenmanagement-Prozess verbundenen Entscheidungen, die Entwicklung von Handlungs- und Gestaltungsalternativen, die kompetente Bewertung der entwickelten Alternativen sowie die **Kommunikation** in und zwischen den im Prozess beteiligten Gruppen verlangen eine Reihe von Qualifikationen. Diese müssen, soweit nicht vorhanden, im Verlauf des Prozesses erworben werden. Dies gilt für alle Beteiligten (Bürgerschaft, Politik und Verwaltung) gleichermaßen. Die Einführung eines Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements erfordert oftmals einen deutlichen **Strategiewechsel**, den die Beteiligten gedanklich nachvollziehen und mittragen müssen, zumal die Probleme

von morgen sich in der Regel nicht mehr mit altbewährten Lösungen bewältigen lassen. Vielmehr ist es erforderlich, bislang unverbundene Fragestellungen inhaltlich miteinander zu verknüpfen (z.B. Demografie und Klimawandel).

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass die Verwaltung und insbesondere die Projektkoordination durch ihre Unterstützung einer breit angelegten Partizipation maßgeblich zum Erfolg des Gesamtprozesses beitragen.

### 2.4 Der Kontinuierliche Verbesserungsprozess als Basis des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements

Ist das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement einmal eingeführt, verläuft seine weitere produktive und nachhaltige Entwicklung idealerweise in einem fortschreitenden Regelkreis. Dieser besteht aus den Phasen Planen (plan), Ausführen (do), Überprüfen (check) und Verbessern / Agieren (act) und wird als PDCA-Zyklus bezeichnet.

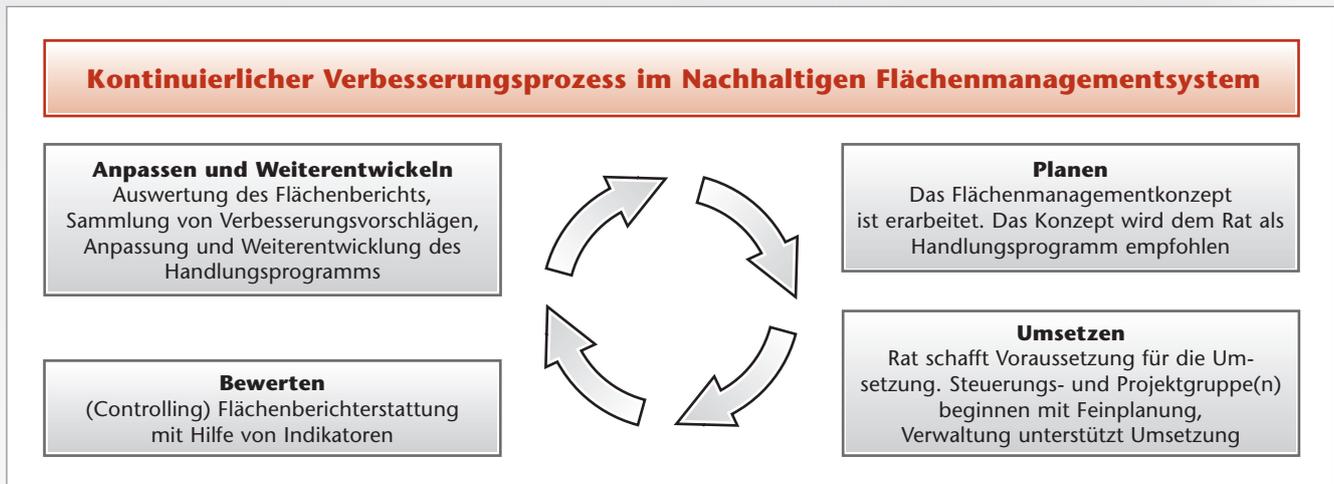
Ein solcher PDCA-Zyklus wurde auch für das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement entwickelt (**Abbildung 2**).

An jeden abgeschlossenen PDCA-Zyklus wird ein neuer Zyklus angeschlossen, in den die in den vorangegangenen Zyklen gewonnenen Erkenntnisse einzubinden sind. Die Anwendung des PDCA-Zyklus ist somit ein Kontinuierlicher Verbesserungsprozess (KVP), der immer wieder zu neuen Lösungen führen kann. Somit kann in diesem System mit jedem Zyklus eine immer höhere Qualität des Verwaltungshandelns, hier: der Flächennutzung im Sinne der Nachhaltigkeit, erreicht werden (**Abbildung 3**).

Dem liegt das Verständnis zugrunde, das Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement „als die bewusste und zielgerichtete Gestaltung und Entwicklung der kommunal begrenzten Fläche, die Lenkung der Flächennutzungsvorhaben sowie die Kontrolle der Zielerreichung unter Berücksichtigung der zeitlichen Fernwirkungen“ (LAG 21 NRW 2008) begreift. Somit darf es nicht als neuer Geschäftsprozess oder Vorgang einmal eingeführt und als abschließend implementiert angesehen werden. Ein solches System wäre statisch und könnte nur schwerfällig auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren. Ein nachhaltiges Flächenmanagement muss aber dynamisch sein, damit es innovativ und flexibel auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen der Rahmenbedingungen eingehen kann.

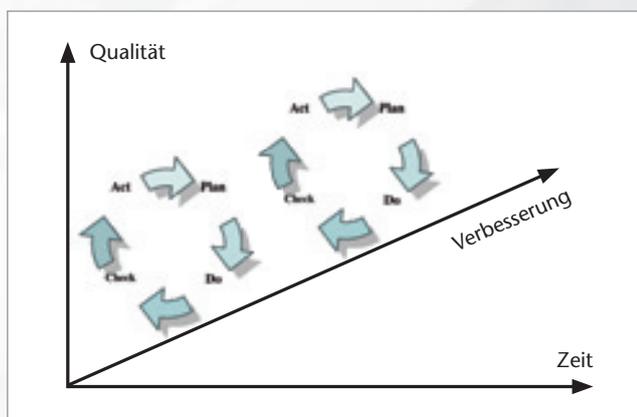


Abb. 2: Managementkreislauf als Kontinuierlicher Verbesserungsprozess im Nachhaltigen Flächenmanagementsystem;  
Quelle: LAG 21 NRW 2009



Als Modell ist dieses System wiederkehrender Zyklen auf immer höherem Niveau übertragbar auf alle Prozesse einer nachhaltigen Stadt-/Gemeindeentwicklung. Das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement ist somit ein Muster für weitere Prozesse in der Stadt der Zukunft.

Abb. 3: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess im Zeitverlauf



Die Idealvorstellung der Weiter- und Höherentwicklung eines Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagementsystems im Sinne einer stetigen qualitativen und quantitativen Verbesserung der kommunalen Flächennutzung kann nur erreicht werden, wenn alle Beteiligten unter Einbeziehung der Betroffenen sich beständig um die Einhaltung der oben genannten Bedingungen für ein erfolgreiches Flächenmanagement bemühen. Dem stehen in der Praxis oftmals Hindernisse entgegen, u.a. unklare Zielvorgaben, mangelnde Kommunikation der Beteiligten, mangelndes

Controlling, Vernachlässigung der Flächenziele durch die politischen Entscheidungsträger.

Kenntnis und Berücksichtigung dieser Gefahren einerseits und wiederholte positive Erfahrungen mit dem Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement andererseits können dazu beitragen, es zu einem wertvollen Instrument einer nachhaltig und damit zukunftsfähig handelnden Kommune zu entwickeln.

## 2.5 Kosteneffiziente Siedlungsentwicklung und demografischer Wandel

Die Betrachtung der Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung hat in den letzten Jahren einen erheblichen Aufschwung erfahren. Unter der Fragestellung: „Was kostet uns das Baugebiet?“ stehen dabei vor allem die Auswirkungen von Neubaugebieten auf die kommunalen Haushalte im Vordergrund. Inzwischen wurden eine ganze Reihe EDV-gestützter Werkzeuge bzw. Softwaretools entwickelt, mit denen die Kommunen bei einer differenzierten Betrachtung der Kosten und Nutzen von Flächenentwicklungen im Planungsprozess unterstützt werden sollen (Preuß/Floeting 2009). Eines davon ist der Kostenrechner LEANkom, der auch im Rahmen des Modellprojektes „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ beispielhaft Anwendung fand.



Was aber hat zu diesem Bedeutungsgewinn der Werkzeuge zur Kostenbetrachtung geführt? Von herausragender Bedeutung ist hier der demographische Wandel, der neue Rahmenbedingungen der Siedlungsentwicklung in den Kommunen schafft. Dieser Punkt, der sich auch im Verlauf des Projektes in den beteiligten Städten als überaus bedeutsam herausstellte, soll im Folgenden kurz beleuchtet werden.

**2.5.1 Der demografische Wandel – veränderte Rahmenbedingungen der Flächennutzung**

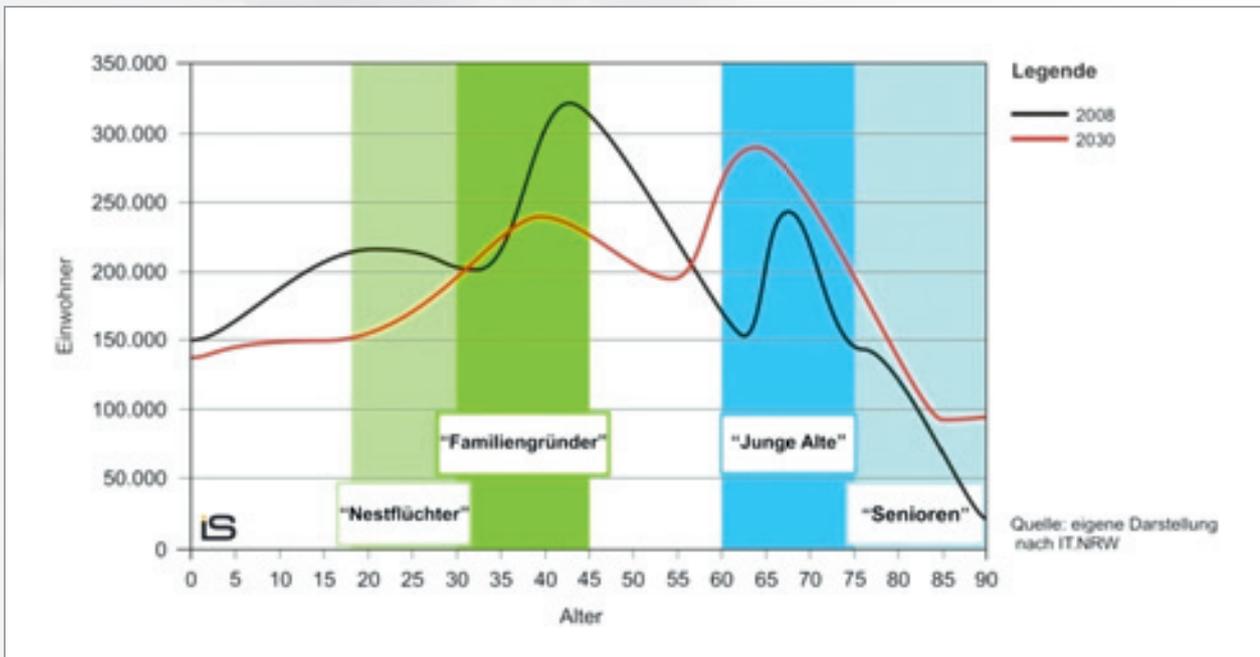
Unter den Teilprozessen des demografischen Wandels (ILS NRW 2007) kommt neben dem Rückgang vor allem der zunehmenden Alterung der Bevölkerung eine besondere Bedeutung für das Siedlungsgefüge zu. Auch wenn die Intensität und die zeitliche Dynamik in den beteiligten Modellstädten sehr unterschiedlich ausgeprägt sind, werden erste Konsequenzen des Alterungsprozesses vielerorts bereits spürbar.

Hauptauslöser sind die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er, die unvermeidlich „in die Jahre“ kommen und eine starke Umverteilung der Altersstruktur der Bevölkerung verursachen. **Abbildung 4** zeigt für Nordrhein-Westfalen im Vergleich 2008 zu 2030 anschaulich die „Wanderdüne“ der Haushalte im heutigen Familienalter. Der starke Rückgang

dieser Gruppe dürfte dabei keinesfalls 2030 abgeschlossen sein, wie ein Blick auf die jüngeren Altersgruppen erahnen lässt. Auch die Zunahme der Älteren wird sich über 2030 hinaus mit einer Verschiebung zugunsten der Gruppe jenseits von 75 Jahren („Senioren“) fortsetzen.

Der Rückgang der Familien wie auch die Zunahme der Älteren bewirken eine deutliche Veränderung der Nachfragesituation auf den Wohnungsmärkten, der vor allem durch den Rückgang der Nachfrage in klassischen Segmenten wie den Einfamilienhäusern gekennzeichnet ist. Gleichzeitig wird das Angebot durch die zunehmende Anzahl der zum Verkauf anstehenden Objekte verstärkt. Bereits heute sind in einigen der Modellkommunen einzelne Leerstände in Einfamilienhausgebieten der 1960er und 1970er Jahre zu beobachten. Dabei geht es nicht nur um ein Überangebot durch den Rückgang entsprechender Nachfragegruppen. Vielmehr zeichnet sich ab, dass die Gebäude oder auch die Ausstattung der Quartiere den geänderten Ansprüchen der Nachfrager zum Teil nicht mehr genügen. In der Folge bleibt der zum Erhalt von Siedlungsbeständen notwendige Generationswechsel aus; Leerstände und Überalterung der verbleibenden Wohnbevölkerung verschlechtern die Attraktivität der Gebiete, was sich wiederum ungünstig auf die Nachfrage auswirkt.

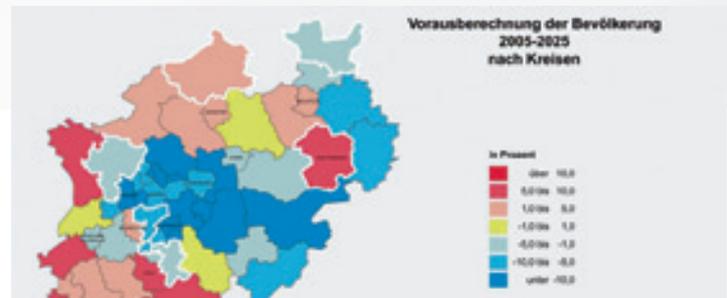
**Abb. 4: Altersstruktur der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen in 2008 und 2030; Quelle: Eigene Darstellung ILS nach IT.NRW**



**Marode Städte erhalten?**

**Schließt Liverpool!**  
Experten empfehlen, marode nordenglische Städte aufzugeben

Die Times hat eine neue Liste von maroden Städten veröffentlicht. Liverpool ist die einzige Stadt, die auf der Liste steht. Experten empfehlen, diese Städte aufzugeben. Die Liste enthält Städte wie Liverpool, Bradford, Hull und Sunderland. Es ist ein Bericht über marode Städte. Philip Beckett, ein Stadtrat, sagt, dass die Städte zu teuer sind. Er sagt, dass die Städte zu teuer sind. Er sagt, dass die Städte zu teuer sind.



### 2.5.2 Die „demografische Kostenfalle“

Aus der Perspektive der kommunalen Haushalte wird bei rückläufiger Nachfrage die Unterhaltung der Infrastrukturen zunehmend zum Sorgenkind. Hinzu kommt der altersbedingte Erneuerungsbedarf, der gerade in den Siedlungsgebieten der 1960er und 1970er Jahre derzeit verstärkt auftritt.

Ein prägnantes Beispiel für die Kostenrelevanz des demographischen Wandels ist die Abwasserentsorgung. Geändertes Verbraucherverhalten, die bis heute anhaltende Erhöhung der Leitungslängen durch Entdichtung sowie technische Veränderungen (z.B. Umstellung auf Trennsysteme) machen das System anfällig für Nachfragerückgänge. Die Brisanz dieser Entwicklung zeigen aktuelle Modellrechnungen des ILS am Beispiel von Iserlohn. In einem Wohngebiet der 1970er Jahre mit rückläufiger Bevölkerung konnte gezeigt werden, dass unter der Annahme einer einfachen Trendfortsetzung in den nächsten 20 Jahren mit erheblichen kostenwirksamen Folgeeffekten von etwa 40% (durchschnittliche Pro-Kopf-Kosten der Herstellung, Instandhaltung und des Betriebs) durch die Verringerung der Schmutzwassermenge gerechnet werden muss (vgl. Dittrich-Wesbuer et al. 2009).

Ein weiteres Infrastruktursystem mit erheblichen Kosteneffekten ist die soziale Infrastruktur. Vor allem die Schulen und Kindergärten, die zu wesentlichen Teilen in der Finanzierungslast der Kommunen liegen, tragen erheblich zum hohen Ausgabenbedarf der Städte und Gemeinden für ihre Einwohner bei. Zwar sind die Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen bei konkreten oder drohenden Nachfragerückgängen hier grundsätzlich größer, Schließungen und Zusammenlegungen von Standorten sind aber von großer kommunalpolitischer Brisanz und vielerorts kaum durchsetzbar. Zudem sind spürbare Einsparungseffekte durch die derzeit bestehenden Investitionserfordernisse (Instandhaltung, erhöhte Anforderungen durch veränderte Betreuungs-/Schulbedarfe, Fahrtkosten) zumindest kurzfristig kaum erzielbar. Betreuungs- und Schulangebote sind zudem ein wesentlicher – und in der Bedeutung tendenziell zunehmender – Faktor für die Attraktivität von Städten. Dieses „Dilemma“, das auch in den Städten des Projektes vielfach deutlich wurde, zeigt die Grenzen einer rein an Kostengesichtspunkten orientierten Planung.

Die Schilderung der Kosteneffekte des demographischen Wandels drängt die Frage auf, ob unter diesen Bedingungen Werkzeuge zur Kostenbetrachtung für Neubaugebiete überhaupt benötigt werden und sinnvoll sind. Tatsächlich spre-

chen bestehende bzw. drohende Überkapazitäten und Leerstände neben den bekannten ökologischen Argumenten für eine konsequent auf den Bestand ausgerichtete Siedlungspolitik und eine Vermeidung der Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen.

Ein Blick auf die Neubautätigkeit der Städte und Gemeinden im Projekt zeigt allerdings, dass dies derzeit nicht der Realität entspricht. Zwar haben die Baufertigstellungen mit zunehmender Schrumpfung einen geringeren Umfang. Dennoch werden auch in Städten mit rückläufiger Bevölkerungszahl weiterhin Neubaumaßnahmen getätigt.

Zu den Gründen zählen u.a. das kleinräumige Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung innerhalb unserer Siedlungsräume. Zumindest in den größeren Städten lässt sich ein bestehender Bedarf in einem Stadtteil nicht einfach durch freiwerdende Kapazitäten in anderen Gebieten decken. Zudem erzeugen die bereits erwähnten veränderten Wohnraumsprüche der Bevölkerung vielerorts einen gewissen Neubaubedarf. Neubaumaßnahmen werden zudem häufig mit der gezielten Stützung von Infrastruktur sowie mit steigenden Steuereinnahmen durch die Ansiedlung von NeubürgerInnen begründet. Dies ist aus Gemeindesicht begründbar, birgt aber Gefahren. So werden durch Neubaugebiete möglicherweise Überkapazitäten an Wohnraum und Infrastruktur weiter erhalten bzw. sogar neu geschaffen und damit Folgelasten für die Zukunft verursacht.

### 2.5.3 Kosten-Nutzen-Betrachtungen und Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement

Derartige Fehlentwicklungen in der Infrastruktur zu vermeiden und die entstehenden kurz-, mittel- und langfristigen Folgekosten bewusst zu machen, ist zentraler Ansatzpunkt der aktuellen Werkzeuge zur Kostenbetrachtung für die Planungspraxis. Die Kommunen sollen damit in die Lage versetzt werden, die fiskalischen Effekte von Baugebieten fundiert abzuschätzen – und dadurch zu einer ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Siedlungsentwicklung angeregt werden. Auch im Rahmen des Projektes „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ wurde mit LEANkom ein derartiges Instrument für die Planungspraxis in den beteiligten Kommunen vorgestellt und exemplarisch in Bergisch Gladbach ausführlich getestet.

Das im Rahmen des interdisziplinären Verbundprojektes LEAN<sup>2</sup> (2006-2009) unter Beteiligung des ILS entwickelte Softwaretool LEANkom ermittelt die Kosten der Gebiets-

- Wir werden weniger
- Wir werden älter
- Wir haben mehr Siedlungsfläche je Einwohner zur Verfügung und zu unterhalten
- Wir haben mehr Schulflächen je Schüler zu unterhalten
- Wir haben auch für die Unterhaltung von Ver- und Entsorgungsinfrastruktur höhere Kosten/EW aufzubringen



erschließung, der Folgeeinrichtungen (u.a. soziale Infrastruktur) sowie die Effekte von Bauland- bzw. Finanzierungsmodellen und stellt sie den Einnahmen aus Steuern sowie dem Finanzausgleich für ein oder mehrere Baugebiete gegenüber (vgl. www.LEAN2.de). Ein besonderes Gewicht liegt auf der mit diesem Tool vorgenommenen Vorausberechnung der Bevölkerungsentwicklung über den Betrachtungszeitraum (20 Jahre), die eine Abschätzung der Effekte des demografischen Wandels u.a. auf die Auslastung und Kosten der Infrastruktur ermöglicht.

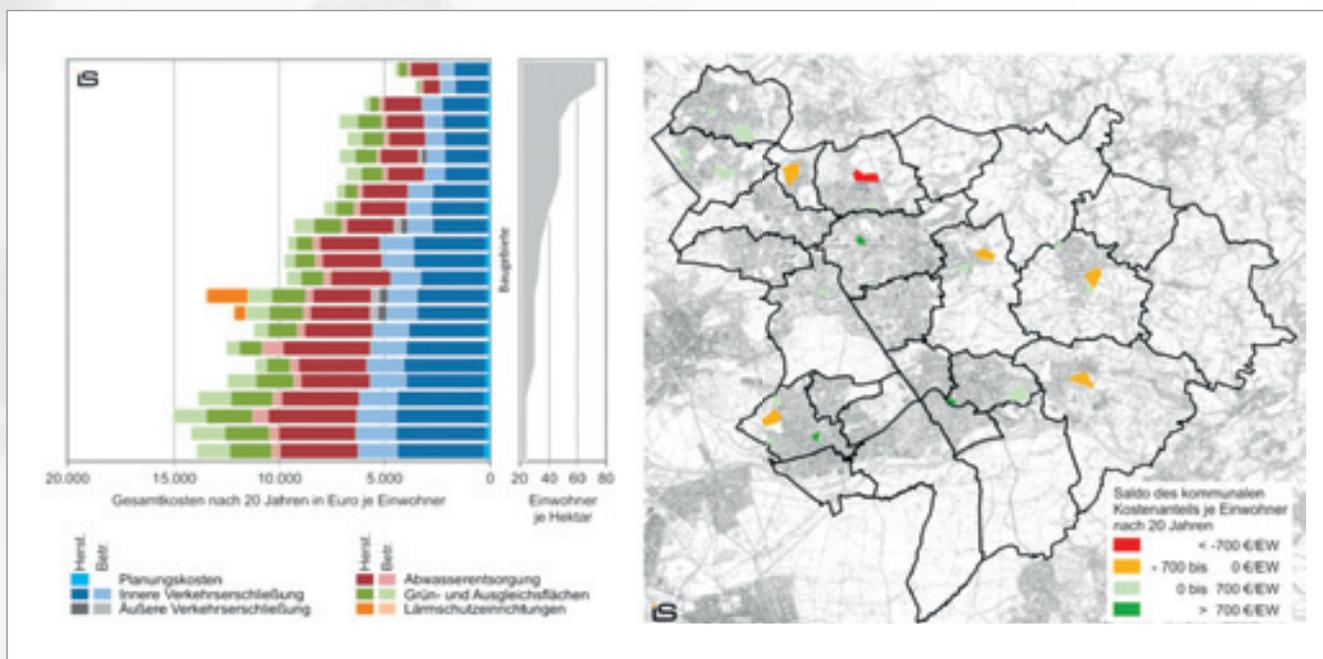
### 2.5.4 Beispielhafte Ergebnisse der Kosten- und Nutzenbetrachtungen

In Bergisch Gladbach wurde dieses Instrument im Rahmen der Baulandpotenzialanalyse genutzt. Diese Stadt ist derzeit noch wenig vom demografischen Wandel betroffen und weist eine verhältnismäßig junge Bevölkerung auf. Allerdings sind auch hier deutliche Nachfrageeinbußen bzw. -verschiebungen in der Flächennutzung zu befürchten, vor allem da sich der prognostizierte Rückgang der Bevölkerung (6% bis 2025) sehr ungleich auf die Stadtgebiete verteilen wird. In

der Analyse der vorhandenen Baulandpotenziale wurden in verschiedenen Szenarios der Baulandentwicklung die Kosten- und Nutzeneffekte der einzelnen Flächen betrachtet.

Dabei konnten deutliche Kostendifferenzen zwischen den Szenarios transparent gemacht werden. Die Betrachtungen illustrieren, dass neben den Herstellungskosten auch die Betriebskosten einen erheblichen Kostenfaktor darstellen. Zudem bestätigten sich die Relevanz einzelner Sprungkosten sowie die Bedeutung der Neubürgerquote eines Baugebietes, die unmittelbar auf die Höhe der zu erwartenden Einnahmen durchschlägt. Wie in der Gesamtkostendarstellung in **Abbildung 5** am Beispiel eines Szenarios sichtbar wird, ist eine geringe Dichte der Bebauung (hier dargestellt als Einwohner je Hektar) ein wichtiger „Kostentreiber“. Auf der anderen Seite wurde auch deutlich, dass die ermittelbaren Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung von den spezifischen Bedingungen des Einzelfalls abhängen. Dies zeigt sich beispielsweise im Vergleich von Innen- und Außenentwicklungen, wo kein spezifischer, allgemeingültiger Kostenvorteil von Nachverdichtungen im Siedlungsbestand herausgearbeitet werden konnte.

Abb. 5: Beispiel einer Kosten- und Saldenbetrachtung mit LEANkom; Quelle: ILS



Der beschriebene hohe Handlungsdruck im Bereich der bestehenden kommunalen Infrastruktur bestätigte sich auch in den Analysen mit LEANkom in Bergisch Gladbach. Die Bevölkerungsvorausberechnung ermöglichte detaillierte

Angaben zur Auslastung bei unterschiedlichen Strategien der Siedlungsentwicklung. **Abbildung 6** zeigt beispielhaft, wie zwei parallele Baugebietsentwicklungen die bestehende Überlastung einer Grundschule verstärken.

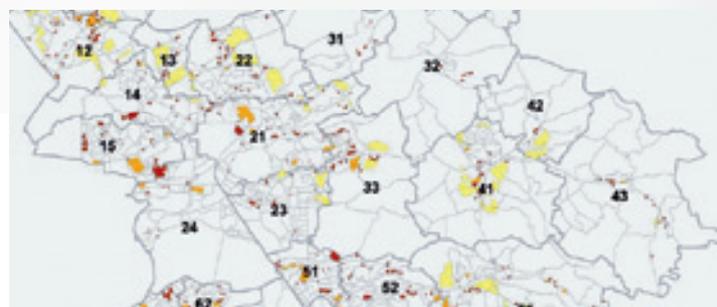
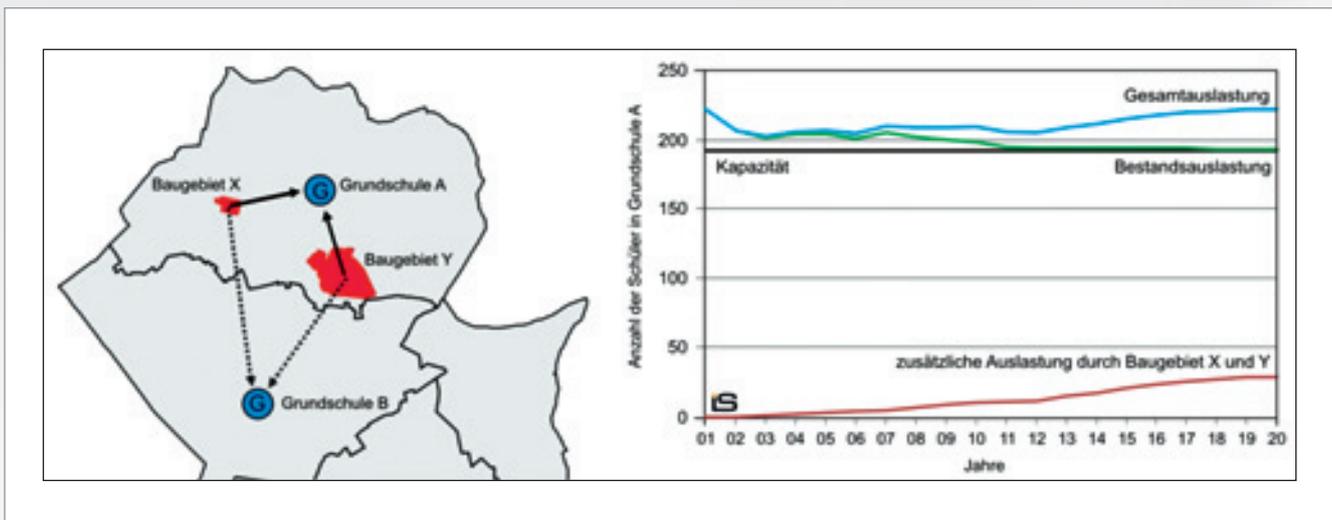


Abb. 6: Beispiel für Analysen der sozialen Infrastruktur mit LEANkom; Quelle: ILS



### 2.5.5 Fazit der Kostenbetrachtungen am Beispiel von Bergisch Gladbach

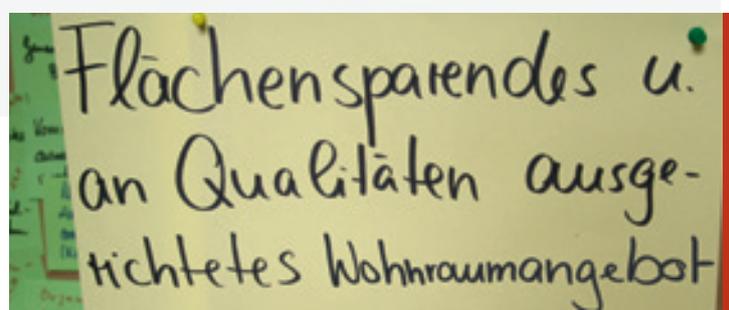
Die Ergebnisse wurden in mehreren öffentlichen und internen Sitzungen der Stadt Bergisch Gladbach diskutiert. Dabei wurde auch deutlich, dass Siedlungsplanung vielen und zum Teil konkurrierenden Anforderungen gerecht werden muss. Die Investitions- und Folgekosten von Baugebieten sind dabei ein bedeutsamer Abwägungsbelang, der in der Vergangenheit vielfach vernachlässigt oder wenig differenziert behandelt wurde. Der Einsatz eines Kostenwerkzeuges wurde in Bergisch Gladbach überwiegend als gutes Hilfsmittel beurteilt, um mehr Transparenz in die Debatte um Baugebietsausweisungen zu bringen. Gleichzeitig wurde von den Planungs- und Entscheidungsträgern betont, dass andere maßgebliche Faktoren – etwa soziale Verträglichkeit von Wohngebieten und die städtebauliche Gestaltung – gleichrangige Abwägungsbelange darstellen.

Dieser auch in den anderen Projektkommunen deutlich gewordene Umstand ist von genereller Bedeutung. Nicht die einseitige Beeinflussung von Flächenentscheidungen in Richtung einer „Ökonomisierung der Planung“, sondern die zusätzliche Qualifizierung im Rahmen eines umfassenden strategischen Vorgehens muss Ausgangspunkt des Einsatzes von Kostenwerkzeugen sein. Die innerhalb des Projektes exemplarisch erprobte Integration von Kosten- und Nutzenbetrachtungen in den umfassenden Prozess des nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements hat sich vor diesem Hintergrund als sehr fruchtbar erwiesen.

### 2.6 Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement und interkommunale Zusammenarbeit

In der Vergangenheit zielte eine wichtige Motivation der Kommunen in der Flächen- und Siedlungsentwicklung darauf ab, die Zahl der Einwohner und Arbeitsplätze zu steigern oder wenigstens konstant zu halten. Die Zahl der Einwohner beeinflusst den Umfang des gesellschaftlichen Lebens und damit auch die kulturelle Vielfalt und das Prestige einer Stadt. Die Kommunen konnten davon ausgehen, dass neue Gewerbebetriebe in einer Stadt oder Gemeinde Arbeitsplätze für die Bevölkerung schaffen und mit der Gewerbesteuer einen wichtigen Beitrag zu den kommunalen Finanzen leisten. Über ihre Wirtschaftsförderung bemühten sich die Kommunen, Gewerbebetriebe anzuwerben und durch infrastrukturelle Vorleistungen zur Niederlassung zu bewegen. Gleichzeitig wurde durch Neuausweisungen von Bauflächen Bauland als Angebot für Ansiedlungswillige geschaffen. Diese Praxis hat in hohem Maße zur Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen und zur Inanspruchnahme und Zerschneidung des Freiraums beigetragen.

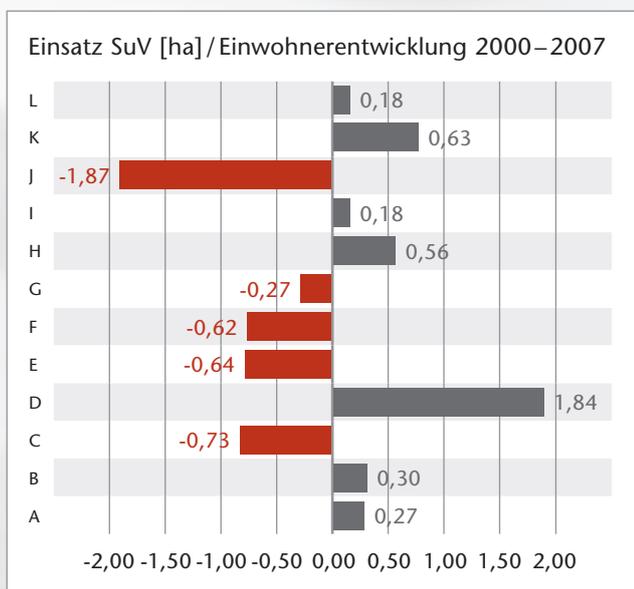
Im derzeitigen System der Gemeindefinanzierung erscheint diese Strategie aus Sicht der einzelnen Kommune konsequent, solange sich die Steuereinnahmen und Landeszuschüsse an der Zahl der Einwohner orientieren und die Gewerbesteuereinnahmen eine wichtige Einnahmequelle für die kommunalen Haushalte darstellen.



Inzwischen zeichnet sich allerdings immer stärker ab, dass die Vorleistungen der Kommunen nicht mehr automatisch mit den erhofften Zuwächsen verbunden sind. Eine Gegenüberstellung der Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Projektkommunen von 2000–2007 mit der Entwicklung der Einwohnerzahlen macht deutlich, dass in vielen Fällen trotz der Flächenzuwächse eine im Saldo negative Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen war (**Abbildung 7**). Die in vielen Bereichen bereits deutlich werdende demografische Entwicklung stellt die kommunalen Wachstumsstrategien in Frage.

**Abb. 7: Verhältnis der Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche und der Veränderung der Einwohnerzahlen in den Projektkommunen (A – L) 2000–2007; Einwohnergewinne werden durch positive, Einwohnerverluste durch negative Werte angezeigt;**

**Quelle: Eigene Berechnung LAG 21 NRW nach IT.NRW**



Vor diesem Hintergrund und angesichts der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung müssen sich Kommunen der Frage stellen, ob ihre in der Vergangenheit erfolgreichen Strategien noch zur Sicherung und Stabilisierung ihrer finanziellen Handlungsspielräume geeignet sind und ob sich die erwarteten Einwohnergewinne und damit die Refinanzierung der kommunalen Vorleistungen noch realisieren lassen – oder ob ein Strategiewechsel erforderlich ist.

Gleich bleibende Exportquoten und eine sinkende Bevölkerungszahl werden eine Verringerung des Konsums und der adäquaten Produktion, und damit eine rückgängige Entwick-

lung bei der Ansiedlung von Gewerbebetrieben bewirken. Damit wird sich die heute schon bestehende Konkurrenz um die Ansiedlung neuer Unternehmen deutlich verschärfen, solange die Kommunen an den Wachstumsstrategien festhalten, die sich ausschließlich auf das Gebiet der eigenen Gemeindegrenzen beziehen.

Neben dem Einsatz von Instrumenten, die geeignet sind, die Folgekosten der Siedlungsentwicklung (s.o.) aufzuzeigen, kann auch die Erweiterung der räumlichen Bezugsebene neue Lösungsansätze für die Siedlungsentwicklung eröffnen. Immer mehr Kommunen haben in den vergangenen Jahren die **Chancen einer interkommunalen Zusammenarbeit** erkannt, in der nicht der Wettbewerb im Vordergrund steht, sondern das Erreichen gemeinsamer Ziele, und in der im Idealfall alle Partner ihre jeweiligen Stärken zum Vorteil für die gesamte Region zum Tragen kommen lassen. Die gemeinsamen Aktivitäten erfolgen in Absprache aller beteiligten Kommunen. Zuständigkeiten, Abläufe und Verantwortung sind transparent und werden gegenüber den Entscheidungsträgern in den Kommunen vertreten. Kosten werden gebündelt und bewirken so Minderausgaben bei den einzelnen kommunalen Haushalten. Gemeinsam wird ein Service-Portfolio geschaffen, zu dem einzelne Kommunen nicht oder nur mit erheblichem Finanzierungsaufwand in der Lage wären.

Beispiele für eine interkommunale bzw. regionale Zusammenarbeit, von der gerade kleinere Gemeinden und Städte insbesondere im ländlichen Raum profitieren, sind unter anderem

- regionales Flächen- und Gebäudemanagement
- regionale Wirtschaftsförderung, Tourismusmarketing
- infrastrukturelle Versorgung u.v.m.

Auch in einigen der am Projekt beteiligten Kommunen existieren Modelle interkommunaler Kooperation, die bereits vor der Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements praktiziert bzw. im Laufe des Projektes in die kommunalen Strategien, Leitlinien und Ziele integriert wurden:

- Interkommunaler Gewerbepark „Wir4“ der Wirtschaftsförderung für Moers, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg ([www.wir4.net](http://www.wir4.net))
- LEADER-Region Südliches Paderborner Land (<http://www.suedliches-paderborner-land.de/>)
- Kooperationsansätze in der Gemeinde Hellenthal.

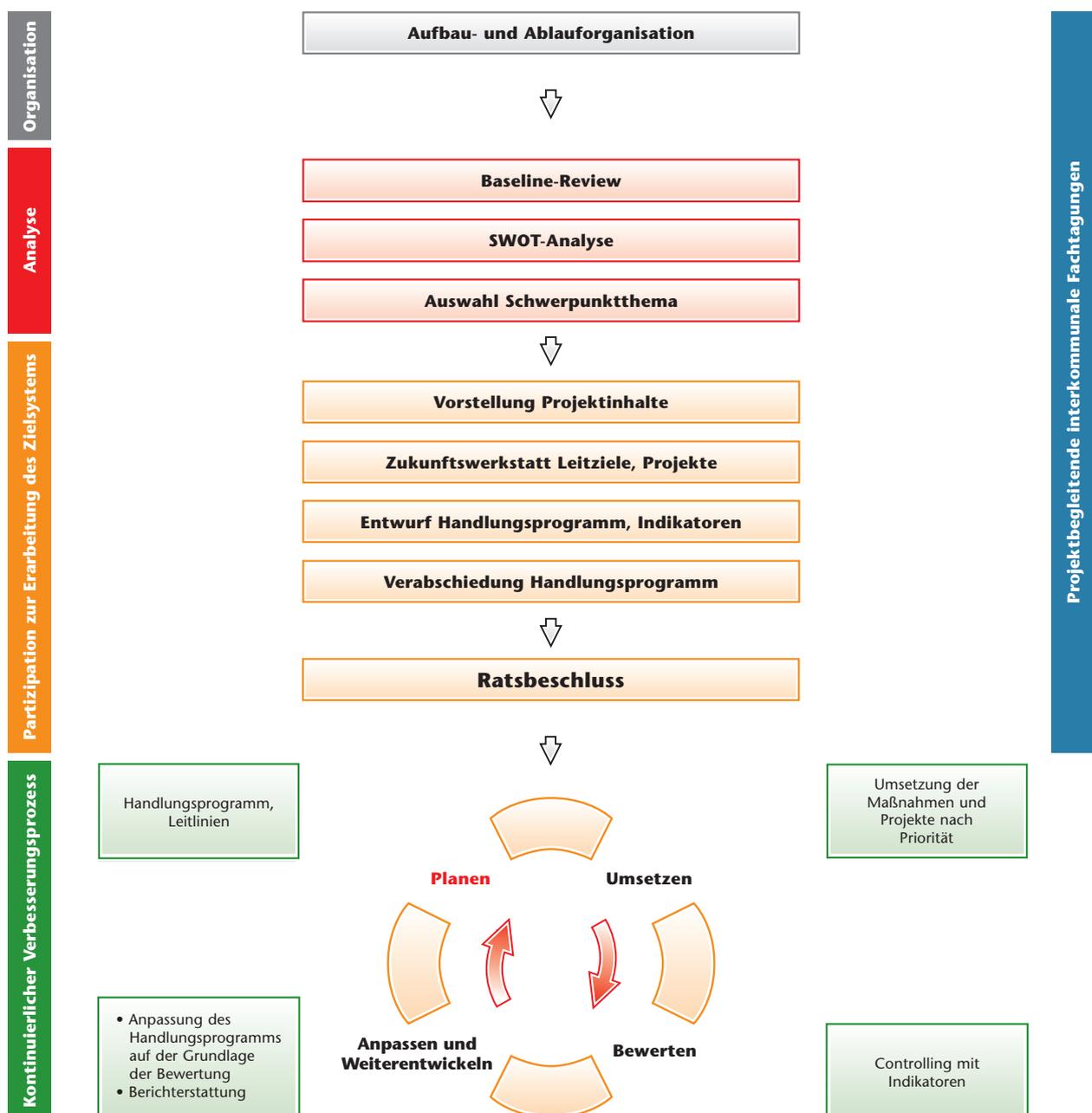


Diese Beispiele machen deutlich, dass eine interkommunale Zusammenarbeit und die Umsetzung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements nicht miteinander konkurrieren. Vorstellbar sind insbesondere Vereinbarungen zu einer funktionsräumlichen Aufgabenverteilung auf interkommunaler bzw. regionaler Ebene.

Die interkommunale Zusammenarbeit fördert die Vernetzung der beteiligten Kommunen und kann so auf Dauer die regionale Identität stärken. Eine solche Bewegung wird zurzeit vom Innenministerium in NRW im Modellprojekt

„Vernetzte Verwaltung“ begleitet und unterstützt. Mit ihm sollen Kommunen die Möglichkeit der Zusammenarbeit in neuen Organisationsformen und -strukturen mit Hilfe moderner Informationstechnik erproben (Brendel 2008). Das „territorial definierte Zuständigkeitsdenken wird abgelöst durch ein Denken in Leistungsprozessen und funktionalen Verflechtungen über kommunale Grenzen hinweg“ (ebd.). Geschaffen werden soll eine neue „Verwaltungsarchitektur“, die einen Paradigmenwechsel im kommunalen Handeln begründen soll.

Abb. 8: Ablauforganisation für die Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements; Quelle: LAG 21 NRW



### 3 Leitfaden zum Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement

Der Leitfaden zum Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement gibt einen Überblick über die Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagementsystems. Diese gliedert sich in drei Phasen, die in **Abbildung 8** dargestellt und in den nachfolgenden Abschnitten beschrieben werden:

- Organisation,
- Analysephase,
- Erarbeitungsphase (Partizipationsprozess)

Mit einer detaillierten Projektorganisation werden zu Beginn die Grundlagen für eine erfolgreiche Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements gelegt. Eine systematische Festlegung der **Ablauforganisation** definiert Projektphasen, wesentliche Meilensteine und Abläufe. Unter Berücksichtigung knapper personeller und zeitlicher Ressourcen sowie im Interesse eines effizienten Prozessverlaufes ist diese Zeitplanung möglichst einzuhalten. Bei der Planung der **Aufbauorganisation** sind die am Prozess zu beteiligenden **Akteure** zu identifizieren, für die Beteiligung zu gewinnen und schließlich auch formal zu bestimmen. Dabei ist es wichtig, dass personelle, finanzielle und zeitliche **Ressourcen** aufeinander abgestimmt werden. In dem beteiligungsintensiven Prozess sind ehrenamtliche Arbeit (Bürgerschaft und Politik) und Verwaltungsarbeit miteinander in einen produktiven Einklang zu bringen, um die Analyse und die Erarbeitung des Handlungsprogramms konzentriert und effizient durchführen zu können.

Im Rahmen der Verstetigung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements, d.h. im Rahmen der Umsetzung und im kontinuierlichen Verbesserungsprozess dienen Dokumentation und Controlling dazu, die Umsetzung der Projektergebnisse sicherzustellen, zu überprüfen und Maßnahmen und Projekte gegebenenfalls anzupassen und weiter zu entwickeln.

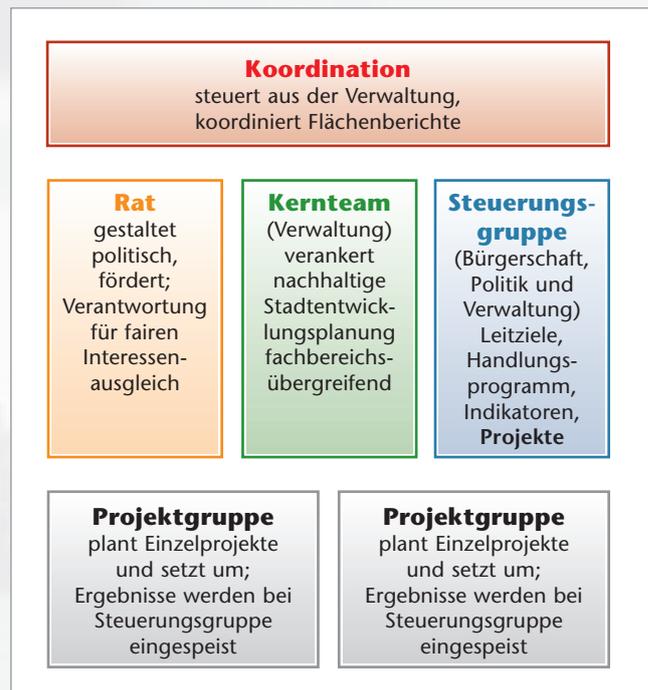
#### 3.1 Organisation

Die Organisation des Prozesses dient der politischen Verankerung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements und dem Aufbau einer transparenten, tragfähigen Arbeitsstruktur, bestehend aus wesentlichen Akteuren der Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. Sie wird dem eigentlichen Prozessablauf vorangestellt, d.h. es werden die Aufbau- und die Ablauforganisation für die Einführung eines

Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements entwickelt und festgelegt.

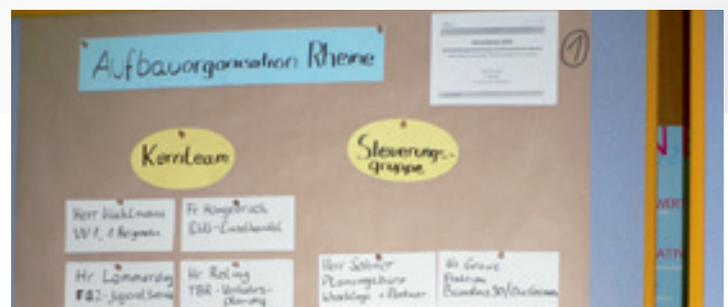
Die Einführung des Flächenmanagementsystems erfordert eine gute Information von Politik und Verwaltung über die Zielsetzungen einer nachhaltigen Flächenentwicklung sowie transparente Kommunikationsstrukturen. Dem soll die Aufbauorganisation Rechnung tragen. **Aufbauorganisation** und Aufgabenverteilung werden exemplarisch in **Abbildung 9** dargestellt.

**Abb. 9: Aufbauorganisation und Aufgabenverteilung;**  
**Quelle: LAG 21 NRW**



Die zuständigen Ausschüsse und/oder der Rat sind über die wesentlichen Schritte und den Zeitplan zu unterrichten. Sie erteilen der Verwaltung per Beschluss einen Auftrag zur Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements. Dieser Beschluss ist die Grundlage für die verbindliche Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure. Der Rat beschließt das Handlungsprogramm und schafft damit die Grundlage für künftige flächenrelevante Entscheidungen der Kommune.

Die Organisation des Einführungs- und Umsetzungsprozesses erfolgt durch die Verwaltungsleitung, die dafür eine Koordinatorenstelle (kommunale Projektkoordination) und ein „Kernteam“ der Verwaltung benennt.



Die kommunale **Projektkoordination** begleitet den Einführungs- und Umsetzungsprozess des Nachhaltigen Flächenmanagements organisatorisch. Sie ist zentraler Ansprechpartner für alle Beteiligten aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung und ist darüber hinaus für die Öffentlichkeitsarbeit und die Ergebnissicherung zuständig.

Das **Kernteam** „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ der Verwaltung unterstützt die Projektkoordination bei der Organisation und Begleitung des Einführungs- und Umsetzungsprozesses und bereitet inhaltlich die Arbeit der Steuerungsgruppe vor. Die Zusammensetzung des Kernteams sollte **fachbereichsübergreifend** und auf der konkreten Arbeitsebene erfolgen. Dabei hat sich eine möglichst breit aufgestellte interdisziplinäre Zusammensetzung als vorteilhaft erwiesen, die eine Integration unterschiedlicher Herangehensweisen und Lösungsansätze ermöglicht.

Als Arbeitsgremium des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements wird eine **Steuerungsgruppe** gebildet, die sich aus dem verwaltungsinternen Kernteam, politischen Vertretern der Ratsfraktionen und wichtigen Akteuren aus Bürgerschaft, Vereinen, Verbänden und Wirtschaft zusammensetzt. Die Steuerungsgruppe erarbeitet die wesentlichen Teile des Handlungsprogramms. Ihre Mitglieder wirken innerhalb ihrer Gremien als Multiplikatoren für das Nachhaltige Flächenmanagementsystem. Die Mitgliedschaft in der Steuerungsgruppe erfolgt durch Berufung, Ernennung oder eigene Interessensbekundung und wird durch die Einladung des/der BürgermeisterIn bestätigt.

## 3.2 Analysephase

Basis der Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements ist eine umfassende Analyse der aktuellen Situation in der Stadt- und Flächenentwicklung in den Themenfeldern

- Demografie
- Ökonomie
- Flächennutzung
- Wohnen
- Gesellschaft / Soziales / Verkehr.

Hierzu wird ein **Baseline-Review** erstellt, der sowohl die zusammenfassende Darstellung der Ausgangssituation der Stadt- und Flächenentwicklung anhand verschiedener Indikatoren und eine SWOT-Analyse umfasst, als auch die Beschreibung und Bewertung vorhandener Konzepte, beste-

hender politischer Verpflichtungen und aktueller politischer Herausforderungen.

### 3.2.1 Indikatoren – Datenbank und Berichte

Als Grundlage für die Analyse werden vorhandene Daten (Grunddaten) bei der Landesdatenbank Nordrhein-Westfalen (LDS NRW) recherchiert und in dem für das Flächenmanagementsystem bereitgestellten EDV-Tool „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ in der „Datenbank Indikatoren“ erfasst. Für die hinsichtlich der Beurteilung der kommunalen Flächensituation wichtigsten Indikatoren (Basis- und Erfolgsindikatoren) sind in der Datenbank Steckbriefe angelegt, die diese Indikatoren beschreiben und Formeln definieren, die die erfassten Grunddaten automatisch miteinander zu Indikatoren verknüpfen. Mit Hilfe der Basisindikatoren werden der aktuelle Stand und die Entwicklung von flächenwirksamen Kennzahlen zu verschiedenen Themenbereichen in der Kommune dargestellt und durch eine Ergebnisbeschreibung und Bewertung ergänzt.

Die Basisindikatoren beschreiben u.a. die Wanderungsbewegungen, die Bevölkerungsentwicklung, die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche, Flächenreserven, die Wohnfläche und andere für die Flächenentwicklung relevante Merkmale.

Die Erfolgsindikatoren (Kommunaler Flächenverbrauch, Verhältnis der kommunalen Innen- und Außenentwicklung) dienen der späteren Erfolgskontrolle der durchgeführten Maßnahmen. Bei Bedarf ist darüber hinaus die Festlegung und Erhebung weiterer, kommunalspezifischer Indikatoren möglich.

Die Bearbeiter überprüfen die Darstellungen der Grunddaten und Indikatoren im EDV-Tool hinsichtlich ihrer Konsistenz. Die Indikatorenberichte mit grafischer Darstellung, Beschreibung und Bewertung der Indikatoren stehen jederzeit als Indikatorenberichte im Materialienbereich des EDV-Tools zur Verfügung.

Durch Import der aktuellen Daten lässt sich die Datenbank laufend aktualisieren. Dadurch können Indikatoren und Bewertung kontinuierlich zur weiteren Steuerung fortgeschrieben werden.

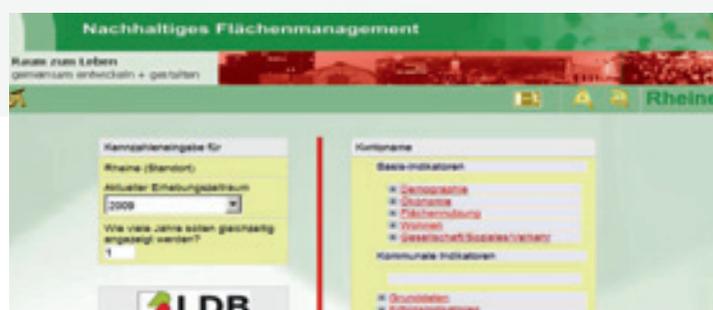
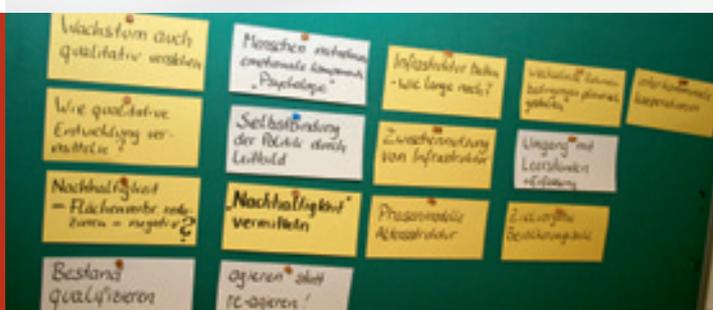
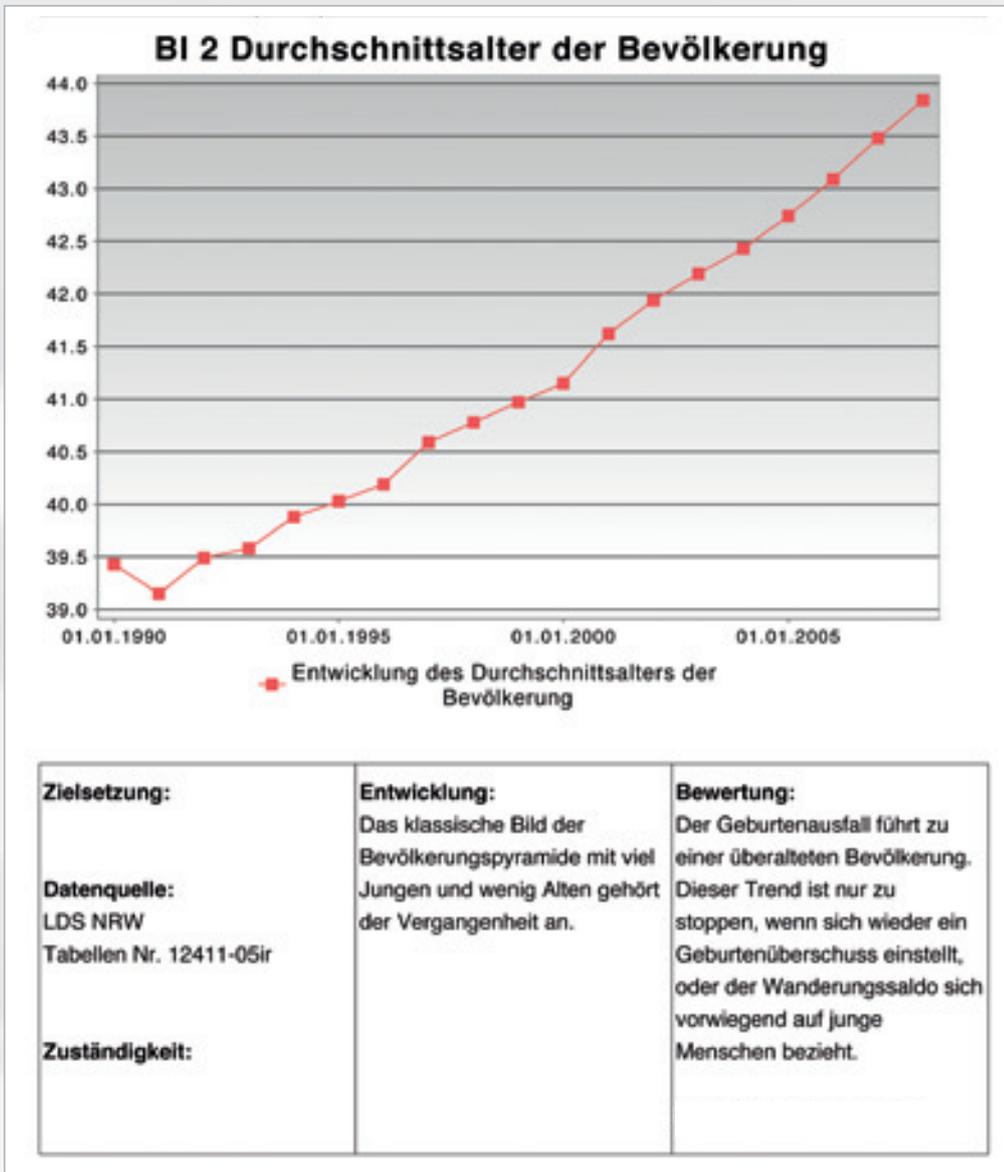


Abb. 10: Darstellung von Basisindikatoren für den Baseline-Review in dem EDV-Tool „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“: Entwicklung des Durchschnittsalters in der Gemeinde Hellenthal;  
Quelle: [www.nfms.lag21.de](http://www.nfms.lag21.de), aufgerufen am 25.01.2010

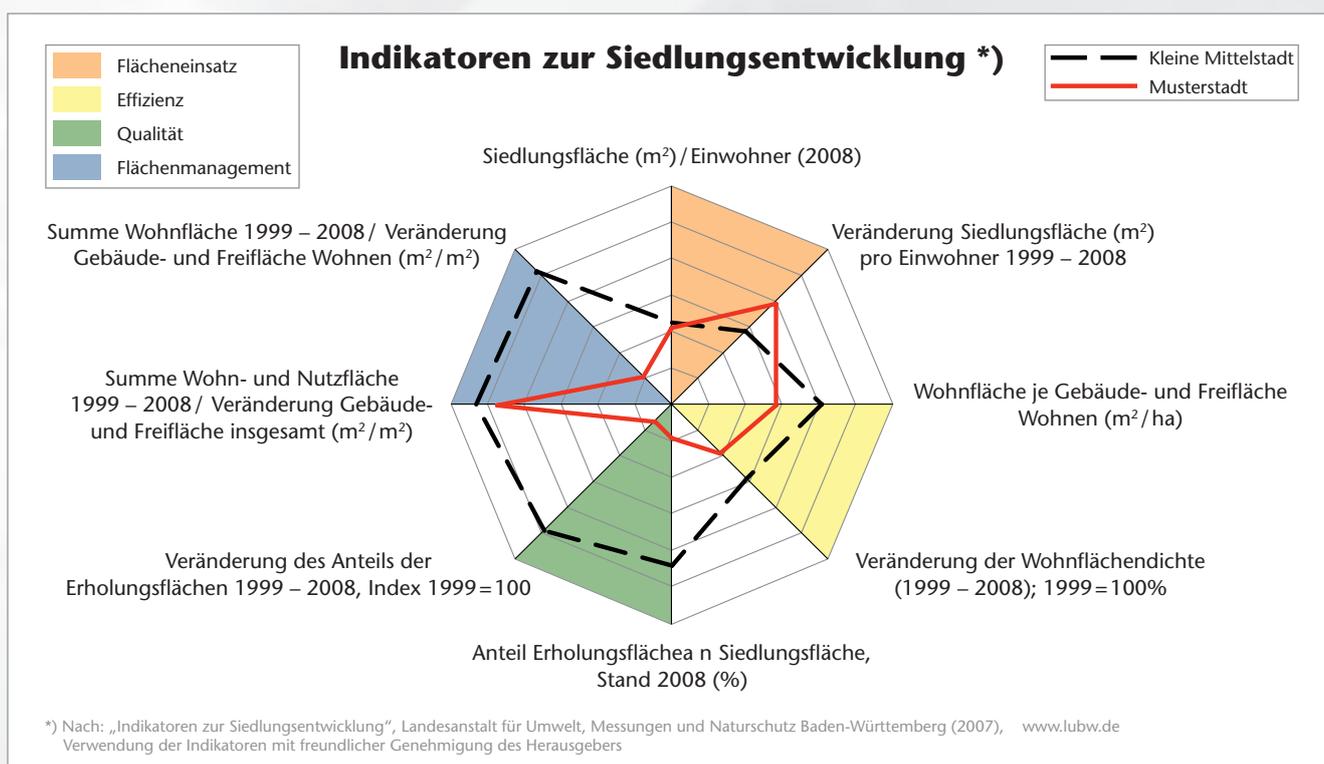


### 3.2.2 Indikatorenmodell zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung

Für den Aufbau und die Etablierung eines laufenden Berichtswesens im kontinuierlichen Verbesserungsprozess schlägt die LAG 21 NRW eine weiterführende Analyse der vorliegenden Sachdaten aus den unterschiedlichen Bereichen anhand eines Indikatorensets zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung vor, das in Baden-Württemberg entwickelt (Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW 2007) und durch die LAG 21 NRW auf die Situation in Nordrhein-Westfalen angepasst wurde. Es verknüpft Daten aus den Bereichen Fläche, Bevölkerung und Wohnen und ermöglicht über Gegenüberstellungen von Vergleichsdaten von Kommunen der entsprechenden Größenkategorie eine Einschätzung der kommunalen Siedlungs- und Flächenentwicklung. Grundlage für die Indikatoren sind die in der Amtlichen Statistik verfügbaren Daten (Datenbe-

stand des Statistischen Landesamtes NRW – [www.it.nrw.de](http://www.it.nrw.de)). Grafisch werden Zustand und Veränderungen von Indikatoren zur Flächen- und Siedlungsentwicklung, zu Wohnen und Erholung dargestellt (Handlungsfelder: Flächeneinsatz, Effizienz, Qualität und Flächenmanagement). Dabei ist die Skalierung des Diagramms so eingerichtet, dass eine für die nachhaltige Siedlungsentwicklung günstige Situation durch Werte in der Nähe des Mittelpunktes gekennzeichnet ist. Werte in der Peripherie des Diagramms weisen hingegen auf Bedingungen hin, die einer nachhaltigen Entwicklung entgegen stehen. So lassen sich Erfolge und Handlungsbedarf in der kommunalen Flächenpolitik aufzeigen. Wie bei den Basisindikatoren muss auch hier die grafische Darstellung durch eine vertiefende textliche Interpretation ergänzt werden, die die Indikatorenwerte im kommunalen Kontext betrachtet und mögliche Verzerrungen, z.B. aufgrund statistischer Umschlüsselungen, in Kenntnis der Gesamtsituation kommentiert.

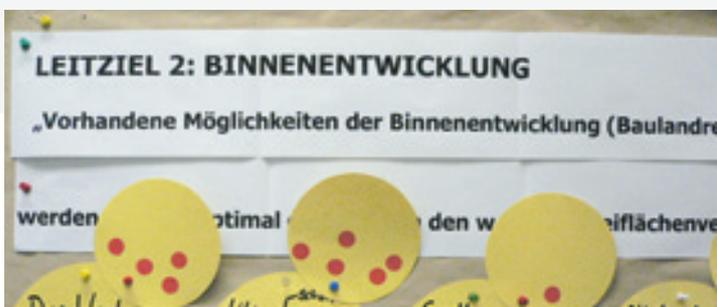
Abb. 11: Indikatoren zur Siedlungsentwicklung (nach LUBW 2007); Quelle: LAG 21 NRW 2009



Mit dem Indikator **Flächeneinsatz** (dunkelgelb) wird der gesamte Umfang der durch die Kommunen organisierten Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke abgebildet, die jeweils auf die Einwohnerzahl bezogen wird. So wird insbesondere die Ausdehnung der Wohnsiedlungs- und Gewerbe-

flächen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl dargestellt.

Der Indikator **Effizienz** (hellgelb) ermöglicht generelle Aussagen über die bauliche Dichte der Wohngebiete. Der Wert des Indikators steigt mit zunehmender baulicher Dichte, d.h.



hohe Werte stehen für eine effiziente, nachhaltige Nutzung der vorhandenen Wohnsiedlungsflächen.

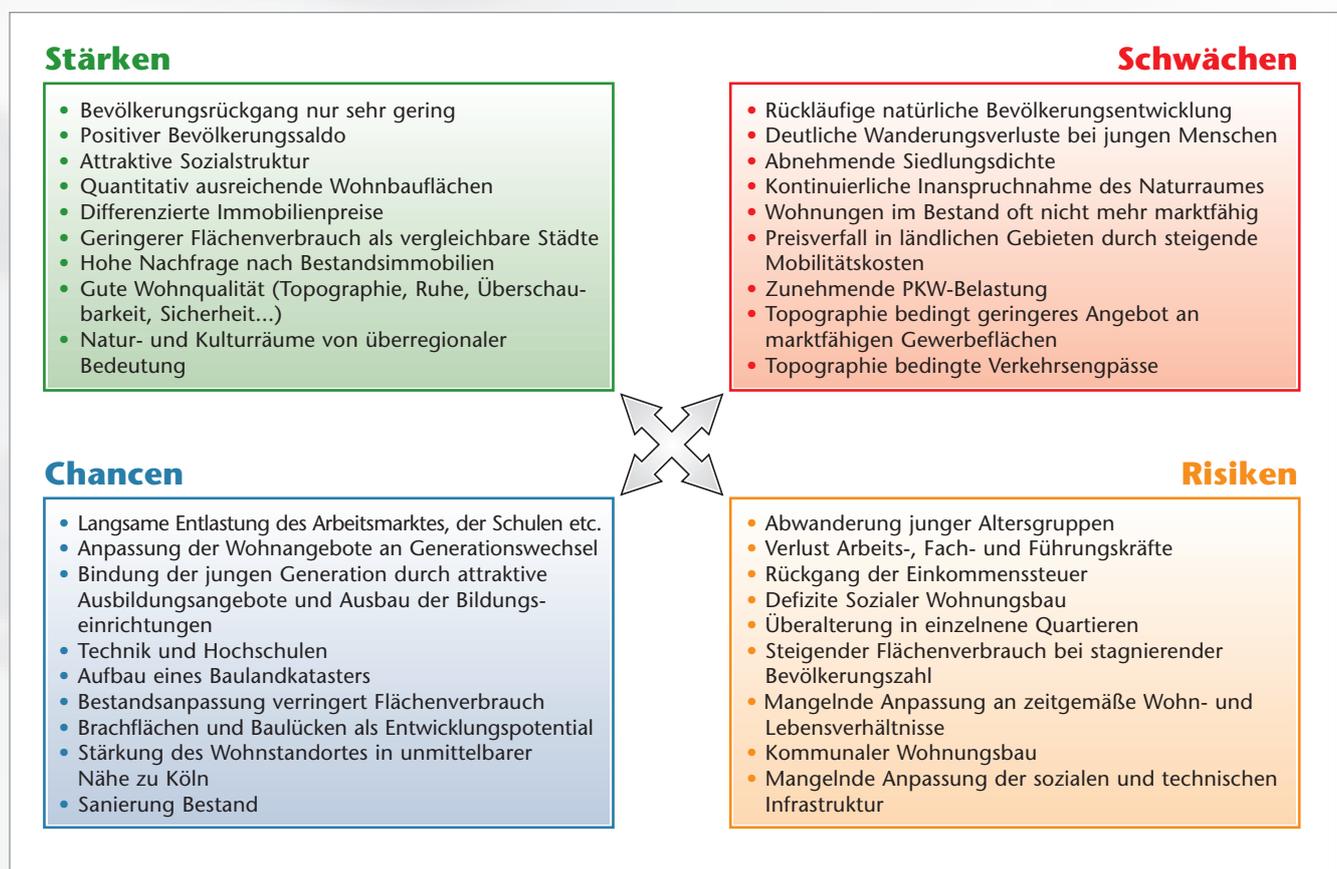
Der Indikator **Qualität** (grün) gibt Aufschluss über die Durchgrünung der Siedlungsflächen. Ein hoher Anteil an Erholungsflächen führt zwangsläufig auch zu einem höheren einwohnerbezogenen Flächeneinsatz, so dass diese beiden Indikatoren bei der Interpretation miteinander abzugleichen sind.

Der Indikator **Flächenmanagement** (blau) bringt das kommunale Baugeschehen mit dem Zuwachs an Baugebietsfläche in Beziehung. Niedrige Werte sind ein Hinweis auf neu ausgewiesene, nicht bebaute Flächen; hohe Werte ergeben sich, wenn auf vorhandenen Gebäude- und Freiflächen die Nutzung intensiviert wird (z.B. durch Nachverdichtung) oder wenn Flächen aufgegeben werden.

### 3.2.3 SWOT-Analyse

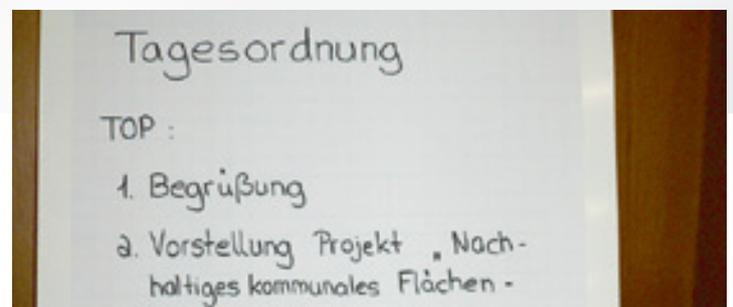
Die Auswertung der gewonnenen Analysedaten erfolgt mit Hilfe einer SWOT-Analyse (engl. Akronym für strengths, weaknesses, opportunities und threats; deutsch: Stärken – Schwächen – Chancen – Risiken), die die Kommune als weitere Grundlage für das Flächenmanagementsystem erstellt. Die SWOT-Analyse wird als Werkzeug innerhalb strategischer Managementsysteme eingesetzt. Dabei wird durch eine Beurteilung der Stärken und Schwächen der Ist-Zustand von den erwarteten Bedingungen (Chancen und Risiken) getrennt. Ferner werden die Stärken anhand der Risiken und die Schwächen anhand der Chancen überprüft (**Abbildung 12**).

Abb. 12: SWOT-Analyse am Beispiel Bergisch Gladbach; Quelle: Darstellung LAG 21 NRW nach Stadt Bergisch Gladbach 2008



Das Kernteam erarbeitet die SWOT-Analyse als Grundlage einer ganzheitlichen Strategie zur Erarbeitung des Handlungsprogramms und der Entwicklung des Flächenmanage-

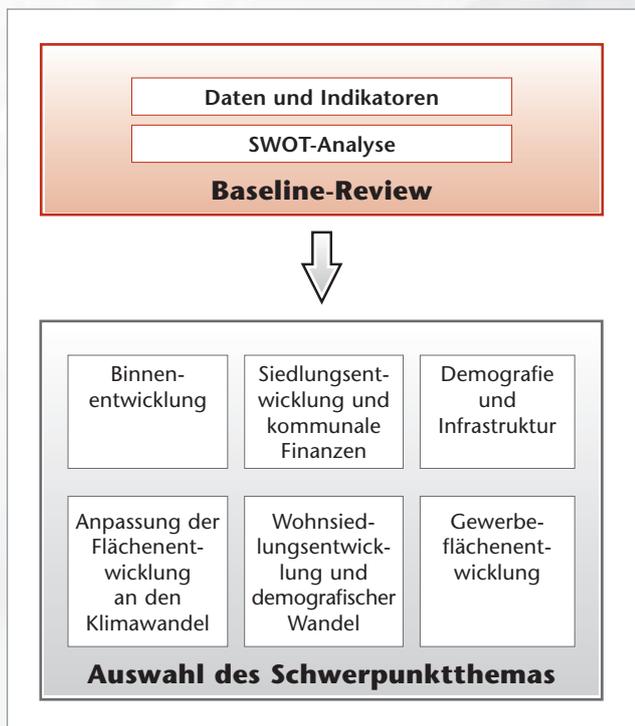
mentsystems und stellt sie der Steuerungsgruppe vor, deren Mitglieder sie gegebenenfalls aus ihrer Sicht ergänzen.



Die Steuerungsgruppe legt ausgehend vom **Baseline-Review** und der **SWOT-Analyse** das **Schwerpunktthema** für das Nachhaltige kommunale Flächenmanagementsystem fest. Auf der Grundlage dieser Festlegung entsteht im weiteren Prozess das Handlungsprogramm für die zukünftige Flächenentwicklung der Kommune. Die Fokussierung auf die vorrangigen Probleme und Fragestellungen nachhaltiger Stadtentwicklung in einer Kommune dient dazu, den Projektumfang inhaltlich auf ein handhabbares Maß zu begrenzen. Dies ist die erste gemeinsame Entscheidung der Steuerungsgruppe, die die inhaltliche Ausrichtung des nachfolgenden Prozesses vorgibt. Die Auswahl des Schwerpunktthemas sollte sich an wichtigen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung orientieren (Beispiele aus den Modellprojekten sind in **Abbildung 13** dargestellt).

Das Managementsystem des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements ist so angelegt, dass die im Schwerpunktthema zunächst nicht berücksichtigten Handlungsfelder gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls mit dem dann bereits erprobten Verfahren bearbeitet werden können.

**Abb. 13: Auswahl des Schwerpunktthemas;**  
**Quelle: LAG 21 NRW**

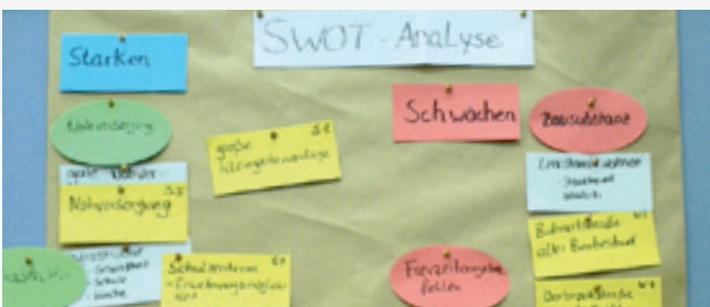


### 3.3 Erarbeitungsphase (Partizipationsprozess)

Das **Handlungsprogramm** und die **Leitlinien** legen die inhaltliche Ausrichtung des Gesamtprozesses fest. Sie werden als inhaltliche Grundlage des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements in einem partizipativen Prozess erarbeitet und stellen das **Zielsystem** dar. Dieses wird aus den Ergebnissen der Analyse abgeleitet und schrittweise konkretisiert. Als Grundlage für die weitere Einführung und Umsetzung des Flächenmanagementsystems werden die Leitlinien und das Handlungsprogramm zum Abschluss der Einführungsphase in der Steuerungsgruppe verabschiedet und danach als Verwaltungsvorlage für den Rat eingebracht und beschlossen.

Für die Stabilität und Akzeptanz des Prozesses in der Kommune ist es wesentlich, dass engagierte PolitikerInnen – idealerweise die SprecherInnen der Fraktionen in den Umwelt- und Planungsausschüssen – und BürgerInnen sowie weitere VertreterInnen aus Wirtschaft und lokalen Verbänden mit einbezogen werden. Dabei wird zwischen den beteiligten Akteuren ein Dialog auf gleicher Augenhöhe ermöglicht, bei dem die unterschiedlichen Interessen gegeneinander abgewogen und sachgerechte Entscheidungen getroffen werden. Um dies zu gewährleisten, sollte der partizipative Prozess möglichst durch eine neutrale Moderation begleitet werden.

Zur Erarbeitung des Handlungsprogramms dienen vier **Workshops** als wesentliche Elemente des partizipativen Prozesses (**Abbildung 14**). Dabei wird der zweite Workshop als ganztägige **Zukunftswerkstatt** der gesamten Steuerungsgruppe durchgeführt. Die Methodik der Zukunftswerkstatt fördert bewusst die Entwicklung von Visionen, aus denen die Teilnehmenden eine umfangreiche Sammlung von Ideen für eine nachhaltige Stadtentwicklung ableiten. Hieraus wird dann der erste Entwurf für das Handlungsprogramm erarbeitet und in den nachfolgenden Workshops ergänzt, diskutiert und abschließend durch die Steuerungsgruppe als Ergebnis ihres Arbeitsprozesses festgelegt.



## Stärken im Dorf finden und nutzen

Südliches Paderborner Land ist bei Flächenmanagement-Projekt dabei

Das südliche Paderborner Land ist bei dem Projekt 'Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement' teilgenommen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Projekts sind im Bild zu sehen. Sie sind in der Gemeindeverwaltung in Paderborn zusammengekommen, um über die Möglichkeiten der Flächenentwicklung zu diskutieren. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind im Bild zu sehen. Sie sind in der Gemeindeverwaltung in Paderborn zusammengekommen, um über die Möglichkeiten der Flächenentwicklung zu diskutieren.



**Abb. 14: Workshops im partizipativen Prozess zur Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements – Darstellung am Beispiel der Stadt Moers;**  
**Quelle: Stadt Moers**

<b>Workshop 1:</b> 04.09.2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Festlegung Projektaufbau und -ablauf</li> <li>• SWOT-Analyse</li> <li>• Auswahl Schwerpunktthema</li> <li>• Verankerung des Projekts</li> <li>• Klärung der Zusammenarbeit mit Parallelprojekten sowie des Ergebnistransfers zu weiteren Stadtentwicklungsprozessen (Neuaufstellung FNP, Fortschreibung VEP, Erarbeitung ULP) in Moers</li> </ul>
<b>Workshop 2:</b> 13.11.2008	<b>Zukunftswerkstatt:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung von Schwerpunkten für das Handlungsprogramm</li> <li>• Konkretisierung der Schwerpunkte</li> <li>• Sammlung von ersten Zielen und Maßnahmen</li> </ul>
<b>Nachhaltigkeitsbeirat:</b> 21.01.2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskussion des Ergebnisse der Zukunftswerkstatt</li> <li>• Ergänzende Anregungen und Empfehlungen</li> </ul>
<b>Workshop 3:</b> 23.04.2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskussion und Bearbeitung des Grobkonzeptes des Handlungsprogramms</li> <li>• Bewertung der Ziele für das Handlungsprogramm</li> </ul>
<b>Offene Sitzung von Kernteam und Steuerungsgruppe:</b> 30.06.2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewertung der Ziele für das Handlungsprogramm</li> </ul>
<b>Workshop 4:</b> 09.11.2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verabschiedung Handlungsprogramm</li> <li>• Festlegung von Leitlinien zur zukünftigen Flächenentwicklung</li> <li>• Diskussion Flächenbericht</li> </ul>
<b>Ratsbeschluss am 09.12.2009</b>	
Transfer der Projektergebnisse in die parallel laufenden Prozesse der Stadtentwicklung (FNP-Neuaufstellung, Fortschreibung Verkehrsentwicklungsplan, Entwicklung eines Umweltleitplans, Erstellung eines integrierten Klimaschutzkonzeptes usw.)	

### 3.3.1 Handlungsprogramm

Das Handlungsprogramm ist die Handlungsanleitung für das Nachhaltige kommunale Flächenmanagementsystem. Es besteht aus einem Zielsystem mit Leitzielen, Zielen und Teilzielen sowie den Maßnahmen und Projekten zur Zielerreichung.

Die einzelnen Ziele und Maßnahmen sind nach SMART-Kriterien auszuwählen, d.h. sie sollen folgende Kriterien erfüllen:

- spezifisch und schriftlich fixiert
- messbar
- akzeptiert
- realistisch und
- terminiert

Im Handlungsprogramm werden alle kurz-, mittel- und langfristigen Ziele, Teilziele, Maßnahmen und Projekte als Entwicklungsschritte für ein Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement definiert und genaue personelle, zeitliche, finanzielle und technische Ressourcen für die jeweils anstehenden Aufgaben bestimmt. Für die einzelnen Ziele werden Indikatoren definiert, anhand derer sich die Zielerreichung überprüfen lässt.

Das Handlungsprogramm wird im kontinuierlichen Verbesserungsprozess regelmäßig an den aktuellen Stand angepasst und somit fortgeschrieben. Es wird jährlich mit Vorlage des Flächenberichts den parlamentarischen Gremien vorgestellt und abgestimmt.

Zum Abschluss der Einführung des kommunalen Flächenmanagementsystems werden in einem ersten und danach jährlich zu erstellenden Flächenbericht alle Maßnahmen nach Erledigung und Stand evaluiert und transparent durch die verantwortliche Stelle dargestellt.





Abb. 16: Nachhaltigkeitskriterien für die Festlegung prioritärer Ziele; Quelle: LAG 21 NRW 2009

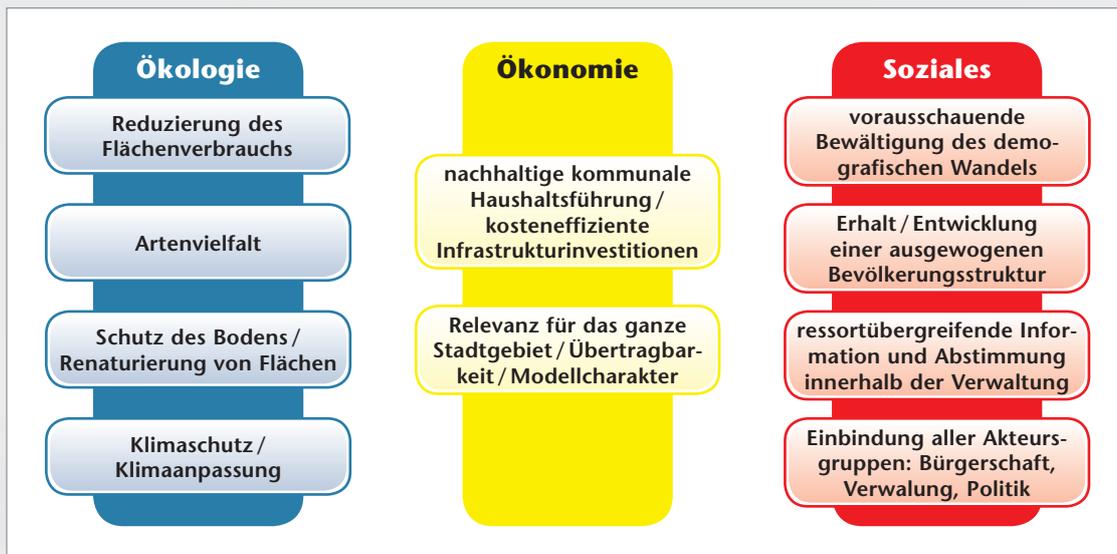


Abb. 17: Beispiel einer Zielbewertung und Ableitung von Prioritäten; Quelle: LAG 21 NRW 2009

Ziel	Ökologie				Ökonomie		Soziales / Partizipation				Gesamtbewertung	Priorität
	Reduzierung des Flächenverbrauchs	Artenvielfalt	Schutz des Bodens / Renaturierung von Flächen	Klimaschutz / Klimaanpassung	Nachhaltige kommunale Haushaltsführung / Kosteneffiziente Infrastrukturinvestitionen	Relevanz für das gesamte Stadt- / Gemeindegebiet / Übertragbarkeit / Modellcharakter	Vorausschauende Bewältigung des demografischen Wandels	Erhalt / Entwicklung einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur	Ressortübergreifende Information und Abstimmung innerhalb der Verwaltung	Einbindung aller Akteursgruppen: Bürgerschaft, Politik und Verwaltung		
	Ergebnis der Bewertung des Ziels (Zielbeitrag)											
1.1.	1	0	1	1	4	4	5	5	3	5	2,8	4
1.2.	3	2	3	3	1	4	1	1	3	3	2,3	8
1.3.	4	2	2	4	3	3	2	3	4	3	3,1	3
1.4.	1	1	1	2	1	5	2	3	3	2	1,9	10
2.1.	5	4	4	4	3	3	2	2	4	4	3,6	1
2.2.	4	3	4	3	3	3	2	2	3	4	3,2	2
2.3.	1	2	1	5	1	4	0	0	3	3	1,8	11
2.4.	3	2	2	2	2	4	3	3	2	3	2,6	6
3.1.	1	0	0	0	3	4	5	5	3	4	2,4	7
3.2.	2	0	0	2	4	4	3	3	5	4	2,6	5
3.3.	1	0	1	2	4	3	4	2	3	3	2,2	9

**Bewertungsskala**

5	4	3	2	1	0
sehr hoch	hoch	mittel	gering	sehr gering	

**Flächenbericht 2009**  
**Stadt Moers**

Im Rahmen des Projektes  
**Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement**  
 der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.



Im Rahmen des Bewertungsverfahrens (Priorisierung) wird zunächst eine Gewichtung der Kriterien vorgenommen. Zwar sind alle Kriterien in der Bewertung zu berücksichtigen, es kann jedoch das Gewicht der einzelnen Kriterien durch die Beteiligten auf der Grundlage einer intersubjektiv abgestimmten, fachlich begründeten Einschätzung je nach Situation in der Kommune verstärkt oder abgeschwächt werden. Hierdurch ist es möglich, den Stellenwert der einzelnen Kriterien untereinander zu variieren.

Anschließend wird ebenfalls auf der Grundlage einer intersubjektiven Einschätzung festgelegt, welchen Beitrag die Ziele auf einer Skala von 0 (sehr niedrig) bis 5 (sehr hoch) zu einer durch die Nachhaltigkeitskriterien definierten nachhaltigen Stadtentwicklung leisten.

Aus der Gewichtung und der Bewertung eines Ziels nach den oben genannten Kriterien wird der Nachhaltigkeitswert des Ziels ermittelt. Der Vergleich aller Gesamtwerte ermöglicht abschließend die Festlegung einer Rangfolge der Ziele, d.h. ihrer Priorität für die nachhaltige Flächenentwicklung (Abbildung 17).

### 3.3.3 Leitlinien – strategische Ziele

Die Leitlinien für die zukünftige nachhaltige Flächenentwicklung der Kommunen beschreiben die allgemeinen, langfristigen Ziele, die eine Kommune mit der Einführung des Nachhaltigen Flächenmanagements verfolgt. In ihnen werden die im partizipativen Prozess erarbeiteten Ergebnisse auf der Grundlage des Handlungsprogramms als strategische Ziele zusammengefasst, wobei sowohl qualitative als auch quantitative Zielvorgaben aufgenommen werden. Damit stellen sie die Leitplanken dar, an denen sich die zukünftige Entwicklung der Kommune orientieren soll und beschreiben einen Zustand, der in den nächsten 10 bis 15 Jahren erreicht sein soll.

Die Leitlinien werden als Bestandteil des Flächenberichtes von den parlamentarischen Gremien verabschiedet.

### 3.3.4 Flächenbericht

Der Flächenbericht dient als Basis für die Anpassung und Weiterentwicklung des Handlungsprogramms unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit. Der erste Flächenbericht ist das zentrale Berichtsdokument über den Verlauf der Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements. Er wird von der Projektkoordination in Zusammenarbeit mit dem Kernteam und der Steuerungsgruppe für die allgemeine Öffentlichkeit und den Rat samt seiner Ausschüsse erarbeitet. Folgende Aspekte sind im Flächenbericht darzustellen:

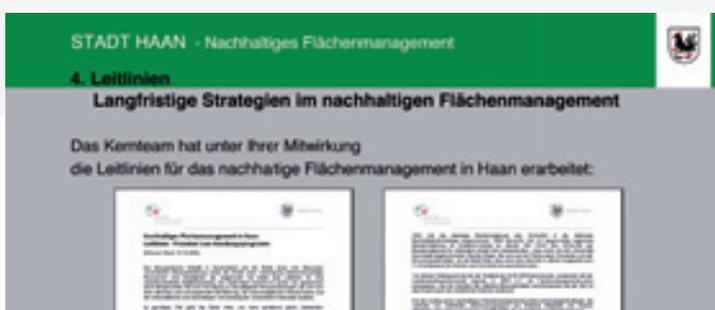
- zusammenfassende Darstellung des Einführungsprozesses einschließlich Aufbau- und Ablauforganisation
- Darstellung und Bewertung der Daten zur Flächenentwicklung auf der Grundlage des Indikatorensets zum Flächenmanagementsystem
- Leitlinien und Handlungsprogramm
- erste Erfolge und festgestellter Handlungsbedarf bei den im Handlungsprogramm festgehaltenen Zielen und Maßnahmen
- Ausblick auf die sich anschließende Umsetzung einschließlich vorgesehener Aufbau- und Ablauforganisation.

Nach Einführung des Managementsystems werden die Auswertung der Basisindikatoren und die SWOT-Analyse in den regelmäßig zu erstellenden Flächenberichten um die Erfolgs- und Wirksamkeitskontrolle des Handlungsprogramms, u.a. mit Hilfe der Erfolgsindikatoren und der Indikatoren zur Siedlungsentwicklung, ergänzt.

Mit der Vorstellung des Flächenberichts ist eine öffentliche Präsentation verbunden. Bei Bedarf muss eine Aktualisierung, Anpassung und Weiterentwicklung des Handlungsprogramms unter Beteiligung der Fachgremien erfolgen.

### 3.3.5 Politische Beschlussfassung

Der Flächenbericht ist durch die politischen Gremien zu beschließen. Die politischen Beschlüsse beziehen sich auf die Leitlinien, das Handlungsprogramm, die Festlegung der zukünftigen Aufbau- und Ablauforganisation und Berichtszeiträume sowie den ersten Flächenbericht insgesamt als Berichtsdokument der Einführungsphase.



### 3.4 Umsetzung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements und Kontinuierlicher Verbesserungsprozess (KVP)

Auf der Grundlage des Handlungsprogramms erfolgt die Umsetzung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements als dauerhaft angelegter, kontinuierlicher Verbesserungsprozess.

Der Kontinuierliche Verbesserungsprozess ist ein Zyklus der Bearbeitungsschritte

- Umsetzung der im Handlungsprogramm dokumentierten Maßnahmen und Projekte,
- Controlling sowie Weiterentwicklung und
- Anpassung des Handlungsprogramms.

Wesentlich für den Erfolg des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements ist, dass nach seiner Einführung stabile Strukturen unter Beteiligung von Rat, Bürgerschaft und Verwaltung für seine Begleitung und Weiterentwicklung etabliert werden. Die Akteure müssen die Aufgaben des Management-Kreislaufs (**Abbildung 2, S. 16**) als dauerhafte Aufgaben wahrnehmen. Das Kernteam des Flächenmanagements muss mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein, um die nachfolgenden Aufgaben kontinuierlich wahrnehmen zu können:

- Basis- und Erfolgsindikatoren erheben und auswerten
- Regelmäßige Flächenberichte erstellen und veröffentlichen
- Anpassung und Weiterentwicklung des Handlungsprogramms sowie weiterer Teile des Flächenmanagements in Zusammenarbeit mit Rat und Bürgerschaft organisieren.

Die bestehende Aufbauorganisation wird hierzu regelmäßig überprüft, ggf. überarbeitet und vom Rat oder dem jeweiligen Fachausschuss bestätigt. In der Regel orientiert sich die dauerhafte Aufbauorganisation an den schon bewährten Gremien der Einführungsphase.

Entsprechend der im Handlungsprogramm festgelegten Vorgaben erfolgt der Umsetzungsprozess – ggf. in Kooperation mit weiteren Akteuren – durch die jeweils zuständigen Fachbereiche der Verwaltung. Erledigte Maßnahmen und Projekte werden von der durchführenden an die verantwortliche Stelle angezeigt und im Handlungsprogramm vermerkt. Die Erfolgskontrolle des Nachhaltigen kommunalen Flächen-

managements erfolgt durch die hierzu im Handlungsprogramm festgelegten Indikatoren.

Der aktuelle Stand des Handlungsprogramms wird im EDV-Tool „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ dokumentiert und ist damit jederzeit abrufbar. Erfolgs- und Basisindikatoren geben dabei Auskunft über die Wirksamkeit des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements als Gesamtsystem, die Zielindikatoren geben Auskunft über die Wirksamkeit der im Handlungsprogramm enthaltenen und bereits umgesetzten Einzelmaßnahmen. In regelmäßigen Abständen werden die Indikatoren überprüft und bei neuer Datenlage fortgeschrieben. Das Kernteam evaluiert auf der Grundlage der erhobenen Indikatoren und weiterer Informationen den Umsetzungsstand des Handlungsprogramms, meldet den Stand an die ausführenden Ämter zurück und passt ggf. zusammen mit den Fachämtern die Maßnahmen des Umsetzungsprozesses an.

#### 3.4.1 Umsetzungsmanagement

Die **Ablauforganisation** stellt die dauerhafte Fortführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements im Kontinuierlichen Verbesserungsprozess sicher.

Für den Regelbetrieb des Nachhaltigen Flächenmanagements wird eine dauerhafte **Aufbauorganisation** eingerichtet. Dort, wo sich die Aufbauorganisation der Einführungsphase bewährt hat, kann sie beibehalten werden. Eine erneute formelle Bestätigung sollte durch Ratsbeschluss oder den jeweiligen Fachausschuss erfolgen.

#### 3.4.2 Dokumentation des Managementsystems

Der Dokumentation des Managementsystems dienen insbesondere der Flächenbericht und das EDV-Tool „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“. Sie haben handlungsleitende Funktion und sind im Rahmen der Steuerung des Umsetzungsprozesses und des Controllings regelmäßig heranzuziehen. In regelmäßigen Abständen bilanziert der Flächenmanagementkoordinator oder die Flächenmanagementkoordinatorin zusammen mit dem Kernteam die Entwicklung und gibt Rückmeldung an die ausführenden Fachbereiche zum Umsetzungsstand des Handlungsprogramms. Bei Problemen ist ggf. der Umsetzungsprozess anzupassen.

Der aktuelle Bearbeitungsstand und die Entwicklung der Indikatoren sind in dem elektronischen Handbuch verfügbar.



Ggf. schlägt das Kernteam Anpassungsmaßnahmen vor, um den Erfolg der Umsetzung des Handlungsprogramms sicherzustellen.

### 3.4.3 EDV-Tool „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“

Die Dokumentation des Flächenmanagements erfolgt in dem EDV-Tool „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ (Abbildung 18).

Zu jedem Managementschritt werden in diesem EDV-Tool die entsprechenden Dokumente archiviert. Es erfüllt damit die Funktion der Dokumentenlenkung sowie des Managementcontrollings, da die Indikatorenentwicklung in dem System verfolgt und bewertet werden kann.

## 3.5 Perspektiven

Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement ist kein Projekt mit definiertem Anfang und Ende, sondern ein zeitlich unbegrenzter Prozess, der zyklisch verläuft und dessen Schritte, Berichterstattung/Analyse und Planung/Anpassung und Weiterentwicklung, Umsetzung, Kontrolle der Umsetzung, Berichterstattung/Analyse und Weiterentwicklung sich regelmäßig in einem ein- bis zweijährlichen Rhythmus wiederholen. Der letzte Schritt der Einführungsphase – der Flächenbericht – ist der Auftakt zum nächsten Zyklus.

Damit folgen der Veröffentlichung des Flächenberichts die Diskussion um Anpassungs- und Weiterentwicklungsmaßnahmen im Handlungsprogramm, deren Umsetzung, das indikatorengestützte Controlling und schließlich ein weiterer Flächenbericht, der den nächsten Zyklus beendet.

Abb. 18: Screenshot: EDV-Tool „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“;  
Quelle: [www.nfms.lag21.de](http://www.nfms.lag21.de)



## 4 Erfahrungen der Projektteilnehmer

Um eine Einschätzung der Verantwortlichen in den Kommunen zum Projekt zu erhalten und damit auch Veränderungsprozesse dokumentieren zu können, die über die kommunalen Flächenberichte nur begrenzt zugänglich sind, wurden die Kommunen im Februar 2010 in einer schriftlichen Befragung aufgefordert, ihre Erfahrungen anhand eines einheitlichen Fragenkatalogs zu äußern.

Die Antworten der Kommunen machen deutlich, worin die Vorzüge des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements und des ihm zugrunde liegenden Managementsystems liegen.

### 4.1 Ergebnisse der Befragung

#### 4.1.1 Effiziente Nutzung vorhandener Flächen-Potenziale

Bereits zum Abschluss der Einführungsphase des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements lässt sich in den meisten Kommunen ein veränderter Umgang mit der Ressource Fläche feststellen. Es wurden in einzelnen Kommunen bereits konkrete Maßnahmen in Angriff genommen (z.B. die Umwidmung von Bauflächen in Freiraum im Zuge einer Neuausweisung (Hellenthal), konkrete Projekte zur Nachverdichtung (Rheine) oder die Einführung einer Baulückenkartierung (Moers). Andere Äußerungen lassen erkennen, dass Flächennutzungsentscheidungen durch die Verbreiterung der Wissensbasis (verbesserte Datengrundlagen) und die Bewusstseinsbildung bei den Akteuren zukünftig auf einer besser qualifizierten Grundlage erfolgen werden und so den Herausforderungen des demografischen Wandels, des Klimawandels und der kommunalen Haushalte gerecht werden können. Nicht zuletzt auch die Betrachtung der Folgekosten von Flächenneuausweisungen hat die (zukünftige) Binnenentwicklung stärker in den Fokus des Interesses gerückt (Bergisch Gladbach, Südliches Paderborner Land).

#### 4.1.2 Fachbereichsübergreifende Zusammenarbeit in der Verwaltung

Komplexe Zusammenhänge erfordern in der Verwaltung eine fachbereichsübergreifende Kooperation. Im Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement wurden hierzu entsprechende Strukturen entwickelt. Die Antworten der Kommunen zu den verwaltungsinternen Auswirkungen der Aufbauorganisation geben wertvolle Anhaltspunkte. Bei

einem Großteil der Kommunen konnte durch das Projekt eine querschnittsorientierte Zusammenarbeit etabliert werden. So wird bestätigt, dass sich die Aufbauorganisation bewährt (Südliches Paderborner Land) und durch die querschnittsorientierte Zusammensetzung des Kernteams die Wahrnehmung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements in der Verwaltung verbessert hat (Moers). Positiv bewertet wurden insbesondere Veränderungen im Rollenverständnis einzelner Organisationseinheiten, die zunehmend gestaltend agieren, eine aktive Gestaltung und Organisation des Prozesses (Bergisch Gladbach) und die Intensivierung der Zusammenarbeit über die Grenzen der Organisationseinheiten hinaus (Haan). Dabei wird das Kernteam als Basis für die weitere Auseinandersetzung mit Zukunftsthemen in der Verwaltung angesehen (Porta Westfalica).

#### 4.1.3 Partizipation von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung

Die Einbeziehung von VertreterInnen aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung mit ihrem Expertenwissen hat zur Qualifizierung des Prozesses und zur Fundierung von Entscheidungen über die zukünftige Entwicklung der Siedlungsflächenmaßgeblich beigetragen. Zur Problematik der Flächeninanspruchnahme hat in den Projektgremien und darüber hinaus in den Verwaltungen und der Öffentlichkeit eine intensive Diskussion stattgefunden (Bergisch Gladbach, Südliches Paderborner Land). Hierdurch wurde die Notwendigkeit fachlich fundierter Entscheidungsgrundlagen verdeutlicht und ein stärkeres Bewusstsein für räumliche Zusammenhänge von Flächen und Infrastrukturen geschaffen. Die Erarbeitung des Handlungsprogramms durch Politik und Verwaltung wurde durch die vorstrukturierte externe Unterstützung und den inhaltlichen Austausch sowie fachliche Unterstützung durch wissenschaftliche Experten gefördert (Bergisch Gladbach, Südliches Paderborner Land). Diese Bewusstseinsbildung führte nach eigenen Aussagen der Kommunen zur Unterstützung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements durch die Politik, zur Anerkennung seiner Bedeutung für die Bewältigung zukünftiger Anforderungen und zur Neubewertung wichtiger städtischer Projekte (Haan). Dadurch konnte auch die Politik für eine Unterstützung der Innenentwicklung als kommunale Strategie zur Reduzierung des Flächenverbrauchs gewonnen werden (Moers).

Folgt man den Aussagen der Kommunen, wird die Beteiligung bürgerschaftlicher VertreterInnen in der Regel als hilfreich angesehen (Porta Westfalica) oder „nützlich für den Interessensausgleich“ (Rheine). Im Prozess haben Bürgerinnen



und Bürger eine wichtige Funktion als IdeengeberInnen wahrgenommen (Südliches Paderborner Land) und die Arbeit der Verwaltung maßgeblich unterstützt (Ratingen). Unterschiedliche Sichtweisen und eine gute Zusammenarbeit haben das Projekt gefördert (Haan). Die Beteiligung der BürgerInnen wird allerdings nicht durchgängig als Schlüsselement zu einem erfolgreichen Projektabschluss gesehen (Moers). Auch in anderen Kommunen scheint der Prozess bislang nicht in der Bürgerschaft insgesamt angekommen; andererseits hat er durch die beteiligten Akteure eine wertvolle Unterstützung erfahren (Bergisch Gladbach).

Ein Grund für eher verhaltene Einschätzungen mag darin liegen, dass die auf die gesamte Stadt bezogene Thematik des Flächenmanagements insgesamt sehr komplex ist und für viele BürgerInnen zu abstrakt. Konkrete Auswirkungen werden eher bei der Umsetzung von Maßnahmen wahrgenommen (Rheine). Hier scheint das Thema Öffentlichkeitsarbeit ein in Zukunft stärker zu berücksichtigender Ansatz zu sein (Haan, Hellenthal): Im Südlichen Paderborner Land konnten hierdurch Bürger und Vereine für das Thema sensibilisiert und ein großes Interesse geweckt werden (Haan). Hilfreich erscheint insbesondere die Vermittlung des Ansatzes über verständlich aufbereitete Themen (Moers) und über Multiplikatoren, also zivilgesellschaftliche Akteure, die für das Thema Interesse haben oder auch beruflich in diesem Bereich engagiert sind.

#### 4.1.4 Managementsystem

Mit ihren Flächenberichten zeigen die Kommunen dezidierte Möglichkeiten zur Reduzierung des Flächenverbrauchs auf. Die Handlungsprogramme sollen mit einer fundierten Strategie zur Begrenzung des Flächenverbrauches und damit auch zur Kontrolle der Kosten kommunaler Infrastruktur dazu beitragen, die begrenzten Flächenressourcen stärker zielgerichtet einzusetzen und eine positive Stadt- und Wirtschaftsentwicklung vom Freiflächenverbrauch zu entkoppeln.

Die strategische Orientierung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements wurde von den ProjektkoordinatorInnen als zielführend und überzeugend (Südliches Paderborner Land) bewertet und „soll zukünftig auch zur Bewältigung anderer Problemstellungen genutzt werden“ (Hellenthal). Allerdings konnten während der Projektlaufzeit noch nicht alle Beteiligten in den Kommunen von der Bedeutung des Managementsystems überzeugt werden. So hat sich in Bergisch Gladbach das „Bewusstsein für (eine) strategische Herangehensweise an Stadtentwicklung“ durchgesetzt,

andererseits sind aber der Kontinuierliche Verbesserungsprozess und das Controlling noch in der Verwaltung zu verankern. Das Managementsystem soll mit dem Kontinuierlichen Verbesserungsprozess verstetigt (Moers, Porta Westfalica) und das Thema „Fläche“ als dauerhafte Managementaufgabe etabliert werden. Nachhaltigkeit soll zukünftig auch im Bereich der Gewerbeflächen Platz greifen (Bergisch Gladbach). Dies erfordert in der Verwaltung kontinuierliche Aufklärungsarbeit und Werben um Akzeptanz (Haan).

#### 4.1.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Die Suche nach Lösungsansätzen für neue Herausforderungen hat in einzelnen beteiligten Kommunen auch den Gedanken der interkommunalen Zusammenarbeit gefördert (Hellenthal). Wo diese, wie im Südlichen Paderborner Land, u.a. über das Regionalforum und die Kooperation in LEADER-Prozessen bereits institutionalisiert war, konnte sie durch das Projekt belebt werden. So hat nach Aussage der Projektkoordination das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement neue Formen der Abstimmung und Vernetzung zwischen den beteiligten Kommunen initiiert und die interkommunale Zusammenarbeit intensiviert. Zukünftig wird es als feste Aufgabe der Bau- und Planungsämter der Kommunen und des Regionalforums verankert. Erste Maßnahmen wurden bereits realisiert und das Projekt gilt als Startschuss für weitere gemeinsame Aktivitäten.

#### 4.1.6 Bewertung des Projekts

Welches Fazit ziehen die Kommunen aus ihrer Projektteilnahme, welche Auswirkungen sehen sie für die Zukunft? – In der Reflexion der Kommunen nimmt das Thema „Flächensparen“ einen großen Raum ein, dessen Rang sich auf den kommunalen Agenden deutlich nach oben verschoben hat und weiter an Bedeutung gewinnen wird (Haan). So wurde der „Gedanke des Flächensparens dauerhaft in den Köpfen verankert“ (Moers). Auch die im Projekt deutlich gewordenen fiskalischen Folgen des Flächenverbrauches haben zu einer Bewusstseinsveränderung beigetragen (Porta Westfalica). Selbst dort, wo innerhalb der Kommune der Problemdruck noch nicht so deutlich wahrgenommen wird, rückt das Thema durch die Zielsetzungen der Landes- und Regionalplanung stärker in den Mittelpunkt (Rheine, Südliches Paderborner Land). Hier wird das Flächensparen eher als (erwünschter) Nebeneffekt von stärkerer Binnenentwicklung und Nachverdichtung gesehen.



Das Projekt hat gezeigt, dass das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement sowohl hinsichtlich seiner Methodik als auch hinsichtlich seiner Struktur ein geeignetes Modell ist, um die Strategieentwicklung und die Entscheidungsfindung in der Siedlungs- und Flächenentwicklung gerade mittlerer und kleinerer Städte und Gemeinden im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie positiv zu beeinflussen. Es ist gleichermaßen geeignet für ländliche und städtische Räume und für wachsende und schrumpfende Regionen.

Zur Fundierung zukünftiger Entscheidungen haben sowohl der partizipative Prozess als auch die Einbeziehung von Berechnungen der Infrastruktur-Folgekosten von Maßnahmen zur Siedlungsentwicklung beigetragen. Für die Kom-

munen kann es sich im Wettbewerb auszahlen, die damit verbundenen langfristig günstigen Beiträge und Gebühren als Entscheidungskriterien für gewerbliche und private Ansiedlungsinteressenten zu präsentieren.

Bei der Beurteilung der kommunalen Entwicklungsabsichten durch die Regionalplanung können die Ergebnisse des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements hilfreich und eine Grundlage für fundierte Entscheidungen sein. Vor dem Hintergrund einer angestrebten deutlichen Reduzierung des Flächenverbrauchs sind die Kommunen in der Lage, ihren Beitrag durch die Einführung eines Flächenmanagementsystems und dessen Dokumentation nachvollziehbar zu belegen.

## 5 Ergebnisse der Projektteilnehmer

### 5.1 Bergisch Gladbach (105.900 Einwohner, Flächengröße 83 km<sup>2</sup>)



#### Ausgangslage

Durch das Projekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ sollen in Bergisch Gladbach ein strategischer Überbau für das Baulandmanagement sowie die Grundlage für die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans geschaffen werden. Das Baulandmanagement baut auf dem vom Rat verabschiedeten Baulandbeschluss aus dem Jahr 2005 mit den folgenden Zielen auf:

- Die Entwicklungs- und Folgekosten der Baulandentwicklung, die der Stadt entstehen, sollen so weit wie möglich von den Planungsbegünstigten kompensiert werden.
- Die Entwicklung von Wohnbauland soll in Kooperation mit den Eigentümern erfolgen.
- Die hohen Baulandpreise sollen durch ein größeres Angebot gedämpft werden, um bezahlbares Bauland für breitere Bevölkerungsschichten zur Verfügung zu stellen.
- Die Stadt soll verstärkt Einfluss darauf nehmen, wann die tatsächliche Bereitstellung von Bauland an welcher Stelle im Stadtgebiet erfolgt.

Im Zuge des Projektes entstand ein Ziel- und Handlungsrahmen für aktuelle und künftig anstehende Projekte (**Abbildung 19**). Dabei wurden die Schwerpunkte im Bereich Wohnen und Innenentwicklung gesetzt. Hintergrund hierfür ist die Flächenbedarfsprognose bis 2025, die im Hinblick auf den neu aufzustellenden Flächennutzungsplan im Rahmen des Projektes „Wohnbaulandpotenzialanalyse“ aufgestellt wurde. Obwohl Bevölkerungsprognosen bis 2025 von einem Bevölkerungsrückgang zwischen 0,1 und 6,2% ausgehen, ergibt sich ein zusätzlicher Bruttowohnbaulandbedarf von 28 bis 84 ha (**Abbildung 20**). Dem gegenüber stehen Wohnbaulandpotenziale von über 430 ha.



Abb. 19: Einbindung des Handlungskonzeptes in laufende und künftige Planungen; Quelle: Stadt Bergisch Gladbach

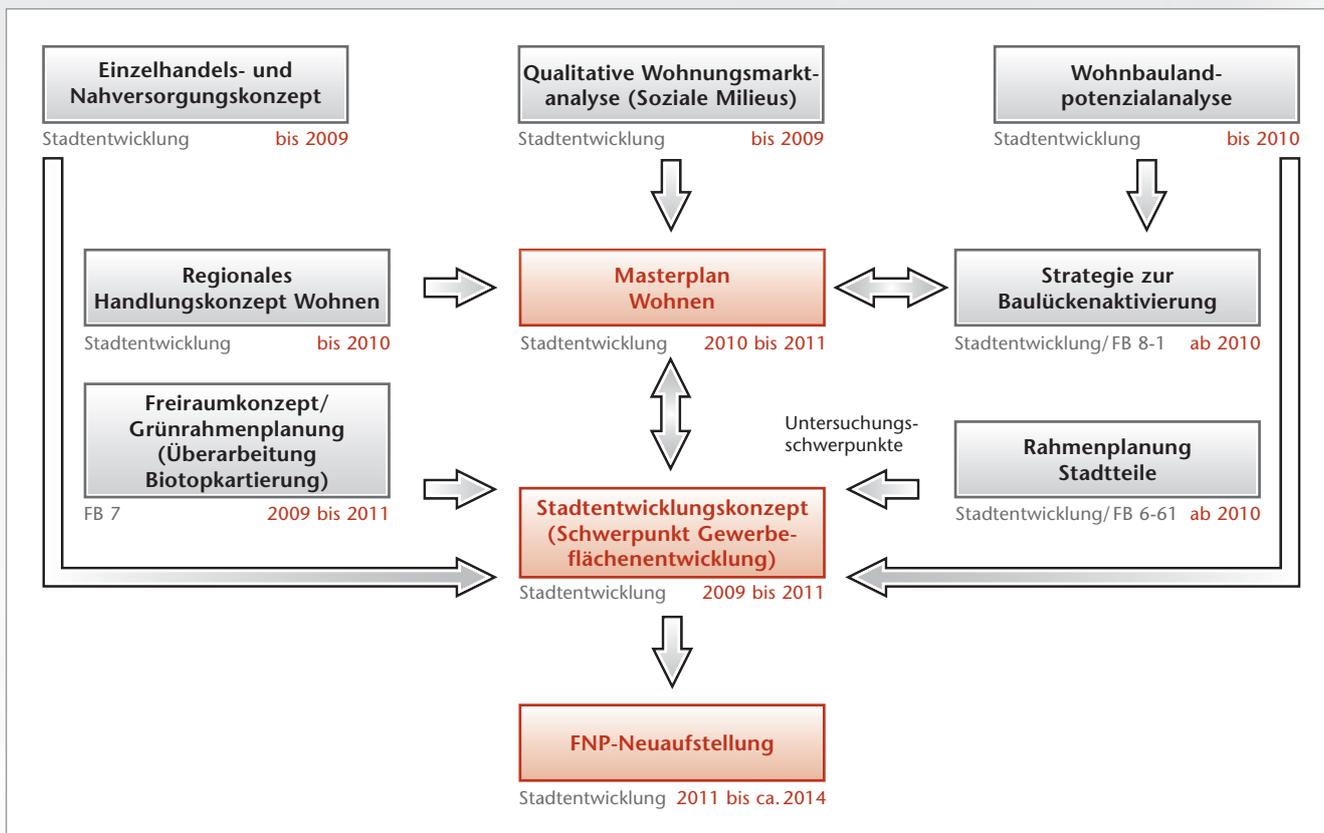
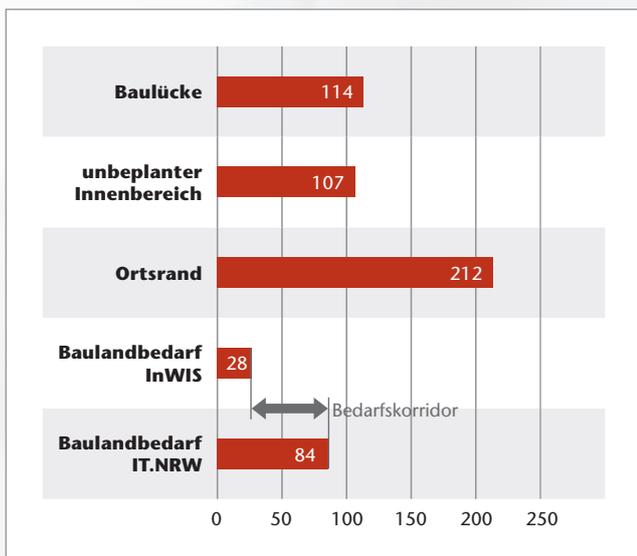


Abb. 20: Wohnbaulandpotenzial und Wohnbaulandbedarf in Bergisch Gladbach; Quelle: Stadt Bergisch Gladbach



**Aufbauorganisation während des Projektes**

Zur Verwirklichung des Projektes wurde eine Aufbauorganisation etabliert, die sich aus einem querschnittsorientiert besetzten verwaltungsinternen Kernteam und der projektbegleitenden Steuerungsgruppe mit dem Arbeitskreis Stadtentwicklung (Ratsmitglieder aller Fraktionen), dem Verwaltungsvorstand, Vertretern der Wohnungswirtschaft und des Naturschutzes, dem Rheinisch-Bergischen Kreis sowie dem Kernteam zusammensetzt.

**Projekttablauf**

Hauptbestandteile des Projektes waren vier Workshops der Steuerungsgruppe und ein verwaltungsinternes Arbeitstreffen. Im ersten Workshop wurde neben der Erarbeitung einer SWOT-Analyse, das Thema „Nachhaltige Wohnbaulandentwicklung“ als Schwerpunktthema vereinbart.



Im zweiten Workshop wurde im Rahmen einer Zukunftswerkstatt eine nachhaltige Wohnbaulandentwicklung thematisiert. Anschließend galt es, eine Fülle von Zielen und Ideen zusammenzufassen, zu strukturieren und zu konkretisieren, um sie Leitzielen zuzuordnen und daraus ein Handlungsprogramm zu erstellen.

In einem verwaltungsinternen Arbeitstreffen wurden zusammen mit einer Vielzahl von Fachbereichen (unter anderem Wohnungswesen, Schule, Kinder-, Jugend- und Familienförderung sowie Umweltschutz) die Ziele und Teilziele des Handlungsprogramms bewertet und diskutiert.

Die Ergebnisse aus dem Arbeitstreffen wurden im 3. Workshop in der Steuerungsgruppe diskutiert, was zu einer weiteren Überarbeitung führte, sodass nach dem 4. Workshop das Handlungsprogramm den kommunalen Gremien zum Beschluss vorgelegt werden konnte.

Am 3. Dezember 2009 wurde das Handlungsprogramm vom zuständigen Ausschuss für Stadtentwicklung, demografischen Wandel, soziale Sicherung, Integration, Gleichstellung von Frau und Mann beschlossen.

#### Leitziele

Das Handlungsprogramm besteht aus drei Leitzielen, an denen sich die künftige Flächenentwicklung in Bergisch Gladbach orientiert. So beinhaltet das **Leitziel 1** das Thema „Moderate Wohnbaulandentwicklung nach dem Prinzip Innen- vor Außenentwicklung“, bei dem es vor allem um die Entwicklung neuen Wohnbaulandes und um die Nutzung des Innen- und Außenbereiches geht. Das **Leitziel 2** („Anpassung der Wohngebiete und des Wohnungsbestandes (Alt- und Neubau „an künftige Bedürfnisse“)“ wiederum befasst sich mit den Wohngebieten sowie deren Lebensqualität für verschiedene Lebensstile und Altersgruppen. Das **Leitziel 3** beschäftigt sich mit der „Nachhaltigen Auslastung der Infrastruktur“, also mit den Kosten, der dauerhaften Auslastung und Erreichbarkeit von technischen und sozialen Infrastrukturen.

#### Umsetzung und Ergebnisse des Handlungsprogramms

Die im Handlungsprogramm unter den Leitzielen zusammengefassten Ziele und Teilziele münden in sehr unterschiedliche Maßnahmen und Projekte, die teilweise bereits jetzt schon aufgegriffen werden. **Abbildung 19** zeigt eine zusammenfassende Übersicht sowie den zeitlichen Ablauf der zentralen Projekte zur Umsetzung des Handlungsprogramms. Es wird deutlich, dass die Maßnahmen wesentliche Grundlagen zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans

(voraussichtlich ab 2011) bilden. Während die Fachbeiträge zur Wohnbaulandentwicklung (Wohnbaulandpotenzialanalyse, Qualitative Wohnungsmarktanalyse, Regionales Handlungskonzept Wohnen) und zur Einzelhandelsentwicklung bereits weit fortgeschritten sind, müssen andere wesentliche Fachgrundlagen in den nächsten Jahren noch erarbeitet werden. Dazu gehören beispielsweise ein Stadtentwicklungskonzept oder ein Freiraumkonzept.

#### Handlungsbedarf

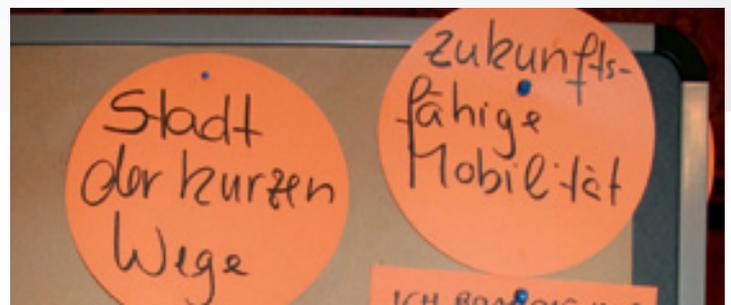
Der demografische Wandel der vergangenen zehn Jahre ist gekennzeichnet durch einen Bevölkerungsrückgang. Aufgrund der sich verändernden Lebens- und Wohnbedürfnisse wird es notwendig sein, angemessene Konzepte für die weitere Entwicklung Bergisch Gladbachs zu entwickeln und die Infrastruktur anzupassen. Darüber hinaus muss dem weiteren Flächenverbrauch und der damit einhergehenden Zersiedelung durch eine moderate Wohnbaulandentwicklung nach dem Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“ entgegengewirkt werden. Somit können zusätzliche Kosten, die dem kommunalen Haushalt durch einen notwendigen Ausbau der Infrastruktur in den entsprechenden Gebieten entstehen würden, eingespart werden. Potenziale ergeben sich hier vor allem aus den Baulücken und den integrierten Flächen des unbeplanten Innenbereichs. Dabei soll die Qualität der Wohnquartiere und Freiräume auch im Hinblick auf die Erholungsfunktion erhalten beziehungsweise gesteigert werden.

#### Künftige Aufbauorganisation

Die künftige Aufbauorganisation zur Begleitung und Umsetzung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements wird weiterhin querschnittsorientiert sein (**Abbildung 21**). Organisation und Koordination werden von der Stabsstelle Stadtentwicklung übernommen. Die Arbeitsgruppe Baulandmanagement wird um die Fachaufgabe der Liegenschaftsverwaltung erweitert, darüber hinaus werden weitere Abteilungen der Verwaltung zu verschiedenen thematischen Fragestellungen hinzugezogen. Die Steuerungsgruppe wird in ihrer jetzigen Form als wichtige Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik bestehen bleiben. Sie wird weiterhin den Arbeitsprozess begleiten, mit dem Ziel, die Projektinhalte mit der Arbeitsgruppe Baulandmanagement abzustimmen und für die politische Beratung vorzubereiten.

#### Ausblick

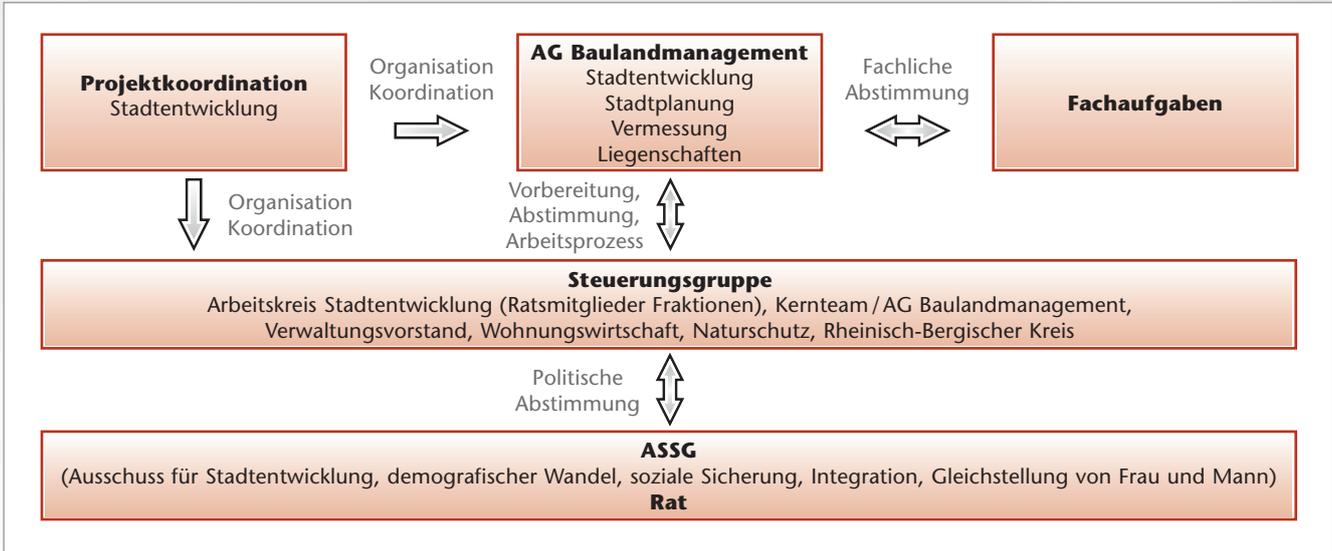
Zum Jahresende 2009 wurde die Einführungsphase des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements in Bergisch Gladbach mit der Verabschiedung der Leitlinien und



dem Beschluss zum Handlungsprogramm abgeschlossen. Mit dem Flächenbericht, der alle zwei Jahre erstellt werden soll, soll das Flächenmanagementsystem in Bergisch Gladbach implementiert werden und in die täglichen Planungen und Entscheidungen einfließen. Zusätzlich wird in einem

Monitoring- und Controllingbericht, der ebenfalls alle zwei Jahre erstellt wird, über die Fortschritte berichtet. Das Controllingssystem soll im Zuge des anstehenden Stadtentwicklungskonzepts erarbeitet werden.

Abb. 21: Künftige Aufbauorganisation in Bergisch Gladbach; Quelle: Stadt Bergisch Gladbach



**Fazit**

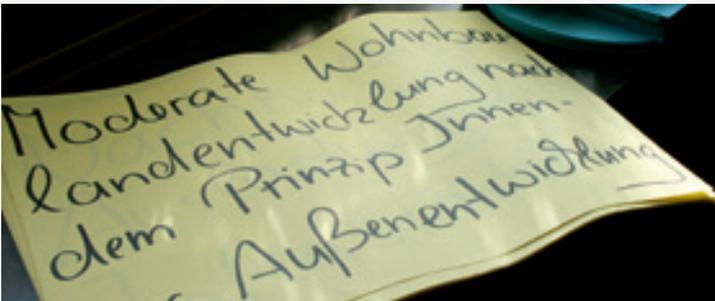
Insgesamt ist das Handlungsprogramm so aufgestellt, dass ein weiteres Flächenwachstum vorausschauend und behutsam erfolgen und die Bestandsbereiche qualifiziert werden sollen. Durch die Erarbeitung des Handlungsprogramms verfügen nun Politik und Verwaltung über eine gemeinsame Basis, die Stadtentwicklung sowie die künftige Wohnbaulandentwicklung zu steuern. Ebenso haben die politischen Vertreter der Stadt eine gemeinsame Grundlage, auf die sie ihre Entscheidungen stützen können. Darüber hinaus sind die planerischen Entscheidungen leichter und eindeutiger nachzuvollziehen.

Alles in allem wurde ein Prozess angestoßen, in dem intensiv zwischen den verschiedenen Gruppen diskutiert und gemeinsam getragene Lösungsstrategien erarbeitet wurden. Das Projekt hat in Bergisch Gladbach gezeigt, dass der schonende, sensible und vorausschauende Umgang mit Fläche ein wichtiges Thema in der Stadt im Hinblick auf eine zukunftsorientierte Planung darstellt. Die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Politik und Wohnungswirtschaft hat sich als sehr produktiv herausgestellt und wird in weiteren Projekten fortgeführt.

**5.2 Haan (29.149 Einwohner, Flächengröße 24 km<sup>2</sup>)**



Bedingt durch ihre Lage und die erfolgreiche Tätigkeit ihrer Bewohner und Unternehmen verzeichnete die Stadt Haan in den vergangenen Jahrzehnten eine prosperierende Stadtentwicklung. Der Beiname „Gartenstadt“, mit dem die eigene Bevölkerung als auch die Region den Ort identifiziert, versinnbildlicht das Lebensgefühl in einer – nicht zu kleinen – Kleinstadt mit Flair, die als Oase in der Metropolregion Rhein-Ruhr gesehen wird. Grün und Natur sind dabei



zentrale Qualitätsmerkmale der Stadt, die unverzichtbar zu ihrem Profil gehören.

### Warum „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“?

Im Rahmen der Projektteilnahme wurden Grundlagen und Strategien erarbeitet, um die begrenzten Flächenressourcen der Stadt Haan noch stärker zielgerichtet einzusetzen und um eine positive Stadt- und Wirtschaftsentwicklung in Haan vom Freiflächenverbrauch zu entkoppeln. Hierfür gab es verschiedene Anlässe: Das Wohlstandswachstum ging in den letzten Jahren in der Stadt Haan mit einer stetigen Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen in neue Wohn-, Gewerbe- und Freizeitgebiete als auch Verkehrsflächen einher. So ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Betrachtungszeitraum 1993–2008 von 38 auf 48% angestiegen. Vor diesem Hintergrund hat der Wert des begrenzten Freiraums für die Erholung der Menschen und als Raum für wildlebende Tier- und Pflanzenarten erheblich an Gewicht gewonnen. Zudem geht die Stadt Haan für die Zukunft im günstigsten Fall von einer annähernd gleich bleibenden Bevölkerungszahl in ihrem Gebiet aus, wobei aber beachtliche Verschiebungen in den Altersklassen erwartet werden. Der demografische Wandel ist aber nur vorausschauend zu bewältigen, wenn dispersen, teuren Siedlungsstrukturen entgegengewirkt wird und es gelingt, die kommunale Infrastruktur anzupassen. Nicht zuletzt werden auf der überörtlichen Planungsebene neue, restriktivere Instrumente zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme erprobt. Würde etwa das 30-ha-Ziel für verbindlich erklärt, bedeutete dies – nach einer von der Universität Darmstadt angenommenen Rechen-Regel – dass die Stadt Haan in den nächsten fünf Jahren insgesamt noch 11,5 ha Bauland für Wohnen und Gewerbe neu ausweisen könnte.

### Schwerpunktthema

Das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement ist mit seiner ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimension ganzheitlich angelegt. Da das Flächenmanagementsystem in der Einführungsphase nicht alle Bereiche kommunalen Handelns abdecken konnte, hat der Rat der Stadt Haan aus der Kenntnis der örtlichen Besonderheiten und Tendenzen am 24.06.2008 einen Rahmen für die Projektteilnahme beschlossen. Auf dieser Grundlage bestimmte die projektbegleitende Steuerungsgruppe am 21.11.2008 „**Wohnbau-land und Entwicklung städtischer Einrichtungen, Gebäude und Grundstücke angesichts einer sich ändernden Bevölkerung in Haan**“ als Schwerpunktthema des Projektes. Als weitere Grundlage für die Festlegung des Schwerpunk-

themas dienten eine Datenanalyse und eine SWOT-Analyse zur Stadt- und Flächenentwicklung in Haan.

### Leitziele

Die Steuerungsgruppe erarbeitete die wesentlichen Teile des Handlungsprogramms, das die Handlungsanleitung für die kurz-, mittel- und langfristige Umsetzung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements darstellt. Es besteht aus einem Zielsystem aus Leitzielen, Zielen und Teilzielen sowie den Maßnahmen zur Zielerreichung. Folgende Leitziele wurden für das Handlungsprogramm formuliert:

#### Leitziel 1: Bevölkerung & Wohnen

„Haan hält im Rahmen einer nachhaltigen Stadt- und Flächenentwicklung ein attraktives Wohnungs- und Baulandangebot vor.“

#### Leitziel 2: Binnenentwicklung – Flächenrecycling

„Der Wert des Freiraums ist allgemein akzeptiert. Der Vorrang der Binnenentwicklung und weitestgehender Schutz des Freiraums vor baulicher Inanspruchnahme sind politischer Konsens.“

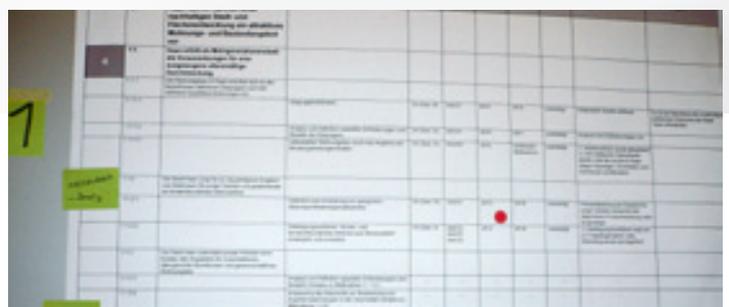
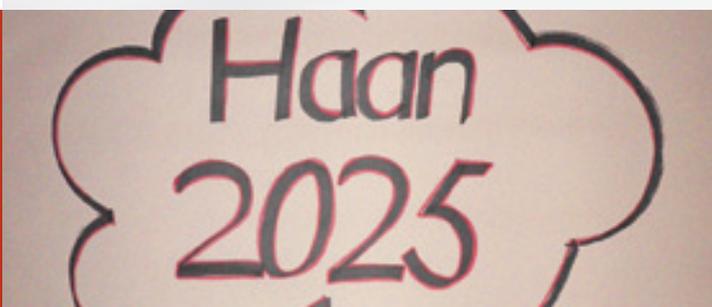
#### Leitziel 3: Kommunale Gebäude & Einrichtungen

„Gebäude und Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur erfüllen definierte Standards von Qualität und Wirtschaftlichkeit und werden dem Bedarf ihrer Nutzer gerecht.“

### Ziele und Prioritäten

Die Steuerungsgruppe formulierte Ziele und ermittelte für diese Nachhaltigkeitswerte, aus denen sich eine Rangfolge der Ziele für das Haaner Handlungsprogramm ergab. Die vier Ziele (von elf) mit der höchsten Priorität lauten:

- Konzentration auf vorhandene Potenziale der Binnenentwicklung, z.B. Baulandreserven, Flächenrecycling, Nachverdichtung (Ziel 2.1)
- Altstandorte werden qualifiziert und entsprechend ihrer Gunst genutzt (Ziel 2.2)
- Haan ist eine Stadt der kurzen Wege (Ziel 1.3)
- Haan erfüllt als Mehrgenerationenstadt die Voraussetzungen für eine ausgewogene altersmäßige Durchmischung (Ziel 1.1).



### Umsetzung des Handlungsprogramms

Auf der Maßnahmenebene wurden personelle und zeitliche Ressourcen für die Umsetzung des Handlungsprogramms definiert. Der Maßnahmenbeginn orientiert sich einerseits an der Priorisierung der Ziele aus der Nachhaltigkeitsbewertung, andererseits an den realistischerweise zur Verfügung stehenden Ressourcen. Für 2010 liegen die Maßnahmen-schwerpunkte zunächst im vertieften Analysieren und Kommunizieren, z.B. im Siedlungsmonitoring. Es folgen konzeptionelle, dann umsetzungsorientierte Projekte.

### Aufbau- und Ablauforganisation

Die Einführung des Flächenmanagementsystems wurde begleitet von allen Parteien aus dem Stadtrat, der Stadtverwaltung, der AG Natur + Umwelt Haan e.V. (AGNU) als Arbeitsgemeinschaft der in Haan im Umwelt- und Naturschutz aktiven Verbände, von der Landschaftswacht, der Landwirtschaftskammer, der Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf, dem Bürger- und Verkehrsverein Gruiten, dem Verband Wohneigentum sowie von Hausverwaltungen von Großsiedlungen in Haan-Ost. Ernsthaftige Diskussionen über die künftige Entwicklung Haans und die Vermeidung von Freiflächenverbrauch kennzeichneten die Treffen der Steuerungsgruppe zum Flächenmanagement. Das Flächenmanagement ist damit eine wichtige Plattform, um unterschiedliche inhaltliche Auffassungen und Meinungen auszutauschen und miteinander zu diskutieren.

### Ausblick

Der Rat der Stadt Haan hat am 23.02.2010 dem Flächenbericht und dem Handlungsprogramm zugestimmt. Damit endet die Einführungsphase des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements in Haan. Die Steuerungsgruppe hat ihre Mitarbeit für den weiteren Prozess angeboten und wird aktiv bleiben. Die Erstellung des 2. Flächenberichts ist bis zum 31.12.2011 vorgesehen. Bei Bewährung erscheint eine Ausdehnung des Flächenmanagementsystems auf andere Themenbereiche, wie Gewerbebauland sinnvoll und möglich.

## 5.3 Hellenthal (8400 Einwohner, Flächengröße 138 km<sup>2</sup>)



Im Jahre 2003 bildete sich in der Gemeinde Hellenthal eine Lokale Agenda 21-Gruppe, die den Gemeindeentwicklungsprozess initiiert hat. Im Zuge der Bearbeitung verschiedener Themen wurde deutlich, dass sich die Gemeinde Hellenthal mit der zukünftigen Entwicklung auseinandersetzen muss. Für die Gemeinde war es dabei wichtig, die gesellschaftlich relevanten Gruppen in diesen Prozess einzubinden, um so eine hohe Akzeptanz für die gefundenen Ergebnisse zu erhalten.

### Aufbauorganisation

Zur Verwirklichung der gemeindeinternen Zielsetzung wurde eine Aufbauorganisation etabliert. Diese besteht aus dem Kernteam, mit der Amtsleiterin und den Amtsleitern der vier Organisationseinheiten der Gemeindeverwaltung sowie dem Allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters, und der Steuerungsgruppe, mit Bürgermeister, dem Kernteam, den Vorsitzenden der im Rat vertretenen Fraktionen sowie dem Projektkoordinator und Sprechern der Arbeitskreise aus dem Gemeindeentwicklungsprozess sowie Vertretern der Vereine und Kirchen.

### Ablauforganisation

In den vier Workshops des Projektes befassten sich die Teilnehmer mit folgenden Themen (**Abbildung 22**):



Abb. 22: Ablauforganisation Gemeinde Hellenthal; Quelle: Gemeinde Hellenthal

<b>Workshop 1:</b> 17.09.2008	Projektaufbau und -ablauf <ul style="list-style-type: none"> <li>• SWOT-Analyse</li> <li>• Auswahl Schwerpunktthema</li> <li>• Verankerung des Projektes, Klärung der Zusammenarbeit mit Parallelprojekten sowie des Ergebnistransfers zu weiteren Gemeindeentwicklungsprozessen</li> </ul>
<b>Workshop 2:</b> 22.11.2008	<b>Zukunftswerkstatt:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung von Schwerpunkten für das Handlungsprogramm</li> <li>• Konkretisierung der Schwerpunkte</li> <li>• Sammlung von ersten Zielen und Maßnahmen</li> </ul> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%;"> <b>AG I – Leitziel 1</b> Nationalpark in Wert setzen         </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%;"> <b>AG II – Leitziel 2</b> Lebensräume für junge Leute verbessern         </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 30%;"> <b>AG III – Leitziel 3</b> Anpassung der Infrastruktur an die demografische Entwicklung         </div> </div>
<b>Workshop 3:</b> 04.05.2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskussion und Bearbeitung des Grobkonzeptes des Handlungsprogramms</li> <li>• Bewertung der Ziele für das Handlungsprogramm</li> </ul>
<b>Workshop 4:</b> 06.10.2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verabschiedung Handlungsprogramm</li> <li>• Festlegung von Leitlinien zur zukünftigen Flächenentwicklung</li> <li>• Diskussion Flächenbericht</li> </ul>

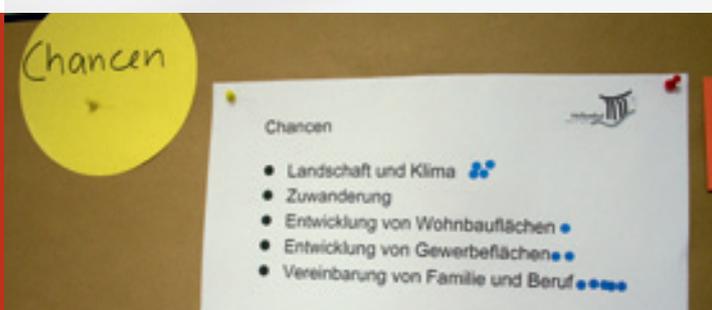
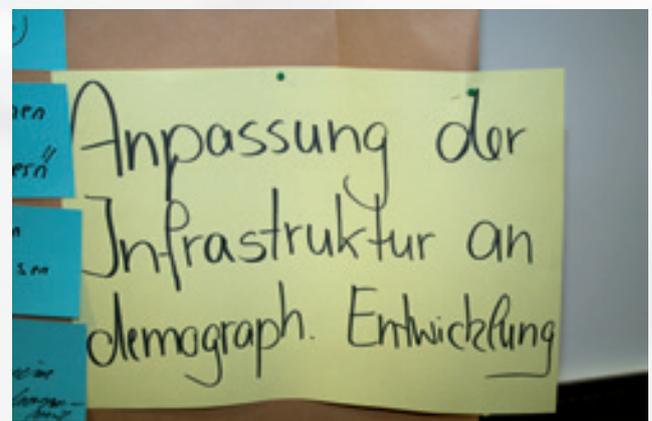
Nach dem 4. Workshop konnte das Handlungsprogramm den kommunalen Gremien zum Beschluss vorgelegt werden, am 04.02.2010 wurde es vom Rat der Gemeinde Hellenthal beschlossen.

#### Handlungsbedarf

Zielsetzung der Gemeinde ist es, die Einwohnerzahl auf Dauer zu halten. Dies konnte bisher nur dadurch gelingen, dass zusätzlich zu den bestehenden Wohngebieten weitere Baugebiete ausgewiesen wurden. Dieser Trend ist vor dem Hintergrund der Problematik der Infrastrukturkosten in Zukunft zu stoppen. Die Gemeinde hat durch die Ausweisung von Wohngebieten ausreichend Vorsorge für eine weitere Entwicklung getroffen. Bei einem künftigen Flächennutzungsplan wird es nur in Teilbereichen erforderlich werden weitere Wohnbauflächen auszuweisen.

Insbesondere muss das Augenmerk darauf gelegt werden, die bestehenden Infrastruktureinrichtungen zu erhalten und die Einrichtungen wie Straßen, Kanal, Straßenbeleuchtung nicht noch weiter auszubauen. Die bestehenden Einrichtungen sind zukünftig so auszulasten, dass durch den Rückgang der NutzerInnen keine zusätzlichen Belastungen auf die BürgerInnen und die Kommune zukommen.

Es ist daher vorgesehen, die „Altstandorte“ attraktiver zu gestalten. Unter dem Slogan ‚Junge Menschen in alten Häusern‘ soll eine Beratung für die entsprechenden Zielgruppen erfolgen. Die einzelnen Maßnahmen ergeben sich aus dem Handlungsprogramm für die Gemeinde Hellenthal.



### Zukünftige Aufbauorganisation

Die Lenkungsgruppe für die Gemeindentwicklung, in der bisher die Bürger und die Verwaltung die zukünftige Entwicklung dem Rat zur Entscheidung vorbereitet haben, wurde jetzt mit der Fortführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements als dauerhafte Einrichtung beauftragt. Die Fraktionsvorsitzenden der im Rat vertretenen Parteien sind nun ebenfalls in diese Lenkungsgruppe eingebunden.

### Fazit und Ausblick

Der Prozess des Flächenmanagements ist in der Gemeinde als Instrument zur Bewältigung zukünftiger Aufgaben erkannt worden. Das Handlungsprogramm mit den Leitzielen wurde verbindlich für die Umsetzung der Ziele mit definierten Zuständigkeiten und Zeiträumen festgeschrieben. In einem Monitoringverfahren wird die Lenkungsgruppe die Umsetzung der Ziele begleiten. Gleichzeitig wird die Gemeinde die Systematik der Vorgehensweise zukünftig nutzen, um Lösungsansätze für andere Problemstellungen zu finden.

## 5.4 Moers (106.600 Einwohner, Flächengröße 68 km<sup>2</sup>)



Moers liegt am linken Niederrhein und ist die einwohnerstärkste Stadt im Kreis Wesel. Durch die unmittelbare Nähe zum Ruhrgebiet ist Moers ein beliebter Wohnstandort. Nach langen Jahren des Bevölkerungswachstums geht die Einwohnerzahl seit 2004 zurück. Im Jahr 2025 werden in Moers voraussichtlich nur noch rund 100.000 Menschen wohnen.

Die Stadt steht vor der Aufgabe, sich für die Herausforderungen des demografischen Wandels zu rüsten. Altengerechte Wohnangebote, fußläufige Versorgungsmöglichkeiten und eine angepasste Infrastrukturausstattung sind nur einige Punkte, die verstärkt angegangen werden müssen.

Gleichzeitig spielt das Thema nachhaltige Stadtentwicklung in Moers eine wichtige Rolle. Lebensqualität für alle Generationen, klimagerechte Stadtplanung, sparsamer Umgang mit Grund und Boden sowie Minimierung des motorisierten Individualverkehrs sind wichtige Themen, die bereits im Leitbild der Stadt verankert sind.

### Spezielle Zielsetzung „Anpassung der Flächenentwicklung an den Klimawandel“

In Moers werden zurzeit ein neuer Flächennutzungsplan, ein Stadtentwicklungskonzept, ein Verkehrsentwicklungsplan und ein Umweltleitplan erarbeitet. Die Inhalte der Planwerke werden die Moerser Stadtentwicklung auf Jahre hinaus prägen.

Bei der Wahl des Moerser Leitthemas für das Projekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ wurde besonderer Wert darauf gelegt, dass die Ergebnisse in die genannten Prozesse und Pläne eingebracht werden können. Außerdem sollte das Thema im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stehen und auf drängende Fragen zum demografischen Wandel und zur nachhaltigen Stadtentwicklung Antworten geben.

Die Wahl fiel schließlich auf das Schwerpunktthema „Anpassung der Flächenentwicklung an den Klimawandel“. Flächenverbrauch soll nicht grundsätzlich negativ betrachtet werden, aber die Nutzung muss qualitativ hohen Ansprüchen genügen.

### Aufbau- und Ablauforganisation

Die Erarbeitung des Handlungsprogramms als Kerninstrument für ein nachhaltiges kommunales Flächenmanagement erfolgte in drei Phasen:

- Analyse der Ist-Situation und Auswahl des Schwerpunktthemas
- Erarbeitung des Handlungsprogramms mit Leitzielen, Unterzielen, Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Indikatoren
- Verankerung des Flächenmanagementsystems in Politik und Verwaltung und Einführen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses für das Handlungsprogramm

Die Projektarbeit begann mit der Einrichtung einer verwaltdungsinternen Arbeitsgruppe, dem **Kernteam**. Die Mitglieder des Kernteams stammten aus verschiedensten fachlichen Bereichen der Stadtverwaltung. Sie leisteten bei allen wesentlichen Schritten des Projektes die inhaltliche Vorarbeit. Gesteuert wurde die Arbeit des Kernteams von zwei Projektkoordinatoren.



Die Erkenntnisse und Ideen des Kernteams wurden regelmäßig in Workshops durch die **Steuerungsgruppe** diskutiert. Der Steuerungsgruppe gehörten neben Verwaltungsfachleuten Politiker aller Fraktionen sowie Mitglieder des Nachhaltigkeitsbeirats an. Der Moerser Nachhaltigkeitsbeirat setzt sich aus Vertretern vieler Gruppierungen und Organisationen aus der Stadtgesellschaft zusammen

(Umweltverbände, Kirchen, Arbeitsgruppen der Lokalen Agenda 21 Moers etc.) und stellt somit eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung sicher.

Am 09.12.2009 wurde das Handlungsprogramm zum Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement einstimmig vom Rat der Stadt Moers beschlossen.

Abb. 23: Aufbauorganisation in der Stadt Moers, Quelle: Stadt Moers



### Schwerpunktthema, Leitziele

Trotz des Schwerpunktthemas „Anpassung der Flächenentwicklung an den Klimawandel“ wurde im Zuge der Projektarbeit schnell deutlich: Die Aspekte „Bevölkerungsrückgang/demografischer Wandel“ sowie „Kosten der kommunalen Infrastruktur“ sind zu wichtig, um sie thematisch völlig auszuklammern. Aus diesem Grund wurden dem Schwerpunktthema drei Leitziele zugeordnet, die in einem Handlungsprogramm mit konkreten Maßnahmen zur Zielerreichung unterfüttert wurden:

**Leitziel A:** Strategische Ausrichtung der Stadtentwicklung an den Erfordernissen einer klimagerechten Stadt

**Leitziel B:** Anpassung kommunaler Infrastruktur an den demografischen Wandel – auch in Hinblick auf eine nachhaltige Finanzpolitik

**Leitziel C:** Flächensparendes und an Qualitäten ausgerichtetes Wohnraumangebot

Betrachtet man alle strategischen Ziele und Maßnahmen, die im Handlungsprogramm verankert wurden, lassen sich zusammenfassend **vier Leitlinien** formulieren, die Moers auf dem Weg zum nachhaltigen Flächenmanagement verfolgt:

- Verminderung des Flächenverbrauchs/Flächenverbrauch stets nach qualitativen Aspekten
- Realisierung einer kompakten, ressourcenschonenden und sozial verträglichen Siedlungsstruktur
- Schutz bzw. Ausbau bestehender Grün- und Freiräume
- Erhalt bzw. Schaffung einer ökonomisch und sozial tragfähigen Infrastruktur



Die Gesamtkoordination für die sukzessive Umsetzung und Weiterentwicklung des Handlungsprogramms sowie die regelmäßige Berichterstattung an die städtischen Gremien wurde in Moers der Stabsstelle Strategie, Steuerung und Projekte übertragen (Stab SSP), die dem Technischen Dezernenten zugeordnet ist. Die operative Verantwortung für die inhaltliche konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der einzelnen Maßnahmen im Handlungsprogramm liegt bei den Organisationseinheiten, die dort als verantwortlich benannt sind (Fachbereiche, Eigenbetriebe, Gesellschaften etc.). Die Verantwortlichen berichten gemäß der festgelegten Indikatoren an die Stabsstelle.

**Umsetzung und Ergebnisse des Handlungsprogramms**

Mit der Umsetzung von einzelnen Maßnahmen aus dem Handlungsprogramm wurde bereits begonnen (z.B. Ausbau des Radwegenetzes, Wiederherstellung des Walls und der Grabenanlage usw.).

Für das Leitziel „Strategische Ausrichtung der Stadtentwicklung an den Erfordernissen einer klimagerechten Stadt (Klimaanpassung)“ wurden im Hinblick auf das Schwerpunktthema „Anpassung der Flächenentwicklung an den Klimawandel“ die meisten Ziele und Maßnahmen erarbeitet. Damit die Umsetzung konsequent vorangetrieben wird, hat der Nachhaltigkeitsbeirat der Stadt Moers bereits im Sommer 2009 beantragt, ein integriertes Klimaschutzkonzept erarbeiten zu lassen, das die im Handlungsprogramm festgelegten Ziele und Maßnahmen berücksichtigen soll. Der Rat der Stadt Moers hat diesen Antrag am 01.07.2009 bewilligt.

Darüber hinaus werden die Ziele und Maßnahmen aus dem Handlungsprogramm in die derzeit parallel laufenden Stadtentwicklungsprozesse (Neuaufstellung des Flächennutzungsplans, Fortschreibung des Verkehrsentwicklungsplans, Erarbeitung eines Umweltleitplans) eingespielt bzw. im Rahmen der Abwägung berücksichtigt.

Ein positiver Aspekt des Prozesses hat sich bereits herauskristallisiert. Nach dem Motto „Der Weg ist das Ziel“ hat durch die intensiven Diskussionen im Rahmen des Projektes bei den Teilnehmern eine Sensibilisierung für die Themen „Demografischer Wandel“, „Klimawandel“ bzw. „Flächenverbrauch“ stattgefunden.

**5.5 Porta Westfalica  
(35.500 Einwohner, Flächengröße 105 km²)**



Die Stadt Porta Westfalica ist eine kleine Mittelstadt im ländlichen Raum, die aus vormalig 15 selbstständigen Dörfern gebildet wurde. Der zentrale Bereich befindet sich am Sitz der ehemaligen Amtsverwaltung in Hausberge. Um dieses im Zuge der Gemeindereform 1973 geschaffene Zentrum liegen die eher städtisch geprägten Ortsteile, während die übrigen Bereiche eher dörflich strukturiert sind. Die Ortsteile Holtrup und Vennebeck beherbergen große Gewerbegebiete entlang der Autobahn A2, während der Ortsteil Barkhausen durch sein großflächiges Einkaufszentrum direkt an der Stadtgrenze zur Kreisstadt Minden bekannt ist.

Der Flächennutzungsplan aus dem Jahr 1976 hatte eine auf Wachstum ausgerichtete Stadtentwicklung zum Ziel. Heute stehen dementsprechend enorme Siedlungsflächenpotentiale und eine weit ausgebaute Infrastruktur der prognostizierten Entwicklung einer stetig abnehmenden und älter werdenden Bevölkerung entgegen.

Motivation zur Durchführung des Projektes „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ war, gemeinsam mit Bürgerschaft, Politik und Verwaltung innerhalb dieses Projektes eine tragfähige Diskussionsgrundlage für eine zukünftige Neuaufstellung des Flächennutzungsplans zu erarbeiten. Diese Diskussionsgrundlage mit den dabei geschaffenen Organisationsstrukturen in Verwaltung, Politik und Bürgerschaft sollen nun als Basis für die kommenden Stadtentwicklungsprozesse dienen.



**Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement in Porta Westfalica**

**1. Die Stadt**

Woher stammt die Fläche? Woher kommt die Fläche? Woher kommt die Fläche?

Woher stammt die Fläche? Woher kommt die Fläche? Woher kommt die Fläche?

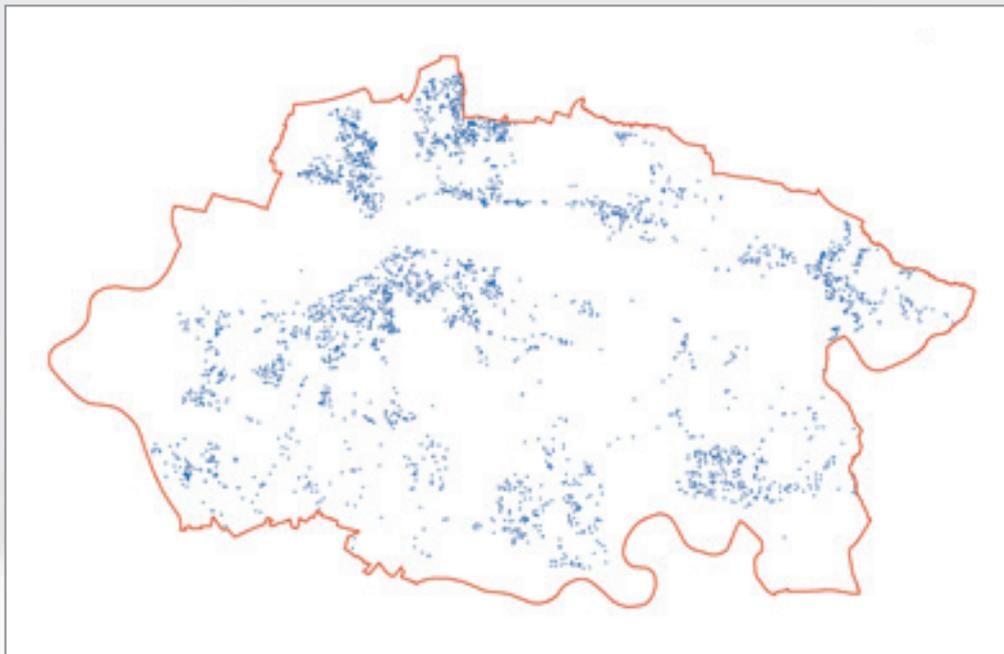
**2. Aufbauorganisation**

**Kommun** Das Handeln ist entscheidend für den Erfolg der Umsetzung von den Bereichen Stadtentwicklung, Stadtplanung, Energie, Umwelt, Naturschutz, Bildung und Sport zu sein. Für die nötige Akzeptanz sind...

**Politik** In der Gruppe Politik werden sich folgende Ziele in Bezug auf Flächenmanagement...

**Bürgerschaft** Die Projektziele des „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ in Porta Westfalica werden durch die Bürger und Bürgerinnen...

Abb. 24: Immobilien im Besitz von über 65-Jährigen, Quelle: Stadt Porta Westfalica

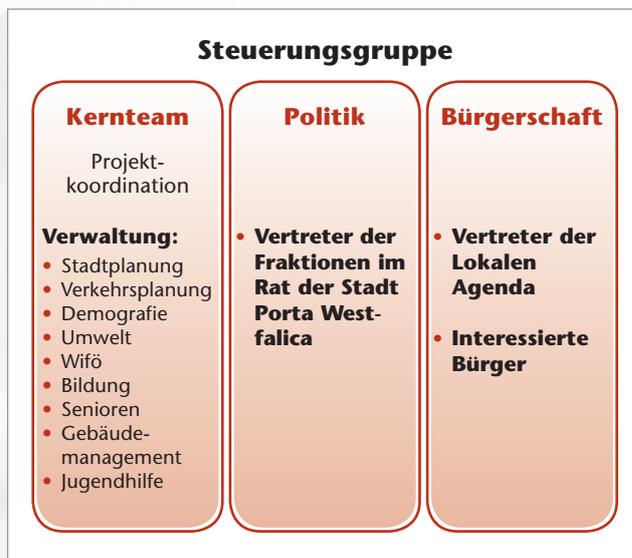


Dabei spielt die nachhaltige Stadtentwicklung eine besondere Rolle. Wie soll auf den demografischen Wandel reagiert werden? Wie soll die Stadt der Zukunft und ihre Infrastruktur gestaltet werden? Was bedeutet es, nachhaltig mit Flächen umzugehen, sozial und umweltgerecht zu planen und zu handeln? Diese Fragen sind nicht leicht zu beantworten. Sie erfordern, sich intensiv mit den Themen der Stadtentwicklung auseinanderzusetzen. Das Projekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ hat ermöglicht, diese Fragen gezielt und systematisch aufzugreifen.

**Aufbau- und Ablauforganisation**

Zur Erarbeitung der Inhalte traf sich ein interdisziplinär besetztes Team der Verwaltung („Kernteam“) aus den Bereichen Stadt- und Verkehrsplanung, Demografie, Umwelt, Wirtschaftsförderung, Bildung sowie aktive Mitglieder des Seniorenbeirates regelmäßig. Für die Projektkoordination wurde ein Mitarbeiter des Sachgebietes Stadtplanung ernannt. Die im Kernteam vorbereiteten Inhalte wurden in vier Workshops den weiteren Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Politik und Bürgerschaft („Steuerungsgruppe“) vorgestellt, dort vertieft und beschlossen. Die Gruppe der Bürgerschaft wurde aus Mitgliedern des seit über zehn Jahren etablierten Lokale Agenda Prozesses sowie mit weiteren interessierten Bürgern gebildet. In der Gruppe Politik beteiligten sich Mitglieder der im Rat der Stadt Porta Westfalica beteiligten Fraktionen.

Abb. 25: Aufbauorganisation Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement in Porta Westfalica; Quelle: Stadt Porta Westfalica



**Leitlinien**

Der Prozess des „Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements“ diente vor allem der Bewusstseinsbildung, in welcher Situation sich die Stadt Porta Westfalica befindet und welche Entwicklungen auf die Stadt zukommen werden. Die Datenanalyse zeigt ganz klar, dass die Bevölkerung der Stadt in



Zukunft abnimmt und älter wird. Somit steht mehr Siedlungsfläche je Einwohner zur Verfügung, so dass die künftige Unterhaltung der Infrastruktur höhere Kosten je Einwohner verursachen wird. Die größten Stärken und Chancen in der Stadtentwicklung haben sich im Bereich Wohnen und Flächennutzung herausgestellt. Besonders das Leben in Natur und Landschaft ist hervorzuheben. Als spezielle Schwäche wurde das Fehlen einer lebendigen Innenstadt mit vielfältigen Angeboten bemängelt, während die Risiken besonders bei den explodierenden Kosten für Infrastruktur bei abnehmender Bevölkerung zu sehen sind. Das daraus abgeleitete Schwerpunktthema beinhaltet demzufolge die Schlagworte „Wohnsiedlungsentwicklung, Demografie und Infrastruktur“. Für das künftige kommunale Handeln sind die nachfolgend genannten Leitziele des Handlungsprogramms von besonderer Bedeutung.

### Handlungsprogramm

Mit den Ergebnissen des Projektes will die Stadt Porta Westfalica die voraussehbare Zukunft aktiv gestalten. Das bestehende soziale Engagement ihrer Bürger ist dabei eine wesentliche Voraussetzung in diesem Prozess.

Das aus den zusammengetragenen Daten sowie den Stärken und Schwächen abgeleitete Handlungsprogramm umfasst 3 Leitziele:

**Leitziel 1:** Erhalt und Verbesserung der Wohnqualität und Förderung von wohnortnahen Arbeitsplätzen

**Leitziel 2:** Schaffung von Funktionsschwerpunkten unter Nutzung des sozialen Engagements

**Leitziel 3:** Konzentration der kommunalen Infrastruktur zu Gunsten der Qualität

Die Leitziele gliedern sich in 13 Teilziele, von denen 8 weiter bearbeitet und daraus 25 Ziele und 46 konkrete Maßnahmen gebildet wurden. Aus der aktuellen Situation der Stadt heraus hat sich die „Effiziente Organisation von Infrastruktur“ als prioritär herausgestellt.

### Umsetzung, zukünftige Aufbauorganisation

Das Handlungsprogramm, die Leitlinien sowie die künftige Aufbauorganisation wurden vom Rat der Stadt Porta Westfalica in seiner Sitzung am 14.12.2009 mehrheitlich beschlossen. Mit diesem Beschluss hat die Stadt Porta Westfalica der Erkenntnis Rechnung getragen, dass zeitnah investiert werden muss, um langfristig sparen zu können.

In der Sitzung wurde auch der erste Flächenbericht vorgelegt, der neben den Inhalten des Handlungsprogramms die Datenanalyse sowie die Stärken- und Schwächenanalyse dokumentiert. Der Stand der Umsetzung wird in dem jährlich fortzuschreibenden Flächenbericht dokumentiert, der jeweils am Ende des Jahres dem Rat vorgelegt wird. Somit wird auch der kontinuierliche Verbesserungsprozess eingeleitet. Im Laufe eines jeweiligen Jahres wird mit Hilfe der Indikatoren der Prozess bewertet (Controlling), ggf. angepasst und weiterentwickelt, darauf aufbauend neu geplant und erneut für die weitere Umsetzung beschlossen.

Um den kontinuierlichen Verbesserungsprozess verwirklichen zu können, wurde beschlossen, dass die Projektkoordination, das Kernteam und die Steuerungsgruppe aus Politik, Bürgerschaft und Verwaltung bestehen bleiben. Zusätzlich zu den bisherigen Bereichen wird das Kernteam noch durch die Bereiche Gebäudemanagement und Jugendhilfe ergänzt, da diese Bereiche maßgeblich an der Umsetzung des Handlungsprogramms beteiligt sind. Das Kernteam wird sich künftig vierteljährlich, die Steuerungsgruppe jährlich treffen. Das Handlungsprogramm wurde an die betroffenen Sachgebiete der Verwaltung verteilt. In einem ersten Schritt geht es darum, die Maßnahmen in der jeweiligen Verantwortlichkeit zu priorisieren und erste Gedanken zur zeitlichen Abarbeitung zu formulieren. Einige Punkte des Handlungsprogramms befinden sich bereits in der Bearbeitungsphase. Falls erforderlich, kann die Projektkoordination zu den von den Sachgebieten für die politischen Gremien erarbeiteten Beschlussvorlagen Stellung nehmen, um auf die vereinbarten Ziele des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements hinzuweisen.



## 5.6 Ratingen (91.700 Einwohner, Flächengröße 89 km<sup>2</sup>)



Ratingen liegt zwischen den Oberzentren Düsseldorf, Duisburg und Essen. Die Stadt Ratingen zeichnet sich im Kreis Mettmann durch die höchste Arbeitsplatzzentralität, der höchsten Einwohnerzahl und dem größten Anteil an Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten (bezogen auf die Gesamtfläche des Stadtgebietes) aus.

Durch die hervorragende Verkehrsinfrastruktur (Nähe zum internationalen Flughafen, Autobahnanschlüsse, ÖPNV) und die Nachbarschaft zur Landeshauptstadt Düsseldorf bestehen Standortvorteile, die die Entwicklung zu einem modernen Gewerbe- und Dienstleistungsstandort für zahlreiche überregional tätige Unternehmen in der Region Rhein-Ruhr begünstigen. Der Stadt Ratingen ist es insbesondere durch die Neustrukturierung mehrerer Konversionsflächen zu attraktiven Gewerbe-, Dienstleistungs- und Wohnstandorten gelungen, den wirtschaftlichen Strukturwandel frühzeitig durch die Ansiedlung moderner Unternehmen aus den Branchen Dienstleistungen, EDV und Telekommunikation zu vollziehen.

Mit der zunehmenden Bedeutung als dynamischer Wirtschaftsstandort stieg zugleich die Attraktivität als Wohnstandort und die Nachfrage nach Baugrundstücken.

Durch die kommunale Gebietsreform 1975 und die damit verbundenen Eingemeindungen fand nahezu eine Verdoppelung der Bevölkerungszahl statt. Heute drückt sich der demografische Wandel in Ratingen trotz der sehr großen Wirtschaftsdynamik durch einen hohen Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung aus.

### Spezielle Zielsetzung: Binnenentwicklung – Nachhaltiges Wohnen und Arbeiten im Zeichen des demografischen Wandels

Die Projektteilnahme beinhaltet die Chance zu einer Stadtplanung und -entwicklung im Dialog, um die Kommune insbesondere für die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Siedlungsentwicklung und den zunehmenden Druck auf die Fläche zu sensibilisieren.

Obwohl seit Anfang der 1990er Jahre im Rahmen der „Innenentwicklung“ bereits zahlreiche aufgegebene Gewerbestandorte umstrukturiert und entwickelt worden sind, besteht in Ratingen ein Flächenbedarf für beide Sektoren (Abbildung 26).

Abb. 26: Flächenbedarf und Angebot in Ratingen;  
Quelle: Stadt Ratingen

Flächenbedarf und -angebot	
<b>Verfügbare FNP-Reserven Gewerbe in ha</b> (Siedlungsmonitoring 2009)	49,0
<b>Quantitativer Gesamtbedarf bis 2020 in ha</b>	50,0
<b>Zusätzlicher Gewerbeflächenbedarf in ha</b> Qualitativ für die Kategorien A und B (Gewerbeflächenanalyse, 10/2008)	18,6
<b>Wohnbaulandpotenzial gesamt in ha</b> (Quelle: Wohnbaulandkataster 2008)	31,1
Davon Baulücken in ha	22,7
<b>Wohnbaulandreserven FNP in ha</b> Davon 58 % in Baulücken (Siedlungsmonitoring 2009)	19,0
<b>Zusätzlicher Wohnbauflächenbedarf bis 2010 in ha</b>	ca. 55,0

### Aufbau- und Ablauforganisation

Während der Einführungsphase wurde die Aufbauorganisation etabliert, die sich aus der Projektkoordination, dem verwaltungsinternen Kernteam und dem Arbeitskreis „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ zusammensetzt. Die Einrichtung des Arbeitskreises wurde vom Bürgermeister der Stadt Ratingen verfügt und setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Ratsfraktionen, der Stadt- und Kreisverwaltung, der IHK und aus engagierten Bürgerinnen und



Bürgern zusammen. Der gesamte partizipative Prozess wurde interdisziplinär von verwaltungsinternen und von externen Akteuren geprägt. An den Sitzungen nahmen kontinuierlich ca. 30 Teilnehmer teil. Das große Engagement zeigte sich in der regen Teilnahme an den ergänzenden Arbeitsgruppensitzungen, die für die Konkretisierung des

Handlungsprogramms erforderlich waren. Abschließend wurde dieses im Rahmen der letzten Workshopveranstaltung durch die Vielzahl der dokumentierten Interessensbekundungen an einer Zusammenarbeit nach dem offiziellen Projektabschluss bestätigt. Es ist beabsichtigt, die Grundzüge der Aufbauorganisation künftig beizubehalten.

Abb. 27: Projektablauf in der Stadt Ratingen; Quelle: Stadt Ratingen

<b>Workshop 1:</b> 17.09.2008 Informations- veranstaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektaufbau und -ablauf</li> <li>• SWOT-Analyse</li> <li>• <b>Festlegung des Schwerpunktthemas</b></li> <li>• Vernetzung mit weiteren Stadtentwicklungsprozessen,</li> <li>• Parallelprojekten</li> </ul>
27.01.2009	Verfügung des Bürgermeisters der Stadt Ratingen für die Gründung des Arbeitskreises
31.03.2009	Ratsbeschluss zum Beitritt des Projektes
<b>Workshop 2:</b> 26.02.2009 „Zukunftswerkstatt“	<p><b>Entwicklung eines Zielsystems</b> Ableitung von Zielen und Leitzielen aus den Visionen als Orientierungsrahmen für das Handlungsprogramm</p> <p><b>Leitziel 1:</b> Eigenkapital Wohnbauflächen für kommunales Bauflächenmanagement aufbauen</p> <p><b>Leitziel 2:</b> Mobilisierung von Binnenentwicklungspotenzialen</p> <p><b>Leitziel 3:</b> Kleinstädtischen Charme erhalten, Nachbarschaft fördern</p>
<b>Workshop 3:</b> 29.04.2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskussion und Verfeinerung des Zielsystems</li> <li>• <b>Bewertung der Nachhaltigkeitsdimensionen und der Ziele</b> (mit Nachhaltigkeitskriterien und dem Ergebnis eines nach Prioritäten strukturierten Handlungsprogramms)</li> </ul>
<b>Arbeitsgruppen- sitzung I und II</b> Juni 2009	<p><b>Konkretisierung des Handlungsprogramms</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Festlegung der Verantwortlichkeiten und Realisierungszeiträume)</li> <li>• Ergebnis als Vorbereitung auf Workshop IV</li> <li>• Teilnehmer: Mitglieder des Kernteams</li> </ul>
<b>AG III</b>	<p><b>Vorbereitung und Durchführung der Ausstellung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „Mut zur Geschlossenheit“ (Beispiele von Baulückenschließungen)</li> <li>• Umsetzung einer Maßnahme zu dem mit Priorität 1 bewerteten Ziel „Mobilisierung von Wohnbauflächenpotenzialen“</li> <li>• Teilnehmer: Mitglieder des Kernteams</li> </ul>
<b>Workshop 4:</b> 06.10.2009	<p><b>Festlegung von Leitlinien zur zukünftigen Flächenentwicklung</b></p> <p><b>Leitlinien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Stadt steuert aktiv den an Nachhaltigkeitszielen orientierten Stadtentwicklungsprozess und treibt den Dialog mit Fachkompetenz voran.</li> <li>• Die Stadt nimmt als Akteur Einfluss auf den Grundstücks- und Immobilienmarkt.</li> <li>• Die Innenentwicklung hat Priorität vor der Außenentwicklung</li> </ul> <p><b>Verabschiedung des Handlungsprogramm</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 Interessensbekundungen von Arbeitsgruppenmitgliedern (außerhalb der städtischen Verwaltung) für die künftige Mitarbeit an bestimmten Zielsetzungen des Handlungsprogramms</li> <li>• Diskussion des Flächenberichtes</li> <li>• Abstimmung der weiteren Vorgehensweise</li> </ul>

Entsprechend der Zielvorgabe des Projektes soll die künftige Stadtentwicklung weiterhin verstärkt an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet werden. Die Bewertung der Indikatoren für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung stellt für Ratingen im Vergleich zur entsprechenden Raumkategorie überdurch-

schnittliche Werte heraus. Dies bestätigt die vollzogene Siedlungsentwicklung (großes Ausmaß an erfolgten Umstrukturierungen, seit Jahren aktiv betriebene Mobilisierung von Baulücken).



Bislang wurde keine Bodenvorratspolitik zur aktiven und strategischen Steuerung der Gewerbe- oder Wohnbauflächenentwicklung betrieben mit der Folge, dass Baurechte überwiegend ohne Verfügbarkeiten bestehen. Die Wohnbauflächenreserven bestehen zu 2/3 aus Baulücken und sind im Gegensatz zu den gewerblich nutzbaren Flächen in den letzten Jahren wegen mangelnder Flächenneuausweisungen quantitativ stark zurückgegangen. Das Erfordernis der kommunalen Steuerung wurde im Rahmen des partizipativen Prozesses vorrangig für das Handlungsfeld Wohnen deutlich. Die Wohnbauflächenneuausweisung soll auf einen Orientierungswert für 90.000 Einwohner ausgerichtet werden. Der zusätzliche „Flächenbedarf“ soll prioritär im Rahmen der Bestandsentwicklung (Nachverdichtungsmaßnahmen, u.a. Anbauten, Aufstockungen, Umstrukturierungen und Flächenmobilisierungen) entwickelt werden.

**Abb. 28: Beispiele für Baulückenschließungen;**  
**Quelle: Stadt Ratingen 2008**



#### Umsetzung des Handlungsprogramms

Projektbegleitend wurden folgende Maßnahmen zum Leitziel 2 „Mobilisierung von Binnenentwicklungspotenzialen“ und dem Teilziel „alle Baulücken und Nachverdichtungspotenziale sind optimal genutzt“ umgesetzt:

1. Erstellung einer Wohnbauflächenbedarfsprognose
2. Aktualisierung und Veröffentlichung des Wohnbaulandkatasters
3. Ausstellung „Mut zur Geschlossenheit“ zur Information und Werbung von Baulückenschließungen.

#### Künftiger Handlungsbedarf

Der konkrete Handlungsbedarf wird im Rahmen der Beratung des Flächenberichtes definiert werden.

## 5.7 Rheine

(76.500 Einwohner, Flächengröße 145 km<sup>2</sup>)



Die am nördlichen Rand von Nordrhein-Westfalen gelegene Stadt Rheine setzte sich im Rahmen des Projektes „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ der LAG 21 NRW das Ziel, einen interdisziplinären Instrumentenkatalog zur Steuerung der Entwicklung eines Stadtteils zusammenzustellen und zu testen. Der hierzu ausgewählte Untersuchungsraum „Dorenkamp“ umfasst verschiedene strukturelle Teilräume, liegt südwestlich der Innenstadt „hinter dem Bahnhof“ und wird im Süden durch die freie Landschaft begrenzt.

Darüber hinaus wurde in dem Projekt die städtische Zielsetzung sowie die Strategie im Umgang mit Flächen untersucht und mit den Ideen der Beteiligten aus dem Prozess ergänzt.

#### Zielsetzung der Stadt Rheine

Zentrale Zielsetzung des Projektes war die Einführung eines strategischen Flächenmanagements zur Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen für Wohnsiedlungszwecke sowie zur Optimierung und Qualifizierung von Flächen und Nutzungen.

Damit verbundene Fragestellungen für Rheine waren:

- Welche strategischen Gesichtspunkte sind zentral für Rheine und wie lässt sich die Zielsetzung in laufende Stadtteilentwicklungsprozesse einbinden?
- Was sind Qualitätskriterien für den Stadtteil und wann ist ein Eingriff sinnvoll?

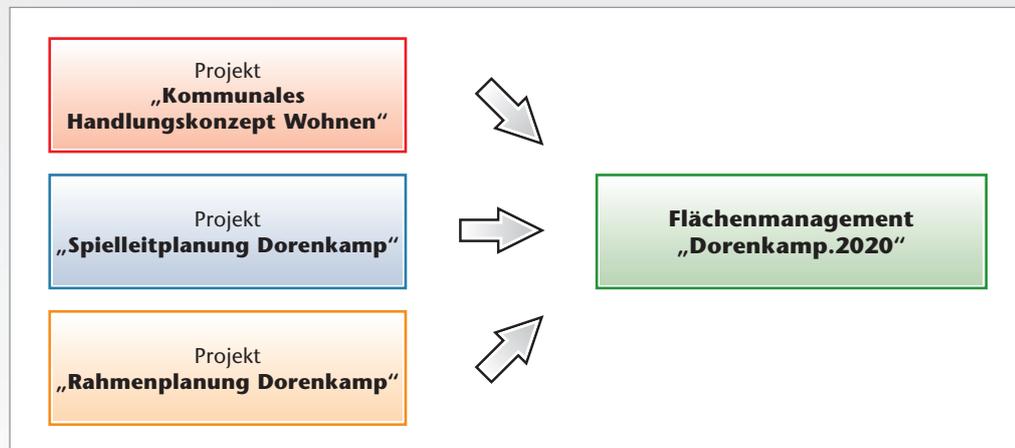
Kennzeichnend für den Projektverlauf in Rheine waren eine enge Verzahnung mit laufenden interdisziplinären Projekten sowie die gebündelte Fortentwicklung des Stadtteils. So



wurden für und neben dem Prozess in den Teilprojekten „Spieleitplanung Dorenkamp“, „Kommunales Handlungs-

konzept Wohnen“ und „Rahmenplanung Dorenkamp“ Inhalte entwickelt, die in das Gesamtprojekt eingeflossen sind.

**Abb. 29: Verknüpfung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements mit weiteren interdisziplinären Projekten;**  
Quelle: Stadt Rheine



#### Aufbau und Ablauf

Die Organisationsstruktur setzte sich aus einem querschnittsorientierten, verwaltungsinternen Kernteam, einer projektbegleitenden Steuerungsgruppe mit den wesentlichen Akteuren aus Politik, Wohnungswirtschaft, Architekten und Stadtteilbeirat, der Projektkoordination sowie verschiedenen Projektgruppen zusammen.

Auch beim Ablauf orientierte sich die Stadt Rheine im Wesentlichen an den vorgesehenen Schritten zur Einführung des Flächenmanagementsystems. Dabei ging es in Rheine allerdings eher um die Verfestigung der Idee vom Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung, als um eine erstmalige Positionierung zum Thema.

In einer ersten Werkstatt wurde zum Einen ein Stärken- und Schwächen-Profil (SWOT-Analyse) des Stadtteiles ausgearbeitet. Zum Anderen wurde das Schwerpunktthema „Dorenkamp.2020 – Wohnsiedlungsentwicklung und demografischer Wandel“ festgelegt.

Die Zukunftswerkstatt im November 2008 diente insbesondere der Aktivierung von Planungsbetroffenen (beratende Gremien des Rates, soziale Einrichtungen, Vereine, Kirche und Bürger).

#### Zu den Leitzielen

- Qualifizierung von Flächen und Optimierung von Nutzungen im Dorenkamp,

- Qualifizierung der öffentlichen Räume im Dorenkamp: Grün- und Freiflächen, Spielflächen kontra Verkehrsflächen und ruhender Verkehr?,
- Gesamtstädtische Binnenentwicklung und Nachhaltige Flächennutzung in Rheine,
- Partizipation

wurden in gemeinsamer Arbeit, bei der ein reger Austausch stattfand, rund 100 Visionen zu 20 Themen ausgearbeitet. Die Auswahl der Planungsbeteiligten erwies sich dabei als wesentlicher Faktor der inhaltlichen Ausrichtung des Gesamtprozesses. So wurden neben flächenbezogenen Entwicklungswünschen Visionen insbesondere in den Bereichen soziale Infrastrukturversorgung/Kultur sowie in dem Feld der technischen Infrastruktur erarbeitet (allen gemein ist der starke Bezug zum direkten Wohnumfeld bzw. Qualitätsaspekte des Wohnstandortes Dorenkamp). Durch Konzentration, Strukturierung und Bewertung wurde hieraus ein auf Nachhaltigkeit geprüftes und mit Ressourcen versehenes Handlungsprogramm mit rund 70 Maßnahmen entwickelt.

In Rheine wurde bereits vor dem Projekt der LAG 21 NRW über die Folgen des demografischen Wandels diskutiert und im Jahr 2008 hierzu ein Maßnahmen- und Zielsystem zur künftigen Arbeit der Stadtverwaltung entwickelt (Stadt Rheine 2007). Ergebnisse dieses thematisch breit aufgestellten Leitbildes wurden bei der Definition von Ressourcen im Handlungsprogramm zum Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement aufgegriffen. Über eine Verschneidung



wurde aufgezeigt, dass Teile des vorhandenen Ziel- und Maßnahmensystems der Stadt Rheine den Zielen des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements entsprechen. Das Handlungsprogramm vertieft nun einzelne Maßnahmen und Projekte und weist diesen Verantwortlichkeiten und Umsetzungszeiträume zu, so dass eine Umsetzung in den Teilprojekten erfolgen kann.

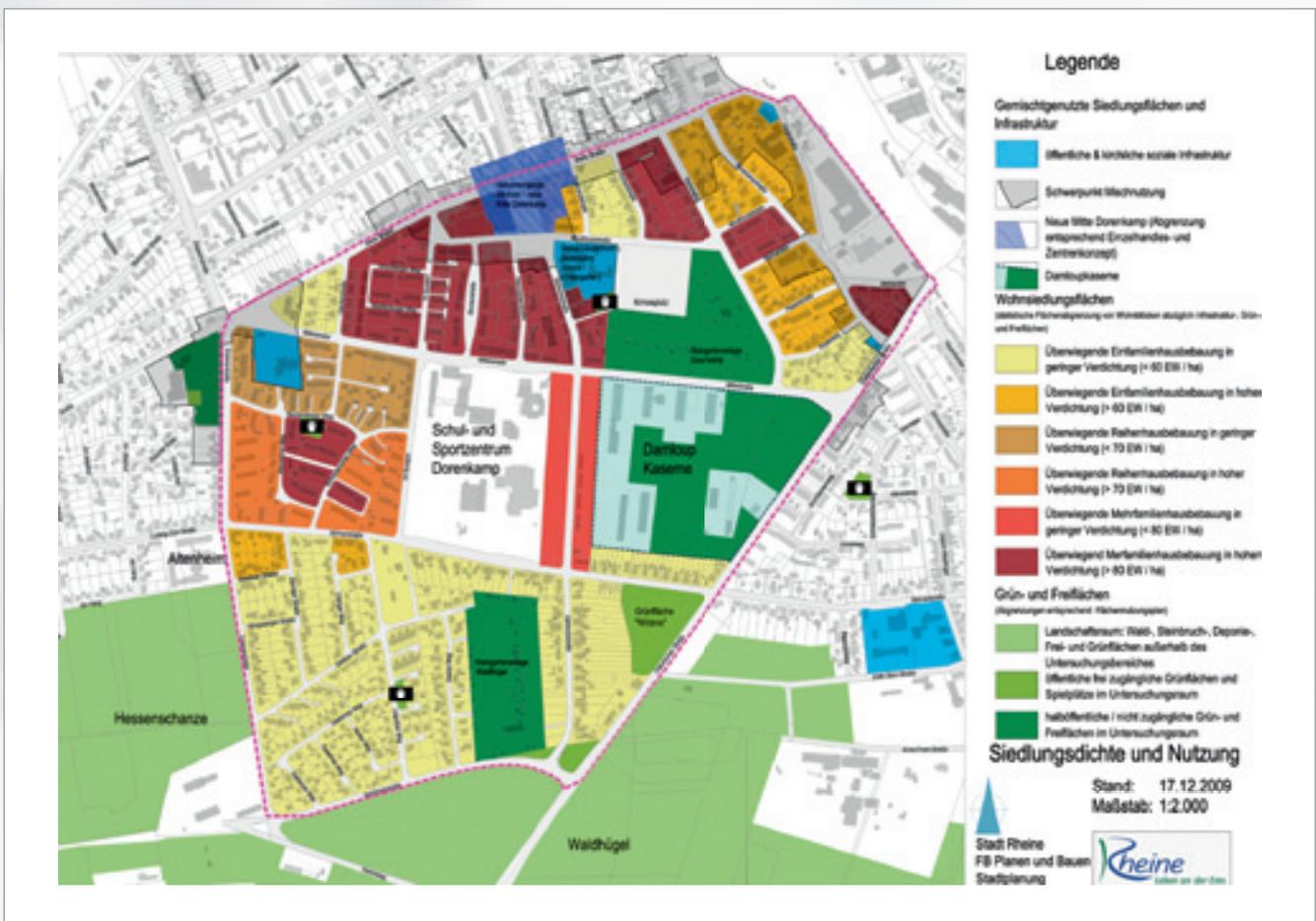
Daneben wurde im Rahmen der letzten beiden Werkstätten ein Vorschlag zur Festlegung von Prioritäten für die Umsetzung der Ziele entwickelt. Höchste Priorität für den Umgang mit der Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen besitzt demnach die Reaktivierung von Brachflächen, danach muss die Optimierung der Verkehrssysteme, eine ökologische Qualifizierung von Freiflächen und eine Qualifizierung des Wohn-

raumangebotes stattfinden. In der Priorität folgen Maßnahmen einer Wohnumfeldqualifizierung speziell für Kinder und Jugendliche und Maßnahmen der Sicherung, Vernetzung und Erweiterung der Sozialinfrastruktur.

Als wichtiges Steuerungsinstrument hat die Rheine darüber hinaus folgende **Leitlinien** festgelegt:

1. Anpassung der (Wohn-) Siedlungsentwicklung an den demografischen Wandel,
2. Steuerung der Siedlungsdichte,
3. Steuerung von Nutzungen und Verteilung,
4. Steuerung von Qualitäten.

**Abb. 30: Beispieldarstellung aufbereiteter Inhalte der Rahmenplanung: Siedlungsdichte und Nutzungen; Quelle: Stadt Rheine**



### Weitere Arbeitsschritte

Die Ergebnisse des LAG 21 NRW-Projektes sowie der Teilprojekte wurden im März 2010 der Politik vorgelegt. Der Stadtentwicklungsausschuss hat die Leitlinien und das Hand-

lungsprogramm („Gesamtstrategie Flächen sparen“) beschlossen und die Verwaltung beauftragt, eine nachhaltige Flächenentwicklung entsprechend dem Flächenbericht umzusetzen. Die Maßnahmen müssen dazu konkretisiert bzw.



auf Ihre Machbarkeit geprüft werden – dies soll im Rahmen der Teilprojekte erfolgen.

Zwei Aspekte der Zielsetzung zur gesamtstädtischen Flächenentwicklung rücken dabei in den Fokus der Aufmerksamkeit: die Bestandsverdichtung und die Nutzung von Potentialflächen. Die Steuerung der Flächenentwicklung erfolgt in Rheine auch künftig im Rahmen der Baulandberichterstattung, die sich einerseits auf die Regionalplanung (= langfristige Anpassung an den demografischen Wandel) und daneben auf die Auswertung von Produktion und Abfluss von Bauland stützt. Der Trend von der Außenentwicklung hin zur Innenentwicklung ist dabei durch eine immer geringere Neuausweisung von Wohnbauland bereits angestoßen. Bahn-, Militär- und Industriebrachen sowie veraltete Gebäudebestände in Rheine bieten zudem große Potentiale zur Nachverdichtung in integrierten Lagen. Diese Bestände werden im Teilprojekt „Rahmenplanung Dorenkamp“ exemplarisch für den Stadtteil entwickelt und in die vorhandenen Strukturen integriert.

## 5.8 Region Südliches Paderborner Land (84.000 Einwohner, Flächengröße 711km<sup>2</sup>)



Die Städte Bad Wünnenberg, Büren, Lichtenau und Salzhausen sowie die Gemeinde Borcheln bilden die Region „Südliches Paderborner Land“. Der ländliche Raum im Südosten von Nordrhein-Westfalen wird von 47 so genannten Haufendörfern und zwei Stadtkernen in Büren und Salzhausen geprägt. Durch die sehr gute Verkehrsinfrastruktur, eine durch den Mittelstand geprägte Wirtschaft sowie die Nähe zum Oberzentrum Paderborn wird sich der demografische Wandel bis 2025 in der Summe noch nicht so stark bemerkbar machen. Die Region möchte diesen zeitlichen Spielraum rechtzeitig für Maßnahmen zum Erhalt der lebenswerten Dörfer unter Einbeziehung eines nachhaltigen Flächenmanagements nutzen.



## Spezielle Zielsetzung: Chancen & Grenzen der Binnenentwicklung in einer wachstumsstarken ländlichen Region

Das Südliche Paderborner Land ist die erste Region in NRW, die an dem Projekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ teilnahm. Die gemeinsame Aufgabe soll darin bestehen, mit einem vorrausschauenden Flächenmanagementsystem zum einen die Binnenentwicklung zu stärken und die Basis für den Erhalt lebens- und liebenswerter Dörfer und Stadtkerne zu schaffen und zum anderen den schonenden Umgang mit der Fläche in das Bewusstsein zu rücken und sicherzustellen. Die immer älter werdende Bevölkerung, der steigende Mobilitätsbedarf und eine weiche Grundversorgung in den Dörfern ist in der Region noch nicht so weit fortgeschritten wie in vielen anderen Regionen, und genau das hat den Akteuren Ansporn gegeben, mit einer längeren „Vorwarnzeit“ dieses Projekt zu starten. Die wichtigste Säule ist hierbei die interkommunale Zusammenarbeit, die als LEADER-Region schon seit einigen Jahren praktiziert wird. So war es naheliegend, auch das Thema Flächenmanagement regional anzugehen. In enger Kooperation mit dem Regionalforum Südliches Paderborner Land e.V. als etablierte Kooperationsplattform und Management-Organisation ist es gelungen, im Projektzeitraum die Basis für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in der Region zu schaffen.

### Aufbauorganisation

Zur Verwirklichung der regional orientierten Zielsetzung wurde eine Aufbauorganisation etabliert, die sich aus einem aus allen Kommunen besetzten verwaltungsinternen Kernteam (Bauamt / Städteplanung) und der projektbegleitenden Steuerungsgruppe, den fünf Bürgermeistern, Fachdienstleiterinnen und -leitern, Ratsmitgliedern (jeweilige Bauausschussvorsitzende) sowie der Projektkoordination (Regionalforum) und engagierten Bürgerinnen und Bürgern zusammensetzte. Die bewährte Struktur der Aufbauorganisation wird auch zukünftig so bestehen bleiben und kann durch weitere interessierte Akteure erweitert werden.

### Ablauforganisation

Die Hauptaufgabe lag darin, die Aufbau- und Ablauforganisation an die besonderen Rahmenbedingungen, die sich durch die regionale Herangehensweise ergeben, anzupassen. Nach der Erarbeitung eines regionalen Stärken- und Schwächen-Profiles zur Binnenentwicklung, der thematischen Schwerpunktsetzung und einer ersten Kartierung der Potenziale in der Zukunftswerkstatt entstanden die Leitziele und das Handlungsprogramm. Workshops und Arbeitsgruppen gestalteten sich als sehr konstruktiv mit gewollt kritischen



Diskussionsbeiträgen, da die Akteure nicht nur aus einer subjektiven kommunalen Sicht die zukünftigen Programme erarbeiteten, sondern auch Fachleute aus unterschiedlichen

Kommunen ein regional schlüssiges Konzept erstellen (**Abbildung 27**).

**Abb. 31: Ablauforganisation des Projekts „Flächenmanagement“ im Südlichen Paderborner Land; Quelle: LAG 21 NRW und Regionalforum 2009**

<b>Workshop 1:</b>	<p><b>Projektstart:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektvorstellung</li> <li>• Projektaufbau und - ablauf</li> <li>• Projektorganisation</li> <li>• Stärken-Schwächen-Analyse</li> <li>• Auswahl Schwerpunktthema</li> </ul>		
<b>Workshop 2:</b>	<p><b>Zukunftswerkstatt:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufnahme des Schwerpunktthemas und Ableitung der vom Kernteam erarbeiteten drei Leitziele</li> <li>• Visionsphase – Erarbeitung und Sammlung von Zielen und Maßnahmen in drei Arbeitsgruppen</li> <li>• Realisierungsphase (Gewichtung – Zeitstrahl)</li> </ul> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; padding: 5px;"> <p><b>AG I</b> Leitziel 1 L(i)ebenswerte Dörfer; Stärkung Binnenentwicklung</p> </td> <td style="width: 50%; padding: 5px;"> <p><b>AG II</b> Leitziel 2 Sicherung Grundversorgung, Mobilität, Ehrenamt</p> </td> </tr> </table>	<p><b>AG I</b> Leitziel 1 L(i)ebenswerte Dörfer; Stärkung Binnenentwicklung</p>	<p><b>AG II</b> Leitziel 2 Sicherung Grundversorgung, Mobilität, Ehrenamt</p>
<p><b>AG I</b> Leitziel 1 L(i)ebenswerte Dörfer; Stärkung Binnenentwicklung</p>	<p><b>AG II</b> Leitziel 2 Sicherung Grundversorgung, Mobilität, Ehrenamt</p>		
<b>Workshop 3:</b>	<p><b>Leitziele – Handlungsprogramm</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskussion und Bearbeitung des Grobkonzeptes</li> <li>• Bewertung der Ziele für das Handlungsprogramm.</li> <li>• Festlegung auf zwei Leitziele</li> </ul> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; padding: 5px;"> <p><b>AG I</b> für Leitziel 1 Förderung Binnenentwicklung; Erarbeitung Handlungsprogramm</p> </td> <td style="width: 50%; padding: 5px;"> <p><b>AG II</b> für Leitziel 2 L(i)ebenswerte Dörfer erhalten – Qualifizierung Infrastruktur. Dem. Wandel</p> </td> </tr> </table>	<p><b>AG I</b> für Leitziel 1 Förderung Binnenentwicklung; Erarbeitung Handlungsprogramm</p>	<p><b>AG II</b> für Leitziel 2 L(i)ebenswerte Dörfer erhalten – Qualifizierung Infrastruktur. Dem. Wandel</p>
<p><b>AG I</b> für Leitziel 1 Förderung Binnenentwicklung; Erarbeitung Handlungsprogramm</p>	<p><b>AG II</b> für Leitziel 2 L(i)ebenswerte Dörfer erhalten – Qualifizierung Infrastruktur. Dem. Wandel</p>		
<b>Workshop 4:</b>	<p><b>Festlegung Leitlinien / Handlungsprogramm</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Festlegung der vier Leitlinien zur zukünftigen Flächenentwicklung</li> <li>• Festlegung des Handlungsprogramms</li> <li>• Diskussion Flächenbericht</li> <li>• künftige Aufbauorganisation / Ablauforganisation</li> </ul>		

## Leitlinien

### Leitlinie 1:

Die fünf Städte und Gemeinden des ländlich geprägten Südlichen Paderborner Landes stellen sich gemeinsam den Herausforderungen der Zukunft: Die interkommunale Zusammenarbeit soll hinsichtlich der Herausforderungen des demografischen Wandels und dem schonenden Umgang mit der Fläche weiter ausgebaut werden.

### Leitlinie 2:

Für eine zukunftsweisende Wohnsiedlungsentwicklung setzen die Akteure der Region alles daran, die Binnenentwicklung zu unterstützen. Die Binnenentwicklung soll eine Schlüssel-

rolle bei dem Erhalt und der nachhaltigen Entwicklung der Dörfer und Stadtzentren einnehmen. Neue Baugebiete abseits der Siedlungsschwerpunkte sollen nur ausgewiesen werden, wenn die Binnenentwicklung nach sorgfältiger Prüfung nicht den erforderlichen Spielraum bietet.

### Leitlinie 3:

Die Akteure der Region nutzen die längere Vorwarnzeit des demografischen Wandels für vorausschauendes Handeln: Sie begegnen dem demografischen Wandel mit einem „Gebietsbezogenen, Integrierten Entwicklungskonzept“ (LEADER) und der Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagementsystems.

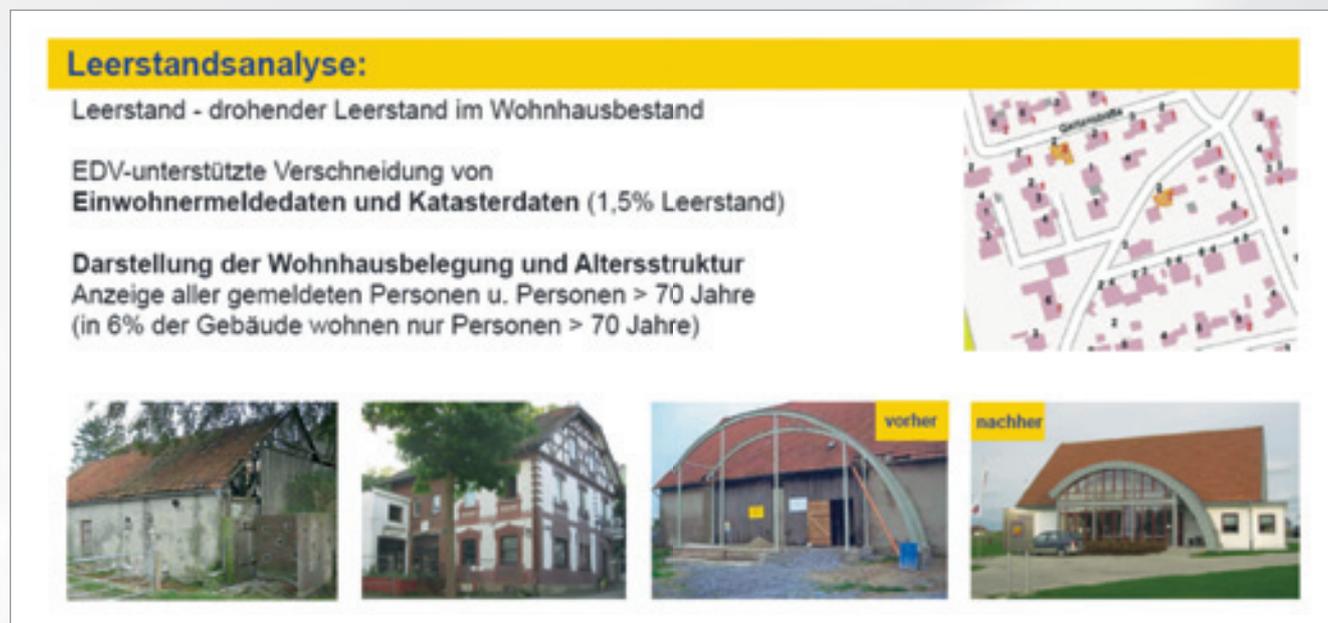


**Leitlinie 4:**

Dörfer und Stadtkerne l(i)ebenswert zu erhalten und die Infrastruktur und Qualität an die sich ändernden Bedürfnisse der Gesellschaft anzupassen sind Herausforderungen der Zukunft, die nur gemeinsam von Bürgern, Politik, Verwal-

tung und Wirtschaft erreicht werden können. Es soll deshalb alles daran gesetzt werden, die Akteure in die Entwicklung ihres direkten Umfeldes und ihrer Region aktiv mit einzubeziehen und das bürgerschaftliche, soziale Engagement zu fördern.

**Abb. 32: Leerstandsanalysen als Basis für erfolgreiches Flächenmanagement im Südlichen Paderborner Land;**  
Quelle: Regionalforum 2009

**Handlungsprogramm**

Das Handlungsprogramm umfasst die im Flächenbericht dargestellten Ziele, Maßnahmen und Projekte. Zeitliche Festlegungen zur Umsetzung orientieren sich einerseits an der Priorisierung der Ziele aus der Nachhaltigkeitsbewertung, andererseits an den realistischerweise zur Verfügung stehenden Ressourcen und Möglichkeiten.

**Leitziel 1:** Förderung der Binnenentwicklung in Zentren, Ortsteilen und Dörfern – Qualifizierung von Flächen, Optimierung von Nutzungen auf regionaler Ebene und Konzeption eines regionalen Leerstandmanagements

**Leitziel 2:** L(i)ebenswerte Dörfer erhalten – Qualifizierung der Infrastruktur unter Berücksichtigung des demografischen Wandels

**Erfolge und künftiger Handlungsbedarf**

Der künftige Handlungsbedarf besteht in der gemeinsamen Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen und Ziele sowie der damit verbundenen, regelmäßigen Darstellung der Entwicklung der Indikatoren in einem aussagefähigen Controlling-System. Die fünf Kommunen bauen, wie bereits in der Vergangenheit, die interkommunale Zusammenarbeit weiter aus und entwickeln dabei Ideen, um gemeinsame Ressourcen und Synergien zum Wohle der Menschen und der Umwelt zu nutzen. Das Regionalmanagement Südliches Paderborner Land stellt die Projektkoordination sicher und fördert die Motivation auch in den kommenden Jahren.

**Beispiele für die erfolgreiche Umsetzung des Handlungsprogramms:**

Durch eine detaillierte, digitalisierte Leerstandserfassung und Schaffung einer aussagefähigen Datengrundlage kann die Region heute sehr genau die vorhandenen Potentiale für die Binnenentwicklung eines Dorfes, ja sogar von Siedlungen und Straßenzügen analysieren und hat damit frühzeitig qualitativ hochwertige Entscheidungshilfen zur Verfügung,



um den Charakter eines Dorfes bzw. eines Stadtkerns zu erhalten. Zum Leerstandsmanagement wird eine Leerstandsdatenbank mit landwirtschaftlichen Gebäuden, Sondergebäuden und Gewerbe für das Internetportal erstellt.

Durch Veranstaltungen und Vorträge sind die Themen Flächenverbrauch und Binnenentwicklung transparent gemacht worden und haben Bürger motiviert, an der Gestaltung des Umfeldes selber mitzuarbeiten. Das Bewusstsein und Interesse bei der Bevölkerung, den Vereinen und bei den Räten der Kommunen hat sich positiv entwickelt und ist äußerst wichtig für eine nachhaltige Umsetzung. Die Rückmeldungen aus den Dörfern zeigen, dass das Handlungsprogramm eine hervorragende Grundlage für zukünftige Bürgerbeteiligungen, Dorfwerkstätten und Dorfanalysen darstellt. Auch das Medieninteresse ist sehr groß und dient ebenfalls dazu, die Menschen in der Region zu sensibilisieren. Auf Grund

## 6 Ausblick

Nicht nur aus ökologischer Sicht, sondern auch mit Blick auf den demographischen Wandel und die anhaltende Krise der öffentlichen Haushalte sind die Kommunen gezwungen, die Siedlungsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte kritisch zu hinterfragen. Eine weiterhin hohe Inanspruchnahme neuer Flächen auf der grünen Wiese ist angesichts einer Bevölkerung, die nicht nur immer weniger, sondern auch älter und bunter wird, wenig nachhaltig. Die weitere Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche außerhalb bestehender Siedlungskerne erweist sich bei rückläufigen Einwohnerzahlen und der Gleichzeitigkeit von Neubau und Rückbau immer mehr als Kostenproblem für die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen.

Die Zielvorgabe der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, den Ressourcenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar zu reduzieren, wurde zuletzt 2009 bestätigt (AG NHK 2009). Eine entscheidende Trendwende war bislang nicht zu verzeichnen. Hierzu ist ein entschiedenes Handeln auch der Kommunen vonnöten.

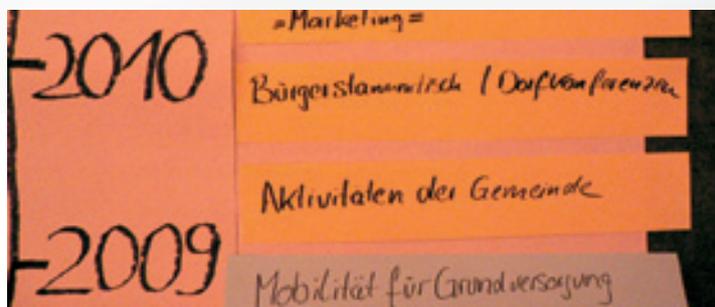
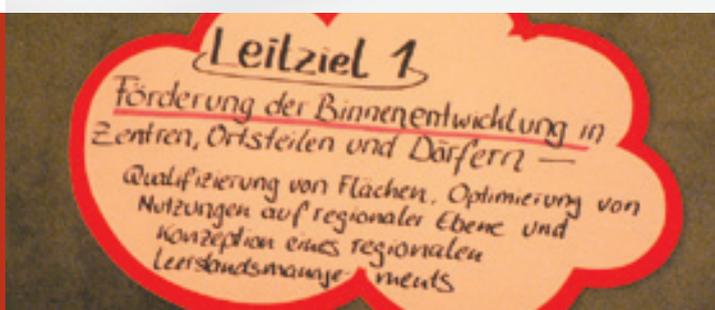
Das Nachhaltige kommunale Flächenmanagement verknüpft aktuelle Fragestellungen der Städte und Gemeinden zur flächenschonenden Stadtentwicklung, zur kosteneffizienten Nutzung kommunaler Infrastrukturen und der Bewältigung des demografischen Wandels und trägt zu deren Lösung bei. Seine Einführung bietet einen geeigneten

von Vorträgen und Berichten fanden schon zahlreiche Beratungs- und Informationsgespräche statt, so dass das kommunale Flächenmanagementsystem bereits operativ umgesetzt wird. Eigentümer leer stehender Gebäude zeigten großes Interesse an Umnutzungsbeispielen und weitergehenden Informationen (u.a. Genehmigung, Förderung). Hier vermittelt und berät das Regionalmanagement „vor Ort“ und zeigt regionale Beispiele.

Das Projekt „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ ist bereits während der Startphase auf überregionales und landesweites Interesse gestoßen. Besonders die Art und Weise des Vorgehens, aber auch die Probleme einer regionalen Betrachtung sowie die Umsetzung im ländlichen Raum standen im Vordergrund und erweckten große Resonanz bei Vorträgen und Workshops.

Rahmen, in dem die Kommunen einerseits Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft entwickeln und andererseits ihren Beitrag zur Umsetzung der bundes- und landespolitischen Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie leisten können. Durch ihre Teilnahme am Projekt sind die Kommunen zudem mit ihren Handlungsprogrammen nordrhein-westfälische Vorreiter bei der Umsetzung von strategisch ausgerichteten Nachhaltigkeitsmanagementsystemen. Neben dieser wichtigen Außenwirkung haben die Kommunen im inter- und intrakommunalen Diskurs neue Wege beschritten und insbesondere aufgezeigt, dass unter Wahrung eines fairen Interessenausgleichs Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung kontinuierlich, produktiv und am Ergebnis orientiert ihr Expertenwissen einbringen können und somit eine neue Dialogkultur vor Ort entstehen kann.

Nach der modellhaften Erprobung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagementsystems in nunmehr sechzehn NRW-Städten und Gemeinden ist das Produkt auf weitere Kommunen übertragbar und kann breitenwirksam eingeführt werden. Zudem ist es zum jetzigen Zeitpunkt sinnvoll, eine Zertifizierung für eine nachhaltige kommunale Flächenentwicklung zu implementieren, um Anreize für eine Verstärkung der laufenden Prozesse und Einstiegsmöglichkeiten für neue Kommunen zu definieren. Mittelfristig könnte somit ein Bewertungsverfahren entstehen, das bei der Vergabe von Städtebaufördermitteln und Schlüsselzuweisungen neue Qualitätsmaßstäbe berücksichtigen würde.



## Abbildungsverzeichnis

<b>Abb. 1</b>	Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsflächen	12
<b>Abb. 2</b>	Managementkreislauf als kontinuierlicher Verbesserungsprozess im nachhaltigen Flächenmanagementsystem	16
<b>Abb. 3</b>	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess im Zeitverlauf	16
<b>Abb. 4</b>	Altersstruktur der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen in 2008 und 2030	17
<b>Abb. 5</b>	Beispiel einer Kosten- und Saldenbetrachtung mit LEANKom	19
<b>Abb. 6</b>	Beispiel für Analysen der sozialen Infrastruktur mit LEANKom	20
<b>Abb. 7</b>	Verhältnis der Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche und der Einwohnerzahlen in den Projektkommunen 2000–2007	21
<b>Abb. 8</b>	Ablauforganisation für die Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements	22
<b>Abb. 9</b>	Aufbauorganisation und Aufgabenverteilung	24
<b>Abb. 10</b>	Darstellung von Basisindikatoren für den Baseline-Review in dem EDV-Tool „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“: Entwicklung des Durchschnittsalters in der Gemeinde Hellenthal	25
<b>Abb. 11</b>	Indikatoren zur Siedlungsentwicklung (nach LUBW 2007)	26
<b>Abb. 12</b>	SWOT-Analyse am Beispiel Bergisch Gladbach	27
<b>Abb. 13</b>	Auswahl des Schwerpunktthemas	28
<b>Abb. 14</b>	Workshops im partizipativen Prozess zur Einführung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements Darstellung am Beispiel der Stadt Moers	29
<b>Abb. 15</b>	Beispiel Handlungsprogramm Porta Westfalica	30
<b>Abb. 16</b>	Nachhaltigkeitskriterien für die Festlegung prioritärer Ziele	31
<b>Abb. 17</b>	Beispiel einer Zielbewertung und Ableitung von Prioritäten	32
<b>Abb. 18</b>	Screenshot: EDV-Tool „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“	34
<b>Abb. 19</b>	Einbindung des Handlungskonzeptes in laufende und künftige Planungen	38
<b>Abb. 20</b>	Wohnbaulandpotenzial und Wohnbaulandbedarf in Bergisch Gladbach	38
<b>Abb. 21</b>	Künftige Aufbauorganisation in Bergisch Gladbach	40
<b>Abb. 22</b>	Ablauforganisation Gemeinde Hellenthal	43
<b>Abb. 23</b>	Aufbauorganisation in der Stadt Moers	45
<b>Abb. 24</b>	Immobilien im Besitz von über 65-Jährigen	47
<b>Abb. 25</b>	Aufbauorganisation Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement in Porta Westfalica	47
<b>Abb. 26</b>	Flächenbedarf und Angebot in Ratingen	49
<b>Abb. 27</b>	Projekttablauf in der Stadt Ratingen	50
<b>Abb. 28</b>	Beispiele für Baulückenschließungen	51
<b>Abb. 29</b>	Verknüpfung des Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements mit weiteren interdisziplinären Projekten	52
<b>Abb. 30</b>	Beispieldarstellung aufbereiteter Inhalte der Rahmenplanung: Siedlungsdichte und Nutzungen	53
<b>Abb. 31</b>	Ablauforganisation des Projekts „Flächenmanagement“ im Südlichen Paderborner Land	55
<b>Abb. 32</b>	Leerstandsanalysen als Basis für erfolgreiches Flächenmanagement im südlichen Paderborner Land	56



## Literaturverzeichnis

**Arbeitsgruppe Nachhaltigkeit (AG NHK) (Hrsg.) 2009:** Perspektiven für eine weitere Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur nachhaltigen Entwicklung. Bericht des Bundes und der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen für die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder mit dem Chef des Bundeskanzleramtes am 7. Mai 2009 in Berlin

**Bauer, Joachim 2006:** Prinzip Menschlichkeit. Warum wir von Natur aus kooperieren. Hamburg

**Bundesministerium des Inneren (BMI) (Hrsg.) 2009:** Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Stand 1. Juni 2009, Berlin

**Bock, Stephanie; Preuß, Thomas 2009:** Neue Wege im Flächenmanagement. Forschungs- und Praxisansätze aus REFINA. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung. Sonderheft 16, Seite 56–70

**Brendel, Karl Peter 2008:** Chancen und Grenzen der vernetzten Verwaltung. In: Innovative Verwaltung 11/2008, S. 10–12

**Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) 2006:** Fläche im Kreis. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Neue Instrumente. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. ExWoSt-Informationen 25/4–10/2006, Bonn: Selbstverlag

**Bundesregierung (Hrsg.) 2002:** Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Kurzfassung, Berlin

**Bundesregierung (Hrsg.) 2004:** Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004, Berlin

**Bundesregierung (Hrsg.) 2005:** Wegweiser Nachhaltigkeit 2005. Bilanz und Perspektiven. Kabinettsbeschluss vom 10. August 2005, Berlin

**Bundesregierung (Hrsg.) 2008:** Für ein nachhaltiges Deutschland. Fortschrittsbericht 2008, Berlin

**Bundesregierung (Hrsg.) 2009:** Bundesregierung und kommunale Spitzenverbände wollen Flächeninanspruchnahme reduzieren. Pressemitteilung Nr. 67 vom 9.02.2009, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin

**Drenk, Dirk; Reuter, Klaus; Pippke, Wolfgang 2009:** Nachhaltiges Flächenmanagement. In: Verwaltung und Management. Ausgabe 1/2009, S. 49–55

**Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2007:** Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen, Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgeabschätzung des 16. deutschen Bundestages. Drucksache 16/4500, Berlin

**Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) 2007:** Indikatoren zur Flächeninanspruchnahme und zur flächensparenden Siedlungsentwicklung in Baden-Württemberg. Karlsruhe; Download unter [www.lubw.baden-wuerttemberg.de](http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de)

**Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) 2007 a:** Indikatoren zur Siedlungsentwicklung. Flächen gewinnen: Orientierungshilfen für Kommunen. Karlsruhe; Download unter [www.lubw.baden-wuerttemberg.de](http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de)

**Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW) (Hrsg.) 2008:** Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Iserlohn. Download unter [http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/objectfiles/object/Flaechenmanagement/Dokumentation\\_FMS.pdf](http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/objectfiles/object/Flaechenmanagement/Dokumentation_FMS.pdf)

**LEAN<sup>2</sup> Projektkonsortium (Hrsg.) 2009:** LEAN<sup>2</sup> – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement. Abschlussbericht, Dortmund

**ILS NRW (Hrsg.) 2007:** Demographischer Wandel in Nordrhein-Westfalen. Dortmund. (ILS NRW-Schriften 203).

**Pippke, Wolfgang u.a. 2007:** Organisation. 2. Auflage, Köln

**Preuß, Thomas; Floeting, Holger (Hrsg.) 2009:** Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle

und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Publikation des Förderprogramms „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA). Difu (Reihe REFINA 3), Berlin

**Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (Hrsg.) 2004:** Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Berlin

**Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (Hrsg.) 2009:** Peer Review der deutschen Nachhaltigkeitspolitik. Berlin

**Schröter, Christoph 2005:** Handelbare Flächenausweisungsrechte. In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. Band 56: ISR Diskussionsbeiträge des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin, Berlin, S. 197–205

**Stadt Arnsberg (Hrsg.) 2008:** Flächenbericht 2007. Arnsberg; Download unter [http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/objectfiles/object/Flaechenmanagement/Flaechenbericht\\_Arnsberg.pdf](http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/objectfiles/object/Flaechenmanagement/Flaechenbericht_Arnsberg.pdf)

**Stadt Bottrop (Hrsg.) 2008:** Flächenbericht 2007. Bottrop; Download unter [http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/objectfiles/object/Flaechenmanagement/Flaechenbericht\\_Bottrop.pdf](http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/objectfiles/object/Flaechenmanagement/Flaechenbericht_Bottrop.pdf)

**Stadt Emsdetten (Hrsg.) 2008:** Flächenbericht 2007. Emsdetten; Download unter [http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/objectfiles/object/Flaechenmanagement/Flaechenbericht\\_Emsdetten.pdf](http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/objectfiles/object/Flaechenmanagement/Flaechenbericht_Emsdetten.pdf)

**Stadt Minden (Hrsg.) 2008:** Flächenbericht 2007. Minden; Download unter [http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/objectfiles/object/Flaechenmanagement/Flaechenbericht\\_Minden.pdf](http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/objectfiles/object/Flaechenmanagement/Flaechenbericht_Minden.pdf)

**Stadt Rheine (Hrsg.) 2008:** Integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept Rheine.2020; Download unter <http://www.rheine.de/staticsite/staticsite.php?menuid=983&topmenu=673&keepmenu=inactive>

**Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2009:** Umweltökonomische Gesamtrechnung, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu Umwelt und Ökonomie. Wiesbaden

**Surowiecki, James 2005:** Die Weisheit der Vielen. München

**Umweltministerkonferenz (UMK) (Hrsg.) 2007:** Endgültiges Ergebnisprotokoll der 69. Umweltministerkonferenz vom 15.–16. November 2007 auf Schloß Krickenbeck. Stand: 13. Dezember 2007

## **Kontakt**

Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.  
Deutsche Straße 10  
44339 Dortmund

Fon. 0231.936 960 10  
Fax. 0231.936 960 13

[info@lag21.de](mailto:info@lag21.de)  
[www.lag21.de](http://www.lag21.de)