



NABU.de Themen Siedlungsentwicklung, Bauen Praxis Kooperation/Kommunikation

## Motivieren - moderieren - regulieren

### Flächenmanagement als partizipativer Prozess nachhaltiger Stadtentwicklung

#### Kommunen in Schlüsselposition

Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung sind hoheitliche Aufgaben der Kommunen. Damit spielen die Gebietskörperschaften eine Schlüsselrolle bei der Verminderung des Flächenverbrauchs. Dennoch ist es bisher nur in Ansätzen gelungen, das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung in kommunale Entscheidungsprozesse, insbesondere in Stadtplanung und Flächenmanagement zu verankern.

Die unverbundene und parallele Durchführung von Agenda21-Prozessen, Verwaltungsmodernisierung, Neuen Kommunalen Finanzmanagement und die Anwendung umwelt- und raumbezogener Planungs- und Managementsysteme führt oft zu Widersprüchen und Steuerungsproblemen der lokalen Entwicklung. Hinzu kommt, dass die sektorale und fachliche Versäulung der Verwaltung ein Hinderungsgrund für ein ganzheitliches Vorgehen ist. Darüber hinaus besteht auch ein kommunales Defizit in der Anwendung von Indikatoren innerhalb zyklischen Controllingprozessen, die ein zielgerichtetes Vorgehen unterstützen würden.



Beteiligungsverfahren basieren auf Informationsaustausch und Motivation.



In manchen Gemeinden nehmen Siedlung und Verkehr bereits 4 Fünftel der Fläche ein.

#### Flächensparen in Nordrhein-Westfalen

Durchschnittlich 15 Hektar pro Tag werden von NRW Kommunen beansprucht und somit ihrer natürlichen Bodenfunktionen entzogen. Nordrhein-Westfalen als Flächenland mit 18 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern weist eine große Bandbreite in der Flächenversiegelung auf. So erreichen in Herne Siedlungs- und Verkehrsflächen mit 79,5 Prozent der Gesamtfläche einen Spitzenwert. In Kranenburg liegt ihr Anteil dagegen unter 6,3 Prozent. In Nordrhein-Westfalen gibt es nur noch ganze fünf unzerschnittene Landschaftsräume von mehr als 100 km<sup>2</sup>, die gerade einmal 3,61% der Landesfläche ausmachen. Die Landesregierung NRW hat das Ziel, die Flächeninanspruchnahme bis 2020 um zwei Drittel zu reduzieren.

Der Weg zu einer flächenschonenden Stadtentwicklung führt auch in NRW zu einer kompakten Siedlungsentwicklung und Zentrenbildung, bei der die ökologischen, ökonomischen und sozialen

Vorteile gewinnbringend vereint werden.

#### Nachhaltiges Flächenmanagement für eine verbesserte Planungspraxis in den Kommunen

Bei diesen Erfordernissen, Chancen und gleichzeitig Hemmnissen für eine nachhaltige Flächenentwicklung setzt das Projekt "Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung" der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. an. Finanziert durch das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW und unter der Schirmherrschaft von Minister Eckhard Uhlenberg, gelang es der LAG 21 NRW mit den Kommunen Arnsberg, Bottrop, Emsdetten und Minden ein Nachhaltiges Flächenmanagementsystem zu entwickeln und in der kommunalen Praxis zu erproben.

#### Projektziele

In den Modellkommunen sollte der Nachweis erbracht werden, dass durch die Etablierung von Flächenmanagementsystemen eine systematische Reduzierung des Flächenverbrauchs dauerhaft möglich ist. Dazu wurde im Projekt eine Aufbauorganisation entwickelt, die neben VertreterInnen von Rat und Verwaltung, eine breite Beteiligung von wichtigen weiteren kommunalen Akteuren ermöglichte. Meilensteine im Projektablauf waren ein an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichteter Orientierungsrahmen sowie ein darauf aufbauendes konkretes Handlungsprogramm mit Maßnahmen und Zeitvorgaben. Die Ablauforganisation mündete nach der Entwicklungs- bzw. Einführungsphase in einem zyklischen und kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Dieser in der Flächenentwicklung erstmalig stringent angewendete Managementzyklus hat die Meilensteine: Indikatorengestütztes Controlling, zyklische Bestandsaufnahmen und Berichterstattung zur Umsetzung des Managements, Anpassung der Maßnahmenplanung sowie kontinuierliche Weiterentwicklung und Umsetzung des Handlungsprogramms der kommunalen Flächenentwicklung.



Die kommunale Flächenentwicklung braucht einen Handlungsprogramm mit Maßnahmen und Zeitvorgaben.

Unter Beteiligung von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung wurden in den Projektkommunen Ist-Zustände des Flächenverbrauchs analysiert und unter dem Leitbild einer Nachhaltigen Entwicklung Handlungsprogramme zur Minderung des Flächenverbrauchs erarbeitet. In kontinuierlichen Verbesserungsprozessen wurden diese Handlungsprogramme mit modernen Managementmethoden umgesetzt und an die sich stetig wandelnden Anforderungen in den Kommunen angepasst. Die Ergebnisse des Modellprojekts sind ermutigend: Mit der Einführung des nachhaltigen Flächenmanagementsystems konnten bestehende Blockaden und Hemmnisse in einem Kernbereich kommunalen Handels, der Flächenplanung, überwunden werden.

#### Ergebnisse aus den Kommunen

In allen Kommunen des Modellprojekts ist es gelungen, ein Nachhaltiges Flächenmanagementsystem zu etablieren und durch die Umsetzung vielfältiger Maßnahmen und Projekte schon heute einen Beitrag für eine ressourcenschonende Flächenentwicklung zu

leisten. Flächenberichte geben in den Kommunen darüber hinaus einen Einblick in den Umsetzungsstand.

### **Arnsberg**

So orientiert sich in Arnsberg etwa die Ausweisung von Wohnsiedlungsflächen an den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung. Der Flächenverbrauch wird im Rahmen der Siedlungsaktivitäten bis 2020 deutlich reduziert. Dabei hat aus Gründen einer nachhaltigen Stadtentwicklung die Innenentwicklung einen Vorrang vor der Außenentwicklung. Die kommunale Infrastruktur wird künftig auf die in ihrer Zusammensetzung und in ihren Ansprüchen veränderten Zielgruppen zugeschnitten, qualitativ verbessert und dabei z. T. auch zurückgebaut werden. Tendenziell wird daher eine infrastrukturelle Konzentration auf die Zentren erfolgen. Weiche Wohnstandortfaktoren sollen in Zentren und Dörfern unter Berücksichtigung vorhandener zivilgesellschaftlicher Faktoren familien- und seniorengerecht weiterentwickelt werden.

### **Bottrop**

Grundlage für eine zielgerichtete Entwicklung im Bereich Gewerbeflächen liefert künftig in Bottrop ein "Monitoringsystem zur nachhaltigen Entwicklung von Gewerbeflächen". Es beobachtet die Nutzung von Gewerbeflächen und stellt in einer Ist-Analyse die erforderlichen Informationen über Art, Umfang und Qualität der verfügbaren Gewerbeflächenreserven in einer jährlich aktualisierten Datenbank bereit. Diese Basis von Modellrechnungen erlaubt die Ableitung von Handlungserfordernissen im Bereich der planerischen und rechtlichen Instrumente wie z.B. Flächennutzungsplan und Bebauungsplan für die zukünftige Gewerbeflächenbereitstellung.

Ergänzt wird das Monitoringsystem geplanter Flächen durch eine kontinuierliche Analyse und Bewertung vorhandener Flächen, indem z.B. das Erreichen von Nachhaltigkeitskriterien oder Clusterzielen abgeprüft wird. Daraus ergibt sich ein Prioritätenkatalog, der auf der Basis eines strukturierten Verfahrensablaufes (Soll-Ist-Vergleich), die Basis für die Fortschreibung des Handlungsprogramms für eine nachhaltige Gewerbeflächenentwicklung in Bottrop legt.

### **Emsdetten**

"Innen Wohnen - Außen schonen", so lautete das Motto in Emsdetten für das Schwerpunktthema Binnenentwicklung.

Durch Analysen ergaben sich als quantitatives Potenzial der Binnenentwicklung für Nachverdichtungsmöglichkeiten 150 - 300 Grundstücke. In Baulücken wurden rund 100 Grundstücke ermittelt. Insgesamt steht der Stadt Emsdetten damit ein Binnenentwicklungspotenzial zwischen 12,5 und 20 ha zur Verfügung und kann somit einen erheblichen Beitrag zur flächenschonenden Stadtentwicklung leisten. Für die Umsetzung wird ein konsensorientiertes Beteiligungsverfahren, das auf den fünf Grundelementen: Analysieren - Informieren - Motivieren - Moderieren - Regulieren beruht, vorgeschlagen. Mit diesem Konzept soll die dauerhafte Erhaltung und Fortentwicklung des bestehenden attraktiven Wohnstandortes durch die Erarbeitung eines Rahmen gebenden Grün- und Freiflächensystems gefördert werden. Hierbei sollten wertvolle und typische Elemente herausgearbeitet und Maßnahmen für ihre Weiterentwicklung vorgeschlagen werden.

Konkretes Ziel ist es, allen Bürgerinnen und Bürgern in einem 250 m Radius, besonders unter den Aspekten der Familienförderung und des demografischen Wandels, wohnungsnah, fußläufig zu erreichende Grünflächen anzubieten.

### **Minden**

Mit dem im Projekt gewählten Schwerpunktthema "Demografischer Wandel und Siedlungsentwicklung" hat die Stadt Minden ein zentrales Element der kommunalen Daseinsvorsorge aufgegriffen.

Sowohl die planerische Minimierung des künftigen Flächenverbrauchs bis 2020 als auch die Priorisierung des Wohnbauflächenbedarfs in besonders geeignete, geeignete und weniger geeignete Flächen lassen erwarten, dass die Stadt Minden zukünftig ihren Flächenbedarf stringent an quantitativen und qualitativen Nachhaltigkeitszielen ausrichtet. Insbesondere die mit dem Projekt begonnene konzeptionelle Wohnbauflächenanalyse, bei der über Flächensteckbriefe eine genaue Katalogisierung von Potentialflächen erfolgt, trägt zukünftig zu einer passgenauen kommunalen Angebots- und Nachfragestrategie bei. Als mittel- und langfristige Zielsetzung verfolgt die Stadt Minden den Ausbau einer interkommunalen Zusammenarbeit zur nachhaltigen Flächenplanung mit den Nachbarkommunen.

Gemeinsame Gewerbeflächenplanungen sind vorstellbar, ein interkommunales Wohnbauflächenmanagement wird angestrebt. Dieses Leitziel bringt zum Ausdruck, dass eine nachhaltige Stadtentwicklung nicht losgelöst von der Region, dem Kreis und als Insellösung betrieben werden kann, und wird ausdrücklich begrüßt. Die kurzfristige Strategie einiger Kommunen durch finanzielle Anreize beim Wohnbauland oder als Kopfprämie für Kinder Vorteile beim Kampf um Einwohner zu erzielen, kann nicht der Zielsetzung einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Stadtentwicklung entsprechen.

Aufgrund der positiven Ergebnisse des Modellprojekts sollen zukünftig Nachhaltige Flächenmanagementsysteme mit Unterstützung durch die LAG 21 NRW und Förderung des MUNLV breitenwirksam in weiteren NRW Kommunen eingeführt werden.

### **Link und Literatur**

LAG 21 NRW (2006) Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW: Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung, Dokumentation Phase 1 und 2, [www.lag21.de](http://www.lag21.de)

LAG 21 NRW [2008] Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW: Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung, Gesamtdokumentation; <http://www.lag21.de>

### **Ansprechpartner**

Dr. Klaus Reuter  
Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.  
[k.reuter@lag21.de](mailto:k.reuter@lag21.de)

Prof. Klaus Breyer  
Institut für Kirche und Gesellschaft EkvW

[k.breyer@kircheundgesellschaft.de](mailto:k.breyer@kircheundgesellschaft.de)

---

*Beitrag erstellt am 26. Februar 2008.*