



# LEAN<sup>2</sup>

Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement

---

## Arbeitspapier Nr. 1

Lothar Feldmann, Marion Klemme, Klaus Selle

### **Kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Siedlungsflächenentwicklung. Ein Teilprojekt. (Kurzfassung)**

Ergebnisse im Überblick über sechs Modellkommunen

Aachen, im Dezember 2007

# Impressum

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

Auswertung im Rahmen des Forschungsverbundprojektes  
"LEAN<sup>2</sup> - Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement"  
Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im  
Forschungsschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und  
ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA)

### **Ein Verbundprojekt von:**

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

### **Bearbeitung:**

**PT**

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung  
[Fakultät Architektur, RWTH Aachen]  
[www.pt.rwth-aachen.de](http://www.pt.rwth-aachen.de)

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

Ergebnisse im Überblick über sechs Modellkommunen

[Arnsberg, Fürstenwalde/Spree, Halle (Saale), Hilden, Rhede und Sankt Augustin]

### **Einleitung**

Welche Auswirkungen hat die Flächeninanspruchnahme auf die kommunalen Finanzen? So lautet die Ausgangsfrage des LEAN<sup>2</sup> - Projektes. Wenn, so die Annahme, eine Flächen sparende Siedlungsentwicklung mittel- und langfristig auch für die Kommunen zu Kosteneinsparungen führt, müssten diese Effekte so verdeutlicht werden, dass sie in lokale Abwägungs- und Entscheidungsprozesse einfließen können. Diesem Zweck dient das Bewertungstool: Rechnergestützt werden die Folgekosten der Flächenentwicklung erfasst, aufbereitet und für verschiedene Entwicklungspfade dargestellt. Das Projekt wird in Zusammenarbeit mit sechs Modellkommunen durchgeführt: Arnsberg, Fürstenwalde/Spree, Halle (Saale), Hilden, Rhede und Sankt Augustin.

### **Untersuchung kommunaler Planungs- und Entscheidungsprozesse: Eine akteursorientierte Betrachtung**

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

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

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



Im Einzelnen wurden folgende Aspekte näher betrachtet:

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

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

Diese Untersuchungen führten zu interessanten Ergebnissen und legen zugleich Folgerungen für den Einsatz des Lean<sup>2</sup>-Instrumentariums nahe. Das soll hier kurz umrissen werden.

### **Akteure vor Ort: lokalspezifische Konstellationen und Interaktionen**

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

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

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



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

### **Auswirkungen von Rahmenbedingungen: lokalspezifisches Steuerungsverhalten**

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

Wirtschaftliche Stagnation, hohe Arbeitslosenquoten und Bevölkerungsverluste zeigen sich mancherorts in einer nachlassenden Nachfrage nach Wohnraum (vor allem im Geschosswohnungsbau) und Bauland. Die kommunale Haushaltssituation kann eine drastische Einschränkung der Steuerungsressourcen der Kommunen zur Folge haben. Kommunale Handlungsspielräume werden eingeschränkt; teilweise können selbst die finanziellen Eigenanteile an Förderprogrammen nicht mehr aufgebracht werden.

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

### **Ziele und Orientierungen: Ausgeprägte Nachfrageorientierung der öffentlichen Akteure**

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

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

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

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

Spielen Kostenaspekte in kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen eine wesentliche Rolle? Die Antwort auf diese für das Lean<sup>2</sup>-Projekt zentrale Frage fällt nach unseren Untersuchungen ernüchternd aus: Finanzielle, insbesondere fiskalische Aspekte werden nach Aussagen der Befragten in der Praxis zwar zumeist berücksichtigt, ihnen kommt jedoch keine zentrale Entscheidungsrelevanz zu – sie sind vielmehr ein Argument unter vielen.

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

- nur einzelfallbezogen und nicht auf gesamtstädtischer Ebene,
- nur auf einzelne Kostenaspekte beschränkt (Investitionen),
- ohne oder unter nur pauschaler Berücksichtigung von Folgekosten,
- ohne systematische Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen erfasst.

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

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

## Erste Folgerungen für den Einsatz des Bewertungstools

Zwei erste Folgerungen ergeben sich unmittelbar aus unseren Untersuchungen für den Einsatz des im Lean<sup>2</sup>-Projekt entwickelten Instrumentariums:

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

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

- Alternativenprüfung: Vergleich unterschiedlicher Standorte oder verschiedener Bebauungsvarianten mit Blick auf Folgekosten
- Szenarien: zum Beispiel Gegenüberstellung von „Nullausweisung“, Wiedernutzungsstrategien oder alternativen Neuausweisungen mit Blick auf Folgekosten für soziale und technische Infrastrukturen
- „Frühwarnsystem“: Simulation der Auslastung von Infrastrukturen in verschiedenen Szenarien
- Datenbündelung/-schnittstelle: LEAN<sup>2</sup>-Instrument als zentrale Erfassungsstelle kommunaler Daten

- Ex-Post-Betrachtung bzw. Controlling-Instrument

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

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

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

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

*Eine ausführliche Berichtsfassung steht unter [www.lean2.de](http://www.lean2.de) – in der „Infothek“ des Projektes – zur Verfügung. Weitere Informationen auch bei Marion Klemme ([klemme@pt.rwth-aachen.de](mailto:klemme@pt.rwth-aachen.de)).*