

Flächenpost –

nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis

Nr. 19 | April 2010

*Regionales Portfoliomanagement:
Kostentransparenz für eine
abgestimmte Flächenplanung*



Regionales Portfoliomanagement: Kostentransparenz für eine abgestimmte Flächenplanung

Die Ausweisung von neuen Baugebieten ist mit erheblichen finanziellen Risiken behaftet, da die Folgekosten für technische und soziale Infrastruktur sowie für negative Umweltauswirkungen in den seltensten Fällen angemessen kalkuliert werden. In der Debatte zur nachhaltigen Flächennutzung hat vor allem die Wissenschaft eine höhere Kostentransparenz der Flächen- und Siedlungspolitik eingefordert. Mit diesem Argument sollen Kommunen und Regionen darin unterstützt werden, effizientere und auch künftig noch bezahlbare Siedlungsstrukturen zu entwickeln und aufzubauen. „Bislang hat die Forschung vor allem Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung auf kommunaler Ebene vorgelegt“, erklärt Prof. Dirk Vallée vom Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen. „Mit dem REFINA-Projekt Regionales Portfoliomanagement haben wir nun bewusst den regionalen Kontext von Flächenentscheidungen in den Blick gerückt – und damit ein spannendes wie auch spannungsvolles Terrain beschriften.“

Online-Tool als Maßstab für Siedlungsentwicklung

Im REFINA-Projekt wurde mit dem Regionalen Portfoliomanager ein neuartiges Kalkulationstool erarbeitet, das insbesondere Regionen eine wichtige Orientierung bei der Ausrichtung ihrer Flächenpolitik gibt. „Damit können die finanziellen Folgen der Flächennutzung für die nächsten 20 Jahre abgeschätzt

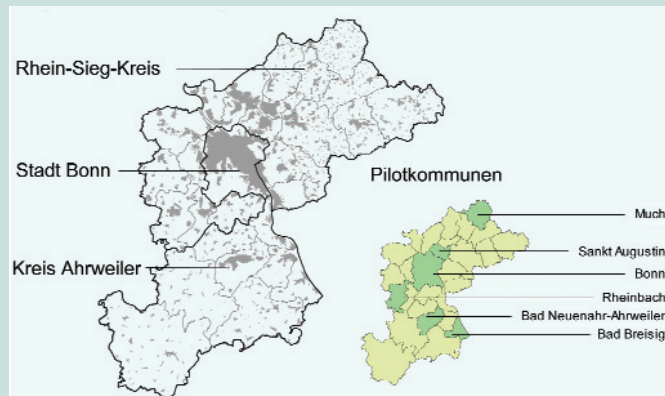
werden“, sagt Projektleiter Prof. Vallée. Zudem ermöglicht das Online-Tool eine Priorisierung und zeitliche Staffelung der zu entwickelnden Flächen innerhalb einer bestimmten Region. Konzipiert wurde die einfach zu bedienende Software vom Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen, dem Unternehmen empirica – Qualitative Marktforschung, Stadt- und Strukturforchung GmbH in Bonn sowie von gaiac, dem Forschungsinstitut für Ökosystemanalyse und -bewertung in Aachen. Als Praxispartner konnte der Regionale Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr (:rak) gewonnen werden, in welchem der Rhein-Sieg-Kreis, der Kreis Ahrweiler und die Bundesstadt Bonn seit 1993 auf freiwilliger Basis kooperieren. „Mit diesem Projekt haben wir einen Nerv getroffen“, hebt Michael Schäfer, Kreisplaner des Kreises Ahrweiler, hervor. So haben sich 25 der 28 Kommunen des :rak aktiv am REFINA-Projekt beteiligt und potenzielle Wohn- und Gewerbeflächen in den Portfoliomanager eingepflegt. „Uns hat der volkswirtschaftliche Ansatz – mit der Einbeziehung von ökologischen Folgen und regionalen Infrastrukturkosten – überzeugt“, sagt Michael Schäfer. Auch wenn er wisse, dass diese regionale Sichtweise in den Kommunen nicht immer einfach zu berücksichtigen sei.

Wohlfahrtsökonomische Bewertung von Flächen

Der Portfoliomanager arbeitet mit einem Geo-Informationssystem (GIS), welches die von den Nutzern ausgewählten Bauflächen digital erfasst. Die Software errechnet dann die Flächengröße und den Bodenwert abhängig von der gegenwärtigen Nutzung. Auf dieser Basis werden die einzelnen Kosten und

REFINA mobilisiert: 25 Kommunen aus der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler nahmen am Projekt teil

Region Bonn/Rhein-Sieg-Kreis/Ahrweiler



GIS-gestütztes Kalkulationstool: der Regionale Portfoliomanager (Screenshot)

Nutzen ermittelt, z.B. der Nutzen, der sich etwa an der Wertsteigerung der Flächen ablesen lässt. „Der besondere Clou des Portfoliomanagers ist die wohlfahrtsökonomische Bewertung der Flächennutzung“, so Prof. Vallée. Betrachtet werden neben der privatwirtschaftlichen Dimension, d.h. dem Verkehrswert, auch die ökologischen Folgen sowie die kumulativen Kosten, z.B. für soziale Infrastruktur oder Verkehr, die meist die gesamte Region betreffen.

Wiederherstellung der Ökosystemfunktionen

Für die Bewertung der ökologischen Kosten wurde der Kosten-Äquivalenz-Ansatz des Projektpartners gaiac eingesetzt. Die ökologischen Wiederherstellungskosten einer Baumaßnahme werden fiktiv ermittelt, also ein Kosten-Äquivalent für den Rückbau der Baumaßnahmen zum Ausgangszustand berechnet. „Wir haben neben den ökotechnischen Erst-Instandsetzungskosten für Boden und Biototypen auch die Kosten für deren Regenerierbarkeit flächengenau einberechnet“, erklärt Dr. Gottfried Lennartz von gaiac das Verfahren. „Wenn man sich nur an den theoretischen Herstellungskosten – z.B. eines Waldes – orientiert, bleiben die Entwicklungszeiten der jeweiligen Lebensräume immer unberücksichtigt.“ Über eine Verzinsungsformel wird dieser Zeitraum, bis zu dem ein Biotop bzw. Bodentyp seine volle Funktionsfähigkeit wieder erreicht hat, in die Berechnung integriert. „Im Unterschied zu den heute gängigen Ausgleichsregelungen sind die so ermittelten ökologischen Wiederherstellungskosten für unversiegelte Flächen je nach Natürlichkeitsgrad im Mittel 10 bis 30 mal höher“, resümiert Lennartz.

Ackerfläche in Bonn-Lengsdorf: eine Testfläche für die Entwicklung des Regionalen Portfoliomanagers



Siedlungsszenarien im Vergleich

Der Portfoliomanager wurde im REFINA-Projekt für die Bewertung von Wohnbauflächen eingesetzt. „Wir haben hier spezifische Kostensätze hinterlegt, die wir in erster Linie anhand von 78 Testflächen aus der Region ermittelt haben“, erläutert Prof. Vallée. „Der Schwerpunkt des Online-Tools liegt auf der regionalen Vergleichbarkeit von Flächen; es wurde nicht als Instrument zur Begutachtung einzelner Flächen konzipiert.“ Mit dem Portfoliomanager wurden im Projekt unterschiedliche Siedlungsszenarien über eine Kosten-Nutzen-Betrachtung miteinander verglichen, unter anderem Außen- versus Innenentwicklung sowie Recycling- mit Neubauf Flächen. Die Gegenüberstellung zeigt zum einen, dass rund ein Viertel der bewerteten Außenflächen deutlich schlechter abschneidet als die vorhandenen Innenflächen. Zum anderen sieht man, dass die Entwicklung der Recyclingflächen in der Regel teurer kommt als die der Neubauf Flächen. „Allerdings kann sich dies zugunsten der Recyclingflächen ändern, wenn es sich hierbei um eine Innenentwicklung handelt“, so Prof. Vallée.

Integrierte Flächen haben bessere Karten

Zum Ende des REFINA-Projektes konnten erste Ergebnisse aus den Berechnungen des Portfoliomanagers vorgestellt werden. „Grundsätzlich schneiden integrierte Flächen besser ab als Flächen in der Peripherie“, resümiert Christian Koch, Mitarbeiter im Planungsamt beim Rhein-Sieg-Kreis. „Aber es geht nicht darum, bestimmte Flächen von vornherein für eine weitere Planung auszuschließen.“ In der Projektphase wurden mögliche Befindlichkeiten auf



Testfläche im Innenbereich (Bonn-Dottendorf)

kommunaler Ebene durch eine simple Änderung des Portfoliomanagers vermieden: Die Bewertungen der eingestellten Flächen waren nur für die jeweilige Kommune einsehbar.

Kommunale Entscheider einbinden

Michael Schäfer vom Kreis Ahrweiler diagnostiziert ein wachsendes Bewusstsein für die Flächenproblematik in den Kommunen. „Der regionale Portfoliomanager hilft den Kommunen auch bei der vergleichenden Bewertung ihrer eigenen Flächen. Das fördert auch die Sensibilität für die Notwendigkeit einer regionalen Flächenpolitik.“ Schäfer plädiert dafür, gute Beispiele bei der Flächennutzung zu identifizieren und diese in der gesamten Region zu kommunizieren. „Wir müssen den Dialog mit den Kommunen suchen und sie für ein gemeinsames Vorgehen gewinnen.“

Kommunikation und Hartnäckigkeit – als Erfolgsfaktoren

Für Stefan Raetz, Bürgermeister der Stadt Rheinbach, hat sich das Projekt gelohnt: „Der volkswirtschaftliche Blick auf die möglichen Folgekosten zeigt, dass man von bestimmten Flächen die Finger lassen sollte. Stattdessen müsste man vergessene Flächen in den Innenbereichen angehen – oder ältere Wohnbestände weiterentwickeln.“ Da die kommunale Politik meist noch in Kategorien des Wachstums agiere, sei es notwendig, diese gezielt an die Herausforderungen einer regionalen Flächenpolitik heranzuführen. „Der regionale Portfoliomanager ist ja nicht nur eine Rechenmaschine! Man muss auch gewillt sein,

Großes Interesse bei der Abschlussveranstaltung in Siegburg (März 2010)



regional zu denken, um seinen Nutzen zu verstehen. Das erschwert vielen Kommunalpolitikern noch den Zugang.“ Trotz dieser nüchternen Einschätzung ist Raetz davon überzeugt, dass man dieses Thema in den Kommunen platzieren kann: „Der Bürgermeister muss erreicht werden und dann natürlich die Räte – auch wenn das lange dauern kann. Wir brauchen zwei bis drei Kommunen aus der Region, die als Leuchttürme fungieren.“

Sankt Augustin zieht Konsequenzen

Die Stadt Sankt Augustin – eine der beteiligten Kommunen – nutzt den regionalen Portfoliomanager bereits bei konkreten Standortentscheidungen. „In unserem Flächennutzungsplan gibt es eine 3,5 ha große Fläche, die bisher als wichtiges Wohnbaupotenzial eingestuft wurde. Diese Fläche werden wir aufgrund der Bewertung des Portfoliomanagers nicht mehr weiterverfolgen“, sagt Rainer Gleß, erster Beigeordneter der Stadt. Neben den hohen Kosten für soziale Infrastruktur und Verkehr war die Störung des Landschaftsbildes Ausschlag gebend.“ Die kommunale Politik hat diese Entscheidung positiv aufgenommen, auch weil sie eng in die Flächenplanung eingebunden ist. „Sankt Augustin hat ein hervorragendes Planungssystem, das auf strategischen Leitlinien beruht“, so Gleß. „Dieser rote Faden sorgt dafür, dass wir im Stadtgebiet kaum Zielkonflikte in der Flächenplanung haben.“ Den bevorstehenden Prozess der interkommunalen Abstimmung schätzt Gleß als schwierig ein. „Das wird ein hartes Stück Arbeit. Zwar klappt die Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene schon ganz gut, aber die Politik muss in vielen Kommunen noch stärker einbezogen werden, damit wir hier etwas bewegen können.“

Kontakt und weitere Informationen:

Der Regionale Portfoliomanager versteht sich als Entscheidungshilfe und Impulsgeber für die kommunale und regionale Flächenplanung. Die vorhandene Software kann auch von anderen Regionen und Kommunen genutzt werden. Bitte nehmen Sie dazu mit Prof. Vallée Kontakt auf.

Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée

Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen
vallee@isb.rwth-aachen.de
www.rpm.rwth-aachen.de

www.refina-info.de

Impressum

Flächenpost – nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis erscheint im Rahmen des Förderschwerpunkts „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF).

www.refina-info.de

Herausgeber: Projektübergreifende Begleitung REFINA – Deutsches Institut für Urbanistik GmbH
Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin

Kontakt: Daniel Zwicker-Schwarm, zwicker-schwarm@difu.de

Autor: Lothar Gröschel, Gröschel Geheeb Responsible Branding

Fotos: Julia Bless, gaiac (Umschlag, S.4, S.5);
Rolf Schmidt, ISB (S.6)

Gestaltung: Elke Postler, design.ep@gmail.com



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung