

WOLFGANG BÖRSTINGHAUS/PETER SCHROEDERS

Qualitative Stadtentwicklungsplanung unter neuen Anforderungen

Das Beispiel Flensburg

Kurzfassung

Daß Stadtentwicklungsplanung immer schon veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen ausgesetzt war, zeigt der Vergleich von in der Vergangenheit zu diesem Thema erstellten Planwerken mit den tatsächlich eingetretenen Realitäten. Durch die Wiedervereinigung hat diese Unsicherheit eine zusätzliche Dimension und durch die aktuell negative Konjunkturentwicklung einen nicht gerade optimistischen Rahmen bekommen.

Veränderte Anforderungen werden heute aber auch von Planern selbst an Entwicklungsplanung gestellt. Gerade vor dem Hintergrund der akuten Unübersichtlichkeit muß sie sich auf verschiedene mögliche Entwicklungsalternativen einstellen, kann nicht erst einen langen Planungszyklus abarbeiten und dann die Entwicklung auf sich zukommen lassen. Gerade jetzt sollte ein Plan nicht nur für das Bücherregal bestimmt sein. Stadtentwicklung will die Umsetzung mitdenken und angehen.

Dazu wird diese Planung in Flensburg aktuell viel stärker als in der Vergangenheit als ein kommunikativer Prozeß organisiert, der in seinen Ansatz recht früh auch Akteure außerhalb der Verwaltung einzubinden sucht. Das Ziel, zu einer Kooperation zu kommen, soll in der Folge an konkreten Pilotprojekten quasi "erlernbar" werden. Die vorhandenen Teilkonzepte zur Stadtentwicklung und Flächennutzungsplanung werden dabei selbst als Instrumente eingesetzt, indem bestimmte gewünschte Entwicklungsvorstellungen an private Kooperationspartner herangetragen und als Projekte konsequent angestoßen und angeschoben werden.

Auf seiten der Verwaltung schwimmt damit die klare Aufgaben- und Kompetenzunterscheidung von Stadtplanung und Stadtentwicklung, von Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplanung, von Planung, Moderation und Projektmanagement. Resultat ist ein komplexes Geflecht von Konzepten, Plänen und Projekten. Diese Tendenz wird in der aktuellen Diskussion um Stadtentwicklungsplanung als "Strategische Planung" thematisiert, ein Ansatz, der sich noch stärker – und das ist nicht nur ein Nebeneffekt – an den vorhandenen Strukturen von Verwaltung reibt als die in der Vergangenheit schon nicht konfliktfreie Forderung nach interdisziplinärer, fach(ämter)übergreifender Planung und Problembearbeitung.

Flensburg ist die nördlichste Stadt der Bundesrepublik und Oberzentrum der Region Schleswig-Flensburg. Stadt und Region durchlaufen derzeit einen bedeutsamen Strukturwandel (Truppenabbau), den es planerisch zu bewältigen gilt. Darüber hinaus ist die Stadt mit unklaren Entwicklungsperspektiven im Zusammenhang mit dem europäischen Binnenmarkt und dem Kontext von Verschiebungen im Gefüge der Deutschen Städte nach der Wiedervereinigung Deutschlands konfrontiert.

Von der Stadtentwicklungsplanung wird die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten erwartet, die die Jahrtausendwende überschreiten. Neben der Entwicklung und der Erprobung von neueren kommunalen Marketing- und Managementstrategien muß sich die Planung mit folgenden grundsätzlichen Fragen befassen, die in Zusammenhang mit der peripheren Lage stehen:

- Wie lassen sich Schwächen (Randlage, unausgewogene, nicht auf Innovation ausgerichtete ökonomische Struktur usw.) überwinden?
- Welche ökonomischen Entwicklungsperspektiven eröffnen sich auf der Basis der vorhandenen Gewerbe- und Arbeitsmarktstruktur?
- Welche Strategien regionaler Kooperation sind anzuwenden?

Dazu kommen Fragen, die für die Stadt gerade unter den Bedingungen eingeschränkter fiskalpolitischer Handlungsspielräume eine große Bedeutung haben:

- Wie ist ein verantwortungsvoller sparsamer Umgang mit Grund und Boden unter Wahrung hoher ökonomischer und städtebaulicher Standards möglich?
- Mit welchen Mitteln sind die Qualitäten der Innenstadt zu sichern und weiterzuentwickeln?
- Mit welcher Zielperspektive sollen unterschiedliche Stadtteile städtebaulich weiterentwickelt werden?
- Mit welchen Maßnahmen kann der zunehmenden sozialen Polarisierung begegnet werden?
- Mit welchen administrativen Methoden sind die Herausforderungen der Stadtentwicklung heute zu bewältigen?

Das Besondere an der Ausgangsposition Flensburgs ist heute, daß die allgemeinen Fragen, die mit der Beurteilung von Zukunftschancen verbunden sind, den kommunalen Handlungsspielraum zusätzlich einschränken.

Da ist zum einen die mit der Einführung des europäischen Binnenmarktes verbundene Unsicherheit. Verbessert oder verschlechtert die Öffnung der Grenze nach Dänemark die

Entwicklungschancen? Gestellt ist hier nicht einmal die noch etwas abstrakte Frage nach positiven Agglomerations-tendenzen oder negativen Auswirkungen durch den "Staubsaugereffekt", der von Ballungsräumen ausgeht. Zoll, Lkw-Abfertigung, Speditionsunternehmen, die hier bisher durch die Grenzlage bedingt ein starkes Gewicht hatten, bauen entweder schon Stellen ab oder äußern sich über die Zukunft mit Unsicherheit. Der grenznahe Handel dagegen profitiert im Moment stark von der Grenzöffnung wegen des unterschiedlichen Mehrwertsteuersatzes (15 % in Deutschland; 25 % in Dänemark). Aber was ist die Perspektive bei längerfristiger Angleichung dieser Unterschiede?

Da ist zum zweiten die Veränderung in der Förderlandschaft, die in der Vergangenheit zu einem entscheidenden Teil der Stadt z.B. die Rettung und gelungene Sanierung ihrer historischen Innenstadt ermöglicht hat. Die damit angesprochene Städtebauförderung auf Bundesebene, und damit in Schleswig-Holstein auch auf Landesebene, ist für 1993 weggefallen. Aber ist sie damit wirklich nur ausgesetzt? Aussagen, die einen Zusammenbruch der Förderkulisse in viel größerer Breite prophezeien, werden durch die Reduzierung des mit der Weckung großer Förderungserwartungen verbundenen "Regionalprogramms für den Landesteil Schleswig" geradezu "just in time" bestätigt.

Da sind zum dritten Truppenreduzierung und Rüstungskonversion, von der Flensburg überdurchschnittlich betroffen ist. Der Umstand, daß die Bundesmarine ihre Präsenz und Stärke in Flensburg beträchtlich reduzieren wird, hat bei der Stadt auch Hoffnungen geweckt. Nach wie vor aber bestehen konkrete Fragen, wie z.B. nach Strategien für Kompensationsmöglichkeiten der Truppenreduzierung, Nutzungsmöglichkeiten für freiwerdende militärische Liegenschaften und nach Instrumenten, mit denen die Flensburger Interessen gewahrt bleiben können. Diese Fragen sind aber nicht in konkrete, d.h. auch im Umfang zu dimensionierende und mit einer zeitlichen Perspektive zu verbindende Handlungskonzepte umzusetzen.

1. *Endogene Potentiale*

Vor diesem Hintergrund ist Stadtentwicklung unter Einbeziehung von Ansätzen des Managements und des Marketings dahingehend gefordert, die am Ort vorhandenen Entwicklungspotentiale und Defizite aufzuspüren, die Akteure der Stadtentwicklung zu mobilisieren und mit ihnen die Stärken herauszuarbeiten, die nicht nur in örtlich getragene Projekte umgesetzt werden sollen, sondern auch über die regionalen Grenzen hinweg Ausstrahlung und Anziehungskraft haben können.

Das hervorragendste Potential, das Flensburg in die Waagschale zu werfen hat, ist seine landschaftlich überaus reizvolle Lage als solitäres, also konkurrenzloses Oberzentrum am Ende der ca. 38 km langen Förde, deren Spitze in das Herz der Innenstadt hineinreicht und deren Hänge als dominierendes Element die Gestalt der Stadtlandschaft prägen. Durch umfangreiche Anstrengungen im Bereich des Denkmalschutzes und der Stadtsanierung ist es gelungen,

dieses typische Bild der Stadt in bezug auf seine Entwicklungsphasen und Erweiterungen noch "lesbar" zu erhalten und im Bereich des Handels, der Dienstleistungen, aber auch des Wohnens in den innenstadtnahen Gebieten auch ökonomisch auf eine Basis zu stellen. Darüber hinaus besitzt das Umland und der angrenzende Küstenstreifen, aber auch das unmittelbar benachbarte Dänemark einen überaus hohen, auch kulturell geprägten Wohn- und Freizeitwert bei weitgehend noch intakten Umweltbedingungen.

2. *Siedlungsvorsorge*

Wie wichtig es ist, diese Qualitäten als Entwicklungspotential – ganz besonders auch für eine zukünftige Entwicklung im Bereich Gewerbestandort – zu sichern, zeigt das Ausmaß, das der ungehemmte Flächenkonsum nach dem Krieg in dieser Stadt angenommen hat. Was die Ausweisung von neuen Wohn- und Gewerbeflächen betrifft, so ist man in der Stadt und auch im Umland in weiten Bereichen bereits an die Grenze gestoßen, deren Überschreitung die geschilderten positiven Qualitäten in Zukunft eindeutig gefährden würde.

Will man dieser Entwicklung etwas entgegensetzen, so sind zuerst einmal die Ansprüche an den extensiven Flächenverbrauch zurückzudrängen, die von verschiedenen Fachämtern der Verwaltung, z.B. unter dem Primat einer in der Vergangenheit einseitig betriebsorientiert verstandenen Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächenplanung, formuliert und im Alltagshandeln der Vollzugsverwaltung durchgesetzt werden. Hier reicht strategisch ein Abwehrinteresse allein nicht aus. Vielmehr geht es darum, solche Interessen in konzeptionelle Bahnen, z.B. qualitativer Gewerbeansiedlung und Strukturpolitik, zu lenken und in die Umsetzung solcher Konzepte einzubinden.

Als ein Forum, in dem sich solche Konflikte artikulieren sollen, damit sie auf kurzem Wege auszusteuern sind, ist eine "Lenkungsgruppe Siedlungsvorsorge" aus Mitgliedern der Verwaltungsspitze und den Mitgliedern einer gleichnamigen Projektgruppe (aus Umwelt- und Grünamt, Planungsamt, Amt für Stadtentwicklung), die dieser Gruppe zuarbeitet, eingerichtet worden. Auf diese Weise soll zuerst einmal verwaltungsintern ein Konsens über die groben Linien der zukünftigen Siedlungsentwicklung erreicht und im Vollzug auch kontrollierbar gemacht werden.

3. *Planung im Dialog*

Erst – und nur – auf dieser Basis kann und soll die Verwaltung in Zukunft nach außen agieren und die anderen staatlichen und vor allem auch privaten Akteure der Stadtentwicklung in die Umsetzung eines Siedlungsentwicklungskonzeptes einbeziehen.

Um diesen erweiterten Konsens anzusteuern, sieht sich die Planung in Flensburg auf allen Ebenen immer mehr in einer Moderatorenrolle. Der Anspruch: Stadtentwicklung kann nicht von oben verordnet werden. Sie muß auf allen Ebenen im Dialog mit den Bürgern und ihren Interessenvertretun-

gen, mit Gewerkschaften und Unternehmern bis hin zu Initiativen vor Ort entwickelt werden. Planung muß organisiert werden als ein Prozeß, in dem der in der Region und Stadt vorhandene Sachverstand und die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten zusammengebracht werden.

4. *Stadtmarketing*

Dieser Ansatz, der auch eine Stoßrichtung im Hinblick auf eine neue Planungskultur in der Stadt beinhaltet, findet seine Widerspiegelung in einer Konzeption für Stadt- und Standortmarketing – Flensburg-Marketing. In diesem Rahmen haben sich Stadtplanungsamt, Stadtentwicklungsamt und Pressestelle zur Aufgabe gemacht, einen Rahmen zu schaffen, in dem mit Persönlichkeiten, die in der Stadt für bestimmte Ideen stehen, dieser Dialog auch als Prozeß realisierbar wird. Ergebnis dieses Diskussionsprozesses sollen konkrete Projekte und Projektverbunde in einigen ausgewählten Handlungsschwerpunkten sein.

Diese Gruppe soll aber nicht "auf die Reise geschickt" werden, ohne daß seitens der Verwaltung selbst Vorstellungen von Leitbildern existieren über die Richtung, in die die Entwicklung der Stadt Flensburg zu gestalten ist. Zu einem solchen Zukunftsbild gehören das tolerante Nebeneinander verschiedener Lebensstile und Kulturen, intelligente und umweltverträglichere Verkehrssysteme, eine Flächenpolitik, die den Landschaftsverbrauch soweit wie möglich reduziert, eine soziale Infrastruktur, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert, eine Gewerbestruktur, die durch die Zusammenführung örtlicher Potentiale mit Entwicklungspotentialen von außen Perspektiven für die Stadt und ihre Arbeitnehmer sichert, sowie die Sicherung der Wohnungsversorgung auf hohem Niveau für breite Schichten der Bevölkerung.

5. *Synchronisierung von Planungsabläufen*

Nicht zuletzt der Planungsprozeß selbst soll Ausdruck sein für ein damit beschriebenes innovationsorientiertes Klima in der Stadt. Ausgangspunkt für konkrete Schritte ist jedoch auch der Stand der auf den verschiedenen Ebenen vorhandenen Planungen in Flensburg. Dieser Stand läßt sich kurz folgendermaßen umreißen:

Üblicherweise werden auf der Grundlage eines Stadtentwicklungskonzepts die Bedingungen der räumlichen Entwicklung durch die Flächennutzungsplanung geklärt. Beide Planungsebenen – Stadtentwicklungskonzept und Flächennutzungsplan – stehen am Beginn grundlegender Überarbeitung bzw. Neuaufstellung, so daß der Flächennutzungsplan nicht auf programmatische Aussagen der Stadtentwicklungsplanung zurückgreifen kann. Andere sektorale Fachplanungen sind z.T. gar nicht vorhanden, wie im Bereich der sozialen Infrastruktur, oder befinden sich unterschiedlich weit im Stadium der Planaufstellung, wie z.B. der Landschaftsplan.

In dieser Situation ist es – u.a. unter dem Druck der zwischenzeitlich notwendig gewordenen hohen Zahl von Änderungen – als vorrangig eingestuft worden, einen Flächennutzungsplan zu erarbeiten. Die in diesem Zusammenhang zu erstellenden Teilkonzepte (Grün/Gewerbe/Wohnen/Gemeinbedarf) sollen nun quasi der Katalysator sein für eine auch inhaltliche Perspektivdiskussion dieser Sektoren. Die Realisierung dieser Perspektiven soll jeweils in der Weise mittransportiert werden, daß mit den für die Umsetzung wichtigen Akteuren vor allem auch im außerkommunalen staatlichen und nichtstaatlichen Bereich Gespräche geführt werden. Ziel dabei ist der Transfer aktueller Diskussionen und neuerer Konzepte in den fachlichen Austausch am Ort sowie die gemeinsame Konzeption und Realisierung von Pilotprojekten, die diesen Stand auch hier abbilden und demonstrieren sollen.

In diesem Sinne werden im Rahmen der Flächennutzungsplanung wesentliche Elemente der Stadtentwicklungsplanung – im Sinne eines Stadtentwicklungskonzepts – mit erarbeitet und mitformuliert.

Darüber hinaus soll die parallel in die Wege geleitete Erarbeitung eines Landschaftsplans mit der Flächennutzungsplanung auch in der Weise koordiniert werden, daß sie – im Sinne eines "Entwicklungskonzepts Grün" – auch bereits konkrete Aussagen ermöglicht, sowohl für die schonende Inanspruchnahme von sparsam auszuweisenden neuen Bauflächen als auch für Verbesserungen im Bereich der Freiraumsituation in vorhandenen Wohn- und Gewerbegebieten.

6. *Qualität steuern*

Obwohl Flensburg wirtschaftsstrukturell keine günstigen Ausgangsbedingungen aufzuweisen hat, setzt sich auch im Bereich der Politik zunehmend die Einsicht durch, daß eine rein quantitative Flächenausweisung und eine Flächenvergabe zu äußerst günstigen Konditionen in sich ruinöse Tendenzen beinhaltet. Ein Umdenken in Richtung qualitativer Konzept- und Projektentwicklung mit anschließender offensiver Vermarktung setzt allmählich ein, muß aber sowohl in die Verwaltung hinein als auch bei den übrigen Akteuren des Stadtentwicklungsprozesses immer wieder eingefordert werden.

Der Konsens darüber, daß qualitative Planung im Gewerbe-, Wohn-, Landschafts- und Gemeinbedarfsbereich gewissermaßen das Fundament für ein erfolgreiches Stadtmarketing ist, ist sowohl "drinnen" als auch "draußen" noch nicht hergestellt. Gleichwohl ist als ein Ergebnis des relativ gut funktionierenden Zusammenspiels zwischen Planung und Politik folgender wichtiger Planungsansatz von der Politik anerkannt worden:

7. *Innenentwicklung*

Grundsätzlich hat die bessere Ausnutzung und qualitative Weiterentwicklung schon besiedelter Bauflächen Vorrang vor der Inanspruchnahme neu ausgewiesener Flächen.

Vier wesentliche Erkenntnisse liegen der Anerkennung dieses Grundsatzes zugrunde:

- Es gibt einen z.T. erheblichen Grad von Unterausnutzung in den bestehenden Siedlungsstrukturen, bei gleichzeitig sichtbaren städtebaulichen Mängeln und Defiziten in der Umfeldqualität von Wohn- und Arbeitsstätten.
- Vor dem Hintergrund steigender Qualitätsanforderungen an Wohn- und Arbeitsstandorte sind die städtebaulichen und landschaftlichen Qualitäten einzelner Bereiche und des gesamten Stadtraumes ganz entscheidende Faktoren eines erfolgreichen Stadt-Marketings.
- Eine Fortsetzung der bisherigen Siedlungsstrategien und Flächeninanspruchnahme würde die Möglichkeit zur Wahrnehmung künftiger qualitativer Entwicklungschancen unweigerlich einschränken.
- Eine Weiterentwicklung bestehender Strukturen hat auch erhebliche stadtwirtschaftliche Effekte im Hinblick auf die bessere und dauerhafte Auslastung der technischen und sozialen Infrastruktur.

8. Stand der Planung(en)

Die Projektgruppe Siedlungsvorsorge versucht in einer eng aufeinander abgestimmten Arbeitsweise diese Erkenntnisse zuerst einmal in räumlich relevante sektorale Teilpläne um- und durchzusetzen, die jeweils auch programmatische Aussagen für die Stadtentwicklung formulieren. Diese Teilpläne sind:

- Ein Landschaftsrahmenkonzept (im Vorgriff auf den beauftragten Landschaftsplan),
- ein Teilplan Wohnen,
- ein Teilplan Gewerbe.

Gleichzeitig wird über einen sog. Teilplan Gemeinbedarf über die Flächennutzungsplanung für das Stadtentwicklungskonzept eine auch inhaltlich differenzierte Bedarfsdiskussion um soziale Infrastruktur angestoßen.⁸ Die Teilpläne schließen für die einzelnen Sektoren Umsetzungsstrategien ein, sind gewissermaßen sektorale Beiträge zu einem Stadtentwicklungskonzept.

In überlagerter Form bilden die Teilpläne den Entwurf des Flächennutzungsplans. Im folgenden werden einige Ausführungen zum Landschaftsrahmenkonzept, zum Teilplan Wohnen und zum Teilplan Gewerbe gemacht.

9. Landschaftsrahmenkonzept

Ausgangspunkt der Planungsarbeit war neben der Vorrangigkeit der Innenentwicklung die Herausarbeitung eines übergeordneten Grünsystems für die Stadt Flensburg, das als ein dauerhaftes und in seinen Dimensionen nicht anzutastendes Rückgrat des Stadtgrundrisses anzusehen ist. Dabei sind die geomorphologischen Strukturen der Stadtlandschaft mit den Hanglagen der Flensburger Innenförde genauso berücksichtigt wie die Teileinschnitte mit wichtigen Bachläufen und wichtigen Naturvorrangflächen. Dieses

Freiraumkonzept zeigt die noch vorhandenen Möglichkeiten für ein zusammenhängendes städtisches Freiraumsystem und seine Verzahnungsbereiche mit dem Umland.

Es hat sich als außerordentlich effizient erwiesen, die Belange der Landschaftsplanung im Parallelverfahren in den neuen Flächennutzungsplan zu integrieren, insofern räumliche Anknüpfungspunkte für die weitere Siedlungsentwicklung zu lokalisieren waren, die nicht mit dem Freiraumkonzept kollidieren, sondern sich gleichsam einfügen in ein Gesamtkonzept der räumlichen Entwicklung der Stadt. Das Freiraumkonzept basiert im wesentlichen auf drei Grünringen, welche durch fünf radiale Grünachsen geschnitten werden. So wird das Stadtgebiet durch eine übergeordnete Grünstruktur gegliedert, deren einzelne Elemente für sich besondere stadökologische Funktionen erfüllen.

Mit dem Erhalt und der Verbesserung der Funktionen der einzelnen Grünelemente wird eine durch klare Zäsuren gegliederte Siedlungsstruktur angestrebt. Verhindert wird auf diese Weise, daß die vorhandenen Siedlungsflächen zu einem geschlossenen "Siedlungsbrei" zusammenwachsen. Auch die erkennbaren räumlichen Ansätze für die weitere Siedlungsentwicklung bilden klar begrenzte Raumeinheiten, die sich gewissermaßen als Cluster der städtischen Entwicklung in die übergeordnete Netzstruktur der Grünräume einfügen lassen.

10. Teilplan Wohnen

Im Rahmen der Wohnungsvorsorgeplanung sind folgende Leitgedanken mit der Kommunalpolitik eingehend diskutiert und vom Magistrat verabschiedet worden. Sie bilden gewissermaßen den Ausgangspunkt für einen potentialorientierten Planungsansatz, der der Vorsorgeplanung zugrunde liegt:

a) Doppelstrategie

"Ziel ist die Gewährleistung eines hohen Versorgungsstandards für die Flensburger Stadtbevölkerung. Das Wohnungsangebot muß so ausgestaltet werden, daß sich die unterschiedlichsten Wohnungsbedürfnisse in der Stadt befriedigen lassen. Dabei müssen einerseits neue sozialpolitische Akzente gesetzt werden, und es muß auch andererseits ein Angebot gesichert werden, welches den Wohnstandort Flensburg für qualifizierte Arbeitskräfte attraktiv macht.

Unbesehen fortgeschrieben werden darf auf keinen Fall der vorherrschende Trend zu steigendem Wohnflächenverbrauch bei stagnierender Bevölkerungszahl. Die Weiterentwicklung bestehender Stadtteile hat Vorrang vor der Inanspruchnahme neuer Wohnbauflächen.

Durch Maßnahmen der Stadterneuerung soll zusätzlicher innenstadtnaher Wohnraum geschaffen werden. Durch eine behutsame Nachverdichtung in einigen Teilbereichen der Stadt kann eine bessere Auslastung der technischen und sozialen Infrastruktur erreicht werden. So ist auch eine bessere soziale und demographische Durchmischung in

einigen Quartieren erreichbar, insofern jüngere Familien in bestimmte Quartiere nachrücken.

Die Flensburger Siedlungsstruktur wird als Stadt der kurzen Wege mit geschlossenen Wohnquartieren weiterentwickelt. Die unterschiedlichen Wohnquartiere und Baustrukturen gilt es dabei in ihrer typischen Prägung zu erhalten und als Identifikationsräume auszugestalten. Merkmale typischer Prägung sind die Bauweise und die Baudichte, für viele Flensburger Siedlungsbereiche der Landschaftsbezug und der Grünbestand.

b) *Potentialansatz*

Aufgrund des Scheiterns prognosegestützter quantitativer Planungen in der Vergangenheit geht die Flensburger Planung von einem Potentialansatz aus. Die Frage war also zu untersuchen: Welches Wohnungsbaupotential ist unter vorrangiger Berücksichtigung der Innenentwicklung und übergeordneter Ziele der Freiraumentwicklung in Flensburg noch vorhanden?“

Zur Bestimmung des Innenentwicklungspotentials sind umfangreiche Untersuchungen in Stadtquartieren mit städtebaulichen und sozialen Mängeln und Defiziten im Umfeld und seiner Ausstattung vorgenommen worden. Die Planung verfolgt zur Verminderung des Landschaftsverbrauchs das Ziel, alle Möglichkeiten zu nutzen, neue Wohnungen in bestehenden Wohngebieten unter Ausnutzung und Ergänzung der vorhandenen Infrastruktur unterzubringen und gleichzeitig damit städtebauliche Mängel zu beheben und soziale Konfliktlagen zu entschärfen. Eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen, besteht in der Nachverdichtung bestehender Wohnsiedlungen.

c) *Nachverdichtung*

Ausgewählte Wohnsiedlungen sollen im Rahmen einer sorgfältigen städtebaulichen Überplanung behutsam ergänzt oder arrondiert werden. Zusätzlicher Wohnraum soll möglichst so angeordnet werden, daß die Qualität der Siedlungen, vor allem der Freiräume, trotz der zusätzlichen Bebauung erhalten bleiben kann, möglichst verbessert wird. Die Gewährung von Baurecht ist an diese Bedingungen geknüpft. Städtebauliche Maßnahmen sind durch Strategien zur Entwicklung des Gemeinwesens und der sozialen Situation zu ergänzen. Der Beteiligung der Bewohner kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Sie sind möglichst früh in die Konzeption von Maßnahmen (Wohnungsschlüssel, Freiraumgestaltung, Treffpunkte) einzubeziehen und sollen im Bereich der Bewirtschaftung, z.B. bei der späteren Vergabe und (Mit-)Verwaltung des neuen sowie des vorhandenen Wohnungsbestandes, ein besonderes Mitspracherecht haben.

d) *Stadtreparatur*

Die räumlichen Ansätze für die Neuausweisung von Wohnbauflächen sind durch das übergeordnete Freiraumkonzept vordefiniert. Es werden im wesentlichen vorhandene Stadtteile abgerundet und klare, gegenüber der Landschaft abgegrenzte Ortsränder geschaffen. In einigen Fällen

ist dadurch in gewissem Grade Stadtreparatur“möglich“. Es handelt sich bei der Neuausweisung im wesentlichen um Ergänzungen der vorhandenen Siedlungsstruktur. Als Stadterweiterung mit allen Anforderungen an die technische und soziale Infrastruktur ist die Entwicklung des Süd-Ost-Raumes der Stadt einzustufen. Eine vorliegende Rahmenplanung definiert die kleinräumlichen Entwicklungsbedingungen hierfür.

Mit den räumlichen Ansätzen zur Neuausweisung sind die letzten in der Stadt noch verfügbaren Entwicklungsräume erfaßt. Eine darüber hinausgehende Flächendarstellung würde zwangsläufig in die Freiraumstruktur eingreifen und somit ihre Wirksamkeit einschränken.

e) *Stufenweise Inanspruchnahme*

Das insgesamt vorhandene Wohnungsbaupotential (ca. 6 000 Wohneinheiten) wurde stufenweise Inanspruchnahme zugeordnet, wobei die Stufen an bestimmte Kriterien der Einwohner und Wohnungsmarktentwicklung gebunden sind. Damit war es zum einen möglich, den Vorsorgeanspruch deutlich zu machen, und zum anderen, planerisch herauszustellen, daß unterschiedliche Entwicklungsperspektiven der Stadt in einer ausgewogenen Siedlungsstruktur stattfinden können.

Dabei reicht die einfache Ausweisung von Wohnbauflächen ohne Zuordnung von Merkmalen, die den besonderen Charakter der Flächen kennzeichnen, und zur Sicherung der angestrebten Dichteverteilung im Raum sowie zur Sicherung und Weiterentwicklung der Stadtgestalt nicht aus. Es kann nicht lediglich darum gehen, die zur baulichen Sicherung von Bevölkerungszielwerten notwendigen Bauflächen rein quantitativ auszuweisen. Vielmehr sind schon auf der Ebene der Flächennutzungsplanung Flächentypen dargestellt, die an die unterschiedlichen vorhandenen Baustrukturen und Baudichten anknüpfen. Hiermit sind auch konkrete Hinweise für die verbindliche Bauleitplanung vorskizziert.

f) *Pilotprojekte*

Im Hinblick auf die Umsetzung dieses Konzepts sucht die Verwaltung das Gespräch mit den Akteuren des Flensburger Wohnungsmarkts. Auf einer Konferenz zur Wohnungsvorsorge in Flensburg wurde im Februar 1993 gemeinsam mit Mietervertretern, Politikern, Wohnungsbaugesellschaften und dem Land für den Bereich Nachbesserung/Nachverdichtung die Vorbereitung von Pilotprojekten für zwei Stadtteile der 60er Jahre diskutiert. Dazu sollen Maßnahmenbündel aus Infrastruktur- und Sozialplanung sowie Städtebau- und Wohnumfeldverbesserung vorbereitet und gemeinsam, d.h. von verschiedenen Dienststellen der Stadt und den Baugesellschaften, angegangen werden.

Ein weiteres Pilotprojekt ist für den Bereich des selbstgenutzten Eigentums vorgesehen. Bauwillige sollen innerhalb der Stadtgrenzen gehalten werden. Ein spezielles Nachfragesegment (junge Familien, kleine Kinder – an der Schwelle zum Eigenheimerwerb) soll für gemeinschaftsorientierte, ökologischere kosten- und flächensparende Wohnprojekte

interessiert werden. Auf diesen Adressatenkreis soll eine besondere Form der Bauherrenbetreuung ausgerichtet werden.

Hier ginge es um Fragen der rechtlichen Organisation, die Art der Verfügungsform, spezielle Bauformen, Fragen ökologischen und gesunden Bauens, der Ersparnis von Kosten und Fläche, der Organisation des Planungs- und des Bauprozesses bis hin zur Selbsthilfe und Eigenleistung. Für einen solchen Ansatz soll das Land als Förderinstitution, spezielle Anbieter von Moderationsleistungen sowie aufgeschlossene Architekten gewonnen werden.

11. Teilplan Gewerbe

Zur Umsetzung o.g. Grundsätze mußten vor der Planung folgende Fragen untersucht und beantwortet werden:

- Welches noch entwicklungsfähige Flächenpotential ist in bestehenden Gewerbegebieten vorhanden?
- Welche qualitativen Anforderungen und quantitativen Grenzen bestehen bei der Neuausweisung von Gewerbegebieten?
- Wie läßt sich durch Steuern der Verwaltung und der Wirtschaftsförderung ein schonender Umgang mit den Flächen erreichen?

a) Nachverdichtung – Flächenmanagement

Es war notwendig, das Entwicklungspotential in den Bestandsgebieten erst einmal zu kennen. Notwendige Erkenntnisse über die Realnutzung und über den Ausnutzungsgrad der Nutzflächen fehlten nahezu völlig. Die parzellenscharfe Untersuchung aller Flächen im Hinblick auf die Art (Branchen) und das Maß der Nutzung zeigte nun ein erhebliches Maß an Unterausnutzung und ermöglicht die exakte Beschreibung funktionaler und städtebaulicher Mängel in den Flensburger Gewerbegebieten. Durch die Typisierung des Entwicklungspotentials (nach Gründen für Unterausnutzung, Eigentumsverhältnisse usw.) können gezielte Mobilisierungsstrategien im Rahmen eines Flächenmanagements ansetzen. Hier zu praktischen Ergebnissen zu kommen, erweist sich jedoch aufgrund der Beharrungstendenzen bei den bisherigen Nutzern, aber auch aufgrund halbherziger Vorgehensweisen der zuständigen Akteure auf kommunaler Seite als außerordentlich schwierig. Gleichwohl muß aufgrund politischer Beschlüsse im Einzelfall nachgewiesen werden, warum ggf. vom Vorrang der Innenentwicklung abgewichen wurde. Im Flächennutzungsplan ist das vorhandene Flächenpotential in Bestandsgebieten mit der ersten Nutzungspriorität dargestellt. Damit leistet der Plan direkt einen Beitrag zum gesetzlich geforderten sparsamen Umgang mit Grund und Boden.

b) Gebietsbezogene Rahmenplanung

Für neuere noch nicht besiedelte Gewerbegebiete wird ein Rahmenplan erarbeitet. Damit greift die Stadt Flensburg – in einem anderen städtebaulichen Kontext – positive Erfahrungen auf, wie sie der Kommunalverband Ruhrgebiet

mit der Rahmenplanung bei Gewerbegebieten macht. Hier werden städtebauliche Mindeststandards (z.B. Zonierung von Grundstücken), ökologische Kriterien, aber auch Nutzungskriterien im Hinblick auf die Branchenentwicklung erarbeitet und in Gespräche und Vereinbarungen mit den künftigen Nutzern eingebracht. Der Schritt, qualitative Anforderungen auch vermehrt durch Bebauungspläne zu sichern, soll, aufgrund offenkundiger Fehlentwicklungen auch in Gebieten aus jüngerer Zeit, bei den letzten noch verbleibenden neuen Gewerbeflächen vollzogen werden.

Die Einsicht, daß ein solches Vorgehen auch unter Angebotsaspekten zur Initiierung qualitativer Ansiedlungen das Richtige ist, setzt sich erst allmählich durch.

c) Pilotprojekte

Ein Kernstück für die künftige Gewerbeentwicklung stellt der Technologie- und Gewerbepark Sünderup dar. Er steht in räumlicher Beziehung zu den Hochschulen, die auf dem Sandberg konzentriert werden und in ihren technischen und betriebswirtschaftlichen Bereichen ausgebaut werden. Hierin liegen Chancen, im Nahbereich der Hochschule auch qualitativ neue Akzente zu setzen. Es werden Flächen bereitgehalten, die auch dann, wenn durch die Hochschulen Spin-off-Effekte im Zusammenhang von Kooperation und Technologietransfer zu erwarten sind, zur Verfügung stehen. Folgende Leitbilder liegen der Planung zugrunde:

- Sicherung hoher Bodenausnutzung,
- Bildung von Räumen und Orientierungsmerkmalen durch Festlegung wichtiger Raumkanten, Baukörperstellungen, Dachneigungen und des Materialkanons,
- sorgfältige Gestaltung der Nahtstellen zu den umliegenden Siedlungs- und Grünbereichen,
- Erschließung, die Rücksicht nimmt auf die Topographie, die ökonomische Grundstückszuschnitte ermöglicht,
- die Bereitstellung von Gemeinbedarfseinrichtungen, Gastronomie und Einkaufsmöglichkeiten in den Gebieten,
- Sicherung von unversiegelten Flächen im Gebiet,
- besondere gestalterische Integration des ruhenden Verkehrs (z.B. Gemeinschaftsstellplätze).

Die Umsetzung des Ziels, zu einer funktionalen und räumlichen Arbeitsteilung zwischen den drei letzten neu ausgewiesenen Gewerbegebieten in Flensburg zu kommen, setzt voraus, daß die drei Gebiete gleichzeitig mit Planrecht ausgestattet werden. Nur so kann ein Flächenmanagement überhaupt greifen, hat es auch Verfügungs- und Manövriermasse.

Als weitere Chance für eine funktional räumliche Arbeitsteilung ist die sich anbahnende interkommunale Kooperation zwischen Flensburg und der Nachbargemeinde Handewitt im Bereich der Gewerbeflächenpolitik zu nutzen. Diese Kooperation gilt es durch klare Vereinbarungen und tragfähige Rahmenplanungen auszufüllen.

12. *Vom Stand der Kunst . . . zum Stand der Dinge*

Die Arbeit der Projektgruppe Siedlungsvorsorge in Flensburg wird in Zukunft auf zwei Gleisen fahren. Zum ersten wird es darauf ankommen, die Teilplanungen über den Bereich "private Dienstleistungen" und die vorgesehenen Beteiligungsverfahren hinaus weiter voranzutreiben über das Produkt "Flächennutzungsplan" hinaus zu einem Stadtentwicklungskonzept. Unbedingt notwendig dafür ist die parallele Begleitung der Landschaftsplanung und die frühe Einbeziehung ihrer Aussagen auf allen Ebenen der weiteren Siedlungsvorsorge.

In der Lenkungsgruppe werden in dieser Situation weitere Konsequenzen für die Zusammenarbeit der Projektgruppe Siedlungsvorsorge mit den Fachämtern und -dezernaten diskutiert. Im Sozialbereich erwies sich vor allem das Fehlen von transparenten Versorgungsstandards als ein erschwerender Faktor beim Einstieg in die Vorsorgeplanung. Durch das Anschieben und die konzeptionelle Begleitung von Fachplanungen soll diesem Defizit in Zukunft begegnet werden. In diese Überlegungen sind potentielle und notwendige Kooperationspartner einzubeziehen.

Es sind geeignete Konzepte für eine verbesserte Kooperation zuerst einmal zwischen betroffenen Verwaltungseinheiten und im zweiten Schritt auch Partnern außerhalb der Verwaltung zu entwickeln. Positiv hervorgehoben werden können in diesem Zusammenhang die vielversprechenden Ansätze zur Kooperation zwischen der Projektgruppe und dem Sozial- und Jugendamt. Es bleibt die Aufgabe, die noch ausstehenden Fachplanungen sowie die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten für nach wie vor brachliegende Politikfelder (z.B. die kommunale Kulturarbeit) in dieses Konzept einzubinden.

Zur Umsetzung und Erprobung solcher Überlegungen soll die Projektgruppe Siedlungsvorsorge die Konzeption, Begleitung und Auswertung von Pilotprojekten vorantreiben.

Hier wird auf die Bedeutung der im Rahmen des Teilplans "Wohnen" angedachten Konzepte verwiesen, in deren Vorbereitung Sozial- und Jugendamt bereits einbezogen sind. Hervorgehoben wird die Absicht, auch nichtkommunale Akteure einzubeziehen. In diesem Sinne übernimmt die Projektgruppe die Gesamtsteuerung.

Voranzutreiben ist auch der weitere Transfer dieses integrierten Planungs- und Handlungsansatzes in die Fachverwaltungen. Dadurch soll es in Zukunft auch möglich werden, die im Zusammenhang der Teilplanungen (wie z.B. im Bereich Gewerbeflächen) erhobenen und auf EDV festgehaltenen Datensätze und Kataster zu pflegen und durch im Vollzug anfallende Information zu ergänzen. Ziel ist eine elektronisch gestützte Dokumentation und Information über die verschiedenen Segmente des Verwaltungshandelns, die über Organisation von Datenrücklauf an Statistik und Stadtforschung in ein (Rechenschafts-)Berichtswesen münden könnte.

Des weiteren notwendig erscheint es in Zukunft, laufende Entscheidungen des Verwaltungshandelns auf ihre Stimmigkeit mit den getroffenen Grundsatzentscheidungen hin zu überprüfen. Dieses "Controlling" wird in dem Maße immer stärker zu gewichten sein, als die zunehmende Einbindung aller Sektoren des Verwaltungshandelns in ein Konzept zur Vorsorge und Stadtentwicklung voranschreitet und Vernetzungen deutlicher hervortreten.

*Dipl.-Ing. Dr. Wolfgang Börstinghaus
Stellvert. Leiter des Amtes
für Stadtentwicklung
Dr. Ing. Peter Schroeders
Leiter des Stadtplanungsamtes
Postfach 27 42
24937 Flensburg*