technische universität
dortmund

rp°
bbv
SOZ

HENNING OLBRICH
MASTERARBEIT

DILEMMATA KOMMUNALER ENTSCHEIDUNGSTRÄGER

AKTEURE KOMMUNALER BODENPOLITIK UND IHRE HANDLUNGSSPIELRÄUME

Titelbild: Unbebautes Feld am Schafwinkel in Lotte-Büren

NRW.URBAN (2022): Lotte: Kooperative Baulandentwicklung – NRW.URBAN. Verfügbar unter: https://nrw-urban.de/projekte/lotte-kooperative-baulandentwicklung/

Dilemmata kommunaler Entscheidungsträger – Akteure kommunaler Bodenpolitik und ihre Handlungsspielräume

Masterarbeit zur Erlangung des akademischen Grades Master of Science (M. Sc.) an der Fakultät Raumplanung im Masterstudiengang Raumplanung, Technische Universität Dortmund

Betreuung:

Prof. Dr. Thomas Hartmann
Fachgebiet Bodenpolitik, Bodenmanagement und kommunales Vermessungswesen

Dr. Anja Szypulski
Fachgebiet Stadt- und Regionalsoziologie

Vorgelegt von:

Henning Olbrich
Matrikel-Nr.: 186051

Zeichen: 196.795
Dortmund, den 14.03.2022

Eidesstattliche Versicherung

(Affidavit)

Olbrich, Henning

Name, Vorname
(surname, first name)

186051

Matrikelnummer
(student ID number)

☐ Bachelorarbeit
(Bachelor's thesis)

☒ Masterarbeit
(Master's thesis)

Titel
(Title)

Dilemmata kommunaler Entscheidungsträger – Akteure kommunaler Bodenpolitik und ihre Handlungsspielräume

Ich versichere hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Abschlussarbeit mit dem oben genannten Titel selbstständig und ohne unzulässige fremde Hilfe erbracht habe. Ich habe keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie wörtliche und sinngemäße Zitate kenntlich gemacht. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

I declare in lieu of oath that I have completed the present thesis with the above-mentioned title independently and without any unauthorized assistance. I have not used any other sources or aids than the ones listed and have documented quotations and paraphrases as such. The thesis in its current or similar version has not been submitted to an auditing institution before.

Dortmund, 14.03.2022

Ort, Datum
(place, date)

Unterschrift
(signature)

Belehrung:
Wer vorsätzlich gegen eine die Täuschung über Prüfungsleistungen betreffende Regelung einer Hochschulprüfungsordnung verstößt, handelt ordnungswidrig. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu 50.000,00 € geahndet werden. Zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist der Kanzler/die Kanzlerin der Technischen Universität Dortmund. Im Falle eines mehrfachen oder sonstigen schwerwiegenden Täuschungsversuches kann der Prüfling zudem exmatrikuliert werden. (§ 63 Abs. 5 Hochschulgesetz - HG -).

Die Abgabe einer falschen Versicherung an Eides statt wird mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Die Technische Universität Dortmund wird ggf. elektronische Vergleichswerkzeuge (wie z.B. die Software „turnitin") zur Überprüfung von Ordnungswidrigkeiten in Prüfungsverfahren nutzen.

Die oben stehende Belehrung habe ich zur Kenntnis genommen:

Official notification:
Any person who intentionally breaches any regulation of university examination regulations relating to deception in examination performance is acting improperly. This offense can be punished with a fine of up to EUR 50,000.00. The competent administrative authority for the pursuit and prosecution of offenses of this type is the Chancellor of TU Dortmund University. In the case of multiple or other serious attempts at deception, the examinee can also be unenrolled, Section 63 (5) North Rhine-Westphalia Higher Education Act (*Hochschulgesetz, HG*).

The submission of a false affidavit will be punished with a prison sentence of up to three years or a fine.

As may be necessary, TU Dortmund University will make use of electronic plagiarism-prevention tools (e.g. the "turnitin" service) in order to monitor violations during the examination procedures.

I have taken note of the above official notification:*

Dortmund, 14.03.2022

Ort, Datum
(place, date)

Unterschrift
(signature)

***Please be aware that solely the German version of the affidavit ("Eidesstattliche Versicherung") for the Bachelor's/ Master's thesis is the official and legally binding version.**

“According to your plan, who are the winners and who are the losers? Who owns the areas you can build upon, and who owns the land allocated to social housing and local services?”

(Luigi Mazza, 2017)

Zusammenfassung

Um auf den Wachstumsdruck am Wohnungsmarkt zu reagieren, versuchen Kommunen Bauland für Wohnraum zu mobilisieren und sehen sich dabei immer wieder den Eigentumsrechten der Flächeneigentümer gegenüber. Bodenpolitik bietet der Kommune eine Perspektive zwischen öffentlicher Politik und privaten Eigentumsrechten, um ihre Planungen zu implementieren. Anhand einer Einzelfalluntersuchung wird mit einer Kombination verschiedener qualitativer Forschungsmethoden die Frage beantwortet, warum Kommunen im Umland wachsender Großstädte ihre jeweilige bodenpolitische Strategie wählen. Mittels einer Dokumentenanalyse werden die bodenpolitischen Ziele erhoben, im Anschluss die bodenpolitische Praxis der Gemeinde untersucht und die von der Kommune eingesetzten Instrumente erhoben. Problemzentrierte Interviews mit Akteuren aus Politik und Verwaltung der Gemeinde geben Aufschluss darüber, aus welchen Gründen sich die Gemeinde für oder gegen eine bodenpolitische Strategie entscheidet. Strategiekonzepte und Beschlüsse werden dabei nicht nach technisch-rationalen Maßstäben umgesetzt. Innerhalb der Kommune bestimmt das Zusammenspiel aus Rat und Verwaltung das bodenpolitische Handeln. Die einzelnen Akteure und Entscheidungsträger*innen lassen sich dabei bewusst Handlungsspielräume offen oder nutzen aktiv die ihnen gegeben Optionen. Maßgebliche Einflussfaktoren für das bodenpolitische Handeln sind die Ausgangslage der Gemeinde in Bezug auf Wachstumsdruck und Eigentumsverhältnisse, die bodenpolitischen Ziele und Einflüsse von außen, auf welche die Gemeinde reagieren muss. Indem sie ihre Handlungsspielräume nutzen, können einzelne Entscheidungsträger*innen in der Kommune die räumliche Planung und insbesondere die Nutzung und Verteilung der knappen verbliebenden Flächen in der Gemeinde maßgeblich beeinflussen.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 1

1.1 Anlass und Problemstellung 1

1.2 Ziel, Aufbau & Inhalt der Forschung 4

2 Die Gemeinde Lotte 8

3 Zielsetzungen kommunaler Bodenpolitik 14

3.1 Raumplanung und Bodenpolitik im Spannungsfeld öffentlicher Politik 14

3.2 Methodik zur Erhebung kommunaler Ziele 19

3.3 Bodenpolitische Ziele der Gemeinde Lotte 21

4 Strategien und Instrumente kommunaler Bodenpolitik 29

4.1 Strategien kommunaler Bodenpolitik 29

4.2 Anwendung bodenpolitischer Instrumente in der Gemeinde Lotte 34

4.2.1 Strategien und Instrumente aktiver Bodenpolitik 35

4.2.2 Strategien und Instrumente reagierender Bodenpolitik 40

4.2.3 Strategien und Instrumente passiver Bodenpolitik 42

4.2.4 Strategien und Instrumente beschützender Bodenpolitik 43

5 Auswahl bodenpolitischer Strategien und Instrumente 45

5.1 Handlungsspielräume kommunaler Akteure 45

5.2 Methodik zur Erhebung der Auswahl bodenpolitischer Strategien und Instrumente 49

5.2.1 Problemzentrierte Interviews 49

5.2.2 Transkription 52

5.2.3 Qualitative Inhaltsanalyse 52

5.3 Auswahl bodenpolitischer Strategien und Instrumente in der Gemeinde Lotte 54

5.3.1 Strategiekonzepte 54

5.3.2 Aktive Bodenpolitik 59

5.3.3 Reagierende Bodenpolitik 68

5.3.4 Passive Bodenpolitik 72

5.3.5 Beschützende Bodenpolitik 74

5.5.5 Bodenpolitischer Strategiewechsel 77

6 Dilemmata kommunaler Entscheidungsträger 83

7 Schluss 87

7.1 Reflexionen zur Forschung 87

7.2 Beantwortung der Teilfragen 88

7.3 Beantwortung der Forschungsfrage 93

7.4 Fazit und Ausblick 98

Literaturverzeichnis 101

Verzeichnis der geführten Interviews 110

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Forschungsdesign 6

Abbildung 2: Gemeinde Lotte, Flächennutzungen und Verkehrsachsen 8

Abbildung 3: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Lotte 9

Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung in Lotte bis 2040, Modellrechnung 10

Abbildung 5: Ausschnitt aus dem Regionalplan Münsterland 11

Abbildung 6: Aktivierte Institutionen im Local Regulatory Arrangement 30

Abbildung 7: Strategien kommunaler Bodenpolitik 33

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bebauungspläne der Gemeinde Lotte seit dem Jahr 2000 12

Tabelle 2: Kommunale Konzepte, Lotte 20

Tabelle 3: Bodenpolitische Ziele in Lotte 23

Tabelle 4: Umsetzungsmaßnahmen Ziel 1, 0,5% Ziel 24

Tabelle 5: Umsetzungsmaßnahmen Ziel 2, Zielgruppenorientierte Wohnraumentwicklung 25

Tabelle 6: Umsetzungsmaßnahmen Ziel 3, Aktive Flächenentwicklung 26

Tabelle 7: Umsetzungsmaßnahmen Ziel 4, Standortqualitäten sichern 27

Tabelle 8: Umsetzungsmaßnahmen Ziel 5, Gewerbeflächenentwicklung ermöglichen 28

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Aufl.	Auflage
BA	Behördenarrangement
BauGB	Baugesetzbuch
Bd.	Band
BMVI	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
ebd.	ebenda
et al.	und andere
FF	Forschungsfrage
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GEG	Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft Lotte mbH
Hrsg.	Herausgeber*in
IKEK	Integriertes kommunales Entwicklungskonzept
IR	institutionelles Regime
IT.NRW	Information und Technik Nordrhein-Westfalen
KBU	Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt
KNBau	Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt
LRA	Local Regulatory Arrangement
PAP	politisch-administratives Programm
S.	Seite / Satz (bei Gesetzestexten)
PZI	problemzentriertes Interview
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Z.	Zeile
z.B.	zum Beispiel

1 Einleitung

1.1 Anlass und Problemstellung

Die öffentliche Diskussion um bezahlbaren Wohnraum dringt seit einigen Jahren verstärkt in die Öffentlichkeit und wird immer intensiver geführt. Die „Wohnungsfrage“ bekommt wieder mehr Aufmerksamkeit (Schönig, 2017, S. 11–26; vgl. Vogel, 2019). Wohnen, sowohl zur Miete als auch über private Eigentumsbildung, ist in vielen wachsenden Regionen Deutschlands immer teurer geworden (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWI], 2018, S. 3). Bezahlbarer Wohnraum wird nicht nur in den großen Städten und Metropolen wie Berlin, Hamburg oder München knapp. Während die Bevölkerung von vielen Kommunen im ländlichen Raum stark schrumpft, wirken die Wohnungsmärkte der wachsenden Großstädte in ihre Umgebung (Fina et al., 2020). So stehen auch kleinere Kommunen im städtischen Umland vor dem Problem, ihren Bürger*innen keinen bezahlbaren Wohnraum mehr zur Verfügung stellen zu können (Bloedorn et al., 2021, S. 35–36; Deutscher Städtetag, 2017, S. 5–8). Seit Anfang der 2000er verstärkt sich im Zuge einer „Re-urbanisierung“ der Druck auf den Wohnungsmärkten der deutschen Großstädte. Während diese immer weiter wachsen, schrumpfen Kommunen in ländlichen Räumen und müssen sich mit der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge beschäftigen. Da der Raum in Großstädten endlich ist, entweicht dieser Wachstumsdruck in das Umland der Großstädte. Viele, die sich auf dem knappen Raum der Großstadt keine Wohnungen oder Häuser mehr leisten können, hoffen im städtischen Umland mehr und gleichzeitig günstigeren Wohnraum zu finden (Bauer et al., 2021). Die Städte versuchen mit verschiedensten Instrumenten Einfluss zu nehmen. Prominente Beispiele sind Ulm, München oder Münster, die versuchen, mit Baulandbeschlüssen langfristig auf die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum einzuwirken.

Eine aktive Bodenpolitik bietet auch den kleineren Umlandgemeinden die Möglichkeit ihr Wachstum zu steuern. Denn die Kommunen sind gezwungen diesem Wachstumsdruck zu begegnen. Als hoheitliche Planungsträger auf der örtlichen Ebene tragen sie Sorge für eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung (§ 1 Abs. 5 BauGB). Um die Versorgung mit Wohnraum zu beeinflussen, haben die Kommunen verschiedene Möglichkeiten. Sie können im Bestand ansetzen oder Neubau ermöglichen. Um den Wohnungsneubau

voranzutreiben, müssen die Kommunen Bauland bereitstellen. Zur Erreichung dieses Zieles können sie einerseits im Innenbereich eine Nachverdichtung bestehender baulicher Strukturen verfolgen und andererseits im Außenbereich neues Bauland ausweisen. Diese Mobilisierung des Bodens betrifft nicht nur die rechtliche Verfügbarkeit der Flächen, sondern auch die bedarfsgerechte Lage und Verfügbarkeit unter finanziellen Gesichtspunkten (Dransfeld et al., 2019, S. 9). Um die Wichtigkeit der Verfügbarkeit von genügend Bauland für den Wohnungsbau zu verdeutlichen, wird sich häufig des Bildes des Flaschenhalses bedient, welcher den „Durchfluss" für Bauland staut, verlangsamt und so einen zügigen Wohnungsneubau in einem bedarfsgerechten Umfang verhindert. Dieser Effekt blockiert, dass genügend Bauland möglichst zügig für seine jeweilige Nutzung dort zur Verfügung steht, wo es gebraucht wird. Um Boden zu mobilisieren und ihn so seiner baulichen Nutzung – insbesondere der Wohnnutzung – zuzuführen, muss ihn die Gemeinde zunächst als Bauland verfügbar machen. (Dransfeld & Hemperich, 2017, 7-9).

Die Mobilisierung des Bodens stellt häufig die größte Hürde in der Umsetzung des geschaffenen Plans dar (Davy, 2006, S. 29; Needham et al., 2019, S. 50–52). Die Planung als Akteur innerhalb der öffentlichen Politik steht den durch Eigentumsrechte geschützten Interessen der Bodenbesitzer*innen gegenüber. Sie steht als Handwerk, aber auch der Planungswissenschaft vor einem Umsetzungsdefizit ihres Hauptwerkzeuges, dem Plan (Needham et al., 2019; Wiechmann, 2018, 2609-2621). Bodenpolitik – am Schnittpunkt von öffentlichem Recht und den Eigentumsverhältnissen mit dem privaten Recht als bestimmenden Faktoren – ist sowohl als analytische Kategorie wie auch als Strategie zum Umgang mit Planungsproblemen zu verstehen (Gerber et al., 2018, S. 11). Neben der Landnutzungsplanung rückt vor allem die Implementierung der Planung in den Vordergrund, bei welcher die Eigentumsverhältnisse eine entscheidende Rolle spielen (Gerber et al., 2018, S. 8–22). Dabei stellt die Bodenpolitik ein eigenes Feld dar, welches sich in seiner Wirksamkeit von der „klassischen Raumplanung" abheben soll (Hengstermann, 2019, S. 23). Dabei wird der Begriff – ebenso wie der Begriff der Planung oder Raumplanung – der Bodenpolitik in verschiedenen Kontexten unterschiedlich weit gefasst und spiegelt je nach Perspektive nur einen Teil seiner gesamten Bandbreite wider.

Anknüpfend an Seele (1994) und Davy (2004) werden unter Bodenpolitik in einer sehr weiten Fassung, „*alle staatlichen Entscheidungen und Maßnahmen verstanden, welche einen Einfluss auf Nutzung und Verteilung von Boden haben*" (Hengstermann, 2019, S. 54). Da sich dieses weite

Begriffsverständnis auf eine Vielzahl von Maßnahmen ausdehnen lässt, kann eine weitere Eingrenzung des Begriffes hilfreich sein. Im engeren Sinne bezeichnet Bodenpolitik also „*lediglich solche staatlichen Entscheidungen und Maßnahmen […] welche die Änderung der Bodenverteilung und -nutzung auch tatsächlich beabsichtigen, um dadurch das jeweilige räumliche Entwicklungsleitbild umzusetzen*“ (Hengstermann, 2019, S. 54). Ein bodenpolitischer Ansatz fokussiert sich auf die Nutzung und Verteilung des Bodens als Gegenstand der Politik und rückt die Umsetzung von Planung in den Vordergrund (Hengstermann, 2019, S. 55).

Die Arbeit schließt an neo-institutionelle Forschungsansätze im räumlichen Kontext an (Debrunner & Hartmann, 2020; Hengstermann, 2019) und geht dabei von der Annahme aus, dass die räumliche Entwicklung in starkem Maße abhängig von ihrem institutionellen Setting ist, welches durch die formellen und informellen Regeln und Instrumente beschrieben wird. In diesem verfolgen die Akteure ihre Interessen, indem sie einzelne dieser Regeln aktivieren, sobald die dadurch ihre Ziele erreichen können (Hall & Taylor, 1996). Während die Wirkungsmechanismen der unterschiedlichen Instrumente und deren Anwendung innerhalb verschiedener Strategietypen bereits weitestgehend im Fokus der Planungsforschung liegen und erforscht sind (Gerber et al., 2018), setzt die Forschungsarbeit an die anschließenden Fragen an. Aus einer neo-institutionalistischen Perspektive rücken die Akteure in den Fokus der Betrachtung (vgl. Debrunner & Hartmann, 2020). Instrumente und Strategien sind in ihrer Anwendung abhängig von ihnen (Knoepfel et al., 2011) und so fragt diese Arbeit nach den Interessen und Motiven der jeweiligen Akteure, welche zum tatsächlichen Einsatz und der tatsächlichen Umsetzung der Instrumente führen. Deren Auswahl und Einsatz wird nunmehr nicht als technisch-rationale Entscheidung, sondern als aktive und strategische Auseinandersetzung der Akteure mit den Institutionen begriffen (Schweizer, 2015). Innerhalb der kommunalen Planungsebene bietet dies die Möglichkeit die Wahl der kommunalen bodenpolitischen Strategien sowie der dazugehörigen Umsetzung der Instrumente zu hinterfragen und zu verstehen.

1.2 Ziel, Aufbau & Inhalt der Forschung

Ziel der Forschung

Ziel der Arbeit ist es, herauszufinden, warum Kommunen ihre jeweilige bodenpolitische Strategie wählen, um ihre bodenpolitischen Interessen und Ziele zu verfolgen. Um dieses Forschungsziel zu erreichen, werden im Rahmen dieser Arbeit verschiedene Forschungsansätze und Methoden anhand drei verschiedener Forschungsabschnitte und Teilfragen miteinander kombiniert (siehe Abbildung 1). Für die Beantwortung der leitenden Forschungsfrage wird ein neo-institutionalistischer Zugang gewählt (Hall & Taylor, 1996), welcher die Akteure, in diesem Fall die Akteure innerhalb der Kommune, aber auch die Kommune selbst als Akteur, in den Fokus dieser Arbeit stellt und ihren Spielraum für Handlungen innerhalb des institutionellen Settings betont (de Buren, 2015; Gerber et al., 2009).

Aufbau und Inhalt der Forschung

Um Probleme zu lösen, muss öffentliche Politik zunächst das kollektive Problem definieren. Entsprechend der Problemdefinition werden auf substantieller Ebene inhaltliche Ziele formuliert (Gerber et al., 2018, S. 18–19; Knoepfel et al., 2011). Die erste Teilfrage fragt nach dieser bodenpolitischen Zielsetzung der Untersuchungsgemeinde.

FF1.1: Welche bodenpolitischen Ziele verfolgt die Kommune?

Der Eingriff öffentlicher Politik erfolgt mit Hilfe von Instrumenten, welche den Entscheider*innen und insbesondere den Planer*innen zur Verfügung stehen. Im zweiten Forschungsabschnitt werden die für die Umsetzung der kommunalen Ziele tatsächlich eingesetzten Instrumente betrachtet (vgl. de Buren, 2015). Einer polyrationalen Perspektive auf die Bodenpolitik folgend sind dies nicht nur Instrumente einer einzelnen Strategie, sondern Instrumente des öffentlichen und privaten Rechts. Diese Instrumente funktionieren in ihrer Betrachtung als Indikatoren einer bodenpolitischen Strategie (vgl. Hengstermann, 2019). Sie lassen sich in ihrer Verknüpfung mit Mary Douglas‘ (1999) sozialkonstruktivistischen *Grid and Group* Ansatz zu Erklärung von Akteurshandeln in vier idealtypische Strategien kommunaler Bodenpolitik einteilen (Shahab et al., 2021).

FF1.2: Welche Instrumente und Optionen setzt die Kommune zur Erreichung ihrer Ziele ein?

Der gewählte Forschungsansatz begreift Akteurshandeln als inhärent strategisch (Hengstermann, 2019; Schweizer, 2015) und die Auswahl der bodenpolitischen Instrumente weniger als rein technische, sondern als politische Frage (Lascoumes & Le Gales, 2007). Im dritten Forschungsabschnitt soll herausgefunden werden, warum die durch die Kommune eingesetzten Optionen und Instrumente gewählt werden, um die im ersten Schritt bestimmten Ziele zu verfolgen. Von Interesse sind in diesem Fall insbesondere Gründe und Motive zum Einsatz oder Nicht-Einsatz bestimmter Instrumente oder für einen Wechsel oder das Beibehalten einer bestehenden bodenpolitischen Strategie.

FF1.3: Warum werden bestimmte Optionen zur Aktivierung von Instrumenten gewählt bzw. nicht gewählt?

Aus der Synthese und Diskussion der Forschungsergebnisse zu den drei Teilfragen soll im Anschluss die übergeordnete Forschungsfrage beantwortet werden. In der abschließenden Betrachtung werden alle drei Bausteine zusammengeführt werden, um zu diskutieren, warum die untersuchte Kommune ihre bodenpolitische Strategie wählt.

Forschungsfrage: Warum wählen Kommunen im Umland wachsender Großstädte ihre jeweilige bodenpolitische Strategie?

Forschungsdesign

Die Erhebung und Analyse der Ziele für die Beantwortung von Forschungsfrage 1.1 werden in zwei Teilen bearbeitet. Am Anfang steht eine Dokumentenrecherche in den von der Kommune zur Verfügung gestellten Dokumenten. Diese werden analysiert und aus ihnen die bodenpolitischen Ziele der Gemeinde herausgefiltert. Dies geschieht im ersten Schritt mit Hilfe einer juristischen Analyse, welche bei der Erhebung als strukturierender Rahmen dient (vgl. Hartmann et al., 2018) und darauf abzielt, herauszuarbeiten, wie die bodenpolitischen Ziele lauten, wie sie hierarchisch einzuordnen sind, aus welchem Kontext sie entstanden sind und was ihr inhärenter Sinn und Zweck

ist. Forschungsfrage 1.2 wird zu einem Teil im Vorfeld der Erhebungen und Recherchen im Feld beantwortet. Dazu werden Daten aus den zur Verfügung stehenden Dokumenten der Gemeinde verwendet. Die konkrete Umsetzung der Instrumente kann dann durch die Ergebnisse der geführten Interviews ergänzt werden. So kann ein detailliertes Bild über die eingesetzten bodenpolitischen Instrumente gegeben und mit Hilfe einer Literaturrecherche anhand der bestehenden Forschung ergänzt werden.

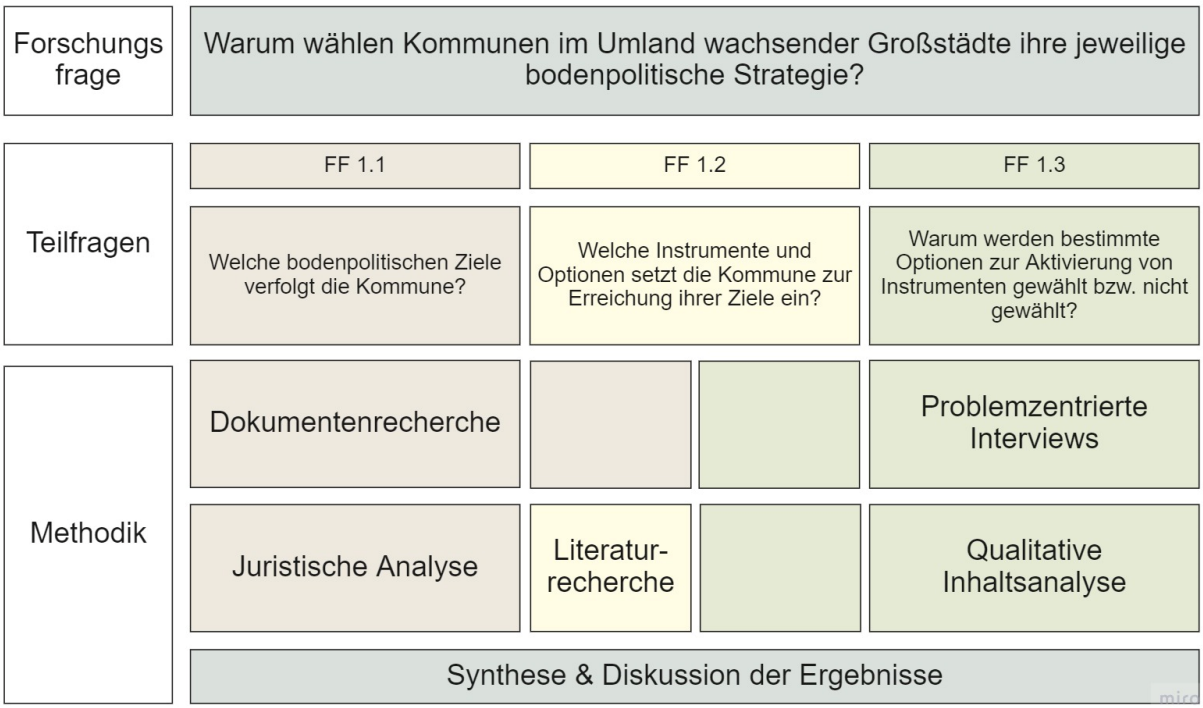

Abbildung 1: Forschungsdesign (Quelle: eigene Darstellung)

Der dritte Teil der Arbeit zur Beantwortung der Forschungsfrage 1.3 besteht aus der qualitativen Erhebung von Daten innerhalb der untersuchten Kommune. Mit problemzentrierten Interviews (Misoch, 2019; Witzel, 2000) werden die Daten erhoben und anschließend in einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet (Mayring, 2015, 2017, S. 468–474). Durch diese Art der qualitativen Interviews sollen Erklärungen und Begründungen für die Wahl der jeweiligen Instrumente zur Umsetzung und Erreichung der bestehenden Ziele gefunden werden. Durch die Zusammenführung der gesammelten Ergebnisse und deren Synthese sowie Diskussion kann im Anschluss die übergeordnete Forschungsfrage nach den Gründen für die gewählte bodenpolitische Strategie beantwortet werden. Der Aufbau dieser Arbeit orientiert sich dabei an der Dreiteilung der Forschungsabschnitte und widmet dementsprechend jeder der drei Forschungsfragen ein eigenes

Kapitel in welchem die theoretischen Grundannahmen sowie das methodische Vorgehen für die jeweilige Teilfrage erläutert werden, bevor die Ergebnisse der Erhebung vorgestellt werden und diese im Anschluss in einer Diskussion eingeordnet werden können.

Auswahl des Untersuchungsraums

Die vorgestellte Fragestellung soll im Rahmen dieser Arbeit an einem einzelnen Fallbeispiel bearbeitet und qualitativ untersucht werden. Die Gemeinde Lotte in Nordrhein-Westfalen spiegelt die Problemlage ländlicher Kommunen im Umland einer Großstadt wider. Die dörfliche Gemeinde liegt im suburbanen Gürtel um die wachsende Großstadt Osnabrück (Gemeinde Lotte, 2018b). Ein Großteil der Bevölkerungsentwicklung von außen kommt aus der Stadt und ihrem Umland, wachsende Pendlerströme weisen auf eine enge Verflechtung mit dem Arbeitsmarkt hin. Der kontinuierliche Wachstumsdruck sowohl aus der Stadt als auch aus sich selbst heraus veranlasst die Gemeinde regelmäßig neue Baugebiete auszuweisen (Gemeinde Lotte, 2021i). Das stetige Bevölkerungswachstum und steigende Bodenpreise gaben der Gemeinde den Anlass sich aktiv mit ihrer bodenpolitischen Strategie auseinanderzusetzen. In diesem Zuge wurden bodenpolitische Ziele neu formuliert und eine Strategie zur Umsetzung durch den Rat angenommen. In ihrer bisherigen Umsetzung werden schon heute Diskrepanzen zwischen Konzept und Realität sichtbar. Die Größe der Gemeinde und eine übersichtliche Verwaltungsstruktur können einen Beitrag bei der Betrachtung der einzelnen kommunale Entscheidungen und dem Einfluss der einzelnen Entscheidungsträger*innen für den Einsatz bodenpolitischer Strategien und Instrumente leisten. Die aktuelle Diskussion innerhalb der Kommune bietet damit einen sehr aufschlussreichen und konkreten praktischen Bezug, sowohl zur gesellschaftlichen Debatte als auch zum wissenschaftlichen Diskurs in der Betrachtung der kommunalen Entscheidungsträger*innen und ihren Entscheidungen für oder wider unterschiedliche bodenpolitische Ansätze.

2 Die Gemeinde Lotte

Die Gemeinde Lotte liegt in Nordrhein-Westfalen im Nordwesten des Kreises Steinfurt und ist damit dem Regierungsbezirk Münster zugehörig. Im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen wird Lotte als Grundzentrum definiert. Die nächsten Mittelzentren sind die Städte Ibbenbüren und Lengerich. Innerhalb des Kreises Steinfurt liegt Lotte jedoch weitestgehend isoliert, sodass das angrenzende niedersächsische Oberzentrum Osnabrück eine deutlich größere Bedeutung besitzt. Die Gemeinde liegt über eine Länge von etwa 15 Kilometern direkt angrenzend an das Stadtgebiet und bildet damit auch die Landesgrenze zu Niedersachsen.

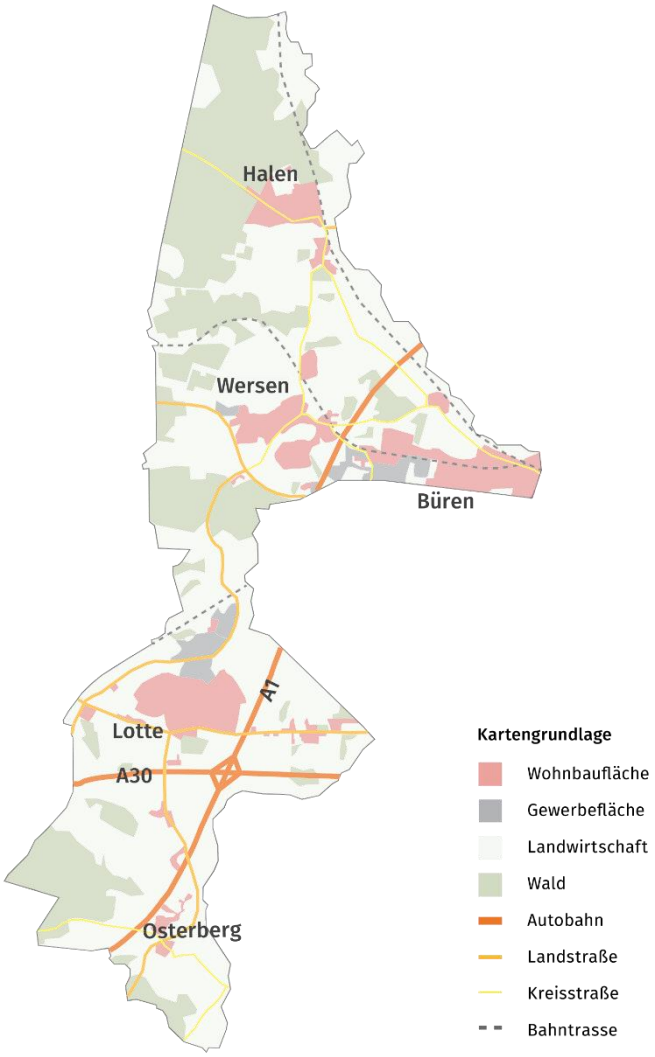

Abbildung 2: Gemeinde Lotte, Flächennutzungen und Verkehrsachsen (Quelle: Gemeinde Lotte 2021c; eigene Darstellung)

Die etwas mehr als 14.100 Einwohner*innen (Information und Technik Nordrhein-Westfalen & Statistisches Landesamt, 2021) verteilen sich auf 37,69 km² über die vier Ortsteile, welche zusammen die Gemeinde Lotte bilden. Wersen bildet – geographisch in der Mitte der drei anderen Ortsteile gelegen – das räumliche Zentrum der Gemeinde. Dort befindet sich das Rathaus mit der kommunalen Verwaltung seit der Gemeindegebietsreform im Jahr 1975, welche aus den Gemeinden Lotte und Wersen eine neue Gebietskörperschaft schuf (Gemeinde Lotte, 2016c). Lotte, häufig auch Alt-Lotte genannt, ist der zweite Siedlungsschwerpunkt der Gemeinde. Die Ortschaft Osterberg, wird auf Grund ihrer Lage im Süden der Gemeinde und der geringen Größe zu (Alt-) Lotte dazugezählt. Büren fällt durch seine eher linienförmige Struktur auf, dessen Siedlungskörper in einem flüssigen Übergang in den

Osnabrücker Stadtteil Eversburg übergeht. Halen ist der kleinste Ortsteil der Gemeinde und erfüllt größtenteils eine Wohnfunktion. Hier leben rund 1300 Einwohner*innen, was etwa 10% der Gesamtbevölkerung ausmacht (Gemeinde Lotte, 2019e, S. 16–19). Die Siedlungskörper der vier (bzw. fünf) Ortsteile sind alle durch Naturräume oder landwirtschaftlich genutzte Flächen räumlich voneinander getrennt, sodass die Gemeinde von einem eher dörflichen Erscheinungsbild geprägt ist. Für die räumliche Entwicklung der Gemeinde ist insbesondere die Form und Fläche der Gemeinde zu beachten, die eine lange Grenze zu Osnabrück und eine teilweise sehr geringe Ost-West-Ausdehnung aufweist.

Die Bevölkerungsentwicklung in der Gemeinde Lotte zeigt seit dem Jahr 2000 einen eindeutig positiven Trend (siehe Abbildung 3). So stieg die Zahl der Einwohner*innen von ca. 12.900 auf die bereits genannten 14.100 Menschen. Auch im Vergleich zur relativen Bevölkerungsentwicklung in Kreis und Land wächst die Gemeinde kontinuierlich (Information und Technik Nordrhein-Westfalen, 2022).

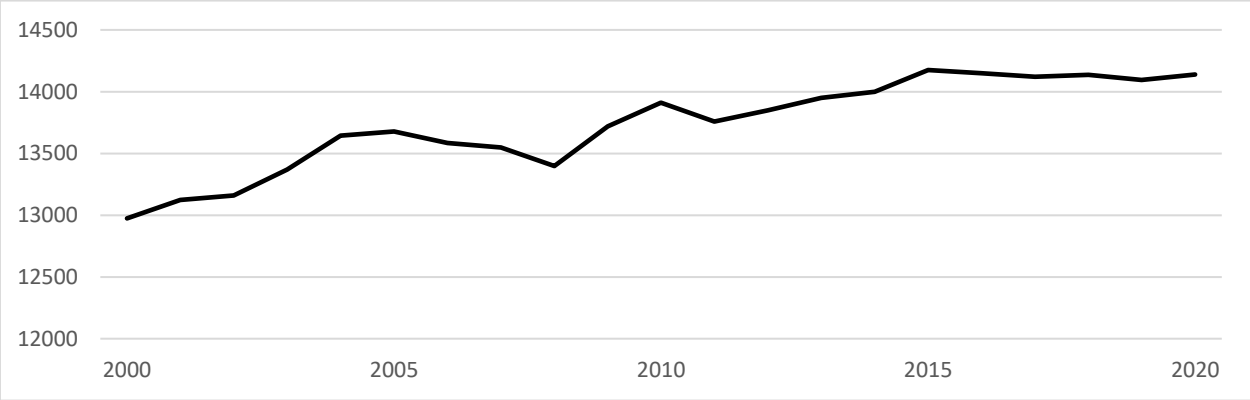

Abbildung 3: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Lotte (Quelle: ebd.; eigene Darstellung)

Aus Osnabrück ziehen deutlich mehr Menschen nach Lotte als umgekehrt, die Wanderungsbewegungen zu den weiteren angrenzenden Regionen ist weitgehend ausgeglichen. Es ist vor allem die Altersgruppe der 30-50-Jährigen, welche aus der Stadt in das Umland nach Lotte drängt (Gemeinde Lotte, 2019e, S. 31). Die Bevölkerungsprognose für Lotte (siehe Abbildung 4) variiert je nach Quelle, die Basismodellrechnung von IT NRW prognostiziert der Gemeinde bis zum Jahr 2040 ein mögliches Wachstum bis auf ca. 16.000 Einwohner*innen (Information und Technik Nordrhein-Westfalen, 2018). Die Verflechtungen der beiden Kommunen beziehen sich einerseits auf die bereits genannte räumliche Nähe und den teilweisen Übergang einzelner Ortsteile

ineinander. Andererseits arbeitet über die Hälfte aller Tagespendler*innen in Osnabrück, was etwas über 3.000 Personen entspricht. Das negative Pendlersaldo der Gemeinde hat sich dahingehend in den vergangenen Jahren immer weiter verstärkt. Zwischen Lotte und Osnabrück gibt es keine interkommunale Kooperation in Bezug auf Wohnungsbau.

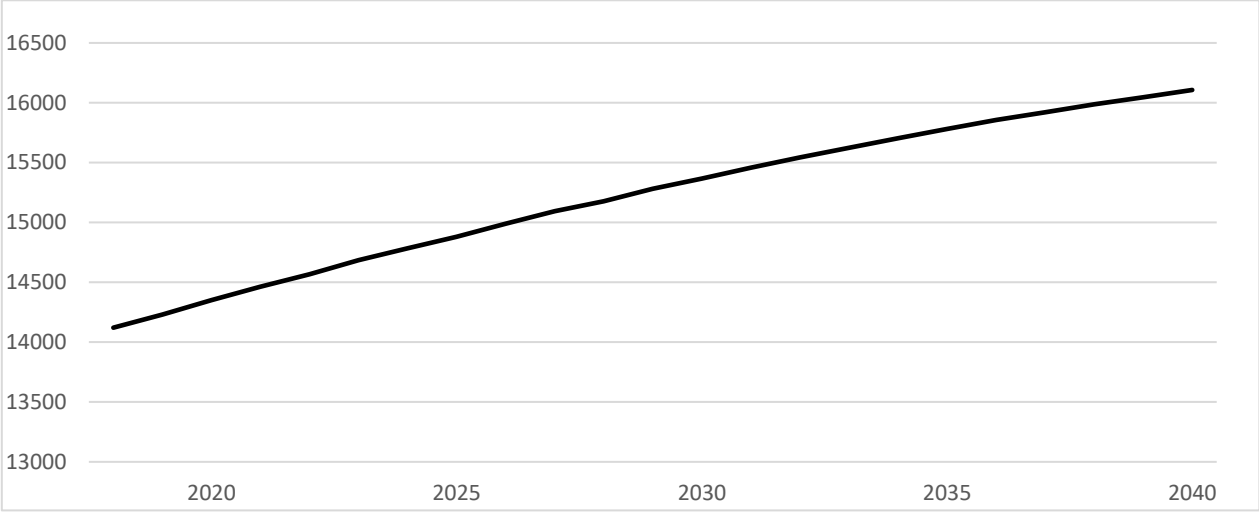

Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung in Lotte bis 2040, Modellrechnung (Quelle: Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2018; eigene Darstellung)

Lotte hat einen sehr hohen Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern der mit ca. 90% deutlich höher als im Landes- und Kreisvergleich ist. Eine dementsprechende Siedlungsstruktur wirkt auch maßgeblich auf die Gestalt der vier Ortsteile (Gemeinde Lotte, 2019e). Auch der Anteil selbstgenutzten Eigentums ist in Lotte mit 55% (Gemeinde Lotte, 2019e) verhältnismäßig hoch und hebt sich deutlich vom Bundesdurchschnitt von 46,5% ab (Statistisches Bundesamt, 2020). Die Leerstandsquote von nur 2,7% liegt unter einer üblichen Fluktuationsreserve von 3% (Gemeinde Lotte, 2019e). Der Preisindex für Wohnbauland ist seit dem Jahr 2011 bis zum Jahr 2021 um ca. 45% bzw. bis zum Jahr 2020 um ca. 20% gestiegen. Die Grundstückswerte für Wohnbebauung (ein- bis zweigeschossig) liegen in Lotte bei mittlerer Lage bei 190€/m² und damit deutlich höher als im benachbarten, aber weiter von Osnabrück entfernten Westerkappeln (Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Kreis Steinfurt, 2021).

Planungsrechtliche Rahmenbedingungen

Für die Gemeinde Lotte gilt der Regionalplan Münsterland, aktuell in seiner 33. Fassung vom 26.04.2021 (siehe Abbildung 5). Während Lotte, Wersen und Büren als Allgemeiner Siedlungsbereich dargestellt sind, werden die Ortschaften Halen und Osterberg aufgrund ihrer geringen Bevölkerungszahlen als Freiraum- und Agrarbereich dargestellt. Für die räumliche Entwicklung der Gemeinde bedeutet dies, dass die im Regionalplan verankerten unverorteten Flächenreserven von 28 ha in den drei größeren Ortsteilen Wersen, Lotte und Büren festgesetzt werden müssen, während sich die Entwicklung der kleineren Ortschaften Halen und Osterberg auf die Bedarfe der ortsansässigen Bevölkerung und der Eigenentwicklung beschränkt. Über dieses Flächenbedarfskonto für räumlich unverortete Bedarfsflächen von 28 ha verfügt die Gemeinde seit 2014 aufgrund der Bevölkerungsprognosen von IT.NRW (Bezirksregierung Münster, 2014).

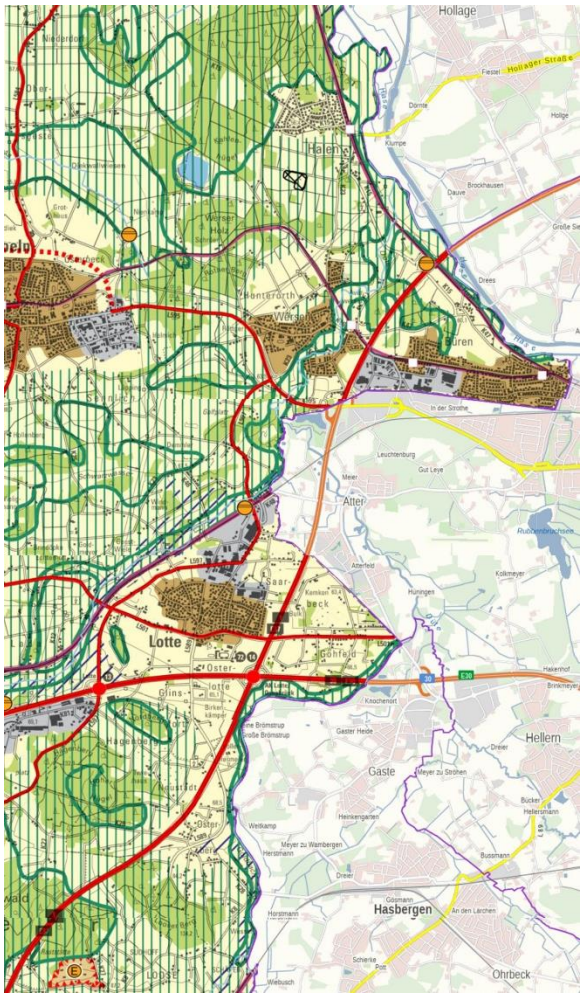

Abbildung 5: Ausschnitt aus dem Regionalplan Münsterland (Quelle: Bezirksregierung Münster 2022)

Der Flächennutzungsplan der Gemeinde ist seit 1980 rechtskräftig und besteht mit einer Neuzeichnung mit Beachtung aller 44 Änderungen bis 2020 (Gemeinde Lotte, 2020). In diesem sind nur noch wenige Flächenreserven enthalten, sodass weitere Änderungen zu erwarten sind.

In der Gemeinde Lotte gibt es 81 bestehende Bebauungspläne, zwei weitere und eine Änderung befinden sich zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit in der Aufstellung (Gemeinde Lotte, 2022). Seit 2000 wurden 20 Bebauungspläne aufgestellt, davon 15 neue Pläne und 5 Änderungen bestehender Bebauungspläne. 13 dieser 20 Bebauungspläne entstanden mit dem Ziel neue Wohnbebauung zu schaffen, die weiteren betreffen die Schaffung von Gewerbeflächen, eines Nahversorgers und Stellplätzen. Für eine Betrachtung der Gemeindeentwicklung anhand der

Bebauungspläne ist eine Bestandsaufnahme seit dem Jahr 2000 ausreichend. In der anschließenden Erhebung wird von den Interviewten ausschließlich auf diese Entwicklungen Bezug genommen, da diese für sie noch rekonstruierbar sind und zur jüngeren Entwicklung der Gemeinde beigetragen haben.

Tabelle 1: Bebauungspläne der Gemeinde Lotte seit dem Jahr 2000, abrufbar unter: https://www.o-sp.de/lotte/rechtskraft (Quellen: Gemeinde Lotte, 2000, 2001a, 2001b, 2003a, 2003b, 2007b, 2007c, 2009a, 2009b, 2011, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b, 2016a, 2017, 2018a, 2019b, 2019c, 2021b, 2021c)

NR.	NAME	ORTSTEIL	DATUM	ART DER BEBAUUNG	GRÖßE
63	Sostmann	Büren	06.10.2000	Wohnbebauung	0,98 ha
64	Teichweg Süd	Wersen	23.02.2001	Gewerbegebiet	0,39 ha
64	Teichweg Süd 1. Änderung	Wersen	07.06.2019	Gewerbegebiet	0,39 ha
65	Gänsehügel Nord	Wersen	25.07.2003	Wohnbebauung	6,69 ha
67	Riege West	Lotte	04.12.2001	Wohnbebauung	4,07 ha
67	Riege West 1. Änderung	Lotte	25.07.2003	Wohnbebauung	1,63 ha
69	Landwehrstraße	Büren	18.05.2007	Nahversorgung	0,48 ha
72	Bergstraße Nord	Büren	18.05.2007	Wohnbebauung	2,40 ha
72	Bergstraße Nord 1. Änderung	Büren	17.04.2009	Wohnbebauung	2,40 ha
73	Saerbecker Damm Nord	Lotte	19.10.2007	Wohnbebauung	0,24 ha
74	Seniorenwohnen an der Dorfkirche	Wersen	17.02.2011	Wohnbebauung	0,81 ha
75	Südlich Westerkappelner Straße	Wersen	17.05.2013	Wohnbebauung	0,31 ha
76	Stiegelbreede	Büren	14.05.2014	Wohnbebauung	0,37 ha
77	Nördliche Ringstraße	Lotte	28.02.2013	Wohnbebauung	0,72 ha
78	Schabergs Esch	Wersen	27.06.2014	Wohnbebauung	5,20 ha

79	Gewerbegebiet Pätzkamp	Lotte	18.11.2016	Gewerbegebiet	6,72 ha
79	Gewerbegebiet Pätzkamp 1. Änderung	Lotte	26.01.2018	Gewerbegebiet	1,07 ha
79	Gewerbegebiet Pätzkamp 2. Änderung	Lotte	01.03.2019	Gewerbegebiet	7,07 ha
80	Am Sportzentrum	Lotte	06.04.2017	Gemeinbedarfsfläche	1,38 ha
81	Schafwinkel (Auslegung)	Büren		Wohnbebauung	3,80 ha
82	Im Buschhaus	Wersen	23.12.2021	Wohnbebauung	1,75 ha

Wie Tabelle 1 zu entnehmen, fokussiert sich die bauliche Entwicklung auf die Ortsteile Wersen, Lotte und Büren und fällt mit Blick auf die neu entstehende Wohnbebauung sehr kleinteilig aus. Für eine Betrachtung der Bodenpolitik in der Gemeinde, sind vor allem die Flächenintensiveren Entwicklungen seit dem Jahr 2000 – *Gänsehügel Nord*, Bergstraße *Nord*, *Schabergs Esch*, *Schafwinkel* (in Auslegung) und *Buschhaus* – zu beachten.

3 Zielsetzungen kommunaler Bodenpolitik

Menschen haben Interessen oder Belange an einem bestimmten Stück Land, egal wie groß oder klein. Wie diese Interessen in der Realität ausgestaltet und umgesetzt werden können und dürfen beschäftigt Gesellschaft und Wissenschaft seit langem. Eine Möglichkeit diese Belange zu schützen, ist die Etablierung eines Eigentumsregimes mit entsprechendem Schutz der Interessen durch bestimmte Eigentumsrechte. Diese Eigentumsrechte konfrontieren die Raumplanung laufend in ihrem Versuch, auf die Nutzung und Verteilung von Boden einzuwirken. Die Einwirkung durch öffentliches Recht stellt die Möglichkeit eines modernen Staates dar, die Interessen an einem Stück Land zu beeinflussen. Bodenpolitik verbindet hierbei die einfache Bodennutzungsplanung als Public Policy mit den privaten Eigentumsrechten, mit denen Planer*innen konfrontiert sind. Während auf der einen Seite das private Recht die Angelegenheiten zwischen den einzelnen Bürgern des Staates regelt, interveniert die Raumplanung als öffentliches Recht und handelt im Zusammenspiel von Staat und Bürger (Needham et al., 2019, S. 28–30). Diese erste Teilfrage dieser Forschungsarbeit – *Welche bodenpolitischen Ziele verfolgt die Kommune?* – fragt nach den bodenpolitischen Zielen der Untersuchungskommune, an welchen sie ihre Intervention ausrichtet. Dazu werden die relevanten bodenpolitischen Zielsetzungen der Kommune aus entsprechenden Dokumenten analysiert, um die formale Ausgangslage für die spätere Betrachtung der Wahl der jeweiligen Strategie zu bilden.

3.1 Raumplanung und Bodenpolitik im Spannungsfeld öffentlicher Politik

Die Raumplanung, respektive die Bodenpolitik als abzugrenzender Teil von ihr, ist öffentliche Politik (Davy, 2012; Gerber et al., 2009; Gerber et al., 2018; Needham et al., 2019, S. 50), weswegen es notwendig ist, sich im Vorhinein mit der Funktionsweise von dieser als solchem zu beschäftigen, um die erste Teilfrage dieser Arbeit nach den bodenpolitischen Zielen der Untersuchungskommune zu beantworten. Die Politikanalyse nach Knoepfel et al. (2011) bildet dabei zunächst das Framework, welches unter die Bodenpolitik der Gemeinde Lotte im Ramen dieser Arbeit gelegt wird.

Öffentliche Politik

Ausgangspunkt der Politikanalyse ist das tatsächliche und alltägliche Handeln der involvierten (para-) staatlichen Organisationen, deren Aufgabe es ist, zwischen langfristigen gesellschaftlichen Zielen und kurzfristigen privaten Interessen, in diesem Fall am Boden, zu verhandeln (Knoepfel et al., 2011, S. 19). Dieser Aufgabe müssen auch die Kommunen und die kommunale Ebene der Politikumsetzung nachkommen, welche in dieser Arbeit dabei im Vordergrund der Betrachtung stehen.

> *„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen" § 1 Abs. 7 BauGB*

Öffentliche Politik löst öffentliche Probleme. Sie ist eine - mindestens in ihrer Intention kohärente - Gruppe von Entscheidungen und Aktivitäten von öffentlichen Akteuren, welche mittels differenzierter Konkretisierung individuelle, formalisierte Handlungen in Gang setzt, die eine bestimmte Zielgruppe beeinflusst und so zur Lösung eines Problems beiträgt. Dabei bedient sie sich immer sowohl substantiellen Elementen und institutionellen Elementen. Beide bezeichnen nichts anderes als die Fragen danach, welches Problem gelöst werden soll (substantiell) und welche Akteure nach welchen Regeln mit welchen Ressourcen daran beteiligt werden (institutionell). Vier Grundelemente öffentlicher Politik bilden den Kern des Modells. Öffentliche Politik setzt sich demnach zunächst aus Akteuren, Ressourcen, Institutionen und Politikprodukten an sich zusammen, welche zueinander in einer Wechselbeziehung stehen und sich gegenseitig in ihrer Wirkungsweise beeinflussen (Knoepfel et al., 2011).

> *"All policies aim to resolve a public problem that is identified as such on the governmental agenda. Thus, they represent the response of the political-administrative system to a social reality that is deemed politically unacceptable." (Knoepfel et al., 2007, S. 21)*

Elemente öffentlicher Politik

Öffentliche Politik besteht aus den wiederholten Interaktionen der öffentlichen und privaten Akteure. Das Verhalten dieser beiden Gruppen wird dabei direkt durch deren Ressourcen und die

institutionellen Regeln beeinflusst. Diese drei Elemente – Akteure, Ressourcen und die institutionellen Regeln – bilden die unabhängigen Grundvariablen öffentlicher Politik. Die vierte, abhängige Grundvariable bilden die verschiedenen Politikprodukte der öffentlichen Politiken an sich (Knoepfel et al., 2011, S. 137–140).

Die Akteure öffentlicher Politik lassen sich in ein drei Gruppen einteilen. Die politisch administrativen Akteure liegen im Fokus dieser Arbeit, insbesondere die Kommune als Akteur innerhalb der Bodenpolitik. Ihre Aufgabe ist die Erarbeitung, Aushandlung und später die Umsetzung der Politik. Die Zielgruppe der Bodenpolitik als zweite Akteursgruppe wurde bereits durch den spezifischen Fokus dieser Politik mit den Eigentümer*innen von Grund und Boden ausgemacht. Die Politikbegünstigten hingegen sind hierbei abhängig von der tatsächlichen Ausrichtung der Bodenpolitik und ihrer Produkte, wie z.B. den konkreten bodenpolitischen Maßnahmen. Die Beziehung der drei Akteursgruppen untereinander wird durch Kausal- und Interventionshypothese erklärt. Seitens der politisch-administrativen Akteure wird eine kausale Beziehung zwischen einem gesellschaftlichen Problem und einer bestimmten Zielgruppe definiert, welche für dieses Problem als Verursacher*innen ausgemacht wird. In diesem Zuge werden auch die Politikbegünstigten definiert, welche von einer Lösung des gesellschaftlichen Problems profitieren sollen (Knoepfel et al., 2011, S. 60–85). In der Bodenpolitik findet man die Kausalhypothese in ihrer Bezugnahme auf Grund und Boden, seine Nutzung dessen sowie das Eigentum an ihm und macht somit dessen Nutzer*innen und Eigentümer*innen zur primären Zielgruppe dieses planerischen und politischen Ansatzes (Davy, 2012, S. 1–36, 2014, 2018; Gerber et al., 2009; Gerber et al., 2018, S. 13–16). Die Interventionshypothese bildet hingegen die Grundlage eines jeden öffentlichen Handelns. Sie rechtfertigt das Eingreifen des Staates oder seiner Akteure in gesellschaftliche Probleme durch öffentliche Politik. Politisch-administrative Akteure gehen davon aus, dass das gesellschaftliche Problem durch die konkrete öffentliche Politik gelöst oder zumindest verbessert werden kann (Knoepfel et al., 2011, S. 78–79). Auch bodenpolitisches Handeln und planerisches Handeln generell beruft sich auf diese Hypothese und versucht durch planvolle Handlungen Probleme zu lösen (Davy, 2012, S. 37–58; Fürst, 2018, S. 1711–1719).

Je nach Forschungsrichtung variieren die zu untersuchenden Ressourcen, welche den Akteuren öffentlicher Politik zur Verfügung stehen. Recht, Personal, Gewalt, Geld, Information, Organisation, Konsens, politische Unterstützung, Zeit und Infrastruktur bilden die Ressourcen,

welche den handelnden Akteuren zur Verfügung stehen. Um ihre Interessen auf dem politischen Spielfeld durchzusetzen, wenden die Akteure die ihnen jeweils gegebenen Ressourcen auf und beeinflussen damit zu einem Großteil das Ergebnis des politischen Prozesses. Die eingesetzten Ressourcen sind deutlich von den – unter anderem aufgrund des Ressourceneinsatzes gewählten – Handlungsinstrumenten und den wiederum getrennt zu betrachtenden Umsetzungshandlungen abzugrenzen (Knoepfel et al., 2011, S. 86–112).

Die Akteure bewegen sich in ihrem Ringen im politischen Prozess innerhalb der gegebenen institutionellen Regeln. Während es allgemeine institutionelle Regeln gibt, die auf alle öffentlichen Politiken anwendbar sind und die Grundlagen für die Funktionsweise des politisch-administrativen Systems bilden, gibt es besondere institutionelle Regeln, welche sich durch ihre Spezifikation auf bestimmte Politikfelder auszeichnen, wie beispielsweise auf die Bodenpolitik. Dabei spielen nicht nur die formellen, beispielsweise rechtlichen Normen eine Rolle, sondern auch informelle Institutionelle Regeln und Normen, welche innerhalb einer Gesellschaft existieren und das Zusammenleben bestimmen (Hall & Taylor, 1996; Knoepfel et al., 2011, S. 113–133).

Politikprodukte öffentlicher Politik

Öffentliche Politik läuft in ihrer Konkretisierung bis hin zu erfahrbaren Outputs phasenweise ab. Am Ende jeder Phase steht ein Produkt öffentlicher Politik welches abhängig vom Zusammenspiel der Akteure mit ihren Ressourcen und innerhalb der Institutionen ist. In den Produkten werden in ihren substantiellen Bestandteilen die inhaltliche Ausrichtung der öffentlichen Politik festgelegt, während die institutionellen Bestandteile jeweils auch die institutionellen Regeln für die nächste Phase festlegen. Dabei bietet das gewählte Modell einen zweistufigen Erklärungsansatz an und formuliert zwei Postulate. Erstens ist zunächst das Ergebnis einer Phase öffentlicher Politik mit den in der vorherigen Phase getroffenen Entscheidungen und Handlungen zu erklären. Einer rationalen Vorstellung von Problemlösungen folgend, sollte durch die Phasen hinweg eine Konkretisierung des öffentlichen Handels mit einer gleichbleibenden Zielsetzung empirisch nachweisbar sein. Differenzieren sich die Produkte und Positionierung der Phasen, kann hier zweitens gefragt werden, aus welchen Gründen diese empirische Differenz entstanden ist. Im Falle dieser Arbeit bedeutet dies, zu hinterfragen, aus welchen Gründen Akteure (mit Hilfe welcher

Ressourcen und institutionellen Regeln) diese empirische Differenz hervorgerufen haben und nicht entsprechend vorheriger Positionierungen gehandelt haben (Knoepfel et al., 2011, S. 144–147).

Da öffentliche Politik nach ihrer Definition öffentliche Probleme löst, steht an ihrem Beginn das Agenda Setting mit einer Problemdefinition. Während im Anschluss das *politisch-administrativen Programm* (PAP) die Gesetzes- und Rechtsnormen für die Politikumsetzung und den Ablauf ihrer Prozesse bereits festlegt und das *Behördenarrangement* (BA) die jeweils zuständigen Akteure definiert, ist zu betonen, dass sie dennoch nur die Institutionellen Regeln für die nachfolgende Phase formulieren. Den beiden Postulaten folgend, beginnen die Akteure in der Phase der Politikumsetzung erneut mit der Aushandlung bzw. dem sogenannten Spiel ihrer Interessensdurchsetzung. Vor allem die auf Bundes-, Landes-, oder Regionaler Ebene festgelegten institutionellen Regeln müssen auf kommunaler Umsetzungsebene konkretisiert werden und sind durch die lokalen Verhältnisse beeinflusst (de Buren, 2015, S. 35; Knoepfel et al., 2011, S. 214). In der Raumplanung wird auf Bundesebene mit der Gesetzgebung eine „bundesweit […] zweckgerichtete Rechts- und Wirtschaftsordnung (Bodenverfassung)“ (Seele, 1994, S. 3) festgelegt. So werden auch Zielsetzungen der Raumplanung wie eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (§ 1 Abs. 5 BauGB) als solche bereits in der Gesetzgebung auf Bundesebene formuliert. Diese Entscheidungen werden weiterhin durch überörtliche Planung oder Landesplanung, wie beispielsweise in den Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen, konkretisiert. Vorgaben durch das Baugesetzbuch, wie beispielsweise die angesprochenen Grundsätze der Bauleitplanung aus § 1 Abs. 5 BauGB, müssen auf kommunaler Ebene konkretisiert und umgesetzt werden (Seele, 1994, S. 3). In der Politikumsetzung selbst werden die Akteure des *Behördenarrangements*, also die öffentlichen Akteure und diejenigen privaten Akteure, welche an der Umsetzung der öffentlichen Politik beteiligt sind, in Beziehung zu den anderen Akteursgruppen der öffentlichen Politik, insbesondere zur Zielgruppe sowie den Politikbegünstigten, gestellt (Knoepfel et al., 2011, S. 211). Diese Beziehung wird in erster Linie durch konkrete Umsetzungsakte hergestellt.

Ausgehend von der Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene sowie Plänen auf regionaler Ebene sind die konkreten kommunalen Ziele der Bodenpolitik in Aktionsplänen der Kommunen zu finden, welche die öffentliche Intervention in ihrem lokalen Kontext konkretisieren und für die

Umsetzung innerhalb ihres Territoriums vorbereiten. Während beispielsweise Bebauungspläne als kommunale Satzungen noch zum politisch-administrativen Programm gehören und den betroffenen Grundstückseigentümern auch zunächst keine Verpflichtung zur Umsetzung auferlegen (Needham et al., 2019, S. 50–52), ist die Implementation dieser, worauf die Bodenpolitik gemäß ihrer Definition abzielt, bereits Teil der Politikumsetzung (Knoepfel et al., 2011, S. 176). Übertragen auf die Bodenpolitik der Gemeinde Lotte werden die bodenpolitischen Ziele der Kommune insbesondere in Aktionsplänen und Umsetzungsakten der Gemeinde selbst gefunden. Konkret bedeutet dies, dass die Bundes- und Landesgesetzgebung sowie der Regionalplan der Bezirksregierung Münster bereits getroffene Entscheidungen innerhalb des politisch administrativen Programms und Behördenarrangements darstellen, die Kommune aber über eigene Aktionspläne verfügt, in denen diese Entscheidungen neu verhandelt und auf den lokalen Kontext übersetzt werden. Kommunale Konzepte wie ein Masterplan, ein integriertes Stadtentwicklungskonzept oder ein Flächenentwicklungskonzept spielen hierbei eine tragende Rolle.

3.2 Methodik zur Erhebung kommunaler Ziele

Für die Dokumentenanalyse (vgl. Mayring, 2016) werden ohnehin existierende Dokumente herangezogen, welche zunächst entsprechend recherchiert werden. Es sind zum einen die in Tabelle 2 aufgelisteten kommunalen Aktionspläne in Form von kommunalen Konzepten – öffentliche und verwaltungsinterne Dokumente – und zum anderen die online verfügbaren Bebauungspläne mit ihren Begründungen seit dem Jahr 2000 (siehe Tabelle 1) Ebenfalls bietet sich eine Recherche im Ratsinformationssystem an, in welchem öffentliche Beschlüsse, Anträge und Vorlagen aus dem Gemeinderat bereitgestellt werden. Speziell der Ausschuss für Ortsentwicklung, ehemals Bau- und Planungsausschuss / Ausschuss für die Erschließungsgesellschaft (bis 26.11.2020), bietet hierbei eine wichtige Quelle. Der gesamte Datenkorpus dieser Dokumente ist von der Kommune beziehungsweise im Auftrag dieser erstellt worden und größtenteils öffentlich zugänglich. Eine Ausnahme bildet das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept*, welches als gemeindeinternes Dokument nicht öffentlich einsehbar ist. Allerdings sind die kommunalen

Zielsetzungen, welche in dem Dokument formuliert werden, durch andere Dokumente und deren Bezugnahme auf das Konzept einsehbar.

Tabelle 2: Kommunale Konzepte, Lotte, abrufbar unter: https://www.lotte.de/rathaus-buergerservice/aktuelle-konzepte (Ge-Komm GmbH, 2017; Quellen: Gemeinde Lotte, 2016b, 2018b, 2018c, 2019e, 2021e, 2021h; Kreis Steinfurt, 2019, 2020; Lokale Aktionsgruppe Tecklenburger Land e.V., 2015)

JAHR	KONZEPT
2015	Energie- und Klimaschutzkonzept der Gemeinde Lotte
2016	Masterplan: Lotte 2020
2017	Kommunales Wirtschaftswegekonzept
2018	Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept („IKEK“) Lotte
2018	Masterplan: Sportzentrum Lotte 2030
2019	Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept
2019	Quartierskonzept Büren
2020	LEADER-Projekt "Tecklenburger Marktland"
2021	LEADER-Projekt "Zukunftskonzept Halen bewegt sich"
2022	Fachbeitrag zu seniorengerechtem Wohnen in der Gemeinde Lotte

Die inhaltliche Betrachtung und Analyse der bodenpolitischen Ziele orientiert sich an Hartmann, van Straalen et al. (2018) und bezieht sich auf die juristische Analyse nach Von Savigny, um die zur Verfügung stehenden Dokumente und Zielsetzungen für die Beantwortung der ersten Forschungsfrage einzuordnen. Sie bietet einen strukturierten Rahmen für die Analyse, in welchem sich die Betrachtung der Ziele bewegt. Die Analyse der entsprechenden Dokumente bezieht sich zwar weniger auf bestehende Gesetze, denn auf Ratsbeschlüsse und informelle Planungskonzepte. Dennoch scheint eine entsprechende Strukturierung angemessen um die den Zielen innewohnenden Gedanken zu rekonstruieren (vgl. von Savigny, 1840, S. 213). Ausgangspunkt ist der Viererkanon seiner Methode, welcher sich auf die grammatische, die logische, die historische und die systematische Auslegung bezieht. Eine grammatische Auslegung bezieht sich ausdrücklich auf die Wortwahl der von der Kommune formulierten Ziele. Das logische Element versucht die einzelnen Teile der Ziele zu einem Ganzen zusammenzusetzen und in ein Verhältnis zu stellen.

Das historische Element der Analyse soll herausstellen, inwiefern sich das Ziel in die zum Zeitpunkt der Zielformulierung bereits bestehenden Zielsetzungen einordnet. Das systematische Element verbindet die unterschiedlichen Ziele der Dokumente untereinander und ordnet sie in die Hierarchie der Institutionen ein (Isfen, 2004, S. 240–241).

3.3 Bodenpolitische Ziele der Gemeinde Lotte

Bodenpolitik verfolgt nach ihrer Definition das Ziel der Allokation und Distribution von Boden. Diese beiden Ziele sind inhärent normativ, was sich insbesondere in der Diskussion um Gerechtigkeit ihrer jeweiligen Erfüllung zeigt. Die Bodenpolitik in Deutschland wird durch Ziele unterschiedlicher Herkunft geprägt und ist auf allen staatlichen Ebenen verankert. So werden auch die in § 1 Abs. 5 BauGB formulierten Zielsetzungen schlussendlich auf kommunaler Ebene verhandelt, abgewogen, konkretisiert und umgesetzt.

> *Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten. (§ 1 Abs. 5 S.1 BauGB)*

In Lotte werden die bodenpolitischen Ziele besonders im *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* dargestellt und erklärt. Es fasst die bisherige Entwicklung von Zielsetzungen kommunaler Entwicklung zusammen, welche bereits vorher im *Masterplan: Lotte 2020* und im *Integrierten Kommunalen Entwicklungskonzept („IKEK“) Lotte* angestoßen wurden. Die dort formulierten Ziele finden sich immer wieder sowohl in weiteren konkretisierenden Konzepten wie im *LEADER-Projekt "Zukunftskonzept Halen bewegt sich“ und* dem *Fachbeitrag zu seniorengerechtem Wohnen in der Gemeinde Lotte*, innerhalb neu entstehender Bebauungspläne (*Schafwinkel* und *Buschhaus*) und Dokumentationen von Rats- und Ausschusssitzungen.

Eine „wesentliche Aufgabe“ der Gemeinde ist die „bedarfsgerechte Bereitstellung von Flächen für das Wohnen und Arbeiten […] im Rahmen der Stadtentwicklung“. So will sich Lotte „auch in

Zukunft als attraktiver Wohn- und Arbeitsstandort positionieren“. Da die „anhaltende Nachfrage nach verfügbaren Baugrundstücken […] aktuell nicht bedient werden“ kann, soll durch das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* die Frage beantwortet werden, „wie viel Fläche in Zukunft der Gemeinde für die Entwicklung von Wohnbau- und Gewerbeflächen zur Verfügung stehen und wo diese verortet werden soll“. Zusätzlich „sollen Ziele und Handlungsempfehlungen für den Wohnungsbau und gewerbliche Entwicklungen definiert werden, um Qualitäten vor Ort zu sichern und weiterzuentwickeln, um den aktuellen Herausforderungen in Wirtschaft und Gesellschaft begegnen zu können“ (Gemeinde Lotte, 2019e, S. 9). „Lotte profitiert von Überschwappeffekten des nahen Oberzentrums Osnabrück“ heißt es dazu im *Zukunftskonzept Halen*, wobei festgehalten wird, dass die Gemeinde “das Wachstum planvoll und vorausschauend [...] steuern“ will (Gemeinde Lotte, 2021h, S. 5).

Das *Wohnbau- und Gewerbeflächenkonzept* ist ein vom Rat beschlossenes Konzept zur Ausweisung neuer Wohnbau- und Gewerbeflächen bis zum Jahr 2035. Es wurde am 23.05.2019 vom Rat der Gemeinde verabschiedet und im Vorhinein in einem Prozess, in welchem sowohl die Verwaltung als auch der Rat beteiligt wurde, erarbeitet. Darin enthalten sind sowohl strategische Ziele als auch konkrete Angaben zu Potentialflächen für zukünftige bauliche Entwicklungen. So soll es entscheidend die (Flächen-)Entwicklung der Gemeinde in den kommenden Jahren bestimmen. Dabei ist es kein klassischer „Baulandbeschluss“– also kein generelles Konzept der zukünftigen kommunalen Baulandausweisung (vgl. Dransfeld et al., 2019) – sondern formuliert eine Strategie bis zum Zieljahr 2035. Das Dokument enthält ein Flächenkonzept für die Auswahl der Flächen und konkretisiert die räumliche Entwicklung der Gemeinde dahingehend (Gemeinde Lotte, 2019e, S. 105, 2021f). Strategische Ziele der Ortsentwicklung, welche die Gemeinde bereits in vorherigen Dokumenten wie dem *Masterplan 2020* definiert, wurden im Erstellungsprozess des *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzeptes* weitestgehend beibehalten aber teilweise überarbeitet und angepasst. Um der kommunalen Aufgabe nachzukommen, Flächen in einem bedarfsgerechten Umfang bereitzustellen und die bestehende Nachfrage zu befriedigen, formuliert die Gemeinde Lotte fünf konkrete Ziele, wobei diesen jeweils konkrete Handlungsempfehlungen zugeordnet sind (Gemeinde Lotte, 2019e). Während das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* nicht öffentlich zugänglich ist, finden sich die fünf Ziele der

Gemeinde in verschiedensten Dokumenten wie Bebauungsplänen, Konzepten, sowie Beschlüssen, Vorlagen oder Mitschriften (Gemeinde Lotte, 2016b, 2021b, 2021e, 2021f, 2021g, 2021h).

Tabelle 3: Bodenpolitische Ziele in Lotte (Quelle: Gemeinde Lotte, 2019e)

NR.	ZIEL
1	0,5% Ziel realisieren
2	Wohnraum zielgruppenorientiert entwickeln
3	Flächen aktiv entwickeln
4	Standortqualitäten sichern
5	Gewerbeflächenentwicklung ermöglichen

Das 0,5% Ziel

Das 0,5% Ziel bezieht sich auf ein Bevölkerungswachstum von 0,5% pro Jahr als quantitative Maßgabe für die Ortsentwicklung bis 2035. Dies entspricht einem Wachstum auf etwa 15.000 Einwohner*innen in der Gemeinde. Die Umsetzung des 0,5% Ziels hat umfangreiche Auswirkungen auf die örtliche Entwicklung. Um das Ziel zu erreichen, ergibt das definierte Bevölkerungswachstum zusammen mit einer angestrebten städtebaulichen Dichte den zukünftigen Flächenbedarf der Gemeinde. Die städtebauliche Dichte von 26 WE/ha wurde als Zielwert festgelegt, um den bisherigen städtebaulichen Charakter der Gemeinde zu bewahren. Zielvorstellung ist das Bild eines „baulich aufgelockerten Quartiers, dass sich behutsam in das ortstypische Siedlungsgefüge einbettet“ (Gemeinde Lotte, 2021h, S. 37). Der Flächenverbrauch soll dabei in erster Linie in der Innenentwicklung stattfinden, dabei orientiert man sich auch am Vorrang der Innenentwicklung nach § 1 Abs. 5 BauGB (Gemeinde Lotte, 2016b). Die weiteren Flächen, welche zusätzlich entwickelt werden müssen, wenn sich die Planung an den 26 WE/ha orientiert, sind zum größeren Teil die im Regionalplan verorteten Reserven im Allgemeinen Siedlungsbereich von 28 ha (Bezirksregierung Münster, 2014; Gemeinde Lotte, 2021g). Die Entwicklung soll über ein jährlich aktualisiertes Siedlungsflächenmonitoring überwacht werden. Dieses Vorgehen wurde dahingehend durch weitere Beschlüsse im Rat bestätigt (Gemeinde Lotte, 2021f).

Tabelle 4: Umsetzungsmaßnahmen Ziel 1, 0,5% Ziel (Quelle: Gemeinde Lotte, 2019e)

0,5% Ziel
20 ha neue Wohnbauflächen + Reserven
Städtebauliche Dichte von 26 WE/ha
Innenentwicklung
Monitoring

Im Masterplan 2020 (2016b) wurde als Ziel noch ein angestrebtes Bevölkerungswachstum von 1% pro Jahr festgehalten. Mit diesem Ziel hätte man für das Jahr 2035 mit ca. 16.900 Einwohner*innen gerechnet. Prognosen von IT.NRW zeichneten Entwicklungshorizonte von 16.800 (unterhalb des 1% Ziels) bis 13.800 Einwohner*innen (Bevölkerungsrückgang) bis 2035. Die Gemeinde entschied sich nicht in Richtung der maximalen Entwicklungsmöglichkeit wachsen zu wollen und diese Zielvorstellung auf 0,5% anzupassen (Gemeinde Lotte, 2019e).

Zielgruppenorientierte Wohnraumentwicklung

Eine Zielgruppenorientierte Wohnraumentwicklung soll dafür sorgen, dass neu entwickelter Wohnraum den Bedürfnissen der künftigen Bewohner*innen entspricht. Diese Zielvorgabe bezieht sich auf die in dem Konzept definierten Bevölkerungsgruppen an welchen sich die Wohnraumentwicklung orientieren soll (Gemeinde Lotte, 2018b, 2019e, 2021e). Neuer Wohnraum für Singles und kleine Haushalte soll genau wie altersgerechte Wohnangebote zu einem Generationswechsel im Bestand beitragen. Dieser bezieht sich in erster Linie auf Einfamilienhäuser in den Siedlungskernen (Gemeinde Lotte, 2021e).

Das Ziel der zielgruppenorientierten Wohnraumentwicklung findet sich in ähnlichen Formulierungen bereits in anderen Konzepten. So wird im *Integrierten Kommunalen Entwicklungskonzept Lotte* aus dem Jahr 2018 bereits als Leitlinie der kommunalen Entwicklung bis zum Jahr 2030 die „Nutzung der städtebaulichen Potenziale und die Schaffung von attraktivem Wohnraum für alle Altersklassen und Lebensmodelle“ (Gemeinde Lotte, 2018b, S. 89) festgehalten, um „generationsübergreifend attraktiven Wohnraum“ (Gemeinde Lotte, 2018b, S. 92) zu ermöglichen. In der zukünftigen Entwicklung von Wohnraum will sich die Gemeinde an den Bedarfen der künftigen Einwohnerinnen und Einwohner orientieren.

Tabelle 5: Umsetzungsmaßnahmen Ziel 2, Zielgruppenorientierte Wohnraumentwicklung (Quelle: Gemeinde Lotte, 2019e)

Zielgruppenorientierte Wohnraumentwicklung
Wohnangebote für Singles und kleine Haushalte
Generationenwechsel im Bestand
Altersgerechte Wohnangebote
Mehrfamilienhausbau und Neues Wohnen
Baugrundstücke für junge Familien
Geförderter Wohnraum

Eine zielgruppenorientierte Wohnraumentwicklung entfaltet vor allem in der Umsetzung seine bodenpolitische Wirkung, da seitens der Kommune bei neuen Entwicklungen eine Konzeptvergabe von Bauland angestrebt wird, welche nur mit einer aktiven Entwicklung seitens der Gemeinde möglich ist (Gemeinde Lotte, 2021e). Sie wird ausdrücklich für die Förderung von „innovativen Wohnideen“ angeführt, wobei die Gemeinde darunter vor allem intergenerationelles Wohnen, gemeinschaftliche Bauprojekte oder Baugruppen versteht. Einer überdurchschnittlichen Steigerung der Wohnbaulandpreise soll durch die kontinuierliche Ausweisung von neuem Bauland entgegengewirkt werden. Dazu sollen ca. 40% des neu zu schaffenden Wohnraums im Mehrfamilienhausbau entstehen, während die restlichen 60% weiterhin für den Ein- und Zweifamilienhausbau reserviert bleiben. Seitens der Gemeinde wird zusätzlich eine Quote von 20 % an sozialen bzw. preisgedämpften Wohnungen in Neubauprojekten im Mehrfamilienhausbau angestrebt. Dieser geförderte Wohnraum soll dann über privatrechtliche Kaufverträge oder städtebauliche Verträge abgesichert werden (Gemeinde Lotte, 2019e, S. 90).

Aktive Flächenentwicklung

Die Gemeinde Lotte verfolgt das Ziel, die Wohnbauflächen im Gemeindegebiet zukünftig selbst aktiv zu entwickeln. Das Ziel der aktiven Flächenentwicklung durch die Gemeinde leitet sich auch aus den beiden vorhergehenden Zielen der quantitativen Entwicklung und der Zielgruppenorientierten Wohnraumentwicklung ab und führt zu der strategischen Aufnahme einer „aktiven Bodenpolitik“ in das Programm der Kommune (Gemeinde Lotte, 2019e, 2021e, 2021f). Die Formulierung einer aktiven Flächenentwicklung als kommunales Ziel stellt einen Bruch in der bis dato bestehenden bodenpolitischen Strategie der Gemeinde dar. Noch in der letzten größeren Entwicklung vor dem Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept, Schabergs Esch wird betont, dass bodenordnende Maßnahmen nicht zwingend notwendig sind (Gemeinde Lotte, 2014b).

Tabelle 6: Umsetzungsmaßnahmen Ziel 3, Aktive Flächenentwicklung (Quelle: Gemeinde Lotte, 2019e)

Aktive Flächenentwicklung
Flächenerwerb durch Gemeinde
Kooperation mit privaten und öffentlichen Partnern
1. Wersen; 2. Lotte; 3. Büren
Berücksichtigung Reaktivierung Tecklenburger Nordbahn

Mit der Umsetzung ist in erster Linie der Erwerb potenzieller Wohnbauflächen seitens der Kommune gemeint. So will die Gemeinde unerwünschte Entwicklungen vermeiden (die Definition bleibt offen) und bessere Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf städtebauliche Qualitäten aber auch Verteilung und Nutzung der zukünftigen Wohnbau- und Gewerbeflächen erreichen (Gemeinde Lotte, 2019e). Insbesondere die Implementation kommunaler Planungen und Vorgaben rückt damit als Ziel in den Vordergrund. In den Abschnitten zur Konkretisierung dieses Ziels finden sich bereits klare Hinweise auf Instrumente, welche zur Umsetzung genutzt werden sollen. So möchte die Gemeinde über die Verkaufsverträge steuern und die Konzeptvergabe von Bauland bevorzugt nutzen. Die Prioritäten der Flächenentwicklung liegen auf den Ortsteilen Wersen, Lotte und Büren, wobei Halen und Osterberg weniger berücksichtigt werden. Diese Priorisierung wurde bereits im Masterplan 2020 vorgenommen und ergibt sich in Teilen aus dem Regionalplan Münsterland, welcher den Allgemeinen Siedlungsbereich ausschließlich in den drei priorisierten

Ortsteilen verortet (Bezirksregierung Münster, 2014; Gemeinde Lotte, 2016b, 2019e). Um den Individualverkehr zu verringern, will die Gemeinde ihre Entwicklung zusätzlich an der Bahntrasse der *Tecklenburger Nordbahn* orientieren, auch um eine verbesserte Anbindung für Arbeitspendler nach Osnabrück zu gewährleisten (Gemeinde Lotte, 2019e). Bei der räumlichen Zielvorgabe orientiert sich die Gemeinde dabei an den Förderrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW.URBAN, 2022).

Standortqualitäten sichern

Die Sicherung der Standortqualitäten in der Gemeinde hängt stark mit dem öffentlichen Raum und den Naherholungsgebieten innerhalb der Gemeinde zusammen (Gemeinde Lotte, 2018b). Vor allem das „grüne Wohnumfeld“ soll durch „ortsbildprägende Grünstrukturen innerhalb des Siedlungsbereiches gesichert werden“ (Gemeinde Lotte, 2019e, S. 92). Die Sicherung der bestehenden Grünstrukturen geht mit dem Ziel einher, die Außenentwicklung weitestgehend zu vermeiden und den Vorrang der Innenentwicklung zu wahren (Gemeinde Lotte, 2016b). Dabei ist es ein eher qualitatives Ziel und entfaltet in seiner Wirkung einen eher nachrangigen Einfluss auf die bodenpolitische Strategie der Gemeinde.

Tabelle 7: Umsetzungsmaßnahmen Ziel 4, Standortqualitäten sichern (Quelle: Gemeinde Lotte, 2019e)

Standortqualitäten sichern
Wohnumfeld
Identitätsstiftende Gestaltung
Attraktive Zentren

Gewerbeflächenentwicklung ermöglichen

Um sich neben dem geplanten Bevölkerungswachstum auch als Wirtschaftsstandort zu entwickeln, hat die Gemeinde beschlossen, in Zukunft weitere Gewerbeflächen auszuweisen. Die Entwicklung von neuen Gewerbeflächen ist insofern für die Bereitstellung von angemessenem Wohnraum relevant, als dass sie als Flächennutzung mit der Wohnbebauung auf den ohnehin knappen Flächen konkurriert. Um Gewerbeflächen ausweisen zu können, verbraucht die Gemeinde einen Teil, der

im Regionalplan verankerten Reserveflächen (Gemeinde Lotte, 2021g). Die Handlungsempfehlungen zur Gewerbeflächenentwicklung orientieren sich hierbei stark an den vorangegangenen Zielen und Handlungsempfehlungen zur Wohnbebauung. Insgesamt soll durch eine quantitative Vorgabe neues Wachstum der Gewerbeflächen erreicht werden sowie eine qualitative Steuerung ihrer konkreten Nutzung durch kommunalen Flächenerwerb und Konzeptvergabe der entsprechenden Flächen (Gemeinde Lotte, 2016b, 2019e).

Tabelle 8: Umsetzungsmaßnahmen Ziel 5, Gewerbeflächenentwicklung ermöglichen (Quelle: Gemeinde Lotte, 2019e)

Gewerbeflächenentwicklung ermöglichen
8 ha „neue“ Gewerbeflächen und Reserven
Flächenerwerb durch Gemeinde
Vergabekriterien
Monitoring
Interkommunale Zusammenarbeit

4 Strategien und Instrumente kommunaler Bodenpolitik

Den Kommunen stehen zur Umsetzung ihrer bodenpolitischen Ziele eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Sie wirken als staatliche Akteure sowohl über öffentliches Recht als auch über das private Eigentumsrecht auf die Ressource Boden und ihre Nutzer*innen und Eigentümer*innen ein (Gerber et al., 2009; Gerber et al., 2018; Needham et al., 2019). Die zweite Teilfrage dieser Forschungsarbeit – *Welche Instrumente und Optionen werden von der Kommune zur Erreichung ihrer Ziele eingesetzt?* – setzt sich insbesondere mit der Erhebung der kommunalen Strategie zur Umsetzung der gesteckten Ziele auseinander und fragt zu diesem Zweck nach den seitens der Kommune eingesetzten Instrumenten. Dazu werden zunächst Instrumente als solches in ihren bodenpolitischen Kontext eingeordnet und im Anschluss die tatsächlich in der Gemeinde Lotte eingesetzten bodenpolitischen Instrumente betrachtet.

4.1 Strategien kommunaler Bodenpolitik

Die Art öffentliches Recht, über welches in der Bodenpolitik zumeist gesprochen wird, ist Planungsrecht. Damit ist in erster Linie Recht gemeint, welches festlegt, was genau an einem Grundstück reguliert wird, wer regulieren darf und in welcher Form. Damit gibt es erst einmal über die Organisation der Planungsträger Aufschluss. Planungsrecht definiert, inwiefern der Staat oder staatliche Organisationen darauf einwirken wie Eigentümer*innen und Nutzer*innen ihre Grundstücke und Gebäude nutzen dürfen. In einem eng gefassten Sinn sind es vor allem die Gesetze, welche die Bodennutzung und die Entwicklung von Boden regeln. Dieser engeren Begriffsfassung müssen in einem weiteren Sinne auch Regeln und Gesetze hinzugefügt werden, welche insgesamt die Legitimationsbasis der räumlichen Planung darstellen wie z.B. Umwelt- oder Verkehrsplanung. Ebenfalls eingesetzt werden durch die Planungsbehörden andere Instrumente wie Tools zur Informationsbereitstellung, Finanzinstrumente oder sogar private Eigentumsrechte (Needham et al., 2019, S. 48–49). Die Gesamtheit der privat- und öffentlich-rechtlichen Regelungen welche die Nutzung einer Ressource – wie in diesem Fall den Boden – regeln, bildet das *institutionelle Ressourcenregime* (IR) (Gerber et al., 2009; Knoepfel et al., 2012, S. 416).

Bodenpolitik greift mittels der ihr zur Verfügung stehenden öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Instrumente in das Eigentum ein und wirkt dabei unterschiedlich stark auf die

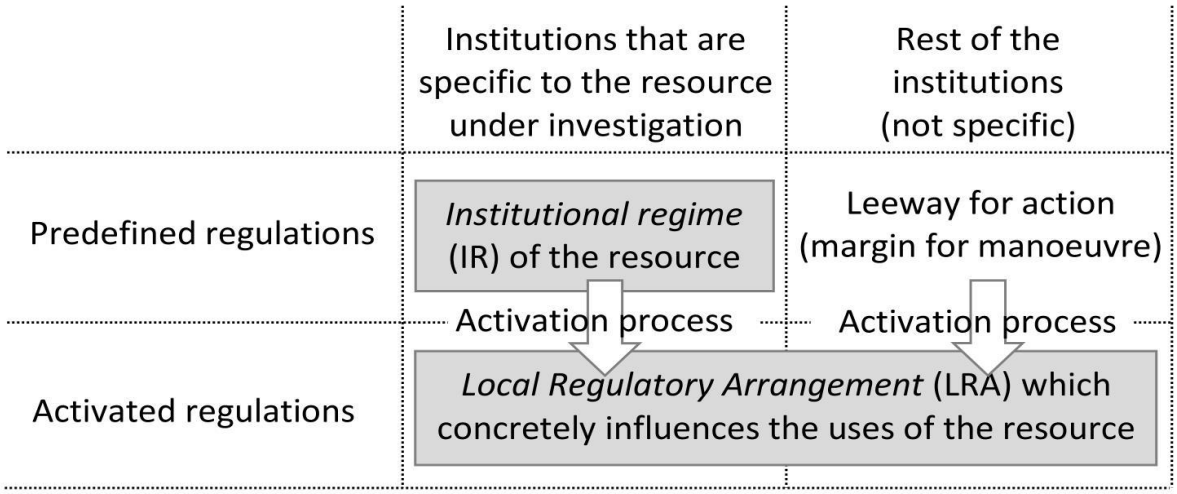

Abbildung 6: Aktivierte Institutionen im Local Regulatory Arrangement (de Buren 2015: 30)

Verteilung und Definition der Verfügungs-, Nutzungs-, und Eigentumsrechte ein. In der Auswahl der Instrumente durch die beteiligten Entscheider*innen liegen die Strategien zur Umsetzung ihrer bodenpolitischen Ziele. Sie finden Ausdruck als Interventionen und Maßnahmen, mit welchen im öffentlichen Handeln versucht wird, die zuvor gesetzten Ziele zu erreichen. Vom institutionellen Regime ist das *Local Regulatory Arrangement* (LRA) abzugrenzen. Der Unterschied zwischen IR und LRA trägt dabei maßgeblich zu Fokussierung der zweiten Forschungsfrage bei. Während das IR aus dem Eigentumsregime und dem Planungsrecht besteht, setzt sich das LRA aus den tatsächlich aktivierten Regeln, welche die Ressource und ihre Nutzung konkret beeinflussen zusammen (siehe Abbildung 6). Es ist das Resultat des Aktivierungsprozesses welches von den Akteuren durch effektives Handeln ausgelöst wurde (de Buren, 2015, S. 22; Schweizer, 2015). Sie setzen sich zusammen aus dem Institutionellen Regime, bestehend aus den Ressourcenspezifischen Institutionen sowie den restlichen nicht-spezifischen Institutionen, welche den Handlungsspielraum für die Akteure bilden (de Buren, 2015, S. 30). Das IR betont dabei insbesondere die formellen Institutionen, vor allem deren Wichtigkeit für die Strukturierung des Handelns der Akteure (Gerber et al., 2009).

Die informellen Regeln füllen indes die Zwischenräume, die das Netz aus formellen Regeln offenlässt. Die Prämisse dieses Ansatzes ist, dass ein System inkohärenter wird, je mehr informelle Institutionen verwendet werden, um die Nutzung der Ressource zu steuern. Je kohärenter ein *Institutionelles Ressourcenregime* ist, desto weniger Spielraum oder Handlungsspielraum bleibt den Akteuren (de Buren, 2015; Gerber et al., 2009, S. 803). Ein ideales IR ist so kohärent und komplex aufgebaut, dass es alle Ressourcennutzungen in einer zufriedenstellenden Weise bereits im Vorhinein regelt. Der Fokus dieser Arbeit liegt nicht darauf, wie groß dieser Handlungsspielraum ist, sondern wie er von den kommunalen Akteuren genutzt wird. Der Handlungsspielraum innerhalb des IR ist abzugrenzen von anderen Möglichkeiten der Initiative, wenn spezifische Regeln zu anderen Zwecken als ursprünglich gedacht aktiviert werden. Informelle Institutionen müssen Ressourcenspezifisch sein, bekannt, legitimiert und seitens der Akteure zu antizipieren sein, sowie analysierbar und zu verschriftlichen. Da sich die Arbeit auch mit informellen Ressourcen beschäftigt ist qualitative Sozialforschung mindestens notwendig, denn die gewünschten Erkenntnisse sind nicht alleine aus bspw. Planungsdokumenten zu ziehen (de Buren, 2015, S. 27–29).

Aus der spezifischen Auswahl bodenpolitischer Instrumente lassen sich idealtypische Strategien kommunaler Bodenpolitik ableiten. Um die verschiedenen kommunalen Strategien zu begreifen, beziehen sie sich auf ihre kontextunabhängigen Gemeinsamkeiten. Dazu wurden von (Shahab et al., 2021, S. 10) idealtypische Strategien kommunaler Bodenpolitik mit Mary Douglas Cultural Theory verknüpft. Cultural Theory ist ein sozialkonstruktivistischer Ansatz, der sich an einer Erklärung von Akteurshandeln durch die Anerkennung pluralistischer Weltsichten versucht. Das *Grid and Group* Schema bezeichnet diese zweidimensionale Einteilung, aus welcher sich vier unterschiedliche Rationalitäten ergeben. *Grid* bezeichnet das Maß der Bindung, mit welcher Akteure bestehenden Regeln und Institutionensystemen verpflichtet sind. *Group* bezeichnet die Fähigkeit oder Motivation entweder selbstständig oder innerhalb einer Gruppe gemeinsam zu arbeiten. Aus diesen beiden Parametern entstehen gegensätzliche Rationalitäten, welche die Komplexität pluraler Rationalitäten vereinfachen (Douglas, 1999).

Eine hierarchische Rationalität steht für Tradition und Ordnung und eine Strategie der Kontrolle. Eine hierarchische Organisation ist aus ihrer Sicht die favorisierte Form zur Lösung öffentlicher Probleme. Entscheidungsträger*innen drängen auf staatliche Intervention und sehen in der

Regulierung über hoheitliche Instrumente einen erfolgversprechenden Mechanismus. Die individualistische Rationalität verzichtet weitestgehend auf starre Strukturen aus Regeln und Institutionen. Die Organisationform wird so gewählt, dass sie kompetitiv und in der Lage ist, Probleme durch und am freien Markt zu lösen. Eine egalitäre Rationalität setzt auf eine gemeinsame Strategie in sich gestärkter Gruppen. Sie setzt auf Regeln, um innerhalb ihrer Gruppe Gleichwertigkeit herzustellen und Interessen auszubalancieren. Einzelne Anführer weichen einer starken Gruppendynamik. Die letzte Rationalität entspringt einer fatalistischen Weltsicht. Sie vermeidet mit Absicht oder aus anderen Gründen eine Organisation und steht isoliert innerhalb komplexer Strukturen. Aus ihrer Sicht lassen sich Probleme weder durch ein hoheitliches Eingreifen der Regierung, dem Überlassen der Steuerungskräfte freien Marktes oder einer verstärkten Zusammenarbeit gelöst werden (Davy, 2012, S. 51–54; Douglas, 1999, S. 411).

Die vier Rationalitäten finden ihre Pendants in den Gesellschaftsvertragstheorien von Hobbes (hierarchisch), Locke (individualistisch) und Rousseau (egalitaristisch), wobei eine fatalistische Weltsicht hiervon ausgenommen ist. Sie bilden in sich gegensätzliche Sichtweisen auf die Welt und wie öffentliche Probleme zu lösen sind. Dementsprechend lassen sich auch planerische und bodenpolitische Probleme durch diese Brillen betrachten und im Sinne der einen oder anderen Rationalität lösen (vgl. Davy, 2012). In der Anwendung dieser vier Weltsichten auf die Beziehung zwischen Kommune und Bodenmarkt (Shahab et al., 2021) lassen sich vier idealtypische Strategien kommunaler Bodenpolitik identifizieren (siehe Abbildung 7). Doch weder die Rationalitäten im Sinne von Mary Douglas noch diese vier Strategien lassen sich in der Realität in ihrer idealtypischen Umsetzung finden. Pluralität bedeutet, dass Elemente aller Strategien in der bodenpolitischen Realität der Kommunen zu finden sind. Bestimmte Strategien können dabei von Akteuren favorisiert und bevorzugt gewählt werden, sodass diese besonders sichtbar sind. (Shahab et al., 2021, S. 12).

Eine aktive Bodenpolitik entspricht dem Individualismus der Kommune in Bezug auf dem Bodenmarkt. Mit den Instrumenten aktiver Bodenpolitik, die meist dem privaten Recht entstammen, greift die Kommune aktiv in den in den lokalen Markt ein. Die Gemeinde tritt mit ihrer Planungshoheit in der Hinterhand selbst am Bodenmarkt auf und kauft und entwickelt Land, um es im Anschluss wieder zu vermarkten. Das kommunale Handeln ist Umsatzorientiert und erlaubt der Kommune mindestens eine Re-Finanzierung ihrer Kosten oder andernfalls die

Möglichkeit über ihre eigenen finanziellen Einsätze am Bodenmarkt zu agieren. Instrumente dafür sind Beispielsweise der freihändige Zwischenerwerb der Kommune, eine Bodenvorratspolitik. Im Anschluss an diese Strategien des Bodenankaufs ergeben sich die weitreichende Steuerungsoptionen in erster Linie über das private Eigentum und insbesondere die Veräußerung über privatrechtliche Kaufverträge. Auch die Vergabe von Erbbaurechten fügt sich in eine aktive Bodenpolitik ein, die eingesetzt werden, sofern sich die Kommune auch langfristig die Hoheit über die Bodennutzungen sichern will (Shahab et al., 2021, S. 12).

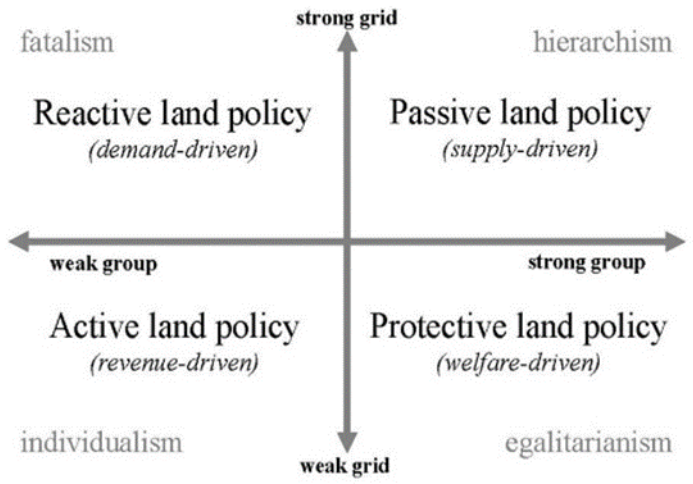

Abbildung 7: Strategien kommunaler Bodenpolitik (Quelle: Shahab et al. 2021: 11)

Eine reagierende Bodenpolitik entspringt einer fatalistischen Rationalität. Sie wird dieser Betrachtungsweise zugeordnet, da die Kommune weder eine aktive Rolle auf dem Bodenmarkt einnimmt noch versucht Akteure mit anderen Mitteln zu einer Entwicklung zu bewegen. Kommunale Akteure wenden keine Instrumente bzw. hoheitliches Handeln aus eigener Motivation an. Erst auf Nachfrage von Entwickler*innen reagiert die Kommune und versucht auf diese einzugehen. Dementsprechend wird sie auch als nachfrageorientierte Strategie beschreiben. Typische Instrumente sind städtebauliche Verträge und vorhabenbezogene Bebauungspläne, mit welchen den entsprechenden Akteuren eine Entwicklung innerhalb der Gemeinde ermöglicht wird (Shahab et al., 2021, S. 14).

Eine beschützende bodenpolitische Strategie versucht aus einer egalitaristischen Rationalität heraus in erster Linie Marktversagen entgegenzuwirken. Diese Korrektur versucht sie insbesondere durch den Einsatz von öffentlich-rechtlichen Instrumenten zu erreichen. Über diese versucht sie die individuellen Eigentumsrechte in dem Maße einzuschränken, wie sie dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Dazu benutzt eine beschützende Bodenpolitik beispielsweise Vorkaufsrechte (auch in Verbindung mit konkreten Bebauungsplänen), Quoten für geförderten Wohnungsbau und setzt auch auf eine interkommunale bzw. regionale Kooperation. Während es

leichter ist, konkrete Beispiele für die drei anderen Strategie zu finden, stößt man häufig nur auf einzelne Elemente beschützender Bodenpolitik, welche von Kommunen in ihre Strategien mit eingebunden werden (Shahab et al., 2021, S. 13–14).

Eine passive bodenpolitische Strategie entspricht einer hierarchischen Auffassung des kommunalen Agierens in Bezug auf den Bodenmarkt. Sie ist tief im deutsche Planungssystem verwurzelt, die „klassische Angebotsplanung“ ist über lange Zeit die dominante Form der Planung in Deutschland gewesen, möglicherweise ist sie dies auch immer noch. Sie setzt auf den Einsatz hoheitlicher Mittel zur Planung künftiger Entwicklungen und schafft mit diesen ein Angebot an Bauland für die potentiellen Entwickler*innen. Typische Instrumente sind die Flächennutzungsplanung und die Baulandumlegung, um unbebautes Land zur Baureife zu entwickeln und dieses durch eine (verpflichtende) Einwirkung auf die betroffenen Grundstücke nutzbar zu machen. Sie entspricht damit keiner totalen Zurückhaltung, sondern vielmehr dem Verzicht auf eine aktive Umsetzung von Entwicklungen. Dementsprechend ist sie weitestgehend mit wenig Mittelaufwand für die Kommune verbunden (Shahab et al., 2021, S. 12–13).

4.2 Anwendung bodenpolitischer Instrumente in der Gemeinde Lotte

In der Gemeinde Lotte gibt es ebenfalls keine monorationale Strategie kommunaler Bodenpolitik und Instrumente aller vier bodenpolitischen Idealtypen finden sich im kommunalen Handeln wieder. Dabei zeigt sich allerdings, dass eine aktive Bodenpolitik von der Gemeinde favorisiert wird, eine passive Bodenpolitik nur noch selten Anwendung findet und eine reagierende sowie eine beschützende Bodenpolitik zwar umgesetzt werden aber hinter der dominanteren Strategie zurückstehen.

Um die Ansätze der kommunal gewählten bodenpolitischen Strategien mit ihren jeweiligen Instrumenten darzustellen, wird auf die empirischen Erhebungen der ersten und dritten Teilfrage zurückgegriffen. Die Erhebung findet einerseits anhand der analysierten Dokumente statt (siehe Kapitel 3.2), andererseits greift sie auf die Informationen aus den problemzentrierten Interviews zurück (siehe Kapitel 5.2). Für ein besseres Verständnis dieser Instrumente bedient sich diese Arbeit einer Literaturrecherche innerhalb aktueller planerischer und bodenpolitischer

Veröffentlichungen (Dransfeld et al., 2019; Gerber et al., 2018; Schmidt-Eichstaedt et al., 2019). Im Folgenden sind die von der Kommune eingesetzten bodenpolitischen Instrumente anhand der verfolgten idealtypischen Strategien kommunaler Bodenpolitik dargestellt.

4.2.1 Strategien und Instrumente aktiver Bodenpolitik

Eine aktive bodenpolitische Strategie der Gemeinde Lotte wird im *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* direkt angesprochen und in den Zielsetzungen festgehalten. Die aktive kommunale Flächenentwicklung steht im Mittelpunkt des im Jahr 2019 formulierten Strategiedokuments. Dementsprechend findet sie sich auch deutlich sichtbar im bodenpolitischen Handeln der Gemeinde.

Bodenbevorratung und kommunaler Zwischenerwerb

Bodenbevorratung hat viele Namen und kann auf jeder staatlichen Ebene stattfinden (Hengstermann, 2019, S. 313; Spit, 2018). So auch auf kommunaler Ebene, wie in der Gemeinde Lotte. Die Bodenvorratspolitik bzw. der kommunale Zwischenerwerb zeichnet sich durch ihre rein privatrechtliche Natur im bodenpolitischen Instrumentarium der Gemeinden aus. Diese beiden Begriffe für ein ähnliches, fast gleiches Vorgehen der Kommune werden in dieser Arbeit verwendet, um den unterschiedlichen Zeithorizont dieser Strategien darzustellen. Nach Dransfeld (2019; 2017) bezeichnet kommunaler Zwischenerwerb den vollständigen oder anteiligen Ankauf von Grundstücken in einem zur Bebauung anstehenden Bereich, die bis zur Baureife entwickelt und anschließend an Bauwillige verkauft werden. Dies beinhaltet sowohl den kurzfristigen und projektorientierten Ankauf wie auch mittel- und langfristige Strategien zur Bodenbevorratung der Kommune, eine Bodenvorratspolitik (Dransfeld et al., 2019).

Ziel der aktiven Bodenpolitik ist die direkte Nutzbarmachung des Bodens durch die Gemeinde, um dem Umsetzungsdefizit der Planung entgegenzuwirken und ihre politischen Ziele über privatrechtliche Instrumente mit Hilfe ihres eigenen Grundbesitzes zu implementieren. Gemeinsam ist sowohl der kurz-, mittel-, und langfristigen Strategie der Auftritt der Kommune als privatrechtlicher Akteur auf dem Bodenmarkt. Dabei lassen sich die Strategien der Bodenbevorratung in ihrer Form z.B. in dem Ausmaß der kommunalen Wertschöpfung oder in der

Kombination mit Instrumenten des öffentlichen Rechts unterscheiden (Dransfeld et al., 2019). Im Kern bleibt bei allen Unterschieden die Strategie dieselbe: die Kommune nimmt Flächen über einen privatrechtlichen Kaufvertrag in ihren Besitz. Auch bei der Anwendung des gemeindlichen Vorkaufsrechts und anderer Instrumente aus dem allgemeinen und besonderen Städtebaurecht im Zwischenerwerb werden entsprechende Flächen schlussendlich von der Gemeinde angekauft. Die Risiken – insbesondere finanzieller Art – welche die Bodenbevorratung beinhaltet wurden am niederländischen Modell der „aktiven Bodenpolitik“ hinlänglich aufgezeigt und in Kapitel 6 noch einmal besprochen (van Oosten et al., 2018).

Durch die Verbindung aus Bodenvorratspolitik und Bodennutzungsplanung wird die Verbindung von Planung und Eigentum besonders deutlich. Die weitreichenden Steuerungsmöglichkeiten durch den Grundbesitz erlauben eine erhöhte Umsetzbarkeit von Plänen durch privatrechtliche Verkaufsverträge. Die Gemeinde nimmt durch ihr Handeln auf dem Bodenmarkt die Rolle einer gewöhnlichen juristischen Person des privaten Rechts an und schließt einen üblichen Kaufvertrag mit den Verkäufer*innen oder Käufer*innen der Grundstücke ab. Dabei ist besonders wichtig, dass privatrechtliche Verträge im Gegensatz zu beispielsweise städtebaulichen Verträgen nach § 24 BauGB nur wenigen Anforderungen unterliegen. Sie müssen den üblichen notariellen Bestimmungen eines Liegenschaftshandels entsprechen, die Inhalte sind zu weiten Teilen frei wählbar. Dies ermöglicht es den Gemeinden ihre individuellen Zielsetzungen im Vertrag festzusetzen (Hengstermann, 2019, S. 312–318). Diese Kombination aus Grundbesitz und privatrechtlichen Verträgen ist der Kern für die weitreichenden Steuerungsmöglichkeiten seitens der Kommune durch die Bodenbevorratung. Privatrechtliche Kaufverträge bilden somit neben der klassischen Baunutzungsplanung über die Bebauungspläne das wichtigste bodenpolitische Instrument der Gemeinde Lotte. Diese enthalten meistens Bauverpflichtungen sowie eine Mindestwohndauer für die Käufer*innen (Interview 3: Z. 585-587; Interview 5: Z. 697-713). Durch die Bebauungspläne gibt die Bauverwaltung die Rahmenbedingungen einer Entwicklung vor. Die konkrete Umsetzung der Verträge liegt bei der Finanzverwaltung mit dem Bereich der Liegenschaftsverwaltung. Hier werden – in Abstimmung mit der Planung und insbesondere dem Rat, welcher die Zielsetzungen vorgibt – die Verträge formuliert und die politischen Beschlüsse umgesetzt (Interview 5: Z. 690-695; Interview 7: Z. 36-40; 181-191).

Der kommunale Zwischenerwerb findet in Kombination mit einer langfristigen Bodenbevorratung erst seit kurzer Zeit vermehrt Anwendung in der Gemeinde Lotte. Durch den Beschluss, nur noch auf kommunalen Flächen Baurecht zu schaffen, rückt das Instrument der Bodenbevorratung weiter in den Fokus. Federführend in der Bodenbevorratung ist wie bei der gesamten baulichen Entwicklung der Gemeinde die Bauverwaltung, während die Finanzverwaltung im Speziellen beim konkreten Ankauf und der späteren Verwaltung der Flächen involviert ist (Interview 6: Z. 249-250). In Lotte wurden in der Vergangenheit und werden aktuell Baugebiete über kommunalen Zwischenerwerb abgewickelt. Das Baugebiet *Schafwinkel* wird nicht durch eine langfristige Bodenbevorratung, sondern über den relativ kurzfristigen projektbezogenen kommunalen Zwischenerwerb entwickelt. Dazu ist die Gemeinde Lotte Gesellschafterin der Landesentwicklungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, NRW.URBAN geworden, welche den Flächenerwerb mittels einer landesseitigen Bürgschaft finanziert (Interview 4: Z. 464-470). Hierfür wird das Förderprogramm der kooperativen Baulandentwicklung des Landes genutzt. Das Gewerbegebiet *Pätzkamp* liegt außerhalb des Ortsteils Alt-Lotte und konnte von der Niedersächsischen Landesentwicklungsgesellschaft durch die Kommune erworben werden. Der Kauf beinhaltete auch eine Hofstelle, welche seitens der Gemeinde anderweitig genutzt werden konnte. Schon 2006 wurde das Baugebiet *Bergstraße Nord* im Zusammenhang mit der *Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte* entwickelt, einer der Gemeinde zugeordneten GmbH. Aktuell ist die Gemeinde im Besitz einer weiteren entwicklungsfähigen Gewerbefläche, der Fläche *Moorbreede* zwischen den Ortsteilen Wersen und Büren. Dazu kommen mögliche landwirtschaftliche Tauschflächen innerhalb des Gemeindegebiets, welche durch die Kommune erworben werden konnten.

Gegenüber der klassischen Angebotsplanung hat die Gemeinde verschiedenste zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten (Dransfeld et al., 2019, S. 33). Die Kommune kann durch den vorherigen Erwerb der Grundstücke ihre städtebaulichen Ziele in der Realisierung ihrer Planung umsetzen. Dazu werden vor allem Bauverpflichtungen genutzt, wie sie auch in Lotte beispielsweise im Baugebiet *Bergstraße Nord* verwendet wurden und jetzt im Baugebiet *Schafwinkel* eingesetzt werden (Interview 5: Z. 697-713; Gemeinde Lotte, 2007a). Dazu kommt die Möglichkeit der Sicherung von Gemeinbedarfsflächen. Über den kommunalen Erwerb der Flächen am Schafwinkel konnte dort beispielsweise ein dringend benötigter Kindergarten verortet werden (Interview 6: Z.

284-291). Sozialpolitische Ziele der Gemeinde wie eine Dämpfung der Bodenpreise, die Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen, oder anteilig geförderter Wohnungsbau werden bereits in den Zielen der Gemeinde umfassend benannt (siehe Kapitel 3.3) und sind Teil der Umsetzung im Zwischenerwerb (Interview 2: Z. 313-316). Die Realisierung dieser Ziele ist vor allem in Verbindung mit einer Konzeptvergabe zu erreichen. Bereits im Baugebiet *Bergstraße Nord* wurden über eine solche Vergabe insbesondere junge Familien gefördert und diesen über den Grundstückspreis ökonomisch entgegengekommen (Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH, 2007). Die Kriterien enthielten unter anderem die „Vergabe in erster Linie an Einheimische bzw. Personen mit entsprechender Bindung [, die] Bevorzugung von Bewerbern, die erstmalig ein Baugrundstück erwerben bzw. noch über keinen Grundbesitz verfügen und das Haus selber nutzen wollen, [und zusätzlich war] bei der Vergabe […] die soziale Situation (Kinderzahl, derzeitige Wohnverhältnisse) zu berücksichtigen“ (Gemeinde Lotte, 2007a). Die Zielgruppe der Vermarktung waren junge Familien und Einheimische bzw. Personen mit entsprechender Bindung an die Gemeinde (Interview 1: Z. 48-54). Im Baugebiet *Schafwinkel* ist man sich auf kommunaler Seite noch nicht über die exakten Kriterien in der Konzeptvergabe einig, betont aber, dass man die Flächen nicht meistbietend vergeben möchte und auch weiterhin auf die Förderung junger und bereits mit dem Ort verbundener Familien setzt. Bereits vor Beschluss des Bebauungsplans haben sich über 400 Interessierte über einen Fragebogen bei der Gemeinde registriert (Interview 1: Z. 125-131; Interview: 4: Z. 491-503; Interview 5: Z. 359-362). Auch Quoten für sozialen Wohnungsbau können von der Gemeinde durch den Verkauf eigener Grundstücke über privatrechtliche Kaufverträge oder zielgerichtete Vergabe umgesetzt werden (Dransfeld et al. 2019: 33). Wie bereits in Kapitel 3.3 beschrieben, hat die Gemeinde Lotte in ihrem *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* eine Richtlinie für geförderten Wohnraum festgehalten. Demnach sollen 20% der Fläche im Neubau von Mehrfamilienhäusern bei zukünftigen Bebauungsplänen förderfähigem Wohnraum entsprechen. Über eine konkrete Ausgestaltung von gefördertem Wohnraum bei zukünftigen Entwicklungen hat man noch keinen Kompromiss innerhalb der Gemeinde gefunden (Interview 1: Z. 115-125; Interview 4: Z. 408-412). Im Baugebiet Schafwinkel wird der geförderte Wohnraum – unter anderem aufgrund der Förderbedingungen – dennoch einen Anteil von 30% einnehmen (Gemeinde Lotte, 2021b) (Interview 4: Z. 697-698).

Fiskalpolitisch erlaubt eine aktive Bodenpolitik der Kommune eine Umlegung der Planungskosten auf die späteren Käufer, wobei sie mit den möglichen sozialpolitischen Zielen abgewogen werden müssen. Auch ökologische Zielsetzungen spielen in Lotte durch die Verpflichtung zu ökologischen Baustandards eine Rolle (Dransfeld et al., 2019, S. 34). Im Kaufvertrag enthalten war beispielsweise bei der Vermarktung des Baugebiets *Bergstraße Nord* der sogenannte "Solar Euro", welcher nach Ablauf der vertraglich festgelegten Bebauungsfrist zurückgezahlt wurde, sobald eine Solaranlage entsprechend eingerichtet wurde (Gemeinde Lotte, 2007a).

Da die Gemeinde über die Konzeptvergabe auf sämtliche Nutzungsarten Einfluss nehmen kann, wurde sie auch für die kommunale Gewerbegebietsentwicklung eingesetzt. Die Flächen des Gewerbegebietes *Pätzkamp* befanden sich ebenfalls im kommunalen Eigentum (Gemeinde Lotte, 2019c). So konnten auch dort nach einem kommunalen Katalog gezielt Unternehmen ausgewählt werden, sodass das Gebiet den kommunalen Vorstellungen entspricht (Interview 5: Z. 236-238).

Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH

Um im kommunalen Zwischenerwerb Flächen kaufen und bevorraten zu können gründete die Gemeinde Lotte im Jahr 2000 auf Betreiben der damaligen Koalitionsparteien im Rat, der SPD und Die Grünen, die *Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH* (GEG) als Reaktion auf die steigenden Baulandpreise (Interview 1: Z. 28-34; Interview 6: Z. 147; Interview 5: Z. 500-506). Die GEG ist dabei gänzlich in der Verwaltung angesiedelt, die Geschäftsführenden sind die Leiter*innen der Fachbereiche *Bauverwaltung*, *Finanzen* und *Allgemeine Verwaltung*. Wichtig für eine Betrachtung der GEG ist die Tatsache, dass die Gesellschaft über kein eigenes Personal verfügt, sondern auf die personellen Ressourcen der Gemeindeverwaltung zurückgreift (Interview 1: Z. 197-200; Interview 2: Z. 293-301; Interview 6: Z. 244-245). Sie ist in erster Linie eine rein rechtliche Organisationsform und ein finanzielles Instrument der Kommunalverwaltung. Der Einsatz einer privatwirtschaftlichen Gesellschaft als Rechtsform bedeutet für die Kommune eine deutlich größere finanzielle Flexibilität als sie innerhalb des Gemeindehaushalts möglich wäre. In erster Linie betrifft dies den Beschluss von Mehrausgaben in einer Erweiterung des Wirtschaftsplans im Gegensatz zu einer aufwändigeren Haushaltsänderung der Gemeinde (Interview 1: Z. 165-167; Interview 6: Z. 28-31; 136-145; Interview 7: Z. 136-155).

Das Baugebiet *Bergstraße Nord* ist bislang das einzige von der GEG entwickelte Baugebiet (Interview 2: Z. 282-286; Interview 4: Z. 841-845). Im Jahr 2006 erwarb die Gesellschaft die Flächen im Bereich des entsprechenden Bebauungsplans 72 *Bergstraße Nord.* Ende des gleichen Jahres wurde dieser durch den Rat verabschiedet. Die Grundstücke wurden anschließend von der GEG im Zeitraum von 2007 bis 2013 zu Kaufpreisen von 125€ pro qm vermarktet (Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH, 2015). Im Jahr 2010 erwarb die GEG die potentielle Gewerbefläche *Moorbreede* (Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH, 2022) und ruht seitdem mit dieser einzigen potentiellen Entwicklungsfläche im Besitz (Interview 2: Z. 287-290; Interview 4: Z. 848-847; Interview 5: Z. 464-468). Denn trotz der Entwicklungsgesellschaft erfolgten die Entwicklungen weiterhin vorwiegend über private Träger*innen oder über entsprechende Förderprogramme anstatt über die GEG. Auch andere kommunale Flächenkäufe wurden in der Folge nicht mehr über die GEG, sondern über den kommunalen Haushalt abgewickelt (Interview 1: Z. 35-46; Interview 2: Z. 268-270; Interview 6: Z. 154-157; Interview 7: Z. 144-151).

4.2.2 Strategien und Instrumente reagierender Bodenpolitik

Neben der aktiven Bodenpolitik bildet die reagierende Bodenpolitik den zweiten deutlich erkennbaren Idealtypus bodenpolitischen Handelns in Lotte. Dabei sind es vorrangig städtebauliche Verträge die in der Gemeinde eingesetzt werden, sollte die Kommune nicht in den Besitz der Flächen gelangen.

Städtebaulicher Vertrag

Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB umfassen als Oberbegriff verschiedene Vertragsarten, die auch in der Gemeinde Lotte eingesetzt werden. Der Fokus in Lotte liegt bei der Baugebietsentwicklung auf den Erschließungsverträgen, die seit 2013 auch von § 11 BauGB erfasst (Schmidt-Eichstaedt et al., 2019, 267; 420). Sie sind die Vereinbarung einer Gemeinde mit ihrem Vertragspartner darüber, dass dieser die betreffenden Flächen durch die Herstellung der notwendigen Erschließungsanlagen auf eigene Kosten zu Bauland macht und die Erschließungskosten selbst trägt (Battis et al., 2022: BauGB § 11 Rn. 25). Um die

Erschließungskosten für die Gemeinde zu senken, kann beispielsweise mit dem Investor oder Haupteigentümer eines Baugebietes ein Erschließungsvertrag abgeschlossen werden. Sofern es zweckmäßig ist, kann diese Art des städtebaulichen Vertrages beispielsweise angewendet werden, wenn ein Bauträger ohnehin die Gesamtplanung eines Gebietes übernimmt (Schmidt-Eichstaedt et al., 2019, S. 271).

Im Baugebiet *Buschhaus* entschied sich die Gemeinde entgegen der formulierten Strategie einer aktiven Baulandentwicklung bzw. Baurecht nur noch auf kommunalen Flächen zu schaffen, dazu, das Gebiet zusammen mit einer privaten Erschließungsgesellschaft zu entwickeln. Der Eigentümer fand selbst „Bauwillige aus dem Freundes und Bekanntenkreis“, denen so die Entwicklung eines eigenen Wohngebietes ermöglicht wird, „ein eigenes kleines Bullerbü“ (von den Benken, 2021). Die Gruppe aus Besitzer und Interessierten war der Gemeinde einen Schritt voraus und stellte der Politik die Möglichkeit einer eigenen Entwicklung vor, noch bevor die Gemeinde das Grundstück selbst einen Erwerb der Fläche anstrebte (Interview 2: Z. 473-479; Interview 4: Z. 528-533; Interview 5: Z. 305-309). Die „*Erschließungsgemeinschaft Wersen-Buschhaus Gbr*“ will die Entwicklung mit einer eigenen Erschließung im Rahmen eines Erschließungsvertrages vorantreiben. Der Erschließungsvertrag selbst – welcher laut eigener Aussage aufwendiger ist als der Bebauungsplan an sich – wird parallel zum Bebauungsplanverfahren in Kooperation mit der Erschließungsgesellschaft erarbeitet (Interview 5: Z. 687-690; Gemeinde Lotte, 2021d). Während bereits das Baugebiet *Schabergs Esch* nur über den Bebauungsplan und einen Erschließungsvertrag von kommunaler Seite gesteuert wurde, entschied man sich im Baugebiet *Buschhaus* dazu, die Regelungen tiefgreifender zu gestalten und in Intensiveren Verhandlungen mit den Entwickler*innen gemeinsam eine detailliertere Planung anzugehen. Auch in Zukunft kann man sich in der Gemeinde die Durchführung von Bauvorhaben beispielsweise über Vorhabenbezogene Bebauungspläne in Kombination mit den entsprechenden Vorhabens- und Erschließungsverträgen vorstellen, wenn dadurch die kommunalen Ziele umgesetzt werden können (Interview 2: Z. 488-503; Interview 5: Z. 717-719).

4.2.3 Strategien und Instrumente passiver Bodenpolitik

Instrumente und Strategien, die einer passiven Bodenpolitik zuzuordnen sind, werden in Lotte weitestgehend nicht mehr genutzt. Eine klassische Angebotsplanung über Bebauungspläne zusammen mit einer Baulandumlegung finden in Lotte nicht statt. Um Baulücken in vorherigen Entwicklungen und den gewachsenen Strukturen mit bestehendem Baurecht zu schließen, setzte die Kommune allerdings auf ein Baulandkataster.

Baulandkataster

Nach § 200 Abs. 3 S. 1 BauGB kann die Gemeinde „*sofort oder in absehbarer Zeit bebaubare Flächen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans erfassen, der Flur- und Flurstücksnummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgröße enthält (Baulandkataster)*“. Baulandkataster oder Baulückenkataster sind ein Instrument, um Transparenz auf dem Bodenmarkt zu schaffen und Baulandreserven zu aktivieren. Ziel dieses Instruments ist nicht die Einwirkung auf Baulandpreise, sondern auf die sofort oder alsbald bebaubaren Grundstücke im Innenbereich. Durch ein Baulückenkataster soll die zügige Bebauung von im Innenbereich gelegenen Grundstücken erleichtert und der Außenbereich vor unnötiger Inanspruchnahme geschützt werden, um eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten (Battis et al., 2022, BauGB § 200 Rn. 8). Der Kataster kann im Anschluss in Form einer Karte mit ihren benannten Bestandteilen veröffentlicht werden, die Namen der Eigentümer*innen dürfen allerdings nicht enthalten sein. Ebenso können sie Widerspruch gegen die Aufnahme ihres Grundstückes einlegen (Schmidt-Eichstaedt et al., 2019, S. 494).

Die Gemeinde Lotte setzte ab 2017 ein bereits zuvor erstelltes Baulückenkataster als Instrument zur Nachverdichtung ein. Ohnehin eine Anforderung zur Verortung von Potentialflächen im Regionalplan, konnten die Informationen über verbliebenes Innenentwicklungspotential durch einen proaktiven Einsatz genutzt werden. Der aktive Einsatz bestand in erster Linie in einer Kontaktierung der Flächeneigentümer*innen seitens der Kommune sowie der anonymisierten Veröffentlichung im Baulückenkataster. So konnte die Kommune zwischen Interessierten und Eigentümer*innen vermitteln, Kontakt herstellen und die erhobenen Informationen so zum Schluss von bestehenden Baulücken einsetzen. Der Wirkungszeitraum wird in der Kommune auf ca.

eineinhalb Jahre geschätzt. Nach Ablauf dieser Zeit wurde auf einem Großteil der Flächen, bei denen eine Bau- oder Verkaufsbereitschaft bestand, eine Entwicklung angestoßen (Interview 4: Z. 214- 226; Interview 5: Z. 59-71). Widerspruch wurde nur durch wenige Eigentümer*innen eingelegt, stattdessen meldeten sich weitere Grundstücksbesitzer*innen und baten um eine Aufnahme ihrer unbebauten Grundstücke (Hitzke, 2017).

4.2.4 Strategien und Instrumente beschützender Bodenpolitik

Instrumente einer beschützenden Bodenpolitik – wie das Vorkaufsrecht – sind in Lotte in der Vergangenheit zum Tragen gekommen werden aber nicht mehr eingesetzt oder in eine neu formulierte Strategie mit eingebunden. Der Regionalplan an welchem aktiv mitgewirkt wurde begrenzt das kommunale Wachstum. Mehr Kooperation findet auf überörtlicher Ebene nicht statt, auch eine interkommunale Kooperation mit Osnabrück oder den anderen umliegenden Gemeinden gibt es nicht. Die Kommune verzichtet auf eine feste Quote für geförderten Wohnungsbau, und setzt diesen stattdessen über eine aktive Bodenpolitik durch.

Vorkaufsrechte

Das Vorkaufsrecht ist ursprünglich im Bürgerlichen Gesetzbuch – also im privaten Recht – verankert und wurde im öffentlichen Recht auf Gemeinden erweitert. Im Bürgerlichen Recht kann sich eine am Kauf interessierte Person mit Zustimmung der Eigentümer*innen eines Grundstücks ein Vorkaufsrecht auf dieses im Grundbuch zusichern lassen. Sollten Eigentümer*innen den Verkauf an eine andere Partei anstreben, so kann die Person von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch machen und stattdessen selbst den Kauf antreten, wobei sie die mit der dritten Partei ausgehandelten Bedingungen akzeptieren muss. Das *allgemeine Vorkaufsrecht* aus § 24 BauGB gibt nun den Kommunen das Vorkaufsrecht an Grundstücken innerhalb der Gemeinde, wobei in der Gemeinde Lotte insbesondere Grundstücke nach § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB „im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist“ von Interesse waren. Voraussetzung hierfür ist im Falle von unbebauten Grundstücken im Außenbereich also mindestens eine Festsetzung dieser Flächen im FNP als Wohnflächen oder

Wohngebiete, welche das Vorkaufsrecht nach §24 Abs 1 Nr. 5 mit dem Wohl der Allgemeinheit (siehe § 24 Abs 3 BauGB) rechtfertigt. Dafür muss in der Gemeinde mindestens nachgewiesen werden, dass bereits Planungsabsichten bestehen oder eine Vorstellung für die zukünftige Nutzung des Grundstücks gegeben ist. Macht die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht geltend, so muss sie nach § 28 BauGB Kaufverträge zwischen Eigentümer*innen und Dritten stets erst freigegeben, bevor diese vollzogen werden können. Neben der Sicherung von Gemeinbedarfsflächen ermöglichen es diese Festsetzungen im öffentlichen Recht der Gemeinde eine kurz- bis mittelfristige Bodenbevorratung bzw. einen Zwischenerwerb zum Zweck der Wohnbauflächenentwicklung zu betreiben (Schmidt-Eichstaedt et al., 2019, S. 290–296). So konnte durch den Einsatz von Vorkaufsrechten bereits vor der Formulierung einer „aktiven“ bodenpolitischen Strategie im *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* durch die Kommune auf Baulandpreise eingewirkt werden. Bereits vor Beschluss des Bebauungsplans ließ man sich vom Eigentümer vertraglich einen Maximalpreis zusichern und ein Vorkaufsrecht eintragen. So hätte die Kommune bei Nicht-Einhaltung der Maximalpreise ihr Vorkaufsrecht geltend machen können und der gewünschten Zielgruppe Bauland zu einem angemessenen Preis bereitstellen können. Die Entwicklung des Baugebietes *Gänsehügel* im Jahr 2003 erfolgte zwar abschließend durch eine private Entwicklung in Kooperation mit der Volksbank, allerdings zu niedrigeren Bodenpreisen als am Markt zu diesem Zeitpunkt möglich war (Interview 1: Z. 37-45; Interview 2: Z. 276-279; Interview 6: Z. 37-56).

5 Auswahl bodenpolitischer Strategien und Instrumente

Kommunale Entscheidungsträger*innen – sowohl Planer*innen als auch Politiker*innen stehen bei der Wahl kommunaler Strategien und Instrumenten der Bodenpolitik keiner rein rational-technischen Entscheidung gegenüber, sondern einer explizit politischen. Mit ihrer Wahl und den folgenden Implikationen beeinflussen sie maßgeblich die Gruppe der begünstigten ihrer Politik und die Eigentümer*innen (Lascoumes & Le Gales, 2007; Salamon, 2002) . Das Ziel der dritten Forschungsfrage – *Warum werden bestimmte Optionen zur Aktivierung von Instrumenten gewählt bzw. nicht gewählt?* – ist herauszufinden, warum in der Kommune, die im zweiten Forschungsabschnitt herausgearbeiteten Instrumente und Optionen auswählt und anwendet, andere aber gänzlich unbeachtet gelassen werden um die im ersten Schritt analysierten kommunalen Ziele zu erreichen.

5.1 Handlungsspielräume kommunaler Akteure

In den Kapiteln 3.1 und 4.1 wurden bereits mehrere hier angewendete Grundannahmen zur Funktionsweise öffentlicher Politik vorgestellt, genauso wie die Entstehung eines Handlungsspielraums innerhalb der institutionellen Regeln, welcher von den Akteuren ausgefüllt wird. An diese Feststellungen anschließend fragt der gewählte Forschungsansatz danach, warum Entscheider*innen und vor allen Dingen Planer*innen in Kommunen bestimmte Instrumente gegenüber anderen auswählen.

Neo-Institutionalismus bezeichnet drei unterschiedliche aber miteinander verwandte Denkschulen, welche in den 1960ern und 70ern entstanden sind. Diesem Ansatz gemein ist die verhaltensanalytische Perspektive und ein neuer Blick auf Institutionen innerhalb der öffentlichen Politik, insbesondere der Verknüpfung von Akteuren und Institutionen (Hall & Taylor, 1996). Während traditionell institutionalistische Ansätze die Bedeutung der einzelnen Akteure und ihres eigenen Interesses innerhalb der Institutionen verkennen, wird diese im Neo-Institutionalismus aufgegriffen (Williamson, 2000). Die Rolle der Akteure in der Anwendung von Recht und den in ihm enthaltenen Instrumenten wird nicht in dem Maße anerkannt, wie es notwendig wäre. Dabei lässt vor allem der Rational-Choice-Institutionalismus Machtdynamiken sowie die Pluralität der

bestehenden Ideen und Interessen nicht gänzlich außer Acht, setzt sie jedoch nicht in den Mittelpunkt der Analyse (Schweizer, 2015, S. 136–137). Im Mittelpunkt der Betrachtung liegen nun die Entscheidungsfindungsprozesse sowie die internen Konflikte und unterschiedlichen Interessensschwerpunkte der beteiligten Akteure bei der Auswahl der Instrumente (Hengstermann, 2019, S. 214; Linder & Peters, 1989). Die Instrumente bilden in dieser Frage eine abhängige Variable. Die Forschung fokussiert sich in erster Linie auf die Akteure und ihre individuelle Sichtweise auf die Instrumente (Gerber et al., 2018, S. 19–20). Diese Betrachtung soll die Beweggründe der Akteure und die sozialen Mechanismen, durch welche Institutionen Akteurshandeln beeinflussen, sichtbar machen. (Schweizer, 2015, S. 138)

Interventions- und Kausalhypothese zeigen, dass die Wahl des jeweiligen Interventionsmodus und seiner Instrumente davon abhängt, welches den größten Erfolg zu versprechen vermag (Knoepfel et al., 2011, S. 181). Beide Hypothesen finden sich auch in der Feststellung von Lascoumes und Le Gales (2007) wieder, nach dem öffentliche Politik sich insbesondere mit der Frage beschäftigt, welche Instrumente die richtigen bzw. besten sind, um das gegebene Problem zu lösen. Das zweite Postulat nach Knoepfel et al. (2011) formuliert anschließend an empirische Beobachtungen die Frage, warum Politikprodukte aufeinanderfolgender Phasen nicht einer rationalen Umsetzung folgend die Erfüllung sämtlicher Vorgaben enthalten sondern von vorherigen Entscheidungen abweichen. Diese Beobachtung spiegelt wider, dass die Auswahl der Instrumente, welche zur Intervention genutzt werden, keine rein technische Frage, sondern eine explizit politische ist. Sie gibt Akteuren die Möglichkeit konkret zu beeinflussen, inwiefern eine Politik ausgeführt und Programme implementiert werden (Salamon, 2002, S. 11; Schweizer, 2015).

Die Art, wie Instrumente politische Probleme lösen ist in sich politisch. Sie spiegelt eine eigene Sicht auf die gesellschaftlichen Probleme wider und wie sie zu lösen ist. Ihre Auswahl bedingt den späteren Prozess, die an der Implementation beteiligten Akteure sowie die substantielle und institutionelle Ausrichtung der nächsten Aushandlungsrunde. Akteure favorisieren deshalb manche Instrumente über anderen (Lascoumes & Le Gales, 2007, S. 9–10). Mit der Auswahl der Instrumente ist der Prozess nicht beendet. In der Phase der Implementation beginnt das Spiel erneut und Akteure versuchen die Umsetzung des Instruments erneut zu beeinflussen und/oder in ihrem Sinne zu nutzen. Die Implementation von Regeln folgt dem gleichen Spiel wie ihrer eigentlichen Aushandlung. Die unterschiedlichen Rationalitäten, Interessen und Strategien geben kein

einheitliches Ziel vor, welches es zu erreichen gilt. Dieses ist in hohem Maße abhängig von den beteiligten Akteuren, ihrer Strategien und der Machtkonstellationen in welcher sie zueinander stehen (Knoepfel et al., 2011, S. 137–147; Schweizer, 2015).

Die Akteure haben zumeist Ziele, nach denen sie ihre Handlungen ausrichten, jedoch sind diese nur selten explizit und kohärent ausformuliert und können sich über einen Zeitraum hinweg ändern. Dabei werden Akteure sowohl durch eigene Überlegungen als auch durch die Handlungen anderer Akteure beeinflusst. Das strategische Denken der Akteure zeichnet sich durch zwei komplementäre Ansätze aus. Einerseits versuchen sie proaktiv ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Andererseits verhalten sie sich bisweilen auch defensiv, um ihren Handlungsspielraum weitestgehend zu behalten und zu einem späteren Zeitpunkt wieder eingreifen zu können. So hat Akteurshandeln weitestgehend einen inhärenten Sinn und richtet sich nicht zwingend nach einem rationalen Muster auf die sofortige Erfüllung der formulierten Ziele. Stattdessen agieren Akteure kontextabhängig und situationsgebunden anhand ihrer subjektiven Einschätzungen (Knoepfel et al., 2011, S. 65–66). Sie entwickeln innerhalb des ihnen gegebenen institutionellen Rahmens Strategien, um ihre Ziele und Interessen zu erreichen. Ihr Verhältnis zu den formellen und informellen Regeln ist dabei niemals passiv, sie setzen sich aktiv mit ihnen auseinander und handeln immer im Kontext dieser Regeln. Das bedeutet allerdings nicht, dass sie innerhalb dieser Institutionen keine Entscheidungsmöglichkeiten haben (Gerber et al., 2018, S. 29) .

Akteure können so unterschiedlichste Strategien nutzen, um sich zur Aktivierung institutioneller Regeln zu verhalten (Law Activation Strategies). Dies beinhaltet auch Passivität, wenn sich Akteure dazu entscheiden, nicht zu handeln. Die Konkretisierung der Instrumente zielt darauf ab, Regeln möglichst genau umzusetzen. Entscheidet sich ein Akteur zu einer Ab- oder Umlenkung, so wird eine Regel zwar implementiert, aber zu einem anderen Zweck als dem ursprünglich gedachten. Akteure können sich bestimmten Regeln widersetzen, indem sie andere Normen aktivieren, die diesen Regeln entgegenstehen (Konfrontation) oder sie einfach nicht beachten (Nicht-Beachtung). Durch Innovation können Akteure ad-hoc versuchen mit eigenen Mitteln abseits bestehender formeller Institutionen eine Angelegenheit in ihrem Sinne zu regeln (Schweizer, 2015, S. 142).

„Eine Strategie ist definiert als absichtliches Handeln von Akteuren, mit dem sie ihr eigenes Verhalten zu ihrer Umgebung und anderen Akteuren evaluieren, auswählen und anpassen. Mit anderen Worten beschreibt es die Art und Weise wie Akteure ihre Macht und den Kontext ihres Handelns mobilisieren, um einen politischen Prozess zu beeinflussen.“ (Schweizer, 2015, S. 139; eigene Übersetzung)

Wenn Regeln existieren, bedeutet dies nicht zwangsläufig ihre direkte Umsetzung. Akteure können Regeln nicht umsetzen bzw. bei der Problemlösung nicht auf sie zurückgreifen, sondern andere Instrumente benutzen. Dies kann mit Absicht aber auch aus Unwissen oder aus Angst vor Strafe innerhalb hierarchischer Strukturen geschehen (Gerber et al., 2018, S. 29). Der Forscher konzentriert sich auf die Regeln, welche aktiviert sind und von den Akteuren benutzt werden, um daraus z.B. Strategien abzuleiten. Der Ausgangspunkt ist das tatsächliche Handeln (de Buren, 2015, S. 22). Hengstermann (2019, S. 114) hält fest, "ein Akteur kann demnach nicht nicht strategisch handeln (Hengstermann, 2019, S. 114) und grenzt den Ansatz der Strategien in dieser Betrachtung so von anderen Perspektiven ab. Für eine Strategie ist keinesfalls ein explizit formuliertes Strategiedokument notwendig. In Bezug auf die Anwendung bestimmter bodenpolitischer Instrumente, die bereits im zweiten Forschungsabschnitt erhoben wurden, spielt insbesondere deren Aktivierung durch die Akteure selbst eine wichtige Rolle. Die absichtliche Auswahl von Regeln und Modalitäten, um ein konkretes Ziel zu erreichen bildet das Kernstück strategischen Handelns (Schweizer, 2015, S. 140). Im Kontext dieser Arbeit geschieht dies sowohl durch einzelne Entscheidungsträger*innen innerhalb der Kommune, wie auch durch die Kommune als Akteur an sich. Sie versuchen innerhalb des *institutionellen Ressourcenregimes* über die Aktivierung oder Nicht-Aktivierung von Instrumenten des öffentlichen oder privaten Rechts auf die Zielgruppe der Bodenpolitik, die Eigentümer*innen und Nutzer*innen der Ressource Boden einzuwirken. Um die Wahl der Instrumente auch abseits des lokal spezifischen Kontextes zu sehen, ist dieser neo-institutionelle Zugang notwendig, um zu verstehen wie und aus welchen Gründen Akteure und Entscheider*innen die Auswahl der Instrumente und Strategien steuern (Shahab et al., 2021, S. 2–3).

5.2 Methodik zur Erhebung der Auswahl bodenpolitischer Strategien und Instrumente

Qualitative Sozialforschung widmet sich dem Verstehen und Nachvollziehen subjektiver Sinnkonstruktionen. Dabei begreift sie die Wirklichkeit als soziale Konstruktion und versucht diese Konstruktionsprinzipien zu analysieren. Der Fokus liegt dabei auf dem Subjekt und seinen individuellen Erfahrungen, Verhaltensweisen und Erklärungen. Das Ziel qualitativer Sozialforschung ist die Generierung von Hypothesen mit dem Versuch, die soziale Wirklichkeit durch die Erhebung subjektiver Eindrücke zu erklären (Misoch, 2019, S. 25–36). Voraussetzung ist eine allgemeine Offenheit der Forscher*innen, um den Merkmalen der sozialen Realität möglichst ohne Vorurteile zu begegnen (Mayring, 2016, S. 19–39). Da dies in der Praxis durch theoretisches Vorwissen nicht möglich ist, müssen die Forschenden mit diesem möglichst transparent und nachvollziehbar umgehen. Um das individuelle Handeln der Akteure und ihr Zusammenspiel bezogen auf das Thema der kommunalen bodenpolitischen Strategien begreifbar zu machen, werden Methoden der qualitativen Sozialforschung, insbesondere das Interview, genauer das Problemzentrierte Interview (Witzel, 2000) angewendet und mit der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) kombiniert.

5.2.1 Problemzentrierte Interviews

Für die Beantwortung, der dritten Forschungsfrage wurde die Methodik qualitativer Interviews gewählt, um die Gründe und Motivationen für das Akteurshandeln, vor allem aber für die Auswahl der bodenpolitischen Instrumente zu erheben. An qualitative Interviews gibt es unterschiedliche Herangehensweisen, welche sich vor allem in Bezug auf ihren Strukturierungsgrad und dem Fokus der Forschung unterscheiden. Halboffene bzw. semi-strukturierte Interviews orientieren sich an einem vorab definierten Leitfaden, welcher den Interviewten freie Antworten ermöglicht. Der Leitfaden dient insbesondere der späteren Vergleichbarkeit, um bei jedem Interview alle relevanten Themengebiete anzusprechen (Misoch, 2019, S. 13).

Im Rahmen dieser Arbeit bietet sich aus dem Feld der qualitativen Einzelinterviews die Methode des problemzentrierten Interviews (PZI) nach Witzel (2000) an. Dieser semi-strukturellen Erhebungsform liegt ebenfalls ein Leitfaden zugrunde, welcher das zentrale Element des Interviews bildet. Der Leitfaden gibt dem Interview seine Struktur und bestimmt maßgeblich

dessen Ablauf. Auch im Nachgang, bei der Generierung von Hypothesen kommt diesem eine wichtige Bedeutung zu. Dieses Gewicht resultiert aus der Einbindung des theoretischen Vorwissens der Forscher*innen, welches der Leitfaden benötigt, um seine Steuerungswirkung im Interview überhaupt ausfüllen zu können. Während narrative Interviews eine induktive Vorgehensweise nahelegen und standardisierte Fragebögen eine dezidiert deduktive, geht man mit einem PZI sowohl induktiv als auch deduktiv vor und die Forschenden verknüpfen das bestehende theoretische Wissen mit dem im Prozess neu gewonnenen (Misoch, 2019, S. 71–77). Das Ziel des PZI ist es, „subjektive Sichtweisen oder Sinnkonstruktionen von Individuen im Hinblick auf ein bestimmtes gesellschaftlich relevantes Thema („Problem“) zu untersuchen, um abschließend zu einer Theoriegenerierung zu gelangen“ (Misoch, 2019, S. 72). Die Wahl des PZI bedingt, dass die forschende Person, die im besten Fall das Interview selbst durchführt, ein gewisses, möglicherweise auch tiefgreifendes Wissen über den Forschungsgegenstand mitbringt (Misoch, 2019). Im Falle dieser Arbeit ist dies zum einen durch die Einarbeitung in das Feld der Bodenpolitik und die angenommenen neo-institutionellen Wirkungszusammenhänge gegeben. Zum anderen aber auch in der konkreten Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsraum der Gemeinde Lotte, den Rahmenbedingungen vor Ort sowie einer Dokumentenrecherche bzw. deren Analyse in Hinblick auf die bodenpolitischen Ziele der Gemeinde.

Inwiefern dieses Vorwissen für ein PZI benötigt wird, machen die drei grundlegenden Prinzipien problemzentrierter Interviews deutlich, welche die Methode von anderen Interviewformen unterscheidet (vgl. Witzel, 2000). Die Problemzentrierung wurde durch den mehrteiligen Aufbau der Forschungsarbeit erreicht. Dadurch waren bereits Parameter wie die bodenpolitischen Ziele der Gemeinde (FF 1.1) und manche der bodenpolitischen Instrumente, welche von der Gemeinde eingesetzt werden (FF 1.2) bekannt. Dieser Wissensstand und die Auseinandersetzung mit dem Thema half, die Aussagen der Interviewten zu verstehen und nachvollziehen zu können, und sowohl im Vorhinein im Leitfaden als auch während des Interviews konkret auf das Problem zugespitzte Fragen stellen zu können, um sich dem Erkenntnisinteresse anzunähern. Die Gegenstandsorientierung der PZIs wurde dadurch erreicht, dass dem untersuchten Gegenstand in seinen Anforderungen entgegengekommen wurde. Dieser Fokus äußert sich in der Anpassung an den Forschungsgegenstand und seine Anforderungen. So konnte je nach Situation auch innerhalb des Interviews verstärkt nachgefragt werden oder aber dem Interviewten mehr Spielraum für seine

Narration gegeben werden. Während der Datenerhebung in Lotte ging es in der ersten Hälfte des Leitfadens um narrative Erzählungen über die persönliche Geschichte innerhalb der Gemeinde und die Beziehung zur bodenpolitischen Strategie, während sich konkretere Nachfragen erst an diese allgemeine Erzählung anschlossen. Die Prozessorientierung ist durch die genaue Auseinandersetzung mit der thematisierten gesellschaftlichen Problemlage im Vorhinein gegeben. Das bekannte theoretisches Vorwissen bzw. die Vorinterpretation dieses Wissens durch den Interviewenden wird dazu eingesetzt, das Interview bzw. den Leitfaden angemessen aufzubauen. Die Reflektion der Interviews und die Einbindung des in den jeweils vorhergehenden Interviews gewonnenen Wissens in die Vorbereitung für das nächste macht die Datenerhebung zu einem Prozess (vgl. Kurz et al., 2009; Misoch, 2019; Witzel, 2000).

Für die Anwendung von PZIs werden seitens der Forscher*in vier Instrumente benötigt (Witzel, 2000). Zum Einstieg des Interviews werden mit einem Kurzfragebogen grob biographische Daten und Rahmenbedingungen abgefragt, sodass diese nicht in einer späteren Narration von der interviewten Person erklärt werden müssen. So kann das bereits angesprochene „Frage-Antwort Spiel“ eines klassischen Fragebogens vorweggenommen werden, damit danach innerhalb des Interviews der narrative Prozess fokussiert beginnen und stattfinden kann. Der Leitfaden, welcher die Gespräche strukturiert, wird in einem ersten, narrativen Teil mit offenen Fragen gestaltet, während insbesondere in der zweiten Hälfte des Interviews Wert auf konkrete Nachfragen zu den vorherigen Recherchen gestellt wurde (Kurz et al., 2009, S. 471–472). Da der Leitfaden im Laufe der Interviews immer wieder angepasst wird, ist im Anhang der Leitfaden der letzten Interviews abgebildet. Die Aufzeichnung des PZI oder auch die „präzise Erfassung des Kommunikationsprozesses“ (Witzel, 2000) erleichtert eine spätere Auswertung seitens des Forschenden und ermöglicht der interviewenden Person die Konzentration auf das Gespräch. Dazu werden auch im Rahmen dieser Arbeit im Voraus Einverständniserklärungen der Interviewpartner*innen eingeholt. Der entsprechende Interviewleitfaden enthält im PZI die unterschiedlichen Forschungsthemen. So kann eine gewisse Vergleichbarkeit gewährleistet werden, indem mindestens alle relevanten Gebiete angesprochen werden. Wie ausführlich diese von den Interviewten ausgeführt werden, kann die interviewende Person beispielsweise durch weitere Nachfragen steuern. Im Anschluss an das PZI wird ein Postscript erstellt. In diesem werden Anmerkungen zur allgemeinen Gesprächssituation, dem situativen Verhalten und Sprechverhalten

des Interviewpartners notiert. Hier können auch bereits erste Interpretationsideen des gehörten festgehalten werden oder Anregungen für die spätere Auswertung (Misoch, 2019, S. 71–77; Witzel, 2000). Bevor diese Auswertung der erhobenen Daten möglich ist, wird für jedes der Interviews ein Transkript angefertigt.

5.2.2 Transkription

Um aufgezeichnete Daten wie beispielsweise aus Interviews für die Arbeit nutzbar zu machen, müssen diese zunächst verschriftlicht werden (Flick, 2011, S. 371). Die Transkription ist die Verschriftlichung mündlicher Kommunikation und erfolgt als wissenschaftliche Methode aus einem bestimmten wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse heraus. Dadurch wird die Kommunikation derartig standardisiert, dass sie analytisch leichter zugänglich ist bzw. den Forschenden in ihrem Interesse das Auffinden von Strukturen erleichtert. Sie besteht sowohl aus der Sprachdatenerhebung mittels der problemzentrierten Interviews, der anschließenden Verschriftlichung der Audioaufzeichnung und der wissenschaftlichen Auswertung der erstellten Transkripte (Dittmar, 2009, S. 51–55). Die Frage darüber was, wie und mit welcher Qualität transkribiert wird entscheidet sich am konkreten Forschungsdesign. In Bezug auf den Auswertungsfokus der Arbeit, welcher auf der inhaltlichen Analyse liegt, werden die Interviews im Transkript sprachlich geglättet. Sprachliche Glättung bedeutet die Anpassung der gesprochenen Sprache an die Schriftsprache. Umgangssprachliche Ausdrucksweise wird teilweise zu Gunsten der besseren Lesbarkeit angepasst, sofern die Aussagen der Interviewten dadurch nicht auf inhaltlicher Ebene verändert werden (Fuß & Karbach, 2019, S. 40–42). Das durch die Transkription hergestellte Textmaterial dient als Grundlage und Datenkorpus für eine anschließende qualitative Inhaltsanalyse.

5.2.3 Qualitative Inhaltsanalyse

In der Auswertung der Interviewtranskripte findet die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) Anwendung. Im Zentrum qualitativer Forschung steht die Erarbeitung eines Kategoriensystems zur Anwendung aus dem Material heraus, bevor im Anschluss weitere Methoden beispielsweise einer quantitativen Analyse auf das Forschungsobjekt angewendet

werden können. Das Ziel der Arbeit gliedert sich in die Aufgaben der qualitativen Analyse innerhalb des Methodenkanons ein. Das ist unter anderem die Herausarbeitung der relevanten Einflussfaktoren für den jeweiligen Forschungsgegenstand der kommunalen Bodenpolitik. Sie trägt zur Hypothesenfindung bzw. Theoriebildung innerhalb des Forschungsthemas bei, wobei dies innerhalb des Forschungsgegenstands eher die Wahl einer kommunalen Strategie betrifft und weniger bodenpolitische Strategien an sich. Für die Betrachtung eines einzelnen Untersuchungsobjekts als Einzelfallstudie bietet sich die qualitative Analyse des erhobenen Interviewmaterials aufgrund ihrer offenen und interpretativen Methodik auch in der eher akteurszentrierten Ausrichtung dieser Forschung an (Mayring, 2015, S. 17–25).

Die qualitative Analyse orientiert sich hierzu an einem mehrstufigen Aufbau zur Codierung und Kategorisierung des gewählten Materials, den Transkriptionen der geführten problemzentrierten Interviews. Dazu werden die einzelnen Textabschnitte zunächst in eine knappe, den Inhalt beschreibende Form gebracht. Die so einstehenden Paraphrasen sind eine kürzere und abstraktere Form, welche auf nicht inhaltstragende Textbestandteile verzichtet und den Inhalt auf eine sprachliche Ebene bringt. Dies ist insbesondere bei unterschiedlichen Interviews mit mehreren Sprecher*innen notwendig, wie sie auch in der Datenerhebung im Rahmen dieser Arbeit geführt wurden. Unterschiede zwischen Interviewpartner*innen aus Verwaltung und Politik bei der Beschreibung einzelner Instrumente können so auf eine Ebene gebracht werden. Darauffolgend werden die Paraphrasen auf das nächste Abstraktionsniveau gehoben und das Material so weiter reduziert. Hierbei dürfen Forscher*innen auch bereits auf theoretische Vorannahmen zurückgreifen. Die Abstraktion bezieht sich somit bereits auf die Fragestellungen, nach denen das Interviewmaterial ausgewertet werden soll. Durch eine Selektion werden im nachfolgenden Schritt inhaltsgleiche Paraphrasen aussortiert. So lassen sich bereits Aussagen aus den unterschiedlichen Interviews zu einem Thema bündeln und untereinander abgleichen. Als Beispiel bieten sich unterschiedlichste Aussagen zur Flächenverfügbarkeit innerhalb der Gemeinde an, die zeigen, dass sich so gut wie alle Interviewpartner*innen mit diesem Thema auseinandersetzen und bestehende Probleme teilweise auf gleiche Art und Weise bewerten und einordnen. Im letzten Schritt der Analyse werden im Anschluss die über den Text verstreuten Paraphrasen unter Oberbegriffen gebündelt. Das so entstandene Kategoriensystem muss darauffolgend noch einmal mit den ursprünglichen Paraphrasen abgeglichen werden, ob es diese weiterhin repräsentiert. So entsteht

aus dem Material heraus eine Fokussierung auf einzelne Akteursgruppen innerhalb der Gemeinde, deren Zusammenwirken und Einflussfaktoren auf ihr Handeln. Je mehr Material verwendet wird, desto schwieriger wird ein detaillierterer Prozess. So können im Verlauf möglicherweise Paraphrasen in andere bereits abstrahierte Kategorien eingeordnet werden (Mayring, 2015, S. 50–72). Insbesondere durch den gegebenen Fragebogen entstehen häufig ähnliche Antworten auf gestellte Fragen oder angesprochenen Themen. Dieser wurde zwar immer weiter angepasst, fokussierte sich allerdings weiterhin im Kern auf die gleiche thematische Zielsetzung (Misoch, 2019, S. 75). Zusätzlich zur ersten Kategorisierung wurden die Codes in einer zweiten Kategorisierung Instrumenten bzw. Strategien zugeordnet um als Forscher*in mit Fokus auf die zweite Forschungsfrage einen besseren Überblick über die einzelnen tatsächlich eingesetzten oder nicht eingesetzten Instrumente zu bekommen. Diese Art der qualitativen Inhaltsanalyse führt zu einer induktiven Kategorienbildung, einer Kategorienbildung aus dem Material heraus. (Mayring, 2015, S. 85–86). In Bezug auf die Herangehensweise der Forschungsarbeit erscheint dieses Vorgehen nur sinnvoll, da die angestrebte qualitative Analyse dieses einzelnen Fallbeispiels nach den individuellen Beweggründen und Einflussfaktoren auf die Handlungen einzelner Akteure fragt.

5.3 Auswahl bodenpolitischer Strategien und Instrumente in der Gemeinde Lotte

5.3.1 Strategiekonzepte

Flächenentwicklungskonzept

Vor dem *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* gab es in der Gemeinde Lotte keine konsistente und ausformulierte bodenpolitische Strategie. Das Konzept steht innerhalb der Kommune für einen Strategiewechsel, der aus verschiedensten Gründen und Ansatzpunkten insbesondere zur Adaption einer eher aktiven Bodenpolitik geführt hat. Wo aus Sicht der Verwaltung das Angebot an Wohnflächen zukünftig wieder dem Bedarf angepasst werden muss, waren es aus Sicht der Politik viele einzelne Punkte, welche die jeweiligen Fraktionen und Politiker*innen dazu bewegt haben sich mit der bodenpolitischen Strategie zu beschäftigen. Diese Punkte sind unter anderem die Verortung eines neuen Kindergartens und eine generelle Nicht-Verfügbarkeit von Flächen für jegliche kommunale Entwicklung (wie z.B. die Erweiterung von

Ortsdurchfahrten) und die Ermunterungen der Bezirksregierung sich für die zukünftige Entwicklung auszustellen. Dazu kommt die langfristige finanzielle Entwicklung der Gemeinde, welche durch eine Entwicklungsstrategie unterstützt werden soll und ohnehin einen Streitpunkt in der Gemeinde darstellt. In dem Prozess wurden diese Einzelpunkte systematisiert und für eine langfristige Entwicklung zusammengetragen. Der bodenpolitische Strategiewechsel ist eine Reaktion auf vergangene Entwicklungen wie *Schabergs Esch*, wo die Gemeinde ihre eigenen Vorstellungen nicht hat umsetzen können sowie auf einen sich abzeichnenden Mangel sowohl von Gewerbe- als auch Wohnbauflächen. Flächenbedürfnisse beider Nutzungen wurden so räumlich konkretisiert und eine Diskussion über zukünftige Flächenbedarfe der Gemeinde angestoßen. Das Konzept konkretisiert den *Masterplan 2020* mit einer Plan- und Datengrundlage und löst den Flächenentwicklungsplan faktisch als Instrument der räumlichen Planung ab. Erst durch eine konzeptionelle Aufarbeitung bestehender aber nicht hinreichend formulierter Ziele innerhalb des Entstehungsprozesses konnte dieser Strategiewechsel durchgesetzt werden. Vor allem die Auseinandersetzung mit den räumlichen Implikationen des Wachstumsziels half der Politik, die künftigen Entwicklungen besser abwägen zu können (Interview 1: Z. 96-100; 195-197; Interview 2: Z. 1-3; 46-74; 155; 257-262; Interview 3: Z. 35-37; 349-352; 422-433; Interview 4: Z. 84-95; 124-173; 202-205; 330-352; 396-402; 627-694; Interview 5: Z. 33-34; 96-100; 376-380; Interview 6: Z. 129; 290-291).

Bestimmend für die Ausarbeitung des Konzepts war die Besetzung einer neuen Planungsstelle innerhalb der Bauverwaltung. Durch eine neue Planerin wurde eine ganzheitlichere Betrachtung der räumlichen Entwicklung der Gemeinde angestoßen und umgesetzt. (Interview 1: Z. 62-69; Interview 4: Z. 260-262). Hauptgrund für die Nicht-Öffentlichkeit des *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzeptes* ist die Verortung konkreter Flächen. Diese Entscheidung wurde getroffen, um die betroffenen Grundstückseigentümer*innen nicht im Vorhinein zu informieren, um Preissteigerungen und generelle Opposition gegen spätere Planungen hervorzurufen. Auch erhoffte man sich eine bessere Verhandlungsposition. Im späteren Fachbeitrag zu seniorengerechtem Wohnen wurde aus ähnlichen Gründen ein Abschnitt zu Potentialflächen entfernt und eine Version ohne Suchräume veröffentlicht (Interview 4: Z. 513-521; Interview 5: Z. 83-86; 553-560; Interview 6: Z. 223-224) Da das Flächenentwicklungskonzept zunächst ein für die Zukunft abschließendes Entwicklungskonzept ist, bietet sich ein flexibler

Umgang mit Flächenverfügbarkeiten an. Das Konzept ist abschließend und nutzt alle im Regionalplan verankerten Flächen aus. Nach einer vollständigen Umsetzung bis 2035 sind voraussichtlich keine Entwicklungsflächen mehr verfügbar. Vor allem in einer kleinen Kommune mit einer engen Personalausstattung kann nicht viel mehr geleistet werden, als die unterschiedlichen Instrumente wie das Baulückenkataster und jetzt das Flächenentwicklungskonzept hintereinander abzuarbeiten und je nach Priorisierung Eigentümer*innen anzusprechen und in Verhandlung zu treten. Die Notwendigkeit von formulierter Strategie und Flächenpriorisierung entspringt auch einer besseren Planbarkeit und gesicherten Bereitstellung der finanziellen Mittel für die künftige Entwicklung der Gemeinde (Interview 2: Z. 73-74; 223-227; Interview 4: Z. 296-299; Interview 5: Z. 190-193; 328-329; 484-488; 605-621).

Als politischer Kompromiss soll es zunächst den Rahmen für weiteres bodenpolitisches Handeln der Verwaltung legen, denn es bildet die inhaltliche Arbeitsgrundlage für zukünftige Entwicklungen, die im Konsens aller Fraktionen im Gemeinderat angenommen wurden. Es wurde geschrieben, damit es dem Rat als politischem Gremium eine inhaltliche Grundlage für weitere Diskussionen zur Verfügung steht, um das Verfahren später gestalten zu können. Durch das Konzept behalten die Entscheidungsträger*innen im Gemeinderat einen Spielraum in der tatsächlichen Umsetzung. Die tatsächliche bodenpolitische Strategie der Gemeinde zeigt sich somit in den konkreten Ratsbeschlüssen und kann sich deutlich von der formulierten Strategie abheben (Interview 2: Z. 170-173; Interview 3: Z. 295-314; Interview 4: Z. 571-574; 656-659; Interview 5: Z. 72-75; 524-526). In dem Konzept wurden viele Optionen offengelassen, um auch in Zukunft flexibel auf besondere Umstände reagieren zu können, weswegen man sich auch gegen einen klassischen Baulandbeschluss entschieden hat. Es sollen möglichst keine Grundsatzentscheidungen in Bezug auf die tatsächlich kommenden Entwicklungen beschlossen werden. Auch die festgelegte städtebauliche Dichte ermöglicht sowohl den Bau von Mehrfamilienhäusern aber vor allem auch eine Ausweitung von Einfamilienhausgebieten, denn sowohl Einzelpersonen als auch Parteien befinden sich im Diskurs darüber, inwiefern es gerechtfertigt ist den Bau von Einfamilienhäusern nicht mehr zuzulassen (Interview 1: Z. 182-187; Interview 3: Z. 37-44; 139-143; Interview 4: Z. 402-408; Interview 6: Z. 180-182). So behält sich der Rat explizit vor, von der formulierten Strategie abzuweichen, sofern diese

Nachsteuerungsbedarfe konsensual entschieden werden. Beispiel hierfür ist sicherlich die Entwicklung *Buschhaus*, welche in ihrem abweichenden Verfahren durch den Gemeinderat vorangetrieben wurde. Dieser Handlungsspielraum im Umgang mit der Flächenentwicklung wird immer wieder betont und als notwendig für die Gemeinde beschrieben, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können, solange diese Entscheidungen von der Ratsmehrheit getragen werden. Dazu sind auch innerhalb des Konzeptes keine Konsequenzen formuliert, sollte die Strategie nicht umgesetzt werden können, beispielsweise das Wachstumsziel nicht erreicht oder alle Flächen erworben werden. Hier verlässt sich die Gemeinde, insbesondere die Verwaltung, auf eine pragmatische Handhabe der Flächenentwicklung (Interview 1: Z. 232-233; Interview 4: Z. 574-578; 619-655; Interview 5: Z. 293-294; 353-356)

Informelle Konzepte

Neben dem tatsächlichen Akteurshandeln sind die Konzepte bzw. Strategiedokumente bestimmend für die Bodenpolitik in Lotte, da sich die Entscheidungsträger*innen zu weiten Teilen an ihnen orientieren. Der *Masterplan 2020* ist als Vorläufer des *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzeptes* kein planerisches Instrument im engeren Sinne, da er weitestgehend unstrukturiert und ohne planerische Beteiligung seitens der Politik erstellt und nicht mit einer ausreichenden Datengrundlage gestützt wurde. Seine Legitimität erlangt er durch die Beteiligung aller im Rat vertretenen Fraktionen an einem gemeinsamen Masterplangremium, welches neben einem Finanzgremium über die zukünftige Entwicklung der Gemeinde berät. Durch diese Abstimmung in einem kleineren Kreis der jeweiligen Fraktionsvorsitzenden und deren Stellvertreter*innen soll späteren langwierigen Verhandlungen innerhalb der Ratssitzungen vorgebeugt werden (Interview 1: Z. 262-275; Interview 4: Z. 180-181; Interview 5: Z. 157-159). Der Masterplan wurde im Jahr 2016 aufgrund einer angedrohten Ablehnung des Haushalts durch die CDU aufgestellt, infolgedessen man sich innerhalb der Gemeinde über die langfristige finanzielle und allgemeine räumliche Entwicklung des Ortes verständigen wollte (Interview 1: Z. 257-262). Mit dem im Jahr 2019 beschlossenen *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* und einer konkreteren Strategie, einigte sich der Rat darauf, innerhalb des Masterplangremiums nur noch über grundsätzliche Ziele zu entscheiden (Interview 1: Z. 264-271; 288-289; Interview 2: Z. 389-395; Interview 4: Z. 181-185). Die im ersten

Masterplan definierten Zielsetzungen finden sich so im neueren Konzept wieder und sind weiterhin richtungsweisend (Interview 5: Z. 46-54). Im weiteren Prozess wurden sie mit fachlicher Unterstützung der Verwaltung und des beauftragten Büros weiter unterfüttert und an planerische Standards angepasst. Die detaillierte Ausarbeitung der Themen wird in kleinere Arbeitsgruppen wie bei der Erarbeitung der Entwicklung *Schafwinkel* verlagert. Zusätzlich soll der Masterplan kontinuierlich überarbeitet werden. Die Anstöße aus der Politik bilden den Anlass für die Verwaltung, bestimmte Themen wie beispielsweise Seniorenwohnen in weitergehenden Konzepten ebenfalls aufzuarbeiten und zu konkretisieren. Auch diese Vorgehensweise soll der Gemeinde Flexibilität ermöglichen, ohne dass dafür kontinuierlich Ratsbeschlüsse widerrufen und neu erarbeitet werden müssen (Interview 1: Z. 275-283; Interview 2: Z. 380-388; Interview 5: Z. 110-113).

Der *Fachbeitrag zu seniorengerechtem Wohnen in der Gemeinde Lotte* wurde geschrieben, um dem erkannten Bedarf nach seniorengerechtem Wohnraum in der Gemeinde bei zukünftigen Entwicklungen nachzukommen und älteren Menschen eine Perspektive in Lotte zu bieten. Der Anstoß dazu kam aus der Politik, da erkannt wurde, dass die Gemeinde nicht nur Entwicklungsperspektiven für junge Familien benötigt, sondern dass ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung älter ist als bisher angenommen (Interview 5: Z. 251-266). Diese Menschen verlassen Lotte zum Teil, da es keinen seniorengerechten Wohnraum gibt. Der bisher von ihnen genutzte Wohnraum – vor allem Einfamilienhäuser – hat das Potential, zu einer Deckung der hohen Nachfrage im Bestand beizutragen. Voraussetzung dafür ist aber nicht der Wegzug dieser Bevölkerungsgruppe, sondern ein zielgruppenorientiertes Angebot innerhalb der Gemeinde. (Interview 3: Z. 83-90; Interview 5: Z. 254-260; 380-385). Dazu ist aus Sicht der Verwaltung vor allem eine ganzheitliche und konzeptionelle Betrachtung des Themas notwendig. Durch die Erarbeitung des Fachbeitrages, soll dieses Thema in zukünftigen Entwicklungen mit bedacht werden. Er siedelt sich unter dem Ziel der Zielgruppenorientierten Entwicklung von Wohnraum an und konkretisiert die Zielsetzung dementsprechend ausführlich. Politik und Verwaltung sollen so gemeinsam Informationen zu diesem Thema in die Bevölkerung tragen und beteiligte Akteure und Entscheider*innen sensibilisieren. Aufgrund der ohnehin geringen Flächenverfügbarkeit muss insbesondere bei kommunalen Entwicklungen ein Fokus auf diese Zielgruppe gelegt werden, solange die Gemeinde ihre Steuerungsoptionen nutzen kann (Interview 3: Z. 92-102; 235-259;

Interview 5: Z. 260-266). Der Fachbeitrag stellt ein gutes Beispiel dar, wie die Entwicklungsstrategie mit immer weiteren Gutachten zu Teilaspekten räumlicher Planung wie Grün- und Freiflächen oder Spielplätze konkretisiert werden soll (Interview 1: Z. 179-182; Interview 5: Z. 542-547).

5.3.2 Aktive Bodenpolitik

Bodenbevorratung

Auslöser für eine Bodenbevorratung ist zunächst die fehlende Flächenverfügbarkeit innerhalb der Gemeinde. Sie betrifft sowohl die Verortung von Nutzungen des öffentlichen Bedarfs als auch die weitere bauliche Entwicklung im Wohn- und Gewerbebereich (Interview 1: Z. 340-343; Interview 2: Z. 173-178; Interview 3: Z. 331-342; Interview 4: Z. 95-99; Interview 5: Z. 583-590). Die fehlende Verfügbarkeit der benötigten Flächen entsteht dabei aus vielfältigen Gründen, wie aus mangelnder Verkaufsbereitschaft der Eigentümer*innen (Interview 4: Z. 814-819; Interview 6: Z. 100-102), ökologischen Einschränkungen (Interview 5: Z. 482-484) oder fehlender Informationen über die Flächen und Eigentumsstrukturen innerhalb der Gemeinde (Interview 2: Z. 3-5; 74-79; Interview 3: Z. 450-462). Durch die Festlegung auf die Rate von 0,5% Bevölkerungswachstum pro Jahr, mit welcher man dem Wachstumsdruck nachgeben möchte, bleibt man hinter dem maximalen Möglichen zurück (Ausgehend vom 1% Szenario) und begrenzt somit das Angebot neu geschaffenen Wohnraums. Innerhalb der Politik wird dennoch zwischen einem notwendigen Markteingriff und preisbeeinflussendem Wirken der Gemeinde abgewogen. Die Entscheidung des Gemeinderats, eine Strategie der Bodenbevorratung aufzugreifen ist eine rein politische. Eine konsequente Durchsetzung dieser Strategie umfasst dennoch deutlich mehr beteiligte Akteure innerhalb der Gemeinde und ihrer Verwaltung (Interview 2: Z. 415-420; Interview 4: Z. 475-478; 521-523; 774-784; Interview 6: Z. 124-127; Interview 7: Z. 104-108).

Die Bodenbevorratung wurde durch Politik und Bauverwaltung angestoßen. Einerseits, um einen Zugriff auf Flächen herzustellen. Sie bilden das Fundament für die Planumsetzung in der aktiven Strategie der Gemeinde. Andererseits, um einer starken finanziellen Belastung durch hohe laufende Kosten aufgrund fehlender Flächen für den kommunalen Haushalt vorzubeugen, wie sie bei der Pacht einer temporären Kindergartenfläche entstanden sind. Die angesprochene Problematik bei

der Verortung eines neuen Kindergartens verdeutlichte insbesondere den Politiker*innen die Bedeutung kommunalen Zugriffs auf Flächen (Interview 2: Z. 5-10; Interview 3: Z. 409-412; Interview 4: 322-330). Durch die Gesetzesänderung im Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfe wurde in Lotte parallel zum angestrebten Bevölkerungswachstum ein zusätzlicher Bedarf an Kindergartenplätzen ausgelöst, welcher weder in der Verwaltung noch in der Politik antizipiert wurde (Interview 3: Z. 486-495; Interview 5: Z. 556-583). Trotz Bemühungen der Gemeinde konnten einem Investor zunächst keine zum individuellen Bedarf passenden Flächen innerhalb der Gemeinde angeboten werden. Das folgende Provisorium kostete die Gemeinde so in den folgenden Jahren viel Geld, während der Bedarf nach weiteren Gemeinbedarfsflächen und einem neuen Kindergarten weiter stieg (Interview 4: Z. 113-124; Interview 5: Z. 572-583; Interview 6: Z. 284-288). Eine ähnliche Problematik bot sich der Kommunalpolitik auch im Jahr 2015, als Flächen für die kurzfristige Bereitstellung von Unterkünften für Geflüchtete gefunden werden mussten oder – weniger durch äußere Umstände beeinflusst – in der Erweiterung von Straßen in engen Ortsdurchfahren (Interview 2: Z. 425-429; Interview 4: Z. 64-70; 470-475; Interview 5: Z. 488-492). Vor allem die immer wieder angesprochenen Kosten durch fehlenden Zugriff auf Flächen führen so zu einem Umdenken innerhalb der Politik in Bezug auf eine Bodenbevorratung. Durch sie soll mit einem proaktiven Handeln der Kommune dem vorherrschenden Mangel an verfügbaren Flächen entgegengewirkt werden (Interview 2: Z. 5-10; Interview 3: Z. 409-412; Interview 4: Z. 470-475; 774-776; 833-838)

Um im Außenbereich zukünftig eigene Entwicklungen anstoßen zu können, muss die Gemeinde landwirtschaftliche Flächen um den bestehenden Siedlungskern herum erwerben. Diese Flächen befinden sich nahezu vollständig im Eigentum der ortsansässigen Landwirte. Hier befindet sich die Gemeinde in einem Dilemma. Flächen weit ab des Siedlungsbereiches können auch mittel- bis langfristig nicht bebaut werden, auf die tatsächlich benötigten Flächen bekommt sie hingegen häufig keinen Zugriff. Dazu kommen weitere Einschränkungen der Verfügbarkeit von Flächen für zukünftige Entwicklungen wie Überschwemmungs- und Naturschutzgebiete, Landschafts- und Artenschutz. Die mangelnde Verkaufsbereitschaft der Flächeneigentümer*innen generell – teilweise bereits in zweiter Generation – aber insbesondere der Landwirte, ist dabei das größte Hindernis. Dafür ist unter anderem die gesamtwirtschaftliche Lage verantwortlich. Das generell niedrige Zinsniveau ermöglicht der Kommune ausreichende Möglichkeiten, diese Flächenkäufe,

zwar Stück für Stück, aber stetig zu tätigen. Dazu trägt auch ein gesicherter Haushalt bei, welcher diese Investitionen erlaubt. Eigentümer*innen haben häufig aber aus demselben Grund kein Interesse an einem Verkauf, da fehlende Re-Investitionsmöglichkeiten die Erlöse aus einem Verkauf uninteressant machen. Auch bei anderen Grundstückskäufen können Komplikationen auftreten, wenn Eigentümer*innen ihre Flächen aufgrund von Erbschaften zunächst mehrere Jahre besitzen müssen, bevor diese verkauft werden können (Interview 4: Z. 814-819; Interview 5: Z. 477-496; Interview 6: Z. 124-127). Sind die Eigentümer*innen der Flächen aktive Landwirte, kommen weitere Faktoren hinzu. Für sie ist es aus steuerlichen Gründen häufig sinnvoll ihre Flächen zu halten. Der Konkurrenzkampf um Fläche gilt genauso auch für landwirtschaftliche Flächen. Das macht es Landwirten häufig schwer, ihre Erlöse in kürzester Zeit in Ersatzflächen zu investieren, was ihnen im Normalfall den größten Teil der sonst fälligen Steuern sparen würde. Da die landwirtschaftlichen Betriebe in Lotte zu einem großen Teil Viehzucht betreiben, sind sie auf eigene zusätzliche Flächen angewiesen, um eine Futtermittelreserve nachweisen zu können und ihren Betrieb zu erhalten. Um trotzdem Zugriff auf landwirtschaftliche Flächen zu bekommen, setzt die Gemeinde deswegen auch auf die langfristige Bevorratung potentieller Tauschflächen (Interview 1: Z. 103-110; Interview 2: Z. 42-45; Interview 4: Z. 778-784; Interview 5: Z. 458-464; Interview 6: Z. 110-113).

Für den Flächenerwerb selbst ist es häufig entscheidend, wer den Eigentümer*innen gegenübersteht. Die Fragen nach den nötigen Kompetenzen, auch in der Verhandlung der Einkaufspreise, und die persönliche Stellung der Verantwortlichen müssen bereits im Vorfeld beantwortet werden. Diese Aufgabe übernehmen der Bürgermeister, dessen Amt die Wichtigkeit von Verhandlungen unterstreicht oder Mitarbeiter*innen der Kämmerei oder der Wirtschaftsförderung. Auch hierbei spielen persönliche Verbindungen oder eine Zusammenarbeit in der Vergangenheit eine Rolle (Interview 2: Z. 186-188; Interview 6: Z. 274-280; Interview 7: Z. 33-36). Der Ankauf von Flächen ist häufig auch vom Zufall abhängig, sodass die Gemeinde mittlerweile auch Grundstücke ankauft, welche kein konkretes Entwicklungspotential haben, wie der Erwerb der Fläche an der *Moorbreede* zeigt. Hier geht es nur darum, die Möglichkeit des Flächenerwerbs nicht ungenutzt verstreichen zu lassen (Interview 1: Z. 187-190; 343-346; Interview 6: Z. 189-191). Wird innerhalb der Gemeinde bekannt, dass Landwirte bestimmte Flächen verkaufen wollen, so liegt es an einer aktiven Verwaltung, aber auch an einer

aufmerksamen Politik, die notwendigen Maßnahmen anzustoßen. Mindestens sollte eine Prüfung erfolgen, ob die Flächen kurz bis mittelfristige Relevanz für die räumliche Entwicklung haben. Diese Praxis führt dementsprechend auch dazu, dass die Gemeinde Flächen besitzt, welche potentiell nie entwickelt werden können, was wiederum langfristig eine Belastung für den kommunalen Haushalt darstellt. In der Gemeinde ist man theoretisch dazu bereit die höheren Kosten auf sich zu nehmen, wenn man dadurch die langfristige Entwicklung sichern kann. Insbesondere Ankäufe mit bestehender Bebauung stellen die Gemeinde auch vor hohe finanzielle Hürden, sodass versucht wird, beim Ankauf landwirtschaftlicher Tauschflächen bestehende Hofstrukturen auszuklammern. In der Praxis wird nicht jede zum Verkauf stehende landwirtschaftliche Fläche angekauft, sondern nur dann, wenn tatsächlich konkretes Interesse ausreichender Akteure innerhalb der Gemeinde besteht (Interview 1: Z. 346-348; Interview 2: Z. 156-157; 421-423; Interview 4: Z. 70-76; 354-367; Interview 6: Z. 119-121; Interview 7: Z. 96-101).

> *„Es ist ja nicht so, dass man in den Supermarkt geht und sich Flächen aussuchen kann. Du musst natürlich auch Verkäufer finden und das ist natürlich nicht unbedingt die Fläche, die die Gemeinde als Erstes im Auge hat“ (Interview 6: Z. 100-102)*

Um die zukünftige Flächenverfügbarkeit mit Blick auf zukünftige Entwicklungen sicherzustellen und bei zentralen Entscheidungen mitzudenken, entschieden sich die Ratsfraktionen der CDU und der Grünen, einen Antrag im Gemeinderat zu stellen mit dem Ziel einer Verortung des Bodenmanagements in dem Aufgabenplan und der Organisation der Verwaltung. Der Antrag über einen Ratsbeschluss ist das am häufigsten verwendete Mittel der Kommunalpolitik, um im Gemeinderat eine Entscheidung herbeizuführen, die von Bürgermeister und Verwaltung umgesetzt werden soll (Interview 4: Z. 377-384; 875-877; 890-930). Diesem Antrag steht in erster Linie die Größe der Verwaltung entgegen, da es bisher kein eigenes Liegenschaftsamt gibt wie in größeren Kommunen üblich. Das Bodenmanagement, das tatsächlich in der Gemeinde stattfindet, ist aktuell zwischen Bauverwaltung und Finanzverwaltung organisatorisch verteilt. Innerhalb der Bauverwaltung kümmert man sich um die Planung und die strategische Ausrichtung des Bodenmanagements. Die Finanzverwaltung wird immer wieder als der ausführende Teil der Verwaltung charakterisiert, welche versucht sowohl die Haushaltsplanung als auch die Anstöße

aus der kommunalen Planung umzusetzen. (Interview 4: Z. 829-833; Interview 5: Z. 18-23; 208-210; 470-473; Interview 6: Z. 9-11; 237-242; Interview 7: Z. 14-59).

Um den Ankauf und die Bevorratung von Boden zu ermöglichen sind pro Jahr etwa 0,5 Millionen € im Haushalt angesetzt, ohne dafür konkrete Flächen im Blick zu haben. Während in der Vergangenheit für solche Investitionen ein Nachtragshaushalt gebilligt werden musste, wenn es konkrete Anlässe zum Flächenerwerb gab, kann die Kommune so im laufenden Jahr flexibler agieren. Denn eine potentielle Ablehnung des Haushaltes im Rat stellt eines der größten politischen Druckmittel dar (Interview 1: Z. 348-350; Interview 3: Z. 474-478; Interview 6: Z. 194-195; Interview 7: Z. 85-89). Diese pauschale Festsetzung wird als Mittel zur Finanzierung erst seit kurzem in der Gemeinde genutzt und wurde von der Kämmerei initiiert. Dies geschah aufgrund der verstärkten Aktivitäten in diese Richtung innerhalb der Bauverwaltung, seitdem diese personell verstärkt wurde und Kapazitäten für eine langfristige Strategieumsetzung aufbringen kann, sowie der auch in diesem Bereich aktiven Wirtschaftsförderung in der Verwaltung. Die politische Unterstützung einer Bodenvorratspolitik bildet schlussendlich die Grundlage, die Aufstellung des Haushalts an die neue Situation anzupassen (Interview 2: Z. 406-410; Interview 3: Z. 348-350; Interview 6: Z. 202-203; Interview 7: Z. 48-53; 89-96; 113-129).

Kommunaler Zwischenerwerb

Das Baugebiet *Schafwinkel* wird im kommunalen Zwischenerwerb über die Landesentwicklungsgesellschaft NRW.URBAN und das entsprechende Förderprogramm der kooperativen Baulandentwicklung entwickelt. Neben der beschriebenen Funktionsunfähigkeit der *Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft* gab die Finanzierungsmöglichkeit über die Landesförderung den Ausschlag, die GEG in dieser Entwicklung nicht zu nutzen. Sie ermöglicht eine Finanzierung des Zwischenerwerbs, ohne eine Belastung des kommunalen Haushalts zu verursachen (Interview 1: Z. 163-165; Interview 2: Z. 291-293; Interview 6: Z. 255- 260). Die Verwaltung informiert sich grundsätzlich über laufende Förderungen, der Kontakt zu der Landesentwicklungsgesellschaft und zum entsprechenden Förderprogramm ergab sich allerdings auch durch persönliche Kontakte innerhalb der Verwaltung. Die Entwicklung über NRW.URBAN wurde dementsprechend dem Rat durch Akteure innerhalb der Bauverwaltung vorgeschlagen, woraufhin sich die Gemeinde zügig um die Aufnahme in das Programm bewerben konnte

(Interview 3: Z. 365-376; 613-620; Interview 4: Z. 458-461; Interview 5: Z. 210-212; Interview 6: Z. 164-168). Ohne die Förderung wäre ein Erwerb der gesamten Fläche deutlich schwieriger zu finanzieren gewesen. Zum einen umgeht man so trotz fehlender finanzieller Ausstattung eine Entwicklung über private Entwicklungsgesellschaften, die man als Kommune weitestgehend vermeiden möchte. Grund dafür sind in erster Linie höhere Preise privatwirtschaftlicher Entwicklungen für Käufer*innen oder Mieter*innen (Interview 5: Z. 193-198). Zum anderen kann fehlendes Personal innerhalb der Verwaltung durch das Personal der Entwicklungsgesellschaft ausgeglichen werden. Die Entwicklung eines ganzen Baugebietes ist für die kleine Verwaltung ohnehin nicht allein leistbar und der Einkauf von Dienstleistungen notwendig, um eine zügige Entwicklung gewährleisten zu können (Interview 4: Z. 461-464; Interview 5: Z. 509-524; Interview 6: Z. 159-161). Der Prozess für die erste kommunale Entwicklung nach Beschluss der Strategie am *Schafwinkel* wird sehr detailliert durchgeführt, damit das Gebiet und seine Festsetzungen als Beispiel für andere Entwicklungen dienen kann. Auch die Politik wird so stärker in die Entwicklung eingebunden. Die Arbeitsweise stößt innerhalb der Gemeinde auf eine sehr hohe Akzeptanz, da insbesondere der Rat aktiv an der Erarbeitung der Zielsetzungen für das konkrete Baugebiet beteiligt wird. Die gesammelte Erfahrung soll dann in späteren Entwicklungen weiter umgesetzt werden (Interview 1: Z. 325-335; Interview 4: Z. 589-600; Interview 5: Z. 185-190).

Wenn der Kommune potentielle Bauflächen angeboten werden, sollen diese – bestenfalls komplett – für eine Entwicklung angekauft und die Möglichkeit der Kommune, tatsächlich Zugriff auf die benötigten Flächen zu bekommen, genutzt werden. Am *Schafwinkel* rückte die Suche nach einer Kindergartenfläche die Fläche in den kommunalen Fokus und der Wille der Eigentümer*innen diese Fläche ausschließlich komplett zu verkaufen, ermöglichte der Gemeinde sich in der Folge dazu zu entscheiden, das gesamte Gebiet zu entwickeln (Interview 1: Z. 190-195; Interview 3: Z. 342-347; Interview 4: Z. 340-345; Interview 5: Z. 468-470). Der kommunale Zwischenerwerb ist das Mittel der Wahl, um im Anschluss die politischen Zielsetzungen umzusetzen. Der Baudruck ist hoch genug, sodass Käufer*innen und Entwickler*innen auf die gesetzten kommunalen Standards eingehen. Die Gemeinde an sich muss sich nicht mehr um eine Nutzung ihrer Bauflächen bemühen und aktiv interessierte Akteure dafür suchen (Interview 3: Z. 570-576; Interview 5: Z. 86-91). Die Festsetzungen an sich, wie der spätere Verkaufspreis, sind eine rein politische Entscheidung, die im Gemeinderat liegt. Die starke Einflussnahme auf den Preis und die Vergabe

der Grundstücke sind dabei die wichtigsten Ansatzpunkte der kommunalen Politik in Lotte. Die Finanzverwaltung legt zwar im Rahmen einer Kostenkalkulation einen aus ihrer Sicht realistischen Vorschlag vor, aber die Entscheidung, mit dem Baugebiet Gewinn zu machen oder kostenneutral zu entwickeln, liegt bei den gewählten Politiker*innen. Finanzielle Hürden wie eine doppelt anfallende Grunderwerbssteuer, die den Bauwilligen aufgeschlagen wird, sind Teil der politischen Abwägung der Entscheidung für einen Zwischenerwerb zugunsten der gewonnenen kommunalen Steuerungsoptionen (Interview 1: Z. 90-92; Interview 4: Z. 504-509; 866-871; Interview 5: Z. 198-201; Interview 6: Z. 77-79; Interview 7: Z. 194-211).

Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte

Die GEG wurde auf Initiative der damaligen Koalitionsparteien SPD und Die Grünen als Reaktion auf die steigenden Baulandpreise gegründet. Da die aktuellen Entwicklungen über private Träger (*Buschhaus*) und über die Landesentwicklungsgesellschaft des Landes NRW (*Schafwinkel*) getragen werden, kommt die GEG aktuell nicht zum Einsatz. Die GEG ist zu einer eigenen aktiven Entwicklung nicht in der Lage. Insbesondere aufgrund ihrer personellen Ressourcen ist sie nicht in der Lage, den ihr zugeschriebenen Auftrag zu erfüllen. Aus organisatorischer Perspektive ist die GEG damit nicht mehr als ein Instrument zur Finanzierung zukünftiger Grundstückskäufe und -entwicklungen. Der Vorteil gegenüber dem Ankauf von Flächen über den Gemeindehaushalt ist die flexiblere Reaktion auf größere Ausgaben mit einer Änderung des Wirtschaftsplanes, als sie innerhalb der Kommune mit einer deutlich aufwendigeren Haushaltsänderung möglich ist (Interview 1: Z. 28-34; 157-163; Interview 2: Z. 293-301; Interview 5: Z. 500-509; Interview 6: Z. 28-21; 136-151; 244-245). Für eine Ausweitung der Aufgaben über eine Finanzierung hinaus, benötigt die Gemeinde ein tragfähiges Konzept, um die zusätzlich notwendigen Personalkosten zu tragen. Da diese allerdings auch im Falle einer kommunalen Entwicklung über die Verwaltung auf die Bodenpreise aufgeschlagen werden, sollten diese kein Hindernis für den Einsatz der GEG darstellen. Andere Argumente für einen Verzicht sind etwa, dass die GEG keine Vorteile gegenüber der Umsetzung durch die Gemeinde selbst oder einen privaten Dienstleister bietet, und der kommunale Haushalt in der aktuellen Situation auch eine Finanzierung der Bodenbevorratung innerhalb der Gemeinde zulässt (Interview 1: Z. 165-170; 200-202; Interview 2: Z. 268-270; Interview 4: Z. 848-866; Interview 6: Z. 154-157; Interview 7: Z. 136-163).

Für eine Neuausrichtung der GEG schaut man innerhalb der Kommune auch auf die benachbarten Orte und Strukturen. So fällt in diesem Zusammenhang schnell der Vergleich zu Osnabrück, wo im Jahr 2020 eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft gegründet wurde (Stadtwerke Osnabrück, 2022). Dabei sind sich die Akteure in Lotte bewusst, dass eine solche Gesellschaft weitaus mehr Personal und einer konsequenteren Aufstellung der Organisation bedarf als die bisherige Gesellschaft. Auch eine kontinuierliche Beschäftigung, ähnlich wie beim großen Nachbarn schätzt man nicht realistisch ein, insbesondere von Seiten der Verwaltung, wo man sich vor allem der „Endgültigkeit" des räumlichen Entwicklungskonzeptes bewusst ist, nach welchem sämtliche im Regionalplan verankerte Flächen bis 2035 bebaut sein werden. Ob man innerhalb dieses Zeitraumes, auch mit Blick auf die weiterhin hohe Nachfrage nach Einfamilienhäusern eine eigene Wohnungsbaugesellschaft benötigt, bleibt dabei eher fraglich. Diese Überlegungen passen zu dem Antrag der Ratsfraktionen der Grünen und der CDU (Gemeinde Lotte, 2021a), welcher eher auf eine konkrete Verortung des Bodenmanagements innerhalb der Organisationsstruktur der Verwaltung abzielt (Interview 1: Z. 202-206; Interview 4: Z. 871-885; Interview 5: Z. 547; 605-628; Interview 7: Z. 155-163)

Es gibt im Gemeinderat unterschiedliche Überlegungen über den zukünftigen Umgang mit der GEG. Am Ende ist dieser das Gremium, welches die Entscheidungshoheit über die Gesellschaft besitzt und über deren weitere Verwendung bestimmt. Eine Ausweitung der Aufgaben wäre nur mit einem deutlichen Ausbau des Personals, gegebenenfalls sogar nur mit eigenem Personal möglich. Vor allem wenn es um eine Ausweitung im Bereich der Bereitstellung geförderten Wohnungsbaus bzw. Wohnungsbaus allgemein gehen soll. Die Handlungsunfähigkeit der GEG entsteht aus dem Zusammenspiel zwischen Gemeinderat und Verwaltung. Solange ersterer die Gesellschaft nicht unter einer – aktuell fehlenden politischen Mehrheit im Rat – mit einem klaren politischen Auftrag versieht und der Aufstockung entsprechender Ressourcen zustimmt, kann auch innerhalb der Verwaltung nicht aufgezeigt werden, inwiefern die GEG in anderer Funktion außer als Finanzierungsinstrument dienen kann. Stattdessen ist die GEG in ihrer jetzigen Form ein politischer Spielball, mit welchem über die Bodenpolitik und deren Umsetzung gestritten wird (Interview 1: Z. 131-167; Interview 2: Z. 293-301; Interview 3: Z. 406-408; Interview 5: Z. 621-627).

Konzeptvergabe

Da die Kommune mit ihrem Wachstumsziel und der dementsprechend angepeilten städtebaulichen Dichte hinter einem prognostizierten möglichen Wachstum bleibt, verknappt sie damit automatisch das Angebot an Flächen für Wohnungsbau und Gewerbe. Und da sich die Gemeinde weiterhin dazu entschieden hat, Bauwilligen über den Bodenpreis entgegenzukommen und die Vergabe der Flächen nicht dem freien Markt zu überlassen, ist sie gezwungen die Vergabe selbst zu steuern und eine Auswahl zu treffen, wem sie die Flächen verkauft (Interview 3: Z. 587-592; Interview 4: Z. 727-730). Die Vergabekriterien werden dabei ebenfalls durch den Rat festgelegt, da diese aus den politischen Zielsetzungen heraus getroffen werden. Dabei greift man auf verschiedene Erfahrungen aus der Vergangenheit zurück. So blickt man eher kritisch auf die fehlende kommunale Steuerung der Vergabe der Bauplätze bei der Entwicklung am *Gänsehügel*, wo nur über das kommunale Vorkaufsrecht auf den Preis eingewirkt wurde. Durch eine Steuerung will man so auch einer Stigmatisierung eines neuen Baugebietes in Teilen der Bevölkerung entgegenwirken. Am Gewerbegebiet *Pätzkamp* ist man seitens der Kommune zufrieden mit der Zusammensetzung der dort angesiedelten Betriebe und konnte das Gebiet entsprechend der kommunalen Zielsetzung speziell mit mittelständischen Unternehmen füllen und einen zu hohen Flächenverbrauch, beispielsweise durch Logistikunternehmen, verhindern (Interview 4: Z. 446-453; 499-503; Interview 5: Z. 233-238).

Über die konkreten Vergaberichtlinien am *Schafwinkel* und damit möglicherweise auch für zukünftige Entwicklungen gibt es noch keine Entscheidung. Innerhalb der Politik wird jedoch deutlich, dass dabei insbesondere Bürger*innen der Gemeinde unterstützt werden sollen, Bauplätze bzw. Wohnraum zu finden. Ob dabei Faktoren wie ökologische Standards für Gebäude oder ehrenamtliches Engagement in der Auswahl der Personen mit einbezogen werden, wurde noch nicht abschließend diskutiert (Interview 1: Z. 144-150; 238-241; Interview 3: Z. 73-76; 393-397; Interview 4: Z. 453-458; 730-737; Interview 5: Z. 368-372)

Privatrechtliche Kaufverträge

Der privatrechtliche Kaufvertrag ist das am einfachsten einzusetzende Instrument, welches der Gemeinde zur Verfügung steht. Über die Verträge können weitaus mehr Festsetzungen als im

Bebauungsplan festgelegt werden, sodass diese nur noch den städtebaulichen Rahmen der Entwicklung bilden. Auch rechtlich bietet er der Gemeinde mehr Sicherheit bei weitreichenderen Bestimmungen, während ein Bebauungsplan im Zweifel immer in einem Normenkontrollverfahren für ungültig erklärt werden könnte. So können tiefgreifendere von der Politik festgelegte Zielvorstellungen über die Baugebiete rechtssicherer umgesetzt werden. Auch im Gegensatz zu den städtebaulichen Verträgen unterliegt die Gemeinde hier keinerlei Einschränkungen aus dem Planungsrecht heraus (Interview 3: Z. 585-587; Interview 5: Z. 690-713; Interview 7: Z. 181-191).

5.3.3 Reagierende Bodenpolitik

Städtebaulicher Vertrag und Erschließungsvertrag

Der Ablauf der Entwicklung *Buschhaus* über einen Erschließungsvertrag steht entgegen der vom Rat beschlossenen Richtlinie des *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzeptes* und entspricht nicht dem angedachten Verfahren zur Bauplatzvergabe innerhalb der Gemeinde. Insbesondere die geringe Größe des Baugebiets trug dazu bei, von dem Konzept abzuweichen. Die Entscheidungsfindung war dabei innerhalb der politischen Gremien nicht von vorneherein einstimmig. Die Mehrheit der Ratspolitiker*innen konnte allerdings von dem Konzept überzeugt werden, was im Endeffekt das entscheidende Kriterium für eine bauliche Entwicklung darstellt. Vor allem die Zusammensetzung der Interessensgemeinschaft, ausschließlich aus lotteraner Bürger*innen oder ehemaligen Bürger*innen, gab den Ausschlag für eine Zustimmung für das Projekt. Diese Gruppe der Politikbegünstigten soll ohnehin gefördert werden (siehe auch am Baugebiet *Bergstraße Nord*) und zusätzlich unterscheidet sich die Erschließungsgemeinschaft von „klassischen“ gewinnorientierten Entwicklungsgesellschaften. Auch persönliche Bekanntschaften und die Bekanntheit des Verfahrens halfen bei der Durchsetzung. Denn die Entscheidungshoheit für die Bereitstellung von Bauland liegt grundsätzlich beim Rat der Gemeinde, bzw. in den betreffenden Ausschüssen und es ist damit eine rein politische Entscheidung, der Erschließungsgemeinschaft die Entwicklung ohne einen vorherigen kommunalen Flächenerwerb zu gewähren (Interview 1: Z. 233-247; Interview 2: Z. 473-479; Interview 3: Z. 665-678; Interview 4: Z. 533-539; Interview 5: Z. 293-312; Interview 6: Z. 174-187).

Um die Entwicklung in der vorgeschlagenen Form realisieren zu lassen, entschied man sich dazu, zusätzlich Flächen aus einem Landschaftsschutzgebiet zu entlassen. Bedingung der Entwicklung war die Umsetzung kommunaler Richtlinien für den Bau neuen Wohnraums, welche sowohl im *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* als auch im Modellverfahren am *Schafwinkel* erarbeitet wurden. Anstelle der Steuerung über privatrechtliche Kaufverträge, entschied man sich so für die Steuerung des Verfahrens über einen städtebaulichen Vertrag, genauer einen Erschließungsvertrag. Im Unterschied zur Entwicklung an *Schabergs Esch*, wurde im *Buschhaus* in Verhandlungen mit der Erschließungsgemeinschaft die Umsetzung bestimmter Normen durchgesetzt und im Prozess ein Konsens über deren Umsetzung zwischen Zielgruppe und Kommune erzielt. (Interview 1: Z. 247-252; Interview 2: Z. 488-492; Interview 4: Z. 539-556; Interview 5: Z. 314-318; 717- 719)

Aktive Mitarbeit am Regionalplan

Die Bemühungen um eine langfristige Strategie der räumlichen Entwicklung in Lotte sind sowohl Ergebnis eines politischen Diskurses innerhalb der Gemeinde als auch aus der Ausrichtung an der überörtlichen Planung. Da der Regionalplan Münsterland die Basis der Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinde Lotte darstellt, sind aus ihm bereits große Teile der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde abzulesen. Konkret sind hier bereits zukünftig mögliche Siedlungsflächen für die Siedlungsschwerpunkte (Alt-)Lotte, Wersen und Büren zu erkennen (Interview 2: Z. 339-342; Interview 4: Z. 243-246). Wird bekannt, dass der Regionalplan fortgeschrieben wird, so versucht man als Kommune an dieser Fortschreibung aktiv mitzuwirken und die kommunalen Belange in diesem Plan durchzusetzen. Dabei treten in erster Linie das Verorten neuer und die Streichung alter, nicht aktivierbarer Flächen in den Vordergrund. Insbesondere die Gewerbeflächenentwicklung spielt hier eine besondere Rolle. Da man diese in der Gemeinde Lotte auch an den bereits bestehenden Standorten gewährleisten möchte war die Zielsetzung bei der letzten Fortschreibung die Verortung und volle Ausnutzung der maximal möglichen Flächen, um sich dadurch einen möglichst großen Handlungsspielraum bei der räumlichen Entwicklung in den kommenden Jahren zu sichern (Interview 2: Z. 89-103; Interview 3: Z. 191-200; Interview 6: Z. 228-231). Um die im Regionalplan unverorteten Entwicklungspotentiale für Lotte in einer kommenden Fortschreibung festzuschreiben, entschied

man sich für eine aktive Mitarbeit am Regionalplan, was zusätzliches Gewicht bekommt, da Lotte keine eigene Vertretung innerhalb der Bezirksregierung hat. Seitens des Regierungspräsidiums gab es positive Signale, dass der Zeitpunkt für eine entsprechende Mitarbeit und Planung in Abgleich mit der Regionalplanung gerade sehr günstig sei. Solche Anstöße finden sich beispielsweise bei Treffen zwischen Vertreter*innen der Bezirksregierung und den jeweiligen Kommunen (Interview 4: Z. 205-253).

Von der Kommune müssen für eine Verortung der Flächen im Regionalplan verschiedenste Anforderungen erfüllt werden. Dazu gehört unter anderem ein Baulückenkataster zur Erfassung des Innenentwicklungspotentials, wie auch eine Bevölkerungsprognose für die kommenden Jahre. Dazu müssen Anforderungen an eine räumliche Strategie erfüllt werden, um der Bezirksregierung so die tatsächlichen Bedarfe für eine langfristige Entwicklung der Gemeinde nachweisen zu können (Interview 4: Z. 211-214; Interview 5: Z. 113-117; 346-353). Das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* wurde innerhalb der Verwaltung nach denselben Bewertungsmatrizen erstellt, welche auch im Regionalplan verwendet werden und zusätzlich wurde die Bezirksregierung aktiv in die Abstimmung der Flächenauswahl mit einbezogen, um eine möglichst hohe Übereinstimmung zu erreichen (Interview 5: Z. 175-182)

Vereinfachtes Verfahren nach § 13 b BauGB

Wie die Aufstellung von Bebauungsplänen abläuft, ist zunächst eine Verfahrensentscheidung, die zwar vom Gemeinderat mit dem Aufstellungsbeschluss gefällt wird, welche in der Vorbereitung der Beschlussvorlage und Ausarbeitung des Verfahrens aber in erster Linie der Verwaltung obliegt (Interview 6: Z. 90-93). Das wichtigste Instrument der räumlichen Entwicklung ist in Lotte der § 13a BauGB für die Aufstellung von Bebauungsplänen in der Innenentwicklung (Interview 5: Z. 632). Die Innenentwicklung der Gemeinde ist Konsens sowohl innerhalb der Kommunalpolitik als auch im Zusammenspiel mit der Verwaltung (Interview 3: Z. 646-654; Interview 5: Z. 389-396).

Für die Entwicklung in den Außenbereichen wird nach §13b BauGB die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren für die Aufstellung von Bebauungsplänen genutzt. Die beiden jüngsten Entwicklungsgebiete der Gemeinde *Im Buschhaus* und *Schafwinkel* wurden über den § 13b BauGB geplant (Gemeinde Lotte, 2019a; Interview 5: Z. 635-640;

Gemeinde Lotte, 2019d). Der Gemeinderat steht dabei nicht geschlossen hinter dem Verfahren, insbesondere der fehlende ökologische Ausgleich stößt dabei auf Widerstand. Auch wenn der Ausdruck des vereinfachten Verfahrens über die weiterhin lange Umsetzungsdauer des tatsächlichen Verfahrens täuscht, ist man dennoch zufrieden mit einer zügigeren Umsetzung der Planungen (Interview 2: Z. 30-34; Interview 3: Z. 209-226; Interview 4: Z. 144-149; Interview 5: Z. 650-655). Die Dauer der Verfahren zeigt sich exemplarisch am Baugebiet *Schafwinkel*, für welches es nach einem Aufstellungsbeschluss 2019 noch immer keinen rechtskräftigen Bebauungsplan gibt. Gründe sind unter anderem die ausführliche Planung und Abstimmung der Planinhalte zwischen Gemeinderat und Verwaltung, welche zunächst die Richtlinien des *Wohn- und Gewerbeflächenkonzeptes* konkretisieren mussten, um zu versuchen, die erhoffte „Signalwirkung" zu erzielen. So lässt die Gemeinde auch in beschleunigten Verfahren mehrere Beteiligungen von Öffentlichkeit und weiteren Akteuren zu (Interview 5: Z. 641-644).

Da die Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 13b BauGB nur noch bis Ablauf des 31. Dezember 2022 möglich sein wird, hat man sich auch in Lotte dazu entschieden soweit es noch möglich ist, Bebauungspläne über dieses Verfahren auf den Weg zu bringen. Der Kritik, sowohl an dem Verfahren an sich (Interview 3: Z. 209-226; Interview 5: Z. 635-657), wie auch am Vorgehen innerhalb der Gemeinde ist man sich dabei durchaus bewusst, wobei eine Anwendung aus verwaltungsseitiger Sicht eine schlichte Notwendigkeit in Anbetracht des hohen Wachstumsdrucks ist (Interview 3: Z. 209-226; Interview 5: Z. 655-660). Die Vorteile des Verfahrens für die Verwaltung liegen vor allem in den verringerten Kosten, beispielsweise durch Verzicht auf den Umweltbericht und einen ökologischen Ausgleich. Durch die beschleunigte Durchführung eines Bebauungsplanverfahrens an sich möchte man auch aus politischer Seite dem Wachstumsdruck einerseits etwas besser nachgeben können (Interview 2: Z. 36-39) und andererseits auch finanzielle Belastungen in der Entwicklung vermeiden, welche man im Optimalfall im Zwischenerwerb über den Bodenpreis weitergeben kann (Interview 5: Z. 644-650). Aufgrund der wegfallenden Ausgleichsflächenregelung der Gemeinde kann eine höhere Ausnutzung der im Wohn- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept ausgewiesenen Flächen ermöglicht und die bestehende Handlungsoption bezüglich der kommunalen Flächenentwicklung mit Blick auf die geringe Flächenverfügbarkeit nicht eingeschränkt werden (Interview 5: Z. 650-655).

5.3.4 Passive Bodenpolitik

Bebauungspläne

Innerhalb der Gemeinde gibt es eine Abkehr von einer ehemals passiven bodenpolitischen Strategie, da man sich insbesondere in der Bauverwaltung einig ist, dass eine Steuerung allein über Bebauungspläne oder andere Instrumente des Bauplanungsrechts nicht ausreicht, um die kommunalen Ziele umzusetzen (Interview 1: Z. 87-89; Interview 3: Z. 603-609; Interview 5: Z. 719-727). Dabei spielt der Bebauungsplan weiterhin eine tragende Rolle, allerdings eher als Druckmittel der Gemeinde. Die Schaffung von Baurecht bleibt größter Verhandlungshebel der Gemeinde und so wird auch vom Rat gefordert, Bebauungspläne nicht aufzustellen oder zu ändern, bis Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung von Vorhaben, welche eine Aufstellung oder Änderung bedingen, abgeschlossen und möglicherweise auch vertraglich vereinbart sind (Interview 3: Z. 273-283; Interview 4: Z. 523-528). Auch bei der Nachverdichtung oder Innenentwicklung ist diese Vorgehensweise wichtig, da die bestehenden Bebauungspläne der Gemeinde keinerlei Handlungsoptionen bieten. Einer Nachverdichtung wie der Aufstockung eines ein- oder zweigeschossigen Gebäudes steht in Lotte baurechtlich häufig wenig entgegen, sodass nur bei größeren Vorhaben eine Verhandlung zwischen Vorhabenträgern und Kommune zustande kommt. Einer erneuten Aufstellung eines Großteils der bestehenden Bebauungspläne wurde seitens der Bauverwaltung entgegengewirkt, da eine solche im Bestand ohnehin wirkungslos bleibt und auch wegen der knappen Personalsituation zu arbeitsintensiv ist in Anbetracht aktueller Entwicklungen. Werden die positiven Signale seitens der Politik in Bezug auf eine mögliche Nachverdichtung jedoch von Investoren aufgenommen, besteht innerhalb der Kommune ein Konsens, diese auch weitestgehend durch Änderungen von Bebauungsplänen zu unterstützen (Interview 2: Z. 307-313; Interview 3: Z. 262-268; Interview 4: Z. 99-106; Interview 5: Z. 389-399; 421-424).

Baulandumlegung

Dass die Baulandumlegung als klassisches Instrument der deutschen Bodenpolitik und insbesondere der klassischen Angebotsplanung in Lotte keine Rolle spielt, liegt zum Teil auch an den Gegebenheiten der die Siedlungskerne umgebenden landwirtschaftlichen Flächen. Die

Lotteraner finden bei der Entwicklung neuer Bauflächen im Außenbereich große, zusammenhängende Flächen vor. Werden tatsächlich Entwicklungsflächen angekauft handelt es sich dabei zumeist um einzelne Felder, welche sich im vollständigen Besitz einzelner Eigentümer*innen befinden. Da in Nordrhein-Westfalen mit der Höfeordnung die Bundesgesetzgebung gilt, gibt es auch in Lotte keine Teilung der Parzellen im Erbfall, was dazu beiträgt, dass die zusammenhängenden landwirtschaftlichen Flächen erhalten bleiben. Dies geht zum einen auf eine Flurbereinigung innerhalb der Gemeinde im Zuge einer Ordnung der Wirtschaftswege zurück, durch welche die landwirtschaftlichen Flächen bereits geordnet sind (Interview 5: Z. 668-684). Zum anderen fanden die größeren Entwicklungen der vergangenen Jahre stets durch einzelne Bauträger statt. Sowohl durch die Kommune wie an der *Bergstraße-Nord* und aktuell am *Schafwinkel*, als auch durch private Investoren wie Am Esch, wurden jeweils alle dafür erforderlichen Flächen angekauft und im Anschluss entwickelt. Oder sie befanden sich wie bei der Entwicklung *Buschhaus* bereits im Besitz einzelner Eigentümer*innen, sodass eine Baulandumlegung nicht erforderlich war. So spart man seitens der Gemeinde auch personelle Ressourcen, welche die Baulandumlegung erfordern würde und in der Verwaltung ohnehin nicht vorhanden sind, sodass das Verfahren federführend durch den Kreis bearbeitet werden müsste (Interview 4: Z. 429-434; Interview 5: Z. 665-679).

Baulückenkataster

Eine Förderung der Innenentwicklung ist ohnehin Konsens innerhalb der Kommune. Das Baulandkataster wurde zunächst für die Erhebung des bestehenden Flächenpotentials der Innenentwicklung eingesetzt. Dazu spielt es auch für die Mitarbeit am Regionalplan eine wichtige Rolle, da für neue Außenbereichsflächen nachgewiesen werden muss, inwiefern sich die Gemeinde zunächst in sich selbst entwickeln kann (Interview 3: Z. 646-654; Interview 4: Z. 214-220; Interview 5: Z. 413-416). Durch das Baulückenkataster konnte die Kommune Informationen über die Grundstücksverhältnisse im Innenbereich gebündelt sammeln und im Anschluss auch verwerten. So ergab sich eine umfassende Übersicht darüber, wo es innerhalb des Gemeindegebiets unbebaute Grundstücke gibt und welche Eigentumsverhältnisse auf Ihnen herrschen (Interview 2: Z. 3-5; Interview 3: Z. 450-462). Neben der Informationsgewinnung sollte durch den beschriebenen „aktiven“ Einsatz die Bebauung der verbliebenen Potentialflächen im Innenbereich

zunächst niedrigschwellig angeschoben werden. Bauwilligen und Eigentümer*innen wurde mit Hilfe dieses Instruments aufgezeigt, wo verbliebenes Bauland ist, dass im Rahmen des bestehenden Baurechts bebaut werden kann, ohne dass die Kommune zunächst außerhalb ihrer Vermittlungsrolle in Verhandlung mit Eigentümer*innen treten musste. Das Baulückenkataster war das wirksamste Instrument zur Förderung der Innenentwicklung von kleinsten Grundstücken ohne großen kommunalen Druck. Auch über die verbliebenen unbebauten Flächen besitzt die Gemeinde dadurch Informationen, teilweise auch darüber aus welchen Gründen die Flächen nicht verkauft oder bebaut werden (Interview 2: Z. 74-79; Interview 3: Z. 57-64; Interview 5: Z. 59-72; 424-437).

5.3.5 Beschützende Bodenpolitik

Der Flächennutzungsplan

Der Flächennutzungsplan wurde als gesamträumlicher Plan innerhalb der Gemeinde de facto vom *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* als zentraler Baustein der räumlichen Entwicklung in Lotte abgelöst (Interview 5: Z. 72-75). Die Gründe dafür finden sich sowohl in der Ausgangslage der Gemeinde, welche mit einem alten Flächennutzungsplan in die Umsetzungsphase einer neuen Strategie startet, als auch in der umfassenden Ausarbeitung des Flächenentwicklungskonzeptes. Auch Entscheidungen innerhalb der Verwaltung im Zusammenspiel mit den übergeordneten Planungsbehörden spielen eine Rolle. Der Flächennutzungsplan der Gemeinde Lotte wurde 1980 im Anschluss an die kommunale Gebietsreform 1975 aufgestellt, seit welcher die ehemals selbstständigen Gemeinden (Alt-)Lotte und Wersen eine Einheit bilden. Die räumlichen Entwicklungsziele seiner Entstehungszeit sind deutlich zu erkennen. Während die Gemeinde Wersen nie einen Flächennutzungsplan aufstellte, gab es zumindest in (Alt-)Lotte bereits vor der Fusion eine gesamtörtliche Planung, mittlerweile wurde der Plan zum 44. Mal überarbeitet (Interview 5: Z. 34-41). Für das Verständnis der räumlichen Entwicklung in Lotte ist es insbesondere wichtig – für ehrenamtliche Ratspolitiker*innen ist dies zumeist bedeutend schwerer als für Mitarbeiter*innen der Verwaltung – die Historie des Dokuments zu verstehen (Interview 4: Z. 187-190; 192-195).

Die Aufgaben des Flächennutzungsplans werden durch das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* faktisch vorweggenommen. In diesem sind sämtliche in der Gemeinde verbliebenden potentiellen Entwicklungsflächen, sowohl für Wohn- als auch Gewerbegebietsentwicklung, vorhanden, womit es das langfristige Konzept der räumlichen Planung bildet, welches vorher auch durch den Flächennutzungsplan nicht gegeben war (Interview 5: Z. 34-41). Vor allem im Rat verfolgt man das Ziel, bereits ausgewiesene aber weiterhin unbebaute Flächen – vor allem Industrie- und Gewerbeflächen – aus dem Flächennutzungsplan zu entfernen, bzw. an anderer Stelle neu zu verorten. Dadurch möchte man einerseits einer fehlenden Verkaufsbereitschaft von Eigentümer*innen entgegenwirken als auch die kommunalen Steuerungsoptionen in Bezug auf die Ausweisung von Flächennutzungen wieder erlangen. So will man unter anderem dem stetig hohen Bedarf an Gewerbeflächen entgegenwirken, auch um bereits angesiedelte Betriebe und Unternehmen im Ort halten zu können (Interview 2: Z. 69-72; 95-103; 95-102; Interview 3: Z. 124-133; Interview 4: Z. 807-827). Das Flächenentwicklungskonzept gibt der Gemeinde im Gegensatz zum Flächennutzungsplan deutlich mehr Flexibilität, da es ausschließlich einen Ratsbeschluss benötigt, um im weiteren Prozess Ziele und räumliche Prioritäten anzupassen. Es stellt dem formellen Plan ein abschließendes Konzept der räumlichen Entwicklung der Gemeinde gegenüber, welches sowohl Verwaltung als auch den Entscheider*innen in der Politik mehr Handlungsspielräume einräumt. In Kombination mit diesem wird der Flächennutzungsplan auch in Zukunft nicht erneuert werden (Interview 5: Z. 547-550). Aus verwaltungsseitiger Sicht ist eine Neuaufstellung für die räumliche Entwicklung der Gemeinde schlichtweg nicht erforderlich. Es ist für die Verwaltung einfacher, in einem vereinfachten Verfahren nach §13b BauGB die konkrete Entwicklung mit der Regionalplanung abzugleichen und den Flächennutzungsplan ein weiteres Mal zu ändern als eine Neuaufstellung des Plans nach den aktuellen Entwicklungszielen sowohl der Raumplanung als auch der konkreten gemeindlichen Ziele. Eine Neuaufstellung würde sowohl eine koordinierte Abstimmung mit der Bezirksregierung und weiteren Träger*innen öffentlicher Belange erfordern (Interview 5: Z. 635-664).

Quoten für geförderten Wohnungsbau

Bereits im Wahlkampf setzten sich die Parteien mit dem Thema des geförderten Wohnungsbaus auseinander. So gibt es ein klares Bekenntnis aller Ratsfraktionen und auch der Verwaltung zum

Bau geförderter Wohnungen und dem Willen dem Bedarf innerhalb der Gemeinde nachzugeben und die Erstellung geförderter Wohnungen langfristig nicht ausschließlich der freien Wirtschaft zu überlassen. Die Diskussion darüber trägt insbesondere zur Definition der Politikbegünstigten bei, weil man innerhalb der Politik entscheiden muss, wer in Zukunft gefördert wird. Davon profitieren sollen in erster Linie Bürger*innen der Gemeinde Lotte und so wünscht man sich auch im geförderten Wohnungsbau Steuerungsoptionen (Interview 1: Z. 115-138; Interview 2: Z. 302-306; Interview 4: Z. 408-412; 705-723)

Auch die Umsetzung geförderten Wohnungsbaus kann in Lotte nur über die Zustimmung bzw. durch Druck des Gemeinderates umgesetzt werden. Insgesamt gibt es allerdings noch keine Verständigung innerhalb der Gemeinde und besonders im Gemeinderat, über eine generelle Quote für gefördertes Wohnen. Der Impuls dazu muss deswegen in erster Linie aus diesem Gremium kommen. Die im *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* festgehaltene Richtlinie von 20% gefördertem Wohnungsbau beim Neubau von Mehrfamilienhäusern ist ein politischer Kompromiss aus dem Entstehungsprozess des Konzeptes. Die Erarbeitung der Richtlinie fand innerhalb der politischen Arbeitskreise statt und soll der Kommune in der Zukunft möglichst viel Handlungsspielraum sichern und ihre Flexibilität in der Genehmigung von Wohnungsbau nicht einschränken. Sie bildet so eher einen roten Faden, welcher sich durch die zukünftigen Entwicklungen ziehen soll. Der Handlungsspielraum und seine Nutzung zeigt sich auch an der *Cappelner Straße*, wo auf Druck einzelner Ratsmitglieder die Aufstellung des Bebauungsplanes zunächst gestoppt wurde, um erneut mit den Eigentümer*innen zu verhandeln und eine Einbeziehung geförderten Wohnungsbaus in die Planung zu erwirken. Insbesondere in der Nachverdichtung im Innenbereich, ist dieses Agieren politischer Akteure enorm wichtig, da sie sowohl die Macht haben diesen Druck auf Investor*innen aufzubauen als auch die Legitimation (Interview 1: Z. 121-125; 299-302; Interview 2: Z. 321-330; Interview 4: Z. 705-709; Interview 5 Z. 272-285).

So müssen zunächst alte Denkmuster in Bezug auf geförderten Wohnungsbau umgeworfen werden. So ist es nicht undenkbar, dass auch in Zukunft eine höhere Quote in Neubaugebieten umgesetzt wird als innerhalb des Flächenentwicklungskonzeptes verankert. Hier ist beispielhaft auch das Baugebiet *Schafwinkel* zu nennen, wobei der Anteil von 30% gefördertem Wohnen in erster Linie durch die Förderbedingungen des Landes Nordrhein-Westfalen vorgeschrieben werden. Das neue

Baugebiet, soll zusammen mit der zweiten Entwicklung *Buschhaus* eine Signalwirkung und für zukünftige Projekte haben und als Vorbild dienen. Insofern ist es denkbar, dass der bestehende Handlungsspielraum der Entscheider*innen auch für einen Anhebung der Quote in der Praxis gegenüber der Ausformulierten Strategie genutzt wird (Interview 2: Z. 318-320; Interview 4: Z. 464-470; 697-698; Interview 5: Z. 274-281).

5.5.5 Bodenpolitischer Strategiewechsel

Strategiewechsel im Gemeinderat

Der Wechsel der bodenpolitischen Strategie in Lotte geht mit einer Veränderung der Kultur im Gemeinderat einher. Dort hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass kommunale Planung und ein kommunales Eingreifen bzw. eine aktive Bodenpolitik dazu beitragen, politische Ziele umzusetzen. Während in vorherigen Entwicklungen wenig Sensibilität für kommunale Steuerung vorhanden war, sind Kommunalpolitiker*innen heute über die kleineren Arbeitskreise stärker involviert. Zeitgleich sehen sie sich allerdings auch einem deutlich stärkeren Wachstums- und Handlungsdruck gegenüber als in der Zeit klassischer Angebotsentwicklungen (Interview 1: Z. 84-87; Interview 4: Z. 195-198; 481-486; Interview 5: Z. 715). Immer wieder wird dabei betont, dass bei einem Strategiewechsel ein allgemeines Umdenken innerhalb der Gemeinde wichtiger ist als formelle Beschlüsse und Konzepte wie das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept*. In Lotte gibt es keine kontinuierliche großflächige Baugebietsentwicklung und Entwicklungen werden häufig als Einzelfall intensiv diskutiert und entschieden. Innerhalb dieses Rahmens ist ein Umdenken innerhalb der Entscheidungspositionen sowohl im Rat als auch in der Verwaltung von großer Bedeutung. Die neu gewonnenen Erfahrungen der involvierten Einzelpersonen sollen helfen, das Vorgehen im Laufe der Zeit zu verstetigen, wenn es sich vielversprechend umsetzen lässt (Interview 1: Z. 76-81; 197-200; Interview 2: Z. 412-415; Interview 3: Z. 602-603; Interview 4: Z. 578-579). Aus dem Zusammenspiel von Gemeinderat und Verwaltung ergeben sich die tatsächlichen Ziele und die Strategie zu ihrer Umsetzung. Die Entscheidungsfindung innerhalb der Gemeinde hat dabei mehrere Wege. Die Kommunalpolitik in Lotte versteht ihre Aufgabe vor allem als Impulsgeber in der inhaltlichen Ausrichtung und als kontrollierendes Organ gegenüber der ausführenden Verwaltung. Die Verwaltung verfügt hingegen über fachliche Expertise in ihren

Kompetenzbereichen, die innerhalb der Gemeinde genutzt werden soll. Impulse aus dem Gemeinderat kommen üblicherweise über beschlossene Anträge in die Verwaltung und müssen dementsprechend umgesetzt werden. Bei der Beschlussfassung zum Einsatz bodenpolitischer Instrumente bzw. deren Umsetzung geht der Gemeinderat aber üblicherweise auf die Vorschläge der Verwaltung ein. (Interview 1: Z. 112-115; Interview 2: Z. 189-220; Interview 3: Z. 232-235; Interview 5: Z. 108-110; Interview 6: Z. 95-96).

Inhaltlich trägt die Politik die Verantwortung dafür, wie die verbleibenden Potentialflächen innerhalb der Gemeinde genutzt werden sollen. Lotte und insbesondere die Politiker*innen begreifen sich hierbei im ländlichen Raum verankert und grenzen sich so auch bewusst von größeren Städten und deren Problemlagen ab. Die Kommune muss sich aufgrund der räumlichen Nähe jedoch auch entscheiden, ob sie eine reine „Schlafstadt“ neben Osnabrück sein möchte oder Arbeitsplätze in der Gemeinde halten möchte und dafür eine dementsprechende Gewerbeentwicklung ermöglicht. Aber auch die Einrichtungen, welche infolge einer Entwicklung entstehen, müssen mit bedacht werden. So benötigt soziale Infrastruktur weitere der knappen Flächenressourcen, ebenso müssen z.B. Lebensmittelversorgern marktgerechte Flächen zur Verfügung stehen. Dem gegenüber stehen ökologische Beweggründe, eine Entwicklung so klein wie möglich zu halten. Dabei wird der Einfluss neuer Flächenentwicklungen auf die finanzielle Situation der Gemeinde ebenfalls in ihre Abwägung mit einbezogen. Sie sorgen für kommunale Mehreinnahmen durch die Gewerbesteuern neuer Unternehmen (Gewerbeflächen) und Einkommenssteuern zukünftiger Bürger*innen (Wohnbauflächen) (Interview 1: Z. 93-96; 141-144; Interview 2: Z. 227-232; Interview 3: Z. 44-46; 174-206; 303-306; Interview 4: Z. 390-396; 626-627; 670-676; Interview 5: Z. 332-335; 592-594). Deswegen muss sich die Politik in der räumlichen Entwicklung der Gemeinde mit den vorhandenen Interessensgruppen innerhalb der Gemeinde auseinandersetzen, für die sie ihre Politik gestaltet. Es sind vor allem die bauwilligen lotteraner Bürger*innen, denen der Rat mit einem stark begrenzten Rahmen oder möglichst wenigen Vorschriften für zukünftige Entwicklungen gegenübertritt. Ihnen soll auch weiterhin der Bau von Einfamilienhäusern in Aussicht gestellt werden, obwohl die starke Fokussierung auf diese unflexible Bautypologie mit dazu geführt hat, dass die Gemeinde in ihrer jetzigen städtebaulichen Situation nicht auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren kann. Dabei sorgen Eingriffe im Bestand kontinuierlich für Diskussionen mit und in der Bürgerschaft. Eine verdichtete Bebauung,

die aus Sicht der Verwaltung auch im Sinne einer Nachverdichtung notwendig ist, sorgt für Diskussionen mit Bürger*innen bzw. Anwohner*innen. Weniger die Verwaltung, sondern vor allem die Politik muss sich mit dem Feedback aus der Gemeinde auseinandersetzen, sodass auch hier einzelne Politiker*innen nach ihren eigenen Interessen oder im Interesse ihres Wahlbezirkes intervenieren. Mit dem *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* hat die Gemeinde eine gemeinsame Richtlinie festgelegt, mit der sie diese Entwicklung nicht langfristig ausschließt. Sie favorisiert ein situativeres und flexibleres Modell, insbesondere im Vergleich mit Großstädten wie München oder Münster welche sich mit ganz anderen Gemengelagen auseinandersetzen müssen (Interview 1: Z. 216-219; Interview 2: Z. 454-458; Interview 3: Z. 303; 376-393; 505-509; 546-553; 625-646; Interview 5: Z. 372-413).

Die Aushandlung dieser Themen findet dabei in letzter Konsequenz im Gemeinderat statt, wobei sie zwischen den Fraktionen größtenteils auf informeller Ebene geführt wird. Gerade um auf dieser Ebene der Zusammenarbeit Beschlüsse und Konsens herzustellen, ist die Informationshoheit über die Vorgänge und informelle Absprachen entscheidend. Im Gemeinderat ist die größte Fraktion mit dem Bürgermeister tonangebend und entscheidend für die Mehrheiten im Rat für oder wider eine bauliche Entwicklung. Die getroffenen Beschlüsse des Gemeinderates sind das am häufigsten genutzte Mittel, um der Verwaltung den Auftrag zur Umsetzung von Zielen und Programmen aber auch zu konkreten Entwicklungen zu geben. Werden diese Beschlüsse nicht umgesetzt, ist das das letzte Mittel der Politiker*innen zur Durchsetzung eines Beschlusses die Beschwerde bei der Kommunalaufsicht. In der Realität werden solche Schritte nicht in Betracht gezogen, da von Politiker*innen vor allem aufgrund der Größe der Gemeinde für konsensuale Entscheidungen und ein Auskommen auf persönlicher Ebene argumentiert wird (Interview 1: Z. 100-103; Interview 3: Z. 135-151; 268-273; 318-326; 417-422; 462-486; 532-570; 609-625; 671-678).

Strategiewechsel in der Verwaltung

Da es innerhalb der Verwaltung maximal Kapazitäten für eine größere Baugebietsentwicklung gibt, stehen Entwicklungen wie *Schafwinkel* häufig für sich. Auch das bedingt das stückweise Abarbeiten der Flächenpriorisierung und eine damit einhergehende Flexibilität. Um das fehlende Personal bei der Erstellung solcher langfristigen Konzepte aber auch bei konkreten Entwicklungen auszugleichen, werden entsprechende Fachbüros beauftragt. Diese erarbeiten in Abstimmung mit

der Verwaltung die Umsetzungsideen, die anschließend der politischen Beschlussfassung vorgelegt werden. Um interessierte Ratsmitglieder einzubinden, wurden sowohl für das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* als auch für die Entwicklung *Schafwinkel* für die Konzeption Planungswerkstätten genutzt. Häufig haben nicht alle Interesse an einem Thema und so werden die bestimmenden Akteure der Fraktionen eingebunden. Da der Gemeinderat an sich ein Laienparlament ist, kommen die politischen Akteure aus den unterschiedlichsten Bereichen und Motivationen. Dementsprechend sind einzelne Akteure von besonderer Bedeutung, wenn sie die Fraktionen in ihren Themen vertreten. Eine konsequente Miteinbeziehung der Politik in die Entscheidungen zur Umsetzung sorgt für Konsens zwischen Rat und Verwaltung und schafft sowohl Erfahrungen im Umgang mit der aktiven Flächenentwicklung langfristig sowie eine Bindung an das beschlossene Konzept (Interview 1: Z. 294-325; Interview 2: Z. 129-135; Interview 3: Z. 433-446; Interview 4: Z. 32-84; 600-613; 647-650; Interview 5: Z. 144-169; 203-207; 443-455; 531-533; Interview 6: Z. 185-187).

Genau wie in der Politik ist die Umsetzung der Strategie innerhalb der Verwaltung von den involvierten Personen abhängig. Ohne das entsprechende Personal der jeweiligen Fachbereiche lassen sich auch detailliert ausgearbeitete Strategien nicht umsetzen. Aufgrund der geringen Größe der Gemeinde haben die Akteure der Verwaltung einen großen Einfluss auf die tatsächliche Entwicklung und die Realisierung der Konzepte. Dabei ist zu betonen, dass sich die Verwaltung nicht in einer Sonderrolle neben der Politik befindet, in welcher sie eine ausschließlich ausführende Kraft ist. Insbesondere in der umsetzungsorientierten Bodenpolitik spielt es eine große Rolle, dass Planer*innen aktiv Konzepte entwickeln und bodenpolitische Instrumente dementsprechend einsetzen und in der Kommunikation mit Rat und Bevölkerung rechtfertigen können (Interview 1: Z. 302-305; Interview 2: Z. 233-257; Interview 3: Z. 355-360; Interview 4: Z. 613-614; Interview 5: Z. 17-18; 54-59; 117-144; 737-769). Bei der Bauverwaltung liegt die strategische Ausrichtung der Gemeinde in Bezug auf die räumliche Entwicklung und bodenpolitische Umsetzung. Für die Verwaltung insgesamt ist es immer leichter anlassbezogen zu handeln, auch weil für eine langfristige zukunftsweisende Planung deutlich mehr fachliches Personal – wie Planer*innen – benötigt wird, welches sich auf strategische Planung konzentrieren kann, ohne mit den kurzfristigen Aufgaben innerhalb der Verwaltung ausgelastet zu sein. Die Ausstattung der Bauverwaltung mit mehr Personal trägt entscheidend mit dazu bei, dass sich die Strategie der

Gemeinde von einer passiven zu einer eher aktiven Strategie verändert. Dafür wird zu einem Großteil die konzeptionelle Arbeit verantwortlich gemacht, die in der Verwaltung zusätzlich stattfinden kann. Für die Gemeinde hängen davon mitunter wichtige Erfolgsfaktoren in der Umsetzung ab. Eine tatsächlich strategische und konzeptionelle Planung sollte geforderten Standards wie beispielsweise dem Regionalplan entsprechen oder eine Akquirierung passender Förderprogramme ermöglichen. Dazu benötigt die Gemeinde im Optimalfall Planer*innen die sowohl innerhalb des Landes als auch in der Gemeinde entsprechend vernetzt sind. Innerhalb der Gemeinde kann dabei zunächst auch viel durch eine aktive Unterstützung der Lokalpolitik ausgeglichen werden (Interview 2: Z. 221-223; Interview 4: Z. 854-858; Interview 5: Z. 104-108; 125-157; 217-220; 742-757; Interview 6: Z. 117-119). Die Finanzverwaltung sieht sich hier selbst eher in der ausführenden Rolle und wird auch innerhalb der Politik so wahrgenommen. Ein plötzlicher Wechsel an der Spitze der Finanzverwaltung aus persönlichen Gründen war auch innerhalb der Gemeinde nicht absehbar und trug dazu bei, dass sich innerhalb der kleinen Verwaltung zunächst auf das kurzfristig wichtigere Tagesgeschäft als auf eine gemeinsame langfristige Planung konzentriert wurde bis sich die Strukturen darauf eingestellt hatten. Hier zeigen sich vor allem in der Größe der Gemeinde und ihrer Verwaltung deutliche Unterschiede zu größeren Städten mit einem umfangreicheren Bodenmanagement. Lotte kann auf plötzliche Entwicklungen häufig weniger gut reagieren, so dass die Entwicklung der Gemeinde immer wieder von zufälligen Parametern bestimmt ist. Die kommunale Aufgabe ist es, die Rahmenbedingungen und eine stabile Umgebung für räumliche Entwicklungen zu bieten. Baugebiete wie *Schafwinkel* sind deswegen auch aus der Gelegenheit dazu entstanden, selbst wenn sie bereits im WGEK verortet waren. Ein flexibles Handeln der Verwaltung ist insbesondere möglich, weil sich sowohl Gemeinderat und Verwaltung als auch Kommune und Bürger*innen näher sind als in Großstädten (Interview 1: Z. 293-294; Interview 3: Z. 65-73; 537-543; Interview 5: Z. 595-617; 538-542; Interview 6: Z. 13-16; 66-67; 217-237; Interview 7: Z. 6-33; 59-63; 217-219).

Unterschiede zwischen formulierter Strategie und tatsächlichem Handeln ergeben sich so aus dem Zusammenspiel von kommunaler Verwaltung und Gemeinderat. Einerseits sind es Notwendigkeiten für bestimmte Entscheidungen aus Sicht der Verwaltung, welche zu einem Abweichen von der Strategie führen. Andererseits kann der Gemeindeart auch aus politischem Willen der Fraktionen eine Änderung oder Abweichung von der Strategie beschließen, da er als

beschlussfassendes Gremium die Entscheidungshoheit darüber hat. Letztendlich entscheiden politische Mehrheiten im Rat darüber, ob die Bodenpolitik innerhalb der Gemeinde konsequent umgesetzt werden kann und wie stark die Kommune steuernd eingreift (Interview 2: Z. 193-206; Interview 3: Z. 110-117; 151-161; Interview 4: Z. 369-377; Interview 5: Z. 526-531; Interview 6: Z. 69-71; Interview 7: Z. 220-224).

6 Dilemmata kommunaler Entscheidungsträger

In der Betrachtung bodenpolitischer Praxis zeigen sich die großen Handlungsspielräume der individuellen Akteure der Gemeinde. In der konkreten Auswahl der Verfahren und Instrumente können und müssen sich Planer*innen und andere Entscheidungsträger*innen kontinuierlich zwischen ihren Handlungsoptionen entscheiden. Dabei sehen sie sich immer wieder verschiedenen Abwägungen gegenüber, die sie in unterschiedliche Dilemmata führen.

Systematische Durchsetzung oder flexible Handhabung des kommunalen Strategiekonzeptes

Die Strategien kommunaler Bodenpolitik unterscheiden sich in ihrem Verhältnis der Kommune Bodenmarkt (Shahab et al., 2021). Die Wahl der strategischen Ansätze bedingt dabei entscheidend die Steuerungsoptionen der Gemeinde und ihre Rolle bei der Umsetzung kommunaler Ziele. Überraschend ist, dass das bodenpolitische Handeln der Kommune und ihrer Akteure von dem Ziel, (bezahlbaren) Wohnraum für lotteraner Bürger*innen zu schaffen, dominiert wird. Dieses Ziel wird so nicht ausformuliert und ist dennoch politischer Konsens. Im Gegensatz zu einer aktiven Entwicklung von Bauland durch die Kommune kann dieses Ziel durch andere strategische Ansätze erreicht werden. Indem man den Eigentümer*innen innerhalb der Gemeinde die eigene Entwicklung erlaubt und auf ihre Initiative reagiert, schafft man die Grundlage für eine reagierende Bodenpolitik. Sie bedeutet auch deutlich weniger Mittel- und Personalaufwand für die Kommune als über eine aktive bodenpolitische Strategie.

Das prägnanteste Beispiel hierzu ist die Entwicklung *Buschhaus*, welche einem Eigentümer zusammen mit Freund*innen und Bekannten die Bebauung seines Grundstücks ermöglicht und signifikant vom *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* abweicht. Besonders schwer wiegt dabei der Verzicht auf ein Vergabeverfahren nach kommunalen Richtlinien, wie es bei der parallelen Entwicklung *Schafwinkel* umgesetzt werden soll. Die Implementation der städtebaulichen Zielsetzungen wird dabei zur Verhandlungssache zwischen den Eigentümer*innen bzw. Entwickler*innen der Flächen und der Gemeinde. Gegenüber einer aktiven Bodenpolitik beschränkt ein reagierendes bodenpolitisches Handeln die Steuerungsoptionen der Gemeinde und ihre Verhandlungsansätze auf die Schaffung von Baurecht. Der Verzicht auf ein kommunales Vergabeverfahren hat Implikationen auf die Gruppe der Politikbegünstigten und grenzt diese auf

von den Eigentümer*innen gewählte Personen ein. Geht die Kommune nicht auf solche Initiativen aus der Bürgerschaft bzw. von Eigentümer*innen ein, riskiert sie, diese Flächen auch in Zukunft nicht für eine Bebauung mobilisieren zu können. Im Gegensatz zu größeren Kommunen ist Lotte in dieser Situation langfristig nicht in der Lage, einfach auf andere Flächen auszuweichen. Hier sieht sie sich den privaten Interessen der Eigentümer*innen entgegen und muss entscheiden, inwiefern eine Bebauung über diesen Weg ihren Zielen entspricht und sie diesen näherbringt. An dem Beispiel zeigt sich, dass die Wahl von Strategien und Instrumenten öffentlicher Politik nie eine neutrale und rationale Umsetzung zuvor bestimmter Ziele ist, sondern eine explizit politische Entscheidung mit weitreichenden Folgen für Zielgruppe und Politikbegünstigte der jeweiligen Politik (Lascoumes & Le Gales, 2007; Salamon, 2002).

Finanzielle Risiken und weitreichende Steuerungsoptionen

Eine aktive bodenpolitische Strategie birgt neben den immensen Vorteilen in der detaillierten Steuerung räumlicher Entwicklung auch finanzielle Risiken für die Gemeinde. Diese wurden während und nach der Finanzkrise ab 2007 in den Niederlanden sehr deutlich, wo eine aktive Entwicklungsstrategie den Regelfall kommunaler Bodenpolitik darstellte. Tritt die Kommune als Teilnehmerin auf dem Bodenmarkt auf, können ihre Grundstücke im Risikofall einem immensen Wertverlust ausgesetzt sein und die finanziellen Ressourcen der Kommune langfristig einschränken. Dazu kommen generelle Unsicherheiten in Bezug auf eine zukünftige Vermarktung der Flächen in der Frage, ob die Kommune ihre Baugrundstücke tatsächlich und falls ja gewinnbringend bzw. mindestens kostenneutral verkaufen kann (van Oosten et al., 2018). Eine langfristige Bodenbevorratung sorgt im Gegensatz zu einem kurzfristigeren Zwischenerwerb für eine längere Belastung des Haushaltes. Vor allem über die Bevorratung von Tauschflächen kommt die Gemeinde in den Besitz von Flächen, welche potentiell nie entwickelt werden können. Sie muss dabei auch den verschiedenen Bodenmärkten Rechnung tragen und neben den Märkten für Wohnbau- und Gewerbeflächen auch den Markt für landwirtschaftliche Flächen in ihrem Handeln betrachten (Davy, 2018). Die Ausweitung an Wohnbauland geht mit der Verknappung von landwirtschaftlichen Flächen einher. Die Tauschflächen sind eine Option, landwirtschaftlichen Betrieben innerhalb der Gemeinde einen Flächenausgleich zu bieten. Dennoch kann eine aktive kommunale Bodenpolitik zu einer weiteren Verschärfung der Konkurrenz um landwirtschaftliche

Flächen und weiteren Preissteigerungen beitragen. Entscheiden sich die Verantwortlichen in der Kommune jedoch, diese Risiken auf sich zu nehmen, können sie dadurch deutlich mehr Einfluss auf die Steuerung von Entwicklungsprozessen nehmen. Die Vorteile einer solchen Politik in wachsenden Kommunen und auf angespannten Wohnungsmärkten wurden bereits ausreichend aufgezeigt.

Wohnraum im Außenbereich oder ökologische Rücksichtnahme

Die Bebauung der restlichen Potentialflächen hat nicht nur Auswirkungen auf landwirtschaftliche Flächen, sondern entzieht auch der Natur dauerhaft Raum. Die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren in der Aufstellung von Bebauungsplänen wird in § 13b BauGB geregelt. Für die Kommune stellt § 13b BauGB die einfachste Möglichkeit dar, neue Flächen im Außenbereich zu entwickeln. In Lotte wird durch die Flächenpriorisierung entsprechend der Regionalplanung in Verbindung mit § 13b BauGB eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans und aufwändige Änderungsverfahren umgangen (Bongartz, 2019). Der voraussichtlich bis zum Ende des Jahres 2022 für eine Beschlussfassung von Bebauungsplänen anzuwendende Paragraph ist unter Planer*innen sehr umstritten. Seinem Einsatz stehen vor allem ökologische Beweggründe entgegen (Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt [KBU] & Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt, 2017; Mira Evers, 2019). Die Gemeinde Lotte begründet ihr Vorgehen mit dem dringenden Bedarf an Wohnbauflächen. Auf den begrenzten Potentialflächen im allgemeinen Siedlungsbereich innerhalb der Gemeinde muss neben ihnen auch die Gewerbeflächenentwicklung abgebildet werden. Viele dieser Flächen werden allerdings aktuell noch landwirtschaftlich genutzt und stehen deswegen nicht zur Verfügung. Die Bereitstellung weiterer Flächen für einen ökologische Ausgleich schränkt die Kommune hier in der zukünftigen Flächeninanspruchnahme bedeutend ein. Die Einschränkung des kommunalen Wachstums erscheint aus ökologischer Sicht sinnvoll, muss allerdings der Schaffung von potentiellem Wohnraum gegenübergestellt werden und trägt somit eine soziale Komponente in sich.

Entscheidend sind dabei allerdings die Planung und Ausgestaltung neuer Entwicklungen. Eine weitere Bebauung mit Einfamilienhäusern verstetigt die unflexiblen städtebaulichen Strukturen in der Gemeinde und ist mit Blick auf eine nachhaltige Ortsentwicklung fragwürdig (Frerichs et al.,

2020). Sie rechtfertigt aus planerischer Sicht keinen Verzicht auf einen ökologischen Ausgleich, sondern verstärkt die bestehenden kommunalen Problemlagen langfristig. Will man mit dem Neubau dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum entgegenwirken (Gemeinde Lotte, 2019e, S. 9) und entsprechend einer zielgruppenorientierten Wohnflächenentwicklung (Gemeinde Lotte, 2019e, S. 89) handeln, muss die Gemeinde auf nachhaltigere Bauformen als das Einfamilienhaus setzen.

Weiterführende Betrachtungen

Die Umsetzung der Strategie in Lotte zeigt, wie öffentliche Politik durch das kontinuierliche Spiel der Akteure auf jeder Ebene von vorhergegangenen Entscheidungen abweicht (Knoepfel et al., 2011). Die letztliche Entscheidungsgewalt des Gemeinderates wird immer wieder als entscheidender Faktor in der Wahl der Instrumente bei Dissens angesprochen. Dabei werden jedoch individuelle Machtverhältnisse innerhalb des Rates und Einflüsse auf spezifische Entscheidungen weitestgehend nicht besprochen. Auch innerhalb der Verwaltung lassen sich abseits der hierarchischen Organisation Aushandlungsprozesse vermuten. Diese Aushandlung innerhalb der Kommune ist unbedingt zu betrachten, wenn es um die Lösung bestehender Zielkonflikte und grundsätzlicher Entscheidungen geht. Während die Arbeit aufzeigen kann, warum Lotte ihre bodenpolitische Strategie und den Einsatz der jeweiligen bodenpolitischen Instrumente wählt, bleibt offen, wie die Aushandlungsmechanismen innerhalb der Gemeinde im Zusammenspiel der Akteure funktionieren.

7 Schluss

7.1 Reflexionen zur Forschung

Der dreistufige Aufbau der Forschungsarbeit trug dazu bei, die Erhebung zeitlich gestaffelt und strukturiert durchzuführen. Die bodenpolitischen Ziele der Gemeinde konnten durch die Analyse der Strategiedokumente sowie begleitender Beschlüsse und Pläne herausgearbeitet und analysiert werden. Durch die Unterstützung der Gemeinde konnten dabei alle relevanten Dokumente eingesehen werden. Auch die bodenpolitischen Instrumente, die seitens der Kommune eingesetzt werden, konnten mit Hilfe der unterschiedlichen Methoden im zweiten Forschungsabschnitt identifiziert werden. Während die Auflistung der verschiedenen genutzten Instrumente bereits über die Dokumentenrecherche machbar war, halfen die geführten Interviews vor allem bei der detaillierteren Betrachtung der bodenpolitischen Praxis in der Gemeinde. So konnte der Fokus auch auf die nicht oder nur in der Vergangenheit eingesetzten Instrumente und Strategien erweitert werden. Um herauszufinden, warum innerhalb der Gemeinde die jeweiligen Instrumente verwendet oder nicht verwendet werden, boten sich innerhalb dieser Einzelfallstudie qualitative Interviews an. Das problemzentrierte Interview bot einen passenden Rahmen für die Erhebung. Einerseits konnten die Interviewpartner*innen in der ersten Hälfte anhand der im Leitfaden gegebenen Ansatzpunkte und kurzen Vorgespräche weitestgehend frei erzählen. Dieser narrative Teil der Interviews wurde in den meisten Fällen ausführlich von den Interviewten genutzt. Andererseits konnte die Fokussierung der Interviews auf das benannte Problem und die Forschungsfrage dazu genutzt werden, durch konkrete Nachfragen die Narrationen und Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse zu vertiefen. Dadurch, dass der Erhebungszeitraum, in welchem die Interviews stattfanden, auf zwei Wochen in der Gemeinde beschränkt wurde, ermöglichte die zeitliche Nähe einen Fokus auf die Durchführung und jeweilige Anpassung der Fragebögen.

Die Einzelfallstudie gestattete es, einen tieferen Einblick in die Strukturen und Prozesse innerhalb der Gemeinde zu erhalten. Die Fallauswahl bot mit der Gemeinde Lotte eine gute Basis für eine qualitative Untersuchung. Die Größe der Kommune begünstigte, alle involvierten Fachbereiche und einen Großteil der wichtigen Akteure innerhalb der Verwaltung zu interviewen. Durch die Nähe von Rat und Verwaltung konnten auch Politiker*innen aller im Gemeinderat vertretenen

Fraktionen interviewt werden, wodurch vor allem Blicke in die Entscheidungsfindung innerhalb der Gemeinde aus verschiedenen Perspektiven aufgezeigt werden konnten. Die übersichtliche Organisationsstruktur ließ es zu, dass die Verantwortlichkeiten und Entscheidungen anhand der Interviews erhoben werden konnte.

7.2 Beantwortung der Teilfragen

Welche bodenpolitischen Ziele verfolgt die Kommune?

Die Gemeinde hat mit der Aufstellung des *Wohnbau- und Gewerbeflächenkonzeptes* eine ausformulierte bodenpolitische Strategie mit fünf klar formulierten Zielen durch den Gemeinderat beschlossen. Diese strategischen Ziele konkretisieren und formalisieren bereits vorher bestehende Leitlinien räumlicher Entwicklung und verknüpfen sie in einer bodenpolitischen Perspektive. Als Aktionsplan konkretisiert das Konzept die planerische Umsetzung der übergeordneten Gesetzgebung auf kommunaler Ebene und setzt die Rahmenbedingungen für eine Umsetzung räumlicher Planung in der Gemeinde Lotte. Das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* ist ein nicht-öffentliches und verwaltungsinternes Dokument, wobei anzumerken ist, dass die strategische Ausrichtung durch die Gemeinde über verschiedenste weitere Dokumente veröffentlicht wurde. Seine räumliche Konkretisierung betrifft insbesondere den Umgang mit den bereits im Regionalplan festgelegten Siedlungsbereichen.

Den Ausgangspunkt der kommunalen Strategie bilden die Flächenverfügbarkeit in der Gemeinde bzw. die Nicht-Verfügbarkeit von Entwicklungsflächen mit kommunalem Zugriff und fehlende kommunale Steuerungsoptionen. Durch die Regionalplanung wird die Entwicklungsmöglichkeit der Gemeinde in der Flächendimension zunächst klar begrenzt. Das 0,5% Ziel bei der Einwohnerzahl hebt sich infolgedessen als klar quantitatives Ziel zunächst ab. Seine Umsetzung ist mit vielen grundlegenden Entscheidungen im Zusammenhang mit dem maximal möglichen Flächenverbrauch verknüpft. Soll im Schnitt ein Bevölkerungswachstum von 0,5% pro Jahr bis 2035 gehalten werden, legt die Gemeinde über die dafür zur Verfügung stehende Fläche fest, welche bauliche Dichte in zukünftigen Entwicklungen angestrebt werden muss. Innenentwicklung und Nachverdichtung spielen in dieser Überlegung eine zunächst untergeordnete Rolle, da sie

durch die Gemeinde nicht ohne einen hohen Mittelaufwand plan- und durchführbar sind. Indem die Gemeinde das Ziel der Gewerbeflächenentwicklung aufnimmt, schafft sie den Bedarf, die Entwicklung von Wohnbau- und Gewerbeflächen vor dem Hintergrund des begrenzten Bodens gegeneinander abzuwägen. Mit dem Ziel der aktiven Flächenentwicklung soll für die Umsetzung der anderen Ziele ein deutliches Mehr an Steuerungsoptionen für die Kommune sichergestellt werden. Hier wird die gesellschaftliche Gruppe der Eigentümer*innen und Entwicklungsgesellschaften als Zielgruppe von Bodenpolitik sichtbar. Insbesondere für eine Umsetzung des Ziels der zielgruppenorientierten Vergabe von Wohnraum ist der kommunale Flächenerwerb instrumental. Die Vergabe von Wohnraum bzw. Wohnbauflächen nach kommunalen Kriterien bildet den Kern der kommunalen Bodenpolitik um für die Gruppe der Politikbegünstigten – die lotteraner Bürger*innen – bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Welche Instrumente und Optionen werden von der Kommune zur Erreichung ihrer Ziele eingesetzt?

In der Wahl der bodenpolitischen Instrumente zeigt sich auch in Lotte, dass sich in der Realität die Pluralität bodenpolitischer Idealtypen in der gewählten Strategie wiederfindet. Die eingesetzten Instrumente variieren in ihrer Aktivierung kontextabhängig. Um ihre bodenpolitischen Ziele zu erreichen, bedient sich die Gemeinde im Wesentlichen einer aktiven und einer reagierenden Strategie der Bodenpolitik und einer Palette aus öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Instrumenten. So zeigen sich hier zwischen einer sehr aktiv formulierten Strategie und ihrer Umsetzung erste Brüche. Die Auswahl der eingesetzten Instrumente zeigt den deutlichen Unterschied zwischen dem *institutionellen Regime* und dem *Local Regulatory Arrangement* und verdeutlicht, wie wichtig eine Auseinandersetzung mit dem Aktivierungsprozess der bodenpolitischen Instrumente ist.

Viele der gewählten Instrumente entsprechen einer aktiven bodenpolitischen Strategie, welche auf dem umfassenden Einsatz privatrechtlicher Instrumente beruht. Die Gemeinde versucht eine Bodenbevorratung von Tausch- und Entwicklungsflächen durch die Gemeinde sowie die Nutzung der umfassenden Möglichkeiten des kommunalen Zwischenerwerbs zu forcieren. Dazu setzt sie vor allem auf den Ankauf von Flächen, die im Anschluss in einer Konzeptvergabe vergeben werden. Die privatrechtlichen Kaufverträge mit den neuen Eigentümer*innen helfen dabei, die

Ziele umzusetzen. Für die Finanzierung dieser Strategie nutzt die Kommune sowohl ihren eigenen Haushalt als auch bestehende Fördermöglichkeiten, wobei eine eigens gegründete *Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft* brach liegt. Ist ein aktives Agieren am Bodenmarkt nicht möglich, so greift die Kommune auf die Instrumente einer reagierenden, durch die Nachfrage bestimmten bodenpolitischen Strategie zurück. Die kommunalen Ziele werden dann nach Möglichkeit über städtebauliche Verträge bzw. den Erschließungsvertrag und Verhandlungen mit Eigentümer*innen bzw. Entwickler*innen umgesetzt.

Instrumente einer beschützenden Bodenpolitik werden in Lotte nur in Teilen bzw. in abgeschwächter Form verwendet. Über Vorkaufsrechte konnte ein Baugebiet Anfang der 2000er entwickelt werden, danach kamen sie allerdings nicht mehr zum Einsatz. Eine feste Quote für geförderten Wohnungsbau gibt es in der Gemeinde nicht, stattdessen wurde sich auf eine Richtlinie von 20% geförderten Wohnungsbaus im Neubau von Mehrfamilienhäusern geeinigt. Interkommunale Kooperation, beispielsweise mit Osnabrück oder den anderen umliegenden Gemeinden findet nicht statt. Allein der Regionalplan als überörtliches Planungsdokument wurde durch eine aktive Mitarbeit unterstützt, um die Grenzen des räumlichen Wachstums bis zum Jahr 2035 festzulegen. Von einer passiven Strategie kommunaler Bodenpolitik hat sich die Gemeinde weitestgehend entfernt. Eine Planung über ausschließlich hoheitliche Instrumente im Sinne einer Angebotsplanung findet nicht statt. Auch typische Instrumente wie die Baulandumlegung werden nicht in Anspruch genommen.

Warum werden bestimmte Optionen zur Aktivierung von Instrumenten gewählt bzw. nicht gewählt?

Das tatsächliche Akteurshandeln weicht in der Realität von der – ausdrücklich im *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* formulierten – Strategie zur Umsetzung der fünf bodenpolitischen Ziele ab. In der realen Entwicklung kristallisiert sich heraus, dass das wichtigste Ziel der Kommune die Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum für lotteraner Bürger*innen ist. Bezeichnend dafür sind eher pragmatische Handlungen und eine flexible Handhabe der formulierten Strategie.

Die Leitplanken für die zukünftige räumliche und bauliche Entwicklung der Gemeinde bildet das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* und die in ihm vorgenommene Suche nach Potentialräumen. Dadurch wird der Flächennutzungsplan als Instrument zur Planung der Entwicklung faktisch abgelöst. Für die Gemeinde bedeutet dies keine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans in Abstimmung mit allen relevanten Trägern öffentlicher Belange, sondern eine Fortführung der Strategie, den Plan jeweils an die kommende Entwicklung anzupassen. Da das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* in Abstimmung mit einer Fortschreibung des Regionalplans entstanden ist, entspricht es überörtlichen Zielvorstellungen, sodass eine Anpassung des Flächennutzungsplans jeweils mit der Regionalplanung übereinstimmt. So wird die bereits vorher im abgestimmten informellen Konzept geleistete Arbeit der Kommune genutzt und bindet in der Folge keine personellen Ressourcen in der Verwaltung.

Die von allen Akteuren zunächst favorisierte aktive bodenpolitische Strategie wird gewählt, um als Gemeinde die Steuerungsoptionen nutzen zu können, welche sich aus dem kommunalen Eigentum ergeben. Die Zielsetzungen sollen dabei weitgehend über privatrechtliche Verkäufe umgesetzt werden. Diese Verträge sind das am wenigsten aufwendige und rechtssicherste Instrument der kommunalen Bodenpolitik. Sie erleichtern innerhalb der Bauverwaltung die Arbeit am Bebauungsplan, da dieser mit deutlich weniger Festsetzungen auskommt und sorgen dennoch aus Sicht der Kommune für eine erhöhte bzw. verbesserte Umsetzung der kommunalen Planung. Dafür werden sowohl konkrete Entwicklungsflächen angekauft als auch landwirtschaftliche Tauschflächen erworben, um gegenüber den landwirtschaftlichen Betrieben bessere Verhandlungspositionen zu haben und ihnen in ihrer Situation als Eigentümer*innen entgegenzukommen.

Ist ein Erwerb der Entwicklungsflächen nicht möglich, verlagert sich die Kommune auf die Anwendung von Instrumenten im Sinne einer reagierenden bodenpolitischen Strategie zur partiellen Durchsetzung ihrer Ziele. Dabei verzichtet sie dementsprechend bewusst auf ein kommunales Verfahren zur Vergabe der Grundstücke und des entstehenden Wohnraums. Hier reagiert die Kommune auch auf Entwicklungswünsche und setzt sie um bzw. schafft die Rahmenbedingungen. Verantwortlich für eine solche Abweichung von der formulierten Strategie ist am Ende der Gemeinderat, welcher die Entscheidungshoheit über die tatsächliche Umsetzung und Konsequenz der Strategie hat. Bei einer solchen Entscheidung fällt ins Gewicht, inwiefern

auch nicht verkaufsbereite Eigentümer*innen auf Zielvorstellungen der Gemeinde reagieren und bereit sind, diese beispielsweise über städtebauliche Verträge und eine enge Kooperation im Bebauungsplanverfahren umzusetzen. Auch persönliche Verbindungen innerhalb der Gemeinde beeinflussen die Möglichkeiten einer Umsetzung privater Entwicklungen, sowohl in ihrer Ermöglichung als auch in ihrer Einschränkung.

Ansätze beschützender bodenpolitischer Strategien finden sich in der Vergangenheit der Gemeinde, wo über Vorkaufsrechte auf den Bodenpreis eingewirkt wurde. Durchgesetzt hat sich diese Vorgehensweise nicht, auch hier wurde vertraglich mit Eigentümer*innen ein maximaler Verkaufspreis ausgehandelt, um möglichst nicht eingreifen zu müssen. Auf eine Quote für geförderten Wohnungsbau wird bewusst verzichtet, stattdessen setzt man auch hier auf erneute Aushandlung im Fall einer Entwicklung. Obwohl es fraktions- und verwaltungsübergreifende Übereinstimmung gibt, dass öffentlich geförderter Wohnungsbau notwendig ist und festgeschrieben werden sollte, wurde keine Beschlussfassung dazu getroffen. Die Richtline von 20% gefördertem Wohnungsbau im Neubau von Mehrfamilienhäusern ist zunächst ein politischer Kompromiss. Da davon auszugehen ist, dass auch weiterhin Einfamilienhäuser entstehen, sind so deutlich weitere Handlungsoptionen gegeben. In der Umsetzung zeigt sich aber auch, dass sobald der politische Wille besteht, dieser Spielraum für individuelle Verhandlungen je nach Größe der Entwicklungen auch genutzt wird um geförderten Wohnungsbau in der Nachverdichtung zu forcieren.

Die Gemeinde, sowohl der Rat als auch die Verwaltung, hat sich bewusst gegen eine rein passive Strategie mit Angebotsbebauungsplänen entschieden. Insbesondere auf Grund des Wachstumsdrucks und daraus resultierenden steigenden Baulandpreisen verfolgt sie das Ziel, Bauwilligen über den Bodenpreis ökonomisch steuernd entgegenzukommen. Da die Gemeinde in der Innenentwicklung auf größere finanzielle Hürden trifft, wurde ein Baulandkataster zur weiteren Verdichtung und Entwicklung des Innenbereichs eingesetzt, weil es das einfachste Instrument zur Aktivierung kleiner und kleinster Flächen im Innenbereich ist. Seine aktive Umsetzung ist weitestgehend ohne finanziellen und mit geringem personellem Aufwand leistbar, da es durch Information der Bürger*innen und Eigentümer*innen funktioniert und beide Gruppen miteinander verknüpft.

7.3 Beantwortung der Forschungsfrage

Warum wählen Kommunen im Umland wachsender Großstädte ihre jeweilige bodenpolitische Strategie?

Das tatsächliche bodenpolitische Handeln der Gemeinde wird durch die beiden Akteursgruppen der Gemeinderatsmitglieder sowie des Personals in der Verwaltung bestimmt. Entscheidungen werden jeweils innerhalb der Gruppen, von einzelnen Akteuren oder im Zusammenspiel beider Elemente getroffen. Beeinflusst, was die Begrenzung der kommunalen Handlungsoptionen und den Anstoß zu Entscheidungen beinhaltet, werden die Akteure in ihrem Handeln einerseits durch die Ausgangslage der Gemeinde, sowie exogene Einflüsse, auf welche die Gemeinde weitestgehend nicht einwirken kann.

1. **Die Ausgangslage bei Strategiewechsel**

Die Ausgangslage innerhalb der Gemeinde gibt Anlass zum Handeln und zu Entscheidungen. Sie beschreibt die Situation, aus welcher sich die unterschiedlichen Akteure innerhalb der Gemeinde zum Handeln gedrängt fühlten. Dazu zählen zuerst Rahmenbedingungen wie die Lage neben einer Großstadt im Übergangsbereich zum ländlichen Raum, die geringe Größe der Gemeinde sowohl in ihrer Verwaltung und Organisation als auch in der Fläche. Lotte ist als Gemeinde gänzlich anderen Bedingungen ausgesetzt als Großstädte, welche mit einem höheren Wachstumsdruck und anderen Gemengelagen umgehen müssen. Die Gemeinde ist dagegen so klein, dass sie auf ihre Rahmenbedingungen direkt reagieren muss, weil es innerhalb der Kommune keine Kapazitäten und Reserven gibt, um gesellschaftliche Veränderungen in ihrer räumlichen Dimension abzufedern.

In der Gemeinde gibt es eine unverändert hohe Nachfrage nach Wohnraum bzw. nach Bauland insbesondere für neue Einfamilienhäuser. Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung von 1% pro Jahr sorgt für Handlungsdruck in der Gemeinde. Für die kommunale Entwicklung von Wohnbau- oder Gewerbe- aber auch für Gemeinbedarfsflächen stehen der Kommune dabei zunächst so gut wie keine eigenen Flächen zur Verfügung. Ohne verfügbare Flächen ist die Kommune nicht in der Lage, Entwicklungen angemessen zu steuern, um ihre Ziele zu erreichen und eine nachhaltigere Siedlungsstruktur durchzusetzen. Plandokumente wie der

Flächennutzungsplan sind veraltet und die bestehenden Bebauungspläne erlauben der Gemeinde keine Steuerungsoptionen mehr um notwendige Änderungen anzustoßen. Der Zugriff auf die landwirtschaftlichen Flächen welche die Siedlungskerne umgeben ist ein weiteres Problem für die Gemeinde bei größeren Neuentwicklungen. Die Verkaufsbereitschaft von Flächeneigentümer*innen in der Gemeinde ist bei den ortsnahen landwirtschaftlichen Flächen gering. Weitere Vorgaben für die kommunale Entwicklungen ergeben sich auch aus den Festsetzungen im Regionalplan und aus dem Landschafts- und Naturschutz.

2. Exogene Einflüsse

Exogene Einflüsse beschreiben die Umstände, welche die Umsetzung der Strategie maßgeblich beeinflussen, aber durch die Kommune nicht steuerbar sind und von Akteuren außerhalb der Gemeinde beeinflusst werden. Durch die Bundes- und Landesgesetzgebung werden dem Handeln der Akteure Grenzen gesetzt, innerhalb derer sie sich bewegen müssen. Gesetzesänderungen auf Bundesebene können innerhalb von kurzer Zeit zu zusätzlichen Flächenbedarfen führen. Werden solche Entwicklungen zu spät antizipiert oder darauf eingegangen, können sie in ihrer Dringlichkeit der Umsetzung starken Druck auf Planer*innen und Entscheidungsträger*innen aufbauen. Das Erbschaftsrecht kann in der Gemeinde zügige Flächenverkäufe verhindern, wenn Eigentümer*innen zunächst verpflichtet sind, ein Grundstück in ihrem Besitz zu behalten. Insbesondere Landwirten, von denen ein großer Teil der Flächenankäufe abhängt, wird ein klarer Rahmen für eine Versteuerung oder Re-Investition ihrer Erlöse aus Verkäufen gesetzt. Auch die gesamtwirtschaftliche Lage und das Zinsniveau spielen eine Rolle in der Verkaufsbereitschaft der Eigentümer*innen. Auch der Zufall spielt eine wichtige Rolle, denn großflächige Ankäufe innerhalb der Gemeinde konnten nur dadurch getätigt werden, dass sich verändernde Lebensumstände von Eigentümer*innen plötzlich zu einer erhöhten Verkaufsbereitschaft beitragen. Solche Situationen und Möglichkeiten sind für die kommunalen Akteure häufig weder absehbar noch planbar und bedingen so schnelle Reaktionen der Gemeinde.

3. Bodenpolitische Ziele

Die bodenpolitischen Ziele der Gemeinde sind vor allem die im Strategiedokument formulierten Zielsetzungen der Gemeinde. Diese bilden die im Konsens beschlossenen Leitlinien für eine Umsetzung kommunaler Strategien, inklusive aller Handlungsspielräume, welche bereits in der Phase der Zielformulierung eröffnet wurden. Dazu kommen Ziele, welche als solche nicht konkret formuliert werden, sich jedoch implizit im Akteurshandeln und den individuellen Begründungen zeigen. In Lotte ist es insbesondere das Ziel der Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum für lotteraner Bürger*innen. Die kommunalen Ziele der Bodenpolitik bilden den Ausgangspunkt für die Entscheidung pro oder contra für die jeweiligen bodenpolitischen Instrumente und Strategien. Die Verbindung von Ziel und Instrument wird durch die Interventions- und Kausalhypothese nach Knoepfel (2011) abgebildet und lässt sich auch in der Praxis finden. Die starke Fokussierung auf Lotteraner*innen als Gruppe der Politikbegünstigten bei Vergabe neu entstehender Bauplätze hat zur Folge, dass sich die Gemeinde eher zu einer aktiven Strategie der kommunalen Bodenpolitik bewegt. Sie kauft Flächen an oder bevorratet Boden, um ihn selbst zu entwickeln oder sie versucht zu tauschen, um in den Besitz anderer Flächen zu kommen. Eine Konzeptvergabe, um zuvor festgelegte Bevölkerungsgruppen oder Bauformen zu fördern, ist nur über den vorherigen Besitz der Flächen möglich. Ergeben sich Optionen, diesen Fokus auch ohne einen kommunalen Zwischenerwerb umzusetzen, verschiebt sich der Steuerungsanspruch auf die städtebaulichen Ziele der Gemeinde. Während qualitative Ziele eine weitestgehende Flexibilität der Gemeinde in ihren Entscheidungen ermöglichen, tragen quantitative Ziele wie das 0,5%-Ziel dazu bei, dass die vollständige Entwicklung der Potentialflächen tatsächlich bis 2035 vorangetrieben werden soll. Die Ziele bilden zusammen mit der Problemdefinition den Ausgangspunkt der kommunalen Intervention auf die Zielgruppe der Bodenpolitik.

4. Gemeinderat

Das entscheidende Gremium der Kommunalpolitik ist der Gemeinderat. Dieser hat als legislatives Organ der Gemeinde die Aufgabe und Verantwortung auch innerhalb der Bodenpolitik inhaltliche Entscheidungen und Beschlüsse zu treffen. Der Gemeinderat ist ein Laienparlament aus ehrenamtlichen Politiker*innen mit unterschiedlichsten Perspektiven und Themenschwerpunkten. Besonders deutlich wird dieser Umstand im sehr unterschiedlichen Zugang der einzelnen Akteure

zur Bodenpolitik. So entsteht innerhalb der Ratsfraktionen ein starker Einfluss von Einzelpersonen mit starkem Interesse an der räumlichen Entwicklung der Gemeinde. Vom Masterplangremium über das *Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklungskonzept* und den Arbeitsgruppen für einzelne Bebauungspläne bis zur aktiven Mitarbeit am Regionalplan wird deutlich sichtbar, wie Akteure auch innerhalb der Kommune versuchen, auf jeder Entscheidungsebene ihre eigenen politischen Interessen durchzusetzen. Viele Entscheidungen werden bereits im Vorhinein über informelle Absprachen vorbereitet. Die Herstellung von Konsens innerhalb des Gemeinderates ist ein wichtiger Faktor dabei. Auch bedingt durch die Größe der Gemeinde spielen persönliche Kontakte sowohl innerhalb als auch außerhalb der Politik eine wichtige Rolle.

Wichtigstes Ziel der politischen Akteure ist dabei, den Spielraum für spätere Entscheidungen so weit wie möglich offen zu lassen. Dies betrifft vor allem langfristig bindende Einschränkungen in der räumlichen Entwicklung. Die Verhandlung konkreter Festsetzungen wird auf die Ebene der einzelnen Entwicklungen verschoben und dort im Einzelfall entschieden. Da der Gemeinderat die Macht hat, solche substantiellen Entscheidungen weitestgehend allein zu treffen, bleiben große Spielräume für konkrete Festsetzungen in den jeweiligen Verfahren für eine bauliche Entwicklung und in den Bebauungsplänen. So erklären sich auch Abweichungen von der beschlossenen Strategie in der Baugebietsentwicklung. Die Flexibilität der Gemeinde in ihrer bodenpolitischen Strategie wird sichtbar, sofern das Ziel der Gemeinde – die Versorgung der lotteraner Bürger*innen mit (Bezahlbarem) Wohnraum – erreicht werden kann. Das betont die Wichtigkeit der konkreten Entscheidungen in den tatsächlichen Ratsbeschlüssen. Die Bindungswirkung der bodenpolitischen Strategie entspringt in erster Linie aus dem breiten politischen Konsens über die übergeordneten Entwicklungsziele der Gemeinde und die Verständigung darauf, diese umsetzen zu wollen.

5. Verwaltung

Entgegen der Vermutung in der Praxis, dass die Verwaltung gegenüber der Politik in einer Sonderrolle ist und sich an exakte Gesetze, Förderrichtlinien und Maßgaben halten muss, wird in dieser Arbeit aufgezeigt, dass auch die Akteure innerhalb der Verwaltung einen bedeutenden Spielraum in der Umsetzung ihrer Aufgaben haben. Wie in Lotte zu beobachten ist, können wenige Personen aus der Verwaltung einen grundlegenden Strategiewechsel innerhalb der Gemeinde entscheidend vorantreiben. Das betrifft sowohl die Bauverwaltung, welche mit einer

entsprechenden Vorbereitung die Grundlage für eine spätere Implementation der Planungen sichern kann, als auch die Finanzverwaltung, welche z.B. den Haushalt aktiv für eine aktive Bodenpolitik vorbereiten kann.

Die Baulandentwicklung wird auch durch die personellen Ressourcen der Verwaltung begrenzt. Dementsprechend wichtig sind die strategische Planung und Vorbereitung eines Flächenentwicklungskonzeptes. Verwaltungsinterne Entscheidungen für oder wider die bodenpolitischen Instrumente werden bewusst von den verantwortlichen Planer*innen getroffen und vorbereitet. Instrumente, die keinen Erfolg in der Zielerreichung versprechen, werden von vorneherein ausgeschlossen. Der Fokus liegt auf einer möglichst unkomplizierten Durchsetzung der Steuerungsoptionen, was insbesondere eine aktive Strategie kommunaler Bodenpolitik verspricht. Auch das Zusammenspiel aus Regionalplanung und örtlicher Planung wird pragmatisch gelöst. Einer aufwendigen Neuaufstellung von Plänen kann durch Bedarfsnachweis und Flächenpriorisierung in Verbindung mit einem vereinfachten Verfahren nach §13b ausgeglichen werden.

6. Zusammenspiel von Gemeinderat und Verwaltung

Dabei ist anzumerken, dass es in Lotte aufgrund der geringen Größe und Singularität der Entwicklungen schwer ist, von einer kontinuierlichen Baulandentwicklung zu sprechen. Die bodenpolitische Strategie der Gemeinde entsteht im tatsächlichen Handeln der Kommune durch das Zusammenspiel der Akteure in kommunaler Verwaltung und Gemeinderat. Sie befinden sich in einem konstanten Prozess der Aushandlung zwischen Expertenwissen und politischer Legitimation. Ein Strategiewechsel entsteht dabei zu einem Großteil durch einen Wandel der politischen Kultur innerhalb der Gemeinde. Durch die Nähe beider Akteursgruppen und eine Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen zur Diskussion einzelner fachlicher Themenbereiche wird der Gemeinderat in Entscheidungsprozesse innerhalb der Kommune stärker mit einbezogen. Dadurch schafft es die Gemeinde, mehr Akzeptanz für eine konsequentere Umsetzung bereits beschlossener Leitlinien zu schaffen und die Politik durch ihre aktive Mitarbeit an diese Entscheidungen zu binden. Die Handlungsspielräume und eine weitgehende Flexibilität in der Strategieumsetzung werden dabei vor allem durch das Konzept der räumlichen Entwicklung der Gemeinde Lotte bis 2035 begründet, welches sämtliche verbliebene Entwicklungsflächen innerhalb der Gemeinde

aufzeigt. Der verfügbare Raum ist klar begrenzt und eine flexible Strategie erlaubt es der Gemeinde, eigene Schwerpunkte für die Entwicklung zu setzen und pragmatisch zu Handeln.

7.4 Fazit und Ausblick

Einordnung der Ergebnisse in ihren wissenschaftlichen Kontext

Die Arbeit legt den Fokus nicht auf die Wirkungsforschung bodenpolitischer Strategien und Instrumente, sondern fügt sich ihrem neo-institutionellen Forschungsansatz und der akteurszentrierten Perspektive in den Kontext aktueller bodenpolitischer Forschung ein (Debrunner & Hartmann, 2020; Gerber et al., 2018; Hengstermann, 2019; Shahab et al., 2021). Sie zeigt das Vorhandensein und den Einfluss den plurale Rationalitäten auf die Strategien kommunaler Bodenpolitik haben und in einer Analyse mitgedacht werden müssen. Die von Shahab et al (2021) identifizierten Idealtypen kommunaler Bodenpolitik werden im gewählten Fallbeispiel aufgezeigt und in einen Kontext zueinander gesetzt. Dabei wird deutlich, wie stark Bodenpolitik als öffentliche Politik von den involvierten Akteuren abhängig ist (Knoepfel et al., 2011) und macht den individuellen Einfluss von Planer*innen in der Aushandlung von Bodenpolitik als umsetzungsorientiertem Bereich der Raumplanung deutlich. Im sichtbaren Unterschied zwischen *institutionellem Regime* und dem *Local Regulatory Arrangement* (de Buren, 2015; Schweizer, 2015) zeigt sich das individuelle Handeln der kommunalen Akteure und die Aushandlung der unterschiedlichen Politiken innerhalb der Kommune. Es wird gezeigt, wie und warum die Akteure ihren Handlungsspielraum innerhalb der Institutionen nutzen und die Auswahl bodenpolitischer Instrumente als politisches Handeln der Akteure verstanden werden muss (Lascoumes & Le Gales, 2007). Die Verschiebung von einer passiven zu einer aktiven Bodenpolitik wird im Willen und Handeln der kommunalen Akteure deutlich, innerhalb der Gemeinde einen Strategiewechsel durchzuführen.

Die Einzelfallstudie liefert aufgrund des räumlichen Kontextes sicherlich nicht direkte Übertragbarkeit auf andere Kommunen in ihrem jeweiligen räumlichen Kontext. Es ist allerdings anzunehmen, dass diese Faktoren auch woanders unter anderen Rahmenbedingungen die Ausrichtung kommunaler Bodenpolitik beeinflussen, die unterschiedliche Ausprägung dieser

Einflüsse jedoch auch zu gänzlich anderen Ergebnissen im kommunalen Handeln führen kann. Eine weitere Erprobung der Untersuchung kann einen Vergleich mit der Wahl bodenpolitischer Strategien in anderen räumlichen Kontexten ermöglichen und helfen, konstante Einflussgrößen zu identifizieren. Dabei sollten insbesondere die offengelegten innerkommunalen Machtspiele und Verhandlungen zwischen Legislative und Exekutive sowie deren Einfluss auf die Entscheidungen der Akteure stärker mitgedacht werden.

Einordnung der Ergebnisse in ihren gesellschaftlichen Kontext

In der gesamtgesellschaftlichen Debatte um die Wohnungsfrage nehmen kleinere Gemeinden häufig eine eher untergeordnete Rolle ein. Während in den großen Ballungszentren über die Einführung der Innenentwicklungsmaßnahme, Baugebote und Vergesellschaftung von Wohnraum debattiert wird, beginnen Kommunen jeder Größe über die Notwendigkeit einer aktiven Boden- und Liegenschaftspolitik zu diskutieren. Auch kleine Kommunen ohne einen Baulandbeschluss können aus einer bodenpolitischen Perspektive heraus ihre Zielsetzungen verfolgen und die Entwicklung von Bauland maßgeblich mitbestimmen und ihre vorhandenen Steuerungsoptionen nutzen. Die Forschung bestätigt, welchen Einfluss die Eigentumsverhältnisse auch hier auf die Mobilisierung von Bauland und die Umsetzung räumlicher Ziele haben.

Es wird gezeigt, inwiefern eine bodenpolitische Perspektive auf kommunale Entwicklungsziele – insbesondere unter einer Miteinbeziehung von Eigentum als entscheidender Einflussgröße – notwendig ist. Die begrenzten Flächen jeder Gemeinde machen eine interkommunale Kooperation notwendig und mit Blick auf ökologische Nachhaltigkeit muss gefragt werden, wie viel Entwicklung noch möglich ist. Wollen die Kommunen auf den Wachstumsdruck und steigende Bodenpreise mit der Ausweisung neuer Flächen zur baulichen Entwicklung reagieren, müssen sie sich mit einer bodenpolitischen Perspektive auf ihre Ziele beschäftigen. Bei deren Aushandlung müssen auch die kommunalen Parlamente in den Fokus der Betrachtung rücken. Denn der Raum für zukünftige Entwicklungen ist klar begrenzt und häufig nicht in kommunalem Besitz. Dadurch wird die Mobilisierung von Bauland immer mehr zu einer Verhandlungssache, sowohl innerhalb der Kommunen als auch mit den jeweiligen Eigentümer*innen. Kleine Verwaltungen und geringe Kapazitäten stellen die kleinen Kommunen bei einer Umsetzung aktiver Bodenpolitik vor Probleme, zeigen aber auch den Einfluss der kommunalen Planer*innen. Sie beeinflussen als

Entscheidungsträger*innen mit ihren individuellen Entscheidungen die Baulandentwicklung entsprechend der kommunalen Ziele maßgeblich. Die institutionellen Rahmenbedingungen lassen ihnen weitreichende Optionen, welche für eine aktive Ausgestaltung der zukünftigen Ortsentwicklung genutzt werden können. Es liegt an den Planer*innen als Akteure kommunaler Bodenpolitik, aktiv an der Auflösung kommunaler Dilemmata mitzuarbeiten und dabei ihre gegebenen Handlungsspielräume für die Planung zukünftiger Räume auszunutzen um eine sozial gerechte Nutzung und Verteilung des Bodens anzustreben.

Literaturverzeichnis

Battis, U., Krautzberger, M., Löhr, R.-P., Mitschang, S. & Reidt, O. (2022). *Baugesetzbuch: Kommentar* (15. Aufl.). *Beck-online Bücher*. C.H. Beck.

Bauer, U., Gies, J., Hoch, A., Hollbach-Grömig, B., Kühl, C., Pätzold, R., Scheller, H. & Schneider, S. (2021). *Das Umland der Städte: Chancen zur Entlastung überforderter Wohnungsmärkte. Plausibilitäten – Determinanten – Restriktionen*. Berlin.

Bezirksregierung Münster. (2014). *Regionalplan Münsterland: Bekanntmachung 27.06.2014*. https://www.bezreg-muenster.de/zentralablage/dokumente/regionalplanung/regionalplan_muensterland/regionalplan_umweltbericht/regionalplan_muensterland.pdf

Bloedorn, Adrian, L., Bunzel, A., Michalski, D. & Pätzold, R. (2021). *Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung // Aktive Bodenpolitik - Fundament der Stadtentwicklung: Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis*. *Sonderveröffentlichung*. Deutsches Institut für Urbanistik.

Bongartz, M. (2019). Regionalplanerische Steuerung der Siedlungsentwicklung und von Bebauungsplänen gem. § 13b BauGB. In S. Mitschang (Hrsg.), *Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung: Band 37, Schaffung von Bauland: In Gebieten nach § 34 BauGB und durch Bauleitpläne nach den §§ 13, 13a und b BauGB : Fach- und Rechtsfragen zu Anwendungsbereich, Verfahren sowie zur gegenseitigen Abgrenzung* (1. Aufl., S. 73–88). Nomos. https://doi.org/10.5771/9783748901945-73

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2018). *Soziale Wohnungspolitik: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*. Berlin. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWI).

Davy, B. (2004). Flächenland im BauGB. *Flächenmanagement und Bodenordnung*, *66*(2), 57–63.

Davy, B. (2006). *Innovationspotentiale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten - am Beispiel Magdeburg: Studie im Auftrag der Internationalen Bauausstellung Sachsen-Anhalt Stadt-umbau 2010.*

Davy, B. (2012). *Land policy: Planning and the spatial consequences of property*. Ashgate.

Davy, B. (2014). Was ist und wem nützt Bodenpolitik? *Flächenmanagement und Bodenordnung*, *76*(5), 193–200.

Davy, B. (2018). Bodenmarkt/Bodenpolitik. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 267–278).

de Buren, G. (2015). *Understanding Resource Management; an Introduction to Institutional Resource Regimes (IRR) and a Field Guide for Empirical Analysis*. sanu durabilitas & idheap-UNIL.

Debrunner, G. & Hartmann, T. (2020). Strategic use of land policy instruments for affordable housing – Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. *Land Use Policy.* Vorab-Onlinepublikation. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104993

Deutscher Städtetag. (2017). *Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik: Positionspapier des Deutschen Städtetages.*

Dittmar, N. (2009). *Transkription: Ein Leitfaden mit Aufgaben für Studenten, Forscher und Laien* (3. Aufl.). *Qualitative Sozialforschung: Bd. 10*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Douglas, M. (1999). Four cultures: the evolution of a parsimonious model. *GeoJournal*, *47*(3), 411–415. https://doi.org/10.1023/A:1007008025151

Dransfeld, E. & Hemperich, C. (2017). *Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik: Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand*. Forum Baulandmanagement NRW.

Dransfeld, E., Pfeiffer, P. & Hemperich, C. (2019). *Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements: Arbeitshilfe*. Dortmund. Forum Baulandmanagement NRW.

Fina, S., Henger, R. & Siedentop, S. (2020). *IW-Report (41/2020).: Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau - Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW*. Dortmund, Köln.

Flick, U. (2011). *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung* (4. Aufl.). *Rororo Rowohlts Enzyklopädie: Bd. 55694*. rowohlts enzyklopädie im Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Frerichs, S., Hamacher, K. & Simon, A. (2020). Sündenfall § 13b BauGB? Eine Bestandsaufnahme: Mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs. *IÖR Schriften*(78), 15–23. https://doi.org/10.26084/12dfns-p003

Fürst, D. (2018). Planung. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 1711–1719).

Fuß, S. & Karbach, U. (2019). *Grundlagen der Transkription: Eine praktische Einführung* (2. Aufl.). *utb-studi-e-book: Bd. 4185*. UTB; Verlag Barbara Budrich. https://elibrary.utb.de/doi/book/10.36198/9783838550749 https://doi.org/10.36198/9783838550749

Ge-Komm GmbH. (2017). *Ländliches Wegenetzekonzept Lotte*. Melle.

Gemeinde Lotte. (2000). *Bebauungsplan Nr. 63 "A. Sostmann": Begründung*. Lotte.

Gemeinde Lotte. (2001a). *Bebauungsplan Nr. 64 "Teichweg Süd": Begründung*. Lotte.

Gemeinde Lotte. (2001b). *Bebauungsplan Nr. 67 "Riege West": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2003a). *Bebauungsplan Nr. 65 "Gänsehügel-Nord": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2003b). *Bebauungsplan Nr. 67 "Riege West" - 1. Änderung: Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2007a). *Bauen in der Gemeinde Lotte: Informationen für Bauherrinnen und Bauherren. Baugebiet Bergstraße-Nord, OT Büren*. Lotte.

Gemeinde Lotte. (2007b). *Bebauungsplan Nr. 69 "Landwehrstraße": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2007c). *Bebauungsplan Nr. 72 "Bergstraße Nord": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2009a). *Bebauungsplan Nr. 72 "Bergstraße Nord" - 1. Änderung: Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2009b). *Bebauungsplan Nr. 73 "Saerbecker Damm Nord": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2011). *Bebauungsplan Nr. 74 "Seniorenwohnen an der Dorfkirche": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2013a). *Bebauungsplan Nr. 75 "Südlich Westerkappelner Straße“: Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2013b). *Bebauungsplan Nr. 77 "Nördlich Ringstraße": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2014a). *Bebauungsplan Nr. 76 "Stiegelbreede": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2014b). *Bebauungsplan Nr. 78 "Schabergs Esch": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2016a). *Bebauungsplan Nr. 79 "Gewerbegebiet Pätzkamp": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2016b). *Masterplan der Gemeinde Lotte: Miteinander leben – voneinander profitieren: Lotte 2020*. Lotte.

Gemeinde Lotte. (2016c). *Mein Lotte: Informationen für Bürger und Gäste*. Lotte. https://gemeinde-lotte-info.ancos-verlag.de/pubData/source/Lotte_50_01.pdf

Gemeinde Lotte. (2017). *Bebauungsplan Nr. 80 "Am Sportzentrum": Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2018a). *Bebauungsplan Nr. 79 "Gewerbegebiet Pätzkamp" - 1. Änderung: Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2018b). *IKEK Lotte. Integriertes kommunales Entwicklungskonzept: Handlungs- und Entwicklungskonzept für eine nachhaltige gesamtkommunale Zukunftsgestaltung*. Lotte.

Gemeinde Lotte. (2018c). *Masterplan Sportzentrum Lotte 2030*. Lotte.

Gemeinde Lotte. (2019a). *Auszug aus der Niederschrift der Sitzung des Bau- und Planungsausschusses/ Ausschuss für die Erschließungsgesellschaft vom 19.11.2019 und 03.12.2019 (Fortsetzung): 7. Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan Nr.81 "Schafwinkel" (Vorlage-Nr. 82/2019).*

Gemeinde Lotte. (2019b). *Bebauungsplan Nr. 64 "Teichweg Süd" -1. Änderung: Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2019c). *Bebauungsplan Nr. 79 "Gewerbegebiet Pätzkamp" - 2. Änderung: Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2019d). *Beschluss zur Vorlage 83/2019.*

Gemeinde Lotte. (2019e). *Wohnbau- und Gewerbeflächenkonzept für die Gemeinde Lotte*. Dortmund, Lotte.

Gemeinde Lotte. (2020). *Flächennutzungsplan Neuzeichnung 2020*. Lotte. Gemeinde Lotte.

Gemeinde Lotte. (2021a). *Antrag CDU und Bündnis 90/Die Grünen "Einführung eines kommunalen Bodenmanagements" zur Vorlage 26/2021.*

Gemeinde Lotte. (2021b). *Bebauungsplan Nr. 81 "Schafwinkel“: Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2021c). *Bebauungsplan Nr. 82 "Im Buschhaus“: Begründung.*

Gemeinde Lotte. (2021d). *Beschluss zur Vorlage 83/2019 8. Ergänzung.*

Gemeinde Lotte. (2021e). *Fachbeitrag zu seniorengerechtem Wohnen in der Gemeinde Lotte: Öffentliche Informationsschrift*. Lotte.

Gemeinde Lotte. (2021f). *Vorlage 26/2021: Antrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen "Einführung eines kommunalen Bodenmanagements".*

Gemeinde Lotte. (2021g). *Vorlage 56/2021*.

Gemeinde Lotte. (2021h). *Zukunftskonzept-Halen: Halen bewegt sich*. Lotte.

Gemeinde Lotte. (2021i, 7. Juni). *Aktuelle Baugebiete*. https://www.lotte.de/leben-freizeit/bauen-wohnen/aktuelle-baugebiete

Gemeinde Lotte. (2022, 13. März). *Rechtskräftige Bauleitpläne*. https://www.o-sp.de/lotte/rechtskraft

Gerber, J.-D., Hartmann, T. & Hengstermann, A. (Hrsg.). (2018). *Urban planning and environment*. *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land* (1. Aufl.). Taylor and Francis.

Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S. & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, *68*(3), 798–809. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.06.013

Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH. (2007). *Jahresabschluss zum 31. Dezember 2006.*

Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH. (2015). *Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2013.*

Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft Lotte mbH. (2022). *Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 01.01.2020 bis zum 31.12.2020.*

Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Kreis Steinfurt. (2021). *Grundstücksmarktbericht für den Kreis Steinfurt 2021*. Steinfurt.

Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, *44*(5), 936–957. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x

Hartmann, T., van Straalen, F. & Spit, T. (2018). Expectation management at the local scale: Legal failure of public participation for large urban planning projects. *Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment, Vol 11, N° 1 (2018): The Resilience City/The Fragile City. Methods, tools and best practices*, *11*(1), 133–145. https://doi.org/10.6092/1970-9870/5369

Hengstermann, A. (2019). *Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik*. Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27614-0

Hitzke, A. (6. Dezember 2017). Baulückenkataster wird ein Hit. *Westfälische Nachrichten*. https://www.wn.de/muensterland/kreis-steinfurt/lotte/bauluckenkataster-wird-ein-hit-1379510

Information und Technik Nordrhein-Westfalen. (2018). *Modellrechnung zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens 2018 bis 2040*. Düsseldorf.

Information und Technik Nordrhein-Westfalen. (2022). *Fortschreibung des Bevölkerungsstandes*. Düsseldorf.

Information und Technik Nordrhein-Westfalen & Statistisches Landesamt. (2021). *Bevölkerung der Gemeinden Nordrhein-Westfalens am 30. Juni 2021*. Düsseldorf. https://webshop.it.nrw.de/gratis/A129%20202121.pdf

Isfen, O. (2004). DİE „KLASSISCHE" METHODENLEHRE BEI SAVİGNY. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, *53*(1), 1. https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000000486

Knoepfel, P., Csikos, P., Gerber, J.-D. & Nahrath, S. (2012). Transformation der Rolle des Staates und der Grundeigentümer in städtischen Raumentwicklungsprozessen im Lichte der

nachhaltigen Entwicklung. *Politische Vierteljahresschrift*, *53*(3), 414–443. https://doi.org/10.5771/0032-3470-2012-3-414

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. Policy Press.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Veit, S. (2011). *Politikanalyse* (1. Aufl.). *utb-studi-e-book: Bd. 3578*. Budrich; Barbara Budrich. https://elibrary.utb.de/doi/book/10.36198/9783838535784 https://doi.org/10.36198/9783838535784

Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt & Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt. (2017). *Position der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU) und der Kommission nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt (KNBau): Abschaffung des § 13 b BauGB*. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/abschaffung_des_ss_13_b_baugb_position_kbuknbau.pdf

Kreis Steinfurt. (2019). *Lotte: Sieben auf einen Streich. Energetische Quartierssanierung Kreis Steinfurt*. Steinfurt.

Kreis Steinfurt. (2020). *Wochenmarktkonzept Tecklenburger Marktland*. Steinfurt.

Kurz, A., Stockhammer, C., Fuchs, S. & Meinhard, D. (2009). Das problemzentrierte Interview. In R. Buber & H. H. Holzmüller (Hrsg.), *SpringerLink Bücher. Qualitative Marktforschung: Konzepte – Methoden – Analysen* (2. Aufl., S. 463–475). Gabler. https://doi.org/10.1007/978-3-8349-9441-7_29

Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments?From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, *20*(1), 1–21. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x

Linder, S. H. & Peters, B. G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, *9*(1), 35–58. https://doi.org/10.1017/S0143814X00007960

Lokale Aktionsgruppe Tecklenburger Land e.V. (2015). *Energie- und Klimaschutzkonzepte Tecklenburger Land, Gemeinde Lotte*. Steinfurt.

Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (12., überarb. Aufl.). Beltz.

Mayring, P. (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung* (6., neu ausgestattete, überarbeitete Aufl.). Beltz.

Mayring, P. (2017). Qualitative Inhaltsanalyse. In U. Flick, E. von Kardorff & I. Steinke (Hrsg.), *Rororo Rowohlts Enzyklopädie: Bd. 55628. Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (12. Aufl., S. 468–474). rowohlts enzyklopädie im Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Mazza, L. (2017). An Ancient Future. In B. Haselsberger (Hrsg.), *Encounters in Planning Thought* (S. 71–88). Routledge.

Mira Evers (2019). § 13b BauGB – Anwendungspraxis auf der Grundlage einer Feldstudienuntersuchung. In S. Mitschang (Hrsg.), *Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung: Band 37, Schaffung von Bauland: In Gebieten nach § 34 BauGB und durch Bauleitpläne nach den §§ 13, 13a und b BauGB : Fach- und Rechtsfragen zu Anwendungsbereich, Verfahren sowie zur gegenseitigen Abgrenzung* (1. Aufl., S. 119–138). Nomos. https://doi.org/10.5771/9783748901945-119

Misoch, S. (2019). *Qualitative interviews* (2., erweiterte und aktualisierte Auflage). De Gruyter Oldenbourg.

Needham, B., Buitelaar, E. & Hartmann, T. (2019). *Planning law and economics: The rules we make for using land*. *RTPI library series*. Routledge.

NRW.URBAN. (2022, 13. März). *BauLandLeben.NRW: Bauland an der Schiene*. https://www.baulandleben.nrw/bauland-an-der-schiene

Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press USA.

Schmidt-Eichstaedt, G., Weyrauch, B. & Zemke, R. (2019). *Städtebaurecht: Einführung und Handbuch : mit allen Neuerungen bis zur Neubekanntmachung des BauGB vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634)* (6. Aufl.). *Rechtswissenschaften und Verwaltung Studienbücher*. Verlag W. Kohlhammer.

Schönig, B. (2017). Sechs Thesen zur wieder mal >neuen< Wohnungsfrage: - Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch. In B. Schönig, J. Kadi & S. Schipper (Hrsg.), *Urban studies. Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur* (S. 11–26). Transcript.

Schweizer, R. (2015). Law Activation Strategies (LAS) in Environmental Policymaking: a Social Mechanism for Re‐politicization?. *European Policy Analysis*, *1*(2), 132–154.

Bodenpolitik in Vergangenheit und Gegenwart: Ausgewählte Schriften. (1994). Inst. für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechn. der Univ. Bonn.

Shahab, S., Hartmann, T. & Jonkman, A. (2021). Strategies of municipal land policies: housing development in Germany, Belgium, and Netherlands. *European Planning Studies*, *29*(6), 1132–1150. https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1817867

Spit, T. (2018). Strategic land banking in the Netherlands: Experiencing Dutch dilemmas. In J.-D. Gerber, T. Hartmann & A. Hengstermann (Hrsg.), *Urban planning and environment. Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land* (1. Aufl., S. 271–283). Taylor and Francis.

Stadtwerke Osnabrück. (2022, 13. März). *WiO – Wohnen in Osnabrück*. https://www.stadtwerke-osnabrueck.de/wohnen/wio-wohnen-in-osnabrueck

Statistisches Bundesamt. (2020, 8. Juli). *Eigentümerquote nach Bundesländern*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eigentuemerquote-nach-bundeslaender.html

van Oosten, T., Witte, P. & Hartmann, T. (2018). Active land policy in small municipalities in the Netherlands: “We don’t do it, unless…”. *Land Use Policy*, *77*, 829–836. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.029

Vogel, H.-J. (2019). *Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung - nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar* (1. Auflage). Herder.

von den Benken, J. (1. Oktober 2021). Kaum freie Flächen in Lotte: Warum 16 Häuslebauer in Wersen ihr Bauland selbst erschließen. *Neue Osnabrücker Zeitung*.

von Savigny, F. C. (1840). *System des heutigen Römischen Rechts. Bd. 1*.

Wiechmann, T. (2018). Strategische Planung. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2609–2621).

Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, *38*(3), 595–613. https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595

Witzel, A. (2000). The Problem-centered Interview. *Forum Qualitative Sozialforschung*, *1*(1). https://doi.org/10.17169/fqs-1.1.1132.

Verzeichnis der geführten Interviews

Allen Interviewpartner*innen wurde zugesichert die geführten Interviews anonymisiert, nur mit einem Verweis auf ihre Tätigkeit als Mitglied des Gemeinderates oder Mitarbeiter*in der Verwaltung zu verwenden.

Interview 1: Mitglied des Gemeinderates. November/Dezember 2021. Lotte.

Interview 2: Mitglied des Gemeinderates. November/Dezember 2021. Lotte.

Interview 3: Mitglied des Gemeinderates. November/Dezember 2021. Lotte.

Interview 4: Mitglied des Gemeinderates. November/Dezember 2021. Lotte.

Interview 5: Mitarbeiter*in der Verwaltung. November/Dezember 2021. Lotte.

Interview 6: Mitarbeiter*in der Verwaltung. November/Dezember 2021. Lotte.

Interview 7: Mitarbeiter*in der Verwaltung. November/Dezember 2021. Lotte.