



Nachhaltiges Flächen- ressourcen- management

Stefan Marzelli
Florian Lintzmeyer
Claudia Schwarz

ifuplan

Impressum

Herausgeber:

ifuplan - Institut für Umweltplanung, Landschaftsentwicklung und Naturschutz
Schleißheimer Str. 156
80797 München
www.ifuplan.de

Autoren:

Stefan Marzelli
Florian Lintzmeyer
Claudia Schwarz
© ifuplan
Juli 2008

Bildnachweis:

Fotos ifuplan
Karte Bayerischer Alpenraum (S. 9): ifuplan; Kartengrundlage: EURAC, Bozen
Flächennutzung SCOT Grenoble (S.20; download Juni 2008):
www.region-grenoble.org/index.php/fr/schema_directeur/carte_des_sols
Abbildung der Datenbank (S.11): ifuplan

Finanziert durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Rahmen des INTERREG IIIB Alpenraumprogramms.

Kofinanzierung durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, und das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, München



Bayerisches Staatsministerium für Umwelt,
Gesundheit und Verbraucherschutz

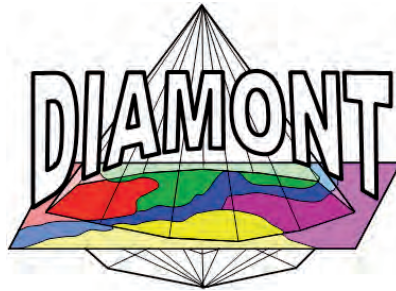
Druck:

mp Druck, München

ISBN 978-3-00-025646-2

Nachhaltiges Management von Flächenressourcen

Ergebnisse aus dem Interreg IIIB Projekt
DIAMONT



Finanziert im Rahmen des INTERREG IIIB-Projektes
DIAMONT



This project has received
European Regional
Development Funding
through the INTERREG IIIB
Community Initiative



Interreg III B



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt,
Gesundheit und Verbraucherschutz



Inhalt

Vorwort	2
Nachhaltiges Management von Flächenressourcen	4
Flächenressourcen – was ist damit gemeint?	4
Nachhaltigkeit und Flächenressourcenmanagement	6
Worin besteht die Herausforderung?	8
Die DIAMONT-Datenbank – Instrumente zum besseren Management der Flächenressourcen	11
Instrumente als Lösungsansätze	13
Instrumente in anderen Alpenstaaten	19
Frankreich	19
Österreich	21
Italien	22
Perspektiven	24



Vorwort

Mit der Formulierung eines Zielkatalogs hat die Europäische Union 2001 in Göteborg beschlossen, die nachhaltige Entwicklung zu einem Hauptziel der Regionalentwicklung in Europa zu machen. Damit soll die Lebensqualität gesteigert, aber auch Impulse für die Wirtschaftsentwicklung gegeben werden. Die EU stellte auch fest, dass ein solches Ziel nur unter Beteiligung der Betroffenen erreicht werden kann.

Im Themenfeld der nachhaltigen Regionalentwicklung war auch das von der EU geförderte Projekt DIAMONT angesiedelt. Auf der Grundlage einer alpenweiten Expertenumfrage konnten die Problembereiche identifiziert werden, die einer nachhaltigen Regionalentwicklung im Wege stehen. In den Alpen gehören dazu die Knappheit an Flächen im Dauersiedlungsraum und der ungehemmte Freiflächenverbrauch. Ein sorgsamer Umgang mit den noch vorhandenen Flächenressourcen ist daher notwendig, um die Bedürfnisse zukünftiger Generationen nicht zu beeinträchtigen, die Umwelt intakt zu halten, die Lebensqualität der Bevölkerung zu sichern und die wirtschaftliche Tätigkeit nicht nur nicht zu behindern, sondern weiter zu stärken. Fläche ist daher eine der wesentlichen Ressourcen für die menschliche Landnutzung, in den Alpen, in Europa wie auch global gesehen. Der Alpenraum ist jedoch als ein Gebiet, in dem aufgrund der topographischen Bedingungen die Nutzungskonflikte auf engem Raum gelöst werden müssen, besonders für eine Vorreiterrolle im nachhaltigen Umgang mit Fläche geeignet.

Das Projekt DIAMONT hat sich der Herausforderung gestellt, den Bogen von alpenweit relevanten Zukunftsthemen, über die notwendigen Daten zur Analyse regionaler Probleme bis hin zu Instrumenten zur Bewältigung von Flächennutzungskonflikten zu spannen. Die Möglichkeiten der Problemlösung und geeigneter Instrumente im Sinne der oben genannten nachhaltigen Entwicklung wurde gemeinsam mit Akteuren vor Ort diskutiert und Lösungsansätze entwickelt. Dies konnte nur regionalspezifisch erfolgen, da die Ausgangslage, die Perspektiven und Möglichkeiten in jeder Alpengemeinde verschieden sind.

Als ein wichtiges Ergebnis wurde eine öffentlich zugängliche Datenbank konzipiert, die neben statistischen Daten auf Gemeindeebene auch Steuerungsinstrumente und Praxisbeispiele ihrer Anwendung enthält. Sie ermöglicht Gemeinden sich zu informieren, welche Instrumente des nachhaltigen Flächenressourcenmanagements in anderen Staaten, Bundesländern und Gemeinden eingesetzt werden und welche Erfahrungen damit Instrumenten gemacht worden sind.

Das Institut für Umweltplanung, Landschaftsentwicklung und Naturschutz in München hatte als Partner im DIAMONT-Projekt die Zusammenstellung und Analyse der Instrumente geleitet. Es vermittelt nun in dieser Broschüre einen plastischen Eindruck der Zusammenhänge und gibt beispielhafte Anregungen und Empfehlungen für ein zukunftsgerichtetes Flächenressourcenmanagement.

Es ist zu wünschen, dass sie in vielen Gemeinden reflektiert werden – zu ihrem Nutzen, als Vorleistung für die kommenden Generationen, als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in den Alpen und in Europa, und in diesem Sinn für uns alle und unsere Kinder.

Dr. phil. habil., o. Prof Axel Borsdorf

Lead Partner Interreg IIIB Projekt DIAMONT

Forschungsstelle für Gebirgsforschung: Mensch und Umwelt (IGF)

Österreichische Akademie der Wissenschaften, Innsbruck

1 Nachhaltiges Management von Flächenressourcen

1.1 Flächenressourcen – was ist damit gemeint?

Boden und Fläche sind endliche, nicht vermehrbare Ressourcen, die eine Vielzahl von Funktionen für Mensch und Natur erfüllen. Obwohl Flächen nicht im eigentlichen Wortsinn „verbraucht“ werden können, geht mit einer heutigen Nutzung häufig eine Einschränkung künftiger Nutzungsmöglichkeiten einher. Dies gilt in besonderem Maß für eine

„Flächenverbrauch“ bezeichnet die Nutzungsänderung von bisher unbebauten Flächen zu Siedlungs- und Verkehrsflächen.

Umwandlung von unbebauten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen¹, die deshalb meist als Flächenverbrauch bezeichnet wird.

Wie bei jeder begrenzten, nicht vermehrbaren Ressource kommt es auch bei den Flächen zu Konkurrenz der verschiedenen Bedürfnisse. Um den unterschiedlichen Nutzungsansprüchen (z.B. Nahrungsmittelproduktion, Erholung, Siedlung, Verkehr, Naturschutz etc.) gerecht

zu werden und zugleich im Sinn der Nachhaltigkeit kommenden Generationen Entwicklungschancen zu erhalten, ist seitens der Planungsträger und Genehmigungsbehörden ein bewusster Umgang mit Fläche und somit ein nachhaltiges Flächenressourcenmanagement notwendig.



¹ Zu Siedlungs- und Verkehrsflächen gehören neben den überbauten und versiegelten Flächen auch Gebäuden untergeordnete Freiflächen, bestimmte Erholungsflächen (Sportplätze), Friedhöfe sowie Verkehrsflächen für Straßen-, Schienen- und Flugverkehr.

Flächenressourcenmanagement hat viele Facetten. Es beinhaltet zum einen den sparsamen Umgang mit der Ressource „Fläche“ bei der Ausdehnung von Siedlungs- und Verkehrsflächen, zum anderen aber auch das Problem der Folgenutzung von Siedlungsflächen, die aufgrund von Schrumpfungsprozessen (z.B. Aufgabe oder Abwanderung industrieller oder militärischer Nutzung, durch demographischen Wandel etc.) freierwerden.

Fläche ist eine endliche Ressource, die nicht vermehrbar ist.

Diese Flächen können zu großen Belastungen von Kommunen werden, da sie voll erschlossen sind und der Erhalt der Infrastruktur von immer weniger Kostenträgern bezahlt werden muss bzw. häufig die Kommune für den Rückbau in der Pflicht steht. Lösungsansätze hierzu wurden und werden für Deutschland v. a. im Rahmen des Stadtumbaus Ost erarbeitet.



Das **Interreg IIIB-Projekt DIAMONT** widmete sich der nachhaltigen Regionalentwicklung im Alpenraum. Zu Projektbeginn wurden mit Hilfe einer alpenweiten Expertenbefragung Probleme der regionalen Entwicklung im Alpenraum identifiziert und in thematischen Gruppen, wie z.B. „Verkehrsentwicklung“, „nachhaltiger Tourismus“ oder „Urbanisierung der Gebirgstäler“ strukturiert.

Da diese Themenfelder im Rahmen des Projektes nicht alle bearbeitet werden konnten, wurde die Arbeit in der mittleren Projektphase, in der es um die Zusammenstellung von Indikatoren und Daten auf Gemeindeebene¹ ging, auf die Urbanisierung der Gebirgstäler, bzw. auf die alpinen Zentren und ihre Umgebung eingegrenzt.

¹ Die Ergebnisse aus dieser Projektphase sind in der DIAMONT - Datenbank enthalten.

1.2 Nachhaltigkeit und Flächenressourcenmanagement

Flächenressourcenmanagement liegt im Spannungsfeld zwischen gesellschaftlichen (sozialen und kulturellen), wirtschaftlichen und ökologischen Ansprüchen. Damit stellt es ein facettenreiches Thema im Kontext der Nachhaltigkeit dar:

Gesellschaft: In den letzten Jahrzehnten stieg der Wohnraumspruch in Deutschland kontinuierlich von 16 m² je Einwohner im Jahr 1960 auf ca. 40 m² heute und wird voraussichtlich weiter zunehmen. Diese Entwicklung und eine zunehmende Mobilität führten zu geringeren Siedlungsdichten, die in manchen Gegenden bereits zur Rückentwicklung und Ausdünnung der Infrastruktur (medizinische Versorgung, Kindergärten, Schulen, wohnortnahe Einkaufsmöglichkeiten, öffentlicher Verkehr etc.) führt. Wohngebiete im suburbanen Raum und Außenbereich erweisen sich im Zuge dieser Veränderungen häufig als ungeeignet für das Wohnen im Alter.

Der Wohnraumspruch stieg von 16 m² pro Kopf im Jahr 1960 auf ca. 40 m² pro Kopf heute.



- **Wirtschaft:** Mit der Ausdehnung der Siedlungsflächen geht automatisch die Ausdehnung öffentlicher (und öffentlich finanzierter) Infrastruktur einher. Da technische Infrastruktur zudem immer komplexer wird, steigen die öffent-

Die Ausdehnung der Siedlungsflächen wirkt sich auch auf die Wirtschaft aus.

lichen Kosten an. Tritt nun Abwanderung ein, sinkt die Auslastung der Infrastruktur und eine Finanzierungslücke entsteht. Flächenmanagement beinhaltet daher in Zukunft auch Management der Infrastruktur mit Bestandssicherung und Vorkehrungen für verträglichen Rückbau im Zuge des Bevölkerungsrückgangs.

lichen Kosten an. Tritt nun Abwanderung ein, sinkt die Auslastung der Infrastruktur und eine Finanzierungslücke entsteht. Flächenmanagement beinhaltet daher in Zukunft auch Management der Infrastruktur mit Bestandssicherung und Vorkehrungen für verträglichen Rückbau im Zuge des Bevölkerungsrückgangs.



- **Umwelt:** Die Ausdehnung der Siedlungen erfolgt häufig (dies gilt

im Alpenraum in besonders hohem Maß) an Standorten und Böden, die zugleich landwirtschaftliche Gunstlagen darstellen. Diese Standorte verschwinden durch Abtragung und Versiegelung und verlieren somit ihre Funktion für Naturhaushalt und Nahrungsmittelproduktion. Weitere Probleme durch die Ausweitung der Siedlungsflächen sind die zunehmende Zerschneidung von Naturräumen und die damit verbundene Gefährdung bestimmter Arten sowie die damit verbundene Zunahme an motorisiertem Individual-



Wertvolle Flächen gehen für Naturhaushalt und Nahrungsmittelproduktion verloren.

verkehr mit allen seinen umwelt- und gesundheitsgefährdenden Begleiterscheinungen.

Die eigentliche Recherche der Instrumente erfolgte durch die Projektpartner in den entsprechenden Alpenländern, so dass keine Sprachbarrieren auftreten konnten. Die Ergebnisse dieser Recherchen wurden in einer eigens dafür angelegten Datenbank in einheitlicher Form abgelegt. Sie stellen die Grundlage für eine einheitliche qualitative Einschätzung der Relevanz, Akzeptanz, Implementierung, Machbarkeit und Effektivität des jeweiligen Instruments dar.

Die in der Datenbank zusammengestellten Instrumente wurden von den Projektpartnern in Frankreich, Italien, Slowenien, Österreich und Deutschland² bis April 2007 recherchiert.

1.3 Worin besteht die Herausforderung?

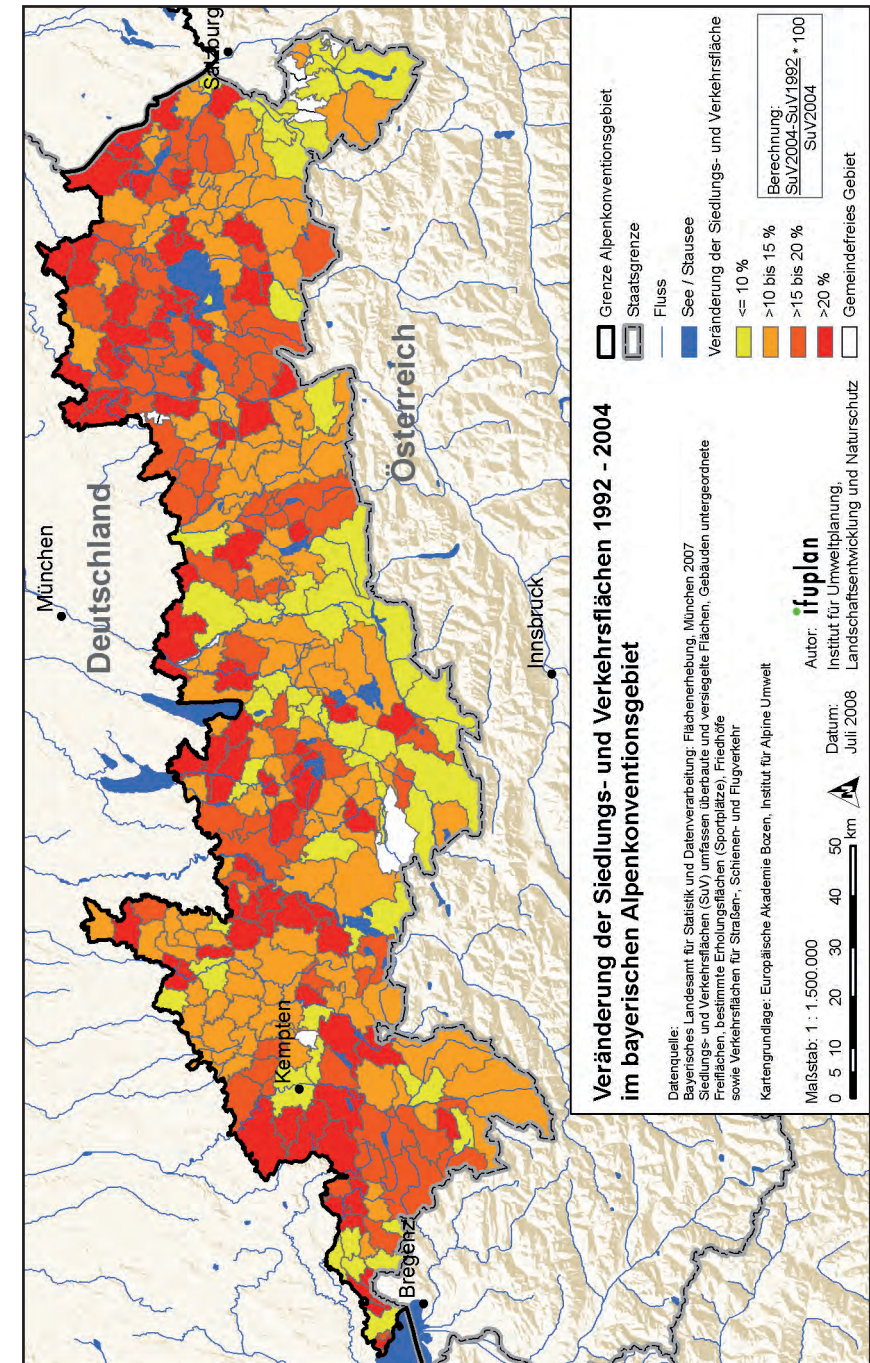
Ca. 12,9 % der Gesamtfläche Deutschlands wird von Siedlungs- und Verkehrsflächen eingenommen. Doch dieser Anteil steigt kontinuierlich, da der Flächenverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland 2006 bei 114 ha pro Tag lag (Bayern 20,6 ha pro Tag³), wobei der größte Zuwachs derzeit am Rand der Verdichtungsräume und im ländlichen Raum stattfindet.⁴ Ziel der Bundesregierung ist es, den Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf bundesweit 30 ha pro Tag zu begrenzen. Bisher gibt es jedoch keinen ordnungsrechtlichen Rahmen, der regionale oder kommunale Zielvorgaben festlegt und

Ca. 12,9 % der Landesfläche Deutschlands und 11 % Bayerns werden bereits von Siedlungs- und Verkehrsflächen eingenommen. Täglich steigt deren Anteil.

² Frankreich: Cemagref (Grenoble); Italien: UNCEM (Rom); Österreich: Universität Innsbruck - Institut für Geographie; Slowenien: Anton Melik Geographisches Institut (Ljubljana); Deutschland: ifuplan (München)

³ Umweltindikatoren Bayern 2006: Indikator Flächenverbrauch.

⁴ Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung. Texte Nr. 11.



wirksame Anreize zur Reduzierung des Flächenverbrauchs setzt – ein solcher Rahmen ist derzeit auch nicht in Aussicht. Stattdessen wird auf Kooperation der kommunalen und regionalen Akteure gesetzt sowie auf Information und Überzeugungsarbeit. Denn durch intelligentes Flächenressourcenmanagement kann Lebens- und Standortqualität gesteigert werden ohne zukünftige Nutzungsmöglichkeiten im wahren Wortsinn zu verbauen.

Die Konkurrenz verschiedener Flächennutzungen wie z.B. Produktion von Nahrungsmitteln, Industrie- und Gewerbe oder Siedlungsflächen ist in Berggebieten meist ausgeprägter als im Flachland.

Die Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Flächennutzungen ist im Berggebiet besonders stark.

Dies liegt zum einen darin begründet, dass hier der Dauersiedlungsraum⁵ generell deutlich kleiner ist als das jeweilige Gemeindegebiet, aber auch an der räumlichen Lage der für Landwirtschaft besonders geeigneten Böden in den Talgründen, wo sich meist auch Verkehrswege und Siedlungen konzentrieren. Hier wird häufig die Landwirtschaft durch Siedlungstätigkeit verdrängt. Die Konkurrenz der unterschiedlichen Flächennutzungen ist in Berggebieten besonders stark.



Auch die im Zuge des Klimawandels wahrscheinliche Zunahme von Flächen, die potentiell durch Naturgefahren (z.B. Hochwasser) bedroht sind, verschärft die Flächenkonkurrenz. Dies ist auch im Flachland relevant, hier zeigen sich vielerorts bereits Konflikte zwischen Land- und Wasserwirtschaft, wenn es z.B. um die Ausweisung von Wasserrückhalte-zonen geht.

5 Potentiell dauerhaft besiedelbare Fläche.

1.4 Die DIAMONT-Datenbank – Instrumente zum besseren Management der Flächenressourcen

Vielerorts ist zwar ein Bewusstsein für das Thema Flächenverbrauch auf übergeordneter Ebene vorhanden, aber die Handlungsmöglichkeiten in der eigenen Kommune oder Region sind weniger bekannt. Deshalb wurde im Rahmen des Interreg IIIB-Projektes DIAMONT eine Übersicht über Instrumente zum Management von Flächenressourcen im Rahmen einer Projektdatenbank⁶ erstellt.

Diese Datenbank ermöglichte einerseits den Austausch zwischen den Projektpartnern in den verschiedenen Alpenländern und andererseits mit Akteuren vor Ort in ausgewählten Testregionen der Alpenländer Österreich, Italien, Frankreich, Slowenien und Deutschland. Auch wenn keine Vollständigkeit erzielbar war, so stellt die Sammlung doch einen wertvollen Überblick über verschiedene Instrumente des Flächenressourcenmanagements dar.



Ein wichtiges Ziel des Projektes lag in der internetgestützten Bereitstellung der Projektergebnisse für lokale Akteure in den Gemeinden und Regionen. Neben statistischen Daten und Indikatoren sowie ausgewählten Karten des gesamten Gebietes der Alpenkonvention steht eine Sammlung von Instrumenten der nachhaltigen Regionalentwicklung und Beispiele für deren Einsatz in der Praxis den Interessenten unter www.diamont-database.eu zur Verfügung.

6 www.diamont-database.eu

Da die Datenbank Nutzern im gesamten Alpenraum zugänglich sein soll, eine Übersetzung in die vier Alpensprachen jedoch einen hohen Aufwand bedeutet, ist die Datenbanksprache englisch.

Die in der Datenbank zusammengestellten 110 Instrumente bieten einen Überblick über die Vielfalt der Möglichkeiten des Flächenressourcenmanagements im Alpenraum. Dieser Informationspool soll Interessenvertretern vor Ort ermöglichen, über den eigenen nationalen Kontext hinauszublicken und Handlungsmöglichkeiten sowie gute Beispiele aus anderen Ländern kennenzulernen. Obwohl das Projekt DIAMONT für den Alpenraum konzipiert ist und die in der Datenbank enthaltenen



Daten für den Geltungsbereich der Alpenkonvention zusammengestellt wurden, sind die Instrumente nicht alpenraumspezifisch und können auch in anderen Regionen eingesetzt werden. So stammen auch viele der 110 Instrumente und 38 Praxisbeispiele in der Datenbank nicht aus dem Alpenraum.



in der Datenbank enthaltenen Daten für den Geltungsbereich der Alpenkonvention zusammengestellt wurden, sind die Instrumente nicht alpenraumspezifisch und können auch in anderen Regionen eingesetzt werden. So stammen auch viele der 110 Instrumente und 38 Praxisbeispiele in der Datenbank nicht aus dem Alpenraum.

Um die Datenbankeinträge trotz der Beiträge verschiedener Bearbeiter möglichst einheitlich und übersichtlich zu gestalten folgen die Einträge einer gemeinsamen Struktur.

2 Instrumente als Lösungsansätze

Im Folgenden werden aus der Datenbank ausgewählte Instrumente zum Flächenressourcenmanagement sowie einige Beispiele aus der Praxis vorgestellt. Dabei umfasst die Auswahl auch weniger konventionelle – meist freiwillige Instrumente, die jedoch sehr wirksam sein können.

Die Darstellung freiwilliger Instrumente ist insofern vorteilhaft, da ihre Übertragbarkeit in andere Staaten – und damit planungsrechtliche Systeme – vermutlich einfacher ist, als die Übertragung verbindlicher Instrumente, die meist einen bestimmten rechtlichen Rahmen erfordern. Auf eine Darstellung der bekannten Planungsinstrumente (z.B. Flächennutzungsplan) wird bewusst verzichtet, obwohl auch diese wirksam eingesetzt werden können.



Da im Projekt DIAMONT die kommunale oder regionale Ebene als Raumbezug definiert wurde, liegt der Hauptaugenmerk der Instrumente ebenfalls auf dieser Ebene.

Brachflächen- und/oder Leerstandskataster

Beschreibung: Brachflächen innerhalb der Siedlungsgebiete stellen Flächenreserven dar, die häufig unterschätzt werden. Um diese Reserven einer Nutzung zuführen zu können, ist es sinnvoll, als ersten Schritt eine systematische Erfassung mit Hilfe eines Brachflächenkatasters vorzunehmen. Es vermittelt Interessenten (Bürgern,

*Räumliche Ebene: lokal/regional
Ziel: Bessere Nutzung der vorhandenen Potentiale (Innenentwicklung)
Akteure: Planer, Unternehmer, Bürger, Politiker*

Verwaltung, Investoren) eine Übersicht über die vorhandenen Flächenpotentiale im Gemeindegebiet. Die erfassten Grundstücke bzw. Gebäude stellen einen Flächenpool dar, der es der Kommune oder



Region ermöglicht, im Sinne eines vorsorgenden Flächenmanagements zeitnah auf kurzfristige Anfragen zu reagieren, ohne erst langwierige Neuausweisungen vornehmen zu müssen. Ein solches Kataster kann entweder nur Brachflächen oder auch Leerstände erfassen. In manchen Städten oder Gemeinden werden nur Standorte für

gewerbliche Nutzung erfasst, in anderen auch solche für Wohnnutzung.

Die quantitative und qualitative Erfassung der Brachflächen erhöht gleichzeitig das Bewusstsein der Behörden- und Interessenvertreter über die Entwicklungsoptionen innerhalb erschlossener Gebiete. Im Idealfall sind Brachflächenkataster öffentlich (z.B. über Internet) zugänglich und enthalten Suchfunktionen zu bestimmten Merkmalen der jeweiligen Flächen (wie z.B. Anbindung an den ÖPNV, vorhandene Anschlüsse an technische Infrastruktur wie Breitband-Internet, Fernwärme, Erdgas etc. sowie Preise pro m²).

Die besondere Stärke dieses Instrumentes liegt in der Schließung der Informationslücke zwischen Kommunen und potentiellen Investoren oder Einwohnern und in der gleichzeitigen Schaffung eines Bewusstseins für die häufig auch für Lokalpolitiker überraschend hohen Innenentwicklungspotentiale.

Der potentielle Kostenersparnis für Kommunen durch Innenentwicklung im Vergleich zur Neuerschließung stehen die Kosten für Ersterhebung

und Weiterpflege eines solchen Katasters gegenüber. Allerdings ist es manchmal auch möglich, bereits in der Kommune vorhandene digitale Ressourcen wie z.B. GIS⁷-gestützte kommunale Informationssysteme mitzunutzen und so Synergieeffekte zu erzielen.

Dichtemodelle

Beschreibung: Kommunale Dichtemodelle weisen verschiedenen Entwicklungsgebieten unterschiedliche Bebauungsdichten in Abhängigkeit von ihrer Verkehrsanbindung (auch öffentlich), ihrer Versorgungsfunktion und Raumkategorie zu. Die Einhaltung höherer Bebauungsdichten in dafür vorgesehenen Zonen sorgt für mehr Kosteneffizienz insbesondere in Zeiten des demographischen Wandels. Die Bebauungsdichte muss in formalen Planungsinstrumenten wie dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan festgelegt werden.

*Räumliche Ebene: lokal/regional
Typ: Raumplanungsinstrument
Ziel: Koordination der Bebauungsdichte mit der infrastrukturellen Ausstattung (v.a. ÖPNV) und der Dienstleistungsdichte
Akteure: Planer, Stadt- oder Gemeinderat, Unternehmer, Einwohner, öffentliche Dienstleister*

Die Umsetzung von Dichtemodellen wurde 2004 in Deutschland durch die Novelle des Baugesetzbuches gestärkt. Die Stärke der Dichtemodell liegt in ihrer einfachen Umsetzbarkeit, wobei die Akzeptanz hierzu in Wachstumsregionen höher ist als in Regionen mit schwächerer Entwicklung und niedrigeren Bodenpreisen.



⁷ GIS: Geographische Informationssysteme

Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss

Beschreibung: Der Stadt- oder Gemeinderat beschließt eine allgemeine bodenpolitische Grundsatzerklärung, in der festgelegt ist, dass Innenentwicklung (innerhalb der bestehenden Bebauungsflächen) gegenüber einer Entwicklung auf der „grünen Wiese“ bevorzugt wird.

Da das Instrument nur einen Grundsatzbeschluss ohne bindenden

Räumliche Ebene: lokal
Typ: Freiwillige Vereinbarung
Ziel: Aktivierung innerstädtischer Flächenpotentiale. Festlegung städtischer/gemeindlicher politischer Baulandprinzipien
Akteure: Planer, Stadt- oder Gemeinderat, Bürger

Charakter darstellt, sind Politiker weniger abgeneigt es zu unterstützen als bei bindenden Regelwerken. Trotz dieses unverbindlichen Charakters drückt die Verabschiedung eines bodenpolitischen Grundsatzbeschlusses mit dem

Ziel der Stärkung der Innenentwicklung den politischen Willen gegen eine Zersiedelung der Orts- bzw. Stadtränder aus. Die Schwäche des Instrumentes liegt jedoch ebenfalls in dessen Unverbindlichkeit, die es z.B. im Vergleich zu Flächennutzungsplänen aufweist.

Kommunale Bodenbevorratung

Beschreibung: In Deutschland haben Städte und Gemeinden das Recht Immobilien zu erwerben. Das gibt ihnen die Möglichkeit,

Räumliche Ebene: lokal
Typ: Freiwillige Vereinbarung, die jedoch verpflichtend ist
Ziel: Aktive Position für Kommunen bei der Verwirklichung räumlicher Entwicklungsziele; rasche Handlungsfähigkeit bei Bedarf an Kompensationsflächen
Akteure: Planer, Stadt- oder Gemeinderat

ganze Viertel integrativ zu entwickeln, Entwicklungsziele gemäß den Flächennutzungsplänen umzusetzen, günstige Wohn- bzw. Baumöglichkeiten für ihre Bürger durch sozialen Wohnungsbau und Einheimischenmodelle zu schaffen sowie selbst innerhalb

gewisser Grenzen von Preissteigerungen durch Baulandausweisungen zu profitieren. Kommunen kaufen z.B. landwirtschaftliche Fläche zu

relativ niedrigen Preisen, widmen diese als Bauland und verkaufen es auf dem Markt. Eine Reserve an unentwickelten Flächen bietet Kommunen die Möglichkeit, Landeigentümer schnell mit Ersatzflächen zu entschädigen, falls wegen der Umsetzung räumlicher Entwicklungsziele in anderen Gemeindebereichen dafür Bedarf entsteht.

Die Stärke des Instrumentes liegt in den besseren Möglichkeiten zur Steuerung der räumlichen Entwicklung. Zudem kann die Kommune mit den bevorrateten Grundstücken sozial- und kommunalpolitische Ziele wie z.B. Schaffung preisgünstigen Wohnraumes für Einkommensschwache und Familien verfolgen. Der Nachteil des Instrumentes liegt in den erheblichen Zwischenfinanzierungskosten sowie in der Abhängigkeit vom Verkaufswillen der derzeitigen Landeigentümer an die Kommune.

Regionaler Gewerbeflächenpool

Beschreibung: Mehrere Kommunen einer Region speisen ihre freien

Gewerbeflächen in einen regionalen Pool ein, der die Flächen zentral professionell vermarktet. Die finanziellen Lasten und Risiken, aber auch die Einnahmen (u.a. der Gewerbesteuer) werden nach einem bestimmten Schlüssel verteilt. Auf diese Weise können für eine

Räumliche Ebene: regional
Typ: Freiwillige Vereinbarung
Ziel: Aufteilung kommunaler Lasten (Infrastruktur, Marketing) und Einkünfte (Steuereinnahmen) aus Gewerbegebieten; optimierte Standorte für Gewerbe und Industrie
Akteure: Planer, Stadt- oder Gemeinderat, Unternehmer

ganze Region potentielle Investoren schnell und aus einer Hand auf geeignete Flächen gelenkt werden. Anstatt Flächen in den Pool einzubringen, besteht für Kommunen auch die Möglichkeit, Finanzmittel z.B. für die Erschließung von Flächen einzubringen; auch diese Gemeinden partizipieren an den Erträgen. Auf diese Weise können Kommunen ihre finanziellen Lasten für die Erstellung der Infrastruktur und Preisschwankungen deutlich reduzieren.

Die Vorteile dieses Instrumentes liegen in der Aufteilung von Lasten und Einkünften aus Gewerbeentwicklung auf einer regionalen Ebene. Eine Entwicklung von Gewerbeflächen findet auf den dafür geeigneten Flächen statt. Nicht jede Kommune muss ihr eigenes Gewerbegebiet entwickeln und kann dennoch an regional erzielten Gewerbesteuer-

einkünften partizipieren. Die Gewerbeflächen werden professionell vermarktet und die Konkurrenz zwischen Kommunen einer Region um Gewerbebetriebe wird verringert. Zudem können regionale Gewerbeflächenpools Ausgangspunkt für eine weiterführende interkommunale Zusammenarbeit darstellen. Die Schwäche des Instrumentes



liegt in der Komplexität eines gerechten Verteilungsschlüssels der Lasten und Einkünfte. Es bedarf genauer Festlegungen, wie mit Investoren umgegangen wird und sorgfältiger Überlegung der Formel zur Aufteilung der Erträge. Die Vorbereitungsarbeiten sind daher aufwändig.

3 Instrumente in anderen Alpenstaaten

3.1 Frankreich

Die Raumplanung in Frankreich war bis 1983 Aufgabe des Staates. Lokale Behörden konnten zwar eingebunden werden, die letzte Entscheidung traf jedoch der Staat. Mit den Dezentralisierungsgesetzen von 1983 wurden lokale Behörden die Hauptakteure der Raumplanung und -entwicklung und somit eigenverantwortlich für ihre Planungs- und Landnutzungsdokumente. Die Einbindung des Staates blieb jedoch soweit erhalten, dass er die Übereinstimmung der lokalen Planungen mit den Raumplanungsstrategien und der sektoralen Politik auf übergeordneter Ebene überwacht.⁸

Die kleinste administrative Einheit in Frankreich ist wie in Deutschland die Kommune⁹. Frankreich hat 36 778 Kommunen (Deutschland hat zum Vergleich 2008 ca. 12 500 Gemeinden¹⁰), die zum Teil relativ klein sind. Aus diesem Grund sind verschiedene Formen freiwilliger Kooperation von Gemeinden in Frankreich sehr weit verbreitet. Einige dieser Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit erscheinen vor dem Hintergrund eines Lernens voneinander in der Europäischen Union auch für deutsche Gemeinden interessant, auch wenn sie aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Rahmenbedingungen vielleicht nicht unmittelbar übernommen werden können.

Integrierter regionaler Entwicklungsplan (Schéma de Cohérence Territoriale - SCOT)

Ein SCOT ist ein strategisches Planungsinstrument, das auf der Ebene mehrerer benachbarter Kommunen die grundlegenden räumlichen Nutzungsarten festlegt. Die Priorität liegt hier in der Abstimmung der verschiedenen sektoralen Aktivitäten wie z.B. Wohnbau, Verkehrsplanung und Gewerbeentwicklung auf regionaler Ebene. Die Erstellung

⁸ <http://nofdp.bafg.de/servlet/is/14512/?lang=en> (April 2008).

⁹ Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (2006): Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France.

¹⁰ www.gemeindeverzeichnis.de/dtland/dtland.htm?hauptframe_dtland.htm (April 2008).

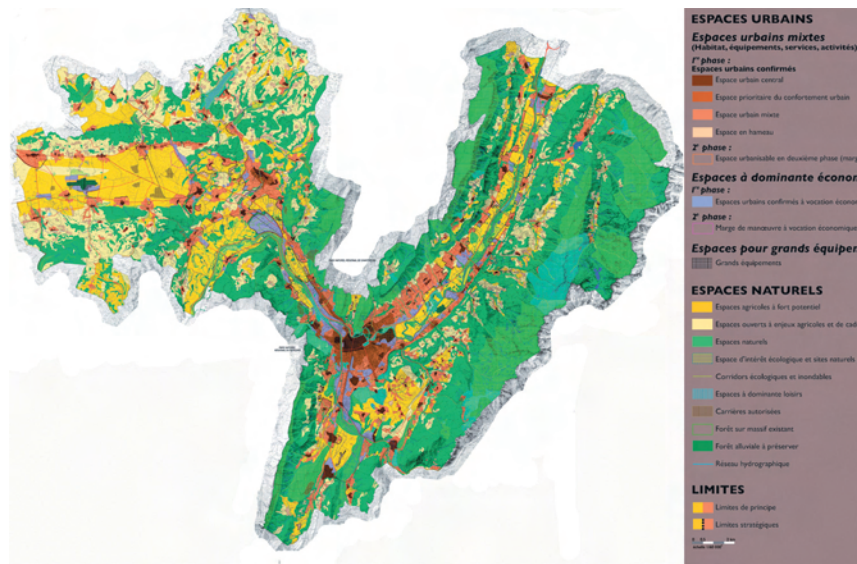
eines SCOT ist freiwillig, die Initiative dazu geht vom Willen der Kommunen aus, ihre zukünftige Entwicklung gemeinsam zu gestalten.

Räumliche Ebene: regional
Typ: Formales Raumplanungsinstrument
Ziel: Effiziente und sektoral integrierte Raumplanung; Abstimmung der Siedlungsentwicklung auf überkommunaler Ebene
Akteure: Planer, interkommunale Strukturen, Stadt- oder Gemeinderat

Im SCOT werden die allgemeinen Richtlinien für die Raumplanung und zum Erhalt eines Gleichgewichtes zwischen Bebauungsgebieten, Forst- und Landwirtschaftsflächen und natürlichen Flächen festgeschrieben. Festgelegt

werden auch die Ziele für ausgewogene Wohngebiete, die soziale Mischung, den öffentlichen Verkehr und Handels- und Gewerbeflächen. Ein SCOT kann auch spezielle Schwerpunkte setzen, z.B. größere Projekte wie Umgehungsstraßen oder Kläranlagen festschreiben.

Die Festschreibungen des SCOT müssen in allen kommunalen Planungsdokumenten innerhalb seines Geltungsbereiches berücksichtigt werden.



Beispiel für Flächennutzungskarte SCOT Grenoble (Quelle: www.region-grenoble.org/index.php/fr/schema_directeur/carte_des_sols)

3.2 Österreich

In Österreich gibt es zwei für die Raumplanung relevante Ebenen: Die Gesetzgebungskompetenz für die übergeordnete Raumplanung liegt bei den einzelnen Bundesländern, die lokale Raumplanung liegt in den Händen der Kommunen. Daher unterscheiden sich die verfügbaren Instrumente unter Umständen von Bundesland zu Bundesland.

Angebotsnummer: 1/30/141-141/ Arol

Baugrundstück
Grundstücksgröße ca. 910 m² voll erschlossen
bebaubar mit Ein- bis 2-Fam.-Haus oder
Doppelhaus

Rückwidmung von als Bauland ausgewiesenen Flächen

Beschreibung: Als Bauland ausgewiesene Flächen im Flächennutzungsplan können unter Einhaltung bestimmter Fristen wieder rückgewidmet werden. Dabei wird unterschieden nach zu kompensierenden und nicht zu kompensierenden Rückwidmungen.

Räumliche Ebene: lokal
Typ: Formales Planungsinstrument
Ziel: Mobilisierung von Bauland, „kompakte“ Siedlungen, Bekämpfung von Baulandspekulation
Akteure: Planer, Stadt- oder Gemeinderat, Bürger

3.3 Italien

Italien hat ähnlich wie Österreich ebenfalls zwei relevante räumliche Ebenen für die Raumplanung: die Regionen sind verantwortlich für die strategischen Planungsinstrumente, die Kommunen für die lokale Ebene.

Instrument: „Ambiti di Sviluppo Territoriale - ASTERs“ - „Territoriale Entwicklungsbereiche“ (Zusammenschluss von Kommunen zum Zweck der Regionalentwicklung)

Beschreibung: Diese Zusammenschlüsse von Kommunen zur Regionalentwicklung stellen nicht einen weiteren örtlichen Verwaltungsapparat dar, sondern eher die räumliche Dimension eines weiteren überkommunalen Territoriums, innerhalb dessen wirtschaftliche Kostenersparnis bei den Dienstleistungen erreicht werden kann. ASTERs sind anerkannte Verhandlungspartner der Provinz bzw. Region. Sie verfügen über

*Räumliche Ebene: regional
Typ: Gesetze
Ziel: Rationalisierung bei der Umsetzung von Infrastrukturplanungen, Raumplanung, Nutzung und Schutz natürlicher Ressourcen
Akteure: Stadt- oder Gemeinderat, Regionalverwaltung bzw. -parlament*

Programme und erhalten regionale Zuschüsse in folgenden Bereichen: öffentliche Aufgaben und Dienstleistungen, Raumentwicklung und Infrastrukturnetze, Schutz und Pflege von Landschaft und Natur, Koordinierung der sozio-

ökonomischen Entwicklung. Die Kommunen, die ein ASTER bilden, wählen die umzusetzenden Maßnahmen aus, über die zwischen der Region sowie allen beteiligten Kommunen eine Vereinbarung getroffen wird. In dieser Vereinbarung werden die Zuschüsse der Region sowie alle Verantwortlichkeiten, Abläufe, Handlungsbereich, Beginn und Ende der Arbeiten und mögliche Kofinanzierungen festgelegt.

Instrument: „Regionalgesetz 5/2007 Friuli - Venetien: Planungsreform zu Bautätigkeit und Landschaft

Beschreibung: Dieses neue Regionalgesetz sieht einige Neuerungen, wie z.B. die Verteilung der Verantwortlichkeiten auf verschiedene Ebenen der örtlichen Verwaltung oder die Einführung von Gleichstellungsinstrumenten vor. Dabei sind zwei Planungsebenen vorgesehen, wobei die Verantwortung der Region zu Gunsten der Kommunen reduziert wurde.

*Räumliche Ebene: regional
Typ: Gesetze
Ziel: Erhalt und Verbesserung von Strukturen, insbesondere der Umwelt; Kontrolle über Flächen- und Energieverbrauch, Entwicklung erneuerbarer Energien, Wiedernutzung und -herstellung von Siedlungsstrukturen
Akteure: Stadt- oder Gemeinderat, Regionalverwaltung, Planer*

Die erste Ebene setzt als **struktureller** kommunaler Plan den Rahmen und skizziert die Strategien und Entwicklungsaktivitäten zum Schutz und zur Verbesserung der lokalen Ressourcen und definiert die Vorgehensweise.

Der **operative** kommunale Plan stellt das ausführende Instrument dar, das die Kommune in homogene Bereiche mit einheitlichen Bebauungsdichten, Flächennutzung und technischen Beschreibungen für Eingriffe festlegt.



Das Instrument zeichnet sich durch die Einfachheit der Abläufe und seine Orientierung am Subsidiaritätsprinzip aus. Die Schwäche liegt darin, dass kleinere Kommunen Unterstützung oder einen Rückhalt in kommunalen Zusammenschlüssen benötigen.

4 Perspektiven

Auf der Grundlage der vorhandenen Instrumentensammlung zum Flächenressourcenmanagement können abschließend einige Aussagen zur weiteren Verankerung der Nachhaltigkeit in der Regionalentwicklung getroffen werden.

Den Einsatz der Instrumente stärken: Betrachtet man das breite Spektrum an Instrumenten zum Flächenressourcenmanagement,



so zeigt sich, dass es eher Umsetzungsdefizite gibt als einen Mangel an Instrumenten. Dies zeigt z.B. der Fall der Flächennutzungsplanung, die zwar in allen Alpenländern vorhanden ist, aber häufig nicht als strategisches Entwicklungsinstrument verstanden und eingesetzt wird.

Raumplanungsziele mit anderen Instrumenten zusammenführen: Meist wird erwartet, dass Planungsziele mit den entsprechenden Raumplanungsinstrumenten erreicht werden. Häufig reichen diese allein jedoch nicht aus, und sollten durch andere Instrumente wie z.B. wirtschaftliche Anreize oder Sanktionen, Partizipation oder Öffentlichkeitskampagnen ergänzt werden.

Bedarfsorientiertes Ressourcenmanagement auf messbaren statistischen Werten stützen: Bisher erfolgt die Ausweisung von Flächen für Siedlung- und Verkehrsflächen meist auf Vorrat und seltener auf Bedarfsanalysen. Vor allem Regionen mit Abwanderung und wirtschaftlichem Rückgang versuchen dementsprechend diese Prozesse durch großzügigen Flächenausweisungen zu stoppen, in der Hoffnung, dass Unternehmen und Einwohner diese Lücken auffüllen werden. Eine Absicherung durch Bedarfsanalysen ist bisher nicht vorgesehen, jedoch für die Zukunft zu empfehlen.

Strategien auf den Klimawandel ausrichten: Durch den Klimawandel werden sich die Rahmenbedingungen für die Flächennutzung in vielen Regionen ändern. Dies erfordert wiederum Anpassungen in der Raumordnung, vor allem in Bereichen, die künftig stärker von Naturereignissen wie z.B. Hochwasser bedroht sind.

Demographische Veränderungen einplanen: Das Durchschnittsalter der Bevölkerung nimmt auch in Bayern in den nächsten Jahrzehnten zu. Es wird weniger junge und mehr ältere Menschen geben, mehr Single-Haushalte, mehr Bedarf an altersgerechten Wohnungen etc. Auch die räumliche Verteilung der Bevölkerung ändert sich, so werden z.B. Metropolregionen weiterhin wachsen, während sich andere Regionen auf Bevölkerungsverluste einstellen müssen.





Da die Rahmenbedingungen für den Umgang mit der Ressource „Fläche“ ständigen Veränderungen unterliegen, ist es umso wichtiger, möglichst sparsam damit umzugehen, um sich als Kommune oder Region möglichst wenig Zukunft im wahren Wortsinn zu „verbauen“.

Institut für Umweltplanung, Landschaftsentwicklung und Naturschutz

Schleißheimer Str. 156

80797 München

Tel. 089/30 74 975 - 0

info@ifuplan.de

www.ifuplan.de

ISBN 978-3-00-025646-2