

Flächen sparen und intelligent nutzen

Flächenressourcen-Management als kommunaler Lösungsbeitrag

Von Dr. Simon Burger

Obwohl Deutschland bereits durch eine hohe Siedlungsdichte bei rückläufigen Einwohnerzahlen gekennzeichnet ist, wächst die für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommene Gesamtfläche. Das Statistische Bundesamt gibt in einer aktuellen Meldung den täglichen Zuwachs in der geläufigen Maßeinheit mit 134 Fußballfeldern an. Im Grundsatz besteht seit langem ein weitgehender Konsens darüber, dass es ein Gebot der Nachhaltigkeit sowohl in ökologischer als auch in ökonomischer und sozialer Hinsicht ist, diese Zahl (weiter) zu senken.

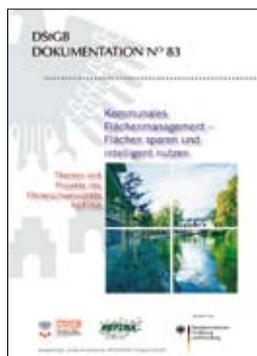
Flächensparen als Aspekt der Nachhaltigkeit

Auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 in Rio de Janeiro hat sich die Staatengemeinschaft zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bekannt und mit der Agenda 21 ein globales Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert aufgestellt. Im Zusammenhang mit dieser internationalen Verpflichtung hat die Bundesregierung im April 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Unter anderem wird dort das Ziel vorgegeben, die Schrumpfung des Freiraums bis zum Jahr 2020 auf einen Wert von 30 Hektar pro Tag zu begrenzen. In der Folge wurde das sogenannte 30 Hektar-Ziel in den betroffenen Kreisen zum Leitmotiv und zum Teil auch zum Streitgegenstand. Überwiegend wird jedoch die Diskussion um die recht apodiktische Festlegung der Zahl 30 zurückgestellt, da das grundsätzliche Ziel des Flächensparens weitestgehend unterstützt wird.

Dem 30 Hektar-Ziel widmen sich neben den Kommunen, die als Träger der Bauleitplanung eine Schlüsselposition einnehmen,

eine Vielzahl von staatlichen Institutionen, Forschungseinrichtungen, Interessenverbänden und sonstigen Akteursgruppen. Insbesondere die Bundesländer sehen als Träger der Regionalplanung das Flächensparen als ein bedeutendes Politikfeld an. Dies kommt in den auf Landesebene institutionalisierten Programmen zum Ausdruck, die auch die Mitgliedsverbände des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) einbeziehen. Exemplarisch ist das Projekt „Flächenkonstanz Saar“ mit seinem ehrgeizigen Null-Hektar-Ziel zu nennen. Nicht zuletzt der DStGB selbst ist ein aktiver Teilnehmer am politischen Diskurs um die Entwicklung der Siedlungsfläche. Die Verbandsarbeit

umfasst auch die Information der Mitglieder über die Chancen der flächensparenden Siedlungsentwicklung im Rahmen eines kommunalen Flächenressourcenmanagements. In diesem Zusammenhang ist exemplarisch auf die einschlägige DStGB-Dokumentation Nr. 83 hinzuweisen.



Die Stärkung von Orts- und Stadtkernen sollte Vorrang haben vor einer weiteren Flächeninanspruchnahme

AUTOR



Dr. Simon Burger ist Referatsleiter für Städtebau und Umwelt des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

KURZ GEFASST

Das Flächensparen ist ein zentrales Handlungsfeld einer zukunftsorientierten Siedlungsentwicklung, insbesondere im Hinblick auf die demografische Entwicklung sowie im Umwelt- und Klimaschutz. Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kann dabei nur gelingen, wenn sie die kommunalen Bedürfnisse nach einer Stärkung der örtlichen Wirtschaft und der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen berücksichtigt, die unterschiedlichen Interessen miteinander in Einklang bringt und schlüssige Gesamtkonzepte für eine nachhaltige Entwicklung bietet. Vorrangiges Ziel muss es daher sein, bestehende Hindernisse der Innenentwicklung, insbesondere der Folgenutzung von Brachflächen, zu beseitigen, wobei positive Anreize gegenüber ordnungsrechtlichen Ansätzen Vorrang haben sollten. In Betracht kommt jegliche Unterstützung der Kommunen, die es ihnen ermöglicht, Entwicklungspotenziale im Innenbereich zu nutzen und ihre Ortszentren generell attraktiv zu gestalten.

FOTO: PIXELPETER SCHMIDT

Interpretationsbedürftigkeit der statistische Grundlagen

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland in den Jahren 2006 bis 2009 insgesamt um drei Prozent oder 1 371 Quadratkilometer zugenommen. Das entspricht rechnerisch einem täglichen Anstieg von 94 Hektar oder etwa 134 Fußballfeldern. Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke hat sich damit gegenüber den zurückliegenden Berechnungszeiträumen verlangsamt: Von 2005 bis 2008 lag der Wert bei 104 Hektar pro Tag und von 2004 bis 2007 bei 113 Hektar pro Tag. Zum Erhebungsstichtag 31. Dezember 2009 beansprucht die Siedlungs- und Verkehrsfläche 47 422 Quadratkilometer oder 13,3 Prozent der Bodenfläche Deutschlands (357 125 Quadratkilometer). Die Waldfläche nimmt 107 534 Quadratkilometer oder 30,1 Prozent, die Landwirtschaftsfläche 187 291 Quadratkilometer oder 52,4 Prozent der Bodenfläche ein. Von Wasserflächen sind 8 513 Quadratkilometer bedeckt, von sonstigen Flächen 6 366 Quadratkilometer. Nach Bundesländern betrachtet liegt der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Stadtstaaten Berlin am höchsten, während in den Flächenländern die Spanne von 7,9 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern bis 22,3 Prozent in Nordrhein-Westfalen reicht. Im Hinblick auf die Interpretation des Zahlenmaterials ist zunächst die deutlich rückläufige Tendenz des Siedlungsflächenwachstums hervorzuheben. Relativiert wird dieser Befund durch die bisher enge Koppelung an die konjunkturelle Entwicklung, so dass ein wirtschaftlicher Aufschwung eine vermehrte Bautätigkeit auch im zuvor unbebauten Freiraum erwarten lässt.

Die Flächenstatistik erhebt zwar den Anspruch, die tatsächliche Nutzung abzubilden; es handelt sich jedoch um eine Sekundärstatistik auf Grundlage der Liegenschaftskataster der Länder, so dass sich zum einen aus der Erfassung und Aufbereitung der Eingangsdaten eine erhebliche zeitliche Verzögerung ergibt. Zum anderen wird den verschiedenen Flächenkategorien wie insbesondere der Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht in allen Bundesländern die gleiche Bedeutung beigemessen. Extrembeispiele für sogenannte Länder-Artefakte, die auch die Aussagekraft der aggregierten Bundesstatistik schwächen, sind etwa

die pauschale Aufnahme von Flurbereinigungsflächen oder Truppenübungsplätzen in die Siedlungsfläche. Ungeachtet solcher Verzerrungen darf die Kategorie der „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ nicht mit „versiegelter Fläche“ gleichgesetzt werden. Die Siedlungs- und Verkehrsflächen umfassen auch einen erheblichen Anteil unbebauter und nicht versiegelter Flächen. So machen zum Beispiel die Erholungsflächen, dabei handelt es sich insbesondere um Grünanlagen und Sportflächen, derzeit einen Anteil von 8,2 Prozent aus. Sie tragen in den Jahren 2006 bis 2009 in erheblichem Umfang (39 Hektar pro Tag) zum Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche bei. Innerhalb dieser Kategorie ergibt sich aus der Auswertung verschiedener Untersuchungen ein Anteil versiegelter Flächen, der ungeachtet gewisser Definitions- und Erhebungsprobleme bei deutlich unter 50 Prozent liegt.

Zugleich ist jedoch anzumerken, dass der im Außenbereich geschützte Naturhaushalt mehr Funktionen umfasst als das Versickern von Regenwasser. So bleibt etwa der ökologische Wert eines unversiegelten Sportplatzes hinter dem einer durchschnittlichen Außenbereichsfläche zurück. Andererseits umfasst die Siedlungsfläche auch Erscheinungsformen wie Parks, Friedhöfe, Campingplätze, Straßenbegleitflächen und Privatgrundstücke, die im Hinblick auf das Kriterium der Biodiversität ohne weiteres mit einer typischen intensiv bewirtschafteten Landwirtschaftsfläche konkurrieren können. Legt man dahingegen das aus ökologischer Sicht zentrale Kriterium der Biotopvernetzung zugrunde, so sind Grünflächen im Siedlungsraum, abgesehen von Randlagen, gegenüber Freiflächen wiederum im Nachteil. Insgesamt wird jedenfalls deutlich, dass nicht nur eine Vereinheitlichung, sondern auch eine Fortentwicklung der statistischen Bewertungsgrundlage geboten ist. In den Fokus sollte dabei das Kriterium der Flächeneffizienz rücken. Maßgebliche Indikatoren könnten insbesondere die Siedlungsdichte im Innenbereich beziehungsweise die ökologische und die Erholungsfunktion sowie die landwirtschaftliche Produktivität im Außenbereich sein.

Gesamtstaatlicher und kommunaler Nutzen des Flächensparens

Kurz vor dem Ende des internationalen Jahres der Biodiversität 2010 dominiert die Einsicht, dass die Verkleinerung und Zer-

schneidung von Lebensräumen der Hauptgrund dafür ist, dass das auf nationaler und internationaler Ebene formulierte Ziel, den Artenschwund zu stoppen, verfehlt wurde. Für einen sparsamen Umgang mit der begrenzten Ressource der Grundfläche sprechen aber auch die klassischen Nutzungskonkurrenzen etwa zwischen dem Natur- und Landschaftsschutz, den Erholungsansprüchen der Menschen sowie der Land- und Forstwirtschaft. Die angelegten Interessenkonflikte werden unnötig verschärft, wenn der zur Verfügung stehende Freiraum schrumpft. Die Ausdehnung der Siedlungsfläche, die sich vor allem zu Lasten der landwirtschaftlichen Nutzung auswirkt, erscheint besonders kontraproduktiv, wenn man den erhöhten Flächenbedarf durch die Extensivierung der Landwirtschaft (biologischer Anbau) und die vermehrte Flächennutzung zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen, insbesondere durch den Anbau von Biomasse berücksichtigt. Zusätzliches Konfliktpotenzial ergibt sich aus der angestrebten Steigerung der Importunabhängigkeit und der regionalen Wertschöpfung bei der Erzeugung von landwirtschaftlicher Produktion und Energie.

Für eine kompakte Siedlungsstruktur spricht weiterhin die Funktion eines attraktiven Ortsbildes sowie einer reizvollen Natur- und Kulturlandschaft als Identifikationsmerkmal und Standortfaktor für Privathaushalte, Unternehmen und den lokalen Tourismus. Nicht zuletzt stehen auch die langfristigen Folgekosten einer Ausdehnung der Siedlungsfläche auf die „Grüne Wiese“ entgegen. Denn ein ungebremstes Flächenwachstum führt bei gleichzeitiger Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung dazu, dass immer weniger Bürger eine immer größere Infrastruktur unterhalten müssen. Zudem droht ein sozialpolitisch problematischer Preisverfall bei Privatimmobilien, der in Schrumpfungsgebieten bereits heute zu beobachten ist und dort einen wichtigen Bestandteil der privaten Altersvorsorge in Frage stellt. Zugleich werden mit der Neuerschließung von Baugebieten die kommunalen Haushalte mit dauerhaften Ausgaben belastet, die bei entsprechenden Vorhaben im Siedlungsbestand nicht entstehen. So lassen sich zwar die einmaligen Erschließungskosten zum größten Teil auf die begünstigten Anwohner umlegen. Die Kosten für den Unterhalt der zusätzlichen

technischen Infrastruktur wie etwa Straßen und der sozialen Infrastruktur, beispielsweise in Form von Kindergärten, belasten den kommunalen Haushalt dagegen auf unbestimmte Zeit.

Geltender Rechtsrahmen und Änderungsvorschläge

Zur Umsetzung des 30 Hektar-Ziels werden im politischen Diskurs immer wieder Forderungen nach strengeren Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung erhoben. Vorgeschlagen werden zusätzliche Voraussetzungen der Inanspruchnahme des Außenbereichs, insbesondere eine Mindestsiedlungsdichte im Bestand, die Pflicht zum Nachweis des Baulandbedarfs und eine verbindliche Folgekostenberechnung. Seit langem werden auch ökonomische Anreize diskutiert, wobei sich im Wesentlichen zwei Ansätze unterscheiden lassen: Preissteuerungsmodelle wie eine Neuausweisungsabgabe internalisieren externe Kosten der Siedlungsentwicklung und ermöglichen zudem die zweckgebundene Verwendung der Einnahmen, etwa zur Innenentwicklung. Mengensteuerungsmodelle in Form von handelbaren Flächenausweisungszertifikaten („cap and trade“) machen ein politisches Flächensparziel verbindlich und überlassen die Verteilung der verbleibenden Entwicklungsmöglichkeiten dem Markt, wobei eine Korrekturmöglichkeit bei der Zuordnung der handelbaren Kontingente besteht. Die ökonomischen Modelle haben bei isolierter Betrachtung der jeweils verfolgten Ziele eine hohe Effektivität. Die Verknappung führt jedoch zur Verteuerung der Immobilienpreise; Im Ergebnis käme es zu einer sozialen Umverteilung zugunsten der etablierten Immobilieneigentümer. Nicht zuletzt wäre ein erheblicher bürokratischer Aufwand erforderlich, um etwa ein Zuweisungs- und Handelsregime für Flächennutzungszertifikate zu etablieren.

Alle genannten Lösungsansätze würden zudem die bestehende Reichweite der kommunalen Planungshoheit einschränken und die umfassende Interessenabwägung im Rahmen der Bauleitplanung einseitig zugunsten eines einzelnen Abwägungsbelangs determinieren. So sind die kommunalen Planungsträger nach geltendem Recht verpflichtet, bei der Aufstellung von Bauleitplänen eine Vielzahl von Interessen unter Berücksichtigung der örtlichen Ver-

hältnisse einem gerechten Ausgleich zuzuführen. Dabei besteht bereits in Form von § 2a Baugesetzbuch (BauGB) eine Begründungspflicht für die zusätzliche Inanspruchnahme von Grund und Boden. § 1a BauGB normiert den Vorrang für Maßnahmen der Innenentwicklung; entsprechende Vorgaben enthält das Raumordnungsrecht für Landesentwicklungspläne und nachgeordnete Pläne der Regionalplanung. Ebenfalls in § 1a BauGB wird den Planungsträgern ein ökologischer Ausgleich vorgeschrieben, soweit sie Flächen unter erheblicher Beeinträchtigung des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in Anspruch nehmen. Im Außenbereich wird dies durch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gewährleistet. Ende 2006 wurde zudem in Form des § 13a BauGB eine Privilegierung für Bauvorhaben im Innenbereich eingeführt, die den Bebauungsdruck auf den Außenbereich vermindern soll. Bevor also zusätzliche ordnungsrechtliche und bürokratische Vorgaben in Betracht gezogen werden, sollten die bestehenden Instrumente ihre Wirkung entfalten können, wozu die nachfolgend vorgeschlagenen Maßnahmen beitragen können.

Kommunale Forderungen an Bund und Länder

Bei den kommunalen Entscheidungsträgern ist das Wissen um die Vorteile einer kompakten Siedlungsstruktur inzwischen fest verankert. Vorrangiges Ziel muss es daher sein, bestehende Hindernisse der Innenentwicklung, insbesondere der Folgenutzung von Brachflächen, zu beseitigen, wobei positive Anreize gegenüber ordnungsrechtlichen Ansätzen Vorrang haben sollten. In

Betracht kommt jegliche Unterstützung der Kommunen, die es ihnen ermöglicht, Entwicklungspotenziale im Innenbereich zu nutzen und ihre Ortszentren generell attraktiv zu gestalten.

Verstetigung und Aufstockung der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder entlastet den Außenbereich zum einen unmittelbar, indem sie die städtebauliche Entwicklung auf die Ortszentren konzentriert. Mittelbar gewinnt so der Innenbereich an Attraktivität als privater Wohnstandort und als Geschäftsumfeld für Unternehmen. Dies trägt dazu bei, das zentrumsnahe Wohnen als Alternative zum Idealbild des Einfamilienhauses auf der „Grünen Wiese“ im öffentlichen Bewusstsein zu verankern. Nicht zuletzt mit Blick auf die konjunkturellen Impulse der Städtebauförderung (Auslösung privater und öffentlicher Investitionen in achtfacher Höhe) kritisiert der DStGB die geplanten Kürzungen um die Hälfte als ein verheerendes Signal.

Innenentwicklungsfonds

Kommunen sind zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen auf private Investoren angewiesen. Die Nachfrage fehlt jedoch in wirtschaftlich schwachen Regionen und bei vorhandenen oder befürchteten Altlasten. Bund und Länder können kommunale Investitionshindernisse mit Hilfe von Flächenentwicklungsfonds überwinden, die sich zumindest teilweise über die Vermarktung von aufbereiteten Brachflächen refinanzieren. Eine attraktive Nachnutzung für Baulücken wertet die Umgebung auf und nutzt die vorhandene Infrastruktur.



Durch den Bau von Straßen gehen ökologische Funktionen des Bodens sowie Lebensräume für Flora und Fauna verloren

FOTO: PIXEL/BERGTHOLD



FOTO: PIXELPROF VAN MELIS

Die Ursachen und Einflussfaktoren der Siedlungsflächeninanspruchnahme sind komplex und vielschichtig

Folgenutzungen für staatliche Liegenschaften

Wünschenswert wäre ein deutliches Bekenntnis des Bundes und der Länder, in ihrer Funktion als Grundeigentümer die flächensparende Innenentwicklung aktiv zu fördern. Konkret ist auf den Verkauf an meistbietende Spekulanten zu verzichten. Stattdessen sind mit den Kommunen geeignete Folgenutzungen für staatliche Liegenschaften, etwa für Bahnflächen im Innenbereich und Bundeswehrstandorte im Außenbereich, zu entwickeln. Der erste Ansprechpartner bei einer Umwidmung oder Veräußerung sollte die jeweilige Standortkommune sein, um die erforderlichen bauplanerischen Weichenstellungen vornehmen zu können.

Flexibler Grundsteuerhebesatz

Das derzeit ungenutzte Potenzial der Grundsteuer zur Mobilisierung von Brachflächen muss aktiviert werden. Erforderlich ist eine grundlegende Reform, die den Kommunen ein flexibles und praktikables Hebesatzrecht (zonierte Satzungsrecht) an die Hand gibt, um Anreize zur Verwirklichung ihrer bauplanerischen Vorgaben zu setzen.

Förderung der interkommunalen Kooperation

Es gibt zahlreiche Beispiele für ein erfolgreich betriebenes interkommunales Flächenmanagement. Im Ergebnis werden Anreize zur Ausdehnung der Siedlungsfläche in den Außenbereich im Standortwettbewerb

um Unternehmen und Privathaushalte verhindert. Die stärkere Berücksichtigung von interkommunalen Planungsprozessen im Rahmen des Gegenstromprinzips der Regionalplanung ist durch die Länder zu gewährleisten.

Flexible und effektive Ausgestaltung der Eingriffsregelung

§ 16 BNatSchG und § 200a BauGB eröffnen die Möglichkeit, Ausgleichsmaßnahmen zu bündeln und sie in räumlicher und zeitlicher Hinsicht losgelöst vom jeweiligen Eingriff in Natur und Landschaft durchzuführen. Das Potenzial zur Führung von flexiblen Ökokonten und zur Erhöhung der ökologischen Effizienz von Ausgleichsmaßnahmen wird jedoch durch die bisherige Vollzugspraxis nicht voll ausgeschöpft. Angesichts einer Vielzahl von Bewertungssystemen für „Ökopunkte“ ist im Interesse der möglichst bundesweiten Handelbarkeit eine entsprechende Vereinheitlichung geboten.

Institutionalisierung des Flächensparens

Angesichts der Dauerhaftigkeit und des Querschnittscharakters des Flächensparens erscheint es geboten, einzelne Aktivitäten des Bundes und der Länder zu bündeln und zu institutionalisieren. Wünschenswert wäre eine Flächeneffizienz-Agentur nach dem Vorbild der Deutschen Energieagentur (dena), die etwa folgende Aufgaben wahrnehmen könnte:

- Ermittlung des verbleibenden Forschungsbedarfs und Koordination der entsprechenden Projekte,
- Auswertung vorhandener Informationen und Aufbereitung für die relevanten Akteursgruppen,
- Zentrale GIS-Datenbank für Brachflächen mit Entwicklungspotenzial, Vermittlung zwischen Investoren und Kommunen
- Beratungsangebote für Kommunen: Identifikation geeigneter Flächen zur Innenentwicklung, Information über Fördermöglichkeiten, Bereitstellung oder Vermittlung externer Leistungen.

Integriertes Flächenmanagement als kommunaler Lösungsbeitrag

Zahlreiche Forschungsprogramme und Pilotprojekte belegen eindrucksvoll, dass sich die Kommunen ihrer Schlüsselposition bewusst sind und sich dem Leitbild des nachhaltigen Flächenmanagements verpflichtet fühlen. Beispielhaft sind die Projekte im Rahmen des auch vom DStGB unterstützten Förderschwerpunkts „Refina“ des Bundesforschungsministeriums zu nennen, deren Ergebnisse interessierten Kommunen unter www.refina-info.de zur Nachahmung empfohlen werden.

Der Begriff des kommunalen Flächen-(ressourcen)-Managements bezeichnet den integrierten Einsatz der den Kommunen zur Verfügung stehenden Planungsinstrumente mit dem Ziel, die Effizienz der Flächennutzung zu steigern. Dabei kommen weitgehend erprobte Maßnahmen und Planungsprozesse zum Einsatz; der Schwerpunkt liegt auf der Koordinierung im Rahmen eines zusammenfassenden Managementsystems. Die nachfolgend aufgezählten Aspekte sind hervorzuheben.

Grundsatzbeschluss als Initialzündung

Da die effiziente Flächennutzung von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird, erscheint ein fraktionsübergreifender politischer Grundsatzbeschluss realisierbar, in dem sich der Stadt- oder Gemeinderat zu einer flächensparenden Planung bekennt. Von einem Ratsbeschluss gehen wichtige Impulse für die Verwirklichung der erforderlichen Maßnahmen aus.

Flächensparen als Querschnittsthema

Verwaltungsintern ist die Vernetzung der zuständigen Ressorts wie Bauplanung, Ver-

kehr, Bildung, Soziales, Stadtwerke und Wirtschaftsförderung auf allen Planungsstufen bis zur projektbezogenen Ebene zu gewährleisten. Dies kann in Form von Arbeitsgruppen oder Lenkungskreisen erfolgen, die Stabstellencharakter haben sollten. Die Nähe zur Verwaltungsspitze bringt die Behandlung als „Chefsache“ zum Ausdruck.

Stärkung der Ortskerne und Innenstädte

Von zentraler Bedeutung für die Stärkung des Innenbereichs ist seine Attraktivität als Wohnumfeld. Aspekte der Sicherheit, der Umweltqualität und des sozialen Zusammenhalts werden insbesondere von jungen Familien als Motivation für den Wegzug genannt. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist zudem verstärkt den Bedürfnissen älterer Menschen sowie der Alleinerziehenden Rechnung zu tragen. Diese sind in besonderem Maße angewiesen auf soziale Infrastruktur, die auf der „Grünen Wiese“ nur schwer erreichbar ist. Das Ziel einer Symbiose der verschiedenen städtischen Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Kultur und Nahversorgung verdeutlicht den Querschnittscharakter der Herausforderung Innenentwicklung.

Integriertes Gesamtkonzept

Voraussetzung eines erfolgreichen kommunalen Flächenmanagements ist ein schlüssiges Konzept für das gesamte Gemeindegebiet, das konkrete, überprüfbare Ziele und Maßgaben zur Umsetzung durch die Verwaltung umfasst. Dieses Konzept (Entwicklungsplan, städtebauliches Leitbild) wird im Zuge kommunaler Planungsprozesse umgesetzt, indem es in die Bauleitplanung einfließt.

Flächeninventur

Ein notwendiges Element kommunaler Flächenplanung ist die möglichst vollständige Erfassung innerörtlicher Entwicklungspotenziale. Hilfreich ist ein digitales Geoinformationssystem (GIS), das die Visualisierung, Bearbeitung und Analyse von raumbezogenen Informationen ermöglicht und so die Nutzung und Verknüpfung vorhandener Daten erheblich erleichtert. Im Rahmen der Flächeninventur sind alle flächenbezogenen Informationen zu erheben, sofern sie Rückschlüsse auf das bauliche Nutzungspotenzial des Innenbereichs ermöglichen. Auf die GIS-Daten kann in

späteren Planungsphasen zurückgegriffen werden, etwa bei der Erarbeitung von Bauleitplänen, insbesondere für die im Rahmen des Umweltberichts erforderliche Alternativenprüfung. Auch ein Verzeichnis von Flächen, die im Rahmen der Eingriffsregelung ökologisch aufgewertet werden können, kann in das Flächeninformationssystem integriert werden.

Ziele festlegen

Für die Erfolgskontrolle im Rahmen des Monitorings ist es erforderlich, die Ziele des Flächenmanagements in Form von überprüfbaren Parametern zu formulieren. Bei der ebenfalls erforderlichen Festsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Planziele empfiehlt es sich, Prioritäten zu setzen. Vorrangig umzusetzen sind diejenigen Maßnahmen, die den geringsten Aufwand erfordern, was insbesondere hinsichtlich der Auswahl der zu entwickelnden Flächen im Innenbereich gilt.

Öffentlichkeitsarbeit

Ein transparentes Vorgehen fördert die Akzeptanz der Betroffenen auch für unbequeme Maßnahmen und ist daher in allen Phasen der Planung und Umsetzung geboten. Die komplexen Aufgaben der Innenentwicklung lassen sich besser bewältigen, wenn die Vorteile und die Ziele des Flächenmanagements allen Bürgern bewusst sind.

Einbeziehung aller Akteure

Von grundlegender Bedeutung ist die Einbindung verwaltungsexterner Interessengruppen und Experten, deren Sachverstand und Engagement sich außerhalb von formellen Teilnahmeverfahren durch Zusammenstellung eines interdisziplinären Gremiums nutzen lässt. Ziel kann die Erarbeitung von Leitbildern sein, die in den politischen Entscheidungsprozess einfließen. Das Gebot, alle Akteure an einen Tisch zu bringen, gilt auch auf den nachgeordneten Planungsebenen bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen. Um mit den Eigentümern die Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken zu erörtern, bietet sich hingegen häufig ein vertraulicher Rahmen an.

Gemeindeübergreifende Planung

Über die gesetzlich vorgeschriebene interkommunale Abstimmung bei der Aufstellung von Bauleitplänen hinaus ergeben sich zahlreiche Möglichkeiten der Kooperation, die zum beiderseitigen Vorteil Synergien

erzeugen können. Insbesondere können innerörtliche Entwicklungspotenziale dort realisiert werden, wo dies mit dem geringsten Aufwand möglich ist und Neuausweisungen aufgrund von Bodenfunktionsanalysen in unproblematische Bereiche gelenkt werden. In das interkommunale Flächenmanagement lassen sich auch ökonomische Anreizinstrumente integrieren, die zugleich einen Interessenausgleich unter den beteiligten Kommunen herbeiführen.

Langfristige Folgekosten transparent machen

Bei der Planung und politischen Durchsetzung von Innenentwicklungsprojekten hilft eine Gegenüberstellung der im Innen- und im Außenbereich jeweils zu erwartenden Kosten und Nutzen. Zur Ermittlung der verdeckten Kosten von Neubaugebieten kann auf bewährte Verfahren zurückgegriffen werden (siehe hierzu auch das einschlägige Handbuch sowie die entsprechenden Projekte unter www.refina-info.de).

Umsetzung und Durchsetzung

Die entscheidenden Maßgaben zur Konkretisierung der Flächenplanung enthält regelmäßig der Bebauungsplan oder der Grünordnungsplan. Darüber hinaus verfügen die Gemeinden über zahlreiche weitere baurechtliche Instrumente, die ergänzend oder alternativ zur klassischen Angebotsplanung eingesetzt werden können. Insbesondere ein städtebaulicher Vertrag gewährleistet einen weitgehenden Einfluss der Kommune auf die Planungsrealisierung.

Erfolge sichtbar machen

Im Anwendungsbereich des § 4 c BauGB sind die Kommunen im dort vorgesehenen Umfang zum Monitoring verpflichtet. Darüber hinaus empfiehlt sich ein spezifisches, auf die Ziele des kommunalen Flächenmanagements abgestimmtes Monitoring, um insbesondere die Verwirklichung der Planziele kontrollieren und dokumentieren zu können. Soweit erforderlich, kann die Planung auch an geänderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Jedes Flächenmanagement sollte daher zur Erfolgskontrolle und -dokumentation ein Berichtssystem umfassen, das die regelmäßige Darstellung der Entwicklung etwa in Form eines Jahresberichts vorsieht. Aus dem Nachweis einer erfolgreichen Arbeit ergibt sich nicht zuletzt eine bedeutende Motivation für alle Beteiligten. ■