

## KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

### Flächenhaushaltspolitik

Angesichts der wachsenden Umweltprobleme und der nach wie vor fortschreitenden Flächeninanspruchnahmen zu Lasten der verbliebenen Freiraumpotentiale besteht mehr denn je Anlaß, die Bemühungen um eine nachhaltige Sicherung unserer natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere auch um den Schutz des Bodens, zu intensivieren. Jede weitere Belastung des Bodens, die sein Regenerationsvermögen überfordert, und jede weitere Flächeninanspruchnahme, die nicht kompensiert werden kann, gefährden das begrenzte System Boden in kaum noch zu vertretender Weise. Zwar liegt die größere Bedrohung derzeit mehr im qualitativen Flächenverbrauch, vor allem durch Kontaminationen des Bodens oder aufgrund von Erosionsfolgen, doch darf auch der quantitative Verbrauch keineswegs außer acht gelassen werden. Diese Seite der Flächeninanspruchnahmen zu beleuchten und alle Ebenen der räumlichen Planung zu verantwortungsbewußterem Handeln zu motivieren, wie es in qualitativer Hinsicht von Land- und Forstwirtschaft, Industrie und Gewerbe, der Verkehrsplanung, Freizeit- oder auch der Abfallwirtschaft erwartet wird, liegt zweifellos in der Kompetenz der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

Die Akademie führte Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Planungspraxis in einem Arbeitskreis "Künftige Flächenbedarfe, Flächenpotentiale, Flächennutzungskonflikte" zusammen, der sich ausführlich vor allem mit den folgenden drei Problemfeldern beschäftigte:

- Erfassung von Flächenpotentialen (stehen überhaupt noch und in welchem Umfang Raumreserven zur Verfügung?)
- Abschätzung der zu erwartenden Flächenansprüche bzw. Flächenbedarfe auf der Grundlage geeigneter Prognosemodelle unter Einbeziehung von Potentialanalysen
- Aufzeigen von Flächennutzungskonflikten und Auseinandersetzung mit politischen, rechtlichen und planerischen Instrumenten zur Steuerung, Verringerung und Durchsetzung von konkurrierenden Flächenansprüchen.

Wichtige Zwischenergebnisse der Untersuchungen des Arbeitskreises wurden frühzeitig der Öffentlichkeit vor- und zur Diskussion gestellt, so auch in dieser Zeitschrift in Heft 4/5 (1986) zum Thema "Flächenkataster als Instrument einer geordneten Flächenhaushaltspolitik". Dies hat unter anderem dazu geführt, daß sich Überlegungen und Definitionen des Arbeitskreises, beispielsweise Inhalte und Begriff der Flächenhaushaltspolitik, fest in der Planungspraxis und Wissenschaft etabliert haben.

Die Untersuchungen schloß der Arbeitskreis im letzten Jahr ab; die Ergebnisse wurden von der Akademie als *For-*

*schungs- und Sitzungsbericht Band 173* unter dem Titel "Flächenhaushaltspolitik — ein Beitrag zum Bodenschutz" veröffentlicht. Im Verlauf der Untersuchungen ist der Arbeitskreis zu den nachfolgenden zentralen Erkenntnissen und Empfehlungen gelangt:

#### I. Tendenzen der direkten und indirekten Flächeninanspruchnahmen

*Anhaltende Flächeninanspruchnahme macht Flächenhaushaltspolitik erforderlich*

Die Inanspruchnahme des Freiraums für Siedlungszwecke wird trotz der seit langem stagnierenden Entwicklung von Wohnbevölkerung und Erwerbstätigen weitergehen, wenn auch teilweise in abgeschwächter Form. Wesentlichen Anteil an der Flächeninanspruchnahme hat die weiterhin wachsende Nachfrage nach Wohnbauland. Verantwortlich hierfür sind beispielsweise Faktoren wie die Tendenz zur Bildung von Kleinhaushalten, die sozialpolitisch erwünschte Wohneigentumsbildung und die gegenwärtig nur geringe Akzeptanz flächensparender und dichter Bau- und Wohnformen. Auch der weitere Ausbau vorhandener und die Entwicklung neuer Infrastrukturen (z.B. Sonderabfallbeseitigungsanlagen) werden zu erheblichen Flächeninanspruchnahmen führen. Darüber hinaus wird sich die zunehmende Bedeutung des Freizeitsektors auf den Flächenhaushalt auswirken. Dabei verstärkt sich die Tendenz zu Nutzungsveränderungen innerhalb der Freiflächen (Umnutzung landwirtschaftlicher Flächen in Flächen für Freizeitnutzungen vielfältiger Art). Der Anteil dieser Faktoren ist in den Teilräumen der Bundesrepublik unterschiedlich ausgeprägt.

Die Flächeninanspruchnahme wird anhalten, wenn nicht andere gesellschaftspolitische Wertsysteme und Handlungsweisen zum Tragen kommen. Dies gilt vor allem für eine dringend gebotene Flächenhaushaltspolitik.

*Indirekte Flächeninanspruchnahmen wurden bislang häufig übersehen, Informationen hierüber sind erforderlich*

Neben den direkten Flächeninanspruchnahmen werden die indirekten, die vor allem von technischen Infrastruktureinrichtungen ausgehen, häufig übersehen. So betragen etwa die Kontaminierungs- und Verlärmungsbereiche bei den Verkehrsflächen das Doppelte bis Zehnfache, mitunter sogar mehr als das Dreißigfache der direkt genutzten Flächen. Bei der Erfassung und Bewertung der Flächeninanspruchnahmen sind deshalb auch die indirekten zu ermitteln und nach den spezifischen Belastungen zu differenzieren. Für eine geordnete Flächenhaushaltspolitik sind die indirekten Nutzungen in den räumlichen Plänen darzustellen.

## II. Ökologische Potentiale des Freiraums erkennen und sichern

*Die Bestimmung der ökologischen Leistungsfähigkeit des Raumes bildet die Grundlage für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit*

Bei der Beurteilung von Auswirkungen geplanter Umwandlungen bioökologisch wirksamer Freiflächen in Siedlungsflächen oder andere den Natur- bzw. Landschaftshaushalt belastende Freiraumnutzungen (z.B. Golfplätze) müssen quantitative und qualitative Aspekte gleichberechtigt nebeneinander stehen. Hierzu sind Kenntnisse über die ökologischen Leistungen des Raumes in hinreichender räumlicher Differenzierung erforderlich. Auf der Basis eines daraus zu entwickelnden "ökologischen Funktionsplans" ist es möglich, die Umweltverträglichkeit geplanter und vorhandener Nutzungen zu beurteilen. Nutzungsformen, die den festgelegten/dargestellten ökologischen (Vorrang-)Funktionen widersprechen, sind als nicht umweltverträglich einzustufen.

*Eignungsbewertungsmodelle dienen der Ermittlung von raumplanerisch vertretbaren Baulandangeboten*

Flächenhaushaltspolitik und Wohnungspolitik müssen aufeinander abgestimmt werden. So sind z.B. Bauflächenausweisungen nicht nur an der Nachfrage zu orientieren, sie werden auch durch das "raumplanerisch vertretbare" Baulandangebot begrenzt. Zur Festlegung des vertretbaren Baulandangebots (Umfang und Standort) sind Eignungsbewertungsmodelle zu verwenden, in denen vor allem die ökologischen Funktionen und Leistungen des Freiraumes und ihre Verträglichkeit mit Baulandnutzungen systematisch und nachvollziehbar dargestellt werden.

Solche Verfahren bilden auch eine Grundlage für die Entwicklung von modellhaften Vorstellungen über Gesamtzusammenhänge des ökologisch/urbanen Wirkungsgefüges. Erst aufgrund solcher Kenntnisse über Gesamtzusammenhänge können Aussagen über das zu erreichende "Gleichgewicht" der Nutzungen in einem Raum nachvollziehbar begründet werden.

*Verringerung der Agrarüberproduktion macht landwirtschaftliche Nutzflächen für andere Nutzungen verfügbar: Chance für den Natur- und Landschaftsschutz, für Freizeit und Erholung*

Die Verringerung der Agrarüberproduktion eröffnet die Chance, bereits vorhandene Belastungen des Bodens zu verringern (z.B. durch Brachlegung auf Zeit, Aufforstung oder extensive Produktion) und zusätzliche Potentiale für Natur- und Landschaftsschutz, aber auch für Freizeit und Erholung zu schaffen. Allerdings sind hier die Möglichkeiten regional unterschiedlich stark gegeben, so daß sich beispielsweise für Verdichtungsräume daraus nicht unbedingt eine ökologische Ausgleichsmöglichkeit ergibt.

## III. Chance zum sparsamen Umgang mit der Fläche nutzen

*Städtische Innenentwicklung kann Flächeninanspruchnahme verringern*

Bei jeder Flächennachfrage ist zunächst zu prüfen, ob und wieweit sie sich in bestehenden Strukturen erfüllen läßt. Damit erhält die Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung. Das Konzept der Innenentwicklung schließt nicht aus, daß es aus stadtoökologischen Gründen sinnvoll sein

kann, eine Brache im Innenbereich nicht wieder zu bebauen, sondern sie in eine innerstädtische Freifläche zu verwandeln und stattdessen eine Fläche am Siedlungsaußenrand zu bebauen.

*Flächenausweisungen für Industrie und Gewerbe zurücknehmen*

Die oft großzügigen Flächenausweisungen für Industrie und Gewerbe — auch als Folge einer Überbetonung des Sicherheitsaspektes — sind (auch durch Anwendung geeigneter Modellverfahren) auf ein dem unabwiesbaren Bedarf entsprechendes Maß zu reduzieren.

*Keine Flächenbeanspruchung ohne Ausgleich*

Zu den notwendigen Veränderungen der planerischen Sicht- und Handlungsweisen gehört auch die Erkenntnis, daß in Zukunft bei jeder Freiraumbeanspruchung quantitative und qualitative Ausgleichsmaßnahmen geleistet werden müssen (z.B. Rückbau als Kompensation für Neubau). Auf diese Weise haushälterisch mit der Fläche umzugehen und bilanzierend Rechenschaft darüber ablegen zu können, ist ein zentraler Gedanke der Flächenhaushaltspolitik. Dabei ist es erforderlich, bei der Flächenbeschreibung nicht nur nach der allgemeinen Nutzung, sondern auch hinsichtlich der ökologischen Funktion zu unterscheiden. So wäre etwa die Kategorie "Siedlungsfläche" stärker zu differenzieren, denn es kann nicht angehen, daß innerstädtische Freiflächen mit zur Siedlungsfläche zählen und sich die Umwandlung eines Ackers in einen Park statistisch als Siedlungsflächenzunahme niederschlägt.

## IV. Neue Ziele und Handlungsweisen, Nutzung des Rechtsinstrumentariums

*Rechtliche Stärkung des Bodenschutzes erforderlich*

Angesichts der zunehmenden Gefährdung des Bodens müssen alle sich bietenden Initiativen und Ansatzpunkte genutzt werden, um die Stellung des Bodenschutzes in unserem Rechtssystem weiter zu stärken. Die verschiedenen vorhandenen Rechtsnormen zum Schutz des Bodens sind in einen systematischen Zusammenhang zu bringen.

*Raumwirksame Fachplanungen müssen grundsätzlich einer raumordnerischen Zustimmung unterliegen*

Angesichts der hohen direkten, vor allem aber indirekten Flächenansprüche durch technische Infrastrukturen erscheint es notwendig, die auf der Ressortverantwortung beruhende, weitgehende Privilegierung fachlicher Planungen in eine raumordnerische Beurteilung und Zustimmung in ähnlicher Weise einzubinden, wie haushaltswirksame Maßnahmen allgemein der Zustimmung des Finanzressorts bedürfen.

*Konsequentes Handeln statt neuer Instrumente*

Die wachsende Einsicht in die nachteiligen Folgen der fortschreitenden Inanspruchnahme des Freiraumes für Siedlungszwecke muß zu einer Überprüfung bisheriger Zielvorstellungen des Städtebaus und der Raumplanung sowie der rechtlichen Instrumente führen. Das derzeitige bodenpolitische und bodenrechtliche Instrumentarium könnte dann zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme ausreichen, wenn es konsequenter angewendet würde. Dazu bedarf es verbesserter Informationen über Art und Anwendungsmöglichkeiten der Instrumente sowie organisatorischer Voraussetzungen bei den mit Planung und Bodenordnung befaßten Dienststellen, die darin durch den politischen Willen eindeutig zu unterstützen sind. Nicht zuletzt ist die Einführung des Konzepts der

Flächenhaushaltspolitik ein geeignetes Mittel, um den hierfür erforderlichen Bewußtseinswandel herbeizuführen.

#### V. Geordnete Flächenhaushaltspolitik!

*Zukünftiges Planungsprinzip: flächensparend und bodenschonend; Einführung einer geordneten Flächenhaushaltspolitik*

Auf allen Ebenen der räumlichen Planung muß eine geordnete Flächenhaushaltspolitik eingeführt werden. Sie soll ein Hilfsmittel für Politik und Verwaltung für einen rationalen, kontrollierbaren und ökologischen Erfordernissen gerecht werdenden Umgang mit dem Grund und Boden sein.

#### *Aufbau eines differenzierten Flächenkatasters*

Zu den notwendigen inhaltlichen Vorleistungen für eine wirksame Flächenhaushaltspolitik zählt der Aufbau eines umfassenden Informationssystems in Form von Flächenkatastern, mit denen die bisherigen direkten Inanspruchnahmen des Bodens, die vorhandenen Potentiale sowie die Belastungen und die indirekten Inanspruchnahmen (Nutzungskonflikte) in der erforderlichen sachlichen und zeitlichen Differenzierung abgebildet werden können.

#### *Erstellung von Flächenbilanzen*

Die Veränderungen des Flächenhaushalts sind in regelmäßigen Abständen in Form von Flächenbilanzen darzustellen (Flächenkontrollbericht). Damit werden den politischen Entscheidungsträgern im kommunalen wie im regionalen Bereich Informationen über bisherige Flächenveränderungen und über die Konsequenzen weiterer Flächeninanspruchnahmen zur Verfügung gestellt, die sie zu verantwortlichem Umgang mit Grund und Boden veranlassen.

#### *Durch Schärfung des Problembewußtseins für anhaltende Flächeninanspruchnahme politischen Druck ausüben*

Das große in der Gesellschaft vorhandene Potential an umweltpolitischer Motivation bedarf der Unterstützung durch die Wissenschaft, um das Problembewußtsein in der breiten Öffentlichkeit zu schärfen und so politische Energien für rechtliche und administrative Normensetzungen zu wecken und damit die Voraussetzungen für eine ökologisch ausgerichtete Flächenhaushaltspolitik zu schaffen.

Die Empfehlungen und Erkenntnisse zeigen ganz deutlich, daß bei der Diskussion der Wege, auf denen ein sorgfältiger, ökonomisch und ökologisch vertretbarer Umgang mit öffentlichem wie mit privatem Grund und Boden erreicht werden könnte, sich im Arbeitskreis die Auffassung durchgesetzt hat, daß auf allen Ebenen der räumlichen Planung die Flächenressourcen heute ebenso haushälterisch zu behandeln sind wie etwa die finanziellen Ressourcen. Der Arbeitskreis hat hierfür — wie oben bereits betont wurde — den Begriff der "geordneten Flächenhaushaltspolitik" geprägt. In Analogie zur öffentlichen Finanzwirtschaft und nach den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie und Kontrolle könnten in der Flächenhaushaltspolitik die Entwicklungen der Flächennutzungen sowie die Auswirkungen raumwirksamer und raumbeanspruchender Maßnahmen auf die wichtigsten Landschaftsfunktionen erfaßt, die Flächeninanspruchnahme örtlich und überörtlich bilanziert und vor allem auch bewertet werden. Unverzichtbare Voraussetzungen dafür sind einerseits der Aufbau eines umfassenden Flächenkatasters, andererseits die Aufstellung und laufende Aktualisierung von Flächenkontrollberichten auf den unterschiedlichen Ebenen der räumlichen Planung. Die im vorangegangenen dargestellten Arbeits-

ergebnisse (Erkenntnisse und Empfehlungen) des Arbeitskreises beziehen sich insofern bewußt auf das Anliegen einer so verstandenen "Flächenhaushaltspolitik".

Dietmar Scholich