

DIETMAR SCHOLICH / GERD TUROWSKI

Flächenkataster als Instrument einer geordneten Flächenhaushaltspolitik

Kurzfassung

Die Flächennutzungskonflikte haben sich trotz deutlich geringerer quantitativer Flächeninanspruchnahmen in einzelnen Nutzungsbereichen insgesamt keineswegs verringert. Darüber hinaus hat eine Verlagerung hin zu einer mehr qualitativen Problemsicht stattgefunden, indem in wachsendem Maße neben den direkten Inanspruchnahmen auch die Auswirkungen der Nutzungsansprüche als kritisch eingestuft werden.

Das Ziel, die Planung und Bewirtschaftung der Fläche künftig streng an der dauerhaften Sicherung ihres Leistungsvermögens in qualitativer und quantitativer Hinsicht auszurichten, beinhaltet die existenzielle Forderung nach Entwicklung und Durchsetzung einer konsequenten, geordneten Flächenhaushaltspolitik. Dies erfordert die getrennte Darstellung von Flächenansprüchen auf der einen und -angeboten auf der anderen Seite. Hierzu gehört aber auch die Ermittlung und Ausweisung von qualitativen Merkmalen und indirekten Flächenwirkungen und deren Prüfung vor dem Hintergrund der jeweiligen Möglichkeiten des Flächenhaushaltes sowie der Bilanz der spezifischen Raumbelastung. Dies setzt ferner für die instrumentelle Umsetzung einer Flächenhaushaltspolitik ausreichend vorhandene und auch zugängliche Informationssysteme voraus.

Eine der grundlegenden Vorbedingungen ist die Zusammenfassung aller Informationen zu Flächenkatastern auf der Basis einer differenzierten Erhebung bzw. Erfassung und Bewertung der jeweiligen Bestandsstrukturen anhand einer nach Nutzungen gegliederten Flä-

chensystematik. Das umfassende Datenmaterial derartiger Kataster eröffnet eine vielgestaltige Anwendungspalette. Sie reicht von den Instrumenten und Konzepten der Raum- und Fachplanung, über die Vorbereitung, Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen oder Teilplänen, bis hin zu Bilanzen oder auch Standort- und Flächenuntersuchungen. Besonderes Gewicht dürften künftig Bilanzen im Sinne von Flächenhaushaltsbilanzen (Gesamtflächenbilanzen) erlangen.

Vorbemerkungen

In der Vergangenheit ist dem Umweltmedium Boden trotz erheblicher Flächeninanspruchnahmen von über 100 ha pro Tag, trotz schädlicher Stoffeinträge und ungelöster Probleme mit Altlasten im Vergleich zu anderen raumbedeutsamen Problemfeldern nur eine eher geringe Aufmerksamkeit gewidmet worden.

Heute nun steht das Bemühen um die Erhaltung der notwendigen Freiräume, d.h. um eine drastische Reduzierung ökologisch wertvoller Flächen sowie natürlich auch der Schadstoffeinträge in den Boden, im Vordergrund der zentralen Handlungsansätze von Politik und Planungspraxis ebenso wie in den verschiedenen Disziplinen der Planungswissenschaft. Die Verabschiedung der Bodenschutzkonzeption durch die Bundesregierung zu Beginn des Jahres 1985 ist ein sicherlich wichtiges Indiz hierfür¹.

Vor diesem Hintergrund zunehmender Umweltprobleme, aber auch verstärkter politischer und wissenschaftlicher Anstrengungen, hat die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) Mitte 1984 einen Arbeitskreis errichtet, der sich mit der Erfassung von Flächenpotentialen, mit der Abschätzung der zu erwartenden Flächenansprüche bzw. -bedarfe sowie mit Flächennutzungskonflikten und mit möglichen Lösungsansätzen, etwa im Instrumentenbereich, beschäftigt².

Die Beiträge des Arbeitskreises richten sich aber nicht nur auf Erklärungen des bisherigen und zukünftigen Verlaufs von Flächeneinwirkungen, auf Prognoseverfahren, Entscheidungskriterien und -gänge, Angebots- und Nachfragemodelle, sondern auch auf Verfahren zur Beurteilung von Naturraum- und Baulandpotentialen sowie auf Methoden zur Abwägung zwischen ökologischen Schutzbedürfnissen und städtebaulich begründbaren Erfordernissen. Darüber hinaus wird der Arbeitskreis Empfehlungen erarbeiten, mit welchen Instrumenten und auf welche Weise von politischen Normvorgaben bis hin zum Einsatz neuer Technologien weitere Flächeninanspruchnahmen verhindert und Nutzungskonflikte gelöst werden können. Die Ergebnisse des Arbeitskreises werden in einem Abschlußbericht Ende dieses Jahres vorgestellt³.

1. Einleitung

Zu den bisherigen grundlegenden Ergebnissen des Arbeitskreises gehört die Erkenntnis, daß die Planung und Bewirtschaftung des Faktors Boden bzw. der Fläche in Zukunft streng rational, d.h. an der dauerhaften Sicherung des Leistungsvermögens in qualitativer und quantitativer Hinsicht ausgerichtet, erfolgen muß. Darunter fällt die existentielle Forderung nach Entwicklung und Durchsetzung einer konsequenten, geordneten Flächenhaushaltspolitik. Die Einführung der Flächenhaushaltspolitik ist das Hauptziel aller Einzelbeiträge des Arbeitskreises, indem man bemüht ist, methodische und empirische Grundlagen hierfür bereitzustellen.

Nach Ansicht des Arbeitskreises fordert ein solcher Ansatz ein ganzes Bündel von Maßnahmen. Hierzu zählt unter anderem eine getrennte Darstellung von Flächenansprüchen und Flächenpotentialen, sowie gerade auch der indirekten Flächeninanspruchnahmen — also die Berücksichtigung der Auswirkungen bestimmter Flächennutzungen auf die Nachbarschaft —, die Ausweisung und Darstellung der jeweiligen Nutzungskonkurrenzen und Unverträglichkeiten und die besondere Kennzeichnung und Ausweisung von Flächeninanspruchnahmen mit vorsorgendem Charakter. Eine wesentliche Rolle spielt ferner die stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange in den verschiedenen Verfahren der Planung sowie der Planvorbereitung.

Um den gesamten Ansatz verständlich zu machen, wird in diesem Beitrag skizzenhaft versucht darzustellen, welche Vorbedingungen im Bereich der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -analyse erfüllt sein müssen, um z.B. im Hinblick auf die in-

strumentelle Umsetzung auch inhaltlich den Anforderungen einer Flächenhaushaltspolitik gerecht werden zu können, und wie für einen Teilausschnitt des Gesamtansatzes des Arbeitskreises die Lösungsvorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens konkret aussehen könnten.

2. Aufbau eines Flächenkatasters

Die Einführung einer geordneten Flächenhaushaltspolitik setzt folgende grundlegenden Arbeitsschritte voraus (vgl. das Ablaufschema in Abb. 1):

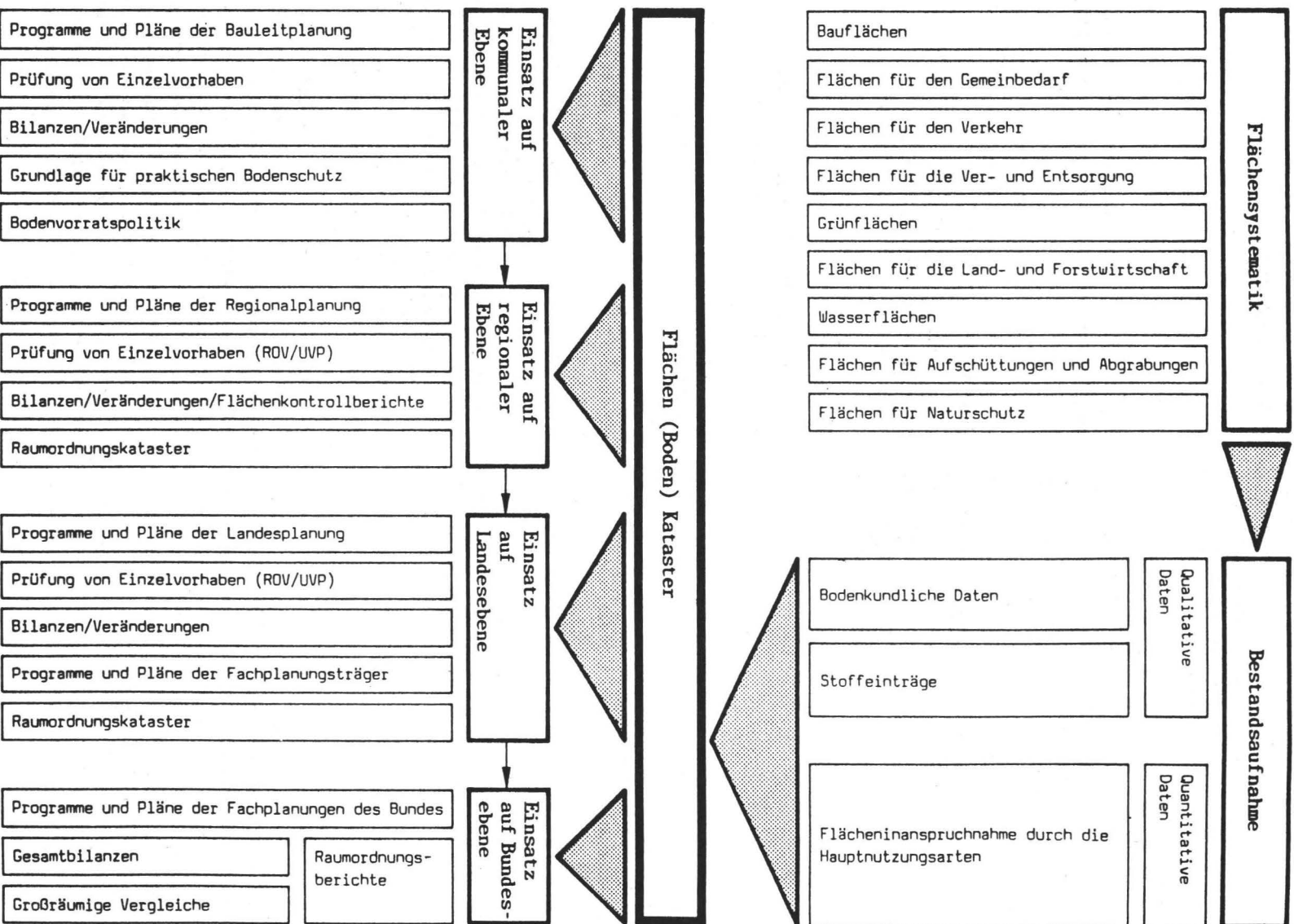
- Entwicklung einer den raumplanerischen und umweltpolitischen Anforderungen gerecht werdenden, nach Nutzungen differenzierenden Flächensystematik.
- Differenzierte Erhebung bzw. Erfassung und Bewertung der Bestandsstrukturen anhand der Flächensystematik und kontinuierliche Fortschreibung dieser Bestandsaufnahme.
- Zusammenfassung aller Informationen zu einem Flächen(Boden)kataster.

Es bedarf also zunächst einmal der Entwicklung eines Konzeptes für eine zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmte Datenbasis in Form eines Flächen(Boden)katasters, um die Ressource Fläche bzw. Boden einer auf die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen abgestellten Planungspolitik zugänglich zu machen.

Auf die vorhandenen Defizite hat erst jüngst der Verband Deutscher Städtestatistiker aufmerksam gemacht. So müsse nach wie vor — trotz vielfältigster Bemühungen beim Einsatz der Datenverarbeitung und um Verkürzung der Wege durch verstärkten Technikeinsatz — der paradoxe Sachverhalt mit einer ungeheuren Informationsflut auf der einen und dem Fehlen einfacher Informationen zu speziellen Sachverhalten auf der anderen Seite beklagt werden. Die Informationslandschaft der Bundesrepublik entwickle sich in Richtung einer Gemengelage, wobei „hochtechnisierte Inseln“ neben „konventionellen Einrichtungen“ mehr koexistieren als kooperieren. Es komme jetzt vor allem darauf an, die zahlreichen unverbundenen Elemente zu vereinheitlichen und zusammenzufügen⁴.

Es geht hier um die Entwicklung eines Informationssystems zur systematischen und differenzierten Erfassung und Beobachtung der Ressource Boden bzw. Fläche und um den consequenten Einsatz dieses Instrumentes für Wirkungsanalysen bei allen raumbeanspruchenden Planungsprozessen. Wesentlich ist, daß neben den direkten Flächeninanspruchnahmen gezielt auch die Folgewirkungen von Planungen und Maßnahmen auf den Flächenhaushalt dargestellt werden. So gesehen handelt es sich hier auch um einen gezielten Beitrag zum Bodenschutz, um umfassende Informationsgrundlagen und um Hilfestellungen für den Verwaltungsvollzug. Im einzelnen geht es um die nachfolgend skizzierten Teilschritte.

Abbildung 1:
Vorlesungen und Anwendungsbereiche für Flächen(Boden)Kataster (Ablaufschema)



2.1 Entwicklung einer Flächensystematik

Zunächst ist zu klären, anhand welcher Daten die Fläche bzw. der Boden in qualitativer und quantitativer Hinsicht beschrieben werden kann. Diese Frage wird derzeit von der auf Initiative der Umweltministerkonferenz eingesetzten Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Bodenschutz“ gezielt angegangen. Wenn es hier gelingt, alsbald zu einer für alle Adressaten tragfähigen Lösung zu kommen, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Einführung einer Flächenhaushaltspolitik erfüllt.

In Anlehnung an die bisherigen Beratungen der Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Bodenschutz“ kann in einem ersten Ansatz von folgender Systematik ausgegangen werden:

- A. Qualitative Daten
 - a. Bodenkundliche Daten
 - b. Stoffeinträge (Luftschadstoffe, Düngemittel, Pflanzenbehandlungsmittel usw.)
- B. Quantitative Daten, d.h. Flächeninanspruchnahme durch die Hauptnutzungsarten
 - a. Siedlungswesen
 - b. Infrastruktur
 - c. Rohstoffabbau
 - d. Ablagerungen, Abfall
 - e. Land- und Forstwirtschaft
 - f. Naturschutz und Landschaftspflege
 - g. Freizeit und Erholung.

Es ist darauf hinzuweisen, daß die vorstehende Systematik hier nur der Illustration dienen kann. Da gerade hinsichtlich der Flächeninanspruchnahmen die Arbeitsgruppe noch in den ersten Anfängen steckt — wobei die besonderen Probleme in der Quantifizierung der sog. indirekten Flächeninanspruchnahmen⁵ sowie bei den Mehrfachnutzungen liegen —, ist bislang nur eine relativ grobe Gliederung vorgelegt worden. Einen Schritt weiter geht hier z.B. die Arbeitsgruppe „Nutzungsartenkatalog“ der Ministerkonferenz für Raumordnung mit dem nachfolgend abgebildeten detaillierten Schema (Abb. 2)⁶.

Erschwert wird die Erstellung einer einheitlichen Flächensystematik durch die Existenz eines breiten, sich zunehmend verfeinernden und oftmals überlagernden Spektrums von Aktivitäten auf der Fläche und damit von Einzelkomponenten des Flächenhaushaltes. Darüber hinaus nehmen nicht nur die interkommunalen, sondern in gleicher Weise die Verflechtungen zwischen den Planungsebenen — im besonderen zwischen gemeindlicher und regionaler Planung — zu.

Aus diesen Gründen wird zwar keine perfektionierte Flächennutzungssystematik, jedoch ein für alle Planungsebenen einheitlich vorzugebender Mindestnutzungskatalog (Hauptnutzungsarten) erforderlich sein. Dieser wird durch die raumspezifischen Erfordernisse und die Notwendigkeit der größeren Detailschärfe auf gemeindlicher Ebene weitere Untergliederungen erfahren, die in der Summe wiederum identisch mit der jeweiligen Hauptnutzungsart sind und jederzeit z.B. auf einer höheren Planungsstufe, etwa der Regionalplanung, zu dieser zusammengefaßt werden können.

Die Situation bei der gemeindlichen Bauleitplanung ist mit den Ausführungen der Baunutzungsverordnung in Verbindung mit

der Planzeichenverordnung über die Art der baulichen Nutzung durchaus einheitlich. Doch sind diese Hauptnutzungsarten nicht in jedem Fall kompatibel mit den Systematiken etwa auf regionaler Ebene (geschweige denn innerhalb der Regionalplanungsstufe). Es hat speziell für die höheren Planungsebenen eine Reihe von Versuchen der Harmonisierung von Planinhalten — meist jedoch Partialuntersuchungen — seitens der Wissenschaft oder Planungspraxis gegeben⁸. Die Ansätze sind jedoch künftig noch zu vertiefen und in einen größeren Zusammenhang zu stellen.

Eine endgültige Flächensystematik muß dem politischen Einigungsprozeß unseres föderativen Staatsaufbaues überlassen bleiben, wenn dieses Instrument bundesweite Anwendung finden soll. Dabei geht es um einen gesetzlich zu verankernden Mindestkatalog, der den spezifischen regionalen und insbesondere auch den kommunalen Erfordernissen entsprechend verfeinert werden kann bzw. muß.

Abbildung 2:
Mindest-Nutzungsartenkatalog
zur Erfassung der bauplanungsrechtlich zulässigen Nutzung⁷

- 100 Bauflächen
 - 110 Wohnbauflächen
 - 120 Gemischte Bauflächen
 - 130 Gewerbliche Bauflächen
 - 140 Sondergebiete Erholung
 - 150 Sonstige Sondergebiete (SOSO)
 - 151 SOSO „Verwaltung“ (z.B. Landes-, Bundesbehörden)
 - 152 SOSO „Bildung“ (z.B. Hochschulen)
 - 153 SOSO „Kultur“ (z.B. Museen, Staatstheater)
 - 154 SOSO „Gesundheit“ (z.B. Universitätskliniken)
 - 155 SOSO „Sicherheit“ (z.B. Kasernen)
- 200 Flächen für den Gemeinbedarf
- 300 Flächen für den Verkehr
 - 310 Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge
 - 320 Sonstige Straßenverkehrsflächen (Wohn- und Erschließungsstraßen)
 - 330 Parkplatzflächen/Mehrzweckflächen
 - 340 Flächen für den Schienenverkehr
 - 350 Flächen für den Luftverkehr
- 400 Flächen für die Ver- und Entsorgung
- 500 Grünflächen
 - 510 Park-, Grünanlagen
 - 520 Dauerkleingärten
 - 530 Friedhöfe
 - 540 Sportflächen
 - 550 Spielflächen
- 600 Flächen für die Land- und Forstwirtschaft
 - 610 Flächen für die Landwirtschaft
 - 620 Flächen für die Forstwirtschaft
- 700 Wasserflächen
- 800 Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen
- 900 Flächen für Naturschutz

2.2 Erstellung und Fortschreibung eines Flächen(Boden)katasters

Ein großer, derzeit kaum abschätzbarer Arbeitsaufwand liegt in der Anwendung der Flächensystematik, also in der Bestandsaufnahme zur Erstellung und Fortschreibung eines Flächenkatasters. Es wird deshalb unumgänglich sein, neben der Flächensy-

stematik auch eine derartige Datenerhebung auf gesetzlicher Grundlage einzuführen.

Die Probleme im Bereich der Datenlage sind bereits im Punkt 2. angerissen worden. In der Regel liegen keine Realnutzungskartierungen nach den Bauleitplanungskategorien vor. Dies gilt ganz besonders hinsichtlich einer regelmäßigen Fortführung der Daten. Als Erhebungsquellen dienen deshalb im wesentlichen die Liegenschaftskataster, die zwar regelmäßig und nach einheitlichen Kriterien bundesweit fortgeschrieben werden, deren Kategorien (der Katasterverwaltungen) aber nicht in die Bauleitplanungskategorien übertragbar sind. Bemühungen seitens der Katasterverwaltungen mit Hilfe erweiterter Kataloge werden derzeit forciert. Auch geht die Automatisierung des Katasterwesens nur langsam voran, so daß die Nutzung der Informationen weiterhin nur sehr begrenzt oder mit großem Zeitaufwand möglich sein wird.

In Frage kommen ferner die Flächennutzungsplankataster. Aufgrund eines gesetzlichen Auftrages im Rahmen der Landwirtschaftsstatistik sind die Kommunen angehalten, regelmäßig über den Stand der Flächennutzungsplanung einen Bericht abzulegen. Dieses sollte erstmalig bereits im Jahre 1985 erfolgen. Die Einhaltung des gesetzlichen Auftrages wurde jedoch bis auf weiteres zurückgestellt. Von daher hängt die Möglichkeit der Darstellung von Flächenangeboten, von Flächenansprüchen mit vorsorgendem Charakter, von Flächenveränderungen und mithin auch von Flächenhaushaltsbilanzen von den jeweiligen Aktivitäten der Kommunen ab. Wegen der Bedeutung dieser Aspekte wäre es mehr als wünschenswert, wenn die laufenden Bemühungen zur Durchsetzung der Erhebung der bauplanungsrechtlich zulässigen Nutzungen für das Jahr 1989 erfolgreich verliefen. Zu nennen wäre darüber hinaus die Prüfung des Statistischen Bundesamtes, ein durch Luftbildinterpretation gewonnenes Realnutzungskataster aufzubauen. Noch sind jedoch die Merkmale des vorläufigen Kataloges der Kategorien für dieses Kataster nicht ohne weiteres in die der Bauleitplanungskategorien überführbar.

Für die Führung des Flächen(Boden)katasters wären zweckmäßigerweise die Städte und Gemeinden als Träger der Bauleitplanung verantwortlich — natürlich in enger Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern. So können die Vergleichbarkeit und die allgemeine Zugänglichkeit der Daten gewährleistet und kommunale, regionale sowie auch landesweite Flächenbilanzen ermöglicht werden.

Es ist zu erwarten, daß diese neue und arbeitsaufwendige Anforderung in den ohnehin aufgabenüberlasteten kommunalen Gebietskörperschaften Probleme in personeller und finanzieller Hinsicht aufwerfen wird. Die umweltpolitische Notwendigkeit der Einführung einer bundesweiten Flächenhaushaltspolitik muß diese Schwierigkeiten jedoch überwinden.

Sicher wird es ganz entscheidend auf die Zuarbeit der Fachressorts ankommen. So ist z.B. Niedersachsen seit 1971 um den Aufbau und die Sicherung eines umfassenden Schutzzonensystems bemüht, das nicht nur dem Flächenschutz dienen soll, sondern auch auf eine vereinfachte Aufnahme der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes in Flächenbilanzierungen hinwirken will. Ziel dieser Bemühungen ist es, die aus landschaftsökologischer Sicht wertvollen Bereiche zu inventarisieren. Um die notwendigen ökologischen Grundlagendaten für den Aufbau dieses Schutzgebietssystems zusammenzutragen, wurde ein flächen-

deckendes Erfassungsprogramm entwickelt. Dabei werden im Zuge einer planmäßig durchgeführten Bestandsaufnahme alle wesentlichen natürlichen und durch den Menschen beeinflussten Ökosysteme klassifiziert und in ihrer räumlichen Ausdehnung erfaßt. Berücksichtigt werden dabei auch mögliche schädigende Einwirkungen aus benachbarten Flächen, indem ausreichend bemessene Pufferzonen (Wirkungsflächen) in das Schutzgebietssystem integriert werden. Die Gebiete insgesamt werden abschließend in einem Kataster zusammengefaßt, das laufend aktualisiert wird.

Diese ökologische Bestandsaufnahme wird durch ebenfalls flächendeckende, nach einer einheitlichen Systematik durchgeführte Artenerfassungsprogramme ergänzt, wobei diejenigen Flächen erfaßt werden, die für den Bestand der Arten von herausragender Bedeutung sind. Die Flächen werden nachrichtlich in das ökologische Erfassungsprogramm aufgenommen. Auch in verschiedenen anderen Bundesländern wurden derartige Bestandsaufnahmen in Angriff genommen. So ist z.B. von der Hessischen Forsteinrichtungsanstalt ein Datenspeicher „Flächenschutzkarte“ aufgebaut worden. In dieser Karte werden alle Flächen der „freien Landschaft“ gekennzeichnet, die aufgrund ihrer Bedeutung für die Umweltsicherung rechtskräftig geschützt, bzw. besonders schutzwürdig sind, auch wenn kein Ausweisungsverfahren vorgesehen oder eingeleitet ist.

Entsprechende Kataster existieren zum Teil auch für andere fachliche (etwa für oberflächennahe Lagerstätten oder für den Trinkwasserschutz) und fachübergreifende Bereiche (z.B. die Erfassung der bebauten Gesamtfläche in einem Siedlungskataster beim RP in Darmstadt).

Besonders wichtig und zugleich problematisch ist die kontinuierliche Aktualisierung der Materialien für die Fortführung des Flächennutzungskatasters. Wesentliche Voraussetzung ist auch hier wieder — schon aus Zeitgründen — der Einsatz der EDV und neuerer Informationssysteme (Satelliten- und Luftbilddauswertungen⁹). Dadurch kann die Realnutzung in relativ kurzen Abständen — z.B. beim Kommunalverband Ruhrgebiet durch Zwischenbefliegungen jährlich — trotz der noch vorhandenen Interpretationsmängel problemadäquat fortgeführt werden.

3. Zur Anwendung des Flächen(Boden)katasters

Aufgrund des gesammelten umfassenden Datenmaterials und angesichts der Fülle zu bewältigender Planungsprobleme im Zusammenhang vor allem mit Umweltbelangen eröffnet sich für Flächen(Boden)kataster eine vielgestaltige Anwendungspalette.

Sie fließen auf der einen Seite ein in die Konzepte und Instrumente der Raumplanung wie auch der Fachressorts auf den verschiedenen administrativen Ebenen. Dem Planer werden Informationsquellen erschlossen, die er für die Vorbereitung, Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen, Teilplänen, Entwicklungskonzepten, Bilanzen oder auch Standort- und Flächenuntersuchungen benötigt¹⁰.

Besonderes Gewicht dürften künftige Bilanzen im Sinne von Flächenhaushaltsbilanzen (Gesamtflächenbilanzen) erlangen. Schon jetzt wird vielerorts, speziell auch aus dem politisch-parlamentarischen Raum, die Forderung nach zumindest jährlichen Vorher-Nachher-Vergleichen der Flächennutzungen laut.

Mit Hilfe derartiger Darstellungen der Flächenveränderungen ließe sich der Verbrauch an Boden für bestimmte Nutzungen auf Kosten anderer, häufig wohl von Bodenfunktionen im Naturhaushalt, flächendeckend für die jeweilige Gemarkung und unabhängig von beabsichtigten Planungsausweisungen verdeutlichen.

Auf der anderen Seite wird mit den Katastern den politisch Verantwortlichen im Bereich der Kommunen, der Regionen, des Landes und des Bundes Material an die Hand gegeben, das umfassende Informationen ermöglicht und die zu treffenden Entscheidungen und Beschlüsse auf sichere Fundamente stellt.

Doch auch dem Privaten bieten Flächen(Boden)kataster Nutzungschancen. So kann sich beispielsweise ein Bauwilliger über die spezifischen Gegebenheiten — d.h. über die besonderen Eigenschaften und Belastungen gleichermaßen — von potentielltem Bauland für Wohn- oder gewerbliche Zwecke einen Einblick verschaffen.

Aus einer Reihe unterschiedlicher Strukturierungsmöglichkeiten für die Anwendung von Flächen(Boden)kataster wurde hier eine Gliederung gewählt, die auf das föderative Planungssystem der Bundesrepublik Deutschland ausgerichtet ist.

3.1 Einsatz auf kommunaler Ebene

Es ist im besonderen Maße die kommunale Ebene, die für die Erhaltung der notwendigen Freiräume in die Pflicht zu nehmen ist. Gerade in den Gemeinden werden einerseits die quantitativen und zunehmend auch die qualitativen Schwierigkeiten durch Flächeninanspruchnahmen oder Nutzungskonflikte in geballter Form bewußt, bieten sich andererseits aber auch Problemlösungsmöglichkeiten in Form etwa einer besseren und intensiveren Nutzung der vorhandenen Siedlungsflächen oder einer konzentrierten Förderung der Wiedernutzung von Flächenpotentialen.

Insofern ist ein umfassendes Flächen(Boden)kataster in allererster Linie in seiner Funktion als grundlegendes Hilfsmittel für die Bauleitplanung zu sehen. Es stellt das Grundgerüst für die Aufstellung von Programmen und Plänen im kommunalen Bereich, insbesondere Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, und zugleich auch eine maßgebliche Entscheidungshilfe für die Überprüfung und Änderung dieser Pläne dar. Durch die Anreicherung des Bestandskataloges um qualitative Kriterien (Nutzungskonflikte/Wirkungsflächen) und deren Durchschlagen im Prozeß der Planaufstellung wird sich möglicherweise eine ganz neue Qualität von Bauleitplänen ergeben. Dieses könnte bedeuten, zum einen Nutzungskonflikte, Nutzungseinschränkungen bzw. Wirkungsflächen im Plan oder in der Erläuterung konkret darzustellen und zum anderen Möglichkeiten einer umweltschonenden Zuordnung der Flächennutzungen zu diskutieren. Zugleich kann durch eine verbesserte und auch verbreiterte Informationsbasis die Steuerungsfunktion der Bauleitpläne gesteigert werden.

Ein weiteres Einsatzfeld auf kommunaler Ebene ergibt sich mit der Prüfung der Raum- und Umweltverträglichkeit von Einzelvorhaben. Nach der Neufassung der §§ 34 und 35 im Entwurf eines Gesetzes über das Baugesetzbuch¹¹ werden eine stärkere Ausrichtung des baulichen Geschehens auf Einzelvorhaben, die nicht in Gesamtplänen berücksichtigt bzw. dort nicht hinreichend konkretisiert sind, und die Verlagerung der baulichen Aktivitäten vom Außen- in den Innenbereich angestrebt. Folglich wird einem Flächen(Boden)kataster auch für die Prüfung von Einzelvorhaben grundlegendes Gewicht zukommen.

Das Kataster erlangt im weiteren für die Durchführung örtlicher Flächenbilanzierungen große Bedeutung. Voraussetzungen für die Umsetzung des im Vordergrund stehenden Zieles einer Minderung, besser noch Beendigung des Freiflächenverbrauchs ist das Wissen, wie sich die Flächennutzungen einer Gemeinde insgesamt, im Verhältnis zueinander sowie über die Zeit in quantitativer und in qualitativer Hinsicht verändert haben. Dadurch werden mit dem Kataster den gemeindlichen Entscheidungsträgern gleichzeitig auch Hilfestellungen dahingehend geliefert, daß durch die Darstellung der Bilanzen und Veränderungen die im Raum sich bietenden Entscheidungsgespäße und -spielräume (ökologisch vertretbare Flächenreserven) deutlich werden.

In Anbetracht der Notwendigkeit einer Aufnahme gerade auch der qualitativen Komponenten, d.h. der Nutzungskonflikte und -einschränkungen aufgrund von Belastungen u.a.m. in das Kataster, wird ihm verstärkt dann auch die Rolle eines wichtigen umweltpolitischen Instrumentes für die Kommunen zukommen. Nachdem die Bundesregierung im letzten Jahr eine Bodenschutzkonzeption vorgelegt hat, werden sicher auch auf kommunaler Ebene die Bemühungen um Bodenschutzkonzeptionen und deren Umsetzung zunehmen.

Dies erfordert detaillierte Informationen über Bodengüten, Stoffeinträge oder über die Naturressourcen, die aus dem Flächen(Boden)kataster abgerufen werden können.

Ein schneller und umfassend informeller Zugriff auf diese Daten ist ganz besonders wichtig bei akuten Störfällen des Bodens, z.B. durch auslaufende Treibstoffe oder Chemikalien, die ein umgehendes Reagieren erfordern. Hier stellt also das Kataster die Grundlage für praktischen Bodenschutz der Gemeinden dar.

Ein weiteres Wirkungsfeld kann für das Flächen(Boden)kataster im Bereich der Bodenvorratspolitik gesehen werden. Dies gilt im besonderen unter einem mehr qualitativen Blickwinkel, wenn Bodenvorratspolitik zur Unterstützung des Natur- und Landschaftsschutzes betrieben werden soll. Gerade weil hier häufig keine unmittelbare (sichtbare) Wirtschaftlichkeit, wie etwa beim Ankauf von Flächen für das Wohnen, das Gewerbe oder die Infrastruktur, erzielt werden kann, sondern im Gegenteil Schulden in Kauf genommen werden müssen, die sich erst „morgen“ in Form von stabiler Lebensqualität, gesundem Klima, qualitativ guten Trinkwasserpotentialen u.a.m. auszahlen werden, wird man Entscheidungen hier auf besonders solide Beine stellen müssen. Ein detailliertes und abgesichertes Datengerüst wird dabei entscheidende Hilfestellungen leisten können.

3.2 Einsatz auf regionaler Ebene

Auch auf der Ebene der Regionalplanung müssen heute der Freiraumschutz und die intensivere Nutzung der vorhandenen Siedlungsflächen im Vordergrund stehen. Dabei wird es u.a. um einen künftig verbesserten und konsequenteren Einsatz des Instrumentariums der Regionalplanung gehen. Diese Ansprüche an die Steuerungsleistung zum Beispiel der regionalen Programme und Pläne werden nur auf dem Fundament „Flächen(Boden)kataster“ — mit selbstverständlich anderen Detaillierungsgraden — zu verwirklichen sein.

Das betrifft hier wiederum nicht nur die Neuaufstellung, sondern in gleicher Weise auch notwendige Überprüfungen oder Änderungen beispielsweise von Regionalplänen. Im einzelnen schlägt es sich konkret etwa beim Ausbau und bei der Absiche-

rung von Schutzzonensystemen¹² oder von Vorranggebieten durch die Regionalplanung nieder.

Gerade vor dem Hintergrund wachsender Umweltbelastungen auf der einen und der notwendigen Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auf der anderen Seite dürfte die Bedeutung der Durchführung von Raumordnungsverfahren (ROV), die auch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) einschließen, bei überörtlich raumbedeutsamen Einzelvorhaben noch weiter anwachsen¹³. Innerhalb des regionalplanerischen Instrumentariums stellen ROV schon heute wichtige Sicherungsinstrumente dar, die der Abwehr plan- und zielwideriger tatsächlicher Umstände dienen. Der erwartete Bedeutungsgewinn und insbesondere die Integration der UVP werden u.a. aber nur dann zu erzielen sein, wenn im Rahmen des Prüfungsaktes auf ein ausreichend differenziertes und umfassendes Datenpotential — Flächen(Boden)kataster — zurückgegriffen werden kann.

In diesem Zusammenhang ist auf das auch auf regionaler Ebene zu führende Raumordnungskataster (ROK) hinzuweisen. Ein solches Datenpotential ist nämlich zugleich auch der Einstieg für die notwendige Ausweitung des Raumordnungskatasters hin zu einem qualitativen Aspekten einbeziehenden Gesamtkataster. Dem Raumordnungskataster kommt deshalb ein besonderes Gewicht zu, weil in ihm alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden in einem Raum beansprucht werden, aktuell und umfassend zu sammeln und in vorhandenes topographisches Kartenmaterial einzutragen sind.

Mit der Erfassung aller in topographischen Karten auch darstellbaren Informationen werden einerseits ein regelmäßiger Überblick über den Stand der Raumbeanspruchung und der Flächennutzung ermöglicht und andererseits alle Nutzungskonkurrenzen im gleichen Raum bzw. auf gleicher Fläche aufgezeigt. Dieses als Karten- wie auch als Datenwerk geführte ROK nimmt einen ganz entscheidenden Platz innerhalb des für die Raumplanungspraxis unverzichtbaren Informationssystems ein.

Die Aufstellung von Flächenbilanzen besitzt für den regionalen Maßstab einen ebenso hohen Stellenwert wie für die örtliche Ebene. Insofern sind Flächen(Boden)kataster auch für die Regionen, wenn auch mit unterschiedlichen Konkrettheitsgraden, unverzichtbare und grundlegende Materialien.

Darüber hinaus müßte, etwa wie die Rechnungshöfe des Bundes, der Länder und Kommunen alljährlich den Umgang mit den öffentlichen Mitteln überprüfen, eine neutrale, zumindest aber übergeordnete Kontrollinstanz den Umgang mit der Fläche/dem Boden kontrollieren. Es könnten z.B. jährlich sogenannte Flächenkontrollberichte veröffentlicht werden, damit sich jeder mann darüber informieren kann, wie die Stadt- und Gemeindeverwalter mit dem Boden umgehen. In diesen Berichten ließen sich dann die Veränderungen der Flächennutzungen eines Raumes nicht nur in quantitativer, sondern insbesondere auch in qualitativer Hinsicht über einen Jahreszeitraum hinweg ablesen.

Die Rolle des „Rechnungshofes“ wäre am zweckmäßigsten wohl dem Träger der Regionalplanung zuzuordnen. Dieses scheint insbesondere im Hinblick auf die Überprüfung der qualitativen Angaben erforderlich zu sein, während für den quantitativen Teil eine enge Kooperation mit den zuständigen Statistischen Ämtern zu erfolgen hätte.

Eine solche neue Funktion könnte durchaus auch eine Stärkung der Regionalplanung zur Folge haben. Das Aufgabenverständnis würde hier dann nicht nur die Überprüfung der von den

Kommunen übermittelten Größenordnungen (Bilanzen) umfassen, sondern ebenso auch die Kontrolle nach Vereinbarkeit dieser Angaben mit den Zielen der Regional- und Landesplanung einschließen. Ferner müßte von der Regionalplanung kontinuierlich auf eine rechtzeitige Fortschreibung der Kataster hingewirkt werden.

3.3 Einsatz auf Landesebene

Bezüglich des Instrumentariums der Landesplanung sind die Einsatzmöglichkeiten umfassender Flächen(Boden)kataster weitgehend identisch mit denen der regionalen Ebene, wobei auch hier wiederum ein veränderter Maßstab und eine geringere Detaillierung zugrunde zu legen sind. Dieses trifft für die Programme und Pläne und deren Einzelfestlegungen, etwa Vorranggebiete, in gleicher Weise zu wie für landesweite Flächenbilanzierungen und Nutzungsänderungen im Zeitablauf, für die Prüfung von überörtlich raumbedeutsamen Einzelvorhaben in Raumordnungsverfahren oder auf die Aufstellung und Fortschreibung der Raumordnungskataster.

Hinzu kommt auf Landesebene, daß ein Flächen(Boden)kataster geeignet ist, die Obersten Fachplanungsbehörden bei der Erstellung ihrer fachlichen Programme und Pläne zu unterstützen. Es sei hier exemplarisch auf Landschaftsprogramme, auf Lagerstättenkarten (Rohstoffsicherungskarten), auf Agrarstrukturelle Rahmenpläne, auf Wald funktionspläne, auf Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne und auf Energieversorgungspläne der Länder hingewiesen.

3.4 Einsatz auf Bundesebene

Wie schon auf Landesebene, so können Flächen(Boden)kataster die Fachplanungsträger auch des Bundes bei der Aufstellung und Fortschreibung der jeweiligen Programme und Planungen unterstützen. Hier sind es in erster Linie die Bundesverkehrswegeplanung, militärische Planungen oder die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

Auf Bundesebene (und möglicherweise auch auf der EG-Ebene) bedarf es z.B. zur Anstellung großräumiger Vergleiche, etwa im Hinblick auf das Vorhandensein umfangreicher Bodenversuchungen, bzw. zur Feststellung von Defiziten, etwa bei Fehlen geeigneter Wohnbaulandpotentiale, ebenfalls entsprechend breitgefächerte und inhaltlich tiefgehender Informationen. Auch müssen in regelmäßigen Abständen Gesamtbilanzen über die Entwicklung der einzelnen Flächennutzungen seitens des Bundes angefertigt werden, die sich in wesentlichen Teilen auf die Aussagen der dem Maßstab entsprechend aufbereiteten Flächen(Boden)kataster stützen können.

Großräumige Vergleiche und Gesamtbilanzen sollten als feste Bestandteile dann Eingang in die Raumordnungsberichte des Bundes finden.

4. Schlußwort

In den Vorbemerkungen wurde bereits betont, daß Flächen- bzw. Bodenkataster in den Untersuchungen des Arbeitskreises zur Verbesserung der vorhandenen planerischen Instrumente nur einen Teilausschnitt abdecken. Für das Ziel einer geordneten Flächenhaushaltspolitik, d.h., daß mit den noch verbleibenden

Flächenpotentialen in ähnlicher Weise künftig gehaushaltet werden muß wie mit den finanziellen Ressourcen im Rahmen der allgemeinen monetären Haushaltswirtschaft, sind sie jedoch von grundlegender Bedeutung.

Der Arbeitskreis ist gegenwärtig unter anderem dabei, die Leistungsfähigkeit der entwickelten Modelle — so zum Beispiel für die Bewertung der Eignung von Wohnbauflächenausweisungen — an mehreren konkreten Anwendungsbeispielen in der Planungspraxis zu überprüfen.

Anmerkungen

1 Siehe Bundestags-Drucksache 10/2977 vom 7. 3. 1985. Einige Bundesländer haben mittlerweile ebenfalls entsprechende Konzepte vorgelegt (Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) bzw. in Angriff genommen (Berlin und Schleswig-Holstein).

2 Dem Arbeitskreis „Künftige Flächenbedarfe, Flächenpotentiale, Flächennutzungskonflikte“ der ARL gehören neben den Autoren dieses Beitrags weiterhin an: Prof. Dr. K. Borchard, Bonn (Leiter des Arbeitskreises), Prof. Dr. H. Kistenmacher, Kaiserslautern (Stellv. Leiter), Dr. D. Eberle, Kaiserslautern, Prof. Dr. G. Endruweit, Stuttgart, Prof. Dr. L. Finke, Dortmund, Dr. R. Gruber, Dortmund, Dr. L. Rautenstrauch, Frankfurt, Prof. Dr. W. Schramm, Hannover, Prof. Dr. H. Spitzer, Gießen, Dr. B. Streich, Bonn (Geschäftsführer), Dipl.-Vw. F. Wolf, Wiesbaden. Die Ergebnisse des Arbeitskreises sollen Anfang 1987 in der Reihe „Forschungs- und Sitzungsberichte“ der Akademie veröffentlicht werden.

3 Einige der Empfehlungen des Arbeitskreises wurden bereits im Rahmen einer öffentlichen Sitzung der Sektion II der ARL am 10./11. April 1986 in Würzburg vorgetragen und diskutiert (s. Nachrichten der ARL Nr. 36).

4 Sauter, D.: Wege zu einer informierten Stadtentwicklungspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden. In: Neue Perspektiven der urbanen Entwicklung. Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.) Bonner Vorträge vom 24. Sept. 1985, S. 63 ff.

5 Zum Problem der indirekten Flächeninanspruchnahme (Wirkungsflächen) siehe u.a. Schramm, W.; Heil, J.; Heuwinkel, D.; Scholich, D.; Weber, J.; Wortmann, W.: Flächenansprüche und Raumnutzung — Fallstudien zur regionalen Flächeninanspruchnahme und Verbesserung ihrer Steuerung durch den Indikator Wirkungsflächen. Beiträge Bd. 88 der ARL, Hannover 1986.

6 Arbeitsgruppe „Nutzungsartenkatalog“ der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO): Abschlußbericht, Anlage 2 (unveröff. Manuskript), Bonn, April 1985.

Auch andere Gremien und Institutionen sind derzeit bemüht, vorhandene Flächensystematiken zu vereinheitlichen und weiterzuentwickeln. Zu nennen wären hier Arbeiten etwa der BfLR oder des statistischen Bundesamtes.

7 Siehe Abschlußbericht der Arbeitsgruppe „Nutzungsartenkatalog“ der MKRO, a.a.O., Anlage 2.

8 Vgl. z.B. Kistenmacher, H.; Lüpke, D.; Steinebach, G.: Überprüfung einer Erweiterung und Harmonisierung von Planinhalten. Beiträge Bd. 41 der ARL, Hannover 1980, und die Bemühungen etwa im Rahmen der MKRO in der Vergangenheit.

9 So arbeiten zur Zeit verschiedene Gremien an der Einführung einer luftbildgestützten Flächenerhebung. Siehe hierzu die Darlegungen zu Beginn des Punktes 2.2.

10 So unterbreiten z.B. Kistenmacher/Eberle in ihrem Arbeitskreisbeitrag „Methodischer Aufbau und planungspraktische Leistungsfähigkeit von Eignungsbewertungsmodellen für Wohnbauflächenausweisungen“ Vorschläge zur Verbesserung von Flächeneignungsprüfungen in methodischer und empirischer Form.

11 Entwurf eines Gesetzes über das Baugesetzbuch, Gesetzentwurf der Bundesregierung. Bundesrats-Drucksache 575/85 vom 20. 12. 85.

12 Siehe hierzu auch die Ausführungen im Abschnitt 2.2.

13 Die Integration der UVP in ROV hat ein eigener Arbeitskreis der ARL untersucht. Ein zusammenfassender Bericht mit den wesentlichen Ergebnissen wurde von der ARL als Bd. Nr. 122 in der Reihe „Arbeitsmaterial“ herausgegeben. Die Ergebnisse des Arbeitskreises insgesamt erscheinen als Bd. 166 der Reihe „Forschungs- und Sitzungsberichte“ unter dem Titel „Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren nach Europäischem Gemeinschaftsrecht“.