



Flächennutzungsmonitoring V Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement

IÖR Schriften Band 61 · 2013

ISBN: 978-3-944101-18-7

Stand der Forschung und Praxis beim Flächenmanagement

Uwe Ferber

Ferber, U. (2013): Stand der Forschung und Praxis beim Flächenmanagement. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring V. Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 61, S. 3-10.

Stand der Forschung und Praxis beim Flächenmanagement

Uwe Ferber

Zusammenfassung

Schon der Bodenschutzbericht der Bundesregierung 2002 identifiziert Flächenmanagement als ein Schlüsselinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: „Grundlage hierfür bildet eine Erfassung von Flächenpotenzialen wie Bauland, Baulücken, Brachflächen, Leerstand oder Unterausnutzung von Liegenschaften sowie eine Bewertung des Planungszustandes. In den vergangenen Jahren sind von Forschung und Praxis zahlreiche Initiativen zum Flächenmanagement ausgegangen. Diese umfassen die Entwicklung von Erfassungs- und Bewertungstools, Managementansätzen auf kommunaler und regionaler Ebene bis hin zu Konzepten zu einer grundlegenden Neuordnung von Planungsorganisation und -verwaltung ausgerichtet am Ziel der Innenentwicklung. Der Beitrag enthält einen Überblick zum Stand der Forschung sowie zu ausgewählten Initiativen zum Flächenmanagement in den Bundesländern.

1 Einführung

Die Bundesregierung hat 2002 in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie („Perspektiven für Deutschland“) das flächenpolitische Ziel beschlossen, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/Tag zu reduzieren (vgl. Bundesregierung 2002-I). Gleichzeitig wird die Erreichung eines Verhältnisses Innen- zu Außenentwicklung von 3:1 angestrebt. Der Bodenschutzbericht ist für die Umsetzung dieses Ziels ein Schlüsselinstrument: „Grundlage hierfür bilden eine Erfassung von Flächenpotenzialen wie Bauland, Baulücken, Brachflächen, Leerstand oder Unterausnutzung von Liegenschaften sowie eine Bewertung des Planungszustandes.“ (vgl. Bundesregierung 2002-II). Den aktuellen Stand der Diskussion hat die Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) im März 2010 zusammengefasst (LABO 2010). Demnach ist „grundsätzlich festzustellen, dass aufgrund der vom Nachhaltigkeitsrat initiierten Diskussion um das 30 ha-Ziel sowie im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel ein zunehmendes Bewusstsein für eine Stärkung der Innenentwicklung unserer Städte entstanden ist.“ Trotz der zahlreichen Bemühungen und Empfehlungen seitens des Bundes, der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der Fachministerkonferenzen ist bisher noch keine grundlegende Trendwende in der Inanspruchnahme von Freiflächen erkennbar. Die LABO empfiehlt insbesondere die Planungsinstrumente durch geeignete Erhebungs- und Informationssysteme, Organisationsstrukturen und Vorgehensweisen zum Erkennen, Mobilisieren und Nutzen von Potenzialen im Bestand zu unterstüt-

zen. Durch Flächenmanagement in allen Kommunen sowie auf regionaler Ebene soll eine zugleich bedarfsgerechte und flächenschonende Planung und langfristig eine Flächenkreislaufwirtschaft ermöglicht werden.

2 Forschung zum Flächenmanagement

Die zentralen wissenschaftlichen Beiträge zum Flächenmanagement wurden in den vergangenen Jahren durch die Entwicklung des Konzepts der Flächenkreislaufwirtschaft, die Beiträge des BMBF-Forschungsschwerpunktes „für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ und europäische Forschungsprojekte geleistet.

Das im Jahr 2007 abgeschlossene Vorhaben „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ schlägt einen Paradigmenwechsel von der „Flächenplanung“ zur „Flächenkreislaufwirtschaft“ vor (BMVBS, 2007). Im Forschungsprojekt wurden zum ersten Mal umfassend die Bundes- und Landesinstrumente auf ihren Zielerreichungsbeitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme überprüft. Daraus wurden Empfehlungen für die Neugestaltung der geltenden sowie neuen rechtlichen, planerischen und ökonomischen Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft erarbeitet. Auch wenn die Rahmenbedingungen nur Schritt für Schritt verändert werden können hat sich das Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft weitgehend etabliert und den Blick für die Wechselwirkungen von Innen- und Außenentwicklung geschärft.

Umfangreiche methodische Beiträge zum Flächenmanagement wurden im Rahmen des BMBF-Programms „Forschung für die Nachhaltigkeit eines neuen Forschungsschwerpunktes für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ von 2004-2011 erarbeitet¹. Der Forschungsschwerpunkt wurde seitens der Bundesregierung ressortübergreifend begleitet, also insbesondere unter Einbeziehung des Bau- und des Umweltressorts. Dies beinhaltet drei Schwerpunkte:

- Beispielhafte Modellkonzepte innovativen Flächenmanagements für ausgewählte Regionen.
- Analysen, Methoden und Bewertungsansätze für ein nachhaltiges Flächenmanagement und Flächenrecycling.
- Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationsstrukturen.

Durch REFINA-Projekte wurden die fachlichen Grundlagen eines verbesserten Flächenmonitorings in Form eines bundesweiten „Flächenbarometers“ gelegt². Neue regionale Steuerungsoptionen konnten entwickelt werden. So wurde im

¹ Bekanntmachung von Förderrichtlinien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zum Schwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“, 11.10.2004.

² Zusammenfassende Dokumentation aller REFINA-Vorhaben vgl. Bock 2011.

Vorhaben „Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb – REGENA“ ein freiwilliges Kooperationsmodell für das Management eines Industrie- und Gewerbeflächenpools getestet. In der Stadtregion Gießen-Wetzlar konnten flächenpolitische Leitbilder mit regionalen Folgekostenberechnungen verknüpft werden. „Komreg – Kommunales Flächenmanagement in der Region“ für die Region Freiburg erarbeitete Szenarien der Siedlungsentwicklung als Visualisierungs- und Kommunikationsinstrument.

Auf der kommunalen Handlungsebene stellte das „Nachhaltige Flächenmanagement Hannover“ ein Flächenkataster auf, welches auf die Integration von Daten der Fachverwaltung und verknüpfte Anwendungen mit Free-GIS Systemen zielt. Die im Vorhaben „Neue Handlungshilfen für eine aktive Innenentwicklung (HAI)“ entwickelten Handlungshilfen dienen der Motivation und Unterstützung von Gemeinden und Grundstückseigentümern zur verstärkten Nutzung von Baulandpotenzialen im Bestand. Mit praxisnahen Methoden der Bestandserfassung und Eigentümeransprache können Aktivierungshemmnisse abgebaut werden.

In der Gesamtschau wurden von REFINA umfangreiche wissenschaftliche Grundlagen und Anwendungstools für eine verbesserte Planung auf regionaler und kommunaler Ebene geschaffen. Deren Anwendung stößt jedoch aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips und einer schwachen Position der Regionalplanung auf Hindernisse. Besonders das Scheitern des über einen langen Zeitraum vorbereiteten Gewerbeflächenpools Neckar-Alb zeigt, dass die angestrebten freiwilligen Lösungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nicht von Erfolg waren.

Als ergänzende Maßnahmen wurden durch REFINA ökonomische Instrumente erstmals systematisch in die flächenpolitische Diskussion eingeführt. Neben Forschungen zu den in diesem Band dargestellten Flächenzertifikaten wurden insbesondere Kostenrechner zur Baulandneuausweisung entwickelt. „LEAN² – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“ legte ein praxistaugliches Werkzeug zur Erfassung der fiskalischen Auswirkungen lokaler Siedlungsentwicklung vor.

Auch von Seiten der Europäischen Union werden aktuell zwei Verbände im 7. Forschungsrahmenprogramm unterstützt. Das Vorhaben HOMBRE entwickelt den Ansatz der Flächenkreislaufwirtschaft auf europäischer Ebene weiter. TIMBRE verknüpft Anwendungstools zum Flächenrecycling³. Forschung und Praxis treffen sich regelmäßig im Rahmen der internationalen „CABERNET – Management of Urban Land“ Konferenzen.

³ Weitere Informationen: www.zerobrownfields.org; www.timbre-project.eu (Zugriff: 19.08.2013).

3 Flächenmanagement in den Bundesländern

In den Bundesländern spiegeln die unterschiedlichen methodischen Ansätze zum Flächenmanagement den siedlungsstrukturellen und entwicklungsdynamischen Kontext der Regionen bzw. der Länder wider. So stellt die Landesregierung **Baden-Württemberg** den Kommunen umfassende Datentools für das Flächenmanagement und den Aufbau von Baulandkatastern bereit. Sie sind Grundlage für Entscheidungen der Regionalplanung zur Flächenneuausweisung und die Fördermittelvergabe. Das Ziel besteht darin, eine möglichst große Mobilisierung der meist privaten Baulandpotenziale im Innenbereich zu unterstützen. Hierbei werden neben Brachen und Baulücken auch „Nachverdichtungspotenziale“ im Bestand mit betrachtet. In den Katastern finden sich zudem weitergehende entwicklungsrelevante Informationen zu den einzelnen Flächen, die für eine Bebauung relevant sind. Ein Beispiel hierfür ist das „Nachhaltige Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)“. Die Stadt ist mit einer erheblichen Flächenknappheit konfrontiert. Die aufgebaute Datenbank ist das zentrale Instrument für die Neuausrichtung der Flächennutzungsplanung am Ziel der Innenentwicklung. Sie dient zur internen und externen Information und zielt vor allem auf die Mobilisierung privater Grundstücke durch ein verbessertes Informationsmanagement und Entwicklung von Nutzungskonzepten. Die Inhalte der Datenbank wurden inzwischen in einem Web-Auftritt (www.stuttgart-bauflaechen.de) integriert, auf den jeder Interessent per Internet zugreifen kann.

In **Bayern** wurde im Auftrag des Bayerischen Landesamtes für Umwelt (LfU) das Projekt „FMD – Flächenmanagement-Datenbank für die bayerischen Kommunen“ durchgeführt. Die FMD stellt ein kostenloses Werkzeug für das Flächenmanagement von kleinen als auch großen Kommunen dar. Fünf Module bilden gemeinsam die Grundlage:

- Baulücken- und Brachflächenkataster
- Ansprache der Eigentümer von Innenentwicklungspotenzialen
- Grundstücks- und Immobilienbörse
- Berechnung des Wohnbaulandbedarfes
- Monitoring der Innenentwicklung

Die Module werden in den Kommunen aktuell getestet. Im Rahmen des Modellprojektes „Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit“ in der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal ergab sich etwa ein vorhandenes Innenentwicklungspotenzial von 2 576 Flächen, davon 1 432 Baulücken, mit einer Gesamtfläche von 252 ha. Damit beträgt der Anteil der IEP an der GuF 17,6 % (Gesamt-GuF 14 322 ha). Einwohnerbezogen entsprechen die IEP 58 m²/Einw. (43 000 Einw.) Das Potenzial für ein kommunales Flächenmanagement wird deutlich, wenn die aktivierbaren Innenentwicklungspotenziale von 24 ha dem rechnerischen Baulandbedarf von 25 ha bis 2020 gegenüber gestellt werden.

In **Niedersachsen** steht die Bewältigung des demographischen Wandels im Mittelpunkt des Flächenmanagements. Im Modellprojekt „Umbau statt Zuwachs – Regional abgestimmte Siedlungsentwicklung von Kommunen“ der Regionalen Entwicklungskooperation (REK) Weserbergland plus entstand ein Baulücken- und Leerstandkataster unter Einschluss selbst kleinteiliger historischer Ortslagen. Dieses wurde im MORO „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ des Regionalmanagements Mitte Niedersachsen weiterentwickelt. Auf Grundlage des Katasters bietet das Landesamt für Geoinformation und Landesentwicklung (LGLN) den Kommunen die Bündelung der Informationen der Baulücken- und Leerstandkataster und der Altersstruktur der Bewohner (BLK) an. Hierfür wurde ein Erfassungstool entwickelt und den Kommunen zur internen Verwendung bereitgestellt.

Im Projekt Raum+ in **Rheinland-Pfalz**⁴ wurden landesweit Information über Innen- als auch Außenentwicklungsreserven erfasst. Eine zentrale Rolle kommt einer Online-Erhebungsplattform zu. Sie ist auf verschiedene Akteure sowohl auf kommunaler, als auch auf regionaler und landesweiter Ebene ausgerichtet. Sie ist kooperativ und dialogorientiert angelegt und soll das Wissen der Akteure vor Ort nutzen. Darüber hinaus wird durch den Raum+-Ansatz eine einheitliche Betrachtung aller Flächenpotenziale im regionalen Vergleich möglich. Ergänzend wird eine Übersicht über die räumliche Verteilung der Flächenreserven inklusive verschiedener relevanter Informationen wie Mobilisierungshindernisse angeboten. Einbezogen wurden für das Vorhaben alle Siedlungsreserven im rechtskräftigen Flächennutzungsplan mit einer Flächengröße von mindestens 2 000 m². Durch das Modellprojekt wurden die Grundlagen für ein Monitoring der jeweiligen kommunalen Siedlungsflächen geschaffen, darüber hinaus zielte es auf die Förderung eines gezielten und differenzierten Siedlungsflächenmanagements, das landesweit einheitlich betrieben werden soll.

Im **Freistaat Sachsen** reichen die Aktivitäten von flächenpolitischen Zielsetzungen im Landesentwicklungsplan der Unterstützung des kommunalen Flächenmanagements durch Erfassungsinstrumente bis hin zu spezifisch ausgerichteten Förderprogrammen zur Brachflächenrevitalisierung. Die Bedeutung der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die daraus resultierende Querschnittsaufgabe sind politisch erkannt und werden in einer interministeriellen Arbeitsgruppe gebündelt. Der Landesentwicklungsplan⁵ führt im Kapitel „Effiziente Flächennutzung und Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme“ aus: „Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und eine wirtschaftlich effiziente Flächennutzung ist eine wichtige Aufgabe der weiteren Entwicklung des Freistaates Sachsen. Ein kommunales Flächenmanagementsystem wurde vom Landesamt für Umwelt

⁴ Weitere Informationen: www.mwkel.rlp.de/Bodenschutz/Flaecheninanspruchnahme-Flaechenmanagement/Raum-Rheinland-Pfalz/ (Zugriff: 19.08.2013).

⁵ Freistaat Sachsen; Entwurf zum Landesentwicklungsplan 2012. Landesentwicklungsplan 2012 – Geänderter Entwurf für das Beteiligungsverfahren. Weitere Informationen: www.landentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/Geaenderter_LEP_25_09_2012.pdf (Zugriff: 19.08.2013).

und Geologie entwickelt (Ferber et al. 2006). Im System wurde ein Bewertungstool integriert, mit dem eine halb automatisierte Erstbewertung der Flächen ermöglicht wird (Mobilisierungsaufwand, städtebauliches Potenzial und Strategie-Empfehlung).

Das **Land Nordrhein-Westfalen** war aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels schon seit den 80er Jahren mit Brachflächen konfrontiert und mit der Einrichtung des Grundstücksfonds NRW Vorreiter bei der Mobilisierung von Brachflächen. Die Gründung der „Allianz für Fläche“ im Jahr 2006 hat dem Thema neuen Schwung verliehen. Mit der Gründung einer Bahnentwicklungsgesellschaft (BEG) und der Erprobung von Flächenfonds wird ein aktives Flächenmanagement vorangetrieben. Eine landesweit einheitliche Erfassung der Innenentwicklungspotenziale steht jedoch auch in NRW noch am Anfang. Vorreiter sind der Regionalverband Ruhr und das regionale Siedlungsflächenmonitoring in der Planungsregion Düsseldorf⁶.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung von **Berlin** stellt in attraktiven Wohnlagen in Innenstadtbezirken Informationen zum Bauland zur Verfügung⁷. Vorrangiges Ziel des Baulückenmanagements ist die Dichteerhöhung im Innenstadtbereich. Bei dem angebotenen Bauland handelt es sich neben un- oder untergenutzten Baulücken auch um un- oder untergenutzte Flächenpotenziale, die auf Grundlage eines Gesamtkonzeptes bebaubar sind.

4 Schlussfolgerungen/Fazit

Flächenmanagement ist ein Schlüsselinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: In der Gesamtschau wurden in den vergangenen Jahren beachtliche Fortschritte durch die gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen bei der Entwicklung praxistauglicher Instrumente und der Durchführung von Pilotvorhaben gemacht. In den durch hohen Siedlungsdruck gekennzeichneten Räumen, wie Bayern oder Baden-Württemberg, gewinnen nach dem absehbaren Auslaufen des „Konversionsjahrzehnts“ die Mobilisierung von Baulücken und die Nachverdichtungspotenziale an Bedeutung. In den Neuen Bundesländern und Nordrhein-Westfalen steht der Umgang mit industriellen und gewerblichen Brachflächen noch im Mittelpunkt. In Niedersachsen wird das „neue“ Thema des demographischen Wandels, insbesondere der ländlich geprägten Räume, unter flächenpolitischen Aspekten angegangen. Im vergleichsweise dynamischen Markt Berlin ist das rein vermarktungsorientierte „Baulückenmanagement“ per Internet Nutzern und Investoren verfügbar.

Kataster und Flächeninformationssysteme stellen durchgehend eine wichtige Informationsbasis dar. Als informatorische Instrumente in Form von Bauland-, Brachflä-

⁶ Weitere Informationen: www.metropol Ruhr.de/regionalverband-ruhr/regionalplanung/flaechenmonitoring-ruhrfis.html (Zugriff: 19.08.2013).

⁷ Weitere Informationen: www.stadtentwicklung.berlin.de/bauen/baulueckenmanagement (Zugriff: 19.08.2013).

chen-, Baulücken- oder Leerstandskatastern erhöhen sie die Markttransparenz auf den Bodenmärkten für Flächenanbieter, Nachfrager und Investoren. Erst die Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen ermöglicht in der Regional- und Bauleitplanung die systematische Abschätzung von Potenzialen zur Allokation des Flächenbedarfs auf Innen- und Außenentwicklungsflächen. Im Rahmen von Stadtumbaukonzepten sowie Quartiers- und Standortplanungen ermöglicht die Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen die Auswahl für vertiefende Quartiers- und Standortplanungen (informelle Planungsinstrumente) in Form von städtebaulichen Konzepten und Testentwürfen, indem Flächenangebote identifiziert und priorisiert werden.

Dennoch ist festzustellen, dass ein aktives Flächenmanagement als „Regelinstrument“ bisher allenfalls in Baden-Württemberg infolge des konsequenten Vollzugs des Prinzips „Innen vor Außen“ durch die Regionalplanung verankert ist. In der geschilderten Gesamtschau zeigt sich, dass viele Initiativen noch nicht den Sprung in einen regulären Verwaltungsvollzug geschafft haben. Freiwillige auf die kommunalen Aktivitäten beschränkten Initiativen sind, wie das Beispiel des Gewerbeflächenpools Neckar-Alp exemplarisch zeigt, weitgehend nicht über die Pilotphasen hinaus gekommen. Der zukünftige Erfolg des Flächenmanagements hängt somit von einer verbindlicheren gesetzlichen Verankerung durch Bund und Länder ab.

5 Literatur

- Bayerisches Landesamt für Umwelt (2008): III. Überregionaler REFINA-Workshop der Vier-Länder-Arbeitsgruppe „Flächenmanagement und Flächenrecycling in Umbruchregionen“.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Schriftenreihe „Werkstatt: Praxis“ Heft 51/2007, Bonn.
- Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2002-I): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2002-II): Bodenschutzbericht der Bundesregierung für die 14. Legislaturperiode. Berlin.
- Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V. (2013): Tätigkeitsbericht 2012.
- Ferber, U.; Rogge, P.; Guber, C. (2006): Reduzierung des Flächenverbrauchs. Studie: Kommunales Flächenmanagement in sächsischen Verdichtungsregionen.
- Freistaat Sachsen (2012): Entwurf zu Landesentwicklungsplan 2012.

- LABO – Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (2010): Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes.
- Regionale Entwicklungskooperation Weserberglandplus (2012): Handbuch aktive Innenentwicklung. Ergebnisse des Modellprojekts Umbau statt Zuwachs.
- Weith, T. (Hrsg.) (2009): Flächenmanagement im Wandel. Sonderheft 16/2009 der Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung. Analytica Verlag.