

Nachhaltige Freiraumsicherung und -entwicklung in Verdichtungsräumen



Die Diskussion um einen zielführenden Instrumentenmix zum Erreichen des von der Bundesregierung angestrebten Zieles, die Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/Tag zu reduzieren, wird aktuell intensiv geführt.

In der vorliegenden Veröffentlichung werden die diesbezüglichen Wirkungsweisen der für die Siedlungsentwicklung wesentlichen Planungs- und Prüfinstrumente analysiert. Dabei liegt der Fokus auf dem Naturschutz und der Landschaftspflege, aber auch auf den der Landwirtschaft zur Verfügung stehenden Instrumenten. Im Ergebnis, werden ausgehend von einer umfassenden Literaturanalyse, der Praxisanalyse in den zwei Beispielregionen Kassel und Leipzig sowie der Einbeziehung von Konzepten zur Freiflächenentwicklung aus anderen Regionen (z.B. Regionalparks), Ansatzpunkte für einen besseren

Freiflächenschutz in Verdichtungsräumen vorgestellt.

Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, welche gemeinsamen Interessen und Zielkongruenzen von Naturschutz und Landwirtschaft beim Freiflächenschutz zu erkennen sind und welche Möglichkeiten zur Kooperation es diesbezüglich verstärkt zu nutzen gilt.

Zusammenfassung

Es gibt nicht „die“ Lösung für eine nachhaltige Freiflächensicherung, zu komplex sind die Ansprüche an die Freiräume und zu vielfältig die Ursachen der Flächeninanspruchnahme.

Zurückgegriffen werden kann auf:

- Ökonomische Instrumente
- Planungsrechtliche Instrumente
- Informelle Strategien und Planungsansätze

Erforderlich ist ein Instrumentenmix. „Harte“ Rechtsvorgaben alleine werden nicht zur Akzeptanz von freiraumschützenden Maßnahmen führen, wenn sie nicht durch ökonomische Instrumente und informelle Planungsansätze gestützt werden. Auf der anderen Seite sind Rechtsvorgaben nötig, um bislang nur informell gesicherte Freiflächen zu schützen.

Ökonomische Instrumente

Es sind schon zahlreiche Vorschläge entwickelt worden wie die kommunalen Steuer- und Finanzsysteme, staatlichen Förderungen und Maßnahmen flächenschonender ausgerichtet werden könnten. Solche Vorschläge werden von der Politik nur zögerlich aufgegriffen, da Widerstände der Kommunen und eine fehlende Akzeptanz bei den Wählern erwartet werden.

Planungsrechtliche Instrumente

Obwohl in den gesetzlichen Grundlagen der Bodenschutz explizit als Ziel oder Leitbild genannt wird, wird den einzelnen Planungsinstrumenten in der Regional- und Bauleitplanung nur eine geringe Wirksamkeit in Bezug auf den Freiflächenschutz bescheinigt. Hier ist eher ein Vollzugs- denn ein Instrumentendefizit gegeben, da die Kommunen aus ökonomischen Gründen ein Wachstumsinteresse haben (müssen).

Für die **Raumordnung, Landesplanung** und **Regionalplanung** werden folgende Ansätze für einen besseren Freiflächenschutz empfohlen:

- Präzisierung und Regionalisierung des 30ha-Ziels der Bundesregierung, Festlegung von Mengenzielen für Siedlungs- und Verkehrsflächen
- Ausweisung von Gewerbeflächen für Großvorhaben
- Ausweisung von Bodenvorrangflächen
- Nutzung der Flächenkategorie „Regionaler Grünzug“ als Instrument zur Freiflächensicherung
- Nutzung des Instrumentes „Regionaler Flächennutzungsplan“

Für die **Bauleitplanung** werden folgende Ansätze empfohlen:

- Begrenzung der Gültigkeitsdauer von Bauleitplänen, insbesondere FNP'e
- Verbesserung der Umsetzung der Bodenschutzziele z.B. durch Baulücken-/Brachflächenkataster, Baulandmonitoring, Präzisierung des Sparsamkeitsgebotes im BauGB

Für die **kommunale Landschaftsplanung** werden folgende Ansätze empfohlen:

- Stärkung der Prozessorientierung
- Beachtung des umfassenden Naturschutzverständnisses des BNatSchG
- Ausweisung von freizuhaltenden Flächen aus Gründen des Bodenschutzes
- Entwicklung von Kriterien für den Naturschutz in der Stadt

Für die **Eingriffsregelung** werden folgende Ansätze empfohlen:

- Präzisierung des Vermeidungsgebotes
- Höherbewertung des Faktor Boden
- Nutzung von Kompensationsmaßnahmen als Instrument der Innenentwicklung

Im landwirtschaftlichen Bodenrecht gibt es keine Ansätze zum Freiflächenschutz. Forstflächen sind durch das Bundeswaldgesetz und die Landesforstgesetze relativ stark geschützt. „Landes-Landwirtschaftsgesetze“ gibt es nicht. Da aber überwiegend landwirtschaftliche Flächen verbraucht werden, ist zu überprüfen, wo ein stärkerer Schutz landwirtschaftlicher Flächen zu verankern ist.

Informelle Strategien und Planungsansätze

Durch die seit den 90er Jahren entwickelten Regional- und Landschaftsparks, Grüngürtel und Grüne Ringe ist bislang keine wirksame Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erzielt worden. Die Umsetzung solcher Projekte beansprucht viele Jahre. Für eine schnelle Trendwende bei der Flächeninanspruchnahme sind solche Projekte nicht geeignet. Dennoch bieten sie verschiedene Ansätze für einen besseren Freiflächenschutz:

Informelle Projekte können verschiedene Kräfte bündeln, da sie nicht nur eine isolierte Aufgabe der Landschaftsplanung, Regionalplanung oder Wirtschaftsförderung sind. Zudem vermitteln sie eine positive Vision und können das Selbstbewusstsein der dort ansässigen Bevölkerung stärken. Um eine größere Wirkung in Bezug auf den Freiflächenschutz zu entfalten muss es gelingen, auch die „Alltagslandschaft“, d.h. die normale landwirtschaftlich genutzte Fläche wieder aufzuwerten und nicht nur bestimmte Landschaftsteile durch planerische Maßnahmen in Szene zu setzen. Daher ist eine Kopplung mit kommunalen Landwirtschaftsprogrammen und/oder die Erstellung von Agrarstrukturellen Entwicklungsplanungen sinnvoll.

Im Verlauf der Errichtung von Regionalparks oder Grüngürteln wird eine Quantifizierung von Zielen im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme empfohlen, um das oft allgemein formulierte Ziel „Freiflächensicherung“ überprüfen zu können. Zudem kann die Ausweisung der Flächen als Landschaftsschutzgebiet oder Regionaler Grünzug einen zusätzlichen, wenn auch nicht über zu bewertenden, Schutz gewährleisten. Regionalparkkonzepte sollten in jedem Fall mit Strategien der Innenentwicklung gekoppelt werden. Nur durch diese Verknüpfung kann angemessen mit der heutigen Stadtlandschaft und ihren Problemen umgegangen werden.

Freiflächenschutz durch Bündnisse und Kooperationen

Eigentlich wären **Naturschutz** und die **landwirtschaftlichen Flächennutzer** ideale Bündnispartner in Bezug auf die Verhinderung von Flächeninanspruchnahme. Beide brauchen unbebaute Landschaftsräume für ihre Handlungsbasis – als Anbaufläche, als Erholungsraum und als Lebensraum von Pflanzen und Tieren. Landwirtschaft und Naturschutz sind aber relativ schwache Akteure, wenn es um den Erhalt von Freiflächen geht. Die Gründe liegen in den ökonomischen Rahmenbedingungen, nach denen eine Bebauung von Flächen die ökonomisch ertragreichste Nutzung ist. In diesem Punkt hat sich insofern etwas geändert, als dass die Nutzer von landwirtschaftlichen Flächen zunehmend weniger die Flächenbesitzer sind. Die meisten Flächenutzer profitieren weder finanziell von der Umwandlung der Fläche in Bauland, noch haben sie keinen Anspruch auf Ersatzflächen.

Ein weiterer Grund für die strategische Schwäche von Landwirtschaft und Naturschutz liegt in ihrem relativ schlechten Image. Ihnen werden häufig Absolutheitsansprüche, „Wagenburgmentalität“ oder auch eine „Jammerhaltung“ unterstellt. Das schlechte Image wird häufig als Kränkung empfunden. Dies führt wiederum eher zur Abgrenzung gegenüber der übrigen Gesellschaft, anstelle einer Öffnung.

Landwirtschaft und Naturschutz haben auch zahlreiche schlechte Erfahrungen miteinander gemacht. Alte, nicht aufgelöste Konflikte behindern ein konstruktives Miteinander umgehen. Auch die **Landschaftsplanung** ist kein starker Akteur, wenn es um Sicherung von Freiflächen geht. Freiräume sind nicht oberstes Gut der Stadtentwicklung, wie KLAUS SELLE es formuliert hat, wenngleich sie schon zu einem Baustein der Stadtentwicklung geworden sind. Auch die Landschaftsplanung braucht Bündnispartner. Gerade die kommunale Landschaftsplanung ist wesentlich von der Akzeptanz und Unterstützung ihrer Ziele durch lokale Interessengruppen und die unterschiedlichen Landnutzer abhängig. Insbesondere die Landwirtschaft sieht die Landschaftsplanung häufig eher als „Gefahrenpotenzial“. Sie befürchtet zunächst Nutzungsaufgaben, Bewirtschaftungseinschränkungen oder weiteren Flächenentzug durch Kompensationsmaßnahmen.

Es gibt aber Ansatzpunkte für die Bildung und Stärkung von Bündnissen und Kooperationen:

- Landschaftsplanung kann vor Ort Konflikte entschärfen, Bündnisse befördern und eine wichtige Moderatorenrolle übernehmen. Das haben zahlreiche Planungen und Modellvorhaben gezeigt, die einen Partizipationsansatz verfolgt haben. Dafür ist ein gewisses Grundverständnis für die Landwirtschaft erforderlich. Dies ist in der planerischen Ausbildung zu vermitteln.
- Fach-, Verwaltungs- und Weiterbildungen sollten stärker auf interdisziplinäres Denken und Arbeiten ausgerichtet sein. Ebenso muss der flächenbezogene Ansatz der

Landschaftsplanung einen stärkeren Akteursbezug bekommen. Verschiedene Richtlinien oder auch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie messen Partnerschaften ein stärkeres Gewicht bei. Dieser Akteursansatz muss aber noch mehr in rechtliche Rahmenbedingungen einfließen und eine bezahlte Leistung der Landschaftsplanung werden