

## RAZGLEDI

## KOMMUNALES FLÄCHENMANAGEMENT ALS INSTRUMENT GEGEN FLÄCHENVERBRAUCH UND ZERSIEDLUNG?

AVTORJI

**Sabine Müller-Herbers**, dipl. ing., **Hildegard Engels**, dipl. geograf, **Frank Molder**, dr., dipl. ing.

Naslov: Baader Konzept GmbH, Weissenburger Straße 19, DE – 91710 Gunzenhausen, Germany

E-pošta: [info@baaderkonzept.de](mailto:info@baaderkonzept.de)

Telefon: +49 9831 61 93 0

Faks: +49 9831 61 93 11

UDK: 711.4:711.8(430+497.4); COBISS: 1.02

SYNOPSIS

**Kommunales Flächenmanagement als Instrument gegen Flächenverbrauch und Zersiedlung?**

Das Projekt »Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenmanagement in mittleren und kleinen Städten in Deutschland und Slowenien« wurde 1999 im Rahmen des INTERREG II C – Programms der Europäischen Union im mittel-, süd- und osteuropäischen Raum (MSOE) initiiert. Die Klein- bzw. Mittelstädte Forchheim und Lauf an der Pegnitz in Bayern sowie Nova Gorica und Novo mesto in Slowenien haben in dem Projekt teilgenommen. Die Bearbeitung des Pilotprojektes erfolgte von November 1999 bis Juni 2001. Das Grundziel des Projektes war festzustellen ob solche unkonventionelle Partnerschaft zwischen den Städten gut wirken kann. Die Grundlage war fachlicher Austausch von Ansichten und Informationen über die Gestaltung der Städte, Rechtsgrundlagen, Unterschiede und Bedingungen für Flächenmanagement, so wie über aktuelle Probleme bei der Stadtplanung. In Slowenien ist im Vergleich mit Deutschland ein integriertes Flächenmanagement noch am Anfang. Die Studie ist nur eine Evidenzhaltung möglicher Probleme, die in der Zukunft mit solchen Pilotprojekten noch gründlich zu erforschen sind.

SCHLÜSSELWORTE

Flächenverbrauch, Flächenmanagement, Stadtplanung, Geographisches Informationssystem, Slowenien, Deutschland

IZVLEČEK

**Komunalni management rabe tal kot instrument za preprečevanje porabe površin in razpršene gradnje?**

Projekt z naslovom: »Sonaravni urbani razvoj in management rabe tal v malih in srednjevelikih mestih Nemčije in Slovenije« je potekal med letoma 1999 in 2001 v okvirih programa INTERREG II C. Na slovenski strani sta sodelovali mestni občini Nova Gorica in Novo mesto. Osnovni cilj naloge je bil ugotoviti, ali lahko takšno nekonvencionalno partnerstvo med mesti obrodi sadove? Osnova je bila strokovna izmenjava mnenj in informacij o mestnih ustrojih, o pravnih podlagah, razlikah in institucionalnih pogojih za management rabe tal in o aktualnih problemih urejanja mest, povezanih s strokovnimi rešitvami in samo implementacijo. Za razliko od nemških mest je v Sloveniji integrirani management rabe tal še v povojih. Zato raziskava pomeni zgolj evidentiranje možnih problemov, ki pa jih bo potrebno v nadaljevanju s pilotnimi raziskavami še temeljiteje preučiti in povezati v sistem celovitega prostorskega planiranja, ki se v obih državah preobraža.

KLJUČNE BESEDE

poraba površin, management rabe tal, urbanistično planiranje, geografski informacijski sistem, Slovenija, Nemčija

Uredništvo je prispevek prejelo 21. februarja 2003.

## 1 Einleitung

Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland beträgt derzeit täglich ca. 130 ha und umschreibt einen seit Jahrzehnten kontinuierlich ansteigenden Prozess. In den vergangenen 40 Jahren nahm die Siedlungs- und Verkehrsfläche um nahezu 75 % zu, während die Bevölkerung im gleichen Zeitraum nur um knapp 20 % und die Zahl der Erwerbstätigen sogar nur um 7 % anstieg (Dosch und Beckmann 1999). Dieser Flächenverbrauch ist vor dem Hintergrund eines seit mehr als fünf Jahrzehnten bestehenden räumlichen Planungssystems in Deutschland zu sehen, das über ein ausdifferenziertes regional- und stadtplanerischen Instrumentarium zur Steuerung der Siedlungsentwicklung verfügt.

Slowenien kennt ebenfalls die Probleme eines zunehmenden Flächenverbrauchs und der Zersiedlung der Landschaft. Das räumliche Planungssystem befindet sich nach dem beschwerlichen Transformationsprozess im Aufbau. Zur Zeit wird vor allem die Implementierung der Regionalplanungsebene diskutiert. Sowohl in Deutschland als auch Slowenien gewinnt die fachliche Debatte um eine verstärkte Innenentwicklung versus ausufernder Neubaugebiete bzw. Neubauten auf der »grünen Wiese« an Bedeutung. Aktuelle Problemlagen in der täglichen Praxis der Stadtplanung weisen große Ähnlichkeiten auf, wie z. B. die Verlagerung des Einzelhandels an den Stadtrand, Verödungstendenzen in den Innenstädten oder steigende Umweltbelastungen durch den zunehmenden Individualverkehr.

## 2 Das transnationale Kooperationsprojekt

In diesem Kontext ist das transnationale Kooperationsprojekt »Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenmanagement in mittleren und kleinen Städten in Deutschland und Slowenien« (SUDMA – *Sustainable urban development and management*) zu sehen. Das Projekt wurde 1999 im Rahmen des INTERREG II C – Programms der Europäischen Union im mittel-, süd- und osteuropäischen Raum (MSOE) initiiert. Die Klein- bzw. Mittelstädte Forchheim und Lauf an der Pegnitz in Bayern sowie Nova Gorica und Novo mesto in Slowenien haben sich auf den spannenden Weg in dieses transnationale EU-Projekt begeben (Müller-Herbers 2001). Das Projekt wurde gemeinsam mit dem Geographischen Institut, Ljubljana, Dr. Marjan Ravbar, sowie den Rechtsanwälten Thorn & Lunder, München, Ljubljana, bearbeitet und aus Mitteln des EFRE-Fonds der EU, nationale Ko-Finanzierung durch die Städte Forchheim und Lauf an der Pegnitz unterstützt. Tabelle 1 zeigt die vier Modellstädte mit wesentlichen Strukturmerkmalen im Vergleich.

Die Bearbeitung des Pilotprojektes erfolgte von November 1999 bis Juni 2001 durch das deutsche Planungsbüro Baader Konzept GmbH in Gunzenhausen (Bayern) in Kooperation mit dem Geographischen Institut in Ljubljana. Neben mehreren Treffen der fachlichen Bearbeiter fand jeweils ein großes Projekttreffen in Slowenien und in Deutschland statt, wo die Vertreter der deutschen und slowenischen Städte intensiv über aktuelle stadtplanerische Probleme und mögliche Lösungsansätze und Instrumente diskutierten.

## 3 Zielsetzung und Ergebnisse im Überblick

Der haushälterische, vorausschauende und sparsame Umgang mit der Ressource Fläche bildet neben kommunaler Umweltpolitik und stadtverträglicher Verkehrspolitik ein wesentliches Element nachhaltiger Stadtentwicklung. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsprinzipien bei der Flächeninanspruchnahme zielt dabei grundsätzlich darauf ab,

- zukünftige Handlungsoptionen für die flächenbezogene Entwicklung der Städte in Hinblick auf die Raumfunktionen Wohnen, Arbeiten, Erholen und Versorgen offen zu halten (ökonomische und soziale Dimension) und

Tabelle 1: Die Kooperationsstädte im Überblick.

	Forchheim	Lauf an der Pegnitz	Nova Gorica	Novo mesto
Einwohner	ca. 31.000	ca. 25.000	ca. 36.500	ca. 23.000
Bedeutung	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Zentrum der Region nördliches Küstenland	Zentrum der Region Dolenjsko
Lage	ca. 30 km nördlich des Ballungsraumes Nürnberg/Fürth/Erlangen	ca. 18 km östlich von Nürnberg im Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen	unmittelbar an der Grenze zu Italien gelegen, östlich vom italienischen Gorizia	südöstlich von Ljubljana, unweit von der kroatischen Grenze gelegen
Landschaft/ Erholung	im Regnitztal gelegen, am Naturpark Fränkische Schweiz – Feldensteiner Forst	Im Pegnitztal gelegen, direkt am Reichswald und Schönberger Forst	am Berührungspunkt des Vipava- und Sočatales gelegen	am Flusslauf der Krka gelegen, große städtische Waldflächen
Stadtplanung/ Flächensituation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ausreichend Wohnbauflächen vorhanden</li> <li>• Planung von Wohngebieten auf Grundlage des Baulandmodells</li> <li>• Ausreichende Gewerbeflächen-Kapazitäten vorhanden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grenzen der Außenentwicklung sind erreicht</li> <li>• mittelfristig ausreichend Wohnbauflächen noch vorhanden</li> <li>• Mangel bei Gewerbeflächen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kein Flächenmangel</li> <li>• Stadt hat jedoch keinen Zugriff auf Flächen, da problematische Eigentumsverhältnisse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kein Flächenmangel</li> <li>• jedoch spontane Ausbreitung der Vorstädte und Dörfer am Stadtrand</li> <li>• ungeordnete Ansiedlung von Industriebetrieben</li> <li>• niedrige Bebauungsdichte in den Wohngebieten</li> </ul>

- den Schutz und die Entwicklung der flächenbezogenen ökologischen Ressourcen dauerhaft zu gewährleisten (ökologische Dimension).

Es gilt nicht, durch kurzfristige, einseitige Flächenpolitik zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten in den Kommunen zu verschenken und dadurch einmalige Standortqualitäten irreversibel zu verlieren.

Ein zentraler Ansatz zur Förderung des häuslicherischen Umgangs mit Flächen ist die Anwendung eines integrierten Flächenmanagements in den Städten. Integriertes Flächenmanagement wird als ein Instrument verstanden, das für den vorausschauenden Umgang mit Flächen in Kommunen sektoral vorhandene Informationen zusammenführt und in der Verknüpfung eine neue Qualität an Entscheidungsgrundlagen und möglichen Lösungsansätzen für die Flächenentwicklung in den Städten aufzeigt. Ein Beispiel dafür ist, die Verknüpfung der Informationen zu Flächen und Grundstücken aus dem Liegenschaftsamt mit der Gewerbeflächendeckung, den baurechtlichen Vorgaben, aber auch den Informationen zu ökologischen Qualitäten der Standorte. Als zentraler Baustein eines kommunalen Flächenmanagementsystem kann so ein gemeinsam nutzbares computergestütztes Informationssystem in der Verwaltung entstehen.

Ausgangspunkt des Kooperationsprojektes war, dass gerade auch in mittleren und kleinen Städten eine Vielzahl von flächenbezogenen Daten vorliegen, die jedoch für anstehende stadtplanerische Entscheidungen nicht systematisch genutzt werden bzw. genutzt werden können. Besondere Bedeutung kommt dabei auch der Informationsgewinnung über Baulandpotenziale auf Flächen im bestehenden Siedlungsgefüge (z. B. Baulücken, Brachflächen, Nachverdichtungsgebiete) zu. Als zielführend für die Konzeption eines integrierten Flächenmanagements wurde darüber hinaus einer grundlegende Gegenüberstellung der wesentlichen Rahmenbedingungen für den Umgang mit Flächen in den deutschen und slowenischen



*Bild 1: Beispiel einer Baulücke in einem Wohngebiet.*



*Bild 2: Beispiel einer Brachfläche mit Restnutzung im Kernstadtbereich.*

Städten gesehen. Die Einflussfaktoren dafür reichen von verfassungs- und planungsrechtlichen Maßgaben bis zu wirtschaftlichen, stadtplanerischen oder auch verwaltungstechnischen Aspekten. In einem abschließenden Teil ging es um die Dokumentation der Erfahrungswerte aus der Durchführung des Kooperationsprojektes und übertragbare Empfehlungen.

Das INTERREG II C – Projekt besteht somit aus drei Teilen (SUDMA Teil I, II 2000 und III 2001). Tabelle 2 gibt einen Überblick über die wesentlichen Aspekte und Themen, die im Rahmen der Teilberichte des deutsch-slowenischen Kooperationsprojektes bearbeitet wurden.

Die Zusammenarbeit mit den beteiligten Städte hat ergeben, dass bisher weder bei den deutschen, noch bei den slowenischen Städten eine integriertes Flächenmanagement unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zum Einsatz kommt. Flächenmanagementansätze sind lediglich sektoral erkennbar. Am weitesten ausgearbeitet finden sie sich in den deutschen Kommunen im Bereich der Baulandbereitstellung (Baulandmodelle) und bei der Bereitstellung von Gewerbeflächen (Flächendateien).

Aufgrund der Vielzahl an räumlichen Daten, die zunehmend auch digital vorliegen, setzt ein effizientes Flächenmanagement den Einsatz eines Geographischen Informationssystems voraus. Die mittleren und kleinen Kommunen in Deutschland und Slowenien, die bereits über ein GIS-System in der Verwaltung verfügen, sind noch in der Minderheit. Zur Realität in den Städten gehört auch, dass Informationen für flächenbezogene Entscheidungen, die in der Kommune anstehen (z. B. geeignete Standorte für anfragende Gewerbebetriebe, Wohnstandorte mit guter Infrastrukturausstattung etc.), häufig mühselig per Hand zusammengetragen werden müssen und wesentliche Entscheidungsfaktoren möglicherweise nicht berücksichtigt werden (z. B. Altlastenverdachtsprüfung).

Die Ergebnisse des INTERREG II C – Projektes können im Rahmen dieses Beitrages nicht im einzelnen dargestellt werden (siehe hierzu SUDMA Teil I, II und III). Nachfolgend werden einige ausgewählte Erfahrungswerte aus der Erarbeitung der konkreten Flächenmanagementkonzepte aufgezeigt.

#### **4 Kommunales Flächenmanagement als individueller Lösungsansatz**

Die Zusammenarbeit mit den Städten hat gezeigt, dass es ein allgemein gültiges Konzept für Flächenmanagement, das für die Umsetzung in mittleren und kleinen Städte empfohlen werden kann, nicht gibt. Die unterschiedliche historische und siedlungsstrukturelle Entwicklung, die unterschiedliche Stadtentwicklungspolitik und der damit verbundene Instrumenteneinsatz machen eine individuelle Betrachtung erforderlich. Zudem kommen in den Städten bereits unterschiedliche Ansätze nachhaltiger Stadtentwicklung zum Einsatz (Tabelle 3).

*Tabelle 2: Bearbeitete Themen und Aspekte im transnationalen Kooperationsprojekt SUDMA.*

## Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenmanagement in mittleren und kleinen Städten in Deutschland und Slowenien

## Teil I: Rahmenbedingungen für den Umgang mit Flächen in Deutschland und Slowenien

1. Allgemeine und institutionelle Rahmenbedingungen
  - Staats- und Verwaltungsaufbau
  - Stellung der Kommunen
  - Wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation
2. System der räumlichen Planung
  - Gesetzliche Grundlagen
  - Planungsverwaltung, Pläne und Programme
  - Aktuelle Entwicklungstendenzen
3. Handlungsfeld Umgang mit Flächen in Städten
  - Maßgaben für den Umgang mit Flächen
  - Instrumente
  - Vorhaltung von flächenbezogenen Daten
  - Bisherige Ansätze für Flächenmanagement
4. Integriertes Flächenmanagement als Lösungsansatz (Diskussion)

## Teil II: Flächenmanagementkonzepte in den Kooperationsstädten

1. Aktuelle Situation in den vier Städten
  - Naturräumliche und ökologische Ausgangsbedingungen
  - Allgemeine Strukturdaten und wirtschaftliche Entwicklung
  - Stadtentwicklung und Umgang mit Flächen
  - Vorhandene flächenbezogene Daten und deren Vorhaltung
  - Bestehende Ansätze nachhaltiger Stadtentwicklung
2. Ziele für die zukünftige Entwicklung der vier Kooperationsstädte (Leitbilder)
3. Konzeption und Auswahl von Flächenmanagementansätzen in Forchheim und Lauf a. d. Pegnitz.
  - Baulückenmanagement
  - Wohnen
  - Brachflächen
  - und Umnutzungsmanagement
  - Gewerbeflächenmanagement
  - Kompensationsflächenmanagement (Ökokonto)
  - Entwicklung eines computergestützten Flächenkatasters für Neubau- und Bestandsflächenmanagement
4. Mögliche Schwerpunktsetzungen für Flächenmanagement in Nova Gorica und Novo mesto
  - Kontext eines räumlichen Planungssystems im Aufbau
  - Grundsätzliche Maßgaben für Stadtentwicklung und Flächenmanagement
  - Aktive Bevorratung von Baugrundstücken
  - Gewerbliches Flächen- und Immobilienkataster
  - Baulücken- und Nachverdichtungsmanagement

## Teil III: Ergebnisse, Erfahrungswerte, Empfehlungen

1. Erfahrungswerte aus der Projektabwicklung
  - Projektinitiierung
  - Organisation und Durchführung
  - Inhaltliche Aspekte der Projekttreffen
  - Zusammenarbeit mit den Städten
2. Ergebnisse aus der Konzeption der Flächenmanagementansätze
  - Auswahl, Konzeption und Potenzial zur Anwendung in Deutschland
  - Ziele, Empfehlungen und Potenzial zur Anwendung in Slowenien
  - Vergleich Deutschland und Slowenien

Tabelle 3: Ansätze nachhaltiger Stadtentwicklung in den Kooperationsstädten bisher.

	Forchheim	Lauf an der Pegnitz	Nova Gorica	Novo mesto
Ansätze nachhaltiger Stadtentwicklung (flächensparend)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altstadtsanierung</li> <li>• Baulückenkataster und -reaktivierung</li> <li>• speziell entwickeltes Baulandmodell und Wohnraummodell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altstadtsanierung</li> <li>• Gewerbeflächen-Recycling</li> <li>• Nachverdichtung in Gewerbegebieten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recycling von Gewerbeflächen</li> <li>• Schließung von Baulücken</li> <li>• grenzübergreifende Lösung städtebaulicher Probleme (Italien)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachverdichtung der Wohnbauflächen</li> <li>• Recycling von Gewerbeflächen</li> <li>• Schließung von Baulücken</li> </ul>

Trotz der Unterschiede in den Kooperationsstädten zeigt die Erfahrung, dass sich ein grundsätzliches Spektrum von Flächenmanagementansätzen festlegen und entwickeln lässt. Je nach Ausgangslage der Stadt können die Flächenmanagementansätze einzeln oder in Kombination eingesetzt werden. Es gilt das Baukastenprinzip. Tabelle 4 gibt zeigt die im INTERREG IIC – Projekt behandelten Ansätze und ihren möglichen Beitrag für einen haushälterischen Umgang mit Flächen in der Kommune auf.

Auch die aktuell unterschiedlichen Voraussetzungen für die deutschen und slowenischen Städte haben bei der Bearbeitung der Flächenmanagementkonzepte zu einer unterschiedlichen Vorgehensweise und Schwerpunktsetzung geführt.

## 5 Flächenmanagement in den deutschen Städten

Für die deutschen Städte wurden konkrete, auf die Situation der Städte abgestimmte Flächenmanagementansätze erarbeitet. Die Flächenmanagementansätze werden als Instrumente einer qualifizierten Informationserfassung und -verknüpfung von flächenbezogenen Daten verstanden. Wesentliches Element für die Umsetzung der Flächenmanagementansätze ist die computergestützte Verarbeitungsmöglichkeit mit Hilfe eines Geographischen Informationssystems (GIS). So wurde z. B. für Forchheim ein Neubaufächenmanagementansatz mit konkretem Umsetzungskonzept für die Einbindung in ein GIS entwickelt. Potenzielle Neubaufächen, die als bereits erschlossene oder zukünftig zu erschließende Bauflächen im Stadtgebiet vorhanden sind, können durch die Zusammenführung und Verknüpfung der verschiedenen flächenbezogenen Informationen umfassend bewertet werden. Die Bewertungsergebnisse stehen dann als schnelle Entscheidungshilfe z. B. bei Anfragen nach Baugrundstücken bestimmter Qualität und Lage zur Verfügung. Für Lauf an der Pegnitz hat sich als ein Schwerpunkt die Entwicklung eines Baulückenmanagements herauskristallisiert. Die Stadt ist aufgrund ihrer eingeschränkten Entwicklung-



Bild 3: Ausschnitt aus einer Bestandskarte im GIS – gestützten Baulückenkataster.

Tabelle 4: Flächenmanagementansätze und die Erfüllung von Nachhaltigkeitsprinzipien.

Flächenmanagementansatz	Maßnahmen/Bedeutung für eine nachhaltige Stadtentwicklung, insbesondere dem häushälterischen Umgang mit Flächen (Flächen-, Kosten sparen etc.)
Baulücken-Management – Wohnen	<p>Nutzung von Baulücken im Bestand:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimierung der Flächenneuanspruchnahme (Freiraumschutz)</li> <li>• Ressourcenschonende Steuerung des Baulandangebots und der Baulandnachfrage</li> </ul> <p>Nutzung vorhandener Infrastruktur durch Nachverdichtung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenersparnis durch Wegfall des Planungs- und Erschließungsaufwandes für neue Bauflächen</li> <li>• bessere Ausschöpfung und Erweiterung der vorhandenen Nutzungspotenziale</li> </ul>
Brachflächen- und Umnutzungsmanagement	<p>Wiedernutzung von Flächen und Gebäuden im Bestand:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzierung des Zuwachses bebauter Siedlungsflächen</li> <li>• Reduzierung neuer Bodenversiegelung</li> </ul> <p>Nutzung vorhandener Infrastruktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenersparnis durch Wegfall des Planungs- und Erschließungsaufwandes für neue Bauflächen</li> <li>• bessere Ausschöpfung und Erweiterung der vorhandenen Nutzungspotenziale</li> </ul> <p>Verdichtung und Nutzungsmischung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwertung von Gewerbegebieten durch Neuansiedlung von Betrieben arbeitsplatzintensiver bzw. zukunftsorientierter Branchen</li> <li>• Bewertung der Flächenpotentiale und Flächenqualitäten unter neuen Gesichtspunkten</li> </ul>
Gewerbeflächenmanagement	<p>Nutzung von Baulücken im Bestand:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimierung der Flächenneuanspruchnahme (Freiraumschutz)</li> </ul> <p>Erweiterung bestehender Gewerbegebiete:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutzung bzw. Erweiterung vorhandener Infrastruktur</li> <li>• Konzentration von Belastungen (z. B. Emissionen, Landschaftsbild u. a. Randwirkungen)</li> </ul> <p>Umwidmung von im FNP anderweitig ausgewiesenen Bauflächen als gewerbliche Bauflächen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenersparnis durch Verringerung des Planungsaufwandes gegenüber Neuausweisungen</li> <li>• flexiblere Steuerung des Baulandangebots und der Baulandnachfrage</li> </ul>
Interkommunale Gewerbestandorte	<p>Interkommunale Kooperation bei der Suche und Erschließung neuer Gewerbestandorte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenteilung für Kommunen, welche die Flächen bereitstellen</li> <li>• Kosteneinsparung durch gemeinsame Entwicklung und Erschließung</li> <li>• Konfliktvermeidung (Freiraumschutz) für andere beteiligte Kommunen bei Flächenausweisungen</li> <li>• Konfliktvermeidung bei an Nachbarkommunen angrenzenden Flächenausweisungen</li> <li>• Lenkung der Kooperation auf infrastrukturell günstige Standorte mit der Möglichkeit der Schaffung regional bedeutsamer Entwicklungsschwerpunkte</li> </ul>
Kompensationsflächenmanagement (Ökokonto)	<p>Räumlich abgestimmte und vorausschauende Kompensation der Flächenanspruchnahme für Siedlungszwecke:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erleichterung von Ausweisungen durch frühzeitige Klärung von Kompensationskonflikten</li> <li>• Integration von Kompensationsmaßnahmen in übergeordnetes Landschaftsentwicklungskonzept</li> <li>• Erhaltung und Vernetzung klimawirksamer Freiflächen</li> <li>• Erhaltung zusammenhängender Freiräume</li> </ul>
Neubaufächenmanagement (in Kombination mit Bestandsflächenmanagement)	<p>Schnelle und qualifizierte Informationsabfrage über die vorhandenen Flächenpotenziale und deren Eignung für eine mögliche Nutzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ableitung von Aussagen über verschiedenste flächenbedeutsame Qualitätsmerkmale (Verkehrsanbindung, Verfügbarkeit, klimatische Ausgleichsfunktion, etc.)</li> <li>• Herausfiltern von Nachverdichtungspotenzialen im Bestand</li> <li>• Ressourcenschonende Steuerung des Baulandangebots und der Baulandnachfrage</li> <li>• Minimierung der Flächenneuanspruchnahme (Freiraumschutz)</li> </ul>

smöglichkeiten für neue Siedlungsgebiete auf die verstärkte Nutzung von Baulandpotenzial im Bestand angewiesen. Ein Baulückeninformationssystem bietet qualifizierte Informationen, z. B. zu Umfang und Lage der Baulücken, der zulässigen Bebauung (Baurecht) und dem insgesamt im Stadtgebiet aktivierbaren Baulandpotenzial. Für eine umfassende Einschätzung des Baulandpotenzials in der Kommune – sowohl auf Neubauf Flächen als auch im Bestand – empfiehlt sich der Aufbau eines kombinierten Flächenmanagementsystems für Bestands- und Neubauf Flächen.

Ausgehend von der großen Anzahl formeller und informeller Stadtplanungsinstrumente, die in Deutschland zum Einsatz kommen, ging es in den deutschen Städten um eine klar eingegrenzte Sichtweise von Flächenmanagement im Sinne eines Instrumentes zur Optimierung des Umgangs mit einer Vielzahl von vorhandenen flächenbezogenen Daten in der kommunalen Verwaltung.

## 6 Flächenmanagement in den slowenischen Städten

Flächenmanagement in den slowenischen Städten wird dagegen wesentlicher grundsätzlicher und umfassender verstanden. Für die slowenischen Städte wurde deshalb ein anderer Ansatz gewählt. Neben einer ausführlichen Beschreibung der aktuellen Situation in den Städten wurden die bestehenden Ansätze einer nachhaltigen Stadtentwicklung und die gesetzlichen Grundlagen aufgezeigt. Anschließend wurden mögliche Schwerpunktsetzungen für ein integriertes Flächenmanagement für Nova Gorica und Novo mesto dargestellt. Wesentlicher Bestimmungsfaktor für die realistische Einschätzung der Gestaltung und Anwendbarkeit der Flächenmanagementansätze ist, dass der für die Raumordnung und Bauleitplanung eingeleitete Gesetzgebungsprozess noch nicht abgeschlossen ist. Die Umsetzung der Gesetze wird stufenweise erfolgen und kann zeitlich noch nicht abgeschätzt werden. Die entsprechenden Instrumente, die z. B. eine Nutzungsfestlegung, die Sicherung der Bauflächen durch die städtische Verwaltung etc., ermöglichen, fehlen zum Teil noch. Es war daher nicht zielführend, Flächenmanagementkonzepte mit dem Konkretisierungsgrad entsprechend dem der deutschen Städte zu erarbeiten. Vielmehr wird umfassend aufgezeigt, welche Vorgaben und Instrumente in den slowenischen Städten erforderlich sind, um eine sachgerechte, an Nachhaltigkeitsprinzipien orientierte Stadtentwicklung betreiben zu können. Die aufgezeigten Maßgaben reichen von einem grundsätzlichen Konzept der zukünftigen Raumentwicklung über die Zielrichtungen für eine zweckgebundene Grundstücksnutzung bis zu Empfehlungen über die Bebauungsdichte in neuen Wohngebieten in mittleren und kleinen Städten.

Als prägende Rahmenbedingung dafür muss sicherlich auch auf die Ergebnisse der Gegenüberstellung des deutschen und slowenischen Planungssystems (SUDMA Teil I) verwiesen werden. Zum einen ist der Staats- und Verwaltungsaufbau, der sich auf die planungs- und raumordnungsrelevanten Regelungen niederschlägt, in beiden Ländern sehr unterschiedlich. Dies ist zum Teil auch in den erheblichen Größenunterschieden der Länder begründet. Während in Deutschland die Zuständigkeiten auf die Ebenen Bund, Länder, Regierungsbezirke, Landkreise und Kommunen verteilt sind, finden sich in Slowenien nur zwei Verwaltungsebenen: die staatliche und die kommunale Ebene. Ein aktuelles – auch planerisch wirksames Problem – ist dabei die Zersplitterung des Staates in teilweise sehr kleine Gemeinden, ohne dass es bisher eine wirksame Regionalverwaltung gibt. Zum anderen hat sich das Staats- und Verwaltungssystem und damit auch die raumplanungsbezogene Gesetzgebung in Deutschland in mehr als fünfzig Jahren kontinuierlich entwickeln können. In Anbetracht der seit 1990 geänderten Ausgangsbedingungen in Slowenien ist der Zeitraum für den eingeleiteten Entwicklungsprozess dagegen als relativ kurz zu bezeichnen.

## 7 Die Bedeutung des kommunalpolitischen Engagements

Für die slowenischen Städte dürfte hier ein weiteres Ergebnis aus der Arbeit mit den deutschen Städten von Interesse sein. Trotz umfassender gesetzlicher Vorgaben und Instrumente für die Bauleit-

planung wurden in den beiden deutschen Städten erhebliche Unterschiede bei den Aktivitäten für eine nachhaltige Stadtentwicklung festgestellt. Als Beispiel hierfür kann das Engagement für die Nutzung von Baulücken im Bestand angeführt werden. So betreibt Forchheim seit mehr als 15 Jahren eine konsequente Erfassung (Baulückenkataster) und Aktivierung von Baulücken. Durch u. a. planungsrechtliche Maßnahmen, wie z. B. die Überarbeitung nicht mehr bedarfsgerechter, älterer Bebauungspläne wurde kontinuierlich die Bebauung von Baulücken attraktiver gemacht und damit der Bedarf nach Neuausweisung von Bauland gemindert. Lauf an der Pegnitz hat diesem innerörtlichen Baulandpotenzial bisher keine Bedeutung beigemessen und bleibt auch den entsprechenden fachlichen Empfehlungen aus dem Kooperationsprojekt skeptisch gegenüber.

Der Einsatz für eine nachhaltige Stadtentwicklung hängt also immer auch vom Problembewusstsein und Engagement der kommunalen Entscheidungsträger in Verwaltung und Stadtrat ab. Die kommunalpolitische Flankierung von fachlich als notwendig erachteten Maßnahmen wie der verstärkten Inanspruchnahme von Baulandpotenzial im Bestand ist von großer Bedeutung. So empfiehlt es sich, einflussreiche Meinungsführer – in kleinen Kommunen etwa den Bürgermeister – für das Thema zu gewinnen. Der politische Entscheidungsprozess muss in Gang gebracht werden. Eine Katalysatorfunktion kann dabei die Vorbereitung und Verabschiedung eines kommunalpolitischen Grundsatzbeschlusses im Stadtrat übernehmen (BMVBW 2000).

Hier besteht auf deutscher Seite noch erheblicher Handlungsbedarf. So hat z. B. das bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen einen Forschungsschwerpunkt »Kommunales Flächenressourcen-Management« eingerichtet, um vor allem kleine und mittlere Kommunen bei der vorrangigen Entwicklung der innerörtlichen Baulandpotenziale zu unterstützen (STMLU 2001, 2002). In einem aktuell laufenden Pilotprojekt mit vier bayerischen Modellkommunen werden dazu konkrete Handlungs- und Umsetzungshilfen (Baader Konzept 2003).

Die Ergebnisse aus dem transnationalen Kooperationsprojekt und der aktuell zunehmende Bedeutungsgewinn für die Förderung eines sparsameren Umgangs mit Flächen in der Siedlungsentwicklung zeigen, dass allein die Einführung eines kommunalen Flächenmanagements nicht zu einer Eindämmung des Flächenverbrauchs führen kann. Mit kommunalen Flächenmanagement wird jedoch eine qualifizierte Entscheidungsgrundlage bereitgestellt und ein bewussterer Umgang mit Flächen in der Kommune gefördert. Es bleibt den kommunalen Entscheidungskräften überlassen, die flächensparenderen Handlungsoptionen in die Tat umzusetzen.

## 8 Literatur

- Baader Konzept 2003: Kommunales Flächenressourcen-Management. Datenerhebung, GIS-Erstellung und Beratungstätigkeit in vier bayerischen Modellkommunen (Veröffentlichung in Vorbereitung). Gunzenhausen.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen 2000: Baulandbereitstellung. Rechtstatsachenforschung zur Entwicklung, Erschließung und Finanzierung von Bauland. Berlin.
- Dosch, F., Beckmann, G. 1999: Trends und Szenarien der Siedlungsflächenentwicklung bis 2010. Informationen zur Raumentwicklung 11–12. Bonn.
- Müller-Herbers, S. 2001: Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenmanagement in mittleren und kleinen Städten in Deutschland und Slowenien – Zwischenbericht aus einem INTERREG II C – Projekt. Raumforschung und Raumordnung 4/2001. Köln, Berlin, Bonn, München.
- Ravbar, M. 1997: Zur Siedlungsstruktur Sloweniens. Entwicklungen, Probleme, Lösungsansätze. Raumforschung und Raumordnung Heft 4/1997. Köln, Berlin, Bonn, München.
- STMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 2001: Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcen-Management. München.

- STMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 2002: Tagungsband Kommunales Flächenressourcen-Management. Beispiele aus der städtebaulichen Praxis. Workshop am 29. Juli 2002, München.
- SUDMA Teil I – igi Niedermeyer Institute; Institut für Geographie Ljubljana; Rechtsanwälte Thorn & Lunder 2000: Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenmanagement in mittleren und kleinen Städten in Deutschland und Slowenien – Teil I Rahmenbedingungen. Westheim (auch in Englisch).
- SUDMA Teil II – igi Niedermeyer Institute; Institut für Geographie Ljubljana 2000: Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenmanagement in mittleren und kleinen Städten in Deutschland und Slowenien – Teil II Flächenmanagementkonzepte. Westheim (auch in Englisch).
- SUDMA Teil III – Baader Konzept GmbH; Institut für Geographie Ljubljana 2001: Nachhaltige Stadtentwicklung und Flächenmanagement in mittleren und kleinen Städten in Deutschland und Slowenien – Teil III Ergebnisse, Erfahrungen, Empfehlungen, Gunzenhausen. Westheim (auch in Englisch).

## 9 Povzetek: Komunalni management rabe tal kot instrument za preprečevanje porabe površin in razpršene gradnje?

(prevedel Marjan Ravbar)

Projekt z naslovom: »Sonaravni urbani razvoj in management rabe tal v malih in srednjevelikih mestih Nemčije in Slovenije« je potekal med letoma 1999 in 2001 v okvirih programa INTERREG II C. S slovenske strani sta k temu projektu pristopili mestni občini Nova Gorica in Novo mesto. Cilj projekta je bilo odgovoriti na vprašanje: ali lahko nekonvencionalno partnerstvo med mesti obrodi sadove? Raziskovanje je temeljilo na strokovni izmenjavi mnenj, v okviru katere so strokovnjaki predstavili pogloblitve informacije o mestnih ustrojih ter izmenjali poglede o pravnih podlagah, razlikah in institucionalnih pogojih za management rabe tal kot tudi o aktualnih problemih urejanja mest, povezanih s strokovnimi rešitvami in implementacijo. Pilotni projekt je vodila planerska institucija Baader Konzept iz Gunzenhausna na Bavarskem, slovensko koordinacijo pa nekdanji Inštitut za geografijo.

V nasprotju z nemškimi mesti je v Sloveniji integrirani management rabe tal še v povojih. Zato raziskava pomeni zgolj evidentiranje možnih problemov, ki pa jih bo treba v nadaljevanju s pilotnimi raziskavami še temeljiteje preučiti in povezati v sistem celovitega prostorskega planiranja, ki se v obeh državah preobraža.

Čprav tudi v Nemčiji nima obligatornih zakonskih nastavkov, vendarle obstoje strategije za uravnoteženo ravnanje s površinami v mestih. To so: ponovna uporaba opuščenih površin, zgoščevanje, vzpostavljanje katastra »vrzeli« v zazidavi (posebej za stanovanjske površine), krmiljenje gradbenih širitiv s pomočjo zaostrenih urbanističnih kriterijev, vodenje »ekokontov« v okvirih poostrenih določil (na primer »kompenzacija« za poseg na nepozidane površine). V nemških partnerskih mestih je management rabe tal osredotočen na:

- iskanje »vrzeli« za stanovanjsko gradnjo,
- ponovno uporabo »opuščenih« površin,
- preobrazbo (prevrednotenje) proizvodnih površin s poudarkom na interkomunalnem sodelovanju in
- usposabljanje novih površin v navezavi na obstoječo (komunalno) opremo.

V Sloveniji obstoječe zakonske rešitve sicer omogočajo uresničevanje in izvajanje temeljnih nalog managementa rabe tal, vendar ima veljavni sistem več pomanjkljivosti, katerih posledice se odražajo v strukturi mest. Pomembne sistemske pomanjkljivosti so:

- pomanjkanje instrumentov za management rabe tal,
- sistem planiranja sloni na tako imenovani pasivni prostorski politiki,
- pomanjkanje normativov in družbeno verificiranih usmeritev za urejanje,

- pomanjkljiv urbanistični nadzor,
- odsotnost zemljiške politike,

V Sloveniji je na razpolago veliko informacij o rabi površin, vendar se običajno sistematično ne uporabljajo. Največja pomanjkljivost je v tem, da jih zbirajo različne javne službe, ki so med sabo nepovezane. Celovit geografski informacijski sistem je v malih in srednjevelikih mestih prej izjema kot pravilo.

Uresničevanje managementa rabe tal se nanaša na vzpostavljanje funkcionalnega, sonaravnega (uravnoteženega) in estetskega bivalnega prostora. Funkcionalnost se nanaša na ureditve, ki omogočajo gospodarski in socialni razvoj prebivalcev in družbene skupnosti, primerno gostoto zazidanosti ter infrastrukturo in komunalno opremljenost, prav tako pa tudi ureditve, ki omogočajo zadovoljevanje temeljnih človekovih potreb. Sonaravnost pomeni varčno ravnanje z naravnimi viri kakor tudi zaježitev razpršene gradnje ter nekonfliktno in polifunkcionalno rabo površin. Estetsko bivalno okolje pomeni ureditve »po meri človeka«, preglednost in obvladljivost, ureditve v odnosu do naravnogeografskih razmer, topografije, lokalnega stavbarstva in funkcij mest.

Sistem prostorskega planiranja ne premore veliko instrumentov za implementacijo urejanja posejitve. Zato si ni mogoče zamisliti učinkovitega planiranja brez zakonskih, institucionalnih in sistemskih sprememb na tem področju, pa tudi ne brez sektorskega sodelovanja med vladnimi službami.

Urbani razvoj partnerskih mest je tesno povezan s smotno rabo še prostih površin, z izgradnjo tehnične in socialne (javne funkcije) infrastrukture, z gospodarskim razvojem in njihovim medsebojnim prepletanjem.

V partnerskih mestih Nova Gorica in Novo mesto stopa v ospredje več problemov, povezanih z namensko rabo površin:

- razpršena poselitve in naraščajoča poraba naselbinskih površin,
- pomanjkanje oziroma neravnovesje med ponudbo in povpraševanjem stavbnih zemljišč,
- spreminjanje karakterističnih mestnih in krajevnih struktur ter vrednih gradbenih substanc (prevsem v Novem mestu),
- odvisnost naselbinskih struktur od individualnega prometa, naraščajoče obremenitve okolja zaradi motorizacije individualnega prometa,
- konflikti v rabi tal med naravnimi razmerami in drugimi rabami,
- nesorazmerno visoka »privlačnost« zaposlitvenih središč, suburbanizacija in močni pritiski za spremembo namembnosti zelenih površin.

V obeh partnerskih mestih stopajo v ospredje naslednje koncepcije in/ali cilji:

- koncentracija naselbinskega razvoja in varčna (gospodarna) raba površin,
- preventivna, zadostna kvalitativna in kvantitativna oskrba z razpoložljivimi in dostopnimi površinami za stanovanjsko gradnjo,
- posebno upoštevanje in spoštovanje prostorskih pogojev in specifičnih »socialnih« potreb prebivalstva,
- varovanje kulturnih dobrin, stavbne dediščine in povečana skrb za krajinsko podobo naselij,
- ustvarjanje učinkovitega sistema javnega transporta, posebej v razvojno napredujočih območjih,
- preprečevanje in preudarno »razvozlanje« konfliktnih situacij,
- priprava konceptov za varovanje zelenih površin,
- konsekvantna naravnost naselbinskega razvoja na javni promet,
- zviševanje atraktivnosti javnega prometa pri dnevni migraciji,
- ohranjanje karakterističnih gradbenih in naselbinskih struktur,
- Ohranjanje oziroma vzpostavljanje kompaktnih naselij z jasno definiranimi mejami nasproti odprtemu prostoru,
- prednostno upoštevanje naravnih možnosti pri naselbinskem razvoju.

V malih in srednjevelikih mestih velja spoštovati naslednje urbanistično-gradbene principe:

- povečevanje gradbenih gostot (gostota pomeni kompaktnjšo vendar kljub temu kvalitativno kvalitetnejšo izgradnjo naselbinskih struktur znotraj naselbinskih središč brez nepotrebnega poseganja navzven; možnosti: (ponovna) izraba neizkoriščenih ali slabo izkoriščenih proizvodno-industrijskih

površin, zgoščevanje, management rabe prostih površin, zapolnjevanje vrzeli v obstoječi zazidavi, socialna in prostorska sanacija mestnih središč (s poudarkom na stanovanjskih površina in javnih funkcijah), »arondacija naselbinskih obrobij« ...),

- mešana raba (organizacijo dejavnosti) v prostoru (mešana raba površin je eden izmed pomembnejših nastavkov za sonaravni naselbinski razvoj, saj stremi k prostorskem in socialnem prepletanju med območji bivanja in dela s tem pa neposredno zmanjševanju prometa, na primer izgradnja območij »mest kratkih poti«) in
- policentričnost.

Sklep:

- raziskava je pokazala veliko primerljivost problemov med partnerskimi mesti,
- partnerska mesta se zavedajo problema integriranega managementa rabe tal, čeprav za samo implementacijo nimajo na voljo ustreznih urbanističnih instrumentov,
- v mestih (mestnih občinah) je na voljo veliko informacij o namenski rabi površin, čeprav med različnimi uradi ni ustrezne koordinacije,
- management rabe kaže na veliko neizkoriščenih možnosti – instrumente za implementacijo bo potrebno še razvijati,
- treba bo razvijati tesnejše sodelovanje strokovnih sodelavcev partnerskih mest.