

Interkommunal zum Erfolg – Regionales Flächenmanagement im Westmünsterland

Die Reduzierung des deutschlandweiten Flächenverbrauchs auf 30 ha pro Tag bis 2020 ist seit Verabschiedung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2002 politisch gesetztes Ziel. Im Zeitraum 2009 bis 2012 betrug die tägliche Neuinanspruchnahme allerdings immer noch etwa 74 ha, so dass das 30 ha-Ziel nicht erreicht werden wird (BBSR 2014). Auch in Westfalen wird mit 10 ha pro Tag deutlich mehr Fläche in Anspruch genommen als politisch anvisiert (Stand 2011, s. Beitrag ROHLEDER) – mit allen ökonomischen und ökologischen Folgen wie etwa dem Verlust landwirtschaftlicher Produktionsflächen, der zunehmenden Landschaftszerschneidung, innerörtlichen Funktionsverlusten und hohen Infrastrukturfolgekosten.

Rechtliche Vorgaben und instrumentelle Ansätze

Das Ziel eines reduzierten Flächenverbrauchs ist politisch und rechtlich fest verankert. Sowohl im Raumordnungsrecht als auch insbesondere im Bauplanungsrecht wird vorge-schrieben, mit Fläche sparsam um-zugehen und die städtebauliche Ent-wicklung vorrangig durch Maßnah-men der Innenentwicklung voranzu-treiben. Innenentwicklung bedeutet, vorrangig innerörtliche Potenziale auszunutzen (Baulücken, Brachflä-chen, Nachverdichtungsflächen etc.) anstelle der Ausweisung neuer Bau-gebiete im Außenbereich. Perspekti-visch bestehen Überlegungen, in Anlehnung an den Treibhausgas-Emissionshandel auch einen Zertifi-kate-basierten Flächenhandel einzu-führen (www.flaechenhandel.de). Wenn eine Kommune bisher unge-nutzte Flächen im Außenbereich be-bauen möchte, muss sie eine ent-sprechende Menge an Zertifikaten aufbringen. Für Innenentwicklungsvorhaben sind hingegen keine Zerti-fikate erforderlich. Da die Zertifikate zwischen den Kommunen frei han-delbar sind, erhofft man sich deutli-che Impulse für mehr Innenentwick-lung, indem die Erlöse verkaufter

Zertifikate für Maßnahmen der Innenentwicklung eingesetzt wer-den.

Kommunales Flächenmanagement

Unabhängig von landespolitischen Zielsetzungen und der diskutierten Einführung eines Flächenhandels steht fest, dass der Flächenver-brauch in erster Linie auf Ebene der Kommunen durch eine Flächen spa-rende Baulandpolitik und ein nach-haltiges Flächenmanagement redu-ziert werden kann. Hierzu sind in den vergangenen Jahren zahlreiche instrumentelle Ansätze entwickelt worden (v. a. im Rahmen der REFI-NA-Forschung, www.refina-info.de). Es wurden Leitfäden zur Erstellung von Innenentwicklungskatastern er-stellt, Vorschläge zur Etablierung kommunaler Förderprogramme un-terbreitet, Tools zur Berechnung von Infrastrukturfolgekosten erarbeitet und Handreichungen zur gezielten Eigentümeransprache entwickelt. In zahlreichen westfälischen Kommu-nen kommen diese Instrumente zum Einsatz, begleitet durch landesweite Initiativen wie die „Allianz für die Fläche NRW“ (www.allianz-fuer-die-flaeche.de), instrumentelle Un-terstützungsdienstleistungen wie den „Flächenpool NRW“ (www.nrw-flaechenpool.de) sowie auch die öffentlichkeitswirksame Vergabe eines NRW-Bodenschutzpreises.

Ein wesentliches Hemmnis für das kommunale Flächenmanage-ment stellen dabei immer wieder interkommunale Konkurrenzen dar. Bedingt durch die nach wie vor sehr einwohnerorientierten (Fehl-) Anreize im kommunalen Finanzaus-gleich besteht z. T. der Wunsch, durch Baugebietsausweisungen Ein-wohner und Gewerbebetriebe an-zulocken. Um solcherlei Hemmnisse zu überwinden, bedarf es der ver-mehrten Umsetzung interkommu-naler und regionaler Flächenmana-gementstrategien. Da sich solche Formen der Zusammenarbeit nicht „von oben“ auferlegen lassen,

kommen insbesondere informelle Konzepte der integrierten ländli-chen Entwicklung in Frage, wenn es darum geht, Akteure zusam-menzubringen, für das Flächenver-brauchsthema zu sensibilisieren und gemeinsame Lösungsstrategien zu erarbeiten. Ein gutes Beispiel hierfür stellt das Projekt „Regiona-les Flächenmanagement“ der münsterländischen LEADER-Region „Kulturlandschaft Ahaus-Heek-Leg-den“ (AHL) dar.

Interkommunale Zusammen- arbeit – Ansätze über LEADER

Die Kulturlandschaft AHL wurde Ende 2010 vom nordrhein-westfäli-schen Umweltministerium als LEADER-Region ausgewählt und konnte sich auch in der Förderperi-ode 2014 bis 2020 erfolgreich neu bewerben. So kann die regionale Entwicklungsstrategie für die drei Kommunen und ihre insgesamt zehn Ortsteile mit Unterstützung des Förderprogramms in den kommen-den Jahren weiter umgesetzt wer-den. In der im nordwestlichen Teil des Münsterlandes gelegenen Regi-on leben rund 54 000 Einwohner auf einer Fläche von über 27 000 ha.

Die zentralen Entwicklungsziele für die Region lauten gemäß der Lokalen Entwicklungsstrategie (s. LAG AHL 2015):

- Stärkung der regionalen Wert-schöpfung und der wirtschaftli-chen Entwicklung,
- Sicherung und Verbesserung der Lebensgrundlagen für alle in der Region sowie
- Erhalt der natürlichen Lebens-grundlagen und Schutz der Kul-turlandschaft.

Zum zuletzt genannten Entwick-lungsziel gehört auch die Reduzie-rung des Flächenverbrauchs in der Region, weshalb bereits in der ver-gangenen Förderperiode ein Regio-nales Flächenmanagement entwi-ckelt wurde, welches in der neuen Förderperiode fortgeführt und ver-tieft werden soll.

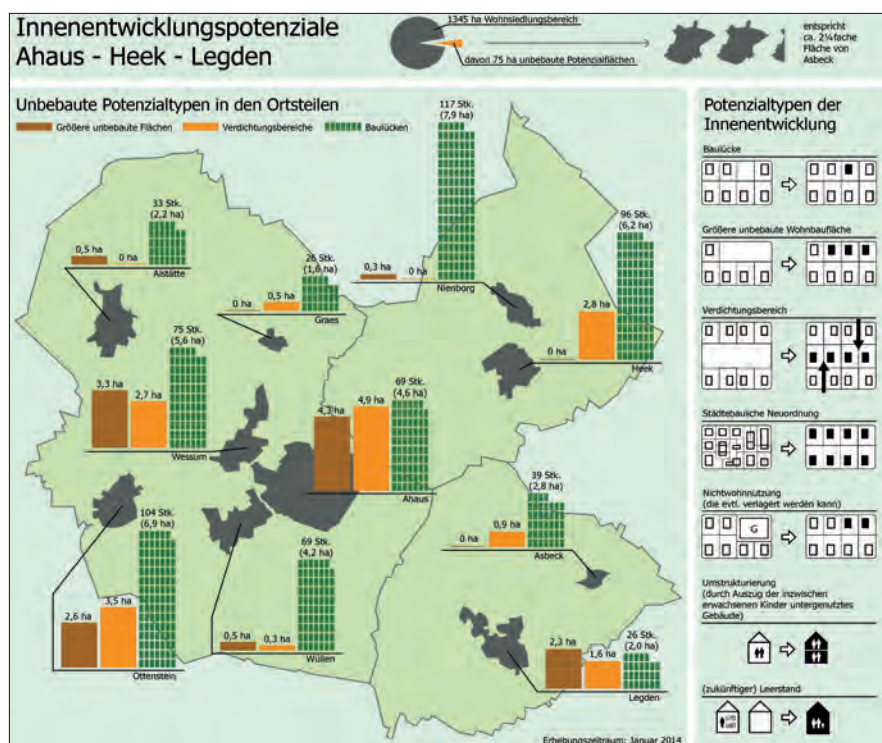


Abb. 1: Innenentwicklungspotenziale in den Kommunen Ahaus, Heek, Legden (Quelle: LAG AHL, Illustration Stadt Ahaus, Bestandsaufnahme Post & Welters, Dortmund)

Potenzialflächenerfassung

Am Anfang des Projektes stand zunächst die Erfassung der Innenentwicklungspotenziale (LAG Kulturlandschaft AHL 2014). Insgesamt konnten 75 ha unbebaute Potenzialflächen identifiziert werden, wobei Art und Umfang der Potenzialflächen (in Relation zur Bevölkerungszahl) in den Ortsteilen durch deutliche Unterschiede gekennzeichnet sind (Abb. 1). So ist etwa die Bedeutung von Baulücken und Leerständen insgesamt hoch. Weniger häufig sind in der Region hingegen Potenziale der städtebaulichen Neuordnung und Umstrukturierung zu finden.

Der Vergleich der Innenentwicklungspotenziale und der bestehenden Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan am Siedlungsrand zeigt, dass in mehreren Ortsteilen mehr Innenentwicklungspotenziale als Reserveflächen vorhanden sind. Letztere stehen im Konflikt zur erfolgreichen Umsetzung der Innenentwicklung.

Die aktuellen Bevölkerungsprognosen für Ahaus und Heek gehen von leicht rückläufigen Zahlen aus, während für Legden noch ein

Wachstum erwartet wird. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und damit einhergehender steigender Wohnflächenbedarfe pro Person sind gleichwohl zusätzliche Wohnangebote notwendig. Bis 2030 werden demnach in Ahaus etwa 95 ha Siedlungsfläche benötigt, in Heek 23 ha und in Legden 24,5 ha. Dieser Bedarf könnte in weiten Teilen durch Potenzialflächen der Innenentwicklung gedeckt werden. Da jedoch keine „Innenentwicklung um jeden Preis“ umgesetzt werden soll, werden auch weiterhin Siedlungserweiterungen notwendig sein, wenn beispielsweise baukulturelle Interessen dem entgegenstehen. Bei notwendigen Neuausweisungen soll in der Region jedoch die Nutzung integrierter Flächen im Fokus stehen.

Eigentümersprache

Die Erfassung vorhandener Potenziale war jedoch nur ein erster Schritt hin zu mehr Innenentwicklung in der Region. Es folgte eine breit angelegte schriftliche Befragung der Eigentümer von Innenentwicklungspotenzialflächen. Die Ergebnisse zeigen,

dass Baulücken häufig zur Bevorratung für die Nachkommen oder für die Eigentümer selbst gehalten werden. Auch die Kapitalanlage oder eine aktuelle Gartennutzung spielten eine Rolle. Eine Bebauung sehen immerhin 23 % in den nächsten Jahren vor. In möglichen Verdichtungsgebieten lehnen 46 % eine rückwärtige Bebauung generell ab. 28 % der antwortenden Eigentümer würden allerdings gerne dort bauen. Es offenbart sich somit eine heterogene Interessenslage, die nun in zwei Modellgebieten mit den Eigentümern besprochen werden soll. Mithilfe einer Planungswerkstatt bekommen die entsprechenden Anlieger bereits eine erste Gelegenheit, die zukünftige Quartiersgestaltung weiter zu konkretisieren.

Verstetigung des regionalen Flächenmanagements

Auf Basis der bisherigen Erfahrungen sind neue Fragen und Herausforderungen aufgetreten, die nun in der neuen Förderperiode gezielt angegangen werden sollen. Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Baubestand, die sich in drohendem Leerstand und inzwischen untergenutzten Gebäuden zeigen, sollen nun eine verstärkte Rolle spielen. Zudem soll der Frage nachgegangen werden, wie der Bestand qualifiziert werden kann, um die sich ändernde Nachfrage zu decken.

Durch den innovativen, regionalen Ansatz des LEADER-Projekts können Synergien zwischen den drei Kommunen identifiziert und genutzt werden. Es eröffnet sich so die Möglichkeit, in den kommenden Jahren gemeindeübergreifend gemeinsam eine regionale Flächenmanagementstrategie zu erarbeiten und losgelöst von lokalen Einzelinteressen einen Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zu leisten. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, die lokalen Akteure in die geplanten Maßnahmen mit einzubeziehen und so Akzeptanz für eine gezielte und nachhaltige Innenentwicklung zu schaffen.