

STUDIE:
Reduzierung des Flächenverbrauchs
- Kommunales Flächenmanagement in sächsischen Verdichtungs-
regionen -

INHALT

1. Einführung	2
2. Kommunales Flächenmanagement	7
3. Handlungsfelder	10
Begriffsbestimmungen	11
3.1. Vorbeugen.....	12
3.1.1. Aktiver Freiflächenschutz	12
3.1.2. Flächensparendes Bauen / Dynamik im Bestand.....	16
3.2. Mobilisieren	20
3.2.1. Baulücken / Baulandpotenziale im Siedlungsbestand.....	20
3.2.2. Entsiegelung im Bestand.....	24
3.3. Revitalisieren.....	28
3.3.1. Brachflächenrevitalisierung	28
3.3.2. Stadtumbau, Stadterneuerung und Bestandsmanagement	37
4. Handlungsempfehlungen	42
5. Zusammenfassung.....	46
6. Anhang.....	47
Literatur.....	47
Weblinks.....	49

ERGÄNZUNGSBAND / ANHANG

- A) Modell kommunales Flächenmanagement in Sachsen – Zusammenstellung von Erfassungsmethoden
- B) Potenzialanalyse Kommunalen Flächenmanagements für die Reduzierung des Flächenwachstums und den Bodenschutz – Modellbetrachtung im Leipziger Westraum

Im Rahmen des LfUG-Forschungsvorhabens:

Bodenentsiegelung und Flächenrecycling in Verdichtungsregionen

Auftraggeber:

Landesamt für Umwelt und Geologie (LfUG), Freistaat Sachsen

Auftragnehmer:

PROJEKTGRUPPE STADT+ENTWICKLUNG

FERBER, GRAUMANN UND PARTNER

Stieglitzstraße 84, 04229 Leipzig

Tel. 0341 / 480 70 26 – Fax. 0341 / 480 69 88 – info@projektstadt.de

Bearbeitung:

Dr.-Ing. Uwe Ferber

Peter Rogge

Christoph Guber

Leipzig, April 2004

1. Einführung

Der Anfang der 90er Jahre einsetzende schnelle wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturwandel hat auch in den Siedlungsstrukturen des Freistaates Sachsen seine Spuren hinterlassen. Einkaufszentren und Gewerbegebiete „auf der grünen Wiese“ waren Zeichen des Neuanfangs, erst nach und nach konnten Stadtzentren und die angrenzenden Stadtteile mit dieser schnellen Entwicklung mithalten. Es ist somit nur bedingt gelungen, den Wachstumsschub der 1990er Jahre konsequent für den Umbau und die Modernisierung der gewachsenen Stadtstrukturen zu nutzen.

Der mit dieser Entwicklung einhergehende Flächenverbrauch führt zum endgültigen Verlust wertvoller Böden, zur Erhöhung der Hochwassergefahren durch Versiegelung und einer Zersiedlung der Landschaft. Zugleich machen sinkende Bevölkerungszahlen, Wohnungsleerstand, ungenutzte Brachflächen und Baulücken in den Städten eine Neuorientierung hin zu einer ökologisch sinnvollen und ökonomisch / infrastrukturell leistungsfähigen Siedlungsentwicklung notwendig. Das ausdrückliche Ziel der Landesentwicklung in Sachsen ist es deshalb, die bestehenden Siedlungsstrukturen zu stärken und Freiräume zu schützen.

Das Landesamt für Umwelt und Geologie hat 2002 zum Thema Bodenschutz einen „Leitfaden Bodenschutz bei Planungs- und Genehmigungsverfahren“, und 2003 ein „Instrument zur Bodenbewertung“ entwickelt. Mit dieser Studie zum „Kommunalen Flächenmanagement“ soll die bodenschutzbezogene Perspek-

tive mit innovativen städtebaulichen Ansätzen (Stadtumbau / Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, integriertes Programm zur Stadtentwicklung und Brachflächenrevitalisierung...), verknüpft und auf das Thema Fläche erweitert werden. Mit einer Zusammenstellung von Instrumenten, Strategien und Beispielen zum Flächensparen, soll zu einer effektiven Flächennutzung und zum Flächenrecycling als Beitrag zum aktivem Freiflächenschutz in Sachsen beigetragen werden.

Das nachfolgend dargestellte kommunale Flächenmanagement ist daher als umsetzungsorientiertes Managementinstrument im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft zu verstehen. Wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, hohe Lebensqualität in den Städten und der Schutz von Natur und Umwelt stehen dabei gleichermaßen im Vordergrund.

Problemfeld und Ausgangslage

Der Freistaat Sachsen gehört mit ca. 240 EW/km² zu den dichter besiedelten Regionen Europas. Die über Jahrhunderte langsam gewachsenen Städte haben sich mit der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert schnell ausgedehnt und „Verdichtungsräume“ mit intensiver Flächennutzung entstehen lassen. Nach einem weiteren Wachstumsschub Anfang der 1990er Jahre wurden die Siedlungsflächen schnell und vielfach über den Bedarf hinaus erweitert. Heute zeugen Baulücken und Brachflächen in den Städten und viele nicht ausgelastete Gewerbegebiete „auf der grünen

Wiese“ von einem Flächenüberangebot.

Dennoch weist der Freistaat Sachsen ein anhaltendes Siedlungsflächenwachstum von ca. 8 ha/Tag auf. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst jährlich um ca. 1,53% (Durchschnitt 1996-2001) und damit insbesondere auf Grund nachholender Suburbanisierung

deutlich schneller als im deutschen Durchschnitt (1997-2001: 1,12% pro Jahr).

Der Prozess der Suburbanisierung vollzieht sich in den neuen Ländern und so auch in Sachsen schneller, als in den alten Ländern und in einer nutzungsbezogen umgekehrten Reihenfolge (Einzelhandel, Gewerbe, Wohnen) (vgl.: Lang / Tenz).



Siedlungsflächenwachstum....



...“Mondscheinwiesen“



Brachflächen



und Wohnungsleerstand

Gleichzeitig ist die Bevölkerungszahl rückläufig. Seit 1992 hat der Freistaat mehr als 5% seiner Bevölkerung verloren, während die Siedlungs- und Verkehrsfläche um mehr als 15 % zugenommen hat. Ein weiterer Rückgang der Bevölkerungszahl um 13,7-15,9% zwischen 2001 und 2020 wird prognostiziert (vgl.: Statistisches Landesamt). Der Zuwachs der

Siedlungs- und Verkehrsfläche ist damit von der Bevölkerungsentwicklung weitgehend entkoppelt.

Weiterhin

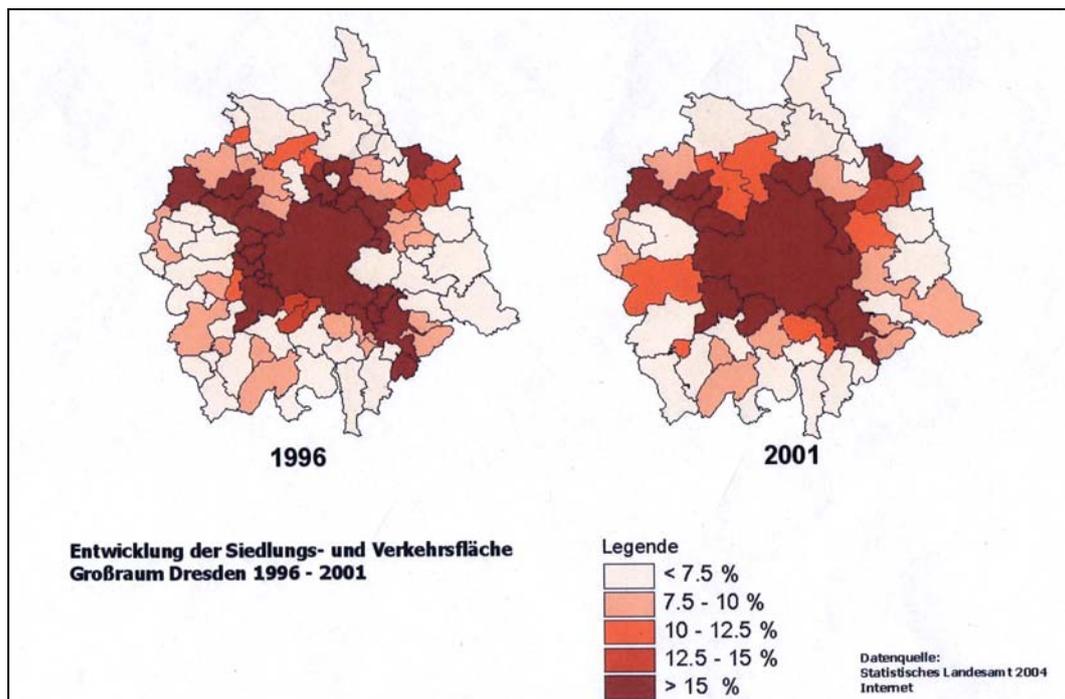
- ist der Wohnungsleerstand erheblich (ca. 1 Mio. WE in gesamt Ostdeutschland, ca. 414.000 WE in Sachsen – vgl.: Sächsische Staatsregierung),

- ist der Bestand and Brachflächen mit ca. 18.000 ha hoch (entspricht einem Quadrat mit 13,4 km Seitenlänge bzw. ca. 8,5% der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche) – davon ca. 7.000 ha innerstädtische Brachen,
- sind in der Bauleitplanung in erheblichem Maße Siedlungsflächen „auf Vorrat“ ausgewiesen,
- kumulieren in vielen Stadtquartieren wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme.

Hinzu kommt, dass die schwere Strukturkrise der kommunalen Haushalte als Hemmnis bei der Aktivierung von Brachflächen wirkt und die Aufrechterhaltung kommunaler Infrastrukturen erschwert.

Immer deutlicher wird jedoch, dass der mit dem Siedlungsflächenwachstum

einhergehende Suburbanisierungsprozess nicht nur Landschaft und Fläche verbraucht, sowie Verkehr produziert, sondern sich auch in den städtischen Zentren problemverschärfend auswirkt. Der sogenannte „Pull“ Effekt des Umlandes (schnell verfügbare Flächen, größere landschaftliche Attraktivität, geringere Grundstückspreise etc.) geht einher mit einem negativen „Push“ Effekt der Kernstädte, der nicht wie in wachsenden Metropolen aus einem Überfluss, sondern einem Mangel städtischer Funktionen in den Kernstädten (rückläufiger Handelsbesatz, Defizite in der Infrastruktur und im Erscheinungsbild...) resultiert (vgl.: Krau). Die Städte wachsen also nach außen, während sie im Innern zusehends „perforiert“ werden.



Entwicklung des Anteils der Siedlungsfläche in Dresden und umgebenden Kommunen

Quelle: LfUG

–noch durch Original JPGs zu ersetzen

Der Handlungsdruck zu forcierter Innenentwicklung und erhöhter Dichte / Flächenproduktivität wird damit gerade auch unter den Bedingungen „schrumpfender“ Städte evident. Die vorhandenen Flächenressourcen im Siedlungsbestand sind hierfür eine große Chance, deren Nutzung allerdings eine erhebliche planerische Herausforderung darstellt.

Die tendenziell rückläufige Dauer von Nutzungszyklen und die anlässlich der Flut von 2002 deutlich gewordene Notwendigkeit zu vorbeugendem Hochwasserschutz sprechen zudem für die Bedeutung von Freiflächenschutz, Flächenrecycling und Entsiegelung.

Ziele

Das Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung bedeutet, die wirtschaftliche Entwicklung in den Kommunen zunehmend vom Flächenwachstum zu entkoppeln, sich einer Flächen-Kreislaufwirtschaft anzunähern. Dass dies einer Trendwende und erheblicher Anstrengungen bedarf, wird auch daran deutlich, dass trotz intensiver Bemühungen zur Brachflächenrevitalisierung in den vergangenen Jahren eine Mehrheit der im Jahr 2000 vom Deutschen Institut für Urbanistik befragten 148 deutschen Groß- und Mittelstädte mit einem weiter wachsenden Brachflächenbestand rechneten (vgl.: Tomerius / Preuss).

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2002 formuliert als Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung u.a. die Reduzierung des Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsfläche (die allerdings nur ein ungenauer Indikator der Flächenentwicklung ist) von ca. 129 ha/Tag im Zeitraum 1997-2000

(zuletzt betrug der Zuwachs noch 105 ha – vgl.: BBR) auf 30 ha/Tag im Jahr 2020. Dies soll insbesondere durch den Vorrang der Innenentwicklung, das Recycling von Siedlungsflächen, die Einführung eines Flächenmanagements und gemeindeübergreifende Bodenpolitik erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund plant die Bundesregierung, die Bodenschutzklausel des §1a BauGB im Zuge der laufenden Novellierung zu verschärfen. Nach dem vorliegenden Regierungsentwurf soll § 1a (1) BauGB künftig lauten: *„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden.“*

Kommunales Flächenmanagement ist als ein zentrales Instrument zur Umsetzung dieses Ziels des Flächensparens zu sehen. Dabei wird einem zunehmenden Vollzugsdefizit der Bauleitplanung Rechnung getragen. Ergänzend gilt es Management-Elemente einzubeziehen. In der Kommune müssen daher aktiv die rahmensetzende Stadt- und Regionalplanung und die Umsetzung auf Projektebene verzahnt und die verschiedenen Akteure koordiniert werden.

Initiativen zum Flächenmanagement sind auf Bundes- und Länderebene bereits unternommen worden:

- Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) hat im

Rahmen der Modellvorhaben der Raumordnung ein Forschungsvorhaben zum Regionalen Flächenmanagement durchgeführt und ein Modell Regionalen Flächenmanagements entwickelt, das insbesondere die Ebenen Monitoring, Planung und Umsetzung beinhaltet.

www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/flaechenmanagement

- Das Land Baden-Württemberg und der Freistaat Bayern haben Arbeitshilfen und Modelle Kommunalen Flächen- bzw. Flächenressourcenmanagements entwickelt und Modellprojekte zu dessen Implementierung initiiert. In Bayern wurde im Rahmen eines Aktionsprogramms zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zudem

ein „Bündnis zum Flächensparen“ geschlossen. Umwelt- und Innenministerium sowie eine Reihe gesellschaftlicher Partner (Kommunalverbände, Kammern, Berufs-, Fach- und Umweltverbände) verpflichten sich darin, auf „*eine deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs in Bayern im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung*“ hinzuwirken.

[www.umweltministerium.bayern.de /](http://www.umweltministerium.bayern.de/)
www.lfu.baden-wuerttemberg.de

- In Nordrhein-Westfalen wird das Thema mit einer vom Städtebauministerium betriebenen Informationsplattform unter dem Begriff Baulandmanagement behandelt.

www.forum-bauland.nrw.de

2. Kommunales Flächenmanagement

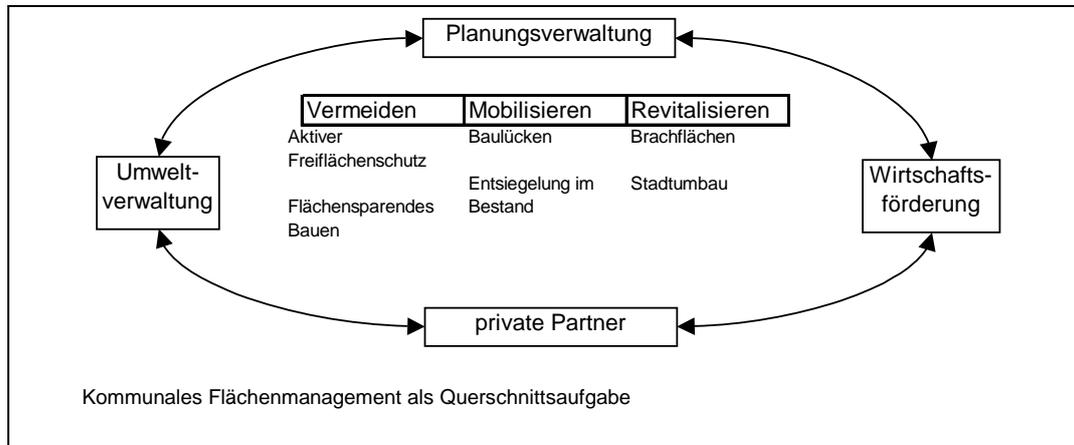


Abb. 1 – eigene Darstellung

Kommunales Flächenmanagement (bzw. auch Flächenressourcen-Management) ist ein Instrument zur Steuerung der gemeindlichen Entwicklung. Es hat das Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und Potenziale der Innenentwicklung zu erschließen. Kommunales Flächenmanagement umfasst dabei verschiedene Komponenten:

- Erfassung / Monitoring, Planung, Umsetzung, Controlling.

In aufeinander aufbauenden Schritten beinhaltet es die vollständige Erfassung vorrangig innerörtlicher Entwicklungspotenziale, ihre laufende Einspeisung in notwendige Planungsmaßnahmen und ihre kontinuierliche Fortschreibung. Dabei sollen weitgehend die in den Kommunen schon erprobten Vorgehensweisen und Planungsprozesse in ein zusammenfassendes Managementsystem eingebunden werden (vgl. auch Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen).



Flächenressourcen in nur teilweise realisierten Baugebieten und auf Brachflächen

Kommunales Flächenmanagement verfolgt damit eine Strategie, die auf den Grundpfeilern Information, Vernetzung / Integration und Partizipation beruht.

Durch die Systematisierung, Vernetzung und Integration von Informationsgrundlagen, Instrumenten und Akteuren, die intensivierte Verknüpfung von Monitoring, Planung, Umsetzung und Controlling und eine intensive Einbindung privater Akteure kann die Effizienz kommunalen Handelns in der Flächenbewirtschaftung signifikant gesteigert werden.

Kommunales Flächenmanagement zielt damit auf alle vier Dimensionen nachhaltiger Entwicklung:

ökologisch: Entsiegelung / Freiflächenschutz als Bodenschutz, Biotopschutz und vorbeugender Hochwasserschutz; ökologische Aufwertung von Flächen;

ökonomisch: Verbesserung der Flächenverfügbarkeit und -vermarkt-

barkeit, Optimierung infrastruktureller Folgekosten;

sozial: Stabilität sozialräumlicher Strukturen, Baulandverfügbarkeit / Baulandpreise;

institutionell: Vernetzung von Akteuren, Beschleunigung von Verfahren, Erhöhung der Handlungsfähigkeit der Kommune.

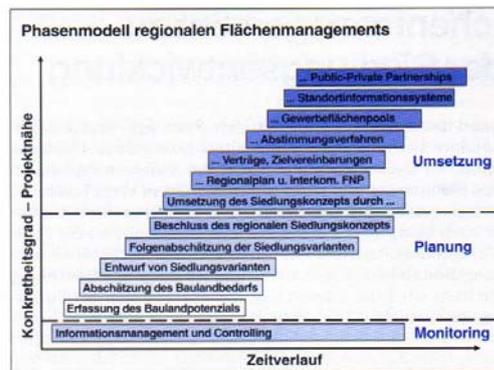
Kommunales Flächenmanagement kann in der Einführung mit – in vielen Kommunen gebräuchlichen – Beschlüssen zur Baulandbewirtschaftung verknüpft werden, diese Baulandbeschlüsse gewissermaßen zu kommunalen Bodenschutzbeschlüssen erweitern.

Flächenmanagement: kommunal, interkommunal, regional?

Kommunales Flächenmanagement findet in der Praxis Grenzen in der interkommunalen Konkurrenz. Für die einzelne Gemeinde erscheint eine auf den Außenbereich gerichtete Baulandstrategie rational, da so – nicht zuletzt finanzwirtschaftlich – notwendige Arbeitsplätze und Einwohner am leichtesten und schnellsten angesiedelt bzw. am Ort gehalten werden können. In der regionalen Perspektive ist dies allerdings weit weniger wachstumswirksam, sondern verschärft in erster Linie Verteilungskämpfe, führt zu Überangeboten an Siedlungsflächen mit entsprechenden Folgekosten für die Kommunen und zu negativen Auswirkungen auf die regionale Siedlungsstruktur (vgl.: Einig).

Zudem dürften die notwendigen Untersuchungen Erhebungen (z.B. Baulückenkataster) und die technische, GIS-basierte Umsetzung eines des kommunalen Flächenmanagements für

kleinere Kommunen nur schwer leistbar sein, wobei sich allerdings gerade in kleineren Kommunen des Ballungsrandes ein erheblicher Teil des Siedlungsflächenwachstums abspielt.



Phasenmodell Regionales Flächenmanagement – Quelle: BBR

Die Umsetzung kommunalen Flächenmanagements sollte daher ggf. interkommunal umgesetzt bzw. in der Perspektive um regionales Flächenmanagement ergänzt werden, das nach

dem selben Prinzip Monitoring, (Regional-)Planung und Umsetzung in interkommunaler Kooperation integriert.

Kommunales Flächenmanagement kann als Grundbaustein regionalen Flächenmanagements zu einer solchen Entwicklung aber auch aktiv beitragen. Nach dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) beinhaltet Regionales Flächenmanagement insbesondere die folgenden Schritte (vgl. Einig, Dosch):

- Einigung auf gemeinsame Ziele regionaler Siedlungsentwicklung,
- Erarbeitung umsetzungsorientierter Siedlungsflächenkonzepte unter Verwendung komplexer Folgeabschätzungen,
- Umsetzung der Konzepte in verbindliche Pläne, bindende Beschlüsse, Verträge,
- Initiierung von Projekten,
- Einrichtung regionaler Abstimmungsverfahren zu Projekten,
- Einrichtung und Unterhaltung von Informationsstrukturen zur Raumentwicklung,
- Implementierung von Controlling-Ansätzen.

3. Handlungsfelder

Die Handlungsfelder kommunalen Flächenmanagements lassen sich nach ihrem Ansatzpunkt im flächenbezogenen Nutzungszyklus und ihrem räumlichen Fokus gliedern.

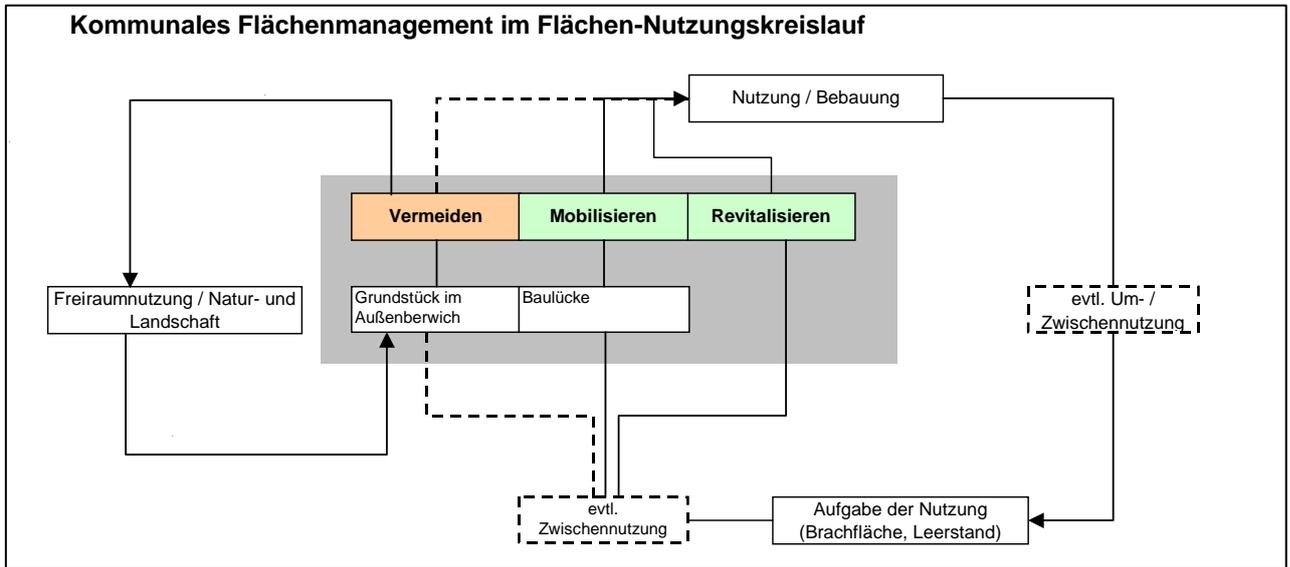


Abb.2 – eigene Darstellung

- Vorbeugen:** Aktiver Freiflächenschutz durch Dynamik im Flächenbestand / Flächensparendes Bauen setzt am Schutz unbebauter Flächen – und damit an einem Vorbeugen gegen eine überdimensionierte Außenentwicklung an.
- Mobilisieren:** Die Aktivierung von Baulücken und die Entsiegelung im Bestand zielen auf die optimierte bauliche und natürliche Nutzung von Flächenressourcen im Siedlungszusammenhang.
- Revitalisieren:** Die Brachflächenrevitalisierung und der Stadtumbau zielen auf die Wiedereingliederung von Flächen in den Nutzungszyklus.

Die verschiedenen Handlungsschwerpunkte sind untereinander inhaltlich eng verknüpft. Der Ansatz des kommunalen Flächenmanagements ist es daher in erster Linie, sie organisatorisch und konzeptionell so zu verknüpfen, dass eine effektive Arbeitsteilung in der kommunalen Verwaltung ermöglicht wird. Dies gilt besonders für die Bereitstellung von Informationsgrundlagen und die Wirkungskontrolle, das Controlling.

Übersicht zu Instrumenten kommunalen Flächenmanagements						
	Vermeiden		Mobilisieren		Revitalisieren	
	aktiver Freiflächenschutz	flächensparendes Bauen	Baulücken	Entsiegelung	Brachen	Stadtumbau
Monitoring	Freiflächenerfassung und –bewertung		Baulücken-kataster	(Entsiegelungspotenzial)	Brachflächen-kataster / Flächenpass	Leerstands-erfassung
Controlling	Flächenbericht					
Planung	informelles, integriertes Landschaftskonzept	Entwicklungs-/ Umbaukonzepte Wohnen	Priorisierung für einzelfallbezogene Intervention	fallbezogen / Objektplanung	flächenbezogene Projekt-Typisierung, zweistufige Planung	INSEKs, Quartierskonzepte
Umsetzung	Ausgleichsmaßnahmen, Überprüfung von Bauflächen FNP	Wettbewerbe, B-Pläne und Grünordnungspläne	Baulandbörsen B-Plan, Vorkaufsrecht, temporäres Baurecht...	im Zuge laufender Baumaßnahmen, Information	integriertes Nutzungs- und Sanierungskonzept	Rückbau, Aufwertung, Partizipation

Abb. 3 – eigene Darstellung

Begriffsbestimmungen

Innenentwicklung – Innenbereich / Außenbereich

Kommunales Flächenmanagement zielt auf Innenentwicklung, also die Aktivierung von Flächenpotenzialen im Siedlungsbestand bzw. Innenbereich und den Schutz – insbesondere ökologisch wertvoller – Flächen im Außenbereich.

Dabei wird – auch z.B. in der Erfassung von Baulücken – auf die bauplanungsrechtliche Definition der Begriffe zurückgegriffen (Innenbereich gemäß § 34 BauGB als Fläche innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils, Außenbereich entsprechend außerhalb).

Baulücke

Un- bzw. untergenutztes Grundstück mit bestehendem Baurecht (Lage im Innenbereich oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes), das mit allenfalls geringem Erschließungsaufwand und / oder bodenordnerischen Maßnahmen bebauungsfähig ist.

Baulandpotenzial im Siedlungsbestand – Arrondierungsfläche

Flächen, für die die Tatbestandsvoraussetzungen der Ergänzungssatzung

nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB gegeben sind – Prägung der Flächen durch angrenzende Bebauung – und die mit allenfalls geringem Erschließungsaufwand und bodenrechtlichen Maßnahmen bebaubar wären.

Planungsreserven

Als Siedlungs- bzw. Bauflächen ausgewiesene bzw. dargestellte unbebaute Flächen:

- Bauerwartungsland – im FNP dargestellte Baufläche
- Rohbauland – unerschlossene Fläche im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (geordnet / ungeordnet – mit / ohne erfolgter Bodenordnung)
- Bauland bzw. Baulücke – erschlossene Fläche im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes

Brachfläche

Gemäß der sächsischen VwV Stadtentwicklung von 2001 werden unter Brachflächen ehemals verkehrstechnisch, industriell, gewerblich oder militärisch genutzte Flächen verstanden, die aufgrund des strukturellen Wandels, der militärischen Abrüstung oder der Umgestaltung von Stadtgebieten nicht mehr genutzt werden.

3.1. Vorbeugen

3.1.1. Aktiver Freiflächenschutz

WARUM

Gegenstand / Motivation:

Ziel des Natur- und Landschaftsschutzes ist es nach Bundesnaturschutzgesetz, Natur und Landschaft so zu schützen und zu pflegen, dass

- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts,
- die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
- die Pflanzen- und Tierwelt und
- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft nachhaltig gesichert werden.



Sächsische Kulturlandschaft
(Foto: Südraum Leipzig GmbH)

Generell ist die fachrechtliche Sicherung des Freiraums bereits sehr weit entwickelt: Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Wald... lassen sich nur durch Überwindung hoher rechtlicher Hürden und mit einem Ausgleich des Eingriffs in Bauland umwandeln. Der rechtliche Schutz des Freiraums wird durch die geplante Novellierung des BauGB (Ausweitung der Bodenschutzklausel, Wegfall der Außenbereichssatzung und Rückbaupflichtung für UVP-pflichtige

Außenbereichsvorhaben) noch verstärkt werden.

Da die bauliche Inanspruchnahme des Freiraums aber relativ ungebremst voranschreitet (ca. 8 ha / Tag in Sachsen), lenkt dies die Außenentwicklung in erster Linie auf die zumeist landwirtschaftlich genutzten Flächen ohne spezifischen Schutzstatus. Dabei ist in Sachsen eine relativ hohe Verkaufsbereitschaft relativ großer zusammenhängender Flächen feststellbar, da diese häufig nicht im Eigentum der landwirtschaftlichen Nutzer sind. Allerdings sind auch diese Flächen bedeutsam

- als Verbindungselemente höherwertiger Biotop (regionale Grünzüge, Biotopvernetzung, „Trittsteinbiotop“),
- als siedlungsnaher Landschaftsraum mit Erholungs- und kleinklimatischer Funktion,
- in ihrer natürlichen Bodenfunktion als Lebensgrundlage für Menschen, Pflanzen und Tiere, Bestandteil des Wasser- und Nährstoffkreislaufs, Filter und Puffer sowie Archiv der Natur- und Kulturgeschichte.

Diese natürlichen Bodenfunktionen sind für einmal bebaute Flächen nie wieder vollständig herstellbar (siehe auch Handlungsfeld Entsiegelung). In der Konsequenz führt die ungebremste Bebauung landwirtschaftlicher Flächen auch zum Verlust von Lebens- und Ernährungsgrundlagen zukünftiger Generationen. Schon heute spürbar ist die verminderte Fähigkeit der Landschaft zur Wasserspeicherung und die

damit einhergehende Hochwassergefahr.

Die gültigen Flächennutzungspläne in Sachsen tragen diesen Aspekten bisher kaum Rechnung, da sie überwiegend aus der Mitte der 1990er Jahre datieren und zu diesem Zeitpunkt in der Regel noch nicht aus gültigen Regionalplänen entwickelt werden konnten bzw. mussten. In der Regel gehen die Siedlungsflächenkonzeptionen von zu optimistischen Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung aus. So sind Freiflächen erheblichen Umfangs bereits heute mit Planungsrechten belegt. Hier greifen Natur- und Landschaftsschutz nur eingeschränkt.



die Flut 2002

Den großen Flächenreserven im Außenbereich stehen Freiflächen im Siedlungszusammenhang, also nicht oder gering versiegelte, unbebaute Flächen im Innenbereich gegenüber. Diese stellen zwar einerseits eine im Sinne der Innenentwicklung prioritär zu entwickelnde Flächenressource dar (siehe Handlungsfelder Baulücken und Brachflächen), haben aber andererseits auch ökologische und auf das Lebensumfeld bezogene Funktionen. Die mit dem kommunalen Flächenmanagement verfolgten Ziele der Innenentwicklung bzw. der kompakten Stadt muss somit auch der städtischen Lebensqualität

Rechnung tragen. Gefragt ist deshalb eine differenzierte Innenentwicklung bzw. Mobilisierung von Flächenressourcen im Siedlungsbestand, die ein ausgewogenes Verhältnis von (relativ) dicht bebauten und freigehaltenen Flächen gewährleistet.

WAS

Strategie / Zielrichtung

Der Freiflächenschutz ist im Instrumentarium des Natur- und Landschaftsschutzes und in dessen Handhabung durch die Umweltbehörden primär reaktiv und stark auf die einzelne Fläche bezogen. Landschaftspläne definieren zwar vielfach Aufwertungsziele und Maßnahmen für einzelne Flächen, zeigen aber zu selten die darüber hinausweisende konzeptionelle Einordnung, z.B. im regionalen Zusammenhang auf. Aktiver und vom Bürger akzeptierter Freiflächenschutz sollte jedoch gerade auf freiraumbezogenen Entwicklungskonzepten, die den verschiedenen Nutzungsansprüchen an den Freiraum (Freizeit / Erholung, Tourismus, Ökologie) Rechnung tragen, basieren.

Auch aus Sicht der Kommune kann es so am besten gelingen, (fach-)planerische Anforderungen mit Relevanz für den Freiflächenschutz (Landschaftsplanung,, Bewirtschaftungspläne für oberirdische Gewässer...) mit den eigenen Entwicklungszielen in Einklang zu bringen.

Planerische Konzepte, wie

- Regionalparks,
- regionale Grünzüge,
- lokale Grünachsen,
- freiraumbezogene Wegekonzepte etc.

vermögen es, dem Freiflächenschutz eine konzeptionell attraktive Zielrichtung

tung bzw. eine Vision zu verleihen und somit im Sinne eines aktiven Freiflächenschutzes zu wirken. Derartige Konzepte können an die laufende Überarbeitung (und Ausweitung) der Überschwemmungs- bzw. Hochwasserschutzgebiete sowie die erfolgte Ausweitung der Gewässerschutzstreifen anknüpfen. In informelle, integrierte Freiraumkonzepte sollten dabei nicht nur Außenbereichsflächen einbezogen werden, sondern auch wertvolle Freiflächen im Siedlungsbestand. Dies setzt eine systematische Erfassung und Bewertung dieser Flächen voraus.

Auch eine Rücknahme noch nicht entwickelter Bauflächen aus den Flächennutzungsplänen und eine Anpassung der Siedlungsflächenkonzeptionen an realistische Annahmen der Bevölkerungsentwicklung sollte hierbei kein Tabu darstellen. Auch wenn damit räumliche Entwicklungsmöglichkeiten beschnitten werden können, stärkt dieser Schritt die Revitalisierung der Innenbereiche und qualifiziert Landschaft auch als wirtschaftlichen Standortfaktor. Besonders wirksam kann diese Strategie in interkommunalen bzw. regionalen Abstimmung sein.



Logo „Grüner Ring Leipzig“

WIE

Instrumente / Fördermöglichkeiten

Erfassung und Bewertung von Flächen

Der zielgerichtete Schutz von Freiraum sollte aus einer vollständigen Erfassung und Bewertung der Freiflächen abgeleitet werden. Die Bewertung der ökologischen Funktion von Freiflächen des Außenbereichs wird im Landschaftsplan geleistet. Eine Erfassung und Bewertung von Freiflächen im Innenbereich steht trotz der zunehmenden Flächenpotentiale bisher häufig nicht zur Verfügung. Erst durch eine Einbeziehung auch dieser Flächen wird eine Gesamtschau möglich, aus der sich Grundlagen der Bauleitplanung, gemeindliche Zielformulierung und daraus abgeleitete Maßnahmen für einzelne Brachflächen und Baulücken ableiten lassen. Ziel der Erfassung und Bewertung ist es, ökologisch und / oder funktional aufzuwertende Freiflächen zu definieren und in ein übergreifendes Konzept einzubinden. Hier bedarf es in den meisten Kommunen vorrangig nicht einer zusätzlichen Erhebung, sondern der Zusammenfassung und Nutzbarmachung vorhandener Informationen aus Nutzungskartierungen, Biotoptypenkartierungen, Grünflächenkatastern, Bodenschätzung / bodenkundlicher Landesaufnahme etc..

Umsetzung

Freiflächenschutz kann in erster Linie durch eine entsprechend ausgerichtete kommunale Planung erreicht werden. Eine aktive Komponente bietet sich zudem durch den gezielten Einsatz von Ausgleichsmaßnahmen zur Umsetzung und Finanzierung von freiflächenbezogenen Entwicklungszielen an. Die

Stadt Leipzig verfolgt so das Ziel, 50% der Ausgleichsmaßnahmen im innerstädtischen Bereich zu realisieren. Hierfür notwendige Schritte sind:

- Definition von Kompensationsflächensuchräumen im Landschaftsplan (Schaffung von Biotopverbunden, Grünachsen...),
- Umsetzung in Ausgleichsflächenkonzeption auf Ebene des FNP – Entwicklung eines Flächenpools,
- Entwicklung einer mittelfristigen Maßnahmenkonzeption für die potenziell aufzuwertenden Ausgleichsflächen,
- Realisierung über (planexterne) Ausgleichsmaßnahmen und planerische Fixierung in Grünordnungsplänen.

Bei der Bewertung der Schutzwürdigkeit bzw. der Entwicklungsfähigkeit von Freiflächen im Rahmen sowohl der planerischen Konzeptionierung, als auch der Eingriffsregelung ist insbesondere dem Schutzgut Boden angemessene Rechnung zu tragen. Als Bewertungshilfe bietet sich hier das „Instrument zur Bodenbewertung“ des LfUG Sachsen an.

Problematisch aus Sicht der Kommunen ist es in diesem Zusammenhang allerdings, dass bei der überwiegenden Zahl von Eingriffen durch Planungen im Außenbereich der Ausgleich auf den Vorhabensflächen möglich ist und durchgeführt wird. Ansätze zum „gepoolten“ Einsatz von Ausgleichsmaßnahmen können daher wesentlich nur auf Ausgleichspotenziale großer, insbesondere gewerblicher oder infrastruktureller Planungen zugreifen. Insofern empfiehlt sich die mit Fachämtern des Freistaates Sachsen

abgestimmte Kontaktaufnahme mit Planungsträgern.

Auf Fördermittel bei der Umsetzung von Freiraum- und Grünflächenkonzeptionen kann für wenige Kommunen etwa im Rahmen von Landesgartenschauen zurückgegriffen werden.

WER

Zuständigkeiten / Ansprechpartner

Eine konzeptionelle Rahmensetzung der Freiflächenentwicklung muss im engen Zusammenwirken zwischen Umwelt-, Grünflächen- und Planungsverwaltung umgesetzt werden.

Controlling

Als Controlling-Instrument zur kommunalen Flächenentwicklung und Wirkungskontrolle für das Gesamtgefüge kommunalen Flächenmanagements wird ein im Turnus von ca.- 3-4 Jahren fortzuschreibender kommunaler Flächenbericht z.B. der Umweltämter vorgeschlagen, der die amtliche Flächenstatistik qualifizierend ergänzt und – sich der Datenbanken des kommunalen Flächenmanagements bedienend – Bestand und Entwicklung von

- Siedlungs- und Verkehrsfläche,
- Brachflächen,
- Baulücken,
- Wohnungsleerstand,
- Freiflächen im Außenbereich und
- Freiflächen im Siedlungsbestand

darstellt und zu formellen und informellen Planungen der Kommune in Beziehung setzt.

3.1.2. Flächensparendes Bauen / Dynamik im Bestand

WARUM

Gegenstand / Motivation:

Die Städte der sächsischen Verdichtungsräume sind durch eine vergleichsweise hohe Bebauungs- und Nutzungsdichte sowohl in den gründerzeitlichen Quartieren als auch in den Plattenbausiedlungen geprägt. Gleichzeitig sind mit Baulücken, Brachflächen, leer stehenden Wohnungen und Gebäuden große Flächenreserven im Siedlungsbestand vorhanden.

Während im deutschen Durchschnitt im Jahr 2001 der Bestand an Siedlungs- und Verkehrsfläche 533 m² pro Einwohner betrug, lag der Wert in Sachsen bei „nur“ 431 m² (eigene Berechnung auf Basis Statistisches Bundes- und Landesamt). Eine Angleichung an den deutschen Durchschnitt, wie sie sich mit den gegenwärtigen überdurchschnittlichen Wachstumsraten der Siedlungsflächen abzeichnet, würde eine Fläche von ca. 480 km² Freiraum in Siedlungs- und Verkehrsfläche verwandeln.

Dies kann nur durch im doppelten Sinne flächensparendes Bauen vermieden werden:

- freiraumsparendes, also auf den Siedlungsbestand bzw. auf Innenentwicklung ausgerichtetes Bauen,
- flächensparendes Bauen als flächeneffizientes, möglichst verdichtetes Bauen.

Freiraumsparendes Bauen richtet sich auf die Mobilisierung von Flächenressourcen im Siedlungsbestand für die Wohn- und gewerbliche Nutzung (siehe dazu auch Handlungsfelder Baulücken und Brachflächen). Hierdurch soll ein wesentlicher Beitrag zur Vermeidung eines weiteren Sied-

lungsflächenwachstums geleistet und durch die nutzungsbezogene, bauliche und soziale Durchmischung auch die Stabilisierung und Revitalisierung problembehafteter Stadtteile gestützt werden.

Flächensparendes Bauen setzt auf einen sparsamen Umgang mit Fläche bzw. Boden durch eine hohe Bebauungs- und Nutzungsdichte.

WAS

Zielsetzung / Strategie

Innenentwicklung heißt in diesem Zusammenhang, die Nachfrage zu einem möglichst großen Teil aus Flächenressourcen des Siedlungsbestandes, also Baulücken und Brachflächen zu decken. Dies hat auch einen ökonomischen Aspekt, die Auslastung und Aufrechterhaltung der vorhandenen sozialen und technischen Infrastrukturen und die Vermeidung kommunaler Kosten für neue Erschließung.



geplante Stadthäuser in Leipzig

Dazu müssen vor allem ökonomisch und baulich attraktive Angebote zur Wohneigentumsbildung im Siedlungszusammenhang entwickelt werden. Die Wohneigentumsquote in Sachsen und Ostdeutschland insgesamt im nationa-

len und erst recht im internationalen Vergleich noch ausgesprochen niedrig. Dies gilt in besonderem Maße für die großen Städte. So beträgt die Eigentumsquote etwa in Leipzig nur ca. 13% (vgl. Wohnungspolitische Strategie der Stadt Leipzig, 2001.). Entsprechend ist der gegenüber Westdeutschland gewissermaßen nachholende Trend zum Wohneigentum ungebrochen. Die Eigentumsbildung vollzieht sich allerdings überwiegend in gering verdichteten Bau- und Wohnformen wie insbesondere dem freistehenden Einfamilienhaus und greift auf Flächenreserven im Siedlungsbestand nur in geringem Umfang zurück, wird ganz überwiegend „auf der grünen Wiese“ als Siedlungserweiterung realisiert. Dies geschieht zudem teilweise flächenintensiver als notwendig und sinnvoll.

Mit den vorhandenen Flächenreserven im Siedlungsbestand sind die Voraussetzungen für die Eigentumsbildung im Siedlungsbestand (als Erwerb aus dem Bestand wie als Neubau) in Sachsen aber günstig. Um Eigenheimbau im Siedlungsbestand zu ermöglichen, ist es allerdings notwendig, von den für die Innenbereichsquartiere üblichen Dichten abzuweichen (Einfamilienhaus in der Gründerzeit...) und innovative

städtebauliche (einseitige Grenzbebauung etc.) und architektonische (Stadt(reihen)häuser etc.) Lösungen anzubieten.

- Parallel sollten auch siedlungserweiternde Planungen so flächensparend wie möglich gestaltet werden. Wichtige Elemente dafür sind:
- die Bauform (Reihen- und Doppelhäusern sollte – so weit dies der Markt zulässt – der Vorrang vor freistehenden Einfamilienhäusern gegeben werden),
- die Geschossigkeit (auch Ein- und Zweifamilienhäuser sollten zumindest zweigeschossig vorgesehen werden),
- die Erschließung (die Querschnitte der Erschließungsstraßen sollten möglichst gering gewählt, Doppelererschließungen vermieden werden; zudem ist der Verzicht auf eine interne automobil nutzbare Erschließung und Konzentration von Stellplätzen im Eingangsbereich neuer Siedlungen eine Option für bestimmte Marktsegmente),
- schlecht nutzbare Restflächen sollten im städtebaulichen Entwurf möglichst vermieden und soweit notwendig auf den Freiraum orientiert werden.

Bauformen und Bebauungsdichten		
	typische Grundstücksgröße in m ²	erzielbare Bruttobebauungsdichte (WE / ha Bruttobauland)
freistehendes Einfamilienhaus	500-600	10-20
Doppelhaus	350-400	15-25
Reihenhaus	175-275	25-40
Gartenhofhaus / Atriumhaus	150-250	25-50
Kettenhaus	300-500	15-30
Mehrfamilienhäuser	variabel	75-150

vgl. auch Braam, Müller

WIE

Instrumente / Fördermöglichkeiten

Die Entwicklung des Siedlungsbestandes im Sinne von baulicher und nutzungsbezogener Durchmischung und Flexibilisierung bedarf planerisch-konzeptioneller Grundlagen. Neben Stadt- und Stadtteilentwicklungskonzepten (siehe hierzu auch Handlungsfeld Stadtumbau) bieten sich städtebauliche Rahmenpläne, Blockkonzepte, Testentwürfe etc. an. Bei den Planungen ist besonderer Wert auf die Ableitung von Maßnahmen und Implementierung zu legen.

Für wichtige Bereiche im Siedlungsbestand und siedlungserweiternde Planungen können zudem städtebauliche Wettbewerbe einen wichtigen Beitrag zu städtebaulicher Qualität und zum Flächensparen leisten. Gerade bei siedlungserweiternden Planungen ist zudem besonderer Wert auf die freiraumbezogene bzw. landschaftliche Einbindung und Gestaltung, mithin auf den Grünordnungsplan zu legen.

Da aufgrund sowohl von Grundstückspreisen, als auch von Baukosten das Eigenheim auf der „grünen Wiese“ die in der Regel wirtschaftlich günstigste Möglichkeit der Wohneigentumsbildung darstellt, sollten zudem ökonomische Anreize und Modelle zur wirtschaftlichen Attraktivierung der Eigentumsbildung aus dem Bestand (über die hierfür von Bund und Land unternommenen Initiativen hinaus) erwogen werden.

So unterstützt die Stadt Leipzig etwa den Erwerb und die Sanierung gründerzeitlicher Wohnungen durch Selbstnutzer durch den Verkauf städtischer Liegenschaften unterhalb des Verkehrswerts. Die Verkehrswerte sowohl bebauter, als auch unbebauter

Grundstücke im Siedlungsbestand sind allerdings häufig ohnehin eher Buch- als tatsächliche Verkehrswerte, da der Markt in vielen Städten und Quartieren gewissermaßen „tot“ ist. Eine Aktivierung dieser Flächen und Gebäude zur Schaffung von Wohneigentum wie für gewerbliche Nutzungen ist damit vielfach nur möglich, wenn Preisvorstellungen der Eigentümer den Marktrealitäten angepasst werden. Hierbei kommt den Kommunen eine wichtige Mittlerrolle zu.



Stadtvillen in Limbach-Oberfrohna

WER

Zuständigkeiten / Ansprechpartner

Das Handlungsfeld Flächensparendes Bauen / Dynamik im Bestand macht keine eigene Grundlagenerhebung im Rahmen des kommunalen Flächenmanagements erforderlich, sondern greift insbesondere auf die Datengrundlagen für Baulücken und Brachflächen zurück.

Die Zuständigkeit und fachliche Verantwortung für die Realisierung flächensparenden Bauens sollte bei der Planungsverwaltung / den Planungsämtern liegen.

Planungen im Siedlungsbestand haben dabei generell eine höhere Komplexität, als Planungen auf der grünen

Wiese. Entsprechend sind die in Frage kommenden Flächen (und Gebäude) nur zu entwickeln, wenn die Kommunen eine aktive Mittlerrolle zwischen Eigentümern, Nachfragern und Investoren (insbesondere Bauträger) einnehmen.

3.2. Mobilisieren

3.2.1. Baulücken / Baulandpotenziale im Siedlungsbestand

WARUM

Gegenstand / Motivation:

Baulücken werden verstanden als un- bzw. untergenutzte Grundstücke mit bestehendem Baurecht (Lage im Innenbereich oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes), die mit allenfalls geringem Erschließungsaufwand und / oder bodenordnerischen Maßnahmen bebauungsfähig sind. Baulücken bilden somit eine im Grundsatz relativ unaufwändig zu aktivierende Flächenreserve im Siedlungsbestand.

Einen Sonderfall stellen Arrondierungsflächen als durch Bebauung geprägte Flächen ohne Baurecht dar. Diese Flächen sind als – gegenüber dem sonstigen Freiraum – prioritär zu entwickelnde Flächen im Randbereich des Siedlungsbestandes aufzufassen. Baurecht kann hier durch Anwendung der Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB geschaffen werden.

Der Umfang von Baulücken ist in verschiedenen Kommunen und Quartieren so unterschiedlich wie die Gründe für das Bestehen der Lücken:

- geringe Lagegunst,
- eingeschränkte Nutzbarkeit auf Grund von Verlärmung oder Grundstückszuschnitt,
- Defizite in der Erschließung,
- fehlende Nachfrage für die nach § 30 oder 34 BauGB zulässige Nutzung insbesondere bei gewerblicher Nutzung und im Segment Geschosswohnungsbau),
- Probleme auf der Eigentümerseite (überzogene Renditeerwartungen, zerstrittene Erbengemeinschaften,

ungeklärte Eigentumsverhältnisse, fehlende Finanzkraft, Baulücken als private Grundstücksreserve für nachfolgende Generationen).



Baulücke in Leipzig Sellerhausen
(Foto: Stadt Leipzig)

Hinzu kommt, dass die an der realen und nicht an der zulässigen Grundstücksnutzung ausgerichtete Grundsteuer auf den Eigentümer keinen nennenswerten Handlungsdruck zur Verwertung von Baulücken ausübt. Baulücken ergeben in ihrer Struktur ein heterogenes Bild. Sie können unterschieden bzw. typisiert werden

- nach der vorhandenen Nutzung (ungenutzt / untergenutzt),
- nach zulässiger baulicher Nutzung (Art und Maß, Bauweise),
- nach Größe, Lage und Zuschnitt,
- nach notwendigen Maßnahmen zur Bebaubarkeit (Vorbereitung, Erschließung, Bodenordnung – insbesondere bei Baulücken „in zweiter Reihe“),
- nach dem Zustandekommen der Baulücke (noch nicht bebaut, kriegsbedingt, erfolgter Rückbau leer stehender Gebäude)

Die Mobilisierung von Baulücken erfordert somit ein differenziertes, einzelfallbezogenes Vorgehen, wobei angesichts der gegenwärtigen Marktlage nicht in jedem Fall mit einem zeitnahen Schließen der Baulücke zu rechnen ist. Insofern kann es für Baulücken durchaus eine Option darstellen, auf eine Zwischennutzung hinzuwirken oder eine bauliche Nutzung planerisch auszuschließen (was bei länger bestehenden Baulücken in der Regel ohne entschädigungspflichtigen Planungsschaden möglich ist) und die Baulücke z.B. einer Grünnutzung zuzuführen.

WAS

Zielsetzung / Strategie:

Ein effizientes Umgehen mit der Flächenressource Baulücke baut auf einer systematischen Erfassung der Baulücken auf. Hierbei ist der Aufbau einer integrierten, GIS-basierten Datenbank anzustreben, die auch potenzielle Arrondierungsbereiche, Brachflächen und Leerstand erfasst. Im Rahmen einer solchen Datenbasis können für die einzelnen Baulücken Nutzungspotenzial, Entwicklungshemmnisse und ggf. notwendige Maßnahmen zur Herstellung der Bebaubarkeit (Erschließung, Bodenordnung) identifiziert werden. Auf dieser Basis kann ggf. Planungsbedarf festgestellt und eine Priorisierung der Baulücken in Hinblick auf kommunales Handeln vorgenommen werden.

Das kommunale Handeln für die Baulücken mit vorhandenem Entwicklungspotenzial kann im Kern darin bestehen,

- im Dialog mit dem Eigentümer Entwicklungsoptionen zu prüfen,
- planerisch bzw. rechtlich zu intervenieren,

- die Baulücke aktiv an den Markt zu bringen. § 200 BauGB ermächtigt die Kommunen in diesem Zusammenhang, Bauland- bzw. Baulückenkataster zu erstellen und zu veröffentlichen.



Baulücken als Aufwertungspotenzial – Ausschnitt Stadtteilkonzept Bahnhofsvorstadt Plauen (vgl.: BMVBW)

WIE

Instrumente / Fördermöglichkeiten

Erfassung:

Die Erfassung von Baulücken kann – sinnvoller Weise im Zusammenhang mit der Erfassung von Brachflächen – durch die Kommunen selbst (Planungs- oder Vermessungsämter) geleistet oder extern vergeben werden. Das Vorgehen kann dabei folgendermaßen aussehen (vgl. hierzu auch Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen):

1. Auslesen potenzieller Baulücken aus Flurkarte und Luftbild,
2. Überprüfung der potenziellen Baulücken nach FNP (Ausschluss von Flächen, für die nach FNP keine bauliche Nutzung vorgesehen ist),
3. Aufnahme der verbleibenden Flächen in einen Katalog potenzieller Baulücken,

4. Zuordnung des vorhandenen Baurechts hinsichtlich Art (und soweit möglich) Maß der baulichen Nutzung gemäß § 30 / 34 BauGB,
5. Anlage von Datenblättern für die einzelnen Baulücken mit folgenden Informationen:
 - Flurstücksnummer
 - Größe
 - Baulückenart (ungenutzt, untergenutzt)
 - Bebauungsplan ja / nein
 - Umgebungsnutzung
 - Foto
 - Erfassungsdatum
 - Eigentümer
 - Anmerkungen
6. Erhebung vor Ort (Begehung) und bei Bearbeitung durch externen Dienstleister,
7. Abgleich mit Informationsstand der Kommune insbes. hinsichtlich Erschließungszustand, Grundstücksverhältnisse / Bodenordnung,
8. Plausibilitätsprüfung / Ergänzungen (z.B. Bodenrichtwerte),
9. Einfügung in GIS,
10. Endkontrolle.

Durch die Kommune selbst sollte die Zuordnung von Eigentümerdaten und die Überprüfung des Planungs- und Interventionsbedarfs für die einzelne Baulücke erfolgen.

Planung:

Die Priorisierung von Baulücken im Hinblick auf kommunales Handeln sollte insbesondere folgende Kriterien in Betracht ziehen:

- Vermarktungschancen zur Bebauung,
- sonstige Nutzungsperspektiven (Zwischennutzung, Rekultivierung),

- städtebaulicher Missstand durch die Baulücke,
- Mitwirkungsbereitschaft und –fähigkeit des Eigentümers.

Das sich anschließende kommunale Handeln kann in

- der Beratung der Eigentümer hinsichtlich Nutzungsmöglichkeiten, baufachlichen Fragen, genehmigungsrechtlichen Fragen und Finanzierung,
- der Erarbeitung eines Bebauungsvorschlags,
- der planungsrechtlichen Intervention (**iBebauungsplan**),
- der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts,
- der Aussprechung eines Baugebotes (wobei dies eher als mögliche Drohkulisse gegenüber dem Eigentümer, denn als reale Option zu sehen ist) und
- der Initiierung von (Pilot-)projekten auf kommunalen Grundstücken bestehen.

Vermarktung:

Die Aktivierung des Flächenpotenzials von Baulücken erfordert in der Regel ein aktives „an den Markt bringen“ der Grundstücke, also die gezielte Vermittlung an Bauwillige, Bauträger oder auch Zwischennutzer. Hierfür bietet sich die Einrichtung von Bauplatzdatenbanken im Internet und die Veranstaltung von Bauland- bzw. Grundstücksbörsen – ggf. gemeinsam durch benachbarte Kommunen – an.

Förderung:

Als Förderinstrumentarium für die Bebauung von Baulücken kann insbesondere auf die Wohnungs- und – in Sanierungsgebieten – Städtebauförderung zugegriffen werden.

WER

Zuständigkeiten / Ansprechpartner

Während die Erfassung von Baulücken relativ unproblematisch extern vergeben werden kann, sollten der Dialog mit den Eigentümern, planerische Priorisierung und Intervention primär bei der Stadtplanung liegen. Die Pflege und Fortschreibung der Daten und die Vermarktung von Baulücken können auch z.B. der Liegenschaftsverwaltung und Wirtschaftsförderung zugeordnet werden.

3.2.2. Entsiegelung im Bestand

WARUM

Gegenstand / Motivation

Als Versiegelung wird die künstliche, durch bauliche Materialien bewirkte Abdeckung des Bodens verstanden, die zu einer Einschränkung bzw. zum Verlust der Bodenfunktionen führt. Ca. 40-50% der Siedlungs- und Verkehrs-

fläche sind versiegelt. Das Entsiegelungspotenzial wird auf zwischen 4 und 10% dieser Flächen eingeschätzt. Damit kann Entsiegelung im Bestand insgesamt nur einen relativ begrenzten – im Einzelfall aber durchaus wichtigen – Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs leisten.

Versiegelungsgrade in unterschiedlichen Bebauungsstrukturen in Leipzig und Dresden – Untersuchung des UFZ Leipzig-Halle, 1997		
Bebauungstyp	durchschnittlicher Versiegelungsgrad in % (ohne Verkehrsfläche)	untersuchte Gebiete
Blockbebauung	81,0	7
offene Blockbebauung	72,0	8
Blockrandbebauung	66,2	7
Randbebauung der 1920er/30er Jahre	53,9	15
Zeilenbebauung der 1920er bis 50er Jahre	32,2	3
Villen / Stadthäuser / Doppelhäuser	37,4	7
Großwohnsiedlung / Olattenbauquartiere	48,0	9
Stadtzentrum	97,9	3
Gewerbe- / Industriegebiet	89,9	3

Tabelle auf Basis: SMUL, 1997

Entsiegelungsmaßnahmen können

- zur Verbesserung des Kleinklimas in hoch verdichteten Gebieten,
- zur Entlastung und geringeren Dimensionierung der Kanalisation,
- zur Verbesserung des Wohn- und Arbeitsumfeldes und

- zur Gestaltung und Gliederung von Verkehrsflächen beitragen.

Das Potenzial der Entsiegelung zum Bodenschutz, also zur Wiederherstellung natürlicher Bodenfunktionen, ist für die einzelnen Bodenfunktionen unterschiedlich (vgl.: Umweltbundesamt):

Wirkungspotenzial von Entsiegelungsmaßnahmen auf die natürlichen Bodenfunktionen	
Lebensgrundlage für Menschen, Pflanzen und Tiere	kann deutlich verbessert werden
Bestandteil des Wasserkreislaufs	vollständig wiederherstellbar
Bestandteil des Nährstoffkreislaufs	vollständig wiederherstellbar
Filter- und Pufferfunktion	kann deutlich verbessert werden
Archiv der Natur- und Kulturgeschichte	nicht wiederherstellbar

WAS

Zielsetzung / Strategie

Die Voraussetzungen für die Wiederherstellung der Bodenfunktionen sind

um so günstiger, je vollständiger die natürliche Horizontabfolge im Bodenprofil erhalten ist. Als Grundkonstellationen der Versiegelung sind Voll- oder

Teilversiegelung, Unterflurversiegelung und verdichteter Boden zu unterscheiden:

Nach der Art der Versiegelung variieren auch die notwendigen Maßnahmen zur Wiederherstellung der Bodenfunktionen bzw. der Entsiegelung:

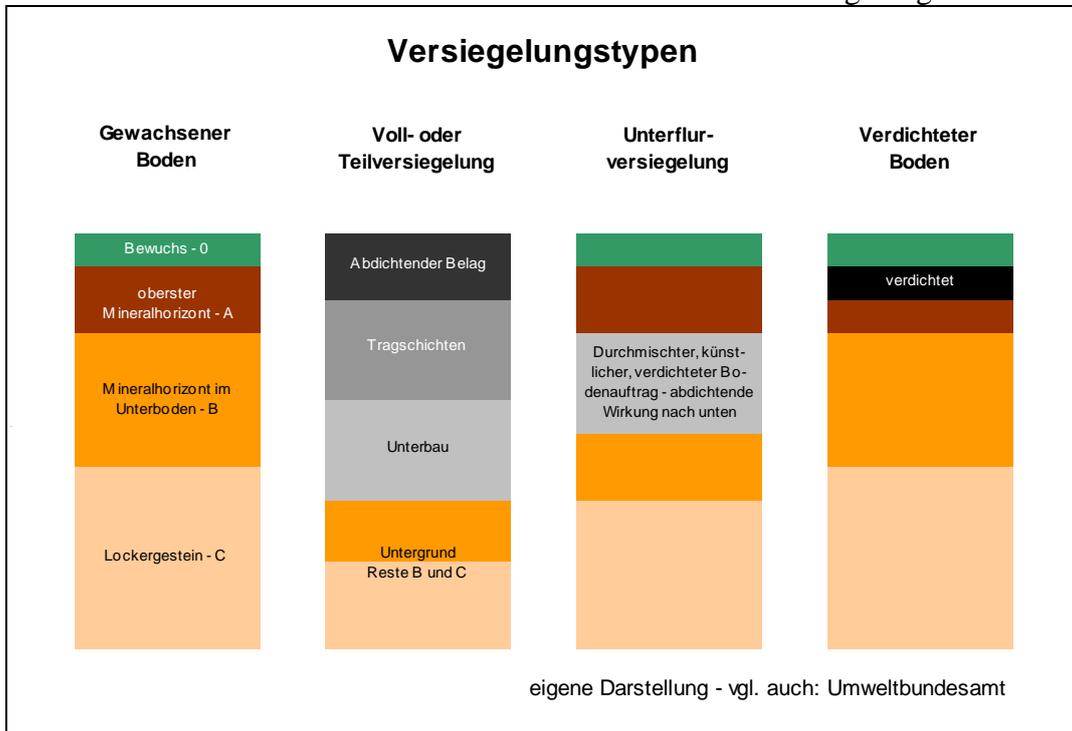


Abb.4 – eigene Darstellung

Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens					
Art der Versiegelung	Entsiegelung			zusätzliche Maßnahmen	
	vollständige Entfernung	teilweise Entfernung	Lockerung oder Aufbruch	Vermischung mit Bodenmaterial	Auftrag von Bodenmaterial
Gebäude und Gebäudereste	●	○			○
Gebundene oder gepflasterte Schichten	●	○	○		○
Wassergebundene oder ungebundene Schichten	●	○	○	○	○
Einbauten in den Boden	○	○			
Verdichtete oder gemischt aufgebaute Schichten	○	○	●	○	○
Reste natürlicher Bodenhorizonte				○	○
● – in der Regel erforderlich ○ – im Einzelfall erforderlich					

Tabelle auf Basis Umweltbundesamt
Abb.5 – auf Basis Umweltbundesamt

Neben der vollständigen Entsiegelung nicht mehr genutzter Flächen kommen aber auch Belagsänderungen genutzter Freiflächen bzw. die Auswahl des Belags bei Neubaumaßnahmen in

Betracht. Hiermit lassen sich positive Effekte besonders für die Versickerungsfähigkeit des Bodens und damit die Entlastung der Kanalisation erzielen.

Wasserdurchlässige Flächebefestigungen zur Belagsänderung – Übersicht									
Belag	Terrassen	Fußwege	Parkplätze (selten genutzt)	Parkplätze (häufig genutzt)	Fahrbereiche	Hofflächen	Spielflächen	Baukosten in EUR / m ²	Versickerungsleistung
Rasenflächen	–	○	+	–	–	–	+	10-15	80-100 %
Kies-Split-Decken	+	+	+	+	+	○	○	10-15	50-70 %
Schotterrassen	○	+	+	+	+	○	○	15-25	70-90 %
Wassergeb. Decke	–	+	+	–	–	○	○	10-15	50-60 %
Holzroste	+	○	–	–	–	–	–	45-65	50-70 %
Holzpflaster	+	+	+	○	–	○	○	40-60	50-70 %
Rasengittersteine	–	○	+	+	+	○	–	30-40	70-90 %
Rasenfugenpflaster	–	○	+	+	+	○	–	35-45	50-70 %
Rasenwabe	–	+	+	+	+	–	○	35-45	80-100 %
Porenpflaster	+	+	–	○	○	+	○	40-50	bis 100 %
+ empfohlen		○ bedingt empfohlen				– nicht empfohlen			
Tabelle nach: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen									

Abb. 6 – auf Basis Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen

Entsiegelungsmaßnahmen beziehen sich hauptsächlich auf die privaten Grundstücke. Allerdings sind die rechtlichen Möglichkeiten sie durchzusetzen relativ gering. Das bau-

rechtliche Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) für aufgegebene oder planwidrige Nutzungen ist für die Entsiegelung von geringer praktischer Bedeutung, da die

Kommune hiernach die Kosten zu tragen hat. Die bodenschutzrechtlich verankerte Möglichkeit, eine Entsiegelungsverordnung zu erlassen und Grundstückseigentümer so zur Entsiegelung dauerhaft nicht mehr genutzter Flächen zu verpflichten, hat der Bundesgesetzgeber wegen nur geringer zu erwartender Wirkungen nicht wahrgenommen.

WIE

Instrumente / Finanzierung

Entsiegelungsmaßnahmen auf privaten Grundstücken können somit vor allem durch Beratung und Information unterstützt oder im Rahmen etwa der städtebaulichen Sanierung oder des Stadtumbaus gefördert werden. Zudem kommt die Umsetzung von Entsiegelungsmaßnahmen über das Instrument der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in Betracht.

Die im Rahmen der anstehenden Novellierung des BauGB vorgesehene Rückbauverpflichtung für bestimmte Außenbereichsvorhaben wie etwa Windenergieanlagen und Begrenzung des Versiegelungsgrades auf das notwendige Maß im Rahmen der ausgeweiteten Bodenschutzklausel werden Bedeutung vor allem für neu geplante Bauvorhaben erlangen.

Bedeutung können Entsiegelungsmaßnahmen vor allem auf öffentlichen Flächen – im Zuge laufender Baumaßnahmen – etwa durch die Umgestaltung von Schulhöfen oder in der Verkehrsplanung haben.

Angesichts der relativ geringen Umsetzungshebel ist eine flächendeckende Erfassung von Entsiegelungspotenzialen – etwa ab einer Größe von 200 m² – nicht als zwingendes Element kommunalen Flächenmanage-

ments, sondern eher als Option in Kommunen mit besonderer Belastung des Kanalnetzes oder besonders hohem Handlungsbedarf im Sinne des vorbeugenden Hochwasserschutzes anzusehen.

WER

Zuständigkeiten / Ansprechpartner

Sowohl Erfassung, als auch Information und Maßnahmenentwicklung sollten im Zusammenwirken von Umweltverwaltung und Stadtplanung erfolgen.

3.3. Revitalisieren

3.3.1. Brachflächenrevitalisierung

WARUM

Gegenstand / Motivation

Der Gesamtumfang industrieller und militärischer Brachflächen im Freistaat Sachsen beträgt ca. 18.000 ha (vgl.: SMUL). Besonders ins Gewicht fallen die ca. 7.000 ha umfassenden innerstädtischen Brachflächen. Die betroffenen Stadtteile sind häufig durch abwandernde Bevölkerung und Verwahrlosung von Gebäuden und Freiräumen bedroht. Zudem gehen von den Brachen durch Altlasten und verfallene Bausubstanz erhebliche Sicherheitsgefahren, z.B. für spielende Kinder, aus. Eine erfolgreiche "Brachflächenrevitalisierung" ist im Rahmen des kommunalen Flächenmanagements ein zentraler Baustein für die Vermeidung von Flächeninanspruchnahme „auf der grünen Wiese“ und zugleich für eine nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung.

Was bedeutet Brachflächenrevitalisierung?

„Brachflächenrevitalisierung“ ist als ein querschnittsbezogenes Aufgabefeld im Kontext übergreifender Arbeitsfelder der Stadtentwicklung, Umwelt- und Regionalplanung, der Wirtschaftsförderung sowie der Stadtentwicklung zu betrachten. Das daraus resultierende „Flächenrecycling“ ist „die nutzungsbezogene Wiedereingliederung solcher Grundstücke in den Wirtschafts- und Naturkreislauf, die ihre bisherige Funktion und Nutzung verloren haben – wie stillgelegte



innerstädtische Brachfläche



suburbane Brachfläche



militärische Liegenschaft



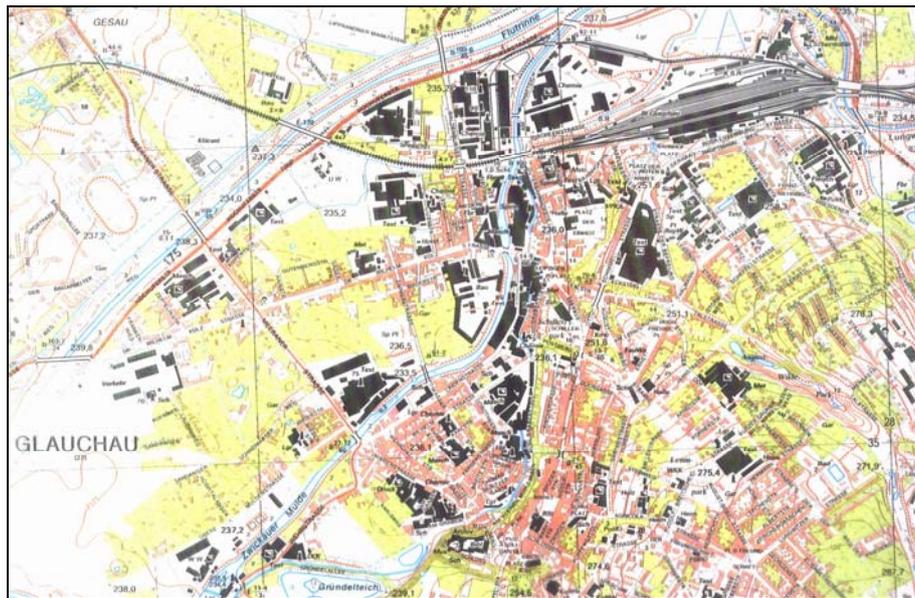
Landwirtschaftsbrache

Industrie- und Gewerbebetriebe, Militärliegenschaften, Verkehrsflächen u.ä. – mittels planerischer, umwelttechnischer und wirtschaftspolitischer Maßnahmen“ (ITVA: Arbeitshilfe – C5 –1).

Warum ist Brachflächenrevitalisierung gerade in Sachsen so wichtig?

Die sächsischen Stadtregionen sind maßgeblich durch die im 19. Jh. schnell

gewachsenen Siedlungsstrukturen geprägt. In dieser Phase intensiven Stadtwachstums haben sich die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Erholung intensiv durchmischt. Stadtteile, wie die Glauchauer Unterstadt illustrieren anschaulich die zum damaligen Zeitpunkt eher als Missstand empfundene Nähe der verschiedenen Nutzungen.



Topographische Karte Glauchau – Intensive Nutzungsmischung führt zu hohem Brachflächenbestand

Viele der in dieser Karte dargestellten Industrie- und Gewerbenutzungen sind noch bis 1990 intensiv genutzt worden. Selbst beim Weiterbestand der Betriebe sind jedoch viele Nutzungen aufgrund des Instandhaltungsrückstaus und ungünstiger infrastruktureller Voraussetzungen nach der Wende schnell aufgegeben worden. Gelang keine sofortige Umnutzung, haben eigentumsrechtliche Fragen und eine schleppende Vermarktung in der Phase geringerer Flächennachfrage seit Mitte

der 1990er Jahre zu der heutigen Brachflächensituation beigetragen. Trotz dieser eher tristen Ausgangslage gelten die Quartiere des 19. Jahrhunderts heute als zukunftsfähiges Modell für die Verknüpfung von Wohnen und Arbeiten in einer „Stadt der kurzen Wege“. Der Schlüssel zur Verwirklichung dieser Vision sind die vorhandenen Brachflächen, die innerhalb eines kommunalen Flächenmanagements gezielt zur Revitalisierung und Diversifizierung der Quartiere zum Beispiel für individuelles Wohnen, Stadtteil-

grün, Feizeiteinrichtungen oder stadtverträgliches Gewerbe genutzt werden können.

Ziele der Brachflächenrevitalisierung im Rahmen des kommunalen Flächenmanagements sind somit:

- die Aktivierung von Flächenreserven im Siedlungsbestand,

- die Beseitigung städtebaulicher Missstände,
- die wirtschaftliche Reaktivierung der Quartiere,
- die Schaffung stabiler sozialer Verhältnisse in einem lebenswerten Wohn- und Arbeitsumfeld.



Revitalisierung ehemalige Papierfabrik Singwitz, Obergurig
(rechtes Foto: Ingenieurbüro Hoffmann)

WAS

Zielsetzung / Strategie

Welche Informationen werden gebraucht?

Eine langfristig angelegte Strategie zur Brachflächenrevitalisierung im Rahmen des kommunalen Flächenmanagements beruht auf einer zielgerichteten Erfassung von Informationen zu den vorhanden Brachflächen. Ein „Brachflächenkataster“ sollte deshalb integraler Bestandteil einer kommunalen Flächendatenbank sein. Hierbei kommt es zunächst darauf an, regelmäßig aktualisierbare Schlüsselinformationen für die Einzelstandorte z.B. im Rahmen eines „Flächenpass“ zur Verfügung zu haben.

Welche Strategien greifen?

Brachflächen sind nicht gleich Brachflächen! Neben den Besonderheiten der

jeweiligen Vornutzung, Größe und der ggf. vorhandenen Grundstücksbelastungen lassen sich Brachflächen in ihrem Revitalisierungspotenzial nach Projekttypen einstufen. Hierfür sind vereinfacht Projekttypen in Abhängigkeit von Aufbereitungskosten und den erzielbaren Grundstückserlösen zu unterscheiden:

Projekttyp A: "Selbstläufer"

Bei hohen erzielbaren Grundstückspreisen und niedrigen Aufbereitungskosten ist mit einem Wertzuwachs der Liegenschaft durch das Flächenrecycling zu rechnen. Eine öffentliche Intervention kann sich auf die Einwerbung, Lenkung und Kontrolle privater Investitionen im Rahmen des regulären Planungs- und Verwaltungshandelns beschränken.

Projekttyp B: "Entwicklungsflächen"

Im Grenzbereich zwischen gewinn- und verlustbringenden Projekten entfalten Strategien des public-private-partnership ihre größte Wirkung. Risikoteilung und eine aufeinander abgestimmte Planung und Finanzierung von Projekten z.B. durch öffentlich/private Mischgesellschaften sind sinnvolle Eckpfeiler des öffentlichen Handelns.

Der defizitäre Bereich umfasst den Problemtyp des Flächenrecyclings in traditionellen Industrieregionen. Eine räumliche Konzentration der Branchen, niedrige Bodenwerte und gleichzeitig hohe Aufbereitungskosten lassen keine eigendynamische Wiedernutzung erwarten. In diesen Fällen ist mit der Mobilisierung der Branchen ohne ein aktives Eingreifen der öffentlichen Hand nach dem Gemeinlastprinzip nicht zu rechnen.

Projekttyp C: “Reserveflächen”

Projekttypen der Brachflächenrevitalisierung

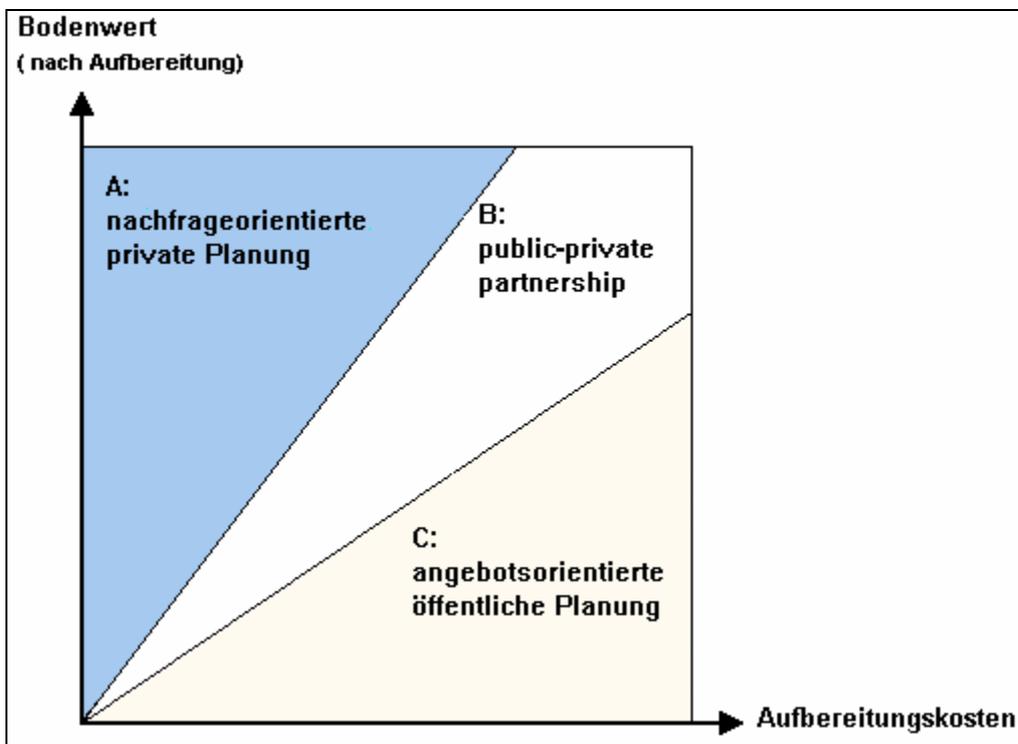


Abb.7 – eigene Darstellung

Neben einer solchen ökonomischen Kategorisierung sollten die Kommunen gerade für die Brachflächen, deren Entwicklung ein hohes Maß öffentlicher Intervention bedürfen, den städtebaulichen Interventionsbedarf bewerten, um Prioritäten in der

Brachflächenentwicklung sinnvoll setzen zu können.

Ein Beispiel für eine solche kommunale Brachflächenstrategie findet sich in Dresden, wo die Stadt die Branchen hinsichtlich Entwicklungsrichtung, Entwicklungsaussichten und Handlungsdruck bewertet und auf

dieser Basis Strategietypen (kommunale Entwicklungsflächen, Flächen für Anschubförderung, Selbstläufer, Pflege / Zwischengestaltung, Beobachtung, Renaturierung) zugeordnet hat und diese Brachflächenstrategie auch fort-schreibt

WIE

Instrumente / Fördermöglichkeiten

Kommunale Planung und private Investitionen

Im Gegensatz zu Planungen „auf der grünen Wiese“ empfiehlt es sich zur städtebaulichen Neuordnung einer innerstädtischen Brachfläche, den Planungsprozess in zwei Phasen durch-zuführen:

In der ersten Phase - **Vorplanung** – sollten die Planungsträger gemeinsam mit der Kommune über die Grundzüge der künftigen Nutzung des Einzelstandortes im städtebaulichen Kontext entscheiden. Ergebnis dieser ersten Phase sollte ein informelles städtebau-liches Entwicklungskonzept sein.

In der zweiten Phase - **verbindliche Planung** - wird dieses Entwick-lungskonzept näher ausgestaltet und führt im Ergebnis zu einer Genehmigung nach § 34 BauGB oder rechtsverbindlichen Festsetzungen im (vorhabenbezogenen) Bebauungsplan und ggf. im städtebau-lichen Vertrag. Parallel hierzu sollten erforderliche Fachplanungen wie die Erschließungsplanung, die ggf. erforderliche Sanierungsplanung für Altlasten und Beräumungs- und Ent-sorgungskonzepte vorangetrieben werden.

In der Vorplanungsphase ist es die Kommune, die zunächst Vorstellungen und mögliche Konzepte für die beab-

sichtigte Reaktivierung eines Brachflä-chenstandortes entwickeln oder auf externe Planungen reagieren muss. Gerade in dieser Phase ist das kommuna-le Flächenmanagement als Grund-lage von besonderem Nutzen, da Aus-sagen getroffen werden müssen

- ob die Voraussetzung für eine nutzungsorientierte Sanierung und Entwicklung der Brachfläche mit den baulichen und sonstigen Nut-zungen auf der fraglichen Fläche rechtlich und städtebaulich über-haupt vorstellbar sind,
- welche Vorgaben im Rahmen der weiteren städtebaulichen Planung Berücksichtigung finden müssen,
- welche baulichen und sonstigen Nutzungen in der Nachbarschaft vorhanden sind, die eine besondere Schutzwürdigkeit genießen und
- welche Nutzungsmöglichkeiten nach Art (z.B. Störgrad gewerbli-cher Nutzungen, großflächiger Ein-zelhandel usw.), aber auch nach dem Maß der baulichen Nutzung (z.B. Geschossigkeit / Bauhöhe) zugelassen werden können.

Auch die Kommune sollte von Anfang an bei ihren Überlegungen berücksich-tigen, ob sich die geplante Nutzung im vorliegenden Einzelfall in dem gewünschten Zeitraum wirtschaftlich realisieren lässt. Ergeben sich bei der Prüfung dieser Fragestellungen unüberwindbare Probleme, kann im Rahmen des kommunalen Flächenma-nagements auf einen Ausweichstandort verwiesen werden.

Als geeignetes Instrument der Ideen-findung und Bündelung von Interessen empfiehlt sich bei besonders bedeutsa-men Industriebranchen die Durchfüh-rung eines interdisziplinär besetzten städtebaulichen Wettbewerbes.

Ziel sollte die Erarbeitung eines **städtebaulichen Entwicklungskonzeptes** sein. Dieses Entwicklungskonzept kann insbesondere zum Inhalt haben:

- Vorstellungen über die künftige Nutzung und Gestaltung der Fläche bzw. einzelner Teilflächen (beispielsweise als Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Flächen, Gemeinbedarfsflächen oder Sonderbauflächen) sowie neue Erschließungswege,

- Vorstellung zur geplanten Dichte der Bebauung und zum Umgang mit vorhandener Bausubstanz,
 - Vorstellungen über die städtebauliche Einbindung des betreffenden Standorts in einen städtebaulichen Rahmenplan für ein größeres Gebiet oder sogar das gesamte Gemeindegebiet,
 - Einschätzungen zur Wirtschaftlichkeit des Gesamtvorhabens,
- Der Stadt-, oder Gemeinderat sollte das erarbeitete Entwicklungskonzept beschließen.

Prinzipschema zum Vorgehen in der Brachflächenrevitalisierung

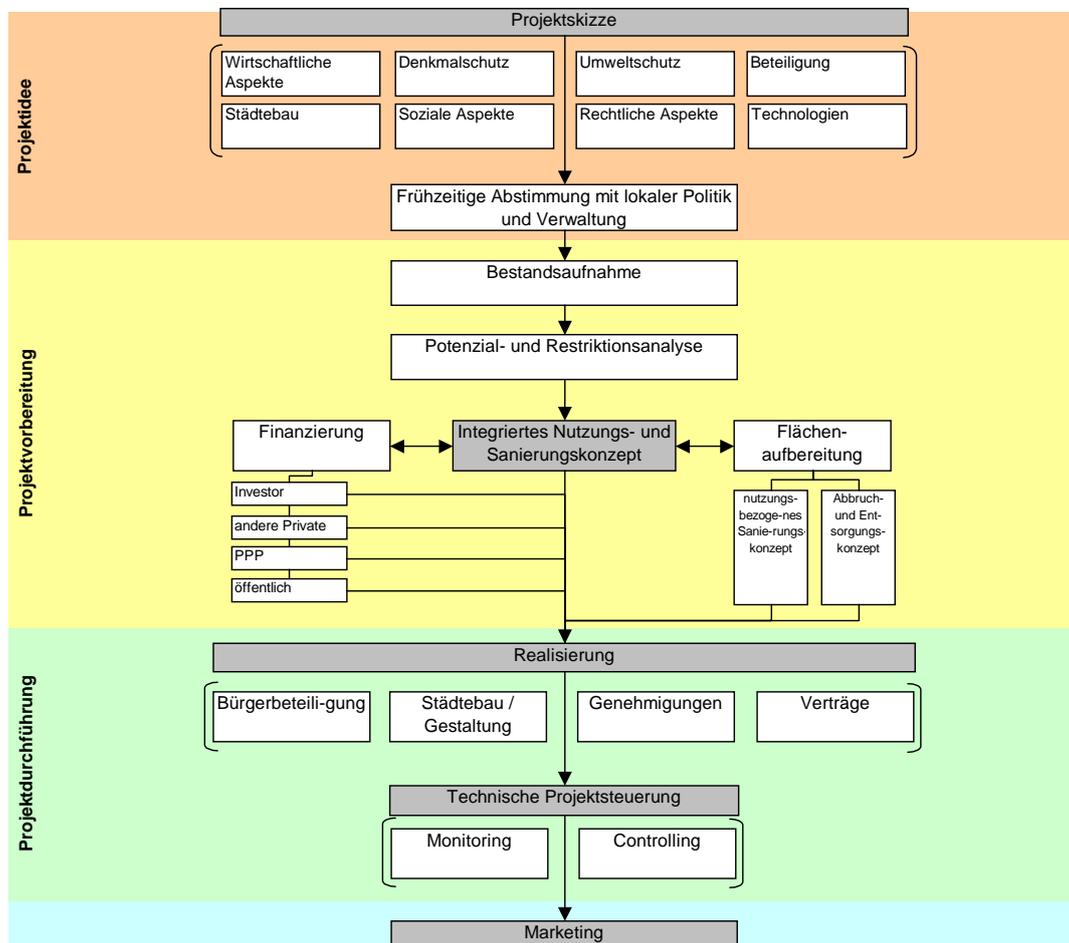


Abb.8 – eigene Darstellung

Integriertes Nutzungs- und Sanierungskonzept

Erst nachdem in der Phase der Vorplanung die grundsätzliche städtebauliche Entwicklung vorgegeben wurde sollte im weiteren Vorgehen über das anzuwendende planungsrechtliche Instrumentarium entschieden werden. In der Regel kann eine Genehmigung des Vorhabens nach §34 BauGB erfolgen. Die Planungsziele können dann durch informelle Planungen und ggf. vertragliche Vereinbarungen mit dem Vorhabensträger gesichert werden. Bei größeren Standorten oder komplexen Problemsituationen ist ein Verfahren der förmlichen Bauleitplanung einzuleiten. Auch wenn hiermit zunächst ein größerer Aufwand verbunden ist, schafft das Verfahren Rechtssicherheit und kann zur Bündelung und Abstimmung der Interessen aller Beteiligten genutzt werden.

Mit den geschilderten Rahmenbedingungen ergeben sich Anforderungen, die nicht immer mit konventionellen Organisationsformen und Kommunikationsmethoden zu bewältigen sind. Gefordert ist eine interdisziplinäre Projektarbeit, die schon sehr frühzeitig implementiert werden muss, um die langfristige Entwicklungssicherheit des Projektes zu gewährleisten. Die Projektvorbereitung umfasst im Wesentlichen die Analyse der Rahmenbedingungen und die Definition der Aufgabenstellungen. Die Faktoren am Einzelstandort sind zu prüfen:

- Parzellengröße, Grundstückszuschnitte etc.
- bestehende Ver- und Entsorgungen
- Nachbarschaft, schutzwürdige Nutzungen
- Baurechtssituation

- Preisniveau von Eingangs- und Ausgangswert.

Die jeweiligen rechtlichen Hintergründe sind zu erörtern. Der Bergbau unterliegt dem Bundesberggesetz (BBergG), mit dem die vorgeschriebene Beendigung der Bergaufsicht (Abschlussbetriebsplan) durchgeführt wird. Bei der DB AG sind es Sonderrechte, aus dem Eisenbahngesetz.

Welche Restriktionen sind zu erwarten?

"Altlasten"?

Bei Projekten der Brachflächenrevitalisierung sind in der Regel im Rahmen der Baufreimachung Abfälle und Bauschutt zu entsorgen. Die hierfür anzuwendenden gesetzlichen Regelungen finden sich im Abfallrecht, deren Einhaltung von Seiten der Abfallbehörden bei den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten überwacht wird.

Industriebrachen ("Altstandorte") mit nachgewiesenen Verunreinigungen des Bodens, der Bodenluft und des Grundwassers werden nur dann als Altlasten bezeichnet, wenn von ihnen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht, d.h. für die Gesundheit von Mensch und Tier bzw. für die Schutzgüter Boden, Wasser und Luft. (siehe BBSchG § 2 (5)) In den überwiegenden Fällen der Brachflächen sind nur einzelne Bereiche, z.B. ehem. Betriebstankstellen, auf der Brache betroffen. Bei einer ganzheitlichen nutzungsbezogenen Planung der Sanierungsmaßnahmen können daher die Aufwendungen pro Flächeneinheit minimiert werden.

Für die Projektvorbereitung hat der Projektträger einen möglichen Altlastenverdacht der Brachfläche zu prüfen.

Die Prüfung, ob es sich um eine Altlastenverdachtsfläche handelt, ist durch Einsichtnahme in das Sächsische Altlastenkataster (SALKA) möglich. Das SALLKA wird bei der unteren Bodenschutzbehörde geführt. Liegt ein entsprechender Eintrag nicht vor, ist zusätzlich zu prüfen, ob es andere Hinweise für den unsachgemäßen Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen gibt, z.B. über Gutachten die nicht im SALKA registriert sind und sonstige Unterlagen. Wird der Altlastenverdacht dabei nicht ausgeräumt, ist er der zuständigen Bodenschutzbehörde gemäß § 10 Abs. 2 SächsABG anzuzeigen.

Die Durchführung der Maßnahmen zur Untersuchung und Sanierung von Bodenkontaminationen ist gemäß den bodenschutzrechtlichen Bestimmungen des Bundes und den landesrechtlichen Regelungen vorzunehmen. Der Regelablauf der Altlastenbearbeitung erfolgt nach der sächsischen Altlastenmethodik (SALM).

Die zuständigen Bodenschutzbehörden (i.d.R. die Landkreise / Kreisfreie Städte als Untere Bodenschutzbehörden) sind zu beteiligen.

Finanzierung

Im Freistaat Sachsen stehen verschiedene Förderprogramme zur Verfügung, deren mögliche Inanspruchnahme im jeweiligen Einzelfall zu prüfen ist. (siehe hierzu auch Förderfibel Sachsen – www.sachsen.de/de/wu/foerderfibel Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur")

In strukturschwachen Räumen wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die Erschließung von

Industrie- und Gewerbegebieten gefördert. Die Förderung dient direkt oder indirekt der Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Sie schließt die Revitalisierung von Altstandorten mit ein, wenn der Nachweis des Bedarfs der zu erwartenden gewerblichen Belegung des Geländes in Höhe von 50% erbracht wird.

Städtebauförderung

Die Revitalisierung industrieller Brachflächen stellt einen Sonderfall der Stadtentwicklungsplanung und Stadt-sanierung dar. Spezielle Förderinstrumente stehen im besonderen Städtebaurecht durch die städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme und darauf ausgerichtete Bund - Länder - Programme zur Verfügung. Voraussetzung für eine Projektförderung ist jedoch die Lage der Brache in einem förmlich ausgewiesenen Sanierungs- beziehungsweise Entwicklungsgebiet. Zudem entfaltet das Programm besonders positive Wirkungen im Zusammenhang mit privaten Investitionen, z.B. zur Sanierung ehemaliger Fabrikgebäude.

Förderungen zur Sanierung von Altlasten

Durch das Sächsische Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt wird die Erkundung und Sanierung von Altlasten im Rahmen von Projekten des Flächenrecyclings gefördert. Neben den Fördermöglichkeiten des Sächsischen Altlastenfonds stehen Mittel aus der Freistellungsregelung gemäß Umweltrahmengesetz vom 29. Juni 1990 (URG) zur Verfügung.

Indirekte Förderinstrumente

Neben den direkten Fördermöglichkeiten sind indirekte Unterstützungen durch vergünstigte Abschreibungsmöglichkeiten (zum Beispiel für Industriedenkmäler) sowie die Möglichkeit zur Inanspruchnahme zinsvergünstigter Kredite vorhanden. Oftmals führt erst eine Kombination der vorgenannten Aspekte zu einer tragfähigen Lösung, die jedoch in diesem Fall zumeist ein sehr enges Zusammenwirken eines privaten Vorhabensträgers mit der Öffentlichen Hand erfordert.

VwV-Stadtentwicklung

Seit dem Jahr 2000 ist im Freistaat Sachsen ein spezifisches Förderprogramm zur Brachflächenrevitalisierung im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung eingerichtet worden. Eine Förderrichtlinie „VwV-Stadtentwicklung“, präzisiert die Anforderungen. Ziele des Programms sind die Förderung von Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung der Sanierung und der städtebaulichen Entwicklung von bestehenden Brachflächen, wenn sie einer nachhaltigen Stadtentwicklung entsprechen und nicht im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, gefördert werden. Brachflächen im Sinne dieser Verwaltungsvorschrift sind ehemals verkehrstechnisch, industriell, gewerblich oder militärisch genutzte Flächen, die aufgrund des strukturellen Wandels, der militärischen Abrüstung oder der Umgestaltung von Stadtgebieten nicht mehr genutzt werden.

Die Richtlinie bezieht vom Grundsatz her alle Teilleistungen, vom Grunderwerb über Abbruch und Sanierung von Gebäuden und Anlagen bis hin zur

Vermarktung, mit ein. Projektbeispiele siehe www.stadtnetz-sachsen.de

WER

Zuständigkeiten / Ansprechpartner

Wie in kaum eine anderen Handlungsfeld erfordert die Brachflächenrevitalisierung ein koordiniertes und konstruktives Zusammenwirken von Eigentümern, Kommune, Genehmigungsbehörden bis hin zu Banken und Bürgergruppen. Dabei ist die Brachflächenrevitalisierung auch innerhalb der kommunalen Verwaltung eine Querschnittsaufgabe, die nur im Zusammenwirken von insbesondere Stadtplanung / Stadtentwicklung, Umweltverwaltung und Wirtschaftsförderung zu bewältigen ist.

3.3.2. Stadtumbau, Stadterneuerung und Bestandsmanagement

WARUM

Gegenstand, Motivation

Die meisten ostdeutschen und sächsischen Städte verlieren seit der Wende kontinuierlich Einwohner (wobei die Abwanderung zunehmend von der natürlichen Bevölkerungsentwicklung überlagert wird) und Arbeitsplätze. Dies Phänomen der „Schrumpfung“ wird begleitet von einem erheblichen Wohnungsleerstand. In Ostdeutschland stehen insgesamt ca. eine Million Wohnungen leer, in Sachsen beläuft sich die Zahl auf z.Zt. 414.000. Die Leerstandsquoten variieren dabei zwischen den Regionen, Kommunen, und Quartieren relativ stark. In der Tendenz sind die größeren Städte, der Geschosswohnungsbau in gründerzeitlichen, sowie in Plattenbauquartieren und somit die Bestände der gewerblichen Wohnungswirtschaft besonders stark betroffen. In Sachsen standen 2000 17,7% der Bestände von im GdW organisierten Wohnungsunternehmen leer (vgl.: Franz).

Zwar ist ein nicht unerheblicher Teil des Leerstands gerade in gründerzeitlichen Quartieren durch Unvermietbarkeit in Folge baulicher Schäden bedingt (unsanierte Bestände, die zum Teil schon 1990 leer standen), ein struktureller Angebotsüberhang im Geschosswohnungsbau ist dennoch unzweifelhaft. Der Trend zum selbstgenutzten Wohneigentum – vorzugsweise als freistehendes Einfamilienhaus – ist ungebrochen und geht weiterhin einher mit Bevölkerungsrückgängen. Das statistische Landesamt prognostiziert für Sachsen einen Rückgang von 13,7-15,9% von 2001 bis 2020.

Dies führt im Ergebnis zu einer weiter wachsenden Nachfrage nach Wohnraum in Ein- und Zweifamilienhäusern und einer weiter sinkenden Nachfrage nach Wohnraum im Geschosswohnungsbau. Eine Wohnungsmarktprognose von BBR und IÖR rechnet für Ostdeutschland mit einem Nachfragezuwachs von ca. 360.000 WE in Ein- und Zweifamilienhäusern zwischen 2005 und 2015 bei einem gleichzeitigen Nachfragerückgang für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern um ca. 235.000 WE. Die Nachfrageentwicklung ist dabei wie auch die Bevölkerungsentwicklung regional stark zu differenzieren.

Die Leerstandproblematik ist verbunden mit einer wachsenden Möglichkeit und Bereitschaft der Bevölkerung zum Umzug innerhalb der Städte und Regionen. Besonders in den größeren Städten hat dies einen verstärkten Wettbewerb der einzelnen Stadtteile und Quartiere zueinander zur Folge, der mit sozialen Entmischungsprozessen verbunden ist. Wurden beispielsweise viele Plattenbauquartiere vor 1990 als privilegierte Wohnquartiere wahrgenommen und verfügten über eine entsprechend vorteilhafte Sozialstruktur, sind diese Viertel heute zum Teil in eine selbstverstärkende Abwärtsspirale von Abwanderung, sich verändernder Sozialstruktur, Leerstand und Verwahrlosung des Wohnumfeldes geraten. Dies gilt in hohem Maße auch für bestimmte gründerzeitliche Quartiere.

Der hohe Wohnungsleerstand führt zu teilweise existenzgefährdenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Wohnungswirtschaft, insbesondere

auch kommunaler und genossenschaftlicher Unternehmen. Leer stehende Bestände sind zu einem nicht unerheblichen Teil noch mit Altschulden belastet oder wurden nach 1990 mit erheblichen Kosten saniert.

WAS

Zielsetzung / Strategie

Notwendig ist vor diesem Hintergrund ein Prozess des Stadtumbaus, also der nutzungsbezogenen und baulichen Strukturpassung, durch die Angebotsüberhänge im Geschosswohnungsbau beseitigt und physischem Verfall und sozialer Erosion in den betroffenen Stadtteilen entgegengewirkt werden soll. Die sich aus dem Rückbau von Bestandsüberhängen im Geschosswohnungsbau ergebenden Chancen sind dabei konsequent zu nutzen.

- Bauliche Durchmischung und Differenzierung des Wohnungsangebotes: Der vorhandene Bedarf für Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern sollte verstärkt auf die Rückbauflächen gelenkt werden. Dies kann sowohl zur Innenentwicklung beitragen, als auch in den betreffenden Stadtteilen sozial stabilisierend wirken. Allerdings erfordert dies innovative architektonische und städtebauliche Lösungen (Stadthäuser etc.) und die Bereitschaft der Stadtplanung, von traditionellen Vorstellungen des städtebaulichen Gefüges abzurücken.
- Rekultivierung, Aufwertung des Wohnumfeldes und Schaffung von Grünverbindungen: Die Rückbauflächen bilden nicht nur ein Potenzial zur Bebauung, sondern auch zur Begrünung. So können Grünbänder im Siedlungskörper

Stück für Stück entstehen, Entsiegelungspotenziale aktiviert und eine Stabilisierung vom Leerstand stark betroffener Quartiere über eine Verbesserung des Wohnumfeldes erreicht werden.

- Behebung von Funktionsdefiziten in der Umgebung: Nicht nur fehlende Grünflächen, insbesondere auch zusätzliche Parkraumangebote in dicht bebauten gründerzeitlichen Quartieren können auf Rückbauflächen entstehen und so zu einer Aufwertung der Quartiere beitragen.



Hoyerswerda Neustadt: Stadtvillen im Plattenbauquartier (Foto: Lebensräume Hoyerswerda eG)

Dies bedarf zunächst einer abgestimmten konzeptionellen Grundlage. Der Freistaat Sachsen hat aus diesem Grund bereits Ende der 1990er Jahre integrierte Stadtentwicklungskonzepte gefördert. Auch das Instrumentarium des Stadtumbaus – das mit der anstehenden Novellierung des BauGB voraussichtlich zu einem generellen Instrument des Besonderen Städtebaurechts gemacht wird – bindet die Maßnahmen an Stadt- und Stadtteilentwicklungskonzepte. Diese Konzepte wiederum basieren auf einer möglichst detaillierten Erfassung

In der bisherigen Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“ wurden in Sachsen bis Ende 2003 190 Mio. EUR eingesetzt und ca. 20.000 Wohnungen zurückgebaut (vgl.: Sächsische Staatsregierung), was einer Siedlungsfläche von mehr als 250 ha entsprechen dürfte. Es haben sich aber auch eine Reihe von Problemen ergeben:

- Das angestrebte Gleichgewicht von Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen hat sich bisher nicht eingestellt. Besonders durch Schwierigkeiten in der Finanzierung von Eigenanteilen für Aufwertungsmaßnahmen dominiert der Rückbau: in Sachsen wurden 2003 77% der Stadtumbauinstrumente für den Rückbau, nur 23% für Aufwertungsmaßnahmen eingesetzt (vgl.: www.schrumpfende-stadt.de).
- Es ist bisher kaum gelungen, private Wohnungseigentümer in den Stadtumbau einzubeziehen. Demzufolge haben innerstädtische und gründerzeitliche Quartiere bisher nur in geringem Umfang vom Stadtumbau profitiert. Dieser vollzieht sich bisher ganz überwiegend in den Plattenbauquartieren.
- Auf Grund der wirtschaftlichen Bedrängnis, in der sich große Teile der Wohnungswirtschaft befinden, vollzieht sich der Rückbau überwiegend nach den einzelunternehmerischen wohnungswirtschaftlichen Erfordernissen der Eigentümer. Dies schwächt die in den Stadtentwicklungskonzepten formulierten städtebaulichen Zielstellungen der Kommunen zusehends.

WIE Instrumente, Fördermöglichkeiten

In der Konsequenz sollten die Kommunen:

- eine starke Integration der Entwicklung städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Zielvorstellungen durch kontinuierliche Kommunikation und Kooperation anstreben,
- auf einen wohnungswirtschaftlicher Lastenausgleich hinwirken, um die Bestände möglichst vieler Gesellschaften in den Stadtumbau einbeziehen zu können (Beispiel: Grundstücks- und Gebäudewirtschafts-Gesellschaft (GGG) Chemnitz als Stadtumbau-Gesellschaft),
- den Stadtumbau mit anderen Förderinstrumenten vernetzen (z.B. Soziale Stadt, Vergabe-ABM...),
- planerisch-bauliche, wirtschaftliche und soziale Aktivitäten auf Stadtteilebene in problematischen Quartieren bündeln und soweit möglich mit einem Quartiersmanagement verbinden (vgl. z.B.: Leipziger Osten – www.leipziger-osten.de, www.volkmarsdorf.de) und
- die Möglichkeit von Zwischennutzungen (Grün, Parkraum, kulturelle oder gewerbliche Nutzungen) für Rückbauflächen in Betracht ziehen, wenn eine unmittelbare Nachnutzung nicht möglich erscheint. Dies kann etwa durch vertraglich vereinbarte Baurechtssperren oder mit dem in der anstehenden Novellierung des BauGB vorgesehenen Instrument des temporären Baurechts realisiert werden.

WER

Zuständigkeiten / Ansprechpartner

Der Stadtumbau ist eine Querschnittsaufgabe, die besonders auf Stadtteilebene ein intensives Zusam-

menwirken der kommunalen Verwaltung (Stadtplanung / -entwicklung, Umwelt- und Sozialverwaltung, Wirtschaftsförderung), der (Wohnungs-)Wirtschaft und intensive Beteiligung der Bevölkerung erfordert. Quartiersmanagement kann hier als Bündelungs- und Vermittlungseinrichtung wertvoll sein.

Die Grundlagenermittlung (Leerstandserfassung, Bevölkerungs- und Wohnungsprognose) sollte durch die Stadtplanung- / Stadtentwicklung integriert und in das kommunale Flächenmanagement einbezogen werden.

4. Handlungsempfehlungen

Flächenmanagement ist für die zukünftige Entwicklung Sachsens ökonomisch geboten und ökologisch sinnvoll. Hierfür bedarf es in erster Linie der Organisation einer effektiven Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften, Fachverwaltungen und privaten Akteuren im Rahmen des bestehenden Instrumentenspektrums. Auf Ebene des Freistaates Sachsens sollte im Spannungsfeld bundesweiter Anforderungen zum Flächensparen und der vielfach immer noch auf Außenentwicklung gerichteten kommunalen Standortentwicklung die Initiative zur Umsetzung kommunalen Flächenmanagements ergriffen werden. Hierfür bieten sich die nachfolgend skizzierten Initiativen an:

Initiative für ein „Bündnis zum Flächensparen“

Ein durch den Freistaat Sachsen zu initiierendes „Bündnis zum Flächensparen“ würde auf einer gemeinsame Absichtserklärung von Staatsregierung (Umwelt, Städtebau, Raumordnung), kommunalen Spitzenverbänden, Kammern, Berufs- und Umweltverbänden zur

- Verpflichtung auf das Ziel des Flächensparens und dessen Umsetzung in den dafür zentralen Handlungsfeldern,
- Entwicklung geeigneter Managementsysteme für den Umgang mit Flächen in Verdichtungsräumen und
- Entwicklung quantitativer Ziele und Indikatoren zu deren Umsetzung

basieren. Auch wenn mit einem „Bündnis zum Flächensparen“ noch keine unmittelbare Wirksamkeit in der Planungspraxis zu erwarten ist, kann hiervon – wie im Beispiel des bayrischen Bündnis – eine Sensibilisierung und Motivation für alle Beteiligten ausgehen.

Zudem gilt es insbesondere aus Sicht der neuen Bundesländer Positionen zu den Diskussionen um ordnungspolitische und ökonomische Hebel zum Flächensparen zu entwickeln:

- Modifizierung der Grundsteuer in Richtung einer Bodenwertsteuer (potenzielle statt reale Bebauung als Bemessungsgrundlage),
- Kommunaler Finanzausgleich und dessen stärkere Ausrichtung an der zentralörtlichen Funktion,
- Einführung eines Mengengerüsts zum Flächenverbrauch in der Raumordnung / Regionalplanung (ausgewiesene Flächen als räumlicher Rahmen, innerhalb dessen eine definierte Menge an Fläche entwickelt werden kann),
- Versiegelungsabgabe,
- handelbare Flächenverbrauchslizenzen,
- Anreize für interkommunale Kooperation – regionales Flächenmanagement.

Die Umweltverwaltung und das Umweltministerium haben im Rahmen ihrer Aufgaben zum Schutz des Bodens das größte Eigeninteresse an einem wirksamen kommunalen Flächenmana-

gement und sollten deshalb als treibende Kraft die Initiative ergreifen. Im Vorlauf ist hierfür eine interministerielle Abstimmung ebenso erforderlich, wie eine Kontaktaufnahme zu Verbänden und privaten Dachorganisationen. Finanzwirksamkeit: gering, Leistungen für Koordination und Öffentlichkeitsarbeit sowie Veranstaltungen. Umsetzung: Aufbau des Netzwerks im Rahmen eines nachfolgend skizzierten Modellprojekts.

Modellprojekt zum kommunalen Flächenmanagement in Sachsen

Ein Modellprojekt würde im Kern die Anwendungserprobung der im Rahmen dieses Vorhabens entwickelten Systematik – Vermeiden, Mobilisieren und Revitalisieren – umfassen und als Referenzprojekt für die Umsetzung kommunalen Flächenmanagements auf einer breiten Basis dienen.

Dies baut auf einer Erfassungssystematik zur Zusammenführung der Daten zu einem kommunalen Flächen-Infor-

mationssystem auf, der Bündelung der vorab beschriebenen Handlungsoptionen im Rahmen eines kommunalen Flächenmanagements bis hin zur Einrichtung eines „Flächenberichts“ als ständiges Controlling-System. Das Controlling sollte dabei insbesondere auch finanzielle bzw. kommunalwirtschaftliche Aspekte kommunalen Flächenmanagements umfassen und so Aufschluss über Kosten und Nutzen eines derartigen Systems für die Kommunen geben.

Das Modellvorhaben kann zudem ein Testlauf für die Zuordnung und Abstimmung von Verantwortlichkeiten innerhalb der Kommunalen Verwaltung, der Fachverwaltungen sowie ggf. der Landkreise in den Verdichtungsräumen sein.

Finanzwirksamkeit: Landesförderung für Pilot- / Modellprojekt

Umsetzung: Interministerielle Arbeitsgruppe, Trägerschaft SMUL

Empfohlene Aktivitäten des Freistaats in den einzelnen Handlungsfeldern

Flankierend zu den vorgeschlagenen Initiativen zum „Bündnis zum Flächensparen“ und damit verbundene Modellprojekte können schon heute unmittelbar notwendige Schritte in den einzelnen Handlungsfeldern benannt werden:

VORBEUGEN: Aktiver Freiflächenschutz, Dynamik im Bestand / Flächensparendes Bauen

- Unterstützung der Kommunen zur Anpassung der Flächennutzungspläne an die Bevölkerungsentwicklung,
- Unterstützung und Anreize zur – interkommunalen – Abstimmung und Kooperation in diesem Zusammenhang,

- Planungshilfe / Planungsmittel „integrierte Landschaftskonzepte“ – z.B. Auslobung eines Preises für Projekte zur Schaffung von Wohneigentum im Siedlungsbestand / Projekte verdichteten Bauens – Anknüpfung an das Thema „Baukultur“

MOBILISIEREN: Entsiegelung im Bestand, Baulücken

- Beratung von Eigentümern über Mobilisierungsmöglichkeiten von Baulücken (bautechnisch, baurechtlich, finanzierungsbezogen),
- Baulandbörsen,
- Informationsbroschüre für private Bauherren zur Entsiegelung auf privaten Grundstücken,
- Demonstrationsvorhaben zur Entsiegelung im Bestand.

REVITALISIEREN: Brachflächenrevitalisierung und Stadtumbau

- Brachflächenrevitalisierung: Neue Förderinstrumente für Reserveflächen: In den sächsischen Teilregionen mit zurückgehender Flächenachfrage und Überangeboten in allen Marktsegmenten ist mit einer kurzfristigen Nachnutzung der Flächen nicht zu rechnen. Ohne konkrete Nachnutzungsperspektive laufen alle derzeit bestehenden Förderprogramme ins Leere. Die bestehenden städtebaulichen Missstände verschärfen sich und tragen zum Niedergang ganzer Stadtteile bei. Zur Beseitigung dieser Missstände und zur Regulierung des Bodenmarktes sind deshalb ein kostengünstiger erster Aufbereitungsschritt und die Sicherung der Brachen zu einem „Reserveflächenstatus“ zu empfehlen. Für die Realisierung dieses „Reserveflächenansatzes“ geeignete Flächen sind gekennzeichnet durch
 - einen negativen Bodenwert (Bodenwert kleiner als Aufbereitungskosten),
 - nur geringe Chancen auf eine kurzfristige Nachnutzung und

- gravierende städtebauliche Missstände als Resultat der Brachfläche.

Durch die Aufbereitung zur Reservefläche soll ein städtebaulich verträglicher Zustand hergestellt werden. Dabei dürfen keine Gefährdungen durch Bodenkontaminationen eintreten. Zwischenbegrünungen sollten nicht zu einem naturschutzrechtlich relevanten Entwicklungshemmnis führen (temporäres Grün), müssen aber hohen Ansprüchen an die Zwischengestaltung genügen. Erhaltenswerte Substanz ist mit geeigneten Mitteln zu sichern. Die Reserveflächen sollen und können mit deutlich niedrigeren spezifischen Kosten hergestellt werden als es bei einem konventionellen Flächenrecycling möglich wäre. Hierfür bedarf es der Schaffung eines vollständig neuen Förderinstrumentes, welches jedoch mit den Regelungen zur Altlastenfreistellung verknüpft werden sollte und einer Ausnahmeregelung hinsichtlich des Grundsatzes einer möglichst zügigen wirtschaftlichen Verwertung von Flächen durch die Kommunen bedarf.

Stadtumbau:

Das angelaufene Bundesprogramm zu „Stadtumbau Ost“ umfasst Maßnahmen zum Gebäuderückbau und zur Aufwertung von Quartieren. Beide Maßnahmenbereiche sind eng mit dem Thema der Flächenverfügbarkeit verknüpft und können – nicht zuletzt aufgrund der bereitgestellten erheblichen finanziellen Mittel – einen wirksamen Bestandteil eines kommunalen Flächenmanagements darstellen. Ansatzpunkte hierfür sind

- die Ausrichtung des Instrumentariums „Stadtumbau Ost“ am Ziel des Flächensparens, z.B. durch Berücksichtigung entsprechender Indikato-

ren in fortzuschreibenden integrierten Stadtentwicklungskonzepten,
– die konkrete Umsetzung von Abbruch- und Aufwertungsmaß-

nahmen in Form von Pilotvorhaben zum Rückbau und zur Rekultivierung von Siedlungsflächen im Rahmen des Stadtumbaus.

5. Zusammenfassung

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst in Sachsen gegenwärtig um ca. 8 ha / Tag bzw. um ca. 1,5 % pro Jahr. Mit dem schnellen Wachstum in die Fläche und Landschaftsverbrauch gehen Funktionsverluste in den Städten, ein hoher Bestand an Brachflächen, Baulücken und Wohnungsleerständen einher.

Kommunales Flächenmanagement als Instrument zur Steuerung der gemeindlichen Entwicklung zielt darauf, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und Potenziale der Innenentwicklung zu erfassen und zu erschließen. Damit kann kommunales Flächenmanagement zu einer nachhaltigen gemeindlichen Entwicklung sowohl in ökologischer, als auch in sozialer, ökonomischer und institutioneller Hinsicht beitragen.

Kommunales Flächenmanagement bedient sich weitestgehend bestehender Instrumente. Es kann ökologisch und ökonomisch wirksam sein, weil es diese Instrumente in einem abgestimmten Management-Ansatz bündelt. Dabei umfasst kommunales Flächenmanagement die Komponenten Erfassung / Monitoring, Planung, Umsetzung und Controlling.

Zentrale Handlungsfelder und Handlungsprinzipien kommunalen Flächenmanagements sind:

Vorbeugendes Handeln für

- aktiven Freiflächenschutz und
- flächensparendes Bauen / Dynamik im Bestand,

Mobilisierung von

- Baulücken und
- Entsiegelungspotenzialen im Bestand,

Revitalisierung von

- Brachflächen und
- Stadtteilen (Stadtumbau).

Grundvoraussetzung für die Einführung eines kommunalen Flächenmanagements ist die Erfassung, regelmäßige Aktualisierung und Integration flächenbezogener Daten in ein kommunales Flächen-Informationssystem. Dies sollte Daten umfassen zu:

- Freiflächen im Außen- und Innenbereich
- Planungsreserven
- Baulücken
- Brachflächen
- Wohnungsleerstand / Wohnungsmarkt
- u.U. potenziellen Entsiegelungsbe-reichen.

Auf Basis des flächenbezogenen Informationssystems können kommunale Planungen und Umsetzungsstrategien optimal integriert und koordiniert werden.

Schließlich ist der Erfolg kommunalen Flächenmanagements in Hinblick auf das Flächensparen wie auf den kommunalen Haushalt zu kontrollieren. Zur Erfolgskontrolle wird ein ca. alle 3-4 Jahre aufzulegender kommunaler Flächenbericht vorgeschlagen.

6. Anhang

Literatur

Arlt, Günter u.a. (Hg.): „Urbane Innenentwicklung in Ökologie und Planung.“ (IÖR-Schriften 39) Dresden, 2002.

Banse, Juliane u.a.: „Wohnungsmarkt unter Schrumpfungsbedingungen – Wohnungsleerstand in ostdeutschen Städten.“ Dresden, 2002.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hg.): „Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcen-Management.“ München, 2002

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hg.): „Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcen-Management. Anhang: Handlungshilfen, Checklisten, Musterschreiben.“ München, 2. überarbeitete Auflage 2003

Braam, Werner: „Stadtplanung. Aufgabenbereiche, Planungsmethodik, Rechtsgrundlagen.“ 3. Auflage, Düsseldorf, 1999.

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und Geologische Landesämter der Bundesrepublik Deutschland (Hg.): „Bodenkundliche Kartieranleitung.“ 4. Auflage. Hannover, 1994.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.): „Auswertung des Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen.“ Bonn, 2003.

Einig, Klaus: „Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement.“ IN: (Graudruck BBR)

Einig, Klaus; Fabian Dosch: „Durch regionales Flächenmanagement zu ressourcenschonender Siedlungsentwicklung.“ IN: ELSA (Hg.) Local Land and Soil News 1/03. Osnabrück, 2003. – www.bodenbuendnis.org

Franz, Peter: „Wohnungsleerstand in Ostdeutschland. Differenzierte Betrachtung notwendig.“ IN: Wirtschaft im Wandel 11/2001.

Fürll, Lothar u.a.: „Bodenwertänderungen durch Baulandausweisung und Baulandbereitstellung, dargestellt an ausgewählten Beispielen in Ostdeutschland.“ (IÖR-Texte 141) Dresden, 2003

Hessisches Ministerium des Innern, Referat für städtebauliche Grundsatzfragen (Hg.): „Baulandreserven mobilisieren. Ein Handbuch.“ Wiesbaden, 1999 (2. Aufl.)

Ingenieurtechnischer Verband Altlasten (ITVA): „Arbeitshilfe – C5 –1.“ Berlin, 1998.

Internationale Bodenseekonferenz (Hg.): „Flächenmanagement in der Region Bodensee.“ Konstanz, 2003.

Krau, Ingrid: „Urbane Innenentwicklung im Kontext der Stadtregion.“ IN: Arlt u.a. Dresden, 2002.

Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (Hg.): „Kommunales Flächenmanagement – Arbeitshilfe.“ Karlsruhe 2002.

Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (Hg.): „Werkstattbericht Flächenressourcen-Management – Teil II: Fachkapitel.“ Karlsruhe 2001

- Landkreis Chemnitzer Land (Hg.) (Bearbeitung: Projektgruppe Stadt+Entwicklung): „Brachflächenrevitalisierung im innerstädtischen Bereich. Leitfaden und Checkliste.“ Glauchau, 1999.
- Lang, Thilo; Eric Tenz: „Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung.“ Dortmund, 2003.“
- LBS Bundesgeschäftsstelle (Hg.): „Leitfaden Wohnbaulandbereitstellung. Leitfaden zum kommunalen Bodenmanagement.“ Bonn, 1999.
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg (Hg.): „Flächenmanagement in Brandenburg. Grundlagen, Aufgaben und Instrumente.“ 1994.
- Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie: „Leitfaden Bodenschutz bei Planungs- und Genehmigungsverfahren.“ Dresden, 2002.
www.umwelt.sachsen.de/de/wu/umwelt/flug/lfug-internet/veroeffentlichungen
- Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie: „Instrument zur Bodenbewertung.“ 2003.
- Sächsische Staatsregierung: „Sachsen auf Draht, Newsletter der Sächsischen Staatsregierung, 7. April 2004“. www.sachsen.de/sadra
- Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung Sachsen / Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH: „Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben: Erfassung und Bewertung des Versiegelungsgrades befestigter Flächen.“ Leipzig, 1997.
- Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung Sachsen (Hg.): „Brachflächen-Revitalisierung – Internationale Erfahrungen und mögliche Lösungskonzeptionen.“ Dresden, 1997.
- Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft Sachsen (Hg.): „Natura 2000. Umsetzung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie in Sachsen.“ Dresden, 2002.
- Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit Sachsen (Hg.): „Handlungsrahmen zur Sanierung und Entwicklung von Industriebrachen.“ Dresden, 1997.
- Stadt Leipzig – Amt für Umweltschutz: „Umweltqualitätsziele und –standards für die Stadt Leipzig.“ Leipzig, 2003.
- Stadt Leipzig – Dezernat Planung und Bau (Hg.): „Studentischer Ideenwettbewerb Baulücke. Beiträge zur Stadtentwicklung 29.“ Leipzig, 2000.“
- Tomerius, Stefan; Preuss, Thomas: „Flächenmanagement und Flächenrecycling – Handlungsfelder und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik in Kommunen,“ IN: Handbuch der Altlastensanierung, CF Müller Verlag, Heidelberg 2000
- Umweltbundesamt (Hg.): „Aufwendungen an die Wiederherstellung von Bodenfunktionen nach Entsiegelung.“ Berlin, 2001.
- Winkler, Michael: „GIS-basierte Flächenentwicklungsanalyse von fünf europäischen Großstädten (u.a. Dresden).“ Dresden, 2003. (download: www.ioer.de)
- Zeitschrift für Umweltrecht: Sonderheft / 2002 – „Flächenhaushaltspolitik.“ 2002.

Weblinks

www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/flaechenmanagement – Informationen des BBR zum regionalen Flächenmanagement

www.bmvbw.de – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

www.bodenbuendnis.org – Homepage der European Land and Soil Alliance

www.forum-bauland.nrw.de – Homepage des Forum Bauland NRW

www.forum-bodenschutz.de – Homepage Forum Bodenschutz – Informationen zum Thema Bodenschutz

www.ioer.de – Institut für Ökologische Raumentwicklung Dresden – Online-Angebot zur qualifizierten Bevölkerungsprognose für kleine und mittlere Kommunen

www.lfu.baden-wuerttemberg.de – Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg – Veröffentlichungen zum Thema Flächenmanagement

www.sachsen.de/de/wu/foerderfibel/ – Sächsische Förderfibel

www.schrumpfende-stadt.de – Online-Magazin zum Thema Schrumpfende Städte

www.stadtumbau.com – Private Site zum Thema Stadtumbau

www.stadtumbau.de – Brandenburgische Site zum Stadtumbau

www.stadtumbau-ost.de – Site der Schader-Stiftung zum Stadtumbau

www.statistik.sachsen.de – Statistisches Landesamt Sachsen

www.umweltministerium.bayern.de – Bayerisches Umweltministerium – Schwerpunkt zum Thema Flächenverbrauch / Flächenressourcenmanagement