



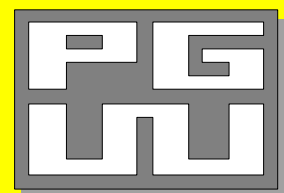
Entwicklung der Siedlungs- und Freiraumstruktur in der Region Westpfalz

- **Orientierungswerte für die Bauleitplanung**
- **Was kann kommunales Bodenmanagement leisten ?**
- **Die Habitatrichtlinie und ihre Umsetzung in Rheinland-Pfalz**

Herausgeber: Planungsgemeinschaft Westpfalz
Körperschaft des öffentlichen Rechts

Vorsitzender: Landrat Rolf Künne, Kreisverwaltung, 67657 Kaiserslautern

Redaktion: Geschäftsstelle der Planungsgemeinschaft Westpfalz
Bahnhofstraße 1, 67655 Kaiserslautern
Tel.: 0631 323-2295, Fax: 0631 323-2293
e-mail: pgw@westpfalz.de
Internet: <http://www.westpfalz.de>



Vorwort

Die heutige Siedlungsentwicklung in der Bundesrepublik hat eine enorme Flächeninanspruchnahme zur Folge: die tägliche Neuversiegelungsrate beträgt - je nach angewandter Berechnungsmethode - zwischen 80 ha und 120 ha.

Dass diese Flächeninanspruchnahme sich nicht mehr nur auf die Ballungsräume beschränkt, zeigt sich auch in der Region Westpfalz, wenngleich noch viele Teilräume sehr ländlich geprägt sind. So stellt denn auch der Raumordnungsbericht 1998 der Landesregierung fest, dass sowohl in dicht besiedelten als auch in ländlichen Räumen die Flächeninanspruchnahme sich einer kritischen Grenze nähert (ROB 1998, Kap. 2.3, S. 19).



Landrat Rolf Künne
Vorsitzender

Folgerichtig fordert das Landesentwicklungsprogramm III Rheinland-Pfalz eine Beeinflussung der räumlichen Entwicklung über regionalplanerische Vorgaben für die Bauleitplanung, insbesondere über die Erarbeitung von Orientierungswerten für die Wohnbauflächenentwicklung (LEP III, Kap. 3.2.1.4, S. 72).

In der Vergangenheit wurde die siedlungsstrukturelle Planung zu einseitig von der Nachfrageseite aus betrachtet. Die Tatsache, dass das Potential an verfügbaren Flächen begrenzt ist, blieb vielfach unbeachtet. Die zunehmende Flächeninanspruchnahme erfordert daher eine stärkere Angebotsorientierung - gerade auch vor dem Hintergrund des raumordnungspolitischen Postulates der Nachhaltigkeit.

Die vorliegende Ausgabe der WESTPFALZ-INFORMATIONEN stellt diesen angebotsorientierten Ansatz vor, der integraler Bestandteil der ROP-Gesamtfortschreibung ist.

Ergänzt werden diese Ausführungen durch einen Aufsatz von Prof. Dr. Hartmut Dieterich, Dortmund, über "Bodenmanagement" aus der Zeitschrift "Bundesbaublatt"; für die Erteilung der Nachdruckgenehmigung sei an dieser Stelle Dank ausgesprochen.

Abschließend geben wir eine Information des Ministeriums für Umwelt und Forsten zur sog. Habitatrichtlinie wieder.

Landrat Rolf Künne, Vorsitzender

Orientierungswerte für die Bauleitplanung

Siedlungsstrukturelle Steuerung in der Region Westpfalz:
von der Nachfrage- zur Angebots-Orientierung

O. Vorbemerkung

Der z.Z. gültige Raumordnungsplan (ROP) Westpfalz wurde 1990 verbindlich und 1995 durch eine Teilfortschreibung zur Ausweisung großflächiger Gewerbe- und Industriegebiete in Reaktion auf den einsetzenden Konversionsprozeß modifiziert. Aufgrund der mittlerweile eingetretenen Veränderungen und der sich weiter verändernden Rahmenbedingungen regionaler Planung und Politik steht eine Überprüfung der raumordnerischen Ausweisungen und Festsetzungen im Rahmen einer Gesamtfortschreibung des ROP an.

Ebenso eröffnet die Vorlage des landespflegerischen Planungsbeitrages die Möglichkeit, über die Gesamtfortschreibung des ROP das auch im neuen Raumordnungsgesetz enthaltene Postulat der Nachhaltigen Entwicklung raumordnerisch zu präzisieren.

Schlussendlich macht die Vorlage des neuen Landesentwicklungsprogramms III Rheinland-Pfalz eine Gesamtfortschreibung erforderlich; so sind die darin enthaltenen Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung durch die Regionalplanung zu konkretisieren und zu spezifizieren. Unter anderem gibt das LEP III der Regionalplanung vor, Orientierungswerte zum Wohnbauflächenbedarf zu erarbeiten (LEP III, Kap. 3.2.1.4, S. 72).

Bereits im Vorgriff auf die Gesamtfortschreibung des ROP hatte der Regionalvorstand die Geschäftsstelle der PGW beauftragt, sog. **Orientierungswerte für die Bauleitplanung** zu erarbeiten, um schon im Vorfeld der Vorlage des ROP die räumliche Entwicklung im Rahmen der FNP-Fortschreibung abstimmen zu können.

Entsprechend der Grundausrichtung kann man nachfrage - sowie angebotsorientierte Ansätze zur Erarbeitung von Orientierungswerten unterscheiden, wobei einschränkend angemerkt werden muß, dass diese Ansätze in der Praxis in Reinform nicht zu finden sind. So enthalten die nachfrageorientierten Ansätze Elemente der Angebotsorientierung - wie auch angebotsorientierte Ausrichtungen Elemente der Nachfrageorientierung beinhalten.

Die wesentliche Unterscheidung zwischen diesen Ansätzen besteht darin, dass zum einen über die Ermittlung der Nachfrage nach Wohnbauflächen Ausweisungsvorschläge erarbeitet werden, zum anderen über die Lokalisation quantifizierter Optionen Angebote an regionalplanerisch sinnvollen Standorten geschaffen werden.

Quasi vorgeschaltet ist beiden Verfahren die Unterscheidung zwischen Gemeinden mit Eigenentwicklung und Gemeinden, die die Funktion Wohnen verstärkt entwickeln sollen (Gemeinden mit W-Funktion).

1. Eigenentwicklung und W-Funktion

Ein siedlungsstrukturelles Steuerungselement stellt die Unterscheidung dar zwischen Gemeinden mit der sog. **Eigenentwicklung** und Gemeinden, die die **Funktion Wohnen** - aufgrund ihrer Lage- und Ausstattungsvorteile - verstärkt entwickeln sollen (W-Gemeinden).

Jede Gemeinde hat grundsätzlich Anspruch auf **Eigenentwicklung**. Die Art und das Maß der Eigenentwicklung der Gemeinde sind abhängig von Größe, innerer Struktur, kultureller Identität und langfristiger Tragfähigkeit. Die Eigenentwicklung soll sich an begründeten Entwicklungschancen der Gemeinde im Siedlungszusammenhang orientieren. Sie darf nicht zu einer Beeinträchtigung von Funktionen anderer Gemeinden oder der Umwelt führen. Der Ausgleich von Interessen unter den Gemeinden soll im Wege verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit erfolgen und sich an gemeinsamen Planungs- und Handlungserfordernissen ausrichten.

Die **Funktion W** kann an solche Orte vergeben werden, die aufgrund ihrer Lage und Verkehrserschließung eine gute Erreichbarkeit der zentralörtlichen Einrichtungen und der Arbeitsplätze gewährleisten (i.d.R. zentrale Orte und Einpendlerzentren). Darüber hinaus müssen ausreichend Flächen in einer für eine Bebauung geeigneten Qualität verfügbar sein. Als eine Bebauung eventuell ausschließende Flächennutzung bzw. als die für eine Bebauung erforderliche Flächenbeschaffenheit negativ beeinflussenden Faktoren sind anzusehen:

- Land- und forstwirtschaftlich gut geeignete Nutzflächen
- Vorrangflächen für die Landwirtschaft
- Vorrangflächen für den Biotopschutz
- Vorrangflächen für den Trinkwasserschutz
- Rohstoffvorrangflächen
- regionale Grünzüge
- Natur- und Landschaftsschutzgebiete
- Wasserschutzgebiet
- militärisch genutzte Flächen
- Topographie
- Immissionen
- Trennungselemente (Straßen, Leitungstrassen, etc.)

2. Nachfrageorientierter Ansatz

Die generelle Abschätzung des Wohnbauflächenbedarfs erfolgte bisher - neben der Orientierung an der Funktion W bzw. der Eigenentwicklung - unter Beachtung der sozioökonomischen und bevölkerungsstrukturellen Rahmenbedingungen über die **drei Komponenten**

- Neubedarf
- Ersatzbedarf
- Nachholbedarf.

Dabei ergab sich der Neubedarf vor allem aus dem Bevölkerungszuwachs bzw. dem

Zuwachs an Haushalten, der Ersatzbedarf aus Maßnahmen der Sanierung und Modernisierung und der Nachholbedarf aus dem gestiegenen Wohnflächenbedarf.

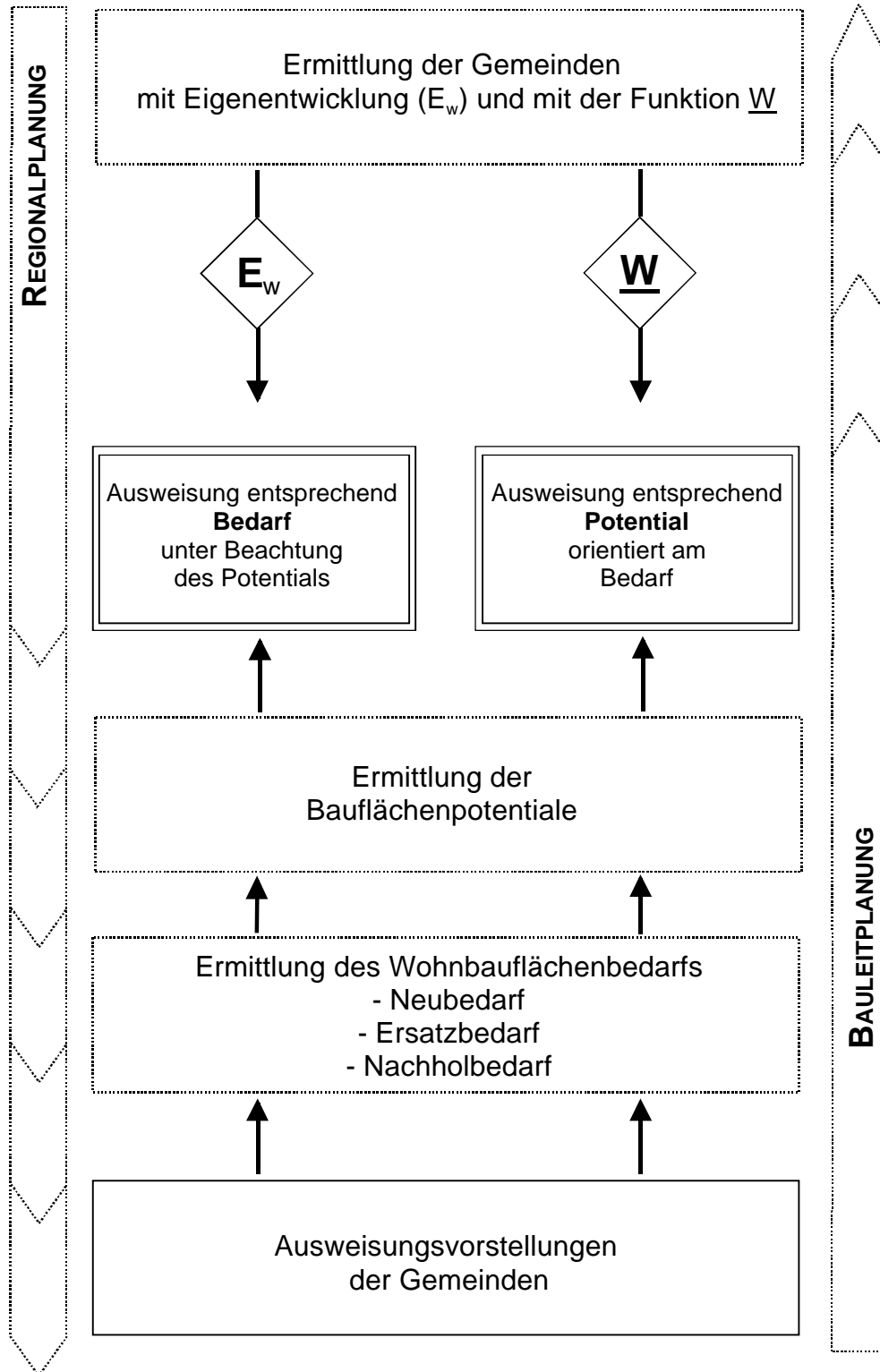
Räumlich konkretisiert wurde die Bedarfsabschätzung durch genaue Analyse der Situation vor Ort, wobei zunächst das **innerörtliche Potential** (Innenentwicklung vor Außenentwicklung) an geeigneten Bauflächen der Nutzung zugeführt wurde. In Frage kamen hierfür

- Baulücken,
- in bestehenden Plänen ausgewiesene, jedoch nicht bebaute Flächen,
- Arrondierungsflächen,
- suboptimal genutzte Flächen und
- Siedlungsbrachen (Flächenrecycling).

Wurden neue Bauflächen ausgewiesen, so wurden sie hinsichtlich ihrer potentiellen Eignung für die vorgesehene Zweckbestimmung bewertet. Hierzu wurden sog. Informations- und Bewertungsinstrumente erarbeitet und ständig verbessert. Mit Hilfe dieser "**Baulandpotentialmodelle**" wurde einerseits die Bewertungs- und Entscheidungsgrundlage über das raumplanerisch vertretbare Baulandpotential verbessert (Quantität, Lokalisation), andererseits über die Herstellung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit die Zusammenarbeit zwischen Regional- und Bauleitplanung erleichtert.

Zusammenfassend läßt sich das bisherige Verfahren als vereinfachtes Diagramm wie folgt skizzieren (vgl. Abb. 1 auf der folgenden Seite):

Abb. 1:



3. Einschätzung

Der nachfrageorientierte Ansatz auf der Basis der drei Komponenten-Methoden geht ex- oder implizit von folgenden Prämissen aus:

- Es besteht ein enger, wechselseitiger Zusammenhang zwischen der Zunahme der Anzahl der Bevölkerung und des Umfanges an Wohnbauflächenentwicklung.
- Es besteht - trotz der Entwicklungen der letzten 50 Jahre - ein Ersatz - und Nachholbedarf, der durch Trendextrapolation zu bestimmen ist.
- Es kann von einer hohen Prognosesicherheit ausgegangen werden.
- Die Ergebnisse dieses Ansatzes führen zu einer raumplanerisch gewünschten Steuerung der regionalen Siedlungsstruktur und damit auch zu einem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden.

Analysen der Wohnbauflächenentwicklung in Gemeinden der Region Westpfalz (untersucht wurden W-Gemeinden, die in den letzten 10 Jahren bauleitplanerisch aktiv waren) zeigen jedoch völlig andere Ergebnisse:

- Es besteht - wenn überhaupt - allenfalls ein loser Zusammenhang zwischen Bevölkerungs- und Wohnbauflächenentwicklung; es gab sowohl Gemeinden mit Bevölkerungszunahme ohne nennenswerte Wohnbauflächenentwicklung als auch Gemeinden mit hoher Wohnbauflächenentwicklung ohne nennenswerte Bevölkerungszunahme.

Wenn auch unterschiedliche Faktoren für die aufgezeigten Entwicklungen maßgebend waren, so kann doch vermutet werden, dass sich der ehemals bestehende Entwicklungszusammenhang entkoppelt hat.

- Die vorgefundenen Ansätze bei den Komponenten Ersatz- und Nachholbedarf waren höchst heterogen - und dies sowohl hinsichtlich der Methode als auch der Quantität. Ein Feldvergleich konnte zwar aus Kapazitätsgründen nicht durchgeführt werden, doch nährte sich die Vermutung, dass diese Komponenten - gerade auch vor dem Hintergrund des Defizitabbaues über 50 Jahre Bau- und Siedlungstätigkeit - mangels Neubedarf für die Bedarfsgenerierung herangezogen wurden.
- Auch zeigte die Analyse - vorhersehbar und wenig überraschend - dass von einer Prognosesicherheit nicht ausgegangen werden kann. So schwankten die gemeindebezogenen Prognosewerte aufgrund der starken Veränderung der Entwicklung der wesentlichen Determinanten für die Bestimmung der Bedarfswerte - wie strukturelle und konjunkturelle sowie demographische Entwicklung - ebenfalls sehr stark und zwar sowohl nach unten wie nach oben.
- Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass das angestrebte Ziel, siedlungsstrukturelle Steuerung mit gleichzeitigem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden, nur z.T. erreichbar war. Auch wurde deutlich, dass der Verzicht auf die Festlegung von Mindestdichten klar als Defizit zu konstatieren ist.

4. Angebotsorientierter Ansatz

Wie die Einschätzung zeigt, war der nachfrageorientierte Ansatz nur bedingt in der Lage, dem Postulat nach sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden gerecht zu werden.

Deshalb wird bei der Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans (ROP) Westpfalz der angebotsorientierte Ansatz als Schlüssel für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung priorisiert: ausreichendes Angebot an Bauland an regionalplanerisch sinnvollen Standorten.

Während also bisher die Ermittlung des Bedarfes an erster Stelle stand, ist nun die Bestimmung des regionalplanerisch sinnvollen Standortes in Verbindung mit der Quantifizierung des Angebotes von herausgehobener Bedeutung.

Bei der Bestimmung der regionalplanerisch sinnvollen Standorte - den Gemeinden mit der Funktion W - tritt neben den bisherigen Kriterien wiederum das der Erreichbarkeit in den Vordergrund und zwar in doppelter Hinsicht:

- zum einen in der Kennzeichnung der Gemeinden, die aufgrund ihrer Lage und Verkehrserschließung eine gute Erreichbarkeit ihrer Einrichtungen und Arbeitsplätze gewährleisten (passive Erreichbarkeit)
- zum anderen - in der Umsetzung des Postulats der Nachhaltigen Entwicklung - in der Kennzeichnung der Gemeinden, die aufgrund ihrer Lage im "Rheinland-Pfalz-Takt" ein hohes Erreichbarkeitspotential besitzen, d.h. von denen aus Einrichtungen und Arbeitsplätze gut erreichbar sind (aktive Erreichbarkeit); damit - mit der Stärkung dieser Standorte - wird letztendlich auch der "Rheinland-Pfalz-Takt" selbst und damit die regionale Gesamterreichbarkeit gestärkt.

Die Quantifizierung eines ausreichenden Angebotes gestaltet sich demgegenüber schwieriger, sollen doch zum einen die Schwächen des nachfrageorientierten Ansatzes vermieden, zum anderen Optionen - unter Beachtung des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden - geschaffen werden.

Ausgangsüberlegung eines Quantifizierungsansatzes ist deshalb folgende:

Ein ausreichendes Angebot - das das o.g. Sparsamkeitsgebot beachtet - kann definiert werden über die Quantifizierung der tatsächlich stattgefundenen Wohnungsbestandsentwicklung von W-Gemeinden des z.Z. gültigen ROP's. Denn diese dort tatsächlich stattgefundenene Wohnungsbestandsentwicklung impliziert

- einen regionalplanerisch sinnvollen Standort
- eine über das Maß der Eigenentwicklung hinausgehende Entwicklung
- eine Berücksichtigung der Bauflächenpotentiale
- eine alle Besonderheiten des Standortes berücksichtigende Ausweisung (konjunkturelle, strukturelle, demographische, topographische, kommunalpolitische etc. Besonderheiten)

sowie bei Betrachtung möglichst vieler Gemeinden in der Region
– eine Berücksichtigung regionaler Differenzierungen und Spezifizierungen.

Für die Analyse der Wohnungsbestandsentwicklung wurde die Baufertigstellungsstatistik herangezogen.

Als Zeitraum der Analyse wurden die Jahre 1987 bis 1996 gewählt; so ist gewährleistet, dass auch Sondereffekte wie hohe Zuwanderung durch Aus-, Um- und Übersiedler mit berücksichtigt werden.

Das Ergebnis der Untersuchung ergab eine durchschnittliche Wohnungsbestandsentwicklung in W-Gemeinden von 4,5 Wohneinheiten (WE) pro Jahr pro 1.000 Einwohner (E) bei einer ebenfalls durchschnittlichen Dichte von 20 WE pro ha. Dieses Ergebnis als Ausfluß einer konsensualen Entscheidungsfindung zwischen kommunaler Bauleitplanung, Regionalplanung und Landesplanung (als FNP-Genehmigungsbehörde) und nicht zuletzt der wohneigentumschaffenden Bürgerinnen und Bürger kann als Quantifizierungsansatz für die Orientierungswerte herangezogen werden.

Der **Quantifizierungsansatz** stellt sich mithin wie folgt dar: bei Gemeinden mit W-Funktion wird ein Angebot von 4,5 Wohneinheiten (WE) pro Jahr pro 1.000 Einwohner als ausreichend angesehen, bei einer Dichte von 20 WE pro ha und dem letztverfügbaren Einwohnerbestand.

Bei Gemeinden ohne W-Funktion (Gemeinden mit Eigenentwicklung) ist dieser Wert definitionsgemäß niedriger und wird - normativ setzend - mit 3,5 WE/Jahr/1.000 E festgelegt, bei einer Dichte von 15 WE/ha.

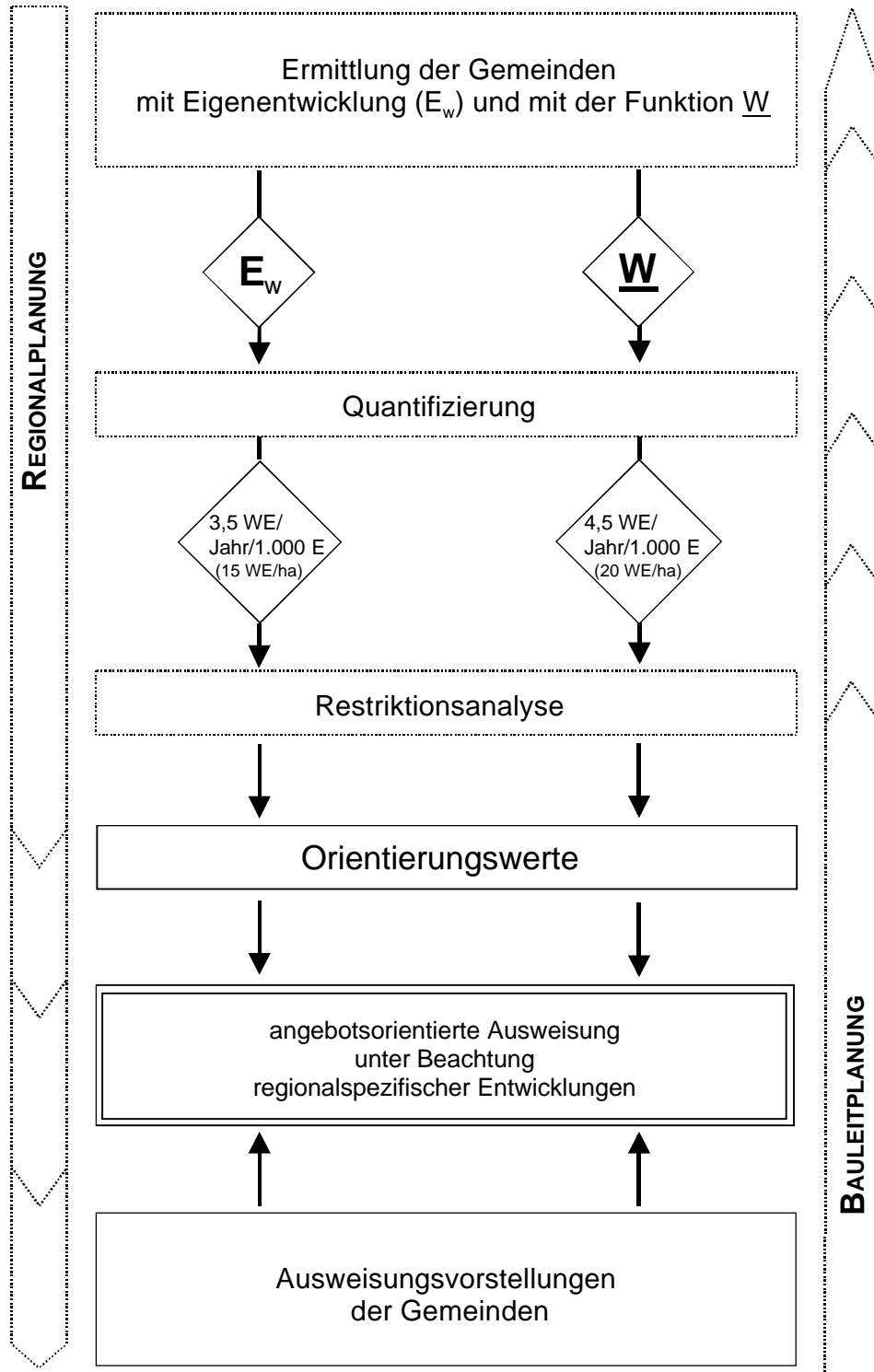
Dieser Ansatz zur Quantifizierung legt also nicht nur regionalplanerische Implikationen zugrunde; mit dem Prognoseverzicht und der expliziten Einführung von Dichtewerten begegnet er darüber hinaus den o.g. Defiziten des nachfrageorientierten Ansatzes.

Abschließend werden die so gewonnenen Flächengrößen einer Restriktionsanalyse (Restriktionskriterien vergleichbar denen der Baulandpotentialmodelle) unterzogen und in Konsultation mit den Gemeinden als Orientierungswerte für die Wohnbauflächenentwicklung festgelegt.

Der Regionalvorstand der Planungsgemeinschaft Westpfalz stimmte diesem angebotsorientierten Ansatz zur Erarbeitung von Orientierungswerten für die Wohnbauflächenentwicklung zu. Erste Erfahrungen wurden im Rahmen der FNP-Fortschreibungen der Verbandsgemeinden Alsenz-Obermoschel, Göllheim, Wolfstein und Kusel gemacht und geben Anlass zur Hoffnung auf ein konstruktives Miteinander von Regional- und Bauleitplanung im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung.

Zusammenfassend läßt sich der angebotsorientierte Ansatz als vereinfachtes Diagramm wie folgt skizzieren (vgl. Abb. 2):

Abb. 2:



Was kann kommunales Bodenmanagement leisten? *

– Erfolgreiche Strategien nutzen –

Nach wie vor beeinflussen die Baulandkosten die Bemühungen, kosten- und flächensparend Wohnungen zu bauen. Dabei haben es die Gemeinden in der Hand, Bauland vernünftig zu managen, so dass die gewünschten kommunalen Ziele erreicht werden. Erfahrungen mit unterschiedlichen Methoden liegen vor. Sie zu nutzen und auf die örtlichen Verhältnisse zuzuschneiden könnte die Wohneigentumsbildung unterstützen.

Ein junger Ingenieur - seine Frau kümmert sich derzeit um die Kinder und macht vorübergehend keinen Gebrauch von ihrer Berufsausbildung - sucht in einer Großstadt ein Grundstück. Wenn überhaupt welche angeboten werden, so kann er sie, obwohl er zu den viel geschmähten Besserverdienenden gehört, nicht bezahlen. Er überlegt, ob er ins Umland abwandern soll, obwohl er das wegen der vielen Autofahrten für sich, seine Frau und später die Kinder gar nicht will.

Bei Geschäftsreisen und Konferenzen im Ausland bemerkt er mit Verwunderung, dass seine gleichaltrigen Kollegen in den anderen Ländern, wenn sie es denn wollen, längst ein eigenes Haus bewohnen. Er hört, dass in Großbritannien der Staat den Städten aufgegeben hat, Wohnbauland für fünf Jahre vorzuhalten und dass dies von privaten Entwicklern bedarfsgerecht auf den Markt kommt. Er lernt, dass in den Niederlanden die Gemeinden für Bauland sorgen so wie in Deutschland die Gemeinden für Gas und Wasser. In Amerika werden wegen der Weite des Landes Fragen, ob es denn Grundstücke gäbe, von den Kollegen gar nicht verstanden und in Dänemark, hört er, können sich sogar Arbeitslose ein Häuschen leisten. Warum macht es Deutschland seinen Bürgern so schwer, Bauland zu suchen und zu finden?

Baulandbedarf und Baulandknappheit

Während die Baulandbereitstellung für Gewerbe und Arbeitsplätze allgemein akzeptiert und gefördert wird, herrscht hinsichtlich des Wohnens eine gewisse Irrationalität vor. Baulandausweisung für Wohnzwecke, besonders für Eigentumsmaßnahmen, wird kritisch gesehen. Andererseits besteht Konsens bei einer Reihe von Gründen, die zu einer vermehrten Inanspruchnahme von Wohnfläche führen müssen, seien es die behördlich verordneten, vielen Abfallbehälter in den Küchen, die dadurch größer sein müssen, seien es die Nutzung neuer technischer Geräte, wie PC und Internet, die Platz erfordern, höhere hygienische Standards oder eine Minimalgröße für Kinderzimmer. Auch der Trend zum kleinen, vornehmlich Einpersonenhaushalt entspricht allgemeinen Anschauungen. Kleinere Haushalte bedeuten aber mehr Wohnfläche, da Küchen, Bäder und andere Nebenräume immer weniger gemeinsam benutzt werden. Und steigende Einkommen in einer Wohlstandsgesellschaft, ein Ziel, über das

* von Prof. Dr.jur. Hartmut Dietrich, Dortmund.

Der Autor ist Prof.em. der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund und Mitinhaber des Instituts für Bodenmanagement in Dortmund.

Nachdruck aus: Bundesbaublatt (BBauBl), Heft 1/99, S. 22-27 mit frdl. Genehmigung der Herausgeber

auch durchaus Einigkeit besteht, führt, wenn viele andere Bedürfnisse nach Essen, Kleidung, Autos, Reisen befriedigt sind, zu höheren Ambienteansprüchen. Bleiben die wirtschaftlichen Verhältnisse in etwa gleich, so ist damit zu rechnen, dass Deutschland hinsichtlich der Pro-Kopf-Wohnflächenwerte von heute etwa 36m² wie in der Schweiz oder in den USA noch zulegen wird. Dort liegt der Wert bei über 50m²/E.

Die Abnahme der deutschen Bevölkerung wird durch Zuwanderung allemal ausgeglichen werden. Gelingt der neuen Regierung der wirtschaftliche Aufschwung, so werden auch die Wohnflächenansprüche steigen.

Wegen ökologischer Probleme wird nur zögerlich Bauland ausgewiesen, und Baurechte werden weiter absichtlich knapp gehalten. Die berechtigten Sorgen um Natur und Landschaft müssen auch in der wohnungspolitischen Diskussion ihren Stellenwert haben. Trotzdem ist es zweifelhaft, ob allein eine Politik noch höherer Baulandpreise das geeignete Mittel ist, um den haushälterischen Umgang mit dem Boden zu erzwingen. Zweifel sind deshalb auch angebracht, wenn im Abschlussbericht der Enquête-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des 13. Deutschen Bundestages (S. 238) gefordert wird, dass eine Verringerung der Umwandlungsrate von unbebauten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahre 2010 auf 10% der Rate zurückgenommen werden soll, die für die Jahre 1993 bis 1995 festgestellt worden ist. - Dabei schreibt die Kommission selbst (S. 239), dass es eine wissenschaftliche Begründung für dieses vorläufige Umwelthandlungsziel nicht gibt. - Die sozialen Folgen einer solchen Politik wären unerträglich. Die Boden- und Grundstückspreise würden in einem Umfang steigen, dass es bald eine Ausnahme wäre, für das Wohnen selbst sorgen zu können. Es würde kräftig umverteilt - und nicht unbedingt von oben nach unten.

Die Kommunen sind gefordert

Beschaffung von Bauland ist Monopol der Gemeinde. Im Rahmen ihrer Planungshoheit bestimmt sie, ob, wo und wieviel Bauland ausgewiesen werden soll, beschränkt allenfalls durch Vorgaben der Landesplanung. Das so planwirtschaftlich hervorgebrachte Angebot an Bauland wird jedoch nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen vermarktet. Dass es knirscht, wenn die Angebotsseite nach anderen Regeln funktioniert als die Nachfrage, liegt auf der Hand. Bauland ist teuer: Mehr Baulandausweisung widerspricht den Interessen derer, die (baureife) Grundstücke besitzen. In manchen Randgemeinden großer Städte, in denen sich nolens volens viele in der Stadt arbeitende Leute niedergelassen haben, meinen diese manchmal, nachdem sie auch in der Gemeindepolitik Einfluss gewonnen haben, man müsse doch dafür sorgen, dass sie an ihrem Wohnort nicht all ihren Arbeitskollegen aus der großen Stadt begegnen. So gibt es eine breite Koalition derer, die von einer weiteren Baulandausweisung oder von Baulandpreissenkung nichts wissen wollen.

Trotzdem - das haben verschiedene Baulandwettbewerbe gezeigt (s. (1)-(3)) - gibt es eine ganze Reihe von Städten und Gemeinden, die das Problem kennen, sich ihrer Verantwortung stellen und durch kommunales Bodenmanagement dem Mangel an Bauland entgegenwirken. Ihr Ziel ist es, durch Bereitstellung preiswerten Baulandes breiten Schichten der Bevölkerung die Bildung von Wohneigentum zu ermöglichen, aber auch den sozialen Wohnungsbau und ebenso ökologische Maßnahmen zu fördern. Auch die finanzielle Entlastung der Kommune ist

ein wichtiges Ziel.

Strategien der Gemeinden

Bodenmanagement geht über das bloße Bestandsmanagement, d.h. die Mobilisierung von "stillen Reserven" (4) hinaus, so wichtig es ist, brachliegende Flächen wieder in den städtebaulichen Zusammenhang zu bringen. Der Baulandbericht 1993 verwendete den Ausdruck handlungsbezogen; er versteht unter Bodenmanagement, wie das in der Planung ausgewiesene oder im Bestand vorhandene Bauland für den vorhandenen städtebaulichen Bedarf verfügbar gemacht werden kann. Diese Definition, ergänzt um den Gesichtspunkt der Baulandausweisung selbst, kennzeichnet den schwierigen Prozess des Bodenmanagements als interdisziplinäre Tätigkeit von Akteuren aus verschiedenen Bereichen. Überall wird im Rahmen des geltenden Rechts gearbeitet. Unsere Gesetze erlauben soviel Flexibilität, dass im gegenseitigen Konsens zwischen Gemeinden und Grundeigentümer einiges bewegt werden kann. Nur so geht es auch: Grundeigentum ist ein Verhältnis auf Gegenseitigkeit. Der Eigentümer ist darauf angewiesen, dass die Gemeinde bestimmte Handlungen auf seinem Grundstück erlaubt bzw. Baumöglichkeiten eröffnet werden. Die Gemeinde ist aber darauf angewiesen, dass die Grundeigentümer ihre Grundstücke so gebrauchen, wie sie sich das zum Wohle der ganzen Stadt in ihren Plänen vorstellt.

Dabei bedienen sich die Städte und Gemeinden unterschiedlicher Strategien.

Typ I: Zwischenerwerb ohne Bindung und ohne Beteiligung der Alteigentümer an der Wertschöpfung

Bei diesem Weg der Baulandbereitstellung erwirbt die Kommune alle für die Aufschließung eines Baugebietes benötigten Flächen von den (Alt-)Eigentümern. Der Zeitpunkt und die Art und Weise des Ankaufs sind hierbei unterschiedlich, z.B. direkter Ankauf, Optionsankäufe, Vollmachtsmodelle. Die Gemeinde erschließt dann die Flächen und veräußert selbst die baureifen Grundstücke an Nutzungsinteressierte. Im Unterschied zu Typ II werden die Alteigentümer jedoch über den Ankaufpreis hinaus nicht an der Wertschöpfung durch die Grundstücksentwicklung beteiligt.

Beispiel Neumünster

Neumünster hat rd. 82.000 Einwohner und Bodenpreise für Wohnbauland von 130-200 DM/m².

Die Stadt fällt durch die Optimierung und stringente Vernetzung der einzelnen Verfahrensschritte bei der klassischen Bodenvorratspolitik auf. Schon vor Ausweisung geeigneter Flächen als Bauflächen im Flächennutzungsplan kauft die Stadt die Grundstücke an. Die Auswahl der anzukaufenden (Bau-)Flächen erfolgt nach festgelegten Kriterien. Eine städtebauliche Kalkulation sichert weitgehend die Kostendeckung. Die enge Zusammenarbeit zwischen Bau-, Umwelt- und Liegenschaftsamt trägt zu einer sehr kurzen Verfahrensdauer bei, so dass Zinsen nicht lange anfallen.

Verfahren

Die potentiellen Bauflächen, die zur Entwicklung anstehen, werden noch vor der förmlichen Ausweisung im Flächennutzungsplan durch die Stadt angekauft, solange noch keine ver-

festigten Bauerwartungen bestehen. Das Ankaufspreisniveau ist relativ gering. Alle Kosten für die Planung, Baureifmachung und Infrastruktur können daher trotz der verhältnismäßig niedrigen Grundstückspreise über den Wiederverkauf der baureifen Grundstücke gedeckt werden. In einigen Fällen konnte der Zeitraum zwischen Ankauf und Veräußerung durch die Stadt auf unter zwei Jahre gesenkt werden.

Ergebnisse

Das Zwischenerwerbsmodell der Stadt Neumünster hat sich in der Praxis bewährt. Auch ohne die Anwendung neuer rechtlicher Instrumente, allein durch eine konsequente Anwendung des vorhandenen baurechtlichen und zivilrechtlichen Instrumentariums, können sehr gute Ergebnisse bei der Baulandmobilisierung erzielt werden. Da schon vor dem Erwerb umfangreiche, interne Voruntersuchungen durchgeführt werden, ist das Risiko des Flächenerwerbs gering. Alle wesentlichen Fragen der Bebaubarkeit sind im Vorfeld bereits geklärt.

Die Stadt nimmt aktiv am Baulandmarktgeschehen teil und übt einen dämpfenden Einfluss auf die Bodenpreise aus. Auf die Veräußerung der Grundstücke wird grundsätzlich öffentlich - in Zeitungen - hingewiesen. Bewerben sich mehrere Käufer um dasselbe Grundstück, so werden bei der Vergabe die familiären Verhältnisse, die Kinderzahl und andere soziale Kriterien berücksichtigt.

Typ Ia: Baulandbereitstellung durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Die Baulandbereitstellung durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen ist ein Sonderfall des Typs I. Der Zwischenerwerb erfolgt hier im Rahmen des Verfahrens nach den §§ 165ff. BauGB.

Typ II: Zwischenerwerb mit Beteiligung an der Wertschöpfung

Die Baulandbereitstellung erfolgt hier wie beim Typ I, jedoch werden zusätzlich die Alteigentümer an der entwicklungsbedingten Wertsteigerung meist mit Baugrundstücken beteiligt. So wird die Mitwirkungsbereitschaft der Alteigentümer gefördert.

Beispiel Ulm

Ulm an der Donau ist eine kleine Großstadt mit Wohnbaulandpreisen von 150-380 DM/m². Bebauungspläne werden in Ulm erst dann entwickelt und zur Rechtskraft gebracht, wenn sämtliche Grundstücke des Plangebiets im Eigentum der Stadt sind bzw. ausreichende privatrechtliche Regelungen getroffen sind. Alteigentümern werden dabei Baugrundstücke rückübertragen. Die Vergabe der übrigen Grundstücke erfolgt nach sozialen Kriterien. Für den sozialen Wohnungsbau ist die Grundstücksvergabe im Wege des Erbbaurechts möglich. In Ulm gibt es eine rund hundertjährige Tradition dieser Vorgehensweise, die preisdämpfend auf den Bodenmarkt wirkt und eine sozial gerechte Bodennutzung auch durch das besondere Engagement im ökologischen Bereich, u.a. mit einem finanziellen Förderprogramm für den Bau von Solaranlagen, sichert.

Verfahren

Die Grundstücke werden nicht nur kurzfristig zur unmittelbaren Baureifmachung zwischen erworben, sondern Bodenbevorratung erfolgt auch über einen längeren Zeitraum von mehr als 15 Jahren. So können viele Baugebiete (90%) auf ohnehin stadteigenen Flächen erschlossen werden.

Bebauungspläne werden grundsätzlich erst dann aufgestellt, wenn sämtliche Grundstücke im Planbereich durch Ankauf oder Tausch im Besitz der Stadt sind bzw. privatrechtliche Regelungen getroffen wurden. Dabei werden verschiedene Verfahren beim Grunderwerb bzw. anstelle des Grunderwerbs angewendet. Entweder wird der Kaufpreis direkt gezahlt, oder es werden Optionsvereinbarungen getroffen, es wird die Rückgabe von Baugrundstücken vereinbart oder mit landwirtschaftlichen Flächen getauscht.

Die Stadt strebt einen möglichst preisgünstigen Erwerb der Flächen an, um den Preisvorteil an die späteren Erwerber weiterzugeben. Dennoch werden sämtliche Kosten der Baulandentwicklung durch die Veräußerung gedeckt. Die satzungsgemäßen Erschließungsbeiträge werden in der Regel abgelöst und die Entwässerungsbeiträge gemäß Satzung erhoben.

Wirkungen

Durch die aktive Teilnahme am Baulandmarkt nimmt die Stadt erheblichen Einfluss auf das Baulandpreisniveau in Ulm. Letzteres ist für eine Großstadt im Südwesten Deutschlands verhältnismäßig niedrig - ein Erfolg langjähriger Bodenpolitik, die schon zu Zeiten der Bodenreformbewegung um Damaschke begann. Das Durchhalten einer Tradition sozialer Bodenpolitik über ein ganzes Jahrhundert ist sehr beeindruckend.

Typ III: Baulandbereitstellung außerhalb des Haushaltes auch durch private Investoren

Die Baulandbereitstellung - evtl. auch der Zwischenerwerb von Flächen - erfolgt nicht durch Haushaltsmittel der Kommune, sondern, hiervon unabhängig, entweder durch einen kommunalen Eigenbetrieb, eine Eigengesellschaft, eine Kommanditgesellschaft, bei der die Gemeinde Kommanditist ist, oder aber durch extern beauftragte private Dienstleistungsunternehmen, z. B. Entwicklungsträger, oder private Investoren. Materiell wird in der Regel nach einer der anderen Strategien gearbeitet, meist nach Typ II. Als Beispielstädte könnten Meerane, eine kleine Stadt in der Nähe von Chemnitz mit Wohnbaulandpreisen von 150-180 DM/m², genannt werden, die mit einer eigenen Stadtentwicklungsgesellschaft mbH arbeitet, oder Monschau in der Eifel, wo Bauland von einer Kommanditgesellschaft, an der die Stadt nur geringfügig beteiligt ist, entwickelt wird.

Typ IV: Baulandbereitstellung durch amtliche und freiwillige Umlegungen

Bauland wird in diesem Fall mittels amtlicher Baulandumlegung oder aber durch freiwillige Umlegungen entwickelt und bereitgestellt. Auch der Fall einvernehmlicher amtlicher Umlegungen, also der freiwilligen Umlegung im amtlichen Verfahren, gehört zu diesem Typ der Baulandbereitstellung.

Bei der freiwilligen Umlegung gelangen die Kommunen durch Vereinbarungen über die Erschließungs- und Grünflächen hinaus in den Besitz von Bauflächen eines künftigen Baugebietes, die sie dann für bestimmte wohnungspolitische und städtebauliche (infrastrukturelle) Zielsetzungen verwenden können. Dem (Alt-)Eigentümer verbleibt nach der Erschließung ein erheblicher Anteil baureifer Flächen für die Selbstvermarktung.

Beispiel Bretten

Bretten liegt nahe Karlsruhe. Es hat rd. 28.000 Einwohner. Wohnbauland kostet 350 DM/m² (600 DM/m² in der Kernstadt).

In Bretten wird nach einem konsequent angewandten Modell der freiwilligen Bodenordnung, aber auch mit innovativen Ankaufsmethoden im Rahmen der lang-, mittel- und kurzfristigen Bodenvorratspolitik gearbeitet. Eine neue Baugebietenentwicklung wird dort nur vorangetrieben, wenn alle Grundstückseigentümer ihre Grundstücke zu einem festgelegten Preis an die Stadt verkaufen. Nach einem Flächenabzug von 30% werden die neu gebildeten Baugrundstücke mit Bau- und Selbstnutzungsverpflichtung an die Alteigentümer rückübertragen, wenn diese alle entstandenen Kosten tragen.

Verfahren

Die freiwillige Umlegung wird anstelle der amtlichen Umlegung angewendet. Ziel des Verfahrens ist es, Einfluss auf die Bodenpreise und die zügige Bebauung der Grundstücke zu nehmen. Baugebiete werden erst dann überplant, wenn sich die Eigentümer bereit erklären, an einer freiwilligen Umlegung teilzunehmen, und bereit sind, eine Bauverpflichtung einzugehen.

Die Rückübertragung eines Bauplatzes erfolgt, sobald die neuzubildenden Grundstücke im Grundbuch eingetragen sind. Sie ist mit einer Bauverpflichtung innerhalb von sechs Jahren ab Fertigstellung der Erschließungsanlagen verbunden. Bei der Rückübertragung sind vom Käufer neben dem Bodenpreis sämtliche Erschließungsbeiträge nach BauGB, Grundstücksvermessungs- und Vermarktungskosten sowie Anliegerleistungen einschließlich Kostenerstattungsansprüchen nach dem baden-württembergischen Kommunalabgabengesetz und der entsprechenden Gemeindecodesatzung zu bezahlen. Grundstücke, die nicht innerhalb einer festgesetzten Frist bebaut werden, fallen in die Verfügungsgewalt der Stadt zurück, um sie Bauwilligen anbieten zu können.

Die Stadt Bretten erwirtschaftet keinen Gewinn, sondern sie gibt nur die tatsächlich im Umlegungsverfahren, bei der Planung und der Erschließung entstehenden Kosten an die späteren Grundstückseigentümer weiter. Das Verfahren wirkt somit preisregulierend.

Beispiel München

In München liegt das Preisniveau für Wohnbauland bei 1.200-1.650 DM/m². Gearbeitet wird vornehmlich nach Strategietyp IV, aber auch nach Typ V.

Mit dem Münchener Konzept der sozial gerechten Bodennutzung wird der Siedlungsdruck nicht mehr einseitig auf die Umlandgemeinden verlagert, sondern in wachsendem Maße findet wieder innerhalb der städtischen Grenzen Wohnbaulandmobilisierung statt. Nach diesem Konzept werden Bebauungspläne nur aufgestellt, wenn sich die Planungsbegünstigten verpflichten, 40% des neugeschaffenen Baurechts für den sozialen Wohnungsbau (einschließlich Eigentumsmaßnahmen) zu nutzen oder Belegungsbindungen in Höhe von 20% einzugehen sowie ihre Grundstücke in angemessener Zeit zu bebauen und die planungsbedingten (Folge-)Kosten zu übernehmen. Dies bietet bei dem hohen Baulandpreisniveau wenigstens begrenzte Möglichkeiten, Haushalte mit mittleren Einkommen mit Wohnungen zu versorgen.

Die Stadt München will, dass die Kosten und Lasten, die durch die Ausweisung neuen Baulandes entstehen, nicht mehr überwiegend von der Allgemeinheit getragen, sondern denjenigen zugerechnet werden, die den Vorteil von Bodenwertsteigerungen aus den Planungen der öffentlichen Hand ziehen. Grundsätzlich soll aber mindestens ein Drittel der durch die Planung

erzielten Bodenwertsteigerungen bei den Planungsbegünstigten verbleiben.

Verfahren

Entstehen in einem Baugebiet planungsbedingte Kosten und Lasten, so wird die sozial gerechte Bodennutzung in einem dreistufigen Verfahren verwirklicht:

- In der Grundzustimmung erklären die Planungsbegünstigten, bevor offizielle Planungsschritte durch den Rat der Stadt eingeleitet werden, ihre Mitwirkungsbereitschaft zur Kosten- und Lastentragung.
- In einer Grundvereinbarung werden rechtlich bindende Erklärungen über die zu erbringenden Leistungen abgegeben.
- In den Ausführungsverträgen werden Details zu den in der Grundzustimmung vereinbarten Leistungen geregelt. Insbesondere werden Verträge über die Ausführung von Bauleistungen, Erschließungsverträgen oder Herstellungsverträgen von Kindergärten abgeschlossen. Häufig wird aber auf der Grundlage der Grundvereinbarung ein amtlicher Umlegungsplan aufgestellt.
Städtebau ist so in München wieder bezahlbar geworden.

Typ V: Anwendung verschiedener Instrumente

Es gibt Gemeinden, in denen kein Weg der Baulandbereitstellung dominiert. Die verschiedenen Instrumente der Baulandbereitstellung werden je nach Einzelfall mehr oder weniger "strategisch" so angewendet bzw. ausgeschöpft, dass durch die Kombination der Maßnahmen und Instrumente sowohl eine Beteiligung der Investoren bzw. Alteigentümer an den Folgekosten (Teilverzicht auf Planungswertsteigerung) als auch das Erreichen bodenpolitischer Ziele, z.B. Bodenpreisdämpfung, gesichert ist. Das für die Kommunen günstigste Instrument wird im Einzelfall angewendet. Beispiel dafür ist u.a. die Stadt Bocholt.

Würdigung der Verfahrensweisen

Bei allen Beispielstädten wird Bauland nach festen Rahmenbedingungen, die von den Städten vorgegeben wird, im Konsens entwickelt. Überall werden Beiträge zur Finanzierung des Städtebaus erreicht und fast überall kann auch Einfluss auf den Bodenmarkt genommen werden.

Die genauere Betrachtung zeigt, dass es zwei Hauptgruppen gibt, dass aber in beiden Gruppen meist recht geschickt mit den verschiedenen Möglichkeiten städtebaulicher Verträge gearbeitet wird.

In der ersten Gruppe, zu der die Typen I und II gehören, wird herkömmliche Bodenvorratspolitik - Zwischenerwerb durch die Gemeinde - betrieben. Das heißt, dass die Gemeinde zu diesem Zweck oft erhebliche Geldmittel einsetzen muss. Wird von Bodenvorratspolitik gesprochen, so wird meist gesagt, dass dafür ja kein Geld vorhanden sei und herkömmliche Bodenvorratspolitik nicht mehr möglich sei. Die vielen Städte, die nach diesem System arbeiten, zeigen, dass das nicht richtig ist. Es gelingt den Gemeinden nämlich, ihre Kosten für die Erschließung der Gebiete - Erschließung im weitesten Sinne, z.T. auch mit sozialer Infrastruktur - aus der Differenz zwischen Ankaufspreis und Verkaufspreis zu decken. Das heißt, durch die Bodenvorratspolitik verbleibt kein Loch in der Gemeindekasse, sondern das Entstehen anderer

Löcher wird sogar verhindert. Allerdings sind genaue städtebauliche Kalkulationen notwendig. Das zivilrechtliche Element in den Verträgen überwiegt.

Die zweite Gruppe, zu der die Typen III, IV und z.T. auch V gehören, arbeitet ohne Geldeinsatz. Es werden keine Haushaltsmittel durch Zwischenerwerb von Grundstücken gebunden, sei es, weil Gesellschaften außerhalb des Haushalts arbeiten, sei es, weil über das Modell der Umlegung, das nur Verwaltungskosten verursacht und deshalb preiswert ist, gearbeitet wird. Da aus der Differenz zwischen Ankauf und Verkauf keine Finanzierungsmittel übrigbleiben, muss hier auf Erschließungsverträge bzw. Folgekostenverträge zurückgegriffen werden, die die Grundstücksneuordnung unterstützen und die Mobilisierung des Baulandes erst ermöglichen. Überall, wo nicht nur sehr kleine Gebiete erschlossen werden, wirkt kommunales Flächenmanagement auf den Bodenmarkt. Die Baulandpreise der Gemeinden, die Bodenmanagement betreiben, sind in der Regel niedriger als die vergleichbarer anderer Städte und Gemeinden. Selbst in München ist seit der Einführung des Modells der sozial gerechten Bodennutzung der Bodenpreis nicht weiter gestiegen. Auch wenn sich in München der Normalbürger deshalb noch lange kein Grundstück leisten kann, so ist das doch ein Erfolg auf dem Bodenmarkt. Dazu kommt aber, dass in all den Städten und Gemeinden, in denen kommunales Flächenmanagement betrieben wird, die Bodenwertsteigerungen, die bei der Baulandproduktion entstehen, zu einem erheblichen Teil auf dem Umweg über die Gemeindekasse in die zu erschließenden Baugebiete fließen. Wird so gearbeitet, wird eine Gemeinde durch die Erschließung von Bauland nicht finanziell überfordert.

Leider kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass solch innovatives und konsequentes Vorgehen noch nicht allgemein üblich ist. Für den Bauwilligen würde aber die Suche nach Bauland einfacher, wenn überall so gearbeitet würde. Bodenmanagement in allen Gemeinden, angefangen von der bedarfsgerechten Ausweisung bis zur zweckgerechten Vermarktung, würde die Bodenpreise beeinflussen und die Deutschen, was die Möglichkeit des Eigentumserwerbs angeht, allmählich den anderen Europäern gleichstellen.

Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg!

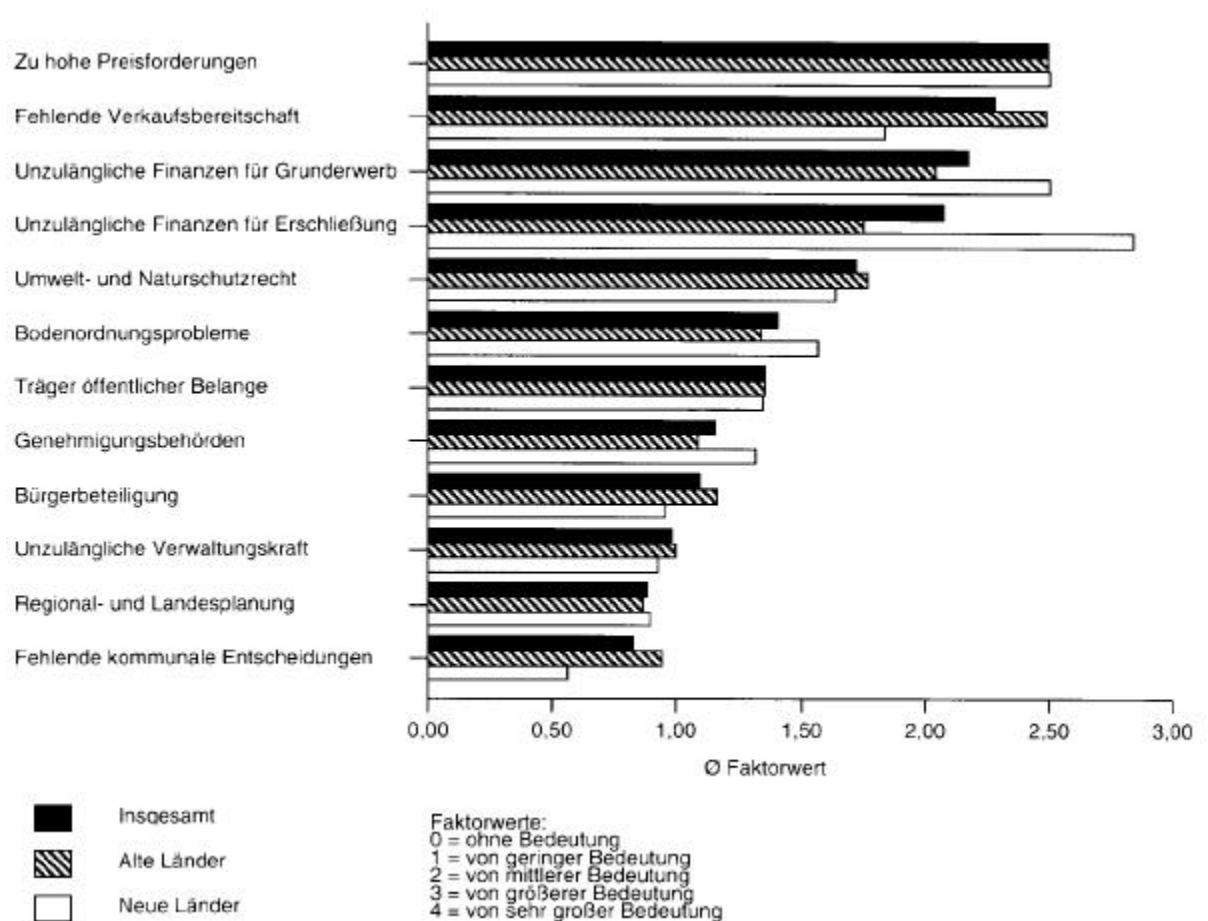
Literatur

- (1) Aktion "Mehr Bauland". Hrsg. Deutsche Bank Bauspar AG, 1993/94
- (2) Neue Wege zu preiswertem Wohnbauland. Baulandpreis Nordrhein Westfalen. Hrsg. Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen/LBS Westdeutsche Bausparkasse Münster, 1997
- (3) Baulandmobilisierung im Ballungsraum. Wettbewerbsdokumentation. Hrsg. Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen. LBS Stadtwappenverleihung 1998
- (4) West Site Research Aktuell. Hrsg. Westdeutsche Immobilienholding/Westdeutsche Immobilien Bank Gruppe. Nov. 1998, Nr. 6, S. 7

Ursachen für eine nicht hinreichende Wohnbaulandneuausweisung

Wie eine Baulandumfrage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Baulandbericht 1998 zu Tage förderte, verliert offensichtlich die Landes- und Regionalplanung ihren Schrecken als Verhinderer gemeindlicher Entwicklung: sie wird nur noch selten als Ursache für eine nicht hinreichende Wohnbaulandneuausweisung gesehen - in den alten Ländern rangiert sie sogar noch hinter den fehlenden kommunalen Entscheidungen auf dem letzten Platz.

Abb.: Ursachen für eine nicht hinreichende Wohnbaulandneuausweisung in den alten und neuen Ländern 1997/98



Quelle: Bauland- und Immobilienmarkt. Ausgabe 1998.
 Hrsg. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
 Bonn 1999. S. 32

Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)*

Der Aufbau umweltpolitischer Informations- und Aktionsprogramme auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft wird bereits seit den frühen 70er Jahren betrieben. Dem ersten umweltpolitischen Aktionsprogramm aus dem Jahre 1973 als Ergebnis damaliger gesellschaftlicher und politischer Bestrebungen zur Verbesserung der Umweltqualität innerhalb der Gemeinschaft folgten weitere Bemühungen, den Umweltschutz auf Ebene der Gemeinschaft zu forcieren: Einen Teilbereich dieser Anstrengungen umfaßt den Naturschutz im engeren Sinne.

Erkenntnisse über den sich zunehmend verschlechternden Zustand der natürlichen Lebensräume weltweit, insbesondere aber auch im europäischen Gebiet der Mitgliedsstaaten, sowie die zunehmende Zahl ernstlich bedrohter Arten führten zu der Einsicht, dass das Naturerbe der Gemeinschaft nur durch entsprechende grenzüberschreitende Maßnahmen erhalten werden kann.

Die hiermit einhergehende zunehmende Bedeutung von Zielen des Naturschutzes mündeten in mehreren Verabschiedungen/Unterzeichnungen internationaler Abkommen/Vereinbarungen wie beispielweise des Washingtoner Artenschutzabkommens¹ und der EG-Vogelschutz-Richtlinie aus dem Jahre 1979².

Auf Basis der vorgenannten Richtlinien und Programme wurde 1992 mit der Verabschiedung der FFH-Richtlinie erstmals ein gemäß Artikel 130r des Vertrages der Gemeinschaft³ umfassendes Rahmengesetz zum Arten- und Lebensraumschutz wildlebender Tiere und Pflanzen geschaffen. Hauptziel der Richtlinie ist die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt unter Beachtung der wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und regionalen Anforderungen, um somit einen Beitrag zu dem allgemeinen Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten.

Die Richtlinie gliedert sich im wesentlichen in die Bereiche **Lebensraumschutz** (Artikel 3-11), **Artenschutz** (Artikel 12-16) und die **weiteren Verpflichtungen** (Artikel 17-24), des weiteren sind ihr sechs **Anhänge** mit Angaben zu den schutzwürdigen **Lebensraumtypen**, den zu schützenden **Tier- und Pflanzenarten** sowie die

* Auszug aus: WESTPFALZ-INFORMATIONEN Nr. 85 (10/95)

¹ Regelungen zum internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tier- und Pflanzenarten; s. hierzu auch Verordnung Nr. 3626/82/EWG sowie ABL der EU NR. L 57 und L 119

² Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG)

³ Im Artikel 130r (heute Art. 174 entspr. EU-Vertrag i.d.F. vom 02.10.1997, Vertrag von Amsterdam) des Vertrages wird festgestellt, dass die Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Qualität der Umwelt wesentliches Ziel der Gemeinschaft und von allgemeinem Interesse ist; hierzu zählt auch der Schutz der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

anzuwendenden **Auswahlkriterien** für die Schutzgebietsausweisung beigegeben⁴.

Besondere Bedeutung kommt der Forderung nach einem "kohärenten europäischen ökologischen Netz" mit der Bezeichnung "**NATURA 2000**" (Artikel 3) bei. Im Rahmen von "NATURA 2000" soll jeder der Mitgliedstaaten, anteilig der in seinem Hoheitsgebiet vorkommenden natürlichen Lebensräume, im Sinne von Anhang I und Anhang II entsprechende Flächen ausweisen, respektive die Landschaftselemente von ausschlaggebender Bedeutung (i.S. Artikel 10; vgl. S. 8) erhalten und ggf. verbessern oder wiederherstellen.

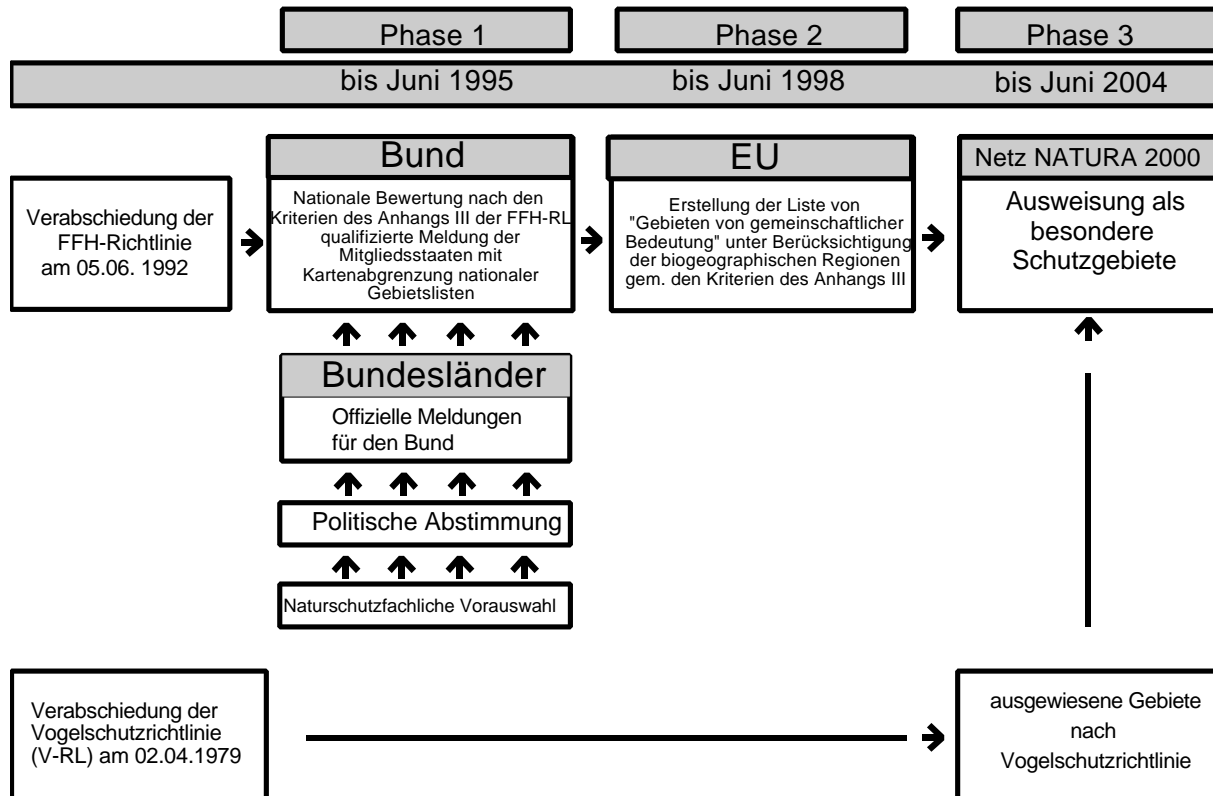
Verfahren zur Schutzgebietsausweisung (vgl. Abbildung auf der folgenden Seite)

In Phase 1 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, innerhalb von drei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie eine Liste der in Anhang I und II geforderten Gebiete bei der Kommission vorzulegen. Diese enthält neben der kartographischen Darstellung die Gebietsbezeichnung, Daten zur geographischen Lage, der Größe und Angaben über die Anwendung der in Anhang III genannten Kriterien. Weitere Anforderungen an diesen Gebietslisten sind Informationen über die abiotische und biotische Ausprägung des jeweiligen Lebensraumes (vorkommende Arten, deren Verbreitungsgebiete, Angaben zur Mindestarealgröße etc.).

In der Phase 2 werden von der Kommission im Zeitraum bis sechs Jahre nach Bekanntgabe der Richtlinie die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aus den nationalen Gebietslisten ermittelt. Hierzu werden innerhalb der fünf "biogeographischen Regionen" die prioritären natürlichen Lebensräume und die Gebiete der prioritären Arten aus den nationalen Gebietslisten der einzelnen Mitgliedstaaten in einem Entwurf festgelegt. Wurden für einen Staat bereits mehr als 5% der Staatsfläche zur Festlegung prioritärer Lebensräume und eine oder mehrere prioritäre Arten bestimmt, kann die weitere Auswahl solcher Gebiete im Einvernehmen mit der Kommission flexibler gehandhabt werden. Die in der Liste aufgeführten Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung sind innerhalb der jeweiligen Mitgliedstaaten binnen einer Frist von sechs Jahren im Sinne der Zielsetzung der Richtlinie als Schutzgebiet unter Angabe der hierzu erforderlichen Maßnahmen auszuweisen (Phase 3). Diese im Sinne der Richtlinie ausgewiesenen Schutzgebiete sind dann Bestandteil des kohärenten ökologischen Netzes "NATURA 2000" und unterliegen somit den Bestimmungen nach Artikel 6 Abs. 2, 3 und 4, d.h. in erster Linie: Vermeidung von Verschlechterungen und Störungen der natürlichen Lebensräume und Habitate entsprechender Arten, die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung bei konfligierenden Vorhaben sowie die Durchführung erforderlicher Ausgleichsmaßnahmen.

⁴ Aus SSYMAN, A. (1994): Neue Anforderungen im europäischen Naturschutz: Das Schutzgebiets-system NATURA 2000 und die "FFH-Richtlinie der EU. In: Natur und Landschaft, 69. Jahrgang, Heft 9, S. 395/396

Abb.: Verfahren zur Umsetzung der FFH-Richtlinie



Quelle: eigene Darstellung; in Anlehnung an SSYMANK, A., S. 400, a.a.O.

Die Habitatrichtlinie und ihre Umsetzung in Rheinland-Pfalz

Eine kurze Einführung zur Vermeidung von Mißverständnissen *

Worum geht es?

Im Kern zielt die Habitatrichtlinie auf die Errichtung eines gemeinschaftsweiten Schutzgebietsnetzes, das die Bezeichnung **"Natura 2000"** trägt.

Wesentlich ist:

Für Lebensräume mit europaweiter Bedeutung wurde durch EU-Recht seit 1992 ein einheitlicher Schutz eingerichtet, unabhängig davon, ob die Gebiete gemeldet wurden oder nicht.

1. Von besonderer Bedeutung ist die Verpflichtung, vor der Durchführung von Plänen und Projekten, die ein solches Gebiet beeinträchtigen könnten, eine

* Eine Information des Ministeriums für Umwelt und Forsten. Mainz 1999

Verträglichkeitsprüfung durchzuführen.

Diese Verpflichtung wird in Deutschland weitgehendst über die seit 1976 bestehende gesetzliche Eingriffsregelung erfüllt und umgesetzt werden können.

2. Bis zum Jahre 2004 muss für jedes einzelne Gebiet ein sogenannter **besonderer Schutz** verwirklicht werden. Dies kann geschehen über
 - landespflegerechtliche Unterschutzstellung (z.B. Landschafts- oder Naturschutzgebiet),
 - vertragliche Vereinbarungen (z.B. FUL-Verträge, Ankauf, Anpachtung) **oder**
 - administrative Maßnahmen (z.B. Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Biotopbetreuung, Aufnahme der Gebiete in Raumordnungspläne).

Eine der genannten Möglichkeiten reicht jeweils aus.

Damit steht fest, dass ein solcher Schutz überzeugend erreichbar ist, da die infragekommenden Instrumente bewährt sind bzw. problemlos angewendet werden können.

Wie werden Gebiete gemeinschaftsweiter Bedeutung ausgewählt?

Die Richtlinie setzt sehr klare und verpflichtende Vorgaben. Der Europäische Gerichtshof hat mehrfach in einschlägigen Entscheidungen festgestellt, dass die Einbeziehung nicht naturschutzfachlicher Belange ebenso unzulässig ist wie die Unterlassung einer ansonsten offenkundig notwendigen Benennung.

Die Errichtung des Schutzgebietsnetzes erfolgt schrittweise und nach definitiv bestimmten Fristen: Die Mitgliedstaaten müssen zunächst eine nationale Liste infragekommender Gebiete auf der Grundlage einer rein naturschutzfachlichen Bewertung vorlegen. Grundlagen hierfür sind die in den Anhängen der Richtlinie genannten in Frage kommenden Arten und Habitate sowie die vorgeschriebenen Auswahlkriterien.

In einer zweiten Phase werden mit Hilfe des Thematischen Zentrums für Naturschutz der Europäischen Umweltagentur hieraus geeignete Gebiete ausgewählt und von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bestimmt. Falls ein Mitgliedstaat die Benennung eines infragekommenden Gebietes versäumt hat, kann die europäische Kommission auch dessen nachträgliche Aufnahme vorschlagen.

Wie ist der Stand der Umsetzung?

Mit über zwei Jahren Verspätung ist im Mai 1998 die rechtliche Umsetzung der Richtlinie in Deutschland über eine Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes erfolgt. Im Januar 1998 hatte Rheinland-Pfalz bereits eine erste Tranche geeigneter Gebiete gemeldet (81, oft kleinere Flächen mit insgesamt etwa 20.000 ha = 1,0% der Landesfläche) und Ende vergangenen Jahres die fachlichen Vorarbeiten für den Gebietsvorschlag abgeschlossen. Fachlich geeignet sind somit 79 oft großflächigere Gebietskomplexe auf ungefähr 143.000 ha (= 7,2% der Landesfläche). Nach Eingang des Gebietsvorschlags bei der Kommission erfolgt die detaillierte und vergleichende Bewertung

sowie die eigentliche Festlegung (s. oben).

Seit kurzem liegt eine Klage der Kommission gegen Deutschland beim Europäischen Gerichtshof wegen mangelnder Gebietsvorschläge vor, die Anlass ist, das weitere Vorgehen in den Bundesländern mit Nachdruck zu betreiben.

Welche Konsequenzen ergeben sich für Nutzungen, für künftige Vorhaben und für den einzelnen Bürger?

1. Pläne oder Projekte, die bereits bestehende FFH-Gebiete erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit. Es handelt sich um ein selbständiges Verfahren, das in Deutschland aber im wesentlichen über die bekannte und seit Jahren praktizierte Eingriffsregelung abgewickelt werden kann. Wegen der in Deutschland eingetretenen Verzögerungen bei der Umsetzung wird in Rheinland-Pfalz die Verträglichkeitsprüfung vorsorglich schon seit Anfang 1997 im Straßenbau angewendet.
2. Die Meldungen der Länder an die EU über die FFH-Flächen schränken praktizierte und rechtmäßige Nutzungen nicht ein. Einschränkungen sind - wie bisher schon - nur auf der Grundlage gesonderter Verfahren möglich, wie z.B. Unterschutzstellung etc.

Hinweis: Diese Ausführungen beziehen sich auf die in Rheinland-Pfalz verfolgte Strategie. Das Vorgehen in anderen Bundesländern weicht hiervon u.U. stark ab.

Ausblick

Einerseits sind keine neuartigen Instrumente mit Verbotscharakter zu erwarten, andererseits liegen gewisse Vorteile auf der Hand:

Dem Schutzgebietsnetz wird künftig eine hohe Bedeutung im Zusammenhang mit den neuen Strukturfonds und den Agrarfördermaßnahmen der EU beigemessen. Bezüglich des EU-Finanzierungsinstruments LIFE werden schon heute entsprechende Förderungen nur im Bereich bereits gemeldeter Natura 2000-Flächen bewilligt.

Hinsichtlich der in der Habitatrichtlinie genannten prioritären Arten und Lebensräume besteht eine gesonderte Möglichkeit, finanzielle Unterstützungen der Gemeinschaft zu beantragen. Rheinland-Pfalz hat als einziges Bundesland hiervon bereits Gebrauch gemacht. Insofern wird der Versuch unternommen, auch die Gemeinschaft bei der Verwirklichung des besonderen Schutzes (s.o.) zu beteiligen. Solche Förderungen werden, da sie den Umfang realisierbarer Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen der Landespflegeverwaltung steigern, letztlich vor allem interessierten Vertragspartnern aus der Landwirtschaft zugute kommen.

Darüber hinaus darf gehofft werden, dass die gemeinschaftsweite Umsetzung der Habitatrichtlinie den Schutz der Natur Europas in besonderer Weise befördern wird und dem Arten- und Biotopschutz in allen Mitgliedstaaten einen dauerhaft hohen Stellenwert zuweisen kann.