



Interreg IIIB Project, Alpine Space Programme, EU

## Vom Umgang mit alpinen Flächenressourcen – Instrumente zur regionalen Entwicklung



Januar 2008

In den Alpen mit ihrem knappen Dauersiedlungsraum und der starken Konkurrenz um die verbleibenden Flächenressourcen ist ein integriertes Management dieser Ressourcen eine zwingende Voraussetzung für nachhaltige Raumentwicklung. Diese Diagnose wurde von einer Delphi-Expertenumfrage zur Regionalentwicklung in den Alpen bestätigt, die im Rahmen des DIAMONT-Projekts durchgeführt wurde. Urbanisierungsprozesse kristallisierten sich dabei als eines von acht Hauptthemen alpiner Entwicklung heraus. In diesem Work Package geht es darum, einen Baukasten an Instrumenten zusammenzustellen, mit dem die nachhaltige regionale Entwicklung im Alpenraum speziell in diesem Problemfeld stimuliert und gesteuert werden kann. Dabei geht es darum, die gesammelten Instrumente zu charakterisieren und ihre Akzeptanz und Problemlösungsfähigkeit in einer Gegenüberstellung mit praktischen Einschätzungen in den Testregionen zu überprüfen. Dadurch liefert das Work Package eine Verbindung zwischen den Indikatoren und Daten des DIAMONT-Projekts und anwendbaren Instrumenten. Instrumente zielen immer auf die praktische Anwendung ab, das Work Package versucht daher, Bodenhaftung herzustellen und mit einem klar definierten, greifbaren Bereich politischen Handelns im DIAMONT-Kontext regionaler Entwicklung zu arbeiten.



### **Work Package 9 (WP9)**

#### **Management alpiner Flächenressourcen – Ansätze und Instrumente**

*Entwicklung und Optimierung indikatorbasierter und qualitativer Werkzeuge zur Stimulation und Steuerung regionaler Entwicklung*

**KontakT:** Stefan Marzelli, ifuplan (Deutschland)

**Hauptaktivitäten und Ziele:** Einrichten einer Datenbank von Instrumenten zur Regionalentwicklung im Hinblick auf das Management von Flächenressourcen in den Alpen

**Laufzeit:** Oktober 2006 bis Dezember 2007

### **Steuerungsinstrumente für die regionale Entwicklung – eine Definition**

Im Zusammenhang mit der Raumentwicklung wird der Begriff „Instrument“ für alle Ansätze verwendet, die darauf abzielen Raumentwicklungsziele zu erreichen. Triebkräfte beeinflussen regionale Entwicklung selbstverständlich auch, jedoch ist hier die Beziehung zwischen Ursache und Wirkung nicht so eindeutig. Eine Hierarchiestufe darunter beschreibt der Begriff „Maßnahme“ konkrete Aktionen bei der Umsetzung der Raumentwicklungsziele. Ein Beispiel: In diesem Kontext wäre ein Tourismusentwicklungskonzept als Instrument anzusehen und das Beschildern von Wanderwegen als Maßnahme innerhalb dieses Instruments.

### **Die Suche nach einem Fokus - Flächenressourcenmanagement**

In den vorangegangenen DIAMONT Work Packages wurden große und komplexe Haupttrends für den Alpenraum identifiziert. Für die Aufgabe von WP9, relevante Entwicklungsinstrumente auszuarbeiten, war es nötig, diese Komplexität zu reduzieren, um eine umfassende Sammlung von Instrumenten zum gewählten Handlungsfeld anzulegen. Eine weitere Aufgabe des Projekts lag darin, nachhaltige Entwicklungsziele innerhalb dieses Themenfelds einzubringen.

Die in der Delphi-Expertenumfrage von WP6 identifizierten „Phänomene“ wurden verschiedenen „Problemen

der Regionalentwicklung“ zugeordnet. Hinsichtlich der Relevanz dieser Entwicklungsprobleme stellte sich heraus, dass der „zunehmende Flächenbedarf für Siedlungen und Infrastruktur“ mit vielen Phänomenen und Problemfeldern regionaler Entwicklung zusammenhängt. Für das Projekt wurde daher dieses Thema auf das Management von Flächenressourcen ausgedehnt, um die umfassende Bedeutung des Flächenbedarfs für zahlreiche Felder der



© ifuplan

Regionalpolitik zu unterstreichen und die Debatten über die zunehmende Bedeutung von Flächenmanagement im Zuge knapp werdender Landressourcen einzubeziehen.

## Nachhaltiges Management von Flächenressourcen

Welche Bedeutung hat das Konzept der nachhaltigen Entwicklung für das Management von Flächenressourcen? Wenn man vom Drei-Säulen-Modell der nachhaltigen Entwicklung ausgeht, wird schnell klar, dass das Management von Flächenressourcen in seiner Multidimensionalität viele Aspekte nachhaltiger Entwicklung und zwangsläufig eine Bandbreite an Politikfeldern berührt.

In Hinblick auf den Zugang zu öffentlicher Infrastruktur und gesellschaftlichen Dienstleistungen samt den damit



© ifuplan

### Neuerschliessungen auf der grünen Wiese...

verbundenen öffentlichen und privaten Kosten sowie hinsichtlich der Qualität der bebauten Umwelt ist die räumliche Verteilung von Siedlungen und Infrastruktur bedeutungsvoll für die sozioökonomische Entwicklung in den Alpen.

Die Verfügbarkeit von Bauland stellt den wirtschaftlichen Aspekt des Landressourcenmanagements dar, die ökologischen Funktionen von Boden und un bebauten Flächen (Filter, Lebensraum, Wasserspeicher, Mikroklima) sind zentrale Themen der Umweltsäule von Landmanagement.



© ifuplan

### ...und innerstädtisches Potential.

Wenn das Management von Flächenressourcen die allgemeinen Ziele der Nachhaltigkeit verfolgen soll, muss es die Ökosystemfunktionen von Boden beachten, innerstädtischer Entwicklung, Dichte und Funktionsmischung den Vorrang einräumen, regionsübergreifende Zusammen-

arbeit und Koordination von Siedlungen und Verkehrsinfrastruktur fördern, um eine optimale Versorgung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen sicherzustellen. Weitere wichtige Elemente nachhaltigen Flächenressourcenmanagements sind die Verfügbarkeit von Bauland für Wohnungen und Betriebe und die Erhaltung offener Flächen. Eine zentrale Herausforderung für das Management von Landressourcen bildet die Tatsache, dass dieser Bereich stärker als die meisten anderen unter einer Zersplitterung der Zuständigkeiten leidet.

## Bezug zu den Zielen der Alpenkonvention

Das nachhaltige Management von Flächenressourcen im Alpenraum ist in dem Rahmenabkommen der Alpenkonvention und speziell in den Umsetzungsprotokollen zu Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, Bodenschutz sowie Verkehr verankert, ebenso wie in der Deklaration Bevölkerung und Kultur der Alpenkonvention.

## Triebkräfte des Flächenbedarfs

Welche Kräfte heizen den Flächenbedarf an und wie kann man ihren Einfluss regeln? Im Allgemeinen wird der Flächenbedarf von sozioökonomischem und technologischem Wandel angetrieben, außerdem von individuellen Vorlieben, Infrastrukturpolitik und Förderungen, Raumplanung und Gemeindebudgets und Gemeindefinanzierung. Jede dieser Triebkräfte ist in ein komplexes Geflecht aus Ursache und Wirkung eingebunden, wie es sich am Beispiel der polarisierten räumlichen Entwicklung aufgrund sozioökonomischer Veränderungen darstellt. Dies führt einerseits zur Aufgabe traditioneller landwirtschaftlicher Flächen und der zugehörigen Siedlungen aufgrund alternativer Arbeitsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor oder in der Industrie und andererseits zu Konzentrationstendenzen wirtschaftlicher Macht, Arbeitsmärkten und öffentlicher Dienstleistungen in leicht erreichbaren Kernstädten in den Alpen.

Der Wettbewerb zwischen Gemeinden ist eine wichtige Triebkraft für zunehmenden Flächenbedarf und die Regulierung von Planungsnormen und -zielen, was in einem Teufelskreis aus sinkender Wirtschaftlichkeit und abnehmender Raumqualität enden kann. Solcher Wettbewerb findet sowohl zwischen einzelnen Gemeinden als auch über Staatsgrenzen hinweg statt.

## Welche Gebiete müssen mit einem starken Flächenbedarf rechnen?

Zusätzlich zur Definition von Arbeitsmarktzentren im Alpenraum im Rahmen anderer DIAMONT-Aktivitäten wurde die Frage beantwortet, wie sich Gemeinden feststellen lassen, in denen Triebkräfte am Werk sind, die auf steigenden Flächenbedarf hindeuten? In einem „problemorientierten Clustering“ von Gemeindedaten wurden Gemeinden identifiziert, in denen – auf der Basis wissenschaftlicher Hypothesen und einer begrenzten Auswahl gesamtalpiner statistische Daten – steigender Druck auf die Flächenressourcen erwartet werden kann.

## Die Wahrnehmung der Bürgermeister im Alpenraum

Eine Umfrage unter den Bürgermeistern der Alpenregion, die von der EURAC im Rahmen des WP8 durchgeführt und ausgewertet wurde, lieferte Daten aus einem Fragebogen von 1325 Gemeinden zur Situation und zukünftigen Bedeutung von 24 Bereichen der Gemeindepolitik und zur Rolle der unterschiedliche Ansätze von Instrumenten für die zukünftige Entwicklung ihrer Gemeinden.

Einzelne Antworten auf diese Fragen, ebenso wie Kombinationen mit Antworten auf andere Fragen, warfen ein interessantes Licht darauf, wie das Management von Flächenressourcen im Alpenraum wahrgenommen wird und von der Einschätzung der entsprechenden Instrumente. In mehr als der Hälfte der Alpengemeinden sahen Entscheidungsträger vor Ort die Nachfrage nach Flächenressourcen entweder als äußerst oder sehr wichtig an. Bürgermeister, die dem Flächenbedarf eine hohe Priorität für die Gemeindepolitik zuordneten, standen den Instrumenten regionaler Entwicklung im Allgemeinen wesentlich positiver gegenüber als jene, die dem Thema eine unterdurchschnittliche Gewichtung gegeben hatten. Interessanterweise sahen mittelgroße Gemeinden ihre Situation in Hinblick auf Flächenbedarf am kritischsten, während große städtische Gemeinden ihre Situation etwas positiver beschrieben.



Triebkräfte für Flächenbedarf; \*) MIV: Motorisierter Individualverkehr; ÖPNV: Öffentlicher Personennahverkehr

### Instrumente für das Management von Flächenressourcen – ein Schritt hin zu nachhaltiger Regionalentwicklung

Eine Hauptaktivität in diesem Work Package ist die Erfassung und Überprüfung von Instrumenten für das Management von Flächenressourcen in Hinblick auf ihren Beitrag zur regionalen Entwicklung.

Die Projektpartner erfassten und lieferten in diesem Zusammenhang insgesamt etwa 110 Instrumente, die in einer vom Bayerischen Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz zur Verfügung gestellten Online-Datenbank dokumentiert werden.

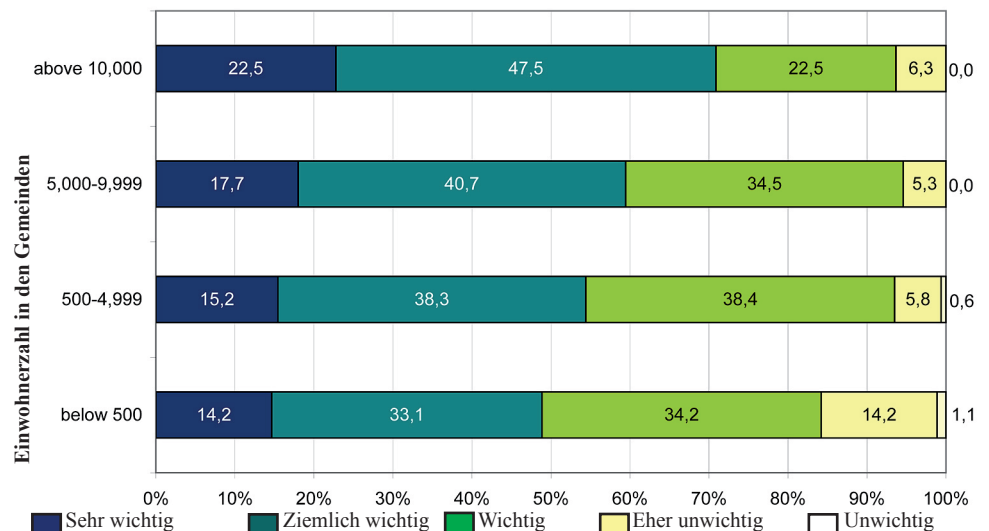
Eine Überprüfung der bestehenden Entwicklungsinstrumente in den Alpenländern und die Analyse der entsprechenden Literatur führten zur Einteilung der Instrumente in fünf Kategorien:

- Gesetze und Verordnungen,
- Raumplanung,
- wirtschaftliche Sanktionen und Anreize
- freiwillige Ansätze und Vereinbarungen
- Information und Forschung.

Da praktische Erfahrungen für die Verantwortlichen und Betroffenen vor Ort von besonderem Interesse sind, wurde die Datenbank mit „Best-Practice“-Beispielen für ausgewählte Instrumente ergänzt.

### Beurteilung der Instrumente

Im Rahmen des Projekts wurde eine qualitative Grundeinschätzung aller gesammelten Instrumente hinsichtlich ihrer Relevanz, Akzeptanz, ihrem Umsetzungsgrad, ihrer Machbarkeit und Effektivität durchgeführt. Es konnten zwar nicht alle auftretenden Kriterien erfasst werden, doch liefert dieser Ansatz eine zusammenhängende gesamtalpine Einschätzung aller erfassten Instrumente. Interessant ist dabei die Erkenntnis, dass die höchstgereihten Instrumente bereits existieren.



Die Bedeutung der Flächeninanspruchnahme für die zukünftige Gemeindepolitik, abhängig von der Einwohnerzahl

## Feedback von den Betroffenen zu ausgewählten Instrumenten

Im Verlauf von DIAMONT wurden Testregionen ausgewählt, in denen Workshops mit örtlichen Interessensvertretern abgehalten werden sollten. In diesen Workshops wurden die Teilnehmer mit dem Thema Flächenressourcenmanagement und seinen Auswirkungen auf die Regionalentwicklung konfrontiert. Die Teilnehmer beschreiben eine breite Palette an Entwicklungsproblemen im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit und dem Management von Flächenressourcen. Grundsätzlich müsste ein funktionierender Reaktionsmechanismus auf diese Entwicklungsprobleme aus vier Säulen bestehen:

- Instrumente, die eine Wissensbasis über Flächenbedarf und innerstädtische Entwicklungspotenziale schaffen,
- Instrumente zur Aktivierung von Flächen an geeigneten Stellen,
- Instrumente, die einen regionalen Ausgleichsmechanismus aufbauen, der auf gemeindeübergreifender Zusammenarbeit beruht,
- Instrumente zum Ausgleich von Interessen und Bedürfnissen unterschiedlicher Betroffener oder Gruppen durch partizipative Prozesse.



© ifuplan

Diskussion der Instrumente mit Interessensvertretern in Traunstein (DE)

## Defizite der Instrumente ...

Die Konfrontation der regionalen Interessensvertreter mit den Ergebnissen von DIAMONT zeigte Defizite und Perspektiven für Instrumente zu Regionalentwicklung auf. Allgemein konnte bestätigt werden, dass in Hinblick auf nachhaltiges Landressourcenmanagement das Hauptproblem in der unpassenden Anwendung zu suchen ist und nicht in einem Mangel an Instrumenten.

Raumplanungsinstrumente müssen zeitliche und räumliche Perspektiven stärker berücksichtigen, die oft über die durchschnittlichen Gemeindelegislatur- und Amtsperioden hinausreichen. Darüber hinaus geht es um eine stärkere Berücksichtigung ökologischer und landschaftlicher Aspekte und um verbesserte Anreize für die wirtschaftliche Betrachtung von Flächen- und Bodenressourcen.

Wirtschaftsinstrumente sind in ihrer Wirkung durch kontraproduktive Anreize eingeschränkt. Außerdem erfordern sie regionale und landesweite Ziele zur Definition von Marktgrenzen zur Umsetzung von marktorientierten Instrumenten.

Obwohl sie in Forschungs- und Planerkreisen heftig diskutiert werden, gibt es momentan keine guten Beispiele für freiwillige und doch verbindliche gemeindeübergreifende Verpflichtungen zur Raumentwicklung, außer in Bereichen wie Wasserversorgung oder öffentlicher Verkehr.

Informations- und Forschungsinstrumente wurden bisher kaum umgesetzt, obwohl das Bewusstsein über die Bedeutung von Flächenressourcenmanagement und eine entsprechende Informationsbasis als wesentliche Voraussetzungen für dessen Erfolg und Akzeptanz erkannt wurden. Solche Instrumente haben ein bedeutendes Zukunftspotenzial.

## ... und zukünftiger Bedarf

Zu den Vorschlägen für zukünftige Aktivitäten gehören die stärkere Umsetzung vorhandener Instrumente, die Verknüpfung von Raumplanungszielen mit anderen Instrumententypen, eine neue Definition der Rolle der Gemeindeebene sowie die Durchsetzung regionaler Betrachtungsweisen, die Förderung eines „Flächenbewusstseins“ unter Vertretern der Politik und ein Monitoring der Flächenentwicklung.

Das Flächenressourcenmanagement steht speziell in den Alpen vor neuen Herausforderungen, die bestehende Konflikte verschärfen werden. Die Anpassung an die Anforderungen des Klimawandels wird den Dauersiedlungsraum und die Entwicklung der Infrastruktur weiter einschränken. Der demografische Wandel schafft neue Anforderungen an die Flächennutzung, neue Perspektiven für die Landwirtschaft und die ländlichen Gebiete könnten Konflikte zwischen Siedlungsbau, Infrastruktur, Landwirtschaft und Forstwirtschaft verschärfen. Die laufende Optimierung der Werkzeuge und Instrumente des Flächenressourcenmanagements bleibt daher eine zentrale Aufgabe und Herausforderung für die Entwicklung in den Alpen.



© ifuplan

Der Weg zu nachhaltigem Flächenressourcenmanagement ist lang und komplex...

Mitfinanziert von:



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit



This project has received  
European Regional  
Development Funding  
through the INTERREG IIB  
Community Initiative



Interreg III B

Bayerisches Staatsministerium für  
Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz

