

Forschungsbericht FZKA-BWPLUS

# **Flächenmanagement in kleineren und mittleren Kommunen am Oberrhein: Barrieren und Möglichkeiten**

von

Schultmann, F.<sup>1</sup>, Hiete, M.<sup>1</sup>, P. Zander<sup>2</sup>, D. Neidlinger<sup>1</sup>, J. Rebmann<sup>2</sup>, M. Vannieuwenhuysen<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Deutsch-Französisches Institut für Umweltforschung (DFIU), Universität Karlsruhe (TH)

<sup>2</sup> Laboratoire des Systèmes géographiques complexes, Université de Strasbourg, Strasbourg

Förderkennzeichen: BWR 27005

Die Arbeiten des Programms Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung werden  
mit Mitteln des Landes Baden-Württemberg gefördert

Juni 2009

Deutsch-Französisches Institut für Umweltforschung (DFIU)

Universität Karlsruhe (TH) / Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Hertzstraße 16

76187 Karlsruhe

[www-dfiu.wiwi.uni-karlsruhe.de](http://www-dfiu.wiwi.uni-karlsruhe.de)

## Zusammenfassung

Die Zersiedelung der Landschaft und die damit verbundene Neuinanspruchnahme von Freiflächen stellt nach wie vor ein großes Problem im prosperierenden Oberrheingebiet dar. Anscheinend sind die vorhandenen Instrumente zum Flächenmanagement, die in zahlreichen Projekten entwickelt wurden bzw. werden, entweder nicht wirksam genug oder sie werden nicht in ausreichendem Maße in den Kommunen angewandt. Da die Kommunen – und hier insbesondere die große Anzahl kleiner und mittelgroßer Kommunen – eine Schlüsselrolle bei der Neuinanspruchnahme von Freiflächen spielen, zielte das Vorhaben auf die Erforschung und Analyse der Situation in diesen Kommunen ab. Ein zentrales Ziel stellte dabei die Erforschung vorhandener Barrieren aber auch der Möglichkeiten und Ansatzpunkte, die für Strategien und Instrumente zur Reduzierung der Zersiedelung und Flächenneuanspruchnahme bestehen, dar. Fragebögen, Interviews und Vor-Ort-Besuche in Kommunen in den Regierungspräsidien Freiburg und Karlsruhe sowie im Département Bas-Rhin dienten dazu, ein besseres Verständnis der kommunalen Akteure zu gewinnen, insbesondere ihrer Interessen, Bedürfnisse und Zwänge sowie ihrer Handlungsspielräume.

Während die baden-württembergischen Gemeinden hinsichtlich der Problematik der Flächeninanspruchnahme und über das Flächenmanagement gut informiert sind und ihm im Allgemeinen auch aufgeschlossen gegenüber stehen, gewinnt das Thema in Frankreich erst jetzt an Bedeutung. Gleichwohl sehen auch hier viele Kommunen im Flächenverbrauch und in der Zersiedelung ein großes Problem. Motive für das Engagement baden-württembergischer Kommunen liegen insbesondere in den Bereichen Natur-/Landschaftsschutz, Erhalt der Landwirtschaft und in der Bewahrung der dörflichen Identität. Zentrales Element für die Identität ist der Ortskern. Die derzeitige Flächenpolitik der baden-württembergischen Gemeinden ist geprägt vom Wunsch, der Nachfrage nach Bauland, insbesondere für Einfamilienhäuser, aber auch für Gewerbe, nachzukommen, speziell junge Familien anzusiedeln, um dem demographischen Wandel entgegen zu steuern, und die finanzielle Situation der Gemeinde zu verbessern. Wachstum wird dabei im Allgemeinen als positiv angesehen. Trotz einer Prognosen zufolge auch zukünftig noch anwachsenden Bevölkerung wird auch von den elsässischen Kommunen der demographische Wandel als Problem gesehen. Hinzu kommen soziale Fragen, insbesondere der sozialen Entmischung.

Einem Flächenmanagement in den Kommunen stehen diverse Barrieren entgegen, z. B. eine nur geringe Nachfrage nach Mehrfamilien- und Reihenhäusern, eine häufig ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber Nachverdichtung, eine nur geringe Bereitschaft, Grundstücke in

Baulücken zu veräußern usw. Die Barrieren unterscheiden sich in Teilen zwischen Typen von Gemeinden.

Als viel versprechender Ansatzpunkt für ein Flächenmanagement wurde die dörfliche Identität erkannt, die einerseits durch die Neubausiedlungen am Ortsrand und andererseits über die Verödung des Ortskerns im Zuge des anstehenden Generationenwechsels bedroht ist. Seitens der Kommunen besteht entsprechend hohes Interesse an Maßnahmen die die Attraktivität des Ortskerns erhöhen und helfen, den demographischen Wandel im Ortskern zu meistern. Hierbei bieten sich vielfältige Ansatzpunkte für eine Innenentwicklung und entsprechend eine Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Freiflächen.

<b>1. EINLEITUNG</b>	<b>7</b>
1.1. MOTIVATION	7
1.2. PROJEKTZIEL	9
1.3. AUFBAU DES BERICHTS	10
<b>2. KONTEXT DES FLÄCHENVERBRAUCHS IM UNTERSUCHUNGSRAUM</b>	<b>11</b>
2.1. DIE REGION OBERRHEIN	11
2.2. DEMOGRAPHIE UND FLÄCHENENTWICKLUNG	11
2.3. WOHSITUATION AM OBERRHEIN	13
2.4. STRUKTUR DER KOMMUNEN	15
2.5. FLÄCHENINANSPRUCHNAHME	15
2.5.1. <i>Definition der Flächeninanspruchnahme</i>	15
2.5.2. <i>Ursachen der Flächeninanspruchnahme</i>	16
2.5.3. <i>Folgen der Flächeninanspruchnahme</i>	17
2.6. FLÄCHENMANAGEMENT	18
2.6.1. <i>Definition</i>	18
2.6.2. <i>Terminologieunterschiede zwischen Deutschland und Frankreich</i>	18
2.6.3. <i>Ziele des Flächenmanagements und Handlungsfelder</i>	18
2.6.4. <i>Flächenmanagement in der Politik</i>	19
2.6.5. <i>Akteure des Flächenmanagements</i>	20
<b>AKTEURE DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT</b>	<b>25</b>
<b>EUROPÄISCHE UNION</b>	<b>25</b>
<b>DIE OBERRHEINKONFERENZ UND DER OBERRHEINRAT</b>	<b>25</b>
<b>GRENZÜBERSCHREITENDE KOOPERATIONEN AUF KOMMUNALER EBENE</b>	<b>25</b>
2.6.6. <i>Instrumente für die Umsetzung des Flächenmanagements</i>	26
<b>3. ANSATZ UND METHODIK</b>	<b>30</b>
3.1. CHARAKTERISIERUNG DER FLÄCHENINANSPRUCHNAHME UND DER KOMMUNEN AM OBERRHEIN	30
3.2. EMPIRISCHE ANALYSE: FLÄCHENINANSPRUCHNAHME UND FLÄCHENMANAGEMENT AUS KOMMUNALER SICHT	31

3.3.	EMPIRISCHE DETAILANALYSE: AKTEURE, BARRIEREN UND MÖGLICHKEITEN FÜR DAS FLÄCHENMANAGEMENT	33
<b>4.</b>	<b>ERGEBNISSE: FLÄCHENMANAGEMENT IN DER KOMMUNALEN PRAXIS</b>	<b>35</b>
4.1.	AUSWERTUNG DER FRAGEBÖGEN	35
4.1.1.	<i>Rücklauf</i>	35
4.1.2.	<i>Charakterisierung der befragten Gemeinden</i>	36
4.1.3.	<i>Einschätzung der kommunalen Flächenentwicklung</i>	39
4.1.4.	<i>Wahrnehmung der Problematik des Flächenverbrauchs</i>	40
4.1.5.	<i>Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme</i>	41
4.1.6.	<i>Kommunale Planungsinstrumente</i>	47
4.1.7.	<i>Motivation der Gemeinden für das Flächenmanagement</i>	48
4.1.8.	<i>Schwerpunkte der Flächeninanspruchnahme</i>	49
4.2.	STATISTISCHE ANALYSE DER FRAGEBOGENDATEN	51
4.3.	BARRIEREN BEIM FLÄCHENMANAGEMENT	52
4.3.1.	<i>Problembewusstsein</i>	52
4.3.2.	<i>Ziele der Flächenpolitik der Kommunen</i>	53
4.3.3.	<i>Handlungsspielraum der Kommunen</i>	55
4.3.4.	<i>Schwierigkeiten bei der Kooperation mit anderen Akteuren</i>	57
4.3.5.	<i>Probleme bei der interkommunalen Kooperation</i>	59
4.3.6.	<i>Probleme mit Planungsinstrumenten</i>	59
4.4.	CHANCEN FÜR EINE REDUZIERUNG DER FLÄCHENINANSPRUCHNAHME	60
4.4.1.	<i>Leitbild und Ziele der kommunalen Entwicklung</i>	61
4.4.2.	<i>Partizipation und interkommunale Kooperation</i>	63
4.4.3.	<i>Qualitätsorientiertes Flächenmanagement</i>	64
4.4.4.	<i>Bereitstellung von Informationen und Fortbildung</i>	65
4.4.5.	<i>Ansatzpunkte bei Maßnahmen zum Flächenmanagement</i>	66
4.4.6.	<i>Förderprogramme</i>	68
4.5.	ZIELE, ANSATZ UND AKTEURSKONSTELLATION FÜR EIN INTERREG-IVA VORHABEN	68
<b>5.</b>	<b>RESÜMEE</b>	<b>70</b>
<b>6.</b>	<b>LITERATUR</b>	<b>73</b>
	<b>ANHANG</b>	<b>75</b>

# 1. Einleitung

## 1.1. *Motivation*

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung<sup>1</sup> und der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg<sup>2</sup> betrachten den anhaltend hohen Landschaftsverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke als eines der gravierenden Probleme auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung. In ihrer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung deshalb das Ziel verankert, die Flächeninanspruchnahme bis 2020 auf 30 ha/Tag zu reduzieren. Für Baden-Württemberg hat der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg eine Reduzierung auf 3 ha/Tag empfohlen. Demgegenüber steht eine nach wie vor hohe Flächeninanspruchnahme von über 100 ha/Tag in Deutschland. Die Flächeninanspruchnahme in Baden-Württemberg lag 2004 bis 2006 bei ca. 9 ha/Tag in Baden-Württemberg (Abbildung 1), betrug 2007 10,3 ha/Tag und ging 2008 auf 8,2 ha/Tag zurück. Die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in den letzten Jahren lässt nur bedingt einen Trend hin zu einer nachhaltigen Verringerung erkennen.

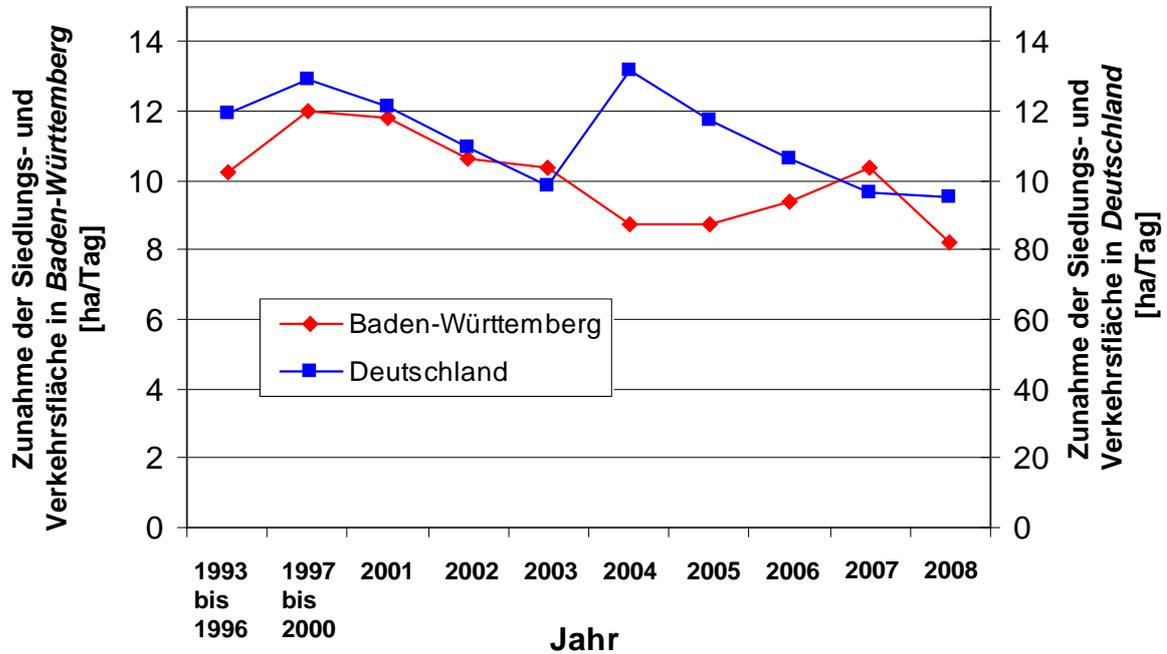
Am Oberrhein stellt sich die Situation wie folgt dar: Die Neuinanspruchnahme von Freiflächen verharrt hier trotz erster Erfolge auf einem hohen Niveau und übersteigt die Bevölkerungszunahme deutlich, wobei die Entwicklungstendenzen sich regional z. T. deutlich unterscheiden (vgl. Güldenzoph und Cypra, 2004). Die aktuelle Situation kann insgesamt – auch aufgrund der negativen Begleiterscheinungen wie Sub- und Periurbanisierungstendenzen, der Gefahr einer sozialen Segregation und zusätzlichen Kosten für Verkehrs-, Ver- und Entsorgungs- sowie sozialer

---

<sup>1</sup> <http://www.nachhaltigkeitsrat.de>

<sup>2</sup> <http://www.nachhaltigkeitsbeirat-bw.de/mainDaten/themen/flaechen/flaechen.htm>

Infrastruktur (vgl. z. B. Seiler 2006; Siedentop et al., 2006) – als nicht nachhaltig angesehen werden ("Altlasten von morgen", vgl. Oettinger, 2006).



Datenquelle: Destatis

**Abbildung 1: Entwicklung der Zunahme der Verkehrs- und Siedlungsfläche in Deutschland und Baden-Württemberg**

Dabei ist bereits ein vielfältiges Instrumentarium zum nachhaltigen Flächenmanagement auf kommunaler und übergeordneten Ebenen aus diversen Forschungsvorhaben vorhanden (vgl. Ulmer et al. (2007) für eine Übersicht laufender und abgeschlossener Projekte in Deutschland; Umweltministerium Baden-Württemberg (2006, 2008) für eine Übersicht der Aktivitäten in Baden-Württemberg; z. B. UBA (2003); IUT (2003a,b) für eine Übersicht über bestehende Instrumente; Ulmer et al. (2007) und Malburg-Graf et al.(2007) für eine Bewertung der Instrumente durch Experten). Die Instrumente zielen dabei sowohl auf eine quantitative Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als auch auf eine insgesamt nachhaltigere Art und Weise der Inanspruchnahme (z. B. weniger fruchtbare oder ökologisch weniger wertvolle Flächen usw.). Neben Instrumenten in den Bereichen Planung, Information und Kooperation werden derzeit insbesondere ökonomische Instrumente diskutiert.

In Frankreich rückt das Problem der Flächeninanspruchnahme derzeit verstärkt in den öffentlichen Fokus. Auch hier gibt es Arbeiten zum Thema und verschiedene Ansätze zur Reduzierung der Flächenin-

spruchnahme (z. B. CETE (2004), DDE du Bas-Rhin (2003); Nodin (2005); ADEUS-AURM (2007)). Anders als in Deutschland, wo allgemein zukünftig mit einer Überalterung und Abnahme der Bevölkerung gerechnet wird (vgl. z. B. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2006), ist das Bild im Elsass sowohl durch Geburtenüberschüsse als auch Wanderungsgewinne geprägt (Oberrheinkonferenz, 2008) mit Auswirkungen auf den zukünftigen Bedarf an Siedlungs- und Verkehrsflächen.

Zwar sind die genauen Einflussfaktoren der Flächeninanspruchnahme nach wie vor nicht hinreichend geklärt, doch haben die Kommunen aufgrund ihrer Rolle, die sie in der Raumplanung spielen, eine Schlüsselrolle bei der Flächeninanspruchnahme inne. Dabei zeigen kleine und mittelgroße Gemeinden häufig die höchste Flächeninanspruchnahme (vgl. Siedentop & Kausch 2004, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2005).

## **1.2. Projektziel**

Ausgangspunkt für das Projekt war die Frage, wieso die Flächeninanspruchnahme trotz des vorhandenen Instrumentariums weiterhin auf hohem Niveau verharret und welche Ansatzpunkte für eine stärkere Umsetzung des Flächenmanagements in den Kommunen bestehen.

Konkret sollte ermittelt werden, welcher Wissensstand in Bezug auf und welche Einstellung gegenüber einem sparsamen Umgang mit Fläche und einzelnen Maßnahmen zum Flächenmanagement in den Kommunen vorherrscht, welche Aktivitäten bereits stattfinden und wo Probleme und Barrieren sowie Chancen bestehen. Der Fokus lag dabei auf kleinen und mittelgroßen elsässischen und baden-württembergischen Kommunen am Oberrhein. Eine Kenntnis der Barrieren einerseits und der viel versprechender Ansatzpunkte für ein Flächenmanagement andererseits soll es letztlich ermöglichen, die Kommunen gezielt bei der Umsetzung eines kommunalen Flächenmanagements zu unterstützen und – sofern notwendig – das bestehende Instrumentarium zu erweitern.

Ein weiteres erklärtes Projektziel war die Identifizierung einer Akteurskonstellation für ein INTERREG-Vorhaben. In dem INTERREG-Vorhaben sollen dann aufbauend auf den in diesem Projekt identifizierten Barrieren und Chancen gemeinsam mit oberrheinischen Kommunen Ziele, Handlungsstrategien und Umsetzungshilfen für ein kommunales Flächenmanagement erarbeitet und exemplarisch umgesetzt werden.

Zudem zielte das Projekt auf den deutsch-französischen Erfahrungsaustausch im Bereich Flächenmanagement ab.

### **1.3. Aufbau des Berichts**

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 enthält einführende Informationen zur Oberrheinregion in Bezug auf Bevölkerung, Wohnsituation und demographischer Entwicklung, Erläuterungen zu Begriffen, die beim Flächenmanagement in Deutschland und Frankreich verwendet werden, sowie eine kurze Übersicht über die Planungskulturen und beteiligten Akteure. Nach der Vorstellung des Vorgehens und der verwendeten Methodik bei der Befragung der Kommunen im dritten Kapitel, werden in Kapitel 4 dann die Ergebnisse präsentiert. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der detaillierten Darstellung der Ergebnisse aus dem Fragebogen, gefolgt von einer Analyse der Barrieren und Chancen für das Flächenmanagement. Es schließt sich eine kurze Beschreibung der Ziele und Inhalte für ein INTERREG-IV-A Vorhaben sowie der identifizierten Akteurskonstellation für dieses Vorhaben an. Im Kapitel 5 werden die zentralen Ergebnisse diskutiert.

## 2. Kontext des Flächenverbrauchs im Untersuchungsraum

Der im Rahmen dieses Forschungsprojekts untersuchte Raum umfasst die Regionen Elsass und Baden mit einem Schwerpunkt auf dem Département Bas-Rhin und den Gebieten der Regionalverbände Mittlerer Oberrhein und Südlicher Oberrhein.

### 2.1. *Die Region Oberrhein*

Im Januar 2008 wurde die Oberrheinregion zur „trilateralen europäischen Metropolregion“ erklärt. Die Oberrheinregion ist prosperierend. Prognosen zufolge wird die Bevölkerungszahl bis 2020 – nicht zuletzt durch Wanderungsgewinne – um weitere 200.000 Einwohner zunehmen<sup>3</sup>. Die hohe Anziehungskraft liegt in der hohen Wirtschaftskraft aber auch in weichen Standortfaktoren wie dem reichen kulturellen Erbe und der attraktiven Landschaft begründet. Sie machen den Oberrhein auch zu einem beliebten Touristenziel. Das Wachstum hat aber auch negative Folgen wie eine zunehmende Zersiedelung der Landschaft und einen hohen Verbrauch von Freiflächen, die die Attraktivität Oberrheins langfristig beeinträchtigen können.

### 2.2. *Demographie und Flächenentwicklung*

Im Jahr 2006 zählte die Region Oberrhein 5,9 Mio. Einwohner bei einer Fläche von 21.508 ha. Baden und Elsass sind die größten Teilregionen. Sie sind annähernd gleich groß und umfassen zusammen drei Viertel der

---

<sup>3</sup> Quelle: [www.oberrheinkonferenz.org](http://www.oberrheinkonferenz.org)

Gesamtfläche; 41% bzw. 31% der Bevölkerung am Oberrhein leben dort (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Strukturdaten zur Bevölkerung und Fläche am Oberrhein (2006)**

Region	Bevölkerung	Einwohner je km <sup>2</sup>	Gesamtfläche [ha]
Baden	2.430.292	299	8.128
Elsass	1.806.069	218	8.281
Nordwestschweiz	1.357.226	378	3.588
Südpfalz	303.527	201	1.512
<b>Oberrhein</b>	<b>5.897.114</b>	<b>274</b>	<b>21.508</b>

Quelle: Oberrheinkonferenz (2008)

Das Elsass unterscheidet sich in seiner Altersstruktur deutlich von der Region Baden: 24,9 % der Einwohner sind dort jünger als 20 Jahre, gegenüber 20,7 % der Einwohner Badens (siehe Tabelle 2).

**Tabelle 2: Bevölkerung am Oberrhein nach Altersgruppen 2006 in Tausend bzw. Prozent**

Region	0-19 Jahre		20-59 Jahre		60-79 Jahre		> 79 Jahre		Total
Elsass	453	24,9%	1.024	56,4%	275	15,1%	66	3,6%	1.817
Süd-	53	17,4%	168	55,3%	60	19,7%	13	4,3%	304
Baden	502	20,7%	1.350	55,6%	465	19,1%	113	4,7%	2.430
Nord-	284	21,1%	758	56,4%	242	18,0%	61	4,5%	1.345
<b>Oberr-</b>	<b>1.302</b>	<b>21,1%</b>	<b>3.300</b>	<b>56,0%</b>	<b>1.041</b>	<b>17,7%</b>	<b>253</b>	<b>4,3%</b>	<b>5.896</b>

Quelle: EURES, Die Region Oberrhein im Überblick

Im Zeitraum von 1981 bis 2006 stieg die Bevölkerungszahl am Oberrhein von 5,071 Mio. auf 5,908 Mio. Das entspricht einer Zunahme von insgesamt 836.300 Personen. Zwischen 1981 und 2006 ist die Bevölkerung in allen Regionen um 0,5% bis 0,7% gewachsen. Während dieser Zuwachs in Baden und in der Südpfalz sowie großenteils in der Nordwestschweiz auf ein positives Wanderungssaldo zurückzuführen ist, kann die Bevölkerungszunahme im Elsass größtenteils durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung (hohe Geburtenrate in Frankreich) erklärt werden.

Gemäß Prognosen der verschiedenen statistischen Ämter soll die Bevölkerung im Oberrheingebiet bis zum Jahr 2025 von 5,9 Mio. auf 6,1 Mio. Einwohner ansteigen (Tabelle 3). Laut Bevölkerungsvorausrechnungen des französischen nationalen statistischen Amts INSEE<sup>4</sup> wird die Bevölkerung im Elsass zwischen 2005 und 2030 jährlich um 0,6% wachsen. Für

<sup>4</sup> Gemäß dem sog. „Zentralszenario“.

die Einwohnerzahl der Region Baden wird hingegen nur noch bis 2015 ein Wachstum erwartet, gefolgt von einer stetigen Abnahme.

**Tabelle 3: Bevölkerungsprognose für den Oberrhein 2010 - 2025 in Tausend**

Region	2010	2015	2020	2025	Trendwachstum p.a. (2006-2025)
Elsass	1.868	1.925	1.976	2.022	0,6%
Südpfalz	278	277	275	272	-0,1%
Baden	2.440	2.443	2.437	2.422	0,0%
Nordwest-	1.369	1.391	1.407	1.419	0,3%
<b>Oberrhein</b>	<b>5.955</b>	<b>6.036</b>	<b>6.095</b>	<b>6.135</b>	<b>0,2%</b>

Quelle: EURES, Die Region Oberrhein im Überblick

Im Elsass waren im Jahr 2005 18,8% der Bevölkerung 60 Jahre oder älter, in 2030 sollen es 28,1% sein. Die Altersgruppe 80 Jahre und älter wird sich demnach bis 2030 fast verdoppeln (von 63.000 auf 123.000). Ähnlich wie im Elsass wird nach gegenwärtiger Einschätzung auch die Bevölkerung in Baden (vgl. Tabelle 4 für Baden-Württemberg), in der Südpfalz und in der Nordwestschweiz altern.

**Tabelle 4: Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg bis 2030**

**Bevölkerung 2005 und voraussichtliche Entwicklung bis 2025**

Region :	Baden- Württemberg	Altersgruppe in %			
		Einwohnerzahl am 1. Januar	0-19	20-59	60 und älter
Jahr					
2005	10.735.701	21,3%	55,2%	23,5%	4,3%
2010	10.765.376	19,8%	55,5%	24,7%	5,0%
2015	10.753.698	18,5%	55,1%	26,4%	5,6%
2020	10.709.737	17,5%	53,7%	28,8%	7,0%
2025	10.631.358	17,1%	50,7%	32,2%	7,2%

(Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg<sup>5</sup>).

### 2.3. Wohnsituation am Oberrhein

Im Jahr 2006 lag der Wohnungsbestand am Oberrhein bei etwa 2,7 Mio Wohnungen. Bei einer Bevölkerung von 5,9 Mio. ergibt dies im Durchschnitt 2,19 Personen pro Wohnung. Der demographische Wandel

<sup>5</sup> Trennung nach Altersgruppen nur für Gemeinden mit mindestens 5 000 Einwohnern. Annahmen für die Vorausrechnung : konstantes Geburtenniveau, Anstieg der Lebenserwartung um etwa 3 Jahre bis 2025, jährlicher Wanderungsgewinn Baden-Württembergs von ca. 17 000 Personen (11. koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung Baden-Württemberg).

(Bevölkerungswachstum und Veränderung der Altersstruktur) und andererseits die Entwicklung des Wohnverhaltens (mehr Ein-Personen-Haushalte usw.) haben zu einem starken Wachstum der Anzahl privater Haushalte am Oberrhein beigetragen.

Zwischen 1990 und 2005 ist im Elsass die Zahl der privaten Haushalte zweimal schneller als das Bevölkerungswachstum gewachsen, jährlich um etwa 1,4%, um in 2005 737.900 Haushalte zu erreichen. Setzen sich die bisherigen Entwicklungen so fort, rechnet INSEE mit einer jährlichen Zunahme der Haushalte um 1% bis zum Jahr 2030. Das heißt, es kämen pro Jahr 8.700 Haushalte hinzu und bis 2030 insgesamt 950.000 Haushalte. Die Anzahl Ein-Personen-Haushalte nähme dabei um beinahe 80% zu. Zwischen 2005 und 2030 wüchse die Anzahl der Haushalte mit Personen über 65 Jahre zweimal schneller als die Anzahl aller Haushalte. Zwischen 1999 und 2005 ist die durchschnittliche Größe der Haushalte von 2,5 auf 2,4 Personen gesunken und könnte bis 2030 auf 2,1 Personen pro Haushalt abnehmen. Daneben ist auch der Wohnraum pro Haushalt deutlich gewachsen, insbesondere die Anzahl an Wohnungen mit 5 oder mehr Räumen (+13% zwischen 1999 und 2005).

In der Oberrheinregion wurden im Jahr 2006 25.000 neue Wohnungen fertig gestellt. Dieses entspricht einem Prozent der gesamten Anzahl an Wohnungen im Oberrheingebiet. 39,6% der fertig gestellten Wohnungen sind Einfamilienhäuser. Vor allem in der Südpfalz und in Baden war der Anteil der neu erstellten Einfamilienhäuser im Jahr 2006 vergleichsweise hoch (55,6% und 46,8%). Im Elsass und in der Nordwestschweiz waren nur ungefähr 35% der neu erstellten Wohnungen Einfamilienhäuser. Betrachtet man die fertig gestellten Wohnungen je 1.000 Einwohner, so zeigt sich, dass in der Nordwestschweiz vergleichsweise am meisten neue Wohnungen erstellt wurden, gefolgt vom Elsass, der Südpfalz und Baden.

**Tabelle 5: Fertig gestellte Wohnungen am Oberrhein in 2006**

Region	Anzahl fertig gestellter Wohnungen		davon Einfamilienhäuser	
	Insgesamt	je 1.000 Einwohner	Insgesamt	%
Elsass	8.882	4,86	3.120	35,1%
Südpfalz	1.045	3,75	581	55,6%
Baden	7.706	3,17	3.609	46,8%
Nordwestschweiz	7.516	5,59	2.618	34,8%
Oberrhein	25.149	4,28	9.928	39,5%

Quelle: EURES, Die Region Oberrhein im Überblick

Im Vergleich mit anderen französischen Regionen ist das Elsass besonders stark von der Urbanisierung betroffen. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Lage am Schnittpunkt mehrerer europäischer Verkehrsachsen. Die Nähe zu Deutschland und der Schweiz ist mit grenzüberschreitenden

Pendlerbewegungen und Zuwanderung verbunden. Deutlich geringere Baulandpreise im Elsass (im Mittel 2,5-fach günstiger) und die geringeren Einkommensteuersätze in Frankreich haben dazu geführt, dass sich in der Vergangenheit eine größere Anzahl Deutscher grenznah im Elsass angesiedelt hat (INSEE 2003). Der Anteil Deutscher erreichte 1999 in grenznahen Kantonen wie Seltz und Lauterbourg 10,7% bzw. 14,3%. Während 1990 nur 6.900 Deutsche im Elsass lebten, waren es 1999 bereits 15.800 (INSEE 2003). Meist handelt es sich um junge Familien mit wenigen Kindern. 60% besitzen Wohneigentum, davon 90% Einfamilienhäuser. Die überwiegende Mehrheit ist beruflich nach Deutschland orientiert (5.400 von 8.600); 600 nach der Schweiz. Die Zahlen deuten daraufhin, dass meist monetäre Aspekte eine Rolle bei der Wohnortwahl gespielt haben. Die starke Ansiedlung in einigen Kantonen wurde z. T. kritisch gesehen, insbesondere wenn keine Bereitschaft besteht, sich zu integrieren und z. B. die Kinder in Deutschland in die Schule geschickt werden (vgl. Artikel in der Zeitung Die ZEIT<sup>6</sup>).

## **2.4. Struktur der Kommunen**

In Frankreich sind die Gemeinden meist kleiner und ihre Anzahl ist entsprechend höher. Grund hierfür ist, dass es anders als in Deutschland keine Gemeindereform gab. In Frankreich gibt es heute mehr als 36.500 Gemeinden bei 63 Mio. Einwohner (Deutschland hat etwa 12.500 Gemeinden bei 82,5 Mio. Einwohnern). Die Region Elsass ist im nationalen Vergleich dichter besiedelt (218 Einwohner pro km<sup>2</sup> (2006) gegenüber 113 Einwohnern pro km<sup>2</sup> in Frankreich). Die Region zählt 904 Gemeinden: 527 im Département Bas-Rhin und 377 im Département Haut-Rhin. Etwa zwei Drittel der elsässischen Gemeinden haben weniger als 1.000 Einwohner, in Frankreich sogar drei Viertel. Auf die Kommunen bis 1000 Einwohner entfällt im Elsass aber nur 15,8% der Bevölkerung. Ein Viertel der Elsässer wohnt dagegen in einer der Großstädte Strasbourg, Mulhouse oder Colmar. Zwischen 1999 und 2006 haben mehr als vier von fünf elsässischen Gemeinden ein Bevölkerungswachstum erlebt. In etwa 150 Gemeinden ist die Bevölkerung um mindestens 2% gewachsen.

## **2.5. Flächeninanspruchnahme**

### **2.5.1. Definition der Flächeninanspruchnahme**

Gemäß der Definition des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg ist die Flächeninanspruchnahme, manchmal auch Landschafts- oder

---

<sup>6</sup> Die ZEIT (2006): Unsichtbare Mauern, Im Elsass wohnen, in Baden-Württemberg arbeiten - so hatten tausende Deutsche ihr Leben eingerichtet. Nun verlassen viele Frankreich wieder. Die ZEIT, 33/2006.

Flächenverbrauch genannt, die Inanspruchnahme bislang unbebauter „freier Landschaft“ für Siedlungs- und Verkehrszwecke (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Landesentwicklungsbericht, 2005).

Nach der Kategorisierung des statistischen Landesamt (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2005), umfasst Siedlungs- und Verkehrsfläche folgende Nutzungsarten: Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche ohne Abbauland, Verkehrsfläche, Erholungsfläche und Friedhöfe.

In Frankreich wird eher von Flächenverbrauch gesprochen (*consommation foncière, consommation du foncier*) oder von Landschaftsverbrauch (*consommation de l'espace*). Der Messindikator für den Flächenverbrauch ist die sog. *surface artificielle*, die der deutschen Kategorie Siedlungs- und Verkehrsfläche entspricht. Jedoch wird die *surface artificielle* in unterschiedliche Nutzungsarten unterteilt – bebaute Fläche, unbebaute Fläche und Verkehrsinfrastruktur (vgl. Institut Français de l'Environnement, 2003). Aufgrund der Unterschiede in der Definition ist ein Vergleich der Anteile der Nutzungsarten zwischen dem Elsass und Baden-Württemberg problematisch.

### 2.5.2. Ursachen der Flächeninanspruchnahme

Die Flächeninanspruchnahme wird durch viele Faktoren beeinflusst, die sich überlagern und in Wechselwirkung treten können.

Der demographische Wandel beeinflusst die ökonomische, soziale und räumliche Entwicklung und daher die Flächeninanspruchnahme (vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2005). Die Bevölkerungsentwicklung hat Einfluss auf den Bedarf an Wohnraum, Arbeitsplätzen, Infrastruktureinrichtungen, Verkehrs- und Erholungsflächen und dadurch auch auf die benötigte Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Unter dem Begriff „demographischer Wandel“ ist auch die Änderung der Altersstruktur mit einzubeziehen, die die Zahl der Haushalte bzw. die Entwicklung der Haushaltsgrößen und damit die Wohnungsnachfrage direkt beeinflusst.

Der sozioökonomische Wandel (Wirtschaftswachstum, Erhöhung des Lebensstandards, Änderung des Konsumverhaltens, Rückgang der Landwirtschaft, zunehmende Mobilität und Entkopplung von Arbeit und Wohnort) beeinflusst auch die Entwicklung der Bedürfnisse. Das verursacht einerseits einen zunehmenden Bedarf an Wohnfläche pro Kopf, andererseits aber auch einen zunehmenden Flächenbedarf für Gewerbe, Bildung und Freizeit.

Die Siedlungsentwicklung hat sich im Laufe der Zeit verändert. Die anhaltende Suburbanisierung hat ein aufgelockertes, flächiges Siedlungsgefüge und eine räumliche Dekonzentration der Bevölkerung zur Folge (vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2005). Die Siedlungsentwicklung wird direkt von dem sozioökonomischen sowie dem demo-

graphischen Wandel beeinflusst. Sowohl in Deutschland als auch in Frankreich wird erkannt, dass die Zunahme der Flächeninanspruchnahme immer mehr mit der Zunahme der Fläche für Wohnen (Wunsch, in Ruhe im Grünen wohnen, Nachfrage nach Einfamilienhäusern) und den damit verbundenen Nutzungen (Verkehr, Infrastruktur) zu erklären ist. In Baden-Württemberg sind aber auch Reurbanisierungstendenzen feststellbar (Brachat-Schwarz, 2008).

### **2.5.3. Folgen der Flächeninanspruchnahme**

Die Flächeninanspruchnahme hat vielfältige Folgen für die Umwelt, die Wirtschaft, und das Sozialwesen.

Die ökologischen Auswirkungen sind zahlreich. Die Versiegelung der Flächen hat den Verbrauch ökologisch wertvoller Flächen, einhergehend mit dem Verlust an Biodiversität, Störungen des Boden- und Landschaftswasserhaushalts, den Verbrauch landwirtschaftlicher Flächen und den Verlust besonders fruchtbarer Böden zur Folge. Schließlich trägt die Zersiedelung auch dazu bei, das Verkehrsaufkommen und die damit verbundenen Emissionen sowie Ressourcenverbräuche zu steigern.

Unter den ökonomischen Folgen sind besonders zukünftige Folgekosten für den Erhalt der Infrastruktur zu beachten. Durch den demographischen Wandel wird die Bevölkerung längerfristig abnehmen, und die Infrastrukturkosten müssen dann von einer geringeren Anzahl Steuerzahler getragen werden. Längerfristig kann sich auch die Nachfrage nach Wohnraum reduzieren. Es würde dann mehr leer stehende Gebäude in den Ortskernen geben und die Nachfrage nach Neubaugebieten nähme ab. Dabei würden die Infrastrukturnetze weiter gespannt sein als benötigt und überflüssige Kosten verursachen.

Die Flächeninanspruchnahme hat auch soziale Folgen, die mit dem Phänomen der Suburbanisierung verbunden sind. Eine davon ist bspw. die soziale Segregation, die durch das Abwandern mittelständischer Haushalte aus der Stadt in Wohnsiedlungen im Umland verursacht wird, während sich die Wohnqualität in innerstädtischen Vierteln verschlechtert. Der Landschaftsverbrauch durch die Flächenversiegelung entzieht den Menschen einen Teil ihrer Lebensqualität, indem vor allem Grünflächen, Kulturlandschaft und landwirtschaftliche Flächen „verbraucht“ werden. Die Suburbanisierung kann auch längerfristig zur Entstehung von Schlafstädten bzw. -dörfern führen. Die Zersiedelung trägt zu einem Verlust an Lebensqualität und sozialen Strukturen bei und hat negative Effekte auf das Landschafts- und Ortsbild.

Letztendlich ist der aktuelle Flächenverbrauch nicht nachhaltig und beschneidet zukünftige Entwicklungspotentiale.

## 2.6. Flächenmanagement

### 2.6.1. Definition

Die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden Württemberg (LUBW, 2003) definiert Kommunales Flächenmanagement wie folgt:

„Kommunales Flächenmanagement ist die Strategie einer Kommune, mit Fläche und Boden effizient und wirtschaftlich umzugehen. Ziel dieser Strategie ist es, den Flächenverbrauch zu reduzieren und den Boden hinsichtlich seiner Funktionen zu schützen. Dabei werden weitgehend erprobte Vorgehensweisen und Planungsprozesse in ein zusammenfassendes Managementsystem eingebunden.“

### 2.6.2. Terminologieunterschiede zwischen Deutschland und Frankreich

Das Phänomen der Suburbanisierung, im Sinne einer Expansion der Städte in ihr jeweiliges Umland mit positivem Wanderungssaldo im suburbanen Raum (vgl. Heineberg 2001), wird in Frankreich zunehmend als „*étalement urbain*“ bezeichnet (wörtlich: „städtische Ausdehnung“). Dieser recht neue Begriff bezeichnet gleichzeitig die Ausdehnung der Stadt und die Zersiedelung und hat eine eher negative Konnotation, die die Flächenproblematik darstellt. Das öffentliche Ziel ist daher die Reduzierung des „*étalement urbain*“. In Frankreich wird weniger von Flächenverbrauch im eigentlichen Sinne gesprochen sondern vielmehr vom Phänomen der „Zwischenstadt“ (siehe Sieverts 1997).

In Frankreich ist der Begriff Flächenmanagement („*Gestion économe de l'espace*“) ein neuer Begriff.

### 2.6.3. Ziele des Flächenmanagements und Handlungsfelder

Das Flächenmanagement zielt auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei einem gleichzeitig nachhaltigeren Umgang mit Boden und Fläche ab. Innenentwicklung erlaubt eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und damit einhergehender negativer ökologischer, sozialer und ökonomischer Folgen. Sie erfordert keine zusätzlichen Infrastrukturinvestitionen. Als Ansätze bieten sich hier bspw. die Schließung von Baulücken, der Umbau oder die Umnutzung leer stehender Gebäude oder Sondergebäude und die Revitalisierung von Brachflächen an.

Neben dem rein quantitativen Aspekt, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, strebt das Flächenmanagement auch den Erhalt und der Wiederherstellung der Funktionen von Böden und Freiflächen an. Dies geschieht mit Unterzielen wie dem Schutz und der Entwicklung von

Freiflächen, dem Schutz leistungsfähiger Böden, der Minimierung des Versiegelungsgrades und einem guten Umgang mit Bodenmaterial (IUT 2003a).

#### **2.6.4. Flächenmanagement in der Politik**

In Deutschland ist das Ziel, den Flächenverbrauch zu reduzieren, seit 2002 in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie integriert. In diesem Rahmen wurden der schonende Ressourceneinsatz und die Reduktion der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr als eines der vorrangigen Handlungsfelder für eine nachhaltige Entwicklung identifiziert. Als Ziel wurde festgeschrieben, das hohe Niveau der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen von zurzeit durchschnittlich 112 ha pro Tag auf 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 zu reduzieren (vgl. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, 2002; Statistisches Bundesamt Deutschland, 2008).

Dieses Ziel wurde vom Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg auf Landesebene übertragen: Ziel ist hier eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme von durchschnittlich 12 ha pro Tag auf 6 ha pro Tag bis 2015 und auf 3 ha pro Tag bis zum Jahr 2020. In den Jahren 2005 und 2006 belief sich der durchschnittliche Zuwachs nur noch auf 9,1 ha pro Tag. Konjunkturbedingt kam es jedoch 2007 zu einem erneuten Anstieg auf 10,3 ha pro Tag. Es kann somit keine grundsätzliche Trendumkehr hin zu einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf Landesebene attestiert werden.

In Frankreich wird die Flächenproblematik in der Politik weniger direkt sondern beispielsweise über den Schutz sensibler und ökologisch wertvoller Flächen oder über eine nachhaltige Stadtentwicklung angegangen. Da die Flächenpolitik in Frankreich keine quantitative Herangehensweise wie in Deutschland (Nachhaltigkeitsstrategie) verfolgt, ist das Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, in der öffentlichen Debatte noch wenig verbreitet.

Jedoch wurden im Oktober 2007 im Rahmen des französischen Umweltgipfels „Grenelle de l'Environnement“ zum ersten Mal Ziele formuliert, um die Zersiedelung (*étalement urbain*) zu verringern. Angestrebt werden eine Verbesserung der rechtlichen Planungsinstrumente und eine Änderung im lokalen Steuersystem, um eine nachhaltigere Flächennutzung zu fördern. Im Elsass wurde die Reduzierung der Zersiedelung auch als Ziel der Region formuliert. Eine Reduzierung des Flächenverbrauchs wurde beispielsweise in der lokalen Agenda 21 des Département Bas-Rhin festgeschrieben (vgl. Agenda 21 du Bas-Rhin – édition 2007).

Als Folge der vermehrten Wahrnehmung dieser Problematik hat auch die Frage nach einer Strategie für einen sparsameren Umgang mit Boden und Fläche an Bedeutung gewonnen. Während zu Beginn des Projekts der

Begriff „Gestion Economie de l'Espace“ kaum geläufig war, wird er nun immer mehr in der Fachliteratur sowie in der Öffentlichkeit verwendet.

### 2.6.5. Akteure des Flächenmanagements

Wie im vorherigen Kapitel dargestellt ist das Flächenmanagement ein komplexer Prozess, bei dem eine Vielzahl von Akteuren (Abbildung 2) beteiligt ist. Sie lassen sich unterteilen in Akteure der Flächenpolitik, der Nachfrage und des Angebots auf dem Bodenmarkt.

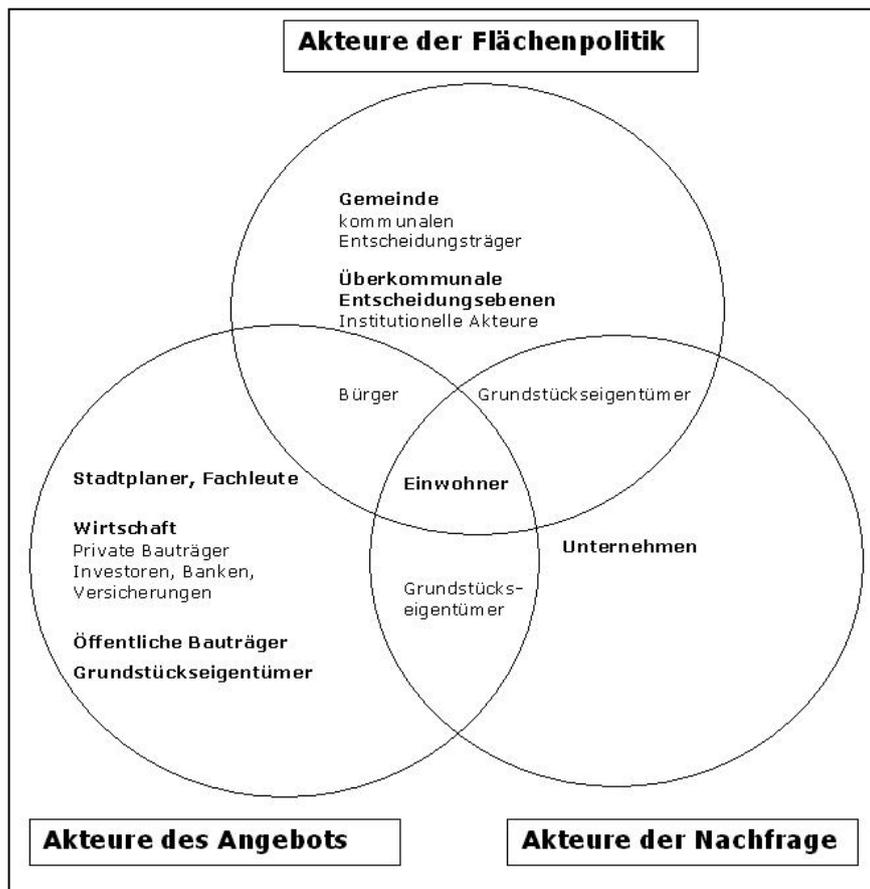


Abbildung 2: Akteure des Flächenmanagements

#### *Akteure der Flächenpolitik*

**Die Gemeinde:** Die Gemeinde ist Hauptakteur des Flächenmanagements, da sie die Flächenpolitik gestaltet. Letztlich bestimmt die Kommune über die Ausweisung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen die Flächeninanspruchnahme weitgehend.

**Die kommunalen Entscheidungsträger:** Als kommunale Entscheidungsträger für die Flächenpolitik sind insbesondere die Bürgermeister und die Gemeinderäte von Bedeutung, daneben indirekt die Gemeindeverwaltungen. In Baden-Württemberg, wo die Gemeinden generell größer

sind, gibt es häufig spezialisierte Bauämter. Die hauptamtlichen Bürgermeister besitzen häufig Erfahrungen in der Verwaltung, haben bspw. eine Verwaltungsausbildung. Im Elsass üben die meisten Bürgermeister diese Tätigkeit nebenberuflich aus. Die beruflichen Profile sind vielfältiger und selten verwaltungsorientiert. Die meisten Gemeinden verfügen über kein Bauamt.

**Überkommunale Entscheidungsebenen:** Überkommunale Entscheidungsebenen sind bspw. der Staat, das Land bzw. die Région, die Kreise bzw. Départements usw. Es kann sich allerdings auch um interkommunale Zusammenschlüsse handeln oder Gemeindeverbände sowie Nachbarschaftsverbände oder Parcs Naturels Régionaux. In Deutschland sind vor allem die Regionalverbände von Bedeutung für die Planung auf regionaler Ebene. Im französischen Planungssystem hingegen bleibt neben der kommunalen die nationale Ebene entscheidend. In Deutschland gilt allgemein das Gegenstromprinzip zwischen den verschiedenen Ebenen. Die überkommunalen Ebenen sind dabei nicht nur für die Gesetzgebung und die Politik im Bereich Raumplanung entscheidend. Überkommunale Ebenen sind auch in anderen relevanten Bereichen aktiv wie bspw. in der Sozial-, Wohnungs- oder Nachhaltigkeitspolitik, die durch verschiedene Förderprogramme flankiert wird, sowie in der Bewusstseinsbildung.

### *Nachfrageseitige Akteure*

Nachfrageseitige Akteure, bspw. Bauherren und Unternehmen, spielen eine zentrale Rolle bei der Nachfrage nach Flächen. In der Regel versuchen Kommunen, dieser Nachfrage nachzukommen, z. B. um Einwohner, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen anzuziehen. Die Bedürfnisse und Interessen nachfrageseitiger Akteure sind also entscheidend für den Umfang und den Ort der Flächenausweisungen.

**Bauherren:** Es lassen sich verschiedene Profile von Bauherren unterscheiden, aus deren Bedürfnissen besondere Nachfragearten resultieren. So fragen bspw. junge Familien häufig Einfamilienhäuser nach, Einwohner ländlicher Gemeinden bevorzugen im Allgemeinen größere Grundstücke.

**Unternehmen:** Unternehmen sind wichtige Akteure der Nachfrage. Für Ansiedlungen und Erweiterungen benötigen sie häufig große Flächen, bevorzugt am Ortsrand mit guter Verkehrsanbindung. Wegen der Gewerbesteuererinnahmen für die Kommune und der Schaffung von Arbeitsplätzen üben sie bewusst oder unbewusst einen starken Druck auf kommunale Entscheidungsträger aus. Bei wirtschaftlichem Niedergang eines Unternehmens bleiben häufig Brachflächen zurück.

### *Angebotsseitige Akteure*

**Grundstückseigentümer:** Bei Grundstückseigentümern ist zu differenzieren nach Eigentümern von Innen- und Außenflächen sowie nach Eigentümern von bereits als Bauland überplanten Flächen und von Ackerland. Eigentümer sind meist Privatpersonen, häufig Einwohner und hier insbesondere Landwirte sowie die Kommune selbst.

**Öffentliche Bauträger:** In Frankreich beauftragen die Gemeinden meistens öffentliche Bauträger mit der Realisierung kommunaler Entwicklungsprojekte. In Deutschland arbeiten einige Gemeinden bei sozialen Projekten oder Projekten zur Förderung der Innenentwicklung mit öffentlichen Bauträgern zusammen.

**Private Bauträger, Investoren, Banken, Versicherungen:** Im Gegenteil zu öffentlichen Bauträgern verfolgen private Bauträger eher kommerzielle Interessen. Sie streben dann häufig nach möglichst einfachen Planungsprozessen und können Planungsinstrumente zu diesem Zweck nutzen. Besonders in Frankreich stehen sie meistens in Konkurrenz zu den Gemeinden, die nach der Anlage von Flächenreserven streben.

**Raum- und Stadtplaner:** Stadt- und Raumplaner, Architekten, Ingenieure und andere Fachleute setzen die Nachfrage der Bauherren und deren Bedürfnisse um und bestimmen so die architektonische Qualität der Bebauungen mit.

### *Weitere Akteure*

**Einwohner:** Einwohner können von der Flächenpolitik direkt oder indirekt betroffen sein: als Verkäufer oder Käufer von Flächen oder Immobilien, als Nachbarn von Nachverdichtungsflächen oder indirekt als Infrastrukturnutzer, Immobilien- und Flächeneigentümer usw. Im ländlichen Bereich spielen Verwandtschaftsbeziehungen zu Betroffenen teilweise eine gewisse Rolle. Einwohner der Gemeinde wählen als Bürger den Bürgermeister und den Gemeinderat. Entsprechend sind die kommunalen Entscheidungsträger auf Zustimmung für ihre Flächenpolitik bei den Bürgern bedacht. Im Rahmen von bspw. Agenda-Prozessen sind sie in einigen Kommunen zudem direkt bei der Gestaltung der Kommune aktiv. Schließlich sitzen auch im Gemeinderat Bürger, deren Engagement die Realisierung von Projekten und Planungsprozesse bestimmen.

### *Institutionelle Akteure in Frankreich bzw. im Elsass*

Im Bereich Raumplanung sind auf nationaler Ebene verschiedene Ministerien tätig, die auf den verschiedenen Ebenen durch untergeordnete Behörden vertreten werden.

**Direction Régionale de l'Équipement (DRE):** Die DRE vertritt auf regionaler Ebene das Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer. Sie ist als Amt für Bau- und Straßenwesen auf regionaler Ebene Ansprechpartner bei der Erschließung und ist unter anderem in den Bereichen Raumplanung, Bauwesen, Wohnung und Umwelt tätig. Auf Departement-Ebene handelt es sich entsprechend um die DDE (Direction Départementale de l'Équipement).

**Architectes des Bâtiments de France (ABF):** Der ABF ist die französische Denkmalschutzbehörde und vertritt auf Ebene der Départements das Ministère de la Culture et de la Communication. Er ist der vorrangige Ansprechpartner bei der Einstufung historischer Gebäude oder anderer Bauwerke als Denkmal und kontrolliert die Einhaltung der Richtlinien bei aufgenommenen Objekten.

**Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (S.A.F.E.R.):** S.A.F.E.R. ist dem Ministerium für Landwirtschaft untergeordnet und hat die Förderung der Landwirtschaft als Hauptaufgabe. Seit 1960 kauft sie Agrarflächen, um sie für die Landwirtschaft zu sichern. Dabei genießt sie ein Vorkaufsrecht. Heute haben sich ihre Aufgabenbereiche um die Themen Umwelt, Landschaft und natürliche Ressourcen erweitert. Außerdem kann sie auch kommunale Projekte unterstützen. Die S.A.F.E.R. kann die Gemeinde dabei begleiten, Landwirtschafts- und Naturschutzflächen zu bewahren und kann auch Flächenreserven für die Gemeinde bilden.

**Etablissement Public Foncier Local (EPFL):** Das EPFL ist ein relativ neuer Akteur des Flächenmanagements. Es wurde 1991 mit dem *Loi d'Orientation pour la Ville (LOV)* eingeführt. Seine Aufgabe ist das Anlegen von Flächenreserven für die Mitgliedsgemeinden über den Erwerb bebauter oder unbebauter Grundstücke. Das EPFL verfügt über ein Vorkaufsrecht. Mitgliedsgemeinden müssen Teil eines SCOT<sup>7</sup> sein.

**Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE):** Die CAUE sind departementale Organisationen. Zu ihren Aufgaben gehört die Förderung einer qualitativen Architektur, Stadtplanung und Umweltschutz. Sie informieren und beraten kostenlos Privatpersonen in den Bereichen Bauen, Umbauen und Renovieren sowie lokale Gebietskörperschaften in ihrem Zuständigkeitsbereich.

**Agence d'aménagement et d'urbanisme du Haut-Rhin (Adauhr):** Um Gemeinden bei der Umsetzung des Bauordnungsrechts zu unterstützen, wurde als Struktur innerhalb des Départements Haut-Rhin die Adauhr geschaffen.

**Stadtentwicklungsagenturen ADEUS, AURM:** ADEUS und AURM sind öffentliche Organisationen mit Gemeinden oder interkommunale Zusam-

---

<sup>7</sup> Schéma de Cohérence Territoriale.

menschlüssen als Mitglieder. Zu ihren Aufgaben zählen die Beobachtung der Raumentwicklung, die Sensibilisierung, die Vernetzung der Akteure auf lokaler Ebene, die technische Unterstützung der Mitglieder bei Projekten sowie die Realisierung von Studien über Themen der Raum- und Stadtplanung. Für das Bas-Rhin ist die ADEUS (Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise) und für den Haut-Rhin die AURM (Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne) tätig.

**Association des Maires:** Als Kommunalverbände gelten im Elsass die Association des Maires du Bas-Rhin und die Association des Maires du Haut-Rhin, deren Aufgabe es ist, die Gemeinden in ihren Kompetenzbereichen zu betreuen und politisch zu vertreten.

**NGOs:** Im Bereich Flächenmanagement sind verschiedene Umweltverbände aktiv.

### *Institutionelle Akteure in Deutschland / Baden-Württemberg*

Im Bereich Flächenmanagement sind verschiedene Ministerien auf landesebene tätig, nämlich das Umweltministerium, das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum, und das Wirtschaftsministerium, das in Baden-Württemberg die oberste Landesplanung betreibt.

Die Regierungspräsidien (Karlsruhe und Freiburg im Oberrheingebiet) treffen unter anderem Planungsentscheidungen für raumordnerisch bedeutsame Projekte (z. B. Straßenbauvorhaben) und fördern mit staatlichen Finanzmitteln kommunale oder private Vorhaben im Wohnungsbau, bei Städtebau und Stadterneuerung.

In Baden-Württemberg sind die Regionalverbände Träger der Regionalplanung mit Aufgaben wie der nachhaltigen Flächennutzung sowie der Koordinierung und Bedarfsprüfung der Flächenneuanspruchnahme, mit dem im Umweltplan des Landes genannten Ziel, die Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren. Im Oberrheingebiet sind drei Regionen vertreten, nämlich die Regionen Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein und Hochrhein-Bodensee.

Die Landkreise sind unter anderem zuständig für die Prüfung der interkommunalen Zusammenarbeit und die Ausgabe von Bebauungsplänen.

Der Gemeindetag Baden-Württemberg hat die Aufgabe, Gemeinden in Angelegenheiten der Kommunalpolitik wie bspw. Kommunalplanung zu beraten und diese gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik zu vertreten. Der Städtetag hat dieselben Aufgaben mit Städten als Mitgliedern.

Verschiedene Verbände sind auf Landesebene in den Bereichen Raum- und Stadtplanung, Bauwesen oder Umweltschutz tätig und engagieren sich im Bereich des Flächenmanagements. Eine Reihe von ihnen gehört

dem 2004 vom Umweltministerium initiierten Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ an. Zentrale Aufgabe des Bündnisses ist intensive Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, einen breiten gesellschaftlichen Konsens und die Akzeptanz für konkrete Maßnahmen zu fördern. Es vereinigt wesentliche Akteure des Flächenmanagements: Städtetag, Gemeindetag, Landkreistag, BUND, NABU, Landesnaturschutzverband, Industrie- und Handelskammertag, Handwerkstag, Architektenkammer, die Baden-Württembergischen Bausparkassen, Landesverband der Industrie, Deutsche Bahn und Altlastenforum.

### *Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*

In der Oberrheinregion ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit seit langem von hoher Bedeutung, sowohl auf nationaler als auch auf regionaler und kommunaler Ebene. Es gibt zunehmend mehr Kooperationen im Bereich Raumplanung und Flächennutzung.

### **Europäische Union**

Seit 1990 werden grenzübergreifende Projekte durch das europäische Programm INTERREG mit dem Ziel gefördert, die europäische territoriale Zusammenarbeit zu verstärken. In der Region Oberrhein zielt das aktuelle INTERREG IV-A Programm auf „die Nutzung grenzüberschreitender Potenziale und den Abbau von grenzbedingten Hemmnissen bei der integrierten Entwicklung des Oberrheinraums zu einer wirtschaftlich starken und sozial wie ökologisch nachhaltigen Region“ ab (vgl. INTERREG). Ein Flächenmanagement kann also dazu beitragen, die Entwicklung des Oberrheinraums nachhaltig zu gestalten.

### **Die Oberrheinkonferenz und der Oberrheinrat**

Als Instanz der Zusammenarbeit am Oberrhein gilt die seit 1991 bestehende Oberrheinkonferenz, in der Vertreter von Regierung und Verwaltung der regionalen Ebenen in den vier Teilregionen vereint sind und in thematischen Arbeitsgruppen mit Expertenausschüssen zusammenarbeiten. Politisch werden die Arbeiten der Oberrheinkonferenz seit 1997 von dem Oberrheinrat begleitet, der für den gegenseitigen Austausch und die politische Unterstützung zuständig ist.

### **Grenzüberschreitende Kooperationen auf kommunaler Ebene**

Kooperationen gibt es auf kommunaler Ebene seit 1988 mit der Arbeitsgemeinschaft PAMINA für den Raum Palatinat du Sud-Südpfalz/Mittlerer Oberrhein/Nord Alsace-Nordelsass (heute Eurodistrikt Regio Pamina). Seit 2005 sind in der Oberrheinregion vier Eurodistrikte entstanden: der Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau, der Eurodistrikt Region Freiburg/Centre et Sud Alsace, der Trinationale Eurodistrikt Basel TEB und der Eurodistrikt Regio Pamina.

### 2.6.6. Instrumente für die Umsetzung des Flächenmanagements

Verschiedene Instrumente unterstützen die Akteure bei der Umsetzung des Flächenmanagements. Tabelle 6 zeigt eine Übersicht über die Instrumente in Deutschland. Da diese als weitgehend bekannt gelten können (z. B. IUT 2003a,b; Orwat 2003; UBA 2003; Umweltministerium Baden-Württemberg 2008), liegt der Fokus im Folgenden auf Frankreich. Als Instrumente des Flächenmanagements gelten zuerst die planungsrechtlichen Instrumente: Kommunale Planungsinstrumente und die Bodenordnungsmaßnahmen der Bauleitplanung. Diese Instrumente hängen von den jeweiligen Planungskulturen im Land ab und unterscheiden sich entsprechend zwischen Frankreich und Deutschland. Daneben finden verschiedene ökonomische Instrumente Anwendung, um kommunale Flächenressourcen zu steuern, z. B. in der Bauordnung (bspw. Förderung des Städtebaus, Planwertausgleich) oder der Wohnungspolitik (bspw. Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Wohneigentumsförderung, Wohngeld/Umzugsprämien) sowie im Verkehr. Schließlich werden noch weitere Instrumente wie Flächeninformationssystemen, Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerbeteiligung usw. eingesetzt.

**Tabelle 6: Instrumente zum kommunalen Flächenressourcenmanagement; Paragraphenangaben beziehen sich auf das Baugesetzbuch (Quelle: Orwat 2003)**

Planungsrechtliche Instrumente	Ökonomische Instrumente	Sonstige Instrumente
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Bauleitplanung</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Flächennutzungsplan* (§ 5 ff.)</li> <li>- Bebauungsplan* (§ 8 ff.)</li> </ul> </li> <li>▪ <i>Sicherung der Bauleitplanung</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veränderungssperre* (§ 14 ff.)</li> <li>- Teilungsgenehmigung (§ 19 ff.)</li> <li>- gesetzl. Vorkaufsrechte* (§ 24)</li> </ul> </li> <li>▪ <i>Städtebaulicher Vertrag</i> (§ 11)</li> <li>▪ <i>Vorhaben- und Erschließungsplan</i> (§ 12)</li> <li>▪ <i>Privatrechtliche Bodenordnung</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zwischenerwerb (BGB)</li> <li>- freiwillige Umlegung* (BGB)</li> </ul> </li> <li>▪ <i>Nach § 34 ff. (Innenbereich)</i></li> <li>▪ <i>Amtliche Bodenordnung</i> (§ 45 ff.)</li> <li>▪ <i>Enteignung</i> (§ 85 ff.)</li> <li>▪ <i>Erschließung</i> (§ 123 ff.)</li> <li>▪ <i>Städtebauliche Sanierungsmaßnahme</i> (§ 136 ff.)</li> <li>▪ <i>Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme</i> (§ 165 ff.)</li> <li>▪ <i>Erhaltungssatzung</i> (§ 172 ff.)</li> <li>▪ <i>Städtebauliche Gebote</i> (§ 175 ff.)</li> <li>▪ <i>Sozialplan / Härteausgleich</i> (§ 180 ff.)</li> <li>▪ <i>Miet- und Pachtverhältnisse</i> (§ 182 ff.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Bodennutzung</i> (Novellierungsbedarf I)</li> <li>▪ <i>Bauordnung</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planungswertausgleich</li> <li>- Städtebauförderung*</li> <li>- Stellplatzablösung</li> </ul> </li> <li>▪ <i>Wohnungspolitik</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohneigentumsförderung*</li> <li>- Abschreibung</li> <li>- Sozialer Wohnungsbau*</li> <li>- Wohngeld*</li> <li>- Umzugsprämien</li> <li>- Zweitwohnungssteuer</li> </ul> </li> <li>▪ <i>Wirtschaftsförderung</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung gewerblicher Investitionen*</li> <li>- Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur*</li> </ul> </li> <li>▪ <i>Verkehr / Steuern:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kfz- und Mineralölsteuer</li> <li>- Kilometerpauschale</li> <li>- Parkgebühren*</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Selbstverpflichtung</i></li> <li>▪ <i>Flächeninformationssystem</i></li> <li>▪ <i>Öffentlichkeitsarbeit</i></li> <li>▪ <i>Bürgerbeteiligung</i></li> <li>▪ <i>Marketing</i></li> <li>▪ <i>Wettbewerbe</i></li> <li>▪ <i>Regionales Informationssystem</i></li> </ul>

## *Planungsinstrumente in Frankreich*

Das französische Städtebauplanungsrecht beruht auf dem Code de l'Urbanisme von 1954. Das Gesetz vom 13. Dezember 2000, das sog. Gesetz **Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU)** (Gesetz zur städtischen Solidarität und Erneuerung) hat das Städtebauplanungsrecht im Hinblick auf eine nachhaltige räumliche Entwicklung geändert und neu geregelt. Das Gesetz SRU hat die bisherigen Planungsinstrumente („plans d'occupation des sols“ und „schémas directeurs“) durch modifizierte Instrumente ersetzt, durch den PLU bzw. das SCOT (Art. L.121-1 Code de l'urbanisme), welche im Folgenden beschrieben werden.

Der **Plan Local d'Urbanisme (PLU)** ist in etwa das Pendant zum deutschen Bebauungsplan (Tabelle 7) und ersetzt seit 2000 den bisherigen Plan d'Occupation des Sols (POS). Der PLU bringt mehrere Verbesserungen mit sich. Die größte Neuerung ist das enthaltene Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), ein Nachhaltigkeitsplan, der die kommunalen Pläne in Sachen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, Umwelt und Städtebau für die nächsten 10-20 Jahre festsetzt. Da der PLU noch relativ jung ist und der POS vielfach noch gültig ist (dieser läuft etwa 10-15 Jahre), hat nur ein Teil der Kommunen bereits einen PLU.

Gemeinden, die keinen PLU (oder POS) haben, können ein vereinfachtes Planungsinstrument nutzen, die sog. **Carte Communale**. Sie erlaubt der Gemeinde, Baugenehmigungen zu erteilen und ihr Vorkaufsrecht zu nutzen, hat aber keine eigene Regelung sondern wirkt gemäß der nationalen Baunutzungsverordnungen (RNU, Règlement National d'Urbanisme).

Hat eine Gemeinde weder einen PLU/POS noch eine Carte communale, ist sie der nationalen Baunutzungsverordnung unterworfen, und folgt der sog. Règle de constructibilité limitée (beschränkte Bebaubarkeit). Neubauten sind dann nur innerhalb des bebauten Innenbereichs zulässig.

Das so genannte **SCOT (Schéma de cohérence territoriale)** ist ein Instrument der Raumplanung auf interkommunaler Ebene. Es wurde ebenfalls 2000 durch das SRU eingeführt. Es soll Orientierungen für die nächsten 15-20 Jahre im Hinblick auf eine nachhaltige räumliche Entwicklung festsetzen. Das SCOT koordiniert die verschiedenen sektoralen Instrumente, die mit seinen Orientierungen vereinbar sein sollen (PLH, PDU, Schémas de développement commercial, PLU und Cartes Communales, usw). Der SCOT enthält keinen konkreten Plan sondern eher ein generelles Leitbild und einen territorialen und intersektoralen Zusammenhang.

Ein großer Unterschied zwischen französischen und deutschen Planungsinstrumenten besteht in ihrer zeitlichen Umsetzung. Im Vergleich zum Flächennutzungs- und Bebauungsplan sind PLU/POS oder SCOT weniger verbindlich, besonders was deren zeitliche Umsetzung angeht. Sie enthalten vor allem Ziele und meistens keinen operationalen Umsetzungsplan, weder zeitlich noch finanziell.

**Tabelle 7: Planungsinstrumente im deutsch-französischen Vergleich**

FRANKREICH	DEUTSCHLAND
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carte communale (für ländliche Kommunen)</li> <li>- POS (Plan d'occupation des sols)</li> <li>- PLU (Plan local d'urbanisme), seit 2000 eingeführt um den POS zu ersetzen. Enthält einen PADD</li> </ul>	- Bebauungsplan
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schéma directeur communal ou intercommunal</li> <li>- SCOT – Schéma de cohérence territoriale</li> </ul>	- Flächennutzungsplan

### *Instrumente der Bodenordnung in Frankreich*

Grundsätzlich haben französische Gemeinden nur Vorrechte im Bereich Grundstückserwerb (Vorkaufsrecht und Flächenreserve). Das Vorverkaufsrecht kann vergleichsweise leicht genutzt werden, wird aber im Endeffekt selten ausgeübt. Die Enteignung von Grundstücken ist in Frankreich möglich, um bspw. Baulücken zu schließen, wird aber sehr selten praktiziert. Zentrales Instrument zur Steuerung der eigenen Entwicklung ist die Bildung von Flächenreserven. Hierdurch lassen sich auch Baulandpreise steuern. Der Handlungsspielraum einer französischen Kommune ist entsprechend insbesondere durch ihre Kaufkraft bestimmt. Ist ein Grundstück im Eigentum privater Bauträger, hat die Gemeinde kaum noch Steuerungsmöglichkeiten. In der Regel beauftragen französische Gemeinden einen Bauträger im Rahmen eines öffentlichen Auftrags mit ihren Entwicklungsprojekten, weil sie wegen ihres beschränkten Haushalts das finanzielle Risiko selber nicht eingehen können.

Anders in Deutschland können französische Gemeinden den Eigentümer einer Fläche nicht dazu verpflichten, die Fläche innerhalb einer bestimmten Zeit zu bebauen wie in Deutschland, wo Bauverpflichtungen bei der Ausweisung neuer bebaubarer Grundstücke im Bebauungsplan und in bebauten Gebieten festgelegt werden, um Baulücken zu verhindern. Auch das System der Umlegung, welches deutschen Kommunen erlaubt, die Erschließung zu finanzieren und es ihnen damit ermöglicht, ohne private Bauträger Baugebiete zu entwickeln, ist in Frankreich nicht bekannt. Ebenfalls nicht bekannt sind städtebauliche Verträge zwischen der

Gemeinde und privaten Investoren, die es Kommunen ermöglicht, städtebauliche Ziele vertraglich festzuschreiben.

### *Interkommunale Kooperation*

Interkommunale Kooperationen ermöglichen die Nutzung von Synergieeffekten und reduzieren Verdrängungseffekte, bspw. ein Abwandern Bauwilliger in Nachbargemeinden mit größeren Grundstücken. Eine Übertragung der kommunalen Kompetenz im Bereich Stadtplanung auf die interkommunale Ebene ist in Frankreich möglich (Gesetz ATR von 1992). So können Gemeinden gemeinsam einen interkommunalen PLU aufstellen. Doch ist diese Übertragung freiwillig und bedarf der Zustimmung der jeweiligen Gemeinden. Lediglich Gemeindeverbände der Metropolregionen (sog. Communautés urbaines) sind zur Erstellung eines interkommunalen PLU verpflichtet. Da das Recht auf lokale Stadt- und Raumplanung traditionell eines der wichtigsten Rechte der Kommunen ist, machen viele Kommunen von der Möglichkeit eines interkommunalen PLU keinen Gebrauch. Im Département Bas-Rhin existiert derzeit nur ein einziges interkommunales PLU (Communauté de communes de la plaine de la Sauer et du Seltzbach). Generell wird die interkommunale Zusammenarbeit mit einem Verlust an Handlungsspielraum gleichgesetzt.

### *Steuerliche Rahmenbedingungen in Frankreich*

In Frankreich werden unbebaute Grundstücke deutlich geringer besteuert, was zur Spekulation sowie zur Entstehung von Flächenreserven und Baulücken beiträgt. Zudem gibt es eine Kultur des Wohnungseigentums (anders als in Deutschland, wo Vermietung eine größere Rolle spielt), die steuerlich sowie über finanzielle Hilfen gefördert wird.

### *Förderinstrumente in Frankreich*

Während es in Baden-Württemberg eine vielfältige Förderlandschaft mit einem direkten oder indirekten Bezug zum Flächenmanagement gibt (Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR), Landessanierungs- und Entwicklungsprogramm (LSP), Modellprojekte wie MELAP, KomReg, FLAIR, PFIF usw.), gibt es im Elsass keine gezielten Förderinstrumente zum Flächenmanagement, sondern eher zur Städtebauförderung und Förderung des Ortskerns und seiner Funktionen. Die Region verleiht den Gemeinden auch finanzielle Hilfe zur Sanierung und Umnutzung von Gebäuden und Revitalisierung von Brachflächen<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Guide des Aides en Région Alsace ([http://www.region-alsace.eu/dn\\_guide-aides-subventions-region-alsace/](http://www.region-alsace.eu/dn_guide-aides-subventions-region-alsace/)) Chapitre Aménagement du territoire.

### 3. Ansatz und Methodik

Um Barrieren und Chancen für das Flächenmanagement in den Kommunen am Oberrhein zu identifizieren, wurde ein Vorgehen gewählt, in dem die kommunalen Entscheidungsträger im Zentrum stehen. Das Vorgehen gliederte sich dabei in drei Schritte, die im Folgenden näher beschrieben sind:

- 1) Charakterisierung der Flächeninanspruchnahme und der Kommunen am Oberrhein,
- 2) Empirische Analyse: Flächeninanspruchnahme und Flächenmanagement aus kommunaler Sicht,
- 3) Empirische Detailanalyse: Akteure, Barrieren und Möglichkeiten für das Flächenmanagement.

Als kleine und mittelgroße Kommunen wurden im Projekt solche mit einer Einwohnerzahl von bis zu 20.000 Einwohnern betrachtet. Für die Untersuchungen wurde der Betrachtungsraum auf das Département Bas-Rhin und die Gebiete der Regionalverbände Mittlerer Oberrhein und Südlicher Oberrhein eingegrenzt. So wurden im Département Bas-Rhin 500 Gemeinden (aus insgesamt 526 in diesem Département) untersucht, und 165 (aus insgesamt 183) aus den Verbandsgebieten der Regionalverbände Mittlerer Oberrhein und Südlicher Oberrhein.

#### 3.1. *Charakterisierung der Flächeninanspruchnahme und der Kommunen am Oberrhein*

In einem ersten Schritt wurde die Flächeninanspruchnahme bei den betrachteten Kommunen anhand von Flächennutzungsstatistiken des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg und des Institut National

de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) untersucht und räumlich differenziert.

Ergänzt wurden diese Untersuchungen um eine Charakterisierung der Kommunen, ebenfalls auf Basis statistischer Daten, ihrer Stellung in der Raumordnung (z. B. nach dem System der Zentralen Orte, métropole etc.) und lokalen Einflussfaktoren. Ziel des Schritts war, Schwerpunkte der Flächeninanspruchnahme zu identifizieren, die Flächeninanspruchnahme genauer zu fassen, erste Einflussfaktoren zu erkennen und Informationen zu gewinnen, die für die folgenden, empirischen Analysen hilfreich sind.

### **3.2. Empirische Analyse: Flächeninanspruchnahme und Flächenmanagement aus kommunaler Sicht**

Um flächenhaft die Sichtweise und den Wissensstand in den kleinen und mittelgroßen Kommunen hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme und des Flächenmanagements zu ergründen, wurde eine empirische Erhebung auf Basis eines schriftlichen Fragebogens gewählt. Ziel der Befragung war es herauszufinden, wie Flächenverbrauch und Flächenmanagement wahrgenommen werden, ob Flächenmanagement bereits durchgeführt wird und in welcher Art und Weise bzw. wieso nicht und wie ein sparsamerer Umgang mit Fläche erreicht werden kann.

In Vorgesprächen zeichnete sich ab, dass baden-württembergische Gemeinden mit der Problematik gut vertraut sind und regelmäßig Fragebögen zu diesem Thema erhalten. Im Elsass hingegen sind viele Gemeinden über die Problematik und das Konzept des Flächenmanagements weniger informiert; Projekte in dieser Richtung befinden sich erst im Anfangsstadium. Um in den baden-württembergischen Kommunen eine hohe Rücklaufquote zu sichern, war der dortige Fragebogen vergleichsweise knapp gehalten: er enthielt nur wenige Erläuterungen, viele Ankreuzfragen und wenige offene Fragen. Für die elsässischen Kommunen musste der Fragebogen informativer sein und mehr Erklärungen, ausführlichere Problemdarstellungen, Begriffserklärungen usw. enthalten, um den kommunalen Vertretern das Ausfüllen zu ermöglichen. Auch wurde hier mehr Wert auf Kommunikation und offene Fragen gelegt. Obwohl dieser Ansatz, der sowohl Unterschiede beim Vorwissen und in der Mentalität berücksichtigt, eine vergleichende Analyse der Fragebogenergebnisse erschwerte, wurde er als beste Möglichkeit gesehen, die gewünschten Informationen zu erhalten.

### *Aufbau und Inhalt der Fragebögen*

Mithilfe des Fragebogens wurde versucht, Informationen über folgende Bereiche zu bekommen: allgemeine Informationen zur Gemeinde, generelle Wahrnehmung der Problematik des Flächenverbrauchs, Einschätzung der (vergangenen und zukünftigen) Entwicklung der Gemeinde, unternommene Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs sowie die Bewertung dieser Maßnahmen.

Das Design des deutschen Fragebogen folgte weitgehend diesem Schema und auch in dieser Reihenfolge, also von den allgemeinen zu den spezifischen Fragen. Beim französischen Fragebogen wurde hingegen zusätzlich eine thematische Einteilung vorgenommen, um die verschiedenen Facetten des Flächenmanagements für die Befragten deutlicher darzustellen. Dazu wurden die Fragen in folgende Themenfelder eingeteilt: demographische Entwicklung, physische Entwicklung, Nachfrage nach Wohnraum, landwirtschaftliche Aktivitäten, Landschaft, Verkehr, Ortskern, Städtebau, Wahrnehmung der Problematik des Flächenverbrauchs.

Der deutsche Fragebogen umfasste insgesamt sechs, der französische zehn DIN A4 Seiten. Beide Fragebögen sind Anhang enthalten und enthielten auf der ersten Seite Felder für freiwillige Angaben zur Person (Gemeinde, Funktion des Befragten, Name und Kontaktdaten). Insgesamt haben sich nur 3 Gemeinden im Elsass für eine anonyme Antwort entschieden.

Der deutsche Fragebogen bestand aus 18 Fragen, davon:

- 1 geschlossene Frage (Ja / Nein),
- 8 offene Fragen,
- 3 Fragen mit Mehrfachauswahl,
- 6 Aussagegruppen (jeweils zwischen 3 und 8 Aussagen) zur Bewertung mittels Likert Skala.

Zum Beispiel konnten die Befragten jeweils acht verschiedene Aussagen zu den Faktoren des Flächenverbrauchs und dessen Auswirkungen mittels einer fünfstufigen Skala bewerten, deren Pole mit "trifft voll zu" und "trifft gar nicht zu" bezeichnet waren. Dieselbe Skala kam bei Fragen zur Einschätzung der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde sowie bei den Fragen über bestehende Potentiale zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zum Einsatz. In der Kategorie „unternommene Maßnahmen“ diente die Skala dazu herauszufinden, ob die einzelnen Maßnahmen bereits realisiert wurden oder ob dieses beabsichtigt wird, und falls nicht, aus welchen Gründen. Dabei konnten die Befragten auch ankreuzen, ob sie eine bestimmte Maßnahme als ineffizient, zu aufwendig oder ungeeignet einschätzen. Jede Likert-Skala-Frage enthielt auch ein freies Antwortfeld für Bemerkungen und Kommentare.

Der französische Fragebogen beinhaltete 42 Fragen, davon:

- 16 geschlossene Fragen,
- 9 offene Fragen,
- 17 Fragen mit Mehrfachauswahl, davon 2 Fragen mit Ranking der Auswahlmöglichkeiten.

Jedes thematische Kapitel schloss mit einem Feld für Bemerkungen. Die meisten geschlossenen Fragen waren Ja / Nein-Fragen und waren entweder von einer offenen Frage oder einer Mehrfachauswahlfrage gefolgt.

Zu Testzwecken wurden die Fragebögen zunächst mehreren Testpersonen zugeschickt, um ihre Verbesserungsvorschläge beim Erstellen einer vorläufigen Version berücksichtigen zu können. Diese Fragebögen wurden dann wiederum an ausgesuchten Test-Gemeinden erprobt. Nach Rückmeldungen und persönlichen Gesprächen wurden die Fragebögen überarbeitet und die endgültigen Versionen des Fragebogens erstellt.

### *Ablauf der Befragung*

Die Fragebögen wurden Anfang Juli 2008 an die Kommunen mit bis zu 20.000 Einwohnern im Département Bas-Rhin und in den Gebieten der Regionalverbände des Mittleren und Südlichen Oberrheins verschickt. Die Gemeinden hatten bis Ende August 2008 Zeit, sie zu beantworten.

### *Auswertung der Ergebnisse*

Die Ergebnisse der Befragung wurden sowohl „manuell“ als auch statistisch ausgewertet und mit den bereits zur Verfügung stehenden Daten abgeglichen.

## **3.3. Empirische Detailanalyse: Akteure, Barrieren und Möglichkeiten für das Flächenmanagement**

In diesem Schritt wurden die Ergebnisse aus den vorangegangenen Schritten vertieft. Hierzu wurden zahlreiche Telefoninterviews und persönliche Gespräche mit kommunalen Vertretern und weiteren Akteuren in den Kommunen durchgeführt. Bei den Interviews wurden insbesondere Vorbehalte gegenüber dem Flächenmanagement oder gegenüber einzelnen Maßnahmen aber auch Ansatzpunkte thematisiert, die die erfolgreiche Umsetzung eines Flächenmanagements attraktiver machen bzw. es befördern könnten.

Ein Ziel war es auch, Kontakt mit den lokalen Entscheidungsträgern vor Ort zu knüpfen und sie auf das INTERREG IV-A Projektvorhaben aufmerksam zu machen. So stellen die etwa 30 in Baden-Württemberg und

23 im Elsass interviewten Gemeinden gleichzeitig eine Vorauswahl für die Konstellation des geplanten INTERREG-Vorhabens dar.

### *Auswahl der interviewten Kommunen*

Bei der Auswertung der Fragebögen haben sich verschiedene Profile von Gemeinden abgezeichnet. Entsprechend wurden repräsentative Gemeinden aus jeder Profilkategorie für die ergänzenden Interviews ausgewählt.

Hauptkriterium für die Auswahl der näher zu untersuchenden Gemeinden war die Repräsentativität, die an folgenden Kriterien festgemacht wurde:

- Gemeindegröße (Fläche und Einwohnerzahl),
- Raumkategorie und Räume,
- Hauptfunktion der Gemeinde (Wohnen, Landwirtschaft, Tourismus, Gewerbe),
- Flächennutzung (basierend auf den statistischen Daten des Flächenverbrauchs),
- Wahrnehmung bzw. Einstellung zur Problematik des Flächenverbrauchs (basierend auf dem Fragebogen),
- Erfahrungen im Bereich Flächenmanagement.

### *Durchführung der Interviews vor Ort*

Es handelte sich dabei um semi-direktive Interviews. Der Fragebogen galt generell als Basis für die Diskussion. Die Orientierung des Dialogs war flexibel, abhängig von den spezifischen angegangenen Situationen, Ansichten und Problemen in den untersuchten Gemeinden.

In den offenen Interviews wurden Ziele repräsentativer Gemeinden im Bereich Flächeninanspruchnahme und -management deutlicher herausgearbeitet. Die geringe Anzahl der Interviews erlaubt jedoch keine belastbaren Rückschlüsse auf Unterschiede zwischen Gemeindetypen. Daneben wurden Interviews mit weiteren Akteuren des Flächenmanagements durchgeführt.

## 4. Ergebnisse: Flächenmanagement in der kommunalen Praxis

Im Folgenden sind die Ergebnisse des Fragebogens dargestellt. Fragen im deutschen Fragebogen sind mit „F.Nummer der Frage“, Fragen aus dem französischen Fragebogen mit „Q.Nummer“ referenziert. Im Anhang sind beide Fragebögen enthalten. Grundsätzlich muss mit einer gewissen Verzerrung der Antworten gerechnet werden, da bevorzugt solche Kommunen geantwortet haben werden, für die das Thema von einem gewissen Interesse ist. Im Folgenden meint „befragte Kommunen“ jene Kommunen, die auf den Fragebogen geantwortet haben.

### 4.1. *Auswertung der Fragebögen*

#### 4.1.1. Rücklauf

Die Fragebögen wurden an die Gemeindeverwaltungen aller Gemeinden bis 20.000 Einwohner im Département Bas-Rhin und in den Gebieten der Regionalverbände Mittlerer Oberrhein und Südlicher Oberrhein geschickt, insgesamt 500 Gemeinden im Elsass und 164 in Baden-Württemberg. Die Ergebnisse der Befragung basieren auf den Antworten von 128 elsässischen und 66 baden-württembergischen Gemeinden. Die Rücklaufquote beträgt 26% im Elsass und 40% in Baden-Württemberg (Tabelle 8). Beiderseits des Rheins war der Rücklauf unabhängig von der Gemeindegröße (siehe Abschnitt 4.1.2).

Die Qualität der Antworten ist heterogen. Nicht alle Fragebögen wurden vollständig ausgefüllt, besonders offene Fragen wurden nicht immer beantwortet. Insgesamt ergab die Befragung jedoch genügend Material, um Rückschlüsse auf Barrieren und Chancen für das Flächenmanagement in kleinen und mittelgroßen Kommunen am Oberrhein zu ziehen.

**Tabelle 8: Rücklauf der Fragebögen**

	<b>Elsass</b>	<b>Baden-Württemberg</b>
Verschickte Fragebögen	500 Gemeinden	164 Gemeinden
Anzahl Antworten	128 Antworten	66 Antworten
Rücklaufquote	26%	40%

#### 4.1.2. Charakterisierung der befragten Gemeinden

##### *Funktion der Befragten*

Innerhalb der Gemeindeverwaltungen waren auf französischer Seite fast ausschließlich Bürgermeister oder stellvertretende Bürgermeister an der Befragung beteiligt (96%). Dagegen haben sich in Baden-Württemberg verschiedene Funktionsträger an der Befragung beteiligt (Tabelle 9). Knapp über die Hälfte der Beteiligten (52%) waren Bürgermeister der Gemeinden, die übrigen Personen hatten leitende Funktion in der Bauverwaltung bzw. im Hauptamt inne.

**Tabelle 9: Funktion der Personen, die den Fragebogen ausgefüllt haben**

<b>Elsass</b>		<b>Baden-Württemberg</b>	
88%	Bürgermeister	52%	Bürgermeister
8%	stellvertretende Bürgermeister	27%	Bauamtsleiter
		15%	Hauptamtsleiter
4%	sonstiges Personal	6%	sonstiges Personal

##### *Profile von Bürgermeistern*

Anders als in Baden-Württemberg waren die befragten elsässischen Bürgermeister heterogener in Bezug auf Wissen und Sensibilisierung für die Problematik der Flächeninanspruchnahme und Maßnahmen zum Flächenmanagement. Bei der Auswertung der Fragebögen aus dem Bas-Rhin konnten grob vier Typen von Bürgermeistern bzw. ihren Stellvertretern identifiziert werden.

- „Die Unbekümmerten“: Rund 2% der befragten Bürgermeister lassen sich einem Typ zuordnen, dem zwar bewusst ist, dass ihre Gemeinde zur Ausdehnung und zur Zersiedlung neigt (Q5), dieses aber nicht als Problem sehen und noch nie Maßnahmen unternommen haben, um den Flächenverbrauch zu reduzieren (Q6), niemals andere Wohnformen als das Einzelhaus in Erwägung gezo-

gen haben (Q7) und die Bebauung von Wohnsiedlungen als einziges Bauprojekt für die nächsten Jahre vorsehen (Q4).

- „Die Abwartenden“: Diese Gruppe umfasst 16 % der befragten Bürgermeister. Sie sind sensibilisiert für die Probleme der Zersiedelung und der wachsenden Flächeninanspruchnahme (51% der befragten Bürgermeister halten die Zersiedelung für problematisch), unternehmen aber nichts Weiteres, um dem entgegenzuwirken, weil sie glauben, dass sie zur Lösung keinen Beitrag leisten können.
- „Die Fordernden“: Diese Bürgermeister (70%) sind sich der Flächenproblematik bewusst und haben die wichtigsten Herausforderungen bereits identifiziert. Sie möchten den Flächenverbrauch reduzieren und erwarten hierfür für sie angepasste Lösungen.
- „Die Innovativen“: Diese Bürgermeister (11%) schlagen innovative Lösungen vor und versuchen, gezielte Aktionen zu implementieren (Revitalisierung des Ortskerns und seiner Funktionen, usw.).

### *Größe der beteiligten Gemeinden*

Im Rücklauf spiegelt sich sehr klar die unterschiedliche Gemeindestruktur im Elsass und in Baden-Württemberg wider. 89% der Fragebögen im Elsass wurden von Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohner ausgefüllt und entsprechend nur 11% von Gemeinden über 2.000 Einwohner (Tabelle 10). In Baden-Württemberg hingegen wurden 11% von Gemeinden unter 2.000 Einwohnern und 89% der Fragebögen von Gemeinden mit 2.000 bis 20.000 Einwohnern beantwortet.

**Tabelle 10: Aufschlüsselung des Rücklaufs nach Gemeindegröße**

Elsass			Baden-Württemberg		
Einwohner	Anzahl Gemeinden	Anteil Gemeinden (%)	Einwohner	Anzahl Gemeinden	Anteil Gemeinden (%)
unter 300	28	22%		-	-
300 bis 500	25	20%		-	-
500 bis	35	27%		-	-
1.000 bis	26	20%	unter 2.000	7	11%
2.000 bis	8	6%	2.000 bis	12	18%
3.000 bis	2	2%	3.000 bis	18	27%
5.000 bis	3	2%	5.000 bis	19	29%
10.000 bis	1	1%	10.000 bis	10	15%
Summe	128	100%	Summe	66	100%

## Raumkategorien

In Baden-Württemberg werden im Landesentwicklungsplan (LEP) folgende Raumkategorien ausgewiesen (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Landesentwicklungsplan, 2002):

- Verdichtungsräume als großflächige Gebiete mit stark überdurchschnittlicher Siedlungsverdichtung und intensiver innerer Verflechtung,
- Randzonen um die Verdichtungsräume als an Verdichtungsräume angrenzende Gebiete mit erheblicher Siedlungsverdichtung,
- Ländlicher Raum, untergliedert in Verdichtungsbereiche im Ländlichen Raum als Stadt-Umland-Bereiche mit engen Verflechtungen und erheblicher Siedlungsverdichtung sowie Ländlicher Raum im engeren Sinne als großflächige Gebiete mit zumeist deutlich unterdurchschnittlicher Siedlungsverdichtung und hohem Freiraumanteil.

Die Gemeinden aus Baden-Württemberg, die den Fragebogen ausgefüllt haben, repräsentieren die wesentlichen Raumkategorien, wobei die Anteile der Raumkategorien der Erhebung nahezu den Gesamtverhältnissen entsprechen (Tabelle 11).

**Tabelle 11: Raumkategorien der befragten Kommunen**

Raumkategorie	Anzahl insgesamt	Anteil insgesamt	Anzahl Erhebung	Anteil Erhebung
Verdichtungsräume	16	10%	7	11%
Randzonen um die Verdichtungsräume	52	32%	18	27%
Verdichtungsbereiche im Ländlichen Raum	8	5%	4	6%
Ländlicher Raum in engeren Sinne	88	54%	37	56%
Gemeinden im Betrachtungsraum	164	100%	66	100%

## Hauptfunktionen der befragten Gemeinde

Gefragt nach der Hauptfunktion (Mehrfachnennungen waren möglich), gaben 95% der Kommunen aus Baden-Württemberg Wohnen als Hauptfunktion an, gefolgt von Gewerbe und Landwirtschaft mit je 50% sowie

Tourismus 38%. Hierbei zeigt sich sowohl der ländliche als auch der touristische Charakter der befragten Kommunen sehr deutlich.

Im Elsass sehen sich 56% der befragten Gemeinden als stark landwirtschaftlich geprägt. Gründe für diese Einschätzung waren: besonders viele landwirtschaftliche Flächen (70% der Kommunen), Einkünfte aus der Landwirtschaft (31%), zahlreiche landwirtschaftliche Gebäude (23%) oder Dominanz der Landwirtschaft unter den Erwerbstätigen (19%).

#### **4.1.3. Einschätzung der kommunalen Flächenentwicklung**

Die Flächenentwicklung der letzten 15 Jahre wird von den baden-württembergischen Gemeinden überwiegend positiv eingeschätzt. Sie habe den Fortbestand der Infrastruktur wie z. B. von Schulen gesichert und mit etwas weniger starker Zustimmung die finanzielle Situation der Gemeinde verbessert. Die Gemeinden seien dabei im Wesentlichen der Nachfrage nach Bauland (nachrangig auch der nach Gewerbeflächen) nachgekommen (siehe F.7).

Allerdings sind baden-württembergische Gemeinden über ihre zukünftige Entwicklung eher besorgt, insbesondere was den demographischen Wandel angeht. Entsprechend erwarten 38% zukünftig eher eine Abnahme des Flächenverbrauchs. Die große Mehrheit der Gemeinden gibt an, der demographische Wandel werde in den nächsten Jahren eine große bzw. sehr große Rolle spielen (siehe F.8).

Von den Kommunen im Elsass gaben 80,5% an, in den letzten Jahren ein Bevölkerungswachstum erlebt zu haben, während knapp 16,4% eher eine Stagnation und nur 3,1% einen Bevölkerungsrückgang erlebt hätten (siehe Q.1). Gefragt nach der Flächenentwicklung gab rund die Hälfte der Kommunen an, sich im Laufe der Jahre ausgedehnt zu haben, ein Viertel, sich wenig verändert und 9% sich eher strukturlos entwickelt haben. Zudem gab etwa ein Fünftel der Gemeinden an, sich in den letzten Jahren eher verdichtet zu haben.

Da der demographische Wandel in Frankreich und insbesondere im Elsass nicht so ausgeprägt ist wie in Baden-Württemberg, erwarten die meisten Befragten keine spürbare Veränderung beim Flächenverbrauch. Über die zukünftige Tendenz in ihrer Gemeinde befragt, rechnen nur 2,3% der Gemeinden im Elsass mit einem Bevölkerungsrückgang in den kommenden Jahren. Dagegen sind 87,7% der Meinung, dass die Bevölkerungszunahme so weiter gehen wird (siehe Q.2). Die Bevölkerungsvorausrechnungen des INSEE für 2030 in Elsass bestätigen diese Einschätzung, denen zufolge sich die Bevölkerung zwischen 2005 und 2030 um 14% erhöhen wird, um im Jahr 2030 2.065.000 Einwohner zu erreichen.

#### 4.1.4. Wahrnehmung der Problematik des Flächenverbrauchs

##### *Faktoren der Flächenneuanspruchnahme*

Gemeinden in Baden-Württemberg wurden gebeten (F.4), die Bedeutung verschiedener Einflussfaktoren auf den aktuellen Flächenverbrauch am Oberrhein auf einer fünfstufigen Skala von „trifft gar nicht zu“ (1) bis zu „trifft voll zu“ (5) zu bewerten.

Die größte Zustimmung erfährt der Faktor Ansiedlung oder Erweiterung von Gewerbe/Industrie. Danach kommen Faktoren, die mit einer erhöhten Nachfrage nach Wohnraum und Bauland zusammenhängen: der zunehmende Bedarf an Wohnfläche pro Kopf, das Wirtschaftswachstum, die Nachfrage nach Einfamilienhäusern, und der Wunsch, im Grünen zu wohnen.

Bei den Kommunen im Elsass dominiert bei den Einflussfaktoren der Bedarf nach Wohnraum mit 48% deutlich. Anders als in Deutschland, wo das Bevölkerungswachstum zuletzt genannt wird, spielt es hier eine große Rolle bei der Flächeninanspruchnahme und wird mit 40% an zweiter Stelle genannt. Auch ist die zunehmende Mobilität mit 39% ebenfalls einer der Hauptfaktoren in Frankreich (Q.39), anders als in Deutschland, wo dieser Faktor an vorletzter Stelle genannt wird.

Diese unterschiedlichen Einschätzungen über die Ursachen des Flächenverbrauchs spiegeln die Unterschiede in den demographischen und urbanen Tendenzen im Elsass und in Baden-Württemberg wider. Der demographische Wandel ist in beiden Regionen präsent, in Baden-Württemberg aber deutlich stärker ausgeprägt. In den elsässischen Gemeinden ist dagegen die Suburbanisierung aufgrund der Konzentration der Urbanisierung um große Städte größer, weswegen der Mobilität als Einflussfaktor hier ein größeres Gewicht eingeräumt wird.

##### *Nachfrage nach Wohnraum*

Beiderseits des Rheins spielt die Nachfrage nach Wohnraum eine herausragende Rolle als Faktor für die Flächeninanspruchnahme.

Gemeinden in Baden-Württemberg bewerten den zunehmenden Bedarf an Wohnfläche pro Kopf, die Nachfrage nach Einfamilienhäusern und den Wunsch, in Ruhe im Grünen zu wohnen, als wichtige Faktoren für den aktuellen Flächenverbrauch (diese Faktoren stehen jeweils an 2., 4. und 5. Position der Faktoren für den Flächenverbrauch).

Auf die Frage, für welche Wohnform die größte Nachfrage besteht, gaben 95,3% der elsässischen Kommunen das Einfamilienhaus an, die übrigen gaben an, eine Tendenz auch zu anderen Wohnformen zu erkennen (siehe Q.8).

### *Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme*

Bei den negativen Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme (F.5.) werden von den baden-württembergischen Kommunen zuerst der Verbrauch landwirtschaftlicher und ökologisch wertvoller Flächen genannt, gefolgt von der Zersiedelung der Landschaft, den negativen Effekten für das Landschafts- und Ortsbild sowie den Folgekosten für den Erhalt der Infrastruktur. Insbesondere letzteres überrascht, wurden Baugebiete doch häufig mit dem Ziel ausgewiesen, die Gemeindefinanzen zu verbessern.

Von den elsässischen Kommunen wurden ebenfalls negative Folgen für die Landschaft und der Verbrauch landwirtschaftlicher Flächen als problematischste Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme genannt.

### *Bewusstsein für die Problematik und Kenntnisstand*

Die baden-württembergischen Gemeinden sind sich des politischen Ziels, den Flächenverbrauch zu senken, bewusst: 92% gaben an, das Ziel, den Flächenverbrauch in Baden-Württemberg bis 2030 auf 3 ha/Tag zu reduzieren, zu kennen und nur 5% erklärten, es nicht zu kennen. 3% haben diese Frage nicht beantwortet (siehe F.3).

Im Elsass hingegen halten 20% der befragten Kommunen den Flächenverbrauch für kein Problem, 68% denken, dass es ein Problem gibt, und 12% konnten auf diese Frage keine Antwort geben (siehe Q.37).

### *Kenntnis der Handlungsoptionen für ein Flächenmanagement*

Während sich die befragten baden-württembergischen Kommunen relativ gut über die Handlungsoptionen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme informiert zeigten, stellt sich die Situation im Elsass anders dar. Immerhin 26% der befragten Kommunen gaben an, niemals andere Wohnformen als das klassische Einfamilienhaus bei der Planung in Erwägung gezogen zu haben. 61% der befragten Kommunen haben bereits andere Wohnformen berücksichtigt, wobei Mehrfamilienhäuser mit 53% dominieren, gefolgt von Gebäudesanierung/-renovierung mit 46% und Doppel- oder Reihenhäuser mit 45%. Innovative Wohnformen wurden von 11% und große Wohngebäude von 2% genannt (siehe Q.7).

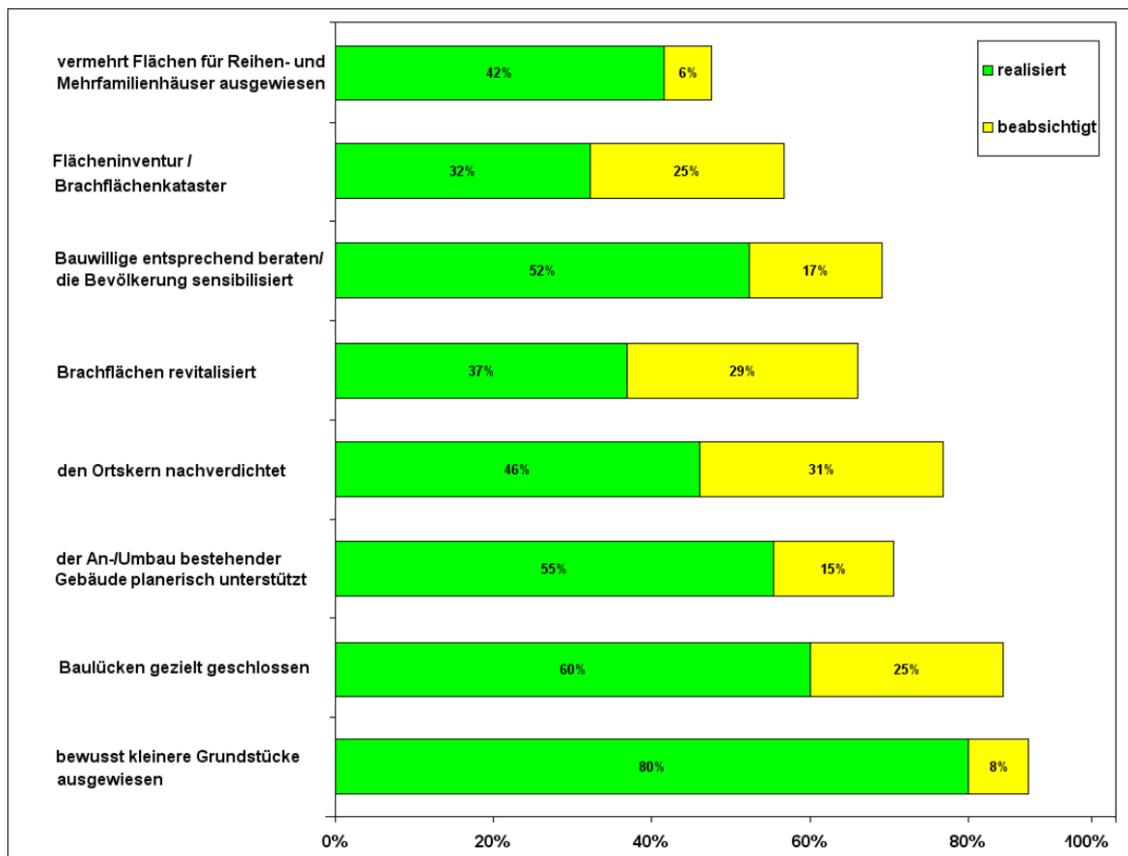
#### **4.1.5. Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme**

Da die Erfahrungen mit Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in Baden-Württemberg deutlich umfangreicher sind, liegt der Fokus bei vielen Fragen zu einzelnen Maßnahmen auf der baden-württembergischen Seite.

### *Durchführung von Maßnahmen im Allgemeinen*

Auf deutscher Seite haben alle befragten Gemeinden bereits Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme realisiert. Nur wenige Kommunen gaben lediglich die Ausweisung kleinerer Grundstücke als Maßnahme an.

Auf der französischen Seite stellt sich die Situation anders dar: dort gaben 51% der befragten Kommunen an, bereits entsprechende Aktivitäten durchgeführt zu haben, gegenüber 33% ohne Aktivitäten und 16%, die diese Frage überhaupt nicht beantworteten (siehe Q6\_1).



**Abbildung 3: Maßnahmen, die die baden-württembergischen Gemeinden bereits realisiert haben bzw. beabsichtigen durchzuführen**

### *Von den Kommunen beabsichtigte Maßnahmen*

Die befragten baden-württembergischen Kommunen haben bereits eine Reihe von Maßnahmen realisiert (Abbildung 3). Zudem ist eine Reihe weiterer Maßnahmen beabsichtigt, insbesondere im Bereich Ortskernnachverdichtung (beabsichtigt von 31% der Gemeinden), Revitalisierung von Brachflächen (29%), Flächeninventur (25%) und Schließung von Baulücken (25%).

Bei den elsässischen Kommunen beabsichtigen 27%, den Ortskern zu revitalisieren (siehe Q4).

### *Bereits durchgeführte Maßnahmen zum Flächenmanagement*

Bei der Frage, welche Erfahrungen die Kommunen bereits mit Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gemacht haben und wie sie die Maßnahmen bewerten würden (siehe F.11 im Anhang), konnten die befragten baden-württembergischen Gemeinden angeben, welche Maßnahmen sie bereits realisiert haben oder noch beabsichtigen durchzuführen und falls nicht aus welchen Gründen: ist die Maßnahmen zu aufwendig, ungeeignet oder hat sie einen zu geringen Nutzen.

Häufigste bereits durchgeführte Maßnahme ist in den Kommunen aus Baden-Württemberg mit 80% die Ausweisung bewusst kleinerer Grundstücke. In den ergänzend durchgeführten Interviews äußerten jedoch manche Gemeinden Probleme bei der Vermarktung der kleinen Grundstücke (z. B. Sexau). Es gäbe in ländlichen Kommunen keine Nachfrage nach diesen preiswerteren Grundstücken.

Es folgen eine Reihe von Maßnahmen, die der Innenentwicklung zuzurechnen sind:

- Etwa 60% der befragten Gemeinden aus Baden-Württemberg haben bereits Baulücken gezielt geschlossen; 24% beabsichtigen, dieses durchzuführen. Insgesamt lehnen nur 12% der Gemeinden diese Maßnahme ab (5% wegen zu geringen Nutzens, 5%, wegen zu hohen Aufwands und 2%, weil sie sie für ungeeignet halten).
- Weiterhin gaben 55% der baden-württembergischen Kommunen an, den An-/Umbau bestehender Gebäude planerisch unterstützt zu haben. Die Ablehnung ist mit 14% ähnlich hoch, wobei hier vor allem ein geringer Nutzen (8%) als Grund angeführt wird; zu hoher Aufwand und fehlende Eignung spielen mit je 3% eine geringere Rolle.
- Schließlich gab mit 46% rund die Hälfte der baden-württembergischen Kommunen an, den Ortskern bereits nachverdichtet zu haben und ein Drittel beabsichtigt dieses, was auf die hohe Akzeptanz und ein beträchtliches Potential dieser Maßnahme schließen lässt.

Neben der Ausweisung kleinerer Grundstücke und der Innenentwicklung wurden noch folgende Maßnahmen von den baden-württembergischen Kommunen angeführt:

- Ein wenig mehr als die Hälfte der Befragten gab an, Bauwillige entsprechend zu beraten und die Bevölkerung zu sensibilisieren.

17% der Gemeinden beabsichtigen dieses. Für 12% hat diese Maßnahme jedoch nur einen geringen Nutzen.

- Immerhin 37% der befragten Gemeinden haben bereits Brachflächen revitalisiert, 29% planen die Durchführung dieser Maßnahme, was ebenfalls auf ein hohes Potential hinweist.
- Die vermehrte Ausweisung von Flächen für Reihen- und Mehrfamilienhäuser polarisiert: zwar haben 42% dieses bereits durchgeführt, aber 12% bzw. 26% zweifeln am Nutzen bzw. an der Eignung der Maßnahme. In den Interviews wurde außerdem deutlich, dass häufig kaum Nachfrage für diese Wohnform vorhanden sei. Im Elsass tritt ein weiteres Problem hinzu: Dort wird vorwiegend ein Standard-Mehrfamilienhaus mit mehr als fünf Wohnungen auf dem Markt angeboten, was sich insbesondere in ländlichen Kommunen nicht in die Umgebung einfügt. Entsprechend genießen Mehrfamilienhäuser hier einen schlechten Ruf und werden oft erst gar nicht in die Überlegungen einbezogen. Zudem ist es für Kommunen dort oft schwierig, an alternative Angebote zu kommen.
- Ebenfalls kontrovers gesehen wird eine Flächeninventur oder ein Brachflächenkataster. Während 32% dieses bereits realisiert haben, stuft es über ein Fünftel als „ungeeignet“/„geringer Nutzen“ ein und 12% als zu aufwendig ein. In den Interviews zeigte sich, dass Gemeinden Flächeninformationssysteme (GIS, Flächenkataster) zwar für sehr hilfreich aber auch als zu aufwendig ansehen, insbesondere durch die notwendige ständige Aktualisierung.

### *Barrieren bei der Umsetzung der Maßnahmen*

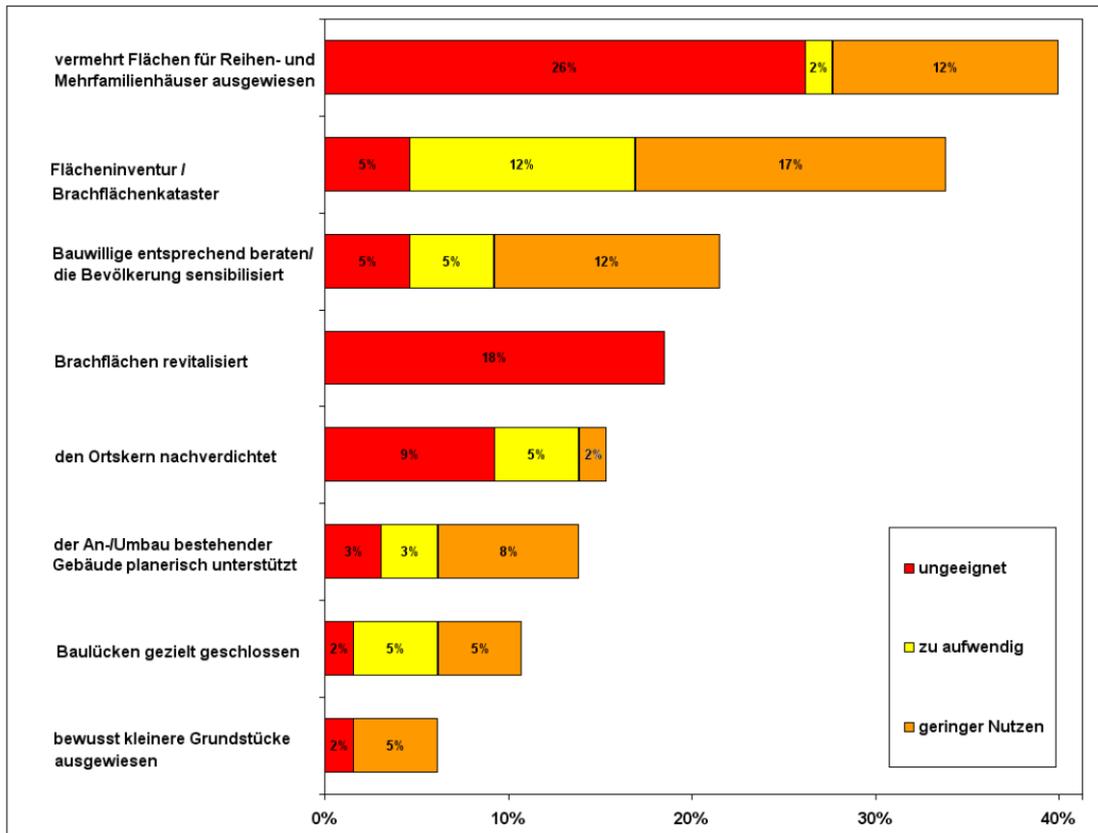
Von besonderem Interesse sind die Gründe, warum einzelne Maßnahmen von einigen Kommunen kritisch gesehen werden. Dabei muss unklar bleiben, ob eigene Erfahrungen, Erfahrungen in anderen Kommunen oder (nur) Erwartungen zur Einschätzung geführt haben. Von Interesse ist auch, ob es Faktoren gibt, die den Nutzen oder die Anwendbarkeit erhöhen können, z. B. durch die Art der Umsetzung, bzw. ob diese Maßnahmen nur für bestimmte Typen von Kommunen sinnvoll sind.

Diese Gründe lassen sich in drei Kategorien unterteilen (vgl. Abbildung 4).

- Manche Maßnahmen werden als ungeeignet angesehen, z. B. wenn sie in der betreffenden Kommune nicht umsetzbar sind. Das ist vorwiegend der Fall bei der vermehrten Ausweisung von Flächen für Reihen- und Mehrfamilienhäuser (26%). Die entsprechenden Kommunen haben vorwiegend eine dörfliche Struktur, einen relativ

niedrigen Anteil an Wohnfläche und einen besonders großen Anteil an landwirtschaftlich genutzter Fläche oder Waldfläche. Bei der Revitalisierung von Brachflächen (18%) können geeignete Flächen fehlen. Unklar ist, ob diese Einschätzung auf eigenen Erfahrungen beruht und ob Ansatzpunkte zur Verbesserung der Wirksamkeit der Maßnahme bestehen.

- Anderen Maßnahmen wird von den Kommunen ein nur geringer Nutzen beigemessen, d. h. sie werden als ineffektiv zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme eingestuft. Diese Einschätzung findet sich insbesondere bei der Maßnahme Flächeninventur/Brachflächenkataster (17%) und der Beratung Bauwilliger bzw. der Sensibilisierung der Bevölkerung (12%). Es handelt sich dabei eher um begleitende Maßnahmen des Flächenmanagements. Ebenfalls von einem größeren Anteil der befragten Kommunen als mit einem geringen Nutzen eingestuft werden eher planungsorientierte Maßnahmen wie Ausweisung von Flächen für Reihen- oder Mehrfamilienhäuser (12%), Umbau bestehender Gebäude (8%), Ausweisung kleinerer Grundstücke und Schließung von Baulücken (jeweils 5%).
- Als dritter Grund für eine ablehnende Haltung gegenüber einzelnen Maßnahmen wurde ein zu hoher Aufwand angeführt. Entsprechend besteht bei diesen Maßnahmen prinzipiell ein Ansatzpunkt zur Erhöhung der Akzeptanz bei den Kommunen, wenn es gelingt, den Aufwand für die Kommunen durch externe Unterstützung zu verringern. Als zu aufwendig wurde von den Kommunen in Baden-Württemberg insbesondere die Einführung einer Flächeninventur bzw. eines Brachflächenkatasters erachtet (12%). Es folgen die gezielte Schließung von Baulücken und die Nachverdichtung des Ortskerns mit jeweils 5%. Um noch mehr über die Hintergründe für diese Einschätzung zu erfahren, wurde ergänzend gefragt, welche Probleme bei der Umsetzung auftreten (siehe F.13). Hierzu wurde ein zu geringer Einfluss und finanzieller Spielraum der Gemeinde genannt. Häufig bestehe keine Verkaufs- bzw. Kooperationsbereitschaft seitens der Eigentümer. Dieses hänge auch mit der geringen Akzeptanz für Nachverdichtung und alternative Wohnformen zusammen. Zudem seien die Planungswerkzeuge hierfür wenig geeignet und führten zu langwierigen Verfahren (siehe F.13).



**Abbildung 4: Angeführte Motive für eine kritische Einschätzung von Maßnahmen zum Flächenmanagement durch die befragten Gemeinden aus Baden-Württemberg**

### *Als sinnvoll angesehene Maßnahmen*

Maßnahmen, die am wenigsten kritisch von den befragten baden-württembergischen Gemeinden eingestuft wurden, sind die Revitalisierung von Brachflächen, die Nachverdichtung des Ortskerns und die Schließung von Baulücken. Ergänzend wurde gefragt, bei welchen Maßnahmen das Verhältnis Nutzen zu Aufwand am höchsten ist (siehe F.13). An erster Stelle wurde von den baden-württembergischen Kommunen die Nutzung innerörtlicher Potentiale (32%) genannt, gefolgt von eher qualitativen Maßnahmen wie der Ortskernsanierung, insbesondere durch Förderprogramme zur Ortskernsanierung, und die Erfassung der Nachverdichtungspotentiale/Bedarfprüfung (jeweils 20%).

Die vergleichsweise hohe Bedeutung des Ortsbilds und Ortskerns spiegelt sich auch darin wider, dass über die Hälfte der kommunalen Vertreter aus Baden-Württemberg angaben, bereits den Ortskern in seiner Funktion gestärkt bzw. saniert zu haben. Dabei beabsichtigen insgesamt 80% der befragten Gemeinden, dieses durchzuführen, oder haben es bereits realisiert. Die Stärkung der Funktion bzw. die Sanierung des Ortskerns ist dabei in kleineren ländlichen Gemeinden von geringerer Bedeutung.

### *Gewünschte Maßnahmen/Instrumente und strukturelle Änderungen*

Bei den gewünschten Instrumenten/Maßnahmen gaben 65% der befragten baden-württembergischen Kommunen Subventionen und Fördermaßnahmen bzw. Modellprojekte an, gefolgt vom Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden (47%) und einer Fachberatung (39%). Rund ein Drittel wünscht sich Änderungen in der kommunalen Planungshoheit und Orientierungshilfen, z. B. in Form von Leitfäden und Praxisbeispielen. Spezielle Werkzeuge, eine stärkere interkommunale Planung und eine Weiterbildung des Verwaltungspersonals werden von jeweils einem Fünftel genannt, Flächenpools und eine zentrale Baulandbörse dagegen nur noch von 8%.

Die Kommunen im Bas-Rhin wünschen sich dagegen eine weniger starre Reglementierung (35%), bessere rechtliche Möglichkeiten, um sich gegen den Druck der privaten Bauträger durchzusetzen (27%), mehr Finanzmittel (21%) und Personalkapazitäten (16%). Nur 8% wünschen sich eine stärkere Reglementierung und nur 1% Informationswerkzeuge. Hier zeigt sich deutlich, dass – anders als die deutschen Kommunen – die französischen Kommunen insbesondere über den Ankauf von Flächen die kommunale Entwicklung steuern können.

#### **4.1.6. Kommunale Planungsinstrumente**

In den befragten elsässischen Gemeinden werden verschiedene kommunale Planungsinstrumente eingesetzt. Den im Jahre 2000 eingeführten PLU verwenden 27% der Kommunen, bei 12% ist er in der Genehmigung und 33% haben noch einen POS. Zudem haben 16% der Kommunen eine *Carte communale* und 3% verfügen über keine der genannten Planungsinstrumente, sondern unterliegen der staatlichen Reglementierung (siehe Q28). Dabei wird beklagt, dass die bestehenden kommunalen Planungsinstrumente (PLU, *Carte communale*) den Gemeinden nicht genügend Handlungsspielraum ließen. Gemeinden, die über einen PLU verfügen, sind insgesamt zufriedener.

Eine leicht positive Korrelation lässt sich zwischen der Existenz eines PLU und verschiedenen Maßnahmen feststellen. So haben schon 66% der Gemeinden, die einen PLU haben und 67% derjenigen, deren PLU momentan eingeführt wird, alternative Wohnformen berücksichtigt. Bei den Gemeinden, die einen POS haben, sind es nur 60% sowie 55% bei den Gemeinden, die eine *Carte communale* haben (siehe Q.7.1 und Q28). Vermutlich spielt für diesen Zusammenhang neben der grundsätzlichen Einstellung der Gemeinde auch deren Größe eine Rolle.

### *Handlungsspielraum der lokalen Entscheidungsträger*

Zu ihrem Handlungsspielraum befragt (Q.32), antworteten 39% der elsässischen Bürgermeister, dass sie in manchen Bereichen zu wenig Gewicht bzw. Handlungsraum hätten, um ihre Gemeinde optimal zu verwalten; dagegen meinen 38%, sie hätten ausreichend Gewicht und 23% gaben keine Antwort. Insbesondere betreffe dieses den Grundstücksmarkt und die Grundstückspreise und daraus folgend die städtebauliche Entwicklung.

#### **4.1.7. Motivation der Gemeinden für das Flächenmanagement**

Gefragt nach den Motiven für ihr Engagement zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gaben die Kommunen aus Baden-Württemberg zuerst den Erhalt der Landschaft an (19%), gefolgt von der topographischen Lage (17%), die eine weitere flächenhafte Entwicklung eingeschränkt sowie den Natur- und Bodenschutz (17%). Es folgen die Motive Nutzung der Innenentwicklungspotentiale und Bewahrung landwirtschaftlicher Flächen (je 10%), Belebung der Ortskerne/Ortsbild (8%), rechtliche Vorgaben (6%) und Erhalt der Infrastruktureinrichtungen (5%) sind weitere Motive. Auf die übrigen entfallen 7% der Antworten.

Interessant ist der hohe Anteil an Kommunen, der aufgrund fehlender Flächenressourcen eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme anstrebt. In den übrigen Kommunen spielen der Erhalt der Landschaft (einige dieser Gemeinden sind touristisch geprägt) und ökologische Aspekte (Natur- und Bodenschutz) gefolgt von Faktoren, die mit der dörflichen Identität und Lebensqualität zusammenhängen (Landwirtschaft, Ortskern, Ortsbild, Infrastruktur) eine zentrale Rolle.

Bei den befragten Kommunen aus dem Elsass ist die Vereinbarkeit von Flächennutzung durch den Menschen und der Natur die größte Herausforderung (36%), gefolgt von der sozialen Entwicklung (27%) und der wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde (18%) (siehe Q.36). Da Flächenmanagement in Frankreich weniger verbreitet ist als in Deutschland, wurde zudem noch nach der Wichtigkeit von Themen gefragt, die mit dem Flächenmanagement zusammenhängen.

**Landwirtschaft:** 59% der elsässischen Gemeinden halten die Landwirtschaft für einen Teil ihrer Identität (Q.13).

**Landschaft:** 86% der befragten Bürgermeister aus dem Elsass legen darauf Wert, dass die Flächen im Umland ihrer Gemeinde ihre landschaftliche bzw. landwirtschaftliche Funktion erhalten (Q.15) und nur 13% möchten diese Flächen für Wohnen, Gewerbe oder Freizeit nutzen. Dabei hat sich die Landschaft in der Umgebung ihrer Gemeinde für 38% verschlechtert, für 34% hat sie sich in den letzten Jahren kaum geändert und für 23% ist sie schöner geworden (Q.17). Etwa

ein Viertel der befragten Bürgermeister stellen den Verlust natürlicher landschaftlicher Elemente fest, 11% beklagen die Monokultur von Mais und 7% sind der Meinung, dass bauliche Erweiterungen ihr Dorf entstellt haben.

**Ortskern:** Die Hälfte der befragten französischen Bürgermeister hält ihren Ortskern für besonders lebendig (Q.24) und als zentrales Element für die Gemeindeidentität. Unter Lebendigkeit wird dabei verstanden, dass dort Veranstaltungen stattfinden (55%), es ein Ort der Begegnung ist (48%), es viele öffentliche Plätze gibt (35%), Einzelhandel und Gaststätten (32%) und Tourismus (18%) (Q25). 70% halten es zudem für wichtig, dass ihr Ortskern bestimmte Merkmale erfüllt wie zum Beispiel im Bereich Architektur und Kulturerbe (30%), Dienstleistungen, Einzelhandel oder Handwerk (21%), Events und Veranstaltungen (14%), ortsspezifische Merkmale (12%), Wochenmarkt (11%), öffentliche Infrastruktur für kommunales Leben (10%) und sonstiges.

#### 4.1.8. Schwerpunkte der Flächeninanspruchnahme

##### *Nutzungsart*

Die befragten elsässischen und baden-württembergischen Kommunen geben Wohnsiedlungen und die damit verbundenen Verkehrsflächen als Hauptquellen für die Flächeninanspruchnahme an, sehen dort aber gleichzeitig auch die größten Potentiale zu deren Verringerung (siehe F.10 und Q.6.2).

##### *Gemeindegröße und Lage im Raum*

Im Folgenden sollen die raumstrukturellen Schwerpunkte der Flächeninanspruchnahme genauer betrachtet werden.

Werden die befragten baden-württembergischen Kommunen entsprechend der Raumkategorie differenziert in Kommunen im ländlichen Raum und sonstige, so werden einige Unterschiede deutlich. Es sei darauf hingewiesen, dass ländlich nicht mit der Einwohnerzahl der Kommune gleichzusetzen ist. So verteilen sich die Einwohner mancher Kommunen mit 10.000 Einwohnern und mehr auf mehrere kleine Dörfer. Im ländlichen Raum im engeren Sinne haben weniger Gemeinden Maßnahmen zum Flächenmanagement durchgeführt als in den übrigen Raumkategorien (Summe aus Kommunen in Verdichtungsräumen, Randzonen um die Verdichtungsräume und Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum). Zudem ergeben sich einige Unterschiede bei der Bewertung der Maßnahmen durch die befragten baden-württembergischen Kommunen (Abbildung 5). Die größten Unterschiede, bei denen die ländlichen

Kommunen größere Probleme sehen als andere Kommunen, treten bei der Bewertung der Nachverdichtung des Ortskerns (von 23% der Kommunen im ländlichen Raum (LR) als problematisch angesehen zu 7% beim Rest), bei der gezielten Schließung von Baulücken (17% LR gegenüber 3% Rest), bei der Ausweisung kleinerer Grundstücke (9% LR gegenüber 3% Rest) sowie bei der Flächeninventur/Brachflächenkataster (40% LR gegenüber 28% Rest) auf. Dagegen werden geringere Probleme bei der Beratung Bauwilliger und Sensibilisierung der Bevölkerung gesehen (17% LR gegenüber 28% Rest).

Einige Unterschiede lassen sich dabei sehr gut erklären: Eine größere Ablehnung der Nachverdichtung durch ländliche Kommunen könnte damit zusammenhängen, dass Verdichtung als nicht vereinbar mit der dörflichen Struktur empfunden wird. Gleiches gilt für die Schließung von Baulücken. Möglicherweise spielt hier auch die geringere Erfahrung mit Nachverdichtung und eine andere Nachfrage durch Bauherren eine Rolle. Eine bessere Einschätzung der Maßnahme Beratung Bauwilliger / Sensibilisierung der Bevölkerung könnte hingegen mit der stärkeren dörflichen Identität und größeren Nähe zur Bevölkerung in ländlichen Kommunen zusammenhängen. Hingegen sind geringere Probleme bei der Ausweisung von Flächen für Reihen- und Mehrfamilienhäuser (37% LR gegenüber 41% Rest) nicht erklärbar und hängen ggf. mit der unzureichenden Stichprobenzahl zusammen.

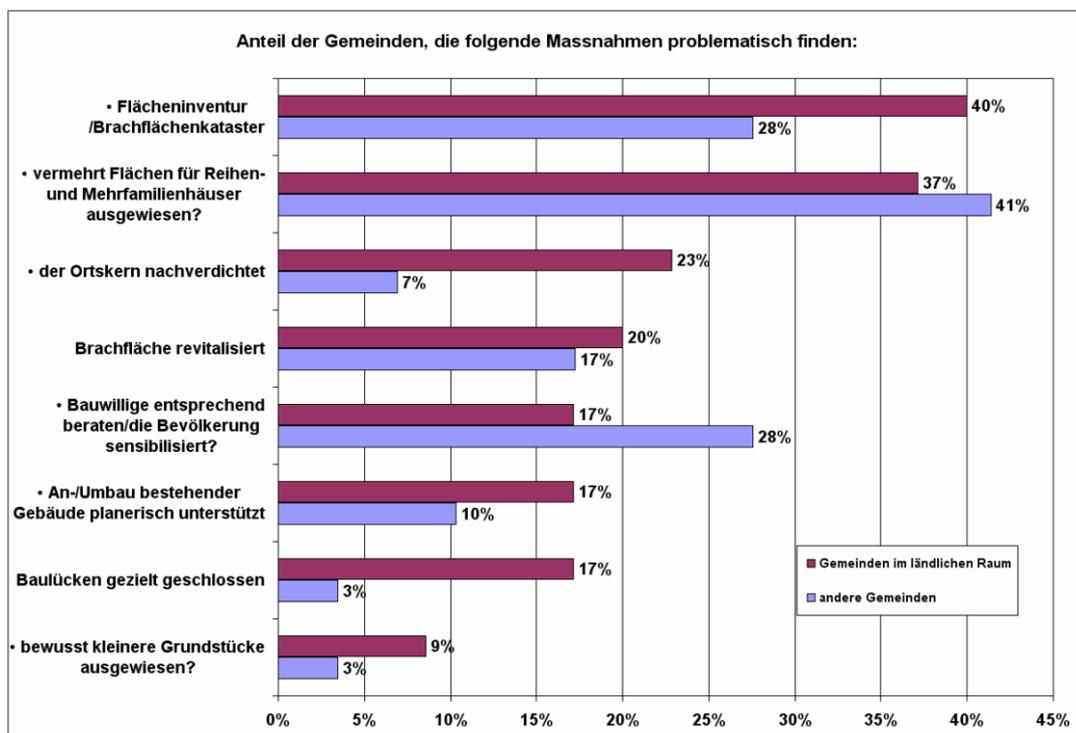


Abbildung 5: Bewertung von Flächenmanagementmaßnahmen durch Kommunen im ländlichen Raum im Vergleich zum Rest (Basis: befragte Kommunen aus Baden-Württemberg)

## 4.2. *Statistische Analyse der Fragebogendaten*

Um Zusammenhänge innerhalb der Daten und speziell zwischen Strukturdaten der Gemeinde, dem Engagement der Gemeinde für das Flächenmanagement und der Anwendung und Bewertung einzelner Maßnahmen zu erkennen, wurde primär eine explorative statistische Datenanalyse durchgeführt. Diese war nur für die Daten der befragten baden-württembergischen Kommunen sinnvoll durchführbar. Der Fragebogen für die elsässischen Kommunen enthielt entsprechend dem gewählten, eher qualitativen Design zu viele offene Fragen für eine statistische Auswertung. Ein grundsätzliches Problem bei den Daten aus Baden-Württemberg ist die eher geringe Grundgesamtheit und der daraus resultierenden geringen Stichprobengröße, die eine statistische Analyse erschwert. Zudem sind Fragen mit erlaubten Mehrfachantworten und Freikommentaren nur eingeschränkt auswertbar.

Entsprechend dieser eher ungünstigen Voraussetzungen für die explorative Datenanalyse wurden nur einfache Rangkorrelationen gebildet. Dabei zeigten sich dennoch einige interessante Zusammenhänge, die im Folgenden näher erläutert werden.

Nach Raumkategorien ergeben sich insbesondere für Kommunen im ländlichen Raum klare Zusammenhänge. Hier sind Kommunen stärker vertreten, die angeben, der Nachfrage nach Bauland nachgekommen zu sein und die den Ortskern nicht nachverdichtet haben. Auch besteht hier eine kritischere Einschätzung gegenüber den Maßnahmen der Nachverdichtung, Flächeninventur und Beratung Bauwilliger.

Zudem konnten einige Zusammenhänge bei einzelnen Maßnahmen zum Flächenmanagement gefunden werden:

**Schließung von Baulücken:** Die Schließung von Baulücken wird insbesondere von bereits verdichteten Kommunen (sichtbar an Mehrfamilienhäusern) durchgeführt. Diese Kommunen beraten häufig auch Bauwillige und wünschen sich einen Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen. Häufig tritt der Wunsch nach Weiterbildung und Fachberatung bei diesen Kommunen hinzu.

**Flächeninventur:** Flächeninventur wird am wenigsten von kleinen Kommunen durchgeführt. Möglicherweise ist die Situation freier und freiwerdender Flächen hier so überschaubar, dass dieses Instrument nicht sinnvoll erscheint.

**Interkommunale Kooperation:** Die interkommunale Kooperation scheint insbesondere im Bereich Gewerbeflächen als sinnvoll erachtet zu werden. Schließlich sind Kommunen, die der interkommunalen Kooperation eine hohe Bedeutung beimessen, eher Kommunen, die einen höheren Anteil an Mehrfamilienhäusern aufweisen und bei denen Gewerbe und Industrie eine große Bedeutung haben. Flächenverbrauch resultiert u. a.

aus der Nachfrage nach Gewerbeflächen. Fast alle dieser größeren und urbaner geprägten Kommunen haben bereits Baulücken geschlossen und Gebäude umgebaut und weisen bevorzugt kleine Grundstücke und Grundstücke für Mehrfamilienhäuser aus. Ländliche Kommunen mit Landwirtschaft als Hauptfunktionen messen der interkommunalen Kooperation dagegen nur eine geringe Bedeutung bei.

**Umbau bestehender Gebäude:** Kommunen, die bereits bestehende Gebäude umgebaut haben, wünschen sich mehr kommunale Kompetenzen bei der Planung. Möglicherweise rührt dieses aus schlechten Erfahrungen bei der Planung des Umbaus.

### 4.3. Barrieren beim Flächenmanagement

Neben den bereits in Abschnitt 4.1.5. dargestellten Problemen mit einzelnen Maßnahmen zum Flächenmanagement gibt es noch weitere Barrieren für ein Flächenmanagement, die im Folgenden dargestellt sind.

#### 4.3.1. Problembewusstsein

Das politische Engagement einer Kommune hängt mit der Sensibilisierung ihrer lokalen Entscheidungsträger für die Problematik zusammen.

Im Vergleich zu den befragten baden-württembergischen Kommunen, bei denen die Problematik und das Flächenmanagement gut bekannt sind und im Prinzip auch für richtig erachtet werden, ist das Bild im Elsass heterogener. Die Problematik des Flächenverbrauchs wurde weniger breit in der öffentlichen Diskussion thematisiert. Einige französische Kommunen sind daher bisher nicht für das Problem des Flächenverbrauchs sensibilisiert; viele haben zwar ein sehr großes Interesse an der Thematik, sind aber nicht über das Flächenmanagement informiert. Wiederum andere lehnen eine flächensparsame Entwicklung ihrer Gemeinde bewusst ab.

Wie bereits erwähnt sind französische Bürgermeister eher nebenberuflich tätig und haben seltener einen beruflichen Hintergrund in Verwaltung oder Stadt-/Raumplanung. Ein Zusammenhang zwischen dem beruflichen Profil eines Bürgermeisters und seinem Engagement für das Flächenmanagement oder seines Problembewusstseins konnte bei den befragten Bürgermeistern nicht festgestellt werden.

Die überraschend hohe Rücklaufquote und viele Nachfragen durch elsässische Kommunen verdeutlichen jedoch, dass das Thema derzeit im Elsass an Interesse gewinnt und das politische Engagement für das Flächenmanagement ein großes Potential birgt.

#### 4.3.2. Ziele der Flächenpolitik der Kommunen

Eine Analyse der Ziele, die die Kommunen mit ihrer Flächenpolitik verfolgen, erlaubt es, Zielkonflikte mit der Verringerung der Flächeninanspruchnahme zu identifizieren und so Hinweise auf grundlegende Barrieren aber auch auf Ansatzpunkte für das Flächenmanagement zu erhalten.

##### *Orientierung an der Nachfrage*

Bei den Interviews mit ausgewählten Kommunen wurden die Ziele, die die Kommunen mit ihrer Flächenpolitik verfolgen, erfragt. Dabei wurde deutlich, dass die befragten Kommunen in Baden-Württemberg sich in dem Dilemma befinden, einerseits Vorgaben und Empfehlungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erfüllen und andererseits die Nachfrage nach Wohnraum befriedigen zu wollen. Dieser Konflikt wird dadurch verschärft, dass im Wesentlichen Nachfrage im Bereich Neubau besteht, da nur dieser die Verwirklichung spezieller Wünsche erlaube, und sich in ländlichen Gebieten die Nachfrage auf freistehende Einfamilienhäuser beschränke. Die Bereitschaft, längere Wegstrecken und damit verbundene Kosten zur Arbeit in der Stadt in Kauf zu nehmen, bestehe nur, wenn dieses durch höhere Lebensqualität ("Haus im Grünen") kompensiert werden könne. So seien kleinere Grundstücke in Kommunen in größerer Entfernung zu Städten kaum nachgefragt. In kleinen Gemeinden mit starker dörflicher Identität bestehe praktisch keine Nachfrage nach Geschosswohnungsbau, nach alternativen Wohnformen oder nach Mietwohnungen.

##### *Orientierung an der Zielgruppe junge Familien*

Die befragten baden-württembergischen Kommunen haben als Zielgruppe ihrer Flächenpolitik insbesondere junge Familien im Visier, um der demographischen Entwicklung entgegenzusteuern und die bestehende soziale Infrastruktur besser auszulasten. Um nicht gegenüber ebenfalls um die Zielgruppe bemühten Nachbargemeinden ins Hintertreffen zu gelangen, versuchen die Gemeinden den Bedürfnissen und der Nachfrage der jungen Familien (Neubau, Haus im Grünen, usw.) entgegenzukommen, und viele Kommunen haben eine entsprechende Politik finanzieller Unterstützung für junge Familien etabliert, z. B. über vergünstigtes Bauland. Bei einigen Gesprächen klang jedoch durch, dass aufgrund des demographischen Wandels damit gerechnet wird, dass die Nachfrage junger Familien bald stark zurückgehen wird und dementsprechend jetzt quasi die letzte Möglichkeit sei, noch junge Familien in die Gemeinde zu holen. Viele der besuchten Gemeinden gaben daher an, dass das aktuelle Bebauungsgebiet wohl das letzte sei.

In den elsässischen Kommunen stellt sich die Situation anders dar. Dort ist die Bevölkerungsentwicklung vergleichsweise dynamisch. Junge Familien bilden keine besondere Zielgruppe. Doch führen relativ geringere Grundstückspreise in kleinen ländlichen Kommunen dazu, dass sich Familien bevorzugt dort niederlassen. In Gemeinden in Stadtnähe hingegen fällt es jungen Familien aufgrund hoher Bodenpreise schwer, sich ein Haus zu kaufen. Da die meisten jedoch im Eigenheim wohnen möchten (in Frankreich gibt es hier eine Tradition), ziehen sie eher in kleine ländliche Gemeinden.

### *Orientierung an der Zufriedenheit der Bevölkerung*

Die befragten baden-württembergischen Kommunen wiesen darauf hin, dass Hauptziel der Kommunalpolitik und der Bürgermeister die Zufriedenheit der Bevölkerung in der Gemeinde und damit der Wählerschaft sei. Entsprechend kann es zu Konflikten zwischen Überzeugung und Handeln kommen. In kleinen ländlichen Kommunen ist bspw. häufig nur geringe Akzeptanz für Nachverdichtung in der Bevölkerung vorhanden, so dass Kommunen hiervor zurückschrecken.

Im Elsass stellt sich die Situation grundsätzlich vergleichbar dar. So seien hier schon viele Initiativen des Bürgermeisters und des Gemeinderats an den Bürgern gescheitert. Entsprechend sind insbesondere innovative städtebauliche Projekte ein Risiko für die Verwaltung. Auch könne das Vorkaufsrecht aus politischen Gründen kaum angewandt werden. Noch viel mehr gilt dieses für eine Enteignung von Flächen im öffentlichen Interesse. Dabei sind Flächenreserven ein wichtiges Instrument in der Flächenpolitik der französischen Kommune.

### *Streben nach Wachstum*

Eine Reihe der befragten baden-württembergischen Kommunen verfolgt das Ziel zu wachsen, z. B. in Bezug auf Bevölkerung, Gewerbe, Dienstleistungsangebot usw. Die Motive hierfür sind vielschichtig. Einerseits versuchen Kommunen derart, den demographischen Wandel um einige Jahre hinauszuzögern. Auch würde Wachstum bei den Bürgern und damit auch Wählern als die Attraktivität steigernd und entsprechend positiv wahrgenommen. Daneben gibt es haushalterische Motive (Einnahmen aus Baulandverkauf, Steuereinnahmen, Zuweisungen usw.). Die Folge ist, dass einige Kommunen offensiv auf Bevölkerungswachstum setzten und entsprechend Bauland auswiesen. Viele Kommunen versuchen, über Ansiedelung von Unternehmen die Gewerbesteuererinnahmen zu erhöhen, interessanterweise auch, um Innenentwicklung zu finanzieren. Bisher wurde dieses als risikoarme Investition angesehen. Aufgrund eines Überangebots an Gewerbeflächen sei die Vermarktung aber derzeit

schwieriger, man müsse auch Gewerbeansiedlungen in Kauf nehmen, die z. B. Emissionen mit sich brächten, und die Investition rentiere sich nicht so rasch. Gleiches gelte für Investitionen in interkommunale Gewerbegebiete.

Hierdurch ergäben sich jedoch Zielkonflikte mit übergeordneten planerischen Zielen, die viele der Kommunen durch mehr oder weniger erfolgreiche Anstrengungen, Wachstum und Nachhaltigkeit miteinander zu vereinbaren, aufzulösen versuchten.

### *Zeitlicher Planungshorizont*

Fragen der Stadt- und Raumplanung sind langfristiger Natur, während in der Kommunalpolitik deutlich kürzere Planungshorizonte von Bedeutung sind, in der vorzeigbare Leistungen erreicht werden müssen, um wiedergewählt zu werden. Hierdurch können sich Widersprüche ergeben. Bspw. weisen einige Kommunen nach wie vor in großem Umfang aus, obwohl sie glauben, dass der demographische Wandel sie sehr bald treffen wird. Eng mit dem Planungshorizont verbunden ist die unausgesprochene Erwartung nach einer gewissen Kontinuität. Ein neu gewählter Bürgermeister kann die Kommunalpolitik kaum schlagartig ändern.

## **4.3.3. Handlungsspielraum der Kommunen**

### *Finanzielle Ressourcen*

Wie bereits in Abschnitt 4.3.2 dargestellt, sind die deutschen und französischen Kommunen allein durch die Rücksichtnahme auf die Meinung der Wählerschaft in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt. Insbesondere elsässische Kommunen verlieren hierdurch bereits deutlich an Handlungsspielraum, z. B. beim Vorkaufsrecht und bei der Enteignung strategischer Flächen. Entsprechend ist der Ankauf strategischer Flächen sowohl in Deutschland als auch in Frankreich von besonderer Bedeutung für die kommunale Flächenpolitik. Französische Kommunen steuern ihre Entwicklung bevorzugt über eigene Flächenreserven, haben jedoch häufig nicht die finanziellen Möglichkeiten, Grundstücke zu erwerben, da sie mit privaten Bauträgern konkurrieren müssen, die die Preise hochtreiben (Spekulation sei hier bedeutender als in Baden-Württemberg, und die Gemeinden haben weniger rechtliche Möglichkeiten, um sie zu vermeiden (siehe Abschnitt 2.6.6)). Tabelle 12 zeigt die extremen Unterschiede bei den kommunalen Haushalten der Kommunen. Oftmals erwägen elsässische Gemeinden ein Engagement von vornherein nicht, weil sie wüssten, dass die finanziellen Möglichkeiten dazu nicht ausreichen. Viele Initiativen würden so im Keim erstickt.

**Tabelle 12: Kommunale Haushalte ausgewählter elsässischer Kommunen (Datenquelle: *Annuaire des Maires Alsaciens*, ed. 2008; INSEE).**

Kommune	Bevölkerung	Fläche [km <sup>2</sup> ]	Kommunaler Haushalt [€]	Pro-Kopf-Haushalt [€/Kopf]
Obernai	11.070	25,78	18.450.988	1.666
Duppigheim	1.729	7,37	4.900.000	2.834
Molsheim	9.700	10,85	28.500.000	2.938
Oshoffen	817	5,11	43.264	52

So haben die meisten elsässischen Gemeinden nicht ausreichend Flächenreserven, um ihre Entwicklung zu steuern. Entsprechend wird die Neubebauung vorwiegend durch finanzielle Gegebenheiten gesteuert.

Auch im Bereich Altbaurenovierung stünden die elsässischen Gemeinden in finanzieller Konkurrenz mit privaten Bauträgern, die an alten Wohngebäuden wie bspw. Bauernhöfen meist wegen des Grundstücks interessiert seien. Häufig würde das Gebäude aus finanziellen Gründen abgerissen und das Grundstück neu bebaut. So sähen viele Gemeinden typische und architektonisch wertvolle Bauten verloren gehen, wenn diese in die Hände privater Bauträger fallen.

### *Personelle Kapazitäten*

Insbesondere elsässische Kommunen verfügen über nur geringe personelle Kapazitäten. Im Elsass und in Baden-Württemberg sind einige Maßnahmen zum Flächenmanagement wie der Ankauf oder die Enteignung strategischer Flächen oder Nachverdichtung mit einem hohen personellen Aufwand für die Gemeinden verbunden und entsprechend nicht immer leistbar. In Deutschland führe insbesondere die Vielzahl beteiligter Parteien bei der Nachverdichtung, z. B. für die Schaffung von Zufahrten zu den Grundstücken, zu aufwendigen und langwierigen Verhandlungen.

### *Organisatorische Probleme*

Neben den finanziellen und personellen Barrieren forcierten Bauträger in Frankreich eine immer größere Geschwindigkeit, die viele Bemühungen um Verhandlungen oder qualitativ hochwertigere Lösungen beeinträchtigten, da die Kommune nicht so schnell agieren könne wie private Bauträger.

#### **4.3.4. Schwierigkeiten bei der Kooperation mit anderen Akteuren**

Die Kooperation mit anderen Akteuren im Flächenmanagement wird in beiden Ländern als schwierig angesehen. In den Interviews wurde festgestellt, dass es zwischen der Gemeinde und den anderen Akteuren des Flächenmanagements gegenläufige Interesse und wenig Kommunikation gebe, was zu Konflikten führen könne. Mehrere gute Beispiele zeigen jedoch, dass sich Konflikte z. T. schnell auflösten, wenn die Kommunikation zwischen den Partnern verbessert wird.

##### *Grundstückseigentümer*

Bei der Nachverdichtung bestünde in baden-württembergischen Kommunen ein Hauptproblem darin, dass Eigentümer geeigneter Grundstücke nicht verkaufen wollten, da sie für Nachkommen vorgehalten würden oder damit spekulieren wollten.

Beim Ankauf von Grundstücken passiere es oft, berichten elsässische Kommunen, dass Grundstückseigentümer nur dann verkaufen wollten, wenn sie mit dem Bauprojekt einverstanden seien, was bei der Bebauung von Gewerbegebieten, bei Projekten der Nachverdichtung oder bei innovativen Projekten oft nicht der Fall sei. Besonders wenn es sich um große Grundstückseigentümer handele, werde es kompliziert, weil sie mehr Einfluss auf die Entscheidungen hätten und oft gewisse Pläne für den Werdegang des Grundstücks hegten.

##### *Anwohner und Bürger*

Viele Gemeinden haben während der Interviews betont, wie schwierig die Bildung von Bürgerinteressengruppen sei. Die Bürger seien zu individualistisch, um sich in Gruppen zusammenzuschließen, auch wenn es in ihrem Interesse wäre (z. B. Zusammenschluss von Bauinteressenten, landwirtschaftliche Genossenschaften usw.). Entsprechend haben viele Bürgermeister den Eindruck, dass eine Beteiligung der Bürger im Planungsprozess die Verfahren nur verlangsamt und verkompliziert, da zu viele persönliche Interessen im Spiel seien. Eine bessere Organisation der Bürgerinteressen könnte hier Abhilfe leisten.

Neben diesen organisatorischen Problemen gibt es auch inhaltliche. Anwohner und Bürger stünden einer Nachverdichtung im Elsass und in Baden-Württemberg häufig ablehnend gegenüber. Im Elsass sei Nachverdichtung schon deswegen problematisch, weil dann weniger PKW-Stellplätze zur Verfügung stünden. Anwohner fürchteten eine Verschlechterung ihrer Wohnlage durch die Nachverdichtung. Zudem bestünden Vorbehalte gegen Nachverdichtung, da sie die dörfliche Identität beein-

trächtige. Generell hätten Bürger Schwierigkeiten, Nutzen für die Allgemeinheit zu akzeptieren.

### *Private Bauträger*

Private Bauträger orientierten sich vornehmlich an finanziellen Interessen und weniger an städtebaulicher Qualität. In Baden-Württemberg sei es daher schwierig, Investoren und engagierte Bauträger zu finden, die bereit seien – meist entgegen eigener finanzieller Interessen – eine höhere Flächendichte und architektonische Qualität zu unterstützen. Die privaten Bauträger würden – insbesondere im Elsass, wo Umlage unbekannt ist und daher die Mehrzahl der Projekte durch private Bauträger entwickelt wird – zu Gegenspielern der Gemeinden, insbesondere beim Aufkauf strategischer Flächen. Altbauten würden im Elsass von privaten Bauträgern aus finanziellem Interesse abgerissen, statt sie zu sanieren.

### *Weitere Akteure*

Besonders im Elsass wurde oft eine gewisse Unkenntnis über Akteure festgestellt, die den Gemeinden bei ihrer Flächenpolitik zur Seite stehen können. Z. B. hat das im Jahr 2007 im Département Bas-Rhin gegründete Etablissement Public Foncier Local (EPFL) zur Aufgabe, Grundstücke für die Gemeinden zu kaufen und sie beim Aufbau von Flächenreserven zu unterstützen. Viele der am stärksten betroffenen Kommunen sind jedoch nicht Mitglied im EPFL, weil sie das EPFL nicht kennen. Ebenfalls beim Anlegen von Flächenreserven helfen kann die Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (S.A.F.E.R.). Oft gebe es hier aber einen Konflikt zwischen der Gemeinde und der S.A.F.E.R., die agrarisch geprägt sei und den Gemeinden intensiven Maisanbau aufdränge. Der (unbeliebte) Maisanbau führe auch generell dazu, dass landwirtschaftliche Flächen von den elsässischen Kommunen als weniger schützenswert angesehen würden.

Bezüglich Baugenehmigungen unter Denkmalschutz entscheidet in Frankreich die Denkmalschutzbehörde Architectes des Bâtiments de France (ABF). Einige der befragten Gemeinden halten die ABF für zu strikt, z. B. lehnt sie systematisch die Installation von Solaranlagen in geschützten Gebieten ab. Auch andere individuelle Wünsche lassen sich entsprechend eher in Neubauten realisieren, so dass die Nachfrage nach Altbauten sinkt.

Was kommunale städtebauliche Projekte angeht, beklagen elsässische Gemeinden, keine geeigneten Ansprechpartner zu haben, an die sie sich wenden können.

#### **4.3.5. Probleme bei der interkommunalen Kooperation**

Obwohl interkommunale Kooperationen die Möglichkeit bieten, einige der Barrieren für ein Flächenmanagement, z. B. Verdrängungseffekte durch sich anders verhaltende Nachbarkommunen zu verringern, ist die interkommunale Kooperation selbst mit Problemen behaftet.

In den befragten baden-württembergischen Kommunen werden interkommunale Kooperationen wegen konträrer oder aneinander vorbeilauender Interessen oft als schwierig angesehen. Abhängig von den Interessen der Gemeinden und deren Situation wird häufig ein Potential in bestimmten Kooperationsbereichen gesehen, z. B. Gewerbe, Landschafts- und Naturschutz, Tourismus und seniorengerechtes Wohnen.

In den elsässischen Kommunen wird ein Flächenmanagement auf interkommunaler Ebene als sehr kritisch angesehen, obwohl die meisten Gemeinden bei ihren Entscheidungen die Aktivitäten in den Nachbargemeinden beachten (88%, Q.34).

Als ein Faktor, der interkommunale Kooperation behindert, wurden in beiden Ländern Größenunterschiede der Kommunen innerhalb des interkommunalen Zusammenschlusses und daraus resultierende Probleme bei der Stimmgewichtung genannt. Kleinere Gemeinden hätten oft ein nur sehr geringes Stimmgewicht bei interkommunalen Entscheidungen und daher zu wenig Einfluss auf die Entscheidungen.

#### **4.3.6. Probleme mit Planungsinstrumenten**

Was Planungskultur und -instrumente betrifft, fehle es in Deutschland an Flexibilität. So sei die übergeordnete Planung einigen Gemeinden zufolge zu starr für die kommunale Praxis, z. B. beim Mindestabstand von einer Bundesstraße, der bei der Nutzung der Fläche einzuhalten ist. In den Randzonen größerer Städte sei der Entscheidungsspielraum zudem durch die Nachbarstadt weiter eingeeengt. Neben einer Struktur, die mehr Handlungsspielraum zulasse, wurden insbesondere weniger quantitative und mehr qualitative Ziele von den übergeordneten Planungsebenen gewünscht, da sich diese besser der kommunalen Realität anpassen ließen. Die Erstellung eines Bebauungsplans, der mit dem Flächennutzungsplan konform ist, wird zudem als zu komplex angesehen. Wünschenswert sei eine Mischung aus Bebauungsplan und Flächennutzungsplan mit Leitbildplanung.

Den französischen Kommunen stehen weniger Planungsinstrumente zur Verfügung als den deutschen. Viele der befragten Gemeinden sind daher der Meinung, dass der rechtliche Rahmen für die kommunale Flächenpolitik und die örtliche Planung zu schwach sei. Hintergrund hierzu ist, dass Bauverpflichtung und Umlegung von Erschließungskosten in Frankreich unbekannt sind. Gemeinden haben ein Vorkaufsrecht und ein Recht auf Enteignung für Gemeinnützigkeit. Diese Maßnahmen stoßen allerdings

auf Akzeptanzprobleme bei der Bevölkerung. Kommunen beklagten zudem, dass das Antragsverfahren für eine Baugenehmigung und das Einholen verschiedener Erlaubnisse für kommunale Projekte zu langwierig sei. Diese administrative Schwerfälligkeit entmutigt oft die Gemeinden, eigene Projekte durchzuführen.

Dagegen wird der französische PLU als ein sehr effizientes Instrument zur Steuerung der kommunalen Entwicklung angesehen, insbesondere aufgrund der sehr guten Anwendbarkeit im Vergleich zum früheren POS. In den nächsten 5 Jahren werden alle POS auslaufen und sind durch einen PLU zu ersetzen, wovon etwa ein Drittel der befragten Gemeinden im Elsass betroffen ist. Der PLU ist jedoch nicht in allen Gemeinden realisiert, da bestimmte Kommunen alternativ eine Carte communale erstellen können. Dieses vereinfachte Planungsinstrument lässt der Gemeinde zwar deutlich weniger rechtlichen Handlungsspielraum, ist aber deutlich kostengünstiger als ein PLU, das sich viele Gemeinden nicht leisten können.

Die Wirksamkeit des Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), das auf der unverbindlichen Festlegung interkommunaler Ziele basiert, hängt stark von der Kooperationsbereitschaft der beteiligten Kommunen ab. Entsprechend wurde es von einigen der Befragten als sehr effizient, von anderen Kommunen aber auch als wenig effizient eingestuft.

#### **4.4. Chancen für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme**

Aus den Fragebögen und den Interviews lassen sich sowohl Barrieren für ein Flächenmanagement aber auch Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ableiten, die im Folgenden dargestellt werden. Die Ansatzpunkte sind dabei vielschichtig und unterscheiden sich von Kommune zu Kommune, z. B. abhängig von der Gemeindestruktur, der Einwohnerzahl, der Raumkategorie, den vorherrschenden Funktionen, vom Problembewusstsein und vorhandenem Wissen, von der Planungskultur usw. Von zentraler Bedeutung ist es dabei, die kommunalen Ziele und Interessen einzubeziehen. So sind die Flächenausweisungen aus Sicht der Kommunen eine Konsequenz der anhaltenden Nachfrage nach Einfamilienhäusern im Grünen. Der Wunsch zu wachsen und die finanzielle Situation der Kommune zu verbessern, spielt gerade bei Gewerbeflächen eine zentrale Rolle. Junge Familien anzusiedeln wird als Option angesehen, dem demographischen Wandel entgegenzusteuern. Jedoch sind sich viele Kommunen bewusst, dass Natur und Landschaft sowie Ortsbild, dörfliche Identität und Landwirtschaft dabei Schaden nehmen können. Bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen und Instrumente sind der Handlungsspielraum, z. B. bei der Nachverdichtung, und die personellen und technischen Möglichkeiten in den Kommunen zu berücksichtigen.

Einige der Maßnahmen wie ein Flächenkataster sind bspw. – so wie sie derzeit wahrgenommen werden – für kleine Kommunen personell und finanziell nicht realisierbar. Im Folgenden wird daher dargestellt, welche Ansatzpunkte bestehen, die Umsetzung von Flächenmanagement in Kommunen zu fördern.

#### **4.4.1. Leitbild und Ziele der kommunalen Entwicklung**

##### *Sensibilisierung für die Problematik des Flächenverbrauchs*

Die durchgeführten Analysen haben zwar ergeben, dass die Wissenslage um die Problematik des Flächenverbrauchs in den baden-württembergischen Kommunen als gut zu bezeichnen ist und im Elsass auch bereits viele Kommunen um die Probleme wissen. Dennoch ist es wichtig, durch Informationen den vergleichsweise abstrakten „Verbrauch“ von Flächen auf die einzelne Kommune herunter zu brechen und Auswirkungen zu thematisieren. Bspw. bedeutet das Ziel, die Flächeninanspruchnahme auf 3 ha/Tag in Baden-Württemberg zu verringern, für eine Kommune mit 20 km<sup>2</sup> ein Flächenverbrauch von ca. 6100 m<sup>2</sup> pro Jahr (größere Bauprojekte im Land wie Autobahnen usw. müssten noch abgezogen werden). Zudem entspricht der rein quantitative Aspekt des Verbrauchs von Freiflächen nicht der Erfahrungslage der Akteure. Mit dem Flächenverbrauch ist einerseits ein Verlust von (Kultur- und Natur-) Landschaft verbunden, der von vielen der befragten Kommunen als Problem gesehen wird, insbesondere von den stärker touristisch geprägten. Andererseits sind es insbesondere Agrarflächen, die in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt werden mit negativen Auswirkungen für die Landwirtschaft und damit für die kommunale Wirtschaft. In vielen Gemeinden beiderseits des Rheins wird versucht, die Landwirtschaft zu erhalten und durch eine Unterstützung des Direktverkaufs lokale Produkte vor Ort zu vertreiben. Schließlich verringert der Flächenverbrauch auch zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten. Bei vielen der befragten Kommunen, die aufgrund ihrer Lage z. B. im Wald nicht weiter wachsen können, ist dieser Punkt von großer Bedeutung und damit ein wichtiger Ansatzpunkt.

Mögliche Ansatzpunkte bestehen daher darin, entsprechend den Funktionen und der Struktur der Gemeinde, die lokalen negativen Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme zu verdeutlichen.

##### *Sensibilisierung für die Folgen der Außenentwicklung*

Nach der Sensibilisierung für die negativen Auswirkungen des Flächenverbrauchs an sich auf die Kommune, geht es nun darum, negative Folgen der aktuellen Flächenpolitik mit Außenentwicklung, z. B. im

Gegensatz zur Innenentwicklung, zu thematisieren. Hierfür sind positive und negative Aspekte und Auswirkungen der Außenentwicklung gegenüber der Innenentwicklung darzustellen. Für viele der befragten Kommunen im Elsass und in Baden-Württemberg, insbesondere der ländlich und/oder touristisch geprägten, ist die Gemeindeidentität von zentraler Bedeutung. Die Gemeindeidentität beruht für die elsässischen Bürgermeister vor allem auf dem architektonischen und landschaftlichen Erbe der Gemeinde. Uniforme und architektonisch wenig anspruchsvolle Einfamilienhaussiedlungen prägen aufgrund ihrer Lage am Ortsrand das Bild einer Kommune für Ankommende und verwischen die Gemeindeidentität. Im Elsass wird das Verwischen der Gemeindeidentität als schlimmste Folge der Flächeninanspruchnahme und der Zersiedelung angesehen. Weitere Ansatzpunkte bestehen in der Gegenüberstellung von Außen- und Innenentwicklung. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Betrachtung der langfristigen Kosten der Außen- gegenüber der Innenentwicklung, z. B. mit dem Rechenmodell FoKoS<sup>9</sup>. Hervorzuheben sind auch die Auswirkungen, die die Außen- bzw. Innenentwicklung auf die Gemeinde hat, z. B. inwiefern Innenentwicklung dazu beiträgt, einen attraktiven Ortskern zu erhalten oder ihn weiter zu stärken, gerade vor den Herausforderungen, die der demographische Wandel mit sich bringt. Schließlich ist zu hinterfragen, welche Folgen Außenentwicklung für den sozialen Zusammenhalt und das Dorfleben im Vergleich zur Innenentwicklung mit sich bringt.

### *Wachstum gegenüber nachhaltiger Entwicklung*

Derzeit verfolgen die meisten Kommunen eine Strategie des Wachstums und erwarten hierdurch Vorteile, z. B. im Bereich der Sicherung der Infrastruktur, der Verbesserung der kommunalen Haushalte, der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit usw., bzw. sehen es als ihre Aufgabe, einer Nachfrage nachzukommen. Diese Erwartungen aber auch negative Folgen für die Lebensqualität im Dorf klar zu identifizieren, zu analysieren und zu quantifizieren kann dazu beitragen, diese Wachstumsstrategie zu hinterfragen. Kritische Fragen hierbei können bspw. sein, welche Auswirkungen das Wachstum und die Neubürger auf Finanzsituation, Infrastruktur, Demographie usw. aber insbesondere auch auf Lebensqualität, dörfliche Identität und Dorfleben wirklich haben und wie dieses von den Bürgern wahrgenommen wird. Obwohl Identität und Lebensqualität von den Kommunen im Elsass und in Baden-Württemberg als zentrale Elemente gesehen werden, spielen sie bei der Bewertung der Wachstumsstrategie,

---

<sup>9</sup> Im Rahmen des BWPLUS geförderten Projekts „Wirtschaftlichkeit der Siedlungsentwicklung als Beitrag zur Nachhaltigkeit – WISINA“, (BWR27004) erstellt. <http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/91827/?COMMAND=DisplayBericht&FIS=203&OBJECT=91827&MODE=METADAT>  
A

die meist mit der Nachfrage, der Infrastruktur und finanziellen Aspekten begründet wird, kaum eine Rolle.

### *Orientierung an einem Leitbild*

Einige Kommunen betreiben nach wie vor eine angebotsorientierte Flächenpolitik. Angesichts einer z. T. zurückgehenden Nachfrage nach Gewerbeflächen und auch nach Bauland, zukünftig auch als Folge des demographischen Wandels, vermeidet eine an der Nachfrage orientierte Flächenpolitik ein Überangebot, verbunden mit fallenden Preisen. Zudem können teilbesiedelte Neubaugebiete und eine künstliche Nachfrage vermieden werden. Ein wichtiges Element ist dabei der Verzicht auf Werbung, wie er bereits von einigen Kommunen praktiziert wird. Um langfristig und realistisch planen zu können, ist zumindest eine präzise Einschätzung der zukünftigen Nachfrage nach Wohnraum notwendig, z. B. auf Basis des Prognosemodells des IÖR<sup>10</sup>.

Ein kommunales Leitbild hilft der Kommune, sich stärker auf die eigenen Ziele zu besinnen, statt an der Nachfrage anderer. Speziell die Verbindung von Leitbildplanung und Planungsinstrumenten kann hier hilfreich sein.

#### **4.4.2. Partizipation und interkommunale Kooperation**

Eine große Chance für das Flächenmanagement kann in der Einbindung der Bevölkerung und weiterer Akteure sowie in der interkommunalen Kooperation gesehen werden. Derzeit wird Flächenpolitik im Wesentlichen von den Kommunalpolitikern gemacht und von jenen Akteuren stark mitbestimmt, die vom Flächenverbrauch profitieren wie z. B. private Bauträger, Bauwillige usw. oder von der Innenentwicklung negative Folgen für sich erwarten. Gering und indirekt Betroffene wie z. B. die Landwirtschaft oder der normale Bürger sind dagegen unterrepräsentiert. Gelingt es, die Interessen aller Bürger einzubeziehen, ist daher eher mit einer Verringerung der Flächeninanspruchnahme zu rechnen. Eine frühzeitige Einbindung der Bürger kann auch dazu beitragen, Blockaden wie z. B. im Bereich Nachverdichtung zu mindern. Gleichzeitig fördert sie die Sensibilisierung und hilft, Missverständnisse zu vermeiden. Wenn Bürger konsultiert werden und ihre Meinung ausdrücken können, interessieren sie sich auch mehr für das kommunale Leben.

Die Gespräche haben aber auch gezeigt, dass es in der Praxis organisatorisch schwierig ist, die Interessen aller Bürger einzubeziehen, da diese meist unorganisiert sind. Entsprechende Bürgergruppen haben sich nur in wenigen Kommunen gebildet. Maßnahmen, die die Kommunen und

---

<sup>10</sup> <http://www.ioer.de/wohnprog/>

Bevölkerung bei der Partizipation und Einbindung weiterer Akteure unterstützen, können daher wichtige Ansatzpunkte bilden. Voraussetzung hierfür ist aber auch, dass die Bevölkerung über das notwendige Wissen verfügt. Bei der Sensibilisierung der Bevölkerung kann die Kommune ebenfalls unterstützt werden, z. B. über Kommunikationshilfen, anpassbare Vorlagen usw.

Die durchgeführten Analysen haben deutlich gemacht, dass Kommunen häufig auch deswegen nicht bereit sind, weniger Flächen auszuweisen, weil sie der Meinung sind, dass dann lediglich Nachbargemeinden davon profitieren und sich am Flächenverbrauch nichts ändern würde. Interkommunale Kooperationen können auf verschiedene Weise zum Flächenmanagement beitragen: sie können das Gerechtigkeitsbedürfnis der Kommunen stillen, den Flächenverbrauch direkt senken, z. B. über interkommunale Gewerbegebiete, den finanziellen und organisatorischen Handlungsspielraum der Kommunen durch Kooperation erhöhen und über den intensivierten Erfahrungsaustausch zur rascheren Verbreitung von Maßnahmen und Best-Practice beitragen.

#### **4.4.3. Qualitätsorientiertes Flächenmanagement**

Eine rein quantitative Betrachtung der Flächenproblematik stößt bei Kommunen und Bevölkerung auf Vorbehalte. So werden Nachverdichtung und Mehrfamilienhäuser z. T. als negativ, ortsuntypisch und losgelöst von dem Problem der Nachfrageseite wahrgenommen. Gelingt es jedoch, die Minderung des Flächenverbrauchs, für die aus Gründen des Landschaft- und Naturschutzes eine prinzipielle Aufgeschlossenheit besteht, mit der Erhöhung der Lebensqualität in der Kommune und der kommunalen Identität zu verknüpfen, bestehen hier große Chancen. Lebensqualität und kommunale Identität werden dabei vor allem an der Natur- und Kulturlandschaft sowie am Ortsbild und speziell am Ortskern mit Einzelhandel und regionaltypischen Gebäuden sowie Landwirtschaft festgemacht. Ein qualitätsorientiertes Flächenmanagement mit Innenentwicklung, das diese Problematik aufgreift und die Attraktivität der Ortskerne bewahrt und fördert, ist daher für Kommunen interessant.

Der demographische Wandel wird von vielen baden-württembergischen und elsässischen Kommunen als große Herausforderung gesehen. In Baden-Württemberg sind viele Kommunen besorgt, dass Ortskerne vergreisen und mit dem anstehenden Generationenwechsel verwaisen könnten. Ortskerne mit kurzen Wegen zu Infrastruktureinrichtungen können auch vom demographischen Wandel profitieren, da sie ideal für seniorengerechtes Wohnen sind. Im Elsass wird auch der sozialen Entmischung viel Bedeutung zugemessen, nicht zuletzt deswegen, weil die Kommunen zusammen mit dem Zentralstaat die politische Kompetenz

für den sozialen Wohnungsbau haben<sup>11</sup>. Insbesondere in kleinen, preiswerten Gemeinden werden Sozialwohnungen stark nachgefragt, und zwar sowohl von jungen ansässigen Familien als auch von ärmeren Bevölkerungsgruppen aus der Stadt. Durch die zunehmende Nachfrage nach sozial gefördertem Wohnungsbau und nach seniorengerechten Wohnformen ergeben sich besondere Chancen für den Ortskern. Zudem sinkt die Anzahl junger Familien als klassischem Klientel für Einfamilienhäuser im Grünen deutlich, so dass ein generelles Umdenken in den Kommunen die Folge sein kann.

#### 4.4.4. Bereitstellung von Informationen und Fortbildung

##### *Informationsbereitstellung*

Speziell im Elsass ist zwar das Wissen um die Problematik des Flächenverbrauchs vorhanden, doch sind Kenntnisse über spezielle Maßnahmen zum Flächenmanagement z. T. gering. Entsprechend bestehen hier große Potentiale für die Bereitstellung von Informationen zum Flächenmanagement und speziell zu einzelnen Maßnahmen und zu deren praktischer Umsetzung. Auch sind einem Teil der elsässischen Kommunen Organisationen wie das Etablissement Public Foncier Local (EPFL) oder die Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (S.A.F.E.R.) nicht bekannt. Dabei können diese die Kommunen dabei unterstützen, über die Anlegung von Flächenreserven die kommunale Entwicklung zu steuern.

Um für Kommunen den Suchaufwand nach Akteuren und Informationen, die die Kommunen beim Flächenmanagement unterstützen, z. B. Bauträger, die an der Sanierung von Altbauten und verdichteter Bauweise interessiert sind, Informationsstellen, Förderprogramme usw., zu minimieren, können Listen mit relevanten Akteuren und Informationen helfen, z. B. auf einer Internet-Plattform.

Die befragten Kommunen zeigten zudem sehr großes Interesse am Austausch mit anderen Kommunen, da sie sich davon in der Praxis relevante Informationen aus gesicherter Quelle erhoffen. Entsprechend ist die Anbahnung von Gelegenheiten zum Austausch zwischen Kommunen ein zentraler Ansatzpunkt.

##### *Fortbildung kommunaler Entscheidungsträger*

Insbesondere in Frankreich, wo der PLU als Planungsinstrument noch nicht überall im Detail bekannt ist, kann die Fortbildung kommunaler Entscheidungsträger für die Gemeinden hilfreich sein. Im Elsass ist es

---

<sup>11</sup> Gemäß Gesetz SRU sind Kommunen über 3500 Einwohner verpflichtet, 20% Sozialwohnungen anzubieten.

zum Beispiel der CAUE, der die Gemeinden bei ihren Projekten berät und aufzeigt, wie lokale Planungsinstrumente wie der PLU zugunsten einer Innenentwicklung am besten genutzt werden können. Zu diesem Zweck bereitet die DDE des Département Haut-Rhin zurzeit einen kommunalen Leitfaden vor, der u. a. Methoden zur Integration von Nachhaltigkeitszielen in kommunale Planungsinstrumente enthält.

#### 4.4.5. Ansatzpunkte bei Maßnahmen zum Flächenmanagement

Neben den bereits dargestellten allgemeinen Ansatzpunkten wurden verschiedene Ansatzpunkte im Bereich der Maßnahmen zum Flächenmanagement identifiziert.

##### *Verknüpfung von Maßnahmen mit Herausforderungen für die Kommune*

Um die Umsetzung von einzelnen Maßnahmen zu fördern, ist es förderlich, einen Zusammenhang zwischen einer Maßnahme und aktuellen Herausforderungen für die Gemeinde herzustellen. Dadurch wird die Umsetzung der Maßnahmen interessanter für die Kommune. Hierbei sind insbesondere Maßnahmen der Innenentwicklung zu nennen, die zur Lösung einer Reihe aktueller und zukünftiger Probleme und Herausforderungen im Bereich des Ortskerns beitragen können. Die badenwürttembergischen Kommunen fürchten als Folge des anstehenden Generationenwechsels und des demographischen Wandels eine Verödung der Ortskerne; die elsässischen Kommunen stehen vor dem Problem der sozialen Entmischung und müssen sich ebenfalls der Überalterung stellen. Die Errichtung von verdichteten seniorengerechten Wohnformen und Sozialwohnungen kann sowohl zum Flächenmanagement als auch zur Lösung dieser Probleme beitragen. Schließung von Baulücken und Sanierung sowie An- und Umbau von Gebäuden im Ortskern können helfen, den Generationenwechsel im Ortskern abzumildern.

##### *Best-Practice Beispiele und Umsetzungshilfen*

Von besonderer Relevanz ist zudem der Austausch über und die Bereitstellung von Best-Practice Beispielen und Umsetzungshilfen. Diese tragen dazu bei, dass andere Kommunen eher bereit sind, die Maßnahmen ebenfalls auszuprobieren, und von Lerneffekten profitieren können, so dass der Aufwand für diese sinkt und die Erfolgswahrscheinlichkeit zunimmt. Besonderer Bedarf besteht in folgenden Bereichen:

- **Rechtliche Handhabe:** Einigen Kommunen sind ihre rechtlichen Möglichkeiten nicht bewusst bzw. sie scheuen vor deren Umsetzung zurück, da sie sie für zu kompliziert halten. Eine auf das Flächenmanagement zugeschnittene Zusammenstellung der rechtli-

chen Möglichkeiten und ihrer detaillierten Umsetzung könnte dazu beitragen, dass diese vermehrt eingesetzt werden.

- **Innenentwicklung:** Die positiven Auswirkungen der Innenentwicklung werden zwar propagiert, doch fehlt es an konkreten Beispielen in der Nähe, in denen die positiven Auswirkungen der Innenentwicklung auf die Kommune im Vergleich zur Außenentwicklung nachgewiesen wurden, z. B. in Bezug auf Ortsbild, Identität, Ortskern, Kosten usw., und die entsprechend als Referenz dienen können.
- **Nachverdichtung:** Ansatzpunkte sind hier die Bereitstellung von gebäudespezifischen Best-Practice Beispielen für Nachverdichtung, die trotz Verdichtung im Einklang mit der dörflichen Struktur steht, und Hilfen zur praktischen Umsetzung der Nachverdichtung, z. B. Empfehlungen für Verhandlungen mit Anwohnern, z. B. über Zufahrten, spezielle Musterverträge usw.
- **Mehrfamilienhäuser und neue Gebäudetypologien:** Von zentraler Bedeutung ist auch hier die Bereitstellung von Best-Practice Beispielen für Mehrfamilienhäuser und neue Gebäudetypologien, u. a. auch im sozialen Wohnungsbau und im Bereich seniorengerechter Gebäude, die den Anforderungen der Bewohner gerecht werden und sich architektonisch in eine dörfliche Struktur einpassen. Dieses gilt insbesondere für das Elsass.
- **Beratung Bauwilliger:** Broschüren und Argumentationshilfen können die Beratung Bauwilliger durch die Kommunen unterstützen und effektiver gestalten.
- **Flächenkataster:** Konkrete Hilfestellung zur Erstellung und Pflege eines Flächenkatasters können den Aufwand für die Gemeinden verringern, so dass sich die Akzeptanz für diese Maßnahme erhöht.
- **Vergabekriterien für Bauplätze:** Bereits in vielen Kommunen praktiziert stellen Vergabekriterien für Bauplätze eine Möglichkeit dar, die Selbstentwicklung der Kommune zu fördern (und damit Akzeptanz für eine restriktivere Flächenpolitik in der Bevölkerung zu schaffen), ohne durch ein Überangebot erst Nachfrage zu erzeugen. Vergabekriterien in den befragten Gemeinden in Baden-Württemberg waren u. a.: Um zu vermeiden, dass Wohngebäude leer stehen, können die Grundstücke nur für eine Nutzung als erster Wohnort erworben werden; um den Einheimischen Chancen zu geben, die gerne in ihrer Heimatgemeinde bleiben würden, müssen die Erwerber bereits einen Bezug zu der Gemeinde haben; um Pendlerströme zu vermeiden, werden Käufer bevorzugt, die in der Gemeinde arbeiten.

#### **4.4.6. Förderprogramme**

Förderprogramme wie das Landessanierungsprogramm in Baden-Württemberg werden als sehr wichtig angesehen, da sie konkrete Umsetzungen finanziell fördern und insbesondere den Kommunen helfen, ihre Entwicklungspotentiale zu identifizieren. Eine noch stärkere Berücksichtigung von Aspekten des Flächenmanagements in den Förderprogrammen erscheint daher viel versprechend.

#### **4.5. Ziele, Ansatz und Akteurskonstellation für ein INTERREG-IVA Vorhaben**

Die prosperierende trinationale Metropolregion Oberrhein ist einem deutlichen Urbanisierungsprozess verbunden mit Zersiedlung und starkem Flächenverbrauch unterworfen. Um dieser Herausforderung zu begegnen und die Flächeninanspruchnahme nachhaltig zu verringern, werden im Vorhaben folgende Ziele verfolgt:

- Entwicklung praxistauglicher Ansätze für ein qualitätsorientiertes Flächenmanagement in kleinen und mittelgroßen Kommunen und
- deren exemplarische Umsetzung in Pilotkommunen,
- Entwicklung von kleinen Tools und Hilfen zur Unterstützung der Umsetzung in den Kommunen,
- grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch und -transfer sowie
- Öffentlichkeitsarbeit.

Insbesondere vom Austausch und Transfer von Erfahrungen im trinationalen Oberrheingebiet mit seinen unterschiedlichen Planungskulturen und entsprechend auch vielfältigen Lösungsansätzen sind neue Impulse zu erwarten, die dazu beitragen können, die Flächeninanspruchnahme am Oberrhein nachhaltig zu reduzieren. Im Fokus steht dabei das qualitätsorientierte Flächenmanagement, das zum Ziel hat, die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme unter gleichzeitiger Berücksichtigung von Aspekten wie Lebensqualität und Attraktivität der Kommune nachhaltig zu erreichen.

Die im Vorhaben zu entwickelnden Ansätze für das Flächenmanagement orientieren sich an den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Kommunen und werden in enger Zusammenarbeit mit diesen entwickelt. Ausgangspunkt bilden dabei die im vorliegenden Projekt identifizierten Maßnahmen sowie Barrieren und Chancen für das Flächenmanagement.

Für dieses Vorhaben konnten jeweils 6 Kommunen aus der Region Baden und dem Elsass sowie Kofinanzierer auf Ebene des Landes/der Région und der Regionen/Départements gewonnen werden. Bei der Auswahl der Kommunen wurde auf Repräsentativität hinsichtlich Größe (1-15 Tsd.

Einwohner), Raumkategorie, Lage, Verkehrsanbindung, Flächenverbrauch und Druck auf den Grundstücksmarkt sowie Erfahrungen im Bereich Flächenmanagement geachtet. Die aktuell stark zunehmende Sensibilisierung für das Thema in Frankreich ist dabei äußerst günstig für das Vorhaben.

## 5. Resümee

Die prosperierende Metropolregion Oberrhein mit ihrer hohen landschaftlichen und kulturellen Attraktivität, ihrer zentralen Lage an europäischen Verkehrsachsen sowie ihrer wirtschaftlichen Stärke sieht sich starken Wanderungsgewinnen bei der Bevölkerung ausgesetzt. Im Elsass ist zudem ein Geburtenüberschuss zu verzeichnen. Dieser Bevölkerungszuwachs verschärft die weltweit beobachtbaren Trends zur Metropolisierung und Sub-Urbanisierung, die auch im Oberrhein festzustellen sind. Negative Folgen dieser Prozesse sind u. a. eine starke Neuinanspruchnahme von Freiflächen, der Verlust von Boden- und Flächenressourcen, von ökologischen Flächen und Ackerland sowie von Identität stiftender Kulturlandschaft. Weitere negative Effekte sind die soziale Entmischung auf verschiedenen Ebenen, das langfristige Veröden der Zentren, der steigende Ressourcenverbrauch für Mobilität usw. Gerade die Kulturlandschaft und die Zentren der Gemeinden bestimmen die Attraktivität des Raumes für die Bevölkerung und den Tourismus.

Seit langem ablaufende, sich aber derzeit und zukünftig intensivierende Prozesse wie der sozioökonomische und demographische Wandel verschärfen diese Situation. Gerade der demographische Wandel wird – trotz großer Unterschiede in der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung – von Akteuren in allen Teilregionen als Herausforderung angesehen.

Das Elsass und Baden-Württemberg unterscheiden sich z. T. beträchtlich hinsichtlich ihrer rechtlichen Rahmenbedingungen, der Verwaltungsstruktur, der Planungskulturen und der Struktur und Leistungsfähigkeit der Kommunen. Gemein haben sie jedoch eine starke Identifizierung mit der attraktiven Natur- und Kulturlandschaft des Oberrheins. Und auch die Wahrnehmung, dass diese Attraktivität durch Flächenverbrauch und Sub-Urbanisierung bedroht ist, haben die Akteure im Elsass und in Baden-Württemberg gemeinsam. Unterschiedlich sind jedoch die daraus gezogenen Konsequenzen. Im Bereich der Maßnahmen für einen nachhaltige-

ren Umgang mit Fläche gibt es in Baden-Württemberg zahlreiche abgeschlossene und laufende Aktivitäten und Projekte, die zu einem Bestand an Maßnahmen und Instrumenten für ein Flächenmanagement, anwendbar auf verschiedenen Ebenen und für verschiedene Akteure, geführt haben. Im Elsass ist Diskussion jünger und entsprechend liegen hier (noch) weniger Ergebnisse und damit Maßnahmen und Instrumente vor. Gleichwohl ist das Interesse – wie die durchgeführten Analysen zeigen – an Lösungen und einem trinationalen Erfahrungsaustausch enorm. Dabei können alle Seiten etwas lernen. In Baden-Württemberg gibt zwar ein reichhaltiges Instrumentarium für das Flächenmanagement doch auch Defizite in der Umsetzung, insbesondere in kleinen ländlichen Kommunen. Betrachtet man die Maßnahmen, so zielen diese vor allem aber nicht ausschließlich auf die Aktivierung der Innentwicklungspotentiale ab. Im Elsass, wo solche Maßnahmen und Instrumente weitgehend fehlen, sehen die aktuellen Planungsinstrumente die Entwicklung von Leitbildern auf lokaler Ebene vor. Leitbilder fehlen auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg weitgehend. Sie könnten insbesondere für jene baden-württembergischen Kommunen hilfreich sein, die sich statt an ihren eigenen Zielen an der Nachfrage nach Bauland orientieren und dieser ihre Flächenpolitik unterordnen.

Sowohl die elsässischen als auch die baden-württembergischen Kommunen haben zudem ein großes Interesse an Best-Practice Beispielen, insbesondere an gelungenen Beispielen für Verdichtung und verdichtete Bauweise; „gelungen“ bezieht sich dabei bspw. auf die ästhetische Qualität als solche, das harmonische Einfügen in die vorhandene dörfliche Struktur und schließlich die Erfüllung der Bedürfnisse der Bewohner und der Anwohner. Die Zwänge für Verdichtung sind vielschichtig und liegen nicht allein im Wunsch, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, begründet. So haben einige Kommunen keine Entwicklungsmöglichkeiten in das Umland mehr. Der sozioökonomische und demographische Wandel wird den Prognosen zufolge zu einer weiteren Zunahme der Ein-Personenhaushalte und damit einem Mehrbedarf an Wohnungen führen, während junge Familien als klassische Klientel für Einfamilienhäuser wegbrechen. Für die dramatisch zunehmende Zahl von Senioren ist das Wohnen im Zentrum aufgrund der kurzen Wege attraktiv. Dieses kann zu einer Stärkung der Ortskerne führen. Die Ortskerne, die nach einhelliger Meinung aller befragten Kommunen gemeinsam mit der Landschaft die Identität einer Kommune ausmachen, sind gefährdet. Nachdem junge Familien sich insbesondere am Ortsrand in Neubausiedlungen niedergelassen haben, sind die Ortskerne vielfach überaltert. Gelingt es nicht, den insbesondere in Baden-Württemberg anstehenden Generationenwechsel in den Ortskernen zu meistern, droht hier eine Verödung und damit ein Identitätsverlust. Um den Ortskern attraktiv zu machen, bedarf es Sanierungen und auch neuer Wohnformen, die gegenüber dem Wunschhaus auf der Grünen Wiese konkurrenzfähig sind.

Ein zentrales Ergebnis des Vorhabens ist das „qualitätsorientierte Flächenmanagement“, das nicht allein vom Wunsch getragen ist, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, sondern auch versucht, Probleme, die aus dem sozio-ökonomischen und demographischen Wandel resultieren, zu lösen. Der Vorteil liegt in der Nutzung von Synergieeffekten und der erwarteten breiteren Akzeptanz bei den verschiedenen Akteuren. Angesichts der Einbeziehung ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange und längerfristigen Ausrichtung orientiert sich ein qualitätsorientiertes Flächenmanagement an einer nachhaltigen Entwicklung.

Die Berücksichtigung der Interessen der verschiedenen Akteure und insbesondere der Bürger ist dabei ein zentrales Element. Sowohl die elsässischen als auch die baden-württembergischen Kommunen sind an Bürgerbeteiligung interessiert, haben jedoch in der praktischen Umsetzung Probleme. Best-Practice Beispiele sowie kleine auf die Bedürfnisse der Kommunen zugeschnittene Handlungshilfen können hier wie auch bei anderen Maßnahmen zum Flächenmanagement helfen, den Aufwand und das Risiko eines Misserfolgs zu minimieren. Sie sprechen insbesondere jene Kommunen an, die aus verschiedensten Gründen nicht zu den Innovativen / Experimentierfreudigen zählen. Bei den befragten Kommunen im Elsass ließen sich 70% einer Gruppe zuordnen, die zwar um die Problematik der Flächeninanspruchnahme weiß, allerdings nicht selbst aktiv wird, sondern auf anwendbare Lösungen wartet.

Ein weiterer Schlüssel liegt in der interkommunalen Kooperation. Aufgrund der kleinteiligen Struktur französischer Kommunen ist eine Kooperation dort wichtiger, so dass auch mehr (gute und schlechte) Erfahrungen vorliegen, wovon baden-württembergische Kommunen profitieren können. Unter den befragten Kommunen aus Baden-Württemberg wurden interkommunale Kooperationen vorwiegend von größeren Kommunen mit Gewerbe favorisiert. Gerade bei kleinen ländlichen Kommunen erscheint eine Kooperation vielversprechend.

Die durchgeführten Analysen haben damit diverse Ansatzpunkte für eine bessere Umsetzung von Maßnahmen zum Flächenmanagement aufgezeigt. Sie haben auch gezeigt, dass das vorliegende Instrumentarium die Bedürfnisse und Handlungsmöglichkeiten vor allem kleiner ländlicher Kommunen nicht ausreichend berücksichtigt. Beidseits des Rheins konnte ein einhellig großes Interesse an einem Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen und insbesondere über den Rhein hinweg festgestellt werden. Aufgrund der Verschiedenartigkeit der Rahmenbedingungen, aber gleichzeitig der Ähnlichkeit der Probleme und Herausforderungen können von diesem Austausch viele neue Impulse und Lösungen für ein qualitätsorientiertes, der Nachhaltigkeit verpflichtetes Flächenmanagement erwartet werden.

## 6. Literatur

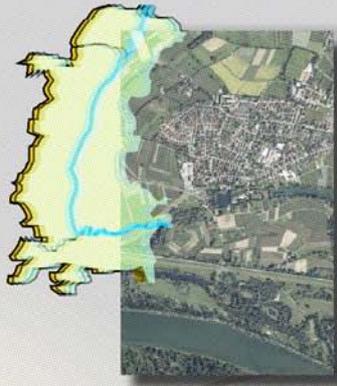
- ADEUS-AURM (2007) : 30 Ans d'urbanisation en Alsace: consommation foncière et fonctionnement du territoire. DRE Alsace, Région Alsace.
- Brachat-Schwarz, W. (2008): Reurbanisierung – Gibt es eine ‚Renaissance der Städte‘ in Baden-Württemberg. – Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 11/2008.
- Castel, J.C. (2005): Les moyens de l'aménagement urbain et leurs liens avec les déplacements, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU).
- CETE (Centre d'Études techniques de l'Équipement de Lyon) (2004): La densité des formes du développement résidentiel. – Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), Lyon, et Direction départementale de l'Équipement de Haute-Savoie (DDE 74), Certu / RE--04-08--FR, 52 pp., [http://www.haute-savoie.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/etude\\_densite\\_cle026159.pdf](http://www.haute-savoie.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/etude_densite_cle026159.pdf)
- Conseil Général du Bas-Rhin (2007) : Agenda 21 du Bas-Rhin, édition 2007. [http://www.observatoire-territoires-durables.org/IMG/pdf/Agenda21\\_Bas-Rhin\\_edition2007.pdf](http://www.observatoire-territoires-durables.org/IMG/pdf/Agenda21_Bas-Rhin_edition2007.pdf).
- DDE du Bas-Rhin (2003): Les enjeux d'une densification de l'habitat. – [http://www.alsace.equipement.gouv.fr/DRE/actu\\_33\\_2.htm](http://www.alsace.equipement.gouv.fr/DRE/actu_33_2.htm), abgerufen am 08.01.2008.
- Göldenzoph, W. & S. Cypra (2004): Räumliche Entwicklungstendenzen im Oberrheingebiet und ihre Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung. - Vorstudie im Rahmen des INTERREG-III A Projektes "Nachhaltiges Planen und Bauen am Oberrhein", 96 pp.
- INSEE (2003): 15800 Allemands ont choisi l'Alsace. - Chiffres pour l'Alsace, revue n° 13, février 2003, 7-10.
- INSEE (2008): Chiffres pour l'Alsace · revue n° 45-46 · décembre 2008  
[http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/alsace/themes/cpar45\\_46\\_3.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/alsace/themes/cpar45_46_3.pdf)
- Institut Français de l'Environnement (Ifen) (2003) : L'artificialisation s'étend sur tout le territoire, L'artificialisation s'étend sur tout le territoire
- IUT (2003a): Kommunales Flächenmanagement, Strategie und Umsetzung. – Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (Hrsg.), Bodenschutz 13, 36 S., <http://www.xfaweb.baden-wuerttemberg.de/bofaweb/print/bs13.pdf>
- IUT (2003b): Kommunales Flächenmanagement, Arbeitshilfe. – Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (Hrsg.), Bodenschutz 8, 108 S., [http://www.xfaweb.baden-wuerttemberg.de/bofaweb/print/bs08\\_arbeitshilfe.pdf](http://www.xfaweb.baden-wuerttemberg.de/bofaweb/print/bs08_arbeitshilfe.pdf)
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (LfU) (2003): Kommunales Flächenmanagement - Strategie und Umsetzung. Reihe "Bodenschutz", Band 13, Karlsruhe 2003.
- LUBW (2007): Indikatoren zur Siedlungsentwicklung, Flächen gewinnen: Orientierungshilfen für Kommunen. – Uhlig, Raith und Partner, Architekten und Stadtplaner, Karlsruhe, unter Mitarbeit von: LEHEN drei Architekten Stadtplaner, Stuttgart; Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (Hrsg.), 16 S. [http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/25126/indikatoren\\_zur\\_siedlungsentwicklung.pdf?command=downloadContent&filename=indikatoren\\_zur\\_siedlungsentwicklung.pdf](http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/25126/indikatoren_zur_siedlungsentwicklung.pdf?command=downloadContent&filename=indikatoren_zur_siedlungsentwicklung.pdf)
- Malburg-Graf, B., A. Jany, M. Lilienthal & F. Ulmer (2007): Strategies and instruments to limit excessive land use in Germany - a proposal to the German Council for Sustainable Development. – Proceedings 2nd International Conference on Managing Urban Land, 7 pp.
- Nodin, Y. (2005): Extension du village, densifier plutôt qu'étaler. – Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment, 23 décembre 2005.
- Oberrheinkonferenz (2001): Raumordnerischer Orientierungsrahmen für das Mandatgebiet der Oberrheinkonferenz.
- Oberrheinkonferenz (2008): Oberrhein, Zahlen und Fakten. – Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz, 14 S., <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Faltblatt/Oberrhein2008.pdf>

- Oettinger (2006): Regierungserklärung vom 21. Juni 2006 von Ministerpräsident Günther H. Oettinger.
- Orwat, G. (2003): Kommunales Flächenressourcenmanagement, ISL (Institut für Städtebau und Landesplanung). [http://www.isl.uni-karlsruhe.de/publikationen/arbeitsberichte/orwat/AB\\_FRM\\_ORWAT.pdf](http://www.isl.uni-karlsruhe.de/publikationen/arbeitsberichte/orwat/AB_FRM_ORWAT.pdf).
- Seiler, M. (2006): Erschließungs- und Folgekosten durch die Baulandbereitstellung im Innen- und Außenbereich : ein Vergleich verschiedener Wohnbaugebiete in Baden-Württemberg. – Stadtentwicklung im Diskurs 5 (Rottenburg am Neckar), 116 S.
- Siedentop, S. & S. Kausch (2004): Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs in Deutschland. Eine auf Gemeindedaten basierende Analyse für den Zeitraum 1997 bis 2001. – Raumforschung und Raumordnung 62, 36-49.
- Siedentop, S., G. Schiller, J.M. Gutsche, M. Koziol & J. Walther (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten, Bilanzierung und Strategieentwicklung. – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, BBR-Online-Publikationen 3/2006, [http://www.uni-stuttgart.de/ireus/publikationen/Siedentop\\_etal\\_2006.pdf](http://www.uni-stuttgart.de/ireus/publikationen/Siedentop_etal_2006.pdf)
- Sieverts T. (1997): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Braunschweig: Vieweg 1997.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2005): Trendwende beim Flächenverbrauch in Baden-Württemberg?, Statistik Aktuell Ausgabe 2005, 4 S., [http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Statistik\\_AKTUELL/803405007.pdf](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Statistik_AKTUELL/803405007.pdf)
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2006): Neue Bevölkerungsvorausrechnung für Baden-Württemberg, 10 S., <http://www.statistik-portal.de/BevoelkGebiet/Analysen!Prognosen/20061109essay.pdf>
- UBA (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Materialienband. – Umweltbundesamt (Hrsg.), Texte 90/03, 344 S., <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2587.pdf>
- Ulmer, F., O. Renn, A. Ruther-Mehlis, A. Jany, M. Lilienthal, B. Malburg-Graf, J. Pietsch & J. Selinger (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland, Evaluation der Ratsempfehlungen "Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30 ha". – Rat für Nachhaltige Entwicklung, Berlin, 66 S. plus 156 S. Anhang.
- Umweltministerium Baden-Württemberg (2006): Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“, Eine Zwischenbilanz, – 68 S., [http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/36630/Zwischenbilanz\\_Flaechen\\_gewinnen.pdf?command=downloadContent&filename=Zwischenbilanz\\_Flaechen\\_gewinnen.pdf](http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/36630/Zwischenbilanz_Flaechen_gewinnen.pdf?command=downloadContent&filename=Zwischenbilanz_Flaechen_gewinnen.pdf)
- Umweltministerium Baden-Württemberg (2008): Flächenmanagement-Plattform. – <http://www.flaechenmanagement.baden-wuerttemberg.de>, abgerufen am 08.01.08.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2005): Landesentwicklungsbericht Baden-Württemberg 2005.

# Anhang

## A. Deckblatt zum Fragebogen

### Fragebogen - Questionnaire



#### Vorwort

Die Zersiedelung der Landschaft und die damit verbundene Neuinanspruchnahme von Freiflächen stellt nach wie vor ein großes Problem im prosperierenden Oberrheingebiet dar. Anscheinend sind die vorhandenen Instrumente zum Flächenmanagement, die in zahlreichen Projekten entwickelt wurden bzw. werden, entweder nicht wirksam genug oder sie werden nicht im ausreichenden Maße in den Kommunen angewandt. Da die Kommunen - und hier insbesondere die große Anzahl kleiner und mittelgroßer Kommunen - eine Schlüsselrolle in der Neuinanspruchnahme von Freiflächen spielen, zielt das Vorhaben auf die Erforschung und Analyse der Situation in den Kommunen ab.

Diese Befragung beschäftigt sich eingehend mit dem Thema Flächenbedarf und Flächeninanspruchnahme in Ihrer Gemeinde. Ihre Antworten sollen zu einem besseren Verständnis der Barrieren und Chancen im Flächenmanagement auf ihrem Gemeindegebiet beitragen. Ihre Daten werden selbstverständlich streng vertraulich und anonym behandelt. Sie werden nicht an Dritte weitergegeben und ausschließlich für wissenschaftliche Zwecke verwendet.

Die Befragung dauert etwa 10 Minuten.

#### Avant-propos

*Le mitage du paysage et la consommation croissante d'espaces libres constituent un problème des plus sérieux dans la région dynamique du Rhin Supérieur. De toute évidence, les instruments de «gestion économe de l'espace» élaborés jusqu'alors dans de nombreux projets, soit se sont montrés imparfaits, soit n'ont pas été suffisamment appliqués par et dans les communes. Or ce sont bien ces dernières - et plus particulièrement le grand nombre de petites et moyennes - qui jouent un rôle-clé dans l'utilisation de l'espace. Aussi le projet poursuivi s'attache-t-il à identifier et analyser la situation dans laquelle se situent les communes du Rhin Supérieur aujourd'hui.*

*Ce questionnaire concerne exclusivement les thèmes de la consommation et de la maîtrise du foncier dans votre commune. Vos réponses contribueront à une meilleure compréhension des obstacles et des opportunités dans la mise en application d'une «gestion économe de l'espace» au sein du territoire communal.*

*Les données resteront strictement confidentielles et anonymes. Elles ne seront pas divulguées à une tiers personne et seront utilisées uniquement à des fins scientifiques.*

*Répondre au questionnaire vous prendra moins de 10 minutes.*

## B. Fragebogen für die elsässischen Kommunen

### Votre commune et son évolution démographique

*L'arrivée et le départ des habitants influencent la situation du logement d'un territoire. Certaines communes sont confrontées à des afflux importants de nouveaux résidents quand d'autres voient un bon nombre d'entre eux partir. Nous souhaiterions ici prendre connaissance de l'état démographique de votre commune et, par cette entrée, de vos moyens de répondre à une situation instable par nature.*


 La population de votre commune a-t-elle augmenté ces 10 dernières années ?

- Oui  
 Non

Auriez-vous un chiffre à nous communiquer ? .....


 Cette évolution va-t-elle se poursuivre d'après vous ?

- Oui  
 Non

Pourquoi ? .....


 Quels aménagements privilégiez-vous en conséquence ?

- Une dynamisation du centre-ville  
 La construction d'infrastructures de transports supplémentaires  
 La construction de lotissements (maisons individuelles)  
 La construction d'une zone d'activités et / ou commerciale  
 La construction de quartiers intégrés (commerces + habitat + services)  
 Autres : .....

### Votre commune et son évolution physique

*Dans une commune, le bâti est le résultat d'une histoire longue qui a souvent fortement changé ces 50 dernières années. Nous souhaiterions comprendre la récente évolution de votre commune dans ce domaine.*


 Considérez-vous qu'au fil des années, votre commune :

- A tendance à s'étaler  
 A tendance à se compacter  
 Suit un développement morcelé  
 N'a que peu évolué dans sa forme



Pensez-vous avoir déjà pris des mesures permettant de limiter la consommation foncière et l'étalement de votre commune ?

- Oui
- Non

Si oui, dans quels domaines (plusieurs réponses sont possibles) ?

- Habitat
- Routes
- Parkings
- Zones d'activités et / ou commerciales (supermarché ou autres établissements...)
- Autres : .....



Avez-vous déjà pensé à d'autres formes d'habitat que la maison individuelle traditionnelle ?

- Oui
- Non

Si oui, lesquelles ?

- Maisons jumelées
- Maisons en bande
- Petit collectif
- Grand collectif
- Réhabilitation de bâtiments laissés à l'abandon
- Duplex-jardins
- Lofts
- Formes d'habitat innovantes

---

### Votre commune et la demande de logements

*Aujourd'hui, les logements neufs se construisent en majorité dans les communes alsaciennes de moins de 5000 habitants. Nous cherchons à mieux connaître comment votre localité se positionne par rapport à cette demande générale.*



Constatez-vous, au travers des demandes qui vont sont adressées, que la maison individuelle est toujours importante aux yeux des gens ?

- Oui
- Non
- Elle tend peu à peu à se faire détrôner par d'autres formes d'habitat



Les jeunes ménages qui veulent s'installer dans leur commune d'origine ont souvent du mal à le faire car les prix de l'immobilier sont trop élevés. Connaissez-vous ce problème ?

- Oui  
 Non

Si oui, avez-vous déjà entendu parler d'éventuelles solutions ?

- Aides communales à l'installation  
 Réemploi du bâti existant  
 Augmentation du parc de logements sociaux  
 Constructions économes en coût (réutilisation de terrains en friche, habitat intermédiaire, petites maisons, utilisation de fonds de parcelles vides..)  
 Réservation exclusive de certains types de logements à certains ménages  
 Autres : .....

---

### Votre commune et les activités agricoles

*Une partie importante des espaces alsaciens est encore liée à l'agriculture. Nous souhaiterions connaître le sens que vous attribuez justement au mot « agricole » et aux signes, si petits puissent-ils paraître, de son inscription dans le quotidien de votre commune.*



Considérez-vous que votre commune soit agricole ?

- Oui  
 Non

Si oui, peut-on dire que cela fait partie de son identité ?

- Oui  
 Non



Par « agricole », qu'entendez-vous ? (Cochez autant de réponses que vous voulez)

- L'activité agricole génère des bénéfices  
 Les parcelles cultivées sont nombreuses  
 La profession la plus représentée est celle d'agriculteur (viticulteur, arboriculteur, éleveur...)  
 Votre commune compte encore beaucoup de corps de ferme en activité  
 Votre commune compte encore beaucoup de corps de ferme inoccupés  
 Vos magasins commercialisent directement et en masse les produits des agriculteurs locaux  
 Autres : .....



## Votre commune et les paysages

*Le paysage permet une impression d'ensemble. Nous souhaiterions mieux savoir comment vous percevez l'évolution paysagère de votre commune, passée comme future.*



Tenez-vous à ce que les terres autour de votre commune :

- Conservent une fonction paysagère ou culturelle
- Servent à d'autres fins

 Si vous préféreriez qu'elles servent à autre chose, pouvez-vous nous dire quoi ?

- Accueil de zones d'habitat
- Accueil de zones de loisirs
- Accueil de zones commerciales
- Accueil de zones d'activités
- Accueil d'infrastructures de transport
- Autres : .....



En regardant les alentours de votre commune, vous dites-vous que les paysages ont changé ?

- Oui, ils se sont embellis
- Oui, ils se sont dégradés
- Non, ils n'évoluent guère depuis des années

Pourriez-vous justifier votre réponse ? .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

---



## Votre commune et les transports

*Aujourd'hui, tous les territoires sont très reliés les uns aux autres, par différents modes de transport. Les déplacements sont nombreux, diversifiés et influencent la vie locale. Nous souhaitons mieux connaître cet aspect important de votre commune.*

 Votre commune appartient-elle déjà à un réseau de transports publics ?

- Oui  
 Non

 Si oui, lequel ? .....

 Est-il important que votre commune puisse être parcourue ou desservie par des transports publics ?

- Oui  
 Non

 D'après vous, si une offre se présentait, lequel de ces moyens de transport public conviendrait le mieux à votre situation ?

- Car  
 Bus  
 Tram-train  
 TER  
 Taxi à la carte

 Au sein de votre commune, faites-vous attention à ce que les gens puissent se déplacer à pied ou à vélo ?

- Oui  
 Non

---

## Votre commune et son centre

*Les communes ont souvent un centre qui est reconnu par les habitants : nous souhaitons mieux comprendre les liens qui existent entre ce lieu particulier et les autres quartiers et son importance éventuelle dans la vie de votre commune.*



Considérez-vous que le coeur de votre commune soit particulièrement vivant?

- Oui  
 Non

Si oui, pourquoi ?

- C'est un endroit où les habitants se retrouvent  
 Celui-ci compte beaucoup de commerces ou/ et cafés  
 C'est un symbole de l'identité de la commune  
 Celui-ci est touristique  
 Des espaces publics importants s'y regroupent  
 C'est le lieu privilégié de l'accueil de manifestations



Tenez-vous à ce que celui-ci conserve certaines caractéristiques (architecture, marché hebdomadaire, typicité, commerces spécifiques, devantures, animations diverses...)?

- Oui  
 Non

Si oui, veuillez préciser lesquelles ? .....

---

## Votre commune et l'urbanisme

*Le Maire joue un rôle central dans l'aménagement et le développement d'une commune. Il doit arbitrer et prendre des risques. Nous souhaitons mieux connaître vos préoccupations en matière de gestion communale, les principales difficultés comme les réussites comme que vous rencontrez.*



Votre commune est dotée :

- D'un POS  
 D'un PLU  
 D'une carte communale



Dans quel SCOT bas-rhinois votre commune s'inscrit-elle ?

.....



Quelle est la communauté de communes à laquelle appartient votre localité ?

.....



Dans votre commune, à combien se négocie l'are environ ?

.....



Y a-t-il des domaines (gestion de la commune) dans lesquels votre place de maire ne pèse pas assez lourd ?

- Oui
- Non

 Pourriez-vous nous dire lesquels ? .....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....



Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions êtes-vous attentif à ce qu'elles soient cohérentes vis-à-vis de ce qui se fait dans les communes proches ?

- Oui
- Non





A votre avis et de façon générale, que manque-t-il à un maire de petite commune pour influencer vraiment sur la qualité de développement de sa localité ?

- Des outils informatiques
- Du personnel en plus
- Un renforcement de la réglementation
- Une réglementation moins stricte
- Des recours juridiques plus poussés pour s'opposer à la pression des promoteurs
- Autres .....

Vos remarques, vos suggestions ...

---

### Votre avis sur des questions d'ordre général



D'après vous, gérer une commune tient surtout (Trois réponses maximum possibles) :

- Du développement social (mixité dans l'habitat, équipements culturels et sportifs, manifestations...)
- De la construction d'infrastructures de transport (routes, ronds-points, bretelles d'autoroute.....)
- De l'organisation touristique (lieux d'hébergements, circuits, commerces traditionnels...)
- Du développement économique (accueil d'une zone commerciale, développement de l'emploi, services aux entreprises...)
- De la conciliation entre nature et occupation humaine (circulations douces, classement de zones protégées, habitat économe en énergies, ménagement des réserves foncières...)
- De la sécurité pour les habitants (quartiers protégés, renforcement de la police municipale...)



Vous dites-vous que l'Alsace rencontre un problème d'étalement urbain ?

- Oui
- Non



A quoi vous fait penser l'étalement urbain (plusieurs réponses sont possibles) ?

- Mitage
- Ville diffuse
- Lotissements
- Maîtrise foncière
- Phénomène incontournable
- Ville européenne
- Ville américaine
- Augmentation de population
- Ménages de plus en plus petits
- Mobilité accrue (transports publics, voiture... ..)
- Autres : .....



Placer ces thèmes du développement durable par degré d'importance (1 : le plus important ; 6 : le moins important)

- La maîtrise de la consommation énergétique (électricité, pétrole, gaz...)
- Le traitement des déchets
- Le respect d'un urbanisme durable
- La préservation du climat
- La protection de la faune et de la flore
- La perception du foncier comme ressource



A votre avis, qu'est-ce qui consomme le plus d'espace dans le développement d'une commune ? Veuillez hiérarchiser les propositions suivantes (1 : ce qui consomme le plus ; 6 : ce qui consomme le moins)

- Les infrastructures de transports
- L'habitat
- Les industries et entreprises
- Les parcs et espaces verts
- Les surfaces agricoles
- Autres : .....

Vos remarques, vos suggestions.....

## D. Fragebogen für die baden-württembergischen Kommunen



### Ablauf der Befragung

Das Ausfüllen des Fragebogens dauert etwa 10 Minuten. Wenn Sie eine Frage nicht beantworten können oder wollen, fahren Sie bitte einfach mit der nächsten Frage fort. Wenn Sie Fragen haben oder zusätzliche Informationen benötigen, können Sie sich gern mit mir in Verbindung setzen. Ich würde mich freuen, Ihnen behilflich zu sein.

#### **Dominik Neidlinger, Dipl.-Ing. Architekt/Stadtplaner**

Deutsch-Französisches Institut für Umweltforschung (DFIU-IFARE)  
 Universität Karlsruhe (TH)  
 Hertzstr. 16  
 76187 Karlsruhe  
 Tel.: 0721/608-4690  
 Fax: 0721/75 89 09  
 dominik.neidlinger@wiwi.uni-karlsruhe.de

### Datenschutz

Ihre Daten werden selbstverständlich vertraulich und anonym behandelt. Sie werden nicht an Dritte weitergegeben und ausschließlich für wissenschaftliche Zwecke verwendet.

### Informationen zu Ihrer Gemeinde (Angaben freiwillig)

Ihre Gemeinde:		
Ihre Funktion:		
Ihr Name:		
Kontakt:		
E-Mail:		
Um den deutsch-französischen Erfahrungsaustausch zu fördern, dürfen wir Ihre Kontaktadresse im Rahmen des Forschungsprojektes weitergeben?	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein
Wir würden uns freuen, wenn wir Sie nochmals kontaktieren dürften, um Sie über die Ergebnisse der Befragung zu informieren und mehr über Ihre Erfahrungen und Ihre Meinung zum Thema Flächenmanagement zu erfahren. Ich bin damit einverstanden, erneut kontaktiert zu werden:	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein



## Ihre Bewertung des Themas

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nimmt in Baden-Württemberg täglich um ca. 9 ha zu, wovon rund ein Drittel versiegelt wird. Neben diesem quantitativen Aspekt des Flächenverbrauchs, ist auch die Qualität der Flächennutzung von großer Bedeutung.

	<b>Ist Ihnen das Ziel, den Flächenverbrauch in Baden-Württemberg bis 2030 auf 3 ha/Tag zu reduzieren, bekannt?</b>	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> K. A.
---	--	-----------------------------	-------------------------------	--------------------------------

	<b>Der aktuelle Flächenverbrauch am Oberrhein ist eine Folge...</b>	trifft voll zu ←	→ trifft gar nicht zu
	• des Wirtschaftswachstums.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• der Ansiedlung oder Erweiterung von Gewerbe/Industrie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• der Bevölkerungszunahme.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• eines zunehmenden Bedarfs an Wohnfläche pro Kopf.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• des Wunsches, in Ruhe im Grünen zu wohnen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• der Nachfrage nach Einfamilienhäusern.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• hoher Bodenpreise in der Stadt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• der zunehmenden (Arbeits-)Mobilität.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• Sonstiges:		

	<b>Der aktuelle Umgang mit Fläche am Oberrhein ist problematisch wegen...</b>	trifft voll zu ←	→ trifft gar nicht zu
	• des Verbrauchs landwirtschaftlicher Flächen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• des Verbrauchs ökologisch wertvoller Flächen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• der Zersiedelung der Landschaft.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• der negativen Effekte auf Landschafts- und Ortsbild.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• der Entstehung von „Schlafstädten/-dörfern“.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• der sozialen Segregation/Entmischung.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• zukünftiger Folgekosten für den Erhalt der Infrastruktur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• der Beschneidung zukünftiger Entwicklungspotentiale.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	• Sonstiges:		



## Die Entwicklung in Ihrer Kommune

Die Entwicklung einer Kommune wird durch allgemeine Randbedingungen (Demographie, wirtschaftliche Entwicklung, Recht usw.) beeinflusst. Daneben hat jede Gemeinde ihre Besonderheiten. Wir würden gern mehr über die Situation in Ihrer Kommune erfahren.

 **Welche Hauptfunktionen hat Ihre Kommune (Mehrfachnennungen möglich)?**

Wohnen       Gewerbe/Industrie       Landwirtschaft       Tourismus

 **Wenn Sie die Flächenentwicklung der letzten 15 Jahre in Ihrer Kommune rückblickend betrachten, wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen?**

Die Flächenentwicklung...	trifft voll zu ←      → trifft gar nicht zu
• hat die Entwicklung der Gemeinde gefördert.	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
• ist der Nachfrage nach Bauland nachgekommen.	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
• ist der Gewerbeflächennachfrage nachgekommen.	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
• hat die finanzielle Situation der Kommune verbessert.	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
• hat den Fortbestand sozialer Infrastruktur wie z. B. von Schulen gesichert.	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
• Sonstiges:	

 **Wie sehen Sie im Verhältnis dazu die Entwicklung in den kommenden 15 Jahren? Welche Rolle spielt der demographische Wandel?**

 **Haben Sie schon Anstrengungen für eine qualitätsorientierte Kommunalentwicklung unternommen?**

Wird/werden in Ihrer Gemeinde...	wünschenswert	beabsichtigt	realisiert
• Maßnahmen zur Stärkung des Ortskerns und seiner Funktion durchgeführt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• der Ortskern saniert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• öffentliche Räume aufgewertet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• der sozial geförderte Wohnungsbau unterstützt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Sonstiges:			



## Ziele und Maßnahmen für einen nachhaltigeren Umgang mit Flächen

Zur Reduzierung des Flächenverbrauchs wurden diverse Konzepte entwickelt, die häufig unter der Bezeichnung Flächenmanagement zusammengefasst werden. Einige Konzepte wie die Innenentwicklung arbeiten mit qualitätsorientierten Leitbildern. Mit den nächsten Fragen möchten wir Ihre Meinung über einzelne Maßnahmen in Erfahrung bringen.

 <b>Wo bestehen in Ihrer Kommune noch am ehesten Potentiale zur Reduzierung des Flächenverbrauchs...</b>	trifft voll zu ← → trifft gar nicht zu				
	• bei Bauland?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• bei Gewerbeflächen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• bei Verkehrsflächen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

 <b>Haben Sie schon Anstrengungen unternommen, den Flächenverbrauch in Ihrer Gemeinde zu reduzieren?</b>					
	Wird/werden in Ihrer Gemeinde...	beabsichtigt	realisiert	zu aufwendig	geringer Nutzen
• eine Brachfläche revitalisiert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Baulücken gezielt geschlossen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• der Ortskern nachverdichtet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• der An-/Umbau bestehender Gebäude planerisch unterstützt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• bewusst kleinere Grundstücke ausgewiesen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• vermehrt Flächen für Reihen- und Mehrfamilienhäuser ausgewiesen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Bauwillige entsprechend beraten/die Bevölkerung sensibilisiert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• eine Flächeninventur durchgeführt/ein Brachflächenkataster erstellt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Sonstiges:					

 <b>Welches wären für Ihre Kommune sinnvolle Maßnahmen hinsichtlich Aufwand und Nutzen?</b>

 **Welche Probleme traten bei der Umsetzung auf bzw. welche erwarten Sie? Wie könnte die bestehende Situation verbessert werden?**

 **Welche Motive liegen dem Engagement Ihrer Kommune zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zu Grunde?**

 **Durch welche Maßnahmen bzw. Instrumente könnte Ihre Kommune beim Flächenmanagement am besten unterstützt werden?**

- Subventionen und öffentliche Fördermaßnahmen (Modellprojekte)
- Fachberatung
- Weiterbildung des Verwaltungspersonals
- Orientierungshilfe (Leitfäden, Praxisbeispiele, usw.)
- Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden
- Stärkung der interkommunalen Planung
- Ausweitung/Reduzierung der kommunalen Planungshoheit
- Flächenpools, zentrale Baulandbörse
- Spezielle Werkzeuge bzw. technische Ausstattung (GIS, elektronisches Kataster etc.)

Sonstiges:

Ein kommunales Flächenmanagement wird bislang in einigen Modellkommunen erprobt. So werden Aktivitäten und Maßnahmen zur Nutzung der Ressource Fläche umfassend abgestimmt, neue Ziele gesetzt und der Öffentlichkeit kommuniziert.

 **Sind Ihnen folgende Projekte zum Flächenmanagement in Modellkommunen bekannt?**

- Flair – Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung
- Komreg – Kommunales Flächenmanagement in der Region
- Raum+ – Nachhaltiges grenzüberschreitendes Siedlungsflächenmanagement
- Hai – Handlungshilfen für aktive Innenentwicklung

Sonstige:



Kooperationen auf kommunaler Ebene mit Bürgern, Unternehmen, Investoren und weiteren Partnern eröffnen neue Möglichkeiten kommunalpolitischen Handelns. So können bei der Erschließung von Flächen oder der Nutzung von Infrastruktur gemeinsam innovative Wege beschritten werden.



**Welche Rolle spielen diese Kooperationen in Ihrer Gemeinde?**

In Fragen der Raumentwicklung nehmen Kooperationen zwischen Kommunen eine wachsende Bedeutung ein, z.B. um Konkurrenzsituationen und Überangebot an Bauland und Gewerbeflächen zu vermeiden.



**Welche Bedeutung messen Sie der interkommunalen Kooperation bei, um den Flächenverbrauch zu reduzieren, z.B. bei Gewerbegebieten?**



**Haben Sie bereits intensive Kontakte zu Bürgermeistern im Elsaß bzw. Frankreich?**



**Haben Sie Interesse an einem Austausch mit französischen Bürgermeistern?  
Wenn ja, welche flächenrelevanten Themen wären besonders interessant für den Austausch und wieso?**

Bitte senden Sie uns den ausgefüllten Fragebogen zurück. Sie können dafür gerne den beigefügten Adressaufkleber benutzen.

Falls in Ihrer Kommune Interesse besteht, als Modellkommune an einem zukünftigen INTER-REG IV A Projekt teilzunehmen, würde ich mich freuen, Sie näher über das Projekt zu informieren.

Vielen Dank für Ihre Mithilfe!

