

Flächenmanagement unter Schrumpfbedingungen in der Region Halle-Leipzig

Anja Brandl, Christian Strauß, Barbara Warner

(Anja Brandl, Universität Leipzig, Jahnallee 59, 04109 Leipzig, brandl@wifa.uni-leipzig.de)

(Christian Strauß, Universität Leipzig, Jahnallee 59, 04109 Leipzig, cstrauss@wifa.uni-leipzig.de)

(Dr. Barbara Warner, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 06099 Halle (Saale), barbara.warner@geo.uni-halle.de)

1 ABSTRACT

Das interdisziplinäre Projekt „KoReMi“ hinterfragt Ziele der überörtlichen Planung und der kommunalen Planungspraxis hinsichtlich der Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen. Der bundespolitischen Vorgabe des Flächensparens gegenüber steht in der Region Halle-Leipzig die Befürchtung von Kommunen, bei Rücknahme von Planungsbrachen finanzielle Einbußen zu erleiden. Es fehlen daher nachhaltige interkommunal und -regional abgestimmte Konzepte im Umgang mit dem teilweise massiven Leerstand von Wohn- und Gewerbegebieten in der von Schrumpfung und Wachstum gleichermaßen geprägten Region. Es müssen Steuerungsansätze gefunden werden, die regionale und kommunale Planung gleichermaßen in ihrer Kompetenz zu stärken. Im Projekt werden die Planungspraxis und die kommunalen Instrumente empirisch erhoben, bewertet sowie aus den Zielkonflikten Handlungsempfehlungen für unterschiedliche Gemeindetypen erarbeitet. Diese Handlungsempfehlungen verbinden bevölkerungs-, siedlungs- und infrastrukturelle Aspekte sowie finanzielle Anreizmechanismen.

2 ANLASS UND RAHMENBEDINGUNGEN

Das Statistische Bundesamt hat im Jahr 1992 erstmals Zahlen zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche für Gesamtdeutschland veröffentlicht (Destatis 2006). Dabei hat sich gezeigt, dass die Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche kontinuierlich gestiegen ist (auf 129 ha/d zwischen 1996 und 2000, sogar 131 ha/d im Jahr 2004). Würde dieser Trend linear fortgeschrieben, wäre in ca. 100 Jahren ganz Deutschland „versiegelt“.

Der zwischenzeitliche Rückgang des Verbrauchs an Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2003 auf 93 ha/d lässt sich vor allem mit der schlechten konjunkturellen Lage im Baugewerbe begründen (UBA 2008; Innovationsreport 2004), nicht mit Fortschritten beim Flächensparen (aktuell liegt der Flächenverbrauch bei 113 ha/d von 2004 bis 2007). Als positiv kann konstatiert werden, dass der Anteil an Gebäude- und Freifläche gesunken ist, während die Erholungsfläche anstieg (dies ist zum Teil aber auch statistischen Bereinigungen geschuldet). Als ein großer „Flächenfresser“ muss zudem nach wie vor die Verkehrsfläche angesehen werden.

Die weitergehende Ausweisung von Siedlungsflächen führt zudem zu einer teilweise erheblichen Änderung der bisherigen Siedlungsstrukturen. Weiterhin tritt – gerade in Ostdeutschland – verstärkt das Problem des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung auf, was insbesondere der Veränderung der Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen nach der politischen Wende 1990 geschuldet ist. Sowohl im bundesdeutschen Durchschnitt, insbesondere aber in Ostdeutschland, sinkt daher die Nutzungsdichte, bezogen auf die Bevölkerungsdichte oder die wirtschaftlichen Aktivitäten auf Grund und Boden. Die höhere Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke führt weiterhin zu einem Verlust einer nicht erneuerbaren Ressource und verändert das Landschaftsbild. Es werden nicht nur im Wohn-, sondern auch im gewerblichen Bereich zu viele Flächen ausgewiesen, ohne vorhandene (vor allem innerstädtische) Potenziale zu nutzen. Während innerstädtisch Nutzungen brachfallen, werden im Außenbereich neue Siedlungsflächen ausgewiesen.

Mit der Entdichtung der Räume einher gehen immer größere Belastungen zur Bereitstellung der Infrastruktur und gleichzeitig immer größere finanzielle Defizite in den Kommunalhaushalten (u. a. durch verminderte Steuereinnahmen), die den Handlungsspielraum der Städte und Gemeinden stark einschränken. Auf die Fläche bezogen resultieren hieraus eine Abnahme der „Flächenproduktivität“ und zunehmende Kosten vorhandener Raumstrukturen (Kosten der technischen Infrastrukturen, Mobilitätskosten etc.).

Daraus erklärt sich die Notwendigkeit, einen nachhaltigen Umgang mit „Fläche“ zu pflegen. Dieses Oberziel des Flächenschutzes folgt dem Umweltqualitätsziel des Ressourcenschutzes, verbindet sich aber auch mit anderen Nachhaltigkeitszielen. Es ist außerdem mit anderen gesamtgesellschaftlichen Zielen wie der

Gewährleistung einer hohen „Lebensqualität“ oder der „Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ konvergent, teilweise aber auch divergent.

Flächenpolitik (und damit Ressourcenschutz) ist im Kern zunächst Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der Planungshoheit einer Gemeinde gem. Art. 28 GG. Zugleich ergibt sich jedoch das Gebot zur Anpassung an die Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Während sich unter Bedingungen des Bevölkerungswachstums ein „gesunder“ interkommunaler Wettbewerb um potenzielle Nachfrager durch eine Politik der Bevorratung von Flächen noch begründen lässt, sofern er durch eine überörtliche Rahmensetzung gelenkt wird (etwa Wachstum vorrangig der zentralen Orte), führt er unter Schrumpfungsbedingungen möglicherweise zu einem ruinösen Wettbewerb der Kommunen. Kommunale Investitionen laufen ins Leere, was weder Sinn einer örtlichen noch einer überörtlichen Flächenpolitik sein kann. Aber gerade Kommunen verfolgen nicht per se das Ziel des Flächensparens, sie weisen der Fläche keinen intrinsischen Wert zu. Vielmehr verbinden sie mit ihr Ziele zur Erhöhung des Allgemeinwohls oder auch politische Ziele. Im Sinne der Neuen Politischen Ökonomie dient die Errichtung eines neuen Gewerbegebietes der Sicherung von Wählerstimmen und somit dem Machterhalt der politisch Verantwortlichen einer Kommune; weiterhin erhoffen sich die Kommunen eine Konsolidierung ihres Haushaltes, wenn sie Unternehmen oder Einwohner ansiedeln und damit die Einnahmen aus Gewerbe- oder Einkommensteuer erhöhen.

Aktuell ist aus diesen Gründen weder unter den Bedingungen des Bevölkerungswachstums noch unter denen demographischer Schrumpfung eine ausreichende Wirkungskraft nachhaltiger Flächenpolitik erkennbar. Insbesondere die Schnittstellen zwischen Planungsregion und Kommune (Stufenfolge der Planung) aber auch zwischen Kommunen (Nachbarschaftsproblematik) sind die Problemstellen. Diese Probleme verschärfen sich, wenn nicht nur kommunale, sondern auch Regions- oder Ländergrenzen eine Flächenpolitik beeinträchtigen.

Diese Implikationen und Folgen der Flächeninanspruchnahme bilden in Deutschland die Grundlage einer Debatte über eine nachhaltige Flächenpolitik, die auf einen sparsamen und sinnvollen Umgang mit Siedlungs- und Verkehrsfläche abzielt.

Die deutsche Bundesregierung hat die Probleme der Flächeninanspruchnahme zum Gegenstand politischer Interventionen erklärt. Sie hat in ihrer „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ 2002 das Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2020 auf 30 ha/d formuliert (Bundesregierung 2002: 99). Sie hat erkannt, dass zu viel Fläche ausgewiesen und damit eine nicht erneuerbare Ressource verbraucht wird. Bis heute ist der nachhaltige Umgang mit Fläche allerdings eines derjenigen Nachhaltigkeitsziele, bei dem bisher kein nennenswerter Fortschritt erreicht wurde (Bundesregierung 2008: 15).

Für die Umweltressource „Boden“ hat die Bundesregierung ein flächenpolitisches Entwicklungsziel fixiert, das ein quantitatives Teilziel (Verringerung der Neuinanspruchnahme von Flächen bis zum Jahre 2020 auf 30 ha/Tag) sowie ein qualitatives Teilziel (Innenentwicklung vor Außenentwicklung in einem Verhältnis 3:1) umfasst. Die Bundesregierung intendiert – im Sinne der Stufenfolge der Planung – die Umsetzung der beiden bundespolitischen Ziele auf den nachgeordneten Steuerungsebenen Land, Region und Kommune zu gewährleisten. Vor allem die kommunale Bauleitplanung soll sie zur Grundlage der zukünftigen Gemeindepolitik erklären. Daraus leitet sich ein normativer Anspruch ab, flächenpolitische Ziele auf den jeweiligen Steuerungsebenen zu konkretisieren und durch geeignete Instrumente umzusetzen.

In jüngerer Zeit haben wissenschaftliche Diskurse sowie planungspolitische Auseinandersetzungen stattgefunden, um die nationale Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland im Bereich der flächenpolitischen Zielstellung zu operationalisieren. Damit die dargelegten Fehlentwicklungen gebremst und die ambitionierten flächenpolitischen Ziele in der Planungspraxis zumindest diskutiert werden, sind Lösungswege für die zukünftige Gestaltung nachhaltiger Flächenpolitik aufzuzeigen.

Die anhaltende Flächenneuausweisung konterkariert das angestrebte 30-ha-Ziel der Bundesregierung. Diese Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche steht ebenso im Gegensatz zur allgemeinen Bevölkerungsentwicklung.

Aus diesem Anlass wurde unter anderem das deutsche REFINA-Förderprogramm¹ ministerienübergreifend initiiert. Ziel des Programms ist die praxisrelevante und umsetzungsorientierte Forschung. Es gilt, Politikberatung zu betreiben, indem Handlungsmuster zur nachhaltigen Flächenpolitik aufgezeigt und getestet werden. Das Projekt „Ziele und übertragbare Handlungsstrategien für ein kooperatives regionales Flächenmanagement unter Schrumpfungsbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland (KoReMi)“ ist Teil des REFINA-Programms und soll im Folgenden hinsichtlich der oben aufgeworfenen Fragestellungen näher erläutert werden².

3 BEISPIEL KERNREGION MITTELDEUTSCHLAND

Exemplarisches Untersuchungsgebiet des Projektes „KoReMi“ für die Problematik einer steigenden Flächeninanspruchnahme bei gleichzeitig abnehmender Bevölkerung ist die „Kernregion Mitteldeutschland“, die die weiteren Verflechtungsräume der beiden Oberzentren Halle (Saale) und Leipzig sowie angrenzende ländliche Räume umfasst. Diese Region unterliegt einem Prozess des raumstrukturellen Wandels unter dem Vorzeichen der demographischen Schrumpfung. Dessen strukturelle Umbrüche verändern die Rahmenbedingungen der Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung, der Regionalentwicklung, der Inanspruchnahme der Umweltressourcen und -infrastrukturnutzung, der Verkehrsinfrastruktur und der öffentlichen Finanzwirtschaft in gravierender Weise. Das Untersuchungsgebiet ist außerdem durch die Ländergrenze zwischen Sachsen und Sachsen-Anhalt und die Grenzen dreier regionaler Planungsverbände geprägt. Eine gesamtregionale Abstimmung in der Flächenpolitik stellt daher hohe Anforderungen an die administrativen und politischen Institutionen.

In den ersten Jahren nach der politischen Wende in Deutschland existierten in den Gemeinden der ostdeutschen Region Halle-Leipzig noch keine gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Neuausweisung von Flächen nach westdeutschem Recht. Da zwar Nachholbedarf an Gewerbe-, Büro- und Wohngebäuden bestand, Flächennutzungspläne aber noch nicht aufgestellt waren, wurden viele Ansiedlungen auf der „Grünen Wiese“ entwickelt. Maßgeblich führten auch die ungeklärten Eigentumsverhältnisse im Innenbereich sowie die günstigen Grundstückspreise an der Peripherie zu ungezügelm Flächenwachstum am Stadtrand und im Stadtumland. Die Hoffnung auf wirtschaftlichen Aufschwung veranlasste viele Kommunen, finanziell in Vorleistung zu gehen und die notwendigen Infrastrukturen bereitzustellen, oftmals ohne konkrete Investorenanfrage. Durch diese überzogenen Nutzungserwartungen wurde in den 1990er Jahren in der Region zu viel Siedlungs- und Verkehrsfläche planungsrechtlich gesichert. Teile dieser Flächen liegen nun als sogenannte Planungsbrachen „auf Halde“, die dem Grundstücksbesitzer zwar Baurecht gewähren, welches jener aber bereits seit mehreren Jahren nicht in Anspruch genommen hat.

Die heute planungsrechtlich gesicherten, aber noch nicht genutzten Flächen liegen oftmals nicht an nachfragegerechten bzw. raumstrukturell sinnvollen Standorten. Gerade in einem unter Bevölkerungsrückgang leidenden Raum können nicht allen Teilräumen gleiche Entwicklungsperspektiven zugestanden werden, sondern es sollte auf insgesamt als geeignet festgelegte Wachstumsinseln fokussiert werden (z. B. Stärkung der zentralen Orte gegenüber suburbanen Gemeinden). Diese Überprüfung der räumlichen Entwicklungsvorstellungen führt unter Umständen zur Abkehr von Wachstums- sowie von Verwertungsvorstellungen. Der Umgang mit Planungsbrachen in schrumpfenden Regionen erfordert daher nicht nur eine planungsrechtliche, sondern auch eine weiter gefasste politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der räumlichen Entwicklung der Städte und Regionen.

Im Verbundprojekt KoReMi werden hierzu mögliche Strategien für ein kooperatives regionales Flächenmanagement in von demographischer Schrumpfung betroffenen Verdichtungsregionen erarbeitet und exemplarisch im Gebiet der „Kernregion Mitteldeutschland“ diskutiert.

Dabei wird auch untersucht, inwieweit interkommunale und länderübergreifende Kooperationsansätze zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme beitragen können. Ein kommunales Vorgehen „im Alleingang“ reicht für eine nachhaltige Flächenpolitik nicht mehr aus, mit dem Projekt soll ein nachhaltiges

¹ Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, www.refina-info.de.

² An dem Verbundprojekt KoReMi sind folgende Projektpartner beteiligt: Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft, Institut für Finanzen, Institut für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig sowie die Professur für Sozialgeographie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Das Projekt wird von 2006 bis 2009 gefördert. Weiterführende Informationen sind unter www.koremi.de zu finden.

Flächenmanagement angeregt werden. Hierbei soll ein Beitrag zu institutionenübergreifenden, kooperativen Steuerungsformen geleistet werden.

Berücksichtigung finden hier bestehende planungspolitische Anforderungen und Vorstellungen unterschiedlicher Akteure wie z. B. Planungsämter und Vertreter der Kommunalpolitik. Ziel ist die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen, mit denen sich kommunale und regionale Akteure über angemessene, an ihren Verantwortungsbereich angepasste Instrumente zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme informieren können.

3.1 Ausgangssituation in der Kernregion Mitteldeutschland

Die Kernregion Mitteldeutschland ist durch verschiedene Formen des Wandels geprägt, unter anderem durch einen technologisch-ökonomischen Strukturwandel (mit bspw. neuen Formen der Arbeitsorganisation und Anforderungen der Globalisierung, die die Standortkonkurrenz erhöht) sowie einen politisch-gesellschaftlichen Wandel mit Änderungen von Wertmaßstäben, der Debatte um die Sicherung der Daseinsvorsorge und der Pluralisierung der Lebensstile. Der demographische Wandel fördert vor allem im raumstrukturell heterogenen Untersuchungsgebiet räumliche Disparitäten. Bis auf die Stadt Leipzig sind alle hier einbezogenen Kreise sowie die kreisfreie Stadt Halle (Saale) von anhaltender demographischer Schrumpfung gekennzeichnet (vgl. Fig. 1).

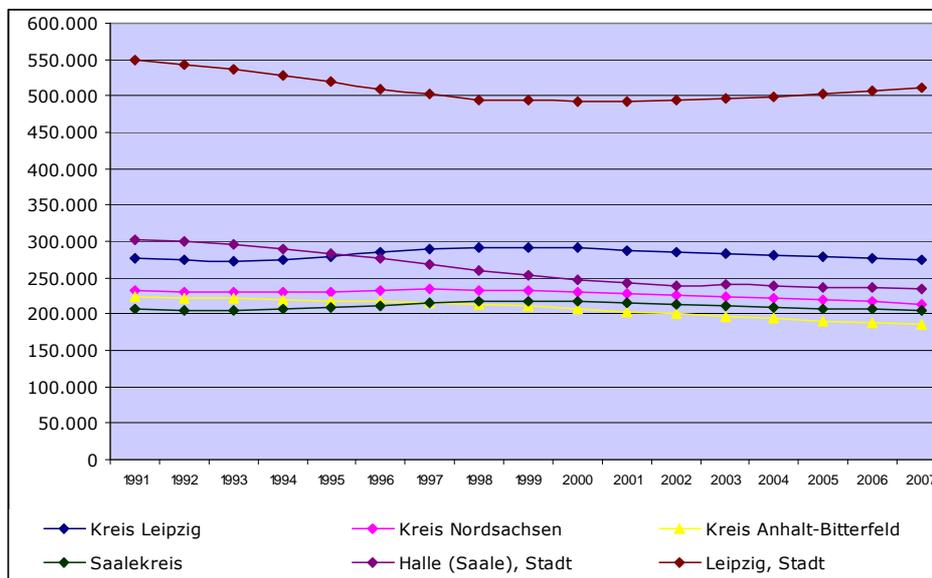


Fig 1: Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen und den beiden Oberzentren des Untersuchungsgebietes 1991 bis 2007. Quelle: Statistische Landesämter Sachsen und Sachsen-Anhalt, Darstellung: Warner, MLU

Zunächst ist zu konstatieren, dass die funktions- und verwaltungsräumlichen Verflechtungen ganz unterschiedliche Reichweiten und Intensitäten haben. Zum einen spiegelt sich dies in den Auswirkungen der Suburbanisierungswelle der 1990er Jahre wider, was die angemessene bzw. nachhaltige Steuerung räumlicher Entwicklung erschwert. So muss man die Frage stellen, wie der „Eigensinn der Region gestärkt“ werden kann, indem der „Eigensinn ihrer Teile verfolgt wird“ (Strauß 2007). Die Suburbanisierungswelle ist mittlerweile abgeflacht, Tendenzen der Reurbanisierung zeigen sich allenfalls im Oberzentrum Leipzig. Aber die Trends der räumlichen und natürlichen Bevölkerungsentwicklung und die demographische Alterung überlagern in der Gesamtregion positive Entwicklungstendenzen (vgl. Warner 2007). So übersteigen die Kosten, die den Kommunen aufgrund der Abwanderung und Alterung der Bevölkerung entstehen, die Einnahmen. Die Kommune trifft der Rückgang der „eigenen“ Bevölkerung über den direkten Einwohnerbezug der kommunalen Finanzausgleiche besonders stark, auch bei Steuereinnahmen ist aufgrund des demographischen Wandels mit Einbußen zu rechnen (Falken-Großer 2007).

Die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung dagegen folgt offenbar nicht dem Trend der demographischen Schrumpfung und schleppenden Wirtschaftsentwicklung. So steigt konträr zum Einwohnerrückgang die Siedlungs- und Verkehrsfläche von Jahr zu Jahr weiter an, allerdings verlangsamt seit 2004/05 (Brandl, Gawron, Heilmann 2007, vgl. Fig. 2).

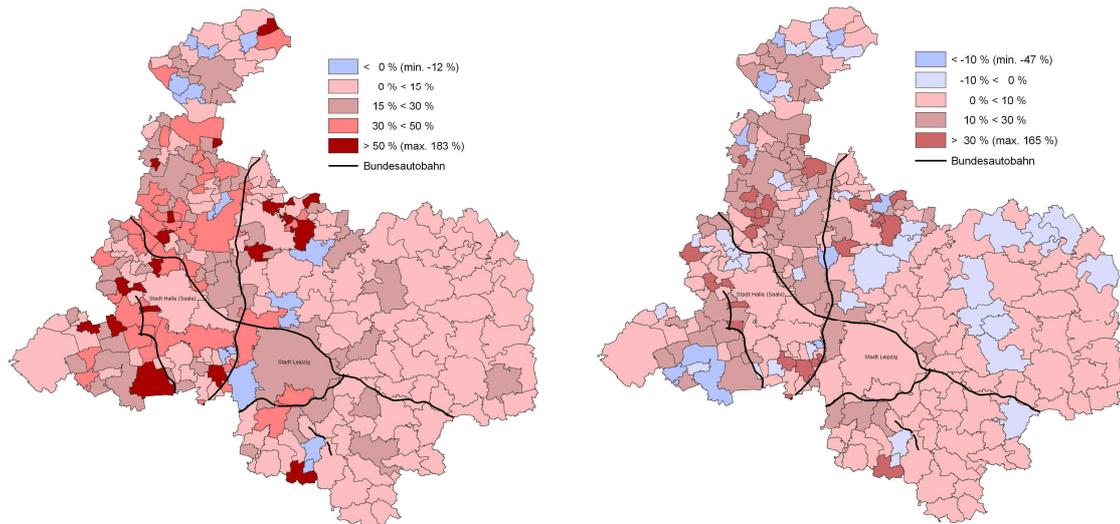


Fig. 2: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Kommunen des Untersuchungsgebietes 1996 bis 2005 (links) und 2000 bis 2005 (rechts). Kartengrundlage: ATKIS-Basis-DLM; Datengrundlage: Statistische Landesämter Sachsen und Sachsen-Anhalt

Auch bei den technischen Infrastrukturen (Wasserver- und Abwasserentsorgung) stehen siedlungsstrukturelle Parameter, die die einwohnerspezifischen Kosten dieser Infrastrukturen beeinflussen, im Zentrum des Interesses. Der Ausbaugrad der Abwasserentsorgung beispielsweise schwankt zwischen den Kommunen teils beträchtlich, der verbleibende Gestaltungsspielraum zur Anpassung der noch zu errichtenden Infrastrukturen an kommende Trends der Siedlungsentwicklung fällt damit vergleichsweise gering aus (Geyler, Prochaska 2007). Die verkehrsinfrastrukturelle Situation zeichnet sich durch eine starke Konzentration von Straße und Schiene auf die beiden Oberzentren Halle (Saale) und Leipzig aus (Winkler 2007).

In der Kernregion Mitteldeutschland konnten mithilfe einer Clusteranalyse sechs Gemeindetypen identifiziert werden (Geyler et al. 2008). Die Typisierung erfolgte in Mittelzentren, Landstädte, Umlandgemeinden und den ländlichen Raum (mit einer Dreierabstufung; vgl. Fig. 3). Die Typen ermöglichen eine Reduzierung der Komplexität raumstruktureller Herausforderungen und zugleich die Formulierung typischer Handlungsansätze zur nachhaltigen Flächenpolitik.

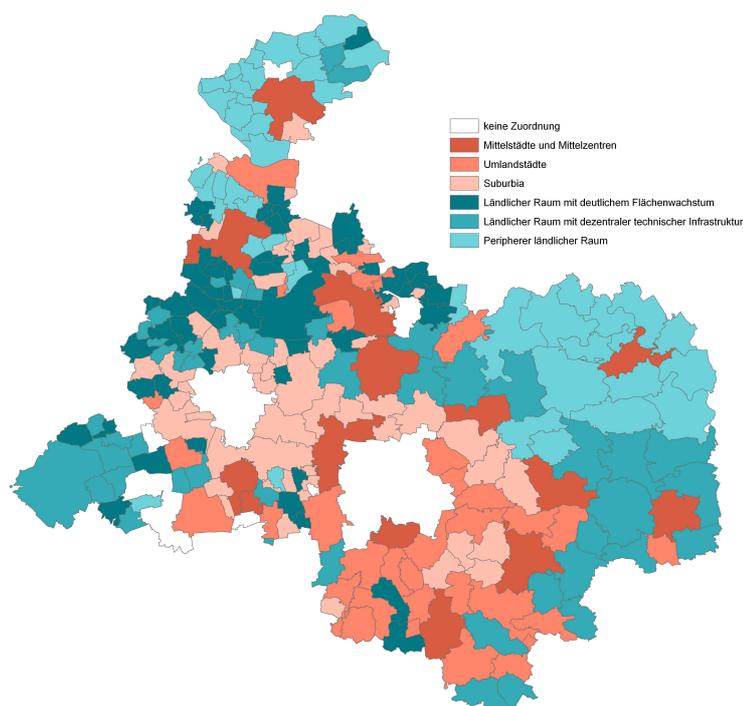


Fig. 3: Klassifizierung der Städte und Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland

Siedlungsfläche wird im Untersuchungsgebiet kaum noch in Anspruch genommen, sondern liegt vielmehr nach teilweise massiven Ausweisungen bis zur Jahrtausendwende zu einem erheblichen Prozentsatz brach. Diese Entwicklung ist typisch für Räume mit Bevölkerungsverlusten und ergibt eine differenzierte Herausforderung für die Flächenpolitik: Diese muss auf eine nachhaltige Reorganisation des Siedlungskörpers abzielen und gegebenenfalls Siedlungsfläche zurücknehmen, um Nachfrage und Angebot in eine neues Gleichgewicht zu bringen. Die Rücknahme von Flächen erhöht die Nachfrage auf den verbleibenden Standorten und fördert die Innenentwicklung sowie die Revitalisierung von Brachflächen.

Zusammenfassend muss eine nachhaltige Flächenpolitik in der Kernregion Mitteldeutschland auf die Besonderheiten „Schrumpfung“, „Grenzen“, und „unterschiedliche Gemeindetypen“ eingehen. Als erste Annäherung an einen Lösungsbeitrag bieten sich die Änderung von der Angebotsplanung zur Nachfrageplanung (Schrumpfungsthema), Ansätze zur Grenzüberschreitung (Kooperation oder Hierarchie) sowie clusterspezifische Lösungsansätze (unterschiedliche Leitfäden) an.

3.2 Planungspolitische Anforderungen und instrumentelle Handlungsmöglichkeiten

Während in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes mit dem Mengen- und dem Qualitätsziel klare flächenpolitische Aussagen formuliert werden, bleibt eine landespolitische Fixierung und Formulierung verbindlicher flächenpolitischer Ziele in Sachsen und Sachsen-Anhalt bislang aus. Gemäß dem föderalistischen Aufbau in Deutschland ist jedes Bundesland zunächst für seine eigene Raumordnung zuständig; neuere Studien bescheinigen dem Bund eine geringe Kompetenz in der Umsetzung des bundespolitischen Flächensparziels (Siedentop 2008). Beide Bundesländer sind also gefordert, eigene flächenpolitische Ziele zu formulieren.

Zwar wird zurzeit in Sachsen eine landespolitische Flächensparstrategie vorbereitet; diese wird aber vor allem vom zuständigen Umweltministerium forciert, während eine interministerielle Abstimmung noch in den Anfängen steckt.

Eine verbindliche und abgestimmte Flächensparstrategie der beiden Bundesländer fehlt jedoch noch. Somit haben auch die Kommunen als Träger der verbindlichen Planung für die Bebauung von Siedlungsflächen keine Anhaltspunkte zur Ausgestaltung einer analogen kommunalen Flächenpolitik. Da keine landespolitischen Ziele vorhanden sind, ist eine Operationalisierung des 30-ha-Zieles der Bundesregierung bislang ausgeblieben.

Aufgrund der vielfältigen funktionalen Verflechtungen über die Verwaltungsgrenze der Kommune hinweg ist neben der Abstimmung innerhalb eines Landes auch eine Abstimmung über Ländergrenzen hinweg erforderlich. Dieser Forderung unterliegt bereits die traditionelle Gesamtplanung, wonach sowohl zwischen Bundesländern als auch zwischen Regionen oder Kommunen benachbarte Pläne aufeinander abzustimmen sind.

Innenverdichtung und Nachnutzung bestehender integrierter Standorte sind zwar Ziele der kommunalen Planung (und orientieren sich an den Vorgaben der Landes- und Regionalplanung), in der Praxis ist diesen Anforderungen jedoch oft nur schwer nachzukommen. Infolgedessen findet ein stetiger Flächenverbrauch bei zugleich zunehmend brachliegenden Wohn- und Gewerbegebieten sowie unverhältnismäßiger Infrastruktur- und Verkehrssystemen statt. Folglich wird eine weitere Inanspruchnahme unversehrter Landschaftsflächen forciert. Zugleich ist die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte in den Kommunen u. a. durch die Finanzierung zusätzlicher Kosten der Siedlungsflächen angespannt.

Es zeigt sich weiterhin, dass die Landesgrenze (und somit die unabgestimmte Landes- und Regionalplanung) eine gesamtregionale nachhaltige Raumentwicklung massiv erschwert. Eine Verständigung über notwendige bzw. mögliche Ausgleichsmechanismen bei unabgestimmter Flächenausweisung fehlt. Beide Länder – Sachsen und Sachsen-Anhalt – thematisieren allerdings eine notwendige interkommunale Kooperation in ihren Landesentwicklungsplänen, die als freiwillige und gleichberechtigte Zusammenarbeit im Sinne von „Kooperationsgemeinschaften“ von Städten, Gemeinden und Kreisen durchgeführt werden soll. Weiterhin wird die Zusammenarbeit der Oberzentren der Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck seit vielen Jahren sowohl in den Landesentwicklungs- als auch Regionalplänen festgeschrieben.

In der Region fehlt eine ganzheitliche flächenpolitische Strategie. Dennoch können flächenpolitische Ziele identifiziert werden. Diese Ziele reichen insgesamt aber noch nicht aus, um den Flächenverbrauch zu

bewältigen. Insbesondere sind sie zukünftig stärker vor dem Hintergrund der weiter zurückgehenden Nachfrage zu modifizieren. Ein Vorschlag für derartig modifizierte Ziele bietet der unter Abstimmung mit der aktuellen Fachdiskussion entwickelte Zielkatalog (vgl. Tab. 1).

Oberziele	Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit	Erhalt der Lebensqualität
Maßnahmen			
<i>Maßnahme 1:</i> Sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen			
Lenken von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte			
...			
<i>Maßnahme 2:</i> Wohnflächenentwicklung an demographischen Wandel anpassen			
Bilanzausgleich bei Neuausweisung von Baugebieten			
...			
<i>Maßnahme 3:</i> Qualifizierte Siedlungsstruktur fördern			
Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Orten (auch im Verbund) und in Achsen			
...			
Integrierte flächenpolitische Strategie: Im Saldo keine neue Flächenausweisung für Siedlungs- und Verkehrszwecke mehr			

Tab. 1: Auszug Zielkatalog. Darstellung: Geyley

Aus den Hauptzielen können flächenpolitische Strategien unter den im Projekt identifizierten Hauptstrategien (Neuausweisung, Rücknahme, Innenverdichtung und Umnutzung) zum Umgang mit dem Flächensparziel abgeleitet werden, welche wiederum mit dazugehörigen Instrumenten verbunden sind (vgl. Fig. 4).

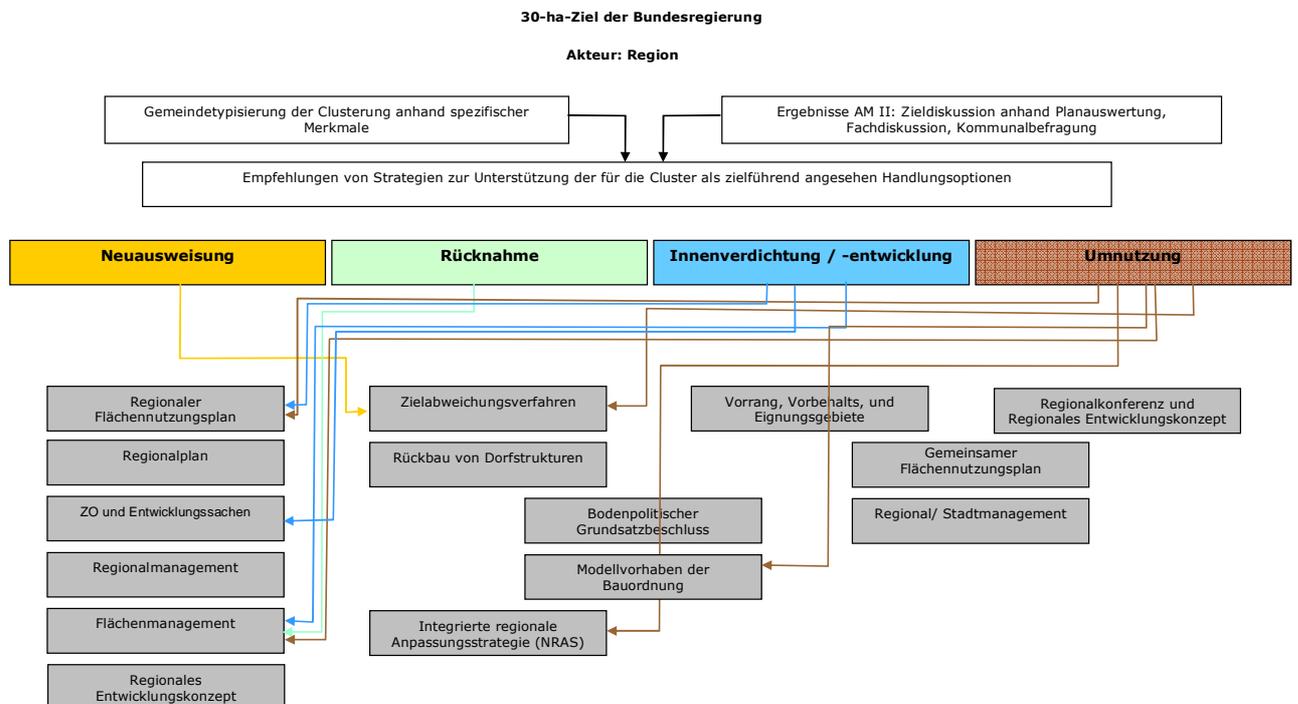


Fig. 4: Beispiel für Instrumentenzuordnungen für die Akteursebene der Region. Darstellung: Kuntze, Grüttner

3.3 Kooperation als Beitrag für ein nachhaltiges Flächenmanagement unter Schrumpfungsbedingungen

Die Kernregion Mitteldeutschland ist durch eine Vielzahl von Grenzen geprägt. Die Planungsregion eines Bundeslandes kann die kommunale Flächenpolitik eines anderen Bundeslandes nicht reglementieren; dies ist im Falle sich überlagernder Verflechtungsbereiche zweier Oberzentren wie im Verdichtungsraum Halle-Leipzig ein besonderes Problem. Kommunen, lokale Institutionen und auch überregionale Akteure sollten daher in dieser Region, die einen Großteil der Metropolregion Sachsendreieck umfasst, zu neuen Formen der Zusammenarbeit in der Flächenpolitik finden. Einen Beitrag zur instrumentellen Überwindung dieser Grenzen kann eine regionale Kooperation leisten. Kooperationen sind hier in drei unterschiedlichen Zuordnungen denkbar (vgl. Fig. 5): Horizontal (zwischen gleichrangigen Institutionen) zur Überwindung von Konkurrenz, vertikal (zwischen über- und untergeordneten Institutionen) zur Überwindung von Hierarchie und als besondere Herausforderung über die Landesgrenze hinweg zur Überwindung institutioneller Nichtzuständigkeiten bei sich überlagernden Verflechtungsbereichen. Sowohl Raumqualitäts- als auch Handlungsziele stehen im Fokus der Betrachtung und werden mit den zuständigen überörtlichen und kommunalen Akteuren diskutiert.

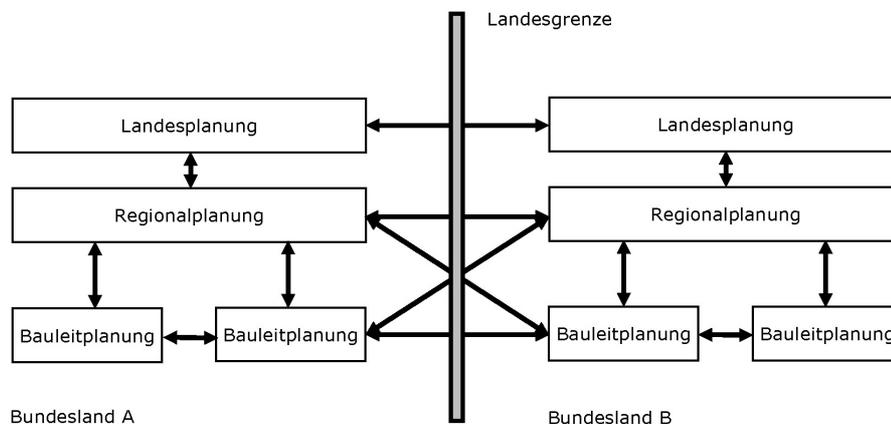


Fig. 5: Abstimmungserfordernisse zwischen den einzelnen Ebenen der Planung. Darstellung: Strauß

Regional begrenzte richtungsweisende Vorhaben existieren bereits, sind jedoch auf die enge Region um den Entwicklungsschwerpunkt des Flughafens beschränkt (beispielsweise das Regionale Entwicklungskonzept „Aktionsraum Schkeuditzer Kreuz“, das insgesamt 18 Städte und Gemeinden im Umfeld des Flughafens Leipzig/Halle beiderseits der Ländergrenze umfasst). Dieses Bündnis hat sich einige flächenrelevante Projekte zum Ziel gesetzt wie z. B. eine Gewerbeflächenpotenzialanalyse sowie eine regionale Wohnflächenanalyse, ruht aber derzeit.

Außerdem bestehen mit dem Staatsvertrag der beiden Länder (1994) und der Initiative Mitteldeutschland bereits überregionale Ansätze, kooperatives Verhalten ländergrenzenübergreifend zu initiieren und zu steuern.

Für die Kernregion Mitteldeutschland können folgende neuartige Ansätze zur regionalen und länderübergreifenden Zusammenarbeit skizziert werden (nach Brandl, Strauß 2008):

Vergabe von Fördermitteln für Gewerbeansiedlungen nur noch bei Kooperationen

Derzeit enden die Förderkulissen an der Grenze des jeweiligen Bundeslandes, was zu erheblichen Schwierigkeiten in Grenznähe führen kann. Auch wenn eine Beteiligung der Nachbarkommunen und Planungsregionen vorgeschrieben ist, kann im Zuge von Zielabweichungs- und Abwägungsverfahren die Notwendigkeit einer Ansiedlung genau an der Landesgrenze immer wieder begründet werden. Erschwerend kommt derzeit noch hinzu, dass aufgrund der Anfang der 1990er Jahre mit Fördermitteleinsatz entwickelten Gebiete eine Haltedauer von 25 Jahren festgeschrieben ist, so dass auch nicht nachfragegerechte Flächen angeboten und unterhalten werden müssen. Das Knüpfen der Fördermittelvergabe an z. B. die Forderung nach interkommunaler Kooperation bei der Entwicklung von Gewerbegebieten stellt eine Möglichkeit dar, Flächenpolitik zu steuern und ungezügelte Neuausweisung zu verhindern.

Die Metropolregion als Schlichter

Die grenzüberschreitende Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck bietet sich für die Aufgabe eines Schlichters an. Da bei den Metropolregionen die wirtschaftliche Prosperität im Mittelpunkt steht, ergeben sich Steuerungszusammenhänge zwischen der Ansiedlungspolitik neuer Unternehmen, der Haushalts- und Infrastrukturpolitik der Kommunen sowie der Flächenpolitik. Derzeit zählt die Flächenpolitik noch nicht zum selbst formulierten Aufgabenspektrum der Metropolregion Sachsendreieck. Eine Kopplung nachfrage- und angebotsorientierter Maßnahmen (also die Verknüpfung von wirtschaftlichen Marketingmaßnahmen mit der Flächenpolitik) ist allerdings unerlässlich, um als Schlichter dort einzugreifen, wo bestehende Institutionen vergeblich nach Problemlösungen gesucht haben (insbesondere wenn sich zwei Nachbarn an ihrer gemeinsamen Grenze streiten). Die Metropolregion kann hier Politikberatung betreiben und Informationen z. B. über die Kostenwahrheit weitergeben.

Etablierung temporärer Versorgungsnetze

Im Sinne der Daseinsvorsorge ist es erforderlich, auch weiterhin die Bevölkerung der gesamten Region infrastrukturell zu versorgen. Hierzu ist weiterhin ein dezentrales zentralörtliches Versorgungsnetz vorzuhalten, das aber qualitativ und quantitativ an die veränderte demographische Struktur angepasst werden muss. Ggf. ist mit temporären, auch privaten Einrichtungen zu arbeiten, die nach einer „Restlaufzeit der Nachfrage“ im peripheren ländlichen Raum kostenneutral aufgegeben werden können. Für einen international wettbewerbsfähigen Standort Halle-Leipzig ist außerdem insbesondere auch in weiche Standortqualitäten zu investieren, wie bspw. regionale Innovationssysteme, die Anforderungen an Cluster und „Milieus“ stellen (z. B. Kreativ-Cluster).

Die aufgezeigten Lösungswege fokussieren auf regionale und landespolitische Themen, die ebenso in anderen Agglomerationen und Regionen auftreten können, nicht auf individuelle Rahmenbedingungen und Problemkonstellationen einzelner Gemeinden der Kernregion Mitteldeutschland. Im Zentrum steht hier der interkommunale Zusammenhang in einer von Schrumpfung und Wachstum gekennzeichneten Zwei-Länder-Region.

4 FAZIT

Im Raum Halle-Leipzig ergeben sich besondere Abstimmungserfordernisse, weil sich neben den „klassischen“ Konstellationen von Konkurrenz und Hierarchie die jeweiligen Verflechtungsräume der beiden Oberzentren überlagern. Dort sind neue Formen der Kooperation notwendig, die allerdings aus verfassungsrechtlichen Gründen vorwiegend informell bleiben müssen. Daher ist es erforderlich, zum einen den Handlungsrahmen für Kooperationen zu stärken (von Seiten der Landesregierungen, durch Anreize zur Kooperation, aber auch durch Restriktionen), zum anderen sollte (ggf. mit der Metropolregion) eine neutrale „Kooperationsagentur“ eingerichtet werden, die von den Kommunen anerkannt wird und die Hinweise geben kann, welche raumstrukturellen und weiteren Fehlentwicklungen durch fehlende Kooperation entstehen und welche Möglichkeiten zur Kooperation innerhalb des gestärkten institutionellen Rahmens bestehen.

Zum einen kann es so gelingen, die Flächenpolitik an der Landesgrenze im Sinne des bundespolitischen Flächenzieles zu optimieren. Flächenpolitik des Landes wirkt damit nachhaltig nach außen. Zum anderen kann eine intensivere Abstimmung nach außen nur auf Grundlage einer intensiveren flächenpolitischen Debatte innerhalb des jeweiligen Bundeslandes geführt werden. Das Bundesland muss sich so über das Vorgehen innerhalb des eigenen Territoriums bewusst werden, bevor es mit anderen Akteuren verhandelt, andererseits können sich ggf. neue landespolitische Aussagen für die Zielsetzung innerhalb des eigenen Landes aus der Abstimmung über die Grenze hinweg ableiten.

Es existieren im Untersuchungsgebiet noch zu wenig interkommunale Abstimmungen zur Flächenproblematik, nur wenige Gewerbegebiete sind interkommunal ausgewiesen worden bzw. werden mit einem entsprechenden Hintergrund betrieben. Aufgrund der auch langfristig als negativ eingeschätzten demographischen Situation und dem hiermit einhergehenden Flächenüberhang sind interkommunale Konzepte jedoch unumgänglich und werden im Forschungsverbund KoReMi (derzeit) diskutiert.

Eine Stärkung der Abstimmung an den überörtlichen Grenzen hat eine Optimierung der Flächenpolitik zur Folge und leistet insgesamt einen wertvollen Beitrag zur weiteren Qualifizierung der Flächenpolitik innerhalb Deutschlands. Insbesondere unter Schrumpfungsbedingungen entsteht damit ein wertvoller Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung.

5 REFERENCES

- Brandl, Anja; Gawron, Thomas; Heilmann, Jörg: Siedlungs- und funktionsräumliche Entwicklung in der Kernregion Mitteldeutschland, In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang: Die Kernregion Mitteldeutschland – ein erster Überblick, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 01, S, 55-61. Leipzig 2007.
- Brandl, Anja; Strauß, Christian: Regionale und länderübergreifende Kooperation in der Flächenpolitik als Strategie am Beispiel der Kernregion Mitteldeutschland. In: BayLfU (Hrsg.): Flächenmanagement und Flächenrecycling in Umbruchregionen, S. 85-90. Augsburg 2008.
- Destatis: Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche: 114 ha/Tag : http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2006/11/PD06__492__85, Pressemitteilung 492/2006. Abgerufen am 02.02.2009.
- Die Bundesregierung: Für ein nachhaltiges Deutschland. Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin 2008.
- Die Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland – unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin 2002.
- Falken-Großer, Christine: Finanzen und öffentliche Haushalte. In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang: Die Kernregion Mitteldeutschland – ein erster Überblick, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 01, S, 39-48. Leipzig 2007.
- Geyler, Stefan et al.: Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 02, Leipzig 2008.
- Geyler, Stefan; Prochaska, Claudia: Technische Infrastrukturen zur Ver- und Entsorgung. In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang: Die Kernregion Mitteldeutschland – ein erster Überblick, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 01, S, 65-86. Leipzig 2007.
- Innovationsreport: Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche: 93 ha/Tag unter <http://www.innovations-report.de/html/berichte/statistiken/bericht-35820.html>. Meldung vom 08.11.2004. Abgerufen am 02.02.2009.
- Siedentop, Stefan: Siedlungspolitische Kontext des 30-Hektar-Ziels. In: Köck, W.; Bizer, K.; Einig, K.; Hansjürgens, B.; Siedentop, S. (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte – Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Perspektive, S. 21-34. Baden-Baden 2008.
- Strauß, Christian: Zum Umgang mit Grenzen in der Kernregion Mitteldeutschland. In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang: Die Kernregion Mitteldeutschland – ein erster Überblick, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 01, S, 9-18. Leipzig 2007.
- UBA: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche unter <http://www.umweltbundesamt-umwelt-deutschland.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2277>. Abgerufen am 02.02.2009.
- Warner, Barbara: Räumliche Merkmale der Bevölkerungsentwicklung. In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang: Die Kernregion Mitteldeutschland – ein erster Überblick, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 01, S, 21-38. Leipzig 2007.
- Winkler, Christian: Verkehrsinfrastruktur. In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang: Die Kernregion Mitteldeutschland – ein erster Überblick, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 01, S, 97-103. Leipzig 2007.