

**Konzeption  
zum**

**Aufbau eines nachhaltigen regionalen  
Flächenmanagementsystems**

**im Kreis Borken  
sowie der Stadt Ahaus und der Gemeinde  
Raesfeld**

**Wissenschaftsladen Bonn e.V.  
Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.**

**Stand 20.08.2009**

**Ansprechpartner/in:**

Wissenschaftsladen Bonn e.V.

Buschstr. 85

53113 Bonn

[www.wilabonn.de](http://www.wilabonn.de)

Anke Valentin, Tel. 0228 20161-23, [anke.valentin@wilabonn.de](mailto:anke.valentin@wilabonn.de)

LAG 21 NRW

Deutsche Str. 10

44339 Dortmund

[www.lag21.de](http://www.lag21.de)

Dr. Klaus Reuter, Tel. 0231 936960-11, [k.reuter@lag21.de](mailto:k.reuter@lag21.de)

## Einführung

Der Kreis Borken hat gemeinsam mit der Landwirtschaftskammer und dem Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverband im November 2008 die gemeinsame Erklärung „**Region in der Balance – Regionale Allianz für die Fläche im Kreis Borken**“ unterzeichnet, in der Instrumente und Maßnahmen für einen nachhaltigen Umgang mit der Ressource Fläche beschrieben und ein gemeinsames Handeln verabredet wurde.

Auf der Grundlage dieser Erklärung soll im Kreis Borken gemeinsam mit den Pilotkommunen Stadt Ahaus und Gemeinde Raesfeld ein „Nachhaltiges regionales Flächenmanagementsystem“ entwickelt werden, das den Zielsetzungen der Erklärung „Region in der Balance“ entspricht.

Auch die Regionale 2016 formuliert ein Projektfeld „Region in der Balance“ mit dem Ziel praktisch erprobte Modelle zur Lösung von Flächenkonkurrenzen zu finden.

Für die Sicherung einer sozial- und umweltgerechten Zukunft ist ein schonender Umgang mit der Ressource Boden von großer Bedeutung. Zersiedelte Städte, mit einem hohen Anteil an versiegelten Flächen, sind nicht nur ökologisch problematisch, sondern sind auch unter ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten wenig zukunftsfähig. Der demografische Wandel und der Zwang zu einer ressourcen- und klimaschonenden Entwicklung stellen die Kommunen gleichzeitig vor neue planerische Herausforderungen. Das Leitbild einer nachhaltigen Kreis und Stadtentwicklung versucht diesen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Seine Kennzeichen sind: eine deutliche Verminderung des Flächenverbrauchs, Schutz bestehender Freiräume, eine kompakte, ressourcenschonende Siedlungsstruktur, Erhalt bzw. Schaffung einer ökonomisch tragfähigen und lebenswerten Infrastruktur, die auch den Ansprüchen der sich demografisch wandelnden Bevölkerungsstruktur Rechnung trägt. Die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW) hat über ein Modellprojekt und ein breitenwirksames Transferprojekt des Landes NRW mit 16 Kommunen ein Nachhaltiges Flächenmanagementsystem aufgebaut und verfügt somit über die Expertise zur Einführung und Umsetzung. Begleitet wurde die LAG 21 NRW hierbei vom Wissenschaftsladen Bonn und dem Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung Dortmund (ILS).

Der Kreis Borken, die Stadt Ahaus und die Gemeinde Raesfeld haben den Wissenschaftsladen (WILA) Bonn und die LAG 21 NRW beauftragt zur Einführung eines Flächenmanagementsystems eine Konzeption zur Analyse und Bewertung der Flächenentwicklung und eine Organisationsstruktur des Prozesses zu entwickeln. Hierbei soll ein Erfahrungs- und Wissenstransfer erfolgen, um Verzahnungspunkte zwischen der Kreis- und der Gemeindeebene zu ermitteln, Synergien aufzuzeigen und hieraus „intelligente Lösungen“ abzuleiten. Ziel ist es, die ersten Schritte zu einem nachhaltigen Land und Flächenmanagementsystem zu machen, dass folgende Planungsebenen einbezieht:

- Bürgerinnen und Bürger als Nutzer öffentlicher und privater Flächen.

- Regionalplanung, kooperative Landschaftsplanung und interkommunale Kooperation als zentrale Akteure der Flächensteuerung.
- Kommunen in ihrer lokalen Planungshoheit der Bauleitplanung.
- andere wirtschaftliche Nutzer wie z.B. Land und Forstwirtschaft .

### **Funktionale Beziehungen zwischen dem Kreis sowie den Städten und Gemeinden in der Flächenentwicklung**

Die Städte und Gemeinden verfügen mit der kommunalen Planungshoheit über die wesentlichen Zuständigkeiten und Instrumente zur Steuerung der Siedlungs- und Flächenentwicklung.

Im Rahmen der Bauleitplanung treffen sie mit Festlegungen über Art und Umfang der Flächennutzung im Gemeindegebiet die planungsrechtlichen Grundlagen für die bauliche und sonstige Entwicklung im Gebiet der Gemeinde.

Nach § 1 (5) BauGB sollen die Bauleitpläne „eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, (...) gewährleisten. Bei ihrer Aufstellung sind u.a. zu berücksichtigen „die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere a) die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt (§ 1 (6) Nr. 7 BauGB). Ebenso haben die Gemeinden die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und die Belange der Wirtschaft zu berücksichtigen.

Hiermit stehen die Städte und Gemeinden in der Verantwortung für eine nachhaltige Flächen und Siedlungsentwicklung. Die Entwicklung des Flächenverbrauchs in Deutschland, der sich zunehmend von der Bevölkerungsentwicklung abkoppelt, zeigt jedoch, dass es von der aktuellen Flächeninanspruchnahme bis zu dem vom Rat für Nachhaltige Entwicklung formulierten 30ha-Ziel noch ein weiter Weg ist.

Gleichzeitig stehen die Kommunen neuen und zunehmenden Herausforderungen gegenüber, die sich aus dem demografischen Wandel, der Globalisierung wirtschaftlicher Verflechtungen und einer Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie dem Klimawandel ergeben. Diese entziehen sich in Ihrer Komplexität zunehmend der Beeinflussbarkeit durch einzelne Kommunen. Die Auswirkungen kommunaler Planungsentscheidungen machen nicht an den Gemeindegrenzen Halt. Ihre Bewältigung erfordert vielmehr eine Zusammenar-

beit von verschiedenen Fachressorts und eine Erweiterung der räumlichen Bezugsebene. Dies können gerade kleinere Gemeinden mit begrenzten personellen Ressourcen oftmals nicht leisten.

Ein Zusammenschluss zu größeren Einheiten oder die Verständigung über eine regionale und interkommunale Zusammenarbeit stellt hier einen wichtigen Lösungsansatz dar. Eine solche Zusammenarbeit mehrerer Kommunen in der Siedlungs- und Flächenentwicklung ist insbesondere auf Ebene der Kreise zusammen mit den kreisangehörigen Städte und Gemeinden oder zwischen mehreren benachbarten Kreisen denkbar. Dies ist in dieser Form jedoch noch nicht in ein Flächenmanagement gegossen worden. Dies zu tun, hierfür sprechen im Wesentlichen folgende Argumente:

- Mit durchschnittlich 345.000 Einwohnern auf 1000 km<sup>2</sup> wohnen knapp 60 % der Bevölkerung in Kreisen und diese nehmen nahezu 90 % der Fläche NordrheinWestfalens ein. Dies verleiht den Kreisen in Konkurrenzlage zu Großstädten, etwa um Ansiedlungen von Unternehmen, ein höheres Gewicht als eine einzelne Gemeinde.
- Die Kreise in NRW übernehmen zahlreiche flächenwirksame Aufgaben. Zu nennen sind hier insbesondere die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises z.B. die Landschaftsplanung sowie als untere Landesplanungsbehörde zur Umsetzung der Ziele der Raumordnung. Neben der Ausübung eigenen Kompetenzen vertreten sie in Planverfahren die öffentlichen Belange über Stellungnahmen. Die Kreise sind auch Träger wichtiger raumwirksamer Aufgaben der Daseinsvorsorge, z. B. bei der Planung und Begleitung des Betriebes von sozialen Einrichtungen oder der Finanzierung des ÖPNV.
- Mit dem in der Kreisverwaltung vorhandenen Sachverstand ist eine Bewertung kommunaler Planungsabsichten aus einem weiteren Blickwinkel möglich, der deren mögliche Auswirkungen auch im regionalen Zusammenhang sieht. Die Kreise können ergänzend zu den eigenen Funktionen sowohl Moderatoren, Koordinatoren als auch Dienstleistungsfunktionen übernehmen.
- Die EU-Strukturpolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Stadt und Regionalentwicklung ist nicht auf einzelne Kommunen, sondern auf Regionen ausgerichtet, die regionale Entwicklungsstrategien auf der Basis regional abgestimmter Konzepte verfolgen. Diese Abstimmung kann gut durch die Kreise moderiert werden, die hierfür eher als einzelne Kommunen über die erforderlichen Ressourcen verfügen. Insbesondere hervorzuheben ist die Initiierung des Regionale-Prozesses „Zukunftsland Westmünsterland 2016“. Die Regionale ist ein vom Land NRW gefördertes regionales Strukturprogramm, das mit Projekten, Ereignissen und Initiativen zur Schärfung des regionalen Profils, zur Qualifizie-

rung des gemeinsamen Raumes und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen wird. Die Regionale spricht grundlegende Aspekte für ein regionales Flächenmanagement an und fördert insbesondere die Prozessgestaltung.

- Interkommunale Zusammenarbeit und Abstimmung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden fördern eine erfolgreiche und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung. Ein überörtlicher Konsens steigert die Transparenz von Entscheidungsgrundlagen und deren Berechenbarkeit für Investoren, wie dies teilweise bei der Planung interkommunaler Gewerbegebiete oder Gewerbeflächenpools oder im Rahmen regionaler Einzelhandelskonzepte bereits praktiziert wird. Erfolgreich umgesetzt wird seit 2004 die Entwicklung eines kreisweiten Kompensationsflächenpools als Beitrag einer nachhaltigen Flächenentwicklung durch die Stiftung „Kulturlandschaft Kreis Borken“. Stiftungszweck ist die Optimierung von Flächen im Sinne des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die landschaftlich verbesserten Flächen werden potentiellen Eingriffsverursachern für Kompensationszwecke zur Verfügung gestellt. Innerhalb eines Kreises verfügen die einzelnen Kommunen über unterschiedliche Standortvoraussetzungen und weisen spezifische Stärken und Schwächen-Profile auf. Eine Strategie, die auf die vorhandenen Stärken aufbaut und Angebote in den Bereichen Kultur, Freizeit, Erholung, Gesundheit, Sport, Tourismus und gewerbliche Wirtschaft regional vernetzt und qualifiziert, schärft das regionale Profil (nicht alle müssen alles können und finanzieren) und steigert die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Region. Profilierung und Alleinstellungsmerkmale fördern letztendlich auch die regionale Identität und stellen wichtige weiche Standortfaktoren dar.
- Die räumliche Planung kann beim Umgang mit Klimawandelfolgen in ihrer Funktion als überörtliche und übergeordnete Planung einen wichtigen Beitrag leisten. Exemplarisch zu nennen sind hier die Entwicklung von verbrauchernahen mit zukunftsfähigen Energienetzen. Die hierzu notwendigen Anlagen sind entsprechend den Siedlungsbereichen etc. zuzuordnen und enden nicht an Gemeindegrenzen

Somit ist es folgerichtig eine nachhaltige Siedlungsentwicklung frühzeitig mit der Kreis- und Regionalentwicklung kooperativ zu verzahnen und abzustimmen. Dabei wird angestrebt, dass der Kreis verstärkt in eine Rolle als kooperativer Dienstleister und Moderator für die Städte und Gemeinden hineinwächst und in der Planung nicht ausschließlich als Träger öffentlicher Belange wahrgenommen wird. Durch die Gestaltung von funktionalen Synergien sollen „intelligente Lösungen“ erarbeitet werden. Es sollen informelle Instrumente entwickelt und etabliert werden, die Grundlage einer bedarfsgerechten und zukunftsorientierten Siedlungsentwicklung sein können und ggf. als weiteres Korrektiv in die Regionalplanung einfließen können.

Hierbei stehen insbesondere Möglichkeiten einer Prozesskultur im Vordergrund. Es soll die Bereitschaft zur nachbarschaftlichen Erörterung neuer Planungsvorhaben im Kreis und in den vom Vorhaben betroffenen Kommunen auf der Grundlage einer für die Region entwickelten erfahrungs- und ergebnisorientierten Prozessgestaltung (z.B. Moderationsverfahren) gefördert und hierfür ein transparenter und praktikabler Rahmen geschaffen werden. Die Ergebnisse könnten dann in die landschaftsplanerischen und städtebaulichen Verfahren einfließen.

Gerade hinsichtlich der Zukunftsplanung „Regionale“ sind hier fortschrittliche Zielsetzungen einer nachhaltigen Flächenentwicklung zu verfolgen.

### **Aufbau und Ablauf des Vorhabens**

Grundsätzlich wird vorgeschlagen auf der Ebene des Kreises sowie der Städte und Gemeinden vergleichbare Arbeits- und Steuerungsstrukturen zu etablieren, in der sich die Potenziale von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft produktiv zur Zielerreichung ergänzen. Die Einbindung in die jeweiligen Organisationsstrukturen kann dabei ggf. entsprechend den jeweiligen kommunalen Prozessen variieren.

Der **Kreistag** und die **Räte** sind die abschließenden Entscheidungsträger, ~~und Sie~~ werden frühzeitig über die wesentlichen Schritte und den Zeitplan zur Aufstellung des „Nachhaltigen Flächenmanagementsystems“ unterrichtet. Von den Verwaltungen des Kreises und der Kommunen wird jeweils eine **Projektkoordinatorinnenstelle** festgelegt, die sowohl den internen Prozess als auch die externe Zusammenarbeit steuert. Sie unterstützt aus der Verwaltung, koordiniert Nachhaltigkeitsberichte und steht als Ansprechpartner zur Verfügung

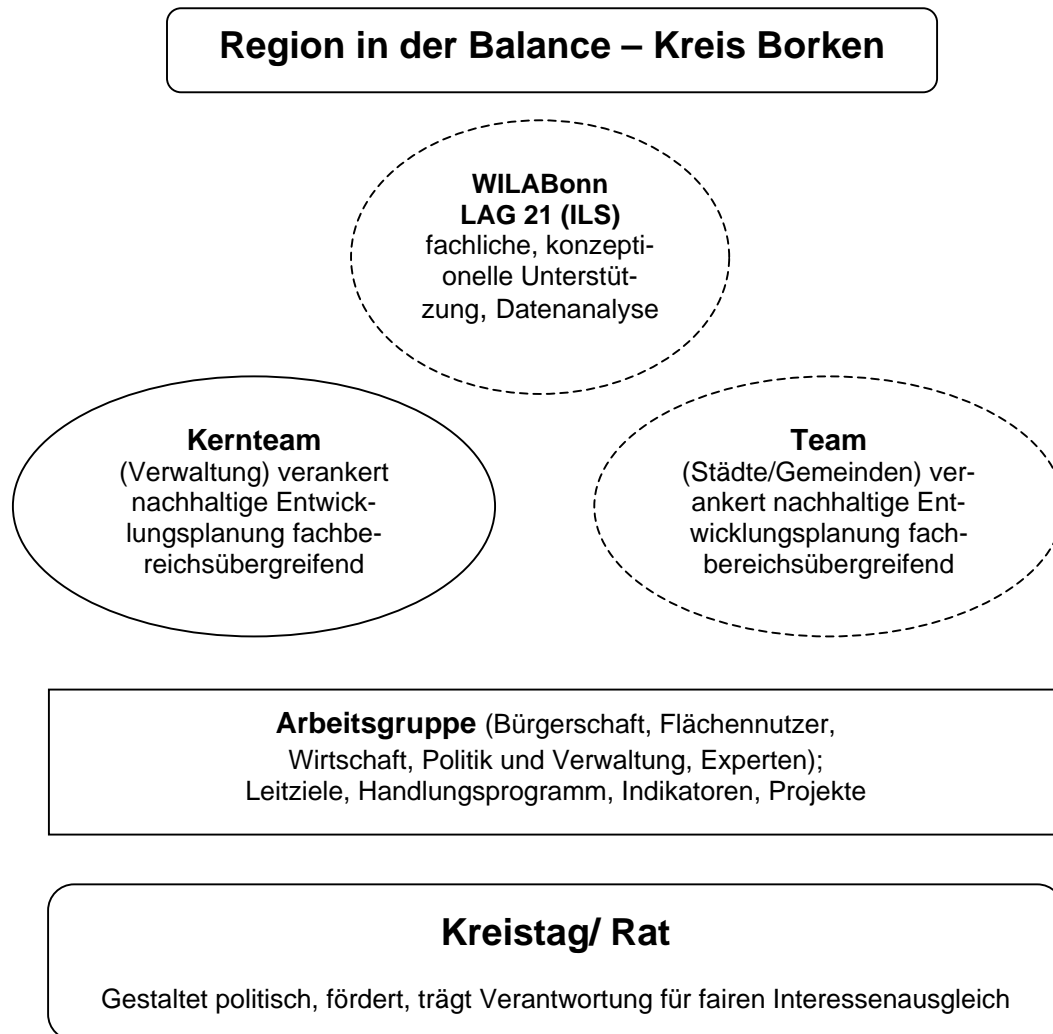
Im **Kernteam im Kreis** Borken arbeiten querschnittsbezogen und fachbereichsübergreifend Mitarbeiter/innen der Verwaltungen zusammen. Es wird vorgeschlagen, dass hier Vertreter aus den Bereichen der Kreisplanung Umwelt, insbesondere Untere Landschaftsbehörde und Bauen sowie die Beigeordneten Planung aus Ahaus und Raesfeld zusammenarbeiten. In den Städten und Gemeinden sollten MitarbeiterInnen aus den Bereichen des Bau- und Planungsamtes, des Umweltamtes sowie Jugend und Soziales (Demografie) in den Prozess eingebunden werden. Den beteiligten Kommunen bleibt es dabei überlassen ein eigenständiges **Team** zu bilden oder diese Aufgabe in bereits bestehenden Prozessen umzusetzen. Das Kernteam im Kreis wird als zentrales Abstimmungsgremium angesehen. Die Städte und Gemeinden sollen insbesondere auch als Multiplikator zu anderen Gemeinden im Kreis fungieren und ihre Erfahrungen weitertragen. Sie wirken umsetzungsorientiert.

Der Gesamtprozess zur Erarbeitung des Nachhaltigen regionalen Flächenmanagementsystems wird getragen von einer **Arbeitsgruppe**, die sich aus Akteuren der Verwaltung, der Politik und der Zivilgesellschaft zusammensetzt. Dabei bildet das Kernteam die Beteiligung der

Verwaltung ab und die Politik wird über die Vertreter/- innen der Fraktionen beteiligt. Für die zivilgesellschaftliche Beteiligung werden folgende Vertreter von Institutionen und Verbänden vorgeschlagen:

Landwirtschaftskammer, Westfälisch-lippischer Landwirtschaftsverband, Bezirksregierung Münster (z.B. Regionalrat, Landesplanungsbehörde), Tourismus-Naherholung, Naturschutzverbände, Wirtschaftsvertreter (z.B. Energieversorger), Verkehrsgesellschaft, Wissenschaft und Experten sowie engagierte Einzelpersonen.

Abb. 1: Aufbauorganisation und Funktion



## 2. Zeitliche Ablauforganisation

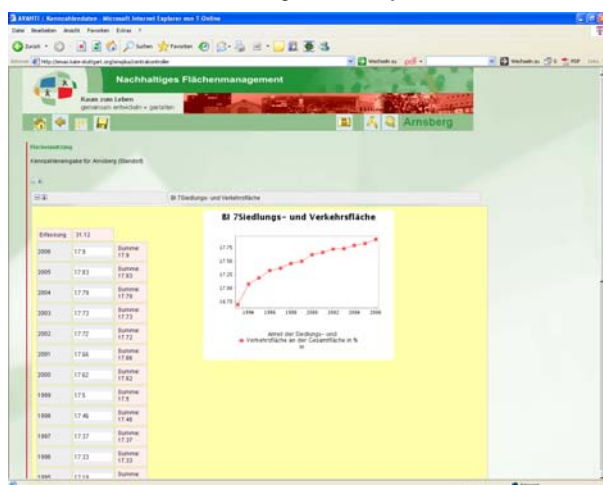
Zu Beginn erfolgt eine Vorstellung des Vorhabens in den teilnehmenden Kommunen und im Kreis Borken. Dabei wird bereits überlegt, wie die laufenden Prozesse (FNP-Aufstellung, Regionale etc.) mit der Entwicklung eines nachhaltigen Flächenmanagements verknüpft werden können. Zudem wird in dieser ersten Vorplanungsphase das Kernteam und die Mitglieder der Arbeitsgruppe benannt sowie der Projektkoordinator ausgewählt.

Mit dem Einstieg in die Analysephase erfolgt eine Klärung der vorhandenen Datengrundlage und der bereits laufenden Prozesse (Regionale, FNP-Aufstellung, Klimaallianz etc.) und eine

Datenrecherche und -eingabe zu den Themenfeldern Demografie, Ökonomie, Flächennutzung, Wohnen und Gesellschaft mittels eines bereits vorhandenen online EDV-Systems. Teilweise liegen die Daten auch zentral beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik vor. Die zusammenfassende Darstellung des Ist-Zustands erfolgt in einem Baseline-Review. Anschließend erfolgt die Auswertung der gewonnen Analysedaten mit Hilfe einer SWOT-Analyse (engl. Akronym für strengths, weaknesses, opportunities und threats), die als Standard-Werkzeug der strategischen Planung auch in vielen anderen Managementsystemen eingesetzt wird. Auf dieser Basis werden abschließend die Schwerpunktthemen zur Aufstellung des regionalen Flächenmanagementsystems ausgewählt. Parallel erfolgt eine Zusammenstellung von Schwerpunktthemen und Zielformulierungen paralleler Prozesse, um diese mit dem Flächenmanagementprozess abzugleichen.

Bei der Auswahl der Schwerpunktthemen ist einmal zu berücksichtigen, dass der Kreis hier seine moderierende Rolle wahrnimmt und vornehmlich als Dienstleister auftritt. Daneben nimmt er auch die Funktion des Koordinators wahr, der eigene Positionen und Aufgaben als Träger hoheitlicher Aufgaben einbringt.

Abb. 3: Indikatorendarstellung im EDV-System



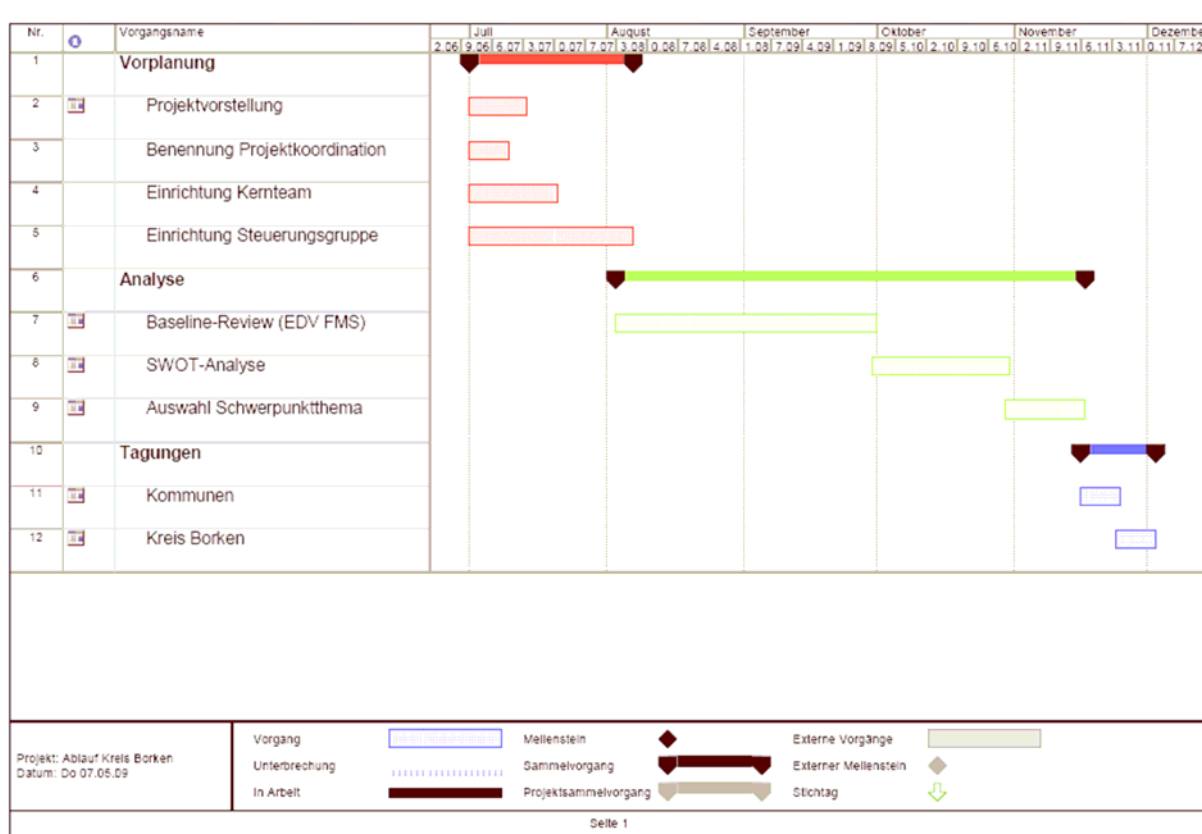
Die Ergebnisse werden abschließend öffentlich in einer Fachtagung vorgestellt und diskutiert. Damit ist die Konzepterstellung zum Aufbau eines regionalen Flächenmanagementsystems als in sich geschlossenes Projekt beendet und kann als Vorbereitung für die nachfolgende Aufstellung von Teilzielen und Maßnahmen, die zu einem kurz-, mittel- und langfristigen Handlungsprogramm hinleiten, dienen. Im Idealfall kann diese Entwicklung und erste Umsetzung eines Handlungsprogramms im Rahmen eines bereits beantragten Förderprojektes mit finanzieller Unterstützung des Bundesforschungsministeriums erfolgen.

Seitens des ILS besteht zudem großes Interesse, den regionalen Prozess zu begleiten. Hier wäre eine zusätzliche Verbindung mit Kosten-Nutzen-Betrachtungen möglich (vgl. LEAN2).



## Zeitplan zur Konzepterstellung

	Sep '09	Okt '09	Nov '09	Dez '09	Jan '10	Feb '10	Mrz '10
Projektvorstellung							
Einrichtung der Teams							
Einrichtung der AGs							
Datensammlung							
SWOT-Analyse							
Fachtagung/Diskussion							



Konzeption

