

local
and
news
& news 26/27
Soil



§§ Raum und Boden im Recht
Legislation for Soil and Land

Projekt-Report:

- Urban SMS newsletter no. 1
- REFINA: **FREIFLÄCHE!** Zweite Berichterstattung
- SPIEL.RAUM: Newsletter Nr. 3

raum und boden im recht	3
• Bodenschutz, Landnutzung und Raumplanung im Spiegel des Rechts	
international soil policy and legislation	6
• Drafting Legislation for Sustainable Soils: Judicative principles towards sustainable land use and protection of soil quality	
• The proposal for a Soil Framework Directive and its importance for soil protection across the European Union	
• Das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention: Ein zahlloser Papiertiger?	
recht und planung in deutschland	15
• Bodenschutz in der Raumplanung – Maßstäbe des deutschen Rechts	
• Der beschleunigte Bebauungsplan nach § 13a der BauG-Novelle 2007 – Anreize für mehr Innenentwicklung?	
• Der Boden im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum	
• Revitalisierung von Brachflächen im Ruhrgebiet durch "Common Property Rights"?	
recht und planung in österreich	27
• Baulandwidmung und Baulandrückwidmung in Österreich	
planning and legislation of sweden	29
• Proposals for new Compensation Rules in the Swedish Expropriation Act	
recht und planung in der schweiz	32
• Organisation und Aufgaben der Raumplanung in der Schweiz	
• Die Landschaftsinitiative „Raum für Mensch und Natur“	
news & communications	37–39, 40
• Zusammenfassender Bericht der 7. Jahrestagung ELSA e.V. vom 27./28. Mai 2008 in Linz (A) mit beschlossener „Linzer Erklärung“ – Aufforderung zum Schutz von fruchtbaren Böden	
• Agenda	

project report

URBAN–SMS newsletter no. 1	40
REFINA: FREIFLÄCHE!	44
Jugend kommuniziert Flächenbewusstsein	
Zweite Berichterstattung	
Spiel.Raum: Newsletter Nr. 3	47

Coverfoto: Siedlungsgebiet „solarCity“ in der Stadt Linz. Aufnahme anlässlich der ELSA Jahrestagung 2008.

preview local land & soil news no. 28

Focus:
Compact and Beautiful: Aspects towards qualitative inner city development
 The next issue will be published in March 2008. Closing date: February 10, 2009.

Schwerpunkt:
Schön – Dicht: Qualitäten der Innenentwicklung
 Die nächste Ausgabe erscheint im März 2009. Redaktionsschluss: 10. Februar 2009.

Raum und Boden im Recht

Geschätzte Mitglieder und Freunde des Boden-Bündnisses

Maßnahmen zur Erreichung eines nachhaltigen Umgangs mit Böden und der Erhaltung aller Bodenfunktionen sind je nach Bodenart, Klimaeinflüssen und Bewirtschaftungsformen unterschiedlich. Ebenso vielfältig sind die Rechtslage und die Rechtsauffassung in den verschiedenen Ländern heute.

Die vorliegende Ausgabe kennzeichnet die Rechtslage des Bodens im staatenübergreifenden und nationalen Kontext am Beispiel verschiedener Länder. Behandelt werden unterschiedliche rechtliche Sachfragen wie auch Grundsatzfragen zu dessen Schutz, in seinem Bestand, zu dessen Umgang bei der Nutzung und zu dessen Berücksichtigung im Rahmen der Planung. Neben umwelt-, bau- und planungsrechtlichen Darlegungen wird auch das Spannungsfeld des privat- und öffentlich-rechtlichen Einflusses aufgezeigt, wie Konflikte im Umgang mit Privat- und Gemeineigentum bewältigt werden, und wie sachlichen Belangen des Bodens im Abwägungsprozess Rechnung getragen werden kann.

Als Nachfolge der in unserem Bulletin veröffentlichten Newsletter für das INTERREG IIIB Alpenraum Projekt TUSEC-IP (Technique of Urban Soil Evaluation in City Regions – Implementation in Planning Procedures) freut es uns, Ihnen in dieser Ausgabe die erste Nummer der Newsletter für das INTERREG IVB Central Europe Project URBAN-SMS (Urban Soil Management Strategy) vorstellen zu dürfen. Schließlich möchten wir auf die 8. Internationale Jahrestagung von ELSA e.V. hinweisen, die am 7./8. Mai 2009 zum Thema Bodenschutz und Klimawandel in Wuppertal stattfinden wird.

Ihr Redaktionsteam local land & soil news

Legislation for soil and land

Dear Members and Friends of the European Land & Soil Alliance

The measures to achieve a sustainable use of soils and to conserve all its vital functions depend on the different types of soil, the climate conditions, and the form of cultivation and land use. Just as manifold are the legal position and the legal acceptance in different countries today.

The issue at hand deals with the legal situation of soil in the international and national context using different countries as examples. It highlights different legal technical questions as well as questions of principle concerning its protection, its treatment in using it and its consideration in planning. Apart from analyses of the environmental, building and planning law, the issue highlights the area of conflict of the private- and public-legal influence, how conflicts in using private and common property are tackled and how special needs of the soil can be met during the planning process.

As a follow-up to the newsletters for the INTERREG IIIB Alpine Space project TUSEC-IP (Technique of Urban Soil Evaluation in City Regions – Implementation in Planning Procedures) published in our bulletin, we are pleased to present you the first number of the newsletters for the INTERREG IVB Central Europe project URBAN-SMS in this issue (Urban Soil Management Strategy). Finally, we would like to point to the 8th International Annual Conference of ELSA e.V. in Wuppertal on May 7–8, 2009 concerning the topic Soil Protection and Climate Change.

Editorial staff local land & soil news

Bodenschutz, Landnutzung und Raumplanung im Spiegel des Rechts

Lange Zeit stand im Bodenschutz der quantitative Verbrauch von Boden für Siedlungszwecke im Vordergrund, ergänzt durch die Bekämpfung von Gefahren, die von den sogenannten Altlasten ausgehen. Heute ist das Bewusstsein um die Gefährdung der Systemfunktionen der Böden hinzugekommen. Es beginnt sich über die einzelstaatlichen Gesetzgebungen hinaus auch auf überstaatlicher Ebene niederzuschlagen. Die Rechtsfortentwicklung stößt allerdings auf besondere Probleme.

Dr. Erwin Hepperle, Präsident der Europäischen Fakultät für Bodenordnung, Institut für Terrestrische Ökologie, ETH-Zürich, Zürich (CH)

Die rechtliche Erfassung der Thematik geht in Europa mit höchst unterschiedlicher Geschwindigkeit vor sich. Der EU-Ausschuss der Regionen hat festgestellt, dass nur neun Mitgliedsstaaten eine Bodenpolitik entwickelt haben und dass sich diese Politik im Allgemeinen auf bestimmte Aspekte der Bodenverunreinigung beschränkt. Insgesamt erfolgt die Anpassung der entsprechenden Rechtsgrundlagen, misst man sie am Handlungsbedarf, nur sehr zögerlich.

Sucht man nach Ursachen, so ist zunächst die große Vielfalt der Ansprüche an den Boden zu nennen. Das Funktionieren der Böden wird durch die verschiedensten menschlichen Tätigkeiten beeinträchtigt. Weil sich Maßnahmen letztlich auf die Art und Weise, wie diese Tätigkeiten ausgeübt werden, beziehen, führt dies naturgemäß zu einer großen Rechtszersplitterung. Zugleich aber handelt es sich beim Boden um das einzige Umweltmedium, das sich größtenteils im Privateigentum befindet. Damit sind zentrale rechtsstaatliche Anliegen verbunden. Und weil für das Beheben von Bodenverunreinigungen hohe Ausgaben befürchtet werden, stellt sich auch die Frage der Kostentragung.

1. Räumliche Variabilität der Eigentumsausgestaltung

Die Auswirkungen von Bodenbelastungen hängen in ökologischer Hinsicht von den individuellen Leistungsmerkmalen der Böden sowie von ihrer Belastbarkeit ab. Deshalb sind die Landnutzungsmöglichkeiten und die notwendigen Nutzungsbeschränkungen einer räumlichen Variabilität unterworfen. Das ruft nach räumlich differenzierten Regelungen, im ländlichen Raum ebenso wie in Ballungsgebieten.

Die aus der ökologischen Heterogenität fließenden Anforderungen an eine nachhaltige Raumentwicklung decken sich im Allgemeinen nicht mit den Intentionen einer Raumplanung, die sich an den Infrastrukturverflechtungen orientiert. Diese hat aber entscheidenden Einfluss

auf die räumliche Ausdifferenzierung der Gefährdung der Böden. Die Vielfalt der Bodenarten – in Europa zählt man über 300 – und ihre oft auch kleinräumig ungleiche Verteilung verlangt, dass man sich weit über das gewohnte Maß hinaus Gedanken darüber macht, welche Grenzziehungen für die Ausgestaltung der Nutzungsmöglichkeiten opportun sind.

2. Probleme der Sachverhaltsermittlung

Der ökologisch motivierte Schutz der Böden wird von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ansprüchen überlagert. Diese Raumansprüche sollen in Einklang gebracht werden. Das Gebot, die verschiedenen öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander gerecht abzuwägen, ist teils explizit in Rechtssätzen festgeschrieben, teils wird es aus dem Willkürverbot abgeleitet. Erwartet wird ausserdem, dass sich die Behörden dabei am Ziel der Nachhaltigkeit orientieren.

Die Praxis tut sich bis heute schwer mit diesen Anforderungen. Ob eine Raumentwicklung als zukunftsfähig bezeichnet werden kann, wurde und wird von den einzelnen Fachstellen überwiegend aus dem jeweils eigenen und damit sektoralen Standpunkt heraus interpretiert. Dagegen ist zunächst nichts einzuwenden. Es ist wichtig, dass die verschiedenen Bedürfnisse transparent werden. Probleme entstehen aber dann, wenn sich diese Bedürfnisse nicht gleichwertig in die Entscheidungsfindung einbringen können. Das beginnt schon bei der Sachverhaltsermittlung, genauer bei der Frage, welches denn der rechtlich erhebliche Sachverhalt ist, den es abzuklären gilt.

Ob ein Sachverhaltselement erheblich ist, hat zwei Komponenten: Eine rechtliche und eine sachliche. Nur was rechtlich von Bedeutung ist und darüber hinaus auch sachlich eine gewisse Tragweite hat, wird einbezogen. Das Wissen um naturwissenschaftlich belegte Zusammenhänge nützt nichts, wenn sich keine Verbindung zu geltenden Rechtspflichten herstellen lässt. Deshalb erscheint es einerseits wichtig, den Bodenschutz als Quer-

schnittsaufgabe anzusehen, die systematisch auf allen staatlichen und überstaatlichen Ebenen in alle relevanten Teilgebiete der Gesetzgebung integriert wird. Und andererseits ist mit einer rechtlichen Verpflichtung allein auch noch nichts gewonnen, wenn diese im Anwendungsfall allzu hohe Anforderungen (zeitlich und kostenmäßig) an die Sachverhaltsermittlung stellt. Insgesamt erweist sich die Thematik des Bodenschutzes als ausgesprochen interdisziplinär.

3. Vielfalt der zu berücksichtigenden Rechtsgrundlagen

Wenn auch eigentliche Bodenschutzgesetzgebungen in Europa noch wenig zahlreich sind, so fehlt es doch im Allgemeinen nicht an Regulierungen, die beim Überschreiten von gewissen Schadstoffgehalten Maßnahmen vorschreiben. Und auch da, wo der Boden nicht explizit genannt ist, wird er durch zahlreiche Vorschriften direkt oder indirekt geschützt. Das gilt z.B. für Emissionsbegrenzungen, Düngemittelvorschriften, Bewirtschaftungsvorschriften, Vorschriften des Abfallrechts, des Naturschutzrechts und der Raumplanung, Gewässerschutzvorschriften, Vorschriften über den Umgang mit Stoffen und solche über die Bereifung von Landmaschinen usw. Allmählich etablieren sich da und dort auch Anforderungen an die Art und Weise des Umgangs mit Boden bei Bauvorhaben.

Die genannten Normen greifen allerdings frühestens auf der Projektierungsebene oder dann auf der Ebene der Bewirtschaftung. Das vorbeugende Abstimmen verschiedener Steuerungsmassnahmen im Hinblick auf die mögliche räumliche Entwicklung stützt sich demgegenüber auf weit schwerer fassbare Bestimmungen. Hinweise wie die „*haushälterische Nutzung des Bodens*“ sind jedenfalls zu vage, um daraus konkrete Rechtspflichten ableiten zu können. Zwar fehlt es nicht an Ansätzen, welche auch für frühe Planungsphasen den Einbezug der Einwirkungen auf die Umwelt – und damit auch auf die Böden – vorschreiben. Ein Beispiel dafür ist die „*Strategische Umweltprüfung*“. Nicht überraschend zeigen sich aber gerade hier die größten Probleme. Wenn nämlich die verschiedenen administrativen Teilbereiche die jeweils anderen Aspekte des Ressourcenschutzes und der Raumentwicklung mit der nötigen Sorgfalt in ihre Entscheidungen einbeziehen sollen, und wenn dies im normalen Evaluationsprozedere geschehen soll, so wächst der administrative Aufwand exponentiell an.

Die traditionell für die Nutzungsplanung zuständigen Gemeinden verfügen vielfach weder über das nötige Fachwissen noch über die finanziellen Ressourcen, um solche Planungsaufgaben zu bewältigen. Das hat weiter

Europäische Fakultät für Bodenordnung

Die Europäische Fakultät für Bodenordnung (Faculté Européenne des Sciences du Foncier [FESF], European Faculty of Land Use and Development) wurde 1980 in Straßburg gegründet und befasst sich aus multidisziplinärer Optik mit den Problemen des nachhaltigen Umgangs mit Boden, insbesondere in Bezug auf Städtebau, Raumplanung und Umwelt. Die Mitglieder dieser Vereinigung sind Hochschullehrer aus den verschiedensten Disziplinen (Geodäsie, Rechtswissenschaft, Raumplanung, Ökonomie u.a.), die sich aus unterschiedlichem Blickwinkel in ihrem jeweiligen Fachgebiet mit Aspekten der Bodenordnung auseinandersetzen.

Die Fakultät organisiert regelmässig Symposien. Das letzte fand vom 25.-27. September 2008 in Zürich statt zum Thema „*Kernprobleme des nachhaltigen Umgangs mit Boden*“:

http://www.fesf.ethz.ch/events/2008/symposium_2008.htm

zur Folge, dass die Entscheidungsfindung sich tendenziell weg von den Gemeinden und hin zu den Regionen verschiebt. Obschon die Entscheidungsgewalt formell noch bei den Gemeinden verbleibt, so sehen sich diese doch in ihrer Autonomie eingeschränkt.

4. Notwendige Bodeninformation

Regulierungen, die auf den Zustand und die Bedrohungslage der Böden Bezug nehmen, setzen eine entsprechende Bestandaufnahme voraus. Die schnelle und zweckmäßige Verfügbarkeit von Informationen über den Zustand und die Belastbarkeit der von Planungen betroffenen Böden sowie über die zu erwartenden ökologischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Verschlechterung von Bodenqualität wird damit zu einem Kernstück erfolgreicher Bodenpolitik. Erst wenn entsprechende Datenbanken und Karten vorhanden sind, lassen sich Entscheidungen ausreichend sachlich rechtfertigen.

Die Datenlage ist mancherorts in Europa alles andere als komfortabel. Man verlässt sich deshalb heute vermehrt auf indirekte Nachweise, die es erlauben, Bodeneigenschaften vorherzusagen und zugleich den analytischen Aufwand in Grenzen zu halten. Dies kann für die Integration des Bodenschutzes auf der strategisch-planerischen Ebene durchaus genügen. Der Einsatz von präziseren aber teureren Nachweismethoden kann damit auf jene Bereiche konzentriert werden, wo es um die Beschränkung bestehender Nutzungsrechte geht.

Diese Entwicklung macht durchaus Hoffnung, können doch Rechtsvorschriften, die zu einer bilanzierenden Beobachtung der Bodenzustandsänderungen anhalten und daran raumordnungspolitische Handlungspflichten

knüpfen, nicht mehr leichthin mit dem Hinweis auf die Kosten verworfen werden. Vielmehr erweisen sie sich als unerlässlich, denn es kann und darf nicht erwartet werden, dass sich die Einzelfalllösungen in ihrer Summe ohne weiteres zu einer nachhaltigen Bodenschutzstrategie ergänzen. ■

Literaturhinweise

- Soil Monitoring and Evaluation in the Interest of Land Use Planning [2008]. Landscape and Urban Planning 88 S. 45-95. – *Dieses Sonderheft befasst sich mit der Bereitstellung von bodenwissenschaftlichen Kenntnissen für die Planung und enthält u.a. zwei wissenschaftliche Beiträge, die im Nachgang zum Projekt TUSEC-IP ausgearbeitet wurden.*
- Hepperle E. und Lenk H. (Hg.): Land Development Strategies: Patterns, Risks and Responsibilities / Strategien der Raumentwicklung: Strukturen, Risiken und Verantwortung. Zürich, vdf (im Erscheinen). – *In diesem zweisprachigen Sammelband zum Gedenken an Aimé De Leeuw und Paul Trappe präsentiert die Europäische Fakultät für Bodenordnung Beiträge, die sich aus verschiedenster Warte mit Rechtentwicklungen im Bereich der Bodenordnung befassen.*

Summary

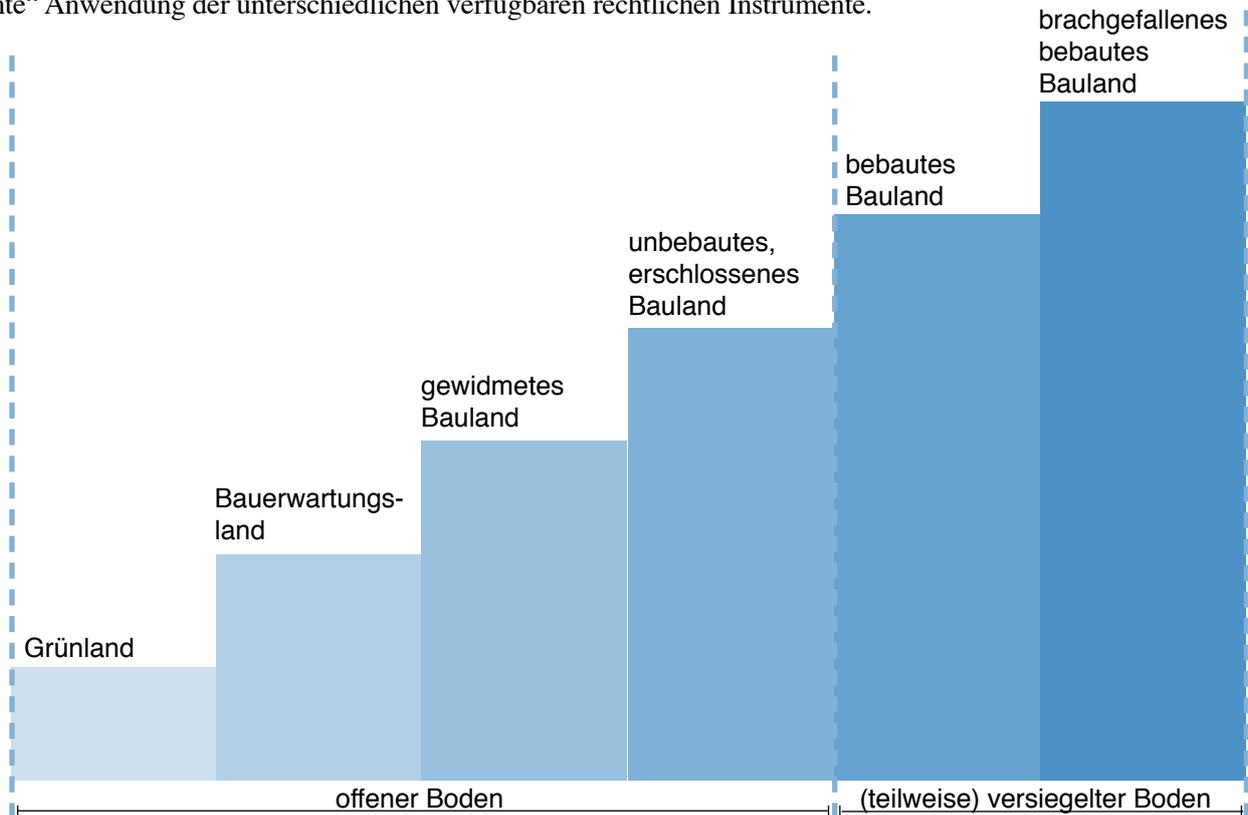
Soil protection, land use and spatial planning in the legal context. – The legal definition of soil is very different in the countries of Europe. The EU Committee of the Regions found out that only nine member states have developed a soil policy and that it focuses on soil contamination aspects. Even if the soil is not explicitly mentioned, it is directly or indirectly covered by numerous rules and regulations of different fields of the legislation. Relevant provisions are e.g. to be found in environmental, nature protection, agricultural and spatial planning laws etc. It therefore seems to be important to consider soil protection as an interdisciplinary task which is systematically integrated on all national and supranational levels.

Kontakt

Dr. Erwin Hepperle – erwin.hepperle@env.ethz.ch
 ETH Zürich, Institute of Terrestrial Ecosystems
 Soil Protection CHN 50.3
 Universitätsstraße 16, CH-8092 Zürich, Switzerland

Ordnungsschema mittels „Baulandtreppe“

rdj. Anlässlich des Symposiums der Europäischen Fakultät für Bodenordnung (FESF) vom 25.–27. September 2008 in Zürich stellte Prof. Dr. Gerlind Weber, Universität für Bodenkultur BOKU Wien, nachstehendes und für die Praxis anschauliches Ordnungsschema vor. Die als „Baulandtreppe“ konzipierte Anordnung des abgestuften Bebauungszustandes veranschaulicht den differenzierten Zugang in der Behandlung von Böden. Es verdeutlicht auch die schrittweise Abfolge der „Baureife“ vom Grünland bis zum bebauten Bauland, resp. bis hin zum brachgefallenen Zustand. Aus rechtlicher Sicht – sowohl hinsichtlich des Bodenschutzes als auch der Raumplanung – relevant ist die „stufengerechte“ Anwendung der unterschiedlichen verfügbaren rechtlichen Instrumente.



Drafting Legislation for Sustainable Soils: Judicative principles towards sustainable land use and protection of soil quality

The law relating to soil has been a poor cousin to broader environmental legislation in most countries. Almost 10 years ago, the IUCN Commission on Environmental Law established a Specialist Group on Sustainable Soils and Desertification in order to investigate both international and national legal regimes to promote the sustainable use of soil. Significantly, the push for such investigations into international and national soil law came from the soil science community. In recent times, there has been a realisation within environmental law circles that soil is an essential element of the conservation of biological diversity, and that soil bodies perform a wide range of ecological functions, over and above their direct utilisation for agriculture, grazing and human life-sustaining activities. Of particular importance at the present time is the need to focus more particularly on the function of soil as part of the bio-sequestration of carbon. This brief article focuses on the drafting of national legislation. However, it is pertinent to note that further research is being undertaken on the need for and form of an international legal instrument on sustainable soils.

Prof. Dr. Ben Boer, Australian Centre for Climate and Environmental Law, University of Sydney (AUS) & Dr. Ian Hannam, Australian Centre for Agriculture and Law, University of New England, Armidale (AUS) – authors of the IUCN Preliminary Report: Legal and International Frameworks for Sustainable Soils

The analysis of soil legislation

States have adopted a wide variety of legislative approaches to deal with soil protection and management. This is generally reflected in the broad structural features of soil legislation, as well as in the variety of mechanisms used to protect and manage soil and land use. These approaches reflect the principal intent of the legislation in various jurisdictions; for example, control of “soil erosion”, control of “soil pollution”, prevention of “soil degradation”, “establishment of soil conservation institutions or an authority”, and so on.

Procedures for soil protection and management can of course be integrated into broader legislation that sets out responsibilities for the protection and management of other aspects of the environment (eg forests, water, biodiversity, desertification, land management, land administration). The *Guide to Drafting Soil Legislation* published by the IUCN Environmental Law Programme in 2004¹ (the Guide) includes legal elements and principles intended to be adapted to the legislative needs and priorities for the protection and management of soil in a particular jurisdiction. The Guide can be used as the basis for framing specialised legislation specifically addressing soil matters, as well as for assisting the process of integrating legislative elements for soil within an existing environmental law, or for framing a new broad environmental law.

Legal and institutional elements of sustainable soils

In the Guide, a legal and institutional “element” is described as a basic, essential component of a legal and institutional system. An element can be a principle, a rule of conduct or a power to achieve a particular legal purpose.² An element can be used singly, or in combination with other elements, to promote actions for the achievement of the sustainable use of soil. An individual law can include a number of elements in a format that gives an organisation the power it needs, through its executive and administrative responsibilities, to achieve the sustainable use of soil. Elements may be distributed among a number of individual laws in a national legal and institutional system.

The “essential elements” outlined in the Guide were developed through an evaluation of legal and ecological principles aimed at achieving a *desired standard of performance in sustainable soil management*. These legal and institutional elements can be used in several ways:

- To assess the capacity of an existing instrument to meet prescribed standards of performance for the sustainable use of soil. Depending on the assessed capacity of the law to achieve these standards, additional elements may be formulated.³
- To guide the reform of an existing soil law, or to develop new legislation for the sustainable use of soil. Each legal and institutional element must have the capacity to achieve a prescribed standard of ecological management for soil.

Ecological aspects for the sustainable use of soil

In formulating environmental law and policy concerning sustainable soils, *the most important aspects to be taken into account* include:

- Soil degradation affects the global environment because it represents a loss of integral components of the world's ecosystems and global biodiversity.
- Loss of biodiversity is generally related to land use changes, including deforestation, agricultural intensification and urban expansion, which cause soil degradation.
- Accelerated soil degradation is mostly human-induced and occurs in all eco-regions of the world, irrespective of social, economic, and political conditions.
- Recognition that soil degradation has a significant impact on the total environment in any particular State.
- The extent, type, degree and severity of soil degradation vary between one soil community and another.
- Agricultural soils are being lost to non-agricultural uses, especially urbanization.
- Soil degradation causes damage to the soil resource by erosion, contamination, change of physical or chemical state (acidification, compaction, and salinisation) and loss of nutrients and organic matter.
- A significant proportion of the degradation of the atmosphere is due to greenhouse gas emissions caused by various forms of soil use associated with agriculture.
- Accelerated soil degradation exacerbates the scarcity of productive lands, and is a major threat to global food security and induces poverty.

The general characteristics of the current global situation with land resource use also give *direction to the need for improved international and national soil legal and institutional frameworks*, including:

- The uneven spatial and temporal distribution among nations of populations and consumption needs.
- The links that have been established between the occurrence of soil degradation and poverty.
- The uneven distribution of productive, unutilized, and under-utilized or degrading soils.
- The substantial variation in cropping systems and occurrence of productive soils.
- Areas of surplus production and of food deficit.
- Availability of capital for soil protection is varied.
- The opportunities that exist to transfer knowledge on sustainable use of soils, combat degradation and achieve sustainable land management vary between regions and nations.
- Consideration of the global soil environment should be independent of political boundaries.

Resolutions of the IUCN World Conservation Congress on Sustainable Use of Soil

To maintain ongoing investigations into reform and development of soil law, the World Conservation Congress has passed three Resolutions on Sustainable Use of Soil in 2000, 2004 and 2008.⁴ These resolutions request the *IUCN Environmental Law Programme to continue development of national guidelines and explanatory material for soil legislation*, and to pay particular attention to the ecological needs of soil and their ecological functions for the conservation of biodiversity and the maintenance of human life. This includes the development of legal and institutional elements that will enable an ecosystem-based approach to be applied in all aspects of soil protection and management. This integrated process should have different outcomes from an approach that relies merely on the application of the conventional, scientific and objective principles of ecology to protect and manage soil. This is because the ecosystem approach studies the relationship between soils, as living ecological communities, interacting with the rest of the environment. An effective legal system for the sustainable use of soil depends on the use of appropriate ecological concepts and the development of a legal and institutional system with a capacity to implement these concepts.

Generic elements of soil law and policy

The legal and institutional elements presented in the Guide are "generic". It is expected that any person who uses these generic elements would carry out adequate background research to clearly identify the principal legal, physical, cultural, institutional and socio-economic factors that need to be taken into consideration in the approach to new or reformed soil legislation. The elements outlined in the Guide (there are around 100), require adaption to reflect as well as possible the actual domestic situation; see Box on next page.

Specific legislative elements for disadvantaged people

More than 60 percent of the world's rural population live below the poverty line. This figure clearly illustrates the immense challenge faced by the world to eradicate poverty and to maintain food security while ensuring the sustainable use of soil. They are typically people who are engaged in, or who directly use the soil for agriculture, and who may be deprived of a reasonable standard of living. The reasons for this deprivation may include lack of access to information, knowledge, health, education, opportunities, and lack of access to markets and other services and benefits, by virtue of their socio-economic, cultural, ethnic or locational circumstances. Often, disadvantaged people can be a distinct community of people in a particular geographic location.

In many regions of the world, a significant number of farmers occupy small plots of land, often with minimal user rights. It is appropriate in these regions that *soil legislation includes legal and institutional elements that focus on human rights, resource rights, security of land tenure, and flexibility in small holder land use*. In this regard, the Guide includes specific legal and institutional elements that focus on providing long-term security of tenure for occupiers of land, and where possible through the joint efforts of occupiers, land owners and government bodies. The law should also extend the rights of occupiers while giving due recognition to the rights, duties and legitimate interests of owners. Further, it should also make special provision to protect small holder land users from eviction, as vulnerable occupiers, and ensure that they are not discriminated against.

Legal and policy strategies

Some States may prefer to develop sustainable soil strategies with a minimum of legal regulation, whereas others may prefer a stronger regulatory-based law. In the short term a comprehensive soil policy may be regarded as being more beneficial or politically convenient in helping to achieve a sustainable use of soil objective than a strictly legal approach. The Guide discusses two basic strategies:

A regulatory-based strategy – which is characterized by a predominance of elements that concentrate on development of statutory soil plans that prescribe legal limits and targets of soil and land use, issue of licenses or permits to control soil use, soil use agreements between the State and individuals, which set binding soil use standards, use of restraining notices where sustainable soil use limits are exceeded and prosecution for failure to follow prescribed standards of sustainable soil use.

A non regulatory strategy – which is characterized by a predominance of elements that concentrate on education activities and awareness programs for sustainable use of soil, soil ecosystem research, assessment and monitoring of soil use, financial support for soil research and extension, extensive use of community participatory facilities, development of ecologically sustainable soil use standards and practices for self-regulation, and development of soil resource management, protection and incentive-based programs.

Approaches to development of a legal and institutional framework

Two types of approach are presented in the Guide that can be taken to determine possible alternative legal and institutional frameworks for sustainable use of soil.

Rules to use the Guide

1. Each element is presented with a short introductory statement to introduce its key aspects, followed by a series of statements that can be viewed as functions or activities, or in some instances may be adopted as a rule, depending on the context in which the legal drafter or policy maker wishes to apply them.
2. Those using the legal elements set out in this Guide should conduct adequate background research to clearly identify the principal legal, ecological, cultural, institutional and socio-economic factors that need to be considered in the approach to new or reformed legislation for sustainable use of soil.
3. The elements may require modification in order to address the actual domestic circumstances in a particular jurisdiction. Where appropriate, new or additional elements may need to be drafted to meet the circumstances encountered.
4. The Guide may be applied at different levels for the sustainable use of soil, including the national level, a biogeographical region, a river basin, an eco-region, and the local level.
5. The suggested elements are designed to assist legislators to formulate an independent piece of “sustainable soil” legislation, or alternatively, to be integrated with other environmental law elements to form a broader, more encompassing piece of environmental legislation which includes provisions for the sustainable use of soil.

The first approach is based on a short time-frame for implementation. It considers minimal changes to an existing legislative regime, minor reforms of soil use policy, definitions and concepts, minimal changes to related laws, and minimal rearrangements of institutional and human resources. This approach will not usually provide all of the legal and institutional measures needed to manage every aspect of the sustainable use of soil.

The second approach considers a medium to longer term for implementation and involves substantial reform of existing laws, policies and institutional and sectoral changes. It is submitted that the latter approach would go a long way to providing most of the legal and institutional elements necessary to achieve the sustainable use of soil.

Once these preliminary matters have been dealt with, choices have to be made as to the breadth and depth of

the national legal and institutional frameworks which are to be developed. Each specific element in the Guide can be taken separately and used as a basis for drafting either a specific new soil conservation statute, modifying an existing soil conservation statute, or amending broader environmental legislation in order to address the needs of soil.

An EU Soil Directive

The European Community has committed itself to the adoption of a Thematic Strategy for soil protection to halt and reverse soil degradation. In its 2002 Communication “Towards a Thematic Strategy on Soil Protection” the Commission identified eight main threats with which soils in the EU are confronted. These are erosion, organic matter decline, contamination, salinisation, compaction, soil biodiversity loss, sealing, landslides and flooding. The subsequent proposal for a *Directive of the European Parliament and of the Council to establish a framework for the protection of soil* also considers the preservation of the capacity of soil to perform environmental, economic, social and cultural functions. It sets out measures for the prevention of soil degradation processes, both occurring naturally and caused by a wide range of human activities, which undermine the capacity of a soil to perform those functions. Such measures include the mitigation of the effects of those processes, and the restoration and remediation of degraded soils to a level of functionality consistent at least with the current and approved future use. It is recognized that making such a framework effective would require the integration of soil protection in the formulation and implementation of national and Community policies, closing the current recognised knowledge gap in certain areas of soil protection through research supported by Community and national research programmes, and increasing public awareness of the need to protect soil.⁵

Conclusion

It is anticipated that there will be a great deal more *focus on the development of both national and international legal regimes of sustainable use of soil* over the coming years. It is likely that soil will become a much more important part of the debate within the United Nations Framework Convention on Climate Change meetings, particularly in relation to the function of soil as a carbon sink. In addition, with the growing importance of agrobiodiversity within the context of the Convention on Biological Diversity, the sustainability of soils will become an increasingly important subject for debate.⁶

At the European level, the recent debate on a soil Framework Directive and the role of soil and climate change has raised the issue of protecting soil and its functions in a direct and forceful manner.⁷ These factors may well encourage a greater enthusiasm for the *development of both national legislation relating to land degradation in general and soil conservation in particular, as well as further discussion of the need for an international soil instrument to act as a framework and catalyst for national, regional and international action on sustainable soils.* ■

Notes

- ¹ Hannam, I.D. and B.W. Boer. 2004. *Guide to Drafting Soil Legislation*, IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 100pp; http://www.iucn.org/about/work/programmes/environmental_law/elp_resources/elp_res_publications/index.cfm#Soil; see also Hannam, I.D. and B.W. Boer. 2002. *Legal and Institutional Frameworks for Sustainable Soils. A Preliminary Report*. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 88p.
- ² Some elements include: purpose and intent; objectives; jurisdiction; definitions; duty of care; hierarchy of responsibility; policy; education; community participation; research and investigation; land planning; land management; finance; enforcement; and dispute resolution.
- ³ “Law” in this context means a body of law enacted by a legislature, e.g., an act, decree, regulation, code, or other formal legal instrument that is legally enforceable. It can include agreements or covenants that are expressed to be legally binding.
- ⁴ The 2008 resolution CGR4.MOT115 *Legal aspects of the sustainable use of soils* can be found at: http://cmsdata.iucn.org/downloads/motions_english_collated.pdf.
- ⁵ http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.
- ⁶ See further: *Biodiversity and Agriculture; Safeguarding Biodiversity and Securing Food for the World*, Convention on Biological Diversity Secretariat, booklet, 2008 <http://www.cbd.int/d/Seeoc/bioday/2008/ibd-2008-booklet-en.pdf>.
- ⁷ For a European discussion of this issue, see for example *Climate change – can soil make a difference?* Report on the conference Brussels, Thursday 12 June 2008 http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/report_conference.pdf.

Contact

Dr. Ian Hannam – ian.hannam@ozemail.com.au
Australian Centre for Agriculture and Law
University of New England
Armidale NSW 2351 Australia

Prof. Dr. Ben Boer – b.boer@usyd.edu.au
Australian Centre for Climate and Environmental Law
Faculty of Law, University of Sydney
Sydney 2000 NSW Australia

The proposal for a Soil Framework Directive and its importance for soil protection across the European Union

On 22 September 2006, the European Commission (EC) adopted the Soil Thematic Strategy¹ (STS) and proposed the adoption of a Soil Framework Directive² (SFD) to the European Parliament and the Council of Ministers, with the objective of protecting soil functions and preventing further soil degradation in the European Union (EU)³.

Luca Marmo⁴, European Commission, Environment Directorate-General, Agriculture, Forests and Soil Unit, Brussels (B)

The STS starts from the fact that soil degradation is occurring, and is actually worsening for certain degradation aspects, which shows that existing policies and legislation, at the EU as much as at the national level, are not yielding the expected results. A cursory glance at the evidence gathered by the EC in preparation of the STS, and summarised in an *Impact Assessment report*⁵, is cause for serious concern. To quote just a few figures from this report, there are an estimated 115 million ha, or 12% of Europe's total land area, that are affected by water erosion; 42 million ha are affected by wind erosion, of which 2% are severely affected; around 45% of soils in Europe have a low, or very low, organic matter content (meaning 0–2% organic carbon); and 45% have a medium content (meaning 2–6% organic carbon). This is particularly worrying, because soil organic matter is vital for maintaining soil fertility and plays a major role in the carbon cycle of the soil⁶. As a result of more than two hundred years of industrialisation, the European Environment Agency has estimated that *3.5 million sites across the EU are potentially contaminated, with 0.5 million sites estimated to be contaminated and needing remediation.*

Action is required at EU level, both because of the crucial functions soil performs for society and European ecosystems, and because of legislative differences between Member States in dealing with soil problems that may distort competition within the single market. In addition, soil quality is strongly related to other environmental aspects of EU relevance (e.g. air, water, biodiversity, the carbon cycle). An effective policy for the future cannot neglect to take care of soil protection because of these links with other environmental goals. In deciding to adopt the STS, the Commission also considered the fact that soil degradation has transboundary consequences (e.g. eroded sediments, loss of soil carbon, spreading of contamination across borders); that most of the costs of soil degradation are not borne by the land users responsible for the degradation, but by tax payers; and that the health

of the European population can be impaired as a result of soil degradation.

To reverse these unsustainable trends, the EC has adopted the STS, which explains why EU action is needed to ensure a high level of soil protection, and what kind of measures must be taken. *The STS underlines that soil is an essential and irreplaceable natural resource that performs a number of fundamental functions* which need to be protected. Soil produces food and fibre; is the interface between earth, air and water; it stores, filters and transforms many substances including water, nitrogen and carbon; and it is in fact the largest carbon store in the world. The objective of the STS is to define *a common and comprehensive approach to soil protection*, focusing on the preservation of soil functions. It is based on the *principles of preventing further soil degradation and preserving soil functions*, by acting on soil use and management patterns, when soil is used and its functions are exploited, and by taking action at source, when soil acts as a sink/receptor of the effects of human activities or environmental phenomena. In addition, the STS calls for *restoring the functional capacity of degraded soils* to a level consistent at least with current and intended use.

An integral part of the STS is the proposal for a Soil Framework Directive (SFD), which is structured along three lines:

1. **Preventive measures:** Member States must ensure a sustainable use of soil. If soil is used in a way that hampers its functions, mitigating actions must be undertaken. Other policies' impacts on soil must be assessed.
2. **Identification of the problem:** Member States must identify the areas where there is a risk of erosion, decline in organic matter, salinisation, compaction, or landslides. As far as contamination is concerned, Member States must draw up an inventory of contaminated sites to their initial state upon closure of an installation.

3. **Operational measures:** Member States will then have to act upon the risks identified by adopting programmes of measures for the risk areas, national remediation strategies for the contaminated sites, and measures to limit or mitigate sealing. However, they are free to decide upon the level of ambition of their soil policy, to set their own targets, and to decide how and by when to achieve them.

It is clear that soil protection is a very broad and complex issue, as it touches upon so many different sectors, activities and principles. To adopt a common soil policy for the enlarged EU is a difficult challenge, because *it requires finding the right balance between subsidiarity and common EU action, and the right balance to reconcile private ownership of the land and public interest for an environmental media providing crucial social and ecological functions*. It entails developing a long-term comprehensive approach for several generations. It requires increasing significantly our knowledge of the current state of soil degradation.

Nevertheless, the proposal does strike the right balance for an EU framework, while at the same time allowing sufficient flexibility to encompass local variations and national differences in soil protection regimes. It strikes the right balance between subsidiarity and EU action, as it sets common aims, and a common approach for the diagnosis of soil degradation, whilst allowing Member States to set their own level of acceptable risk, their own environmental objectives, their own measures, and their own timetable to achieve these objectives at the most appropriate geographical and administrative levels.

While it is often argued that there is already a large body of European legislation that affects soil, closer scrutiny quickly shows that *present legislation is far from covering all types of soil and all the soil degradation processes considered by the EC*. I will just make two examples, which I think are representative of many other pieces of EU legislation that are affected by the same problem.

The first relates to that part of the SFD proposal that has been criticised by some farmers' organisations – the identification of areas at risk of erosion, loss of soil organic matter, salinisation, compaction and landslides in relation to the rules for cross compliance laid down in Council Regulation No. 1782/2003. It is undoubtedly correct that the provisions of cross compliance can play a positive role in soil protection if correctly implemented. However, an initial and straightforward remark is that the *Good Agricultural and Environmental Condition (GAEC) standards* concern only three soil degradation

processes, namely erosion, loss of soil organic matter and compaction. This means that the current cross compliance approach does not cover all the soil degradation processes considered in the SFD. Moreover, it does not provide for a periodic evaluation of soil conditions, as the SFD does. In addition, an analysis of GAEC standards adopted by Member States has shown that Some Member States have considered that certain GAEC standards were not relevant in their national context and have therefore not developed corresponding measures⁷. This means that the theoretical contribution of cross-compliance to soil protection may not be as broad as the EU legislature intended when adopting the Regulation.

As, in essence, the SFD proposal requires Member States to preserve soil functions, to identify where degradation is already occurring, and to set their own level of ambition and their own timetable to combat such degradation, this in practice means that where soil friendly sustainable agricultural practices are already being carried out, they need only to continue. Where, on the other hand, the Member States' own diagnosis establishes that soil degradation is occurring at an unacceptable level, then Member States will need to develop appropriate responses to ensure sustainable soil use. Such responses can build on existing measures and programmes, to avoid any duplication of efforts. The SFD is therefore not only good for the environment, but also for farmers, because all society's efforts to protect this crucial natural resource will undoubtedly benefit farmers' own means of production and ensure the sustainability of agriculture in Europe.

The second example I would like to make is the link between the SFD and the *Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) Directive*⁸, a link which is often quoted by industry representatives as an indication of the fact that the EC wants to over-regulate industrial installations. It is true that installations subject to an IPPC permit have to comply with a number of environmental requirements, including on soil protection. However, the strength of that Directive is in the application of best available technologies, which have as point of reference – to a large extent – already existing environmental legislation. Given that there is no EU legislation on soil protection, the level of ambition of the best available technologies considered in IPPC permits tend to be lower than that for water or air protection. To address this shortcoming, the EC has recently proposed⁹ a number of modifications to the IPPC Directive, including the harmonisation of the obligation to avoid pollution risks, to periodically monitor soil and groundwater quality, and to return soil and water quality to their initial state upon closure of an installation sites.

As in the case of the farming community, also for “business Europe” the SFD presents an opportunity. Indeed, the most advanced Member States in terms of soil protection legislation and technologies, e.g. Denmark, Germany and the Netherlands, will be able to *share their know-how by exporting modelling and remediation technologies*, while those who are starting on this journey will be able to profit from the most experienced ones. In addition, economic operators will enjoy a more level playing field and will profit from increased transparency on the estate market, thereby reducing administrative costs and enhancing development opportunities across the EU.

The strategic importance of the SFD has been recognised by the European Parliament (EP), which in November 2007 adopted a Resolution on the STS and the first reading on the SFD proposal. In the Resolution¹⁰, drafted by Mr V. Prodi, the EP welcomes the STS and the SFD proposal, points out that *agriculture and forestry play a crucial role in maintaining soil quality and revitalising soil*, although unsustainable agricultural practices may have profound adverse effects on soils and downstream waters through failure to protect sensitive biogeochemical balances and soil biodiversity. It also considers that desertification affects various regions in the EU as a result of significant human pressure and draws attention to the need to avoid the permanent sealing of soils, especially those located in zones such as river plains, fertile farmland and coastal zones. The EC is invited to promote further *research on soil biodiversity, on soil functions, and on technologies for soil protection and restoration*. As a change in soil use can result in an increase in carbon sequestration or in an increase in greenhouse gas emissions, the EP calls on the EC to support research on the mitigation of and adaptation to climate change, and on best practices to increase soil carbon sequestration.

The first reading¹¹ of the SFD, drafted by Mrs C. Gutiérrez-Cortines and supported by two thirds of the EP, endorses the overall objective and structure of the Commission’s proposal. In particular, the EP has maintained the provisions concerning the *identification of “priority areas” for erosion, loss of soil organic matter, compaction, salinisation and landslides* (to which acidification has been added); the pro-active approach to the identification of contaminated sites, based on carrying out chemical analysis for the determination of the levels of dangerous substances on all potentially contaminated sites; and the list of potentially polluting activities in Annex II, although reduced to four activities (Seveso installations, IPPC installations, landfills, and mining sites).

The ball is now in the court of the Environment Council, which has so far failed to reach a political agreement. An attempt at the December 2007 Environment Council meeting did not succeed because of the opposition of Austria, France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom despite the huge amount of work and the strong commitment shown by the Portuguese Presidency, and the support given to the Portuguese compromise text by the other twenty-one Member States. Thanks to the continued pressure of these Member States and of environmental organisations, France has in the meantime somewhat changed its position and restarted the negotiations on a technical level. It is, however, unlikely that an agreement will be reached during the French Presidency, which ends in December 2008. It will therefore be up to the Czech and Swedish Presidency, in the course of 2009, to take this file forward.

In conclusion, *soil is an environmental medium in intimate interdependence with water, air, nature and climate*. By starting to identify where soil degradation occurs and then take appropriate measures to deal with it, Member States will have taken a huge step towards fulfilling that demand. ■

Notes

- ¹ COM(2006) 231, 22.9.2006.
- ² COM(2006) 232, 22.9.2006.
- ³ More information on soil policy at the EU level and texts of the STS and SFD at http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.
- ⁴ The opinions expressed are personal to the author.
- ⁵ SEC(2006)620 (full report, in English only) and SEC(2006)1165 (summary of the report, in all EU official languages), 22.9.2006.
- ⁶ The EC has organised a high-level conference on the interrelations between soil and climate change and on the possible role of soil management in climate change mitigation and adaptation. Conference report: http://ec.europa.eu/environment/soil/conf_en.htm.
- ⁷ Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version), OJ L 24, 29.1.2008, p. 8.
- ⁸ COM(2007)843, 21.12.2007.
- ⁹ Hudec B.; Kaufmann C.; Landgrebe-Trinkunaite R.; Naumann S. (2007): Evaluation of soil protection aspects in certain programmes of measures adopted by Member States, ahu AG and Ecologic report carried out on behalf of the Environment Directorate-General of the EC; http://ec.europa.eu/environment/soil/study1_en.htm.
- ¹⁰ European Parliament resolution of 13 November 2007 on the Thematic Strategy for Soil Protection (P6_TA(2007)0504).
- ¹¹ European Parliament legislative resolution of 14 November 2007 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC (P6_TA(2007)0509).

Contact

Luca Marmo – luca.marmo@ec.europa.eu
European Commission, Environment Directorate-General,
Agriculture Forests and Soil Unit, BU-9 4/89
B-1049 Brussels, Belgium

Das Bodenschutzprotokoll der Alpenkonvention: Ein zahnloser Papiertiger?

Die Alpenkonvention bietet einen internationalen Lösungsansatz für eine nachhaltige Entwicklung in den Alpen. Am Beispiel des Protokolls „Bodenschutz“ zeigt sich, dass das Vertragswerk auch ein Alpen-Luchs mit Zähnen statt nur ein zahnloser Papiertiger sein könnte. Nur ist dies nicht in allen Alpenländern in gleichem Ausmaß erwünscht.

Andreas Götz, Rechtsanwalt, Geschäftsführer der Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA, Schaan (FL)

Die Alpenkonvention ist ein internationales Vertragswerk zur Durchsetzung einer nachhaltigen Entwicklung im Alpenraum, mit dem „die Alpen“ zum ersten Mal in der Geschichte gemeinsam in Europa auftreten. Sie ist ein Staatsvertrag zwischen allen Alpenstaaten – Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz und Slowenien – sowie der Europäischen Union, die ebenfalls Mitglied der Konvention ist, mit den gleichen Rechten und auch Pflichten wie die Alpenländer.

Initiative der Zivilgesellschaft

Die Alpenkonvention entstand auf Initiative der Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA und wurde 1991 von den UmweltministerInnen der genannten Vertragspartner unterzeichnet. Ihr ging ein längerer Lobbying-Prozess voraus, welcher von den Umweltorganisationen, insbesondere von der CIPRA, getragen wurde.

Die Alpenkonvention war der erste völkerrechtlich verbindliche Vertrag, der eine nachhaltige Entwicklung für einen vollständigen europäischen Naturraum regelt und damit eine einzigartige Chance für eine zukunftsfähige Entwicklung in den Alpen.

Für den Aufbau der Alpenkonvention wurde ein System gewählt mit einem Grundtext (*Rahmenkonvention*) mit relativ allgemeinen Zielen und Durchführungsprotokollen, in denen die Grundsätze und Zielsetzungen der Rahmenkonvention konkretisiert werden. Solche *Durchführungsprotokolle* gibt es derzeit zu acht inhaltlichen Themen, siehe Kasten.

Die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention

Zu folgenden Themen gibt es bereits Durchführungsprotokolle: Raumplanung und nachhaltige Entwicklung; Bodenschutz; Naturschutz und Landschaftspflege; Berglandwirtschaft; Bergwald; Tourismus; Verkehr; Energie; Streitbeilegung.

Zu folgenden Themen ist in der Alpenkonvention ein Durchführungsprotokoll vorgesehen, dieses wurde aber noch nicht ausgearbeitet: Abfallwirtschaft; Bevölkerung und Kultur; Luftreinhaltung; Wasserhaushalt.

Das Rahmenübereinkommen sowie die Durchführungsprotokolle der Alpenkonvention sind abrufbar auf der offiziellen Webseite: www.alpenkonvention.org.

Im Zeichen der nachhaltigen Entwicklung

Im Fokus der Alpenkonvention steht die nachhaltige Entwicklung, das heißt es geht um eine *Vielfalt von miteinander verknüpften Themen*. Naturschutz ist dabei ebenso ein Thema wie Energie oder Verkehr, die Bereiche „Bevölkerung und Kultur“ werden ebenso prominent angesprochen wie Wasserhaushalt oder Luftreinhaltung.

Mit diesem breiten Ansatz ist die Konvention als *internationales Vertragswerk für eine ganze Bergregion* einzigartig. Bisher hatten ähnliche Vertragswerke in der Regel nur einen sehr eingeschränkten Fokus, zum Beispiel das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks, wo nicht eine Vielzahl von Themen sondern in der Regel eine große Zielsetzung im Zentrum steht.

Was der Inhalt der Alpenkonvention ist, wird im Wesentlichen in ihrem Artikel 2 festgehalten. Dort heißt es: „Die Vertragsparteien stellen unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Union unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Alpenraum wird verstärkt sowie räumlich und fachlich erweitert.“

Verpflichtendes Recht für die Alpenstaaten

Die Vertragsparteien der Alpenkonvention haben am 16. Oktober 1998 das *Protokoll Bodenschutz* unterzeichnet. In der Zwischenzeit wurde es von allen Vertragsparteien ratifiziert, mit Ausnahme der Schweiz, Italiens und Monacos. In den übrigen Vertragsstaaten sind die Inhalte des Protokolls damit verpflichtendes Recht geworden. Italien ist trotzdem an die Protokollbestimmungen gebunden, weil die EU das Bodenschutzprotokoll ratifiziert hat, womit es auch für alle EU-Länder Wirkung entfaltet. Die Vertragsparteien verpflichten sich im Bodenschutzprotokoll zu einer an die örtlichen Verhältnisse angepassten ackerbaulichen, weidewirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Praxis. Für Stoffeinträge durch Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelanwendung sollen gemeinsame

Maßstäbe für eine gute fachliche Praxis erarbeitet und umgesetzt werden. Auch waldbauliche Maßnahmen sollen für die Zwecke des Bodenschutzes genutzt werden. Nachteilige Auswirkungen von touristischen Aktivitäten auf die alpinen Böden sollen vermieden und die durch eine intensive touristische Nutzung beeinträchtigten Böden stabilisiert werden. Weiter sind die Begrenzung von Schadstoffeinträgen, der umweltverträgliche Einsatz von Streumitteln sowie die Problematik von kontaminierten Böden und Altlasten angesprochen.

Die genannten, zum Teil sehr allgemein und schwammig formulierten Grundsätze lassen die Vermutung aufkommen, dass das Bodenschutzprotokoll kaum Auswirkungen auf die Praxis hat. Diese Vermutung ist aber – zumindest für Österreich – falsch!

Bodenschutz konkret durchgesetzt

Art. 14 Abs. 1 des Bodenschutzprotokolls lautet: „Die Vertragsparteien wirken in der geeignetsten Weise darauf hin, dass ... Genehmigungen für den Bau und die Planung von Skipisten ... in labilen Gebieten nicht erteilt werden.“ Die Formulierung „wirken darauf hin“ (also weniger hart als „verpflichten sich“) und „in geeignetster Weise“ (d.h. es ist den Staaten überlassen, wie sie dies tun wollen) lassen vermuten, dass eine solche Formulierung im Rechtsalltag wenig ausrichten kann. Weit gefehlt! – In Tirol wurden verschiedene Gesuche zum Bau von Skipisten abgelehnt mit der Begründung, es handle sich hier um ein labiles Gebiet im Sinne von Art. 14 Abs. 1 des Bodenschutzprotokolls. Skigebietsbetreiber als Antragsteller haben in zwei Fällen die höchsten Gerichte Österreichs angerufen und sich auf den Standpunkt gestellt, der Begriff „labile Gebiete“ sei zu unklar. Man könne diesen Artikel nicht in dem Sinne direkt anwenden, dass man eine Verwaltungsentscheidung unmittelbar auf ihn stützt. Vielmehr brauche es eine Ausführungsgesetzgebung wie zum Beispiel eine Verordnung, die präzisiere, was unter einem labilen Gebiet genau zu verstehen sei.

Nun gilt hinsichtlich der Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtsnormen in Österreich wie auch in anderen Staaten grundsätzlich, dass diese nicht bis ins Letzte „bestimmt“ sein müssen. Es reicht aus, wenn ein gesetzlicher Begriff durch eine Auslegung „bestimmbar“ ist. Mit geologischen Gutachten lässt sich feststellen, ob ein Hang „labil“ ist oder nicht. Es wurde also vom österreichischen Verfassungsgerichtshof in einem Verfahren festgehalten, dass Art. 14 Abs. 1 Bodenschutzprotokoll in Verwaltungsverfahren direkt angewendet werden darf. In einem weiteren Verfahren hat der Verwaltungsgerichtshof festgestellt, dass der Bau einer bestimmten Skipiste mit Berufung auf diesen Artikel von der Behörde in Tirol zu recht untersagt wurde.

CIPRA – Leben in den Alpen

Die CIPRA, wie das Kürzel aus der französischen Bezeichnung *Commission Internationale pour la Protection des Alpes* lautet, setzt sich seit über einem halben Jahrhundert für eine nachhaltige Entwicklung in den Alpen ein. Sie ist eine mehrsprachige Informationsdrehscheibe für interessierte Menschen in- und außerhalb der Alpen. Die meisten Publikationen sind viersprachig: Deutsch, Italienisch, Französisch und Slowenisch. Zum Teil erscheinen sie auch in Englisch.

Die CIPRA hat bereits 1952, im Jahr ihrer Gründung, einen staatenübergreifenden Vertrag für einen umfassenden Schutz des Alpenraumes – die Alpenkonvention – gefordert. Nach beinahe 40 Jahren und intensiver Arbeit der CIPRA war es soweit: 1991 unterzeichneten die UmweltministerInnen der Alpenstaaten in Salzburg die Alpenkonvention. Heute begleitet die CIPRA die Umsetzung der Alpenkonvention: Sie hat offiziellen Beobachterstatus, nimmt an den Alpenkonferenzen teil und engagiert sich in diversen Arbeitsgruppen. Derzeit beteiligt sich die CIPRA an der Entwicklung eines Klima-Aktionplans im Rahmen der Alpenkonvention.

Die Texte der Alpenkonvention und all ihrer Durchführungsprotokolle sind in allen vier Konventionssprachen ebenfalls auf der Website der CIPRA veröffentlicht: www.cipra.org.

Politischer Wille fehlt weitgehend

Leider sind die österreichischen Beispiele nicht repräsentativ für die ganzen Alpen. In vielen Ländern ist die Alpenkonvention weitgehend unbekannt und spielt im Rechtsalltag noch kaum eine Rolle. Die CIPRA hat sich sehr dafür eingesetzt, dass sich dies ändert. So hat sie bereits 2006 in Österreich einen *Behördenleitfaden zur Anwendung der Alpenkonvention* ausgearbeitet. Ein solcher Leitfaden wurde für Deutschland 2008 fertig gestellt, in Frankreich entsteht ein ähnliches Produkt. Es wird aber noch lange dauern und vieler Anstrengungen v.a. auch der Nichtregierungsorganisationen bedürfen, bis die Alpenkonvention in den Köpfen derer angekommen ist, die für ihre Umsetzung im Alltag verantwortlich sind. ■

Summary

The protocol “Protection of soils” of the Alpine Convention. – The Alpine Convention is an international treaty of all Alpine countries plus the European Union. It offers a holistic instrument for a sustainable development of the Alps. The example of this protocol shows that the Convention could be a strong instrument for sustainability in the Alps. Concrete examples of good implementation exist especially in Austria but are very rare in other countries. All texts of the Alpine Convention and its protocols can be found at www.cipra.org.

Kontakt

Andreas Götz – international@cipra.org

CIPRA international

Im Bretscha 22, FL-9494 Schaan, Fürstentum Liechtenstein

Bodenschutz in der Raumplanung – Maßstäbe des deutschen Rechts

Wie steht es mit der Stellung des Schutzguts Boden in der Raumplanung? – Wie ist das Planungsrecht in Deutschland aufgebaut? Und, wird dem Bodenschutz im Rahmen planerischer Umweltprüfung angemessene Rechnung getragen? Welches sind die gesetzlichen Anforderungen und welche Maßstäbe werden gesetzt? – Dazu eine juristische Betrachtung.

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Institut für Öffentliches Recht, Universität Bonn, Bonn (D)

I. Kategorien und Schlüsselemente der Raumplanung

1. Gesamtplanung und Fachplanung

Das Raumplanungsrecht umfasst die Summe jener Normen, die die hoheitlich autorisierte, förmlich-systematische Nutzung des Raums regeln. „Raumplanung“ bildet damit den Oberbegriff für eine vielgestaltige Planungs-tätigkeit, die überwiegend in die beiden Grundkategorien der Gesamt- und der Fachplanungen eingeteilt wird.

Die *Gesamtplanung* umfasst auf einer überörtlichen Ebene die staatliche Raumordnung und Landesplanung und auf einer örtlichen Ebene die kommunale Bauleitplanung. Demgegenüber schließt die unscharfe Kategorie der *Fachplanung* eine Reihe unterschiedlicher raumbeanspruchender Planungen mit den Untergruppen der Planfeststellungen, der Nutzungsregelungen und der sonstigen Fachplanungen ein. Kennzeichnend für die Fachplanung ist die Beschränkung auf bestimmte sektorale Einzelmaterien und Projekte – also beispielsweise die Festsetzung von Naturschutzgebieten oder die Zulassung von Wasserstraßen oder atomaren Endlagern –, während die Gesamtplanung den Raum aus einer überfachlichen Perspektive gestaltet.

2. Grundstrukturen des Planungsrechts

Diese verschiedenen Planungsarten sind aus historischen und funktionalen Gründen ganz unterschiedlich ausgestaltet, weisen jedoch auch einige Grundstrukturen auf: Offensichtlichste Kennzeichen aller Raumplanungen sind ihr Raumbezug und die Verfolgung räumlicher Gemeinwohlbelange. Auch die rechtlichen Anforderungen an die Raumplanung sind teilweise identisch: Kennzeichnend ist zunächst das Erfordernis der *Planrechtfertigung*, die der planerischen Ausgestaltung vorgelagerte Prüfung also, ob und unter welchen Umständen eine Raumplanung und ihre Auswirkungen zur Verwirklichung der Ziele des jeweiligen Planungsgesetzes überhaupt geboten erscheinen. Hinzu tritt als – weniger charakteristisches, gleichwohl aber nicht zu vernachlässigendes – Kennzeichen die *Bindung* jeder Raumplanung *an zwingendes Recht*.

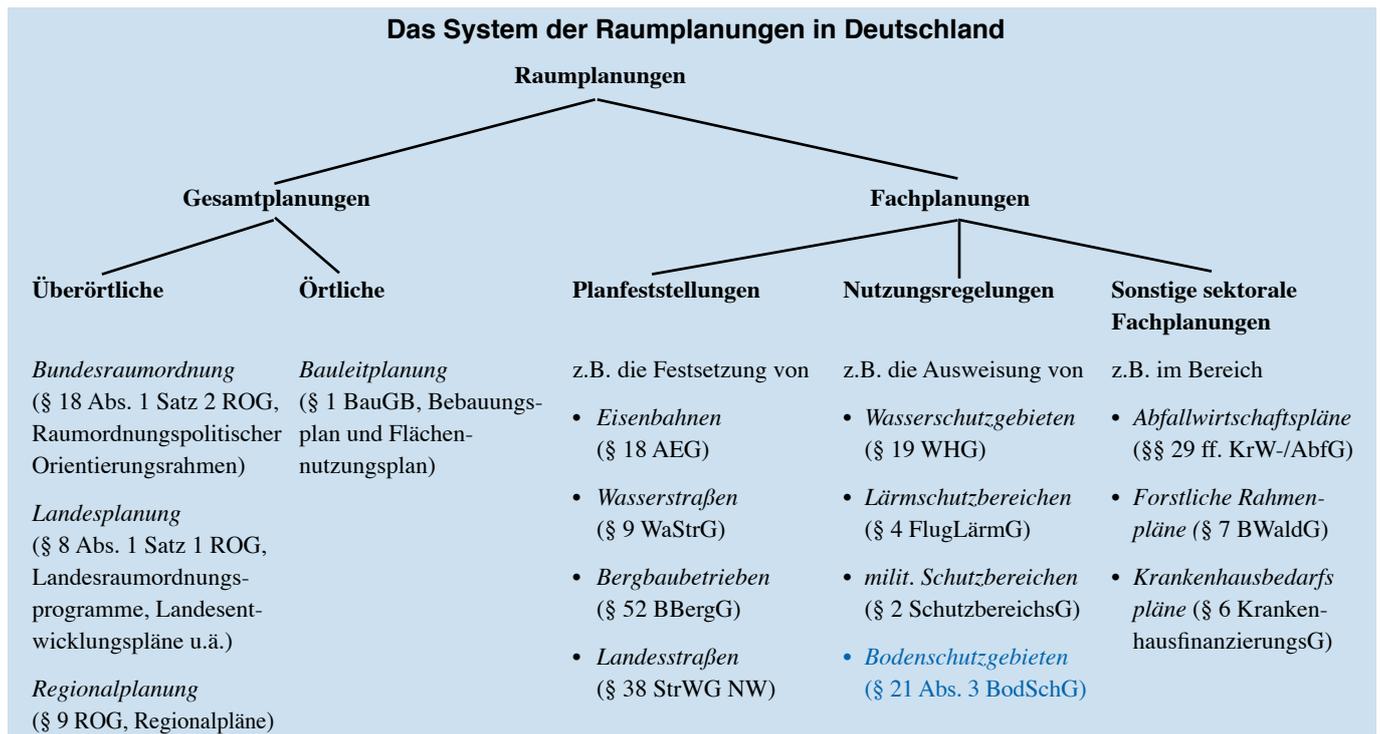
3. Das Abwägungsgebot als rechtliches Kernstück des Planungsrechts

Ein hervorstechendes, geradezu begriffsprägendes gemeinsames Erfordernis aller Raumplanungen ist schließlich das planerische *Abwägungsgebot*. Dieses Abwägungsgebot gebietet als „Konfliktschlichtungsformel“ auf der Ebene der konkreten Planungsentscheidung einen umfassenden Ausgleich unter gerechter *Abwägung aller* von der Planung *berührten* öffentlichen und privaten *Belange*. Es ergibt sich unabhängig von seinen gesetzlichen Positionierungen etwa in § 7 Abs. 7 des Raumordnungsgesetzes (ROG) oder in § 1 Abs. 7 des Baugesetzbuchs (BauGB) bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes und aus den betroffenen Grundrechten. Diese Rechtsfigur erfüllt eine zwar subsidiäre, aber *zentrale Funktion für den Schutz des Bodens* in der Planung.

II. Bodenschutzrelevante Vorgaben im Planungsrecht

1. Vorgaben zum Bodenschutz in der Gesamtplanung

a) *Materiell-rechtliche Vorgaben zum Bodenschutz*
Ausdrücklich ist der Bodenschutz in der *Gesamtplanung* in den *Grundsätzen der Raumordnung* verankert: § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG sieht vor, dass die Naturgüter, insbesondere Wasser und Boden, sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen sind und bei dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen der Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden soll. Im Bereich der *Bauleitplanung* ist der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden in § 1a Abs. 2 BauGB in ähnlicher Weise geregelt. Wie § 1a Abs. 2 S. 3 BauGB ausdrücklich festlegt, sind diese Grundsätze „nach § 1 Abs. 7 in der Abwägung zu berücksichtigen.“ Sie bilden damit der Sache nach *Direktiven für die* eigentlich relevante planerische *Abwägung*. Bei diesen Regelungen handelt es sich im Wesentlichen um deklaratorische Akzentuierungen, die nur im Kontext des erwähnten Abwägungsgebots verstanden werden können: Nach diesen Maßstäben ist der Bodenschutz ein in der planerischen Abwägung zu berücksichtigter *abwägungserheblicher Belang*.



b) *Bodenschutz in der planerischen Umweltprüfung*
 Zu demselben Ergebnis führen die Regelungen über die *Umweltprüfung*, die auf die Vorgaben der sog. Plan-UVP- oder SUP-Richtlinie 2001/42/EG zurückgehen. § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB legt fest, dass im Zuge einer Bauleitplanung für die Belange des Umweltschutzes – also auch für den Boden – eine Umweltprüfung durchgeführt wird, in der die voraussichtlichen *Umweltauswirkungen ermittelt* und in einem *Umweltbericht* beschrieben und bewertet werden. Näheres findet sich in der Anlage 1 zum Baugesetzbuch. Für den Bereich der überörtlichen Gesamtplanung ist nach § 7 Abs. 5 ROG landesrechtlich eine entsprechende Prüfung vorzusehen. All diese Regelungen dienen letztlich der *Ermittlung* des für die Abwägung relevanten Tatsachenmaterials.

2. Vorgaben zum Bodenschutz in den Fachplanungen
 Anders als im Bereich der Gesamtplanung finden sich in der *Fachplanung* – etwa dem Verkehrswegerecht – kaum ausdrückliche materiell-rechtliche Vorgaben zum Bodenschutz. Allerdings spielt der Bodenschutz auch insoweit vor allem im Rahmen der in der Regel in den Planfeststellungsverfahren durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung eine Rolle, die auch die Auswirkungen auf den Boden umfasst (§ 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 des UVP-Gesetzes). Das Ergebnis der Prüfung ist – wie etwa § 17 Abs. 1 S. 2 des Bundes-Fernstraßengesetzes (FStrG) ausdrücklich verdeutlicht – im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen. Bei Fachplanungen ist der Bodenschutz somit ein in der planerischen Abwägung zu berücksichtigender *abwägungserheblicher Belang*.

3. Spezifisch bodenbezogene Fachplanungen
 Spezifisch bodenbezogene Fachplanungen kennt das deutsche Recht mit der Ausweisung von *Bodenschutzgebieten* nach § 21 Abs. 3 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG). Hinsichtlich der Bezeichnung, der Form und des Inhalts sind die Länder dabei weitgehend frei. Trotz der großen Potentiale dieses Instruments hat *nur etwa die Hälfte der Länder* von dieser bundesrechtlich vorgezeichneten Möglichkeit Gebrauch gemacht. Während im Regelfall auch besonders wertvolle Böden unter Schutz gestellt werden können, beschränkt etwa Niedersachsen das „Bodenplanungsgebiet“ auf zu erwartende schädliche Bodenveränderungen. Als Rechtsfolgen sind u.a. Nutzungseinschränkungen, Verbote der Nutzung bestimmter Stoffe sowie an die Grundstückseigentümer gerichtete Bepflanzungsgebote möglich. In der Praxis scheint von dem Instrument gleichwohl kaum Gebrauch gemacht zu werden. Einen erheblichen mittelbaren Bodenschutz gewährleisten allerdings naturschutzrechtliche Schutzgebietsausweisungen.

III. Das Abwägungsgebot als zentrale planerische Bodenschutznorm

Abgesehen vom Sonderfall der Ausweisung von Bodenschutzgebieten beschränken sich die rechtlichen Vorgaben zum Bodenschutz somit im Wesentlichen darauf, den Bodenschutz zu einem abwägungserheblichen Belang zu erklären. Die eigentlichen Maßstäbe für die gebotene Berücksichtigung des Bodens ergeben sich daher aus

dem Abwägungsgebot selbst, das somit *die zentrale planerische Bodenschutznorm* darstellt. Die vorgestellten *planungsrechtlichen Bodenschutzklauseln* erfüllen somit allesamt eine *lediglich deklaratorische Funktion*.

1. Die Anforderungen des Abwägungsgebots

Die Anforderungen des Abwägungsgebots zeichnen sich durch einen hohen Ermittlungsaufwand, zugleich jedoch durch ein hohes Maß an Flexibilität im Hinblick auf das Ergebnis aus: Das Abwägungsgebot verlangt, die von einem Plan berührten Belange vollständig zu ermitteln, objektiv zu gewichten, gegeneinander und untereinander abzuwägen und die ausgelösten Konflikte in einer Weise zu bewältigen, dass es nicht zu einer unverhältnismäßigen Hintanstellung einzelner Belange kommt. Das Abwägungsgebot beinhaltet einen umfassenden „*Auftrag zur Informationsgewinnung*“. Dabei ist grundsätzlich jeder abwägungsrelevante Belang – also auch die Betroffenheit des Bodens – in seiner ihm konkret zukommenden Schutzwürdigkeit zu ermitteln, sofern nicht die Grenze der „*objektiven Geringwertigkeit*“ unterschritten ist. Für die gerichtliche Überprüfung der Abwägungsentscheidung gelten die Maßstäbe der sog. *Abwägungsfehlerlehre*. Kennzeichnend für diese gerichtliche Überprüfung sind – angesichts der beträchtlichen Kontrolldichte deutscher Verwaltungsgerichte – vergleichsweise hohe Aufhebungsquoten und strenge Maßstäbe.

2. Zur Gewichtung der Bodenschutzbelange im Rahmen der Abwägung

Insgesamt ist leider festzustellen, dass der Boden – anders als die übrigen Umweltkomponenten – im Rahmen dieser Abwägungen eine eher untergeordnete Rolle spielt. Nur äußerst selten sind bislang Planungen wegen unzureichender Abwägung des Bodenschutzes aufgehoben worden, obwohl die Gerichte zunehmend eine gewisse Sensibilität für die Bedeutung des Bodenschutzes entwickeln. So erklärte eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 31. Mai 2006 einen Bebauungsplan, der inmitten landwirtschaftlicher Nutzflächen ein völlig neues Wohngebiet auswies, für verfassungswidrig, weil die planende Gemeinde in ihrer Abwägung die Bedeutung und Tragweite des Bodenschutzes nach Art. 141 Abs. 1 der Bayer. Verfassung verkannt habe.

IV. Perspektiven für die Stärkung des Bodenschutzes in der Planung

Solche Urteile mögen als Signale verstanden werden, dass die Gerichte zunehmend bereits sind, dem Schutzgut Boden und der Gefahr des überhöhten Flächenverbrauchs im Rahmen der Raumplanung ein stärkeres Gewicht einzuräumen. Insgesamt spielt der Boden dennoch wei-

terhin im Vergleich zu den anderen Umweltschutzgütern eine allzu bescheidene Rolle. Dies liegt vor allem daran, dass die *Wertigkeit* dieses Schutzguts den planerischen Entscheidungsträgern durch die zuständigen Fachbehörden im Rahmen der Ermittlung der abwägungsrelevanten Belange zumeist nicht hinreichend vermittelt wird. Realistischerweise setzt eine Stärkung des Bodenschutzes in der Raumplanung daher wohl vor allem eine Verbesserung der bodenrelevanten Kommunikation im Rahmen der Gewinnung des Abwägungsmaterials durch die Fachbehörden und Umweltverbände voraus, während die Forderung, den Schutz des Bodens durch Verankerung einer *Abwägungspräponderanz* (Übergewichtung) zu stärken, aus grundsätzlicher Skepsis gegenüber der Praxistauglichkeit eines solchen Ansatzes wenig realistisch erscheint. ■

Literatur

- *Book*, Bodenschutz durch räumliche Planung, 1986.
- *Brandt/Sanden*, Verstärkter Bodenschutz durch die Verzahnung zwischen Bau- und Raumordnungsrecht und Bodenschutzrecht, UPR 1999, S. 367 ff.
- *Bückmann/Cebulla/Patzak/Voegelé*, Planerische Abwägung und Bodenschutz, UPR 1986, S. 88 ff.
- *van Calster*, Will the EC Get a Finger in Each Pie? EC Law and Policy Developments in Soil Protection and Brownfields Redevelopment, 16 JEL (2004), S. 3 ff.
- *Erbguth/Stollmann*, Bodenschutzrecht, 2001.
- *Feldwisch/Hendrischke/Schmehl*, Gebietsbezogener Bodenschutz, 2003.
- *Hofmann*, Das Planungsinstrumentarium des Bodenschutzrechts - Nationales Recht und europäischer Richtlinienvorschlag, DVBl. 2007, S. 1392 ff.
- *Kauch*, Bodenschutz: Die Steuerung des Land- und Freiflächenverbrauchs im geltenden Recht, DVBl. 1993, S. 1033 ff.
- *Köck u.a.*, Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Berichte des Umweltbundesamtes 1/07, 2007.
- *Peine*, Die Ausweisung von Bodenschutzgebieten nach § 21 Abs. 3 BBodSchG, NuR 2001, S. 246 ff.
- *Schink*, Der Bodenschutz und seine Bedeutung für die nachhaltige städtebauliche Entwicklung, DVBl. 2000, S. 221 ff.
- *Thum*, Die Eingriffsregelung zur Verringerung des Flächenverbrauchs, NuR 2005, S. 762 ff.

Summary

Soil protection in spatial planning: criteria of the German legislation. – Soil protection according to the German legislation is explicitly fixed in the spatial planning principles. Soil has to be used in an economical and gentle way. In the case of areas which are not permanently used, the soil capacity should be maintained or restored. Especially in the case of local urban land-use planning, the gentle and economical use of soils is regulated in the Federal Building Code in a similar way. These soil protection specifications are considered according to the rule of weighing up all planning needs.

Kontakt

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner – ls.durner@uni-bonn.de
Universität Bonn, Institut für Öffentliches Recht
Adenauerallee 44, D-53113 Bonn, Deutschland

Der beschleunigte Bebauungsplan nach § 13a der BauGB-Novelle 2007 – Anreize für mehr Innenentwicklung?

Erklärtes Ziel der Novelle des BauGB von 2007 ist es, der nach wie vor hohen täglichen Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke entgegenzuwirken. Ist nun das Kernstück der Novelle – der Bebauungsplan der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB – ein tauglicher Beitrag des Gesetzgebers, um der Zersiedelung stärker Einhalt zu gebieten?

Prof. Dr. Stephan Tomerius, Fachhochschule Trier – Umwelt-Campus Birkenfeld, Birkenfeld (D)

Hintergrund der Novelle

„Innenentwicklung vor Außenentwicklung!“ – Diese, durchaus nicht neue Planungsstrategie zur Schaffung kompakter Städte hat in den letzten Jahren verstärkt Bedeutung erhalten, um auch die täglich nach wie vor gewaltige Zunahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen zumindest zu bremsen. Diverse Forschungsprojekte unterstreichen: Die lang ersehnte „Trendwende“ wäre leichter zu erreichen, nutzte man konsequenter die Reserven im Bestand durch *Baulückenschließung*, *strukturelle Nachverdichtung* und *Nutzung von Konversions- sowie Brachflächen* aus.¹ Auch das Bauplanungsrecht wollte oder konnte nicht mehr zurückstehen und so wurde am 1. Januar 2007 das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte verabschiedet.² Im Zentrum der Neuregelungen stand die *Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung*, die der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen (§ 13 a BauGB).

Gezielte Verfahrenserleichterungen – insbesondere hinsichtlich Umweltprüfung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan und naturschutzrechtlicher Eingriffs- und Ausgleichsregelung – sollen hierbei Anreize für die planenden Gemeinden schaffen, der Innenentwicklung durch ein somit „beschleunigtes Verfahren“ den Vorrang vor der Außenentwicklung zu geben. § 13 a Abs. 1 Satz 2 BauGB sieht für die Zulässigkeit des Bebauungsplans der Innenentwicklung und auch für die Verfahrenserleichterungen eine Stufung nach Fallgruppen vor:

In der Fallgruppe Nr. 1 kommt es allein darauf an, ob die Grundfläche unter der Größe von 20.000 m² bleibt. Hier entfällt beispielweise die Umweltprüfung ohne Weiteres und auch zu erwartende Eingriffe gelten als nicht ausgleichspflichtige Eingriffe i.S.d. § 1 a Abs. 3 Satz 5 BauGB.

In der Fallgruppe Nr. 2 werden Bebauungspläne mit einer Grundfläche von 20.000 m² bis weniger als 70.000 m²

erfasst. In solchen Fällen wird zusätzlich verlangt, dass auf Grund einer überschlägigen Prüfung die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat (sog. Vorprüfung – Screening – des Einzelfalls).

Risiken der begrifflichen Unschärfe im beschleunigten Verfahren: „Innenentwicklung“ und „andere Maßnahmen“

Ein Gesetz – einschließlich seiner Anwendung in der Praxis – ist regelmäßig so gut oder auch so schlecht wie seine Klarheit oder Unklarheit in der Formulierung. In diesem Punkt zeigt der § 13a BauGB Schwächen, die auch schon von der kommunalen, bauleitplanenden Praxis thematisiert wurden.³ Die grundsätzliche Gefahr ist hierbei die, dass der eigentliche gesetzliche Ansatz, Innenentwicklung vor Außenentwicklung zu fördern, durch unklare Begrifflichkeiten aufgeweicht, das neue Planungsinstrument doch wieder für größere räumliche Bereiche eingesetzt und dadurch das Gesetzesziel verfehlt wird.

Zunächst: *Was sind nun Maßnahmen der Innenentwicklung?* – Klar dürfte sein, dass es sich um Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs, insbesondere brachgefallene Flächen, handeln muss. Aber schon beginnt der Auslegungstreit: Denn teilweise werden auch Abrundungsflächen, die in den Außenbereich hineinragen und ggf. über Satzungen nach § 34 BauGB in den Innenbereich einbezogen werden, unter Bebauungspläne der Innenentwicklung gefasst. Wird allerdings der Begriff der Innenentwicklung vor allem über die Variante „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“ zu weit gefasst, bis an die Ränder des Bebauungszusammenhangs und ggf. auch darüber hinaus ausgedehnt, so läuft die Zweckbestimmung des § 13 a BauGB, „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ zu fördern, Gefahr konterkariert zu werden. Im Hinterkopf muss man hierbei behalten, dass die Umweltprüfung und bei einer Grundfläche von weniger als 20.000 m² auch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im beschleunigten Verfahren regelmäßig entfallen können (wenn auch nicht müssen).

Noch unbestimmter und damit für Missbräuche in der Praxis anfällig ist die Formulierung „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“. Auch hier muss man nach Sinn und Zweck der Regelung sowie im Kontext der in § 13 a Abs. 1 Satz 1 BauGB ausdrücklich genannten Beispiele interpretieren: „Andere Maßnahmen“ können daher nur solche Bebauungspläne sein, die instrumentell und von der unmittelbaren Zielsetzung her mit der Wiedernutzbarmachung von Flächen oder der Nachverdichtung vergleichbar sind, etwa Bebauungspläne zur Umnutzung von Flächen in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen im Sinne des § 34 BauGB, brachgefallene Flächen oder Bebauungspläne, die infolge notwendiger Anpassungsmaßnahmen geändert oder durch einen neuen Bebauungsplan abgelöst werden sollen.

Verfahrenserleichterungen im beschleunigten Verfahren – tatsächliche Anreize für vorrangige Innenentwicklung?

Als „Leckerbissen“ hat sich der Gesetzgeber diverse Verfahrenserleichterungen für den Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren ausgedacht.⁴ Die Frage, die sich stellt, ist allerdings: *Sind diese Erleichterungen in Zeit und Kosten für die Praxis tatsächlich so groß, dass die Kommunen „anbeißen“?*

Was den Wegfall der Umweltprüfung angeht, so wurde aus der Praxis darauf hingewiesen, dass die erheblichen *Umweltauswirkungen im Rahmen der Abwägung* auch im beschleunigten Verfahren ermittelt werden müssten, so dass ein Verfahrensvorteil in der Praxis kaum vorliege oder sich zumindest stark relativiere.⁵ In der Fallgruppe 2, dem Bereich über 20.000 bis zu 70.000 m², komme es zudem regelmäßig zu Problemen mit Lärm, Arten- oder Denkmalschutz, so dass die Erleichterung des Verzichts auf eine Umweltprüfung ins Leere laufe. Aus der städtischen Planungspraxis wird ferner darauf verwiesen, dass die mögliche Beeinträchtigung geschützter Arten, insbesondere heimischer Singvögel, beim Überplanen innerstädtischer Brachflächen fast schon der Regelfall ist. Es würden daher nicht nur spezielle artenschutzrechtliche Prüfungen und ggf. auch Befreiungen nötig, sondern auch die Anwendung des beschleunigten Verfahrens insgesamt sei gem. § 13 a Abs. 1 Satz 5 BauGB oftmals ausgeschlossen.⁶

Das im beschleunigten Verfahren erlaubte Absehen von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BauGB sicherlich zu Zeitersparnissen führen. Allerdings können frühzeitige Verkürzungen in Transparenz und Beteiligung auch zu späteren Verzögerungen führen. Gerade in komplexen und problematischen Fällen, kann der Unmut nicht beteiligter Bürger zu Gefährdungen des Projektes insgesamt führen.

Mit anderen Worten: Eine *Öffentlichkeitsbeteiligung* kann eben auch beschleunigenden Charakter haben.

Sind in einem Bebauungsplan der Innenentwicklung weniger als 20.000 m² Grundfläche festgesetzt (§ 13 a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1), so sind nach § 13 a Abs. 2 Nr. 4 BauGB auf dessen Grundlage zu erwartende Eingriffe als nicht ausgleichspflichtige Eingriffe i.S.d. § 1 a Abs. 3 Satz 5 BauGB anzusehen. In der Konsequenz bedeutet diese Diktion eine Freistellung der erfassten Bebauungspläne von der Ausgleichsverpflichtung. Dieser *Verzicht auf Kompensationsverpflichtungen* (z.B. Entsiegelung) bedeutet zunächst einmal ein generelles Minus an Beiträgen zum Natur- und insbesondere Bodenschutz. Ob dies nach der schrittweisen gesetzlichen Integration von Umweltschutzaspekten in die Bauleitplanung das richtige Signal ist, ist sehr fraglich. Aber auch aus der kommunalen Planungspraxis selbst sind Stimmen zu vernehmen, die das Absehen von der Ausgleichsverpflichtung für zu weitgehend halten: So werde es möglich, vorhandene Grünanlagen, etwa für Nachverdichtungen im Wege der Erweiterung vorhandener Gewerbetriebe in angrenzende Grünflächen oder für sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung ersatzlos zu überplanen.

Fazit

Ob das beschleunigte Verfahren in seinen Verfahrenserleichterungen tatsächlich ein so großer Anreiz für die Kommunen ist, in der Konkurrenz zum Regelverfahren für einen Standort „auf der grünen Wiese“ den Weg des § 13 a BauGB für einen Standort im Innenbereich zu wählen, wird von der Fachwelt überwiegend bezweifelt, teilweise aber auch optimistisch eingeschätzt. Das Ergebnis einer spontanen Internetrecherche zum Thema § 13a BauGB bezeugt zumindest, dass mittlerweile offenbar eine ganze Reihe von Kommunen mit dem neuen Instrument arbeiten. Auf der anderen Seite erheben sich einige kritische Stimmen aus der Planungspraxis, die angesichts der oben angesprochenen begrifflichen Unschärfen zu Recht vor kontraproduktivem Missbrauch warnen. Unter diesem Aspekt tragen Gesetzeskommentatoren und nicht zuletzt die Gerichte Verantwortung, die *unbestimmten Rechtsbegriffe der Zielsetzung des Flächensparens entsprechend restriktiv zu interpretieren*.

Nach diversen Rückmeldungen der kommunalen Praxis darf man zumindest begründete Zweifel daran haben, ob der Zeitgewinn durch die Verfahrenserleichterungen im beschleunigten Verfahren wirklich so erheblich ist und der Bebauungsplan der Innenentwicklung dadurch für Kommune und Investor wirklich attraktiv wird. Die Anreizfunktion ist v.a. für die Verfahrensschritte der Umweltprüfung und auch hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Aspekte im Planungsverfahren relativiert worden.

Trotzdem ist es grundsätzlich sehr zu begrüßen, dass der Gesetzgeber das nach wie vor dringende Thema der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme aufgegriffen hat. Mit dem Bebauungsplan der Innenentwicklung gibt er den Kommunen ein zusätzliches Instrument an die Hand, dass es allerdings zielgerichtet einzusetzen gilt. Dies schon aus dem Grund, um Sinn und Zweck der Regelung nicht zu verwässern und die beabsichtigte enge *Fokussierung auf innerstädtische Entwicklungen* nicht wieder nach außen auszuweiten.

Aus bauplanungsrechtlicher Sicht wäre allerdings zusätzlich eine *planerische Begründungspflicht für nicht verfügbare Innenpotenziale* und somit für eine notwendige Neuanspruchnahme von Freiflächen ein nach wie vor interessanter gesetzlicher Ansatz.

Aber vielleicht ist es ja auch nicht unbedingt das Bauplanungsrecht, das die wesentlichen Impulse für die Verringerung der Flächenneuanspruchnahme setzen könnte. Insofern werden seit langem eine Reihe von Instrumenten diskutiert und in aktuellen Forschungsprojekten vorgeschlagen, wie etwa der verstärkte *Aufbau von Baulandkatastern und Baulückenverzeichnissen*, um das Potenzial an ungenutzten und nutzbaren Bauflächen transparenter zu machen.⁷ Dringend erforderlich erscheint auch die Weiterentwicklung kooperativer Instrumente im Interesse der interkommunalen Kooperation, denn nach wie vor wird ein beachtlicher Anteil der Flächenneuanspruchnahme auf den kommunalen Wettbewerb um steuerzahlende Investoren und Einwohner zurückzuführen sein. *Interkommunal abgestimmte Strategien und Ausgleichsmechanismen* für „Entwicklungsgewinne und -verluste“ müssen verstärkt im regionalem Maßstab – d.h. in regionalen Institutionen wie Planungsverbänden oder -gemeinschaften – entwickelt werden. Hierbei können auch die bereits bestehenden *informellen Instrumente und Netzwerke*, wie z.B. die regionalen Entwicklungskonzepte, Städtenetze etc. eine wichtige, unterstützende Rolle spielen.⁸

Für die Priorität flächensparender Innenentwicklung in Gemeinden werden vor allem *überzeugende Argumente* im (kommunal)politischen Raum benötigt: Daher ist es für die Zukunft eminent wichtig, den politisch legitimierten und verantwortlichen Entscheidern vor Ort die mittel- bis längerfristigen fiskalischen Folgewirkungen von vielleicht ja nicht einmal notwendigen Neuausweisungen plastisch vor Augen zu führen und den Kommunen dazu handhabbare Instrumente an die Hand zu geben.⁹ ■

Anmerkungen und Quellen

- ¹ So etwa Umweltbundesamt, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, UBA-Texte 90/2003, Berlin 2003, S. 267; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bauland- und Immobilienmärkte, Band 19, Bonn 2004, S. 48 ff.
- ² Gesetz vom 21.12.2006 (BGBl. I, S. 3316).
- ³ Bunzel (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin, 2006.
- ⁴ Auf die Erleichterungen bzgl. des Entwicklungsgebots gem. § 8 Abs. 2 BauGB wird im Folgenden nicht eingegangen.
- ⁵ Bunzel (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006, S. 37.
- ⁶ So etwa die Erfahrungen in der Stadt Nürnberg.
- ⁷ So auch ein Teilergebnis des ExWoSt-Forschungsvorhabens „Fläche im Kreis“, vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.), Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? 2007, S. 142, Ziffer 7.5.1.
- ⁸ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? 2007, S. 141 ff. unter den Ziffern 7.4 und 7.5.2-4.
- ⁹ Vgl. hierzu die Arbeiten von D. Lühr und Mitarbeitern am Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik an der FH Trier / Umwelt-Campus Birkenfeld unter <http://zbf.umwelt-campus.de/parser/parser.php?file=/cms/workingpaper.htm>; zu den Auswirkungen neuer, insbesondere auch ökonomischer Instrumente Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Band 3: Neue Instrumente, Oktober 2007.

Summary

The accelerated legally binding land-use plan according to Section 13a of the revised Federal Building Code 2007: incentives for more inner-city development? - “Inner-city development before urban expansion” - This planning strategy to create compact cities has in recent years become more important in order to restrict the daily, still ongoing increase of new settlement and transport areas. Diverse research projects prove that the long desired “turnaround” could be reached more easily if the building reserves were used more consequently by closing gaps between buildings, covering existing residential areas with buildings and by using conversion and fallow areas. The planning law as well had to be revised so that on 1 January 2007 the law enabling planning projects to promote the inner-city development (Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte) was adopted. The new regulations introduced an accelerated procedure for legally binding land-use plans related to inner-city development serving to regenerate areas, to cover existing residential areas with buildings or serving other strategies of inner-city development (Section 13 Federal Building Code). Apart from the risk of abuse due to the fact that laws are not clearly formulated, it is doubtful whether the revised procedural reliefs will really provide an incentive to the inner-city development in municipalities.

Kontakt

Prof. Dr. Stephan Tomerius – s.tomerius@umwelt-campus.de
FH Trier – Umwelt-Campus Birkenfeld
Fachbereich Umweltwirtschaft/Umweltrecht
Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht,
Bauplanungs-, Kommunalwirtschafts- und Vergaberecht
Postfach 1380, D-55761 Birkenfeld, Deutschland

Der Boden im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum

„Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt viel mehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“ – Zitat: Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 21, S. 82f.

Dr. Fabian Thiel, Advisor of the Faculty of Land Management and Land Administration, Royal University of Agriculture, Phnom Penh, Cambodia

Ein – national wie international schwierig zu realisierendes – essenzielles bodenpolitisches Ziel ist seit jeher die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von Individual- und Sozialfunktionen des Bodens sowie einer Balance zwischen Privat- und Gemeineigentum. Das private Bodeneigentum wird in der Bundesrepublik dominiert durch die Privatnützigkeit, den Bestandsschutz und die grundsätzliche autonome Verfügungsbefugnis im Rahmen der Dispositionsfreiheit (vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG; § 903 BGB).

gewiss konfliktärmer als gegenwärtig durchzusetzen. Hinzu tritt, dass das private Bodeneigentum untrennbar mit ökonomischen Ertragsersparungen (Bodenrente) der Eigentümer verwoben ist. Daher sind rechnergestützte Simulationsmodellierungen über die prognostizierte Art der künftigen Bodennutzung – etwa die Perspektiven der Raumentwicklung – mit Vorsicht zu interpretieren, weil derartige Prognosen oftmals die Rationalitäten der privaten Bodeneigentümer, deren Ertragsersparungen und vor allem auch die Vielfalt der Property Rights in ihren

Persönliche Freiheitsrechte des Eigentümers	Rechte an der wiederkehrenden Nutzung (Nutzenstrom)	Rechte im vermögensrechtlichen Bereich (Bestand)
Verfügungsrechte	Ausschließliche Nutzung (Privatnützigkeit)	Veräußerung (grundsätzliche Verfügungsbefugnis)
Vermögensrechte	Recht auf Ertrag oder Fruchtziehung	Recht auf Vereinnahmung der Wertsteigerung; Bestandsschutz

Tab. 1: Freiheitsräume des privaten Bodeneigentümers gemäß Art. 14 GG.

Schutz und Schranken des Privateigentums

Speziell das baulich genutzte und nutzbare private Bodeneigentum steht unter dem besonderen Schutz des Grundgesetzes (GG). Das private Bodeneigentum ist indessen nicht heilig. Sozialbindungen und die „Situationsgebundenheit“ des Eigentums illustrieren, dass das private Bodeneigentum nicht schrankenlos ist. Denn der Gesetzgeber vermag gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dem Eigentümerbelieben im wahrsten Sinne des Wortes „Schranken zu setzen“, etwa durch die Normen des öffentlichen Bau- und Bodenrechts. Von ganz erheblicher Bedeutung ist, dass am Grund und Boden – anders als an Wasser und Luft – private Verfügungsrechte bestehen. Als Konsequenz hieraus muss sich beispielsweise das „Flächenverbrauchsreduktionsziel 30 ha“ gegen jene privaten Verfügungsrechte durchsetzen und ist folgerichtig auf ein kooperatives Verhalten der privaten Eigentümer angewiesen. Stünde der Boden nicht zu einem wesentlichen Teil in privatem Eigentum, sondern wäre er ausschließlich Eigentum der Gemeinwesen (z. B. als öffentliches Eigentum) und wäre der Boden lediglich befristet zur Nutzung verpachtet, wären Flächenverbrauchsreduktionsziele

zu Grunde liegenden Variablen/Annahmen unberücksichtigt lassen. Die Interessen der Eigentümer in Bezug auf die Nutzung ihrer Grundstücke sind vielmehr durchaus unberechenbar und für einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten im Voraus auf wissenschaftlich seriöse Weise kaum zuverlässig zu kalkulieren.

Gemeineigentum im öffentlich-rechtlichen Kontext

Das Gemeineigentum an Grund und Boden ist schwierig zu definieren. Ihm stehen die Interessen der Gemeinwesen im Vordergrund. Gemeineigentum ist allerdings nicht per se Staatseigentum, sondern unveräußerliches, gebundenes Eigentum, das seiner Substanz nach bei einem öffentlich-rechtlichen Treuhänder ruht. Gemeineigentum hebt die bisherige Zuordnung der (privaten) Eigentumsrechte auf, um zum Zweck einer gemeinschaftlich organisierten gesellschaftlichen Bedürfnisbefriedigung eine Veränderung der Dispositions- und Verfügungsmacht der bisherigen (privaten) Eigentümer herbeizuführen.

In Deutschland findet der Terminus Gemeineigentum in Art. 15 GG eine prominente Erwähnung. Nach dieser (bislang nicht umgesetzten und auslegungsbedürftigen)

Gegenstand	Maßnahmen
Eigentumspolitischer Rahmen	“Shared Land”: Bodennutzung durch Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft als Ordnungs idee.
Auswahl der geeigneten Aneignungsstrategie	Prüfung der denkbaren Eigentumsverschaffungsstrategien (Strategiebeispiele: Herrschaft, Gemeinschaft oder Wettbewerb).
Entschädigung bei Überführung in Gemeineigentum	Prüfung des Wertes der späteren Grundstücksnutzung sowie der baulichen oder nichtbaulichen Grundstücksnutzung im Anschluss an die Überführung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft; Anreizsetzung für die bisherigen Grundstückseigentümer zum Verkauf/zur unentgeltlichen Übergabe ihres Bodens an die Gemeinwesen (bei negativen Bodenwerten); Festlegung der Entschädigungshöhe durch Grundstückswertermittlung.
Institutioneller Rahmen	Analyse der geeigneten Institution der Gemeinwesen als Trägerin für das Gemeineigentum (Vergemeinschaftungseinheit).
Zweck der Vergemeinschaftung	Gemeineigentum oder Gemeinwirtschaft; alternativ: privates Gemeinschaftseigentum (Common Private Property Rights).
Gesetzgebungsverfahren	Prüfung der Gesetzgebungskompetenzen; Einfache Parlamentsmehrheit (Bundestag) und Parlamente der Länder; Landesverfassungen und Gesetze der Länder.
Organisationseinheiten	Prüfung der geeigneten Organisation; Beispiele: Sozialgemeinschaften und Landesgemeinschaften als institutionelle Träger der gemeinwirtschaftlichen Bodennutzung, ohne die marktwirtschaftliche Organisation zu beeinträchtigen und ohne das Privateigentum abzuschaffen; Verknüpfung der gemeinwirtschaftlichen Grundstücksnutzung mit beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Strategien (Beispiel: Brachgrundstücksrezyklierung im Stadtumbau durch Gemeineigentum im Rahmen erstmals zu implementierender Sozial- und Landesgemeinschaften zur Förderung der Sozialen Arbeit).

Tab. 2: Möglichkeiten für Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft gemäß Art. 15 GG.

Norm ist die Überführung von Grund und Boden in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft gestattet, allerdings nur gegen Entschädigung der von dieser Eigentumsarrangementänderung betroffenen privaten Eigentümer. Art. 15 GG bildet die einzige spezielle Interventionsermächtigung im Grundrechtsteil des Grundgesetzes.

Eine außerordentlich interessante verfassungsrechtliche und eigentumspolitische Aufgabe wird in Deutschland in den nächsten Jahren die Analyse der Frage sein, welche Bedeutung Art. 15 GG in Bezug auf denjenigen Grund und Boden gewinnen wird, der keine ökonomisch vernünftige und tragfähige (Wieder-)Nutzungsperspektive sowie ein fehlendes Interesse privater Eigentümer an einer wie auch immer gearteten Nutzung aufweist (vgl. Tab. 2).

Steuerungsfähigkeit, Selbstverwaltung und Machtgleich im Verhältnis Staat-Bürger werden für die Bodennutzung in der Bundesrepublik zukünftig fraglos wichtiger als bislang. Erforderlich hierfür ist die Implementation geeigneter Interaktionsstrukturen und eigentumspolitischer Verfahrensweisen, um das Spannungsverhältnis zwischen Privat- und Gemeineigentum an

zeitgenössische flächenhaushaltspolitische Erfordernisse (z. B. demographische Entwicklungen, Stadtumbau oder innovative Methoden zur gemeinschaftlichen Agrarflächennutzung) anzupassen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Auseinandersetzung um die Flächenverfügungs- und Eigentumsrechte (Property Rights) gewiss neu. Ein modernes Landmanagement hat sich deshalb der Vielfalt jener Property Rights anzunehmen und einen Beitrag zur Fortentwicklung der Eigentumsrechte am unvermehr- baren und unentbehrlichen Boden zu leisten (“*Property in Progress*”).

Eine Fortentwicklung könnte unter folgenden Zielsetzungen geschehen:

- Zuerst: Bewusste Eigentumspolitik des Staates für die Durchsetzung einer Politik der Flächenschonung;
- Steuerung der Bodennutzung durch Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft;
- Generierung einer strategischen Grundstücksreserve der öffentlichen Planungsträger (Grundstücksportfolio) zur Lenkung der Bestands- und Innenentwicklung (Zweck: Optimale Reallokation der Siedlungskörper bestehender Städte und Dörfer);

- Initiierung alternativer gemeinwirtschaftlicher Bodenaneignungskonzepte (Zweck: Förderung von Bodenfonds, Stiftungen, Baugemeinschaften und -genossenschaften);
- Bildung von kirchlichen und gemeindlichen Erbbau-rechten insbesondere für brach liegende Grundstücke innerhalb bestehender Gebiete, um die Innenentwicklung sozialverträglich und ökonomisch nachhaltig voranzubringen.

In erster Linie ist der Bereich der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die gesamte Raumplanung sowie der Themenkomplex „Raumplanung und Eigentumsgrundrechte“ angesprochen. Eine breite gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung mit derartigen Themen fehlt in der Bundesrepublik erstaunlicherweise derzeit vollständig. Anders in der Schweiz: Dort diskutierte in den 1970er Jahren die Wissenschaft und Politik intensiv über eine Änderung der Bundesverfassung. Namentlich die Nutzung des Grund und Bodens suchte man durch eine „Totalrevision“ der Verfassung einschließlich ihrer Ergänzung um einen Artikel zur Eigentumspolitik neu zu regeln (siehe Kasten). Ziel war es, das private Eigentum sozial- und naturpflichtig(er) auszugestalten, Bodenwertzuwächse zu Gunsten der Gemeinwesen abzuschöpfen, die Boden-nutzungserträge insgesamt besser zu verteilen sowie die Landschaft vor übermäßiger sowie das Gemeinwohl schädigender Inanspruchnahme zu schützen.

Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums

Die in Deutschland gerade erst initiierte Diskussion um die Etablierung einer stadtrationalen Flächenkreislaufwirtschaft als Resultat der Nachhaltigkeitsdiskussion muss vor allem hinsichtlich der Bodeneigentumspolitik perspektivisch ganz erheblich an Dynamik gewinnen. Nach Schweizerischem Vorbild böte sich hierzulande eine breit angelegte Auseinandersetzung um bodenrechtliche und bodenpolitische Steuerungsinstrumente an. Überdies kommt man nicht umhin zu konstatieren, dass es augenscheinlich ein Fehler der „Väter des Grundgesetzes“ war, die Sozialpflichtigkeit des privaten Eigentums an Grund und Boden nicht ausdrücklich im Grundgesetz – etwa in Art. 14 oder in einem neu einzufügenden Art. 14a zur Eigentumspolitik – zu verankern. Jedoch ist diese Möglichkeit noch nicht endgültig vertan. Bei der nächsten Änderung der deutschen Verfassung sollte ein derartiges Gesetzgebungsvorhaben oberste Priorität einnehmen. ■

Die **Interessengemeinschaft Boden Schweiz** – später Gründungsmitglied des Bodenbündnisses ELSA e.V. – hatte sich 1998 im Vorfeld der Revision der Schweizerischen Bundesverfassung eingehend mit der Vorlage befasst. Sie analysierte die bodenrechtlichen Absichten des Bundesrates für die Verfassungsreform und verlangte die Verankerung der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums. – Wer Eigentum besitzt, müsse auch soziale Verantwortung gegenüber Mitmenschen, Gesellschaft und natürlichen Lebensgrundlagen übernehmen. Man plädierte auch dafür, den Boden als Teil der Natur mit Rechten auszustatten und vom Objekt zum Rechtssubjekt zu befördern. Hiermit wollte man auch die Ökologiepflicht des Menschen gegenüber der Natur in die Debatte einbringen. Die IG Boden schlug deshalb für die neue Bundesverfassung einen eigentlichen Bodenrechtsartikel vor, dessen Kern lautete: „*Der Bund erlässt Vorschriften für den haus-hälterischen, nachhaltigen und sozialen Umgang mit dem Boden.*“ In der Volksabstimmung vom 18. April 1999 wurde die neue Bundesverfassung angenommen. Darin finden wir Regelungen der Nachhaltigkeit in Art. 73, des Umweltschutzes in Art. 74, der Raumplanung in Art. 75. Hingegen ausgeblieben ist der Eingang der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums in die neue Verfassung.

R.D. Jenny

Literaturhinweise

- Thiel F. 2002: Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. Eine interdisziplinäre Untersuchung. Universität Hamburg. *Eine Weiterentwicklung des Themas in:*
- Thiel F. 2006: Grundflächen und Rohstoffquellen. Globales Ressourcenmanagement im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. Geosystemanalysen (Hg. Prof. Dr. Eckhard Grimmel, Universität Hamburg) Band 2.

Summary

The soil in the area of conflict between private and general property. – In Germany there is a constitutional balance between two forms of land property: Private property is protected in Art. 14 Basic Law (Constitution), whereas government property is promoted by Art. 15 Basic Law. One of the greatest challenges of land policy regarding land consumption and urban restructuring is to implement and adapt innovative forms of property rights based on Art. 14 and 15 Basic Law. Therefore, urban and regional planning tools may be much more efficient if they are flanked by “property in progress strategies”, e. g. by leasehold rights or common private or government property.

Kontakt

Dr. Fabian Thiel – fabian.thiel@cimonline.de
c/o gtz Office Phnom Penh, P.O. Box 81, Phnom Penh,
Kingdom of Cambodia.

Revitalisierung von Brachflächen im Ruhrgebiet durch “Common Property Rights”?

Bei den Brachflächen handelt es sich einerseits um Flächen, die nicht mehr gebraucht werden, weil die darauf tätigen Betriebe stillgelegt wurden, andererseits aber auch um Gelände, das dringend benötigt wird, um Abfallprodukte des Wirtschaftsprozesses aufzunehmen. Trotzdem ist die erneute Nutzung dieser Grundstücke blockiert. Diese Verbrachung bedeutet den Verlust nutzbarer Flächen durch eine Überfrachtung der Böden mit stofflichen Ein- und Aufträgen, die in absehbarer Zeit ‚von selbst‘ nicht abgebaut werden. Auch die frühere Vegetation ist so weitgehend zerstört, dass sie sich in Kürze kaum erholen kann und dass infolgedessen auch ihre ökologischen bzw. Wohlfahrtswirkungen auf die Luft, das Klima, den Wasser- und den Naturhaushalt beeinträchtigt sind. Insofern ist die Verbrachung eine Überbeanspruchung von natürlichen Umweltressourcen. Dabei sind Umweltressourcen aus ökonomischer Sicht zumeist so genannte „öffentliche Güter“ bzw. Güter mit einem „hohen Öffentlichkeitsgrad“.

Ulrich Höpke, Institut für soziale und ökologische Planung e.V. (Akoplan), Castrop-Rauxel (D)

Tragedy of the Commons?

Um die Schädigung dieser Umweltgüter zu erklären, verwies die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung auf die These von der “*Tragedy of the Commons*”. 1968 hatte der Ökologe Garrett Hardin erklärt: Wenn ein Nutzer ein öffentliches Gut über seine Leistungsfähigkeit hinaus nutzt, um einen zusätzlichen persönlichen Ertrag zu erzielen, muss er nur einen Teil des Schadens tragen, der durch die Übernutzung entsteht, weil sich dieser Schaden auf die Gesamtheit aller Nutzer verteilt. Daher ist die Übernutzung öffentlicher Güter einzelwirtschaftlich kurzfristig rational.

Um diese Schädigung von Umweltgütern zu verhindern, scheint es nur zwei Ansätze zu geben:

- ihre *Privatisierung*, damit nicht nur der Nutzen, sondern auch der Schaden individuell verbucht werden muss, oder
- die *staatliche Regelung*, wenn Umweltschäden gerade durch das Wirken der Marktmechanismen zu befürchten sind.

Die meisten diskutierten Handlungsoptionen passen in diese beiden Schubladen, z.B. die Einschränkung kommunaler Planungskompetenzen durch strengere überlokale Vorgaben oder die Einführung von handelbaren Flächennutzungsrechten.

Common Property Rights

Demgegenüber vertreten Umweltsoziologen und -ökonominnen, die sich mit der nachhaltigen Entwicklung in der Dritten Welt befassen, dass Umweltressourcen als “*Common-Property-Institutionen*” gemeinschaftlich genutzt und zugleich gesichert werden können.

Vor allem Elinor Ostrom, Politikwissenschaftlerin an der Indiana University in den USA, und ihre KollegInnen haben aus etlichen Fallstudien mehrere Bedingungen herausgearbeitet, unter denen Common-Property-Institutionen im Ressourcenschutz erfolgreich funktionieren und institutionell stabil bleiben. Diese Anforderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die *Entscheidungsträger* müssen die Grenzen der betreffenden Ressource kennen, sowohl ihre räumliche Abgrenzung als auch ihre stoffliche Nutzungskapazität. Unklare Grenzen (ver-) führen zur Übernutzung.
- Die *Gruppe der Nutzer* muss klar definiert sein und möglichst mit den Entscheidungsträgern und Kontrolleuren übereinstimmen.
- Die Nutzungsgrenzen, Kontrollen, Sanktionen sowie Verfahren zur Entscheidungsfindung und Konfliktlösung müssen in einem *anerkannten Regelwerk* festgelegt sein. Die Akzeptanz durch außenstehende oder übergeordnete Institutionen ist als Rahmenbedingung ebenfalls wichtig.

Nachdem sich diese Kriterien z.B. für die Fischerei, die Waldbewirtschaftung und die Weidenutzung praktisch und analytisch bewährt haben, stellt sich die Frage, ob sie auch für die Wiederherstellung von Umweltressourcen, wie die Revitalisierung von Brachflächen gelten. Dabei werden die erste und dritte Bedingung zumeist erfüllt, während sich beim zweiten Merkmal große Unterschiede auf tun. Im folgenden will ich daher betrachten, ob Common-Property-Aspekte beim *Umgang mit Brachflächen im Ruhrgebiet* eine Rolle spielen.

Phasen der Revitalisierung

Die Revitalisierung hat bisher fünf Phasen durchlaufen, mit wachsendem Erfolg und zunehmenden Common-Property-Merkmalen.

Phase 1: Die ersten Maßnahmen sind fast so alt wie das industrielle Öd- und Unland selbst. Bereits aus den 1890er Jahren stammt die *älteste Haldenbegrünung*: eine Anpflanzung von Robinien, vermutlich um die Böschungen zu befestigen. Dies war jedoch eine Ausnahme. Solange sich die Unternehmen als Bodeneigentümer und Brachflächenverursacher selbst darum kümmern mussten, war Revitalisierung kein Thema.

Phase 2: Nach dem Ersten Weltkrieg kommt Bewegung in diese Frage. Das Freiraumproblem war von Politik und Verwaltung als gravierend erkannt und ein wichtiges Motiv für die *Gründung des „Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk“ (SVR)*. Der SVR umfasste alle Kommunen im Ruhrgebiet und hatte – unter anderem – die Aufgabe des Freiraumschutzes. Aber auch jetzt gelingen Begrünungen nur als Gemeinschaftswerk zwischen SVR, Kommunen und der staatlichen Eisenbahnverwaltung. Die Reichsbahn stellte etliche Bahndamm-Kilometer und Pflanzmaterial zur Verfügung, der SVR gab Zuschüsse und die Kommunen stellten die Arbeitskräfte für die Pflanzarbeiten. Demgegenüber sind die Bestrebungen des SVR, Halden zu begrünen, am Widerstand der Zechenverwaltungen gescheitert.

Phase 3: Nach dem Zweiten Weltkrieg ändert sich die Lage. 1946 gründet sich die *„Schutzgemeinschaft Deutscher Wald“ (SDW)*. Neben Forstleuten, Verwaltungsbeamten und Lehrern treten sogar Unternehmen der Montanindustrie der SDW bei. Die Kriegszerstörungen lassen selbst Unternehmer einsehen, dass die *Wälder geschützt und Brachen aufgeforstet* werden müssen. 1951 wird die SDW beauftragt, mit Fördermitteln des Landes Nordrhein-Westfalen die Haldenbegrünung zu organisieren. Sie soll u.a. ihre Mitglieder dazu bewegen, die Forderung nach Aufforstung auf ihren eigenen Bergehalden zu erfüllen. Während dessen war der SVR für die Begrünung anderer Brachflächen zuständig, bevor er 1958 auch die Organisation der Haldenbegrünung übernahm.

Dabei blieb das Eigentum der Montanindustrie an den Brachflächen bestehen und entwickelte sich zu einem Hemmschuh. Unternehmen hielten Flächen zurück, wenn sie noch nicht einmal geringe Eigenleistungen zur Begrünung beisteuern wollten oder wenn – bei guter Baukonjunktur – der Verkauf von Bergematerial als Schotter lukrativer war. Besonders ärgerlich war, dass dafür sogar begrünte Halden wieder *„abgehaldet“* wurden. Selbst gegen die spontane Begrünung setzten

sich verschiedene Firmen zur Wehr, weil die natürliche Sukzession die Brachflächen in Wald im forstrechtlichen Sinne verwandeln konnte.

Phase 4: In den 1980er Jahren stellte die Landesregierung zwar die Förderung der Begrünungsaktion ein, startete jedoch ein Haldenaufkaufsprogramm. Mit dessen Hilfe hat der zwischenzeitlich in den *„Kommunalverband Ruhrgebiet“ (KVR)* umgewandelte SVR nun kontinuierlich Halden erworben, deren Schüttung abgeschlossen war. Bis 1990 waren bereits 13 Halden gekauft und dauerhaft begrünt, und bis 2007 ist ihre Zahl auf 31 gestiegen. Diese Flächen stehen nun nicht mehr im Privateigentum der Unternehmen, wurden aber auch nicht einfach verstaatlicht oder verstadlicht, sondern sind in das Eigentum eines Zusammenschlusses von Kommunen gekommen.

Insgesamt hat der Verband bis 1990 über 3.000 Hektar Halden und anderes Ödland mit 35 Millionen Pflanzen begrünt. Während die Begrünung bisher *„der Heilung von Schäden in der Landschaft gewidmet“*, also nachsorgend war, ging die Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA) bei ihrem Start 1989 in die Offensive. Die landeseigene IBA-Planungsgesellschaft versprach den *„Wiederaufbau von Landschaft“* und nichts weniger als eine Trendumkehr: *„Der Freiraum wird nicht mehr nur gegen Inanspruchnahme durch Bebauung verteidigt, sondern spürbar vermehrt.“* Dem sollte der Aufbau des *„Emscher Landschaftsparks“* dienen. Dieser Park sollte sich über die gesamte Region erstrecken, die noch vorhandenen Grünflächen und alle neuen Anlagen umfassen. Bei ihrem Abschluss im Jahr 1999 konnte die IBA rund fünfzig neue oder neu gestaltete Parks vorstellen, die *unterschiedliche „Parktypen“* darstellen, insbesondere:

- industriell geprägte Landschaftsparks,
- wilder Industriewald/Bracheparks,
- Halden/Deponien/Landmarken,
- Arbeiten im Park.

Besonders spektakulär waren die *„industriell geprägten Landschaftsparks“* auf Zechen- oder Industriebrachen, wie in Duisburg-Meiderich und die Gartenschauen in Oberhausen, Gelsenkirchen und Lünen. Betriebsgebäude und industrielle Anlagen blieben teilweise bestehen, entweder um als Ruinen weiter zu verfallen oder sie wurden modernisiert und in Büro-, Gastronomie- oder Veranstaltungsräume verwandelt. Freiflächen wurden teilweise gärtnerisch gestaltet, andere behielten ihren Charakter als Sukzessionsflächen.

Phase 5: An mehreren Orten bildet der *„wilde Industriewald“* als Ergebnis der Sukzession den neuen Typ des *„Bracheparks“*, der forstrechtlich jetzt nur noch

als „temporärer Wald“ eingestuft wird. Mehrere Bergeländen wurden umgestaltet, möbliert, z.B. mit einem mehrgeschossigen, begehbaren Tetraeder aus Stahlrohren oder einer Sonnenuhr von Jan Bormann, und für die Bevölkerung geöffnet. Hinzu kamen Grünanlagen in neuen Wohnsiedlungen und in den „Arbeiten-im-Park“-Projekten, wie dem Dienstleistungs- und Gewerbestadtspark auf der 1983 stillgelegten Zeche Erin in Castrop-Rauxel. In (zu) geringem Umfang hat die IBA auch land- und forstwirtschaftlich genutzte Freiräume nach Land-art-Aktionen und anderen Verschönerungen in den Emscher Landschaftspark aufgenommen.

Dabei hat die IBA die Brachen nicht einfach nach vorgegebenen Richtlinien begrünt. Um eine höhere Qualität zu erreichen, hat sie Wettbewerbe und Workshops veranstaltet. Jede im Rahmen der IBA gestaltete Brache wurde eingehend diskutiert. An den abschließenden Entscheidungen war ein umfangreicher Personenkreis beteiligt: der IBA-Geschäftsführer, seine Berater und Mitarbeiter, die jeweilige Wettbewerbsjury, der IBA-Lenkungsausschuss aus VertreterInnen der Kommunen und wichtiger gesellschaftlicher Gruppen bzw. Verbände, die Landesregierung als Geldgeber, einzelne Kommunen als Genehmigungsbehörden sowie als Grundeigentümer private Unternehmen, der KVR oder der Grundstücksfonds des Landes, der seit 1979 Brachflächen erwarb, um sie zu recyceln. Darüber hinaus fanden bei vielen IBA-Projekten Veranstaltungen für die ansässige Bevölkerung statt. So wurden für die Umgestaltung der Halde Schwerin in Castrop-Rauxel gleich mehrere separate und gemeinsame Workshops mit den beteiligten Künstlern und interessierten Anwohnern veranstaltet.

Da auf diese Weise die Nutzer an den Revitalisierungsentscheidungen nicht wirklich beteiligt wurden, kann man streng genommen nicht von „Common-Property-Institutionen“ sprechen. Trotzdem wurden die Beschlüsse über die Projekte und die konkreten Maßnahmen auf eine gesellschaftliche Basis gestellt, die erheblich breiter war als bei vielen anderen unternehmerischen oder behördlichen Planungsvorhaben. Insofern kann man den Revitalisierungsprojekten der IBA als Erfolgsfaktor immerhin einen hohen „Common-Decision-Grad“ zusprechen.

Schattenseiten

Auf den ersten Blick ist die Bilanz positiv: Seit 1989 wurden in den an der IBA beteiligten Städten mehr als 3.500 Hektar an neuen Parks und Wäldern geschaffen. Trotzdem hat diese Entwicklung auch Schattenseiten. So ist kaum bekannt, wieviele Altlasten in den revitalisierten Brachen enthalten sind. Unter der „irischen Landschaft“ auf dem Castrop-Rauxeler Erin-Gelände verbergen sich Kokereirückstände, die mit Folien und

Drainagen gesichert sind, und im Landschaftspark Duisburg-Nord liegen zwei Teerseen. Auch die Kokereirückstände im Gelsenkirchener Rhein-Elbe-Park sind nicht beseitigt. Insofern sind etliche Grünflächen im Emscher Landschaftspark nach wie vor Altlasten, die zwar gesichert sind, aber für ein Recycling zu Bauflächen erst nach einer kostenträchtigen Dekontamination geeignet wären. Kein Wunder also, dass die Siedlungstätigkeit nur teilweise auf Brachen zurückgreift und weiterhin Freiräume an den Rändern der Städte verbraucht. Dies schlägt sich in der Emscherzone statistisch im Rückgang der landwirtschaftlichen Flächen um fast 7.000 Hektar nieder, der dem Zuwachs bei Parks und Wäldern gegenübersteht. Insofern bleibt die Revitalisierung von Brachflächen im Ruhrgebiet ein zwiespältiger Vorgang. ■

Literatur

- *Allgemeine ForstZeitschrift*, 45.Jg. (1990), Nr.22-23, Schwerpunkt: 70 Jahre Kommunalverband Ruhrgebiet. Grüne Arbeit im Revier.
- *Anderies, John M., Marco A. Janssen und Elinor Ostrom* (2004): A Framework to Analyze the Robustness of Socio-ecological Systems from an Institutional Perspective, in: *Ecology and Society* 9,1 (2004); www.ecologyandsociety.org/vol19/iss1/art18/print.pdf.
- *Häpke, Ulrich* (2007): Verbandsgrünflächen und öffentliche Parkanlagen im Ruhrgebiet - Freiraumschutz durch Common-Property-Institutionen?, in: *Westfälische Forschungen* 57 (2007), S.173-199 (mit weiteren Literaturhinweisen).
- *Internationale Bauausstellung Emscher Park GmbH (IBA)* (Hg.) (1999): Katalog der Projekte, Gelsenkirchen.
- *Knabe, Mellinshoff, Meyer und Schmidt-Lorenz* (1968): Haldenbegrünung im Ruhrgebiet. Schriftenreihe Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) Nr.22, Essen.
- *Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen (MSWV)* (Hg.) (1989): Internationale Bauausstellung Emscher-Park. Werkstatt für die Zukunft alter Industriegebiete. Memorandum zu Inhalt und Organisation, Düsseldorf
- *SVR / KVR* (Hg.): Verwaltungsberichte für die Jahre 1927, 1928, 1961-1964, 2000, Essen.
- *SVR* (Hg.) (1966): Grüne Arbeit im Ruhrgebiet, Essen
- *Ergebnisse der Bodennutzungserhebungen 1893, 1938, 1970, 1989, 2005 und 2007*, hg. vom jeweiligen Statistischen Bureau, Reichs- bzw. Landesamt.

Summary

Revitalisation of brownfields in the Ruhr Area through common property rights? – Industrialisation and structural change in the Ruhr Area have turned open areas not only into settlement areas. At the same time, they have eliminated exhausted landscape parts – slag heaps, waste deposits and other brownfields – from the economic process. Attempts to revitalise these areas are as old as the brownfields themselves. In the meantime, they have achieved increasing but only ambivalent successes.

Kontakt

Ulrich Häpke – u.haepke@web.de
Institut für soziale und ökologische Planung e.V. (Akoplan)
– info@akoplan.de
Ackerstr. 5, D-44575 Castrop-Rauxel, Deutschland

Baulandwidmung und Baulandrückwidmung in Österreich

Seit Jahrzehnten weisen die Raumplaner, die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) und die Landesregierungen darauf hin, dass in den Gemeinden Österreichs zu viel Bauland gewidmet ist und dass durch entsprechende Regelungen in den Raumordnungsgesetzen der Länder eine Einschränkung des Baulandes nach dem Baulandbedarf unerlässlich ist; die Gemeinden sollten bei der Erstellung und Überprüfung von Flächenwidmungsplänen hierzu verpflichtet werden. Am Beispiel des Oberösterreichischen Raumordnungsgesetzes 1994 – Oö. ROG 1994, LGBl 114/1993 idgF, soll aufgezeigt werden, mit welchen Rechtspflichten die Gemeinden nach dem Baulandbedarf Bauland widmen und rückwidmen sollen und müssen.

Univ.-Prof., Hofrat Dr. Hans Neuhofer, Direktor i.R. des Oberösterreichischen Gemeindebundes, Linz (A)

Flächenwidmung obliegt in Österreich den Gemeinden

Die Flächenwidmung obliegt in Österreich – nach Maßgabe der Raumordnungsgesetze der Länder – als Teil der örtlichen Raumordnung den Gemeinden. Die „örtliche Raumplanung“ (Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG) ist den Gemeinden zur eigenen Verantwortung, weisungsfrei von staatlichen Behörden im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes verfassungsgesetzlich gewährleistet (Art 118 Abs 4 B-VG). Der Bund und die Länder üben das Aufsichtsrecht über die Gemeinden dahin aus, dass die Gemeinden bei der Besorgung der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches (und damit auch bei der Aufgabe der Flächenwidmung im Flächenwidmungsplan) die Gesetze und Verordnungen nicht verletzen.

Sparsame Grundinanspruchnahme

– Zersiedelungsverbot

Bei der Flächenwidmung hat die Gemeinde die Raumordnungsgrundsätze u.a.

- einer sparsamen Grundinanspruchnahme (§ 2 Abs 1 Z 6 Oö. ROG 1994) und
- das Zersiedelungsverbot (§ 2 Abs 1 Z 7 Oö. ROG 1994) zu beachten.

Die sparsame Grundinanspruchnahme gilt für Flächennutzungen „jeder Art“ und damit auch für die Widmung von Baulandflächen, wobei die bestmögliche Abstimmung der jeweiligen Widmungen anzustreben ist. Im Interesse der sparsamen Grundinanspruchnahme sowie der Baulandaufschließung mit öffentlichen Verkehrsflächen, Wasser und Kanal ist die Zersiedelung zu vermeiden.

Beschränkung der Baulandwidmung durch den Baulandbedarf

Als Bauland dürfen nur Flächen im Ausmaß des Baulandbedarfes der Gemeinde vorgesehen werden, den die Gemeinde für einen Zeitraum von fünf Jahren erwartet (§ 21 Abs 1 Oö. ROG 1994).

Der Baulandbedarf ist nicht eine Gesamtgröße in der Gemeinde, sondern unterschiedlich nach den zu erwartenden Baulandnutzungen. Soweit es erforderlich und zweckmäßig ist, hat die Gemeinde folgende Baulandwidmungen vorzusehen (§ 21 Abs 2 Oö. ROG 1994):

Wohngebiete, Dorfgebiete, Kurgebiete, Kerngebiete, gemischte Baugebiete, Betriebsbaugebiete, Industriegebiete, Landflächen, Zweitwohnungsgebiete, Gebiete für Geschäftsbauten, Sondergebiete des Baulandes (für Bauten von besonderer Bedeutung, wie Veranstaltungsbauwerke und Freizeiteinrichtungen, für gefährliche Betriebe nach der SEVESO-II-EG-Richtlinie).

Baulandkonzept im örtlichen Raumordnungskonzept

Jede Gemeinde hat ein „örtliches Entwicklungskonzept“ als Grundlage der Flächenwidmung für einen Planungszeitraum von zehn Jahren zu erstellen (§ 18 Abs 2 Oö. ROG 1994).

Das örtliche Entwicklungskonzept hat u.a. ein Baulandkonzept nach Maßgabe des § 13 (3) Z 1 Oö. ROG 1994 zu enthalten. Dieses hat u.a. den künftigen Baulandbedarf und die abschätzbare Entwicklung möglicher Baulandweiterungen darzustellen.

Periodische Überprüfung und Änderung des Flächenwidmungsplans

Die Gemeinde hat den Flächenwidmungsplan alle 10 Jahre grundlegend zu überprüfen (§ 35 Oö. ROG 1994) und erforderliche Änderungen des Flächenwidmungsplanes (einschließlich des örtlichen Entwicklungskonzepts) sowie des Bebauungsplanes vorzunehmen (§ 36 Oö. ROG 1994). Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne müssen oder können unter bestimmten Voraussetzungen (§ 36 Oö. ROG 1994) auch vor Ablauf der zehnjährigen Überprüfungspflicht vorgenommen werden. Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne müssen geändert werden, bei einer Änderung der maßgebenden Rechtslage

oder wenn es das Gemeinwohl erfordert. Jedermann kann die Änderung von Flächenwidmungsplänen und Bebauungsplänen anregen, hat aber keinen Rechtsanspruch auf die vorgeschlagene Änderung.

Baulandrückwidmungspflicht

Das Oö. ROG 1994 ist am 1. 1. 1994 in Kraft getreten; bis 1. 1. 1999 waren die Flächenwidmungspläne zu überprüfen und erforderlichenfalls an die Neuregelungen im Oö. ROG 1994 anzupassen und „mit dem örtlichen Entwicklungskonzept zu beschließen“ (§ 39 Abs 3 Oö. ROG 1994). Die Flächenwidmungspläne waren (hierbei) auch darauf hin zu überprüfen, ob die im Flächenwidmungsplan gewidmeten, aber noch nicht der bestimmungsgemäßen Benutzung zugeführten Baulandflächen mit den Grundsätzen des Oö. ROG 1994 noch vereinbar sind. Baulandflächen, deren Widmung den angeführten Grundsätzen widerspricht, sind durch eine Änderung des Flächenwidmungsplanes der geeigneten Baulandwidmung oder der Grünlandwidmung zuzuführen.

Der Verfassungsgerichtshof hat mit dem Erkenntnis vom 5. 12. 1997, B 3724/95, entschieden, dass die Rückwidmung von Bauland in Grünland grundsätzlich zulässig ist. Eine Rückwidmung von unbebautem Bauland in Grünland ist (verfassungsgemäß) vorzunehmen, wenn dies die Raumordnungsgrundsätze erfordern, u.a. wegen eines mangelnden Baulandbedarfs, wegen mangelnder Infrastruktur oder wegen unwirtschaftlicher Aufwendungen für die Infrastruktur (VfSlg 16201/2001). Die Notwendigkeit einer Reduzierung des Baulandes für sich allein rechtfertigt noch nicht die Rückwidmung von Bauland in Grünland (VfSlg 16201/2001). ■

Summary

Designation of building land and change of designated building land in Austria. – Spatial planners, the Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK) and the Austrian state governments have been pointing out for decades that too much building land has been designated in Austrian municipalities and that it is essential to restrict the building land according to the demand by arranging for appropriate regulations in the spatial planning laws of the states. In establishing and verifying land use plans the municipalities should be committed to restrict the building land. The example of the Upper Austrian spatial planning act of 1994 („Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994, LGBl 114/1993 idGF“) is supposed to show according to which statutory duties the municipalities have to designate building land and to change designated building land.

Kontakt

Univ.-Prof. Dr. Hans Neuhofer – hans.neuhofer@aon.at
Wagner-Jauregg-Straße 13, A-4600 Wels, Österreich

Bodenschutzrecht im Kontext der europäischen Bodenschutzstrategie

Das hier kurz vorgestellte Buch von *Prof. Dr. Roland Norer* befasst sich in umfassender Weise mit dem geltenden Bodenschutzrecht auf österreichischer und europäischer Ebene.

Anstoß dazu bot die europäische Bodenschutzstrategie – insbesondere der kontrovers diskutierte Entwurf einer Bodenrahmenrichtlinie – die dem Bodenschutzrecht neue Aufmerksamkeit beschert hat. Die Publikation enthält neben den gemeinschaftsrechtlichen Dokumenten erstmals alle in Österreich geltenden bodenschutzrelevanten Normen des Bundes und der Länder. Diesem Rechtsquellenteil vorangestellt sind eine Bestandsaufnahme und Analyse des Bodenschutzrechtes. Darin finden sich grundlegende Überlegungen zur Rolle des Rechts im Bodenschutz genauso wie eine Nachzeichnung des politischen Schicksals des Entwurfs der EU-Bodenrahmenrichtlinie. In der Bestandsaufnahme werden die *bodenschutzrelevanten Normen im internationalen, europäischen und österreichischen Rechtsbestand* lokalisiert. In der sich anschließenden Analyse werden die bodenschutzrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder *einander bereichsweise und thematisch gegenübergestellt*. Dabei wird die Differenzierung und Zersplitterung, gerade zwischen dem Bodenschutzrecht der einzelnen Bundesländer, sehr deutlich. Zur Verbesserung der Übersicht sind die wichtigsten Bereiche in Tabellen zusammengefasst. Ein Ausblick auf den eventuell anstehenden *Umsetzungsbedarf einer neu lancierten Bodenrahmenrichtlinie* und die damit verbundenen Fragestellungen runden das Werk ab.

Es handelt sich hiermit um den Versuch einer für das österreichische Bodenschutzrecht erstmalig vorgenommenen Gesamtdarstellung, die für die Praxis den Überblick über diese weit gestreute Rechtsmaterie erleichtern und darüber hinaus eine Grundlage für allfällige weitere legistische Schritte bilden soll.

Das rechtswissenschaftliche Sachbuch „*Bodenschutzrecht im Kontext der europäischen Bodenschutzstrategie*“, ist nicht nur für Juristen, sondern für alle, die sich eingehend mit dem Bodenschutzrecht befassen, eine wertvolle Grundlage. Die broschiierte Ausgabe, ca. 650 Seiten, wird Anfang 2009 im Neuen Wissenschaftlichen Verlag in Wien – NWV erscheinen. Bestellung unter www.nwv.at. ISBN 978-3-7083-0561-5

Isabel Wieshofer, Wien

Proposals for new Compensation Rules in the Swedish Expropriation Act

Forcing someone to surrender land against their will is, of course, a powerful incursion on the individual right of ownership. Accordingly, there have to be very good reasons for building up legislation sanctioning this kind of coercion. In the European Convention for the Protection of Human Rights one fundamental legal prerequisite is that compulsory acquisition may only be prompted by purposes which are in the public interest. – Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by general principles of international law.

Prof. Dr. Thomas Kalbro, Department of Real Estate Planning and Land Law, Royal Institute of Technology, Stockholm and Eije Sjödin, Senior Adviser at the National Land Survey of Sweden, Gävle (S)

The European Convention does not specify more exactly the amount of compensation payable. Thus, it is (more or less) up to the each individual country to decide the level of compensation, as long as the compensation rules are legally regulated.

Three years ago the Swedish Government established a committee, the *Inquiry on Compensation for Expropriation*, in order to review the “fairness” of compensation rules in the existing Expropriation Act. The Inquiry has very recently (in November 2008) presented its considerations and proposals for new legislation. The aim of this article is to give an overview of the Inquiry’s major proposals, which, compared to existing legislation, are quite radical.

Compensation corresponding to the market value? – Or more?

A basic idea behind the rules of compensation is, in many countries, for the property owner forced to surrender land, to be in the same economic position as if the compulsory purchase had never happened. The property owner shall be compensated for the damage he suffers, and in this sense compensation can be said to be based on a principle of indemnification.

The main rule is, normally, for the compensation to correspond to the *market value* of the property, i.e. the price which it would fetch in the open market. When only part of the property is affected by compulsory purchase, the compensation must equal the loss of market value which the compulsory purchase entails.

However, it has been argued that compensation corresponding to the market value does not fully compensate the property owner for his loss. A property owner will not, voluntarily, sell his property unless he is paid at least his *individual value* of the property, or the so-called

reservation price. If the price offered is lower than that, he will hang onto the property. We may further assume that, at any given point in time, the number of property owners contemplating sale is relatively small. Only those who, for various reasons, are “dissatisfied” with their properties will put them on the market. The owner will not begin to contemplate a sale until the reservation price falls short of (or comes close to) the market value, and so the supply side in market price formation consists of the lowest reservation prices. We may therefore assume that most owners’ reservation prices *exceed* the market value of their properties.

Given this background, the Inquiry has found that compensation for expropriation should also cover individual values. The purpose of expropriation legislation can be said to be for a property owner to be unable to exploit his monopoly status and demand an exorbitant price for land acquisitions of vital importance to the community. The Inquiry defines an exorbitant or unreasonable price as one exceeding the individual value to the property owner. Further reduction of the price to the market value is, the Inquiry finds, tantamount to favouring the purchaser at the expense of the vendor, i.e. a departure from the basic preconditions of the market economy.

One obvious problem where the individual value is concerned is the impossibility of determining it objectively. The Inquiry therefore proposes retaining the market value as a basic yardstick for compensation, but with an increment of 25 per cent (as an estimation of the average level by which the individual value can be presumed to exceed the market value). In addition to compensation for the property as such and for the individual value, compensation will continue to be paid for direct expenses incurred by the property owner as a consequence of the expropriation.

Compensation for development, or “hope”, values?

In urban areas especially, the market value of a property may, to a greater or lesser extent, be based on expectations that the permitted land-use on the property will be changed and become more profitable in the future, i.e. the market value exceeds the current land-use value. The difference between market and current land-use value can be labelled *development value*, or *“hope” value*.

When hope values exist the present Swedish Expropriation Act makes it possible to not compensate these values (if they have accrued during a ten years period before permission for expropriation was applied).

When this legal provision was introduced in the early 1970s one main motive was to avoid compensation for value increase “created” by planning and public investments. The introduction had been foregone by the classical debate of what can be regarded as *“unearned increment”*. Since the rule also is applicable when e.g. private electricity or telecommunication companies acquire land, it has re-distributional effects that hardly was intended (40 years ago when the acquirer, almost without exception, was a state or municipal body).

The Inquiry notes that circumstances have changed substantially during the 40 years since the Expropriation Act was passed. Housing production in Sweden used to be strictly regulated and housing prices were to a great extent cost-driven, whereas housing production today is governed mainly by market forces. Accordingly, the need for intervention in the pricing of land acquired for development has disappeared. As regards acquisition of land for purposes which extinguish “hope” values, e.g. roads or nature reserves, the situation today is in fact essentially the same as 40 years ago, but the Inquiry sees no justification for the community being able to acquire land for less than its actual market value. For one thing, this is of little benefit to the community, and for another, public opinion has probably shifted in such a direction that it would no longer be considered “unmerited” for a property owner to cash in on the appreciation of his property, even if the appreciation had to a greater or lesser extent been occasioned by public measures of various kinds. The Inquiry therefore proposes that compensation always cover the market value, even if that value is due to anticipations of a change in land use.

One closely allied issue concerns the view to be taken of value increases which stem from the expropriation enterprise itself. As Swedish law currently stands, value increases of this kind are to be compensated for if considered “common”, i.e. if they accrue to a number of property owners in one and the same area. If, however,

the rise in value accrues in principle exclusively to the property owner affected by the expropriation, the benefit must be deducted from the compensation payable. The Inquiry on Compensation for Expropriation proposes amending the rules in such a way that no deduction will be made from compensation in this latter case either. In this way property owners will always be able to claim the current market value.

Compensation as profit-sharing?

The changes occurring in many countries during the past decade or so have entailed the transfer of traditionally public responsibility for public utilities to private, sometimes profit-based undertakings. The Swedish stance is that the public interest requirement may be fulfilled irrespective of the owner’s status, i.e. it does not matter if the acquirer is a public or private body. The public interest must be judged against the purpose of the acquisition.

However, in cases when private compulsory acquisition is at hand some countries, apply compensation as *“profit-sharing”* (acquisitions for e.g. land readjustment and easements). In these cases the seller/conveyor is to be compensated for, at least, the reduction of market value. But in addition, when fixing the compensation, “reasonable allowance” shall also be made for the value of the land to the buyer. In other words, the compensation paid to the seller must correspond to compensation for the injury and to a share of the profit which the measure implies. This rule of compensation, then, is more favourable to the seller, the reason being that in private compulsory purchase it has not been considered fair to favour the buyer in the same way as happens under “normal” expropriation by public bodies.

For a long time now it has been more or less axiomatic in Sweden that compensation for expropriation must be based on the indemnification principle. The rules on profit-sharing, which have also long existed in other enactments, have been viewed as a clearly defined exception to that basic principle. The Inquiry on Compensation for Expropriation, however, argues that, having regard to the proportionality principle of the European Convention and to basic principles of equity, the amount of compensation should be allowed to vary, depending on the degree of public benefit in the individual case and on the extent to which the purchaser himself can derive economic benefit from the land expropriated. The Inquiry therefore proposes a profit-sharing arrangement in cases where the acquisition is made for the purpose of business activity conducted mainly on a commercial basis. In cases of this kind, compensation is to be determined in such a way that “reasonable allowance” is made for the benefit derived from the expropriated property by the expropriating party.

Land acquisitions for mobile telephony, power production and power distribution are quoted by the Inquiry as instances where “profit-sharing” should take place. The opposite situation, where no profit-sharing should be applicable, is instanced with acquisitions of land for public highways, railways and nature reserves.

Concluding remarks

The proposals put forward by the Inquiry on Compensation for Expropriation are based on the principle that compensation for compulsory purchase should never be able to fall short of the market value applying at the time of the acquisition, whatever the reasons for that value may be. In addition, an increment must always be paid according to the individual value of the property to the property owner personally. If, moreover, the acquisition has a commercially profitable purpose, special allowance must also be made for the economic return which the purchaser can expect on his enterprise.

The proposals which have now been put forward can be termed something of a “paradigm shift” in Sweden’s expropriation laws, but it is far from clear at present what amendments will really be enacted. The Inquiry’s proposals are currently being circulated for comment, and in 2009 the Government will be considering which of them are to form the basis of a Bill to be put before the Riksdag. In about a year’s time we will know more about the changes in store where Swedish expropriation legislation is concerned. ■

Contact

Prof. Dr. Thomas Kalbro – thomas.kalbro@kth.se
KTH, Fastighetsvetenskap, Brinellvägen 1
SE-10044 Stockholm, Sweden

Senior Adviser Ejje Sjödin – ejje.sjodin@lm.se
Lantmäteriet, SE-80182 Gävle, Sweden

Brief overview of the Swedish planning legislation

Sweden has a long tradition of planning legislation. The first proper planning legislation, the *National Building Statute*, came as early as 1874. An important amendment to the planning legislation was introduced in 1972, which stated that new development should be suitably located. The previous rights of landowners regarding sparse development were abolished. At the same time, public responsibility to landowners was limited. During the 1960’s, planning begun to focus on how to protect valuable natural environments and outdoor recreation areas from polluting installations and industries. This work was consolidated in a *Natural Resources Act* (1987), providing for the first time an ecological and long-term approach to the use of land and water resources. National physical planning was also to be, together with the demand for the public assessment of suitability of development location, a starting point for municipal land use plans and municipal guidelines. In 1987, a new *Planning and Building Act* (PBA) came into force, firmly linked to the Natural Resources Act. Its main aims were decentralization, local adaptation, resource management, better plan implementation and simplification. The PBA meant an important change for community planning. A strong devolution of planning and decision-making from the central to regional level and above all, to local municipalities was carried out. In principle, a municipal planning monopoly was established. Municipalities were to select the means and to be responsible for implementation of planning, even if central authorities still have the right to formulate general objectives. In the late 1990’s, the Government decided that physical planning should be an integrated part of an environmental policy. As a consequence, work on ecologically sustainable development has gathered momentum.

With the *Government’s Bill 1997/98:145*, Environmental policy for a sustainable Sweden, a new structure for the elaboration and implementation of environmental goals was proposed. The Bill defined the environmental state that the Government intends to achieve in numerous environmental quality goals (e.g. in sustainable forests, in a varied agricultural landscape, in a good urban environment, and in limited influences on climate change).

The national environmental quality goals represent guidelines for spatial planning and the construction sector. Central and regional government agencies have to coordinate their community planning across sector boundaries in order to promote ecologically sustainable development and a good living environment for all. Municipalities and County Administrative Boards, on their part, shall collaborate in defining and monitoring, in a coordinated fashion and across sector boundaries, the national environmental quality goals in local and regional community planning.

The Swedish *National Board of Housing, Building and Planning – Boverket* – is the national agency for planning, the management of land and water resources, urban development, building and housing. Boverket monitors the function of the legislative system under the Planning and Building Act and related legislation and proposes regulatory changes. In these fields, Boverket represents Sweden in the European Commission, and works for the implementation of EU directives in the Swedish legislation.

Abstract of the Swedish planning legislation, in: Interreg IIIB Northern Periphery Programme Spatial North:
www.spatialnorth.org/political-and-planning-structures-1/sweden

Organisation und Aufgaben der Raumplanung in der Schweiz

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verteilt die Raumplanungsaufgaben auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Gemeinsam haben die drei Staatsebenen jedoch für das verfassungsmäßige Ziel der haushälterischen Bodennutzung zu sorgen. Der zentrale Grundsatz des RPG besteht in der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Zur Umsetzung seiner Raumplanungsaufgaben verwendet der Bund Konzepte und Sachpläne. Das wichtigste Planungsinstrument auf kantonaler Stufe ist der kantonale Richtplan, der zur Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten dient. Die Gemeinden setzen in ihrer Nutzungsplanung Art und Maß der baulichen Nutzung fest.

Heidi Haag, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN, Bern (CH)

I. Umfassende Planungs- und Koordinationspflicht für alle Behörden

1969 wurde erstmals ein Raumplanungsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen. Damit erhielt der Bund die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung in der Raumplanung. Die Erarbeitung und konkrete Umsetzung der Raumpläne ist dagegen im Wesentlichen Sache der Kantone, die ihrerseits einen Teil der Aufgaben an die Gemeinden weiterdelegieren.

Der Verfassungsartikel verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden zur gemeinsamen Sorge für die haushälterische Bodennutzung. Sie tun dies unter anderem, indem sie ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen und eine „auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Raumordnung verwirklichen“. Im Einzelnen werden die Aufgaben vom Raumplanungsgesetz wie folgt verteilt:

II. Die Raumplanungsaufgaben des Bundes

Grundsatzgesetzgebung

Der Bund hat sich bei der Gesetzgebung auf den Erlass von Grundsätzen zu beschränken, damit den Kantonen ein Gesetzgebungsspielraum bleibt. Besonders wichtige Bereiche, wie beispielsweise der aus der Bundesverfassung abgeleitete, zentrale Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, darf der Bund hingegen detailliert regeln.

Das Bundesgesetz über die Raumplanung RPG äußert sich insbesondere zu

- den *Zielvorstellungen* und *Planungsgrundsätzen*, die bei der räumlichen Planung zu berücksichtigen sind;
- den wichtigsten *Planungsinstrumenten* sowie den dazugehörigen *Verfahrensregeln*;
- jenen Einzelfragen, die für die ganze Funktion der Raumplanung zentral sind, also etwa die *Bewilligungspflicht* für alle Bauten und Anlagen, die Größe der Bauzonen, die ausnahmsweise *Zulässigkeit des Bauens* ausserhalb der Bauzonen und die *Sicherstellung der Erschließung* des Baulandes.

Förderung und Koordination der kantonalen Raumplanung

Die *Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen* ist ein zentrales Postulat des kooperativen Föderalismus. Der Bund fördert und koordiniert die Raumplanung der Kantone in erster Linie durch die erwähnte Grundsatzgesetzgebung sowie durch die Genehmigung der kantonalen Richtpläne. Er hat aber auch einen Koordinationsauftrag zwischen seinen eigenen raumwirksamen Aufgaben und jenen der Kantone wahrzunehmen.

Wichtige Instrumente dafür sind die vom Bund erarbeiteten Grundlagen sowie die eigentlichen Planungsinstrumente des Bundes, die *Konzepte und Sachpläne*.

Der Bund erstellt Konzepte und Sachpläne in Sachgebieten, für die er weitgehend alleine zuständig ist (Verkehrsinfrastruktur, Militär, Übertragungsleitungen, etc.). Ein Beispiel für die Notwendigkeit eines Sachplans stellt der Bereich des Verkehrs dar: Im „Sachplan Verkehr“ werden die Teilrichtpläne Straße, Schiene/öffentlicher Verkehr und Luftfahrt zusammengefasst. Er stellt die Gesamtsicht in den Vordergrund und sorgt für die notwendige Koordination mit der Raumplanung der Kantone. Der Sachplan ist nicht direkt verbindlich für die Privaten, sondern zeigt auf, nach welchen übergeordneten Zielen, Grundsätzen und Prioritäten der Bundesrat (Exekutive) bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben im Verkehrsbereich handelt und welche Folgerungen sich daraus für die Planung der Verkehrsträger ergeben.

III. Die Raumplanungsaufgaben der Kantone

Den Kantonen obliegt – nach dem Text der Bundesverfassung – die eigentliche „*Schaffung*“ der *Raumplanung*.

Raumplanungs- und Baugesetz

Die Kantone erlassen zum Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) eine kantonale Ausführungsgesetzgebung. Das RPG des Bundes regelt, wie erwähnt, nur die Grundsätze und bildet deshalb noch kein alle wichtigen Fragen beantwortendes Regelwerk.

Planungsebenen	Rechtliche Grundlagen	Wichtige Planungsinstrumente
Bund	Konzepte und Sachpläne	Bundesverfassung, Raumplanungsgesetz Planungs- und Baugesetz Bau- und Zonenordnung
Kantone (26)	kantonaler Richtplan	
Regionen	regionaler Richtplan	
Gemeinden (z.Z. rund 2.700)	kommunaler Richtplan Nutzungsplan (Rahmennutzungsplan u. Sondernutzungsplan)	

Das System der schweizerischen Raumplanung. Grafik: VLP-ASPAN.

Diese kantonalen Raumplanungs- und Baugesetze enthalten auch das kantonale öffentliche Baurecht, ferner oft das Straßenbaurecht und das Recht der Baulandumlegung. Das kantonale öffentliche Baurecht befasst sich mit den *Voraussetzungen des Bauens*, der *Einordnung und Gestaltung der Bauten* sowie den *Anforderungen an Konstruktion, Betrieb und Unterhalt*. Beim Erlass ihres Raumplanungsrechts sind die Kantone an die Ziele und Grundsätze sowie das Instrumentarium des Bundesgesetzes gebunden. Dies und die damit verbundene Rechtsprechung des Bundesgerichts ermöglichen eine gewisse *Rechtsvereinheitlichung*. Im Übrigen weichen die Raumplanungs- und Baugesetze der Kantone bezüglich Regelungsumfang und Begrifflichkeit deutlich voneinander ab.

Kantonaler Richtplan

Das zentrale Planungsinstrument der Kantone ist der kantonale Richtplan. Er unterliegt der Genehmigung durch den Bundesrat. Im Richtplan zeigen die Kantone auf, wie in ihrem Gebiet die zahlreichen *raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abgestimmt* werden. Gegenstand des Richtplans ist ferner die Frage, zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Mitteln die raumwirksamen öffentlichen Aufgaben erfüllt werden sollen. So entsteht ein *behördenverbindlicher Plan*, der abgestimmt auf die Planung des Bundes, der Nachbarkantone und des angrenzenden Auslands vorzeichnet, wie die kantonale Raumplanung in Richtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung fortschreiten soll. Der kantonale Richtplan ist nicht Entwurf eines „wünschbaren Endzustandes“ des Kantonsgebietes, sondern Prozessplanung für die *Koordination und Lenkung der* nächsten Etappen einer stets fortschreitenden *räumlichen Entwicklung*. Im Verlauf des Richtplanungsverfahrens werden Widersprüche und Konflikte sichtbar,

die in den vorgegebenen raumplanerischen Verfahren einer Lösung zugeführt werden können. Die Richtpläne werden laufend den Entwicklungen angepasst und mindestens alle zehn Jahre revidiert.

Regionalplanungsverbände

Große Kantone übertragen die überkommunalen Raumplanungsaufgaben häufig öffentlich-rechtlichen Planungsverbänden (Regionalplanungsverbände). Im Kanton Zürich etwa erarbeiten diese *regionale Richtpläne*, welche die Raumplanung auf der Basis des gesamtkantonalen Richtplanes weiterführen.

IV. Nutzungsplanung der Gemeinden

Die meisten Schweizer Kantone kennen einen hoch entwickelten Gemeindeföderalismus. Im Bereich der Raumplanung wird demzufolge häufig folgende Kompetenzabgrenzung vorgenommen: Während der Kanton für die kantonale, behördenverbindliche Richtplanung zuständig ist, überlässt er den Gemeinden die *grundeigentümergehörige Nutzungsplanung*. Diese beinhaltet die *Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet* sowie die Festsetzung von *Art und Maß der konkreten baulichen Nutzung* in den Bauzonen.

Die Nutzungspläne müssen den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung entsprechen. Die Festlegungen sind parzellenscharf und detaillierter als bei den kantonalen Richtplänen. Die Bauzonen müssen die Planungsziele und -grundsätze respektieren und dürfen die bundesrechtlich festgelegte Größe nicht überschreiten. Von entscheidender Bedeutung sind auch die Normen des Umweltrechts. Die Festsetzung einer Bauzone setzt beispielsweise die Einhaltung von bestimmten Lärmgrenzwerten voraus. Untrennbar verbunden mit der

Festlegung der Bauzonen ist die Aufgabe, diese später zu erschließen und baureif zu machen. Die Beschränkung des Bauens auf Bauzonen macht nur dann einen Sinn, wenn die für den Bedarf von fünfzehn Jahren ausgeschiedenen Bauzonen auch in angemessenen Etappen baureif gemacht werden. Eine weitere Gemeindeaufgabe liegt in der Finanzierung der Baulanderschließung. Meistens werden die Grundeigentümer mit Beiträgen zur Finanzierung der Baulanderschließung herangezogen. Die kommunale Nutzungsplanung beschränkt sich nicht nur auf die Bauzone, sondern zieht auch das Gebiet ausserhalb der Bauzone mit ein. Dort können Zonen mit besonderen Zwecken festgelegt werden (z.B. Materialabbau, Weilerzonen, Skipisten usw.). Auch die auf eine Landschaftsplanung abgestützte Ausscheidung von Schutzzonen ist unerlässlich.

Als Grundlage für die Nutzungsplanung und zur Koordination mit ihren anderen öffentlichen Aufgaben erarbeiten die Gemeinden häufig Leitbilder und kommunale Richtpläne. Mit Sondernutzungsplänen werden konkrete planungspflichtige Bauvorhaben sowie die Überbauung und Gestaltung einzelner Quartiere detailliert geregelt. Die meisten Kantone übertragen die Aufgaben der Baulanderschließung, der Baulandumlegung und der Erteilung von Baubewilligungen den Gemeinden. Die Bewilligungszuständigkeit für Bauten ausserhalb der Bauzonen wird vom Bundesgesetz über die Raumplanung jedoch einer kantonalen Behörde zugewiesen.

V. Die materiellen Planungsziele des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG)

Das RPG legt die Ziele und Grundsätze für die Raumplanung gesamtschweizerisch fest. Oberziel ist der *haushälterische Umgang mit dem nicht vermehrbaren Boden*. Als Maßnahmen stehen die innere Verdichtung, die Umnutzung im bestehenden Siedlungsgebiet aber auch eine optimale räumliche Zuordnung der verschiedenen Bodennutzungen im Vordergrund. Die Bedeutung dieses Planungsziels wird besser verständlich, wenn man berücksichtigt, dass von der vergleichsweise geringen Landesfläche von 41.000 km² bloß etwa ein Drittel für die intensive Nutzung durch den Menschen geeignet sind. Das zweite Ziel liegt in der *Abstimmung aller raumwirksamen Tätigkeiten* der Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden. Fehlende Abstimmung – beispielsweise zwischen der Anordnung von Wohngebieten (kommunale Nutzungsplanung) und dem Bau von Verkehrsinfrastrukturbauten (v.a. Planungen des Bundes) – kann dazu führen, dass beide nicht zweckmäßig genutzt werden können. Fehlende Koordination führt also zur Undurchführbarkeit der Planungen und letztlich zu Fehlinvestitionen.

Die **Schweizerische Vereinigung für Landesplanung** VLP-ASPAN versteht sich als Informations- und Diskussionsplattform in Fragen der Raumentwicklung. Der von Bund, Kantonen und Gemeinden getragene Verein setzt sich für eine nachhaltige Nutzung des Lebens- und Wirtschaftsraums Schweiz ein und bietet seinen Mitgliedern eine breite Palette an Dienstleistungen in den Bereichen Beratung, Weiterbildung sowie Information und Dokumentation an.

www.vlp-aspan.ch

Das dritte Ziel verlangt die *Ausrichtung* der raumwirksamen Tätigkeiten der Behörden *auf eine anzustrebende räumliche Entwicklung*. Zurzeit erarbeiten Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam ein Raumkonzept Schweiz, das Grundlage der zukünftigen Raumordnungspolitik werden soll.

Bei der Verfolgung der Planungsziele sind die Bedürfnisse der Menschen und der Umwelt gleichermaßen in Rechnung zu stellen. Die geforderte vorausschauende Raumplanung leistet zudem einen Beitrag zur räumlichen Umsetzung der Wirtschaftspolitik, zur Förderung der benachteiligten Regionen des Landes, zur Agrarpolitik und zur Landesverteidigung. Welche Bedürfnisse sich im Konfliktfall durchsetzen, kann nicht im Gesetz festgelegt werden. Die Antwort haben die Planungsprozesse, umfassende Interessensabwägungen der Planungsbehörden und schließlich politische Entscheidungen zu geben. ■

Summary

Organisation and tasks of spatial planning in Switzerland.
– The Swiss federal spatial planning act (Bundesgesetz über die Raumplanung – RPG) has distributed the spatial planning tasks among the Federation, the cantons and the municipalities. Altogether, the three spatial levels must achieve the goal of an economical use of soils. The main principle of the RPG is to distinguish between building land and non-building land. The Federation uses concepts and special plans to fulfill its spatial planning tasks. On the cantonal level, the cantonal guiding plan is the most important planning instrument serving to coordinate spatially relevant activities. In the context of their land use planning, the municipalities fix form and degree of the use of land for building purposes.

Kontakt

Heidi Haag, Dipl. Geografin, MAS Raumplanung ETH
heidi.haag@vlp-aspan.ch
Schweiz. Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN
Seilerstraße 22, CH-3011 Bern, Schweiz

Die Landschaftsinitiative „Raum für Mensch und Natur“

Mehr und mehr Menschen nehmen wahr, dass die Landschaft, die sie umgibt, immer eintöniger wird. Erholungsraum geht verloren. Kulturland verschwindet unter Siedlungen und Straßen. Die Einkaufszentren und Lagerhallen entlang den Autobahnen gleichen sich. Dörfer, aus denen heraus Einfamilienhausquartiere quellen, verlieren ihren Charakter. Erstmals seit den siebziger Jahren („Alle Jahre wieder, saust der Presslufthammer nieder“¹) breitet sich in der Öffentlichkeit ein Unbehagen über die ungebremsste Zersiedelung der Landschaft aus. Es ist wieder von den ‚Landschaftsfressern‘ die Rede. Der Eindruck trügt nicht. Seit Jahrzehnten wird in der Schweiz jede Sekunde fast ein Quadratmeter Land überbaut. Jeden Tag sind es zehn Fussballfelder und jedes Jahr die Fläche des Brienzersees.

Dr. Otto Sieber, Zentralsekretär Pro Natura und Präsident des Vereins „Ja zur Landschaftsinitiative“, Basel (CH)

Boden, Raum und Landschaft sind begrenzte Ressourcen. Trotzdem gehen wir mit ihnen um, als hätten wir eine zweite Schweiz im Hosensack, wenn die erste verbaut ist. „Die Raumentwicklung in der Schweiz ist nicht nachhaltig.“ Dieses Fazit stammt aus amtlicher Quelle. Es steht im Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamts für Raumentwicklung. Die Feststellung wird weit herum geteilt. Die kantonalen Baudirektoren sind sich darin einig mit den Natur- und Landschaftsschutzorganisationen.

Was ist schief gelaufen? – Seit 1969 gibt es den Raumplanungsartikel in der Bundesverfassung und seit 1980 ist das Raumplanungsgesetz in Kraft. Beide haben für eine geordnetere Besiedelung gesorgt als das früher der Fall war. Seither werden Bauzonen von der Landwirtschaftszone getrennt, Industrie-, Gewerbe- und Schutzzonen bezeichnet. Minutiös wird festgelegt, wo man wie viel und wie hoch bauen darf. Einzelne Kantone und Gemeinden sind auch tatsächlich haushälterisch mit ihrem Raum umgegangen. Ein Hauptzweck der Raumplanung, nämlich eine auf Dauer haushälterische Nutzung des Bodens, wurde bisher allerdings nicht erreicht.

Gestiegene Ansprüche, wirtschaftliche Interessen, ein weit gehender Planungsföderalismus und die Zunahme der Bevölkerung sind die Ursachen dafür. Wohnen und Mobilität brauchen mehr Platz als früher. Die durchschnittliche Wohnfläche hat zwischen 1980 und 2000 von 34 auf 44 m² pro Person zugenommen. Die Anzahl der Haushalte wuchs doppelt so rasch wie die Bevölkerung. Die Verkehrsflächen nahmen in zwölf Jahren um zehn Prozent zu. Gestiegene Bedürfnisse sind das eine. Viele Bauzonen sind jedoch ausgeschieden worden, weil jemand Land verkaufen und jemand bauen wollte, das heißt um Geld anzulegen und zu verdienen. Raumplanung ist Sache der Kantone und viele von ihnen haben sie weitgehend an die Gemeinden delegiert. So macht jede Gemeinde ihre eigenen Nutzungspläne für Wohnen

und Arbeiten, als wäre jenseits der Gemeindegrenzen Niemandland. Die Steuerung durch kantonale Richtpläne ist meistens schwach und der Bund kann höchstens Fehlentwicklungen zurechtbiegen. Weil weder die Verfassung noch das Gesetz sagen, was ‚haushälterische Nutzung des Bodens‘ genau bedeutet, wird der Interessensausgleich meist darin gesucht, den Kuchen (sprich: die Bauzonen) zu vergrössern, statt ihn intelligenter zu verteilen.

Was tun? – Die Fachleute sind sich weitgehend einig, dass man das bestehende Baugebiet intelligenter nutzen muss, statt immer neues auszuschneiden, konzentrierter bauen statt in der Fläche verteilt. Weitgehend Konsens besteht auch darüber, dass regionale Planungen gegenüber kommunalen mehr Gewicht erhalten müssen. Unterschiedliche Vorstellungen bestehen jedoch über die Strategie, mit der man die Bodennutzung haushälterischer gestaltet. Das Bundesamt für Raumentwicklung erarbeitet zusammen mit den Kantonen, Städten und übrigen Gemeinden das Raumkonzept Schweiz. Dort und in der für 2009 geplanten Revision des Raumplanungsgesetzes sollen die genannten Erkenntnisse umgesetzt werden.

Den Naturschutz- und Umweltorganisationen geht das zu wenig weit. Sie sind überzeugt, dass die heutige Verfassungsgrundlage für eine nachhaltige Raumentwicklung nicht ausreicht. Sie haben deshalb unter der Federführung von Pro Natura die *Eidgenössische Volksinitiative Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)* lanciert und im August 2008 mit rund 110.000 beglaubigten Unterschriften² eingereicht.

¹ Bildermappe von Jörg Müller, Sauerländer, 1973, Neuausgabe.

² In der Schweiz sind 100.000 amtlich beglaubigte Unterschriften nötig, um einen Vorschlag zu einer Verfassungsänderung vor das Parlament und schließlich zur Volksabstimmung zu bringen.

Die Landschaftsinitiative sieht vor, dass Bund und Kantone künftig gemeinsam für die haushälterische Nutzung des Bodens verantwortlich sind. Ihr wichtigstes Anliegen ist die Forderung, dass die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz in den 20 Jahren nach ihrer Annahme durch das Volk nicht vergrössert werden darf. Ein Baustopp also? Keineswegs. Mehr als ein Viertel der heute bestehenden Bauzonen sind nicht überbaut. Sie böten 2.5 Millionen Menschen zusätzlich Raum zum Wohnen und Arbeiten. Die Fläche nicht genutzter Industriezonen ist so groß wie das Siedlungsgebiet der Stadt Genf. Selbst wenn der gegenwärtige Bauboom anhalten sollte, reichen die Reserven für mehr als 20 Jahre. Zwar liegen diese oft am falschen Ort. Das lässt sich aber mit einem geeigneten Transfermechanismus lösen, wie er beim Wald seit über hundert Jahren funktioniert: Wer Wald rodet, muss die gleiche Fläche wieder aufforsten. Künftig müsste, wer Bauland neu einzont, andernorts dieselbe Fläche auszonieren.



Initianten bei der Einreichung der Landschaftsinitiative in Bern.
Foto: Pro Natura.

Heutiger Raumplanungsartikel (Art. 75 BV)	Raumplanungsartikel (Art. 75 BVneu) gemäß Wortlaut der Landschaftsinitiative
¹ Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmäßigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.	¹ Bund und Kantone sorgen für die zweckmäßige und haushälterische Nutzung des Bodens, die geordnete Besiedlung des Landes, die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet und den Schutz des Kulturlandes. Sie berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.
² Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.	² Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Er erlässt Bestimmungen, insbesondere für eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und zur Begrenzung des Bauens im Nichtbaugebiet. Er fördert und koordiniert die Raumplanung der Kantone.
³ Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.	³ aufgehoben
	<i>Übergangsbestimmung Art. 197, Ziff. 8:</i> Nach Annahme von Artikel 75 darf die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren nicht vergrössert werden. Der Bundesrat kann in begründeten Fällen Ausnahmen gewähren.

Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Absatz 1 verpflichtet neu die Kantone und den Bund *gemeinsam* auf den haushälterischen Umgang mit dem Boden, statt wie bisher vor allem die Kantone. Neu werden die *Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet* und der *Schutz des Kulturlandes* explizit als Verfassungsziele erwähnt. Die Verpflichtung, die *Erfordernisse der Raumplanung auch in anderen Aufgabenbereichen von Bund und Kantonen zu berücksichtigen*, entstammt dem heutigen Absatz 3 und soll Widersprüche in der Politik vermeiden. Solche sind heute leider alltäglich, etwa wenn mit Bundessubventionen die Zersiedelung gefördert wird.

Absatz 2 beschreibt die Aufgaben des Bundes. Dieser soll sich weiterhin auf das *Festlegen von Grundsätzen* beschränken. Über die Grundsätze hinaus soll der Bund die zentralen *Bestimmungen für die Begrenzung des Bauens im Nichtbaugebiet* und für eine *hochwertige Siedlungsentwicklung* nach innen erlassen. Dazu gehören beispielsweise Maßnahmen gegen die Baulandhortung und zur Verbesserung der Qualität bestehender Siedlungen.

In die **Übergangsbestimmungen** der Bundesverfassung (Art. 197) wird eine *20 Jahre dauernde Begrenzung der Bauzonenfläche* ab dem Zeitpunkt der Annahme der Initiative aufgenommen. Die Befristung

trägt der Tatsache Rechnung, dass die heutigen Bauzonenreserven für die nächsten 20 Jahre bei weitem ausreichen. Natürlich soll nach Ablauf dieser Frist nicht wieder beliebig Bauland eingezont werden. Bis in 20 Jahren sollten die nötigen Instrumente für eine haushälterische Bodennutzung erprobt und eingeführt sein.

Die Begrenzung bezieht sich auf die Gesamtfläche der schweizerischen Bauzonen. Erweiterungen von Bauzonen sind möglich, wenn sie mit Rückzonungen andernorts kompensiert werden. Die Instrumente für den Abtausch oder die Verlagerung von Bauzonen und gegen die Baulandhortung muss der Gesetzgeber schaffen. In Frage kommen etwa eine Abschöpfung des Planungsmehrwerts zur Finanzierung von Auszonungen, eine Befristung von Bauzonen, die Einrichtung eines Fonds zur Entschädigung von Auszonungen, kantonale Finanzausgleichsinstrumente oder marktwirtschaftliche Mechanismen wie handelbare Flächennutzungszertifikate.

Zur Vermeidung von Härtefällen kann der Bundesrat Ausnahmen von der Bauzonenbegrenzung gewähren, aber nur in festgelegten Fällen. So sollen etwa laufende Nutzungsplanungen, die bei der Annahme der Initiative öffentlich aufgelegt, aber noch nicht genehmigt waren, innerhalb von zwei Jahren trotz der Begrenzung noch genehmigt werden können. Um zu vermeiden, dass die raumplanerisch erwünschte Entwicklung an den besterschlossenen Lagen unterbunden wird, sollen Ausnahmen für Neueinzonungen für kantonale Entwicklungsschwerpunkte gewährt werden können, sofern der Kanton nachweislich haushälterisch mit seinen Bauzonen umgegangen ist und über genügend grosse Fruchtfolgeflächen verfügt. ■

Summary

The landscape initiative „Raum für Mensch und Natur“ (space for man and nature). – In Switzerland nearly one square metre of land per second has been covered with buildings for decades. Since 1980, the spatial planning act has been in force. Since then, building zones have been separated from agricultural zones and areas were designated as industrial, commercial and protection zones. The goal of spatial planning, to ensure an economical use of soils in the long term, has not been achieved though. In order to counteract urban sprawl and to limit a further expansion of building zones, nature conservation and environmental organisation under the direction of Pro Natura in August 2008 launched a referendum to improve the economical use of soils within the federal constitution. Apart from clearer leading provisions to limit building in non-building areas and to promote a high-quality settlements development, a limitation of building zones for 20 years will be integrated on adoption of the related bill submitted.

Kontakt

Dr. Otto Sieber – otto.sieber@pronatura.ch
Zentralsekretär Pro Natura
Postfach, CH-4018 Basel, Schweiz

Weitere Informationen zur Landschaftsinitiative unter www.landschaftsinitiative.ch

news & communications

7. Internationale Jahrestagung ELSA e.V.
27./28. Mai 2008 Redoutensäle, in der Stadt Linz (A)

Fläche gewinnen, Bodenschützen: Handlungsmöglichkeiten für Akteure und Akteurinnen

– Zusammenfassender Bericht –

Die 90 TeilnehmerInnen der 7. Internationalen ELSA-Jahrestagung empfingen die freundlich ausgerichteten Grußworte von Dr. Ulrike Jäger-Urban, Direktorin der Direktion Umwelt und Wasserwirtschaft, Amt der Oö. Landesregierung. Sie betonte den hohen Stellenwert der Bewusstseinsbildung im Bereich des Bodenschutzes und damit verbunden die Erkenntnis für die Notwendigkeit des Flächensparens nicht nur in Behördengremien und bei Planern, sondern auch in der Bevölkerung. Ein Grund dafür, weshalb das Land Oberösterreich sich auch im Boden-Bündnis aktiv engagiert. Detlef Gerdts, Vorsitzender von ELSA e.V. bedankte sich für die Gastfreundschaft im Land Oberösterreich und in der Stadt Linz, die sich intensiv für die Europäische Kulturhauptstadt 2009 vorbereitet. – Ein viel beachteter Anlass, um auch im Umgang mit Boden Zeichen setzen zu können. Er bedankte sich auch bei DI Renate Leitinger, Amt der Oö. Landesregierung und bei DI Wilfried Hager, Umwelt- und Technik-Center Linz für die Organisation der Jahrestagung. Danach übernahm DI Wolfgang Rescheneder, Oö. Akademie für Umwelt und Natur die Tagungsmoderation.

Flächensparen aus Sicht des kommunalen Bodenschutzes

Dr. Christiana Dolezal, Vizebürgermeisterin der Stadt Linz unterstrich in ihrer Ansprache die Vorteile der europaweiten Zusammenarbeit im Netzwerk des Boden-Bündnisses ELSA e.V. Die Stadt Linz habe deshalb intensiv am EU-Projekt TUSEC-IP an der Entwicklung eines Bodenbewertungsverfahrens mitgewirkt. Ziel des Projekts war es, die Bodenfunktionen zu bewerten und die Raumordnung bodenverträglich zu steuern. Viktor Sigl, Wirtschaftslandesrat und Landtagsabgeordneter Maria Wageneder (in Vertretung von Rudi Anschober, Landesrat für Umwelt, Energie, Wasser und KonsumentInnenenschutz) setzten beide auf die Bedeutung der allgemeinen Bewusstseinsbildung bei den Entscheidungsträgern, den Fachstellen und den Akteuren, sowie in der breiten Bevölkerung, um Wissen in nachhaltiges Handeln umsetzen zu können.

Handlungsmöglichkeiten und ihre Wirkungen

Als Leiter des Fachbereichs Umwelt der Stadt Osnabrück, zeigte Detlef Gerdts anhand von Beispielen lokale Handlungsfelder in der Räumlichen Planung, beim Grundstücksverkehr, bei der Sanierung kontaminierter Flächen, im Hochwasser- und Grundwasserschutz auf. Den „bayerischen Weg zum Flächensparen“ erläuterte Dr. Thomas Suttner vom Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, München. Eine der tragenden Säulen bildet das „Bündnis zum Flächensparen“, das die beteiligten Kommunen bei der Umsetzung einer Flächen sparenden und Kosten günstigen Siedlungs-



Belebte und gut besuchte Tagungsveranstaltung in den historischen Redoutensälen (Tanzsaal des 19. Jh.) der Stadt Linz.

entwicklung aktiv unterstützt. Für die Durchsetzung einer Flächen sparenden Entwicklung verfolgt das Land Tirol gemäß den Ausführungen von *Mag. Franz Rauter*, Amt der Tiroler Landesregierung, Innsbruck, u.a. Strategien zur permanenten Bewusstmachung des Flächenverbrauchs im begrenzten Raum zur Reduzierung des Flächenbedarfs pro Wohneinheit oder zur aktiven Freiraumsicherung im Rahmen der überörtlichen Raumordnung. *Ulrich Kriese*, Siedlungspolitischer Sprecher des Naturschutzbundes Deutschland (NABU), informierte über die Bedeutung der Kommunikation zur Bewusstseinsbildung im „*Flächen sparen*“ anhand einer Studie im Rahmen der Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und des nachhaltigen Flächenmanagement (REFINA).

Flächensparende Siedlungsentwicklung in Oberösterreich

Die folgenden Beiträge befassen sich mit Handlungsfeldern aus Sicht und Erfahrungen von oberösterreichischen Gemeinden: *DI Günther Grabner*, Stadtplanung Steyr, präsentierte das Grünraumkonzept und eine Bebauungsstudie. Die daraus abgeleiteten Empfehlungen betrafen Maßnahmen zur Erhaltung der Kulturlandschaft, zur Landschaftsgliederung, zur Freiraumversorgung und zur Verbesserung des Wohnumfeldes, die auch umgesetzt werden. Wie in der Gemeinde Kirchberg-Thening die Siedlungsentwicklung nach innen erfolgt, erklärte Vizebürgermeister *Ing. Dietmar Kapsamer*. Die Basis bildeten Instrumente der Ortskernentwicklung der Ortskernbelebung, eine konsequente Flächenwidmung und Instrumente der Vertragsraumordnung, letztere durch privatrechtliche Vereinbarung zur Baulückenaktivierung und Mobilisierung der Innenraumentwicklung. *Dr. Christian Dörfl*, Bürgermeister der Gemeinde Steinbach/Steyr, stellte das Konzept „*Gewerbliches Leerflächenmanagement im Steyrtal*“ vor. Hauptansatz bildet die interkommunale Zusammenarbeit bei der Erfassung und Mobilisierung von ungenutzten Flächen für das regionale Gewerbe.

Unter dem Titel **Flächen sparen konkret** fanden im Anschluss an die Vorträge drei Workshops zur Vertiefung der behandelten Handlungsansätze statt:

Workshop 1: Ortskernentwicklung

Input-Referate: *DI Helga Zödl*, Verband Dorf- und Stadterneuerung NÖ, Katzelsdorf und *DI Max Mandl*, Raumplanungsbüro, Linz; Moderation: *DI Roland Forster*, Abt. Raumordnung, Amt der Oö. Landesregierung. Fazit: „*Es besteht kein Kochrezept*



Die Exkursionsteilnehmer beim Bodenprofil im „Grünzug Bergern“. Bodenkundler *Dr. Max Kurderna* erklärt hier die Entstehung dieses Bodentyps.

zur Stadt- und Ortskernbelebung – jedoch erfordern Ortskerne qualitative, städtebauliche Planungen.“

Workshop 2: Siedlungserweiterungen

Input-Referate: *DI Gunther Kolouch*, Stadtplanung Linz und *Ing. Peter Mair*, Leiter Bautechnik, GWG Linz; Moderation: *DI Thomas Mitterstöger*, Abt. Landentwicklung, Amt der Oö. Landesregierung. Fazit: „*Ziel ist die innere Siedlungserweiterung durch Schließung von Baulücken und Umnutzungen.*“

Workshop 3: Zukunftsorientierte Standortentwicklung

Input-Referate: *Johann Riedler*, Peneder-Service-Consulting GmbH, Wels und *Mag. Klara Zinöcker*, Projektleiterin Betriebsansiedlung und Standortentwicklung Oö. TMG Linz; Moderation *Ambros Pree*, Bereichsleiter Betriebsansiedlung und Standortentwicklung Oö. TMG Linz. Fazit: „*Gemeinden haben gemeinsam bessere Chancen im Wettbewerb bei Betriebsstandorten; auch durch intelligente Betriebsabläufe können Flächen gespart werden.*“

Zum Abschluss der Tagung fand eine lebhaft **Podiumsdiskussion** unter der Leitung von *DI Andreas Mandlbauer*, Abt. Raumordnung, Amt der Oö. Landesregierung statt. Es diskutierten *Prof. Mag. Walter Böck*, Bürgermeister der Stadtgemeinde Gallneukirchen; *Dr. Michael Gugler*, Direktor der Direktion Inneres und Kommunales, Amt der Oö. Landesregierung; *Wolfgang Schober*, Geschäftsführer von Top Real und von Mensch und Wohnen, Steyr; *Christian Steiner*, Abt. Landentwicklung, Amt der Nö. Landesregierung; *DI Renate Leitinger* für die AG „*Flächenverbrauch*“, Amt der Oö. Landesregierung und *Detlef Gerdt*, Vorsitzender des Bodenbündnisses ELSA e.V. Neben der Würdigung der Fazite der Workshops und den Vorträgen wurde auch eingehend die „*Linzer Erklärung*“ kommentiert.

Exkursion zum Thema Boden in der Raumplanung

Die Exkursion in der Stadt Linz führte zu einem Bodenprofil im „*Grünzug Bergern*“, einer Testfläche des EU-Projekts TUSEC-IP. Beim zweiten Bodenprofil im Siedlungsgebiet „*solarCity*“ (siehe Coverfoto) wurden Fragen zur Versickerungsfähigkeit von Böden diskutiert. Geleitet und begleitet wurde die Exkursion von *DI Wilfried Hager*, Stadt Linz, *Dr. Max Kurderna*, Beratende Ingenieure wpa Wien und *Dr. Harald Wimmer*, Hydrogeologe beim Amt der Oö. Landesregierung.

Für die Berichterstattung: Reto D. Jenny

6. Jahreserklärung
des Boden-Bündnisses europäischer Städte, Kreise und Gemeinden
(European Land and Soil Alliance ELSA e.V.)

„Linzer Erklärung“

Im Anschluss an die 7. Internationale Jahrestagung vom 27./28. Mai 2008 in Linz zum Thema „*Flächen gewinnen, Boden schützen – Handlungsmöglichkeiten für Akteure und Akteurinnen*“ fordert die European Land and Soil Alliance ELSA e.V. den

Schutz von fruchtbaren Böden

Für die Ernährung der Menschheit stehen von den ca. 510 Millionen km² der Erdoberfläche nur rund 3,1%, also ca. 16 Millionen km² als fruchtbarer Boden zur Verfügung. Die Weltbevölkerung von derzeit 6,7 Milliarden Menschen nimmt jährlich um 80 Millionen Menschen zu. Gleichzeitig steigt der Flächenverbrauch für die Siedlungsentwicklung, wobei die Verbauung überwiegend auf den fruchtbaren Böden stattfindet.

Verschärfend kommt hinzu, dass sich der Produktionsdruck auf die landwirtschaftlichen Böden verstärkt. Die Gründe dafür sind:

- der Boom von erneuerbaren Energien und Rohstoffen, deren Erzeugung große Flächen beansprucht und
- der steigende Nahrungsmittelbedarf von aufstrebenden Wirtschaftsmächten wie beispielsweise China und Indien.

Fruchtbare Böden werden knapp!

Um alle Bedürfnisse zu befriedigen, ist eine noch intensivere Nutzung der Böden absehbar, welche die Bodenfruchtbarkeit gefährdet. Dadurch und aufgrund des Energiehungers der Weltwirtschaft wird die Nahrungsmittelknappheit weiter zunehmen. Der Mais, der für eine Tankfüllung mit Biosprit benötigt wird, ernährt ein Kind in der Dritten Welt ein Jahr lang!

Fruchtbare Böden sind große Wasserspeicher mit guten Filtereigenschaften. Bei sachgerechter Bewirtschaftung des Bodens können aus je 1 m² Fläche bis zu 200 Liter reines Grundwasser entstehen. Als Wasserspeicher ist der Boden wesentlich preiswerter als eine technische Regenrückhaltung.

Fruchtbare Böden sind schnell versiegelt, aber sie können sich nur in sehr langen Zeiträumen regenerieren. So benötigt 1 cm fruchtbarer, humoser Boden für seine Entstehung 100 bis 300 Jahre. Deshalb ist Bodenschutz ebenso grundlegend wie Klimaschutz.

ELSA e.V. fordert daher einen nachhaltigen Schutz von fruchtbaren Böden sowohl hinsichtlich des Flächenausmaßes als auch in Bezug auf die Bodenqualität. Dies betrifft in erster Linie die Raumplanung auf Landes- und Kommunalebene sowie die Landwirtschaft.

1. Im Rahmen der **Landesplanung** sind alle Länder aufgefordert, die fruchtbaren und ertragsfähigen Böden für die dauerhafte Nahrungsmittelversorgung zu erfassen und bei Planungsverfahren für zukünftige Generationen zu sichern.
2. Im Rahmen der **Kommunalplanung** sind alle landwirtschaftlich nutzbaren fruchtbaren Böden hinsichtlich ihrer Güte und Eigenschaften zu beurteilen, durch geeignete Maßnahmen zu sichern und einer Boden schonenden Bewirtschaftung zuzuführen.
3. Die **Landwirte** müssen ihre Produktionsgrundlage „Boden“ möglichst schonend bewirtschaften (= gute fachliche Praxis). Zu vermeiden sind:
 - Humusabbau
 - Bodenversauerung
 - Schadstoffanreicherung
 - Wind- und Wassererosion.

Die landwirtschaftlichen Böden sollten hinsichtlich ihres „guten“ Zustandes laufend kontrolliert und verbessert werden.

Zum europaweiten Schutz der fruchtbaren Böden setzt sich ELSA e.V. für eine gemeinsame Europäische Bodenschutzstrategie ein, die von den Landnutzern, den Planern und den politischen Entscheidungsträgern mitgetragen und umgesetzt wird.

Urban Soil Management Strategy

funded under the INTERREG IVB CENTRAL EUROPE programme 2007–2013

The protection of high quality soils in inner urban areas of Europe is a challenging task. Therefore, eleven project partners of the URBAN-SMS project committed themselves to elaborate an innovative soil management strategy. The project was approved in summer 2008 in the CENTRAL EUROPE programme and started on 1st of October 2008. During the following four years soil management tools will be developed, tested, evaluated, improved and published. The transportation of the importance of soil and its functions into public and practical planning processes are in the main focus of the project.

Participants on the URBAN-SMS Kick-off Meeting in Stuttgart 10-12 November 2008



Soil in urban areas is still treated as a resource for settlement development. But especially in densely populated areas soil plays a crucial role for environmental conditions and the living quality. The soil itself together with the plants and the organisms living in or on it, are closely interconnected with climate change, water balance and biodiversity. Although soil protection strategies like the concept of the City of Stuttgart exist, public and administrative bodies are still not sensible to soil and its functions. Hence the soil and its quality are still not included stringently in the urban planning process across Central Europe (CE). This leads to the ongoing consumption of valuable urban soil by sealing or building activities regardless the functional role. Ongoing decrease of living quality and increase of environmental pollution and disasters will be the consequences.

Project Management

City of Stuttgart, Department for Environmental Protection
Gaisburgstraße 4, D-70182 Stuttgart, Germany
Hermann Josef Kirchholtes and Michael Schweiker
Phone: +49-711/216-8067
E-mail: u360356@stuttgart.de

Project Co-ordination

et environment and technology
Boschstr. 10, 73734 D-Esslingen, Germany
Dr. Bettina Schug
Phone: +49-711/93150-484
E-mail: bettina.schug@sv-ertel.de

Homepage: www.urban-sms.eu

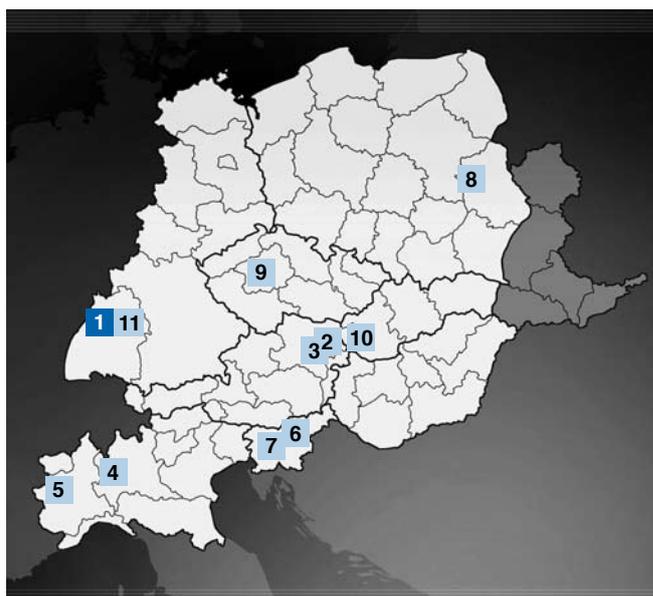


CENTRAL EUROPE
COOPERATING FOR SUCCESS.



EUROPEAN UNION
EUROPEAN REGIONAL
DEVELOPMENT FUND

The partnership of URBAN-SMS in the CENTRAL EUROPE programme area



Partners from Germany:

- 1** City of Stuttgart, Department for Environmental Protection; Lead Partner
- 11** District Authority of Stuttgart, Unit for Water and Soil

Partners from Austria:

- 2** City of Vienna, Department for Environmental Protection
- 3** Federal Environment Agency of Austria

Partners from Italy:

- 4** City of Milan, Executive Plans and Programs for Buildings Department – Office for Reclamation
- 5** University of Torino, Department of Valorization and Protection of Agroforestry Resources

Partners from Slovenia:

- 6** City of Celje
- 7** Agricultural Institute of Slovenia, Centre for Soil and Environment Research

Partners from Poland:

- 8** Institute of Soil Science and Plant Cultivation, Pulawy

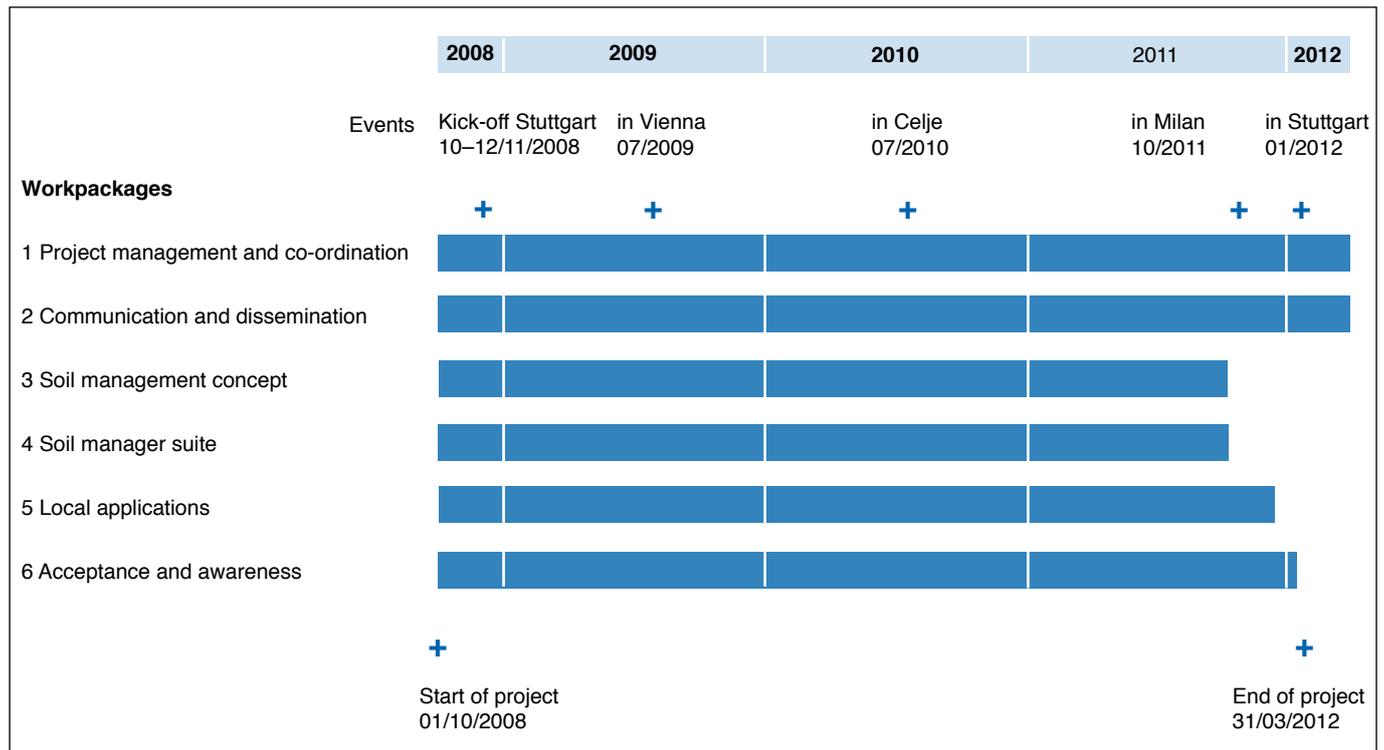
Partners from the Czech Republic:

- 9** Czech University of Life Sciences, Prague

Partners from Slovakia:

- 10** Soil Science and Conservation Research Institute, Bratislava

The URBAN-SMS calendar



The specific objective of URBAN-SMS is to gain a comprehensive and basic soil management strategy for CE municipalities. This strategy should enable urban planners to practically consider valuable soils and their different functions within the planning process. Special regard will be given to legislative requirements. These activities will be leading to the new “Urban Soil Management Strategy”. Awareness raising of public and politics regarding the importance of soil in urban areas will be a key issue throughout the whole project. Joint efforts are planned to disseminate the new approach.

A guideline how to integrate soil related issues in the urban planning process will be developed on the basis of existing approaches and legislations. Special attention will be paid on the demands of the Strategic Environment Assessment (SEA) and Environment Impact Assessment (EIA). Therefore existing planning tools will be analysed and optimised so that flexible and effective IT tools will result. A desktop end-user tool and a GIS web tool will be developed. This new strategy and its tools will be applied at local level to indicate their usefulness and practicability in daily work. Scenarios of soil consumption and its impacts on soil functions will be modelled to provide an input for the “Urban Soil Management Strategy” and to raising the awareness of different stakeholder groups.

The Urban Soil Management Strategy will be a “ready-to-use” product for municipalities in the whole programme area. The co-operation between municipal staff and developers from different countries and institutions ensures competent development and implementation. Dissemination will be enhanced by workshops and in house seminars.

The main products

- Guide “Municipal Soil Manager” to improve the consideration of soil in urban planning
- Free web-based and desktop evaluation system to enhance the decision making planning process
- Case study book of pilot actions on eight sites
- Guide for soil compensation measures
- Study of impacts of soil consumption especially with climatic aspects
- Movie about scenarios and consequences of soil consumption
- In house seminars for institutions and municipalities interested in implementing the new strategy of URBAN-SMS

Our Website

Please find further information on our website www.urban-sms.eu

The Stuttgart Soil Protection Concept – Methods, Goals, Strategies

Soil in inner urban areas plays an important role for climate, water balance, biodiversity, flood protection, air quality, recreation and the cycle of biological material. Although soil is a limited resource the development of settlement on unconsumed soil is an ongoing process as there is no standard for the evaluation of soil quality and its functions in the planning process. As settlement is mostly located in areas with good soil, especially high quality soils in urban areas are endangered. Therefore, functional soil protection concepts are required for both the conservation of the local soil resources and the fulfilment of legal requirements in the area of environmental planning. **The Stuttgart Soil Protection Concept (BOKS – Bodenschutzkonzept Stuttgart)** enables the documentation of potential and actual soil losses with the help of a planning map for soil quality. BOKS is a logical and methodically simple concept with clearly defined objectives in order to raise acceptance and awareness. This is one of the main reasons that the soil protection concept BOKS became part of the regular planning process in the City of Stuttgart since March 2006. Nevertheless additional functional extensions and technical improvements are necessary. **BOKS would be suitable as basis for the URBAN-SMS soil protection tool.**

Prof. Dr. Gerd Wolff and Michael Schweiker, City of Stuttgart

Scientific-technical principles

Due to the demand of new settlement area undisturbed soil of green areas is transferred to building land. The loss of soil quality can be determined by a “soil indication” according to their quantity (= area size) and quality (= soil function). The change can be evaluated, the spatial distribution of the soil is known and documented in a planning-applicable manner. Soil used by human does also provide important ecological functions. In Stuttgart, the “soil indication” is based on the “**Planning Map – Soil Quality**” which covers the entire Stuttgart city area. It indicates the soil quality as the sum of the soil functions to be protected specified by the Federal Soil Protection Act (BUNDESREGIERUNG, 1998). Also anthropogenic influences as pollution and cultivation are considered. As a result the quality of soils is characterised by 6 levels (0 to 5).

Methodology

In practical planning reasonable methodologies are needed which allow a qualitative and quantitative overview of the effects related to the different aspects of soil use. “**Soil Index Points**” are calculated in BOKS by the dimension of a planning area and the respective soil quality levels given in the planning map (see Fig.1). This area-specific value will be reduced with every further demand on the soil in relation to the regional quality loss (= loss of soil functions). Therefore, the soil consumption of each planning can be both theoretically forecasted and clearly measured after implementation. This comprehensive methodology helps to assess the present state of soil parameters and related trends, deliver impact prognosis and implement variation comparisons. It is also applicable to balance and control the soil specific impacts, especially in connection with legal compensation measures.

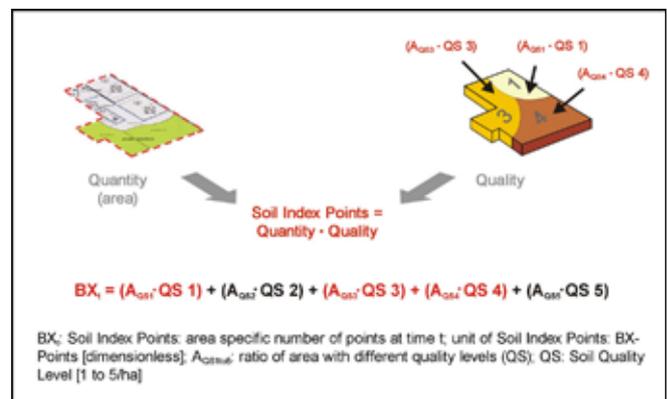


Fig. 1: Soil indication: calculation of “soil index points (BX)” by area (A), soil quality (QS).

Objective

Sustainable approaches which ensure the conservation of soil resources at a constant quality level are required to secure healthy living conditions in future. The ongoing soil consumption and the loss of soil quality need to be prevented. As this objective cannot be achieved promptly, a transitional period in which certain cut downs are accepted has to be defined. The timeframe for that should be suitably selected in order to enable a redirection into alternative operation approaches (for example, urban renewal by revitalisation of brownfields). The cut-down in quality that must be tolerated in the transition period is defined in BOKS as a so-called “**Soil Contingent**”. This “soil contingent” consists of a starting amount of “soil index points” that decreases proportionally to every soil use that is connected with a loss of soil quality. The current score of the “soil contingent” indicates the loss of quality respectively the acceptable consumption in accordance to the objective defined. This ensures sufficient scope for a limited period of time.

In Stuttgart the “soil contingent” was calculated in correspondence to clear qualitative terms with the aid of “soil indication“. The preservation of the quantity and quality status of soils with very good and good quality was the principle in Stuttgart. On the other side it means that the consumption of middle and poor quality soils is less substantial. According to these objectives, a starting amount totalling 1000 “soil index points” (March 2006) resulted for the Stuttgart “soil contingent”. This corresponds to approx. 12 % of the entire supply in the Stuttgart area. This use of these “soil index points” is tolerated. However, the prerequisite for a persistent sustainability is a strategy with economical restrictions and a certain scope for successful urban planning.

Strategy

Strategies in the field of soil protection always deal with provident resource management. To operate a conceptual soil protection a comprehensive strategy how sustainable conditions should be achieved has to be specified. BOKS ensures this by controlling the point loss in the “soil contingent” by two consumption approaches (see Fig. 2).

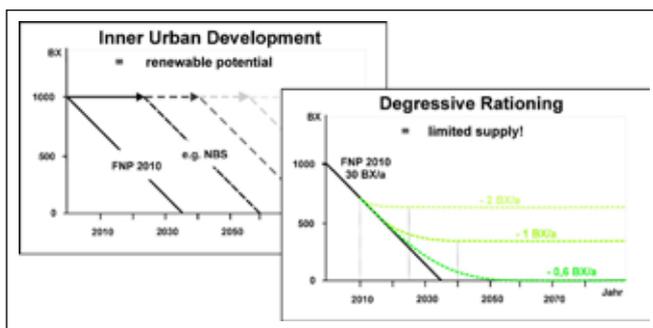


Fig. 2: Rationing approaches “Inner Urban development” and “Degressive Rationing” (FNP = land use plan)

The first approach “inner urban development” concentrates on brownfield redevelopment. The “Sustainable Brownfield Management Stuttgart (NBS)” (LANDESHAUPTSTADT STUTTGART, 2003) for example provides settlement areas for reuse and aggregation. The second approach “degressive rationing” aims at a yearly minimization of the soil consumption until the planning activities will be completely covered by inner urban development. A systematic monitoring every 2 to 5 years helps to assess, if the target-oriented rationing works. If not, appropriate countermeasures can be established quickly. The use of high quality soils would cause a massive loss of soil index points and thus a strong depletion of the “soil contingent”. The monitoring shows quickly if the latitude of planning has to be decreased and countermeasures are required.

Conclusion and prospects

The analysis of needs have shown that appropriate soil protection concepts require

- [technical planning basis](#)
- [suitable indication and assessment methods](#)
- [clear objectives](#) and
- [target-oriented strategies](#), as well as
- [acceptance](#).

As these individual elements correspond closely with each other, concepts like BOKS have to be developed according to the needs of urban planning practice. In Stuttgart the application of the “soil contingent” proved to be effective. The planners and decision makers got an applicable decision support tool to assess their planning activities. With this concept soil standards can be ensured in a flexible way without delimiting urban planners by restrictive regulations. As a result BOKS gained general acceptance and ultimately was instituted as a formal component of the urban land-use planning by the City Council of Stuttgart (LANDESHAUPTSTADT STUTTGART, 2006).

BOKS contributed to raise the awareness of urban soil resources. The possible consequences of soil consumption like the loss of agricultural areas, a massive decrease of groundwater recharge and flood retention were realised in Stuttgart. The increasing precipitation and incidents of flooding which need to be technically controlled with high costs were brought into mind. Also the city climate is becoming more unbalanced and the air quality is becoming poorer because of decreasing areas of operative soils available for humidity and temperature equalization as well as for absorption of air-transported contaminants. The further loss of soils will be in the focus of the URBAN-SMS project. Environmental impacts by soil consumption will be specified and scenarios will increase the awareness for soil in public and in urban planning units. ■

References

- BUNDESREGIERUNG, 1998: Bundesbodenschutzgesetz - Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten. Bundesgesetzblatt Jg. 1998 Teil I, Nr. 16, 502-510.
- LANDESHAUPTSTADT STUTTGART, 2003: Nachhaltiges Baufächenmanagement Stuttgart (NBS). Schlussbericht Kurzfassung in Beiträge zur Stadtentwicklung 34. 15 S.
- LANDESHAUPTSTADT STUTTGART, 2006: Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS). Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz: Heft 4/2006, 70 S.

FREIFLÄCHE! Jugend kommuniziert Flächenbewusstsein

Seit eineinhalb Jahren läuft das ELSA - Projekt „Freifläche!“. An den drei Standorten Freiburg, Osnabrück und Bernau bei Berlin sind Jugendliche dem Flächenverbrauch mit historischen Luftbildern, Geographischen Informationssystemen und GPS auf der Spur. Im Ergebnis entsteht eine interaktive DVD, die es Bildungseinrichtungen ermöglichen soll, dass Thema Flächenverbrauch mit modernen Medien mit Jugendgruppen zu bearbeiten. Ein Prototyp der DVD wurde jetzt erstmals vorgestellt.

Wie muss das Anleitungsmaterial strukturiert sein, um eine möglichst einfache und dennoch spannende Beschäftigung mit dem Thema Flächenverbrauch zu gewährleisten? – Das war die Hauptfrage, der in der Praxisphase, die im November 2008 zu Ende geht, nachgegangen wurde. Das erarbeitete Material wurde während des Einsatzes in den Schulen laufend überarbeitet und brachte viele wesentliche Erkenntnisse, die maßgeblich zur Strukturierung der DVD und des Arbeitsmaterials beigetragen haben. Auch der Beirat hat mit seinem Know-how geholfen, die vielfältigen Ansprüche an das Material bestmöglich zu kanalisieren.

Im Ergebnis ist Material entstanden, das nicht nur der Heterogenität der Zielgruppe gerecht wird, sondern auch flexibel an unterschiedlichste Zeitbudgets angepasst werden kann. Der Einsatz der digitalen Technologien kann hierbei je nach Wunsch einfach (z.B. Arbeiten mit Google Earth) oder komplexer (z.B. Einsatz des GIS VMapPlan) gestaltet werden.

Das Angebot reicht inhaltlich von einfachen Fragestellungen, die sich an 13–14 Jährige Jugendliche wenden, bis hin zu anspruchsvollen Aufgaben, die von 16-19 Jährigen bearbeitet werden können. Möglich geworden ist diese Flexibilität durch eine Art „*Baukastensystem*“ aus dem das Material aufgebaut ist und die unterschiedlichen Zeitansprüche in der Praxis berücksichtigt.

Module und Bausteine

Die Module umfassen jeweils ein komplettes Bildungsangebot zu einem bestimmten Aspekt des Schwerpunkts „*Flächenverbrauch und Siedlungsentwicklung*“. Die Module sind die inhaltliche Tür, durch die sich die Anwender dem Problem Flächenverbrauch nähern. Es wurden fünf Module für unterschiedliche Altersgruppen konzipiert (siehe Kasten).

Die verschiedenen Module gestatten es, sich aus verschiedenen Blickwinkeln dem Thema zu nähern bzw. ermöglichen einen persönlichen oder regional angepassten

Zugang zum Thema. Insbesondere bei einer Anwendung in Schulen hat dies den Vorteil, viele verschiedene *Anknüpfungspunkte an Rahmenlehrpläne* und Kerncurriculae zu finden. In erster Linie können die Module im Fach Erdkunde zur Anwendung kommen. Aber auch in NWT (Natur, Wissenschaft, Technik), Biologie, Chemie und Geschichte lassen sich problemlos Anknüpfungspunkte finden.

Ein Modul besteht wiederum aus verschiedenen Bausteinen, die einzeln oder in Kombination angewandt werden können. So kann der Lehrende ein Programm zusammenstellen, das exakt seinem Zeitbudget entspricht. Das Prinzip der *Bausteine* ist in jedem Modul gleich:

- Baustein 1: Themeneinstieg
- Baustein 2: Recherche und Untersuchung
- Baustein 3: Exkursion
- Baustein 4: Auswerten, Bewerten, Handeln
- Baustein 5: Präsentation und Kommunikation

„HI“, „AB“ und „TIP“?

Hinter diesen Abkürzungen verbergen sich die konkreten Arbeitsmaterialien, aus denen die einzelnen Bausteine bestehen. Im Regelfall besteht ein Baustein immer aus einem oder zwei *Arbeitsblättern (AB)* und jeweils dazugehörigen „*Tipps für Lehrende*“ (*TIP*). Das Arbeitsblatt beinhaltet einen Arbeitsauftrag für die Jugendlichen. Je nach Thema und angesprochener Altersgruppe kann ein Arbeitsblatt sehr konkrete Aufgabenstellungen zum Abarbeiten oder eine eher allgemeine Aufforderung enthalten, die ältere Jugendliche zu freiem und selbstständigem Arbeiten ermuntert.

Ein TIP enthält zum einem grundlegende Informationen zum Baustein (Zeitbudget, Altersstufe, Lernziele), zum anderen Lösungen für die Aufgaben der Arbeitsblätter. Zusätzlich beinhalten die TIPs auch eine Checkliste für Lehrende, die z.B. Auskunft über benötigtes Material gibt. Zusätzlich zum TIP werden zu einigen Arbeitsblättern so genannte „*Hintergrundinformationen*“ (*HI*) zur



Schülerpräsentation „Ampelkarte“: Welche Versiegelungsarten gibt es in meinem Quartier und wie wirken sich diese auf die Versickerung aus?

Verfügung gestellt, die sowohl für die Jugendlichen wie auch für die Lehrkraft von Interesse sind. Dabei handelt es sich um Texte, die für die Bearbeitung der Arbeitsblätter weitere Informationen liefern.

Alle Materialien können je nach Bedarf für den individuellen Gebrauch modifiziert werden.

Die praktische Anwendung – der lokale Bezug

Inzwischen konnten die Module an den drei Standorten angewendet und getestet werden. Erfahrungen aus der Praxisphase sind immer wieder in die Weiterentwicklung des Material eingeflossen. Wichtig ist insbesondere, dass die Materialien ermöglichen, einen *lokalen Bezug* herzustellen. Die Jugendlichen sollen möglichst einen direkten thematischen Bezug zu ihrem unmittelbaren *Wohn- und Lebensumfeld* herstellen. Nur so kann ein persönlicher Bezug zum Thema Flächenverbrauch erreicht werden. Zum Beispiel hatten sich am Standort Osnabrück die Schülerinnen und Schüler mit einem umstrittenen, neu ausgewiesenem Baugebiet in direkter Nachbarschaft ihrer Schule beschäftigt. Dazu wurden u.a. Presseartikel, Planungsunterlagen und ökologische Gutachten ausgewertet und das Gebiet im Rahmen einer Exkursion unter verschiedenen Gesichtspunkten (Ökologie, Geschichte etc.) untersucht. Im Ergebnis bewerteten die Schüler und Schülerinnen die Planungen aus ihrer Sicht und stellten sie u.a. auch der Presse vor.

Nächste Schritte

Bisher sind in der Praxisphase die Arbeitsmaterialien nur als Printfassung zum Einsatz gekommen. Ziel ist es jedoch, die Materialien in erster Linie als *interaktive DVD* anzubieten. Inzwischen liegt ein erster Prototyp vor, der im November dem Projektbeirat vorgestellt wurde. In der nun folgenden Projektphase wird die Verfeinerung und endgültige Programmierung der DVD im Vordergrund stehen. Parallel wird an einem Verwertungsplan gearbeitet, der im Anschluss des Projektes die tatsächliche Verwendung der DVD gewährleisten soll. ■

Modul-Angebote

Modul 1: „Flächenverbrauch“

Was ist Flächenverbrauch und wofür brauchen wir überhaupt Flächen? Können wir Flächen sparen und trotzdem gut leben? In diesem Modul lernen Jugendliche Grundlagen über Ursachen, Ausmaß und Folgen von Flächenverbrauch kennen und beschäftigen sich mit Möglichkeiten flächensparenden Bauens. / Zielgruppe: ab 12 Jahre.

Modul 2: „Versiegelung / Hochwasser“

Was passiert mit dem Boden, wenn er versiegelt wird und warum steigt die Hochwassergefahr, je mehr Flächen versiegelt sind? In diesem Modul lernen Jugendliche die Zusammenhänge zwischen Versiegelung und Hochwasser kennen und untersuchen in ihrem eigenen Stadtteil das Ausmaß der Versiegelung. Sie erarbeiten Vorschläge wo und wie die Versiegelung vermieden oder reduziert werden kann. / Zielgruppe: ab 12 Jahre.

Modul 3: „Naturkörper Boden“

Der Boden unter unseren Füßen ist mehr, als der Dreck, der an unseren Schuhen klebt. Diese Erkenntnis will das Modul „Naturkörper Boden“ vermitteln. Es nimmt Jugendliche mit in die komplexe Welt des Ökosystems Bodens. Viele interessante Versuche ermöglichen eine spannende Beschäftigung mit dem Boden und zeigen, warum Boden wertvoll und schützenswert ist. Dieses Modul kann insbesondere in Fächern angewandt werden, die sonst wenig Bezüge zum Thema „Flächenverbrauch“ haben (z.B. Chemie, Biologie, usw.). / Zielgruppe: ab 12 Jahre.

Modul 4: „Historische Stadtentwicklung“

Städte wachsen seit Jahrhunderten und jede städtebauliche Entwicklungsphase hat ihre Besonderheiten, die auch heute noch oft im Stadtbild erkennbar sind. Das Modul schickt Jugendliche auf historische Entdeckungsreise in ihrer Stadt. Sie lernen wie und wann Städte gewachsen sind und wie sich unsere individuellen Ansprüche und Wohnwünsche auf die Stadtentwicklung und das Ausmaß des Flächenverbrauchs auswirken. / Zielgruppe: ab 12 Jahre.

Modul 5 „Stadtplanung“

Wie funktioniert Stadtplanung? Was sind die rechtlichen Grundlagen und wer ist an Planungen beteiligt? Wie werden die verschiedenen Interessen gegeneinander abgewogen? Kann ich selbst Einfluss auf die Entwicklung meines Stadtteil nehmen? Das Modul Stadtplanung gewährt Jugendlichen einen Einblick in die Komplexität von Planungen. / Zielgruppe: ab ca.16 Jahre.

Weitere Informationen

Uta Mählmann – bodenbuendnis@osnabrueck.de

Boden-Bündnis ELSA e.V.

c/o Stadt Osnabrück, Postfach 44 60, D-49034 Osnabrück

Tel.: +49 (0) 541 323 2000 / Fax: +49 (0) 541 323 15 2000

www.bodenbuendnis.org

Zwischen Oktober 2007 und Oktober 2008 haben 14 kommunale Partner und 5 weitere Praxispartner konkrete Erfahrungen mit einem Handelssystem für Flächenausweisungszertifikate gesammelt. In vier Workshops und zwei internetbasierten Handelsrunden wurden der Markt für solche Zertifikate simuliert sowie Stärken und Schwächen des Instruments diskutiert. Die Ergebnisse der Simulation zeigen, dass die Reduktionsziele für den Flächenverbrauch erreicht werden konnten. Das wirtschaftlich optimale Ergebnis wurde zwar verfehlt, aber im Vergleich zu einer individuellen Umsetzung des vorgegebenen Reduktionsziels konnten sich die Kommunen in der ersten Simulationsrunde besser stellen.

Aufgabenstellung und Ablauf der Simulation

Beteiligt haben sich an der Simulation 13 Kommunen und ein Regionalverband (siehe Abbildung 1). Fünf Praxispartner mit Expertise für Nachhaltigkeitsprozesse auf kommunaler Ebene haben den Prozess begleitet, nämlich

- European Land and Soil Alliance ELSA,
- ICLEI Local Government for Sustainability
- Agenda-Transfer Agentur für Nachhaltigkeit,
- Klima-Bündnis und der
- Landkreis Osnabrück.

Abbildung 1: Teilnehmer bei Spiel.Raum



In der Simulation repräsentiert jeder Teilnehmer eine Kommune, die verpflichtet ist, neu ausgewiesene Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) durch Flächenausweisungszertifikate (FAZ) zu legitimieren. Ein FAZ ermächtigt seinen Besitzer, einmalig einen zusätzlichen Hektar an SuV neu auszuweisen, wenn alle bereits heute geltenden sonstigen (z. B. planungsrechtlichen) Bedingungen erfüllt sind.

Im Planspiel wurde ein Zeitraum von insgesamt 15 Jahren – aufgeteilt in fünf Planungsperioden (PP) – simuliert. Zu Beginn jeder Periode wurde jeder Kommune eine bestimmte Menge an FAZ kostenlos zugeteilt. FAZ konnten auf einem dafür vorgesehenen Markt gehandelt werden, d. h. eine Kommune konnte

FAZ von anderen Kommunen kaufen bzw. an andere Kommunen verkaufen. Am Ende jeder Periode wurde eine Abrechnung durchgeführt, bei der jede Kommune FAZ in Höhe der von ihr in dieser Periode neu ausgewiesenen SuV einzureichen hatte.

Prinzipiell verfügt jede Kommune über zwei Kategorien von Maßnahmen des Flächenmanagements, um ihr Entwicklungsziel zu erreichen. Bei einer Außenentwicklungsmaßnahme wird SuV neu ausgewiesen, um dort die Errichtung beispielsweise von neuen Gebäuden für Wohn- oder Gewerbe Zwecke zu ermöglichen. Diese Vorgehensweise führt zu einem Bedarf an FAZ in Höhe der neu ausgewiesenen SuV, den die Kommune durch ihren Bestand an FAZ bzw. durch den Zukauf auf dem Markt zu decken hat. Andererseits hat die Kommune die Möglichkeit, Innenentwicklungsmaßnahmen, z. B. die Schließung von Baulücken, zu verfolgen. Da diese auf bereits ausgewiesene SuV zurückgreifen, erfordern sie keine Einreichung von FAZ.

Zusammenfassend standen die Teilnehmer vor der Aufgabe, ihr Entwicklungsziel über (Kombinationen von) Außen- und Innenentwicklungsmaßnahmen zu erreichen. Dies sollte möglichst effizient, d.h. mit möglichst geringen Ausgaben, geschehen.

Erfahrungen aus der Simulation

Die Simulation des Flächenhandels mit kommunalen Akteuren wurde durch vier Workshops begleitet. Der eigentliche Handel fand zwischen den Workshops auf einer internetbasierten Handelsplattform statt. Simuliert wurden zwei Szenarien, die sich unter anderem in der Strenge des Reduktionsziels für den Flächenverbrauch unterschieden. Erste Ergebnisse aus den Simulationsrunden liegen nun vor. Sie zeigen, dass die Reduktionsziele erreicht und sogar unterboten wurden (s. Tabelle 1). Im Hinblick auf das wirtschaftliche Ergebnis wurde das Optimum zwar verfehlt (siehe Tabelle 2). Im Vergleich zu einer "Stand-alone" Lösung, also der individuellen Umsetzung des vorgegebenen

Reduktionsziels, konnten sich die Kommunen allerdings besser stellen. In einer näheren Betrachtung der Strategiefindung der Kommunen zeigte sich, dass für die Auswahl der Maßnahmen des Flächenmanagements kommunalpolitische Prioritäten das dominante Kriterium waren. In der zweiten Simulationsrunde gewannen ökonomische Kriterien an Bedeutung. Die Realitätsnähe der Maßnahmenwahl wurde als sehr hoch eingeschätzt.

Das Simulationsergebnis wäre noch besser ausgefallen, wenn manche Teilnehmer unbenötigte Zertifikate nicht gehortet hätten. Durch das fehlende Angebot von FAZ mussten andere Teilnehmer den Flächenverbrauch stärker reduzieren als zur Einhaltung der Gesamtmenge an Zertifikaten notwendig gewesen wäre.

Tabelle 1: Neuausweisungen

	Simulation 1	Simulation 2
Referenzentwicklung	1313 ha	1330 ha
Zertifikate	1141 ha (-13%)	1011 ha (-24%)
Simulationsergebnis	1100 ha (-15%)	919 ha (-31%)

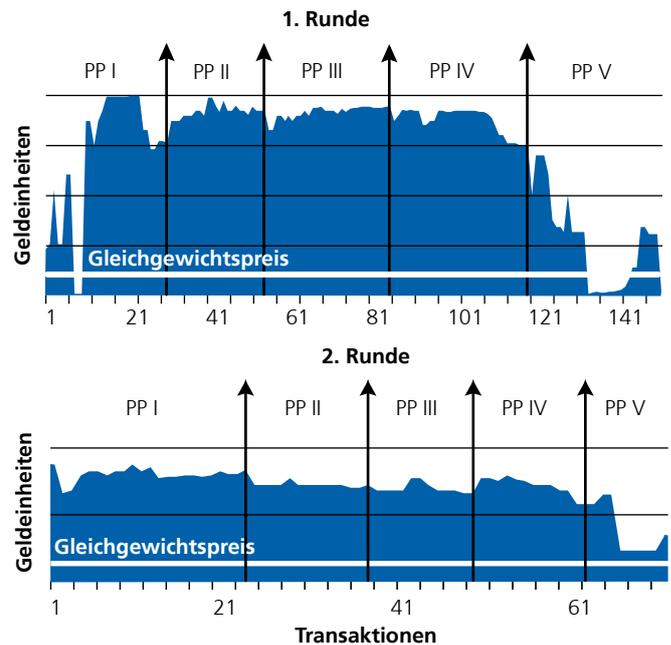
Tabelle 2: Wirtschaftliches Ergebnis² der ersten Simulationsrunde

Referenzentwicklung	100
Simulationsergebnis	75
„Stand-alone“-Lösung	64
Optimum	102

Die Preise der FAZ bewegten sich in beiden Simulationsrunden deutlich über dem Gleichgewicht (siehe Abbildung 2). Die Preissignale des FAZ-Marktes haben also nicht die richtigen Anreize gesetzt und das Erreichen des Optimums erschwert. Ihre Entwicklung war von spekulativen Elementen geprägt. Hinzu kam eine mangelnde Liquidität am Markt bedingt durch das Horten von Zertifikaten durch einzelne Kommunen. Immerhin lässt sich aber ein deutlicher Lerneffekt in der zweiten Simulationsrunde feststellen: die Abweichung vom Gleichgewichtspreis war hier geringer.

¹ Kapitalwert gemessen in standardisierten Geldeinheiten.

Abbildung 2: Entwicklung der Zertifikatepreise



Vorläufiges Fazit

Das Interesse der Mitspieler, das Instrument des Handels mit FAZ „in Aktion“ kennenzulernen, war sehr hoch. Die Möglichkeit, den Marktmechanismus und die dahinter liegenden Entscheidungsprozesse konkret zu erleben, hat allen Beteiligten neue Einblicke vermittelt. Das Instrument fördert den transparenten Vergleich von Einnahmen und Ausgaben verschiedener Optionen der Stadtentwicklung. Es stärkt damit die „Kostenwahrheit“, die zunehmend als förderlich für einen sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche gesehen wird. Die konkreten Simulationsergebnisse dürfen jedoch nicht unreflektiert verallgemeinert werden. So ist beispielsweise die Auswahl der Mitspieler nicht repräsentativ. Förderlich wäre die Fortführung ähnlicher Experimente, um die empirischen Ergebnisse auf eine breitere Basis zu stellen. Kommunen oder Regionalverbände, die daran Interesse haben, können sich gerne an das Projekt Spiel.Raum (spielraum@isi.fraunhofer.de) wenden. Die nächste Ausgabe des Newsletters wird Fragen der (Erst-) Zuteilung von FAZ und weitere empirische Ergebnisse präsentieren. ■

Information

Dr. Katrin Ostertag
 Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung
spielraum@isi.fraunhofer.de
<http://www.spielraum.isi.fhg.de>

Klimawandel – Auswirkungen auf Landwirtschaft und Bodennutzung

Am 29. Mai 2009 nahmen über 50 Personen aus Wissenschaft, Verwaltung, Beratung und Praxis an einer Tagung zum genannten Thema an der Fachhochschule Osnabrück teil. Organisiert und unterstützt wurde diese Veranstaltung gemeinsam von der *Fachhochschule Osnabrück*, dem *Büro für Bodenschutz und ökologische Agrarkultur* in Mainz, und dem *Boden-Bündnis ELSA e.V.* Fazit: Der Klimawandel stellt für die Landwirtschaft in Zukunft eine zunehmende Herausforderung dar. Sie muss Vorsorge treffen, um gegen zunehmende Extremereignisse wie Starkregen und andauernde Trockenheit gewappnet zu sein. Einen Beitrag zur Verminderung von Treibhausgasen kann sie selber leisten, v.a. in der Tierhaltung, in der Moornutzung sowie im Ackerbau, um Gase von Fäkalien und den Humusabbau zu vermindern. Auch in der landwirtschaftlichen Energiepflanzenproduktion und in der Fruchtfolge-technik können Verbesserungen erzielt werden. Dazu soll die Forschung für die landwirtschaftlichen Schulen und die Beratung praktikable Grundlagen liefern.

Kalkmarsch ist Boden des Jahres 2009

Im Bereich Gezeiten geprägter Küsten wird die Landoberfläche regelmäßig von Meerwasser überflutet. Es bilden sich Ablagerung von salzhaltigen Sedimenten mit stickstoffreicher organischer Substanz. Durch den Bau von Schutzdeichen werden diese Gebiete häufig der natürlichen Überflutung entzogen. Gruppen-, Graben- und heute auch Rohrentwässerung führen zur Belüftung dieser Böden und zur Bildung von Rostausfällungen. Mit dem Sickerwasser wird aus diesen marinen Ablagerungen das Salz ausgewaschen, so dass kalkhaltige, häufig schluffige Böden, die sogenannten Kalkmarschen, entstehen. In diesen Böden siedeln sich bevorzugt Regenwürmer an (bis zu 500 pro m²), die ein lockeres Krümelgefüge bilden und ebenso wie die Bodenbearbeitung die Sedimentschichten im Laufe der Zeit vermischen. Kalkmarschen gehören weltweit zu den produktivsten Ackerstandorten.

Nähere Informationen unter www.bodenwelten.de

ELSA contact / order information

local land & soil news is the Bulletin of the European Land and Soil Alliance (ELSA) e.V. As we put a lot of work into it, please disseminate this copy to whom it may be of interest. We greatly appreciate your comments and recommendations. Please send us an e-mail or contact:

European Land and Soil Alliance (ELSA) e.V.

European Secretariat, c/o Stadt Osnabrück
 Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung
 Postfach 4460, D-49034 Osnabrück
 E-mail: bodenbuendnis@osnabrueck.de

Homepage: www.bodenbuendnis.org / www.soil-alliance.org
 Phone: +49 (0) 541 323 2000 / Fax: +49 (0) 541 323 2738

Account: 150-301-2120; BLZ 265-501-05 Sparkasse Osnabrück (D)

I/we order / Ich/wir bestelle/n

- Subscription / Abonnement *local land&soil news* 2009 EUR 20.-
- Wegweiser Europäisches Boden-Bündnis
- Statutes + declaration of membership / Satzung + Beitrittserklärung
- More information on the European Land and Soil Alliance ELSA e.V.
 (All prices including p+p / Preise einschließlich Versandkosten)

Name, first name _____
 Institution _____
 Address _____
 Postal code / city _____
 Country _____
 E-mail _____
 Date, signature _____

23.01.2009, Forschungsanstalt Agroscope Reckenholz-Tänikon in Tänikon (CH):

ART-Tagung 2009:
Bodenverluste vermindern

Nähere Informationen:
www.art.admin.ch

09.-11.03.2009, Ev.-Akademie Tutzing (D):
Institutionen ökologischer Nachhaltigkeit

Tagung in der Reihe Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik

Nähere Informationen:
www.ev-akademie-tutzing.de

23.-24.03.2009, Berlin im Deutschen Institut für Urbanistik: 3. Statusseminar zum BMBF Förderschwerpunkt REFINA (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement)

Nähere Informationen:
www.refina-info.de

07.-08.05.2009, Bodenbündnis europäischer Städte, Kreise und Gemeinden ELSA e.V.

8. Internationale Jahrestagung 2009

im Rathaus Barmen
 Johannes-Rau-Platz 1, Wuppertal (D)

zum Thema:

Bodenschutz und Klimawandel
 Ohne Bodenschutz kein Klimaschutz

Information:

ELSA e.V. Sekretariat, Osnabrück
 Uta Mähmann, +49 (0)541/323-2000

Online-Anmeldung:

www.bodenbuendnis.org

local land & soil news

Published four times per year
 Download pdf file at
www.soil-alliance.org/www.bodenbuendnis.org

Editor

European Land and Soil Alliance (ELSA) e.V.
 European Secretariat
 Postfach 4460, D-49034 Osnabrück
 P +49/(0)541-323-2000 / F +49/(0)541-323-2738
 E-mail: bodenbuendnis@osnabrueck.de

Editorial staff

Dipl.-Ing. Reto D. Jenny (responsible)
jenny.reto@bluewin.ch
 Dr. Fabian Dosch
fabian.dosch@bbr.bund.de
 Dr. Martin Held
held@ev-akademie-tutzing.de

English translation (summaries)

Beatrix Thul

Print

Ulenspiegel Druck GmbH, Andechs (D)

Edition no. 26/27 – December 2008