

Integrierte Raum- und Landnutzungsplanung

Hintergrund

Zugang zu Land ist eine wesentliche Voraussetzung für Ernährungssicherheit und Entwicklung. Doch fruchtbare Landflächen sind nur begrenzt verfügbar und werden zunehmend knapp. Der Wettbewerb um die Ressource Land ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Diverse Akteure unterschiedlichen Machtpotentials konkurrieren um diese knappe Ressource mit zum Teil widersprüchlichen und exklusiven Nutzungsinteressen in sowohl ländlichen als auch urbanen Gebieten. Dieser Wettbewerb führt u.a. zu starken Verlusten von landwirtschaftlichen und grünen Flächen. Weltweit gehen jährlich etwa 10 Millionen Hektar Ackerfläche verloren – eine Fläche von rund 14 Millionen Fußballfeldern. In Deutschland werden immer noch mehr als 70 Hektar Fläche pro Tag in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt.



Abbildung 1: Eigene Darstellung

Die Agenda 2030, der in 2015 verabschiedete neue globale Rahmen für nachhaltige Entwicklung, unterstreicht die Bedeutung von „Land Governance“ für die nachhaltige Entwicklung. Die Landnutzungsplanung nimmt hier eine besondere Stellung ein. Mit ihrem

integrativen und transformativen Ansatz nachhaltiger Entwicklung, ihrer globalen Gültigkeit (Universalität) und ihrem umfassenden Zielsystem verstärkt die Agenda 2030 die internationale Zusammenarbeit. Fünf handlungsleitende Kernbotschaften, die sogenannten fünf Ps (People, Planet, Prosperity, Peace und Partnership) dienen der Kommunikation der Agenda. Somit gibt die Agenda 2030 mit ihrem Fokus auf partizipative Ansätze und lokale Lösungen wichtige Impulse für nachhaltige Landnutzungsplanung – nicht nur in ländlichen Gebieten, sondern auch für Städte und peri-urbane Gebiete. Landnutzungsplanung ist damit auch ein wesentlicher Bestandteil der New Urban Agenda und wird explizit in der Agenda 2030 in Bezug auf nachhaltige Stadtentwicklung genannt.

Um optimale und nachhaltige Raum- und Landnutzung zu garantieren und Nutzungskonflikte entgegenzuwirken, ist sorgfältige Planung auf verschiedenen Ebenen erforderlich. Hierbei werden die unterschiedlichen Nutzungsinteressen in Hinblick auf Prinzipien wie Nachhaltigkeit und Gemeinwohl bewertet, um Landflächen entsprechend zuzuteilen. Auf lokaler Ebene sollen die Prinzipien und Ziele der höheren Planungsebene zusammen mit den spezifischen lokalen Entwicklungsinteressen in kartierten Landnutzungsplänen konkretisiert werden. Dieses gesamte vertikale Planungssystem wird häufig als Raumplanung bezeichnet. Landnutzungsplanung stellt dabei die lokale, räumlich konkrete Ebene der Planung dar. Im Idealfall werden die unterschiedlichen Landnutzungsinteressen so in Einklang gebracht.

Landnutzungsplanung wird als inklusiver sozialer Prozess verstanden, der auf Dialog beruht und basisdemokratischen Prinzipien wie Partizipation, Subsidia-

rität, Transparenz und Umsetzbarkeit folgt.¹ Dabei wird nicht nur die nachhaltige Nutzung von Land gemeinsam definiert, sondern auch die Methoden zur Realisierung dieser Nutzungsziele bestimmt. Richtig angewandt, kann Landnutzungsplanung beispielsweise Landkonflikte verhindern, Bodenerosion und -degradation vorbeugen und neue Nutzungsmöglichkeiten von Land aufzeigen. So kann sie die Grundlagen für eine nachhaltige, soziale gerechte und ökonomisch sinnvolle Landnutzung schaffen.

Die Herausforderungen hierbei sind vielfältig. Globale Veränderungen wie Klimawandel, Bevölkerungswachstum, Verstädterung und Industrialisierung setzen die Ressource Land unter großen Nutzungsdruck. Gleichzeitig wird die Bodenfruchtbarkeit durch unsachgemäße Landnutzung stark beeinträchtigt: Bodendegradation und -erosion sind die Folgen. Weltweit gehen jährlich rund 24 Milliarden Tonnen fruchtbaren Bodens verloren. Steigende Landkonzentration schränkt den Landzugang vieler Akteure ein. Der extreme Anstieg von großflächigen Landkäufen und -pachten (siehe Positionspapier „Großflächige Landkäufe und -pachten“) illustriert, welche Dimensionen der globale Wettbewerb um Land angenommen hat. In diesem Kontext muss Landnutzungsplanung gewährleisten, dass Entwicklungsziele wie Ernährungssicherheit, wirtschaftliches Wachstum, Konfliktlösung und Schutz von Klima, Umwelt und Biodiversität erreicht werden. Gleichzeitig müssen die Rechte kultureller Minderheiten wie beispielsweise indigener Gruppen berücksichtigt werden. Ihre Nutzungsinteressen sind häufig nicht nur wirtschaftlicher oder ökologischer, sondern auch geistig-spiritueller Art.

Eine weitere Herausforderung ist, dass für die Identifizierung geeigneter Landflächen und deren optimaler Nutzung zahlreiche Daten benötigt werden. Zwar haben sich die methodisch-technischen Grundlagen und Möglichkeiten der Landnutzungsplanung durch technische Fortschritte im Bereich der Fernerkundung und der Geographischen Informationssysteme (GIS) stark weiterentwickelt, zentrale Herausforderungen bleiben jedoch die Datenverfügbarkeit und -transparenz. Aktuelle Informationen über bestehende und geplante Landnutzungen sind spärlich. Die mangelnde Datentransparenz nationaler Vorhaben erschwert eine langfristige verlässliche Landnutzungsplanung auf lokaler und regionaler Ebene. Darüber hinaus mangelt es beteiligten Akteuren häufig an der Fähigkeit, Daten zu analysieren und für Planungsverfahren richtig zu nutzen.

Unsere Standpunkte

Vor diesem Hintergrund vertritt die GIZ die folgenden Standpunkte:

■ **Raum- und Landnutzungsplanung fördert nachhaltige Entwicklung durch vertikale und horizontale Planungsprozesse**

Landnutzungsplanung ist weit mehr als eine Flächennutzungs- beziehungsweise Gemeindeentwicklungsplanung. Sie schafft die Voraussetzungen für eine nachhaltige, sozial- und umweltverträgliche Landnutzung, die gesellschaftlich erwünscht, ökonomisch sinnvoll und entwicklungsstrategisch kohärent ist. Dazu müssen lokale Bedürfnisse und Interessen mit nationalen und internationalen Entwicklungsstrategien und Maßnahmen kombiniert und somit eine vertikale Vernetzung geschaffen werden. Um diese Vernetzung nachhaltig zu gestalten, müssen alle Interessengruppen in die gesamten Verhandlungen eingebunden werden. Wichtige Prinzipien und Ziele der räumlichen Entwicklung müssen auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene formuliert werden. Interdisziplinäre Kooperation und die Koordination aller beteiligten Sektoren, die sogenannte horizontale Vernetzung, sind für die Landnutzungsplanung unerlässlich. Nur so kann eine nachhaltige Planung, die soziale, ökonomische und ökologische Belange in Einklang bringt, gelingen. Dies bedarf im Allgemeinen einer langfristigen Unterstützung des Aufbaus von Institutionen und einer Verbesserung der Kooperation zwischen Ministerien und Behörden verschiedener Sektoren. Damit hilft die Landnutzungsplanung den Beteiligten, ihre Fähigkeiten und Kompetenzen aufzubauen und zu erweitern.

■ **Raum- und Landnutzungsplanung sorgt für Interessenausgleich und Konfliktschlichtung**

Die Landnutzungsplanung setzt auf verschiedenen Ebenen und über verschiedene Sektoren und Interessensgruppen hinweg Austauschprozesse in Gang. In deren Verlauf kommt es zur Entscheidungsfindung und Konsensbildung über die Nutzung und den Schutz privater, kommunaler oder öffentlicher Flächen. Der partizipative Charakter dieser Vorgehensweise ermöglicht es der Bevölkerung, eigene Entscheidungen über die Verteilung der Ressourcen zu treffen. Das sorgt für den Ausgleich von Interessen und unterstützt die Regelung von Konflikten bei konkurrierenden Nutzungsansprüchen.

■ **Raum- und Landnutzungsplanung unterstützt die Sicherung der Landrechte**

Partizipative Raum- und Landnutzungsplanung ist ein wichtiges Instrument zur gewinnbringenden Verknüpfung von traditionellen und modernen Landrechtssystemen.² Sie sollte daher stärker als bisher durch die internationale Zusammenarbeit gefördert werden.

Die Landnutzungsplanung sichert existierende Landrechte zusätzlich ab, hilft möglichen Konflikten vorzubeugen und unterstützt dabei, beispielsweise sich überlappende Planungen von unterschiedlichen Ministerien zu vermeiden.

■ **Raum- und Landnutzungsplanung betrifft Stadt-Land-Verflechtungen**

Urbanisierung und Globalisierung verdichten die Beziehungen zwischen Städten und ihrem Umland.

Das rasche Wachstum der Städte geht einher mit einem drastisch erhöhten Flächen- und Ressourcenverbrauch. Die Zuwanderung ländlicher Bevölkerung trägt mit circa 40 Prozent in besonderem Maße zur Urbanisierung und vielfach zum Wachstum peri-urbaner Gebiete bei. Städte wandeln sich zu Stadtregionen und beeinflussen zunehmend umliegende ländliche Räume und Lebensstile. Während Landnutzungsplanung lange Zeit mit dem ländlichen Raum assoziiert wurde, wird heute die Wichtigkeit von Landnutzungsplanung auch in urbanen und peri-urbanen Gebieten erkannt. Die „International Guidelines on Urban and Territorial Planning“ wurden 2015 von UN-Habitat veröffentlicht und dienen unter anderem als globale Orientierung für integrierte urbane und territoriale Landnutzungsplanung.

■ **Raum- und Landnutzungsplanung ist nachhaltiges Naturressourcenmanagement**

Der Schutz von Natur und Umwelt sowie der effiziente Umgang mit Ressourcen in urbanen und ländlichen Räumen ist eine entscheidende Voraussetzung für die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen einer wachsenden Bevölkerung und für die Entwicklung innerhalb der Belastungsgrenzen unserer Erde. Öffentliche Grünflächen sowie der Erhalt der ökologischen Ausgleichsfunktionen und der Biodiversität erhöhen die Lebens- und Umweltqualität. Integrierte Planungsinstrumente und sektorübergreifende Lösungen leisten Beiträge zur energetischen und postfossilen Umgestaltung und spielen somit eine wichtige Rolle im Kampf gegen Klimawandel.

Unsere Handlungsempfehlungen

Nach Ansicht der GIZ sind dies die wichtigsten Handlungsempfehlungen:

■ **Anerkennung, Festschreibung und Stärkung von Verfügungsrechten**

Aspekte von Zugang zu Land sind bei der Landnutzungsplanung noch immer unterrepräsentiert. Oftmals sind Eigentumsverhältnisse nicht geklärt, was unter anderem zu Landkonflikten und illegalen Transaktionen führt. Landnutzungsplanung und Sicherung von Landrechten sollten daher miteinander verknüpft werden, zum Beispiel, wenn es darum geht, überlappende Planungen oder konkurrierende Ansprüche an Land zu identifizieren und Lösungen zu entwickeln.

■ **Stärkere Kontrolle der Bodenmärkte und Landtransaktionen**

Ohne die notwendige Kontrolle des Bodenmarktes beziehungsweise der Landtransaktionen besteht die Gefahr, dass es zu Spekulationen und illegaler Parzellierung kommt. Dies konterkariert eine nachhaltige Landnutzung. Um das zu verhindern, benötigt man eine vorausschauende und flächendeckende Landnutzungsplanung. Deren Umsetzung muss strikt eingehalten und kontrolliert sowie Bau- und Nutzungsvorgaben wirksam durchgesetzt werden.

■ **Planungssystem kontextspezifisch gestalten**

Die Landnutzungsplanung muss jeweils an die Bedingungen im Partnerland angepasst werden. Die Kerninstrumente bleiben zwar dieselben, aber die Gegebenheiten vor Ort haben großen Einfluss auf ihre Anwendung. Solche Faktoren sind beispielsweise das Gewicht des geschriebenen Gesetzes und der staatlichen Gerichtsbarkeit gegenüber traditionellen Institutionen, der Verwaltungsaufbau, die Art der Staatsführung, das Maß der öffentlichen Mitbestimmung oder der Grad der Dezentralisierung.

■ **Planung mit Budgetierung integrieren**

Die langfristige Finanzierung der Umsetzung von Landnutzungsplänen entsprechend den verfügbaren Ressourcen des Partners sollte von Beginn an Teil des Planungsprozesses sein. Nur so wird eine Umsetzung der Pläne realistisch. Budget- und Landnutzungsplanung sollten also immer eng miteinander verbunden sein.

■ **Rechtliche Verbindlichkeit schaffen**

Die Landnutzungsplanung ist zunehmend institutionell verankert. Dennoch fehlt ihr häufig die notwendige rechtliche Verbindlichkeit. Ziel muss daher sein, die Landnutzungsplanung als Prozess auch rechtlich zu sichern. Die in Landnutzungsplänen festgelegten Flächennutzungen müssen durchsetzbar sein, zum Beispiel mit Hilfe von Gerichten, Schlichtungsmechanismen oder lokalen Gremien. Dies erfordert die Stärkung der betreffenden Institutionen und die Klärung der Verantwortlichkeiten. Die Rolle von traditionellen Rechtsinstitutionen gilt es soweit wie möglich zu integrieren. Dies schafft Transparenz weit über die lokale Ebene hinaus. Auf dieser Grundlage können Entscheidungen über ausländische Direktinvestitionen in Land und die Vergabe von Konzessionen getroffen werden.

■ **Kooperation und Datenverfügbarkeit verbessern**

Im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Effizienz ist es wichtig, bereits existierende Daten in Wert zu setzen. Dafür ist ein kooperativer Datenaustausch zwischen verschiedenen Ressorts unabdingbar. Allerdings sind die existierenden Datensätze in Bezug zu einer faktenbasierten Landnutzungsplanung häufig unvollständig oder veraltet und müssen durch eine Datenerhebung ergänzt werden. Die Datenerhebung erfordert sowohl die Kooperation der betroffenen Bevölkerung als auch der verschiedenen Behörden. Geoinformationssysteme, Geodateninfrastrukturen und Fernerkundungstechnologien sind wichtige technische Werkzeuge der Datenerhebung, Datenverarbeitung und Präsentation im Bereich der Landnutzungsplanung.

■ **Fernerkundung stärker in der Planung miteinbeziehen**

Geodaten können von nationalen Behörden erarbeitet, aktualisiert und zur Verfügung gestellt werden. Häufig müssen zunächst Geobasisdaten erfasst werden. Sie beschreiben die Topographie von Landschaften, Grundstücksgrenzen und einzelne Objekte in einer kar-

tographisch darstellbaren Form. Diese Basisdaten sind Ausgangspunkt vieler weiterer Verwaltungs- und Planungsprozesse. Für große Flächen werden dafür zunehmend Luftbildaufnahmen genutzt. Für kleinere Gebiete bietet sich der Einsatz von „Unmanned Aerial Vehicles“, beziehungsweise Drohnen, an. Soweit rechtlich möglich, sollten alle Daten öffentlich zugänglich gemacht werden.

Literatur

¹ GIZ: Land Use Planning: Concepts, Tools and Applications.

² GIZ und GLTN: Land Use Planning for Tenure Security

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de

Verantwortlich/Kontakt:
Elke Matthaei
KC Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung
E Elke.Matthaei@giz.de

Beteiligte:
Dr. Andreas Lange, Matthias Hack

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Eschborn 2019