

Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung

Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR



Regionalverband Südlicher Oberrhein
Planen. Beraten. Entwickeln.

Freiburg, Oktober 2008

Herausgeber:

Regionalverband Südlicher Oberrhein
Reichsgrafenstraße 19
79102 Freiburg im Breisgau
Telefon +49 (0) 761 70327-0
E-Mail rvso@region-suedlicher-oberrhein.de
www.region-suedlicher-oberrhein.de

Oktober 2008

© Regionalverband Südlicher Oberrhein 2008

Gefördert durch Mittel des Bundesministeriums für Bildung und Forschung,
Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme
und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA).



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Bearbeitung:



Regionalverband Südlicher Oberrhein
Planen. Beraten. Entwickeln.

Regionalverband Südlicher Oberrhein
Reichsgrafenstraße 19
79102 Freiburg im Breisgau
Telefon +49 (0) 761 70327-0
E-Mail rvso@region-suedlicher-oberrhein.de
www.region-suedlicher-oberrhein.de



Institut für Grundlagen der Planung
Universität Stuttgart
Keplerstraße 11
70174 Stuttgart
Telefon +49 (0) 711 685-83329
E-Mail igp@igp.uni-stuttgart.de
www.igp.uni-stuttgart.de



pakora.net
Netzwerk für Stadt und Raum
Am Stadtgarten 11
76137 Karlsruhe
Telefon +49 (0) 721 6657273
E-Mail info@pakora.net
www.pakora.net

Vorwort

Fortschreitender Flächenverbrauch und Zersiedlung der Landschaft, brachgefallene Grundstücke und Leerstand standen in der Region Südlicher Oberrhein bislang nicht im Fokus. Ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum und eine starke wirtschaftliche Entwicklung haben leerstehende Gebäude und Brachflächen oftmals gar nicht entstehen lassen. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass sich die kommunale und regionale Ebene seit Jahrzehnten dafür einsetzen, die landschaftliche und städtebauliche Attraktivität der Region zu bewahren.

Der Zuwachs der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke hat dennoch auch in unserer Region Dimensionen erreicht, die zunehmend eine Belastung für Natur und Landschaft, die klimatische Situation und die Landwirtschaft darstellen. Angesichts der zu erwartenden demografischen Entwicklung und einer zunehmenden Zahl von Kommunen mit Bevölkerungsrückgängen stellt sich eine Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen vermehrt auch als Belastung der kommunalen Haushalte dar.

Gleichzeitig, das hat nicht zuletzt das nunmehr abgeschlossene Forschungsprojekt FLAIR („Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“) gezeigt, stehen im bebauten Innenbereich der Städte und Gemeinden enorme Flächenpotenziale zur Verfügung. Dies gilt umso mehr, wenn all jene Grundstücke und Gebäude berücksichtigt werden, die aufgrund des Lebensalters ihrer Bewohner in absehbarer Zeit einer neuen Nutzung zugeführt werden können.

Die große Zahl an Wohn- und Gewerbeflächen, die nicht oder nur unzureichend genutzt werden, ist zu einer großen Herausforderung der Kommunen geworden. Es bietet sich damit jedoch auch die Chance, die Innenentwicklung zum zentralen planerischen Leitmotiv der kommunalen Entwicklung zu machen. Die positiven Aspekte einer stärkeren Hinwendung auf den Innenbereich sind vielschichtig. Dorfkerne und Innenstädte bleiben lebendig, das lokale Handwerk profitiert, Erschließungs- und Unterhaltungskosten für technische Infrastrukturen fallen niedriger aus.

Innenentwicklung ist kein Selbstläufer. So viele gute Seiten man einer vorrangig nach innen gerichteten Entwicklung abgewinnen kann, so viele Herausforderungen stehen ihrer Umsetzung gegenüber. Die vorhandene Bausubstanz entspricht nicht immer den heutigen Anforderungen und Wünschen sowohl der privaten Haushalte als auch gewerblicher Nachfrager. Aus- und Umbau im Bestand sind oftmals risikoträchtiger als der Neubau auf der „Grünen Wiese“. Grundstückseigentümer zeigen sich oft verkaufsunwillig oder haben überzogene Preisvorstellungen.

Schon diese kurze Auflistung möglicher Hemmnisse zeigt, dass nur wenige Entwicklungen von allein und in die gewünschte Richtung laufen. Das Flächensparen ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung. Innenentwicklung braucht eine engagierte Kommunalpolitik und eine aktive Gemeindeverwaltung. Vielfach ist ein Anstoß von außen erforderlich, es müssen maßgeschneiderte Lösungen für den Einzelfall gefunden werden und Prozesse stärker begleitet und vermittelt werden. Zugleich ist erkennbar, dass das klassische, hauptsächlich auf Flächenwidmung und Wachstum ausgeleg-

te Instrumentarium der Bauleitplanung und der Regionalplanung nicht ausreicht, den Vorrang „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ umzusetzen.

Hier setzen die im Rahmen des Projekts FLAIR entwickelten Aktivierungsstrategien an. Die Aktivierungsstrategien zeigen Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler und regionaler Ebene für die Innenentwicklung auf. Sie nutzen dabei gezielt einen erweiterten Blick auf das Instrumentarium, um – über das „Pläne-Machen“ hinaus – zu einer umfassenden Koordination raumwirksamer Aktivitäten beizutragen.

Unser Dank gilt allen, die durch Ihr Engagement zum Gelingen dieses Projekts beigetragen haben. Hierbei sind zuvorderst die beiden Projektpartner zu nennen: Das Institut für Grundlagen der Planung an der Universität Stuttgart und das Planungsbüro pakora.net – Netzwerk für Stadt und Raum aus Karlsruhe. Sowohl die persönliche Zusammenarbeit als auch die fachliche Konstellation waren über die gesamte Projektlaufzeit äußerst angenehm und produktiv.

Ein besonderer Dank gilt den zehn Projektkommunen von FLAIR: Gemeinde Biederbach, Stadt Breisach am Rhein, Stadt Hausach, Stadt Löffingen, Stadt Neuenburg am Rhein, Stadt Oberkirch, Gemeinde Oberwolfach, Stadt Offenburg, Gemeinde Tenningen, Stadt Vogtsburg im Kaiserstuhl. Die konstruktive Mitwirkung von Bürgermeistern und Verwaltungsmitarbeitern hat dem Projekt wertvolle Einblicke in die lokalen Problemlagen und die kommunale Praxis ermöglicht. Wir sind zuversichtlich, diese neue Qualität der Zusammenarbeit von Gemeinden und Regionalverband über das Projekt hinaus fortführen zu können.

Danken möchten wir überdies den zahlreichen Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis, die das Projekt in allen Bearbeitungsphasen mit Ihrer Fachkenntnis, ihrem Erfahrungswissen und ihrer Kreativität bereichert haben. Nicht zuletzt gilt unser Dank dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, welches das Projekt im Rahmen des Förderschwerpunkts REFINA finanziell unterstützt hat, sowie dem Projektträger Jülich und der projektübergreifenden Begleitung durch das Deutsche Institut für Urbanistik.

Freiburg im Breisgau, im Oktober 2008



Otto Neideck
Verbandsvorsitzender



Dr. Dieter Karlin
Verbandsdirektor

Inhaltsübersicht

1.	Wissenswertes in Kürze	9
2.	Einführung und Anlass für das Projekt FLAIR.....	11
2.1	Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als rechtliche und politische Vorgabe	12
2.1.1	Gesetzliche Vorgaben zur Flächeninanspruchnahme und zur Siedlungsentwicklung	12
2.1.2	Informelle Planwerke, Richtlinien, strategische Dokumente	13
2.1.3	Politische Absichtserklärungen	16
2.2	Innenentwicklung – im Interesse der Kommunen und Regionen	17
2.2.1	Umwelt, Natur und Landschaft.....	17
2.2.2	Generationengerechtigkeit, demografischer Wandel, soziale Aspekte	18
2.2.3	Ökonomische Dimensionen	19
2.2.4	Raumplanerische Perspektive	20
2.3	Zwischenfazit	20
3.	Das Projekt FLAIR: Ziele und Vorgehen	22
3.1	Förderung im Rahmen von REFINA	22
3.2	Projektbeteiligte.....	22
3.3	Ziele des Forschungsprojekts FLAIR	24
3.3.1	Unterstützung für die Gemeinden, Intensivierung der Zusammenarbeit.....	24
3.3.2	Erkenntnisse für die Arbeit des Regionalverbands, Impulse für die Regionalplan-Fortschreibung	25
3.3.3	Artikulation kommunaler und regionaler Problemlagen.....	25
3.4	Bearbeitungsschritte	25
3.4.1	Analyse raumrelevanter Rahmenbedingungen	26
3.4.2	Analyse der regionalen Siedlungsentwicklung und der Wirksamkeit des regionalplanerischen Instrumentariums	27
3.4.3	Erhebung und Bewertung der Flächenpotenziale in den Projektgemeinden	28
3.4.4	Testplanungen zur Entwicklung von Aktivierungsstrategien	28
3.4.5	Rückkopplung mit den Projektgemeinden, externen Experten und den politischen Gremien.....	29
3.4.6	Vernetzung mit anderen Projekten	29
4.	Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Siedlungsentwicklung der Region Südlicher Oberrhein	31
4.1	Bevölkerungsstruktur und -entwicklung	31
4.2	Bevölkerungsvorausrechnung	33
4.3	Beschäftigungsentwicklung.....	35
4.4	Flächeninanspruchnahme.....	35
4.5	Entwicklung des Wohnungsbestands und der Bautätigkeit.....	37
4.6	Übergreifende Betrachtungen	39
4.7	Schlussfolgerungen	41

5.	Steuerung der Siedlungsentwicklung.....	45
5.1	Einführung.....	45
5.1.1	Formelle Regionalplanung.....	45
5.1.2	Zusammenwirken von regionaler und kommunaler Ebene.....	46
5.1.3	Regionales Flächenmanagement.....	47
5.2	Prüfung der Planelemente.....	48
5.2.1	Zentrale Orte.....	50
5.2.2	Entwicklungsachsen.....	53
5.2.3	Siedlungsbereiche und Gemeinden mit Eigenentwicklung.....	54
5.2.4	Schwerpunkte für Industrie und Dienstleistung.....	59
5.2.5	Festlegungen zum Flächenbedarf.....	61
5.2.6	Regionale Grünzüge und Grünzäsuren.....	62
5.2.7	Fazit: Steuerungswirkung der formellen Planelemente.....	64
5.3	Weiterentwicklung des regionalplanerischen Instrumentariums im Sinne eines Flächenmanagements.....	65
5.3.1	Stärkere Orientierung auf den Siedlungsbestand.....	66
5.3.2	Kopplung der Siedlungsentwicklung an die Zentralen Orte.....	67
5.3.3	Ortsteilspezifische Festlegungen.....	67
5.3.4	Flächenscharfe Ausweisung.....	68
5.3.5	Neuer Umgang mit gewerblichen Entwicklungsschwerpunkten.....	69
5.3.6	Regionalplanerische Festlegungen zur Flächenbedarfsermittlung.....	70
5.3.7	Berücksichtigung der Flächenpotenziale bei der Ermittlung des Flächenbedarfs.....	70
5.3.8	Festlegung des Bauflächenbedarfs anhand von Flächenzuwächsen.....	71
5.3.9	Festlegung von Siedlungsdichten.....	72
5.3.10	Monitoring ausbauen.....	73
5.3.11	Fazit.....	74
6.	Erhebung der Flächenpotenziale – Methodik, Ergebnisse, Aktivierungshemmnisse.....	75
6.1	Einführung.....	75
6.2	Erhebungsmethodik.....	76
6.3	Ergebnisse der Erhebung.....	80
6.4	Aktivierungshemmnisse.....	84
6.5	Fazit: Von der Erhebung zur Lagebeurteilung – Kataster versus Daueraufgabe.....	87
7.	Aktivierungsstrategien.....	90
7.1	Erweitertes Instrumentarium für die Innenentwicklung.....	90
7.2	Aktivierungsstrategien im Forschungsprojekt FLAIR.....	92
7.3	Der Weg zu den Aktivierungsstrategien: Testplanungen.....	94
7.4	Im Forschungsprojekt FLAIR erarbeitete Aktivierungsstrategien.....	96
7.4.1	Die Gemeinde strategisch entwickeln.....	96
7.4.2	Formale Planung durch informelle Planung ergänzen.....	98
7.4.3	Individuelle Standortqualitäten fördern, funktionale Differenzierungen ausbauen.....	98
7.4.4	Übersicht der Innenentwicklungspotenziale erstellen und nutzen.....	99
7.4.5	Identifizierung und Aufwertung von Schlüsselstandorten.....	100
7.4.6	Prioritätensetzung bei der Entwicklung von Standorten.....	101

7.4.7	Einzelflächen zu Arealen gruppieren	102
7.4.8	Bei der Umlegung Sperrgrundstücke vermeiden	102
7.4.9	Landschaft schützen, Landschaft entwickeln	103
7.4.10	Kommunale Liegenschaftspolitik aktiv nutzen	104
7.4.11	Charakteristische Siedlungskörper erhalten	105
7.4.12	Attraktivität der Innerortslagen sichern	106
7.4.13	Bestandserneuerung aktiv vorantreiben	106
7.4.14	Wohnbörsen	108
7.4.15	Zwischennutzungen von Standorten vorantreiben	108
7.4.16	Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden verbessern	109
7.4.17	Dokumentation des politischen Willens	109
7.4.18	Überörtliche Zusammenarbeit intensivieren	110
7.4.19	Zusammenarbeit von kommunaler und regionaler Ebene intensivieren	111
7.4.20	Brachen erst gar nicht entstehen lassen	112
7.4.21	Marktansprache durch Vorleistungen der Kommunen	113
7.4.22	Offenen Nachfolgeregelungen aktiv begegnen	113
7.4.23	Finanzielle Rahmenbedingungen für die Innenentwicklung verbessern	114
7.4.24	Abstimmung mit Förderprogrammen und regionaler Strukturpolitik gewährleisten	115
7.4.25	Öffentlichkeitsarbeit und Beratung für die Innenentwicklung ausbauen	116
7.4.26	Beratungsangebote für Politik ausbauen	117
7.4.27	Bebauungspläne überarbeiten, aufheben oder erneuern	117
8.	Fazit	119
	Anhang	122
	• Projektbeteiligte	
	• Bearbeiter	
	• Literatur	
	• Gesetzestexte	
	• Planungsdokumente	
	• Abkürzungen	

1. Wissenswertes in Kürze

- Die **Reduzierung des Flächenverbrauchs** und der **Vorrang der Innenentwicklung** sind seit langem Vorgabe in Gesetzen und Planungsdokumenten auf Europäischer, Bundes- und Landesebene. Das Problem der unvermindert hohen Flächeninanspruchnahme findet fach- und parteiübergreifend vermehrt politische Aufmerksamkeit. Bedeutung und Vielschichtigkeit der Innenentwicklung zeigen sich in ökonomischen, ökologischen und sozialen Komponenten. Angesichts sich wandelnder Rahmenbedingungen ist es im Interesse und zum Nutzen der Gemeinden, der weiteren Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen Einhalt zu gebieten und nicht genutzte Flächen im Bestand zu aktivieren.
- Die Siedlungsfläche in der Region Südlicher Oberrhein hat sich allein in den letzten 20 Jahren um fast 25 % vergrößert. Zusammen mit der Verkehrsfläche ergibt sich eine **tägliche Neuinanspruchnahme von rund 1,0 ha**. Triebkräfte der Flächeninanspruchnahme waren die Bevölkerungszunahme, abnehmende Haushaltsgrößen, steigende Pro-Kopf-Wohnflächen sowie konjunkturell und betriebsbedingte Flächenbedarfe von Unternehmen. Kleinräumiger betrachtet ergeben sich jedoch keine festen Zusammenhänge zwischen Flächenverbrauch und Bevölkerungs- bzw. Beschäftigungsentwicklung.
- Die positive demografische Entwicklung der Region Südlicher Oberrhein mit einem Bevölkerungszuwachs von fast 20 % im Zeitraum 1987-2007 basiert vor allem auf großen Wanderungsgewinnen. Zugleich hat sich die Bevölkerungsstruktur deutlich verändert (Einwohner im Alter unter 40 Jahren ± 0 %, Einwohner 40 Jahre und älter +46 %), so dass selbst bei weiteren Zuwanderungen im heutigen Maß von 2015 an mit einem Rückgang der Gesamtbevölkerung zu rechnen ist. Ausmaß und Auswirkungen des **demografischen Wandels** variieren sehr stark zwischen den einzelnen Teilräumen, Gemeinden und Ortsteilen.
- Zur Lenkung der Siedlungsentwicklung und zur Eindämmung der Flächeninanspruchnahme kommt der Regionalplanung eine Schlüsselrolle zu. Die Auswertung der **Steuerungsleistung formeller Planelemente** lässt jedoch erkennen, dass die angestrebte **Koordinierungsfunktion des Regionalplans** bislang nicht bzw. nicht vollständig erreicht wurde. Regionalplanerische Festlegungen und Differenzierungen spiegeln sich kaum in der Entwicklung von Bevölkerung und Beschäftigung, Wohnungsbestand und Siedlungsflächen wider. Beispiele aus anderen Regionen zeigen Anknüpfungsmöglichkeiten, die formelle Regionalplanung im Sinne eines Flächenmanagements weiterzuentwickeln.
- Die **qualifizierte Erhebung und Bewertung vorhandener Flächenpotenziale** ist ein zentraler Baustein eines Flächenmanagements und Voraussetzung, um Innenentwicklung betreiben zu können. Detaillierte Erhebungen in den zehn Projektgemeinden von FLAIR haben gezeigt, dass es **enorme Flächenreserven im Bestand** gibt. Diese waren oftmals größer als von Politik und Verwaltung vor Ort erwartet. Es lassen sich jedoch keine allgemeingültigen Zusammenhänge zwischen den vorgefundenen Flächenpotenzialen und der Gemeindegröße feststellen.

- Zahlreiche **Aktivierungshemmnisse** lassen erkennen, dass Innenentwicklung auch unter günstigen Rahmenbedingungen und Bevölkerungszuwächsen kein Selbstläufer ist. Räumliche Verteilung, Kleinteiligkeit und Verfügbarkeit der Flächenpotenziale, aber auch die Vielzahl betroffener und einzubeziehender Akteure sowie gesellschaftliche und demografisch bedingte Entwicklungen (fehlende Nachnutzer, die Haus, Hof oder Geschäft übernehmen) erschweren die Innenentwicklung. Das klassische Instrumentarium der Bauleitplanung reicht nicht aus, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden.
- Eine bestandsorientierte und nachhaltige Siedlungsentwicklung erfordert es, von einem **erweiterten Instrumentarium** und verschiedenen Vorgehensweisen räumlicher Planung auszugehen. Dazu zählen das Ausweisen von Flächen und Standorten, das Errichten von Anlagen, Gebäuden und Infrastrukturen, organisatorische Maßnahmen sowie die Beeinflussung von Verhaltensweisen. In zwei Projektgemeinden wurden auf Grundlage dieses erweiterten Instrumentenbegriffs übertragbare Strategien und Verfahren für eine flächensparende Entwicklung sowie für die Aktivierung brachliegender und untergenutzter Flächen bzw. Immobilien skizziert.
- Die im Projekt FLAIR entwickelten **Aktivierungsstrategien** bedienen sich der vier Steuerungsmöglichkeiten und haben dementsprechend verschiedene Wirkungsebenen: Flächenbezogene Handlungen (z. B. Einzelflächen zu Arealen bündeln), bauliche Maßnahmen (z. B. Landschaft entwickeln), organisatorische Strategien (z. B. Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden verbessern), Information und Anreize zur Verhaltensbeeinflussung (z. B. Eigentümer ansprechen). Ebenso vermischen sich hier dirigistische und stärker kooperative Vorgehensweisen und es werden verschiedene räumliche Ebenen und Akteure angesprochen.
- Sowohl die Auswertung vorhandener regionalplanerischer Steuerungsansätze als auch die Aktivierungsstrategien zeigen, dass für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die vorrangige Umsetzung der Innenentwicklung die **enge Zusammenarbeit von Gemeinden und Region** notwendig ist. Die fachübergreifende und überörtliche Abstimmung raumrelevanter Aktivitäten durch die Regionalplanung bleibt von besonderer Bedeutung. **Flächenmanagement** durch innovative Regionalplanung beinhaltet, die instrumentelle Ausgestaltung im Einzelfall zu schärfen und – mit Hilfe eines Monitorings und der politischen Unterstützung – die **konsequente Plananwendung** zu verbessern. Ebenso gilt es, individuelle Rahmenbedingungen besser zu berücksichtigen, Fachplanungen und Strukturpolitik stärker einzubeziehen und dabei bewusst **Steuerungsmöglichkeiten außerhalb der formellen Regionalplanung** zu nutzen.