



Regionalverband Südlicher Oberrhein

Planen. Beraten. Entwickeln.

Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung



Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR

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.

2. Einführung und Anlass für das Projekt FLAIR

Ausschlaggebend, das Projekt FLAIR („Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“) zu konzipieren, waren im Wesentlichen drei Anknüpfungspunkte.

- Die konstant hohe Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist ein zentrales Problem der Raumentwicklung in der Region Südlicher Oberrhein, dem angesichts veränderter Rahmenbedingungen mehr Aufmerksamkeit zukommen muss (s. Kap. 4.4).
- Den Flächenverbrauch zu reduzieren und der Innenentwicklung Vorrang einzuräumen, sind rechtliche Vorgaben für die örtliche und die regionale Entwicklung. Diese Zielsetzungen werden vermehrt auch von der Politik übergeordneter Ebenen aufgegriffen (s. Kap. 2.1).
- Bestandsorientierung und Innenentwicklung zu vorrangigen Planungszielen zu erheben und umzusetzen, lohnt sich in vielfacher Weise: ökologisch, ökonomisch, in sozialer Hinsicht und – verstanden als das Offenhalten von Handlungsoptionen für künftige Generationen – auch in einem planerischen Zusammenhang (s. Kap. 2.2).

Abb. 2-1: Siedlungsflächen 2007 (ATKIS)

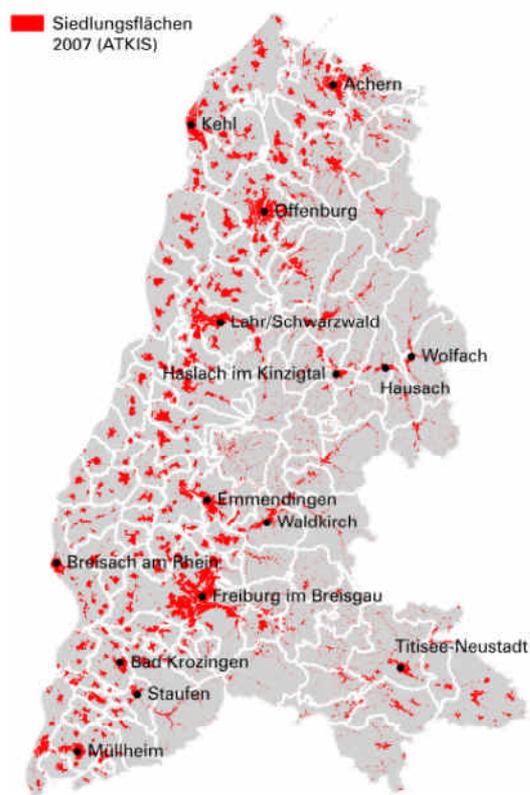
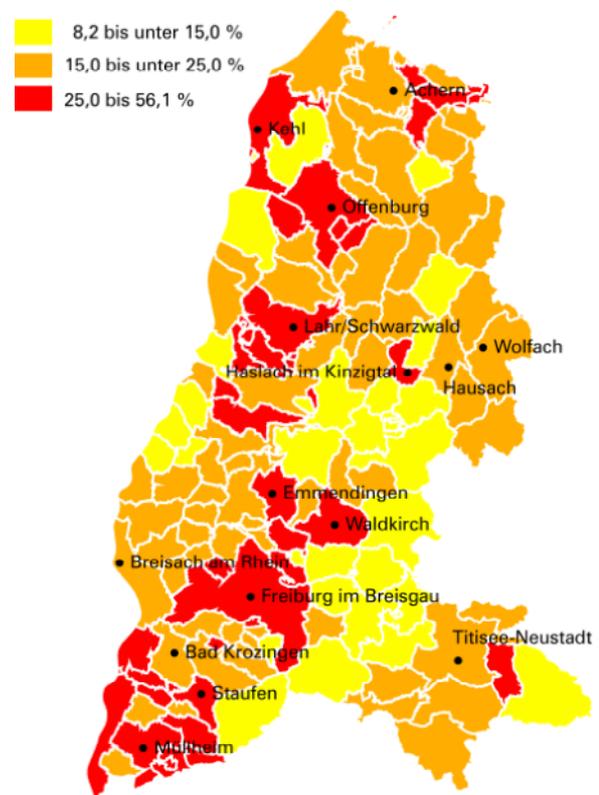


Abb. 2-2: Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche am Dauer-siedlungsraum* 2004 in %



*: Bodenfläche abzüglich Sondernutzungen, Wald- und Wasserflächen. Quellen: Landesvermessungsamt Baden-Württemberg; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen und Abbildung: RVSO.

2.1 Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als rechtliche und politische Vorgabe

In Politik, Planungspraxis und Wissenschaft herrscht ein weitgehender Konsens darüber, dass das Ausmaß der jährlichen Flächeninanspruchnahme insgesamt höher ist, als es langfristig tragbar ist. Entsprechend finden sich Vorgaben zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und für eine flächensparende Siedlungsentwicklung mittlerweile auf allen räumlichen Handlungsebenen: in Richtlinien der Europäischen Union, Bundes- und Landesgesetzen, Regionalplänen, kommunalen Beschlüssen. Daneben haben einzelne politische Erklärungen wie das „30-Hektar-Ziel“ und die „Netto-Null“ der Diskussion um die Minderung des Landschaftsverbrauchs neuen Schwung verliehen.

2.1.1 Gesetzliche Vorgaben zur Flächeninanspruchnahme und zur Siedlungsentwicklung

Eine flächensparende Entwicklung und Vorrang der Innenentwicklung sind in verschiedenen Gesetzen und Richtlinien zur Raumplanung fest verankert und als Vorgabe in verschiedenen formellen Planwerken verbindlich fixiert. Zuvorderst zu nennen sind dabei die im Raumordnungsgesetz aufgeführten Grundsätze der Raumordnung, die sich explizit der Innenentwicklung und dem Flächenschutz widmen:

- „Der Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen ist der Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen zu geben“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG).
- „Die Naturgüter, insbesondere Wasser und Boden, sind sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen [...]. Bei dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen soll der Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG).

Auch der derzeitige Entwurf zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes führt unter den Grundsätzen der Raumordnung vergleichbar aus: „Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, Regierungsentwurf vom 18.7.2008).

In ganz ähnlicher Weise ist im Baugesetzbuch seit 1998 als „ergänzende Vorschrift zum Umweltschutz“ enthalten: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden“ (§ 1a Abs. 2 BauGB).

Weitere bundesweite Regelungen zur Flächeninanspruchnahme finden sich bei verschiedenen Fachplanungen, so bspw. im Bundesnaturschutzgesetz und im Bundesbodenschutzgesetz.

Auf Ebene der Bundesländer sind es vor allem die jeweiligen Landesplanungsgesetze als auch die Landesentwicklungspläne und -programme, die Aussagen über die Flächeninanspruchnahme treffen. Die gültige Fassung des Landesplanungsgesetzes Baden-Württemberg spricht vergleichsweise allgemein nur davon, „die natürlichen Lebensgrundlagen [...] zu schützen und zu entwickeln“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 LplG). Der Entwurf für eine Neufassung des Landesplanungsgesetz lässt dagegen eine klarere Absicht erkennen: „[...] die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlung und Verkehr [ist] unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und ökologischer Belange spürbar zurückzuführen“ (LplG Baden-Württemberg, Regierungsentwurf vom 24.6.2008).

Anhand der baden-württembergischen Landesentwicklungspläne der letzten Jahrzehnte ist gut abzulesen, wie Ziele und Vorgaben zum Bodenschutz und dem Flächensparen im Kern gleichgeblieben sind:

- Es „ist anzustreben, dass unter Beachtung der zu erwartenden Entwicklung und der örtlichen Siedlungsstruktur grundsätzlich Siedlungsformen gewählt werden, die möglichst wenig Grund und Boden beanspruchen“ (LEP Baden-Württemberg 1974).
- Es „ist anzustreben, dass vor der Erschließung neuer Baugebiete vorrangig Ortskerne und vorhandene Wohngebiete funktionsfähig gehalten oder entwickelt werden [und dass] grundsätzlich Siedlungsformen gewählt werden, die möglichst wenig Grund und Boden beanspruchen. [...] Nicht mehr genutzte Gewerbe- und Industrieflächen sollen [...] umgenutzt werden“ (LEP Baden-Württemberg 1983).
- „Die Nutzung von Freiräumen für Siedlungen, Verkehrswege und Infrastruktureinrichtungen [...] ist] auf das für die weitere Entwicklung notwendige Maß zu begrenzen. [...] Bei der Siedlungsentwicklung sind vorrangig die im Siedlungsbestand vorhandenen Potenziale an Brach- und Konversionsflächen, Baulücken und Baulandreserven zu nutzen“ (LEP Baden-Württemberg 2002).

2.1.2 Informelle Planwerke, Richtlinien, strategische Dokumente

Neben den o. g. gesetzlich verankerten Zielen wurden der schonende Umgang mit Grund und Boden sowie der Vorrang der Innenentwicklung in verschiedenen informellen Planwerken auf europäischer, auf nationaler und auf Länderebene verabschiedet. Vergleichbare Forderungen sind zudem in diversen Leitbildern, Zielvereinbarungen, Strategiepapieren und Raumordnungsberichten aufgenommen. Die Wirksamkeit der im Folgenden aufgeführten Dokumente ist zwar nur mittelbar gegeben, sie spiegeln jedoch gut den hohen Stellenwert wider, der den Themenbereichen Flächeninanspruchnahme, flächenschonende Siedlungsentwicklung etc. bisweilen eingeräumt wird.

Europäische Ebene

Das 1999 verabschiedete Europäische Raumentwicklungskonzept verlangt von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union: „Um den Trend zur weiteren Expansion der Städte besser kontrollieren zu können, sollten die Mitgliedstaaten sowie ihre lokalen und regionalen Gebietskörperschaften das Konzept der „kompakten Stadt“ (die Stadt der kurzen Wege) verfolgen. Dazu gehört auch, dass [...] die Ausdehnung der Siedlungsflächen im Rahmen einer sorgfältigen Standort- und Siedlungspolitik minimiert wird“ (EUREK, Kap. 3.2.2).

Mit der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ wurden die Aussagen des EUREK im Mai 2007 nochmals inhaltlich bestätigt: „Eine wichtige Grundlage für die effiziente und nachhaltige Nutzung von Ressourcen ist eine kompakte Siedlungsstruktur. Diese kann durch eine Stadt- und Regionalplanung, die eine Zersiedlung des städtischen Umlands verhindert, erreicht werden. Hier muss engagiert dafür gesorgt werden, dass das Flächenangebot gesteuert und Spekulationen eingedämmt werden“ (Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, S. 4).

Nachfolgende Entschlüsse des Europäischen Parlaments, bspw. das „Follow-up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig – Ein europäisches Aktionsprogramm für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt“ vom Februar 2008, konkretisieren die Forderungen:

- „Das Europäische Parlament [...] fordert die Kommission auf, sich verstärkt mit dem Thema Zersiedlung (urban sprawl) zu befassen; fordert die Mitgliedstaaten auf – angesichts der Problematik von Landschaftszerschneidung und des anhaltenden Flächenverbrauchs durch städtisches Wachstum in den Mitgliedstaaten – wirksame Maßnahmen und Strategien zur Begrenzung des Flächenverbrauchs durchzusetzen.“ (Follow-Up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig, Abs. 35).
- „Das Europäische Parlament [...] empfiehlt den Mitgliedstaaten, den Vorrang der städtischen Innen- vor der Außenentwicklung zu betonen, d. h. den Schwerpunkt auf die Neu- und Umwidmung bestehender Bebauung – vor allem mit Hilfe eines nachhaltigen Flächenmanagements – zu legen, bevor neue Flächen bebaut werden.“ (Follow-Up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig, Abs. 36).

Daneben existieren verschiedene Fachplanungen, mit denen die EU Einfluss auf die Flächenpolitik nimmt. In der 2006 verabschiedeten „Thematischen Strategie für den Bodenschutz“ werden die Mitgliedstaaten aufgefordert „die Bodenversiegelung durch Sanierung aufgegebenen Flächen zu begrenzen und die Auswirkungen der Bodenversiegelung durch Baumethoden abzuschwächen, die es ermöglichen, so viele Bodenfunktionen wie möglich aufrechtzuerhalten“ (Bodenschutz-Strategie, Kap. 4.1.3).

Nationale Ebene

Auf Bundesebene sind in den letzten Jahren zwei strategische Dokumente verabschiedet worden, die sich explizit mit dem steigenden Flächenverbrauch in Deutschland auseinandersetzen und Ziele für die Siedlungsentwicklung vorgeben.

Mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 ist erstmals eine konkrete Größenordnung als Ziel benannt worden: „Künftig wollen wir [...] den Landschaftsverbrauch zurückführen. Dazu muss der Trend der vergangenen Jahre umgekehrt und anschließend ein deutlicher Rückgang erreicht werden. Ziel ist eine Flächeninanspruchnahme von maximal 30 ha pro Tag im Jahr 2020“ (Nationale Nachhaltigkeitsstrategie 2002, S. 99 f.).

Bekräftigt wurde das „30-Hektar-Ziel“ in jüngster Zeit durch den Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 11.11.2005, Beschlüsse der Umweltministerkonferenz am 16.11.2007 (vgl. MUNLV Nordrhein-Westfalen 2007) und in der „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“, verabschiedet am 7.11.2007. Dort heißt es ergänzend: „Im Idealfall sollte es langfristig gelingen, die tatsächliche Neuinanspruchnahme von Flächen weitgehend durch die erneute Nutzung vorhandener Flächen zu ersetzen. Bis 2015 werden auch raum- und gebietsbezogene Reduktionsziele erarbeitet.“

Die am 30.6.2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten „Neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ kommen zu dem Schluss: „Das Ziel der Verminderung der Flächeninanspruchnahme ist ein [...] tragendes Element einer nachhaltigen Raumentwicklung. [...] Trotz erreichter Fortschritte ist es notwendig, vorhandene Instrumente und Konzepte weiter- oder neu zu entwickeln, die in ihrer Gesamtheit die Zunahme der Flächeninanspruchnahme weiter eindämmen. Schwerpunkte dabei sind: [...] Die Innen- vor Außenentwicklung der Siedlungsgebiete durchsetzen.“

Landesebene

Der im Jahr 2000 aufgestellte und im Dezember 2007 fortgeschriebene Umweltplan Baden-Württemberg formuliert zur Flächeninanspruchnahme:

- „Das Land strebt an, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme durch Versiegelung bis zum Jahr 2010 deutlich zu verringern [...] und bei unvermeidbaren Eingriffen diese auf Flächen zu lenken, die infolge Vornutzung oder naturbedingt eine geringere Leistungsfähigkeit im Naturhaushalt aufweisen“ (Umweltplan Baden-Württemberg 2000, Kap. 6.3).
- „Die Landesregierung sieht in der Reduzierung des heutigen Ausmaßes der Flächeninanspruchnahme eine Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Raumentwicklung. Sie [...] strebt weiterhin an, zur langfristigen Sicherung von Entwicklungsmöglichkeiten die Inanspruchnahme bislang un bebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke deutlich zurückzuführen“ (Umweltplan Baden-Württemberg 2007, Kap. 6.II.3).

Die Fortschreibung des Umweltplans nimmt auch Bezug auf die quantitative Zielaussage der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, ohne jedoch eigene Zielwerte festzulegen: „Das Land unterstützt das von der Bundesregierung in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie formulierte Ziel, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 bundesweit auf insgesamt 30 ha pro Tag zu reduzieren“ (Umweltplan Baden-Württemberg 2007, Kap. 6.II.3).

Zur Umsetzung der Vorgaben des Landesentwicklungsplans (s. Kap. 2.1.1) wird gefordert, die „Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Unvermeidbare Neubauf Flächen sollen nur am konkret absehbaren Neubauf Flächenbedarf bemessen werden und möglichst Flächen sparend und Ressourcen schonend ausgewiesen werden, insbesondere durch eine angemessene hohe bauliche Dichte und eine rationelle Erschließung. Vor dem Hintergrund einer effizienten Nutzung der Fläche wird insbesondere bei der Neuausweisung von Gewerbegebieten eine möglichst hohe bauliche Dichte angestrebt“ (Umweltplan Baden-Württemberg 2007, Kap. 6.II.3).

Auch hinsichtlich der Erhebung der Potenzialflächen im bebauten Innenbereich geht die Fortschreibung des Umweltplans von 2007 über die erste Fassung hinaus: „Alle Kommunen des Landes sollen ihre Innenentwicklungspotenziale erfassen und – an die örtlichen Verhältnisse angepasst – Anstrengungen zu ihrer Aktivierung unternehmen“ (Umweltplan Baden-Württemberg 2007, Kap. 6.II.3).

2.1.3 Politische Absichtserklärungen

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird seitens der politischen Entscheidungsträger in Bund und Land mit zunehmender Tendenz als notwendiges Handlungsfeld erkannt. Somit wurden in den letzten Jahren vermehrt politische Absichten erklärt, die Grundlage zukünftiger Entscheidungen und ggf. gesetzlicher Regelungen sein können. Die Reduzierung des Flächenverbrauchs und die verstärkte Orientierung auf Bestandsflächen und Innenentwicklungspotenziale sind mittlerweile nicht mehr nur in den Umweltministerien „zu Hause“. Nicht zuletzt aufgrund der ökonomischen Bedeutung des Themas widmen sich auch andere Fachressorts dem Thema.

Ministerpräsident Oettinger hat in seiner Regierungserklärung vom 21.6.2006 einen Flächenverbrauch in Höhe von „Netto Null“ zum langfristigen Ziel für Baden-Württemberg erhoben: „Wir machen weiter Druck für eine sparsame Flächennutzung! [...] Langfristig muss es schon aus demographischen Gründen unser Ziel sein, dass wir auch beim Flächenverbrauch zur Netto-Null kommen.“ Auch Minister Peter Hauk forderte einen „Kurswechsel beim Flächenverbrauch“ und stellte fest, dass sich „der Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs – besonders im ländlichen Raum – nach wie vor auf zu hohem Niveau“ hält (MLR Baden-Württemberg 2007).

Land, Regionalverbände, Kreise, Kommunen, Naturschutz und Wirtschaft haben sich im Jahr 2004 als verantwortliche Akteure im „Aktionsbündnis Flächen gewinnen“ zusammen geschlossen. Gemeinsam wurde das Ziel ausgegeben, verstärkte Anstrengungen für „die schonende, sparsame und haushälterische Inanspruchnahme von Flächen und Böden [...] zur Sicherung der hohen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Qualität des Landes Baden-Württemberg“ zu unternehmen (UVM Baden-Württemberg 2004).

2.2 Innenentwicklung – im Interesse der Kommunen und Regionen

Die folgende Zusammenstellung wichtiger Beweggründe für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, eine flächensparende und auf den Innenbereich fokussierte Siedlungsentwicklung dient dazu, diese in ihrer Vielschichtigkeit und ihrem Umfang zu verstehen – auch um die Entwicklung von Aktivierungsstrategien (Kap. 7) gezielt darauf aufbauen zu können. Es kann dabei gezeigt werden, dass es unabhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen und den politischen Vorgaben auch im Interesse der handelnden Akteure auf allen Ebenen sein sollte, der Innenentwicklung Vorrang gegenüber weiteren Neuerschließungen einzuräumen.

2.2.1 Umwelt, Natur und Landschaft

Der Boden ist eine nicht vermehrbare Ressource. Die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche stellt einen schwerwiegenden Eingriff in Natur und Landschaft dar. Die Umweltbelastung ergibt sich dabei aus der Versiegelung des Bodens, der Zerstörung natürlicher Standorte sowie der Zerschneidung und Verkleinerung der Lebensräume. Angesichts der Endlichkeit der Ressource Boden kommt dem Erhalt der verbliebenen Freiräume eine hohe Bedeutung für den Schutz und Bewahrung der Tier- und Pflanzenwelt sowie der Artenvielfalt, des Grundwassers, der Luftreinhaltung u. a. zu. Gleichwohl gilt bei näherer Betrachtung, dass auch den besiedelten Gebiete eine ökologische Wertigkeit attestiert werden kann und demgegenüber in Form der Intensivlandwirtschaft auch umweltbelastende Freiraumnutzungen existieren.

Der Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche vollzieht sich nicht nur auf Kosten des Naturhaushalts, sondern geht auch zulasten anthropogener Freiraumnutzungen. Es verschwinden landwirtschaftliche Flächen, die für die Produktion von Lebensmitteln und Biomasse genutzt werden könnten. Zugleich steigt, angesichts weltweit steigender Lebensmittel- und Energiepreise, die subjektive und finanzielle Wertschätzung für landwirtschaftlich genutzte Flächen.

In zunehmendem Maße werden der Erhalt kompakter Siedlungsstrukturen und die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme mit Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in Zusammenhang gebracht. Die zunehmende Versiegelung führt dazu, dass immer weniger Niederschlagswasser in Boden und Grundwasser zwischengespeichert werden kann, sondern schneller in den Oberflächengewässern, Sammelbecken etc. zusammenfließt. Zugleich reduziert sich durch die Flächeninanspruchnahme oftmals Zahl und Größe der Überschwemmungsgebiete und durch den Klimawandel nimmt das Risiko vermehrter und stärkerer Hochwasserereignisse zu.

Eine spezielle Problematik hinsichtlich der (Reduzierung der) Flächeninanspruchnahme ergibt sich in Gebieten mit einem hohen Siedlungsflächenanteil (i. d. R. Verdichtungsräume) oder mit besonderen topografischen Bedingungen, wie dies bspw. in den Talagen des Schwarzwalds und des Kaiserstuhls der Fall ist. Hier sind die verbliebenen Freiflächen von besonderer Bedeutung für Frischluftzufuhr und Kaltluftentstehung, den Hochwasserschutz sowie Freizeit- und Erholungsnutzungen. Bei den Flächen in den Talebenen kommt hinzu, dass diese zugleich einem besonderen Nutzungsdruck unterliegen, da die weiteren Flächen in den Hanglagen teilweise nicht für eine Bebauung

geeignet sind bzw. aufwändige Erschließungen erfordern würden. Im Ländlichen Raum wie im Verdichtungsraum gilt, dass die vorhandenen Freiräume eine spezifische Standortqualität darstellen, die auch von ökonomischer Bedeutung ist.

2.2.2 Generationengerechtigkeit, demografischer Wandel, soziale Aspekte

Einen weiteren Beweggrund, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, stellt die Frage nach der Gerechtigkeit zwischen heutigen und zukünftigen Generationen dar. Nachfolgende Generationen sollen einerseits keinen zu starken Einschränkungen unterliegen, indem ihnen eine zukünftige Inanspruchnahme weiterer Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke strikt untersagt würde. Andererseits schließt die heutige bauliche Nutzung weiterer Freiflächen andere Nutzungen für nachfolgende Zeiträume nahezu aus. Künftigen Generationen kann z. B. ein Nachteil erwachsen, wenn besonders fruchtbare Böden durch das Siedlungsflächenwachstum einer Agrarnutzung entzogen werden. Eine Korrektur dieser Nutzungsentscheidung ist mit enormen Aufwendungen für Rückbau, Entsiegelung, Renaturierung etc. verbunden, wenn nicht gar unmöglich.

Die Minderung des weiteren Siedlungsflächenwachstums und eine nach innen gerichtete Entwicklung sind im Hinblick auf den demografischen Wandel von besonderer Bedeutung. Die Tatsache, eine allorts alternde und oftmals auch quantitativ abnehmende Bevölkerung vorzufinden, spielt dabei sowohl ökonomisch – für die privaten wie für die kommunalen Haushalte – als auch in sozialer Hinsicht eine Rolle. Die steigende Zahl älterer Bürger bevorzugt kurze Wege. Fußläufig erreichbare Einkaufsmöglichkeiten, medizinische und kulturelle Einrichtungen, Cafés und gut ausgebaute öffentliche Verkehrsmittel finden sich jedoch meist nur in den Kernbereichen der Städte und Gemeinden. Nicht vernachlässigt werden darf, dass auch der demografische Wandel mittelfristig enorme Wohnungsbestände freisetzen wird. In vielen Stadtteilen sind schon heute oftmals mehr als die Hälfte aller Hausbesitzer über 60 Jahre alt.

Neben der Alterung und dem quantitativen Bevölkerungsrückgang sprechen auch andere gesellschaftliche Entwicklungen dafür, dass die Nachfrage nach zusätzlichen Wohn- und Gewerbegebieten „auf der grünen Wiese“ zurückgeht und diese Gefahr laufen, „die Altlasten von morgen“ zu werden (Ministerpräsident Oettinger 2006). Die Zahl kinderloser Einwohner steigt, mehr Mütter und Väter sind alleinerziehend, Arbeitsmarkt und Unternehmen verlangen größere zeitliche und räumliche Flexibilität der Arbeitnehmer, die Umzugsquoten nehmen zu. Mit der Pluralisierung der Lebensstile geht einher, dass der Wunsch bzw. die Nachfrage nach dem eigenen Haus „im Grünen“ abnimmt. Demgegenüber schätzen die – zumindest anteilig – wachsenden Bevölkerungsgruppen (Alte, Kinderlose, Alleinerziehende) Erlebnis- und Versorgungsangebote, wie sie vor allem ein städtisches Umfeld bietet. Auch im Hinblick auf Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur und Arbeitswelt ist davon auszugehen, dass ein wachsendes Interesse nach Quartieren, Umfeld und Immobilien besteht, bei denen sich Wohnen und Arbeiten vereinen lässt. Dies gilt umso mehr, da sich – sowohl durch den Strukturwandel als auch durch die geplante Umsiedlung einzelner Unternehmen – die Zahl störender Gewerbebetriebe in den Innerortslagen deutlich reduziert hat.

Mit einer Vorrangigkeit auf den Bestand orientierten örtlichen Entwicklung verbinden sich auch Aspekte, die der subjektiven Wahrnehmung der Einwohner und Besucher zuzu-

rechnen sind. Nur im Kern sind die Gemeinden voneinander unterscheidbar, nur im Innenbereich lässt sich Stadtgeschichte ablesen, nur dort finden sich Strukturen, die Identität und Ortsverbundenheit stiften können. Innenentwicklung steht somit auch in enger Verbindung zum sozialen Zusammenleben im Ort.

2.2.3 Ökonomische Dimensionen

Ver mehrt sind in den letzten Jahren die ökonomischen Zusammenhänge der weiteren Flächenexpansion und der nach innen gerichteten Entwicklungen ins Blickfeld von Politik und Wissenschaft gekommen. Dabei werden sowohl Kommunalfinanzen als auch indirekte Wirkungen, wie die Kosten für die privaten Haushalte oder mögliche Profite lokaler Unternehmen betrachtet.

Verschiedene Forschungsprojekte haben sich eingehend mit den Kosten auf Seiten der Gemeinde beschäftigt, die für Erschließung neuer Wohn- und Gewerbegebiete sowie für Ausbau, Unterhalt und ggf. Ersatz der dazugehörigen Infrastrukturen anfallen. Angesichts stark variierender demografischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie der enormen Bandbreite der einzelnen Handlungserfordernisse lassen sich zwar nur wenige pauschalierende Aussagen ableiten. Übereinstimmend kommen bisherige Untersuchungen jedoch zu dem Schluss, dass die einmaligen und dauerhaften Aufwendungen höher ausfallen als die durch – keineswegs immer gegebenen – Einwohner- und Beschäftigtenzuwächse ausgelösten Einnahmesteigerungen. Dabei wird auch berücksichtigt, dass sich Kosten für Neuerschließungen vielfach einfacher auf Vorhabensträger oder Käufer umlegen lassen, als dies bei Maßnahmen der Innenentwicklung möglich ist.

Einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsfläche steht aus ökonomischer Perspektive entgegen, dass sich die öffentlich zu finanzierenden bzw. zu subventionierenden Leistungen bei kompakten Siedlungsstrukturen effizienter erbringen lassen. Dies ist von besonderer Bedeutung, da die Kosten für den Erhalt und Betrieb sozialer und technischen Infrastrukturen im Zuge des demografischen Wandels von immer weniger (einkommensteuerpflichtigen) Einwohnern aufgebracht werden müssen.

Abb. 2-3: Zusammenhang von Siedlungsflächenwachstum und demografischem Wandel



Quelle: Siedentop 2007. Abbildung: RVSO.

Auch auf Seiten der privaten Haushalte ergeben sich mit dem Umzug in Neubauten „auf der grünen Wiese“ höhere finanzielle Belastungen. Angesichts steigender Energiepreise werden sich die Mehrkosten gegenüber dem Wohnen in der Stadt für die Bewältigung längerer Wegstrecken zum Arbeitsplatz, Ausbildungsstätte, Einkauf etc. weiter erhöhen. Dies zeigt nicht zuletzt die politische Diskussion um die sog. Pendler-

pauschale, die zum Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsort beigetragen hat. Zudem wird vereinzelt bereits vor einem deutlichen, Demografie- und Nachfragebedingten Wertverlust der Immobilien im suburbanen und ländlichen Außenbereich gewarnt (vgl. z. B. BMVBS/BBR 2008, S. 32).

Zu den indirekten positiven ökonomischen Wirkungen der Innenentwicklung gehören darüber hinaus auch Profite, die bei lokalen Unternehmen, vor allem im Handwerk und im Einzelhandel anfallen. Der Baden-Württembergische Handwerkstag geht davon aus, dass in einem Neubaugebiet durchschnittlich 30 % der Bauleistungen durch das (lokale) Handwerk erbracht werden. Bei einem Neu-, Aus- oder Umbau im Bestand fallen aufgrund der individuelleren Anforderungen dagegen im Mittel rund 70 % der Bauleistungen dem Handwerk zu. So können durch Innenentwicklung letztlich Arbeitsplätze am Ort und in der Region gesichert werden.

Der Vorrang der Innenentwicklung trägt ferner zur Sicherung einer verbrauchernahen Versorgungsstruktur bei und stärkt den Einzelhandel in den Ortskernen. Dessen spezifische Standortvorteile kommen nur zur Geltung, wenn es Anwohner gibt, welche die zentrale Lage und die fußläufige Erreichbarkeit der Angebote auch nutzen (können). Wer am Stadtrand wohnt und/oder mit dem PKW zur Arbeitsstätte pendelt, wird die mit dem Auto erreichbaren Angebote vorziehen.

2.2.4 Raumplanerische Perspektive

Unter eine planungsbezogene Begründung für die Innenentwicklung fällt zum einen das mit kompakten Siedlungsstrukturen einhergehende Ziel, eine effiziente Nutzung vorhandener Flächen zu erreichen. Mit Blick auf künftige Planungsentscheidungen gilt zum anderen jedoch auch: Flächensparen in der Gegenwart bedeutet, Handlungsoptionen für künftige Generationen offen zu halten. Gerade in Gebieten, deren potenziell besiedelbare Fläche insgesamt stark limitiert ist, stellt diese planerisch-strategische Dimension der Innenentwicklung ein wichtiges Argument dar.

Neben topografischen Bedingungen ist hierbei – wiederum planungsbezogen – auch an ausgewiesene Schutzgebiete und andere Beschränkungen im Außenbereich zu denken. Es ist davon auszugehen, dass geschützte Bereiche nur in besonderen Ausnahmefällen zurückgenommen werden. Im Gegenzug ist damit zu rechnen, dass Zahl und Anteil planerisch nicht belegter Flächen („Weiße Flächen“) eher abnehmen werden. Damit nimmt auch die Größe der Flächen ab, die überhaupt noch für zukünftige Erweiterungen der Siedlungsflächen in Frage kommen. Die Entwicklung des Bestandes wird vor diesem Hintergrund umso mehr zur zentralen Entwicklungsperspektive.

2.3 Zwischenfazit

Die Zusammenstellung und Auswertung relevanter Gesetze, wichtiger strategischer Dokumente und politischer Absichtserklärungen zeigt, dass kein Mangel an formulierten Zielen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung besteht. Vielmehr besteht ein weitgehender Konsens zwischen den verabschiedeten formellen und informellen Zielvorstellungen und den politischen Statements. Da keine grundlegende

Trendwende zu erwarten ist, kann damit gerechnet werden, dass die Vorgaben zur Flächeninanspruchnahme zukünftig restriktiver und die Handhabung vorhandener Instrumente strenger werden.

Über Recht und Politik hinaus ist festzustellen, dass auch das öffentliche Interesse bzw. das Problembewusstsein für die Flächeninanspruchnahme bei den Bürgern gestiegen ist. Vor allem bei flächenintensiven Großprojekten der Industrie ist auch die Protestbereitschaft in der Bevölkerung mittlerweile deutlich ausgeprägt.

Die vielfach zitierten Schlagworte „Flächen sparen“ und „Innenentwicklung“ beschreiben indes ein ganzes Bündel einhergehender Entwicklungen und Herausforderungen. In jedem Einzelfall, jeder Gemeinde, jeder Region treten unterschiedliche Aspekte deutlicher in den Vordergrund: In weiten Teilen des Ländlichen Raums sind es die örtlichen demografischen Entwicklungen, die Triebfeder einer stärkeren Orientierung auf den Bestand sind. Im engeren Verdichtungsraum treten Naturschutz und freiraumbezogene Erholungsfunktionen stärker als Beweggründe für das Flächensparen in den Fokus.

Sowohl den konsistenten Zielsetzungen als auch den unterschiedlichen gegebenen Beweggründen zum Trotz bleibt festzuhalten: Die Flächeninanspruchnahme ist bislang nicht nennenswert vermindert, die Innenentwicklung nicht zu einem Selbstläufer geworden. Im Rahmen des Projekts „Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“ (Kap. 3) wurden daher wichtige Rahmenbedingungen (Kap. 4) und regionalplanerische Steuerungsansätze (Kap. 5) für die Siedlungsentwicklung analysiert. Durch die Flächenerhebung in den Modellgemeinden konnten Hemmnisse identifiziert werden, die der Innenentwicklung entgegenstehen (Kap. 6). Darauf aufbauend wurde anschließend ein breites Spektrum von Handlungsmöglichkeiten für die Innenentwicklung erarbeitet, die sog. Aktivierungsstrategien (Kap. 7).

3. Das Projekt FLAIR: Ziele und Vorgehen

Im Folgenden werden Beteiligte und Ziele des Projekts „Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“ (FLAIR) sowie dessen Meilensteine und wesentliche Bearbeitungsschritte kurz geschildert.

3.1 Förderung im Rahmen von REFINA

Im Rahmen des Programms „Forschung für die Nachhaltigkeit“ hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Ende 2004 den Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA) ausgeschrieben. Wesentliches Ziel der Fördermaßnahme ist die Erarbeitung und Umsetzung von beispielhaften Planungs- bzw. Managementkonzepten für die Verminderung der Flächeninanspruchnahme. Dabei wird vor allem Wert gelegt auf eine fachübergreifende Zusammenarbeit von Wissenschaft, Unternehmen, Kommunen und Regionen in Form integrierter Verbundprojekte (Bekanntmachung des BMBF vom 11.10.2004).

Bundesweit werden im Rahmen des Förderschwerpunkts REFINA 45 Forschungsvorhaben mit zusammen rund 20 Mio. Euro unterstützt. Die Projektabwicklung erfolgt über den Projektträger Jülich (PTJ) am Forschungszentrum Jülich. Die projekt- und fachübergreifende Programmbegleitung hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) zusammen mit dem Büro für Kommunal- und Regionalplanung aus Aachen übernommen.

>> Weitere Informationen zum REFINA-Programm und den geförderten Projekten sind im Internet unter www.refina-info.de zu finden.

Der Regionalverband Südlicher Oberrhein, das Institut für Grundlagen der Planung an der Universität Stuttgart und das Planungsbüro pakora.net – Netzwerk für Stadt und Raum, Karlsruhe, haben sich im Februar 2005 mit dem Projekt „Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“ (FLAIR) beim Bundesministerium für Bildung und Forschung um Förderung beworben. Der Bewilligungsbescheid seitens des BMBF wurde am 1.10.2006 ausgestellt. Die geförderte Laufzeit des Projekts betrug für den Regionalverband Südlicher Oberrhein 24 Monate (Projektabschluss 31.10.2008).

3.2 Projektbeteiligte

Akteure im Projekt FLAIR sind einerseits die drei Verbundpartner und andererseits die zehn Projektgemeinden aus der Region Südlicher Oberrhein, die zur Mitarbeit im Forschungsvorhaben gewonnen werden konnten.

Drei Verbundpartner

- Der Regionalverband Südlicher Oberrhein ist Träger der Regionalplanung und arbeitet mit den Kommunen bei Anwendung und Fortschreibung des Regionalplans sowie im Rahmen verschiedener Entwicklungsprojekte eng zusammen. Dabei ist es das Interesse des Regionalverbands, umsetzbare Handlungsempfehlungen zu entwickeln und den Städten und Gemeinden konkrete Unterstützung zu bieten.
- Das Institut für Grundlagen der Planung (IGP) an der Fakultät Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart hat sich in zahlreichen Veröffentlichungen, Forschungsprojekten und kooperativen Planungsprozessen für die Weiterentwicklung und die Anwendung neuer Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung eingesetzt.
- Das Planungsbüro pakora.net – Netzwerk für Stadt und Raum ist eine eingetragene Partnerschaftsgesellschaft mit Sitz in Karlsruhe. Die Partner bearbeiten gleichermaßen Forschungsprojekte mit einem hohen Umsetzungsbezug wie frei finanzierte Vorhaben. Ein Schwerpunkt liegt auf der Anwendung von informellen Planungsverfahren.

Zehn Projektgemeinden

Im Vorlauf der Projektbearbeitung wurden seitens der Geschäftsstelle des Regionalverbands gezielt zehn Kommunen zur Teilnahme und zur Mitarbeit am Projekt angefragt. In der Gesamtschau sollten die Projektgemeinden ein repräsentatives Abbild der Region Südlicher Oberrhein darstellen. Um die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Städte und Gemeinden in der Region zu gewährleisten, wurden daher berücksichtigt:

- Gemeindegröße (Einwohner, Beschäftigte),
- demografische Entwicklung (wachsende, stagnierende Bevölkerung),
- zentralörtliche Funktion,
- örtliche Prägung (Tourismusstandort, Gewerbeschwerpunkt u. a.),
- Lage innerhalb der Region (Naturraum, Entwicklungsachse, Raumkategorie, Landkreis).

Abb. 3-1: FLAIR-Projektgemeinden

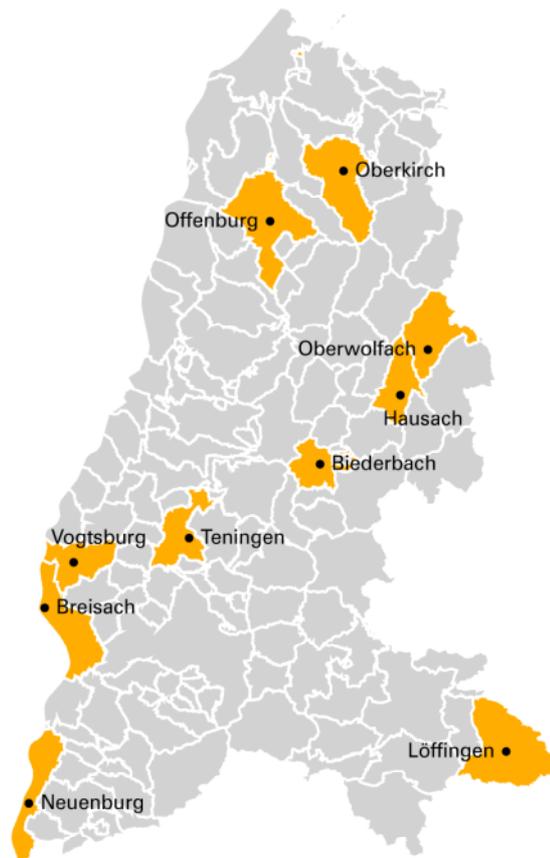


Abbildung: RVSO.

Tab. 3-1: Statistische Kennziffern zu den zehn Projektgemeinden

Projekt-gemeinde	Einwohner am 31.12.2007	Bevölkerungs-vorausrechnung*	Beschäftigte** am 30.6.2007	Raumkategorie gemäß LEP 2002	Zentralörtliche Funktion
Biederbach	1.745	n. v.	154	Ländlicher Raum	keine
Breisach am Rhein	14.352	9,0 %	4.072	Randzone um den Verdichtungsraum	Mittelzentrum
Hausach	5.807	-0,6 %	2.901	Ländlicher Raum	Teil eines Mittelzentrums
Löffingen	7.886	5,7 %	1.348	Ländlicher Raum	Kleinzentrum
Neuenburg am Rhein	12.000	9,0 %	3.220	Ländlicher Raum	Kleinzentrum
Oberkirch	20.062	-0,4 %	6.863	Ländlicher Raum	Unterzentrum
Oberwolfach	2.749	n. v.	435	Ländlicher Raum	keine
Offenburg	58.993	0,0 %	34.379	Verdichtungs-bereich im LR	Oberzentrum
Teningen	11.839	-2,0 %	4.180	Randzone um den Verdichtungsraum	keine
Vogtsburg im Kaiserstuhl	5.641	-4,1 %	1.456	Ländlicher Raum	Kleinzentrum

*: 2005 bis 2025 mit Wanderungen, verfügbar nur für Gemeinden größer 5.000 Einwohner. **: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen RVSO.

3.3 Ziele des Forschungsprojekts FLAIR

Ziel des Projekts FLAIR war es, einen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, zur Förderung der Innenentwicklung und zur Mobilisierung vorhandener Baulandpotenziale zu leisten. Darüber hinaus sind mit dem Projekt bestimmte methodische Absichten verbunden. Damit soll sichergestellt werden, dass die gewonnenen Erkenntnisse über die unmittelbar beteiligten Akteure kommuniziert werden und über die Projektlaufzeit hinaus Anwendung und Verwertung finden.

3.3.1 Unterstützung für die Gemeinden, Intensivierung der Zusammenarbeit

Absicht des Projekts FLAIR war es, den Kommunen mit den veröffentlichten Ergebnissen sowie mit den in den zehn Projektgemeinden vorliegenden Flächenübersichten (vgl. Kap. 6) konkrete Unterstützung für eine flächensparende Entwicklung zu liefern. Mit den Testplanungen (vgl. Kap. 3.4.4 und 7.2) und den in diesem Rahmen entwickelten Handlungsempfehlungen konnten für zwei Modellgemeinden weitergehende Empfehlungen zur Lösung aktueller örtlicher Problemstellungen und zur Umsetzung bestehender Planungsvorgaben erstellt werden. Dabei wurde die Zielsetzung verfolgt, regionale und kommunale Planungsträger gegenseitig für örtliche bzw. regionale Problemstellungen zu sensibilisieren. Als sehr wertvoll hat sich herausgestellt, die Zusammenarbeit zwischen regionaler und lokaler Ebene unter den besonderen Rahmenbedingungen eines Forschungsprojekts intensivieren zu können.

3.3.2 Erkenntnisse für die Arbeit des Regionalverbands, Impulse für die Regionalplan-Fortschreibung

Das Projekt FLAIR war, nicht zuletzt dank der integrierten Bearbeitung in der Geschäftsstelle des Regionalverbands, eng in die laufenden Arbeiten des Regionalverbands und die Vorarbeiten für die Gesamtfortschreibung des Regionalplans eingebunden. Ziel des Projekts war es, Vorschläge zur Weiterentwicklung des regionalplanerischen Instrumentariums zu formulieren sowie Hinweise für die methodische und instrumentelle Ausgestaltung der Planelemente zu gewinnen. Dabei galt es auch, bisherige Planaussagen und das eigene Wirken zu prüfen.

Mit dem Projekt ist zudem der Anspruch verbunden, als einer der verantwortlichen Akteure in der Region Südlicher Oberrhein – über die formelle Planung hinaus – zur Koordination raumwirksamer Aktivitäten beizutragen. Mit der Entwicklung in Richtung eines regionalen Flächenmanagements soll die Koordinationsfunktion des Regionalplans verbessert, die Zusammenarbeit mit den Trägern der Bauleitplanung effizienter gestaltet und die Mobilisierung vorhandener Baulandpotenziale unterstützt werden. Dies beinhaltet nicht zuletzt, die Zusammenarbeit mit den Kommunen zu verbessern und noch stärker beratend und moderierend tätig zu werden. Dies liegt auch im Interesse der Gemeinden, um flexibler auf wechselnde Erfordernisse reagieren zu können.

3.3.3 Artikulation kommunaler und regionaler Problemlagen

Nicht zuletzt war es grundlegende Idee und Absicht des Forschungsprojekts FLAIR, kommunale und regionale Fragestellungen und Problemlagen darzulegen, zu artikulieren und gegenüber übergeordneten Stellen zu vertreten. Dies betrifft rechtliche Rahmenbedingungen ebenso wie die Ausgestaltung von Förderprogrammen oder die Genehmigungspraxis.

3.4 Bearbeitungsschritte

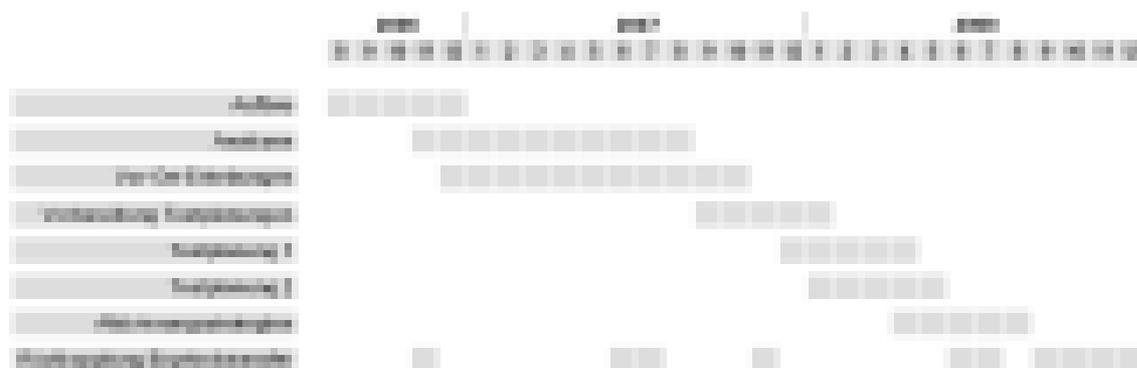
Das Projekt lässt sich grob in drei Arbeitsphasen untergliedern: Aufbauend auf den drei Erhebungsteilen folgten zwei Testplanungen zur Formulierung der Aktivierungsstrategien. Daran schließt sich eine Phase des Ergebnistransfers an. In allen Bearbeitungsschritten wurden Bürgermeister und Verwaltungsmitarbeiter der Projektgemeinden eingebunden. Vorgehensweise und Zwischenergebnisse wurden zudem mit externen Experten rückgekoppelt. Die politischen Gremien des Regionalverbands wurden in regelmäßigen Abständen informiert. Die Vorgehensweise trug dazu bei, dass sich das Forschungsprojekt FLAIR auch zeitlich gut in Vor- und Grundlagenarbeiten der Regionalplan-Fortschreibung einpassen ließ.

Tab. 3-2: Veranstaltungen des Projekts FLAIR

Datum	Veranstaltung	Rück- kopplung	Gremium RVSO	Test- planungen
24.11.2006	Workshop mit den Projektgemeinden	x		
10.05.2007	Sachstandsbericht im Planungsausschuss		x	
26.06.2007	Workshop mit externen Experten	x		
19.07.2007	Auftakt im Rahmen der Verbandsversammlung		x	
16.11.2007	Workshop mit den Projektgemeinden	x		
13.12.2007	Auftaktveranstaltung Testplanung 1			x
24.01.2008	Sachstandsbericht im Planungsausschuss		x	
25.01.2008	Auftaktveranstaltung Testplanung 2			x
12.03.2008	Abschlusspräsentation Testplanung 1			x
17.04.2008	Strategiewerkstatt Testplanung 1			x
25.04.2008	Abschlusspräsentation Testplanung 2			x
29.05.2008	Strategiewerkstatt Testplanung 2			x
27.06.2008	Workshop mit den Projektgemeinden	x		
03.07.2008	Sachstandsbericht im Planungsausschuss		x	
18.07.2008	Workshop mit externen Experten	x		
15.10.2008	Abschlussveranstaltung			

Quelle: RVSO.

Abb. 3-2: Zeitplan über den Projektverlauf



Quelle: RVSO.

3.4.1 Analyse raumrelevanter Rahmenbedingungen

Dem Forschungsprojekt FLAIR lag – wissenschaftlich betrachtet – ein neuer Planungsansatz zugrunde. Planung nach der Maxime „Probleme zuerst“ bedeutet, sich bewusst auf einen anfänglichen Verzicht von Methoden, Zielen und Hintergrundwissen bzw. Theorien einzulassen. Startpunkt der Planung war stattdessen die Erkundung von Problemen, Konflikten und Herausforderungen mit offenem Ausgang. Dies erleichtert es, Planungsprobleme strategisch neu zu betrachten und innovativ zu lösen.

Bei der Problemerkundung und Erstellung einer Problemübersicht geht es nicht um das Aufspüren möglichst detailreicher Informationen. Ziel ist es, die Problemsichten der wichtigen Akteure und die daraus resultierenden raumbedeutsamen Probleme bzw. Konflikte herauszuarbeiten und in einer Problemübersicht zusammenzuführen. Am Anfang steht deshalb die Recherche in Fachliteratur, politischen Plenar- und Ausschussprotokollen, Zeitungen, im Internet etc. Diese Recherche wird durch Experteninterviews ergänzt und präzisiert.

Die durchgeführte Untersuchung orientierte sich an regional bedeutsamen, politischen und planerischen Querschnittsthemen. Anerkannte Herausforderungen und Rahmenbedingungen – demografischer Wandel, Klimawandel, Globalisierung, nachhaltige Entwicklung – wurden in ihrer regionalen Ausprägung, Intensität und räumlichen Dimension analysiert. Dabei sind alle Themengebiete abgedeckt, in denen die beteiligten Projektpartner und die hinzugezogenen Experten konflikträchtige raumrelevante Prozesse gesehen haben. Dies sind: Demografie, Wohnen, Grundversorgung, Gesundheitswesen, Bildung, Wirtschaft, Energieversorgung, Land- und Forstwirtschaft, Tourismus, Umwelt, Verkehr, leitungsgebundene technische Infrastruktur sowie die Zeithorizonte von Planungen.

>> Wesentliche Ergebnisse der Erhebungen finden sich in Kapitel 4. Weiterführende Erläuterungen des Planungsansatzes „Probleme zuerst“ sowie die vollständige Zusammenstellung raumrelevanter Prozesse und Konflikte können den Veröffentlichungen des Instituts für Grundlagen der Planung entnommen werden.

3.4.2 Analyse der regionalen Siedlungsentwicklung und der Wirksamkeit des regionalplanerischen Instrumentariums

Während sich die vorgenannten Untersuchungen vor allem mit ablaufenden Trends, Prozessen und Konflikten in der Region befasst, die sich im Raum bzw. auf der Fläche niederschlagen, widmet sich ein weiterer Analyseschritt der (bisherigen und möglichen) Steuerung der Entwicklungen. Der Fokus liegt hierbei auf der Auswertung des Siedlungsgeschehens und dessen Abgleich mit Vorgaben aus dem Regionalplan der Region Südlicher Oberrhein von 1995. Die Analyse orientiert sich an den bereits eingesetzten Planelementen, bspw. der Ausweisung von Siedlungsbereichen und von Gemeinden mit keiner über den Eigenbedarf hinausgehenden Entwicklung.

Darüber hinaus werden auch neue Instrumente, Planelemente und Handhabungen behandelt, die andernorts bereits regionalplanerische Praxis sind oder in der politischen bzw. wissenschaftlichen Diskussion gefordert werden. Somit sollen einerseits Rückschlüsse auf Instrumente und Planelemente sowie auf deren Ausgestaltung und Methodik gezogen werden können. Andererseits soll auch das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden und Anknüpfungspunkte für ein Flächenmanagement auf regionaler Ebene benannt werden.

>> Zur Steuerungswirkung des Regionalplans und angewandten Steuerungsmöglichkeiten vgl. Kapitel 5.

3.4.3 Erhebung und Bewertung der Flächenpotenziale in den Projektgemeinden

Alle zehn teilnehmenden Projektgemeinden konnten in besonderem Maße von der vollständigen Erfassung und Bewertung der im Innenbereich vorhandenen Baulandpotenziale profitieren.

Das Planungsbüro pakora.net – Netzwerk für Stadt und Raum hat als ein von Gemeinden und Regionalverband unabhängiger Dritter die Innenentwicklungspotenziale und -konflikte der zehn Projektgemeinden systematisch erhoben. Die grundstücksscharfe Erhebung wurde in mehreren Durchgängen ausgeführt und erstreckte sich auf Wohn- und Gewerbeflächen innerhalb der gesamten Gemarkungsfläche. Kartiert wurden dabei auch jene Flächenpotenziale, bei denen nicht von einer kurzfristigen Verfügbarkeit auszugehen ist, jedoch berechnete Hinweise auf ein mittelfristiges Auslaufen der derzeitigen Nutzung vorliegen.

Unter Beteiligung der Bürgermeister sowie teilweise auch von Ortschaftsräten und Fachleuten aus der örtlichen Verwaltung wurden die Flächenpotenziale anschließend kategorisiert und bewertet. Es entstanden detaillierte und fortschreibungsfähige Potenzialübersichten. Die Daten wurden so aufbereitet, dass sie vollständig in die jeweiligen EDV- und Geo-Informationssysteme der Gemeinden integriert werden konnten. Den zehn Projektkommunen konnte damit bereits am Ende der ersten Projektphase von FLAIR ein konkret nutzbares Instrument und eine strategische Planungsgrundlage für die Stadtentwicklung zur Verfügung gestellt werden.

Begleitend zu den Flächenerhebungen wurden alle Bürgermeister sowie die Planungs-, Bau- und/oder Umweltämter zu spezifischen Problemlagen und kommunalen Entwicklungsvorstellungen befragt. Dies diente dazu, eine Querschnittsbetrachtung über Problembewusstsein, angewandte Strategien, erkannte Handlungsoptionen sowie vorhandene Restriktionen des kommunalen Handelns zu bekommen.

>> Zu den Ergebnissen der Flächenerhebung und den daraus gewonnenen Erkenntnissen über Aktivierungshemmnisse vgl. Kapitel 6.

3.4.4 Testplanungen zur Entwicklung von Aktivierungsstrategien

Zur Zusammenführung der vorhergehenden Analyseschritte und zur Entwicklung von Aktivierungsstrategien wurden zwei Testplanungen durchgeführt. Testplanungen vereinen Vorgehensweise und Vorteile von städtebaulichen Wettbewerben und Gutachten. Testplanungsverfahren sind daher besonders gut geeignet für die Vorbereitung strategischer Entscheidungen.

Testplanungsverfahren zeichnen sich dadurch aus, dass gleichzeitig eine Bandbreite von Lösungsansätzen erzeugt und in mehreren Bearbeitungsdurchläufen eine Detaillierung ausgewählter wichtiger Schwerpunkte erzielt werden kann. Ein solcher Wettbewerb der Ideen und die mehrmalige Rückkopplung zwischen Planungsteams und einem das Testplanungsverfahren begleitenden Expertengremium ermöglichen fast immer tragfähige Lösungen. Zudem stellt das Testplanungsverfahren ein flexibleres Instrument als Wettbewerb oder Gutachten dar, da auch die Phase der Problemerkundung Bestandteil des Verfahrens ist. Testplanungen eignen sich daher, komplexe

raumrelevante Probleme zu untersuchen und richtungsweisende Entscheidungen auszuloten und vorzubereiten.

>> Aufgabenstellungen und Beteiligte der beiden durchgeführten Testplanungen finden sich in Kapitel 7.2. Weiterführende Informationen zur Zielsetzung und Anwendungsbereichen von Testplanungen lassen sich den Veröffentlichungen des Instituts für Grundlagen der Planung entnehmen.

3.4.5 Rückkopplung mit den Projektgemeinden, externen Experten und den politischen Gremien

Vorgehensweise, Erhebungsergebnisse und die im Rahmen der Testplanungen entwickelten Strategien und Empfehlungen wurden in verschiedenen Workshops mit Vertretern der Projektgemeinden und externen Experten rückgekoppelt. Die Gremien des Regionalverbands Südlicher Oberrhein wurden fortlaufend unterrichtet.

Zielsetzung der Gesprächsrunden mit den Bürgermeistern der zehn Projektgemeinden war es, Sichtweisen aus Kommunalpolitik und Verwaltung aufgreifen zu können und auf diese Weise die „Bodenhaftung“ des Projekts sowie die Übertragbarkeit und Handhabbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Zudem war es Absicht der Werkstätten mit den Kommunalvertretern, mögliche Umsetzungshemmnisse aufzuzeigen und gegebenenfalls Forderungen abzuleiten, in welcher Form die Kommunen auf Unterstützung angewiesen sind.

Relevanz und Praxistauglichkeit der Projektergebnisse standen auch im Mittelpunkt der Workshops, die mit verschiedenen Fachleuten aus Wissenschaft, Verwaltung und Verbänden durchgeführt wurden. Teilgenommen haben daran unter anderem Fachleute des Umweltministeriums Baden-Württemberg, des Regierungspräsidiums Freiburg, des Gemeindetags Baden-Württemberg und des Umweltbundesamtes. Im Sinne eines Erfahrungsaustausches dienten diese Veranstaltungen zugleich dazu, die Positionen und Erkenntnisse verschiedener Institutionen zur Flächeninanspruchnahme und zum Flächenmanagement kennen zu lernen und zu erörtern. Wertvolle Impulse lieferten dabei besonders die Vertreter aus Frankreich (Direction Régionale de l'Équipement Alsace) und der Schweiz (Kanton Basel-Landschaft).

Beginnend in der Phase der Vorhabenskonzeption und Beantragung wurde das Forschungsprojekt FLAIR auch in den politischen Gremien des Regionalverbands präsentiert und beraten. Die drei Projektpartner haben dabei über den jeweiligen Sachstand berichtet, erste Ergebnisse zur Diskussion gestellt und die weiteren Bearbeitungsschritte vorgestellt. Darüber hinaus wurden zu ausgewählten Terminen Bürgermeister der beteiligten Projektgemeinden als Gastreferenten geladen, um Einschätzungen und Erfahrungen zum Forschungsvorhaben FLAIR aus kommunaler Sicht vorzustellen.

3.4.6 Vernetzung mit anderen Projekten

Der Regionalverband Südlicher Oberrhein steht im fachlichen Austausch mit Gemeinden und Regionalverbänden. Während der Projektlaufzeit von FLAIR konnten wertvolle Impulse zudem durch den gegenseitigen Wissenstransfer mit anderen Forschungsvorhaben und Modellprojekten ähnlicher Zielsetzungen erwachsen. Die gegenseitige Ab-

stimmung und parallele Bearbeitung lieferte wertvolle Anregungen für die Verzahnung regionaler und kommunaler Planungen, aber auch zur Lösung technischer Probleme bei der Erhebung der Flächenpotenziale. Neben dem „Aktionsbündnis Flächen gewinnen“, das federführend vom Umweltministerium Baden-Württemberg koordiniert wird, und der projektübergreifenden Begleitforschung des REFINA-Programms durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) sind hier insbesondere zwei Projekte zu nennen:

- Das Kooperationsprojekt „Raum+“ ist an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, und der Universität Karlsruhe, Institut für Städtebau und Landesplanung, angesiedelt. Im Rahmen des Projekts wurde eine regionsübergreifende Übersicht der Siedlungsflächenpotenziale entwickelt. Beteiligt waren insgesamt sechs Regionen in Baden-Württemberg und der Schweizer Kanton Basel-Landschaft (weitere Informationen im Internet unter www.raum-plus.info).
- Das Forschungsvorhaben „Kommunales Flächenmanagement in der Region“ (komreg) wurde vom Öko-Institut Darmstadt zusammen mit der Stadt Freiburg im Breisgau und zehn Partnergemeinden aus dem Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald und dem Landkreis Emmendingen durchgeführt. Im Rahmen des Projekts wurden die Baupotenziale auf Baulücken, untergenutzten Flächen, Brachen und Althofstellen ermittelt. Außerdem wurden die Kosten der Innen- und Außenentwicklung modelliert (weitere Informationen unter www.komreg.info).

4. Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Siedlungsentwicklung der Region Südlicher Oberrhein

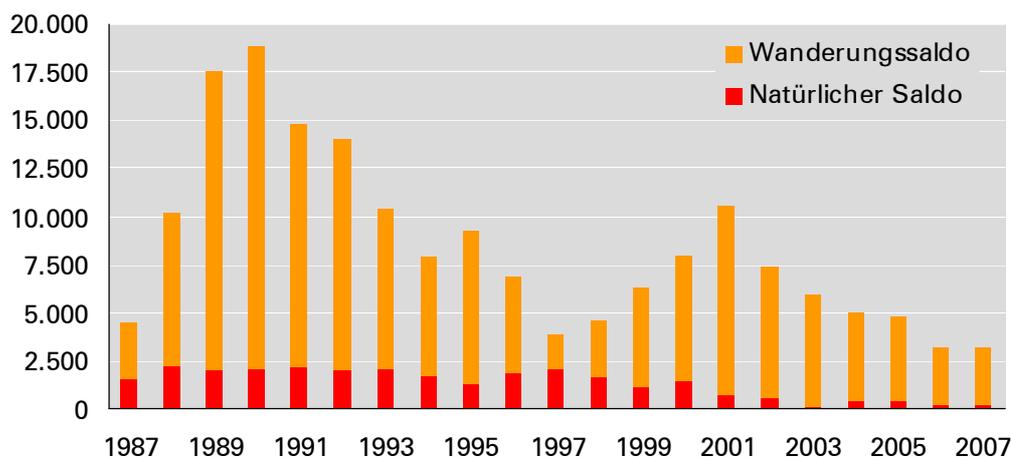
Die im Folgenden geschilderte Struktur und Entwicklung in der Region Südlicher Oberrhein dient dazu, wesentliche aktuelle Rahmenbedingungen und Trends der Raumentwicklung darzulegen. Zugleich sind damit die maßgeblichen Triebkräfte des Flächenverbrauchs umrissen. Wesentliche Indikatoren dafür bilden die (bisherige und prognostizierte) Entwicklung der Bevölkerung, der Beschäftigung, des Wohnungsbestands bzw. Bautätigkeit und der Flächeninanspruchnahme.

Die gemäß dem Planungsansatz „Probleme zuerst“ (Kap. 3.4.1) erstellte umfassendere Darstellung raumrelevanter Prozesse und Konflikte kann der Veröffentlichung des Instituts für Grundlagen der Planung entnommen werden. Seitens des Regionalverbands werden darüber hinaus detaillierte Analysen auf Ebene der zwölf Mittelbereiche erstellt.

4.1 Bevölkerungsstruktur und -entwicklung

Die Region Südlicher Oberrhein kann insgesamt auf eine äußerst positive Bevölkerungsentwicklung zurückblicken: Seit der Volkszählung 1987 ist die Einwohnerzahl um fast 20 % gestiegen, in den letzten zehn Jahren (Ende 1997 bis Ende 2007) ist ein Wachstum von rund 6 % zu verzeichnen. Diese Entwicklung basiert ganz überwiegend auf einem deutlichen Wanderungsplus. Dieses lag zuletzt bei rund 3.000 Personen pro Jahr. Geburtenüberschüsse trugen dagegen nur zu einem jährlichen Einwohnerzuwachs von rund 250 Personen bei (Mittelwert 2002-2007, vgl. Abb. 4-1).

Abb. 4-1: Natürliche und wanderungsbedingte Bevölkerungsentwicklung in der Region Südlicher Oberrhein 1987-2007

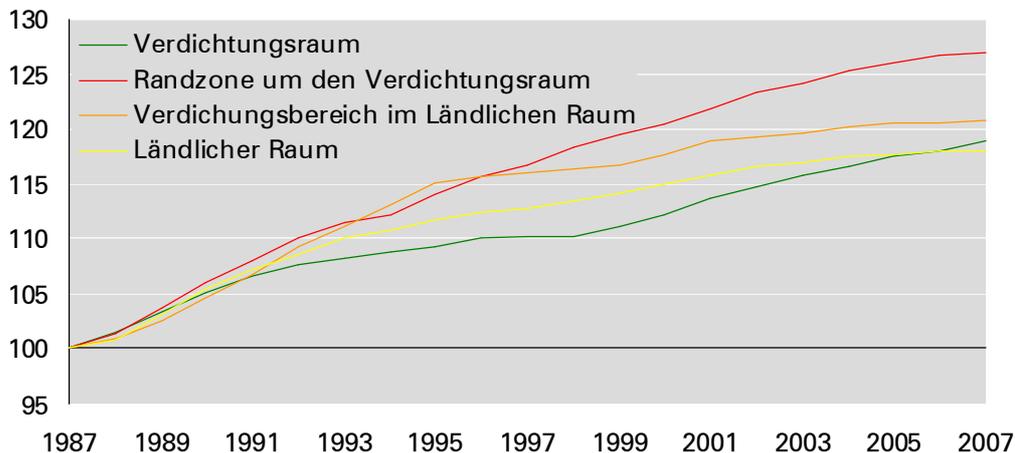


Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Teilräumlich betrachtet ergibt sich eine sehr unterschiedliche Entwicklung. Besonders die Randzone um den Verdichtungsraum ist deutlich stärker gewachsen als der Ver-

dichtungsraum Freiburg selbst (vgl. Abb. 4-2; zur Abgrenzung der Raumkategorien vgl. Abb. 5-1). Markante Unterschiede sind ebenso zwischen der Bevölkerungsentwicklung in der Rheinebene und großen Teilen des Schwarzwalds, insb. an der östlichen Regionsgrenze, zu erkennen (vgl. Abb. 4-4).

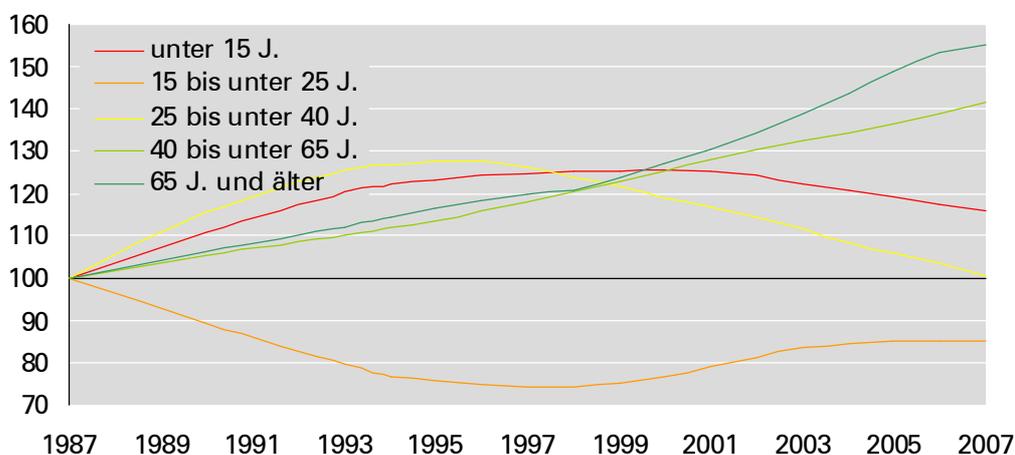
Abb. 4-2: Bevölkerungsentwicklung in den Raumkategorien der Region Südlicher Oberrhein 1987-2007 (1987 = 100)



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Gleichzeitig hat sich die Bevölkerungsstruktur in allen Teilräumen hinsichtlich der Anteile der einzelnen Altersklassen deutlich verändert. Die Zahl der Einwohner im Alter über 39 Jahre hat im Verlauf der letzten 20 Jahre um über 40 % zugenommen, die Zahl der unter 40-Jährigen liegt heute dagegen wieder auf dem Niveau von 1987 (vgl. Abb. 4-3). Das Phänomen eines steigenden Durchschnittsalters – in der Region Südlicher Oberrhein von 39,3 auf 41,7 Jahre in den letzten zehn Jahren – betrifft indes nicht nur die ansässige Bevölkerung. Infolge einer steigenden Bereitschaft, (auch) nach dem Erwerbsleben nochmals umzuziehen, ist auch das Durchschnittsalter der Zuwanderer deutlich angestiegen.

Abb. 4-3: Bevölkerungsentwicklung in der Region Südlicher Oberrhein 1987-2007 nach Altersklassen (1987 = 100)



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Im Hinblick auf die Siedlungsentwicklung ist neben der Bevölkerungszahl und der Altersverteilung die Zahl der Haushalte maßgeblich. Diese ist in der Region Südlicher Oberrhein seit 1987 um rund 34 % gestiegen. Mit nun etwa 485.000 Haushalten leben durchschnittlich knapp 2,2 Personen in einem Haushalt zusammen. 1987 waren es regionsweit noch 2,4 Personen pro Haushalt.

Abb. 4-4: Bevölkerungsentwicklung 1987-2007 in %

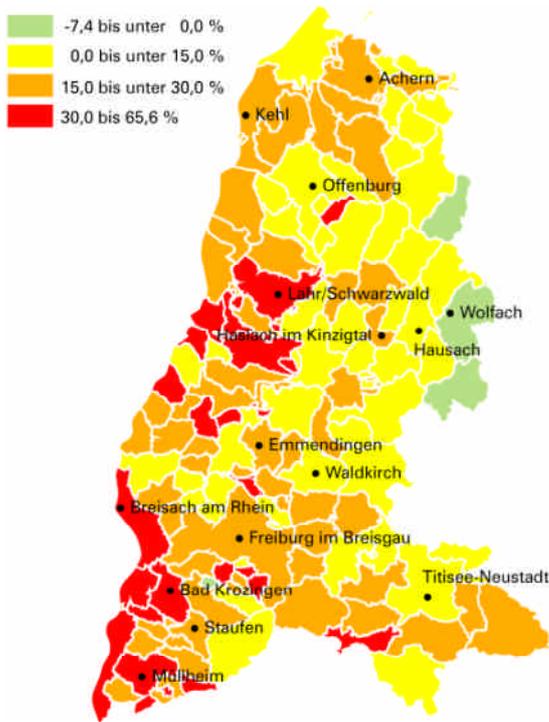
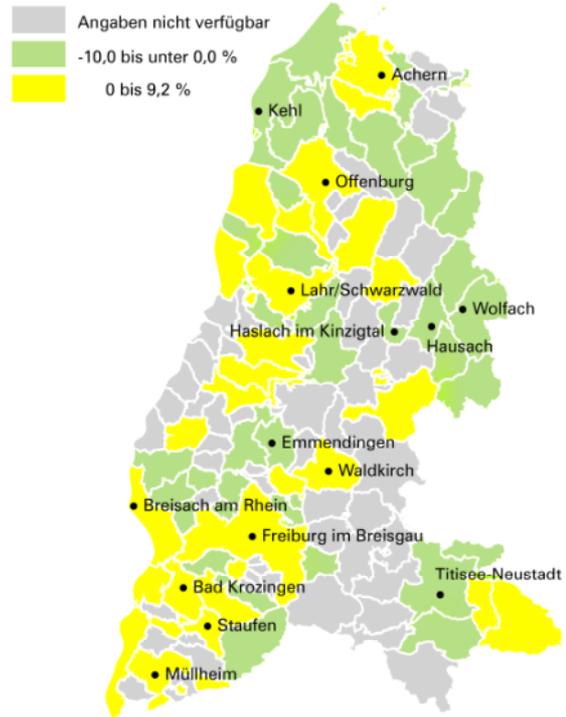


Abb. 4-5: Bevölkerungsvorausrechnung* 2005-2025 in %

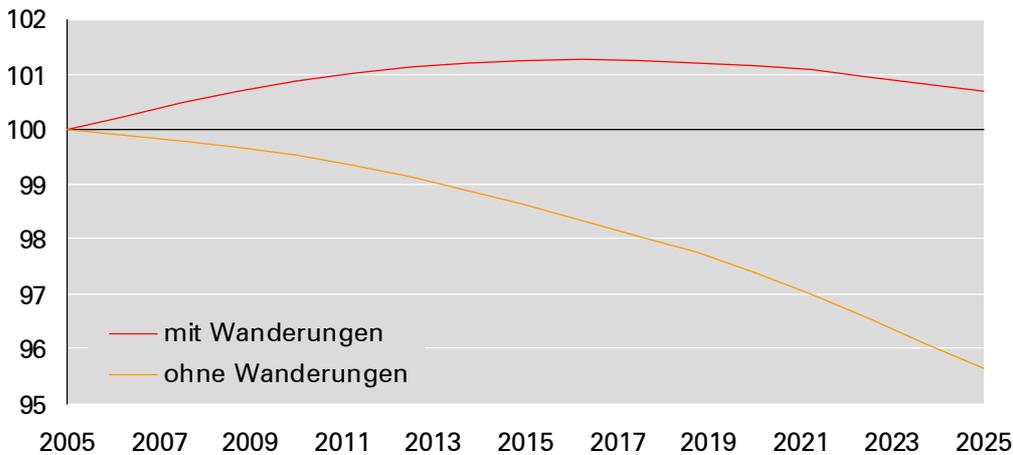


*: Mit Wanderungen, verfügbar nur für Gemeinden größer 5.000 Einwohner. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Abbildung und Berechnungen: RVSO.

4.2 Bevölkerungsvorausrechnung

Mit der vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg erstellten Bevölkerungsvorausrechnung liegen für die Region vergleichsweise aktuelle Angaben für die Einwohnerentwicklung im Zeitraum von 2005 bis 2025 vor. Die Vorausrechnung geht von einem Wanderungsgewinn im Land Baden-Württemberg von insgesamt 17.000 Personen aus. Für die Region ergibt sich ein wanderungsbedingter Bevölkerungszuwachs (Zuwanderer und deren zukünftig in der Region geborenen Kinder) von 2.600 Personen pro Jahr. Es ist anzuerkennen, dass ein Wanderungsgewinn in dieser Höhe langfristig nicht ausreicht, den zukünftig auftretenden negativen natürlichen Bevölkerungssaldo auszugleichen. Der vorausberechnete Bevölkerungsstand wird deshalb etwa ab 2015 leicht abnehmen (vgl. Abb. 4-6).

Abb. 4-6: Voraussrechnung des Bevölkerungsstands in der Region Südlicher Oberrhein 2005-2025 (2005 = 100)

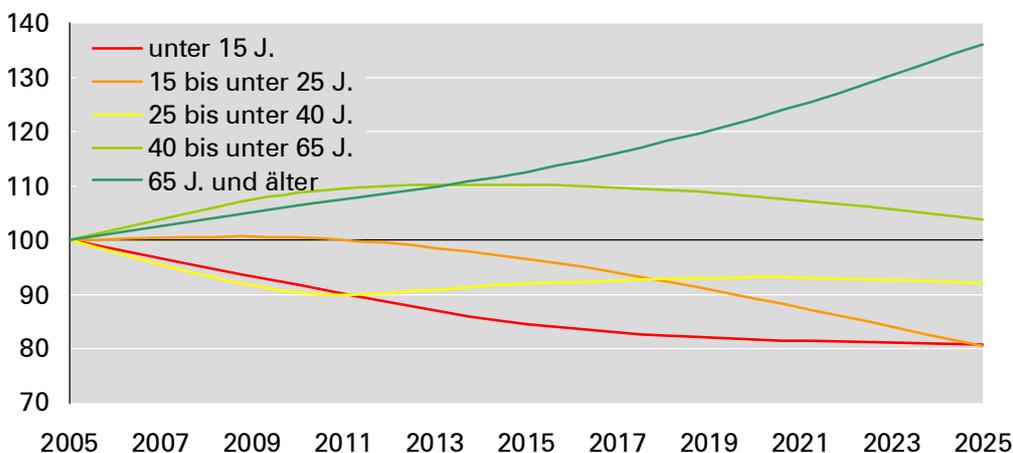


Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Auch hier ergeben sich deutliche teilsräumliche Unterschiede (vgl. Abb. 4-5). Fünf der zwölf Mittelbereiche wird eine insgesamt negative Bevölkerungsentwicklung bis 2025 vorausgesagt. Insgesamt ergibt sich eine Spannweite von +6,4 % (Mittelbereich Müllheim) bis -3,0 % (Mittelbereich Haslach-Hausach-Wolfach).

Wie schon in der Vergangenheit wird die Veränderung der Altersstruktur auch in Zukunft starken Einfluss auf die Siedlungsstruktur, den Wohnungsmarkt und den Flächenbedarf haben. Dabei ist zum einen die Zahl der Einwohner, die einen eigenen Haushalt gründen werden, entscheidend. Anhand der Altersgruppe der 15- bis 25-Jährigen ist erkennbar, dass hier bereits ab Mitte des nächsten Jahrzehnts mit einem Rückgang zu rechnen ist. Zum anderen ist festzustellen, dass die Zahl der (potenziell) Bauwilligen, d. h. die Altersgruppe von 25 bis 40 Jahren, noch längere Zeit konstant bei knapp 200.000 Einwohnern bleiben wird (vgl. Abb. 4-7).

Abb. 4-7: Voraussrechnung des Bevölkerungsstands (mit Wanderungen) in der Region Südlicher Oberrhein 2005-2025 nach Altersklassen (2005 = 100)

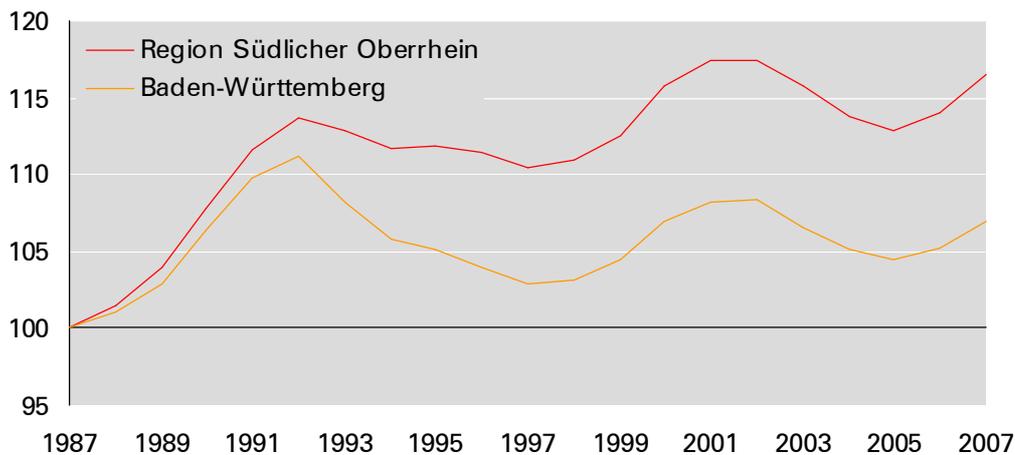


Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

4.3 Beschäftigungsentwicklung

Die überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahrzehnte in der Region Südlicher Oberrhein ist nicht zuletzt Folge der wirtschaftlichen Dynamik. Die landesweite Entwicklung wurde deutlich übertroffen (vgl. Abb. 4-8). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist seit 1987 um über 15 % gestiegen und lag Mitte 2007 bei knapp 350.000. Insgesamt werden 516.000 Erwerbstätige (2006) in der Region registriert.

Abb. 4-8: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort 1987-2007 (1987 = 100)



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Bundesagentur für Arbeit. Berechnungen: RVSO.

Weder die Zahl der Erwerbstätigen noch die Zahl der Erwerbspersonen (Personen, die arbeiten können und arbeiten wollen) lassen sich infolge konjunktureller Schwankungen, Veränderungen bei der Erwerbsbeteiligung, den Ausbildungszeiten u. a. verlässlich vorhersagen. Die Berechnungen des Statistischen Landesamtes gehen davon aus, dass sich die Zahl der Erwerbspersonen in der Region Südlicher Oberrhein im Zeitraum 2005-2025 um 2,8 % erhöhen wird. Dies entspräche einem Zuwachs um etwa 15.000 Personen.

4.4 Flächeninanspruchnahme

Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke in der Region Südlicher Oberrhein ist in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen, auf nunmehr rund 470 km² (31.12.2007). Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Bodenfläche insgesamt liegt derzeit bei 11,6 % (1988: 9,9 %). Umgerechnet auf die tägliche Flächeninanspruchnahme ergibt sich ein Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 1,0 ha pro Tag in der Region Südlicher Oberrhein (1988-2007).

Während auch die Waldfläche erkennbare Zuwächse zu verzeichnen hat (durchschnittlich rund 0,5 ha Waldzuwachs täglich) ist die Landwirtschaftsfläche in den letzten Jahrzehnten stark geschrumpft. Sie nimmt in der Region um etwa 500 ha pro Jahr bzw. rund 1,5 ha pro Tag ab. Die weiteren Nutzungsarten (bspw. Wasserflächen) haben ge-

genüber der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie der Landwirtschafts- und Waldfläche nur einen geringen Anteil.

Abb. 4-9: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1988-2007 in %

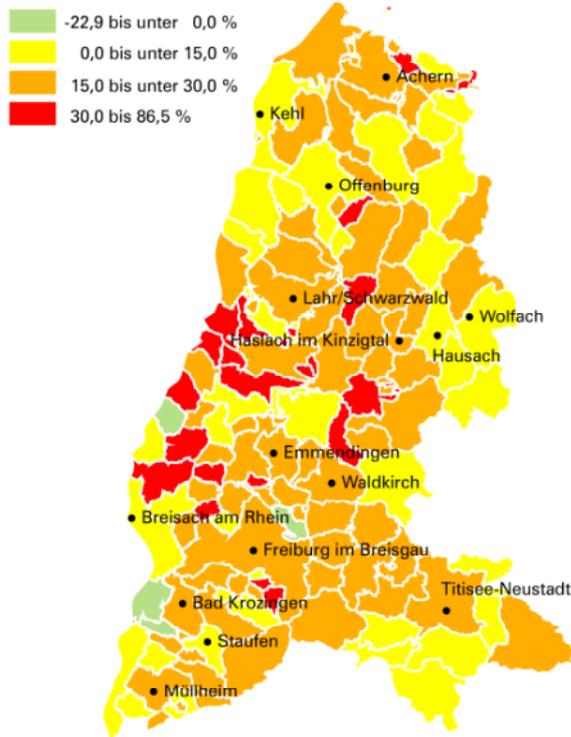
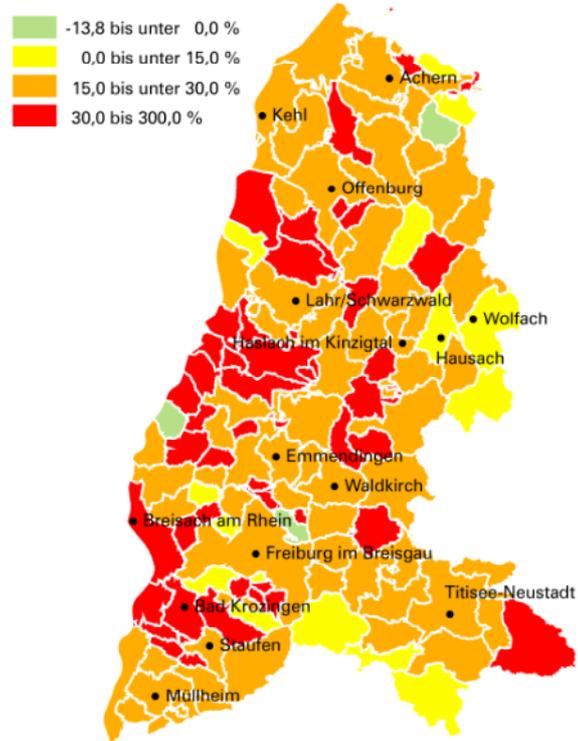
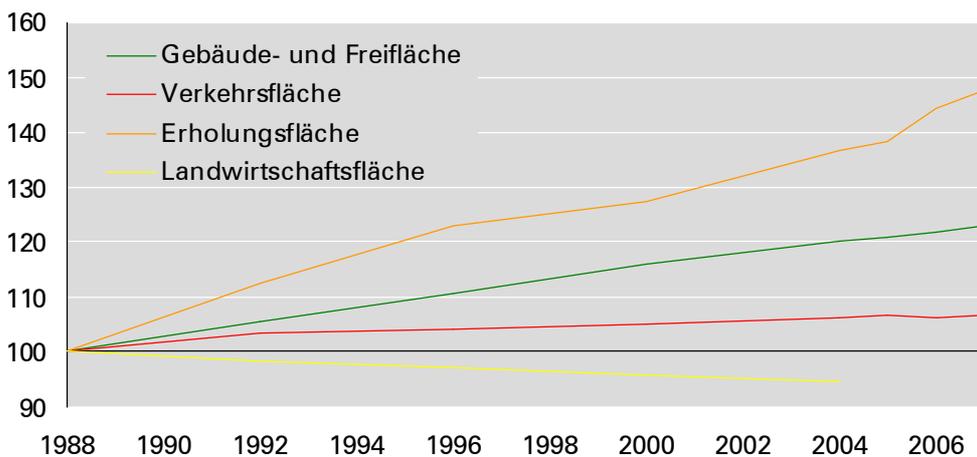


Abb. 4-10: Entwicklung der Siedlungsfläche 1988-2007 in %



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Abbildung und Berechnungen: RVSO.

Abb. 4-11: Entwicklung von Flächen ausgewählter Nutzungsarten in der Region Südlicher Oberrhein 1988-2007 (1988 = 100)



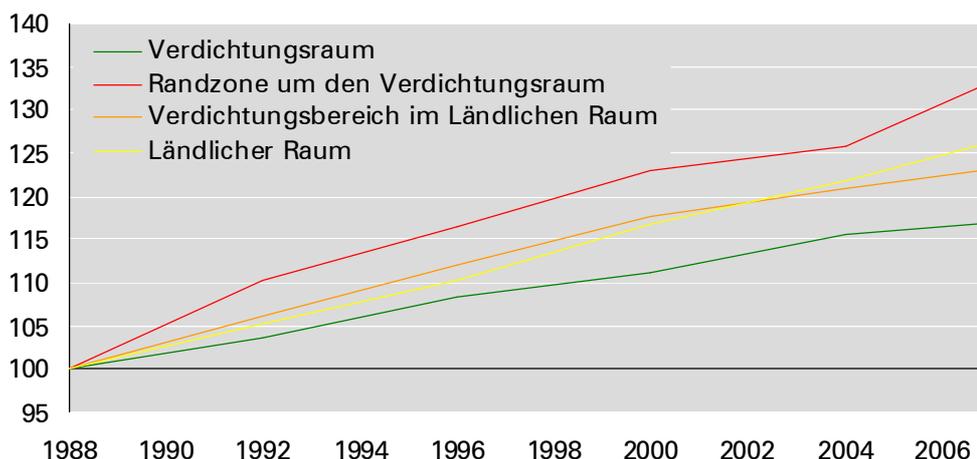
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Der Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist vor allem auf Zuwächse bei der sog. Gebäude- und Freifläche zurückzuführen. Diese hat sich in der Region Südlicher Oberrhein im Zeitraum 1988-2007 um über 4.800 ha vergrößert (+22,9 %, vgl. Abb.

4-11). Darunter ist der Zuwachs der für Wohnzwecke genutzten Flächen leicht unterdurchschnittlich, der für gewerbliche Zwecke genutzten Flächen überdurchschnittlich. Anzuerkennen ist jedoch auch der zunehmende Anteil der Erholungsflächen, die im Regelfall nur zu geringen Teilen überbaut sind, jedoch vollständig in die Berechnung der Siedlungsfläche eingehen. Der Anteil der versiegelten Flächen an der Siedlungs- und Verkehrsfläche kann auf etwa 50 % geschätzt werden.

Wie die Bevölkerungsentwicklung, so stellt sich auch die Flächeninanspruchnahme teilträumlich sehr differenziert dar. Die jeweiligen Anteile der Siedlungs- und Verkehrsfläche verteilt sich infolge unterschiedlicher Bodenpreise, Wohndichten und Siedlungsstrukturen in den einzelnen Raumkategorien sehr unterschiedlich (vgl. Abb. 4-12). Deutlich zu erkennen ist, dass die Randzone um den Verdichtungsraum die proportional größten Flächenzuwächse zu verzeichnen hatte. Jedoch haben sich die Siedlungsflächen auch im Ländlichen Raum in den letzten 20 Jahren um mehr als ein Viertel ausgedehnt (vgl. auch Abb. 4-20 ff.).

Abb. 4-12: Entwicklung der Siedlungsfläche in der Region Südlicher Oberrhein nach Raumkategorien 1988-2007 (1988 = 100)



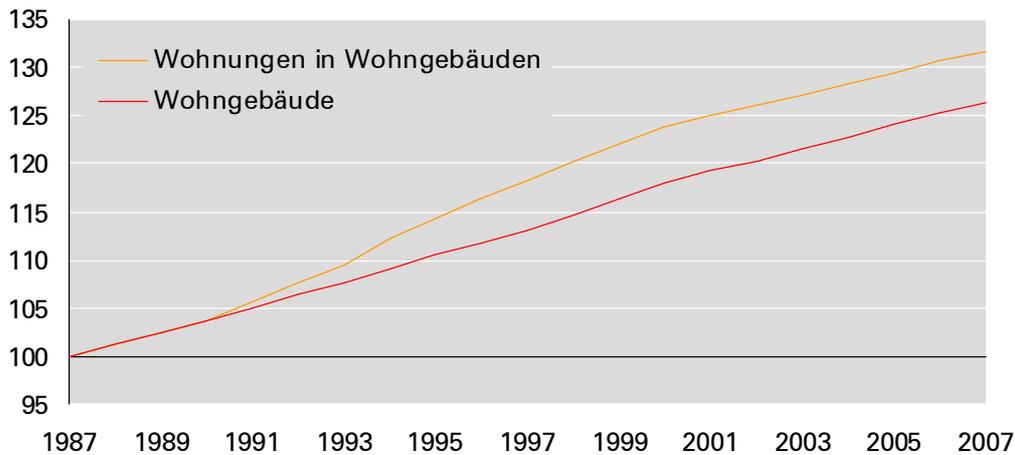
Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

4.5 Entwicklung des Wohnungsbestands und der Bautätigkeit

Neben Bevölkerung und Beschäftigung lässt auch die Entwicklung des Wohnungsbestandes und der Bautätigkeit wichtige Rahmenbedingungen für das Siedlungsgeschehen erkennen. Die Zahl der Wohnungen (in Wohngebäuden) stieg in der Region Südlicher Oberrhein seit 1987 um 31,6 %, die Zahl der Wohngebäude um 26,3 % (vgl. Abb. 4-13). Zeitgleich legte auch die insgesamt vorhandene Wohnfläche deutlich zu, auf insgesamt 43,5 Mio. m² bzw. 41,7 m² pro Einwohner (31.12.2007).

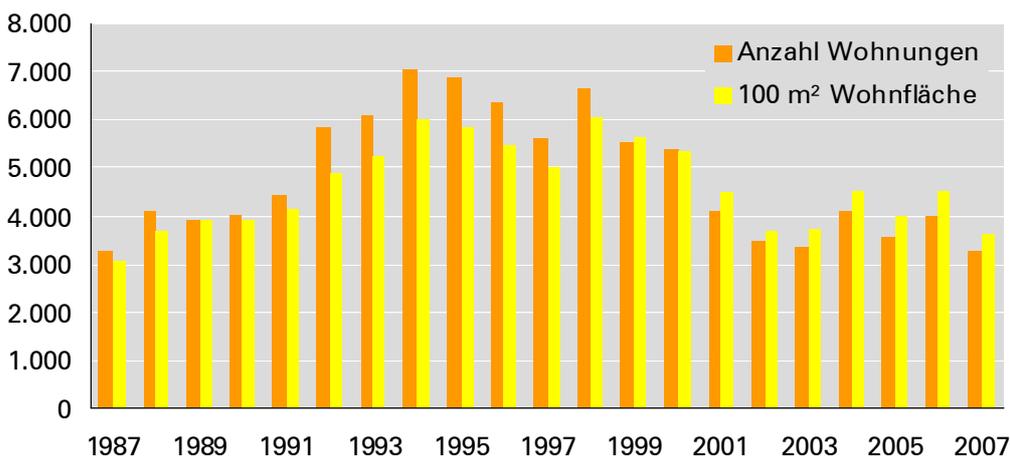
Diese Zuwächse spiegeln sich in den konstant hohen Wohnbaufertigstellungen wider (Abb. 4-14). Es lässt sich feststellen, dass sich die durchschnittliche Größe der neu fertiggestellten Wohnungen deutlich erhöht hat. War die durchschnittliche Wohnung Mitte der 1990er Jahre noch rund 85 m² groß, so lag die mittlere Wohnungsgröße bei den Baufertigstellungen in der Region zuletzt schon bei rund 110 m².

Abb. 4-13: Entwicklung des Wohnungsbestands in der Region Südlicher Oberrhein 1987-2007 (1987 = 100)



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Abb. 4-14: Wohnbaufertigstellungen in der Region Südlicher Oberrhein 1987-2007



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

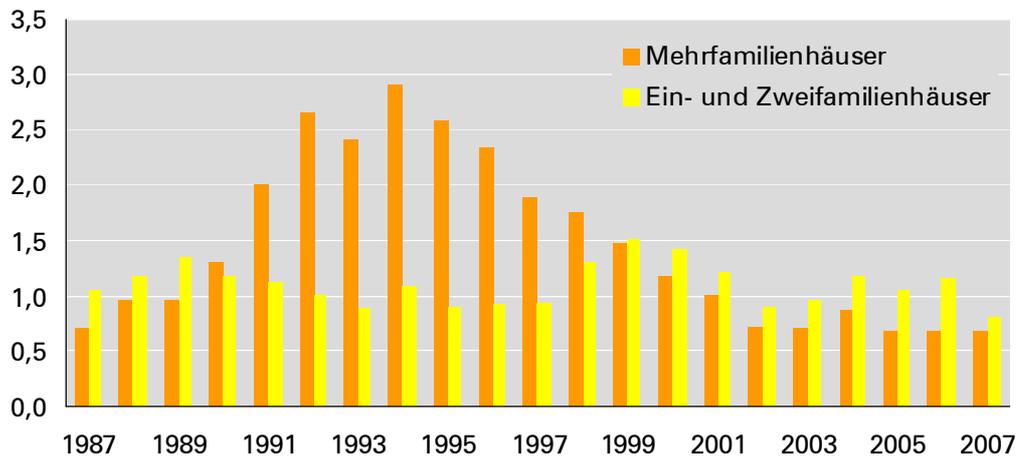
Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch anhand der jährlichen Zuwachsraten von Wohngebäuden erkennen (Abb. 4-15). Seit 1999 nimmt der Bestand an Ein- und Zweifamilienhäusern stärker zu als die Wohngebäude mit drei und mehr Wohnungen. Im Jahr 2007 erhöhte sich die Zahl der Wohngebäude in der Region nur mehr um 0,75 % – der niedrigste bisher gemessene Wert.

Für die Zukunft wird vom Statistischen Landesamt im Rahmen der Wohnungsbedarfsprognose für die Region Südlicher Oberrhein ein Bedarf von rund 49.400 Wohnungen errechnet (Summe 2006-2025). Dieser setzt sich aus einem Wohnungsneubedarf (resultierend aus steigenden Haushaltszahlen) und einem Ersatzbedarf (für alle durch Abbruch, Umwidmung oder Zusammenlegung wegfallenden Wohnungen) zusammen.

Der Prognose entsprechend müssten im Zeitraum 2006-2015 rund 2.730 Wohnungen pro Jahr geschaffen werden. Für die Jahre nach 2015 wird ein Wohnungsbedarf von

insgesamt 2.210 Wohnungen pro Jahr errechnet. Wenngleich diese Werte nicht direkt mit den in Abb. 4-14 dargestellten Baufertigstellungen verglichen werden sollten, so muss doch erkannt werden, dass der Bedarf für zusätzliche Wohnungen in Folge der demografischen Entwicklung weiter sinken wird.

Abb. 4-15: Jährliche Zuwachsraten des Wohngebäudebestands in der Region Südlicher Oberrhein 1987-2007 in %



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

4.6 Übergreifende Betrachtungen

Für die Siedlungsentwicklung sind vor allem die Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs-, Wohnungsbestands- und Siedlungsflächenentwicklung von Bedeutung. Seit Mitte der 1990er Jahre hat die Zahl der Wohnungen und die Siedlungsfläche deutlich stärker zugenommen als die Bevölkerung (vgl. Abb. 4-16).

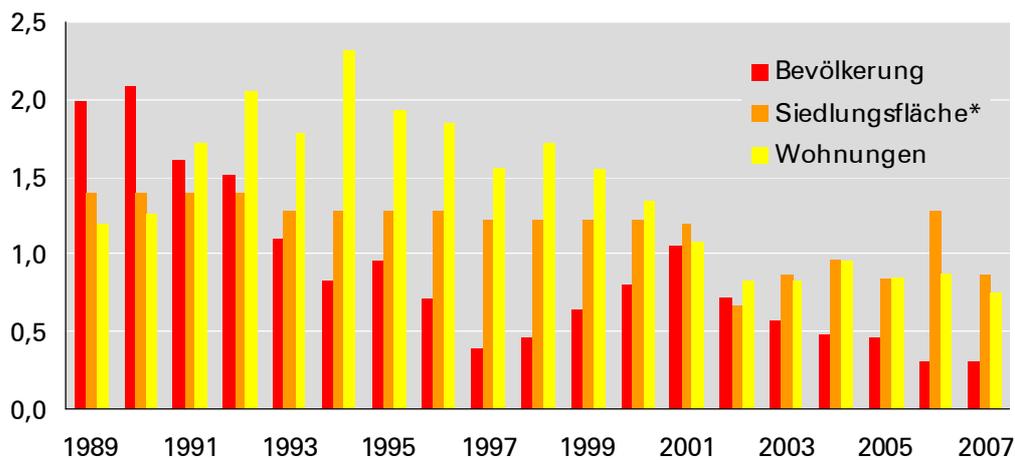
Abb. 4-16: Entwicklung der Bevölkerung, der Siedlungsflächen und des Wohnungsbestands in der Region Südlicher Oberrhein 1988-2007 (1988 = 100)

Jahr	Bevölkerung (Index)	Siedlungsfläche (Index)	Wohnungen (Index)
1988	100	100	100
1990	104	104	104
1992	108	108	108
1994	111	111	111
1996	113	113	113
1998	114	116	120
2000	115	118	123
2002	116	120	125
2004	117	122	127
2006	118	124	129
2007	118	124	130

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

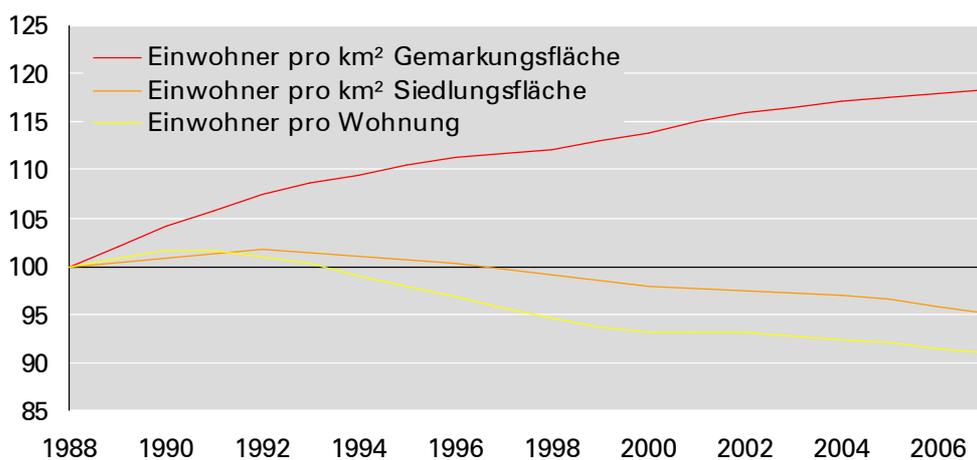
Die jährlichen Zuwächse des Wohnungsbestands und der Siedlungsfläche lagen nur in den Jahren um 1990 unterhalb der Bevölkerungszuwächse (vgl. Abb. 4-17). Infolgedessen ist die Siedlungsdichte (Einwohner pro km² Siedlungsfläche) trotz der positiven Bevölkerungsentwicklung leicht rückläufig. Auch die Belegungsdichte (Einwohner pro Wohnung) ist kontinuierlich gefallen und lag zuletzt (31.12.2007) bei 2,24 Personen pro Wohnung (Abb. 4-18). Zugleich hat sich die Wohnfläche pro Kopf mit unverminderter Geschwindigkeit erhöht und liegt heute im regionalen Mittel bei 41,7 m². In einigen ländlichen Gemeinden werden jedoch bereits Werte um 50 m² pro Person erreicht.

Abb. 4-17: Jährliche Zuwachsraten der Bevölkerung, der Siedlungsflächen und des Wohnungsbestands in der Region Südlicher Oberrhein 1989-2007 in %



*: Siedlungsfläche bis 2000 nur alle vier Jahre veröffentlicht. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Abb. 4-18: Entwicklung der Bevölkerungs-, Siedlungs- und Belegungsdichten in der Region Südlicher Oberrhein 1988-2007 (1988 = 100)

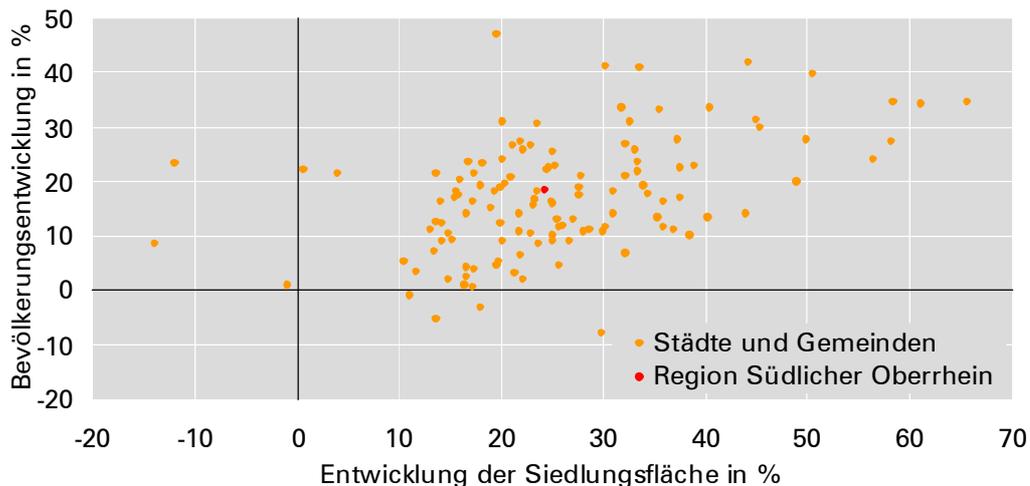


Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Bei Betrachtung aller 126 Gemeinden der Region lässt sich feststellen, dass sich auf Basis der amtlichen Liegenschaftsstatistik kein direkter Zusammenhang zwischen der örtlichen Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der Siedlungsfläche gegeben

ist. Auch auf aggregierten Ebenen (Mittelbereiche, Landkreise, Raumkategorien) und bei Berücksichtigung der Flächenkategorie „Gebäude- und Freifläche für Wohnen“ ergibt sich, dass der unterschiedlich hohe Zuwachs der Siedlungsfläche nicht mit der jeweiligen Einwohnerentwicklung korrespondiert. Zu erkennen ist zudem, dass fast alle Städte und Gemeinden der Region – unabhängig ihrer Bevölkerungsentwicklung – einen Siedlungsflächenzuwachs von mehr als 10 % haben (vgl. Abb. 4-19).

Abb. 4-19: Korrelation zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der Siedlungsfläche in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1988-2007 in %



Maximum der Entwicklung der Siedlungsfläche (nicht dargestellt): 300 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Aufgrund der stark unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur und einer Vielzahl von flächenrelevanten Einzelereignissen ist ein solcher Vergleich für die Beschäftigtenentwicklung nicht adäquat durchzuführen. Angesichts der deutlichen Zugewinne bei der Zahl der Arbeitsplätze hat sich das Verhältnis von Siedlungsfläche und Erwerbstätigen in den letzten 20 Jahren nicht wesentlich verändert. Dies ist vor allem Folge des gestiegenen Dienstleistungsanteils.

4.7 Schlussfolgerungen

Auf Grundlage der dargestellten Entwicklungen sowie weiteren Erhebungen raumrelevanter Entwicklungen (vgl. IGP 2008) können zahlreiche Schlussfolgerungen gezogen werden. Diese stellen zentrale Rahmenbedingungen für die anschließende Auswertung der Siedlungstätigkeit (Kap. 5) und die Entwicklung von Aktivierungsstrategien (Kap. 7) dar.

- Der demografische Wandel mit den Dimensionen Alterung und Bevölkerungsrückgang verläuft im Vergleich zu anderen Regionen relativ moderat und z. T. zeitversetzt. Die wirtschaftliche Entwicklung ist solide. Einschneidende Umbrüche sind nicht zu erwarten. Infolgedessen gibt es auch keine Hinweise, die darauf schließen lassen, dass die weitere Flächeninanspruchnahme eventuell „von allein“ sinken würde.

- Angesichts der ab etwa 2015 nicht weiter wachsenden Bevölkerung können die Vorgehensweisen und Planungen der Vergangenheit nicht einfach fortgeschrieben werden. Eine Angebotspolitik der reinen Flächenerschließung wird – hinsichtlich erwarteter Einwohnerzuwächse oder Gewerbeansiedlungen – nur noch an wenigen Standorten der Region erfolgversprechend sein.
- Differenziert in einzelne Teilräume zeigen sich die demografischen Entwicklungen sehr viel deutlicher. Dabei kommt es vielfach zu einem kleinräumigen Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung. Selbst innerhalb einzelner Gemeinden lassen sich wiederum Ortsteile identifizieren, in denen bestimmte Prozesse extremer ausgeprägt sind.
- Die sinkende Belegungsdichte und die steigende Pro-Kopf-Wohnfläche sind im Wesentlichen Folgen demografischer Veränderungen (Eltern verbleiben nach Auszug der Kinder im eigenen Haus, ein Ehepartner verbleibt nach Tod des Ehepartners in der Wohnung u. a.). Dennoch lässt die steigende Wohnungsgröße bei den Baufertigstellungen erkennen, dass es durchaus auch den bewussten Wunsch (und das notwendige Einkommen) zu größeren Wohnungen und Einfamilienhäusern gibt.
- Infolge des weiterhin steigenden Durchschnittsalters der Bevölkerung und der zunehmenden Anzahl von Gemeinden mit einer negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung (mehr Sterbefälle als Geburten) ist vermehrt mit freierwerdenden Wohnungen zu rechnen. Eine größere Zahl der Städte und Gemeinden kann somit Wanderungsgewinne innerhalb der vorhandenen Bausubstanz „realisieren“.
- Sowohl durch die veränderte Altersstruktur der ansässigen Bevölkerung als auch durch die Zuwanderung von älteren, nicht mehr berufstätigen Bürgern, stellen sich neue Anforderungen an das Wohnungsangebot, Wohnumfeld, Versorgungseinrichtungen etc.
- Bei kleinräumiger Betrachtung zeigen der Flächenverbrauch und die Entwicklung von Bevölkerung und Beschäftigung – im positiven wie im negativen Sinn – keine Korrelation. Daraus ergibt sich einerseits eine geringe Prognostizierbarkeit zukünftiger Flächenbedarfe. Andererseits lässt es aber auch den Umkehrschluss zu, dass ein Bevölkerungswachstum oftmals ohne weitere Flächenausweisungen möglich ist.
- In einigen ländlichen Teilräumen ist die wohnortnahe Versorgung mit Waren und Dienstleistungen des täglichen und kurzfristigen Bedarfs gefährdet. Dies trifft vor allem die Innenstädte und Ortskerne kleinerer Gemeinden und Ortsteile. Gleichzeitig ist oftmals auch das in den Mittelzentren vorgehaltene höherwertige Angebot von den Strukturveränderungen im Einzelhandel betroffen.
- Angesichts begrenzter öffentlicher Finanzmittel wird die flächendeckende Grundversorgung, einschließlich Grund- und Hauptschulen, hinsichtlich des quantitativen und qualitativen Leistungsspektrums an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden müssen.

- Die Ausdünnung der Versorgungseinrichtungen im Ländlichen Raum erfordert, dass die Erreichbarkeiten innerhalb der Teilräume in physischer und virtueller Form (Straßen, öffentlicher Personennahverkehr, Breitbandanschlüsse) sichergestellt und verbessert werden.
- Die wirtschaftliche Entwicklung ist angesichts einer zukünftig leicht rückläufigen Zahl von Einwohnern im erwerbsfähigen Alter auf höhere Erwerbsquoten, bessere Ausbildung und – im Wettbewerb mit anderen Regionen – auf die Zuwanderung von Arbeitskräften angewiesen.
- Die Kooperation in der Trinationalen Europäischen Metropolregion Oberrhein bietet Potenziale für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung aller Teilräume. Die Bedeutung (verbesserter) Erreichbarkeiten innerhalb der Metropolregion und die Anbindung an die nationalen und internationalen Verkehrsdrehscheiben steigen.
- Neben den weiter steigenden Energiekosten werden vorbeugende Maßnahmen und Anpassungen an die Folgen des Klimawandels sowie weitere Maßnahmen für die Reduzierung klimaschädlicher Emissionen Kosten für die öffentlichen und die privaten Haushalte verursachen.

Schon diese kurze Zusammenstellung von raumrelevanten Rahmenbedingungen lässt erkennen, dass sich – neben einer Vielzahl sektoraler Handlungserfordernisse – auch neue Anforderungen an die Rolle, Aufgaben und instrumentelle Ausgestaltung der Regionalplanung ergeben haben. Der kommunale und überörtliche Steuerungsbedarf ist unvermindert groß. Die demografischen Entwicklungen, die weitere Flächeninanspruchnahme sowie neue Anforderungen an den Wohnungsbestand erzeugen Handlungsbedarf bei den lokalen und regionalen Planungsträgern.

Abb. 4-20: Siedlungsflächen 1933 (ILPÖ)



Abb. 4-21: Siedlungsflächen 1966 (ILPÖ)



Abb. 4-22: Siedlungsflächen 1989 (ILPÖ)



Abb. 4-23: Siedlungsflächen 2007 (ATKIS)



Quellen: Universität Stuttgart, Institut für Landschaftsplanung und Ökologie (ILPÖ); Landesvermessungsamt Baden-Württemberg (ATKIS). Abbildung: RVSO.

5. Steuerung der Siedlungsentwicklung

Zielsetzung für den Regionalverband ist es, im Rahmen des Forschungsprojekts „Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“ (FLAIR) Rückschlüsse auf die Herleitung, Ausgestaltung und Anwendung regionalplanerischer Instrumente und Planelemente ziehen zu können. Die Auswertung der Siedlungsentwicklung und der Steuerungswirkung des Regionalplans der Region Südlicher Oberrhein von 1995 ist daher ein wichtiger Beitrag des Projekts FLAIR zur anstehenden Gesamtfortschreibung des Regionalplans. Die Untersuchungen orientieren sich an den eingesetzten Planelementen mit Bezug zur Siedlungsentwicklung, bspw. der Differenzierung in Gemeinden mit Eigenentwicklung und Siedlungsbereichen.

Darauf aufbauend werden Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des regionalplanerischen Instrumentariums und Anknüpfungspunkte für den Aufbau eines Flächenmanagements auf regionaler Ebene benannt. Dabei werden exemplarisch auch Planelemente und Ansätze zur Steuerung und Koordination der Flächeninanspruchnahme auf regionaler Ebene erörtert, die in anderen Regionen bereits planerische Praxis sind oder in der politischen bzw. wissenschaftlichen Diskussion gefordert werden. Für zukünftige Pläne sind bspw. die gebietsscharfe Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten und die Festlegung von Dichtewerten denkbar. Neben den formellen Festlegungen im Regionalplan werden dabei auch weitere Steuerungsformen betrachtet. Diese setzen im Wesentlichen auf eine informelle Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Planungsebenen.

Aus der Rückkopplung mit Beispielen aus anderen Regionen können und sollen hier keine unmittelbaren, abschließenden Empfehlungen abgeleitet werden, zumal die Vorgehensweisen nicht immer mit der gängigen Praxis und Rechtslage der Regionalplanung in Baden-Württemberg konform sind. Zielsetzung ist vielmehr, Handlungsoptionen und Spektrum regionalplanerischer Praxis aufzuzeigen.

5.1 Einführung

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene erfolgt durch formelle Planaussagen im Regionalplan und das Zusammenwirken von Regionalverband und Gemeinden. Beide Vorgehensweisen haben hohe Bedeutung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die Förderung der Innenentwicklung (vgl. Kap. 2). Der Ansatz eines Flächenmanagements auf regionaler Ebene greift beide Vorgehensweisen auf und verbindet sie.

5.1.1 Formelle Regionalplanung

Den formellen Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung kommt eine Schlüssel-funktion für die Erreichung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu (vgl. BfN 2006, S. 29). Wissenschaft und Politik stimmen dahingehend überein, dass die Reduzierung der Flächeinanspruchnahme es erfordert, dieses vorhandene Planungsinstrumentarium konsequent anzuwenden und bestehende Vollzugsdefizite zu beheben.

Die einzusetzenden Planelemente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sind im Raumordnungsgesetz des Bundes (§ 7 Abs. 2 ff. ROG), im Landesplanungsgesetz (§ 11 Abs. 3 ff. LplG), im Landesentwicklungsplan und der „Verwaltungsvorschrift über die Aufstellung von Regionalplänen“ definiert. Sie zielen einerseits auf eine quantitative Steuerung der Siedlungsflächen („Wie viel?“) und haben andererseits eine standörtlich-räumliche Dimension („Wo?“). Die Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur lassen sie sich wie folgt systematisieren:

- Zentrale Orte (Kap. 5.2.1),
- Entwicklungsachsen (Kap. 5.2.2),
- Siedlungsbereiche und Gemeinden mit Eigenentwicklung (Kap. 5.2.3),
- Schwerpunkte für die gewerbliche Entwicklung (Kap. 5.2.4),
- Ermittlung des Siedlungsflächenbedarfs (Kap. 5.2.5),
- Freiraumschützende Festlegungen (Kap. 5.2.6).

5.1.2 Zusammenwirken von regionaler und kommunaler Ebene

Neben der formellen Steuerung „über den Plan“ ist das Zusammenwirken von regionaler und kommunaler Ebene die zweite Säule zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Über das im Zuge der Planaufstellung zur Geltung kommenden Gegenstromprinzip (§ 1 Abs. 3 ROG, § 2 Abs. 2 LplG) hinaus ist dabei vorrangig die informelle Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Regionalverband und die Umsetzung der Regionalpläne entscheidend:

- „Die Regionalverbände wirken auf die Verwirklichung der Regionalpläne hin. Sie fördern die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung der maßgeblichen Stellen und Personen des Privatrechts“ (§ 15 LplG Baden-Württemberg).
- „Die Regionalverbände wirken im Rahmen ihrer Beratungs-, Moderations- und Koordinationsfunktion auf die inhaltliche Umsetzung der Regionalpläne hin; sie wirken als Träger der Regionalplanung an den raumbedeutsamen Fachplanungen mit und geben Anstöße für regionale und teilträumliche Entwicklungsprozesse“ (LEP Baden-Württemberg 2002, PS 6.1.2).

Die – im Einzelfall sehr unterschiedliche – Ausformung dieser „Verwirklichung der Regionalplanung“ führt dazu, dass sich die Rolle der beteiligten Institutionen verändert (hat). Gemeinden und Regionalverband fungieren zwar weiterhin als Planungsträger und Träger öffentlicher Belange. Sie üben jedoch auch weitere Rollen aus und werden somit anders in den Planungsprozess einbezogen: Die Regionalverbände als Berater, Vermittler, die Gemeinden ggf. auch als Grundeigentümer, Betreiber von Infrastruktureinrichtungen etc.

Insgesamt wird erwartet, dass im Zusammenspiel der Planungsträger der verschiedenen Ebenen noch großes Potenzial liegt, die Umsetzung planerischer Vorgaben zu verbessern, die Innenentwicklung zu fördern und nicht notwendige Flächeninanspruchnahme zu reduzieren (vgl. BMVBS/BBR 2006). Dies betrifft sowohl den kontinuierlichen Dialog zwischen den einzelnen Akteuren als auch die intensivere instrumentelle Verknüpfung von Regionalplanung und Bauleitplanung.

Die hohe Bedeutung, die der Verzahnung von regionaler und kommunaler Ebene beigemessen wird, begründet sich in den veränderten Rahmenbedingungen (Kap. 4). Sie lässt sich jedoch auch unmittelbar aus der Zielsetzung „Förderung der Innenentwicklung“ ableiten: Die dafür maßgeblichen Flächenpotenziale im Innenbereich (vgl. Kap. 6) unterliegen meist nur einem geringen Einfluss formeller Planungen, da diese vorrangig auf die Ausweisung neuer Flächen ausgelegt sind. Hier setzt ein Flächenmanagement auf regionaler Ebene an, dessen Grundgedanke es ist, die Grenzen zwischen der kommunalen und regionalen Planung abzubauen.

5.1.3 Regionales Flächenmanagement

„Unter Flächenmanagement wird allgemein die Kombination von hoheitlichen und konsensualen Instrumenten zur Realisierung einer ressourcenschonenden und bedarfsgerechten Bodennutzung verstanden“ (Löhr/Wiechmann 2005, S. 317). Grundgedanke jedes Flächenmanagements ist es, den Siedlungsbestand stärker als bisher in die Flächenplanung einzubeziehen sowie zur Aktivierung innerörtlicher Flächenpotenziale und zur Freiraumsicherung beizutragen.

In Anlehnung an Managementprozesse in der Betriebswirtschaftslehre werden für ein regionales Flächenmanagement folgende Phasen bzw. Handlungsansätze genannt (vgl. Einig 2007, S. 507):

- Erfassung und Bewertung der Baulandreserven und des Baulandpotenzials,
- Abschätzung des zukünftigen Baulandbedarfs,
- Einigung auf verbindliche Ziele und ihre Konkretisierung in Siedlungskonzepten,
- Folgenabschätzung regionaler Siedlungspfade,
- Instrumente zur Umsetzung flächenpolitischer Ziele,
- Monitoring der baulichen Flächenentwicklung und Zielcontrolling.

Die Rolle der Regionalplanung in einem regionalen Flächenmanagement ist nicht definiert. Gleichwohl lassen die einzelnen Bausteine deutliche Anknüpfungspunkte erkennen. Verschiedene, seit langem praktizierte und bewährte Aufgaben der Regionalplanung, etwa die Aufstellung einer regionalen Siedlungskonzeption, lassen sich darunter fassen. Ebenso gilt, dass der Regionalplan ein „Instrument zur Umsetzung flächenpolitischer Ziele“ (s. o.) ist und als integrativer Bestandteil eines regionalen Flächenmanagements verstanden werden muss.

Mit dem Aufbau eines regionalen Flächenmanagements sind jedoch auch neue Ansprüche verbunden, die über die formelle Regionalplanung hinausgehen:

- Es wird ein Steuerungswillen abseits formeller Pläne formuliert. Der Steuerungsanspruch erstreckt sich zudem – durch das integrierte Monitoring – deutlicher auch auf die Phasen zwischen den Fortschreibungsintervallen der formellen Pläne.
- Es wird mehr Wert auf qualitative Aspekte gelegt. Neben die flächenfokussierte Handlungsebene treten Ansätze für organisatorische Änderungen und zur Beeinflussung individueller Verhaltensmuster.

- Die organisatorische Struktur sowie die gegenseitige Information und Beteiligung aller Akteure findet mehr Aufmerksamkeit. Es werden neue Akteure in den Planungsprozess einbezogen.
- Planung und Umsetzung werden stärker und systematischer miteinander verknüpft.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Durch den Aufbau eines Flächenmanagements auf regionaler Ebene weitet sich das planerische Handeln zu einer Koordination raumwirksamer Aktivitäten aus. Dieser erweiterte Ansatz räumlicher Planung wird mit den formulierten Aktivierungsstrategien bewusst aufgegriffen (vgl. Kap. 7).

5.2 Prüfung der Planelemente

„Die regionale Siedlungsstruktur [...] ist dahingehend weiterzuentwickeln, dass unter der Vorgabe eines flächensparenden und schonenden Umgangs mit der Landschaft der notwendige Bedarf an Flächen für Wohnungen, Arbeitsstätten, Bildungs-, Versorgungs-, Kultur-, Verkehrs- und Verteidigungseinrichtungen befriedigt werden kann“ (Regionalplan Südlicher Oberrhein 1995, PS 2.0).

Die Prüfung eingesetzter Planelemente orientiert sich am Regionalplan Südlicher Oberrhein von 1995 (einschließlich Teilfortschreibungen und Änderungen, vgl. Abb. 5-1), der damit zugleich einen Referenzzeitraum vorgibt. Die einzelnen Planelemente werden hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Steuerung der Siedlungsentwicklung reflektiert und auf eventuelle Steuerungsausfälle untersucht. Dabei wird vorrangig auf statistische Indikatoren für das Siedlungsgeschehen zurückgegriffen (Entwicklung von Bevölkerung, Siedlungsfläche u. a.).

Eine Prüfung und Bewertung allgemeiner Zielsetzungen des Regionalplans – „Zersiedelung vermeiden“, „schonender Umgang mit der Landschaft“ etc. – erfolgt dabei nicht. Aufgrund der fehlenden Operationalisierung der „Grundsätze und Ziele für die räumliche Ordnung und Entwicklung der Region“ kann ihre Umsetzung im realen Siedlungsgeschehen nachträglich kaum evaluiert werden. Die Frage, ob der gegebene Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche um über 3.300 ha in den letzten zehn Jahren (vgl. Kap. 4.4) noch mit dem Ziel einer flächensparenden Entwicklung konform ist, kann nur abstrakt beantwortet und politisch bewertet werden. Dennoch bestimmen die allgemeinen Zielsetzungen, welche die Grundlage für konkrete Planfestlegungen bilden, auch die Prüfung der Planelemente.

5.2.1 Zentrale Orte

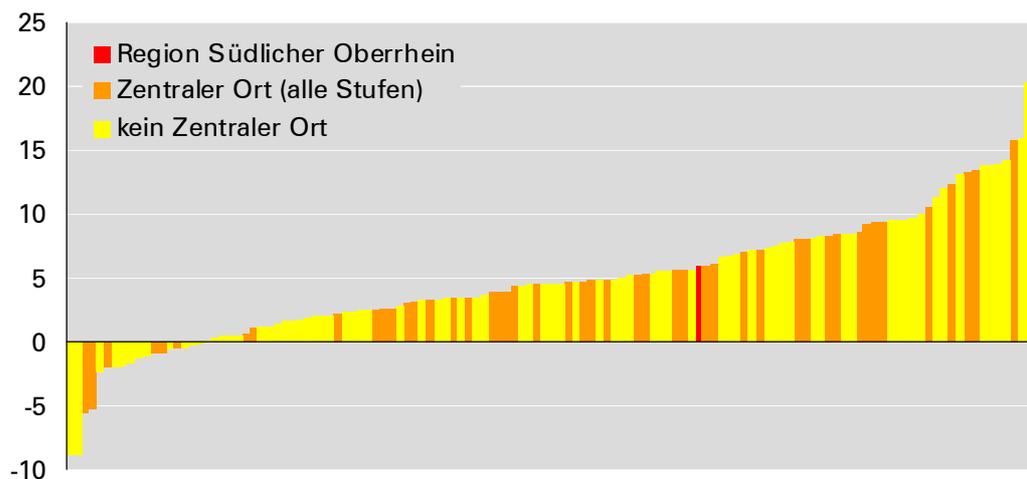
„Die künftige Siedlungsentwicklung ist auf die Bereiche verstärkter Siedlungsentwicklung in Anlehnung an die Zentralen Orte zu konzentrieren“ (Regionalplan Südlicher Oberrhein 1995, PS 1.9).

Die Bedeutung der zentralörtlichen Gliederung als Grundgerüst der Raumstruktur sowie als planerisches Konzept für die Siedlungsentwicklung und die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist außerordentlich hoch. Die Ausweisung Zentraler Orte dient der „Sicherstellung einer angemessenen und wohnortnahen Versorgung mit Waren, Dienstleistungen und Arbeitsmöglichkeiten, zur Sicherung der Tragfähigkeit infrastruktureller Einrichtungen sowie zur Verhinderung einer ungeordneten Zersiedlung der freien Landschaft“ (LEP Baden-Württemberg 2002, Begründung zu PS 1.3). Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, der Privatisierung öffentlicher Leistungen, steigenden Energiepreisen etc. erfährt das Zentrale-Orte-Konzept neue Aufmerksamkeit.

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg und der Regionalplan benennen für die Region Südlicher Oberrhein zwei Oberzentren, 13 Städte und Gemeinden mittlerzentraler Stufe (einschließlich eines Doppelzentrums und eines Dreifachzentrums), 13 Städte und Gemeinden unterzentraler Stufe (einschließlich dreier Doppelzentren) sowie 19 Kleinzentren. 79 der 126 Gemeinden sind kein Zentraler Ort.

Anhand der Bevölkerungsentwicklung der letzten zehn Jahre wird erkennbar, dass die Dynamik der Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren in der Region Südlicher Oberrhein nicht von den Zu- und Abnahmen der nicht-zentralen Orte abweicht.

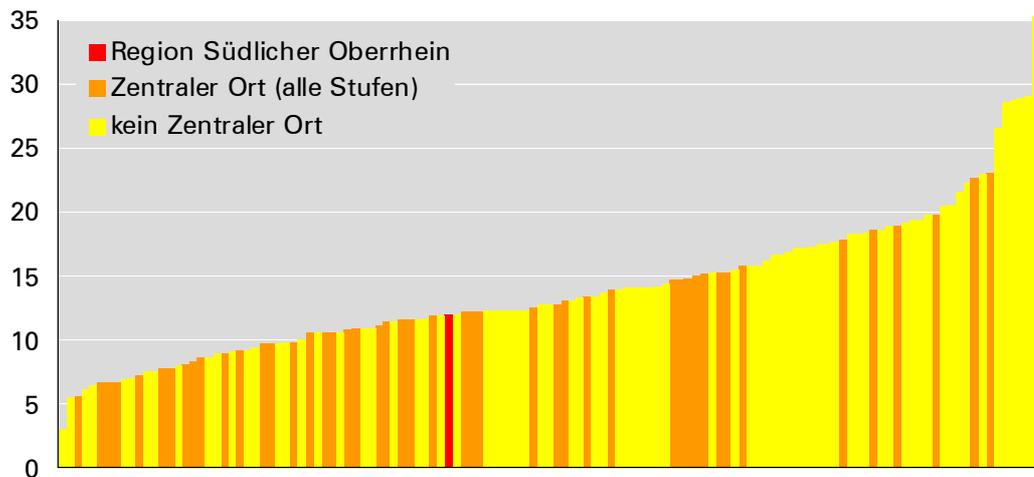
Abb. 5-2: Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1997-2007 in %



Maximum: 25,4 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Auch die Entwicklung des Wohnungsbestands in den 126 Gemeinden lässt keine Orientierung am Zentralörtlichen System erkennen. Oberhalb des regionsweiten Zuwachses liegen insgesamt 76 Städte und Gemeinden. 54 davon sind kein Zentraler Ort.

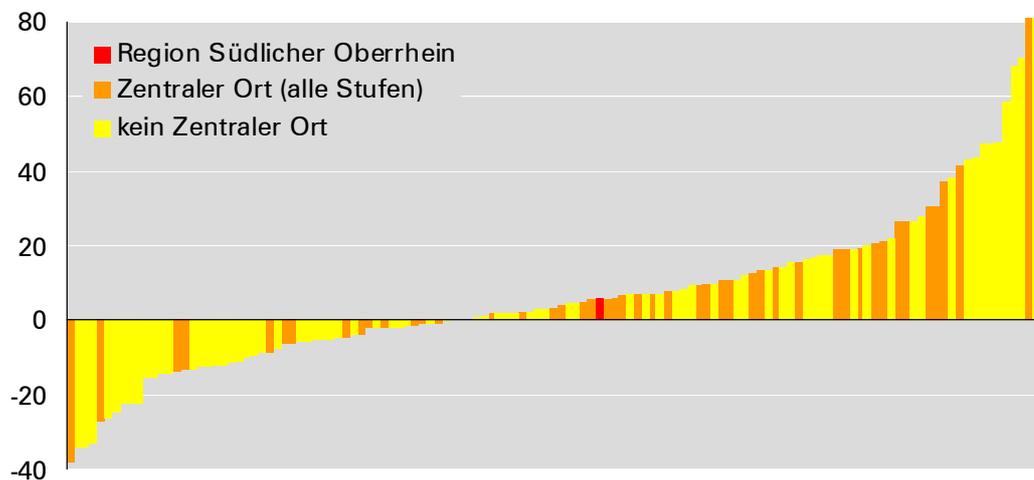
Abb. 5-3: Entwicklung des Wohnungsbestands in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1996-2006 in %



Maximum (nicht dargestellt): 45 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

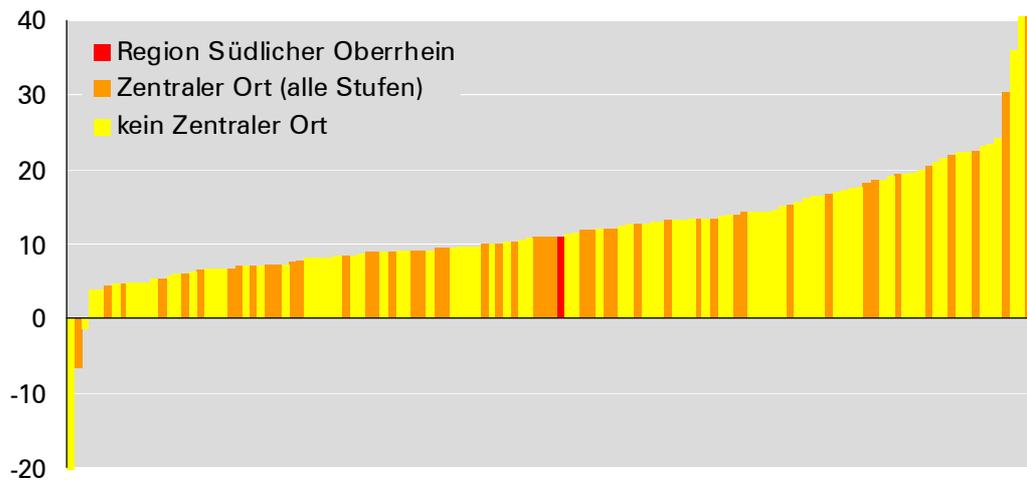
Die Umsetzung der landes- und regionalplanerische Intention, die Siedlungsentwicklung in den Zentralen Orten zu konzentrieren, spiegelt sich weder in der Entwicklung der Beschäftigung (Abb. 5-4) noch der Siedlungsfläche (Abb. 5-5) wider. Zuwächse und Rückgänge verteilen sich wiederum nach anderen Mustern.

Abb. 5-4: Beschäftigungsentwicklung in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1997-2007 in %



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort. Maximum (nicht dargestellt): 457 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Abb. 5-5: Entwicklung der Siedlungsfläche in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1996-2006 in %



Maximum (nicht dargestellt): 139 %. Minimum: -20,3 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Versucht man, die Ergebnisse für die einzelnen Gemeinden in eine regionsweite Betrachtung zu überführen, muss auf die Mittelwerte der jeweiligen Kategorie zurückgegriffen werden. In einer summierten Betrachtung würden die Werte einzelner Städte und Gemeinden, insbesondere der Stadt Freiburg im Breisgau, zu stark auf die Gesamtentwicklung durchschlagen. Wie Tab. 5-1 anhand der durchschnittlichen Entwicklung der Gemeinden zeigt, weist lediglich die Beschäftigung größere Entwicklungsunterschiede zwischen Zentralen Orten und den weiteren Gemeinden auf. Die Werte für die Gemeinde Eschbach/Interkommunaler Gewerbepark Breisgau bleiben bei allen Indikatoren als statistischer Ausreißer unberücksichtigt.

Tab. 5-1: Durchschnittliche Entwicklung der Gemeinden in der Region Südlicher Oberrhein

	Durchschnitt aller Zentralen Orte	Durchschnitt aller nicht-zentralen Orte	Durchschnitt aller Gemeinden
Bevölkerungsentwicklung 1997-2007	5,0 %	4,6 %	4,7 %
Entwicklung des Wohnungsbestands 1996-2006	12,2 %	14,6 %	13,7 %
Beschäftigungsentwicklung 1997-2007	8,8 %	4,5 %	6,1 %
Entwicklung der Siedlungsfläche 1996-2006	12,1 %	12,3 %	12,3 %

Ohne Gemeinde Eschbach/Interkommunaler Gewerbepark Breisgau. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Die weitgehende Gleichverteilung zwischen Zentralen Orten und den weiteren Gemeinden entspricht nicht dem raumordnerischen Ziel, die Siedlungsentwicklung „in Anlehnung an die Zentralen Orte zu konzentrieren“ (Regionalplan Südlicher Oberrhein 1995, PS 1.9). Gleichwohl können die größeren Beschäftigungszuwächse in den Zentralen Orten ein Anhaltspunkt dafür sein, dass sich die – im Rahmen dieser Untersu-

chung nicht flächendeckend erhobene – Infrastrukturausstattung eher zugunsten der Zentralen Orte entwickelt hat.

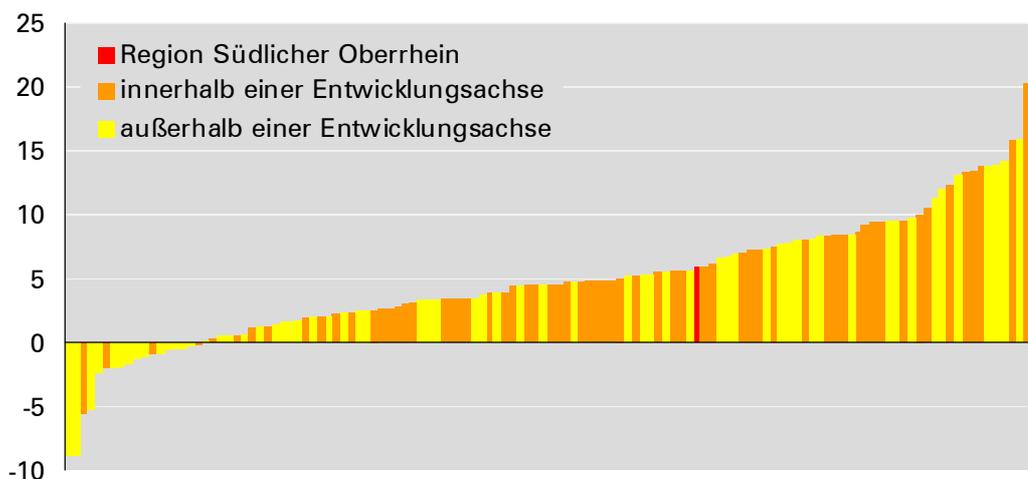
Gemäß dem Landesentwicklungsplan ist unterhalb eines Bevölkerungspotenzials von 35.000 Einwohnern im Verflechtungsbereich eines Mittelzentrums, von einer Gefährdung der Tragfähigkeit auszugehen (LEP Baden-Württemberg, Begründung zu PS 2.5.9). In der Region Südlicher Oberrhein unterschreitet ein Mittelbereich den genannten Wert, drei weitere liegen nur knapp darüber. Nahbereiche der Unter- und Kleinzentren, welche im Regionalplan von 1995 nicht festgelegt wurden, sollen gemäß dem Landesentwicklungsplan im Regelfall mindestens 10.000 Einwohner (Unterzentrum) bzw. 8.000 Einwohner (Kleinzentrum) umfassen. Orientiert an den Nahbereichs-Abgrenzungen des Regionalplans von 1980 ist festzustellen, dass acht Nahbereiche weniger als 8.000, sieben weitere weniger als 10.000 Einwohner aufweisen.

5.2.2 Entwicklungachsen

Entsprechend des punktaxialen Raummodells ist die Siedlungsentwicklung am Netz der Zentralen Orte (Kap. 5.2.1) und den Entwicklungachsen auszurichten (vgl. LEP Baden-Württemberg 2002, PS 1.3). Im Regionalplan Südlicher Oberrhein sind diese um regionale Entwicklungachsen ergänzt und räumlich ausgeformt. Insgesamt 64 Gemeinden liegen (mit ihrem Hauptort) innerhalb der Entwicklungachsen.

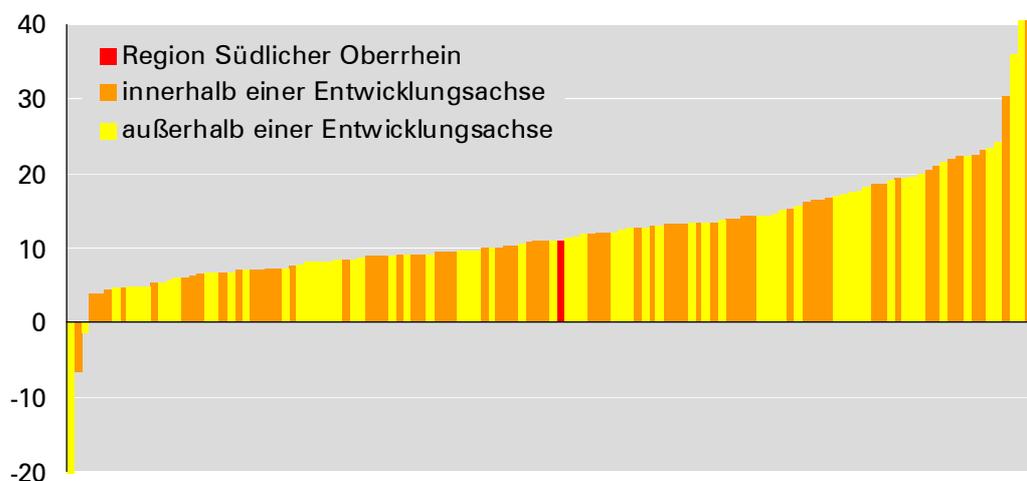
Die Bevölkerung der Gemeinden, die an bzw. innerhalb einer Entwicklungssachse liegen, hat sich im Zeitraum 1997-2007 durchschnittlich um 5,5 % erhöht. Für die Städte und Gemeinden außerhalb der Entwicklungachsen liegt der entsprechende Durchschnittswert rund 1,5 Prozentpunkte niedriger. Die Entwicklung der Siedlungsfläche zeigt indes keine nennenswerten Unterschiede zwischen Gemeinden innerhalb und Gemeinden außerhalb der Entwicklungachsen (vgl. Tab. 5-2).

Abb. 5-6: Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1997-2007 in %



Maximum: 25,4 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Abb. 5-7: Entwicklung der Siedlungsfläche in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1996-2006 in %



Maximum (nicht dargestellt): 139 %. Minimum: -20,3 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Tab. 5-2: Durchschnittliche Entwicklung der Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein

	Durchschnitt aller Gemeinden innerhalb einer Entwicklungsachse	Durchschnitt aller Gemeinden außerhalb einer Entwicklungsachse	Durchschnitt aller Gemeinden
Bevölkerungsentwicklung 1997-2007	5,5 %	3,9 %	4,7 %
Entwicklung der Siedlungsfläche 1996-2006	12,4 %	12,1 %	12,3 %

Ohne Gemeinde Eschbach/Interkommunaler Gewerbepark Breisgau. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

5.2.3 Siedlungsbereiche und Gemeinden mit Eigenentwicklung

Die Differenzierung zwischen den Gemeinden mit Siedlungsbereichen und den „Gemeinden mit keiner über den Eigenbedarf hinausgehenden Entwicklung (Eigenentwicklung)“ gehört zu den Planelementen auf regionaler Ebene, die unmittelbar auf die Siedlungsentwicklung Bezug nehmen.

- „In den Siedlungsbereichen [...] soll [...] vorrangig die Zunahme der Bevölkerung aus Wanderungen, die Vermehrung und Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes, die Erweiterung und Verbesserung des Angebotes an öffentlichen und privaten Dienstleistungen und Versorgungseinrichtungen stattfinden“ (Regionalplan Südlicher Oberrhein 1995, PS 2.3.1).
- „Zur Eigenentwicklung einer Gemeinde gehört die Schaffung von Wohnraum und Arbeitsplätzen für den Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und für den inneren Bedarf“ (LEP Baden-Württemberg 2002, PS 3.1.5).

Den Festsetzungen wird allgemein eine hohe Bedeutung für die Minderung der Flächeninanspruchnahme sowie für die Sicherung und Entwicklung einer polyzentrischen

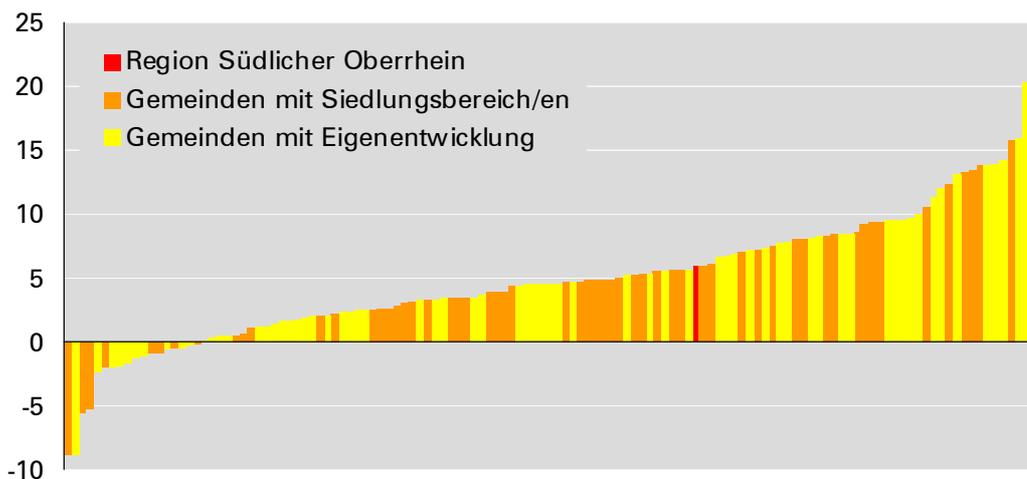
Raumstruktur attestiert. Zudem sollen Zuwanderungsströme damit an die nach regionalplanerischen Kriterien ermittelten Standorte gelenkt werden, wodurch eine Abstimmung mit der Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur gewährleistet werden kann. Angesichts der demografischen und ökonomischen Veränderungen (vgl. Kap. 4) wird die getroffene Ausweisung von Eigenentwickler-Gemeinden und Siedlungsbereichen weiter an Bedeutung gewinnen.

Diese siedlungsbezogenen Festlegungen sind eine wesentliche Stellschraube, um der Schaffung eines regionsweiten Überangebots an Flächen entgegenzuwirken. Indem die jeweilige Kategorie mit bestimmten Bedarfswerten gekoppelt wird, dienen die Festlegungen „nur Eigenentwicklung“ und „Siedlungsbereich“ als Bemessungsgrundlage für die Bauflächenausweisung. Ermittlung und Festlegung des Siedlungsflächenbedarfs werden in einem eigenständigen Kapitel behandelt (s. Kap. 5.2.5).

Als Eigenentwickler sind im Regionalplan Südlicher Oberrhein von 1995 jeweils Gemeinden als Ganzes klassifiziert. Siedlungsbereiche beziehen sich dagegen teilweise nur auf einzelne Ortsteile innerhalb einer Gemeinde („Ort als Siedlungsbereich“). Eine flächenscharfe Verortung erfolgt nicht. Die Festlegung zieht für die einzelne Gemeinde insofern vorwiegend eine quantitative Einschränkung nach sich.

Die Prüfung der Steuerungswirkung dieser Planelemente kann im Wesentlichen durch eine Gegenüberstellung der Entwicklung in den 67 Gemeinden mit keiner über die Eigenentwicklung hinausgehenden Siedlungstätigkeit und den 59 Gemeinden mit einem oder mehreren Siedlungsbereichen erfolgen. Eine Betrachtung auf Ebene der einzelnen Ortsteile wird aufgrund der unzureichenden Datenverfügbarkeit nicht durchgeführt.

Abb. 5-8: Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1997-2007 in %



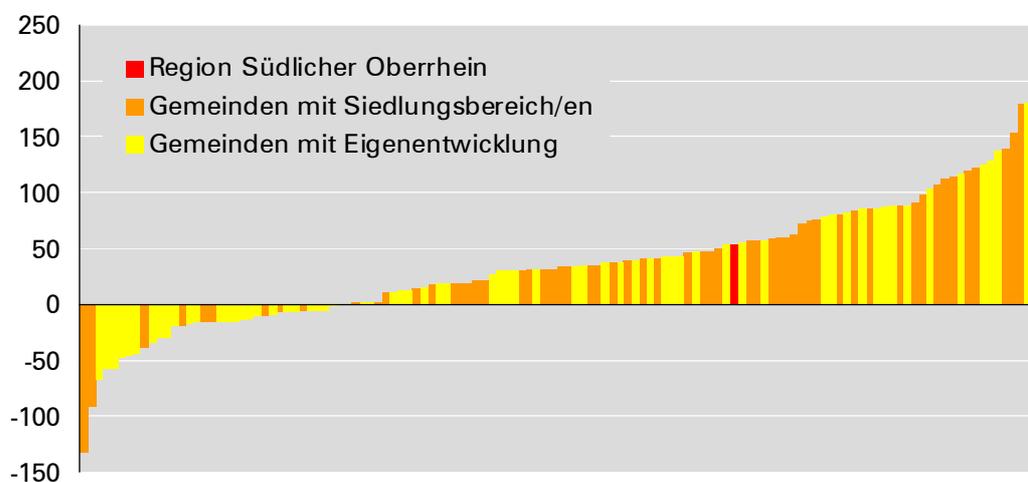
Maximum: 25,4 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Betrachtet man die Entwicklung in jeder der 126 Gemeinden einzeln, so lässt sich erkennen, dass die Differenzierung in Siedlungsbereiche und Gemeinden mit Eigenentwicklung nicht immer im gewünschten Maße Wirkung zeigt. 13 der 20 Gemeinden mit den höchsten Bevölkerungszuwächsen sind Eigenentwickler-Gemeinden. Umgekehrt

gilt, dass von den 18 Kommunen mit einer negativen Bevölkerungsentwicklung acht Gemeinden mit Siedlungsbereich/en ausgestattet sind (vgl. Abb. 5-8).

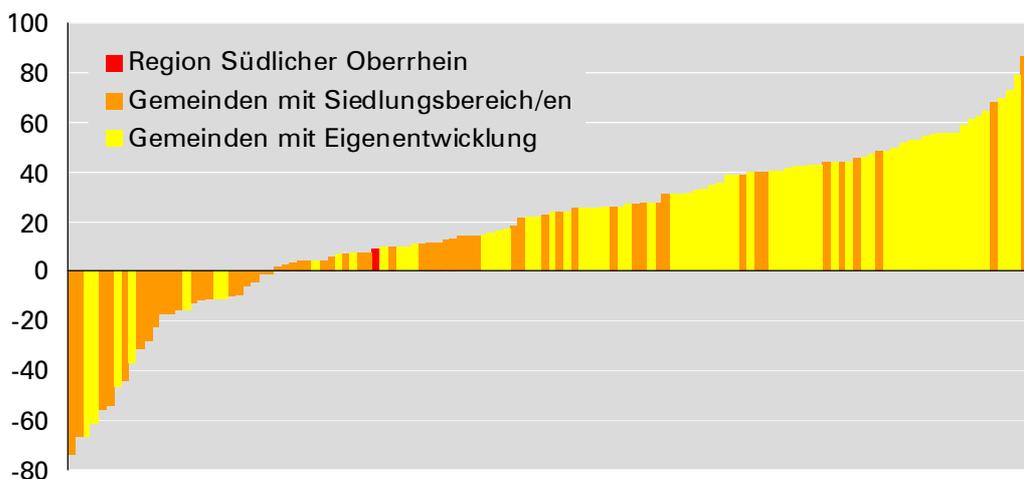
Differenziert in die wanderungsbedingte und die natürliche Bevölkerungsentwicklung ergibt sich ein leicht abweichendes Bild (Abb. 5-9). Überdurchschnittliche wanderungsbedingte Zuwächse verzeichnen vor allem Städte und Gemeinden mit Siedlungsbereichen. Negative Wanderungsbilanzen treten überwiegend in Gemeinden mit Eigenentwicklung auf. Bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburten abzgl. Sterbefälle pro 1.000 Einwohner) ergibt sich ein umgekehrtes Bild. Die Gemeinden mit Eigenentwicklung weisen bislang deutlich öfter Geburtenüberschüsse auf als die Gemeinden mit Siedlungsbereichen (vgl. Abb. 5-10).

Abb. 5-9: Wanderungssaldo in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1997-2007 pro 1.000 Einwohner



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

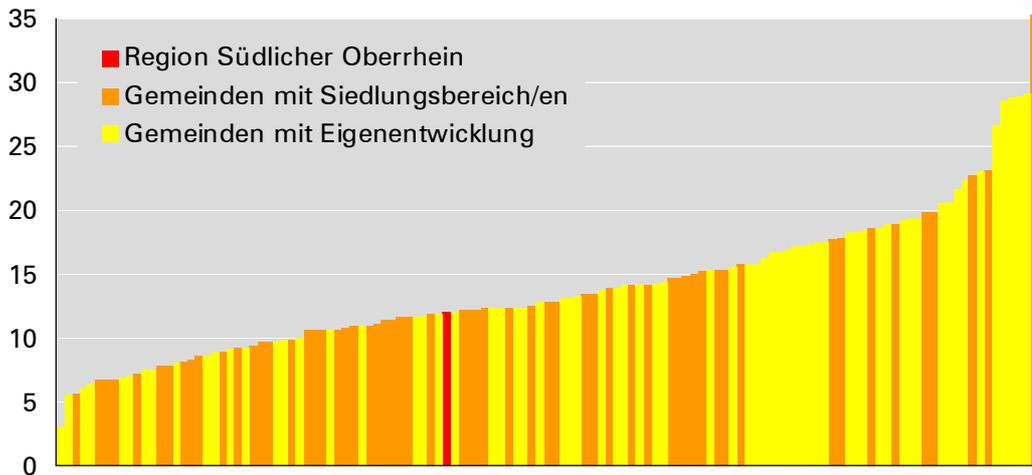
Abb. 5-10: Natürliche Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1997-2007 pro 1.000 Einwohner



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Aus der vergleichenden Betrachtung der Entwicklung des Wohnungsbestandes geht hervor, dass sich die Zunahmen der Gemeinden mit Siedlungsbereichen eher im unteren und mittleren Drittel aller 126 Kommunen der Region Südlicher Oberrhein ballen. Bei den Gemeinden mit einem Zuwachs des Wohnungsbestandes oberhalb von 15 % ist dagegen nur jede dritte als Siedlungsbereich klassifiziert (vgl. Abb. 5-11).

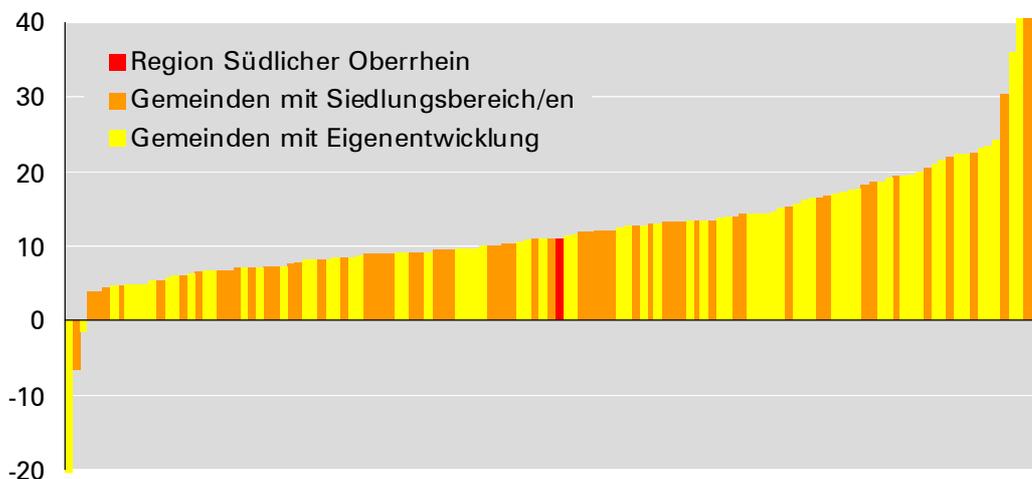
Abb. 5-11: Entwicklung des Wohnungsbestands in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1996-2006 in %



Maximum (nicht dargestellt): 45,4 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme, auf die durch regionalplanerische Festlegungen unmittelbarer Einfluss genommen werden kann, lässt sich ein ähnliches Muster erkennen. Von den 34 Kommunen mit einem Siedlungsflächenwachstum über 15 % sind 22 als Gemeinden eingestuft, „in denen keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll“ (vgl. Abb. 5-12).

Abb. 5-12: Entwicklung der Siedlungsfläche in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1996-2006 in %



Maximum (nicht dargestellt): 139 %. Minimum: -20,3 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Wie schon in Kapitel 5.2.1 wird auch hier für die regionsweite Betrachtung der Kategorien „Eigenentwickler-Gemeinde“ und „Gemeinde mit Siedlungsbereich/en“ auf die Mittelwerte der jeweiligen Kategorie zurückgegriffen. Die statistischen Extremwerte, die sich für die Gemeinde Eschbach (Interkommunaler Gewerbepark Breisgau) ergeben, bleiben dabei wiederum unberücksichtigt.

Anhand der Bevölkerungsentwicklung lässt sich kein Unterschied zwischen Gemeinden mit Eigenentwicklung und den Gemeinden mit Siedlungsbereichen ausmachen. Wanderungsbedingte Zuwächse sind – wie beabsichtigt – deutlicher bei den Gemeinden mit Siedlungsbereichen zu verzeichnen (Tab. 5-3). Die vergleichsweise hohen Geburtenüberschüsse bei den Eigenentwickler-Gemeinden gleichen die geringeren Zuwanderungsraten aus. Die prozentuale Zunahme des Wohnungsbestands bleibt in Gemeinden, in denen Siedlungsbereiche ausgewiesen sind, vergleichsweise klar hinter den Zuwächsen in den Eigenentwickler-Gemeinden zurück. Ebenso hat die Siedlungsfläche bei den Gemeinden mit Eigenentwicklung im Durchschnitt stärker zugenommen als bei den Kommunen mit einem oder mehreren ausgewiesenen Siedlungsbereich/en.

Tab. 5-3: Durchschnittliche Entwicklung der Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein

	Durchschnitt aller Gemeinden mit Siedlungsbereich/en	Durchschnitt aller Gemeinden mit Eigenentwicklung	Durchschnitt aller Gemeinden
Bevölkerungsentwicklung 1997-2007	4,7 %	4,8 %	4,7 %
Wanderungssaldo pro 1.000 Einwohner 1997-2007	45	25	34
Natürlicher Saldo pro 1.000 Einwohner 1997-2007	6	29	19
Entwicklung des Wohnungsbestands 1996-2006	12,4 %	14,8 %	13,7 %
Entwicklung der Siedlungsfläche 1996-2006	11,7 %	12,8 %	12,3 %

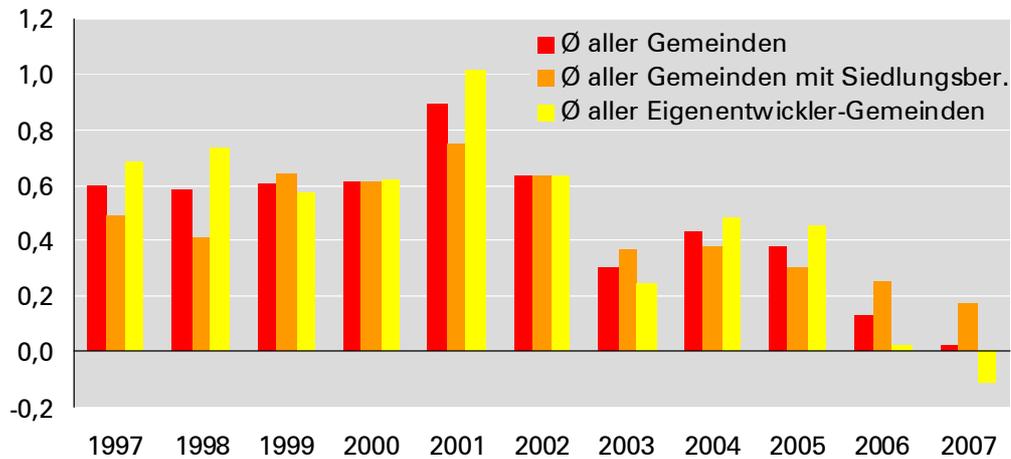
Ohne Gemeinde Eschbach/Interkommunaler Gewerbepark Breisgau. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Wie Abb. 5-13 anhand der jährlichen Bevölkerungsveränderungen (wiederum auf Grundlage der Mittelwerte der jeweiligen Kategorie) zeigt, ist die beschriebene Entwicklung nur eine Momentaufnahme. Betrachtet man die Gemeindekategorien im zeitlichen Verlauf, wird deutlich, dass die Bevölkerungszuwächse in den regionalplanerisch bevorzugten Standorten 2006 und 2007 deutlich über denen der Eigenentwickler-Gemeinden liegen.

Dies ist vor allem eine Folge der demografischen Entwicklung. In den Eigenentwickler-Gemeinden können die in den letzten Jahren regionsweit vermehrt auftretenden Sterbeüberschüsse aufgrund der niedrigen Zuwanderungsraten nicht mehr kompensiert werden. Der Durchschnitt aller Eigenentwickler-Gemeinden fällt daher 2007 erstmals ins Negative (vgl. Abb. 5-13). Jedoch verkleinern sich die durchschnittlichen Bevölke-

rungszuwächse seit Anfang des Jahrhunderts auch in den Gemeinden mit Siedlungsbereichen kontinuierlich.

Abb. 5-13: Durchschnittliche jährliche Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden in der Region Südlicher Oberrhein 1997-2007 in %



Ohne Gemeinde Eschbach/Interkommunaler Gewerbepark Breisgau. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

5.2.4 Schwerpunkte für Industrie und Dienstleistung

Der Regionalplan von 1995 weist insgesamt 74 Gemeinden gewerbliche Entwicklungsmöglichkeiten zu, die über die Eigenentwicklung („lokale Erweiterung bestehender, i. d. R. ortsansässiger Betriebe geringeren Umfangs“) hinausgehen. Es werden drei Größenklassen unterschieden (vgl. Regionalplan Südlicher Oberrhein 1995, PS 2.6.2):

- Industrie- und Gewerbevorsorgezone von regionaler Bedeutung,
- gewerbliche und eingeschränkte industrielle Entwicklungsmöglichkeiten (bis zu ca. 30 ha),
- gewerbliche Entwicklungsmöglichkeiten kleineren Umfangs (bis zu ca. 10 ha).

Mit der Festlegung industrieller und gewerblicher Entwicklungsmöglichkeiten verbindet sich die Zielsetzung, zur Stützung des regionalen Arbeitsplatzangebotes bzw. zur Verbesserung der lokalen und nahbereichsbezogenen Arbeitsplatzstruktur beizutragen. Dem Planziel entsprechend kann zur Prüfung der Steuerungswirksamkeit dieses Planelements die Beschäftigungsentwicklung (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort) herangezogen werden.

Die prozentualen Zu- und Abnahmen der Beschäftigten lassen eine relative Gleichverteilung zwischen Gemeinden mit und Gemeinden ohne ausgewiesene gewerbliche Entwicklungsmöglichkeiten erkennen (Abb. 5-14). Auch eine – hier nicht dargestellte – Betrachtung in absoluten Zahlen zeigt, dass sich Beschäftigungszunahmen als auch Beschäftigungsrückgänge über beide Kategorien verteilen.

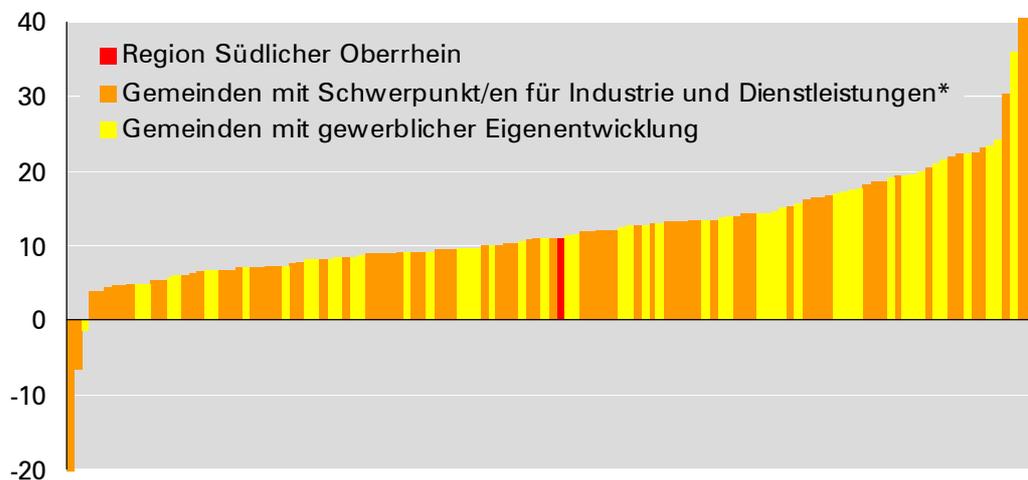
Abb. 5-14: Beschäftigungsentwicklung in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1997-2007 in %



*: Einschließlich Gemeinde Rust/Schwerpunkt für Freizeit und Tourismus. Maximum (nicht dargestellt): 457 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Bezogen auf den Anspruch, die weitere Flächeninanspruchnahme zu mindern, kann aus dem Abgleich mit statistischen Kennziffern keine Lenkungswirkung dieses Plan-elements abgeleitet werden. Auch Gemeinden, die auf gewerbliche Eigenentwicklung beschränkt sind, weisen teilweise enorme Siedlungsflächezuwächse auf (Abb. 5-15).

Abb. 5-15: Entwicklung der Siedlungsfläche in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1996-2006 in %



*: Einschließlich Gemeinde Rust/Schwerpunkt für Freizeit und Tourismus. Maximum (nicht dargestellt): 139 %. Minimum: -20,3 %. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Für eine gemeindeübergreifende Betrachtung wird wie schon im vorigen Kapitel auf die Mittelwerte aller Gemeinden (mit Ausnahme der Gemeinde Eschbach/Interkommunaler Gewerbepark Breisgau) zurückgegriffen. Danach verzeichnen Gemeinden, die als Industrie- und/oder Gewerbeschwerpunkt ausgewiesen sind, einen im Durchschnitt mehr als dreimal so hohen prozentualen Beschäftigungszuwachs wie die Kommunen, denen gewerbliche Entwicklungsmöglichkeiten nur für den Eigenbedarf zur Verfügung

stehen. Dieser Unterschied spiegelt sich im Wachstum der Siedlungsfläche nicht wider (vgl. Tab. 5-4).

Tab. 5-4: Durchschnittliche Entwicklung in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein

	Durchschnitt aller Gemeinden mit Schwerpunkt/en für Gewerbe und Dienstleistungen*	Durchschnitt aller Gemeinden mit gewerblicher Eigenentwicklung	Durchschnitt aller Gemeinden
Beschäftigungsentwicklung 1997-2007	8,7 %	2,4 %	6,1 %
Entwicklung der Siedlungsfläche 1996-2006	11,8 %	13,0 %	12,3 %

*Ohne Gemeinde Eschbach/Interkommunaler Gewerbepark Breisgau. *: Einschließlich Gemeinde Rust/Schwerpunkt für Freizeit und Tourismus. Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.*

5.2.5 Festlegungen zum Flächenbedarf

Wie Kapitel 5.2.3 beschrieben, hat die regionalplanerischer Differenzierung der Gemeinden – in sog. Eigenentwickler-Gemeinden und Gemeinden, denen zusätzliche Spielräume für ein zuwanderungsbedingtes Bevölkerungswachstum bzw. zusätzliche gewerbliche Entwicklungsmöglichkeiten eingeräumt werden – hohe Bedeutung für die Lenkung der Siedlungsentwicklung. Diese Ausweisungen entfalten erst Wirkung, wenn damit Festsetzungen zum Flächenbedarf verbunden sind. Die Abschätzung und Prognose des Baulandbedarfs ist eine der zentralen Fragestellungen (und häufiger Reibungspunkt) bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und erfolgt in enger Abstimmung mit den Genehmigungsbehörden.

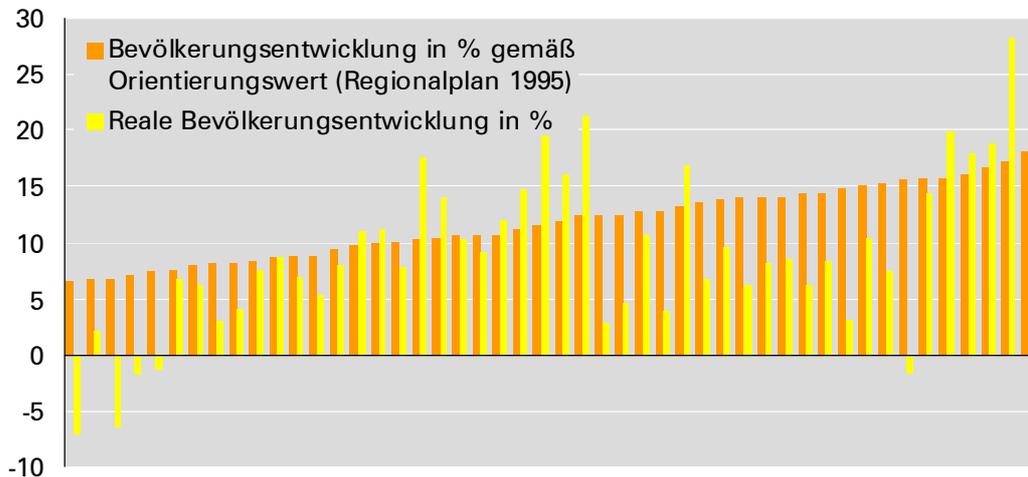
Die Bedarfsermittlung zählt auch unter dem Blickwinkel eines regionalen Flächenmanagements zu den zentralen Handlungsansätzen (vgl. Kap. 5.1.3). Im Rahmen vorausgegangener Projekte wird bestätigt, dass „der Qualifizierung und Aktualisierung von Flächenbedarfsprognosen [...] für den Bereich des Wohnbauflächenbedarfs eine Schlüsselfunktion“ für eine ressourcenschonende Entwicklung zukommt (BMVBS/BBR 2007, S. 39).

Im Regionalplan der Region Südlicher Oberrhein von 1995 sind „Orientierungswerte für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung“ für das Jahr 2000 aufgenommen worden, die „Grundlage für die Ermittlung des vorhersehbaren Bedarfs von öffentlichen Einrichtungen, Gewerbe- und Wohnbauflächen“ sein sollen (PS 2.4). Aufgrund „erheblicher fachlicher Bedenken“ sind die angegebenen Werte ausschließlich als grobe Rahmenvorgabe zu verstehen und bei ihrer Anwendung „im Einzelfall zu überprüfen und gegebenenfalls zu ergänzen“ (Begründung zu PS 2.4). Dementsprechend sind die Orientierungswerte von der Verbindlichkeit ausgenommen, sie „dokumentieren jedoch den politischen Willen der Region“ (Regionalplan Südlicher Oberrhein 1995, S. V).

Wie Abb. 5-16 anhand der Bevölkerungsentwicklung in den 48 Verwaltungsräumen zeigt, haben sich die im Regionalplan angegebenen Orientierungswerte in der Realität nicht erfüllt. Die Abweichungen liegen im Einzelfall im Bereich von bis zu 17 Prozent-

punkten. Die Entwicklung verlief zudem weit weniger ausgeglichen als es in den Orientierungswerten verankert war. Die Spannweite zwischen dem Maximum und dem Minimum der Orientierungswerte des Regionalplans lag bei knapp zwölf Prozentpunkten, die der realen Entwicklung bei über 35 Prozentpunkten.

Abb. 5-16: Bevölkerungsentwicklung in den Verwaltungsräumen der Region Südlicher Oberrhein 1990-2000 in %



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. Berechnungen: RVSO.

Nicht zuletzt diese Abweichungen haben dazu beigetragen, die Festlegung von Richt- oder Orientierungswerten grundsätzlich in Frage zu stellen und bei der Ermittlung des Bauflächenbedarfs nicht mehr darauf zurückzugreifen. Darüber hinaus gilt, dass sich „weder die Bevölkerung noch die Arbeitsplätze in einer freiheitlich orientierten Grundordnung dirigistisch verteilen“ lassen und „auch die aufwändigsten Methoden zur Ermittlung der Richtwerte [...] zwangsläufig gescheitert“ sind (ARL 1995, S. 23).

5.2.6 Regionale Grünzüge und Grünzäsuren

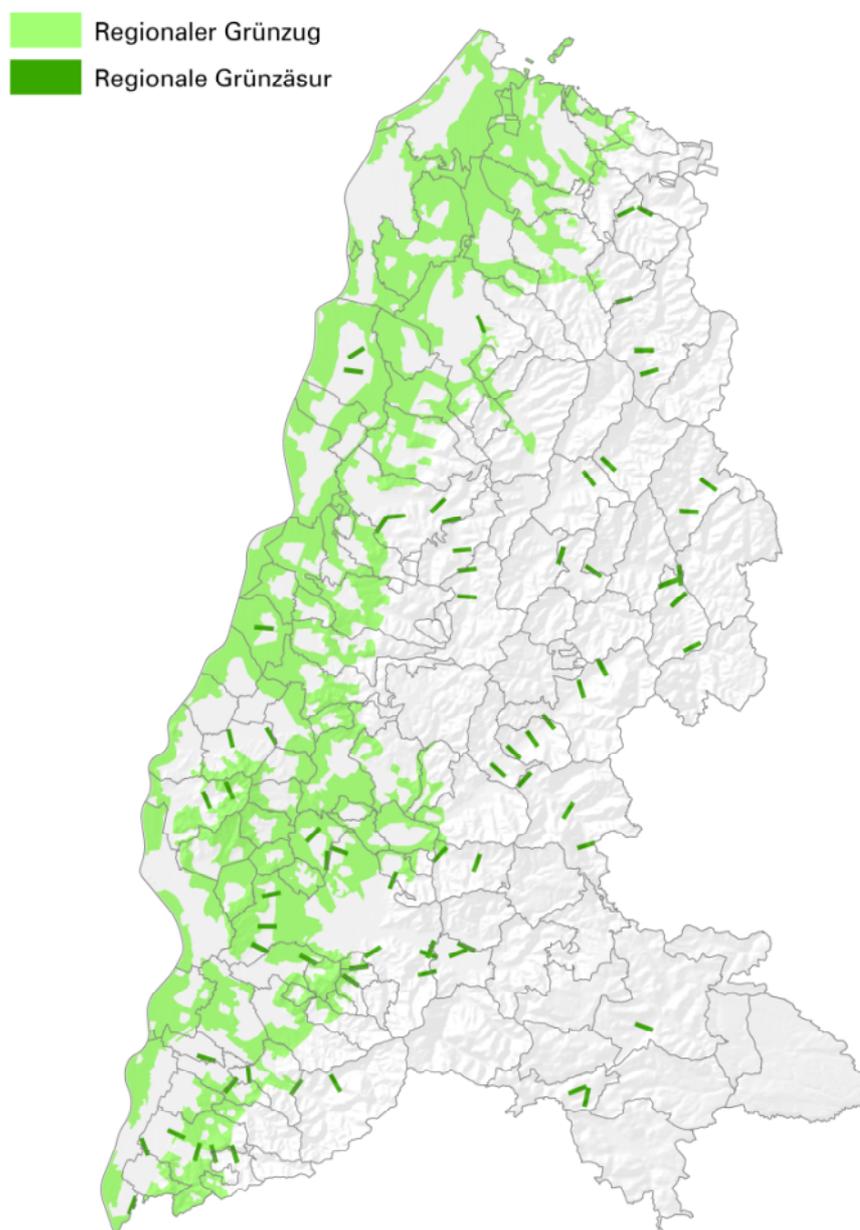
Für die Steuerung der Siedlungsentwicklung und die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme sind freiraumsichernde Instrumente von hoher Bedeutung. Die reglementierende Wirkung Regionaler Grünzüge und Grünzäsuren ergänzt die zuvor genannten Planelemente zur Siedlungsentwicklung, gerade weil diese – mit Ausnahme der Schwerpunkte für Industrie- und Dienstleistungseinrichtungen – nicht flächenscharf dargestellt sind.

Im Regionalplan 1995 wurden – beschränkt auf die Rheinebene und die Vorbergzone – insgesamt rund 91.000 ha als Regionaler Grünzug ausgewiesen und mit dem verbindlichen Ziel belegt, diese „von Besiedlung freizuhalten“ (PS 2.0). Durch nachträgliche Änderungen und Teilfortschreibungen wurden seitdem 23 Teilflächen mit einer Größe von zusammen rund 500 ha offiziell zurückgenommen. Im Gegenzug sind 20 Erweiterungsflächen mit einer Größe von ca. 1.500 ha neu als Regionaler Grünzug ausgewiesen worden. Darüber hinaus wurde eine bauliche Nutzung innerhalb der Regionalen Grünzüge in fünf Fällen im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens genehmigt. Von den zu Anfang im Regionalplan 1995 enthaltenen 63 Grünzäsuren sind acht zurückgenommen worden.

Wissenschaft und planerische Praxis bestätigen, dass „das Leistungsvermögen dieses Planelements für die Sicherung zusammenhängender Freiräume vor Besiedlung [...] sehr hoch einzuschätzen“ ist (Domhardt 2005). Die Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren wirken jedoch nicht nur freiraumschützend. Gerade in Verdichtungsräumen und Gebieten mit hohem Siedlungsdruck wird dieses Planelement auch bewusst zur unterstützenden Steuerung der Siedlungsentwicklung eingesetzt.

Wie die formulierten allgemeinen Grundsätze, so entziehen sich auch die Planelemente Regionale Grünzüge und Grünzäsuren einer Analyse und Bewertung mittels statistischer Indikatoren.

Abb. 5-17: Regionalplan Südlicher Oberrhein 1995 – Regionale Grünzüge und Grünzäsuren mit Fortschreibungen



Quelle: RVSO.

5.2.7 Fazit: Steuerungswirkung der formellen Planelemente

Aus dem dargelegten Abgleich des realen Siedlungsgeschehens mit regionalplanerischen Vorgaben sollen hier keine voreiligen Schlussfolgerungen über Wirksamkeit oder Unwirksamkeit des Instrumentariums gezogen werden. Die Steuerungswirksamkeit hängt nicht allein von der methodischen und instrumentellen Ausgestaltung der Raumplanung ab, sondern in ganz erheblichem Maß von ihrer Durchsetzungskraft und damit dem politischen Willen. Auch die Maßstäblichkeit und Kompetenzen der Regionalplanung bedingen es, dass die o. g. Indikatoren immer auch von anderen Vorgaben, politischen Einzelfallentscheidungen, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und generellen Trends der Raumentwicklung beeinflusst und ggf. überlagert werden. Darüber hinaus gibt es keinen generellen Vorrang eines einzelnen Planelements. Vielmehr verbleibt immer ein Entscheidungskorridor, in dem verschiedenen Zielsetzungen und Grundsätzen Rechnung getragen werden muss. Es wurde insofern darauf geachtet, nur grobe Entwicklungsrichtungen darzustellen und keine fallbezogenen Betrachtungen vorzunehmen.

In der Gesamtschau aller eingesetzten Planelemente wird dennoch deutlich, dass die geschilderten Entwicklungen nicht den regionalplanerischen Steuerungserfordernissen entsprechen. In Teilbereichen konnte die angestrebte Koordinationsleistung des Regionalplans nicht bzw. nicht vollständig erreicht werden.

Steuerungsausfälle auf Seiten der formellen Regionalplanung ergeben sich durch:

- Unpräzise Ziele: Wie die Planungspraxis zeigt, kommen eine Vielzahl regionalplanerischer Vorgaben in der Diskussion um die Zulässigkeit einzelner Vorhaben nur beiläufig zur Anwendung. Neben den verbindlich vorgegebenen Regionalen Grünzügen verblassen die anderen Planelemente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, weil ihre Vorgaben nicht annähernd so exakt zu prüfen sind.
- Inflationäre Ausweisungspraxis: Der überzogene, nicht angepasste Einsatz einzelner Planelemente hat deren Steuerungskraft teilweise erschöpft (vgl. Raumordnungsbericht 2005, S. 258). Ein Mehr an Zentralen Orten, Siedlungsbereichen und Gewerbeschwerpunkten bringt kein zusätzliches Wachstum, sondern bedingt einen Koordinationsausfall und verhindert die stabilisierende Wirkung auf vorhandene Versorgungs- und Verkehrsinfrastrukturen. Schon das zuletzt in der Region vorhandene geringe Bevölkerungswachstum von jährlich 0,3 % kann die Zahl von 59 Siedlungsbereichen nicht begründen.
- Fehleinschätzung der Attraktivität einzelner Teilräume für Zuwanderer: Demografische Trends lassen sich nicht mit Flächenausweisungen umkehren. Die regionalplanerische Vorgabe, dass „in den Siedlungsbereichen [...] die Zunahme der Bevölkerung aus Wanderungen“ stattfinden soll (Regionalplan Südlicher Oberrhein 1995, PS 2.3.1), lässt sich nicht in Gemeinden realisieren, die mit Abwanderung zu kämpfen haben.
- Starre Vorgaben: Kleinräumige Vorhersagen sind zwangsläufig fehlerbehaftet, die Rahmenbedingungen werden sich auch zukünftig permanent verändern. Die star-

ren regionalplanerischen Vorgaben haben zu schnell an Aktualität und damit an Durchsetzungskraft verloren. Die reale Dynamik im Siedlungsgeschehen hat sich nicht im Plan widergespiegelt.

- **Wenig Differenzierung:** Der Abgleich zwischen Planvorgaben und Siedlungsgeschehen lässt erkennen, dass die Entwicklungsdynamik stark von intraregionalen Unterschieden geprägt ist. Die Heterogenität der Region und die unterschiedlichen teilträumlichen Herausforderungen zeichnen sich nur wenig in der Ausgestaltung der eingesetzten Planelemente ab. Spezifische Voraussetzungen, individuelle „Begabungen“ und besondere Funktionen einzelner Gemeinden sind nicht ausreichend berücksichtigt.
- **Starke Wachstumsorientierung:** Es ist sowohl dem vorhandenen Instrumentarium als auch der damaligen Ausgangssituation geschuldet, dass die Planaussagen aus dem Regionalplan 1995 stark auf die Organisation und die räumliche Verteilung von Wachstum ausgelegt sind. Unter den heutigen Bedingungen – 57 von 126 Gemeinden in der Region hatten im Jahr 2007 eine Bevölkerungsabnahme zu verzeichnen (vgl. Kap. 4.1 f.) – muss diese Wachstumsorientierung ins Leere laufen.
- **Geringes Zusammenspiel der Planelemente:** Die Umsetzung einzelner planerischer Zielvorgaben hängt auch davon ab, inwiefern sie durch andere Aussagen gestützt bzw. konterkariert werden. Es verwundert nicht, dass die Ausweisung als Gewerbeschwerpunkt auch Bevölkerungszuwächse nach sich zieht und damit eine (in immerhin 15 Fällen) zugleich bestehende Beschränkung des Wohnflächenbedarfs auf die Eigenentwicklung ad absurdum geführt wird.
- **Eigenständige Fachplanungen:** Planungen und Entscheidungen seitens der Betreiber von Versorgungsinfrastrukturen, der Wirtschaftsförderungseinrichtungen, Förderprogramme etc. haben hohen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung. Gerade die Verkehrsplanung bestimmt einen Großteil der raumbedeutsamer Aktivitäten (vgl. Fürst 2002, S. 47). Die Verknüpfung zwischen diesen Akteuren und der Regionalplanung ist nur in einzelnen Handlungsfeldern adäquat vorhanden.

Angesichts des demografischen Wandels, neuen ökonomischen Herausforderungen und ökologischen Anforderungen muss eine effektivere Umsetzung regionalplanerischer Festlegungen angestrebt werden. Für die Fortschreibung des Regionalplans sind somit Änderungen in der Methodik zur Festlegung, der Ausgestaltung und der Handhabung der Planelemente zu diskutieren.

5.3 Weiterentwicklung des regionalplanerischen Instrumentariums im Sinne eines Flächenmanagements

Die Auswertung aktueller Regionalpläne und vorangegangener Forschungsprojekte sowie Interviews mit Planungspraktikern aus anderen Regionen zeigen, dass es eine Reihe von Anknüpfungspunkten gibt, das regionalplanerische Instrumentarium im Sinne eines regionalen Flächenmanagements weiterzuentwickeln. Damit einhergehend rücken die Ziele Flächensparen und Förderung der Innenentwicklung stärker in den

Mittelpunkt. Über die einzelnen Planelemente hinaus sind folgende grundlegende „Stellschrauben“ zu nennen, um die Steuerungswirkung zu verbessern:

- die Präzisierung der Planaussagen durch klare, prägnante und transparente Formulierungen, die konkrete Benennung oder im Einzelfall quantitative Festlegungen,
- den Regionalplan entsprechend den Prinzipien eines „schlanken und effektiven Regionalplans“ (vgl. BBR 2001) auf notwendige Kerninhalte zu konzentrieren,
- jegliche Formen einer „inflationären Ausweisungspraxis“ zu verhindern und nicht marktgängige Überangebote abzubauen.

Weitergehende Handlungsoptionen für die Innenentwicklung zeigen die Aktivierungsstrategien (Kap. 7 bzw. 7.4).

5.3.1 Stärkere Orientierung auf den Siedlungsbestand

Der Siedlungsbestand bleibt im Regionalplan Südlicher Oberrhein von 1995 weitgehend im Hintergrund. Dies ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass eine stärkere Bestandsorientierung zwangsläufig bedeutet, weiter in das Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit, privaten Eigentumsrechten etc. vorzudringen. Das Augenmerk stärker auf den Siedlungsbestand zu richten, beinhaltet zudem, neue Handlungsfelder aufzugreifen, etwa die Rücknahme von Planungen, den Umgang mit Reserveflächen oder die Grundstücksvergabe. Vier Beispiele aus anderen Regionen zeigen, wie dies in übergeordneten Planungen aufgegriffen werden kann:

- „Insbesondere in bereits stark belasteten Bereichen sowie in Bereichen zurückgehenden Bedarfs an Bauflächen sind zur Verbesserung der Freiraumfunktionen und zur Vermeidung von Fehlentwicklungen eine Zurücknahme von Planungen und auch der Rückbau zu prüfen“ (Regionalplan Stuttgart, Entwurf vom 27.2.2008, PS 1.4.2.7).
- Die Gemeinden „geben [...] eine Übersicht über die inneren Reserven und zeigen auf, wie sie diese zu nutzen gedenken“ (Kantonaler Richtplan Basel-Landschaft, Entwurf vom 26.7.2007, S1.1).
- „Zur Vermeidung von Baulücken sollen die Städte und Gemeinden dafür Sorge tragen, dass in rechtskräftigen Bebauungsplänen festgesetzte Wohnbaugrundstücke für Bauwillige tatsächlich verfügbar sind. Daher sollen Baulandausweisungen nur dort vorgenommen werden, wo die Kommunen über die betreffenden Baugrundstücke verfügen oder im Rahmen privatrechtlicher Verträge mit den Grundstückseigentümern die Verfügbarkeit der betreffenden Baugrundstücke gesichert ist. Die Veräußerung von Baugrundstücken soll an die Verpflichtung geknüpft werden, die Grundstücke innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zu bebauen.“ (LEP Saarland 2006, PS 2.4.2).
- Die Regionalplan Stuttgart (Entwurf vom 27.2.2008, PS 2.6.3) festgelegten „regionalen Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen“ umfassen explizit auch „Gebiete mit bestehender Bebauung, insbesondere Brach- und Umnutzungsflächen“, die sich für eine mittel- und langfristige Umstrukturierung und ggf. zur Freiraumentwicklung eignen.

5.3.2 Kopplung der Siedlungsentwicklung an die Zentralen Orte

Die im Regionalplan Südlicher Oberrhein vorgenommene Ausweisung von Siedlungsbereichen ist bereits eng an den seitens der Landesplanung und der Regionalplanung festgelegten Zentralen Orten orientiert. 13 von 59 Gemeinden mit Siedlungsbereich/en sind nicht zugleich Zentraler Ort; lediglich einem Kleinzentrum ist kein Siedlungsbereich zugeordnet.

Beispiele aus anderen Regionen zeigen, wie hier eine noch deutlichere gegenseitige Stützung erreicht werden kann. Sie verzichten z. T. ganz auf ein eigenes Planelement „Siedlungsbereich“, in dem die Wohnsiedlungsentwicklung fest an die Zentralen Orte gekoppelt ist:

- „Die Ausweisung neuer Wohnbauflächen [...] hat der Funktion des Zentralen Ortes zu entsprechen“ (RROP Braunschweig 2008, PS 1.1).
- „Schwerpunkt der Wohnsiedlungstätigkeit ist der jeweilige zentrale Ort [...]. Für nicht-zentrale Gemeindeteile ist die Wohnsiedlungstätigkeit am Eigenentwicklungsbedarf auszurichten“ (LEP Saarland 2006, PS 2.4.2).

5.3.3 Ortsteilspezifische Festlegungen

Durch die verschiedenen Gebietsreformen bestehen die administrativen und politischen Gemeinden in Baden-Württemberg heute überwiegend aus mehreren Siedlungseinheiten und Teilorten. Entsprechend sind im Regionalplan von 1995 Siedlungsbereiche weitgehend auf einzelne Ortsteile bezogen. Lediglich bei den neun, außerhalb einer Entwicklungsachse liegenden Siedlungsbereichen ist auf eine ortsteilsscharfe Festlegung verzichtet worden. Die Festlegung der Zentrale Orte bezieht sich dagegen immer auf die gesamte Kommune. Gleichwohl ist es sowohl im Fall der Siedlungsbereiche als auch bezogen auf die Zentralörtlichkeit gängige Praxis, den Hauptort zu stärken und entsprechend erwartete Wanderungsgewinne ausschließlich dem Kernort zuzuschreiben und die Ortsteile als Eigenentwickler zu behandeln. Dies ist insbesondere für die Sicherung und Auslastung vorgehaltener Infrastruktureinrichtungen von Bedeutung.

Aktuelle Beispiele aus anderen Regionen zeigen, dass die Forderung, die weitere Siedlungstätigkeit auf einen Ortsteil zu konzentrieren, auch für die nicht als Siedlungsbereich ausgewiesenen Gemeinden Gültigkeit haben. Der Regionalplan für die Region Heilbronn-Franken von 2006 legt in diesem Sinne als Grundsatz fest: „Auch im Rahmen der Eigenentwicklung soll innerhalb eines Gemeindegebiets vorrangig eine Konzentration der Siedlungsentwicklung angestrebt werden“ (PS 2.4.0). Mit gleicher Intention werden im Regionalplan für die Region Stuttgart (Entwurf vom 27.2.2008, PS 2.5.1) „Ortslagen, die aus regionalplanerischer Sicht als Schwerpunkte der Eigenentwicklung innerhalb einer Gemeinde besonders geeignet erscheinen“ explizit genannt.

Auch hinsichtlich des Zentrale-Orte-Begriffs wird empfohlen, von der Bindung an ganze Gemeinden abzugehen und die Zentralen Orte stärker im Sinne eines Clusters zentralörtlicher Einrichtungen zu verwenden (vgl. Blotvogel 2005, S. 1314). Wie der Lan-

desentwicklungsplan von 2002 bestätigt, ist eine vergleichbare „räumliche Konkretisierung der zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskerne [...] im Rahmen der Regionalplanung“ auch in Baden-Württemberg möglich. Umsetzung findet diese Vorgehensweise bspw. im Regionalplan Stuttgart (Entwurf vom 27.2.2008, PS 2.1.3): „Der in den Mittelzentren [...] mit einem entsprechenden Symbol gekennzeichnete Ortsteil bildet jeweils den zentralörtlichen Versorgungskern. Neu hinzukommende zentralörtliche Versorgungseinrichtungen sind in die zentralörtlichen Versorgungskerne zu integrieren.“

Wie anhand des Regionalen Raumordnungsprogramms für den Großraum Braunschweig 2008 zu erkennen ist, sind einzelne Regionen dazu übergegangen nicht nur einzelne Ortsteile zu benennen, sondern die Zentralörtlichkeit bspw. auch an ausgewiesene Gewerbeschwerpunkte zu binden. Entsprechend heißt es dort: „Oberzentren sind in den Städten Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg festgelegt. [...] Das Oberzentrum Salzgitter umfasst die Ortsteile [...] sowie das als „Vorranggebiet Industrielle Anlagen“ festgelegte Industriegebiet Salzgitter“ (PS 1.1.1).

5.3.4 Flächenscharfe Ausweisung

Anstelle einer symbolhaften Darstellung sind einige Regionen dazu übergegangen, neue Wohn- und gewerbliche Bauflächen im Regionalplan flächenscharf auszuweisen. Damit soll die gemeindliche Ausweisung von Bauland auf [besonders] raumordnungsverträgliche Standorte ausgerichtet und regional besser abgestimmt werden (vgl. Raumordnungsbericht 2005, S. 258). Die gebietsscharfe Darstellung ist auch in Baden-Württemberg zulässig (§ 11 Abs. 3 Nr. 3 und 6 LplG, VwV Regionalpläne) und kommt unter zwei Bezeichnungen zum Einsatz:

- „Regionalbedeutsame Schwerpunkte des Wohnungsbaus“, so bspw. im Regionalplan Stuttgart (Entwurf vom 27.2.2008, PS 2.3.4),
- „Gebietsscharfe Siedlungsbereiche“, so bspw. im Regionalplan für die Region Heilbronn-Franken von 2006 (PS 2.4.1).

Die entsprechend gekennzeichneten Siedlungsräume werden als Vorranggebiete ausgewiesen, so dass dort andere raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen sind, soweit diese mit einer verstärkten Siedlungstätigkeit nicht vereinbar sind.

Idealtypisch gilt, dass durch die flächenscharfe Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten lokalpolitische Motive (bspw. die Gleichbehandlung aller Teilorte) und sachfremde Entscheidungsgründe der Flächenausweisung (z. B. Verfügbarkeit der Grundstücke, Planungen zugunsten von Einzeleigentümern) minimiert werden können. Im Gegenzug können regionalplanerische Kriterien (z. B. Zentralität, Versorgungsangebot, Anbindung an den Öffentlichen Personennahverkehr) besser berücksichtigt werden.

Da ein solches Vorgehen deutlich in die kommunale Bauleitplanung eingreift, kann die Standortsuche und Festlegung gebietsscharfer Siedlungsschwerpunkte nur in enger Kooperation zwischen Gemeinden und Regionalplanung vollzogen werden. Damit geht einher, dass die in den heutigen Aushandlungsprozessen zwischen kommunaler und

regionaler Ebene vorherrschende Dominanz freiraumschützender Restriktionen abgelöst werden kann. Anstelle der im Laufe der Plananwendung geführten Diskussion um einzelne Eingriffe und Rücknahmen von Grünzügen kann eine im Vorhinein geführte Debatte über die Größe und Standorte der Siedlungsgebiete geführt werden. Die Siedlungsentwicklung tritt als Kernaufgabe regionalplanerischen Handelns deutlicher in den Vordergrund; oftmals rein quantitative Argumentationen um den Flächenbedarf werden deutlicher verräumlicht.

Zu fragen ist jedoch, ob das jeweilige Bevölkerungswachstum, insbesondere die Zuwanderung in die Region eine Größenordnung erreicht, die die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten rechtfertigt und diese zudem mit der Maßstäblichkeit regionalplanerischer Festlegungen in der Raumnutzungskarte vereinbar sind. Im Regionalplan Heilbronn-Franken ist die „regionalplanerische Relevanz“ dieser Standorte i. d. R. auf einen Mindestwert von 10 ha gesetzt worden.

Darüber hinaus ist die Frage zu stellen, wie gewährleistet werden kann, dass die ausgewiesenen Bereiche in Größe, Lage und Qualität der Nachfrage entsprechen. Wie schon die Ausweisungen auf Ebene der Flächennutzungsplanung erkennen lassen, ist angesichts der demografischen Entwicklung keineswegs sicher, dass die vorgesehenen Standorte in Anspruch genommen werden. Die Praxis zeigt zudem, dass einmal im Plan verortete Flächen kaum mehr rückgewidmet werden können.

5.3.5 Neuer Umgang mit gewerblichen Entwicklungsschwerpunkten

Die Ausweisung gewerblicher Bauflächen enthält eine besondere Problematik, die zugleich einen grundlegenden Unterschied zur Ausweisung und Vorhaltung von Wohnbauflächen darstellt: Die lokale gewerbliche Entwicklung und der einhergehende Flächenbedarf lassen sich nur unzureichend prognostizieren und nur sehr pauschal abschätzen. Die Standortanforderungen des einzelnen Unternehmens sind sehr unterschiedlich, können sich vergleichsweise schnell ändern und sind oftmals nicht bekannt.

In der Folge wird auf regionaler wie auf kommunaler Ebene – durchaus bewusst – ein flächenmäßiges Überangebot gewerblicher Entwicklungsmöglichkeiten geschaffen, um die Zuwanderung von Unternehmen zu ermöglichen und um insbesondere ansässigen Betrieben Ausweich- und Erweiterungsflächen am Standort anbieten zu können

Mit der Zielsetzung, nicht notwendige und ungünstige Flächeinanspruchnahmen zu reduzieren, steht somit im Vordergrund auch das vorhandene Überangebot an gewerblichen Entwicklungsmöglichkeiten auf ein erforderliches Maß zu reduzieren. Dies kann zum einen durch eine stärkere Berücksichtigung der Angebotsqualität und Standortbedingungen der Flächen geschehen. Zum anderen sehen Wissenschaft und Praxis Lösungswege hierzu vor allem in einer stärkeren überörtlichen Abstimmung.

Dazu gehören interkommunale Gewerbegebiete – unter der Prämisse, dass hiermit nicht nur neue Flächen vorgehalten werden, sondern auch an anderer Stelle auf die Ausweisung verzichtet wird – als auch weitergehende Modelle wie ein Gewerbeflächenpool. Aufgrund der schwierigen Umsetzbarkeit von Flächenpools sind auch Zwischenstufen denkbar, die zuvorderst auf eine Markttransparenz bei Gewerbeflächen

und Gewerbeimmobilien abzielen. Es wird erwartet, dass auch ein „Standortkommunikationssystem als regionale Plattform helfen kann, überzogene Flächenansprüche zu dämpfen bzw. von weiteren Neuerschließungen Abstand zu nehmen (vgl. Specht 2003, S. 92). Entsprechend dem Anspruch, Raumanprüche und Flächennutzungen managen zu wollen, ist hierbei auch die stärkere Verknüpfung zwischen Regionalplanung und den Flächenanbietern bzw. den Wirtschaftsförderungseinrichtungen angesprochen.

5.3.6 Regionalplanerische Festlegungen zur Flächenbedarfsermittlung

„Es gibt keine einheitlichen Berechnungs- und Bewertungsmaßstäbe bei der Ermittlung [... des Flächenbedarfs], sodass erhebliche Neuausweisungen je nach Standpunkt z. B. mit hohem Sanierungsbedarf, fehlender Verfügbarkeit von Baulücken usw. begründet werden.“ (vgl. BMVBS/BBR 2007, S. 39). Wenngleich sich die Vorgehensweisen in der planerischen Praxis und der Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden eingespielt haben, sollte es regionalplanerischer Anspruch sein, die Ermittlung des Flächenbedarfs verbindlich und exakt festzulegen. Damit soll gewährleistet werden, dass die Bemessungsgrundlagen für die (maximale) Größe der Flächenausweisungen regionalplanerischen Kriterien folgen.

Aufgrund der Fehleranfälligkeit kleinräumiger Bevölkerungsprognosen kommen diese nicht mehr zur Anwendung. Stattdessen wird auf Zuwächse der Wohneinheiten bzw. der Einwohner zurückgegriffen:

- „Insgesamt wird in den Siedlungsbereichen ein Zuwachs von 1,5 % der Wohneinheiten je fünf Jahre zugrunde gelegt. [...] Insgesamt wird in Gemeinden mit Eigenentwicklung [...] ein Zuwachs von 1 % der Wohneinheiten je fünf Jahre zugrunde gelegt“ (Regionalplan Stuttgart, Entwurf vom 27.2.2008, PS 2.4.4.1).
- „Folgender Orientierungswert soll den Planungen in Standorten mit Eigenentwicklung zugrunde liegen: ein Angebot von 3,5 Wohneinheiten pro Jahr und pro 1.000 Einwohnern“ (RROP Braunschweig 2008, PS 1.3)

In diesem Rahmen werden teilweise auch Regelungen getroffen, in welcher Form einzelne Komponenten – Ersatzbedarf, Ergänzungsbedarf, Rückgang der Belegungsdichte etc. – in die Ermittlung des Bauflächenbedarfs eingehen sollen. Beispielhaft sei genannt: „Insbesondere für den im Rahmen der Sanierung und Modernisierung entstehenden Ersatz- und Ergänzungsbedarf von Wohnungen sollen keine neuen Siedlungsflächen ausgewiesen werden, sondern dieser ist im Siedlungsbestand unterzubringen“ (Regionalplan Stuttgart, Entwurf vom 27.2.2008, PS 2.4.6). Von besonderer Bedeutung ist dabei, wie die Potenzialflächen für die Innenentwicklung und die noch nicht realisierte Außenentwicklung berücksichtigt werden können.

5.3.7 Berücksichtigung der Flächenpotenziale bei der Ermittlung des Flächenbedarfs

Erst die Gegenüberstellung der Flächenpotenziale und der Flächenbedarfe ermöglicht die Diskussion einer haushälterischen Flächenpolitik bzw. die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (vgl. BMVBS/BBR 2006). Insofern muss bei der Ermittlung des

Flächenbedarfs besonderer Wert auf die Berücksichtigung der Innenentwicklungsmöglichkeiten gelegt werden.

Auch hierbei gibt es bislang keine bindenden Regelungen zur Methode, Ermittlung und Anrechnung von Innenentwicklungsmöglichkeiten. Die Verpflichtung, Potenzialflächen zu erheben und Flächenbilanzen zu erstellen, haben andere Regionen im Regionalplan verankert und dort genauer definiert:

- „Um den planerischen Handlungs- und Mobilisierungsbedarf vorsorglich und dauerhaft zu überschauen, sollen die Kommunen die qualifizierten Reserveflächenerhebungen für Wohnen und Gewerbe fortschreiben.“ (Gebietsentwicklungsplan Düsseldorf 1999, Siedlungsraum, PS 2.2).
- „Der Bedarf für Neuausweisungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht ist unter Anrechnung vorhandener Reserven zu begründen“ (Regionalplan Stuttgart, Entwurf vom 27.2.2008, PS 1.4.2.5).
- „Für die Ermittlung des örtlichen Bauflächenbedarfs ist seitens der Gemeinden insbesondere der Nachweis über die [...] vorhandenen, örtlichen Baulücken im Sinne dieses Landesentwicklungsplanes [...] zu führen. Als Baulücken im Sinne dieses Landesentwicklungsplanes gelten alle Baugrundstücke im Geltungsbereich rechtskräftiger Bebauungspläne nach § 30 BauGB, im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, die nach § 33 BauGB zu beurteilen sind, im Geltungsbereich von Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB sowie innerhalb von im Flächennutzungsplan rechtsgültig dargestellten, aber bislang nicht durch Bebauungsplan rechtskräftig umgesetzten Reserveflächen. Die Baulücken in diesen Gebieten sind zu 100 % auf den örtlich festgelegten Wohnungsbedarf anzurechnen“ (LEP Saarland 2006, PS 2.4.2).

5.3.8 Festlegung des Bauflächenbedarfs anhand von Flächenzuwächsen

Einzelne Regionen sind dazu übergegangen, den legitimen Flächenbedarf nicht anhand von Einwohnerzuwächsen zu errechnen, aus denen sich unter Berücksichtigung der Siedlungsdichten das jeweilige Höchstmaß zulässiger Bauflächen ergibt. Stattdessen wird unmittelbar ein bestimmtes Wachstum der Siedlungsfläche vorgegeben. Die Vorgaben zum zulässigen Flächenbedarf richten sich insofern nicht an etwaigen Bevölkerungsprognosen aus, sondern allein an der Siedlungsfläche.

Dies kann, so im Regionalen Raumordnungsprogramm der Region Hannover aus dem Jahr 2005, in Form eines prozentualen Zuwachses der vorhandenen Siedlungsfläche erfolgen: „Der Entwicklungsspielraum der [...] Gemeinden] mit der Funktion Eigenentwicklung besteht aus der Erfüllung des örtlichen Grundbedarfs an zusätzlichen Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen. Er wird als Basiswert in Prozent zur vorhandenen Siedlungsfläche festgelegt. Der Basiswert beträgt 5 %. [...] Der Basiswert ist auf den Geltungszeitraum des Programms [zehn Jahre] beschränkt und nicht übertragbar“ (PS 1.6.3).

Ebenfalls flächenbasiert, jedoch wesentlich pauschaler regelt der Regionalplan für Südhessen aus dem Jahr 2000 für Eigenentwickler-Gemeinden, dass „kleinere Flächen unterhalb der Darstellungsgrenze von 5 ha [...] am Rande der Ortslage zu Lasten der Bereiche für Landschaftsnutzung und -pflege in Anspruch genommen werden“ dürfen

(PS 2.4.1-5). Wieder andere Regionen greifen auf eine Verhältniszahl von Einwohnern und Flächengröße zurück:

- „Zur Sicherung einer dem Bedarf angepassten und nachhaltigen Siedlungsentwicklung soll als Orientierungswert für die Siedlungsflächenneuausweisung in den Zentralen Orten 0,1 ha pro 1.000 Einwohner und Jahr [...] nicht überschritten werden“ (Regionalplan Mittelthüringen, Entwurf vom 30.5.2007, PS 2-7).
- „Der Eigenbedarf [...] wird als Entwicklungsoption von 0,5 ha pro 1.000 Einwohner [...] für einen Zeitraum von zehn Jahren für zusätzliche Wohnsiedlungsflächen festgelegt“ (LEP Berlin-Brandenburg, Entwurf vom 21.7.2007, PS 4.5).

Eine Zielvorgabe, „die auf das reine Flächenwachstum der Gemeinden abstellt, kann eine sehr viel präzisere Vorgabe zur tatsächlichen Stadtentwicklung sein“ (Schmidt-Eichstaedt 2004, S. 109). Der Rückgriff auf (kleinräumig kaum verlässliche) Bevölkerungsprognosen und auf die Abschätzung des örtlichen Ersatzbedarfs, der Belegungsquoten etc. kann somit entfallen. Zudem rückt dadurch die eigentliche Problematik (Inanspruchnahme der nicht vermehrbaren Ressource Boden) stärker in den Mittelpunkt der Betrachtung: „Schützen, was geschützt werden soll: die Fläche“ (Schmidt-Eichstaedt 2004, S. 109).

5.3.9 Festlegung von Siedlungsdichten

Insbesondere bei neuen Vorhaben der Außenentwicklung ist die Umsetzung einer angemessen hohen Dichte anzustreben, um den Wohnungsbedarf flächensparend und mit möglichst wenigen, zusätzlich zu unterhaltenden Infrastrukturen (Straßen, Leitungssysteme etc.) realisieren zu können. Realisierte Beispiele zeigen, dass sich angemessen dichte Bauweisen nicht negativ auf die Wohnqualität auswirken müssen.

Die regionalplanerische Vorgabe von Siedlungsdichten wird von verschiedenen Seiten als notwendiges Mittel gesehen, um die angemessene Ausnutzung neuer Siedlungsflächen sicherzustellen (vgl. bspw. das Strategieprogramm des Landes Baden-Württemberg zur Reduzierung des Flächenverbrauchs aus dem Jahr 2007). Gleichwohl werden „die raumordnerischen Einflussmöglichkeiten auf die Dichte der Bebauung [...] eher niedrig eingeschätzt, [...] weil] die faktische Dichte erst im Bebauungsplanverfahren festgelegt wird“ (Landesentwicklungsbericht Baden-Württemberg 2005, S. 177). Es ist insofern zu unterscheiden, ob die Siedlungsdichte allein bei der Flächenbedarfsermittlung im Aufstellungsverfahren von Flächennutzungsplänen herangezogen wird oder ob auch einzelne Bebauungspläne geprüft werden (sollen).

Im gültigen Regionalplan für die Region Südlicher Oberrhein von 1995 sind keine Siedlungsdichten festgelegt worden. Dennoch kann auch für die Region Südlicher Oberrhein ein Handlungsbedarf abgeleitet werden, der die zukünftige Festlegung von Dichtewerten rechtfertigt: Rückläufige Siedlungsdichte, abnehmende Belegungsdichte, steigende Wohnfläche pro Kopf sowohl im Wohnungsbestand als auch im Wohnungsneubau, größerer Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern (vgl. Kap. 2.2.3 und Kap. 4.5 f.).

Regionalplanerische Vorgaben zur Siedlungsdichte werden i. d. R. als Durchschnittswerte pro Gemeinde vorgegeben, so dass der örtlichen Flächennutzungsplanung Gestaltungsmöglichkeiten für höhere und niedrigere Baudichten verbleiben. Dennoch können die Siedlungsdichten als verbindliches „Ziel der Raumordnung“ verankert werden, wie die beiden folgenden Beispielen aus Baden-Württemberg zeigen:

- „Zur Sicherung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und einer ausreichenden Auslastung öffentlicher Verkehre sind beim Wohnungsbau folgende Mindest-Bruttowohndichten zugrunde zu legen: Oberzentrum 70 Einwohner/ha, Mittelzentren 60 Einwohner/ha, sonstige Gemeinden im Verdichtungsraum und in der Randzone des Verdichtungsraums 50 Einwohner/ha, Unter-, Kleinzentren im Ländlichen Raum i. e. S. und Gemeinden im Verdichtungsraum im Ländlichen Raum 45 Einwohner/ha, sonstige Gemeinden im Ländlichen Raum 40 Einwohner/ha“ (Regionalplan Heilbronn-Franken 2006, PS 2.4.0)
- „In der Region werden für neu zu erschließende Wohnsiedlungsbereiche die folgenden Dichtewerte vorgegeben: Siedlungsbereiche (Oberzentrum): 90 Einwohner/ha, regionalbedeutsame Schwerpunkte für den Wohnungsbau: 90 Einwohner/ha, Siedlungsbereiche (Mittelzentren): 80 Einwohner/ha, sonstige Orte im Siedlungsbereich: 60 Einwohner/ha, Gemeinden mit Eigenentwicklung: 50 Einwohner/ha“ (Regionalplan Stuttgart, Entwurf vom 27.2.2008, PS 2.4.8).

Wie die beispielhaften Festlegungen zur Siedlungsdichte erkennen lassen, ist eine deutliche Differenzierung der Orientierungswerte vorgenommen. Die unterschiedlichen Siedlungsdichten richten sich dabei nach Raumkategorie, Zentralörtlicher Stufe, Kern- und Teilort, Ausweisung als Siedlungsbereich oder Eigenentwickler sowie anderen und Kombinationen dieser Kriterien. Es ist zudem zu beachten, dass mit dem Bodenpreis eine entscheidende Einflussgröße der Siedlungsdichte vorliegt, die in der regionalplanerischen Abwägung bislang kaum thematisiert wird. Viele städtische Lagen übertreffen die üblicherweise genannten Werte (s. o.) bei weitem. Vorgaben zur Siedlungsdichte werden deshalb vor allem in ländlichen Teilräumen und Gebieten mit niedrigen Baulandwerten Wirkung zeigen.

5.3.10 Monitoring ausbauen

Monitoring ist eine wichtige Grundlage und zentraler Bestandteil eines regionalen Flächenmanagements. Die kontinuierliche Beobachtung raumrelevanter Entwicklungen erfüllt dabei mehrere Funktionen im Planungsprozess (vgl. Birkmann 2005, S. 669):

- Frühwarnsystem über teilräumliche Entwicklungen,
- Information, Bewusstseinsbildung, Sensibilisierung,
- Fundierung planerischer (und politischer) Entscheidungen,
- Grundlage zur Plananwendung und zur fortwährenden „Interpretation“ der Plan-sätze.

Es wird erkennbar, dass der Monitoring-Ansatz über die reine Raumbesichtigung hinaus geht und sich deutliche Steuerungsabsichten damit verbinden. Mit der Erkenntnis, dass sich Rahmenbedingungen weiterhin verändern werden, ist es notwendig auch in den Phasen zwischen den Fortschreibungen justierend eingreifen zu können. Dem

Monitoring kommt in diesem Sinn in der laufenden Plananwendung die Aufgabe zu, allzeit aktuelle Beurteilungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen.

Unter dem Blickwinkel einer flächensparenden Entwicklung muss erkannt werden, dass bislang keine ausreichende Transparenz über die bauliche Entwicklung und die Inanspruchnahme von planerisch gesicherten Flächen vorhanden ist. Beträchtliche Wissenslücken liegen insbesondere hinsichtlich der Umsetzung der Bauleitplanung (geschaffenes Baurecht, in Kraft getretene Bebauungspläne, nicht realisierte Außenentwicklung, vorhandene Reserven in Flächennutzungsplänen) vor. Aber auch im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur (Einrichtungen der Grundversorgung, Krankenhäuser, Schulen, Einzelhandel, Nahverkehr u. a.) ist ein Monitoring vorstellbar, um die Siedlungsentwicklung besser mit diesen raumrelevanten Faktoren abstimmen zu können. Andere Regionen können hier, z. T. begründet durch ihren Status als Träger der Regionalplanung und zugleich Genehmigungsbehörde, auf deutlich bessere Grundlagen zurückgreifen (bspw. Bezirksregierung Düsseldorf, Zweckverband Großraum Braunschweig, Kanton Basel-Landschaft).

5.3.11 Fazit

Die gezeigten Beispiele aus anderen Regionen lassen zahlreiche Möglichkeiten zur Weiterentwicklung einzelner Planelemente erkennen. In ihrer Gesamtheit können sie einen Beitrag leisten, das regionalplanerische Instrumentarium in Richtung eines Flächenmanagements auf regionaler Ebene zu wandeln. Dabei ist die normative Ausrichtung (Entwicklung der Bestandsflächen, Minderung weiterer Flächenausweisungen etc.) ebenso angesprochen wie methodische Komponenten (Schärfung der Steuerungswirkung, Dynamisierung, Monitoring etc.). Beide Fragestellungen – „Was wollen wir erreichen?“ „Wie wollen wir diese Ziele umsetzen?“ – verlangen eine klare regionalpolitische Verständigung und eine regionsspezifische Ausgestaltung. Die anstehende Gesamtfortschreibung des Regionalplans Südlicher Oberrhein muss insofern als Gelegenheit verstanden werden, die Zieldiskussion zu führen und das planerische Instrumentarium zu überdenken. Die konsequente Plananwendung bleibt indes auch unter dem Blickwinkel, Flächenmanagement zu betreiben, von zentraler Bedeutung.

In dem Bewusstsein, dass sich eine Vielzahl raumbedeutsamer Aktivitäten nicht oder nur unzureichend „im Plan“ bzw. über formelle planerische Festlegungen steuern lassen, muss auch das Aufgaben- und Rollenverständnis der Regionalplanung bzw. des Regionalverbands betrachtet werden. Um zu einer problemorientierten und nachhaltigen Regionalentwicklung zu kommen, müssen stärker auch diejenigen Prozesse und Akteure berücksichtigt bzw. beteiligt werden, die ebenso steuernd und beeinflussend auf die Siedlungsentwicklung wirken wie die eigene Planung.

Die Analyse der regionalplanerischen Steuerungswirkung als auch die Möglichkeiten zur Weiterentwicklung formeller Planelemente zeigen deutlich, dass eine engere Verknüpfung und stärkere Kongruenz im Vorgehen der örtlichen und überörtlichen Handlungsebene notwendig ist. Im Hinblick auf die Förderung der Innenentwicklung ist dabei insbesondere die Zusammenarbeit von Region und Kommunen abseits der formellen Bauleitplanung und Regionalplanung angesprochen. Diesem Anspruch folgen auch die in Kapitel 7 bzw. 7.4 genannten Aktivierungsstrategien.

6. Erhebung der Flächenpotenziale – Methodik, Ergebnisse, Aktivierungshemmnisse

Die Erhebung und Bewertung der Bauflächenpotenziale und deren Aufbereitung in Flächenübersichten ist ein zentraler Baustein eines Flächenmanagements und notwendige Voraussetzung, um Innenentwicklung betreiben zu können (vgl. Kap. 6.1). Im Rahmen des Forschungsprojekts FLAIR wurden detaillierte Erhebungen exemplarisch in zehn Modellgemeinden durchgeführt (Kap. 6.2 f.). Die identifizierten Aktivierungshemmnisse (vgl. Kap. 6.4) bilden eine wichtige Grundlage für die Aktivierungsstrategien (Kap. 7).

6.1 Einführung

Eine aktuelle und umfassende Übersicht der Bauflächenpotenziale ist Voraussetzung dafür, die Flächenreserven aktivieren zu können und den Vorrang der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung umsetzen zu können. Wie schon im vorigen Kapitel ausgeführt, gehört die Erfassung der Baulandreserven auch zu den zentralen Handlungsansätzen eines Flächenmanagements. Die Übersicht kann gleichermaßen die strategische Ausrichtung und die konkrete Stadt- und Ortsentwicklung unterstützen. Die Übersicht kann ferner dazu dienen, das Problembewusstsein in Politik und Verwaltung für die Notwendigkeit der stärkeren Innenentwicklung zu schärfen und als Argumentationsgrundlage gegenüber Anwohnern und Flächeneigentümern zum Einsatz kommen.

Die herausragende Bedeutung der Flächenübersichten hat sich bereits in verschiedenen Modellprojekten bestätigt (bspw. dem „Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung innerörtlicher Potenziale“ (MELAP) oder „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“). Auch die Landespolitik in Baden-Württemberg fordert eine Erhebung der Bauflächenpotenziale:

- „Zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Innenentwicklungsstrategie [ist] eine Übersicht über die im Siedlungsbestand vorhandenen Nutzungspotenziale“ (Landesentwicklungsbericht Baden-Württemberg 2005, S. 184).
- „Dass [...] in vielen Kommunen Neubaugebiete ausgewiesen werden, ohne Kenntnis über den Stand der eigenen Innenentwicklungspotenziale, zeigt, dass die Baupolitik in zahlreichen Kommunen fehl läuft“ (MLR Baden-Württemberg 2007a).
- „Alle Kommunen des Landes sollen ihre Innenentwicklungspotenziale erfassen und [...] Anstrengungen zu ihrer Aktivierung unternehmen“ (Umweltplan Baden-Württemberg 2007, Kap. 6.II.3).

In der Schweiz ist eine regelmäßige Erhebung der Reserveflächen gesetzlich vorgeschrieben: „Das Gemeinwesen verfolgt die bauliche Entwicklung, stellt die Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet fest und führt die Übersicht nach. Die Übersicht kann von jeder Person eingesehen werden“ (Art. 31 Abs. 3 f. Raumplanungsverordnung Schweiz).

Viele Städte und Gemeinden haben Flächenübersichten in den letzten Jahren mit den jeweils adäquaten Mitteln und Technikeinsatz aus eigener Intention heraus erstellt. Waren es zu Anfang eher die Großstädte – die Landeshauptstadt Stuttgart übernahm dabei von 2000 bis 2002 eine Vorreiterrolle – so haben mittlerweile auch viele kleinere Kommunen „nachgezogen“.

Dazu hat auch die Tatsache beigetragen, dass eine Erhebung der Flächenreserven für die Innenentwicklung zunehmend auch für die Beantragung von Fördermitteln eingefordert wird, so bspw. im Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum: „Voraussetzung für die Förderung von privaten Vorhaben im Förderschwerpunkt Wohnen ist eine Erhebung des Gebäudeleerstands und Baulücken sowie die Vorlage einer Nutzungskonzeption dafür“ (Richtlinie zum Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum vom 1.1.2008, S. 3).

6.2 Erhebungsmethodik

Der FLAIR-Ansatz „Probleme zuerst“ spiegelt sich auch bei der Flächenerhebung wieder. Ziel war entsprechend kein reines Flächenkataster, sondern auch die Erfassung von allgemeingültigen und individuellen Problemlagen. Während ein Flächenkataster allein die Quantität der vorhandenen Potenziale beschreibt, wird der Fokus im Rahmen von FLAIR auf eine Lagebeurteilung und entsprechende qualitative Einschätzung der Potenziale gelegt. Um Grundlagen für die Aktivierungsstrategien zu erarbeiten, wurde auch die Aktivierbarkeit der Areale miterfasst. Im Sinne eines umfassenden Managements wurden dabei sowohl ökologische und soziale Aspekte als auch das ökonomische Interesse der (Wieder-) Nutzung thematisiert.

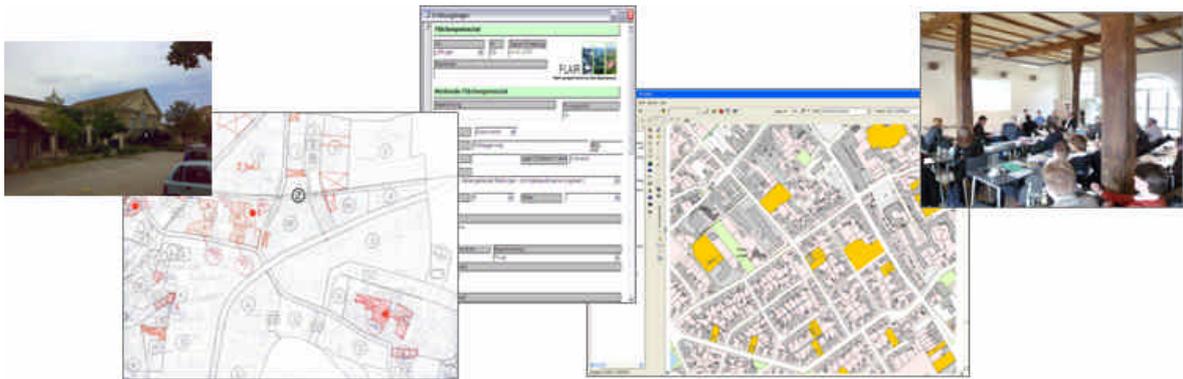
Die Erhebung erfolgte in enger Kooperation mit den Gemeindevertretern. Bei der Übernahme der Datenblätter und der Pläne erfolgte jedoch eine Plausibilitätsprüfung durch den „unbeteiligten Dritten“, hier durch das Planungsbüro pakora.net. Dies ist insofern wichtig, da bei den Akteuren vor Ort häufig nicht alle Potenziale als solche erkannt werden. Manches Areal ist aufgrund von Bauvoranfragen in den Köpfen bereits als „vermarktet“ abgelegt. Andere Flächen werden nicht als Potenzial eingestuft, weil den Akteuren vor Ort unmittelbar die möglichen Aktivierungshemmnisse präsent sind (bspw. die fehlende Verkaufsbereitschaft der Eigentümer).

Bei der Erhebung der Bauflächenpotenziale wurde bewusst keine Mindestgröße festgelegt, da die örtliche und regionale Bedeutsamkeit der Flächen nicht von der Potenzialgröße abhängen.

Die Erhebung in den Modellgemeinden erfolgte in fünf Schritten (vgl. Abb. 6-1):

- Abstimmungsgespräch mit Verwaltungsspitze,
- Erhebung bei der Verwaltung,
- Eigen-/Kontrollerhebung und Rückkopplung der Erhebungsergebnisse,
- Auswertungsgespräch bei der Verwaltung,
- ggf. öffentliche Vorstellung der Ergebnisse und Übergabe der aufbereiteten Daten.

Abb. 6-1: Schritte der Flächenerhebung



Quelle: pakora.net

Das Abstimmungsgespräch mit der Verwaltungsspitze bildet die Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Es ist gleichzeitig ein Sondierungsgespräch, wo die Gemeinde ihre Stärken und Schwächen sieht, wie sie sich positioniert und wie sich das Zusammenspiel in der direkten kommunalen Nachbarschaft, aber auch im regionalen Kontext gestaltet.

Darüber hinaus werden zum einen Zeitrahmen und Ansprechpartner für die Erhebung abgesprochen. Zum anderen gilt es bei diesem Gespräch grundsätzlich zu klären, was unter einem zu erhebenden Bauflächenpotenzial zu verstehen ist und welche Merkmale erhoben werden sollen. Häufig finden sich hier auch Hinweise auf weitere, ortspezifisch zu erhebende Attribute.

Die Merkmale gilt es grundsätzlich zu unterscheiden in

- flächendefinierende „harte“ Merkmale wie bspw. die Ausweisung im Flächennutzungsplan, ggf. Bebauungsplan, Eigentümer-Typ (vgl. Abb. 6-2) sowie
- einzuschätzende Ausprägungen in Bezug auf die Aktivierbarkeit der Areale. Diese „weichen“ Merkmale – bspw. zeitliche Verfügbarkeit – bilden den zweiten Teil des Erhebungsbogens (vgl. Abb. 6-3).

Daraus ergeben sich folgende Eingabemasken:

Abb. 6-2: Erhebungsmaske mit flächendefinierenden Merkmalen am Beispiel der Erhebung in Offenburg

Erhebungsbogen Offenburg

Ifdnr. : OG _____ Datum _____

Bearbeiter/-in _____



Merkmale Flächenpotenzial

Ortsteil Bohlsbach Windschlag Rammersweiler Zell-Weierbach Fessenbach
 Bühl Elgersweiler Zunsweiler Waltersweiler Weier Griesheim

Bezeichnung _____ Flurstücknr./ Unternnr. _____

Straße /Hausnummer _____

Lage (z.B. Ortskern, -rand) _____ Alle Bewohner älter als 70? _____

Flächentyp (Mehrfachnennung möglich)	<input type="checkbox"/> gänzlich ungenutzt	<input type="checkbox"/> nicht mehr genutzt	<input type="checkbox"/> untergenutzt	<input type="checkbox"/> Reservefläche Betriebe	<input type="checkbox"/> Umnutzungsfläche/ Konversion
	<input type="checkbox"/> Neubauflächen	<input type="checkbox"/> Wohngebäude (leer)	<input type="checkbox"/> Wohngebäude (sanierungsbed.)	<input type="checkbox"/> Stallungen/ Nebengebäude	<input type="checkbox"/> Sonstiges (bitte beschreiben)
FNP	<input type="checkbox"/> W	<input type="checkbox"/> M	<input type="checkbox"/> G	<input type="checkbox"/> Sonstiges (z.B. MV, SO ..) _____	
BPlan	<input type="checkbox"/> WA	<input type="checkbox"/> WR	<input type="checkbox"/> MI	<input type="checkbox"/> MK	
	<input type="checkbox"/> GE	<input type="checkbox"/> GI	<input type="checkbox"/> Kein BPlan	<input type="checkbox"/> Sonstiges: _____	
Eigentübertyp	<input type="checkbox"/> Gemeinde	<input type="checkbox"/> Öffentlich	<input type="checkbox"/> Privat	<input type="checkbox"/> gemischt	<input type="checkbox"/> unbekannt

Besonderheiten (z.B. wird seit Jahren für Enkel vorgehalten oder Nachfolger wollen in den Ort zurückziehen oder Bauvoranfrage abgelehnt oder)

Quelle: pakora.net.

Abb. 6-3: Erhebungsmaske mit einzuschätzenden Ausprägungen am Beispiel der Erhebung in Offenburg

Einschätzung Verfügbarkeit im Bau Kurzfristig (bis ein Jahr) Mittelfristig (1 - 5 Jahre) Langfristig (über 5 Jahre)

Aspekte, die einer Aktivierung entgegenstehen könnten (Mehrfachnennungen möglich):

Erläuterung (Stichworte ggf. gesondertes Blatt):

Kosten	<input type="checkbox"/> zu erwartende hohe Sanierungskosten	_____
	<input type="checkbox"/> zu hohe Preisvorstellungen Eigentümer	_____
Bonität	<input type="checkbox"/> Keine Finanzierungsmöglichkeit für Eigentümer	_____
Altlasten	<input type="checkbox"/> Mglw. Altlastenverdacht/ Kontamination Boden/Grundwasser	_____
Infrastruktur	<input type="checkbox"/> Mglw. Defizite innere/äußere Erschließung	_____
Wirtschaftliche Situation	<input type="checkbox"/> z.B. Offene Nachfolgeregelung/ wirtschaftl. Tragfähigkeit	_____
Landwirtschaftl. Betrieb	<input type="checkbox"/> Umstellung Haupterwerb/ Nebenerwerb	_____
	<input type="checkbox"/> Komplett Aufgabe des Haupt- oder Nebenerwerbs	_____
Eigentübertituation	<input type="checkbox"/> z.B. Erbengemeinschaft	_____
Sonstiges	<input type="checkbox"/> Bitte beschreiben	_____

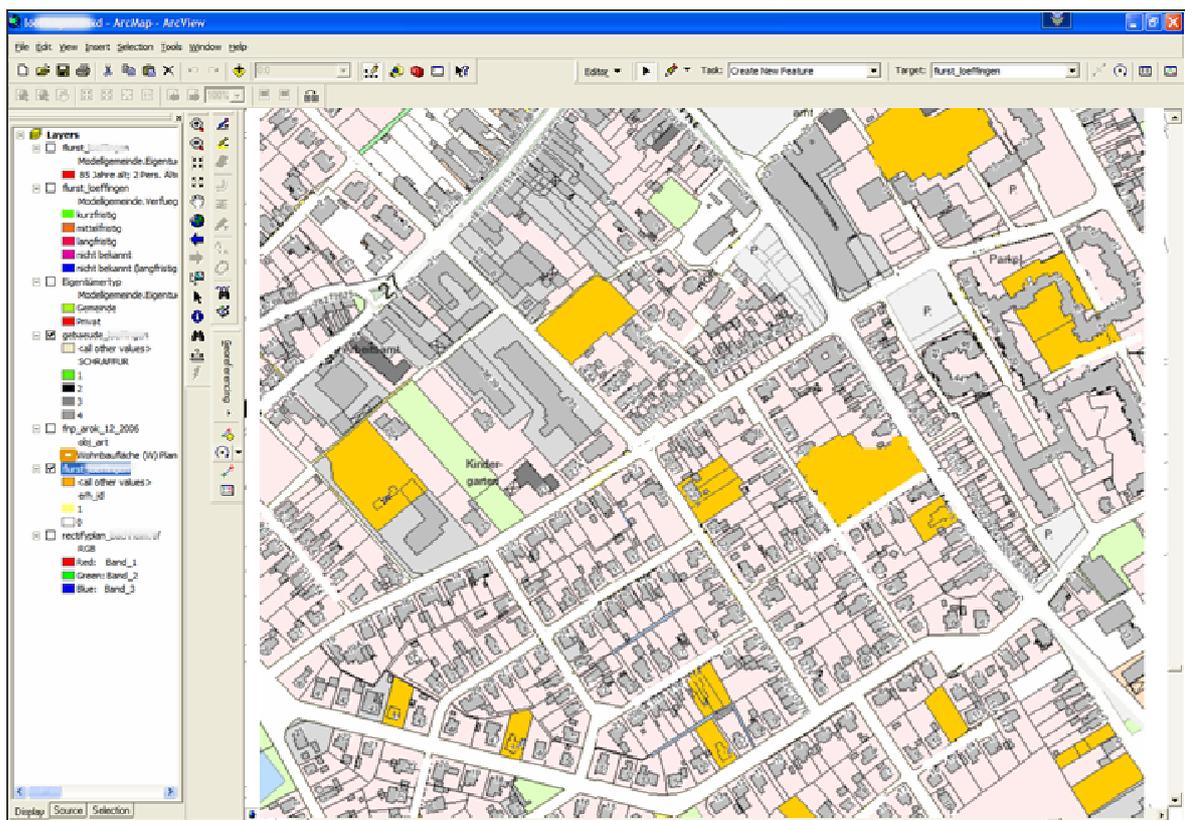
Ansprechpartner:
 pakora.net - Netzwerk für Stadt und Raum
 Dr.-Ing. Dirk Engelke, Tel. 0721.6657273
 Dipl.-Ing. Torsten Beck, Tel. 0721.4644331



Quelle: pakora.net.

Bei der Erhebung vor Ort zusammen mit den Bürgermeistern und/oder den Mitarbeitern der Verwaltung wurde neben den Merkmalen auch das Hintergrundwissen der Akteure vor Ort berücksichtigt. Da das Wichtigste in der Planung häufig nicht geschrieben steht (vgl. Maurer 1995), ist es unumgänglich, die Potenziale im direkten Dialog mit den Akteuren zu erfassen. Die räumliche Zuordnung der Flächenpotenziale erfolgte zunächst auf Papierplänen, ehe diese vom Planungsbüro pakora.net in ein geografisches Informationssystem überführt wurden. Die Zuordnung erfolgte dabei über die Flurstücksnummer der Automatisierten Liegenschaftskarte (ALK).

Abb. 6-4: Darstellung der Bauflächenpotenziale in einem geografischen Informationssystem (anonymisierte Darstellung)



Quelle: pakora.net.

Die Merkmalblätter wurden in eine Datenbank übertragen. Die Verwendung von Standardsoftware (hier Microsoft Access) respektive Standardschnittstellen (ArcView Shape-Format) ermöglicht eine spätere Übernahme in eigene Softwaresysteme der Kommunen oder in das regionale Rechenzentrum (INGRADA).

Den Kommunen wurden die digital überführten Pläne und Datenblätter zur Verfügung gestellt. Sofern keine weiteren Ergänzungen notwendig waren, wurde angeboten, die Ergebnisse zunächst mit der Verwaltungsspitze intern zu diskutieren und mögliche Handlungsempfehlungen zu besprechen. Einige Gemeinden haben die Möglichkeit genutzt, sich auch die Ergebnisse durch das Planungsbüro im Gemeinderat oder vor politischen Vertretern vorstellen lassen.

6.3 Ergebnisse der Erhebung

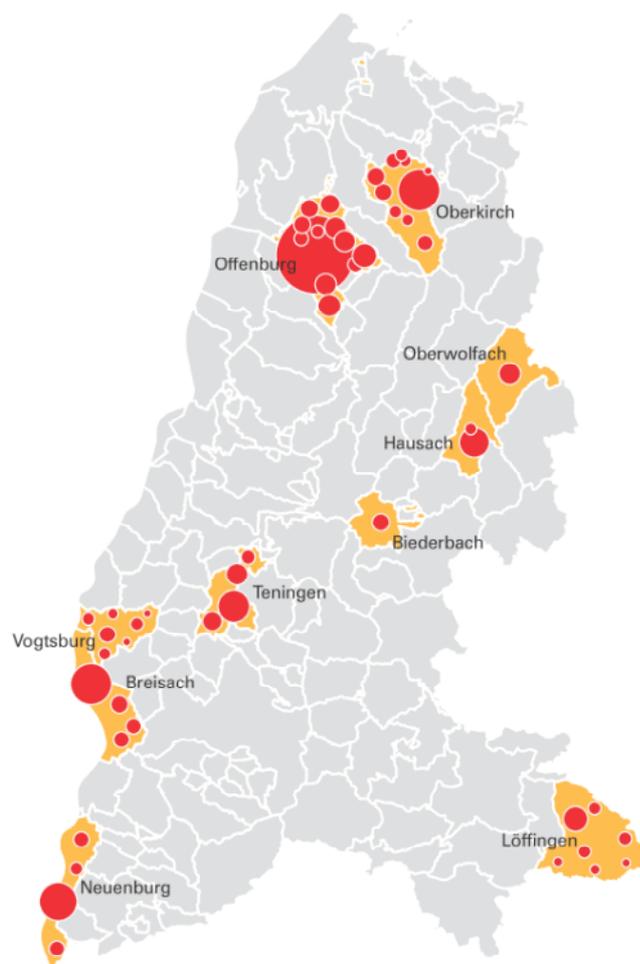
Detaillierte Erhebungen wurden im Rahmen des Forschungsprojekts „Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“ in zehn ausgewählten Städten und Gemeinden durchgeführt (zur Auswahl der Projektgemeinden vgl. Kap. 3.2). Der FLAIR-Ansatz sieht eine Bearbeitung in allen Ortsteilen vor, da je nach Ortslage und Einwohnergröße unterschiedliche Quantitäten und Qualitäten erwartet werden. Die zehn beteiligten Kommunen erhalten jeweils eine separate Auswertung ihrer erhobenen Daten. Für die nachfolgenden Auswertungen sind die Ortsteile bewusst anonymisiert dargestellt.

Die Auswertung der Bauflächenpotenziale in den Projektgemeinden beschreibt lediglich das theoretische Potenzial und berücksichtigt nicht die Verfügbarkeit bzw. Aktivierbarkeit der Flächen. Anzahl und Größe der erhobenen Flächen zeigen dennoch eindrücklich die Notwendigkeit, sich stärker und gezielter dem Thema Innenentwicklung anzunehmen.

Insgesamt wurden bei der Erhebung der Bauflächenpotenziale in den zehn Städten und Gemeinden knapp 2.750 Areale mit einer Gesamtgröße von über 400 ha erfasst. Die durchschnittliche berechnete Grundstücksgröße liegt somit bei rund 1.500 m². Für die einzelne Projektgemeinde liegt dieser Wert zwischen 800 und 1.900 m². Bezogen auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche der zehn Modellgemeinden von insgesamt rund 6.300 ha errechnet sich ein durchschnittlicher Anteil der Potenzialflächen an der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 6,5 %. Bezogen auf die rund 126.000 Einwohner der untersuchten Gemeinden ergibt sich somit eine theoretische Potenzialfläche von 32 m² je Einwohner.

Im Vordergrund dieser Gesamtauswertung steht die Frage nach Mustern und Abhängigkeiten (Korrelation zwischen Potenzialflächen und Einwohnerzahl bzw. Siedlungsfläche), die sich ggf. auf andere Gemeinden übertragen lassen. Die Ergebnisse der Erhe-

Abb. 6-5: FLAIR-Projektgemeinden mit Ortsteilen

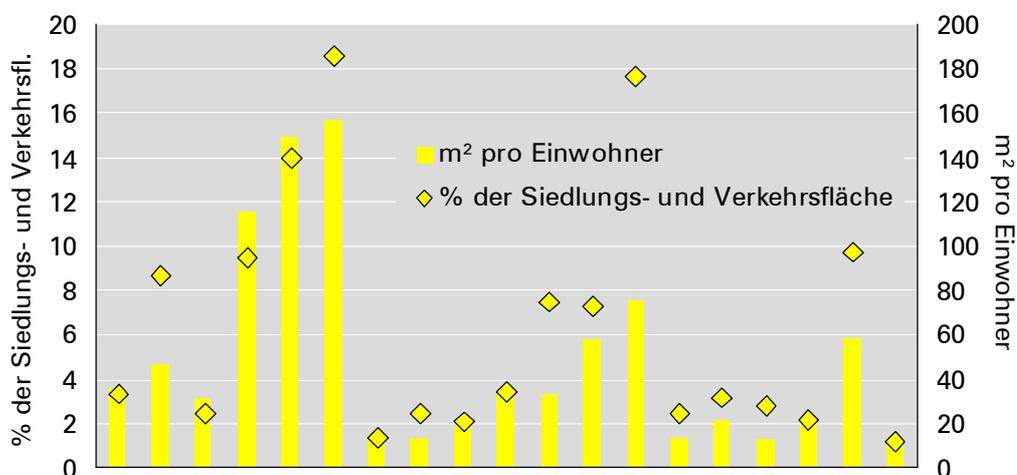


Darstellung der Ortsteile in Abhängigkeit der Bevölkerungsgröße. Quelle: pakora.net.

bung werden hierbei auf Ebene der 47 Ortsteile und getrennt in drei Größenklassen (weniger als 1.000 Einwohner, 1.000 bis unter 2.500 Einwohner, 2.500 und mehr Einwohner) dargestellt. Eine Betrachtung auf Gemeindeebene würde sich aufgrund der inneren Heterogenität der einzelnen Kommunen zu stark nivellierend auswirken.

Die nachfolgenden Grafiken stellen die Potenzialfläche pro Einwohner und die Summe der identifizierten Bauflächenpotenziale auf Ortsteilebene in unterschiedlichen Größenklassen dar. Die Raute (linke Skala) berechnet sich aus dem Anteil der Potenzialfläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche des Ortsteils. Die Säulen (rechte Skala) geben an, wie viel Potenzialfläche (m²) pro Einwohner im Ortsteil identifiziert wurde.

Abb. 6-6: Übersicht der Bauflächenpotenziale in Ortsteilen mit weniger als 1.000 Einwohnern

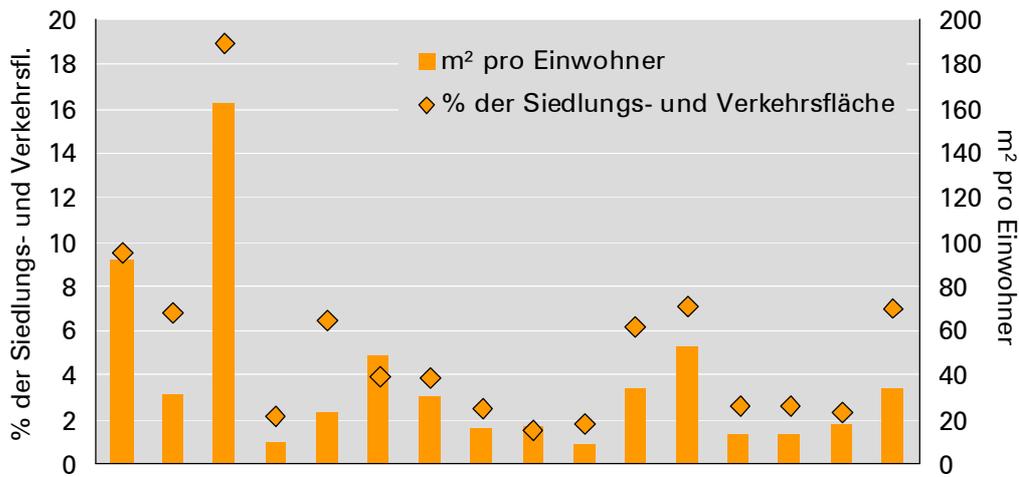


Quelle: pakora.net.

Eine Auswertung der Ortsteile mit weniger als 1.000 Einwohnern zeigt Abb. 6-6. Die vorhandenen Potenzialflächen ergeben hier je nach Ortsteil Werte zwischen 15 und knapp 160 m² pro Einwohner. Der Anteil der Flächenpotenziale an der Siedlungs- und Verkehrsfläche schwankt zwischen unter 2 bis über 15 %.

Auch bei den Ortsteilen mit Einwohnerzahlen zwischen 1.000 und 2.500 sind sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen zu erkennen (vgl. Abb. 6-7). Lässt man die Ausreißer am unteren und oberen Ende der Skala unberücksichtigt, variiert der Anteil der Potenzialfläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 2 und 8 %, die Werte pro Einwohner liegen i. d. R. zwischen 10 und 50 m².

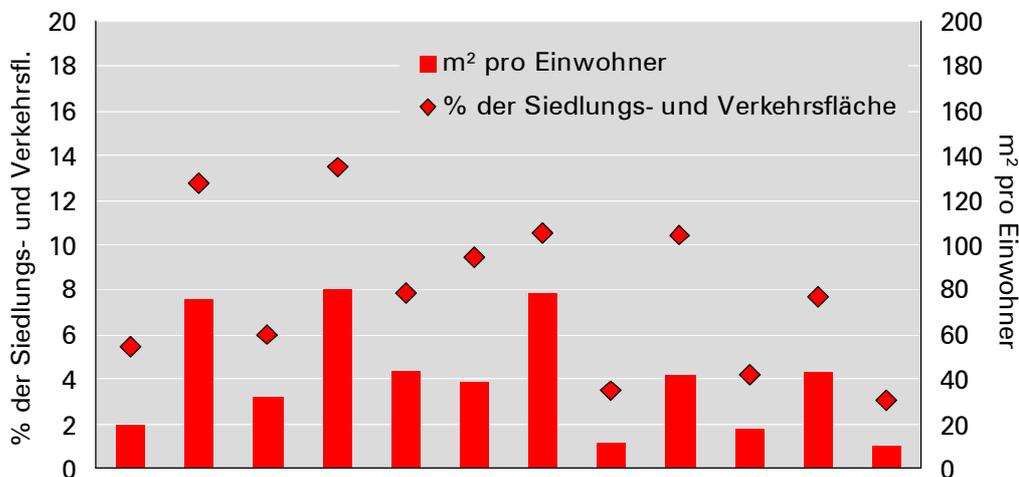
Abb. 6-7: Übersicht der Bauflächenpotenziale in Ortsteilen mit 1.000 bis 2.500 Einwohnern



Quelle: pakora.net.

Selbst in größeren Ortsteilen von 2.500 bis 10.000 Einwohnern erlauben es die Ergebnisse nicht, einen pauschalen Mittelwert zu benennen (vgl. Abb. 6-8). Hier liegt der Anteil der Bauflächenpotenziale an der Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 3 und 14 % bzw. zwischen 10 und 80 m² pro Einwohner.

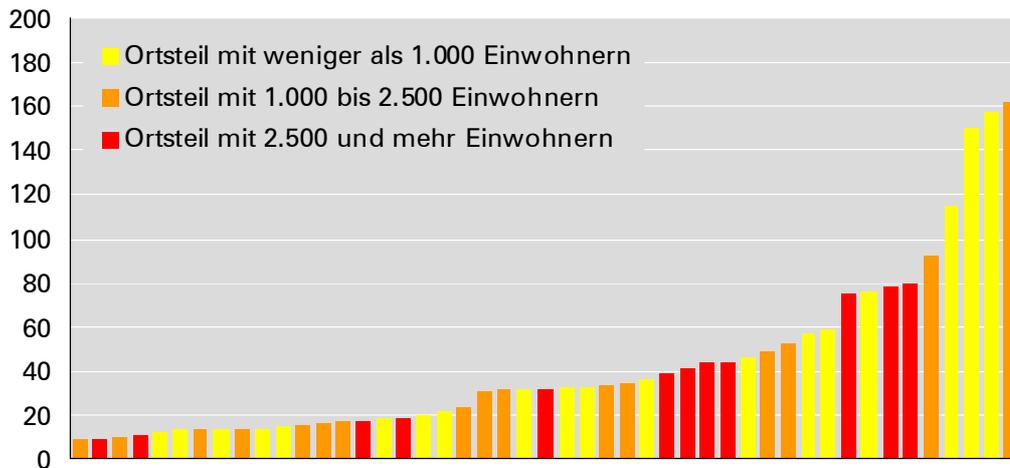
Abb. 6-8: Übersicht der Bauflächenpotenziale in Ortsteilen mit 2.500 bis 10.000 Einwohnern



Quelle: pakora.net.

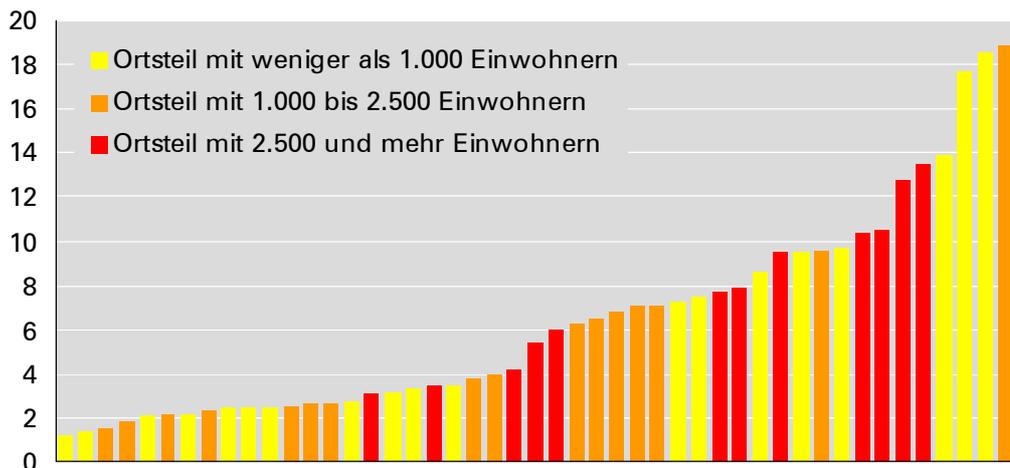
Die Gesamtschau über alle drei Größenklassen verdeutlicht, dass eine pauschale Aussage – bspw. „10 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche sind Potenzialflächen“ – nicht getroffen werden kann. Es lassen sich keinerlei Korrelationen zwischen Einwohnerzahl, Siedlungsfläche und der Zahl bzw. der Größe der vorgefundenen Bauflächenpotenziale erkennen (vgl. Abb. 6-9 und Abb. 6-10). Ebenso variiert auch der (hier nicht dargestellte) Anteil der Flächen, deren Aktivierbarkeit als hoch eingeschätzt wurde. Festzustellen war jedoch, dass die Flächenpotenziale in der Summe zumeist größer waren als von Seiten der Kommunen erwartet.

Abb. 6-9: Identifizierte Bauflächenpotenziale in den Ortsteilen der Projektgemeinden in m² pro Einwohner



Quelle: pakora.net

Abb. 6-10: Identifizierte Bauflächenpotenziale in den Ortsteilen der Projektgemeinden in % der Siedlungs- und Verkehrsfläche



Quelle: pakora.net

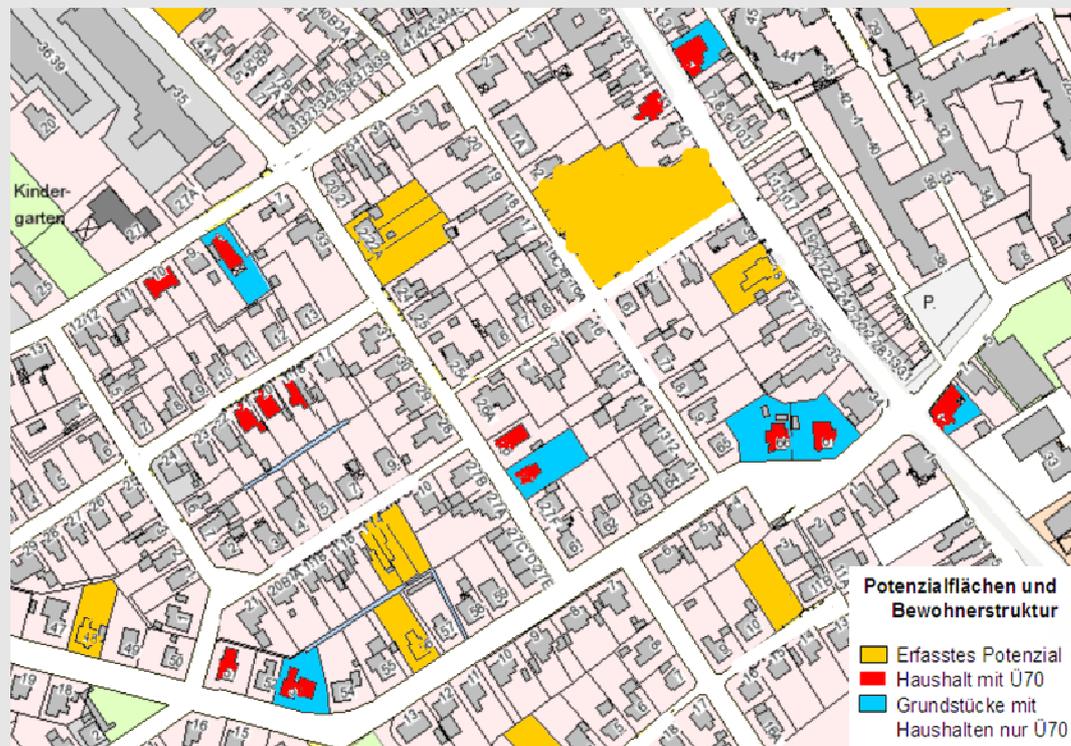
Exkurs: Bauflächenpotenziale und die Auswirkungen des demographischen Wandels

Ein besonderes Bild ergibt sich, wenn in der Flächenerhebung all jene Grundstücke mit Gebäuden gesondert betrachtet werden, in denen nur noch Personen im Alter über 70 Jahre leben. Hierzu konnten im Rahmen des Projekts – nicht zuletzt aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen – nur exemplarische Erhebungen und Auswertungen durchgeführt werden. Es wurde angenommen, dass substanzerhaltende Investitionen oder größere Umbauten i. d. R. nicht mehr von diesem Personenkreis der über 70-Jährigen („Ü70“) vorgenommen werden. Dieses Alter gilt in Bezug auf die Investition in den Gebäudebestand als „Aktivitätsschwelle“.

Die Größenordnung dieser „künftigen“ Potenziale kann im Einzelfall die Größenordnung der aktuell vorhandenen Bauflächenpotenziale erreichen. Angesichts des demo-

graphischen Wandels ist hier von einer steigenden Zahl dieser Potenziale auszugehen. Die nachfolgende Abbildung zeigt ausschnittsweise die heutige Situation in den Modellgemeinden.

Abb. 6-11: Schematische Darstellung des Auftretens von „Ü70“-Baupotenzialen



Quelle: pakora.net

6.4 Aktivierungshemmnisse

Die Projektkommunen und deren Ortsteile stellen sich hinsichtlich ihrer Innenentwicklungspotenziale und den spezifischen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich dar. Neben Stadtstruktur, Lagegunst und Nachfragedruck spielen auch die Aktivitäten der jeweiligen Gemeinde in der Vergangenheit eine Rolle. Dennoch haben die Erstellung der Flächenübersichten und die qualitative Auswertung wichtige Erkenntnisse und typische Aktivierungshemmnisse hervorgebracht, die sich in unterschiedlicher Ausprägung flächendeckend wiederfinden.

Nachfolgend eine Auswahl von Aktivierungshemmnissen, die identifiziert und in Einzelgesprächen und Bürgermeisterrunden diskutiert wurden. Sie bilden wichtige Bausteine für die Aktivierungsstrategien (Kap. 7).

- Räumliche Verteilung der Flächenpotenziale

Die räumliche Verteilung der Flächenpotenziale lässt oftmals große Unterschiede zwischen dem Kernort und den einzelnen Ortsteilen erkennen. Dies hat z. T. hohe Bedeutung für das Verhältnis innerhalb der administrativen Gemeindegrenzen und die oftmals verfolgte Gleichbehandlung der Ortsteile. Auch vorhandene Reserven einer noch nicht realisierten Außenentwicklung sind nicht immer am örtlichen Bedarf der Eigenentwicklung orientiert, sondern folgen z. T. lokalpolitischen Zugeständnissen. Gerade mit Blick auf eine Konsolidierung der Infrastrukturauslastung ist bei der Aktivierung der Flächenpotenziale stärker eine Unterscheidung zwischen Eigenbedarf eines Ortsteils und gesamtgemeindlicher oder regionaler Funktionen zu berücksichtigen.

Als Schwerpunkte innerhalb der Ortsteile lassen sich die Kernbereiche sowie die Ortsränder bzw. Ortseingänge erkennen. Daraus resultiert einerseits eine besondere Bedeutung im Blick auf die örtliche Grundversorgung, mögliche Dominoeffekte etc. (s. u.). Andererseits ergibt sich, dass im Zuge der Innenentwicklung auch Arrondierungen an den Siedlungskanten und die Übergänge zur Landschaft thematisiert werden müssen.

- Kleinteiligkeit der Potenziale

In der Erhebung wurde bewusst keine Mindestgröße für ein zu erfassendes Flächenpotenzial definiert. Die Auswertungen haben diese Vorgehensweise bestätigt: Gut 90 % der identifizierten Potenziale sind kleiner als 2.000 m². Es handelt sich also um eine Vielzahl kleinteiliger Baulücken, die in der Summe aber durchaus von regionaler Bedeutung sind.

Die Kleinteiligkeit betrifft häufig die Ortskerne und damit auch deren Attraktivität. Eine „Ansammlung“ von sanierungsbedürftigen Gebäuden kann im direkten Umfeld zu einem Investitionsstau und somit zu einem negativen Domino-Effekt führen.

- Flächenverfügbarkeit

Die Grundstücke sind überwiegend in Privatbesitz, so dass oftmals keine direkte Zugriffsmöglichkeit der Gemeinde gegeben ist. Zudem befinden sich große Flächenanteile im Besitz von Einzeleigentümern oder Erbengemeinschaften, die wenig Verkaufsbereitschaft erkennen lassen. Dies ist häufig auch das Ergebnis von Zugeständnissen im Rahmen früherer Umlegungsverfahren.

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass die Frage der zeitlichen Verfügbarkeit der Flächenpotenziale und daraus resultierend eine entsprechende Priorisierung kaum Beachtung finden. Die Zeitschiene fehlt jedoch oftmals auch in Bezug auf die formulierten kommunalen Entwicklungsziele. Ein Monitoringsystem kann hierbei helfen, zeitliche Abläufe zu koordinieren und unerwünschten Entwicklungen frühzeitig entgegenzusteuern.

- Umbruch im Gewerbe und in der Landwirtschaft

Im Bereich von Produzierendem Gewerbe und Dienstleistungsunternehmen gilt es zu berücksichtigen, dass sich über die Zeit ein veränderter Flächenbedarf für Vorhalte-, Lager-, Produktions- und/oder Büroflächen ergibt. Die Beobachtung dieser Entwicklungen und betrieblicher Umbrüche funktioniert in den kleineren Gemeinden i. d. R. gut. Dadurch, dass Bürgermeister meist auch Ansprechpartner für Unternehmen und Wirtschaftsförderer in Personalunion sind, kommt es eher selten zu Überraschungen hinsichtlich Produktionsverlagerungen oder Stilllegungen.

Problematischer gestalten sich die Gemengelagen. Das historisch gewachsene Nebeneinander von Gewerbe und Wohnen kann zu immissionsschutzrechtlichen Einschränkungen führen und bedingt häufig Probleme bei der nutzungsgerechten Erschließung der Grundstücke und des Umfelds. Auch die Landwirtschaft muss besonders betrachtet werden, da – bspw. bei der Umstellung von Haupt- auf Nebenerwerb – oftmals Flächen und Gebäude sowohl im Siedlungskörper als auch im Außenbereich betroffen sind.

- Offene Nachfolgeregelungen

Zahlreiche Potenziale – vor allem in den Ortskernen und unter Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen (Stichwort „Ü70“) – betreffen den Einzelhandel und andere Einrichtungen der Grund- und Nahversorgung. Diese sind für die Attraktivität einer Gemeinde von besonderer Bedeutung und beziehen sich nicht nur auf die Gemeinde an sich, sondern auch auf ihre überörtlichen Funktionen. Die Situation wird durch offene Nachfolgeregelungen bei Bäckern, Gastronomiebetrieben oder Fachgeschäften weiter verschärft. Es steht in vielen Fällen zu erwarten, dass durch die zu zahlende Pacht die Rentabilitätsschwelle unterschritten wird, wenn die Betriebe nicht mehr inhabergeführt im eigenen Haus angesiedelt sein können.

- Unpassende Angebotsstruktur

Die Erhebung hat gezeigt, dass die Bauflächenpotenziale häufig nicht der Nachfrage entsprechen. Geforderte Verkehrsanbindungen hinsichtlich der inneren und äußeren Erschließung oder passende Flächengrößen und Zuschnitte können häufig nicht bedient werden. Hier gilt es, verstärkt über eine mögliche Adaption der Angebote nachzudenken.

- Demografischer Wandel

Die Erhebung kann zwangsläufig nur eine Momentaufnahme in den Gemeinden darstellen. Die große Zahl der Grundstücke und Immobilien, bei denen aufgrund des Alters der Bewohner von einer absehbaren Aufgabe der Nutzung ausgegangen kann („Ü70“-Flächen), weist auf besondere Handlungserfordernisse, aber auch Chancen für die Innenentwicklung in der Zukunft hin. Heutige Überlegungen über Neuausweisungen von Wohngebieten, die in zehn bis 15 Jahren auf den Markt kommen sollen, müssen vor diesem Hintergrund neu reflektiert werden – schon um eine Konkurrenzsituation im eigenen Ort zu vermeiden.

- Flächenpotenziale wenig präsent

Die Frage der Innenentwicklung ist – wie die Auswirkungen des demografischen Wandels – in der kommunalpolitischen Diskussion häufig wenig präsent. Zahl und Größe der erhobenen Flächenpotenziale waren in der Summe regelmäßig größer als auf Seiten der Gemeinde erwartet. Die an sich positive Projektorientierung im kommunalen Handeln führt häufig zu einer Einzelfallbetrachtung bei der die Übersicht verloren geht. Gerade auch die grafische Aufarbeitung hat des Öfteren einen „Aha-Effekt“ erzielen können.

Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Verwaltungen technisch und personell häufig nicht die notwendigen freien Ressourcen haben, um sich einer solchen Aufarbeitung zuzuwenden. Zum anderen ist i. d. R. kein Auftrag seitens der politischen Gremien formuliert, der die Verwaltungen zu regelmäßigen Lageberichten und Beurteilungen zur Innenentwicklung verpflichtet.

- Dialog mit Entscheidungsträgern

Über die reine Flächenbetrachtung hinaus wurde in den Erhebungsgesprächen deutlich, dass die Entscheidungsträger vor Ort (vom Bürgermeister, Ortschafts- und Gemeinderäte über Gewerbetreibende bis hin zu lokalen Banken und Sparkassen) für die Umsetzung von Flächenmanagement und Innenentwicklungsvorhaben eine zentrale Rolle spielen. Hier ist eine Sensibilisierung und Beratung über die unterschiedlichen Aspekte des Flächenmanagements erforderlich. Dies reicht von Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Erschließungsmaßnahmen bis hin zu Beratungsangeboten und Förderprogrammen für Private.

Es zeigt sich aber auch, dass das Thema Innenentwicklung kein reines Flächen-Problem ist. Angesichts der Vielzahl der betroffenen bzw. einzubeziehenden Akteure ist der Dialog auch jenseits des planungsrechtlichen Instrumentariums zu führen.

6.5 Fazit: Von der Erhebung zur Lagebeurteilung – Kataster versus Daueraufgabe

Den aktiven Modellkommunen konnte im Rahmen des Forschungsprojekts ein fortschreibungsfähiges Instrumentarium an die Hand gegeben, das es ihnen erlaubt, die eigenen Flächenübersichten zu pflegen und weiterzuführen. Auch ist nun eine Lagebeurteilung möglich, die als Grundlage der Beratung in den politischen Gremien die strategische Ausrichtung der Gemeinde unterstützt. Die Frage des „Nachweises an Bauflächenpotenzialen“ wird die Kommunen zunehmend beschäftigen. Sei es bei Förderprogrammen des Landes, sei es bei der Fortschreibung der Flächennutzungspläne.

Die Auswertung hat gezeigt, dass eine Betrachtung der Potenziale auf Ortsteilebene erforderlich ist. Es gibt gleichermaßen Schwankungen an Flächenreserven innerhalb einer Bevölkerungsklasse als auch zwischen den Ortsteilen einer Gemeinde. Eine pauschale Aussage über einen prozentualen Anteil an Bauflächenpotenzialen kann demzufolge (zumindest auf kommunaler Ebene) nicht getroffen werden.

Die Gesamtmenge vorgefundener Potenzialflächen zeigt auf, dass sich die Städte und Gemeinden nicht mit allen Arealen gleichzeitig beschäftigen können. Es bedarf insofern einer Managementkomponente in zweierlei Hinsicht: Es muss zu räumlichen Konzentrationsentscheidungen und zu zeitlichen Priorisierungen kommen: Welchen Quartieren, Ortsteilen oder auch „Clustern“ muss/will man sich zuvorderst widmen? Der Aufbau einer Flächenübersicht muss insofern als Daueraufgabe der Verwaltung verstanden werden und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden.

Exkurs: Flächenerhebung und Datenpflege vor Ort

Durch die Verwendung von Standardschnittstellen ist zum einen eine Implementierung der erhobenen Daten in bestehende kommunale und regionale Informationssysteme möglich. Zum anderen werden die Voraussetzungen geschaffen, um die vermarktbareren Areale bspw. in einer internetgestützten Informationsplattform zu präsentieren. Der Einsatz neuer Medien und die Aufbereitung und Ansprache für verschiedene Zielgruppen unterstützt diesen Prozess. Diese Aufgaben könnten auch interkommunal oder auf Kreis- oder Regionalebene koordiniert werden.

Dennoch bleiben die Gemeinden die zentralen Akteure. Es ist weder auf Kreis-, Regions- noch Landesebene konkret feststellbar, welche Probleme die Gemeinden vor Ort beschäftigen. Sei es die offene Nachfolgeregelung bei Fachgeschäften in Ortskernen, sei es die Frage nach der Umstellung in der Landwirtschaft vom Haupt- zum Nebenerwerb, die zu neuen Bauflächenpotenzialen führt. Eine angemessene Managementstrategie zur Sicherung des Bestands und zur Aktivierung von Potenzialen kann nur mit detaillierter Ortskenntnis und im direkten Dialog mit den beteiligten Akteuren entwickelt und umgesetzt werden.

Es muss, schon um die notwendige Offenheit der Betroffenen zu erreichen, gewährleistet sein, dass die Daten über konkrete und vermutete Flächenpotenziale „im Haus“ bleiben und in keinem Fall zweckentfremdet genutzt werden. Insofern hat die durchgeführte Erhebung auch keinen Hinweis darauf gegeben, dass die Erhebung, Fortschreibung und Speicherung der Flächenpotenziale auf überörtlicher bzw. regionaler Ebene notwendig wäre. Die Priorität sollte darauf liegen, die kontinuierliche Pflege der Flächenübersichten sicherzustellen sowie deren dauerhafte Integration und Nutzung der Flächenübersichten in das kommunale Alltagsgeschäft zu gewährleisten.

Nichts desto trotz zeigt sich schon anhand des Umfangs der gefundenen Bauflächenpotenziale die Notwendigkeit, diese stärker auch in einem regionalen Kontext zu betrachten. Die heutige (oftmals defizitäre) Informationslage über die Innenentwicklungs- und Wiedernutzungspotenziale, reicht nicht aus, um die Bauflächenreserven in angemessener Form in der strategischen Planung oder der Abwägung einzelner Vorhaben berücksichtigen zu können – weder auf kommunaler noch auf regionaler Ebene.

Die Erhebung hat auch gezeigt, dass der überwiegende Anteil der Potenzialflächen bereits planungsrechtlich gesichert ist bzw. über § 34 BauGB bebaubar wäre. Hier zeigt sich ein grundlegendes Dilemma bei der Innenentwicklung: Das Schaffen von Planungsrecht, ggf. das Aufstellen eines Bebauungsplans, wird als Kernaufgabe der Verwaltungen verstanden. Dieser Schritt reicht aber nur bei wenigen „Selbstläufern“ aus, dass ein solches Areal dann auch tatsächlich aktiviert wird.

Daraus leitet sich unmittelbar die Frage nach einem „Kümmerer“ für die Innenentwicklung ab: Wer fühlt sich zuständig für die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen? Wer kümmert sich um die Marktansprache und die Beschleunigung der Verfügbarkeit angesichts des überwiegend anzutreffenden Privatbesitzes der Flächen? Wer kann mit welchen Instrumente und Herangehensweisen eine Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen unterstützen? Die Verwaltungen, insbesondere in vielen kleinen Gemeinden, sind dazu personell nicht in der Lage. Oftmals fehlen auch finanzielle Ressourcen für eine Unterstützung von außen.

Dennoch zeigt das engagierte Handeln einzelner Gemeinden, wie negative Effekte abgewendet und positive Entwicklungen ausgelöst werden können, die Personaleinsatz und Finanzmittel rechtfertigen. So konnte bspw. die Verwaltung einer Modellgemeinde durch das Sanieren eines Gebäudes im Gemeindebesitz einen positiven Effekt in ihrem Ortskern auslösen. Die o. g. Gefahr eines (negativen) Domino-Effekts beim Verfall von Gebäudesubstanz konnte auch in einen umgekehrten Trend überführt werden. Nun haben auch Nachbarn die Notwendigkeit des Substanzerhalts erkannt und es hat sich im Ortskern eine gewisse Eigendynamik eingestellt.

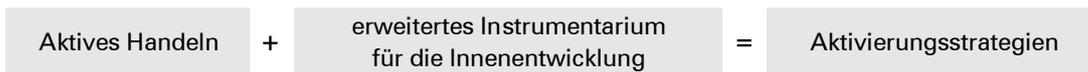
Im Zuge der Flächenerhebung und der Potenzialbewertung wurden mit den Gemeindevertretern angewandte Vorgehensweisen sowie weitere Aktivierungsstrategien und Ansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erörtert. In diesem konkreten Austausch mit den Akteuren vor Ort wurde erneut deutlich, dass lokale wie überörtliche Entwicklungsvorstellungen und Strategien über den Aspekt „Vermeidung von Neuausweisungen“ hinausgehen müssen. Flächenmanagement bedeutet insofern den Flächen- und den Gebäudebestand der Kommune insgesamt im Blick zu haben, um auch die ökonomischen Herausforderungen der Gemeinde (bspw. bei der Auslastung ihrer sozialen und technischen Infrastruktur) bewerkstelligen zu können. Das Aufzeigen von möglicher (Fehl-) Entwicklungen – bspw. im Ortskern, bei der Standortpolitik von Unternehmen oder bei Fragen des demografischen Wandels – und die Diskussion darüber mit Verantwortlichen vor Ort ließ aber auch neue Spielräume und Handlungsfelder erkennen (vgl. Kap. 7.1).

Die Erhebungen haben gezeigt, dass die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme eine komplexe Aufgabe ist und die Aktivierung von Potenzialen nicht von oben herab erreicht werden kann. Wenn Kommunen und Grundstückseigentümer erkannt haben, dass „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ nicht die Gesamtentwicklung einer Gemeinde hemmt, sondern sie vielmehr befördert, dann werden sich genügend kreative Prozesse in Gang setzen lassen, die zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beitragen. Flächenübersicht und Managementsystem sind ein wichtiger Teil dieses Lernprozesses.

„Wenn du ein Schiff bauen willst, dann trommle nicht Männer zusammen, um Holz zu beschaffen, Aufgaben zu vergeben und die Arbeit einzuteilen, sondern lehre sie die Sehnsucht nach dem weiten, endlosen Meer“ (Antoine de Saint-Exupéry).

7. Aktivierungsstrategien

Ausgangspunkt für die Entwicklung und Formulierung von Aktivierungsstrategien war die grundlegende Erkenntnis, dass die Umsetzung des Innenentwicklungsvorrangs aktives Handeln erfordert und sich nicht allein durch das (verminderte) Ausweisen von Flächen realisieren lässt. Hier setzen die im Forschungsprojekt entwickelten oder auf-griffenen Aktivierungsstrategien an. Sie zeigen, was getan werden kann, um Innen-entwicklung zu fördern.

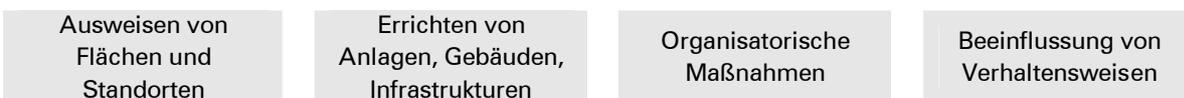


Im Sinne eines innovativen Flächenmanagements bedienen sich die Aktivierungsstra-
tegien dabei aller Steuerungsmöglichkeiten und eines breiten Instrumenten-Mix. Ho-
heitliche Maßnahmen, Rechtsinstrumente, Bewusstseinsbildung, finanzielle Anreize
u. a. kommen in den Aktivierungsstrategien zusammen.

7.1 Erweitertes Instrumentarium für die Innenentwicklung

Den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung umzusetzen, verlangt,
sich mehr als bisher dem Siedlungsbestand zu widmen, vor allem den geringfügig
genutzten Flächen, Brachflächen, Baulücken, „Ü70-Grundstücken“ (vgl. Kap. 6.3 f.).
Das klassische Instrumentarium der Bauleitplanung und der Regionalplanung, also das
Ausweisen von Flächen für Wohn- und Gewerbe-zwecke, reicht jedoch nicht aus, diese
Flächen und Immobilien wieder in den Wirtschaftskreislauf einzubringen, Nachverdich-
tungen zu tätigen etc. Dies haben nicht zuletzt die Ergebnisse der beiden im Rahmen
von FLAIR durchgeführten Testplanungen eindrucksvoll gezeigt (vgl. Kap. 7.3).

Um Bestandsorientierung und eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu realisieren,
muss sich die räumliche Planung jeder ihrer vier Steuerungsarten bedienen. Dies sind:



- Ausweisen von Flächen und Standorten

Das Ausweisen von Standorten, das Flächen-Widmen, zählt zu den Kernkompetenzen
und den klassischen Vorgehensweisen der räumlichen Planung, etwa indem Flächen
mittels Regionalplan und Bauleitplänen bestimmte Nutzungen zugeschrieben werden.
Dabei werden nicht nur neue, zusätzliche Flächen ausgewiesen, sondern auch beste-
hende gesichert. Für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und eine sinnvolle
räumliche Zuordnung bestimmter Nutzungen ist diese Vorgehensweise unerlässlich.

- Errichten von Anlagen, Gebäuden, Infrastrukturen

Das „Anlagen errichten“ ist häufig die klassische Aufgabe von Architekten, Bauingenieuren, Grünplanern u. a. Zu den Anlagen zählen Häuser ebenso wie Straßen, Parkplätze, Bahnschienen, Wasserwege und andere technische Infrastrukturen, bspw. Kläranlagen. Auch Parks, land- oder forstwirtschaftliche Nutzungen und die Umsetzung anderer Freiraumnutzungen werden hier als Teil des (baulich-physischen) Errichtens von Anlagen verstanden. Diese Steuerungsform umfasst nicht nur die Errichtung neuer Anlagen, sondern auch die Instandhaltung existierender Anlagen und ggf. deren Rückbau.

Das Errichten von Anlagen, Gebäuden und Infrastrukturen kann auf unterschiedliche Weise fördernd für die Innenentwicklung wirken. Zum einen können innerörtliche Potenzialflächen direkt aktiviert werden, etwa indem eine Brachfläche bebaut oder zu einer nutzbaren Grünanlage umgestaltet wird. Zum anderen kann durch Attraktivitätssteigerung innerörtlicher Lagen zur Aktivierung innerörtlicher Potenzialflächen beigetragen werden. Eine solche Aufwertung innerörtlicher Lagen bezieht sich dabei sowohl auf die bauliche Substanz (Wohngebäude, öffentliche Gebäude etc.) als auch den öffentlichen Raum, also Straßen, Plätze oder Freiflächen.

- Organisatorisches Ausrichten von Einrichtungen

Neben Flächenausweisungen und baulichen Maßnahmen kann eine Steuerungswirkung auch über organisatorische Maßnahmen erreicht werden. Ansatzpunkte sind jegliche Formen von Einrichtungen, hier verstanden als Zusammenschlüsse von Menschen in Haushalten, Unternehmen, Behörden, Vereinen etc. Die derzeitige Diskussion in Planungswissenschaft und -praxis, wie neben staatlichen auch wirtschaftliche und andere Akteure durch geeignete Steuerungsformen angesprochen werden können (Regional Governance), verdeutlicht, dass flächen- bzw. raumbezogene Probleme auch durch organisatorische Veränderungen zu lösen sind.

Auch für das Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme spielt es eine wichtige Rolle, wie die Nachfrager und die Anbieter von Flächen und die regelnden Instanzen organisiert sind. Die Organisationsstruktur hat Auswirkungen darauf, wie viel und welche Flächen an welchem Ort nachgefragt werden, wie durch staatliche Maßnahmen in den Grundstücks- und Immobilienmarkt Anreize geschaffen werden können, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren oder aber brachliegende Flächen in den Wirtschaftskreislauf zu bringen.

- Beeinflussung von Verhaltensweisen

Über die o. g. Einrichtungen und deren Organisation hinaus sind es die individuellen Verhaltensweisen, welche erheblichen Einfluss auf die Raumentwicklung haben und die Flächeninanspruchnahme beeinflussen: Standortsuche, Verkehrsmittelwahl, Nutzung der Umwelt etc. basieren auf den individuellen Verhaltensweisen von Personen. Jeder Einzelne trifft (oftmals unbewusst) Entscheidungen, welche die räumliche Verteilung von Nutzungen beeinflussen, wenn nicht gar determinieren. Eine „Steuerung“ des Verhaltens kann durch Gesetze, Vorschriften, Hausordnungen und dergleichen vorge-

schrieben werden. Des Weiteren kann Verhalten auch initiiert werden, indem Anreize zu einem bestimmten Verhalten (oder zur Unterlassung eines bestimmten Verhaltens) gegeben werden. Dies kann durch Information, Aufklärung oder aber fiskalische Rahmenbedingungen (z. B. „Öko-Steuer“, „Pendlerpauschale“) erfolgen.

Im Hinblick auf die Innenentwicklung geht es darum, geeignete Anreize zu setzen, damit brachliegende oder untergenutzte Flächen aktiviert werden oder die Inanspruchnahme neuer Flächen vermindert wird. Gesucht sind insofern geeignete Maßnahmen, durch welche innerörtliches Wohnen attraktiver gemacht werden kann: möglichst günstiger, attraktiver Wohnraum, Verfügbarkeit von Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen (insbesondere Schulen, Kindergärten, soziale und kulturelle Einrichtungen etc.), Zugang zum öffentlichen Verkehr und vieles mehr.

7.2 Aktivierungsstrategien im Forschungsprojekt FLAIR

Die dargelegten Aktivierungsstrategien fokussieren unterschiedliche räumliche Handlungsebenen (Grundstück, Areal, Ortsteil, Kommune, überörtlicher Verflechtungsbereich, Region) und nehmen den o. g. umfassenden Steuerungsansatz bewusst auf. Insofern geht es bei den Aktivierungsstrategien nicht allein darum, ausgewählte Flächen durch geeignete Verfahren zu aktivieren. Auch die Rahmenbedingungen sind so zu verändern und zu gestalten, dass raumwirksame Aktivitäten in die „richtige“ Richtung, d. h. im Sinne der Innenentwicklung und einer nachhaltigen Raumentwicklung, gesteuert werden. Neben das Festlegen von Flächennutzungen, funktionalen Zuordnungen und räumlichen Gestaltungen tritt die Steuerung und Veränderung der Prozesse, welche die Flächeninanspruchnahme verursachen. Die erarbeiteten Strategien für die Innenentwicklung lassen infolgedessen eine große Bandbreite erkennen und nicht alle Aktivierungsstrategien weisen einen unmittelbaren Flächenbezug auf.

Umsetzung und Umsetzbarkeit der Aktivierungsstrategien

Vorrangig angesprochener Anwender und Initiator der im Forschungsprojekt FLAIR entwickelten Aktivierungsstrategien sind die kommunalen und regionalen Planungsträger. Die Strategien können sich jedoch sowohl auf öffentliche Planungsträger und Adressaten als auch auf Privatpersonen bzw. Unternehmen beziehen, welche durch ihre Investitionstätigkeiten Flächen nachfragen und in Anspruch nehmen. Dabei geht es nicht um einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit. Vielmehr sind sowohl die lokalen als auch die regionalen Planungsträger aufgefordert, Schlussfolgerungen für das eigene Handeln zu ziehen und die beiden Planungsebenen noch enger miteinander zu verzahnen.

Soweit dies möglich und im Rahmen des Projekts leistbar war, werden für alle Aktivierungsstrategien das angesprochene Problem, gegebene Umsetzungshemmnisse, finanzielle Auswirkungen und Anforderungen benannt.

Nicht genannte Strategien

Die wissenschaftliche und politische Diskussion hat in den letzten Jahren einen umfangreichen Katalog möglicher Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme hervorgebracht (vgl. bspw. Rat für Nachhaltige Entwicklung 2007). Als Beispiel soll hier die Einführung handelbarer Flächenzertifikate genannt werden. Zugleich können Handlungsmöglichkeiten und Instrumente identifiziert werden, die trotz gesetzlicher Verankerung kaum zur Anwendung kommen. Dazu gehört z. B. das Aussprechen von Baugeboten.

- Die Einführung handelbarer Flächenzertifikate wurde unter anderem vom Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg vorgeschlagen und in einem Sondergutachten genauer aufgearbeitet (vgl. NBBW 2004, S. 32 ff.). Ähnlich dem für Teile der Industrie eingeführten europäischen Handelssystem für Kohlendioxidemissionen sollen die Flächenzertifikate ein marktwirtschaftliches Instrument zur Reduzierung der Umweltbelastung darstellen. Durch die vom Staat oder einer Regelungsbehörde an die Gemeinden begrenzt ausgegebene Menge an Zertifikaten wäre der Gesamtumfang des maximalen Flächenverbrauchs im Vorhinein bestimmbar. Die notwendige Flexibilität soll durch die Möglichkeit, nicht benötigte Nutzungsrechte zu verkaufen oder zusätzlich benötigte Zertifikate zu kaufen, erreicht werden.
- Mit dem Baugebot „kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, [...] sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen“ (§ 176 Abs. 1 BauGB). Dieses Instrument dient explizit der Innenentwicklung, da es auch ohne einen Bebauungsplan „innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile angeordnet werden [kann], um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken“ (§ 176 Abs. 2 BauGB). Kommt der Eigentümer der Verpflichtung nicht nach, kann ein Enteignungsverfahren eingeleitet werden. Sofern dem Eigentümer die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist, kann er von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen.

Im Rahmen des Projekts FLAIR sind indes nur Strategien entwickelt worden und im Folgenden dokumentiert, die – nach sorgfältiger Abwägung der Projektbearbeiter und nach Einschätzung der beteiligten Kommunen – gangbar erscheinen und mit der sozialen Wirklichkeit vereinbar sind. So würde, um das o. g. Beispiel aufzugreifen, ein mit juristischen Mitteln umzusetzendes Baugebot erhebliche Folgen für den sozialen Frieden im Ort mit sich bringen, insbesondere in kleinen Gemeinden und im Ländlichen Raum.

Ebenso stößt die diskutierte Einführung von Flächenzertifikaten, einer Baulandumlage oder flächenausweisungsbezogene Finanzausweisungen bei den kommunalen und regionalen Planungsträger auf große Skepsis (vgl. auch BBR/BMVBS 2006, S. 38). Zudem kommen auch der „Interministeriellen Arbeitskreis Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ und der Umweltplan des Landes Baden-Württemberg zu der Überzeugung, dass die Einführung handelbarer Flächenzertifikate aufgrund „verfassungsrechtlicher und planungspolitischer Bedenken [...] und] den zusätzlichen Regulierungs- und

Bürokratieaufwand“ nicht aufgegriffen werden sollte (vgl. Landesentwicklungsbericht Baden-Württemberg 2005, S. 160 und Umweltplan Baden-Württemberg 2007, S. 72).

7.3 Der Weg zu den Aktivierungsstrategien: Testplanungen

Grundlage für die Erarbeitung der Aktivierungsstrategien im Forschungsprojekt FLAIR waren neben eigenen Vorarbeiten der drei beteiligten Projektpartner und projektinternen Diskussion im Wesentlichen fünf Bausteine:

- Erhebung und Analyse raumrelevanter Entwicklungen (vgl. Kap. 4 und weiterführende Veröffentlichung des Instituts für Grundlagen der Planung),
- Auswertung der regionalplanerischen Steuerungswirkung und Handlungsmöglichkeiten (vgl. Kap. 5),
- Erhebungen der Flächenpotenziale und Aktivierungshemmnissen in den Modellgemeinden (vgl. Kap. 6),
- Rückkopplungen, Workshops und Diskussionen mit den Bürgermeistern und Verwaltungsmitarbeitern der Modellkommunen sowie zahlreichen externen Fachleuten aus Wissenschaft und Planungspraxis aus Deutschland, Frankreich, der Schweiz und den Niederlanden,
- zwei Testplanungen sowie die dabei entwickelten Handlungsempfehlungen für die Modellgemeinden.

Testplanungen

Testplanungen haben den methodischen Vorteil, die Lösungsvielfalt eines Wettbewerbs und den Detaillierungsgrad von Gutachten in sich zu vereinen:

- Wettbewerbe sind geeignet, zahlreiche Teilnehmer einzubeziehen und eine Vielfalt an Lösungen hervorzubringen. I. d. R. enden Wettbewerbe jedoch bereits nach einem einzigen Bearbeitungsdurchgang. Bearbeitungstiefe und Detaillierungsgrad der einzelnen Wettbewerbsbeiträge sind daher oft auf konzeptionelle und eher allgemein gehaltene Aussagen begrenzt.
- Gutachten liefern i. d. R. die detaillierte Ausarbeitung einer Lösungsvariante. Meist ist die Bandbreite an Lösungsvorschlägen im Gutachten jedoch gering. Sowohl für einen Wettbewerb als auch für ein Gutachten müssen zudem die wesentlichen Aspekte der Fragestellung bereits vor Beginn des Verfahrens fixiert sein.

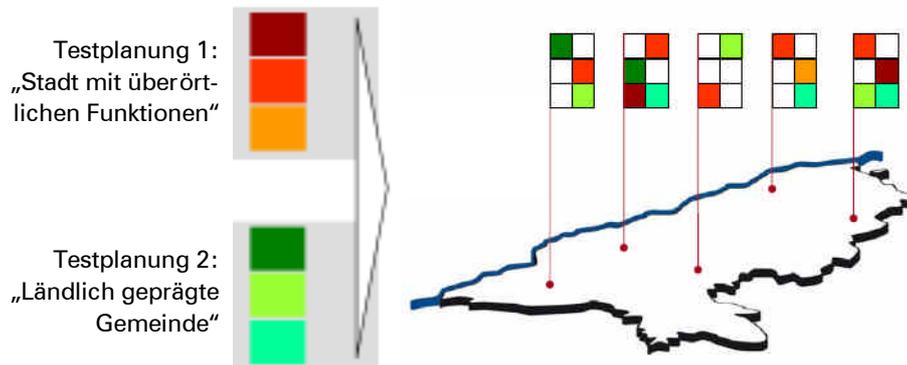
Im Rahmen des Forschungsprojekts FLAIR haben die Testplanungen zudem die Möglichkeit geboten, reale Situationen zu bearbeiten. Um die Ergebnisse dennoch auf möglichst viele Gemeinden und Teilräume der Region übertragen zu können, wurden aus den in der Analysephase gewonnenen Erkenntnissen zwei „Problembündel“ zusammengestellt, die Rahmenbedingungen der Testplanungen darstellten:

- Testplanung 1 widmete sich vorrangig den überörtlichen Funktionen und Einrichtungen der Klein- und Mittelstädte. Dabei standen Fragen nach der Qualität des Wirtschaftsstandorts, der Attraktivität der Innenstadt, der Entwicklung des Einzelhandels und der überörtlichen Zusammenarbeit im Mittelpunkt der Betrachtung.

Diese Testplanung wurde exemplarisch in der Stadt Hausach durchgeführt, die Teil des gemeinsamen Mittelzentrums Haslach-Hausach-Wolfach ist.

- Testplanung 2 fokussierte ländlich geprägte Gemeinden. Hier ergeben sich konkrete Handlungserfordernisse in den Bereichen demografische Entwicklung, Orts- und Landschaftsbild, Landwirtschaft, Tourismus sowie Grund- und Nahversorgung. Exemplarisch ist für diese Testplanung die Stadt Vogtsburg im Kaiserstuhl gewählt worden.

Abb. 7-1: Erarbeitung übertragbarer Aktivierungsstrategien in zwei Testplanungen



Quelle: IGP.

Aufgabenstellung

Aufgabenstellung beider Testplanungen war es, übertragbare Strategien und Verfahren für eine flächensparende Entwicklung und die Aktivierung brachliegender und untergenutzter Flächen und Immobilien im Innenbereich zu skizzieren. Dem umfassenden Planungsansatz des Projekts folgend, sollten diese Strategien verschiedene räumliche Ebenen und Akteure fokussieren und sich auf organisatorische, rechtliche, finanzielle und planerische Gesichtspunkte beziehen.

Das „Aktivieren“ und dessen instrumentelle Ausgestaltung kann in diesem Zusammenhang unterschiedliche Bedeutungen annehmen: Eine brachliegende Immobilie ist wieder in den Marktkreislauf einzubringen, ein nicht genutztes Grundstück ist für eine bauliche Nutzung heranzuziehen oder als Freifläche zu gestalten. Auch der Verzicht auf eine Siedlungserweiterung kann als Strategie zur Aktivierung von Flächen verstanden werden.

Akteure

Beteiligt an den Testplanungsverfahren waren insgesamt sechs Planungsteams und zwei begleitende Expertengremien. Sowohl für die Planungsteams als auch die begleitenden Expertengremien konnten qualifizierte Persönlichkeiten und anerkannte Institutionen gewonnen werden. Dabei werden bewusst verschiedene Blickwinkel (Hochschulen, Planungsbüros, Bauträger u. a.) und unterschiedliche Professionen (Landschaftsarchitektur, Stadtplanung, Wirtschaftsförderung, Immobilienwirtschaft u. a.) in die Testplanungen eingebunden.

Die Sichtweisen von Kommunalverwaltung und -politik wurden durch die aktive Mitarbeit mehrerer Bürgermeister und Planungsfachleute aus den Projektgemeinden in das Testplanungsverfahren eingebracht. Die Ergebnisse wurden insofern nicht am Ende gegenüber den Kommunen präsentiert, vielmehr wurde der Sachverstand aus Politik und Verwaltung schon in die Erarbeitung der Strategien eingebunden.

>> *Weiterführende Informationen zu Vorgehensweisen und Ergebnissen der beiden durchgeführten Testplanungen finden sich in der Veröffentlichung des Instituts für Grundlagen der Planung.*

7.4 Im Forschungsprojekt FLAIR erarbeitete Aktivierungsstrategien

Die Aktivierungsstrategien bedienen sich der vier o. g. Steuerungsweisen (vgl. Kap. 7.1) und haben entsprechend unterschiedliche Wirkungsebenen. Dabei kommt es zwangsläufig zu Überschneidungen, so dass sich keine eindeutige Gliederung ergibt. Ebenso vermischen sich in den Aktivierungsstrategien dirigistische und stärker kooperative Vorgehensweisen und es werden verschiedene räumliche Ebenen und unterschiedliche Akteure angesprochen. Nicht zuletzt aus Gründen der Übertragbarkeit und Anwendbarkeit stand deshalb im Vordergrund, dass die Aktivierungsstrategien zwar miteinander kompatibel, aber auch einzeln „funktionieren“.

Die nachfolgenden Bausteine ergänzen und erweitern die in Kapitel 5.3 genannten Handlungsoptionen und zeigen das instrumentelle Spektrum abseits formeller Pläne auf. Somit gilt zum einen, dass die Entwicklungsmöglichkeiten der formellen Regionalplanung ebenfalls als Strategien für die Innenentwicklung und zur Aktivierung von Flächenpotenzialen aufgefasst werden können. Andererseits können sie – bspw. das gebietsscharfe Ausweisen von Wohnflächen oder ein verbessertes Monitoring (vgl. Kap. 5.3.4 bzw. 5.3.10) – auch zur Unterstützung und Umsetzung der im Folgenden genannten Aktivierungsstrategien beitragen.

7.4.1 Die Gemeinde strategisch entwickeln

Die Herausforderungen des demografischen Wandels und einer flächensparenden Entwicklung lassen sich mit Einzelmaßnahmen nicht bewältigen. Bei Einzelfallentscheidungen und anlassorientiertem Vorgehen geht i. d. R. die Gesamtschau verloren und damit die Möglichkeit, Nutzen und Folgen einzelner Maßnahmen gegenüber anderen Maßnahmen bewerten zu können. Auch der notwendige kombinierte Einsatz verschiedener Instrumente (wie etwa Flächennutzungsplan, Einzelhandelskonzept, Dorfsanierung) wird erschwert. Das oftmals verfolgte „zweigleisige Fahren“ (z. B. Maßnahmen zur gestalterischen Aufwertung der Innenstadt bei gleichzeitiger Verlagerung des Einzelhandels an den Stadtrand) entspricht nicht dem Vorrang für die Innenentwicklung und ist dauerhaft nicht tragfähig. In ähnlicher Weise ermöglicht der von vielen Kommunen bewusst groß gehaltene Spielraum der zukünftigen Flächenentwicklung zwar, für alle Eventualitäten gerüstet zu sein. Dieses Vorgehen steht jedoch der Aktivierung innerörtlicher Potenziale entgegen.

Vor der häufig anzutreffenden Konzentration auf einzelne, erfolgversprechende Projekte ist im Rahmen eines strategischen Gesamtkonzepts auf Gemeindeebene zu fragen, welche Projekte für die langfristige Entwicklung der Kommune günstig und wichtig sind. Das eigene Profil, spezifische Begabungen und die eigenen Entwicklungsabsichten sollen in einem regionalen Kontext herausgestellt werden.

Als wichtige Fragen bzw. Themen sollten erörtert werden:

- individuelle, überörtliche und regionale Rahmenbedingungen, insbesondere die demografische Entwicklung,
- die eigene Rolle, Aufgaben, Begabungen gegenüber Nachbarkommunen, Mittelbereich und Region,
- das Verhältnis zwischen Kernstadt und Ortsteilen,
- die Infrastrukturauslastung, Schulentwicklung, Versorgung und Einzelhandel,
- Anforderungen von privaten und gewerblichen Investoren und korrespondierende Eignungen der Standorte,
- geeignete Instrumente (sowohl flächenbezogen als auch akteursbezogen).

Die Formulierung kommunaler Entwicklungsziele sollte dazu genutzt werden, auch den Gemeinderat und die Bürgerschaft für anstehende Herausforderungen zu sensibilisieren und Lösungswege zu diskutieren. Dabei müssen zu Anfang ggf. die Vorteile strategischer Konzepte vermittelt werden und Befürchtungen ausgeräumt werden, die Selbstbindung durch ein übergreifendes Konzept vermindere die Flexibilität und die eigenen Spielräume zu sehr.

Die Vorteile dieser strategischen Herangehensweise liegen in der Gesamtbetrachtung der Kommune anstatt der Einzelfallbetrachtung singulärer Projekte. Erst ein strategisches Gesamtkonzept, das kommunale Entwicklungsvorstellungen festlegt und Leitlinien (auch für Private) vorgibt, ermöglicht es, nicht nur situationsbedingte Entscheidungen treffen zu können. Auch im Hinblick auf mögliche Fördermittel und die übergeordneten Planungsträger kann ein vorliegendes strategisches Entwicklungskonzept der Gemeinde zum Tragen kommen: Für die Beantragung von Fördermitteln aus dem Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum wird „das Vorliegen einer gemeindlichen Konzeption (integrierte nachhaltige Entwicklungskonzeption) für den zu entwickelnden Ort, in der die strukturelle Ausgangslage, die Entwicklungsziele und die zur Umsetzung konkret vorgesehenen Projekte dargestellt werden“ vorausgesetzt (MLR Baden-Württemberg 2008a).

Für die Zusammenarbeit von lokaler und regionaler Ebene und zur Belebung des Gegenstromprinzips sind kommunale Entwicklungsvorstellungen eine wichtige Grundlage für übergeordnete Planwerke und in diesen zu berücksichtigen. Der Umsetzung dieser Aktivierungsstrategie wäre es insofern dienlich, seitens der Regionalplanung einen Anforderungskatalog für kommunale Entwicklungsvorstellungen zu erstellen, um diese auch in den Prozess der Regionalplan-Fortschreibung einfließen lassen zu können.

7.4.2 Formale Planung durch informelle Planung ergänzen

Das Ausweisen von Standorten zählt zu den gängigsten Verfahren in der räumlichen Planung. Hierzu dienen Regional-, Flächennutzungs- oder Bebauungspläne, die Flächen eine bestimmte Nutzung zuschreiben. Für ein Flächenmanagement sind diese Pläne auch weiterhin von großer Bedeutung, reichen aber alleine nicht aus, um die Flächeninanspruchnahme wesentlich zu reduzieren. Eine solche Angebotsplanung funktioniert unter aktuellen demografischen, wirtschaftlichen und auch finanziellen Rahmenbedingungen alleine nicht mehr. Hier ist eine Verschiebung in Richtung einer nachfrageorientierten Planung notwendig, welche die spezifischen „Begabungen“ und Qualitäten der Gemeinden bzw. der einzelnen Standorte in den Kommunen berücksichtigt. Dazu müssen neben der formalen Planung weitere Instrumente und Verfahren informeller Planung ergriffen werden.

Planungsworkshops, kooperative Planungsverfahren oder auch Testplanungsverfahren können helfen, Hemmnisse, Risiken und Chancen zu erkennen sowie die relevanten Akteure frühzeitig zusammen zu bringen (Genehmigungsbehörden, Verwaltungen, private Eigentümer, Investoren, Planungsbüros u. a.). Damit ist die Notwendigkeit verknüpft, auch solche Planungsverfahren personell und finanziell auszustatten und in den Haushaltsplänen zu berücksichtigen. Vor allem für Anschubphasen solcher Verfahren lassen sich unter Umständen auch Fördermittel von Bund und Ländern einbeziehen.

„Informelle Planung“ bedeutet nicht, auf bindende Regelungen zu verzichten. Jedoch verschiebt sich das Augenmerk vom Schaffen von Planungs- und Baurecht auf strategische Fragestellungen. Nachgelagerte Abläufe und Genehmigungsverfahren sind dabei zu verbessern und ggf. zeitlich zu straffen. Zudem sind im Sinne eines Flächenmanagements vermehrt Verhandlungslösungen und die Kooperation der Akteure zu suchen.

Damit steigt auch die Bedeutung vertraglicher Regelungen. Städtebauliche und Raumordnerische Verträge ermöglichen einen flexiblen Einstieg in die Umsetzung von Innenentwicklungsstrategien. Allerdings bedarf es „auch hier [...] des Kooperationswillens der Beteiligten sowie eines konsequenten Vertragsmanagements“ (Specht 2003, S. 93). Dies gilt gleichermaßen sowohl für Aushandlungsprozesse zwischen der Gemeinde und privaten Akteuren als auch für gemeindeübergreifende Strategien zur Lenkung der Baulandnachfrage und ein regionales Management der Flächenressourcen (vgl. Scholich 2004, S. 5).

7.4.3 Individuelle Standortqualitäten fördern, funktionale Differenzierungen ausbauen

Die Gleichverteilung von Funktionen und zusätzlichen Siedlungsflächen in alle Ortsteile (von kommunaler Ebene aus) bzw. in alle Gemeinden (von regionaler Ebene aus) führt zu ungünstigen Entwicklungen. Siedlungs- und Verkehrsplanung können nicht ausreichend aufeinander abgestimmt werden. Gerade in ländlichen Räumen fällt es zunehmend schwerer, funktionierende Schwerpunkte für die Versorgung aufrecht zu halten. Beides führt zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen und letztendlich zu einer erhöhten Flächeninanspruchnahme. Aus Gründen eines effizienteren Ressourceneinsatzes ist daher eine umfassende Aufgaben- und Kompetenzdiskussion notwendig. Die Ausdiffe-

renzierung kann zur Entflechtung unverträglicher Funktionen und Nutzungen und zu einer erhöhten Standortqualität sowohl des einzelnen Ortsteils als auch der Region insgesamt beitragen.

Ausgangspunkt dieser Strategie ist es, spezifische lokale Begabungen und Funktionen jeder Gemeinde bzw. jedes Ortsteils zu bestimmen. Anhaltspunkte dafür liefern insbesondere die vorhandene Infrastrukturausstattung sowie die jeweiligen Erreichbarkeiten. Typische Funktionen sind Wohnen, Gewerbe, Landwirtschaft, Versorgung, Tourismus. Planerische Entwicklungsziele sind mehr als bislang an den jeweiligen Eignungen oder Begabungen auszurichten, um die funktionale Differenzierung mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen auszubauen – sowohl kleinräumig (auf Ebene der Ortsteile einer Gemeinde) als auch in einem überörtlichen bzw. regionalen Kontext (auf Ebene der einzelnen Gemeinden eines Mittelbereichs bzw. einer Region).

Angesichts erheblicher innerregionaler Unterschiede hinsichtlich Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ist auch eine regionale Differenzierung der flächenpolitischen Handlungserfordernisse gegeben. Ungleiches ungleich behandeln: Nicht alle Instrumente und Planelemente müssen flächendeckend eingesetzt werden, nicht alle Planelemente müssen flächendeckend einheitlich ausgestaltet sein. Da einzelne Merkmale die Kommune als Ganzes treffen, andere Eigenschaften dagegen nur einzelne Ortsteile betreffen, sollten auch planerische Festlegungen, bspw. zentralörtliche Funktionen oder die Ausweisung von Siedlungsbereichen, die jeweils erforderliche räumliche Detaillierung aufweisen.

Funktionsräumliche Spezialisierungen und die Forderung nach einer stärkeren Profilbildung der einzelnen Gemeinden bzw. des einzelnen Ortsteils sind dabei nicht als Eingriffe in den Bestand gedacht. Eventuelle Restriktionen treten nur bei Neuansiedlungen, Neuausweisungen etc. auf. Die Eigenentwicklung jeder Gemeinde ist von einer stärkeren funktionalen Differenzierung unberührt. Nicht zielführend ist es jedoch, insbesondere im Bereich des Gewerbes, jedem Ortsteil eine Eigenentwicklung zuzugestehen.

Eventuell auftretende Ungleichverteilungen oder Verteilungskonflikte müssen ausführlich begründet, vermittelt und begleitet werden – gegenüber bzw. mit der Politik, den Ortschaftsräten und den Bürgern. Mit der Konzentration von Infrastruktureinrichtungen in einem Ort bzw. Ortsteil muss bspw. einhergehen, dass deren Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln sichergestellt werden muss. Angesprochen ist insofern auch die Fragestellung, welche Möglichkeiten seitens der Gemeinde bzw. seitens der Regionalplanung bestehen, den in ihrer Siedlungsentwicklung eingeschränkten Teilorten bzw. Kommunen einen angemessenen Ausgleich zukommen zu lassen (vgl. BMVBS/BBR 2007a, S. 46). Auch hierbei gilt es, von der Diskussion um Erweiterungsflächen zu einer Förderung individueller Standortqualitäten zukommen.

7.4.4 Übersicht der Innenentwicklungspotenziale erstellen und nutzen

Die Erfahrungen aus dem Projekt FLAIR haben gezeigt, dass die jeweiligen Kommunalvertreter vor Ort oftmals sehr gute Kenntnisse über einzelne Flächenreserven und Potenzialflächen haben, jedoch selten über eine Gesamtschau verfügen. Zudem werden Flächen von den Vertretern vor Ort teilweise nicht (mehr) als Potenzial eingestuft,

wenn bestimmte Aktivierungshemmnisse bekannt sind („Die Fläche ist kein Potenzial, weil wir wissen, dass der Eigentümer nicht verkaufen will.“). Auch sind die Kommunalverwaltungen in den wenigsten Fällen beauftragt – bspw. durch Beschlüsse des Gemeinderats –, entsprechende Übersichten oder regelmäßige Bilanzierungen zu erstellen. Die im Rahmen von FLAIR erstellten Übersichten waren daher in den meisten Fällen für die Kommunalvertreter überraschend.

Eine qualifizierte Übersicht über alle Flächen, die brachliegen, wenig oder falsch genutzt sind oder für die dies in absehbarer Zeit zutreffen wird, ist als Grundlage für den Aufbau eines Flächenmanagements unverzichtbar. Erst eine solche Flächenübersicht ermöglicht ein aktives Handeln im Sinne der Innenentwicklung. Anspruch sollte es daher sein, kein reines Baulückenkataster zu erstellen, sondern ergänzende qualitative Erhebungen durchzuführen (bspw. Abschätzung zukünftiger Potenzialflächen, sog. „Ü70-Flächen“, vgl. Kap. 6.3).

Eine Übersicht über solche Potenzialflächen dient der Schaffung eines Problembewusstseins bei den betroffenen Kommunen und bildet die Grundlage für eine Lagebeurteilung und für die Zusammenarbeit mit Eigentümern und Bauwilligen. Die Aktualisierung der Übersicht und damit die Pflege der Daten ist daher von großer Bedeutung und eine Daueraufgabe, die einen zusätzlichen Aufwand für die Kommunen bedeuten kann.

Herstellung und laufende Aktualisierung von Potenzialübersichten erfordert den Einsatz finanzieller und/oder personeller Ressourcen. Je nach Datenverfügbarkeit und Größe der Gemeinde ist mit einer Dauer von vier bis sechs Monaten zu rechnen. Bei Beauftragung eines Planungsbüros ist für die Erstellung einer Übersicht je nach Gemeindegroße und Datenverfügbarkeit mit Kosten in Höhe von 8.000 bis 25.000 Euro zu rechnen. Dazu kommen die laufenden Kosten für die spätere interne Bestandspflege der Daten.

7.4.5 Identifizierung und Aufwertung von Schlüsselstandorten

Eine strategische Vorgehensweise in der räumlichen Planung (vgl. Kap. 7.4.1) beinhaltet die Konzentration auf Schwerpunkte und die Bündelung von Ressourcen. Eine flächendeckende, das gesamte Gemeindegebiet umfassenden Planung, wie sie etwa mit der Flächennutzungsplanung verfolgt wird, ist aus finanziellen, personellen und zeitlichen Gründen nicht immer möglich, aber auch nicht immer notwendig. Schließlich sind nicht alle Flächen oder Areale für die Stadtentwicklung einer Kommune von gleicher Bedeutung. Es gilt deshalb abzuwägen, auf welche Standorte sich die Kommune konzentrieren sollte.

Ziel sollte es sein, problemorientiert und in ein Gesamtkonzept eingebettet, einzelne gesamtstädtisch bedeutsame Standorte auszuwählen. Diese sog. Schlüsselstandorte können prägend für das Ortsbild oder für bestimmte Funktionen der jeweiligen Kommune sein, bspw. im Hinblick auf die Versorgung. Typische Schlüsselstandorte sind Ortseingänge, Ortszentren, soziale Treffpunkte, Standorte von touristischem Interesse, aber auch stadtnahe Freiräume oder Verkehrsknotenpunkte wie der Bahnhof. Ein Auswahlkriterium kann ebenso sein, ob sich auf den betreffenden Arealen Gelegenheiten bieten, diese umzugestalten oder sie einer anderen Nutzung zuzuführen, bspw.

wenn in Unternehmen Standortverlagerungen diskutiert werden, Investorenanfragen bestehen, Geschäfte aufgegeben oder verkauft werden.

Die Umnutzung, Umgestaltung oder Aktivierung dieser strategischen Standorte dienen auch der Attraktivitätssteigerung der Gemeinde insgesamt. Schlüsselstandorte haben eine breite Wirkung und können eine Initialzündung für das direkte Umfeld darstellen. Die Identifizierung und Aufwertung solcher Schlüsselstandorte führt oft zu weiteren Investitionen, etwa von privater Seite.

Vorstellbar ist es, ein solches Konzept auch auf regionaler Ebene zu verwirklichen, indem Standorte, Flächen oder Schwerpunkte von regionaler Bedeutung benannt werden. Dies zeigen bspw. verschiedene kantonale Richtpläne aus der Schweiz: „Als Teil der Strategie einer Siedlungsentwicklung nach innen werden mit der Bezeichnung von Zentrumsgebieten Optionen für die langfristige Entwicklung innerhalb bereits weitgehend überbauter Gebiete offengehalten. Weil den im Richtplan bezeichneten Zentrumsgebieten für die räumliche Entwicklung des Kantons strategische Bedeutung zukommt, sind die nötigen Planungsschritte zeit- und stufengerecht einzuleiten“ (Kantonaler Richtplan Zürich 1995, PS 2.3.2). Auswahlkriterien waren in diesem Fall „bestehende übergeordnete Verkehrsinfrastruktur, Erreichbarkeitspotential (Knoten bzw. besonders leistungsfähige Punkte des öffentlichen Verkehrs), Entwicklungsmöglichkeiten, Art und Umfang vorhandener oder geplanter zentralörtlicher Einrichtungen (Bildung, öffentliche Verwaltung, Kultur, Gesundheitswesen, Dienstleistungen mit großem Publikumsverkehr), heute vorhandene Siedlungsqualität“ (Kantonaler Richtplan Zürich 1995, PS 2.3.2).

7.4.6 Prioritätensetzung bei der Entwicklung von Standorten

Der zukünftige Flächenbedarf einer Kommune kann häufig nicht genau abgeschätzt werden. Auch sind die für eine etwaige Entwicklung vorgesehenen Flächen nicht immer dann verfügbar, wenn sie benötigt werden. Daher bietet das Vorhalten von Reserveflächen der Gemeinde Flexibilität in ihrer Planung. Eine drastische Reduzierung dieser Möglichkeiten wäre mit dem Recht auf Eigenentwicklung der Gemeinden kaum vereinbar und würde sich negativ auf die Standortqualität auswirken. Jedoch sollten die Flächenreserven – ob aus dem Flächennutzungsplan entwickelt oder ggf. als Schlüsselstandorte identifiziert (s. Kap. 7.4.5) – nach Prioritäten eingeteilt werden, um nicht notwendige Flächeninanspruchnahmen zu vermeiden.

Bei dieser Prioritätensetzung geht es darum, festzulegen, welche Standorte vorrangig entwickelt werden sollen und welche als mittel- oder langfristige Reserveflächen angesehen werden. Hierdurch kann eine gewisse Kontingentierung von Flächen erreicht bzw. ermöglicht werden. Damit ist gemeint, die rein additive Darstellung von Reserveflächen im Flächennutzungsplan („Fläche A und Fläche B“) in eine Alternativ-Entscheidung zu überführen („zuerst Fläche A, dann Fläche B“ bzw. „entweder Fläche A oder Fläche B“). Wenn schon ein Überangebot an Flächen vorgehalten wird bzw. vorgehalten werden muss, um flexibler auf sich ändernde Flächenbedarfe reagieren zu können, dann sollte damit das Bekenntnis einhergehen, dass es weder beabsichtigt noch erforderlich ist, überhaupt alle Flächen in absehbarer Zeit entwickeln zu wollen.

In diesem Kontext ist es von großer Bedeutung, dass das Vorgehen mit den Genehmigungsbehörden abgestimmt wird. Es müssen Regelungen gefunden werden, wie einer Gemeinde größere Flächenausweisungen zugestanden werden können als tatsächlich erforderlich sind, wenn zugleich festgelegt wird, dass nur ein Teil davon realisiert wird.

Die Prioritätensetzung bedingt es, planerische Vorleistungen, ggf. den Grundstückserwerb und andere Aktivitäten auf die wichtigsten Flächen zu konzentrieren. Daher sind für diese Flächen entsprechende Vorkehrungen zu treffen, bspw. planerische Vorleistungen und ggf. Grundstückserwerb, Akteurskonstellation und sich öffnende „Zeitfenster“ (Eigentümer- oder Betreiberwechsel, Erbfall etc.) sind zu identifizieren. Das Vorhalten und die Priorisierung von Reserveflächen sollten zudem überörtlich abgestimmt werden. Dies gilt umso mehr, als die Prioritätensetzung von Flächen auch ein Baustein zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme zwischen den Fortschreibungsintervallen des Flächennutzungsplans und des Regionalplans ist.

7.4.7 Einzelflächen zu Arealen gruppieren

Die Flächenerhebung hat gezeigt, dass das Innenentwicklungspotenzial zu großen Teilen aus über das Gemeindegebiet verteilten Einzelflächen geringer Größe besteht (vgl. Kap. 6.4). Diese Kleinteiligkeit ist für Investoren wenig attraktiv; viele Nutzungen erfordern größere Flächeneinheiten. Einzelflächen sollten daher nach Möglichkeit zu Arealen gruppiert werden, um damit Größenordnungen zu schaffen, die der Nachfrage entsprechen und die Entwicklung spezieller Architekturformen (z. B. Hofhäuser) und Einrichtungen (z. B. Blockheizkraftwerk, Sammelparkanlage) in Investition und Betrieb ermöglichen. Die Areale müssen dabei nicht in jedem Fall und ausschließlich eine zusammenhängende Fläche darstellen.

Durch die Gruppierung von Einzelflächen zu größeren Arealen lassen sich Projekte im Innenbereich realisieren, die schon aufgrund ihrer Größe sonst nur im Außenbereich errichtet werden könnten. Dies trägt zu einem verminderten Druck für Neuausweisung und damit zu einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme bei. Solche Areale können durch eine aktive Liegenschaftspolitik geschaffen werden, bspw. durch Ankauf benachbarter Flächen (vgl. Kap. 7.4.10). Auch ein Ankauf durch kommunale Wohnungsbaugesellschaften ist denkbar.

7.4.8 Bei der Umlegung Sperrgrundstücke vermeiden

Bei einer Umlegung können langjährige Baulücken und „Sperrgrundstücke“ entstehen, wenn für die Eigentümer der Einzelflächen kein Anlass oder keine Notwendigkeit zur Verwertung ihrer Grundstücke besteht. Es ist insofern bereits im Zuge der Flächenumlegung darauf zu achten, dass die Eigentümer die ihnen zugeteilten Grundstücke auch verwerten.

Dies kann durch Bauverpflichtungen erreicht werden oder indem privaten Einzeleigentümern mit erkennbaren Desinteresse an einer baulichen Nutzung nur Grundstücke zugewiesen werden, die sich nicht in Schlüssellagen befinden. Die finanziellen Ressourcen vorausgesetzt ist das Aufkaufen der Flächen durch die Gemeinde eine weitere Vorgehensweise.

7.4.9 Landschaft schützen, Landschaft entwickeln

Um die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, ist eine Begrenzung der Siedlungsflächen wünschenswert. Dies erfolgt durch planerische und rechtliche Festlegungen (Regionale Grünzüge, Schutzgebiete u. a.). Diese freiraumbezogenen Maßnahmen können jedoch nicht beliebig ausgedehnt und an den Siedlungsbestand herangeführt werden. Obwohl bzw. weil freiraumschützende Ausweisungen eine vergleichsweise direkte und eindeutige Restriktion kommunaler Planung bedeuten, verbleiben immer Restflächen („weiße Krägen“). Diese können potenziell für Siedlungserweiterungen in Anspruch genommen werden.

Die Wertschätzung verbliebener Landschaftsteile und unbebauter Flächen steigt oft mit deren Nutzbarkeit und Erlebbarkeit. Es bietet sich daher an, Freiflächen nicht allein durch restriktive Maßnahmen, sondern auch durch deren gezielte Entwicklung und aktive Nutzung zu schützen. Dazu zählen die extensive Landwirtschaft ebenso wie die Kulturlandschaftspflege und die stärker anthropozentrische Idee des Landschaftsparks oder Regionalparks.

Diese Formen des „Schutz durch Nutzung“ sind bislang vor allem in Ballungsräumen erprobt, können jedoch auch in ländlichen Räumen zur Anwendung kommen – sowohl in den Tallagen des Schwarzwalds, in denen die verbliebenen Flächen einem besonderen Siedlungsdruck unterliegen, als auch in der Rheinebene, wo die Wertschätzung vorhandener Freiräume aufgrund der großflächigen landwirtschaftlichen Nutzung und dem weniger abwechslungsreichen Landschaftsbild meist geringer ist. Wenn Freiflächen an „emotionalem Wert“ gewinnen, gegebenenfalls auch monetärem Wert, fällt es leichter, diese von Bebauung freizuhalten oder vor Zerschneidung bspw. durch Verkehrswege zu schützen. Der Schutz von Freiflächen durch deren Nutzung, stellt einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme dar.

Zur Umsetzung der Landschaftspflege und -entwicklung, zu denen im Schwarzwald auch die Offenhaltung der Landschaft bzw. das Abwenden weiteren Waldzuwachses zu zählen ist, sind neue Kooperationen zu etablieren. Selbst eine Verknüpfung mit der Baurechtsvergabe ist dabei denkbar. So kann bspw. der flächensparende Um- und Ausbau landwirtschaftlicher Gebäude zu Wohnungen oder Ferienwohnungen mit der Verpflichtung verbunden werden, benachbarte Freiflächen zu schützen bzw. zu pflegen. Der Aus- und Umbau bestehender Gebäude im Außenbereich ist aufgrund der Strukturveränderungen in der Landwirtschaft oftmals eine wirtschaftliche Notwendigkeit für die Betriebe, aber auch häufig ein Konfliktfeld mit den Genehmigungsbehörden. Für den Erhalt der Kulturlandschaft sollte es jedoch gelingen, die „Landschaftspfleger“ auch nach der Umstellung von Haupt- auf Nebenerwerb am Ort zu halten.

Des Weiteren können Maßnahmen für den Hochwasserschutz und erforderliche Ausgleichsmaßnahmen (§ 1a Abs. 3 BauGB, § 19 Abs. 2 BNatSchG) mit einer Aufwertung und einer verbesserten Nutzbarkeit einhergehen. Hier bietet sich auch über eine stärker regionalisierte Eingriffsregelung die Möglichkeit, Ausgleichsmaßnahmen gezielter einzusetzen. Beispielhaft wird dies in verschiedenen Modellvorhaben für ein „Regionales Ökokonto“ erprobt (Region Schwarzwald-Baar-Heuberg, Raiffeisen-Region Rheinland-Pfalz). Andere Regionen sind dazu übergegangen, Flächen zum Aufbau von Ökokonten im Regionalplan festzulegen, um gezielt Einfluss auf die Siedlungsentwicklung

zu nehmen und die Festlegung von Regionalen Grünzüge mit landschaftspflegerischen Maßnahmen zu begleiten, so bspw. die Region Bayerischer Untermain (vgl. Regionalplan Bayerischer Untermain 2002, PS 3.1.1.3). Für Teilregionen in Baden-Württemberg ist eine Förderung der Landschaftspflege und -entwicklung über das „Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt“ (PLENUM) möglich, das ebenfalls die Idee des „Schützen durch Nützen“ verfolgt.

7.4.10 Kommunale Liegenschaftspolitik aktiv nutzen

Wie die o. g. Strategien erkennen lassen, ist eine aktive Liegenschaftspolitik der Gemeinde von besonderer Bedeutung für die Innenentwicklung.

Bei der Erschließung von Grundstücken im Außenbereich ist die Wertabschöpfung von Planungsgewinnen durch die Gemeinde relativ einfach möglich. Durch entsprechende vertragliche Vereinbarungen oder ggf. Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde kann etwa die Infrastrukturerstellung finanziell gesichert werden. Eine solche Wertabschöpfung ist bei Innenentwicklungsvorhaben kaum realisierbar, da Baurecht i. d. R. schon vorhanden ist und Eigentümer somit nicht im selben Maß zur Beteiligung an den Infrastrukturkosten herangezogen werden können. Auch lässt sich eine Vielzahl wünschenswerter Projekte der Innenentwicklung nicht über das klassische Baurecht lösen. Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten sind – sieht man von den nicht zur Anwendung kommenden Baugeboten u. ä. ab – oftmals vergleichsweise klein.

Durch eine aktive Liegenschaftspolitik, das gezielte Aufkaufen und Entwickeln brachliegender Grundstücke, kann die Gemeinde ihre Steuerungsmöglichkeiten gegenüber Privaten bzw. Investoren maßgeblich verbessern. Fehlentwicklungen können leichter unterbunden werden, städtebauliche Missstände umfassender angegangen werden. Außerdem lassen sich durch Aufkaufen einzelner benachbarter Flächen, bspw. in Nachbarschaft von Grundstücken in öffentlicher Hand, größere Einheiten bilden, die leichter einer Vermarktung zugeführt werden können (vgl. Kap. 7.4.7). Im Zusammenhang mit dem Grundstücks- oder Immobilienverkauf können zudem Aushandlungsprozesse über Fragestellungen und Planungsdetails außerhalb des Baurechts geführt werden.

Es muss erkannt werden, dass sich die Chance, bestimmte Grundstücke, die für die Innenentwicklung von strategischer Bedeutung sind, erwerben zu können, oft relativ kurzfristig ergibt und unter Umständen nur von kurzer Dauer ist. Hier muss die Gemeinde schnell handeln und entsprechende Gelder kurzfristig bereitstellen (können). Eine weitere zu lösende Restriktion ergibt sich daraus, dass von den Gemeinden verlangt wird, dass Grundstücksgeschäfte letztlich mit einer „Schwarzen Null“ enden. Dies ist bei den für die Innenentwicklung wichtigen Grundstücken jedoch nicht immer möglich. Selbst mit Unterstützung durch das Landessanierungsprogramm bleiben einzelne Transaktionen teilweise ein „Zuschussgeschäft“ (z. B. durch die Kosten für den Abriss der Altbebauung, die Räumung des Grundstücks, hohe Preisforderungen des Alteigentümers). Durch den Weiterverkauf können die entstandenen Gesamtkosten nicht in jedem Einzelfall voll erwirtschaftet werden.

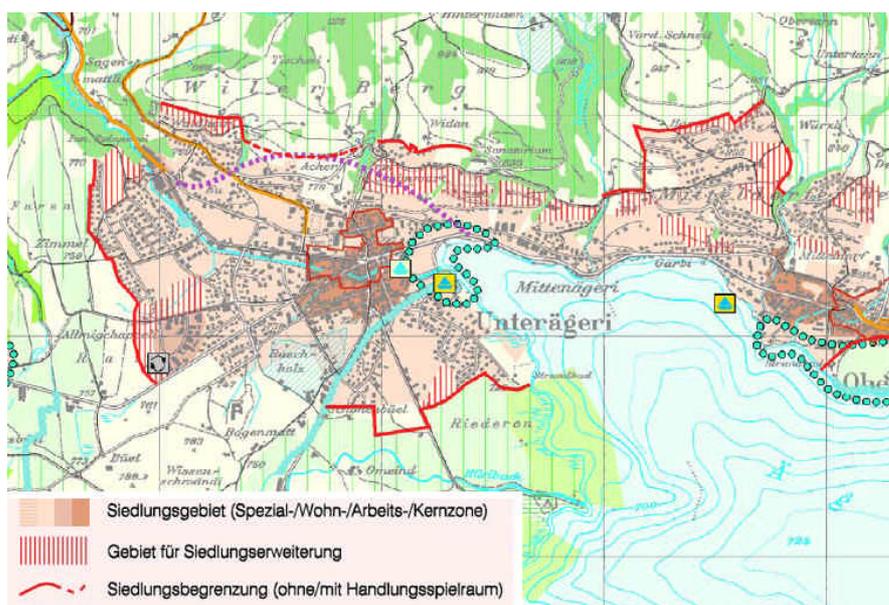
Im Zusammenhang mit der kommunalen Liegenschaftspolitik ist jedoch festzuhalten, dass sich oftmals noch eine große Anzahl von Grundstücken im Außenbereich im Besitz der Kommunen befindet. Eine Schwerpunktsetzung zugunsten der Innenentwicklung könnte daher, so die Befürchtung, der Vermarktung des bereits erworbenen Grundbesitzes im Außenbereich schaden. Jedoch muss erkannt werden, dass angesichts nur noch geringer Zuwanderungsgewinne nicht selten die eigene, bereits ortsansässige Bevölkerung in diese Neubaugebiete zieht und im Bestand weitere Wohnungen frei werden.

7.4.11 Charakteristische Siedlungskörper erhalten

Geschlossene, kompakte Siedlungskörper in ihrer speziellen baulichen Qualität und Eigenart sind ein Charakteristikum zahlreicher Gemeinden in der Region Südlicher Oberrhein. Es besteht bei anhaltendem Siedlungsflächenwachstum und stagnierender Bevölkerungszahl allerdings die Gefahr, dass es in Innerortslagen vermehrt zu Leerständen und infolge ausbleibender Nachfrage zu einem „Ausfransen“ der Siedlungsränder kommen kann. Ziel muss es daher sein, stärker auf den Erhalt der charakteristische Siedlungskörper zu setzen.

Dazu gehört, die – bisweilen sehr unterschiedliche ausgelegte – „Arrondierung“ bestehender Siedlungsflächen im Einzelfall genau zu prüfen: Wobei handelt es sich um einen Abschluss vorhandener Baugebiete? Wo lässt die Abrundung bereits Ansätze für nachfolgende Siedlungserweiterungen erkennen? Zudem bietet es sich an, auch planerisch klare Siedlungskanten zu definieren, die eine nachvollziehbare Grenze des Siedlungskörpers bilden. Solche Positivdefinitionen der Grenze des Siedlungsflächenwachstums werden bspw. in den USA in Form der sog. „Growth boundaries“ angewandt. Sie kommen auch in verschiedenen kantonalen Richtplänen in der Schweiz zum Einsatz, so bspw. im Kanton Zug (vgl. Abb. 7-2, Kap. 5.2.6 und 5.3.4).

Abb. 7-2: Siedlungsbegrenzung im Kantonalen Richtplan Zug (Ausschnitt)



Quelle: Kantonaler Richtplan Zug 2004.

7.4.12 Attraktivität der Innerortslagen sichern

Innenentwicklung zum Leitmotiv planerischen Handelns zu machen, bedeutet die vorhandenen Wohnquartiere und Innerortslagen in ihrer Attraktivität zu sichern bzw. zu steigern. Wohnlagen und Aufenthaltsqualität der öffentlichen Räume müssen konkurrenzfähig gegenüber Neubaugebieten werden, so dass ihre spezifischen Vorteile (fußläufige Erreichbarkeit, Nutzungsmischung, soziale und bauliche Vielfalt etc.) besser zur Geltung kommen. Bestandsverbesserung und gestalterische Aufwertungen des öffentlichen Raums und der Freiräume in den Ortslagen und sollen sowohl Umzugswillige als auch der ansässigen Bevölkerung zugute kommen.

Die Bandbreite der Maßnahmen, durch die innerörtliches Wohnen und Arbeiten attraktiver gestaltet werden, ist groß: günstiger Wohnraum, attraktive öffentliche Räume, hohe Verfügbarkeit und Angebotsdichte von Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen (insbesondere Schulen, Kindergärten, soziale und kulturelle Einrichtungen, Einzelhandel, Gastronomie), gute Erreichbarkeit (Zugang zum ÖPNV, Taktverkehr, Parkplätze) und vieles mehr. Im Bewusstsein des demografischen Wandels sollte die Aufwertung der Innerortslagen auch den Ausbau barrierefreier Wegenetze umfassen. Diese kommen gleichermaßen Älteren und Gehbehinderten als auch jungen Familien und Kindern entgegen.

Im Einzelfall können zur Attraktivitätssteigerung der Innerortslagen auch Entmischung (z. B. störendes Gewerbe, landwirtschaftliche Betriebe) und Verringerung der Baudichte (z. B. durch das Abräumen nicht benötigter Wirtschaftsgebäude, Schuppen etc.) beitragen. Damit geht einher, auch unter dem Vorsatz einer effizienten Flächennutzung nicht alle vorhandenen Baulücken, Brach- und Freiflächen zu bebauen. Nutzbare und gestaltete Freiräume können erheblich zur Qualitätssteigerung der Innerortslagen beitragen. Angesprochen sind darüber hinaus auch Märkte, Straßenfeste und andere Veranstaltungen, durch die sich die Bürger mit ihrer Stadt oder Ortsteil identifizieren. Daher sollten neben den verantwortlichen Kommunalverwaltungen und der Politik auch Tourismusgesellschaften, Interessensgemeinschaften u. a. in Planung, Realisierung und Finanzierung einbezogen werden.

Bei der Aufwertung der innerörtlichen Lagen kann auf verschiedene Förderprogramme des Landes und des Bundes zurückgegriffen werden (Städtebauförderung, Landessanierungsprogramm, Bund-Länder-Programm Innenentwicklung etc.). Ebenso ist die Förderung im Rahmen der Sanierungsgebiete nach §§ 136 ff. BauGB möglich. Als vereinfachtes Verfahren ist auch die Ausweisung als Stadtumbaugebiet nach § 171a BauGB möglich. Die Aktivierung privaten Kapitals für solche Maßnahmen ist häufig schwierig zu bewerkstelligen. Eigentümern und Anwohnern muss der Mehrwert vermittelt werden, den sie erhalten, wenn sie ihre Immobilien sanieren oder gegebenenfalls höhere Kosten bei der Innenentwicklung in Kauf nehmen.

7.4.13 Bestandserneuerung aktiv vorantreiben

Der Innenentwicklung Vorrang gegenüber der Außenentwicklung einzuräumen, bedeutet nicht nur, verfügbare Baulücken und Brachen vorrangig zu nutzen. Ebenso gilt es, die kontinuierliche Erneuerung des Wohnungsbestandes aktiv zu unterstützen und

voranzutreiben, damit die alten Gebäude der Innerortslagen mit Neubauten (auf neuen Flächen) konkurrieren können.

Dies betrifft den altengerechten Umbau und die energetische Sanierung des Wohnungsbestands, aber auch andere nachfragegerechte Anpassungen und die Realisierung neuer Wohnformen (Arbeiten und Wohnen unter einem Dach, Mehrgenerationenwohnen u. a.). Städte und Gemeinden sind hierbei aufgefordert, auch die Wohnungsbestände in kommunalem Besitz entsprechend weiterzuentwickeln und engen Kontakt zu Wohnungsbauunternehmen zu pflegen.

- Altengerechter Umbau

Viele Wohnungen sind nicht altersgerecht ausgestattet, was z. T. erhebliche Einschränkungen der Mobilität und Selbständigkeit zur Folge hat. Gleichwohl gibt der überwiegende Teil älterer Menschen an, so lange wie möglich selbstständig in der vertrauten Wohnung bleiben zu wollen. Ziel der Kommune sollte es daher sein, durch den rechtzeitigen barrierefreien Umbau von Wohnungen und die Gewährleistung von Alltagshilfen das selbständige Wohnen zu ermöglichen, sodass körperliche Einschränkungen nicht automatisch einen Umzug erfordern. Sollte der Umzug dennoch gewünscht oder unumgänglich sein, sind neben den klassischen Alten- und Pflegeheimen verstärkt „neue“ Wohnformen für die älteren Generation zu fördern, wie selbst organisierte Wohn- oder Hausgemeinschaften, Mehrgenerationenwohnen, Betreutes Wohnen etc.

- Energetische Sanierung

Das bestehende Wohnungsangebot entspricht zu großen Teilen nicht den steigenden Ansprüchen der Nachfrager nach energieeffizientem Wohnraum und damit geringeren Nebenkosten für Heizung und Warmwasser. Die Steigerung der Energieeffizienz des Altbaubestands wird angesichts knapper werdender fossiler Energiereserven, weiter steigender Energiekosten sowie der notwendigen Reduktion klimaschädlicher Emissionen immer wichtiger. Im Altbaubestand besteht ein großes Energieeinsparpotenzial. Energetische Sanierungen können dazu beitragen, die Konkurrenzfähigkeit von Altbauten gegenüber Neubauten zu steigern und somit einen Beitrag zur Förderung der Innenentwicklung zu leisten.

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Eigentümer finanziell in der Lage sind, die Kosten für energetische Sanierungsmaßnahmen zu tragen. Energetische Sanierungen sind i. d. R. mit hohen Investitionssummen verbunden und derzeit nur bis zu einer Höhe von 11 % der Jahresnettomiete umlegbar (vgl. § 559 Abs. 1 BGB). Im Unterschied hierzu können die Energiekosten vollständig auf die Wohnungsnutzer umgelegt werden. Aufgrund der geltenden mietrechtlichen Bestimmungen bestehen daher für die Eigentümer nur wenig Anreize, hier aktiv zu werden. Es sind daher nach wie vor Förderprogramme und Kredite (z. B. von der KfW Förderbank) notwendig. Infolge der Dringlichkeit und umfassenden Bedeutung des Themas Gebäudesanierung bestehen zahlreiche Energieeffizienz-Programme. Diese wirken sich positiv auf die Entwicklung des Wohnungsbestands aus und sind daher auch strategisch für die Innenentwicklung zu nutzen.

- Mehrgenerationenwohnen

Ältere Personen können häufig nicht mehr ohne Hilfe leben (Auto fahren, einkaufen, putzen, Unterhaltung). Demgegenüber können Eltern oder Alleinerziehende häufig nicht oder nur erschwert ihrer Arbeit nachgehen, wenn keine entsprechenden Unterstützungsangebote und Betreuungseinrichtungen bestehen oder diese unzureichend auf Arbeitszeiten und berufliche Anforderungen abgestimmt sind.

Die sich zunehmend etablierenden Formen des Mehrgenerationenwohnens bieten einen Ansatz, um es älteren Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, so lange wie möglich selbständig zu wohnen. Durch eine Mischung verschiedener Generationen entstehen nachbarschaftliche Verhältnisse und Hilfestellungen im Alltag. Mehrgenerationenwohnen muss jedoch nicht „unter einem Dach“ angeboten werden. Es können ebenso soziale Nachbarschaften entstehen, oder sie können auf bestehenden („dörflichen“) Strukturen aufbauen. Diese gilt es im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung gezielt zu stärken.

7.4.14 Wohnbörsen

Viele ältere Bürger bewohnen Häuser oder Wohnungen, die für eine andere Familiensituation vorgesehen waren. Nach Auszug der Kinder und/oder dem Ableben eines Ehepartners sind die Häuser oder Wohnungen häufig zu groß für eine oder zwei Personen. Auf der anderen Seite suchen gerade junge Familien ausreichend großen Wohnraum. Im Sinne der Innenentwicklung gilt es, die Umzugsbereitschaft der Bewohner zu fördern. Zudem sollte die Vermarktung des Wohnungsbestandes verbessert werden, da dieser im Vergleich zu den professionell vermarkteten Neubauvorhaben bei potenziellen Investoren bzw. Nachfragern ins Hintertreffen gerät.

Für die Steuerung und Unterstützung der sich verändernden Wohnbedürfnisse wird die Einrichtung einer „Wohnbörse“ vorgeschlagen. Eine solche Einrichtung kann Beratung für jüngere wie ältere Bürger anbieten, wenn diese ihre Wohnsituation erhalten oder selbst verändern wollen (vgl. auch Kap. 7.4.13). Zusätzlich kann die Funktion übernommen werden, mögliche Synergien (z. B. für eine Bauherrengemeinschaft) unter den Umzugs- bzw. Umbauwilligen aufzudecken und zu fördern. Dies kann im Einzelfall bis hin zur Organisation eines Wohnungstauschs gehen oder auch das sog. Leibgeding umfassen. Diese aus der Landwirtschaft stammende Idee der Hofübergabe bei gleichzeitiger Verpflichtung, den Unterhalt für den Übergeber zu bestreiten, könnte günstigen Wohnraum für junge Familien schaffen, während die ältere Generation noch mit auf dem Grundstück wohnen bleibt.

7.4.15 Zwischennutzungen von Standorten vorantreiben

Die Erhebung hat gezeigt, dass zahlreiche Standorte, nicht als Potenzial erkannt werden, wenn sie über längere Zeiträume ungenutzt und aus dem Bewusstsein verschwunden sind. Durch Zwischennutzungen oder einmaligen Events können solche Standorte aus dem „Dornröschenschlaf“ geholt werden. Eine Möglichkeit ist dabei, etablierte Veranstaltungen auf „unbekannte“, vorher hierfür nicht genutzte Standorte zu verlegen. Dies gilt bei großen Industriebrachen, aber ebenso für kleine Flächen und Immobilien und in einem suburbanen oder ländlichen Umfeld.

Auch zeitliche Befristungen der Ausweisungen und/oder des ausgesprochenen Baurechts können geeignete Elemente eines Flächenmanagements sein. Diese Öffnung wurde in der Baurechtsnovelle in § 9 Abs. 2 BauGB berücksichtigt, wonach in Bebauungsplänen festgesetzt werden kann, dass Nutzungen „für einen bestimmten Zeitraum zulässig sind oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind“. Solche temporären Nutzungen können innerörtliche Nutzgärten oder temporäre Grünanlagen sein, jedoch auch Lager, mobile Bauwerke etc. Wichtig ist die Möglichkeit des schnellen Rückbaus, die z. B. durch Regelungen wie der Abbaupflicht bei Nichtnutzung, keine Ausbildung von Kellern u. a. erreicht werden kann.

7.4.16 Zusammenarbeit mit den Genehmigungsbehörden verbessern

Im Verlauf des Forschungsprojekts FLAIR wurden Missverständnisse zwischen Genehmigungsbehörden, Gemeinden und Regionalverband deutlich. So hieß es bspw., die Ausweisung als Mittelzentrum würde das weitere Vorhalten eines umfangreichen Gewerbeflächenangebots bedingen. Auch würden die Genehmigungsbehörden erwarten, im Flächennutzungsplan ausgewiesene Flächen zeitnah tatsächlich in Anspruch zu nehmen, da diese andernfalls bei einer Planfortschreibung zurückgenommen werden müssten.

Regionale und kommunale Ebene müssen deshalb noch enger mit den Genehmigungsbehörden zusammenarbeiten. Die Interpretation bestehender Planaussagen der Regionalplanung durch die Genehmigungsbehörden sollten dabei vereinheitlicht werden. Daraus ergeben sich auch Anforderungen an den Regionalplan – hinsichtlich Eindeutigkeit und Aktualität der Planaussagen, Monitoring (vgl. Kap. 5.3.10) u. a. –, damit dieser als geeignete Entscheidungsgrundlage dienen kann.

Den Gemeinden muss auch seitens der Genehmigungsbehörden eine langfristige Planungssicherheit gewährleistet werden. Die Gemeinden brauchen die Sicherheit, vorhandene Reserveflächen der gültigen Flächennutzungspläne behalten zu können, auch wenn diese nach derzeitigem Kenntnisstand nicht gebraucht werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass zusätzliche Flächen nur erschlossen werden, um den Status quo zu wahren.

7.4.17 Dokumentation des politischen Willens

Innenentwicklung ist unter den derzeitigen ökonomischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen kein Selbstläufer, keine Folge des Marktes. Seitens der politischen Entscheidungsträger sind Intervention und Steuerung notwendig, um politische Gestaltungsräume zu nutzen. Die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und der Innenentwicklung Vorrang einzuräumen, ist eine Daueraufgabe, die sich nur durch viele Einzelfallentscheidungen umsetzen lässt. Im Einzelfall sind dabei angesichts unterschiedlicher Betroffenheiten, lang- und kurzfristiger Konsequenzen auch unpopuläre Entscheidungen zu treffen, für die ein zielorientiertes, geschlossenes Auftreten der kommunalen Vertreter notwendig ist.

Innenentwicklung bleibt daher in hohem Maße politikrelevant. Von Seiten der politischen Gremien, der Gemeinde- und der Ortschaftsräte, sind klare Willensbekundungen notwendig, um die mit einer Förderung der Innenentwicklung verbundenen Heraus-

forderungen anzunehmen und zu bewältigen. Die Kommunen sollten sich in Form einer Selbstverpflichtung, eines Grundsatzbeschlusses o. ä. gegenüber Öffentlichkeit, Nachbarkommunen und überörtlichen Planungsträgern zum Vorrang der Innenentwicklung und der vor Ort umzusetzenden Minderung der Flächeninanspruchnahme bekennen. Die Verwaltung bekommt dadurch die notwendige politische Rückendeckung. Die Dokumentation des politischen Willens kann zur Transparenz und zur Nachvollziehbarkeit kommunaler Entscheidungen beitragen. Zudem kann ein Problembewusstsein hinsichtlich der eigenen Flächeninanspruchnahme im Gemeinderat wie auch in der Bürgerschaft geschaffen werden.

Notwendig sind überdies regelmäßige Berichterstattung, Monitoring und Evaluierung der eigenen Ziele und Maßnahmen, damit die Themen auf der Agenda bleiben. Auch können die Kommunen, Leitlinien für die Innenentwicklung verabschieden, auf die sich Bürgermeister, Verwaltung und Gemeinderat stützen können. Diese sollten als Grundlage für Einzelfall-Bewertungen dienen und eine spezifische lokale Ausprägung erkennen lassen.

7.4.18 Überörtliche Zusammenarbeit intensivieren

Der demografische Wandel, wirtschaftsstrukturelle Änderungen sowie der zukünftige Unterhalt sozialer und technischer Infrastrukturen verlangen vermehrt nach überörtlichen Lösungen. Wettbewerb und Mangel an Kooperationen zwischen den Kommunen führen oftmals zu einer ungünstigen Siedlungsentwicklung, schlechteren Standortqualitäten und unnötiger Flächeninanspruchnahme. Die bisherigen interkommunalen Kooperationen lassen wichtige und langfristig bedeutsame Themen, darunter das Flächenmanagement, oftmals unberücksichtigt.

Die überörtliche Zusammenarbeit sollte möglichst auf der Ebene realer Verflechtungsbereiche, z. B. den Mittelbereichen, intensiviert werden. Geeignetes Instrument einer solchen Kooperation wäre ein informeller Masterplan als langfristiges Entwicklungskonzept. Die gemeinsame Erstellung eines Masterplans soll die gemeinsame Problemwahrnehmung aufbauen, die Zusammenarbeit intensivieren und die Bereitschaft für interkommunale Lösungen forcieren. Die Erstellung eines Masterplans dient als Plattform und Impulsgeber für die überörtliche Kooperation sowie dazu, das Vertrauensverhältnis mit den Nachbargemeinden weiter auszubauen. Je nach Ausgangslage sind hierbei externe Moderation und Impulsgeber von Vorteil.

Im Masterplan sollen die gemeinsamen Grundzüge der Stadt- und Landschaftsentwicklung festgelegt werden und der gesamte Einzugsbereich als überörtliche Verantwortungsgemeinschaft interpretiert werden. Ein solcher Masterplan dient als Richtschnur für die kommunale Entwicklungs- und Bauleitplanung, zur qualitativen und quantitativen Abstimmung der Flächenbedarfe und zum Aufbau eines regelmäßigen Flächenmonitorings. Ein zentrales Themenfeld ist die gemeinsame Bevorratung und Vermarktung von Gewerbeflächen bzw. die Weiterentwicklung vorhandener interkommunaler Gewerbegebiete in Richtung eines „Flächenpoolings“.

Dabei soll keine neue Institution oder Verwaltungs- bzw. Planungsebene geschaffen werden. Auch soll es nicht das Ziel sein, formelle Planwerke zwischen der Ebene der Regionalplanung und der Bauleitplanung aufzustellen (bspw. einen gemeinsamen Flä-

chennutzungsplan), wenngleich solche Instrumente eine Folge einer vertieften Kooperation sein können. Das Hauptaugenmerk liegt auf der strategischen Ebene und der Belebung der interkommunalen Kooperation zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.

Die Mittelbereiche sollen als Betrachtungsebene bei der Regionalplan-Fortschreibung und der Plananwendung als die tatsächlich bestehenden Verflechtungsbereiche stärker herausgestellt werden. Der Regionalverband kann bzgl. der interkommunalen Kooperation als Impulsgeber fungieren und überörtliche Kooperationen fördern und gegebenenfalls auch Anreize hierfür schaffen. Darüber hinaus sind Ansätze denkbar, einzelne regionalplanerische Festlegungen und Entscheidungen über Raumordnerische Verträge (§ 13 ROG, § 15 LplG Baden-Württemberg) auf die Ebene der Mittelbereiche zu verlagern, wenn dort eine hinreichende Kooperation zwischen den Kommunen besteht.

7.4.19 Zusammenarbeit von kommunaler und regionaler Ebene intensivieren

Die Schnittstelle von Region und Kommunen ist instrumentell nur relativ schwach ausgebildet. Die Zusammenarbeit ist in weiten Teilen auf gesetzliche Vorgaben und die formale Abstimmung bei Aufstellung und Änderung von Flächennutzungsplänen beschränkt. Die Förderung der Innenentwicklung, der Aufbau eines regionalen Flächenmanagements und geänderte Rahmenbedingungen verlangen nach einer stärkeren Verzahnung und dem intensiveren Zusammenwirken von regionaler und kommunaler Ebene.

Dies betrifft in besonderem Maß die Fortschreibung von Flächennutzungsplänen und Regionalplänen, aber auch die Anwendung bestehender Planvorgaben. Ein auszubauendes, fortlaufendes Monitoring kann dazu beitragen, zwischen den Phasen der Fortschreibung von Flächennutzungs- und Regionalplänen effizienter zusammenzuarbeiten (vgl. Kap. 5.3.10). Einzelne Planelemente des Regionalplans sind mitunter schwer kommunizierbar, in ihrer Bedeutung unklar und werden nicht selten fehlinterpretiert (siehe auch Kap. 7.4.16). Die Verständlichkeit und die Nachvollziehbarkeit regionalplanerischer Festlegungen sind daher zu verbessern. Sinn, Bedeutung und Definition der einzelnen Planelemente müssen deutlicher dargelegt werden.

Dabei gilt es gleichermaßen, dass sich die Städte und Gemeinden differenzierter als bisher mit den Zielen der Regionalplanung auseinandersetzen und die Regionalplanung die individuellen Entwicklungsvorstellungen und Standortqualitäten der Gemeinden stärker berücksichtigt. Vorarbeiten und Aufstellungsverfahren zur Regionalplan-Fortschreibung sollten deshalb genutzt werden, um die Gemeinden intensiv in die Fragestellungen um regionale bzw. teilräumliche Ausgangssituation sowie regionalplanerische Steuerungserfordernisse einzubinden. Ziel sollte es sein, dass sich die Gemeinden „im Plan wiederfinden“ und sich ihre Interessen, Entwicklungsvorstellungen, Probleme etc. sich im Regionalplan widerspiegeln. Umgekehrt sollten die Gemeinden als Input für die Regionalplan-Fortschreibung neben kommunalen Entwicklungsvorstellungen auch Aussagen über die überörtliche Zusammenarbeit und ihre Rolle in der Region treffen.

Um die Vernetzung zwischen den Planungsträgern auszubauen, sind sowohl formelle als auch rein auf Freiwilligkeit ausgerichtete Verfahren denkbar. So praktizieren einige

Bundesländer förmliche Zielbekanntgabeverfahren, um die Abstimmungsvorgänge zwischen Regional- und Bauleitplanung zu intensivieren: „Zur Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung hat die Gemeinde zu Beginn ihrer Arbeiten zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans unter allgemeiner Angabe ihrer Planungsabsichten bei der Bezirksplanungsbehörde anzufragen, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen“ (§ 32 Abs. 1 LPIG Nordrhein-Westfalen).

Andere sehen den Schwerpunkt stärker bei den Beratungs- und Vermittlungsfunktionen der Regionalplanung, mit der Zielsetzung die Informationslage in den Gemeinden zu verbessern, ein gemeinsames Problembewusstsein zu schaffen, Best-practice-Beispiele zu kommunizieren und einen Ideentransfer aus anderen Regionen zu gewährleisten. Region und Gemeinden bilden in diesem Sinn eine „Plattform für die Bündelung und Kultivierung von Erfahrungswissen“ (BMVBS/BBR 2006, S. 81), aber auch „zur Anbahnung von Kooperationen und Aushandlung von Kompromisslösungen“ (Wilske 2007, S. 12).

7.4.20 Brachen erst gar nicht entstehen lassen

Die Produktionsprozesse der Privatunternehmen verändern sich und damit auch die Flächenbedarfe der Unternehmen. Das Betreiben von Immobilien gehört i. d. R. jedoch nicht zum Kerngeschäft von Unternehmen. Flächen oder Immobilien stellen für die meisten Firmen lediglich die Grundlage bzw. die bauliche Hülle dar, um ihre spezifischen Wertschöpfungsprozesse ausführen zu können. Ändern sich diese Prozesse, wird am bestehenden Standort (Immobilien und Flächen) häufig keine entsprechende Anpassung vorgenommen. In der Folge sind die bestehenden Flächen und Anlagen am Standort weniger produktiv und/oder es werden Standortverlagerungen in Erwägung gezogen.

Im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung und einer effizienten Flächennutzung ist es erforderlich, ein Bestandsmanagement einzuführen bzw. zu professionalisieren. Dabei kann gezielt Unterstützung und Beratung von außen eingeholt werden, um die Unternehmen auf ihr Kerngeschäft zu konzentrieren und von Betrieb und Planung ihren Immobilien zu „entlasten“. Damit ist gemeint, dass Möglichkeiten zur Umstrukturierung der Firmengelände entwickelt werden und/oder im Besitz des Unternehmens befindliche Flächen und Anlagen veräußert werden, woraus dem Unternehmen zusätzliche Einnahmen entstehen.

Es bietet sich – insbesondere für Grundstücke mit strategischer Bedeutung für die Stadtentwicklung (vgl. Kap. 7.4.5) – hierbei an, neue Kooperationsformen zwischen Immobiliendienstleistern, Kreditinstituten und Kommunen aufzubauen. Für die Kommunen bedeutet eine solche Vorgehensweise, den Kontakt zu den Unternehmen zu pflegen und die richtigen Zeitpunkte (Umbruchsituation) zu erkennen. Eine denkbare Vorgehensweise ist die Gründung einer Projektentwicklungsgesellschaft, bestehend aus Unternehmens- und Kommunalvertretern, welche die Flächen von Firmen übernimmt, die Erstellung moderner Produktionsanlagen und sonstiger Gebäude finanziert und an die Firmen langfristig vermietet oder verpachtet (bspw. „Sale and lease back“-Verfahren; vgl. REM Assets 2008, S. 13 ff.). Dadurch kann der Erhalt der Firmen am Standort und die Sicherung der Arbeitsplätze erreicht sowie Flächen für eine innerörtliche Entwicklung freigesetzt werden.

Durch eine Bürgschaft oder Einredeverzichtserklärung kann die gegründete Entwicklungsgesellschaft die für Kommunen günstigeren Kreditkonditionen in Anspruch nehmen. Zudem ist wichtig, dass im Gegenzug zur gewährten Bürgschaft langjährige Miet- oder Pachtverträge zwischen der Entwicklungsgesellschaft und dem beteiligten Unternehmen ausgehandelt werden, damit für das beteiligte Unternehmen eine Bindung an den Standort besteht und eine Finanzierung der Entwicklungsgesellschaft aus den Mietrückflüssen gewährleistet ist.

7.4.21 Marktansprache durch Vorleistungen der Kommunen

Eine reine Angebotspolitik reicht unter den veränderten Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 4) immer seltener aus, dass Baugrundstücke, Gewerbeflächen oder Bestandsimmobilien auch nachgefragt oder in der vorgesehenen Art und Weise genutzt werden. Aufgabe der kommunalen und regionalen Planungsträger ist es deshalb, die Nachfrage möglichst genau abzuschätzen und zu analysieren. Ebenso gilt es, die eigene Rahmenbedingungen und besondere Qualitäten einzelner Standorte realistisch zu untersuchen: Was unterscheidet diesen Standort von anderen, welche Eigenschaften prädestinieren diesen für bestimmte Nutzungen? Bei der Flächenentwicklung sind Nachfrage und eigene Standortqualitäten aufeinander abzustimmen. Entsprechend sollten nur Flächen mit besonderen „Begabungen“ entwickelt und vermarktet werden.

Identifikation, Ansprache und Überzeugung geeigneter Nutzer bzw. Investoren wird hierbei erleichtert, wenn die Kommunen Vorleistungen in Form von Projektstudien, Wirtschaftlichkeitsanalysen o. ä. erbringen. Einzelne Phasen der Projektentwicklung werden damit bereits durch die Kommune geleistet. Je nach Projektentwicklungsphase können diese grundlegenden Arbeiten, die einer Investitionsentscheidung vorausgehen, von der Kommunen selbst oder unter Hinzuziehung externen Berater erbracht werden.

7.4.22 Offenen Nachfolgeregelungen aktiv begegnen

Solange ein Betrieb oder Einzelhandelsgeschäft vom Inhaber geführt wird und keine Pacht oder Miete anfällt, ist das Geschäft i. d. R. profitabel. Eine finanzielle Belastung durch Grundstückserwerb oder Ladenmiete führen jedoch nicht selten dazu, dass der Betrieb unter die Rentabilitätsschwelle fällt. Zudem haben vor allem in kleineren ländlichen Gemeinden viele Unternehmen, Einzelhändler und Dienstleister (insbesondere Fachgeschäfte und Ärzte) Schwierigkeiten, einen Nachfolger zu finden. Vieler dieser Einrichtungen ballen sich in den Ortskernen und sind für die Qualität und Lebendigkeit innerörtlicher Wohnlagen von besonderer Bedeutung.

Drohende Betriebsaufgaben und die Nachfolgersuche sind daher ein Handlungsfeld für die Innenentwicklung. Eigentümer und potenzielle Nachfolger müssen intensiv betreut werden. Ein enger Kontakt zu Industrie- und Handelskammern u. a. ist hierbei unabdingbar. Nicht selten sind aufgrund etwaiger Standortnachteile (bzgl. Lage, Größe, Zuschnitt, Miethöhe bzw. Kaufpreis des Objekts) auch geeignete Alternativstandorte zu identifizieren und Nachnutzungen für die betroffenen Immobilien zu erörtern.

7.4.23 Finanzielle Rahmenbedingungen für die Innenentwicklung verbessern

Unter den geltenden finanziellen Rahmenbedingungen zeigen sich Maßnahmen der Innenentwicklung sowohl für öffentliche Investoren als auch für private Bauherren häufig nicht konkurrenzfähig zur „grünen Wiese“. So sind bspw. Kreditbedingungen für schlüsselfertige Neubauten oftmals günstiger, da sie mit weniger Risiken behaftet sind. Beim Bauen im Bestand entstehen dem Investor häufig zusätzliche Aufwendungen (z. B. für die Altlastensanierung). Durch den Wegfall der Eigenheimzulage, gestiegene Lebens- und Unterhaltskosten, Mehrausgaben für private Vorsorgeleistungen etc. ist die Bereitschaft gesunken, diese Risiken zu übernehmen.

- Förderprogramme abstimmen und vereinfachen

Verschiedene Förderprogramme ermöglichen eine teilweise Kompensation dieses Mehraufwands der Innenentwicklung gegenüber Neuentwicklungen. Festzustellen ist jedoch, dass die Förderprogramme untereinander nur wenig abgestimmt sind und für die Kommunen i. d. R. keine Möglichkeit besteht, schnell und flexibel darauf zugreifen zu können. Antragsfristen, Bearbeitungszeiträume und Mittelfreigabe sind hier stärker am Einzelfall auszurichten. Zudem sollte darauf gezielt werden, die Fördergegenstände weniger an der bundes- und landespolitische Agenda zu orientieren, sondern stärker an die örtlichen Probleme, Bedarfe und Lösungswege anzupassen.

Davon unabhängig gilt, dass Förderprogramme auch auf kommunaler Ebene entwickelt und umgesetzt werden können, wie dies beispielhaft die Verbandsgemeinde Wallmerod in Rheinland-Pfalz zeigt. Dort wurde 2004 ein eigenes Programm für das „Leben im Dorf – Leben mittendrin“ aufgelegt, mit dem Zinszuschüsse für „Erwerb und Sanierung alter Bausubstanz, Bebauung von Baulücken, Abriss alter Gebäude und Neubau an gleicher Stelle“ gewährt werden (Verbandsgemeinde Wallmerod 2004).

- Reform der Grundsteuer vorantreiben

Das Land Baden-Württemberg erarbeitet derzeit einen Entwurf zur Reform des Grundsteuerrechts mit dem Ziel, Grundeigentümer in den Innerortslagen finanziell zu entlasten und somit weitere Investitionen im Siedlungsbestand zu fördern. Über eine Öffnungsklausel soll den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden, „in bestimmten, von der Kommune festzulegenden Gebieten und für einen bestimmten Zeitraum, die Grundsteuer niedriger als im sonstigen Gemeindegebiet festzusetzen, um die Innenentwicklung voranzutreiben. Dies kann aufkommensneutral ausgestaltet werden und gibt den Kommunen Flexibilität“ (UM Baden-Württemberg 2007, S. 7 f.).

Nach Einschätzungen, die im Laufe des Projekts FLAIR gesammelt wurden, ist davon auszugehen, dass – unter der Annahme, dass das Grundsteueraufkommen insgesamt nicht wesentlich ansteigen soll – die Reform der Grundsteuer nur geringen Einfluss auf die Investitionstätigkeit und Standortentscheidungen haben wird. Die Grundsteuer macht (in ihrer bisherigen Größenordnung) im Vergleich zu den Kosten für Anschaffung, Umbau und Sanierung von Immobilien nur einen sehr geringen Teil der Nebenkosten aus. Die o. g. Öffnungsklausel stellt dennoch einen Schritt in die richtige Richtung dar und sollte auch hinsichtlich der Grunderwerbssteuer ermöglicht werden. Die

räumliche Differenzierung gibt den Kommunen zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten, die Attraktivität der Innerortslagen auszubauen (vgl. Kap. 7.4.12).

- Private Investoren und Kapitalgeber einbeziehen

Weitergehende Förderungen sollten vermehrt und unmittelbarer auf private Investitionen von Haushalten und Unternehmen ausgerichtet sein. Risikominderung und Anreize für die Innenentwicklung sind z. B. in Form zinsgünstiger Kreditprogramme (vgl. auch Kap. 7.4.13) oder steuerlicher Abschreibungsmodelle denkbar, wie es sie heute bereits für Denkmalschutz-Objekte gibt. Ein solches Modell ließe sich auf Investitionen für die Innenentwicklung übertragen. Neben steuerlichen Abschreibungen im Rahmen der sog. „Absetzung für Abnutzung“ (AfA) ist auch eine Anrechnung auf die Einkommenssteuer (in der Höhe der Miete, die für das Objekt gezahlt werden müsste) nach schweizerischem Vorbild zu diskutieren. In allen Fällen muss jedoch die Eindeutigkeit der Förderungsmöglichkeit gewährleistet sein, wie sie bspw. für die „Denkmal-AfA“ durch die Liste geschützter Denkmäler gegeben ist.

Zur Sicherung der Finanzierung integrierter Stadtentwicklungsmaßnahmen und zur Minderung von Investitionsrisiken haben sich mit der JESSICA-Initiative („Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas“) von EU-Kommission und Europäischer Investitionsbank (EIB) neue Möglichkeiten eröffnet. „Kern der JESSICA-Initiative ist die Einführung revolvingender Stadtentwicklungsfonds [...], um eine effektivere, aber möglichst auch dauerhafte Finanzierung von Stadtentwicklungsinvestitionen zu ermöglichen“ (Jakubowski 2007). Anstelle einmal gezahlter Zuschüsse sollen bzw. können private Geldgeber stärker an der Investition städtebaulicher Projekte beteiligt werden. Umfassende Praxiserfahrungen mit diesem Instrument werden derzeit in verschiedenen Modellprojekten und Studien erfasst.

7.4.24 Abstimmung mit Förderprogrammen und regionaler Strukturpolitik gewährleisten

Verschiedene Förderprogramme und die regionale Strukturpolitik, aber auch Fachplanungen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung haben bedeutenden Einfluss auf die Raumentwicklung und die Flächeninanspruchnahme. Teilweise bilden sich dabei Parallelstrukturen zur Regionalplanung heraus. Der Koordinationsauftrag der Regionalplanung als überörtliche und überfachliche Gesamtplanung ist diesbezüglich nicht in ausreichendem Maß gewährleistet. Gleichzeitig steigt der eigentliche Abstimmungsbedarf jedoch an.

Es sind daher neue Wege zu suchen, die sektoralen Ansätze der Strukturpolitik und Fachplanungen auf der regionalen Ebene zusammenbringen (vgl. Fürst 2002, S. 125). Denkbar ist eine Anknüpfung der Fördermittel an landesplanerische und regionalplanerische Vorgaben, was auch zur Vernetzung zwischen regionaler Ebene und Fördergeber beitragen kann. Dies ist bspw. in Nordrhein-Westfalen umgesetzt, wo die politischen Gremien der Region durch ihre Entscheidungen „direkt Einfluss auf die Verteilung von Fördermitteln“ nehmen (Regionalrat Münster 2005, S. 3). Eine enge Verknüpfung zur regionalen Strukturpolitik lässt sich auch in der gemeinsamen Landesplanung von Berlin-Brandenburg erkennen. Das Landesentwicklungsprogramm „soll erklärmaßen die auf regionale Wachstumskerne ausgerichtete Strukturpolitik raumordne-

risch unterstützen und umsetzen“ (BMVBS/BBR 2007c, S. 40; vgl. LEPro Berlin-Brandenburg 2007, Begründung zu § 2 Abs. 2).

7.4.25 Öffentlichkeitsarbeit und Beratung für die Innenentwicklung ausbauen

Vielen Bürgern, Unternehmern, Eigentümern, Nachbarn etc. ist die Problematik der Flächeninanspruchnahme in ihrer Vielschichtigkeit und Tragweite (vgl. Kap. 2.2) nicht präsent. Zahlreiche Grundstückseigentümer innerörtlicher Potenzialflächen weigern sich, ihre Grundstücke zu verkaufen oder selbst einer Nutzung zuzuführen. Nicht zu leugnen ist darüber hinaus, dass viele Bauherren und Wohnungssuchende weiterhin das freistehende Einfamilienhaus am Siedlungsrand einer Innerortslage vorziehen.

Notwendig ist es daher, Öffentlichkeitsarbeit und Beratung für die Innenentwicklung zu betreiben, um z. B. Familien vom Wohnen im Innenbereich zu überzeugen und Immobilien- und Grundstücksbesitzer zur Veräußerung zu bewegen. Dabei geht es nicht allein um öffentlichkeitswirksame Plakataktionen (vgl. Abb. 7-3), sondern auch darum, fundiertes Informationsmaterial bereit zu stellen, das den Gemeindevertretern als Rüstzeug und Argumentationshilfe gegenüber den Eigentümern und Bauherren dienen kann. Auch Workshops, das Aufzeigen von gelungenen Praxisbeispielen, Aktionstage u. a. können eingesetzt werden. Wichtig bleibt die gezielte persönliche Ansprache und individuelle Auseinandersetzung mit Bau(un)willigen, Eigentümern, betroffenen Nachbarn etc., da die Projekte und Maßnahmen der Innenentwicklung nahezu immer maßgeschneiderte Lösungen für den Einzelfall erfordern. Aufgabe vor Ort ist es dabei auch, neue Konstellationen zu schaffen, d. h. die relevanten Akteure (Verkäufer, Käufer, Berater, Kreditinstitute, Fördermittelgeber etc.) zur richtigen Zeit zusammenzubringen.

Abb. 7-3: Beispiel einer Plakat- oder Postkartenkampagne für die Innenentwicklung



Quelle: LS RuR 2008, S. 46.

Übergeordnetes Ziel sollte es sein, das Thema Innenentwicklung und Flächeninanspruchnahme in der Bevölkerung stärker zu verankern und die Bürgerschaft für das Thema Flächeinanspruchnahme zu sensibilisieren. Die hierfür notwendigen Ressourcen lassen sich zurzeit teilweise über Förderprogramme des Landes finanzieren.

7.4.26 Beratungsangebote für Politik ausbauen

Auch in der Lokalpolitik, bei Gemeinderäten, Bürgermeistern und Ortsvorstehern sind die gesetzlichen Vorgaben zur Siedlungsentwicklung und zur Flächeninanspruchnahme sowie die umfassende Bedeutung des Innenentwicklungsvorrangs für die Zukunft der Gemeinde mitunter nicht präsent. Nicht immer besteht ein gemeinsames Problembewusstsein. Oftmals liegen nur wenige Einschätzungen über Rahmenbedingungen und Herausforderungen der demografischen Entwicklung vor. Stellung und Rolle der Kommune in der Region werden verkannt. Auch über die eigenen Handlungsmöglichkeiten besteht vereinzelt Unklarheit.

Politische Entscheidungsträger sollten deshalb verstärkt informiert, sensibilisiert und beraten werden. Themenfelder dabei sind insbesondere:

- Generelle Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb der eigenen Kommune: Angesichts des demografischen Wandels sind dabei insbesondere Hinweise zu geben, wie die teilweise bestehenden wachstumsorientierten Leitvorstellungen der Gemeinden in stärker qualitative Entwicklungsziele überführt werden können.
- Probleme und Potenziale der Innenentwicklung vor Ort: Neben den Flächenreserven (vgl. Kap. 7.4.4) sind damit insbesondere die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhänge einer bestandsorientierten Entwicklung angesprochen (vgl. Kap. 2.2).
- Ökonomische Transparenz und fiskalische Wirkung: Für die strategische Ausrichtung der Bau- und Flächenpolitik sollten langfristige finanzielle Konsequenzen, fiskalische Wirkungsanalysen und Nutzen-Kosten-Betrachtungen einbezogen werden (vgl. VRS 2006, Reidenbach 2007).
- Handlungsoptionen für eine flächensparende Entwicklung sowie zur Förderung und Umsetzung des Innenentwicklungsvorrangs: Zielsetzung sollte es sein, keine Pauschallösungen zu präsentieren, sondern die kommunalpolitische Diskussion zu fundieren und auf Grundlage der örtlichen Problemlagen ein individuelles Bündel geeigneter Aktivierungsstrategien zu entwickeln.

7.4.27 Bebauungspläne überarbeiten, aufheben oder erneuern

Die städtebauliche Steuerung erfolgt „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Abs. 3 BauGB) über Bebauungspläne. Für Bereiche „innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ liegt zudem die Möglichkeit vor, stärker einzelfallbezogen zu agieren (§ 34 BauGB). Für die Innenentwicklung kommen überdies die Aufstellung von Bebauungsplänen im vereinfachten Verfahren (§§ 13 f. BauGB) sowie Stadtumbaumaßnahmen (§§ 171a ff. BauGB) in Frage. Im Laufe der Bearbeitung von FLAIR und im Rahmen der beiden Testplanungen hat sich deutlich herausgestellt, dass alle Vorgehensweisen für eine bestandsorientierte Entwicklung und die Aktivierung von Flächenreserven tauglich bzw. notwendig sind.

Teilweise erfordert auch die Einwerbung von Fördermitteln, dass formell festgelegte Bau- oder Sanierungsgebiete vorliegen.

§ 34 BauGB schafft Flexibilität für Innenentwicklung und eröffnet der Kommune Handlungsspielräume, um zur Aktivierung von Grundstücken, dem Um-, Aus- oder Neubau von Immobilien beizutragen. Ebenso kann sich die Anwendung des § 34 BauGB aber auch negativ auswirken, wenn er zu großzügig angewandt wird. Zudem unterliegen Planungen nach § 34 BauGB der Gefahr, sich nach persönlichen Neigungen in Bürgermeisteramt und Bauverwaltung zu richten. Empfehlenswert ist es daher, die Anwendung von § 34 BauGB mit klaren Vorgaben eines gemeindlichen Entwicklungskonzepts, überörtlicher Masterpläne oder quartiersbezogener Rahmenpläne zu kombinieren (vgl. auch Kap. 7.4.2). Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Anwendung des § 34 BauGB mit intensiven Beratungen der Investoren bzw. Bauherren und Architekten einhergehen sollte. Die sich gegenüber einem Bebauungsplanverfahren ergebenden Einsparungen sind insofern teilweise in zusätzliche Beratungsleistungen zu überführen.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Bebauungspläne bleiben für die Durchsetzung flächensparender Bauweisen und eine Vielzahl von Maßnahmen der Innenentwicklung unverzichtbar. Wie schon hinsichtlich der Anwendung von § 34 BauGB erkannt, ist auch die Aufstellung eines Bebauungsplan mit informellen Planungen und Entwicklungskonzepten zu koppeln. Bestehende Bebauungspläne der Siedlungserweiterungen der 1960er und 1970er Jahre sollten auf ihre Aufhebung hin untersucht werden, um Fehlentwicklungen – aus heutiger Sicht – zu korrigieren. Sie stehen häufig einer geforderten Nachverdichtung entgegen, da auf Grundlage der damals geltenden Vorschriften nur geringere Dichten realisiert werden sollten. Bei der Aufhebung älterer Bebauungspläne können sich Möglichkeiten zur Anhebung der Grundflächenzahl, zur Erhöhung der Geschossigkeit, zur Erweiterung überbaubarer Grundstücksflächen u. a. ergeben. Dabei sind die rechtlichen Konsequenzen einer solchen Aufhebung genau zu prüfen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dies i. d. R. für die Eigentümer keine baurechtliche Verschlechterung mit sich bringt.

8. Fazit

Das Forschungsprojekt „Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“ (FLAIR) hat den Verbundpartnern, aber auch den beteiligten Projektgemeinden eindrucksvoll die Notwendigkeit und Chancen einer flächensparenden und bestandsorientierten Entwicklung verdeutlicht. So waren die Flächenreserven i. d. R. weit größer als erwartet. Jedoch haben die Auswertung regionalplanerischer Praxisbeispiele und deutlicher noch die Testplanungen gezeigt, dass auch das Spektrum der Handlungsmöglichkeiten für die regionale und die kommunale Ebene größer ist als es bisher praktiziert wird.

Planungsansatz des Projekts war es, zuerst raumrelevante Probleme, Konflikte und Herausforderungen zu identifizieren. Dabei wurde erneut deutlich, dass die Region Südlicher Oberrhein insgesamt auf eine sehr positive Entwicklung zurückblicken kann. Die Ausgangslage hinsichtlich demografischer und wirtschaftlicher Strukturdaten – so wurde es auch von den einbezogenen Fachleuten im Laufe des Projekts immer wieder klar zum Ausdruck gebracht – ist im Vergleich zu vielen ähnlich strukturierten Räumen sehr gut. Gleichwohl lassen sich zahlreiche Entwicklungen festmachen, die es für sich genommen und/oder in ihrer Gesamtheit erfordern, von einem „weiter wie bisher“ in der Planung abzurücken. Dies bedeutet auch, bereits etablierte Vorgehensweisen und instrumentelle Ausgestaltungen neu zu überdenken.

Insbesondere der demografische Wandel bedingt einen Paradigmenwechsel und eine Abkehr von den auf stetes (quantitatives) Wachstum ausgerichteten Planungszielen. Einhergehend bedarf es auch in fachlicher Hinsicht vermehrt übergreifender Betrachtungsweisen und langfristiger Strategien. Angesichts der zunehmenden Entwicklungsunterschiede innerhalb der Region ist es notwendig, verstärkt überörtliche Lösungswege zu suchen. Benachbarte Regionen, Städte und Gemeinden sind aufgefordert, sich als Verantwortungsgemeinschaften zu verstehen.

Der Regionalplanung kommt für die Identifikation regionaler Entwicklungstrends und die Wahrung überörtlicher Interessen eine wichtige Rolle zu. Die Lenkung der Siedlungsentwicklung, die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und die Förderung der Innenentwicklung gehören zu den zentralen Fragestellungen und Kernaufgaben regionaler Planung. Sowohl die Auswertung wichtiger Planelemente als auch die Erarbeitung der Aktivierungsstrategien zeigen, dass das vorhandene Instrumentarium zur Steuerung der Siedlungstätigkeit in seinen Grundzügen nach wie vor richtig angelegt ist. Die Kombination aus freiraumschützenden Restriktionen und auf kommunaler Ebene auszuformenden Vorgaben zur Siedlungsentwicklung hat sich bewährt und in ihrer Bedeutung grundsätzlich bestätigt. Dennoch muss festgestellt werden, dass die gegenwärtigen Planelemente nicht ausreichend gegriffen haben. Viele Ziele und Grundsätze des Regionalplans von 1995 spiegeln sich auch mehr als ein Jahrzehnt später nicht in der realen Entwicklung wider.

Einmal mehr wird damit offensichtlich, dass vorhandene Steuerungsansätze auf regionaler Ebene nicht auf den Regionalplan beschränkt bleiben dürfen. Die Verwirklichung der Regionalpläne bzw. von dessen Zielen und Grundsätzen muss noch stärker in den

Vordergrund regionalplanerischen Handelns treten. Steuerung und Management raum- und flächenwirksamer Aktivitäten können sich künftig nicht auf das Festlegen von Flächennutzungen beschränken. Deutlicher als bisher müssen organisatorische Maßnahmen sowie Information und Beratung zum Kerngeschäft räumlicher Planung werden. Der Regionalplan wird weiterhin ein zentrales Element der Regionalplanung bleiben, ebenso wie auf kommunaler Ebene nicht auf Bauleitpläne verzichtet werden kann. Jedoch sollten solche Pläne nicht als Mittel zum Zweck, sondern als jeweiliges Endprodukt eines Prozesses – der Koordination raumwirksamer Aktivitäten – verstanden werden.

Der Idee des Flächenmanagements auf regionaler Ebene, wie es im Rahmen dieses Projekts verstanden wurde, verknüpft die zuvor genannten Bausteine: Raumrelevante Entwicklungen und Wirkungen sektoraler und fachübergreifender Planungen müssen kontinuierlich beobachtet werden. Aktuelle Rahmenbedingungen können damit stärker Berücksichtigung in der Plananwendung finden. Die Steuerung erfolgt über den Plan ebenso wie über andere Handlungsmöglichkeiten. Zu einem Flächenmanagement gehört jedoch auch, „Innen“ und „Außen“ nicht getrennt voneinander zu betrachten. Angesichts der beachtlichen Dimension der erhobenen Flächenreserven in den Innerorts-lagen ist zukünftig eine stärkere Verzahnung zwischen Flächenneuausweisungen und den Innenentwicklungspotenzialen notwendig. Die Offenlegung der Flächenpotenziale muss daher auch im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung und der Abstimmung mit der Regionalplanung noch stärker genutzt werden.

Die technische Ausstattung, um auf Grundlage von Flächenübersichten stärker managend tätig zu werden, ist i. d. R. auch in den kleineren Städten und Gemeinden vorhanden. Es sind vielmehr organisatorische Fragen, die bisweilen einem Flächenmanagement bzw. der Koordination raumrelevanter Vorgänge zuwiderlaufen und damit auch die Plananwendung schwächen: Wer erfährt wann über welche Vorhaben? Welche Flächenreserven sind vorhanden? Welche Fläche ist von Bebauungsplänen belegt? Welche Handlungsoptionen gibt es?

All diese Fragen betreffen ganz wesentlich die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Planungsträger und weiterer Akteure, die mit ihren Entscheidungen Einfluss auf die örtliche bzw. gesamträumliche Entwicklung haben.

- Zum Ersten sind dabei die Städte und Gemeinden untereinander angesprochen. Erhalt und Anpassung der Infrastruktur, Flächenentwicklung, Landschaftspflege u. a. sind nur gemeindegrenzenübergreifend sinnvoll zu lösen. Ein übermäßiger Wettbewerb zwischen den Kommunen muss unterbunden werden. Der Regionalverband sieht sich hierbei, auch durch die Erfahrungen im Projekt FLAIR, in der Verantwortung, als Förderer und möglicher Koordinator überörtlicher Kooperationen unterstützend tätig zu werden.
- Zum Zweiten ist die Kooperation zwischen kommunaler und regionaler Ebene zu intensivieren. Die enge Zusammenarbeit zwischen Regionalverband und den Projektgemeinden im Projekt FLAIR – zu strategischen Fragen, unabhängig eines konkreten Einzelfalls – hat gezeigt, dass darin noch weitreichende Potenziale für beide Seiten liegen. Das Kennenlernen der differenzierten Problemlagen vor Ort, die Dar-

stellung überörtlicher Zusammenhänge und die Möglichkeit, Know-how von außen einspeisen zu können, haben sich als sehr wertvoll herausgestellt. Einmal mehr wurde deutlich, wie sehr beide Ebenen miteinander verwoben sind. So muss mit Blick auf die anstehende Gesamtfortschreibung des Regionalplans erkannt werden, dass dieser nur „funktionieren“ wird, wenn sich die Gemeinden darin wiederfinden.

- Zum Dritten ist die fachübergreifende Zusammenarbeit zwischen Regionalplanung und den Fachbehörden, Fördergebern, Betreibern von Verkehrs- und Versorgungsinfrastrukturen u. a. zu stärken. Die Abstimmung der Siedlungsplanung mit der Verkehrsplanung, Schulentwicklung, Infrastruktureinrichtungen etc. ist unter den geänderten Rahmenbedingungen und zur Förderung einer flächensparenden Entwicklung notwendiger denn je. Die Schnittstellenfunktion der Regionalplanung erfordert es, deutlicher in anderen Politikfeldern und Fachbereichen berücksichtigt zu werden und vermittelnd tätig zu werden.

Unabhängig der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren ist darauf hinzuweisen, dass auch jeder Akteur für sich gesehen etwas tun kann bzw. tätig werden muss, um die Flächeninanspruchnahme zu senken und den Vorrang der Innenentwicklung durchzusetzen. Kein Planungsträger, keine Region, Stadt oder Gemeinde kann sich hiervon freisprechen.

Damit eng verbunden ist die Politikrelevanz der Innenentwicklung. Infolge bzw. trotz der eindeutigen rechtlichen und politischen Vorgaben sind klare Willensbekundungen notwendig, um die mit einer Förderung der Innenentwicklung verbundenen Herausforderungen anzunehmen und zu bewältigen. Dies gilt gleichermaßen auf kommunaler Ebene (z. B. gegenüber verkaufsunwilligen Eigentümern) wie auf regionaler Ebene (gegenüber lokalpolitischem Druck), in der konsequenten Plananwendung wie im Zuge der Regionalplan-Fortschreibung.

Vorarbeiten und Aufstellungsverfahren der Gesamtfortschreibung sollten insofern als Chance verstanden und genutzt werden, die Regionalplanung in der Region Südlicher Oberrhein mit den Erfahrungen und Erkenntnissen aus dem Projekt FLAIR weiterzuentwickeln. In Form der Aktivierungsstrategien konnte im Rahmen des Projekts ein ganzes Bündel möglicher Vorgehensweisen zusammengestellt werden, die dazu beitragen, die Minderung des Flächenverbrauchs und den Innenentwicklungsvorrang umzusetzen. Gemeinsam kann es gelingen, die nachhaltige Entwicklung in der Region Südlicher Oberrhein zu fördern sowie lebendige Städte und Dörfer als auch attraktive Landschaften zu bewahren.

Anhang

Projektbeteiligte

Im Laufe der Projektbearbeitung haben uns in Interviews, Workshops, Veranstaltungen, Testplanungen etc. mit ihrem Wissen, Einschätzungen, Rat und Tat zur Seite gestanden:

Hans-Georg Bächtold, Kanton Basel-Landschaft • Stefan Baum, Stadt Breisach am Rhein • Jörg Bemmerl, REM Assets, Stuttgart • Lothar Benzel, Technische Universität Kaiserslautern • Peter Bercher, Stadt Oberkirch • Dr. Stephanie Bock, Deutsches Institut für Urbanistik • Oberbürgermeister Matthias Braun, Stadt Oberkirch • Bürgermeister Norbert Brugger, Stadt Löffingen • Dr. Hans-Jörg Domhardt, Technische Universität Kaiserslautern • Martin Dubbeling, SAB Adviseurs, Arnheim • Erster Bürgermeister Dieter Eckert, Stadt Offenburg • Dr. Hany Elgendy, Universität Karlsruhe/Eidgenössische Technische Hochschule Zürich • Klaus Einig, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung • Prof. Wolfgang Everts, Fachhochschule Nürtingen • Dominik Fehringer, Wirtschaftsregion Offenburg/Ortenau • Leon Feuerlein, Stadt Offenburg • Dr. Sabine Friedrich, Ernst Basler + Partner/sapapartners, Zürich • Werner Gerhardt, Voegelé + Gerhardt, Karlsruhe • Stefan Gloger, Umweltministerium Baden-Württemberg • Patricia Goût, Direction Régionale de l'Équipement Alsace • Prof. Dr. Dieter Gust, Regionalverband Neckar-Alb • Maike Hauschild, Projektträger Jülich • Dr. Fritz Heidland, Regierungspräsidium Freiburg • Martin Huber, Kanton Basel-Landschaft • Wulf Hülsmann, Umweltbundesamt • Dr. Marc Jacobs, TRPC, Den Haag • Bürgermeister Hermann Jäger, Gemeinde Teningen • Arthur Kanonier, Technische Universität Wien • Ulrich Kegel, Zweckverband Großraum Braunschweig • Hermann-Josef Keller, Stadt Hausach • Thomas Kiwitt, Regionalverband Südlicher Oberrhein/Verband Region Stuttgart • Ralf Klausmann, Freiburger Stadtbau • Monika Kollmar, Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung, Ludwigsburg • Eberhard Koning, Stadt Stuttgart • Dr. Raimund Krumm, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen • Manfred Lieber, BKR Aachen • Tabea Michaelis, Hochschule Rapperswil • Susanne Miethaner, faktorgrün, Denzlingen • Bürgermeister Jürgen Nowak, Gemeinde Oberwolfach • Martin Orth, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung • Bürgermeister Oliver Rein, Stadt Breisach am Rhein • Karl-Emil Riemensperger, Gemeinde Teningen • Petra Rossmeisl, Projektträger Jülich • Bürgermeister Josef Ruf, Gemeinde Biederbach • Maurits Schaafsma, Schiphol Real Estate • Christoph Scheck, Technische Universität Kaiserslautern • Dr. Gottfried Schmitz, ehemals Raumordnungsverband Rhein-Neckar • Prof. Dr. Joachim Schöffel, Hochschule Rapperswil • Prof. Günther Schöfl, Forschungsgruppe Stadt + Umwelt, Ludwigsburg • Prof. Dr. Wolfram Schottler, Merkur Internationale Fachhochschule Karlsruhe • Oberbürgermeisterin Edith Schreiner, Stadt Offenburg • Manfred Schrenk, CORP Competence Center of Urban and Regional Planning, Wien • Bürgermeister Joachim Schuster, Stadt Neuenburg am Rhein • Edith Schütze, faktorgrün, Denzlingen • Bürgermeister Gabriel Schweizer, Stadt Vogtsburg im Kaiserstuhl • Dirk Seidemann, Universität Karlsruhe • Dr. Michael Seidl, Südwestrundfunk • Claudia Senn, Stadt Vogtsburg im Kaiserstuhl • Prof. Dr. Stefan Siedentop, Universität Stuttgart • Jörg Steiner, REM Assets, Stuttgart • Klaus Steurer, Gemeinde Teningen • Johannes Stingl, Gemeindetag

Baden-Württemberg • Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß, Technische Universität Kaiserslautern • Prof. Dr. Dirk Vallée, Verband Region Stuttgart/Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen • Wolfgang Voegele, Voegele + Gerhardt, Karlsruhe • Martin Weber, Stadt Neuenburg am Rhein • Matthias Weber, Kommunalkonzept Sanierungsgesellschaft • Theophil Weick, Planungsgemeinschaft Westpfalz • Holger Weis, Gemeinde Teningen • Dr. Sebastian Wilske, Universität Karlsruhe/Regionalverband Mittlerer Oberrhein • Uwe Wittmann, Projektträger Jülich • Bürgermeister Manfred Wöhrle, Stadt Hausach

Bearbeiter

Institut für Grundlagen der Planung, Universität Stuttgart

Johannes Bader, Juri Jacobi, Dr. Wolfgang Jung, Prof. Dr. Walter Schönwandt

pakora.net – Netzwerk für Stadt und Raum, Karlsruhe

Torsten Beck, Dr. Dirk Engelke

Regionalverband Südlicher Oberrhein

Dr. Dieter Karlin, Thomas Kiwitt, Fabian Torns

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) 1995: Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen, Analysen, Empfehlungen. Forschungs- und Sitzungsberichte 200. Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) 2005: Gesellschaftliche Bedeutung und Zukunft der Regionalplanung. Positionspapier, Nr. 61. Hannover

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) 2006: Die regionale Ebene zukunftsfähig machen. Positionspapier, Nr. 63. Hannover

Birkmann, Jörn 2005: Monitoring. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover

Blotevogel, Hans Heinrich 2005: Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover

Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) 2006: Beitrag naturschutzpolitischer Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme. BfN-Skripten 176. Bonn

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2006: Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demografischen Wandels. Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Berlin/Bonn

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2006a: Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Band 1: Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption. Berlin/Bonn

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2007: Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? Berlin/Bonn
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2007a: Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Band 3: Neue Instrumente für neue Ziele. Berlin/Bonn
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2007b: Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Werkstatt: Praxis, Heft 51. Berlin/Bonn
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2007c: Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels. Werkstatt: Praxis, Heft 49. Berlin/Bonn
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2008: Einschätzung der Marktchancen von Reihenhäusern, Einfamilienhäusern und kleinen Mehrfamilienhäusern aus den 1950er und 1960er Jahren. BBR-Online-Publikation, Nr. 13. Berlin/Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2001: Schlanker und effektiver Regionalplan. Forschungen des BBR, Heft 101. Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2005: Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4-5/2005. Bonn
- Bundesregierung (Hrsg.) 2004: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Berlin
- Bundesregierung (Hrsg.) 2008: Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Entwurf vom 5.5.2008. Berlin
- Dahm, Susanne 2006: Bau- und Wohnflächenreserven in kleinen Kommunen Baden-Württembergs. Innenentwicklungspotenziale vor dem Hintergrund einer sich ändernden Bevölkerungsstruktur. Dissertation an der Universität Karlsruhe. Karlsruhe
- Domhardt, Hans-Jörg 2005: Freiraumsicherung und -entwicklung durch Ziele des Regionalplans. Vortrag im Rahmen der Vortragsreihe „Quo vadis Region Stuttgart 2020?“ des Verbands Region Stuttgart am 17.3.2005 in Stuttgart
- Einig, Klaus 2007: Prozessinnovationen im regionalen Flächenmanagement durch Modellvorhaben der Raumordnung. In: Schrenk, Manfred et al. (Hrsg.): REAL CORP 007. Planen ist nicht genug. Tagungsband. Wien, S. 505-510
- faktorgrün (Hrsg.) 2008: Abschlussbericht zum Testplanungsverfahren „Ländlich geprägte Gemeinde“ in Vogtsburg im Kaiserstuhl. Denzlingen
- Fürst, Dietrich 2002: Landes- und Regionalplanung. Skript, Teil I: Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen. Hannover
- Hübler, Karl-Hermann et al. 2000: Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. UBA-Texte 59. Dessau

- Institut für Grundlagen der Planung, Universität Stuttgart (Hrsg.) 2008 (im Erscheinen): Ergebnisbericht des Forschungsprojekts „Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“ (FLAIR). Stuttgart
- Institut für Raumentwicklung, Hochschule für Technik Rapperswil (Hrsg.) 2008: Abschlussbericht zum Testplanungsverfahren „Ländlich geprägte Gemeinde“ (Stadt Vogtsburg im Kaiserstuhl). Rapperswil
- Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (Hrsg.) 2008: Abschlussbericht zum Testplanungsverfahren „Überörtliche Funktionen“ in Hausach. Karlsruhe
- Jakubowski, Peter 2007: Stadtentwicklungsfonds. Einführung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2007. Bonn
- Jung, Wolfgang 2008: Instrumente räumlicher Planung. Systematisierung und Wirkung auf die Regimes und Budgets der Adressaten. Studien zur Stadt- und Verkehrsplanung 7. Hamburg
- Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Technische Universität Kaiserslautern (Hrsg.) 2008: Abschlussbericht zum Testplanungsverfahren „Ländlich geprägte Gemeinde“ in Vogtsburg im Kaiserstuhl. Kaiserslautern
- Löhr, Rolf-Peter/Wiechmann, Thorsten 2005: Flächenmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover
- Maurer, Jakob 1995: Maximen für Planer. Schriften zur Orts-, Regional- und Landesplanung 47. Zürich
- Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (Hrsg.) 2007: Pressemitteilung vom 16.4.2007. Stuttgart
- Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (Hrsg.) 2007a: Pressemitteilung vom 30.8.2007. Stuttgart
- Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (Hrsg.) 2008: Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum. Richtlinie vom 1.1.2008. Stuttgart
- Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (Hrsg.) 2008a: Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum. Bekanntmachung [...] über die Ausschreibung des Jahresprogramms 2009 vom 4.7.2008. Stuttgart
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 2007: Umweltministerkonferenz für Begrenzung des Flächenverbrauchs [...]. Pressemitteilung vom 16.11.2007. Düsseldorf
- Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg (Hrsg.) 2004: Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten. Stuttgart
- Oettinger, Günther 2006: Solide, innovativ, leistungsbereit. Gemeinsam für ein generationengerechtes Baden-Württemberg. Regierungserklärung vor dem Landtag von Baden-Württemberg am 21.6.2006. Stuttgart
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.) 2007: Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Evaluation der Rats-Empfehlungen „Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30 ha“. Berlin

- Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg.) 2007: Regionalplanung für den Ländlichen Raum. Grundversorgung in dünnbesiedelten Ländlichen Räumen. INTERREG-Projekt PUSEMOR. Freiburg im Breisgau
- Regionalverband Mittlerer Oberrhein (Hrsg.) 2007: Zwischen Überfluss und Unterversorgung. Die Gewerbeflächenstudie des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein 2005. Informationen 1/2007. Karlsruhe
- Reidenbach, Michael 2007: Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Neue Difu-Studie über die fiskalische Wirkungsanalyse neuer Wohn- und Gewerbegebiete. Difu-Berichte, 2/2007. Berlin, S. 5-7
- REM Assets (Hrsg.) 2008: Abschlussbericht zum Testplanungsverfahren „Überörtliche Funktionen“ in Hausach. Stuttgart
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 2004: Entwicklung in ländlichen Siedlungen. In: Region Hannover (Hrsg.): Die Zukunft der Region Hannover gestalten! Erwartungen und Anforderungen an das Regionale Raumordnungsprogramm 2005. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 101. Hannover
- Schönwandt, Walter/Jung, Wolfgang (Hrsg.) 2006: Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis. Hannover
- Siedentop, Stefan 2007: Infrastrukturkostenrechnung – sitzen wir in der demographischen Kostenfalle? Vortrag auf dem 2. Demographie-Kongress „Best-Age“ am 28.8.2007 in Berlin
- Specht, Christian 2003: Innenentwicklung im Rhein-Neckar-Dreieck. In: Universität Karlsruhe, Institut für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Innenentwicklung vor Außenentwicklung. Strategien, Konzepte, Instrumente. Karlsruhe
- Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg.) 2004: Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“. Erklärung. Stuttgart
- Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 2007: Strategieprogramm zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Stuttgart
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) 2005: Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart. Schlussbericht des Forschungsprojekts MORO-RESIM. Schriftenreihe Verband Region Stuttgart, Nr. 23. Stuttgart
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) 2006: Neubaugebiete und demografische Entwicklung. Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen der Region Stuttgart. Schriftenreihe Verband Region Stuttgart, Nr. 25. Stuttgart
- Verbandsgemeinde Wallmerod (Hrsg.) 2004: Förderrichtlinien „Leben im Dorf – Leben mittendrin“. Richtlinien zum Aktions- und Förderplan der Verbandsgemeinde Wallmerod zur Belebung der Ortskerne. Wallmerod
- Voegele + Gerhardt (Hrsg.) 2008: Abschlussbericht zum Testplanungsverfahren „Überörtliche Funktionen“ in Hausach. Karlsruhe
- Wilske, Sebastian 2007: Flächenmanagement in Verdichtungsräumen – zur Rolle der Regionalplanung in der Innenentwicklung. Dissertation an der Universität Karlsruhe. Karlsruhe

Gesetzestexte

- Baugesetzbuch vom 23.6.1960, zuletzt geändert am 21.12.2006
- Bundesnaturschutzgesetz (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege) vom 25.3.2002, zuletzt geändert am 10.5.2007
- Bürgerliches Gesetzbuch vom 2.1.2002, zuletzt geändert am 4.7.2008
- Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg vom 10.7.2003, zuletzt geändert am 14.12.2005
- Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg, Regierungsentwurf vom 24.6.2008
- Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 11.2.2001, zuletzt geändert am 3.5.2005
- Raumordnungsgesetz vom 18.7.1996, zuletzt geändert am 25.6.2005
- Raumordnungsgesetz, Regierungsentwurf vom 18.7.2008
- Raumplanungsgesetz (Schweiz) vom 22.6.1979, zuletzt geändert am 1.7.2007
- Raumplanungsverordnung (Schweiz) vom 28.6.2000, zuletzt geändert am 5.12.2006

Planungsdokumente

- Bodenschutz-Strategie (KOM(2006)231) der Europäischen Gemeinschaften vom 22.9.2006
- Bodenschutz-Richtlinie (KOM(2006)232) der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag der Kommission vom 22.9.2006
- Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union, angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister am 11.5.1999
- Follow-up der Territorialen Agenda und der Charta von Leipzig – Ein europäisches Aktionsprogramm für Raumentwicklung und territorialen Zusammenhalt, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21.2.2008
- Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf 1999 vom 15.12.1999
- Kantonaler Richtplan Basel-Landschaft, Entwurf vom 26.7.2007
- Kantonaler Richtplan Zug vom 28.1.2004
- Kantonaler Richtplan Zürich vom 31.1.1995
- Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005
- Landesentwicklungsbericht Baden-Württemberg 2005, herausgegeben vom Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg
- Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg, Entwurf vom 21.7.2007
- Landesentwicklungsplan Saarland 2006, Teilabschnitt „Siedlung“ vom 4.7.2006
- Landesentwicklungsprogramm Berlin-Brandenburg vom 15./18.12.2007
- Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, beschlossen von den für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Ministern der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union am 24.5.2007
- Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, verabschiedet am 7.11.2007

Neue Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.6.2006

Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung, verabschiedet am 17.4.2002

Raumordnungsbericht 2005, herausgegeben vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Regionales Raumordnungsprogramm Großraum Braunschweig 2008, genehmigt am 30.4.2008

Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2005, genehmigt am 28.10. und 23.11.2006

Regionalplan Region Bayerischer Untermain, Stand 1.12.2002

Regionalplan Mittelthüringen, Entwurf vom 30.5.2007

Regionalplan Region Heilbronn-Franken 2006, genehmigt am 27.6.2006

Regionalplan Region Stuttgart, Entwurf vom 27.2.2008

Regionalplan Südhessen 2000, genehmigt am 23.8.2004

Regionalplan Südlicher Oberrhein 1995, genehmigt am 9.5.1995

Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres und nachhaltigeres Europa der vielfältigen Regionen, beschlossen von den für Raumentwicklung zuständigen Ministerinnen und Ministern der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union am 24.5.2007

Umweltplan Baden-Württemberg. Fortschreibung 2007, beschlossen vom Ministerrat des Landes Baden-Württemberg am 17.12.2007

Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung von Planzeichen vom 14.9.2005

Abkürzungen

ARL..... Akademie für Raumforschung und Landesplanung

ATKIS..... Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem

BauGB..... Baugesetzbuch

BBR..... Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

BfN Bundesamt für Naturschutz

BGB Bürgerliches Gesetzbuch

BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung

BMVBS..... Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

BNatSchG... Bundesnaturschutzgesetz

EUREK..... Europäisches Raumentwicklungskonzept

FLAIR..... (Forschungsprojekt) Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung

IGP..... Institut für Grundlagen der Planung (Universität Stuttgart)

ILPÖ..... Institut für Landschaftsplanung und Ökologie (Universität Stuttgart)

LEP Landesentwicklungsplan

LEPro..... Landesentwicklungsprogramm (Berlin-Brandenburg)

LplG..... Landesplanungsgesetz

LR (Raumkategorie) Ländlicher Raum

MLR Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum (Baden-Württemberg)
MUNLV Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Nordrhein-Westfalen)
NBBW..... Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg
ÖPNV..... Öffentlicher Personennahverkehr
PS Plansatz
REFINA..... (Förderschwerpunkt Forschung für die) Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
ROG..... Raumordnungsgesetz
RROP..... Regionales Raumordnungsprogramm
LS RuR Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung (Technische Universität Kaiserslautern)
RVSO..... Regionalverband Südlicher Oberrhein
UM..... Umweltministerium (Baden-Württemberg)
UVM Ministerium für Umwelt und Verkehr (Baden-Württemberg)
VwV Verwaltungsvorschrift
WM..... Wirtschaftsministerium (Baden-Württemberg)



Regionalverband Südlicher Oberrhein

Körperschaft des öffentlichen Rechts



Geschäftsstelle
Reichsgrafenstraße 19
D-79102 Freiburg
Tel.: +49(0)761-70327-0
Fax: +49(0)761-70327-50
rvso@region-suedlicher-oberrhein.de
www.region-suedlicher-oberrhein.de