



Begutachtung

Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

LOS 1:

Planerische Aspekte der Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Im Auftrag des

Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg

11. Dezember 2023

Redaktionell bearbeitet 15. Januar 2024

IfSR Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis
Dipl.-Ing. (FH) Heidrun Fischer
Dipl.-Betriebswirt (FH) Michael Weber

Steingrabenstraße 12/1
D-72622 Nürtingen
Telefon: 07022 / 250 445
E-Mail: mail@ifsr-institut.de

Baader Konzept GmbH

Dr. Sabine Müller-Herbers
M. Sc. Stadt- u. Regionalentwicklung Katja Horeldt

N 7, 5-6
D-68161 Mannheim
Telefon: 0621/ 728 486-22
E-Mail: s.mueller-herbers@baaderkonzept.de

Quelle Titelbild: IfSR

Inhalt

Inhalt	3
Gegenstand und Zielstellung der Begutachtung	5
Vorgehen und Methoden	6
Säule 1: Aktionsplan Flächensparen	9
1 Ökonomische Instrumente	10
1.1 Städtebauförderung	11
1.2 Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR)	14
1.3 Wohnraumoffensive Baden-Württemberg	15
1.4 Anreize über Erweiterung und Fokussierung weiterer bestehender Förderprogramme	17
1.5 Kommunale Förderprogramme zur Innenentwicklung	17
1.6 Zusammenfassung und Empfehlungen zu ökonomischen Instrumenten	19
2 Instrumente zur effizienten Flächeninanspruchnahme durch Mehrfachnutzungen	20
2.1 Begriffsbestimmungen Mehrfachnutzungen	20
2.2 Beispiele aus Gemeinden, Regionen, Ländern/Landesplanungen	22
2.3 Verankerung des Themas Mehrfachnutzung in Baden-Württemberg.....	24
2.4 Zusammenfassung und Empfehlungen zur effizienten Flächeninanspruchnahme durch Mehrfachnutzungen	25
3 Weiterentwicklung des Förderprogramms Flächen gewinnen durch Innenentwicklung	26
3.1 Kurzbeschreibung des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“	26
3.2 Vorhandene Evaluationen des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“	27
3.3 Erfahrungen aus den Fachgesprächen und Ergebnisse aus der vertieften Begutachtung ausgewählter Projekte	28
3.4 Zusammenfassung und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“	30
4 Wege zur systematischen digitalen Erfassung und Offenlegung der Potenziale zur Innenentwicklung durch Gemeinden	31
4.1 Begriffsbestimmung, Ziele und Adressaten einer Erfassung und Offenlegung	31
4.2 Tools der Bundesländer für die Gemeinden zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen	31
4.3 Erfahrungen aus Baden-Württemberg, insbesondere zur Nutzung der Plattform FLOO	35
4.4 Zusammenfassung und Empfehlungen zum Thema digitale Erfassung und Offenlegung von Potenzialen der Innenentwicklung.....	37
5 Wege zur Förderung einer interkommunal abgestimmten Entwicklung	39
5.1 Formen einer interkommunalen Zusammenarbeit	39
5.2 Zusammenfassung und Empfehlungen zu Wegen zur Förderung einer interkommunal abgestimmten Entwicklung.....	43
6 Zusätzliche Anreize für Kommunen	44
6.1 Beispiele für zusätzliche Anreize des Bundes und der Bundesländer für Gemeinden	44
6.2 Zusätzliche Anreize in Baden-Württemberg.....	46
6.3 Zusammenfassung und Empfehlungen zum Thema zusätzliche Anreize für Gemeinden ...	47
7 Information und Beratung	48
7.1 Beispiele auf Bundesebene und anderer Bundesländer zu Information und Beratung zum Thema Flächeninanspruchnahme, Flächeneffizienz und Innenentwicklung.....	48
7.2 Übersicht über Angebote aus Baden-Württemberg zu Information und Beratung zum Thema Flächeninanspruchnahme und Innenentwicklung	51

7.3	Zusammenfassung und Empfehlungen zu Information und Beratung	54
8	Weitere Ideen zum Aktionsplan.....	55
8.1	Förderschwerpunkt: 100 Quartiershäuser in Einfamilienhausgebieten	55
8.2	Flächeneffizienz-Check bei Projekten und Programmen des Landes	56
8.3	Anwendung von Tools für Wirtschaftlichkeits-Checks von Baugebieten	57
8.4	Entsiegelungsaktivitäten.....	58
8.5	Beratungsstruktur zur Innenentwicklung	59
8.6	Reform der Grunderwerbsteuer zugunsten der Innenentwicklung.....	60
9	Aktionsplan Flächensparen: Instrumente im Überblick	61
Säule 2: Landesentwicklungsplan LEP		66
10	Instrumente und Festlegungen	68
10.1	Dichtevorgaben	68
10.2	Mengenbegrenzungen für die Ausweisung zusätzlicher Bauflächen (Flächenkontingentierung).....	76
10.3	Handelbare Flächenausweisungszertifikate.....	83
10.4	Außenentwicklungsabgabe / Baulandausweisungsumlage BLAU	88
10.5	Positiv allokativer Steuerung von Flächenausweisungen	91
10.6	Sicherung und Entwicklung von raumordnungsbedeutsamen Großstandorten für Gewerbe.....	93
10.7	Flächensparen als Kriterium im Zentrale-Orte-System	96
11	Varianten einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung.....	97
11.1	Gemeinsame Grundlagen der drei Varianten.....	97
11.2	Variante 1: Gemeindliche und regionale Eigenverantwortung	99
11.3	Variante 2: Ziel- und Bedarfsvariante	100
11.4	Variante 3: Ressourcenvariante	102
11.5	Bewertung der Varianten bezogen auf das Flächensparziel.....	104
12	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	108
Quellen.....		111
Verzeichnisse.....		121
	Abbildungen.....	121
	Tabellen	121

Gegenstand und Zielstellung der Begutachtung

Die Begutachtung im Auftrag des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen (MLW) soll Möglichkeiten und Wege zur Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme in Baden-Württemberg prüfen und Möglichkeiten und Wege aufzeigen, die die Landesregierung:

- im Zuge der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans und
- im Rahmen des „Aktionsplans Flächensparen“

nutzen bzw. beschreiten kann.

Maßgeblich für die Zielrichtung und den Umfang der gutachterlichen Untersuchung sind in erster Linie:

- der Koalitionsvertrag „Jetzt für morgen“ der Landesregierung Baden-Württemberg, der eine Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme zunächst auf 2,5 ha pro Tag (politische Vorgabe ohne sachliche Begründung) und als Langfristziel eine nachhaltige Flächennutzung ohne Flächenneuanspruchen beinhaltet, sowie
- die darauf aufbauenden Überlegungen des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen hinsichtlich potenziell in Frage kommender Instrumente bzw. Instrumentengruppen aus der Ausschreibung.

Die Beauftragung hält hierzu fest:

„Der Koalitionsvertrag „Jetzt für morgen – Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg“ der Landesregierung von Baden-Württemberg gibt folgende übergeordnete landespolitische Zielvorstellung vor:

„Netto-Null“ beim Flächenverbrauch: Wir wollen den Flächenverbrauch weiter reduzieren und halten weiterhin an dem Ziel der „Netto-Null“ fest. Ein weiterer Faktor, um unnötigen Flächenverbrauch zu vermeiden, ist der Rückbau bestehender, nicht mehr benötigter Infrastruktur.“

Angesichts der ehrgeizigen Flächensparziele bei gleichzeitig fortbestehenden Flächenbedarfen wird sich die Konkurrenz um die Nutzung der knappen Ressource Fläche weiter verschärfen. Die Erreichung der Netto-Null erfordert eine Bündelung der Kräfte und ein abgestimmtes Vorgehen der Landesregierung. Andere politische Zielstellungen wie die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und die Möglichkeit von Ansiedlungsvorhaben von landesweiter Relevanz, die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, der Ausbau erneuerbarer Energien oder auch die Anforderungen an die Mobilität der Zukunft müssen dabei allerdings mit bedacht werden.

Im neuen Landesentwicklungsplan soll zunächst ein maximaler Flächenverbrauch von 2,5 ha als Etappenziel und bis 2035 das Erreichen der Netto-Null verankert werden. Dies entspricht dem Ziel einer Flächenkreislaufwirtschaft, bei der netto keine zusätzlichen Flächen mehr in Anspruch genommen werden. Dies bedeutet, dass bei einer Flächenneuanspruchen im Gegenzug grundsätzlich eine Rückführung bislang genutzter Flächen in den naturnahen Zustand erfolgen muss. Dabei muss die Abwägung mit dringenden Flächenansprüchen ein atmendes Regelungsinstrumentarium umfassen.“

Die Ausführungen und Einschätzungen der Begutachtung fokussieren das Thema Flächensparen. Es findet keine Abwägung mit anderen öffentlichen und privaten Belangen und den Zielen der Raumordnung statt.

Übergeordnetes Ziel der Begutachtung ist die Ableitung von Politikempfehlungen.

Vorgehen und Methoden

Die Aufgabenstellung beinhaltet sowohl rechtliche Aspekte als auch Fragen zur planerischen Perspektive der verschiedenen Instrumente. Um sicherzustellen, dass die jeweiligen fachlichen Gesichtspunkte hinreichend in die Gesamtbetrachtung einfließen und um eventuelle Unklarheiten zu vermeiden, wurde die Begutachtung in zwei Lose aufgeteilt. LOS 1 betrifft planerische Aspekte, LOS 2 rechtliche Aspekte der Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.

Aufgrund des weiten Untersuchungsrahmens und der komplexen Wechselwirkungen der potenziellen Instrumente fand im Rahmen der Bearbeitung eine kontinuierliche, enge Abstimmung mit dem Auftraggeber und dem Bearbeitungsteam von LOS 2 statt. Projektbegleitend wurden regelmäßige Jour fixe durchgeführt, in denen der Bearbeitungsstand dargelegt und diskutiert und Vereinbarungen für weitere Bearbeitung besprochen wurden. Die Bearbeitung der beiden Lose wurde ergänzend durch bilaterale Kontakte aufeinander abgestimmt.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf:

- einer fachbezogenen Literatur- und Internetrecherche,
- Fachgesprächen,
- Erfahrungen des Bearbeitungsteams aus verschiedenen Projekten im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung und Forschungsaktivitäten sowie
- Informationen, die vom Auftraggeber bereitgestellt wurden.

Geführte Fachgespräche:

- Dr. Andrea Dittrich-Wesbuer, ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Mehrfachnutzungen, dreifache Innenentwicklung)
- Alice Schröder, UBA Umweltbundesamt (Mehrfachnutzungen, dreifache Innenentwicklung)
- Ralph König, Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen, Referat Städtebauliche Erneuerung (Städtebauförderung)
- Dr. Martin Schelberg, Regierungspräsidium Stuttgart (Städtebauförderung)
- Manfred Merges, Ministerium für den Ländlichen Raum, Referat Förderprogramme (Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum)
- Manfred Lehle, LUBW Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (FLOO, digitale Erfassung von Flächenpotenzialen)
- Jonas Schwarz, NRW.URBAN, Bau.Land.Partner (Information und Beratung von Gemeinden, Projektentwicklung)
- Gitti Nurin, Landsiedlung Baden-Württemberg (Grundstücksfonds)
- Marcus Wiedmann, Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen, Referat Innovatives Planen und Bauen, Wohnraum-Offensive (Wohnungsneubau und Flächensparen)
- Florian Oswald, Stadt Freiburg, Interkommunale Planungs Kooperation Freiburg (Interkommunale Kooperationen Wohnen)
- Thomas Preuss, difu Deutsches Institut für Urbanistik (insb. Instrumente zum Landesentwicklungsplan)
- Dr. Matthias Proske, Arbeitsgemeinschaft Regionalverbände Baden-Württemberg (Instrumente Flächensparen auf verschiedenen Handlungsebenen)
- Rosaria Trovato, Arbeitsgemeinschaft der Siedlungsplaner/innen der Regionalverbände BW (Instrumente Flächensparen allgemein)
- Verschiedene Flächenmanagerinnen und Flächenmanager (Aalen, Albstadt, Crailsheim, Eningen, Filderstadt, Horb, Radolfzell) (Instrumente Flächensparen in der Praxis)



Abbildung 1: Schlaglichter aus den Fachgesprächen

Quelle: IfSR

Begriffsbestimmung: Wie wird Flächeninanspruchnahme gemessen?

Die Flächenstatistik in Deutschland und in Baden-Württemberg wird bundesweit einheitlich anhand des Liegenschaftskatasters erstellt.

Die Flächen(neu)inanspruchnahme wird mit dem Indikator der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) gemessen. Dieser bezieht sich auf Umwidmungen von vormals naturnaher, meist land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen hin zu siedlungsbezogener Nutzung. Hierzu zählen nach dem amtlichen Liegenschaftskataster (ALKIS): Wohnbauflächen, Industrie- und Gewerbeflächen, Flächen gemischter Nutzung, Flächen besonderer funktionaler Prägung, Sport-, Freizeit-, Erholungsflächen, Friedhöfe sowie die Flächen für Straßen- und Wegeverkehr, Bahnverkehr und Schiffsverkehr.

Die Begriffe „Siedlungsfläche“ und „versiegelte Fläche“ dürfen nicht gleichgesetzt werden. Die Siedlungsflächen umfassen neben bebauten Flächen auch einen erheblichen Anteil un bebauter und nicht versiegelter Flächen (wie Hausgärten, Grünanlagen und Parks oder Campingplätze). Das Statistische Landesamt BW schätzt, dass knapp die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsfläche tatsächlich versiegelt ist (StaLa BW 2023). Der Indikator der Siedlungs- und Verkehrsflächen gibt aber Auskunft darüber, wieviel Fläche in Anspruch genommen wird, die vormals als natürlicher meist zusammenhängender Freiraum und landwirtschaftlich nutzbarer Boden vorhanden war.

Säule 1: Aktionsplan Flächensparen

Die Begutachtung soll als Basis für die Erarbeitung eines „Aktionsplans Flächensparen“ des Landes Baden-Württemberg dienen. Im Aktionsplan Flächensparen sollen bestehende Instrumente des Flächensparens weiterentwickelt sowie diese bei Bedarf ergänzt werden. Die Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg sollen durch diese Maßnahmen rechtlich, organisatorisch, datenbasiert sowie durch Förderprogramme unterstützt werden.

Entsprechend der Leistungsbeschreibung wurden die folgend aufgeführten Gliederungspunkte (GP) untersucht:

- GP 01: Ökonomische Instrumente
- GP 02: Instrumente zur effizienten Flächeninanspruchnahme durch Mehrfachnutzungen
- GP 03: Weiterentwicklung des Förderprogramms Flächen gewinnen durch Innenentwicklung
- GP 04: Wege zur systematischen digitalen Erfassung und Offenlegung der Potenziale zur Innenentwicklung durch Gemeinden
- GP 05: Wege zur Förderung einer interkommunal abgestimmten Entwicklung
- GP 06: Zusätzliche Anreize für Gemeinden
- GP 07: Information und Beratung

Aus der Bearbeitung heraus und aus den Diskussionen in den begleitenden Jour fixe ergaben sich weitere Ideen für den Aktionsplan Flächensparen. Diese werden in Kapitel 8 aufgezeigt.

1 Ökonomische Instrumente

In diesem Kapitel werden Förderprogramme, die die Innenentwicklung adressieren, mit ihren wesentlichen Merkmalen beschrieben. Es folgt jeweils eine Darstellung der relevanten räumlichen Ebenen und eine Kurzbewertung der Wirksamkeit bzgl. des Flächensparziels, sowie eine Grobeinschätzung zur Handhabbarkeit und dem entstehenden Aufwand für das Land. Schließlich werden jeweils Hinweise zu Kombinationen mit anderen Instrumenten gegeben und Empfehlungen formuliert. Eine eigenständige Evaluierung der Förderprogramme findet nicht statt.

Es werden folgende Förderprogramme bzw. Aspekte zu Förderprogrammen betrachtet:

- Städtebauförderung
- Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum
- Wohnraumoffensive Baden-Württemberg
- Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ des Landes Baden-Württemberg (Betrachtung in Kapitel 3)
- Anreize über Erweiterung und Fokussierung weiterer bestehender Förderprogramme
- Kommunale Förderprogramme zur Innenentwicklung

Folgende bestehende ökonomische Instrumente wurden entsprechend der Abstimmung mit dem Auftraggeber nicht näher betrachtet:

- Grundsteuer C: Die Grundsteuerreform ermöglicht den Gemeinden in Baden-Württemberg in bestimmten Fällen die Anwendung der Grundsteuer C ab 2025.
- Förderung der Gebäudesanierung (KfW, BAFA, L-Bank): Eine Flächenwirksamkeit ist kaum messbar.
- Förderung der Sanierung von Altlasten (angesiedelt bei den Regierungspräsidien): Diese Förderung adressiert die Innenentwicklung ist grundsätzlich flächenwirksam. Sie stellt sich als wenig komplex dar.
- Landesförderprogramme zu sozialer, technischer, verkehrlicher und Bildungsinfrastruktur: Hinweise zu einem Flächeneffizienz-Check in Kapitel 8.2.
- Landesmittel zur Forschungs- und Wohnraumförderung: Hinweise zu einem Flächeneffizienz-Check in Kapitel 8.2.

Weitere ökonomische Instrumente, die sich in der Diskussion befinden, werden an anderer Stelle betrachtet:

- Entsiegelungsprämie: Hinweise in Kapitel 8.4.
- Reform der Grunderwerbsteuer zugunsten der Innenentwicklung: Hinweise in Kapitel 8.6.
- Handelbare Flächenzertifikate: Hinweise in Kapitel 10.3.
- Außenentwicklungsabgabe/Baulandausweisungsumlage: Hinweise in Kapitel 10.4.

1.1 Städtebauförderung

Beschreibung

Die Städtebauförderung unterstützt die Gemeinden seit mehr als 52 Jahren bei ihrer städtebaulichen Erneuerung und trägt nach dem Grundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ maßgeblich zur Hebung innerörtlicher Potenziale und damit zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei. Die Städtebauförderung wird als ein Leitprogramm der Innenentwicklung eingeschätzt. Es gibt viele umgesetzte Beispiele in fast 900 Gemeinden des Landes. Über geförderte Einzelprojekte wird, häufig mit einem thematischen Schwerpunkt, in Broschüren informiert. Dabei wird deutlich, welche Bedeutung die Städtebauförderung für die Stärkung der Innenstädte und Ortsmitten und damit für die Innenentwicklung hat. Eine öffentlich verfügbare Übersicht zu geförderten Projekten besteht bislang nicht.

Durch die Förderprogramme der Städtebauförderung, insbesondere das Programm für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung, erfolgen über finanzielle Anreize wichtige Impulse zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.

Die Erhaltung und Gestaltung von lebendigen und identitätsstiftenden Stadt- und Ortskernen, das Schaffen von Wohnraum und zukunftsorientierten Infrastrukturen sowie Maßnahmen für den Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel stehen im Fokus. Gefördert werden grundlegende investive und nicht-investive Maßnahmen. Die bewilligte Landesförderung im Jahr 2023 betrug laut MLW 239 Mio. €.

In der Ausschreibung des MLW für das im Jahr 2024 vorgesehene Programm für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung werden folgende Förderschwerpunkte genannt:

- Schaffung von Wohnraum durch Umnutzung, Modernisierung und Aktivierung von Flächen und leerstehenden Immobilien,
- Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur ökologischen Erneuerung,
- Stärkung, Revitalisierung und Erhalt der Funktionsfähigkeit bestehender Zentren, insbesondere durch die Sicherstellung der Nahversorgung und Daseinsvorsorge sowie die Aufwertung des öffentlichen Raumes,
- Neustrukturierung und Umnutzung leerstehender, fehl- oder mindergenutzter Flächen und baulich vorgenutzter Brachflächen, insbesondere bisher militärisch genutzter Gebäude und Liegenschaften sowie Industrie-, Gewerbe- und Bahnbrachen, bspw. für den Wohnungsneubau, Gewerbe und hochwertige Dienstleistungen,
- Sicherung und Verbesserung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Integration in den Quartieren als wichtiger Teil der Daseinsvorsorge durch Erhaltung und Aufwertung des Wohnungsbestandes sowie des Wohnumfeldes in Wohnquartieren mit negativer Entwicklungsperspektive und besonderem Entwicklungsbedarf,
- Sicherung und Erhalt denkmalpflegerisch wertvoller Bausubstanz sowie stadt- und ortsbildprägender Gebäude,
- Stabilisierung und Aufwertung bestehender Gewerbegebiete, insbesondere im Hinblick auf eine effiziente Flächenausnutzung und qualitätsvolle öffentliche Räume, um zukunftsfähige Entwicklungen zu ermöglichen und den Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg zu stärken,
- Maßnahmen zur Anpassung vorhandener Strukturen an den demografischen Wandel (insbesondere Maßnahmen zur Erreichung von Barrierefreiheit bzw. -armut im öffentlichen Raum und zum generationengerechten Umbau von Wohnungen).

Ein Fördervorrang besteht für die Schaffung von Wohnraum durch Umnutzung, Modernisierung und Aktivierung von Flächen und leerstehenden Immobilien. Fördervorrang haben auch Anträge mit einem hohen Anteil an Maßnahmen zur Belebung und langfristigen Aufwertung von Stadt- und Ortskernen. Die Kombination mit Einzelmaßnahmen, die im Rahmen des Investitionspakts Baden-Württemberg Soziale Integration (IBW) oder im Bundesprogramm Zukunft Innenstadt gefördert werden, ist möglich.

Folgende Programme kommen zum Einsatz:

- Landessanierungsprogramm (LSP)

Bund-Länder-Programme:

- Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne (LZP)
- Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten (SZP)
- Wachstum und nachhaltige Erneuerung – lebenswerte Quartiere gestalten (WEP)

Der Fördersatz beträgt in allen Programmen bis zu 60 % der förderfähigen Kosten.

Darüber hinaus wurden zwei weitere Landesprogramme zur Ergänzung der Normalprogramme eingeführt:

- Soziale Integration im Quartier (IBW / Landes-SIQ)
Ziel ist es, Einrichtungen der sozialen Infrastruktur zu qualifizieren, dass sie als Orte der Integration und des sozialen Zusammenhalts im Quartier zu einer positiven Belebung der Stadt- und Ortskerne beitragen. Dabei gilt es auch den Ansprüchen an den demografischen und klimatischen Wandel zu entsprechen.
- Programm für nichtinvestive Städtebauförderung (NIS)
Ziel ist die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Integration in Quartieren– ergänzend zur Förderung von baulich-investiven Maßnahmen in Sanierungsgebieten.

Gefördert werden:

- die Vorbereitung von städtebaulichen Maßnahmen,
- Ordnungsmaßnahmen (unter anderem Bodenordnung, Grunderwerb, Umzug von Bewohnern und Betrieben, Freilegung von Grundstücken),
- Baumaßnahmen (unter anderem Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden in privatem Eigentum oder der Gemeinde, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, Neubau und Ersatzbau von Wohnungen, die Verlagerung oder Änderung von Betrieben),
- Maßnahmen anderer Finanzierungsträger sowie Vergütungen für Beauftragte und Kosten beim Abschluss der städtebaulichen Maßnahme.

Räumliche Ebene

Die Programme werden in der Regel für ein konkretes förmlich festgelegtes Gebiet mit städtebaulichen Missständen eingesetzt.

Bewertung der Wirksamkeit (Flächensparen)

Durch das Instrument wird die Stadterneuerung und damit die Innenentwicklung gefördert. Einer Zersiedelung wird entgegenwirkt, indem wichtige Funktionen von Kernbereichen und anderen Siedlungsbereichen gestärkt und ausgebaut werden und Flächenpotenziale im Innenbereich aktiviert

werden. Somit ist eine große Wirksamkeit hinsichtlich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gegeben. Die Städtebauförderung hat eine hohe Impulswirkung für die Stadterneuerung generell.

Abschätzung Handhabbarkeit und entstehender Aufwand

Die Vorbereitung und Durchführung einer Maßnahme der städtebaulichen Erneuerung ist ein umfangreicher Prozess mit einer Dauer von mehreren Jahren. Eine Kofinanzierung der Gemeinde ist Voraussetzung, um Fördermittel zu erhalten.

Fördervoraussetzungen im Programm für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung sind umfangreiche Vorarbeiten der Gemeinde, darunter die Erstellung eines umfassenden gesamtörtlichen Entwicklungskonzeptes (GEK) unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Zu einem solchen interdisziplinären Konzept gehören Analysen und stadtplanerische Zielsetzungen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung, des lokalen Wohnungsbestandes und -bedarfs, der Einzelhandelsstruktur und Nahversorgung, der Mobilität und des Verkehrs, des Bildungs- und Arbeitsangebots, der sozialen und integrationsfördernden Einrichtungen sowie der öffentlichen Grün- und Freiraumversorgung. In den GEKs sind außerdem die Herausforderungen und Zielsetzungen im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung zu bearbeiten. Vorliegende Konzepte wie z. B. energetische Quartierskonzepte oder kommunale Wärmepläne sind entsprechend zu berücksichtigen.

Der Überblick über Innenentwicklungspotenziale in der Gemeinde ist eine wesentliche Voraussetzung für deren Aktivierung. Eine städtebauliche Erneuerungsmaßnahme zugunsten der Innenentwicklung sollte nicht durch eine Vernachlässigung der Innenentwicklung an anderer Stelle des Gemeindegebiets oder durch parallele Außenentwicklungsmaßnahmen konterkariert werden. Eine breit angelegte Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen ist bislang nicht Fördervoraussetzung wie dies im Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum der Fall ist (s. Kapitel 1.2). Es wird bisher abgefragt, ob durch die beantragte Maßnahme Neubauland eingespart wird.

Von dem gesamtörtlichen Konzept ist ein gebietsbezogenes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK) abzuleiten, in dem die Ziele und Maßnahmen zur Problembewältigung im Fördergebiet darzustellen sind. Dabei sind auch die Themen Klimaschutz und Klimafolgenanpassung zu bearbeiten. Die Aktualität des ISEKs ist durch zielorientierte Fortschreibungen sicherzustellen.

Weiterhin sind im Rahmen der Gesamtmaßnahme Maßnahmen des Klimaschutzes und zur Anpassung an den Klimawandel, insbesondere durch Verbesserung der grünen und blauen Infrastruktur durchzuführen, um einen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen hin zum langfristigen Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität zu leisten und die Klimaresilienz zu unterstützen.

Eine Förderung von Einzelobjekten erfolgt in Baden-Württemberg nur, wenn eine relevante Gebietskulisse mit städtebaulichen Missständen vorliegt. Teilweise haben Gemeinden nur einen geringen Erneuerungsbedarf. Der Freistaat Bayern hat deshalb ein ergänzendes Programm für städtebauliche Einzelvorhaben auch ohne Festlegung eines Fördergebietes, wenn mit diesen Einzelvorhaben wesentliche Ziele der städtebaulichen Erneuerung erreicht werden können, als Sonderbaustein bei der Städtebauförderung eingerichtet (StMB 2023). Dadurch kann die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen sehr zielgenau gefördert werden.

Die räumliche Verteilung der Fördermittel im Land orientiert sich derzeit am verfügbaren Finanzvolumen, dem Vorliegen städtebaulicher Missstände und der finanziellen Leistungsfähigkeit der beantragenden Gemeinde. Im Zuge der Antragsprüfung werden auch die Raumordnungsbehörden beteiligt. Belange der Landesplanung, wie räumlich differenzierte Entwicklungsziele, erlangen bisher keine erkennbare durchschlagende Wirkung. Als zusätzlicher Aspekt bei der räumlichen Verteilung von Mitteln der Städtebauförderung kann eine unterstützende Wirkung bei der Konzentration verschiedener Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung erwartet werden.

Bisher ist die angestrebte städtebauliche Dichte kein dezidiertes Förderkriterium in der Städtebauförderung. Eine adäquate städtebauliche Dichte kann jedoch einen deutlichen Beitrag zum Flächensparen leisten. Eine Aufnahme der städtebaulichen Dichte könnte ergänzend zu dem bereits in der Programmausschreibung verankerten Grundsatz Innenentwicklung vor Außenentwicklung die Wirkung der Städtebauförderung in Bezug auf das Flächensparziel weiter verstärken.

Kombinationen mit anderen Instrumenten

- Eine Kombination mit anderen Förderprogrammen ist bei Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes grundsätzlich möglich.
- Durch das Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ können Stadtentwicklungskonzepte und Vorbereitende Untersuchungen zur Vorbereitung von städtebaulichen Erneuerungsmaßnahmen gefördert werden.

Empfehlungen

- Aspekte der Raumordnung (Allokation, raumordnerisch angestrebte Entwicklung, Vorgaben zur städtebaulichen Dichte, ...) bei der räumlichen Verteilung der Förderung stärker berücksichtigen.
- Die Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen als Fördervoraussetzung aufnehmen (wie bei der Antragstellung zum Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum, s. Kapitel 1.2).
- Eine öffentlich verfügbare Übersicht zu geförderten Projekten einrichten und über eine Website zur Innenentwicklung vernetzen (s. a. Empfehlung in Kapitel 7).
- Ein ergänzendes Programm für städtebauliche Einzelvorhaben, wie Kleinbrachen oder kleine Hausgruppen, auch ohne Festlegung eines Sanierungsgebietes - wenn damit wesentliche Ziele der städtebaulichen Erneuerung erreicht werden können - einrichten (in Bayern bei der Städtebauförderung als Sonderbaustein integriert).

1.2 Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR)

Beschreibung

Das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) ist ein zentrales Förderinstrument zur Stärkung und Weiterentwicklung des Ländlichen Raums des Landes und wird seit Jahrzehnten landesweit eingesetzt.

Ziel des ELR ist die integrierte Strukturentwicklung. Förderschwerpunkt sind Innenentwicklung/Wohnen, Grundversorgung, Arbeiten und Gemeinschaftseinrichtungen. Übergreifend werden Betreuung, Beratung und Konzepte zur Vorbereitung von Projekten gefördert. Wichtiger Bestandteil des ELR sind die Bemühungen, die weitere Flächeninanspruchnahme durch eine verbesserte innerörtliche Entwicklung zu reduzieren.

Die Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen ist eine Fördervoraussetzung.

Die bewilligte Landesförderung betrug laut MLR 2023 100 Mio. €. In ca. 500 Gemeinden werden jährlich Projektförderungen bewilligt.

Die Programmausschreibung 2024 des Ministeriums für den Ländlichen Raum enthält eine weitere Stärkung der klimapolitischen Ausrichtung. Darüber hinaus werden 2024 erstmals auch Gebiete aus den 1970er-Jahren gefördert, sofern diese direkt an die Ortskerne oder Siedlungsflächen der 1960er-Jahre angrenzen. Das Programm fördert v. a. die Umnutzung und Modernisierung bestehender

Gebäude, die Neuordnung von Grundstücken mit Baureifmachung nicht zukunftsfähiger Gebäude, die Schließung von Baulücken und die Entflechtung unverträglicher Gemengelagen.

Kommunale Projekte werden mit 40-75 % gefördert, private Projekte mit 10-55 %, abhängig von Förderschwerpunkt und Projektart.

Über geförderte Einzelprojekte wird bislang in Broschüren informiert, eine öffentliche verfügbare Übersicht zu geförderten Projekten besteht bislang nicht.

Darüber hinaus zeigte sich im Rahmen der Fachgespräche, dass es bei den Gemeinden einen erheblichen Informations- und Beratungsbedarf zur Innenentwicklung gibt.

Räumliche Ebene

Das Programm bezieht sich auf ländlich geprägte Gemeinden bzw. Ortsteile. Gefördert werden auch interkommunale Projekte.

Bewertung der Wirksamkeit (Flächensparen)

Durch das Instrument wird die Dorferneuerung im ländlich geprägten Raum und damit die Innenentwicklung gefördert. Einer Zersiedelung wird entgegenwirkt, indem wichtige Funktionen von Kernbereichen und anderen Siedlungsbereichen gestärkt und ausgebaut werden und Flächenpotenziale im Innenbereich aktiviert werden. Somit ist eine große Wirksamkeit hinsichtlich Flächenspareffekten gegeben. Das Entwicklungsprogramm hat wie die Städtebauförderung eine hohe Impulswirkung für die Ortserneuerung generell.

Abschätzung Handhabbarkeit und entstehender Aufwand

Gemeinden im Ländlichen Raum und ländlich geprägte Gemeinden außerhalb des Ländlichen Raums schätzen das Programm, da insbesondere kleinere Projekte unbürokratisch und kurzfristig gefördert werden können. Bei privaten Maßnahmen ist keine kommunale Kofinanzierung erforderlich.

Kombinationen mit anderen Instrumenten

- Beratung und Information

Empfehlungen

- Die fachliche Information und Beratung zur Innenentwicklung verstärken (s. a. Empfehlung in Kapitel 7).
- Eine öffentlich verfügbare Übersicht zu Projekten einrichten und über eine Website zur Innenentwicklung vernetzen (s. a. Empfehlung in Kapitel 7).

1.3 Wohnraumoffensive Baden-Württemberg

Kurzbeschreibung

Die Wohnraumoffensive wurde 2020 gestartet. Im Mittelpunkt steht die Schaffung bezahlbaren Wohnens.

Ziel der Wohnraumoffensive Baden-Württemberg ist es, Gemeinden dabei zu unterstützen, mehr bezahlbaren und sozial gemischten Wohnraum zu schaffen. Außerdem soll eine aktive kommunale Bodenpolitik bei Bedarf finanziell unterstützt und innovatives Planen und Bauen vorangetrieben werden.

Das Fördervolumen beträgt 30 Mio. €. Darüber hinaus ist der Grundstücksfonds mit einem Sondervermögen von 100 Mio. € ausgestattet.

Elemente der Wohnraumoffensive Baden-Württemberg sind lt. der Homepage des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen:

- Kommunalen Grundstücksfonds: Unterstützt Gemeinden mit Bedarf an bezahlbarem Wohnraum, die aufgrund ihrer Haushaltslage zumindest vorübergehend nicht in der Lage sind selbst aktiv zu werden, in Form eines Zwischenerwerbs. Das Land hält diese Grundstücke für einen zuvor vereinbarten Zeitraum (max. 5 Jahre) im Grundstücksfonds. Innerhalb dieser Zeit kann die Gemeinde die Voraussetzungen schaffen, dass auf dem Grundstück anteilig der bezahlbare Wohnraum umgesetzt werden kann und den Erwerb des Grundstücks planen.
- Kompetenzzentrum Wohnen: Das Instrumentarium besteht aus sieben Beratungsbausteinen, die von der Bürgerbeteiligung und Grundlagenermittlung bis hin zur Flächenentwicklung, Planungs- und Umsetzungsschritte einer Maßnahme abdecken. Die förderfähigen Kosten der einzelnen Beratungsbausteine werden bis zu 80 % gefördert.
- Prämienkatalog: Gemeinden können für die Aktivierung von leerstehendem und ungenutztem Wohnraum eine Wiedervermietungsprämie und eine Beratungsprämie erhalten.
- Patenschaft Innovativ Wohnen: Ansätze und Verfahren, die Wohnen als Prozess denken, sollen identifiziert, kommuniziert und beschleunigt werden und gemeinschaftliche Wohnformen marktfähig machen und diese in den Kontext des Quartiers integrieren.

Bei Patenschaft Innovativ Wohnen erfolgt die operative Umsetzung durch das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen, bei den anderen Elementen der Wohnraumoffensive durch die landeseigene Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH.

Räumliche Ebene

Die Angebote der Wohnraumoffensive stehen allen Gemeinden Baden-Württembergs offen. Der Grundstücksfonds steht allen Gemeinden und Landkreisen mit Bedarf an bezahlbarem Wohnraum, die aufgrund ihrer Haushaltssituation zumindest vorübergehend nicht in der Lage sind das Grundstück selbst zu erwerben, zur Verfügung.

Bewertung der Wirksamkeit (Flächensparen)

Der Fokus liegt auf der Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Die bislang geförderten Projekte liegen überwiegend im Innenbereich. Durch den Fokus auf bezahlbares Wohnen wird in bestimmten Fällen jedoch auch die Außenentwicklung gefördert. In diesen Fällen liegt ein Zielkonflikt vor. Die Wiedervermietungsprämie und die Beratungsprämie beziehen sich ausschließlich auf den Innenbereich. Insgesamt erfolgt eine Stärkung der Innenentwicklung durch die Wohnraumoffensive.

Abschätzung Handhabbarkeit und entstehender Aufwand

Die Landsiedlung steht den Gemeinden durch fachliche Beratung zur Seite.

Beim Kompetenzzentrum Wohnen können Beratungsbausteine ausgewählt werden, für die Bearbeitung steht ein Pool aus Beratungsunternehmen zur Verfügung. Die Rahmenbedingungen werden derzeit überarbeitet.

Kombinationen mit anderen Instrumenten

Eine Kombination mit anderen Förderprogrammen ist möglich, solange keine Doppelförderung erfolgt.

Empfehlungen

- Eine öffentlich verfügbare Übersicht zu Projekten einrichten und über eine Website zur Innenentwicklung vernetzen (s. a. Empfehlung in Kapitel 7).

1.4 Anreize über Erweiterung und Fokussierung weiterer bestehender Förderprogramme

Das Land Baden-Württemberg fördert durch eine Vielzahl an Förderprogrammen Vorhaben der Daseinsvorsorge und der öffentlichen Infrastruktur.

Dabei werden teilweise bereits Umweltaspekte berücksichtigt. Im Rahmen der Landesgemeindevkehrsfinanzierungsförderung können bspw. Vorhaben, die einen besonders positiven Beitrag zum Klimaschutz leisten, mit einem Klimabonus gefördert werden. Quartiersgaragen können gefördert werden, wenn Freiräume entstehen.

Ebenso könnten Förderungen des Landes die Raumwirkung der Verteilung der Fördermittel sowie Aspekte des Flächensparens berücksichtigen. Bspw. kann bei der räumlichen Verteilung der Mittel der Forschungsförderung des Landes auch deren Effekte auf die Raumentwicklung Berücksichtigung finden, wie die induzierte Beschäftigten- und Einwohnerentwicklung und die damit verbundenen Bautätigkeiten. Auch bei Neubauten von Schulen mit Landesförderung kann ein sparsamer Umgang mit Fläche bspw. durch die Bauweise oder eine Mehrfachnutzung berücksichtigt werden.

Empfehlungen

- Förderprogramme des Landes auf zusätzliche Anreizmöglichkeiten zugunsten der Flächeneffizienz überprüfen.
Durch differenzierte Förderhöhen oder Bonus-Regelungen bei raumwirksamen Projekten in Abhängigkeit von deren Flächeneffizienz kann ergänzend ein relevanter Effekt zugunsten der Innenentwicklung erzielt werden.

1.5 Kommunale Förderprogramme zur Innenentwicklung

Eine Reihe von Gemeinden in Baden-Württemberg hat ergänzende kommunale Förderprogramme zur Innenentwicklung eingeführt, die sehr unterschiedlich ausgestaltet und finanziell ausgestattet sind. Diese Programme sind durchweg recht kompakt und transparent gestaltet. Ein Unterscheidungsmerkmal ist, dass einige Programme vor allem an den Abbruchkosten, andere an den Umbau-/Neubaukosten ansetzen.

Bisher existiert keine Übersicht über kommunale Förderprogramme zur Innenentwicklung. Es sind keine Hilfestellungen insb. für kleine Gemeinden zur Gestaltung solcher Programme verfügbar.

In Tabelle 1 werden drei Beispiele von kommunalen Förderprogrammen vorgestellt, die seit längerer Zeit existieren und die Bandbreite der Programminhalte widerspiegeln.

Zusammenfassung

- Die kommunalen Förderprogramme zur Innenentwicklung sind finanziell sehr unterschiedlich ausgestattet. Teilweise werden kommunale Förderprogramme mangels finanzieller Ausstattung bzw. personeller Engpässe wenig beworben.
- Kommunale Förderprogramme können eine sinnvolle Ergänzung der Förderprogramme von Bund und Land sein und Förderlücken schließen.

Empfehlungen

- Eine landesweite Übersicht zu kommunalen Förderprogrammen zur Information für weitere Gemeinden erstellen und über eine Website zur Innenentwicklung vernetzen (s. a. Empfehlung Kapitel 7).

Tabelle 1: Kurzdarstellung ausgewählter kommunaler Förderprogramme

Gemeinde Förderprogramm	Förderinhalt und -umfang	Zuständigkeit in der Gemeindeverwaltung/ Haushaltsmittel 2021															
Stadt Aalen Flächen gewINNEN für Aalen	<p>Förderkulisse: Innenbereich; Berechtigte: Eigentümer Förderfähig: <u>Abbruch nicht erhaltenswerter, nicht ortsbildprägender, ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude</u> für eine anschließende Wohnbebauung. Die Förderung beträgt 50 % der Nettokosten, bis max. 10.000 €. <u>Modernisierung von Wohngebäuden der Baujahre bis 1975.</u> Die Förderung beträgt 10 % der Nettokosten, bis max. 10.000 €, bei 2 – 5 Wohneinheiten max. 20.000 €. <u>Baumpflanzungen</u> von einheimischen hoch- und halbstämmigen Laubbaumarten, Sammelbestellungen, Förderung bis max. 500 € pro Grundstück. Sonderpreis für beispielhafte Projekte <u>Baukultur:</u> Sonderpreis, insgesamt jährlich 20.000 €; ausnahmsweise förderfähig ist die Modernisierung historischer und ortsbildprägender Bausubstanz, die Förderung beträgt 10 % der Nettokosten, aber maximal 10.000 €</p>	<p>Innenentwicklungsmanager beim Stadtplanungsamt</p> <p>300.000 €</p>															
Stadt Albstadt Abbruchförderprogramm	<p>Förderkulisse: Innenbereich; Berechtigte: Eigentümer Förderfähig: <u>Abbruch</u></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Fördersätze mit Neubau</th> <th>ohne Neubau</th> <th>max. Förderung</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gebäudegröße</td> <td>Bestand</td> <td></td> </tr> <tr> <td>bis 1.000 m³</td> <td>40 %</td> <td>30 % 10.000 €</td> </tr> <tr> <td>bis 5.000 m³</td> <td>35 %</td> <td>25 % 30.000 €</td> </tr> <tr> <td>über 5.000 m³</td> <td>30 %</td> <td>20 % 50.000 €</td> </tr> </tbody> </table>	Fördersätze mit Neubau	ohne Neubau	max. Förderung	Gebäudegröße	Bestand		bis 1.000 m ³	40 %	30 % 10.000 €	bis 5.000 m ³	35 %	25 % 30.000 €	über 5.000 m ³	30 %	20 % 50.000 €	<p>Stabstelle Sanierung</p> <p>50.000 €</p>
Fördersätze mit Neubau	ohne Neubau	max. Förderung															
Gebäudegröße	Bestand																
bis 1.000 m ³	40 %	30 % 10.000 €															
bis 5.000 m ³	35 %	25 % 30.000 €															
über 5.000 m ³	30 %	20 % 50.000 €															
Wohnungsbauförderprogramm für den Erwerb von Immobilien in den Ortskernen	<p>Förderkulisse: Ortskerne aller Stadtteile, Berechtigte: Eigennutzer mit min. 1 Kind, Haushaltsbruttoeinkommen von max. 100.000 €/Jahr. Förderfähig: <u>Erwerb von Immobilien</u> Der Zuschuss beträgt 3.000 € je Kind, max. 25 % des Kaufpreises.</p>	<p>Stadtkämmerei, Abt. Liegenschaften</p> <p>60.000 €</p>															
Stadt Donaueschingen Förderung Ortskernentwicklung	<p>Förderkulisse: <u>Vorhaben in den Ortskernen der Ortsteile;</u> Berechtigte: Jeder, der die Maßnahme realisiert Förderfähig: <u>Erwerb und Sanierung von Wohngebäuden</u>, die min. 40 Jahre alt sind <u>Neubau eines Wohnhauses in einer vorhandenen oder durch Abbruch geschaffenen Baulücke</u> <u>Umbau eines Ökonomiegebäudes zu Wohnzwecken</u> Es müssen min. 150.000 € investiert werden. Die Förderung beträgt 10 % der Erwerbs-, Bau- oder Modernisierungskosten, bis max. 15.000 €. Bei Eigennutzung erhöht sich der Zuschuss je Kind um 2.500 €, insgesamt bis max. 5.000 €.</p>	<p>Stadtbauamt, Sachgebiet Liegenschaften</p> <p>200.000 € einschl. Familienförderung für kommunale Grundstücke, Programm zuletzt überzeichnet</p>															

1.6 Zusammenfassung und Empfehlungen zu ökonomischen Instrumenten

Wie oben ausgeführt, leisten die Förderprogramme der Städtebauförderung und das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum seit vielen Jahren wichtige Beiträge zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Auch die seit 2020 etablierte Wohnraumoffensive Baden-Württemberg stärkt die Innenentwicklung. In einigen Förderprogrammen des Landes wird die Flächeneffizienz belohnt. Kommunale Förderprogramme zur Innenentwicklung können die Förderkulisse von Bund und Land sinnvoll ergänzen.

Das vorhandene ökonomische Instrumentarium kann durch punktuelle Maßnahmen gestärkt werden.

Empfehlungen

Städtebauförderung

- Aspekte der Raumordnung (Allokation, raumordnerisch angestrebte Entwicklung, Vorgaben zur städtebaulichen Dichte, ...) bei der räumlichen Verteilung der Förderung stärker berücksichtigen.
- Die Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen als Fördervoraussetzung aufnehmen (wie bei der Antragstellung zum Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum).
- Eine öffentlich verfügbare Übersicht zu geförderten Projekten einrichten und über eine Website zur Innenentwicklung vernetzen (s. a. Empfehlung in Kapitel 7).
- Ein ergänzendes Programm für städtebauliche Einzelvorhaben, wie Kleinbrachen oder kleine Hausgruppen, auch ohne Festlegung eines Sanierungsgebietes - wenn damit wesentliche Ziele der städtebaulichen Erneuerung erreicht werden können - einrichten (in Bayern bei der Städtebauförderung als Sonderbaustein integriert).

Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum

- Die fachliche Information und Beratung zur Innenentwicklung verstärken (s. a. Empfehlung in Kapitel 7).
- Eine öffentlich verfügbare Übersicht zu geförderten Projekten einrichten und über eine Website zur Innenentwicklung vernetzen (s. a. Empfehlung in Kapitel 7).

Wohnraumoffensive Baden-Württemberg

- Eine öffentlich verfügbare Übersicht zu Projekten einrichten und über eine Website zur Innenentwicklung vernetzen (s. a. Empfehlung in Kapitel 7).

Anreize über Erweiterung und Fokussierung bestehender weiterer Förderprogramme

- Die Förderprogramme des Landes auf zusätzliche Anreizmöglichkeiten zugunsten der Flächeneffizienz überprüfen.

Kommunale Förderprogramme zur Innenentwicklung

- Eine landesweite Übersicht zu kommunalen Förderprogrammen zur Information für weitere Gemeinden erstellen und über eine Website zur Innenentwicklung vernetzen (s. a. Empfehlung in Kapitel 7).

2 Instrumente zur effizienten Flächeninanspruchnahme durch Mehrfachnutzungen

Durch die stetig zunehmende Flächenknappheit und die Nutzungskonkurrenzen werden Möglichkeiten der Mehrfachnutzungen oder der Multicodierung von Flächen in den letzten Jahren zunehmend wichtiger. Im Kapitel wird aufgezeigt welche unterschiedlichen Ebenen bzw. Definitionen zur Mehrfachnutzung vorliegen und es werden Beispiele aus der Praxis vorgestellt.

2.1 Begriffsbestimmungen Mehrfachnutzungen

Unter Mehrfachnutzung wird im Allgemeinen die Inanspruchnahme eines Raumes durch verschiedene Nutzungen oder verschiedene Nutzer verstanden (Schröder 2019). Eine allgemeingültige Definition des Begriffs der Mehrfachnutzung ist in der Raumplanung und Stadtplanung jedoch nicht vorhanden. So wird der Begriff sowohl für Nutzungen im besiedelten Raum als auch für den unbesiedelten Bereich (Freiraum) verwendet.

Mehrfachnutzung kann auch in Hinblick auf die räumliche Dimension unterschieden werden, indem die Nutzungen bezogen auf die Gebäudeebene, die Grundstücksebene oder ein Quartier oder einen Siedlungsbereich mit mehreren Grundstückseinheiten betrachtet werden. Hinzu kommt die Dimension einer ggf. unterirdischen Nutzung (bspw. durch Tiefgaragen, Rückhaltebecken). Mit Blick auf die zeitliche Dimension sind zudem Zwischennutzungen oder temporäre Nutzungen von Gebäuden oder Flächen (bspw. im Leerstandsmanagement) herauszustellen.

In neuerer Zeit ist zunehmend der Begriff Multicodierung von Flächen anzutreffen. „Der Begriff Multicodierung beschreibt dabei ein neues, konzeptionelles nutzbares Verständnis möglicher Funktionszuweisungen von Flächen und Bauwerken. Funktionen werden dabei nicht länger im Sinne nebeneinanderliegender Einzelfunktionen betrachtet. Vielmehr geht es um die sinnvolle Überlagerung und Verknüpfung verschiedener Funktionen (...).“ (Weißbuch Stadtgrün 2017)

Der Bereich Verkehr und Mobilität bildet bei der Betrachtung einer effizienten Gestaltung von Nutzungen häufig einen Schwerpunkt. Im Fokus stehen hier zum einen die Flächen, die für den ruhenden und fließenden motorisierten Verkehr genutzt werden inkl. Wirtschaftsverkehr (bspw. Lieferverkehr). Bei einer merklichen Reduzierung dieser Verkehrsarten dürfte die Flächenverfügbarkeit für andere Nutzungen wie z. B. Grünflächen, Wohnen oder soziale Nutzungen sich deutlich erhöhen. Zum anderen ist jedoch der Mobilitätsbegriff im Sinne einer Mobilitätswende ebenfalls häufig Bestandteil von konzeptionellen Überlegungen und Untersuchungen, da nur Alternativangebote und attraktive Ausgestaltungen des öffentlichen Raumes den Umstieg vom motorisierten Individualverkehr auf andere Fortbewegungsmittel bzw. zur „aktiven Mobilität“ (Fuß- und Radverkehr) ermöglichen und zu der erwünschten Reduzierung der Verkehrsflächen führen.

Im besiedelten Raum werden in der aktuellen Diskussion und in Studien vor allem Mehrfachnutzungen auf folgenden Ebenen betrachtet:

Mehrfachnutzungen in Gebäuden (häufig Kombinationen von sozialen Infrastrukturen mit anderen Nutzungen)

- Zu Mehrfachnutzungen in Gebäuden haben teamwerk-architekten im Auftrag des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg, Referat Innovatives Bauen und Planen eine Studie erarbeitet, in der das Flächenpotenzial und einzelne Flächentypologien von Mehrfachnutzungen in Gebäuden analysiert wurden und Rahmenbedingungen für Nutzungskombinationen beschrieben sind. (MLW o.J.)

- Da dieser Bereich von Mehrfachnutzungen im Rahmen der genannten Studie bereits untersucht wurde und der Effekt auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme eher gering eingeschätzt wird, wird dies im Rahmen dieser Untersuchung nicht näher betrachtet.

Nicht bauliche Mehrfachnutzung innerstädtischer Grünräume/Freiräume (Wohnumfeld, Naherholung, Sport, Klima, Biodiversität, Schwammstadt, ...)

- Bereits mit dem Begriff der doppelten Innenentwicklung wurden die Bedeutung von Frei- und Grünräumen im Zuge einer baulichen Nachverdichtung in den Fokus genommen. Freiräume werden knapper, gleichzeitig sollen Städte grüner werden, auch um die Herausforderungen des Klimawandels zu berücksichtigen. Zunehmende Hitze und Starkregenereignisse verlangen neue integrierte Freiraum- und Bebauungskonzepte. Für die Gemeinden kommt es darauf an, Flächenreserven im Siedlungsbestand nicht nur baulich, sondern auch mit Blick auf die Qualität und Funktion ihrer Grün- und Freiräume zu entwickeln. Die Entsiegelung von Flächen bspw. kann dazu einen wesentlichen Beitrag leisten

Mehrfachnutzung im Sinne einer Nachverdichtung bzw. Nutzungsintensivierung, Nutzungskombination (v. a. flächenintensive Nutzungen, wie Parkierung, Gewerbe, Handel, Sport)

- Der Fokus der Betrachtung liegt meist bei flächenintensiven Nutzungen und entsprechenden Lösungen wie bspw. der Stapelung von Parkierung, Gewerbe, Handel und Sportnutzungen. In einem Projekt untersuchte bspw. der Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg, wie viel Fläche sich einsparen ließe, wenn statt ebenerdigen Parken verstärkt Parkhäuser und Tiefgaragen genutzt würden. Es wurden alle Gewerbegebiete über 5 ha in den Landkreisen Ravensburg und Böblingen untersucht, in zwei Landkreisen mit hoher wirtschaftlicher Dynamik einerseits im ländlichen Raum und andererseits im Ballungsraum. Zudem wurden Gewerbegebiete entlang der A 81 zwischen Stuttgart und Singen und der A 5 im Rheintal einbezogen. Der Anteil großflächiger Parkierung (ab 10 Stellplätze) in den Gebieten lag lt. der Untersuchung zwischen 4 % und 9 %. Im Landkreis Böblingen bspw. wurden entsprechend der Untersuchung insgesamt ca. 145 ha an Flächen für großflächige Parkierung in Gewerbegebieten ermittelt. (Bronner 2016).

Mehrfachnutzung durch Überbauung von Verkehrsinfrastrukturen wie bspw. Bahntrassen oder Straßen

- In dicht besiedelten Bereichen belegen Verkehrsflächen ca. 30 % der Siedlungsfläche, ein Großteil davon Flächen für den motorisierten Individualverkehr. Durch Mehrfachnutzungen von Verkehrsinfrastrukturen bestehen große Potenziale zur Verbesserung von bspw. Frischluftschneisen, Lärmschutz & Feinstaubschutz sowie für die Vernetzung bislang durch Verkehrsinfrastrukturen getrennter Stadtteile. Allerdings sind Überbauungen von Verkehrsinfrastrukturen in der Regel sehr kosten-, zeit- und ressourcenintensiv.

2.2 Beispiele aus Gemeinden, Regionen, Ländern/Landesplanungen

Gemeinden setzen sich mit dem Thema aktuell vor allem auf konzeptioneller Ebene auseinander. Beispiele sind:

Nicht bauliche Mehrfachnutzung innerstädtischer Grünräume/Freiräume/ Naturräume

Beispiel Freiburg Flächennutzungsplan 2040:

Ein Ansatz das Thema Mehrfachnutzungen in formellen Planungen zu verankern, wird aktuell in der Stadt Freiburg bei der Neuaufstellung des FNPs verfolgt. Die Stadt formuliert als Handlungsansätze für den FNP 2040: (Stadt Freiburg, online)

- Mehrfachnutzung von Flächen als Leitidee aufnehmen und neue Nutzungskategorien für den FNP 2040 entwickeln: um im Sinne der Mehrfachnutzung verträgliche Nutzungen im Siedlungsbereich zu kombinieren. Entwicklung von Kategorien, um bspw. Siedlungsbereiche mit besonderen Freiraumfunktionen (bspw. auf Grundlage von Fachgutachten zum Stadt- und Landschaftsbild, Biotopvernetzung, Artenvielfalt, Klimaanpassung, Entwässerung, Entsiegelung, Erholungs- und Bewegungsfunktion) oder Bauflächen mit zu sichernden Grünfunktionen / besondere Planungserfordernis bei Innenentwicklungsvorhaben im FNP 2040 darzustellen.
- Mehrfachnutzung von innerstädtischen Grünräumen im Flächennutzungsplan darstellen: bspw. zur Darstellung der Nutzungspotenziale von Friedhofsflächen, die im Sinne der Klimaadaptation, der Biodiversität und der Erholungs- und Bewegungsfunktion aufgewertet werden können. Der Ausbau der grünen und sozialen Infrastruktur erfolgt bedarfsgerecht unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bürgerschaft nach Orten der Begegnung und dem Bedarf an Naherholungsgebieten.



Abbildung 2: Stadt Freiburg i. Breisgau, Zielszenario für Freiburg für das Jahr 2040

Quelle: www.Freiburg.de

Mehrfachnutzung im Sinne einer Nachverdichtung bzw. Nutzungsintensivierung, Nutzungskombination

Beispiel Mehrfachnutzung Supermarkt in Erfurt

Die Bundesstiftung Baukultur zeichnet in der Reihe Baukultur-Tandem ein Beispiel aus Erfurt aus: Viele Supermärkte sind eingeschossige Neubauten, die vor allem durch eines auffallen: einen hohen Flächenverbrauch. Aus diesem Grund wird aktuell viel über Aufstockung und Mehrfachnutzung dieser Gebäudetypologie diskutiert. Kaufland und Regupol (Sportplatzbau) gingen in Erfurt mit gutem Beispiel voran und konzipierten im Zuge der Sanierung auf dem Dach einen Sportplatz mit Blick über die Stadt.: Vor kurzem saniert, ist das Sportdach auf einem KAUFLAND Supermarkt in Erfurt ein gutes Beispiel für die Nutzung verdichteter Räume in urbanen Ballungsgebieten. Schon Anfang der 1990er Jahre lag die Bevölkerungsdichte im Stadtteil Erfurt-Herrenberg weit über jener der Gesamtstadt, sodass auf begrenzter Fläche viele Nutzungsinteressen vereint werden mussten. Schulen und Vereine brauchten einen nahegelegenen Sportplatz und so entstand bereits 1993 durch dessen Unterbringung auf der Dachfläche eines KAUFLAND Supermarkts eine Mixed-Used-Immobilie und damit ein Vorreiterprojekt. (Bundesstiftung Baukultur o.J. online)



Abbildung 3: Sportdach Kaufland Erfurt

Quelle: sports.regupol.de

Beschluss zum flächensparenden Bauen. Berlin

Gemäß Beschlussprotokoll über die 29. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 28. Juni 2018 hat das Abgeordnetenhaus folgenden Beschluss gefasst:

Flächensparendes Bauen

1. Der Senat wird aufgefordert, eine effektive Ausnutzung von Baugrundstücken in Berlin zu befördern. Dabei soll insbesondere eine ökologisch und sozial angemessene Nachverdichtung bereits bebauter Grundstücke unterstützt werden, um die Inanspruchnahme neuer Grün- und Freiflächen für eine bauliche Nutzung und neue Versiegelungen zu minimieren.
2. Eine Mehrfachnutzung und höhere bauliche Ausnutzung von Grundstücken ist dort zu befördern, wo dies der Verbesserung des städtebaulichen Gefüges dient, stadtklimatisch verträglich ist und keine Nutzungskonflikte zu erwarten sind. Sofern diese Bedingungen erfüllt sind, ist die planungsrechtlich zulässige maximale Höhe auszunutzen. Dabei sind auch bislang wenig praktizierte Nutzungsmischungen von Gewerbe, Handel, Wohnen und sozialer Infrastruktur zu realisieren, auch in gestapelter Form.

Integration des Themas Mehrfachnutzungen in die Landesplanung

Im Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) Stand 1. Juni 2023 wird als Grundsatz formuliert:

(G) Bei der Inanspruchnahme von Flächen sollen Mehrfachnutzungen, die eine nachhaltige und sparsame Flächennutzung ermöglichen, verfolgt werden.

In der Begründung ist dazu ausgeführt: Die multifunktionale Nutzung von Flächen, bspw. die Verknüpfung der Nutzung erneuerbarer Energien mit Siedlungsbereichen, beispielsweise geeigneten Deponiestandorten, oder mit landwirtschaftlicher Nutzung kann einen wichtigen Beitrag zur Schonung der Ressourcen, insbesondere auch zur Verminderung der Flächenneuanspruchnahme und der Vermeidung von Flächenkonkurrenzen, leisten. Durch die Integration mehrerer Funktionen in einer Fläche können zudem Investitions- und Unterhaltungsmittel gebündelt und mit Mehrwert eingesetzt werden. Bei der Inanspruchnahme noch unbebauter Freiraumflächen, bei der Umnutzung von Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie bei land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen, sollen möglichst viele verschiedene, insbesondere auch ökologische und bioklimatische Funktionen erhalten oder hergestellt werden. Dazu kann auch ein flächensparender Ausgleich für Natur- und Artenschutz beitragen, wie durch Durchführung von Maßnahmen auf derselben Fläche oder produktionsintegrierten Maßnahmen

Mehrfachnutzung durch Überbauung von Verkehrsinfrastrukturen wie bspw. Bahntrassen oder Straßen, Zürich

Langfristige Raumentwicklungsstrategie des Kantons Zürich, Teilprojekt Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen: Zur langfristigen Raumentwicklungsstrategie (LaRES) des Kantons Zürich gehört das Teilprojekt Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen. Dabei wurden Mehrfachnutzungsmöglichkeiten auf National- Kantons- und Gemeindestrassen sowie auf Eisenbahnstrecken innerhalb des Siedlungsgebiets analysiert und in Klassen (Wohnen/Arbeiten, Verkehr, Grün etc.) eingeteilt und Standorte mit hohem Umsetzungspotenzial identifiziert. (Kanton Zürich 2014)



Abbildung 4: Schema zur Klassifizierung unterschiedlicher Nutzungskombinationen

Quelle: Langfristige Raumentwicklungsstrategie des Kantons Zürich

2.3 Verankerung des Themas Mehrfachnutzung in Baden-Württemberg

Das Thema Mehrfachnutzung spielt bei öffentlichen Bauvorhaben des Landes bislang meist keine prägende Rolle. Bauten des Landes stellen sich oft monofunktional dar. Hier werden Potenziale gesehen, eine Vorbildfunktion wie bei anderen Aspekten des öffentlichen Bauens auch zu entwickeln. Mehrfachnutzung kann als Teil der Baukultur des Landes entwickelt werden.

In den Förderprogrammen des Landes taucht das Thema Mehrfachnutzung kaum explizit auf. Im Zuge des bereits vorhandenen Schwerpunktes Flächeneffizienz in einigen Programmen kann die Mehrfachnutzung eine adäquate Verankerung finden. Auch in fach- und ressortspezifischen Förderprogrammen des Landes ist der Aspekt Mehrfachnutzung wenig präsent. Das Potenzial von Mehrfachnutzungen von Verkehrsflächen und sozialen Infrastrukturen kann durch entsprechende Berücksichtigung in der Förderberatung und der Ausgestaltung der Förderprogramme Unterstützung erfahren.

Innenentwicklung und insbesondere bauliche Nachverdichtung sind mittlerweile fester Bestandteil in Ausbildung und Fortbildung. Die Thematik der Mehrfachnutzung ist nach Erfahrungsaustauschen der Planungsstudiengänge bisher jedoch nicht in den Curricula verankert.

2.4 Zusammenfassung und Empfehlungen zur effizienten Flächeninanspruchnahme durch Mehrfachnutzungen

- Unumstritten ist, dass Mehrfachnutzungen die Flächeninanspruchnahme reduzieren und auch weitere Vorteile bspw. bei energetischen Aspekten und Mobilitätsaspekten bieten. Repräsentative und systematische Untersuchungen des quantitativen Potenzials unterschiedlicher Formen von Mehrfachnutzungen zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme sind aktuell jedoch nicht vorhanden.
- Hinsichtlich des Ziels, mit Flächen sparsam umzugehen, erscheinen vor allem Mehrfachnutzung im Sinne einer Nachverdichtung bzw. Nutzungsintensivierung oder Nutzungskombination vor allem von flächenintensiven Nutzungen wie bspw. ebenerdiger Parkierung, großflächigen Gewerbehallen, Einzelhandelsimmobilien und Sportstätten zielführend.

Empfehlungen

- Eine Vorbildfunktion bei Bauvorhaben des Landes (bspw. bei Projekten von Vermögen und Bau BW) oder mit Beteiligung des Landes wahrnehmen.
- Den Schwerpunkt Mehrfachnutzungen in Städtebauförderung, Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR), „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ stärken.
- Die Förderprogramme und Förderberatung (Checklisten) des Landes hinsichtlich einer Stärkung der Flächeneffizienz durch Mehrfachnutzung überprüfen bspw. Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) oder Förderprogramme des Landes zu sozialer Infrastruktur.
- Die Themen Flächeneffizientes Planen und Bauen durch Mehrfachnutzungen in Ausbildung (Hochschulen) und Weiterbildung (Architektenkammer) stärken.

3 Weiterentwicklung des Förderprogramms Flächen gewinnen durch Innenentwicklung

In diesem Kapitel wird das Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ mit seinen wesentlichen Merkmalen beschrieben. Die Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Förderprogramms erfolgen auf folgenden Grundlagen:

- Sichtung der geförderten Projekte
- Zusammenfassung der Ergebnisse der vorhandenen Evaluierung
- Gespräche mit den aus dem Programm geförderten Flächenmanagerinnen und Flächenmanagern

Es erfolgte keine eigenständige Evaluation des Förderprogramms

3.1 Kurzbeschreibung des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“

Das Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ wurde 2009 im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg vom Land gemeinsam mit dem Städtetag Baden-Württemberg und dem Gemeindetag Baden-Württemberg entwickelt; es ist seit 2010 im Staatshaushaltsplan etatisiert.

Das Land fördert im Rahmen des Programms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ mit einem Fördersatz von in der Regel 50 % nichtinvestive Maßnahmen, die in besonderem Maße den Zielen der Innenentwicklung und dem „Flächen gewinnen“ sowie der Schaffung attraktiver, kompakter Siedlungsmuster mit zukunftsweisenden ressourceneffizienten Strukturen Rechnung tragen.“

Gefördert werden lt. Ausschreibung des MLW für das Jahr 2023:

- Flächenmanagerinnen und Flächenmanager zur Aktivierung innerörtlicher Flächen
- Unmittelbar umsetzbare städtebauliche Planungen für flächeneffizienten Wohnungsbau
- Unmittelbar umsetzbare städtebauliche Planungen für die flächeneffiziente Nutzung gewerblich geprägter Gebiete
- Vorbereitende Untersuchungen, Planungen wie qualitätsvolle Innenentwicklungskonzepte, systematische Erhebung der Innenentwicklungspotentiale, städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung im Sinne des § 176a BauGB, Quartierskonzepte mit flächeneffizienter Ausrichtung ggf. in Verbindung mit städtebaulichen Testentwürfen, Untersuchungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung eines Quartiers (und zur künftig benötigten Infrastruktur), Untersuchungen zu sachgerechter Nutzungsmischung mit dem Ziel der Aufwertung innerörtlicher Bereiche, Definition und Gestaltung von Ortseingängen und Siedlungsrändern, Kosten-Nutzen-Analysen für Investitions- und Betriebskosten bei der siedlungsstrukturellen Entwicklung der Gemeinde
- Konzepte zur Aktivierung und Aufwertung von Flächen
- Kommunikation und Beteiligung
- Kooperation wie interkommunale Kooperation mit konkreten, auf kompakte Siedlungsstrukturen ausgerichteten Maßnahmen zum gemeinsamen Ziel effizienter Flächeninanspruchnahme, z. B. durch den gemeinsamen Einsatz kommunaler Flächenmanager, Zusammenarbeit mit oder zwischen verschiedenen Akteuren (bspw.

Unternehmen, Vereine mit dem Ziel, Infrastruktur oder Flächen gemeinsam zu nutzen und dadurch Flächeninanspruchnahme zu verringern

Antragsberechtigt sind Gemeinden, Gemeindeverwaltungsverbände, Landkreise und Regionalverbände. Um die Vernetzung und den Ideenaustausch zwischen den Akteuren zu fördern, fand bis 2015 in unregelmäßigen Abständen ein Erfahrungsaustausch der Förderkommunen untereinander und mit dem zuständigen Ministerium statt.

Seit dem Programmstart im Jahr 2009 bis 2023 wurden mehr als 400 Projekte gefördert, darunter 30 Flächenmanager-Projekte. Die Landesförderung im Programm 2023 beträgt 1,3 Mio. €.

Das Programm hat seit seinem Beginn 2009 verschiedene Veränderungen erfahren: Zunächst gab es eine Nebenbestimmung, dass während der Projektlaufzeit und der darauffolgenden drei Jahre auf Maßnahmen der Außenentwicklung im geförderten Ortsteil zu verzichten ist. Auf diese Nebenbestimmung wurde inzwischen verzichtet. Die Förderung von Flächenmanagern für Wohnen für zwei Jahre wurde als eigener Programmteil aufgenommen. Mit der Ausschreibung 2023 wurde die maximale Laufzeit der geförderten Flächenmanager-Projekte von zwei auf drei Jahre ausgeweitet und auch auf das Thema Gewerbe ausgeweitet.

3.2 Vorhandene Evaluationen des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“

Es wurden zwei Evaluationen des Programmes (externe Vergaben) durchgeführt:

Evaluation der Projektberichte des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ für die Förderperiode 2009 bis 2011

Eine erste Evaluation wurde von ARCADIS Deutschland im Jahr 2010 durchgeführt. Insgesamt wurden 92 Projekte in 80 Kommunen in die Evaluation einbezogen. Die Evaluation hatte nicht die Weiterentwicklung des Förderprogramms zum Ziel, sondern stellte auf Basis der Berichte der Gemeinden deren Projektschwerpunkte vor und fasste Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für die Innenentwicklung zusammen.

Evaluation der Projekte des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ für die Förderperiode 2012 und 2013

Anknüpfend an die erste Evaluation der Förderperiode des Zeitraums 2009 bis 2011 führte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) eine Evaluation der Förderprojekte 2012 und 2013 durch. Als Ziel der Evaluation sollten u.a. Hinweise für die stetige Weiterentwicklung des Förderprogramms erarbeitet werden.

Als Vorschläge für weitere Maßnahmen werden in der Evaluierung des Difu genannt:

- Stärkere Vernetzung der Teilnehmenden
- Erarbeitung eines knappen Leitfadens bzw. Hilfestellung für die Erstellung von Innenentwicklungskonzepten und Potenzialanalysen (Bspw.: Was versteht man unter einer „guten“ Innenentwicklung? Welches sind Bestandteile einer vollständigen und ortsspezifischen Bestandsaufnahme?).
- Förderung des Einsatzes von Flächenmanagerinnen und Flächenmanagern, um Gemeinden eine Hilfestellung bei der Umsetzung von Maßnahmen der Innenentwicklung zu geben.

3.3 Erfahrungen aus den Fachgesprächen und Ergebnisse aus der vertieften Begutachtung ausgewählter Projekte

Im Rahmen der Begutachtung wurde mit verschiedenen Flächenmanagerinnen und Flächenmanagern, deren Beschäftigung durch das Programm gefördert wird oder wurde, Fachgespräche geführt. Aufbauend auf deren Hinweise sowie auf eigene Erfahrungen mit Antragstellung und Projektbearbeitung im Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ können folgende Einschätzungen getroffen werden:

- Die Antragstellung für eine Förderung ist einfach (geringe Komplexität, geringe formale Anforderungen). Vermisst wird jedoch eine verlässliche Zeitschiene. Es ist in der Regel nicht bekannt, wann im Jahr die neue Ausschreibung erfolgt und bis wann die Förderzusagen ausgesprochen werden.
- Im Förderprogramm sind vielfältige Ansätze (Kommunikation, Bedarfsbetrachtungen, Potenzialerhebungen, konkrete Projektentwicklungen / städtebauliche Untersuchungen) förderbar. Die Breite der geförderten Projekte wird in der Praxis als Stärke des Förderprogramms gesehen.
- Die Qualität der geförderten Projekte ist sehr unterschiedlich. Die Zielrichtung Innentwicklung ist unterschiedlich ausgeprägt: Nicht in allen Projekten sind Bausteine mit konkreten Aktivierungsschritten (bspw. Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern) beinhaltet. Es werden Ortsentwicklungskonzepte gefördert, bei denen die Innenentwicklung nur ein Baustein unter vielen ist. Bei der Erhebung von Potenzialflächen und der Erstellung von Potenzialflächenkatastern sind keine Standards vorgesehen.
- Der Förderzeitraum für Flächenmanagerinnen und Flächenmanager ist mit 2 und aktuell 3 Jahren sehr kurz bemessen, da deren Aufgaben eigentlich auf Dauer angelegt sind. Flächenmanagerinnen und Flächenmanager fehlt es teilweise an Kenntnissen über Methoden und Prozessgestaltung bei der Innenentwicklung. Die Vernetzung mit den anderen Flächenmanagerinnen und Flächenmanagern ist wichtig, ist bisher aber nicht ausgeprägt.
- Die Besetzung der Stellen für Flächenmanagerinnen und Flächenmanager gestaltet sich schwierig, weil dafür sehr unterschiedliche Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich sind und geeignete Bewerberinnen und Bewerber (insbesondere für befristete Stellen) fehlen.
- In manchen Fällen werden Mittel seitens der Gemeinden nicht abgerufen, da eine Durchführung des beantragten Projektes nicht möglich ist (bspw. aufgrund personeller Kapazitätsengpässe).
- Das Programm war in den letzten Jahren regelmäßig überzeichnet. Inhaltlich vielversprechende Projektanträge wurden nicht bewilligt, da nicht ausreichend Mittel zur Verfügung standen.

Praxisbeispiel

5-Jahres-Förderzeitraum und Staffelung der Fördersätze für Flächenmanagerinnen und Flächenmanager in Schleswig-Holstein

Hintergrund: Der Förderzeitraum für Flächenmanagerinnen und Flächenmanager in Baden-Württemberg mit ehemals 2 und aktuell 3 Jahren ist für deren Tätigkeiten zu kurz; die Aufgaben sind eigentlich auf Dauer angelegt. Eine Stellenbesetzung gestaltet sich u.a. deshalb schwierig, weil befristete Stellen für geeignete Bewerberinnen und Bewerber nicht attraktiv sind. Durch eine Ausweitung des Förderzeitraums und Staffelung der Fördersätze könnte zudem eine dauerhafte Integration der Stellen der Flächenmanagerinnen und Flächenmanager in die Kommune erleichtert werden.

Förderrichtlinie Netzwerk Flächenmanagement 5.3 (Art, Umfang und Höhe der Förderung),
Schleswig-Holstein:

Die Förderung von Personalkosten für Flächenmanagerinnen und Flächenmanager ist auf bis zu 5 Jahre ausgelegt, die Fördersätze sind nach Dauer zeitlich differenziert: Die Förderung soll für mindestens zwei Jahre und kann für maximal fünf Jahre gewährt werden. Die Förderung beträgt

- im ersten Jahr bis zu 90 %
- im zweiten Jahr bis zu 90 %
- im dritten Jahr bis zu 75 %
- im vierten und fünften Jahr bis zu 50 %

3.4 Zusammenfassung und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“

- Das Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ leistet einen wichtigen Beitrag zur Innenentwicklung in den Gemeinden. Das Programm ist regelmäßig überzeichnet.
- In der Praxis werden als Stärken die Breite bzw. Vielfalt der förderfähigen Ansätze gesehen. Des Weiteren ist die Antragstellung für eine Förderung einfach (geringe Komplexität, geringe formale Anforderungen). Vermisst wird jedoch eine verlässliche Zeitschiene für die Antragstellung und Bewilligung.
- Der Förderzeitraum für Flächenmanagerinnen und Flächenmanager mit ehemals 2 und aktuell 3 Jahren ist für deren Tätigkeiten weiterhin zu kurz (Aufgaben sind auf Dauer angelegt). Eine Stellenbesetzung gestaltet sich zudem häufig schwierig, weil dafür sehr unterschiedliche Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich sind und geeignete Bewerberinnen und Bewerber (insbesondere für befristete Stellen) fehlen.
- Die Vernetzung der am Programm teilnehmenden Gemeinden und der geförderten Flächenmanagerinnen und Flächenmanager ist wichtig, um sich über Methoden und Prozessgestaltung bei der Innenentwicklung auszutauschen und fortzubilden.

Empfehlungen

- Eine Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen – wie in Kapitel 4 beschrieben – als Fördervoraussetzung definieren und die Erhebung dieser Innenentwicklungspotenziale zukünftig nicht mehr fördern.
- Aktivierungsaktivitäten (bspw. Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern, Beratungen) als notwendigen Projektbestandteil im Programm definieren.
- Förderung stärker auf Flächeneffizienz fokussieren. Die Förderung von sehr breit angelegten Entwicklungskonzepten sollte bspw. im Rahmen der Antragstellung stärker geprüft werden und die Gemeinden evtl. beraten werden, sich stärker auf Aspekte der Innenentwicklung zu fokussieren.
- Die erfolgreiche Weiterentwicklung des Programms fortführen und neue Programmschwerpunkte entwickeln: Bspw. einen thematischen Förderschwerpunkt zu Mehrfachnutzungen (s. Kapitel 1.6) einführen.
- Zeiträume und Zeitpunkte für Antragstellung und Förderzusagen vereinheitlichen und breiter kommunizieren. Ggf. eine halbjährliche Antragstellung einführen.

Im Zusammenhang mit Kapitel 7 werden für die Weiterentwicklung des Förderprogramms folgende Aspekte zu Beratung und Information empfohlen:

- Regelmäßige Vernetzungstreffen (Austausch, Fortbildung) für Flächenmanagerinnen und Flächenmanager und darüber hinaus für weitere Akteure der Innenentwicklung durchführen und etablieren.
- Eine Online-Informationsplattform zu Flächen gewinnen-Projekten mit aussagekräftigen Kurzportraits und Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern erstellen.
- Eine engere Begleitung und Beratung der teilnehmenden Gemeinden bei der Bearbeitung (unterstützen und kontrollieren) anbieten und eine begleitende Evaluierung (bspw. wenn Mittel nicht abgerufen werden) sicherstellen. In diesem Rahmen können auch Hinweise zur Umsetzung von Vorhaben der Innenentwicklung (inkl. Förderung) gegeben werden.

4 Wege zur systematischen digitalen Erfassung und Offenlegung der Potenziale zur Innenentwicklung durch Gemeinden

Im folgenden Kapitel wird aufgezeigt, welche Instrumente bzw. Tools die Bundesländer den Gemeinden zur Verfügung stellen, um Potenziale zur Innenentwicklung zu erfassen und welche Informationen es zur Anwendung dieser Tools gibt. Erfahrungen zur Nutzung des Flächenmanagement-Tools FLOO, das das Land Baden-Württemberg seit 2013 den Gemeinden im Land zur Verfügung stellt, werden zusammengefasst.

4.1 Begriffsbestimmung, Ziele und Adressaten einer Erfassung und Offenlegung

Unter einer systematischen Erfassung von Potenzialen der Innenentwicklung wird im Folgenden eine qualitative und quantitative Flächenübersicht verstanden, die aufzeigt, wo wie Innenentwicklungspotenziale für eine Bebauung bzw. Entwicklung liegen, und welche Größe und möglicherweise weitere Eigenschaften diese haben. Mit dem im Jahr 2013 in Kraft getretenen „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ (Novelle 2013 des BauGB) wurde die Auseinandersetzung mit Potenzialen der Innenentwicklung im Rahmen der Bauleitplanung Pflicht. Hierzu formuliert die Änderung des Baugesetzbuches im § 1a (2) als Anfügung: „Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.“

Die erstmalige Erfassung und Visualisierung der Innenentwicklungspotenziale im gesamten Gemeindegebiet bildet die zentrale Informationsgrundlage für Verwaltung und die kommunalpolitischen Gremien, sich der – häufig unterschätzten – Dimension von Innenentwicklungsflächen bewusst zu werden.

Generell ist beim Thema Erfassung von Potenzialen der Innenentwicklung zu beachten, dass je nach Planungsebene unterschiedliche Ziele bei den Erhebungen vorhanden sind.

Gemeinden erheben ihre Potenzialflächen v. a. mit dem Ziel, Flächen zu aktivieren (Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern), um Planungen zur Siedlungsentwicklung durchzuführen. Die Erhebung ist deshalb in ihrer Art und Datenstruktur auf kommunale Erfordernisse zugeschnitten. Die Erhebung von Potenzialflächen dient den Gemeinden auch der Begründung für die Bauleitplanung, auch gegenüber Genehmigungsbehörden.

Übergeordnete Planungsebenen und Raubeobachtung (Länder, Region oder Regionale Planungsverbände) möchten Gemeinden bei der Innenentwicklung und beim Flächenmanagement unterstützen. Zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und ggf. auch für die Setzung bzw. die Kontrolle von Mengenzielen ist es auch notwendig, eine systematische und vergleichbare Übersicht über Siedlungsflächenpotenziale zu haben.

4.2 Tools der Bundesländer für die Gemeinden zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen

Abbildung 5 gibt einen Überblick, in welchen Bundesländern den Gemeinden Tools (Datenbanken, Software und Internetplattformen) zur Erfassung von Potenzialflächen zur Verfügung gestellt werden. Daneben gibt es bspw. eine Reihe regionaler Organisationen, die den Gemeinden Tools und/oder

Unterstützung bspw. durch die Bereitstellung einer „Vorerhebung“ bei der Erfassung von Potenzialflächen anbieten (bspw. Regionalverband FrankfurtRheinMain, Regionalverband Neckar-Alb, ...). Eine gute Übersicht über die Tools in den Ländern bietet zudem die Publikation des BBSR „Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden“ (BBSR 2013).

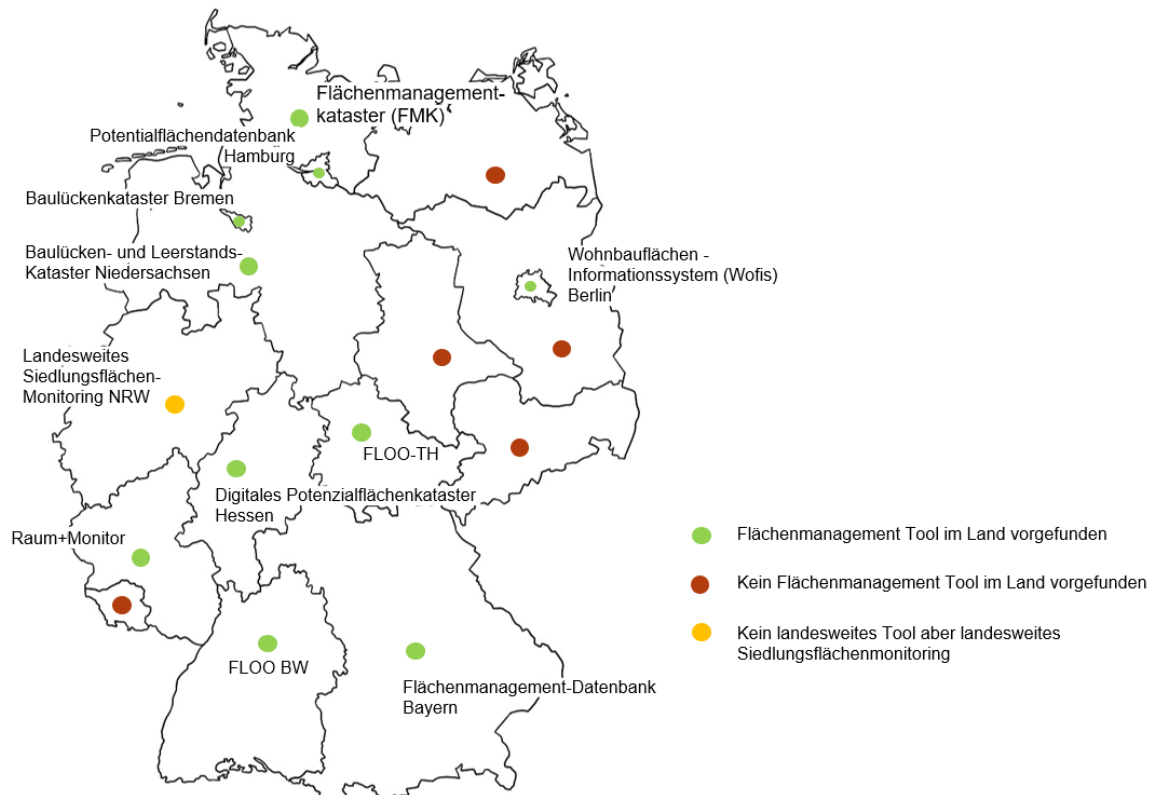


Abbildung 5: Übersicht über Tools (Datenbanken, Software und Internetplattformen) zur Erfassung von Potenzialflächen in den Ländern

Quelle: IfSR, Baader Konzept

In Tabelle 2 werden ausgewählte Tool vorgestellt und aufgezeigt, wie die Nutzungsintensität eingeschätzt wird, ob Kosten für die nutzenden Gemeinden anfallen und ob eine Weitergaben der Daten an übergeordnete Planungsebenen vorgesehen ist.

Tabelle 2: Kurzbeschreibung ausgewählter Tools zur Unterstützung der Gemeinden bei der Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen

Bundesland	Beschreibung	Kosten	Weitergabe Daten an Land/Region vorgesehen	Einschätzung zu Nutzungsintensität
FLOO Baden-Württemberg (seit 2013)	Landesweit verfügbare WebGIS-Anwendung zur Erfassung von Siedlungsflächenpotenzialen	kostenlos	nein	wenig nachgefragt, ca. 100 angemeldete Gemeinden aber nur ca. 10 aktive Nutzer; Quelle LUBW
Flächenmanagement Datenbank Bayern FMD (seit 2009)	Solitäre Access-Datenbank zur Erfassung Innenentwicklungspotenzialen plus Zusatzmodule: Eigentümeransprache, Wohnbaulandbedarfsabschätzung etc.	kostenlos	nein	Zu Beginn wenig nachgefragt, jedoch steigende Nutzerzahlen, u.a. durch Festlegung als Mindestanforderung in geförderten Projekten der Ländlichen Entwicklung
RAUM+Monitor Rheinland-Pfalz (seit 2010)	Landesweit verfügbare WebGIS-Anwendung zur Erfassung von Siedlungsflächenpotenzialen	kostenlos	Ja	Nutzung weit verbreitet durch Unterstützung bei Ersterfassung.
FLOO TH (Thüringen) (seit 2018)	Landesweit verfügbare WebGIS-Anwendung zur Erfassung von Siedlungsflächenpotenzialen	kostenlos		Keine verbindliche Angabe zu Nutzerzahlen möglich. Im Rahmen von Förderanträgen ist eine Nutzung verpflichtend, deshalb wird von einer eher hohen Anzahl an Nutzern ausgegangen
Baulücken- und Leerstandskataster (BLK) Niedersachsen (seit 2013)	Landesweit verfügbare digitale WebGIS-Anwendung zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen mit zwei Nutzungsschwerpunkten: Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen; Anzeige der Altersstruktur der Einwohner und fehlender Meldedaten (Hinweis auf Leerstand)	ca. 550 € jährlich	nein	Ca. 160 Vertragsgemeinden
FMK Schleswig-Holstein (2022)	Landesweite digitale Plattform zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen	kostenlos	Ja, geplant	Derzeit 10 Testgemeinden (Stand April 2023)
Potenzialflächenkataster Hessen (2023)	Landesweite digitale Plattform zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen	kostenlos	Ja, als Information für Regionalplanung	April 2023 gestartet, mit 45 Gemeinden zusammen entwickelt

Mehr als die Hälfte aller Länder stellt den Gemeinden Online-Erhebungsplattformen (in der Regel als Web-GIS Anwendungen) zu Verfügung. Diese sind bis auf das Tool aus Niedersachsen kostenfrei und für Gemeinden frei zugänglich. Die meisten Tools wurden vor mehr als 10 Jahren entwickelt, wie die BBSR-Studie von 2022 belegt: “Die gefundenen Flächenmanagement-Tools auf Landesebene stammen nahezu vollständig aus der Zeit um das Jahr 2010. (...) Es fehlt daher eine neue Initiative, welche den Gemeinden dabei hilft, die Anforderungen an das Flächenmanagement mit modernen Methoden und Systemen zu bewältigen” (BBSR 2022). Zwei Bundesländer entwickeln gerade ein neues Angebot. Nur aus zwei Ländern ist bekannt, dass die Tools von einer größeren Zahl an Gemeinden genutzt werden (Rheinland-Pfalz und Thüringen).

In Tabelle 3 wird für ausgewählte Tools, für die diese Informationen zugänglich waren, exemplarisch aufgezeigt, welche Typen von Potenzialen definiert werden und erfasst werden können.

Tabelle 3: Übersicht über unterschiedliche Potenzialtypen für die Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen

FLOO Baden-Württemberg	Flächenmanagement Datenbank Bayern	RAUM+ Monitor, Rheinlandpfalz
<ul style="list-style-type: none"> - Baulücke - Brachfläche - Althofstelle - Leerstehendes Gebäude - Leerstand in Gebäuden - Geringfügig genutzte Fläche - Geplante Baufläche im FNP - Zu erwartende Flächenpotenziale im Bestand 	<ul style="list-style-type: none"> - Klassische Baulücke - Geringfügig bebautes Grundstück (bspw. < 15 % bebaut) - Wohngebäude leerstehend - Gewerbebrache - Gewerbebrache mit Restnutzung - Hofstelle leerstehend - Hofstelle mit Restnutzung - Konversionsfläche - Infrastruktureinrichtung leerstehend - Wirtschaftsgebäude am Ortsrand leerstehend - (aufgrund DSGVO entfallen: Wohngebäude mit Leerstandsrisiko, Hofstelle ohne Hofnachfolger) 	<ul style="list-style-type: none"> - Innenentwicklungspotenzial (unbebaut, untergenutzt, fehlgenutzt, nicht mehr genutzt) - Benachbarte Baulücke - Fläche für Nachverdichtung - Außenreserven - Gebäudeleerstand

Die Gegenüberstellung zeigt, dass unterschiedliche Ansätze bestehen. Die meisten der Tools konzentrieren sich nicht nur auf die Erhebung von Flächenpotenzialen im Innenbereich, sondern erfassen im Sinne eines Flächenmanagements auch Potenzialflächen im Außenbereich. Es werden in den unterschiedlichen Tools eine Vielzahl an Potenzialtypen für den Innenbereich und für den Außenbereich definiert. Es existieren keine (bundesweit) einheitlichen oder allgemeingültig definierten Begrifflichkeiten. Die Erhebung von Baulücken ist in der Regel Bestandteil jeder Erhebungssystematik. Eine Evaluierung der Flächenmanagement Datenbank Bayern (Befragung von 240 Gemeinden Rücklauf von 94 Gemeinden), zeigte auf, dass 100 % der Gemeinden die vorhandenen Baulücken sowie 90 % die leerstehenden Hofstellen und Wohngebäude erfasst haben. (IFUPLAN 2022).

4.3 Erfahrungen aus Baden-Württemberg, insbesondere zur Nutzung der Plattform FLOO

Seit 2013 stellt die Landesregierung Baden-Württemberg das Flächenmanagement-Tool FLOO kostenfrei für Gemeinden zu Verfügung. FLOO ist als Online-Plattform konzipiert und soll es insbesondere kleineren Städten und Gemeinden ermöglichen, den Status ihrer Flächenreserven im Innenbereich ohne großen Aufwand kontinuierlich zu erfassen und zu bewerten. Damit sollen den Gemeinden diese Informationen für eine flächeneffiziente Bauleitplanung, die Arbeit im Gemeinderat und Kontakte mit Bau- und Ansiedlungswilligen und Investoren zur Verfügung gestellt werden (LUBW, o.J.). Mit den kommunalen Landesverbänden wurde bei der Entwicklung des Tools vereinbart, dass ein Zugriff auf die Daten zu den erhobenen Flächenreserven ausschließlich der jeweiligen Gemeinde möglich ist, die die Daten eingegeben hat.

Die Zahl der aktiven Anwender von FLOO ist lt. den Anmeldezahlen bei der LUBW gering. Insgesamt sind zwar ca. 100 Gemeinden als Nutzer angemeldet, aber nur ca. 10 Gemeinden nutzen FLOO aktiv, d. h. haben Potenziale erfasst und arbeiten kontinuierlich damit. Als Gründe dafür, dass FLOO insgesamt nicht als Erfolgsgeschichte bewertet wird, wurde in den geführten Fachgesprächen folgendes genannt:

- Viele der Gemeinden in Baden-Württemberg verfügen bereits über eigene Erhebungen der Innenentwicklungspotenziale in ihrer Gemeinde (empirische Erhebungen liegen allerdings nicht vor). Die Kompatibilität der Erhebungen (Datenaustausch) mit FLOO ist nicht immer gegeben.
- Viele Erhebungen werden anlassbezogen erstellt und häufig in Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern (bspw. Ingenieur- oder Stadtplanungsbüros). Ein kontinuierliches Arbeiten und eine dauerhafte Pflege sind häufig gar nicht erst vorgesehen.
- Das methodische Vorgehen und die verwendeten Datenmodelle bei Erhebungen (Arten von Potenzialen und Attribute) sind sehr individuell – auch abhängig davon, welche Vorschläge der beauftragte Dienstleister macht. Viele Anbieter von GIS-Systemen bzw. GIS-Dienstleistern haben ihre eigenen Fachanwendungen für Innenentwicklung entwickelt.
- Von den in den Gemeinden tätigen Flächenmanagerinnen und Flächenmanagern werden sowohl Standards für eine Erfassung als auch eine Definition von zu erfassenden Potenzialtypen gewünscht.

Exkurs: Automatisierte Erhebung/Erfassungsmethoden

Die Erhebung der Innenentwicklungspotenziale erfolgt in den Gemeinden in der Regel über manuelle Auswertungen von Karten und Luftbildern in Verbindung mit Ortskenntnissen und Ortsbegehungen. Die Identifikation von Innenentwicklungspotenzialen und die kontinuierliche Fortschreibung von Erhebungen sind aufwändig und zeitintensiv.

Eine automatisierte oder teilautomatisierte Identifikation von Innenentwicklungspotenzialen könnte eine Arbeitserleichterung darstellen. Zudem bestünde die Möglichkeit, auf diese Weise ein flächendeckendes und vergleichbares Monitoring aufzubauen. Ein weiterer Vorteil einer automatisierten Erfassung wird darin gesehen, dass diese von den subjektiven Einflüssen losgelöst erfolgt.

Seit Entwicklung der Flächenmanagement-Tools ist auch das Thema automatisierte Erfassungen immer wieder Bestandteil von Überlegungen zur Arbeitserleichterung und Bestandteil von Forschungsvorhaben (Elend 2013, S.35, Heßler 2021, S 98)

In den frühen Ansätzen erfolgte eine Identifizierung von Baulücken und Nachverdichtungspotenzialen durch Verschneidung der Grundstücke mit den Gebäudeumringen, um unbebaute Grundstücke herausfiltern zu können. Mittlerweile wurden auch umfassende Programmierungen entwickelt, um unbebaute Grundstücke und untergenutzte Grundstücke zu identifizieren oder auch vertikale Nachverdichtungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

In jedem Fall ist eine manuelle Plausibilisierung der Flächen (Korrektur und Ergänzung) notwendig. Mittels eines automatisierten Verfahrens erhobene Potenziale werden quantitativ meist überschätzt. Ursachen sind: (vgl.: BBSR 2013, S.123)

- fehlende Informationen zum Zuschnitt bzw. räumlichen Gesamtzusammenhang der Flurstücke, unberücksichtigte bauliche Restriktionen (Hanglage, Topografie, ...)
- falsch identifizierte Potenziale (bspw. Spielplätze, Parkplätze, Lagerflächen im Gewerbe, Leitungstrassen) ohne Hinzunahme weiterer externer Daten (bspw. zur Bodenbedeckung und Bebauungspläne) können diese Flächen nicht korrekt erfasst werden
- Qualitätsprobleme der Daten (ALKIS-Daten sind häufig nicht aktuell)

Insgesamt werden automatisierte Erhebungen als geeignet zur Unterstützung bei Ersterhebung oder bei der Plausibilisierung bestehender Erhebungen eingeschätzt. Eine automatisierte Erst- oder Vorerhebung ist für Gemeinden sinnvoll, die eine Grundlage haben möchten, um in einem weiteren Schritt die Ergebnisse zu plausibilisieren. Ohne Plausibilisierung sind die Ergebnisse für eine quantitative Auswertung und für die Arbeit vor Ort nicht verwendbar.

Praxisbeispiel

REMOSI: Abfrage der Innenentwicklungspotenziale über ein digitales Formular

Im Rahmen des REMOSI-Projektes (Regionales Mobilitäts- und Siedlungsgutachten 2035) sollten mögliche Entwicklungspfade der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in der Region Bayerischer Untermain abgebildet werden.

Über eine Online-Plattform konnten alle 65 Gemeinden Angaben zu Innenentwicklungspotenzialen in ihren Gebieten rückmelden. Die in den Gemeinden erfassten Innenentwicklungspotenziale konnten in aggregierter Form in ein digitales Formular eintragen werden und eine automatisierte regionsbezogene Auswertung durchgeführt werden.

Link zum Projekt: www.landkreis-aschaffenburg.de/wer-macht-was/wirtschaftsverke/planungsverband/remosi/

4.4 Zusammenfassung und Empfehlungen zum Thema digitale Erfassung und Offenlegung von Potenzialen der Innenentwicklung

- Technisch geeignete Tools zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen sind vorhanden, die Defizite liegen beim Nutzen, Befüllen und Auswerten: Ein systematisches, kontinuierliches Arbeiten mit Potenzialflächenerhebungen findet in den Gemeinden eher selten statt. Erhebungen werden vor allem anlassbezogen erstellt.
- Es liegen bundesweit und in Baden-Württemberg eine Vielzahl an Erhebungsformaten vor und es werden sehr unterschiedliche Erhebungsmethoden angewendet. Es wird eine Vielzahl an unterschiedlichen Potenzialtypen erhoben.
- Innenentwicklung findet häufig außerhalb der erhobenen Potenziale statt (bspw. Abriss und Neubau in höherer Dichte). D. h. viele Potenziale können nur mit großen Unsicherheiten systematisch erhoben werden.
- Für die Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen sind Wissen und Einschätzungen der Akteure vor Ort unerlässlich. Eine automatisierte Erfassung kann nur einen ersten Schritt zur Erstellung einer Übersicht sein.
- Im Rahmen der Abstimmung mit LOS 2 wurde aus rechtlicher Einschätzung bejaht, dass Gemeinden verpflichtet werden können, digitale Übersichten ihrer Innenentwicklungspotenziale zu erstellen und diese regelmäßig (bspw. jährlich) an übergeordnete Behörden zu melden.

Empfehlungen

Für das Flächenmanagement-Tool FLOO bzw. die Neuentwicklung einer Plattform

- Eine Weiterentwicklung der bestehenden Erhebungsplattform FLOO oder eine Neuentwicklung einer Erhebungsplattform für Gemeinden wird **nicht** empfohlen.

Die entstehenden Kosten für Weiter- oder Neuentwicklung und Betrieb stehen nicht im Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen. Auch der dafür erforderliche Zeitaufwand steht einer zeitnahen Verfügbarkeit von Daten zu Flächenpotenzialen für die Raumbesichtigung entgegen. Mit den FLOO aktiv nutzenden Gemeinden können individuelle Lösungen gefunden werden, wie deren Erhebungen umgestellt werden können.

Wenn eine Neuentwicklung einer Erhebungsplattform in Betracht gezogen wird, so ist zu berücksichtigen, dass ein Mehrwert gegenüber bestehenden Systemen generiert werden sollte, der insbesondere kleineren Gemeinden Zugriffe auf neue qualifizierte Datengrundlagen erlaubt (bspw. zur klimasensiblen Innenentwicklung).

Für eine landesweite Raumbesichtigung durch das Land

- Innenentwicklungspotenziale jährlich verpflichtend von den Gemeinden für die Auswertung durch die Raumbesichtigung erfassen.
Die Daten werden ohne Flurstückbezug in aggregierter Form abgefragt. Die Meldung der Innenentwicklungspotenziale kann ggf. über die Regionalverbände erfolgen.
- Eine einheitliche Erhebungssystematik und Qualitäts- bzw. Mindeststandards für Erhebungen von Innenentwicklungspotenzialen (Datenmodell mit eindeutig definierten Mindestanforderungen: Baulücken, untergenutzte Grundstücke/Bereiche, Brachflächen und festgelegte Attribute je Fläche) erarbeiten und vorgeben.
Dabei auf Einfachheit achten und darauf, dass mögliche Konflikte mit bestehenden Erhebungen und Datenmodellen auftreten (keep it small and simple). In Tabelle 4 wird ein Vorschlag zu einer Erhebungssystematik mit Mindestanforderungen aufgezeigt.

- Einen Leitfaden für Bestandteile und Vorgehen bei den Erhebungen erarbeiten.

Für die Unterstützung der Gemeinden

- Für Gemeinden, die noch keine Erhebung vorliegen haben oder die ihre bestehende Erhebung grundlegend überarbeiten bzw. plausibilisieren wollen, wird ein Angebot einer automatisierte Ersterfassung gemacht, auf die Gemeinden aufbauen können.
- Im Zusammenhang mit den in Kapitel 7 formulierten Empfehlungen erfolgt für die Erhebung der Potenziale sowie für das systematische und kontinuierliche Arbeiten damit ein „Coaching“ zur Motivation und Qualitätssicherung sowie Schulungen und Beratungen.

Tabelle 4: Vorschlag für eine Erhebungssystematik (Mindestanforderungen) zur Erfassung von Potenzialflächen in Baden-Württemberg

Merkmal	Zu beschreibende Ausprägungen	Hinweise
Potenzialflächentypen	<ul style="list-style-type: none"> – Baulücken – Untergenutzte Grundstücke – Brachflächen Optional: <ul style="list-style-type: none"> – (Teil-)Leerstände von Gebäuden 	Eher konservativer, einfacher Ansatz (bspw. ohne Aufstockungspotenzial, Mehrfachnutzungen, Ersatzneubau, ...)
Informationen zur Lage	<ul style="list-style-type: none"> – Gemarkung 	Evtl. nur optional
Eigentumsverhältnisse	<ul style="list-style-type: none"> – Privat – Gemeinde – Privat und Gemeinde – Sonstiges 	
Größe in qm		Vorschlag Mindestgrößen: ab 400 qm
Zulässigkeit von Bauvorhaben richtet sich nach	<ul style="list-style-type: none"> – § 30 – § 34 – § 35 	<ul style="list-style-type: none"> – kein B-Plan – B-Plan vorhanden – B-Plan-Verfahren läuft
Art der zulässigen baulichen Nutzung		Mögliche Festsetzungen lt. BauNVO
Informationen zu Hemmnissen (soweit Informationen vorliegen)		Merkmalsliste vorgeben
... Ergänzende individuelle Merkmale der Gemeinden		

Ggf. sind die Archivierung und Auswertung von aktivierten Flächen zu berücksichtigen.

5 Wege zur Förderung einer interkommunal abgestimmten Entwicklung

Im folgenden Kapitel werden Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Siedlungsentwicklung aufgezeigt und Einschätzungen zur Wirkung hinsichtlich der Reduktion der Flächeninanspruchnahme gegeben.

5.1 Formen einer interkommunalen Zusammenarbeit

Interkommunale Kooperationen sind in vielen Themengebieten bereits etabliert und eingeübt (bspw. Wasserver- und -entsorgung, Bildung, Feuerwehr). Allgemeine Leitfäden und Informationsmaterial zu interkommunaler Zusammenarbeit sind in vielfältiger Ausgestaltung vorhanden. Einen guten Überblick bietet auch die 2005 durchgeführte Studie zu interkommunaler Zusammenarbeit des Gemeindetags Baden-Württemberg (Gemeindetag Baden-Württemberg 2005). Für eine interkommunale Zusammenarbeit von Gemeinden bei der Siedlungsentwicklung stehen zahlreiche Instrumente zur Verfügung, die von informellen, dialogischen Formaten über gemeinsame Flächennutzungspläne (§ 204 BauGB) bis hin zu interkommunal entwickelten Gebieten oder Flächenpools reichen.

Einen breiten Überblick über Kooperationen im Bereich Siedlungsentwicklung in Deutschland bietet bspw. das Gutachten „Wachsende Städte und ihr Umland – Wie kann Kooperation gelingen?“ der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Berlin (Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2020).

Grundsätzlich können bei der Siedlungsentwicklung folgenden Formen der interkommunalen Kooperation unterschieden werden:

Informelle, dialogische Verfahren

Zahlreiche Gemeinden praktizieren bereits informelle, dialogische Verfahren im Bereich der Siedlungsentwicklung, teilweise im Zusammenwirken oder auf Initiative der jeweiligen Regionen und Regionalverbände.

Eine regionale und interkommunale WohnBauInitiative (WoBI) ist bspw. in der Region Hannover entstanden. Elemente sind u. a. ein digitales Wohnbauflächenkataster mit den bestehenden und den geplanten Wohnbauflächen, ein Flächendialog mit den Gemeinden und der Wohnungswirtschaft zur Umsetzung der ermittelten Wohnraumbedarfe und zur Aktivierung von Wohnbauflächen, und eine Koordinierungsstelle Wohnungsbau als zentrale Einrichtung für (potenzielle) Investoren.

Ein regionales und interkommunales Gewerbeflächenmanagement wird derzeit in den Regionalverbänden Südlicher Oberrhein und Mittlerer Oberrhein eingeführt, gefördert aus dem Landesprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“.

Interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der vorbereitenden Bauleitplanung

Das BauGB sieht hier neben der zwischengemeindlichen Abstimmungspflicht weitere Möglichkeiten vor, wie den gemeinsamen Flächennutzungsplan und den Planungsverband.

Planungsverbände auf Gemeindeebene als Verwaltungsgemeinschaften (in der Form des Gemeindeverwaltungsverbands oder der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft) sind als typischer Fall der Kooperation im Rahmen der gesetzlich zugewiesenen Aufgabe der vorbereitenden Bauleitplanung und Zuständigkeit der Nachbarschaftsverbände nach dem Nachbarschaftsgesetz von 1974 als Träger der vorbereitenden Bauleitplanung anzusehen. In Baden-Württemberg gibt es ca. 270

Verwaltungsgemeinschaften bzw. Gemeindeverwaltungsverbände mit 920 Mitgliedsgemeinden. (Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg 2023)

Gemeinsame Flächennutzungspläne sind in Baden-Württemberg vielfach vorhanden. Nicht in jedem dieser Fälle findet eine abgestimmte Siedlungsentwicklung statt. Vielfach ist in der Praxis ein Sammeln der Flächenwünsche der beteiligten Gemeinden durch die ausführende Stelle, anstatt einer Abstimmung zu beobachten. Systematische Untersuchungen hierzu liegen nicht vor.

Regionalplanerische Ansätze

Auf der Ebene der Regionalplanung werden zur Bündelung von Nutzungen und zur Verbesserung der Raumstruktur immer wieder Projekte der interkommunalen Kooperation angestoßen und befördert. Beispiele:

- Übertragung von Wohnbauflächenbedarfen im Regionalplan Südlicher Oberrhein (s. Praxisbeispiel).
- Festlegungen in Regionalplänen von Schwerpunktgebieten mit interkommunaler Bindung (als Grundsatz bspw. im Reg.Pl. Neckar-Alb, PS 2.4.3.1 G (5)). Regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen sollen unter der Prämisse der interkommunalen Zusammenarbeit (bspw. als interkommunales Gewerbegebiet oder in einem Gewerbeflächenpool) geplant bzw. erweitert werden. Begründung: Die Planung und Umsetzung der regionalbedeutsamen Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen soll in interkommunaler Zusammenarbeit erfolgen. Durch die interkommunale Kooperation werden die Notwendigkeiten der Vorhaltung von „Reserveflächen“ reduziert und die Konkurrenz zwischen Nachbargemeinden abgebaut.

Interkommunale Gewerbegebiete

Es gibt zahlreiche Beispiele von interkommunalen Gewerbegebietsentwicklungen. Allerdings führen interkommunale Ansätze nicht automatisch zu einer flächensparenden, nachhaltigen Gewerbegebietsentwicklung: In diesen Fällen entstehen tendenziell ein finanzieller Mehraufwand und eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme:

- Teilweise sind größere interkommunale Gebiete entstanden, die nicht an den Siedlungskörper angebunden sind.
- Teilweise sind interkommunale Gewerbegebiete an Standorten entstanden, die nicht nachgefragt werden.
- Teilweise verfolgen beteiligte Gemeinden darüber hinaus konkurrierende lokale Gewerbeflächenentwicklungen.

Gewerbeflächenpools

Gewerbeflächenpools sind seit mehr als 20 Jahren in der Diskussion und in der Umsetzung. Bei den Ansätzen gibt es verschiedene Zielsetzungen, Konzeptionen und Ausgestaltungen. Das Flächensparen steht dabei nicht zwingend im Fokus.

Modellversuche wurden in Baden-Württemberg durch die Regionalverbände Neckar-Alb und Schwarzwald-Baar-Heuberg initiiert. Ziel war es, Konkurrenzen im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung zu reduzieren und ein gemeinsames Marketing zu etablieren, einen sinnvollen Nutzen-Lasten-Ausgleich zu finden und durch eine bessere Allokation zusätzliche Flächenausweisungen gering zu halten. Rechtliche und organisatorische Möglichkeiten wurden geklärt. Es zeigte sich, dass die Modelle möglichst einfach gehalten werden sollten, um rechtliche Hemmnisse zu vermeiden. So sollten Grundstücksgeschäfte selbst nicht über den Pool erfolgen, sondern der Fokus auf den Steuerausgleich gelegt werden. Grundvertrauen der Partner, eine externe Moderation und

finanzielle Unterstützung in der Anlaufphase haben sich als wichtige Faktoren herausgestellt. Bislang fehlte vor Ort bei einigen beteiligten Gemeinden mit größeren Gewerbeflächenpotentialen vor allem in den Gemeinderäten die Bereitschaft, Teile der Gewerbesteuer umzuverteilen. (Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen, DIALOGIK gGmbH 2010 und Institut für Stadt- und Regionalentwicklung IfSR 2010)

In Nordrhein-Westfalen sind inzwischen erste Gewerbeflächenpools gegründet worden. Der Schwerpunkt liegt auf der abgestimmten Entwicklung zusätzlicher Gewerbeflächen. Beim Virtuellen Gewerbeflächenpool Kreis Kleve ist in einem öffentlich-rechtlichen landesplanerischen Vertrag des Landes Nordrhein-Westfalen, des Landkreises und der Gemeinden im Landkreis eine interkommunal abgestimmte Mengensteuerung der Gewerbeflächenentwicklung im Kreis Kleve vereinbart worden, „um im gemeinsamen Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung der Region innerhalb des regional verfügbaren Mengengerüsts räumlich und zeitlich flexibler auf Nachfragen nach Gewerbeflächen reagieren zu können“. Ein Flächenkonto als Instrument des Gewerbeflächenpools dient der Weiterentwicklung und Abrundung von Stadtteilen bzw. bestehenden Gewerbegebieten, um dem erforderlichen Freiraumschutz Rechnung zu tragen. Über die effiziente Nutzung nachfragegerechter Standorte soll das Flächenkonto zu einer nachhaltigen Reduzierung der Inanspruchnahme neuer, freier Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke beitragen. Zur Vermeidung aufwändiger und kontroverser Bewertungen wird bei Bildung des Gewerbeflächenpools und Einbuchung in das Flächenkonto auf die Berücksichtigung von Flächen verzichtet, für die bereits Erlöserwartungen existieren, weil sie sich in kommunalem Besitz befinden oder bereits Erschließungsaufwendungen getätigt worden sind. Etwaige verbleibende zwischengemeindliche Vor- und Nachteile sehen die Vertragspartner über den kommunalen Finanzausgleich, die Kreisumlage sowie die Effekte der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze auf die sozio-ökonomische Entwicklung des Kreisgebietes insgesamt als ausgeglichen an.“ (Bezirksregierung Düsseldorf 2023)

Beim „Städtereionaler Gewerbeflächenpool“ der StadtRegion Aachen ist in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag der StadtRegion Aachen und sechs Gemeinden vereinbart, gemeinsam „mehr Gewerbeflächen in der Region zu schaffen und um im gemeinsamen Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung der Region innerhalb des regional verfügbaren Mengengerüsts räumlich und zeitlich flexibler auf Nachfragen nach Gewerbeflächen reagieren zu können.“ Das Eigentum an den genannten Flächen verbleibt bei der jeweiligen Belegenheitskommune. Gegebenenfalls erforderliche Flächenerwerbe, Erschließungsmaßnahmen und Zwischenfinanzierungen erfolgen ebenfalls durch die jeweilige Belegenheitskommune. Die betreffenden Gewerbesteuereinnahmen werden aufgeteilt. (StadtRegion Aachen 2020)

Regional und interkommunal abgestimmte Standortsuche

Der Ansiedlung von großen Gewerbeeinheiten, Großanlagen und Logistikeinrichtung wird vor Ort oft mit großer Skepsis begegnet. In der Folge sind Betriebe oft gezwungen, mehrere Standorte mit oft suboptimalen Standorteigenschaften in einer Raumschaft zu nutzen, statt sich an einem Ort flächeneffizient anzusiedeln. Besonders augenscheinlich wird dies im Bereich Logistik. Viele Anbieter von Logistikdienstleistungen haben ihre Betriebsstätten nicht kompakt und nah an Kunden und Verkehrsinfrastruktur, sondern verteilt an dezentralen Standorten.

Vorhaben dieser Art besitzen noch viel Potenzial, um Standorte für eine flächeneffiziente Konzentration bisher dispers verstreuter Betriebe und Anlagen zu generieren. Der Aspekt der Flächeneffizienz kann hierbei noch weiter entwickelt werden. Eine Kombination aus fachlicher Standortsuche, Kommunikationsstrategie, Förderung und raumordnerischer Absicherung ist anzustreben. Die bisher oft vernachlässigte Nachsorge für freiwerdende Altstandorte sollte zukünftig integraler Bestandteil einer Standortsuche werden.

Praxisbeispiele für Ansätze einer interkommunalabgestimmten Entwicklung

RegioLog

Die Festlegung von fachlich geeigneten Standorten in den Regionalplänen allein hat bisher nicht zu durchgreifenden Erfolgen geführt. Deshalb werden von einigen Regionalverbänden in Baden-Württemberg kooperative Ansätze des Regionalmanagements verfolgt.

So hat bspw. die Region Südlicher Oberrhein im Jahr 2023 ein Modellprojekt RegioLog gestartet. Dort sollen flächensparende Logistikangebote auf verschiedenen Ebenen ermittelt und weiterentwickelt werden. Dabei soll ein regionaler Dialog über Flächenbedarfe für logistische Dienstleistungen, Standortqualitäten und eine regionale Zusammenarbeit und Verantwortung gefördert werden (MORO Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung 2022).

Der Verband Region Stuttgart fördert entsprechende Kooperationen auch finanziell im Rahmen des Programms Lieferlogistik (VRS 2023).

Übertragung von Wohnbauflächenbedarfen im Bereich Freiburg

Zwischen 2015 und 2019 wurde in einem Pilotprojekt des Stadtplanungsamtes Freiburg im Rahmen des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ die Übertragbarkeit von Wohnbauflächenbedarfen auf geeignete Gemeinden in der übrigen Region geprüft. Aus dieser Studie ist eine Kooperationsvereinbarung mit der Gemeinde Vörstetten entstanden. Die Projektdurchführung wurde der Projektgruppe Interkommunale Planungs Kooperation (IPK) beim Amt für Projektentwicklung und Stadterneuerung (APS) übertragen. Das Angebot, eine interkommunale Siedlungsentwicklung in der Region voranzutreiben, unterstützt Gemeinden, die mehr Wohnungsbau schaffen wollen, als nach den landes- und regionalplanerischen Vorgaben möglich ist. Dies stellt einen Beitrag dar, den Siedlungsdruck in der Region zu dämpfen und an regionalplanerisch geeigneten Standorten zu konzentrieren. Zudem sollen im Rahmen dieser Kooperationen, wie auch am Beispiel der Gemeinde Vörstetten, die Entwicklung des geförderten Miet- und Eigentumswohnungsbaus und der preisgedämpfte Wohnungsbau in der Region unterstützt werden (Stadt Freiburg 2017). 59 Wohneinheiten (davon ca. 41 in Geschosswohnungsbauten) sind in Planung

5.2 Zusammenfassung und Empfehlungen zu Wegen zur Förderung einer interkommunal abgestimmten Entwicklung

- Der Anlass für interkommunal abgestimmte Flächenentwicklungen über die gesetzlichen Vorgaben hinaus ist meist Flächenknappheit in den beteiligten Gemeinden.
- Bisher leisten diese Kooperationen nur einen geringen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Interkommunale Kooperationen bei der Siedlungsentwicklung sind nicht per se als flächensparend anzusehen. Interkommunale Gewerbegebiete sind in Baden-Württemberg auch als Angebotsplanung zusätzlich zur kommunalen Deckung der Flächenbedarfe lokaler Betriebe entwickelt worden.
- Aktuell werden in Baden-Württemberg verschieden Projekte zur interkommunalen Kooperation im Bereich Gewerbe gefördert und erprobt. Dabei liegt ein Fokus auf der Aktivierung und Aufwertung bestehender Gewerbeflächen. Chancen und Erfolgsfaktoren dieser aktuellen Ansätze in Bezug auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme werden in den nächsten Jahren bewertet werden können.

Empfehlungen

- Interkommunal abgestimmte Entwicklung und Steuerungsinstrumente des LEP und der Regionalplanung sind eng miteinander zu verknüpfen.
- Auch bei interkommunalen Gewerbeflächenentwicklungen verstärkt auf Flächenspareffekte und Flächenrecycling achten, dabei Sicherungsinstrumente einsetzen und Flächeninanspruchnahmen bei einer Flächenkontingentierung voll anrechnen.
- Bei der Entwicklung von Gewerbegebietsstandorten von landesweiter Bedeutung eine interkommunale Entwicklung als Zielsetzung verfolgen (s. Kapitel 10.6).
- Die Übertragung von Flächenbedarfen zwischen Gemeinden an (landes-)planerische Zielsetzungen (Lage, Dichte, SPNV-Anbindung) binden, da kein automatischer Flächenspareffekt damit verbunden ist.

6 Zusätzliche Anreize für Kommunen

In Kapitel 1 Ökonomische Instrumente wurden bereits finanzielle Anreizsysteme für Gemeinden für eine flächensparende Siedlungsentwicklung aufgezeigt. In Ergänzung zu den vorgestellten Förderprogrammen werden auf Basis einer Desktoprecherche ausgewählte Beispiele für Anreize in Form von Auszeichnungen und Zertifizierungen für Gemeinden zur Förderung eines flächenbewussten Umgangs aufgezeigt.

- Anreize für Gemeinden über Auszeichnungen
- Anreize für Gemeinden über Zertifizierungssysteme

In Baden-Württemberg ist der Flächenrecyclingpreis ein entsprechendes Beispiel.

6.1 Beispiele für zusätzliche Anreize des Bundes und der Bundesländer für Gemeinden

Anreize für Gemeinden über Auszeichnungen

Bund: Wettbewerb und Preis „Kerniges Dorf“

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Ausgezeichnet werden Dörfer oder Ortsteile mit bis zu 3 000 Einwohner/-innen, die ihre bauliche Gestaltung an die Bevölkerungsentwicklung anpassen und zukunftsfähige Ideen und Konzepte umsetzen. Das können Maßnahmen der Innenentwicklung sein wie die Umnutzung von Gebäuden, die Schaffung einer Gemeinschaftseinrichtung im Ortskern oder ein mutiger Rückbau. Dabei steht ein nachhaltiger Umgang mit Flächen und Gebäuden sowie die Inanspruchnahme von Flächen besonders im Fokus. Flächenentsiegelung und -gewinnung, die (ökologische) Gestaltung von Flächen wie auch Flächenmanagement sind aufgeführte Stichworte.

Jedes der ausgewählten Sieger-Dörfer erhält ein Preisgeld in Höhe von 2.000 €.

Die Auszeichnung wurde 2013, 2016 und 2017 ausgelobt.



Abbildung 6: Wettbewerb Kerniges Dorf des BMEL

Quelle: BMEL

Bayern: Gütesiegel “Flächenbewusste Kommune”

Das Gütesiegel „Flächenbewusste Kommune“ ist eine Maßnahme der Bayerischen Staatsregierung. Das Gütesiegel wurde erstmals im Jahr 2019 verliehen. Es soll einen zusätzlichen Anreiz bieten, den Flächenverbrauch in Bayern weiter zu reduzieren. Voraussetzung für die Verleihung des Gütesiegels sind ein aktives Flächenmanagement sowie die Umsetzung von innovativen Ansätzen und Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Dazu zählen beispielsweise der Ankauf von innerörtlichen Grundstücken, die Rücknahme von Bauflächen, die Renaturierung und Aufwertung von Ortskernen sowie weitere Maßnahmen zur Umsetzung des Grundsatzes der Innen- vor Außenentwicklung. Der Preisträger soll Vorbild für andere sein und Mut machen, ökologische Verbesserungen stringent umzusetzen. (Ausschreibung der LfU 2023)

Alle 2 Jahre werden ca. 4 Gütesiegel verliehen.



Abbildung 7: Gütesiegel "Flächenbewusste Kommune" Bayern

Quelle: Bayrisches Landesamt für Umwelt

Anreize für Gemeinden über Zertifizierungssysteme

NRW: “Meilenstein – Zertifikat für flächensparende Kommunen”

Im Auftrag des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV) wurde das Zertifizierungssystem „Meilenstein“ für flächensparende Kommunen entwickelt. Ausgehend von einer umfassenden Analyse quantitativer und qualitativer Daten mit flächenpolitischem Bezug werden in einem partizipativen Prozess Ziele und Maßnahmen hinsichtlich des kommunalen Umgangs mit den vorhandenen Flächen festgesetzt und deren Umsetzung regelmäßig kontrolliert. Dieser Ablauf und die daraus resultierenden Ergebnisse werden von einem Auditor erhoben und darauf einem Zertifizierungsgremium mitgeteilt. Dieses entscheidet schlussendlich über die Vergabe des Zertifikats „Meilenstein“. An einem ersten Zertifizierungsprozess 2013-2014 haben die Städte Dormagen, Emsdetten, Münster, Porta Westfalica und Recklinghausen sowie die Gemeinde Hellenthal erfolgreich teilgenommen.

Weitere Informationen unter www.meilenstein-nrw.de, letzter Stand online 2017

KomZerti – Zertifizierungsprogramm für Flächensparende Gemeinden

Im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung KomZerti – Zertifizierungsprogramm für Flächensparende Gemeinden wird in der Metropolregion Hamburg aktuell ein Ansatz, der Gemeinden bei einer selbstgesteuerten Auseinandersetzung mit dem Thema Flächensparen unterstützen soll,

entwickelt. Das aktuell gestartete Projekt hat eine Laufzeit von zwei Jahren und wird durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung als ‚Modellvorhaben der Raumordnung‘ gefördert.

Weitere Informationen unter

<https://metropolregion.hamburg.de/raumentwicklung/17268330/flaechensparen-kom-zerti/>

6.2 Zusätzliche Anreize in Baden-Württemberg

Flächenrecyclingpreis Baden-Württemberg

Im Jahr 2006 wurde erstmals der vom Altlastenforum Baden-Württemberg e.V. initiierte Flächenrecyclingpreis verliehen.

Der Preis zeichnet gute Beispiele aus, wie vorgegenutzte, oft mit Altlasten belastete Flächen, wieder mit neuen Nutzungen belebt werden. In den Jahren 2010, 2013, 2016 und 2019 wurde der Blick zudem auch auf Objekte in kleineren Gemeinden gelenkt und mit einem Sonderpreis prämiert. Flächenspareffekte und der Schutz von Bodenfunktionen sind explizit genannte Kriterien für die Nominierung. Im Jahr 2022 wurde der Preis vom Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg, zusammen mit dem Altlastenforum Baden-Württemberg e.V., der Architektenkammer Baden-Württemberg, dem Gemeindetag Baden-Württemberg, dem Landkreistag Baden-Württemberg, dem Städtetag Baden-Württemberg sowie der Sparkassenfinanzgruppe Baden-Württemberg ausgelobt.

Der Preis wird alle 3 Jahre vergeben, bislang 7 Mal. Es wird jeweils 1 Preis und 1 Sonderpreis vergeben. Die Auszeichnung besteht aus einer Urkunde.



Abbildung 8: Flächenrecyclingpreis BW, Informationen der Architektenkammer BW

Quelle: Architektenkammer Baden-Württemberg

Staatspreis Baukultur

Der Staatspreis Baukultur Baden-Württemberg wird alle 4 Jahre ausgelobt und ist ein Baustein im Netzwerk Baukultur des Landes Baden-Württemberg. Weitere Bausteine sind bspw. die Förderung von Gestaltungsbeiräten oder regionale Baukulturinitiativen. Mit dem Staatspreis Baukultur Baden-Württemberg werden besonders innovative, beispielhafte und übertragbare Lösungen für die planerischen und baulichen Herausforderungen, die das Umbauen und Weiterdenken in den Gemeinden des Landes in allen Dimensionen und Facetten betreffen, ausgezeichnet und bekannt gemacht. Der Preis wird für verschiedene Kategorien verliehen (2020 waren dies: Städtebau und Freiraum, Infrastruktur- /Ingenieurbau, Wohnungsbau, Gewerbebau, Bauen für die Gemeinschaft, Bauen für kirchliche Nutzungen, Bauen für Bildung und Forschung, Besondere Projekte der Baukultur).

Innenentwicklung oder Flächeneffizienz sind nicht explizit als Kriterium für eine Nominierung genannt.



NETZWERK BAUKULTUR BADEN-WÜRTTEMBERG

Abbildung 9: Logo Netzwerk Baukultur

Quelle: MLW

Der Preis wurde bislang 3 Mal vergeben. Die Auszeichnungen bestehen aus einer Urkunde und einer Plakette. Die Projekte werden zudem in einer Wanderausstellung präsentiert.

6.3 Zusammenfassung und Empfehlungen zum Thema zusätzliche Anreize für Gemeinden

- Die verschiedenen Anreizsysteme haben unterschiedliche Motivationseffekte. Auszeichnungen im Rahmen eines Wettbewerbs oder über Preise haben einen deutlich geringeren (initialen) Anreizwert für Gemeinden als finanzielle Zuweisungen. Sie entsprechen einer Honorierung für ein besonderes Engagement für die Innenentwicklung. Diese “Belohnung” bildet einen Imagefaktor für die ausgezeichnete Stadt oder Gemeinde und trägt öffentlichkeitswirksam zur Bewusstseinsbildung weiterer Gemeinden bei und kann zur Nachahmung beitragen.
- Auszeichnungen über Zertifizierungssysteme sind aufwändiger als Auszeichnungen über Wettbewerbe und Preise. Die Erarbeitung eines Zertifizierungssystems und die Durchführung der Zertifizierung ist in der Regel ein zeitintensiver und kontinuierlich angelegter Prozess. Anders als bei Auszeichnungen über Preise erfolgt bei einer Zertifizierung meist eine auf Dauer angelegte Auseinandersetzung mit Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Schwierigkeiten werden vor allem darin gesehen, dass eine dauerhaft Mitwirkungsbereitschaft der Gemeinden vorhanden sein muss.

Empfehlungen

- Den Staatspreis Baukultur um eine Kategorie „Flächeneffiziente Projekte“ erweitern.
- Den Flächenrecyclingpreis zum Preis „Flächen gewinnen“ weiterentwickeln. Für die Zukunft sollte eine Auszeichnung unter dem Motto „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ vorgenommen werden. „Flächen gewinnen“ hat in Baden-Württemberg mit dem Förderprogramm und der damit verfolgenden Zielrichtung einen großen Stellenwert und Bekanntheitsgrad. In Frage kommen eine Neueinrichtung des Preises oder die Weiterentwicklung des Flächenrecyclingpreises.
- Die Einführung eines Zertifizierungssystems wird aufgrund des damit verbundenen hohen Aufwandes nicht empfohlen. Es ist kein dem Aufwand entsprechender Nutzen für das Land erkennbar.

7 Information und Beratung

Um Gemeinden sowie Verbände, Planungsbüros und ggf. auch Eigentümerinnen und Eigentümer und (Um)Bauwillige für das Flächensparen zu sensibilisieren und bei der Innenentwicklung zu unterstützen, gibt es eine große Vielfalt an Angeboten. Zu unterscheiden sind Informations- und Unterstützungsangebote in Form von

- Printprodukten wie Flyer, Broschüren, Leitfäden und Ausstellungen.
- digitalen Informationsplattformen zum Flächenmanagement
- Netzwerken
- Fortbildungen
- Fachveranstaltungen
- institutionalisierter Beratung und Unterstützung für Kommunen

Auf der Basis einer Desktop- und Literaturrecherche und Fachgesprächen werden vorhandene Informations- und Beratungsangebote zur Stärkung der Innenentwicklung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in ausgewählten Bundesländern aufgezeigt sowie ein Überblick über in Baden-Württemberg entwickelte Angebote gegeben.

7.1 Beispiele auf Bundesebene und anderer Bundesländer zu Information und Beratung zum Thema Flächeninanspruchnahme, Flächeneffizienz und Innenentwicklung

Die Übersicht gibt Aufschluss über die unterschiedlichen Informations- und Beratungsangebote in ausgewählten anderen Bundesländern und auf Bundesebene. Aus der Vielzahl der Angebote wurden stellvertretend Beispiele ausgewählt, die bezüglich Themenschwerpunkt, Ausgestaltung und Angebot als besonders innovativ und zielführend angesehen werden und wurden.

Tabelle 5: Ausgewählte Angebote zur Information und Beratung zum Thema Flächeninanspruchnahme, Flächeneffizienz und Innenentwicklung bundesweit

Angebot/Titel, Herausgeber	Bundesland	Inhalt, richtet sich an
Printprodukte		
Innenentwicklung in urbanen Wachstumsregionen. 2023. Herausgeber: Umweltbundesamt	Bund	Schwerpunkt Chancen und Herausforderungen für die technischen Infrastrukturen bei der Innenentwicklung und ökologische Auswirkungen, Zielgruppe Kommunen
Leitfaden Gewerbeentwicklungen der Zukunft. Flächeneffizient und nachhaltig. 2022.	Bayern	Im Rahmen der Flächensparoffensive der Bayerischen Staatsregierung Praxisleitfaden für Unternehmen, Projektentwickler, Planungsbüros und Kommunen. Informationen zu Vorteilen des Flächensparens, Handlungsmöglichkeiten nach Gewerbetypen sowie Fördermöglichkeiten
Mittendrin ist in! Kurze Wege machen Schule! 2010	Metropolregion Hamburg	Argumente und Hinweise für eine qualitätvolle Innenentwicklung und flächensparende Siedlungsentwicklung, Informationen in verständlicher Sprache für die Diskussion in den Kommunen (Politik, Verwaltung, Bürgerschaft, Fachleute etc.)
Broschüre "Kleine Lücken – Große Wirkung. Baulücken das unterschätzte Potenzial der Innenentwicklung" 2009	Ba-Wü, und Bayern	Bewusstseinsbildung und kompakte Informationen zur Baulückenmobilisierung für Kommunen mit Hinweis auf Fragebögen für Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern bei Baulücken und Leerständen

Angebot/Titel, Herausgeber	Bundesland	Inhalt, richtet sich an
Digitale Informationsplattformen		
Aktion Fläche. Portal für kommunales Flächensparen des Umweltbundesamtes	Bund	Praxisbeispiele, Flächensparen Fakten Instrumente / Tools, Nachrichten, Termine + Kommunaler Flächenrechner zu bisheriger Flächeninanspruchnahme je Kommune und vorgeschlagene Kontingente; für Fachwelt, Kommunen und Bürgerschaft
Best-Practice-Sammlung für eine flächensparende und bodenschonende Siedlungsentwicklung	Bayern	Gute Beispiele im Bereich Baulückenaktivierung, flächensparendes Bauen, interkommunale Zusammenarbeit etc. sowie Verlinkung zu Projekten der Innenentwicklung in der ländlichen Entwicklung, Städtebauförderung und im Rahmen der Flächensparoffensive
Flächenportal NRW der Allianz für Fläche Aktueller: Plattform Bau.Land.Leben	NRW	Informationsplattform zu Fläche effizient nutzen mit Daten, Infos zu Instrumenten, Fortbildungen und Infothek inkl. Best Practice. Bereitstellung von Instrumenten sowie Beratung von Kommunen, Investoren und Eigentümerinnen und Eigentümer zur Mobilisierung von und -und untergenutzten Flächen
Netzwerke		
Bündnis zum Flächensparen seit 2003	Bayern	Mitglieder wie Ministerien, kommunale Spitzenverbände, Fachverbände (u.a. Architekten, Planer, Umwelt, Bauindustrie), Institutionen (bspw. Kirche) und Planungsdienstleister bilden Netzwerk zu Flächensparaktivitäten (Infotransfer, Aktionsprogramm, Best-Practice-Sammlung etc.), Unterstützung der Bewusstseinsbildung auf allen Ebenen
Allianz für die Fläche NRW seit 2006 der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e. V.	NRW	Vernetzung der Flächensparaktivitäten und der unterschiedlichen Akteure in Land, Kommunen, Wissenschaft und Praxis als ein Thema der Nachhaltigkeit; s. auch Plattform Flächenportal NRW.
Fortbildungen und Fachveranstaltungen		
Zertifikatskurs: Flächensparende Gemeindeentwicklung der Campus-Akademie an der Universität Bayreuth	Bayern	Berufsbegleitende Fortbildung in vier Modulen und abschließender Projektarbeit für z. B. Bürgermeister/in, Regionalplaner/-in, Bauamtsleiter/-in, Architekt/in oder Landschafts-/Stadtplaner/-in; wird im Rahmen von Dorferneuerungsverfahren und (inter)kommunalen Entwicklungskonzepten von den Ämtern für Ländliche Entwicklung gefördert. Ziel: Rüstzeug, Ideen und Visionen für die flächensparende Siedlungsentwicklung vermitteln.
Fortbildungslehrgang Integriertes Klima- und Flächenmanagement in Kommunen des Bildungszentrums der Ver- und Entsorgungswirtschaft, der LAG Agenda 21 und des ILS Dortmund	NRW	Lehrgang für Entscheider und Mitarbeiter im kommunalen Klimaschutz und Flächenmanagement in vier Modulen (Aufbau von Managementstrukturen, Klimaschutz und Klimaanpassung, Flächen- und Quartiersmanagement, Kommunikation und Partizipation)
Flächenspar-Forum seit 2007 gemeinsam von Bay. Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr sowie dem Umweltministerium	Bayern	Fachveranstaltung im zweijährigen Turnus zu aktuellen Flächenspar-Themen, dient der Information und Bewusstseinsbildung sowie dem Austausch von Gemeinden und Fachleuten inkl. Besichtigung von Best Practise-Projekten.

Angebot/Titel, Herausgeber	Bundesland	Inhalt, richtet sich an
Institutionalisierte Beratung		
Flächensparmanager bei den Regierungspräsidien seit 2019	Bayern	Im Rahmen der Flächensparoffensive Bayern installiert. Aufgabe der 13 Flächensparmanager ist es Kommunen und Regionen zum Thema Flächensparen zu beraten sowie die Durchführung von Veranstaltungen, Vernetzung von Akteuren und sonstige Aktivitäten zu leisten.
Flächensparmanager bei Kreisen und kreisfreien Städten seit 2021	Schleswig-Holstein	Im Rahmen der "Richtlinie zur Förderung eines kommunalen Netzwerkes zum nachhaltigen Flächenmanagement" 2021 werden Personal- und Sachkosten gefördert. Ziel die Flächenneuanspruchnahme für Wohnen, Gewerbe und Verkehr zu verringern und mittelfristig zu begrenzen. Unterstützung bei Flächenerfassung, Bewertung und Mobilisierung.

Praxisbeispiel

EspaceSuisse ist der nationale Verband und das Kompetenzzentrum für Raumplanung in der Schweiz.

Hervorzuheben sind die Publikationen zu Beispielen guter Praxis von EspaceSuisse. In den Publikationen zur Innenentwicklung werden vorbildliche Bauvorhaben sowie Planungsvorhaben, wie Auszonungen oder Umgestaltungen des öffentlichen Raums, anschaulich dokumentiert. Die Publikationen enthalten den stimulierenden Hinweis: „Sollten Sie ein vorbildliches Planungsbeispiel in Ihrer Gemeinde haben, können Sie dies gerne bei uns melden.“ (EspaceSuisse 2022). Diese Hilfe bei der Aufbereitung guter Beispiele kann gerade für kleine Gemeinden bei der Öffentlichkeitsarbeit unterstützend wirken.

In der Beratung unterstützt EspaceSuisse zudem seit 2012 mit einem spezifischen Angebot in raumplanerischer Beratung Städte und Gemeinden bei der Siedlungsentwicklung nach Innen. Im Fokus stehen schwierige Planungsprozesse und festgefahrene Situationen. (EspaceSuisse o.J.)

7.2 Übersicht über Angebote aus Baden-Württemberg zu Information und Beratung zum Thema Flächeninanspruchnahme und Innenentwicklung

Auf Grundlage der Desktop- und Literaturrecherche sowie der vom Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen bereitgestellten Unterlagen gibt Tabelle 6 einen Überblick über aktuelle Informations- und Beratungsangebote in Baden-Württemberg.

Tabelle 6: Angebote zur Information und Beratung zum Thema Flächeninanspruchnahme, Flächeneffizienz und Innenentwicklung in Baden-Württemberg

Titel, Herausgeber	Zu finden unter:	Hinweise
Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen (MLW)		
Wanderausstellung „Mittendrin ist Leben“, ehemals Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, 2013	Homepage Baukultur Baden-Württemberg	Unklar, ob Wanderausstellung noch genutzt
Broschüre 10 Jahre Aktionsbündnis Flächen gewinnen in Baden-Württemberg Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, 2014	Homepage MLW unter Flächenmanagement	Anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Aktionsbündnisses. Beiträge und Positionen der Mitglieder des Bündnisses und gute Beispiele für städtebaulich attraktive Innenentwicklung mit effizienter Flächennutzung, Zielgruppe Kommunen und Verbände
„Westentaschenbroschüre“ Zukunft sichern – mit Flächen haushalten Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, 2014	Homepage MLW unter Flächenmanagement	Für kommunale Entscheider, kompakte Darstellung der Themen u.a. Demografie (veraltet), Folgekosten Wohnen und Gewerbe, Städtebauförderung, ELR, Altlasten, Hinweis auf Förderprogramm Flächen gewinnen
Projektbericht Gewerbeflächenentwicklung in Baden-Württemberg, Optionen für eine sparsame Ausweisung und flächeneffiziente Nutzung von Gewerbeflächen, 2014	Homepage MLW unter Flächenmanagement	Thema Gewerbe unter Flächenspargesichtspunkten (Gewerbeflächenpotenziale, Methoden der Ermittlung von Gewerbeflächenbedarfen, Revitalisierung von älteren Gewerbegebieten etc.) Projektbericht, keine Publikation, sehr umfangreich (ISI, IFSR, Baader Konzept im Auftrag des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur)
Broschüre Gestaltungsbeiräte Praxis und Förderung in Baden-Württemberg, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg, 2020	Homepage Baukultur Baden-Württemberg und MLW unter Förderprogramme	Innenentwicklung oder Flächeneffizienz wird nicht thematisiert
Broschüre Nachhaltiges Bauen Baden-Württemberg, Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg 2022	Auf Homepage MLW unter N!BBW-Planungswerkzeug	Darstellung Planungswerkzeug für Kommunen, Bauherren und Architekten, Schwerpunkt Hochbau und Baustoffe, Innenentwicklung oder Flächeneffizienz wird nicht thematisiert

Ministerium für den Ländlichen Raum (MLR)		
Allgemeines Infoangebot zu ELR	Zahlreiche Publikationen, Studienergebnisse, Erklärfilm	
Broschüre Neue Qualität im Ortskern: Ergebnisse und Erfahrungen aus MELAP PLUS, Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, 2015	Auf Homepage MLR	Modellprojekte der Innenentwicklung
Umweltministerium Baden-Württemberg		
Keine eigenen Informationen zum Thema nur Verweise (LUBW; MLW)		
LUBW (Boden / Flächeninanspruchnahme)		
Zahlreiche Publikationen und Projektberichte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme / Bodenschutz (bis 2011) Informationen und Kontakt zum Flächenmanagementtool FLOO	Auf Homepage LUBW unter Publikationen (Suchbegriff Boden / Nachhaltigkeit)	
Wohnraumoffensive BW		
Informationen zu den Modulen der Wohnraumoffensive: Beratung / Innovative Projekt / Wiedervermietung / Grundstücksfonds	Homepage der Wohnraumoffensive BW	Innenentwicklung oder Flächeneffizienz wird nicht speziell thematisiert
Patenschaft Innovativ Wohnen BW Beispielgebende Projekte	Verweis von Wohnraumoffensive auf Homepage MLW	Beispielgebende Wohnprojekte aus dem Bereich Innenentwicklung oder Flächeneffizienz werden vorgestellt (bspw. Lücken nutzen, Aufstockungen)
Digitale Informationsplattformen		
Flächenmanagement Plattform Baden-Württemberg (Internetpräsenz)	http://www.flaechenmanagement.baden-wuerttemberg.de/	Plattform ist nicht mehr aktiv
Informationen zu Flächensparen und Innenentwicklung auf der Homepage der Regierungspräsidien Baden-Württemberg	https://rp.baden-wuerttemberg.de/themen/bauen/seiten/flaechensparen/	
Fortbildung und Fachveranstaltungen		
Akademie Ländlicher Raum BW diverse Infoveranstaltungen zu Themenschwerpunkten	Infoveranstaltungen zu Themenschwerpunkten, laufend, aber nicht häufig	Baukultur und Innenentwicklung für lebenswerte Ortskerne, Zielgruppe Kommunalverwaltung und Politik
Fortbildung "Chefsache Innenentwicklung", 2010 – 2012, gefördert u.a. vom Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Homepage forum für internationale entwicklung + planung	Coaching und Wissenstransfer für Bürgermeister, die "Kollegiale Coaching Konferenz" der Führungsakademie Baden-Württemberg zum Thema Flächenmanagement

Fortbildung zur Innenentwicklung der Verwaltungsschule Baden-Württemberg, 2011		Zielgruppe kommunale Entscheidungsträger und Verwaltung, wurde einmalig als Fortbildung des Gemeindetags Baden-Württemberg angeboten
Seminar "Proaktive Innenentwicklung" des Fortbildungsverbundes Boden und Altlasten 2011	Fortbildungsverbund Boden und Altlasten	Für Kommunen, Planer und Architekten, nur einmalig angeboten

Im Rahmen der Erarbeitung ergaben sich zudem folgende Hinweise zu geplanten Beratungsangeboten des Landes:

- Als institutionalisiertes Beratungsangebot sind Flächen-Scouts bei den Regionalverbänden geplant (s. Koalitionsvertrag). Flächen-Scouts sollen kleinere Gemeinden mit geringer Verwaltungskapazität bei der Aktivierung von Brachflächen und innerörtlichen Potenzialen unterstützen.
- Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum: Als weitere Säule wurde die „Vorbereitung und Begleitung investiver Projekte“ eingeführt. Hierzu zählen auch Flächenmanager-Projekte. Der Ansatz geht über die reine Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen hinaus.

7.3 Zusammenfassung und Empfehlungen zu Information und Beratung

- Die bestehenden Angebote in Baden-Württemberg zur Information und Beratung waren und sind zersplittert, wirken wenig abgestimmt und verteilen sich auf viele unterschiedliche Stellen (MLW, MLR, LUBW, RPs, Akademie ländlicher Raum, Regionen etc.). Zahlreiche ansprechende Angebote wurden nur einmalig oder für kurze Zeit angeboten (Hochphase im Zeitraum 2011 bis 2014). Das gilt auch für die Zugriffsmöglichkeit auf digitale Angebote.
- Im Bereich Weiterbildung und Beratung von kommunalen Akteuren wurden vorhandene Ansätze (bspw. Chefsache Innenentwicklung) häufig nicht weitergeführt.
- Es existieren aktuell keine institutionalisierten Beratungsangebote, die konkret auf Fragen der Innenentwicklung zugeschnitten sind und in denen bspw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Gemeindeverwaltungen zum Vorgehen und bei inhaltlichen Fragen unterstützt werden (wie bspw. in Bayern mit den Fachstellen „Innen vor Außen“ bei den Ämtern für Ländliche Entwicklung oder den Flächensparmanagern bei den höheren Landesplanungsbehörden).
- Die Fachgespräche haben gezeigt, dass in der kommunalen Praxis den Themen Information und Beratung eine zentrale Rolle für die Innenentwicklung zugemessen wird – sowohl für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung als auch für die kommunale Politik. Ebenso wird davon ausgegangen, dass gute Beispiele eine große Wirkung entfalten. In diesen Bereichen besteht weiterhin ein großer, kontinuierlicher Unterstützungsbedarf.

Empfehlungen

- Eine Website als Informationsplattform zum Thema Innenentwicklung / Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (institutionsübergreifende Infoplattform) ausbauen und dauerhaft betreiben. Angebote zur Information, Bewusstseinsbildung und Beratung konzentrieren.
 - Gute Beispiele, Modellvorhaben und Auszeichnungen
 - Hinweise auf Arbeitshilfen und weiterführende Informationen mit Verweis auf unterstützende Instrumente (bspw. zu Landesverordnung auf Basis Baulandmobilisierungsgesetz, Zweckentfremdungsverbot einschl. Leerstand, Grundsteuer C etc.)
 - Tools zur Unterstützung flächenschonender Siedlungsentwicklung (z. B. Folgekostenschätzer, ProjektCheck)
 - Förderprogramme und Anlaufstellen
 - Verlinkungen zu themennahen Programmen, wie Städtebauförderung und Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum, Flächen gewinnen, ...
 - Verweise auf Beratungs- und Unterstützungsleistungen(s.a. Hinweise Kapitel 8.5)
- Aufbau und Verstärkung eines Vernetzungsangebotes und Durchführen und Etablieren regelmäßiger Vernetzungstreffen (Austausch, Fortbildung, Schulung) für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Gemeindeverwaltungen, Flächenmanagerinnen und Flächenmanager und darüber hinaus für weitere Akteure der Innenentwicklung. Themen können bspw. sein: Vorgehen bei der Potenzialerhebung, Ansprache von Immobilieneigentümerinnen und -Eigentümern, Kommunikation und Beratung.
- Weiterverfolgen der Flächen-Scouts, um vor allem kleinere Gemeinden zur Innenentwicklung zu beraten und zu unterstützen (s. Kapitel 7.2).
- Informationskampagne für die breite Öffentlichkeit erarbeiten, die den Mehrwert von (Um)Bauen im Bestand über verschiedene Medien (z. B. social media) vermittelt. Es sollen Ideen vermittelt werden, wie Wohnwünsche in bestehenden Gebäuden oder in Baulücken umgesetzt werden können.

8 Weitere Ideen zum Aktionsplan

8.1 Förderschwerpunkt: 100 Quartiershäuser in Einfamilienhausgebieten

Der Einfamilienhausbestand besitzt eine große Bedeutung für die Wohnraumversorgung und die Flächeninanspruchnahme. Das statistische Landesamt gibt an, dass der Anteil der Einfamilienhäuser am Wohnungsbestand zum Stichtag 31.12.2022 61,2 % beträgt (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg). Einfamilienhausgebiete werden oft innerhalb eines kurzen Zeitraums v. a. von Haushalten in der frühen Familienphase bezogen. Nach einigen Jahrzehnten stellt sich dort der Generationswechsel sowohl als Herausforderung als auch als große Chance für die Innenentwicklungsaktivitäten dar. Viele ältere Haushalte bewohnen mit ein oder zwei Personen großen, familiengerechten Wohnraum. Ein Teil dieser Haushalte möchte auch im Alter in diesen Häusern wohnen bleiben; diese ggf. altengerecht umbauen und mobile Hilfen in Anspruch nehmen. Andere Haushalte wiederum möchten im Alter gerne eine kleinere Wohnung bewohnen, dabei aber in ihrem vertrauten sozialen Umfeld bleiben.

Das „Quartiershaus“ ist ein Ansatz zur Schaffung von seniorengerechtem Wohnraum in Einfamilienhausgebieten im Generationenwechsel. Die Idee: Vorhandener Wohnraum in Einfamilienhäusern wird durch Umbau oder punktuellen Ersatzneubau in kompakte seniorengerechte Wohnungen transformiert. Eine Größenordnung von bspw. 4 bis 10 Wohneinheiten je Quartiershaus ermöglicht eine Bündelung von ggf. erforderlichen Hilfeleistungen und ist städtebaulich integrierbar. Die durch dieses Angebot angestoßenen Umzugsketten führen mit einem geringen Ressourceneinsatz zu einer effektiveren Ausnutzung des im Gebiet vorhandenen Wohnraums und der Infrastrukturen. Vorhandener familiengerechter Wohnraum wird ohne Flächeninanspruchnahme verfügbar gemacht. Seniorinnen und Senioren können auch in höherem Alter in ihrem vertrauten Umfeld bleiben.

Eine Förderung durch das Land Baden-Württemberg kann mit einem Programm „100 Quartiershäuser“ wesentliche Wirkungen zugunsten der Innenentwicklung erzeugen und Impulse für unspektakuläre, aber innovative Quartiersentwicklungen setzen. Als Partner vor Ort kann die lokale Wohnungswirtschaft wie auch lokale Baugruppen mit entsprechender professioneller Begleitung als Akteure adressiert werden.

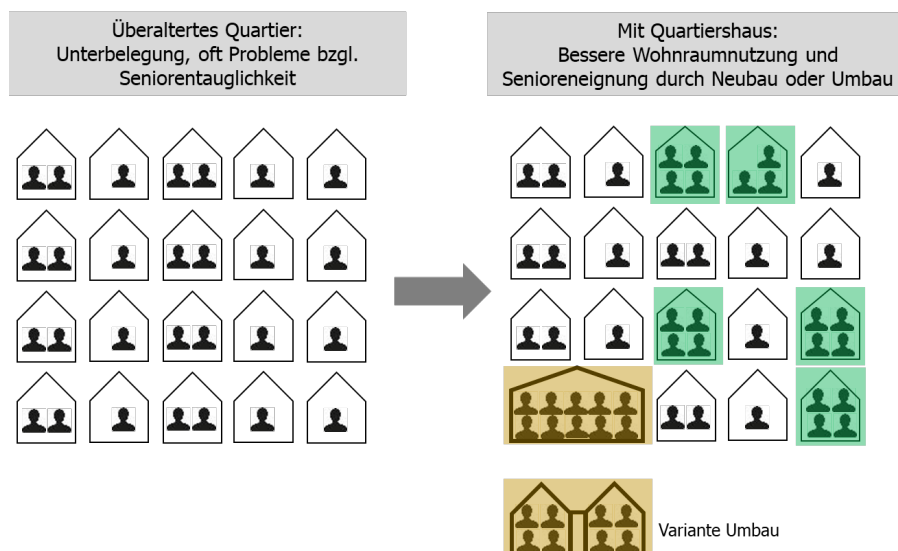


Abbildung 10: Das Quartiershaus. Neues Wohnen im Einfamilienhausgebiet

Quelle: IfSR

8.2 Flächeneffizienz-Check bei Projekten und Programmen des Landes

Projekte und Programme des Landes und Landesförderung sollen grundsätzlich an einen sparsamen, schonenden und haushälterischen Umgang mit Boden im Sinne von § 2 Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz und an den Landesentwicklungsplan anknüpfen.

Energieeffizienz/Klimaschutz sind als Fördervoraussetzung bei Programmen des Landes bereits implementiert. Eine Rechtsgrundlage dafür ist § 9 Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz BW: „Förderprogramme sind auf Vereinbarkeit mit dem Gesetz vom fachlich zuständigen Ministerium zu prüfen.“ In der Verwaltungsvorschrift SchulBau ist beispielsweise aufgeführt, dass Hochbaumaßnahmen entsprechend den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens, dem KlimaG BW Rechnung tragen sollen.

Die Flächeneffizienz als Fördervoraussetzung ist bislang teilweise implementiert:

- Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Verkehr zur Durchführung des Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes: „Das zu fördernde Vorhaben muss bau-, verkehrs- und betriebstechnisch einwandfrei, die natürlichen Ressourcen und Flächen so weit wie möglich schonend und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant und umsetzbar sein.“
- Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums zur Förderung des Baus von kommunalen Sporthallen und Sportfreianlagen: „Sportstättenmaßnahmen sollen Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung tragen. Dazu gehören auch der sparsame, schonende und haushälterische Umgang mit Boden im Sinne von § 2 Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz.“

8.3 Anwendung von Tools für Wirtschaftlichkeits-Checks von Baugebieten

Die Entwicklung von Bauland sowohl in der Innen- wie der Außenentwicklung ist mit wesentlichen öffentlichen und privaten Ausgaben und Einnahmen verbunden. Die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bauleitplans sind auch wirtschaftlicher Natur. Bisher werden diese Aspekte bei der Aufstellung der Bauleitpläne und bei der Entwicklung von Bauland in der Regel nicht umfassend gewürdigt, transparent dargelegt und abgewogen. Eine erhöhte Transparenz kann über Tools zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit der Baulandentwicklung unterstützt werden.

Bei der Abwägung zwischen Innen- und Außenentwicklung kann die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in bestimmten Fällen langfristige Vorteile der Innenentwicklung durch die Nutzung vorhandener Infrastrukturen aufzeigen. Bei dem wirtschaftlichen Vergleich verschiedener städtebaulicher Entwürfe können Argumente für eine höhere Flächeneffizienz herausgearbeitet werden.

Es sind für Nutzerinnen und Nutzer aktuell kostenfreie Tools verfügbar (s. nachfolgend ausgewählte Beispiele).

Nur wenige Tools (bspw. Folgekostenschätzer, Projekt-Check) wurden und werden kontinuierlich weiterentwickelt. Die Bandbreite bei den Tools reicht dabei von einfach nutzbaren Modellen (bspw. Web-Anwendung Projekt-Check) bis hin zu sehr komplexen Rechnern (bspw. Folgekostenschätzer).

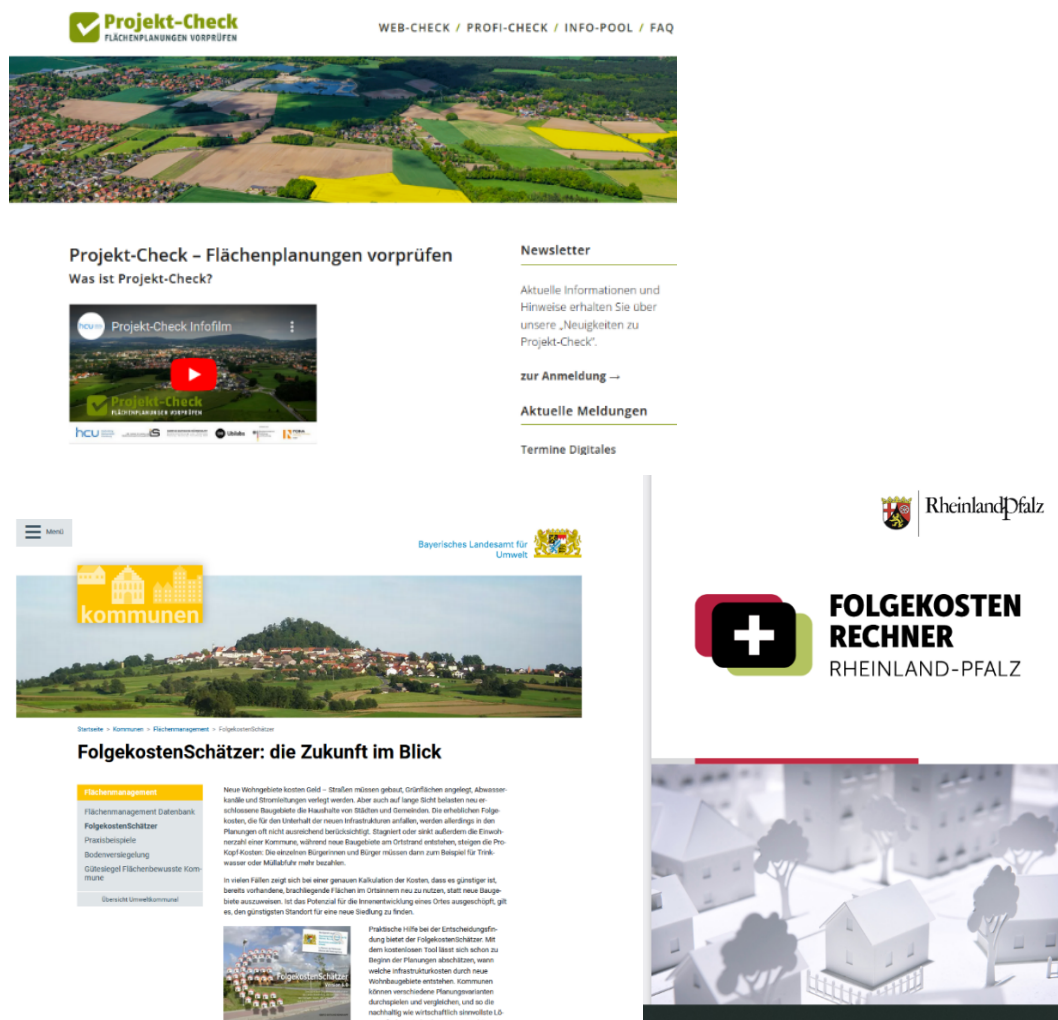


Abbildung 11: Folgekostenschätzer Bayern, Projekt-Check und Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz

Die Einführung und Nutzung von Tools zur Analyse der Wirtschaftlichkeit städtebaulicher Maßnahmen sollte kommunikativ und durch ein begleitendes Erwartungsmanagement flankiert werden. Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollten sehr deutlich als konditionale Aussagen zur Unterstützung einer ganzheitlichen Entscheidungsfindung gekennzeichnet und entsprechend kommuniziert werden.

In diesem Zusammenhang soll auch auf die Grenzen der Verwendung von Tools hingewiesen werden: Simple Berechnungsmethoden können der Komplexität einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung häufig nicht gerecht werden. Komplexe Berechnungstools überfordern häufig die Anwenderinnen und Anwender aus der Praxis durch die Vielzahl an Eingabe- und Auswertungsmöglichkeiten.

Vorhandene Tools stoßen bei der Abbildung länderspezifischer Aspekte häufig an Grenzen, bspw. bei länderspezifischen Regelungen im Kommunalabgabengesetz.

Das Land Baden-Württemberg hat 2008 die Entwicklung des Tools FokosBW gefördert. Der Betrieb wurde inzwischen eingestellt, u.a. da ein dauerhaftes Hosting nicht finanziert war.

Die Auswahl oder Entwicklung eines Tools sowie dessen Einführung erfordert eine umfassende Partizipation der späteren Anwenderinnen und Anwender.

Eine Anwendung von Tools zur Wirtschaftlichkeit von Baugebieten kann im Rahmen von Beratungen, Fortbildungen und Projekten des Landes forciert und gefordert werden.

Bei der (Weiter)entwicklung eines speziellen Tools für das Land sollte geprüft werden, inwieweit auf vorhandene Tools mit einem Modul zu landesspezifischen Aspekten aufgesetzt werden kann (KAG, Grunderwerbsteuer etc.). Tools zur Wirtschaftlichkeit bedürfen einer fortlaufenden Pflege der Datenbasis, v. a. zu den Kosten für die Erstellung und Unterhaltung der verschiedenen hinterlegten Infrastrukturen.

8.4 Entsiegelungsaktivitäten

Im Siedlungsbestand ist im Durchschnitt mit ca. 50 % versiegelten Flächen zu rechnen. Ein erhebliches Entsiegelungspotenzial ergibt sich z. B. auf Parkierungsflächen, Brachflächen oder überdimensionierten Verkehrsflächen. Aufgrund der erforderlichen Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (bspw. Vermeidung von Hitzeinseln, Minderung Starkregenabfluss) hat die Entsiegelung an Bedeutung gewonnen. Zudem ergeben sich bei der Entsiegelung von Flächen Synergieeffekte:

- Verbesserung der Umweltbedingungen, u.a. für Mikroklima, Bodenschutz
- Gewinnung minder- oder ungenutzter Flächen für neue Nutzungen wie z. B. Grünflächen
- Erweiterung des „Spielraums“ für die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen

Es gibt eine Reihe von Programmen für die Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen auf Bundes-, Länder- oder Gemeindeebene. Grundsätzlich können Förderprogramme zur Entsiegelung sowie die Vergabe einer Entsiegelungsprämie, die bereits getätigte Entsiegelungsmaßnahmen honoriert, unterschieden werden. Nachfolgend werden ausgewählte Handlungsansätze als Impuls vorgestellt; eine bundesweite Recherche ist nicht Bestandteil des vorliegenden Gutachtens.

- Mit dem Bundesprogramm „Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel“ werden auch Entsiegelungsaktivitäten gefördert. Gefördert werden Maßnahmen, um öffentliche Park- und Grünanlagen klimaresilient zu machen, Stadtflächen zu entsiegeln und zu begrünen. Naturbasierte Lösungen zur Treibhausgasminde rung sowie zur Temperatur- oder Wasserregulierung als Hitze- und Überflutungsvorsorge zählen dazu.

- In Berlin verfolgt die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt mit dem Projekt „Entsiegelungspotenziale in Berlin“ mit vielfältigen Werkzeugen (bspw. Orientierende Kostenschätzung für Entsiegelungsmaßnahmen, Newsletter) die Entsiegelung von Flächen voranzubringen.
- In Bayern wurde 2019 ein Programm zur Flächenentsiegelung aufgelegt sowie in die bayerische Flächenmanagement-Datenbank ein Bereich zur Erfassung von Entsiegelungspotenzialen auf Flurstücken inkl. Monitoringfunktion als Angebot für die Städte und Gemeinden eingebracht (s. Praxisbeispiele).

Um durch Entsiegelung zu einer reduzierten Flächeninanspruchnahme beizutragen, die sich über die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen abbildet, sind großflächige Entsiegelungsmaßnahmen erforderlich, die zudem eine anschließende Nutzung der Flächen als Wald oder landwirtschaftliche Flächen benötigen. Dies ist nur in seltenen Fällen zu erwarten. Entsiegelungsprämien können jedoch Impulse setzen, bei gleichbleibender Flächeneffizienz die Flächenversiegelung zu verringern.

Gute Beispiele, Beratung und Bewusstseinsbildung bspw. zum Mehrwert (positive Mehrfacheffekte für Bodenschutz, Biodiversität und Klima) und zur Kostenersparnis (Vermeidung von Starkregenfolgekosten) können für die Bedeutung der Entsiegelung unter den aktuellen Vorzeichen des Klimawandels sensibilisieren.

8.5 Beratungsstruktur zur Innenentwicklung

Zur Verfolgung des Flächensparziels des Landes kann eine dauerhafte und niedrighschwellige Unterstützung für Gemeinden in Form eines Beratungsangebotes beitragen.

Inhalte eines solchen Beratungsangebotes könnten unter anderem sein:

- Den Gemeinden im Land fachliche Impulse und unabhängige Unterstützung bei Strategieentwicklung und Umsetzung bieten: Vernetzung von Einzelmaßnahmen, Beratung zu Einzelvorhaben, Entwicklung kommunaler Förderprogramme, politische Arbeit, kommunaler Beirat für Innenentwicklung etc. (s. a. Empfehlung Kapitel 7).
- Ein Netzwerk qualifizierter Büros im Bereich der Innenentwicklung etablieren.
- Bestehende Angebote des Landes zur Förderung der Innenentwicklung koordinieren und bestehende und neu entwickelte Instrumente und Programme des Landes zur Förderung der Innenentwicklung in der Praxis bekannt machen und etablieren.
- Eine Website zum Thema Innenentwicklung (institutionsübergreifend) ausbauen und dauerhaft betreiben, mit gebündelten Informationen und Anregungen zum Thema Innenentwicklung (s. a. Empfehlung Kapitel 7).
- Die Konzeption und Organisation von Aus- und Weiterbildungsangeboten, bspw. für Flächenmanagerinnen und Flächenmanager übernehmen.

Die Beratung und Bündelung könnte an bereits bestehenden Stellen angesiedelt werden, wie Regierungspräsidien, Regionalverbänden (dort ggf. in Verbindung mit den vom Land vorgesehenen Flächen-Scouts) oder Landsiedlung Baden-Württemberg. Eine solche Beratungsstruktur kann wesentlich dazu beitragen, der Innenentwicklung ein Gesicht zu verleihen.

Im Rahmen des Modellprojekts „Flächenfonds für Innenentwicklung“, im Auftrag des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, wurde bereits ein Arbeitspapier mit Überlegungen zu einer „Agentur für Innenentwicklung“ erstellt (ISI Institut für Stadt und Immobilie 2013).

8.6 Reform der Grunderwerbsteuer zugunsten der Innenentwicklung

Der Erwerb von Bestandsimmobilien wird bei der Grunderwerbsteuer derzeit gegenüber dem Erwerb von neuem Bauland benachteiligt. Die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer ist der Kaufpreis, der bei Bestandsimmobilien vielfach sowohl das Grundstück als auch die Bebauung umfasst und damit deutlich höher ist als bei neuem unbebautem Bauland. Durch die Grunderwerbsteuer wird auch der Zwischenerwerb von Grundstücken/Brachflächen durch die Gemeinde und deren Entwicklung und anschließende Veräußerung verteuert (doppelt zu zahlende Grunderwerbsteuer).

Für eine Modifikation der Grunderwerbsteuer gibt es mehrere Ansätze (Institut für Stadt und Immobilie ISI, Baader-Konzept, Institut für Stadt und Regionalentwicklung IFSR, im Auftrag des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg 2016):

- Befreiung der Gemeinden von der Grunderwerbsteuer beim Zwischenerwerb von Grundstücken im Innenbereich.
- Änderung der Bemessungsgrundlage vom gesamten Kaufpreis auf den Kaufpreis für den Grundstücksanteil, um das Gefälle zwischen unbebauten und bebauten Grundstücken abzubauen.

Das Instrument ist zwar bereits seit einer ganzen Reihe von Jahren in der Diskussion. Daraus sollte aber nicht geschlossen werden, dass es nicht wirksam sein kann.

9 Aktionsplan Flächensparen: Instrumente im Überblick

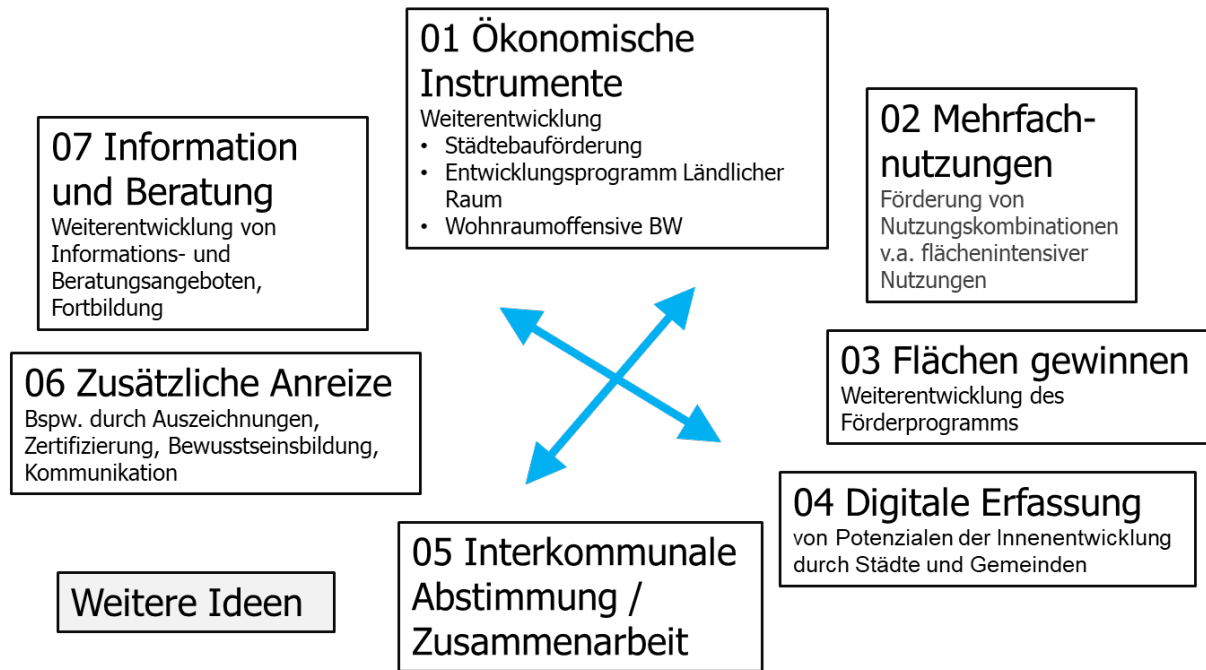


Abbildung 12: Übersicht über die untersuchten Instrumente zum Aktionsplan Flächensparen

Quelle: IfSR

Der geplante Aktionsplan Flächensparen kann eine große Vielfalt unterschiedlicher Instrumente bündeln. Diese können jeweils einzeln eine Wirkung zugunsten der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erlangen. Besonders interessant sind sowohl die Vielfalt als auch die Möglichkeit der gegenseitigen Ergänzung und Wirkungsverstärkung der verschiedenen Instrumente.

Besonders hervorzuheben ist, dass der Aktionsplan Flächensparen auch das Potenzial besitzt, ressortübergreifend für das Thema Flächeninanspruchnahme zu sensibilisieren. Andere Handlungsfelder, wie Beteiligung der Bürgerschaft, Klima oder Energie zeigen, dass eine ressortübergreifende Verankerung eines Themas dieses dauerhaft und wirkungsvoll befördern kann.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die in den vorangegangenen Kapiteln im Einzelnen dargelegten Instrumente und die hierzu erarbeiteten Empfehlungen in der Übersicht. Sie verweist auf Kombinationsmöglichkeiten der Instrumente und Empfehlungen, nennt die Adressaten der Empfehlungen und gibt eine Kurzeinschätzung zu dem erwartbaren finanziellen und bürokratischen Aufwand für das Land. Schließlich wird je Empfehlung eine überschlägige Einschätzung zu deren Wirksamkeit im Falle einer Anwendung gegeben.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass der geplante Aktionsplan Flächensparen im Falle seiner Umsetzung einen wesentlichen Beitrag zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme leisten kann.

Instrument	Kombination mit Instrumenten, Verweis auf Kapitel	Adressat der Empfehlung	Einschätzung zum finanziellen/ bürokratischen Aufwand für das Land	Einschätzung zur Wirkung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	
1 Ökonomische Instrumente					
<p>Städtebauförderung:</p> <p>Aspekte der Raumordnung bei räumlicher Verteilung der Förderung stärker berücksichtigen</p> <p>Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen als Fördervoraussetzung aufnehmen</p> <p>Ergänzendes Programm für städtebauliche Einzelvorhaben einrichten</p>	Kapitel 4	Land	<p>geringer finanzieller und bürokratischer Aufwand</p> <p>mittlerer bis hoher finanzieller Aufwand (je nach Programmausgestaltung und Mittelausstattung)</p>	<p>hohe Wirkung aufgrund der großen Verbreitung und Wirkung des Programms</p> <p>je nach Programmausgestaltung und Mittelausstattung</p>	
<p>Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR):</p> <p>Fachliche Information und Beratung zur Innenentwicklung verstärken</p>	Kapitel 7	Land	mittlerer finanzieller Aufwand (Beratung), geringer bürokratischer Aufwand	hohe Wirkung aufgrund der großen Verbreitung und Wirkung des Programms	
Übersicht zu Beispielen guter Praxis der Innenentwicklung einrichten und über Website zur Innenentwicklung vernetzen	Kapitel 7	Land	mittlerer finanzieller Aufwand (Hosting, Wegfall, Integration vorh. Angebote), geringer bürokratischer Aufwand	Impulswirkung	
Förderprogramme des Landes auf zusätzliche Anreizmöglichkeiten zugunsten Flächeneffizienz überprüfen		Land	geringer finanzieller und bürokratischer Aufwand	mittlere Wirkung	
Landesweite Übersicht zu kommunalen Förderprogrammen erstellen und vernetzen	Kapitel 7	Land	geringer finanzieller und bürokratischer Aufwand	geringe Wirkung	
2 Effiziente Flächeninanspruchnahme/Mehrfachnutzungen					
Vorbildfunktion bei Bauvorhaben des Landes oder mit Beteiligung des Landes wahrnehmen		Land	nicht abschätzbar	Impulswirkung	
Schwerpunkt Mehrfachnutzungen bei Städtebauförderung, ELR, „Flächen gewinnen“ stärken	Kapitel 1, Kapitel 3	Land	geringer finanzieller und bürokratischer Aufwand	Impulswirkung	
Förderprogramme und Förderberatung (Checklisten) des Landes überprüfen	bspw. LGVFG, Programme für soziale Infrastruktur	Land	nicht abschätzbar	mittlere Wirkung	
Flächeneffizientes Planen und Bauen in Ausbildung und Weiterbildung stärken	Kapitel 6, Kapitel 7	Land, Hochschulen, Berufsverbände	geringer finanzieller und bürokratischer Aufwand	große, aber langfristige Wirkung	

3 Weiterentwicklung des Förderprogramms „Flächen gewinnen“					
Inhaltliche und organisatorische Aspekte					
Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen als Fördervoraussetzung definieren	Kapitel 4	Land	geringer finanzieller (Umschichtung) und bürokratischer Aufwand	Impulswirkung	
Aktivierungsaktivitäten als notwendigen Projektbestandteil definieren	Kapitel 7	Land	geringer finanzieller (Umschichtung) und bürokratischer Aufwand	Impulswirkung	
Förderung stärker auf Flächeneffizienz fokussieren		Land	geringer finanzieller (Umschichtung) und bürokratischer Aufwand	Impulswirkung	
Neuen Schwerpunkt Mehrfachnutzungen einführen	Kapitel 2	Land	geringer finanzieller Umschichtung und bürokratischer Aufwand	Impulswirkung	
Zeiträume und Zeitpunkte für Antragstellung und Förderzusagen vereinheitlichen und breiter kommunizieren		Land	geringer bürokratischer Aufwand (Personalaufwand)	Impulswirkung	
„Flächen gewinnen“ als Baustein für Beratung und Information ausgestalten					
<ul style="list-style-type: none"> - Regelmäßige Vernetzungstreffen und Erfahrungsaustausch - Informationsplattform zu Projekten einrichten - Begleitung und Coaching der Projekte 	Kapitel 7 Kapitel 8.5	Land	geringer bürokratischer Aufwand (Personalaufwand)	große, aber langfristige Wirkung	
4 Wege zur systematischen digitalen Erfassung und Offenlegung der Potenziale zur Innenentwicklung					
Eine Weiterentwicklung der bestehenden Erhebungsplattform FLOO oder eine Neuentwicklung einer Erhebungsplattform für Gemeinden wird (auch) aufgrund des finanziellen und zeitlichen Aufwands nicht empfohlen. Die entstehenden Kosten für Weiter- oder Neuentwicklung und Betrieb stehen nicht im Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen					
Für landesweite Raumbearbeitung durch Land: <ul style="list-style-type: none"> - Jährlich Meldung durch Gemeinden einführen und eine abgestimmte Erhebungssystematik vorgeben - Einen Leitfaden für Bestandteile und Vorgehen bei den Erhebungen erarbeiten 	Säule 2 (LEP)	Land Vorgaben für Gemeinden	mittlerer bis hoher finanzieller und bürokratischer Aufwand	hohe Wirkung	
Für Gemeinden: <ul style="list-style-type: none"> - Angebot für die (automatisierte) Ersterfassung oder „Nacherhebung“ (Baulücken usw.) - „Coaching“ zur Motivation und Qualitätssicherung sowie Schulung bei Erfassung 	Kapitel 7	Land ggf. Zusammenarbeit mit Regionalverbänden	finanzieller Aufwand je nach Nachfrage, bürokratischer Aufwand gering	Grundlage	
5 Wege zur Förderung einer interkommunal abgestimmten Entwicklung:					
Interkommunal abgestimmte Entwicklung und Steuerungsinstrumente des LEP und der Regionalplanung sind eng miteinander zu verknüpfen.					

Auch bei interkommunalen Gewerbeflächenentwicklungen verstärkt auf Flächenspareffekte und Flächenrecycling achten,		Land	geringer bürokratischer Aufwand	gering	
Bei Entwicklung von Gewerbegebietsstandorten von landesweiter Bedeutung interkommunale Entwicklung als Zielsetzung	Säule 2 (LEP) Kapitel 10.6	Land	geringer bürokratischer Aufwand	gering	
Übertragung von Flächenbedarfen zwischen Gemeinden an (landes-)planerische Zielsetzungen binden	Säule 2 (LEP)	Land	geringer bürokratischer Aufwand	gering	
6 Zusätzliche Anreize für Kommunen					
Die Einführung eines Zertifizierungssystems wird aufgrund des damit verbundenen hohen Aufwandes nicht empfohlen. Es ist kein dem Aufwand entsprechender Nutzen für das Land erkennbar.					
Staatspreis Baukultur um Kategorie „Flächeneffiziente Projekte“ erweitern	Kapitel 7	Land	geringer finanzieller und bürokratischer Aufwand	Impulswirkung	
Flächenrecyclingpreis zu Preis "Flächen gewinnen" entwickeln	Kapitel 7	Land und Partner Flächenrecyclingpreis	geringer finanzieller und bürokratischer Aufwand	Impulswirkung	
7 Information und Beratung					
Website zur Innenentwicklung ausbauen und dauerhaft betreiben	Alle Kapitel	Land	mittlerer finanzieller und bürokratischer Aufwand		
Aufbau und Verstetigungen eines Vernetzungsangebotes und Durchführen und Etablieren regelmäßiger Vernetzungstreffen	Alle Kapitel	Land und weitere Partner	Aufwand je nach Ausgestaltung	hohe Wirkung aufgrund Verstetigung der unterschiedlichen gebündelten Aktivitäten	
Weiterverfolgen Flächen-Scouts	Kapitel 8.5	Land	finanzieller Aufwand je nach Anzahl der Stellen; geringer bürokratischer Aufwand	hohe Wirkung	
Informationskampagne für Öffentlichkeit (v. a. Bürgerinnen und Bürger) erarbeiten		Land	mittlerer finanzieller und geringer bürokratischer Aufwand	langfristige Wirkung	
8 Weitere Ideen zum Aktionsplan Flächensparen					
Förderschwerpunkt: 100 Quartiershäuser in Einfamilienhausgebieten	Kapitel 1	Land	Aufwand je nach Ausgestaltung	hohe Wirkung	
Flächeneffizienz-Check bei Projekten und Programmen des Landes	Kapitel 1	Land	geringer finanzieller und mittlerer bürokratischer Aufwand	mittlere Wirkung	

Raumplanungsbezogene Instrumente
zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Anwendung von Tools für Wirtschaftlichkeits-Checks von Baugebieten		Land	geringer finanzieller und bürokratischer Aufwand	langfristige Wirkung	
Entsiegelungsaktivitäten		Land	Aufwand je nach Ausgestaltung	gering	
Beratungsstruktur zur Innenentwicklung	Kapitel 7	Land	Aufwand je nach Ausgestaltung	hohe Wirkung	
Reform der Grunderwerbsteuer zugunsten der Innenentwicklung		Bund, Land	je nach Ausgestaltung erheblicher Steuereinnahmerrückgang, mittlerer bürokratischer Aufwand	hohe Wirkung	

Säule 2: Landesentwicklungsplan LEP

Der geplante Aktionsplan Flächensparen soll ein eigenständiges ambitioniertes Instrumentenbündel des Landes Baden-Württemberg werden, um die Innenentwicklung weiter zu fördern. Ebenso stellt der in Aufstellung befindliche Landesentwicklungsplan LEP ein eigenständiges Planwerk dar. Mit dem LEP soll die Flächeninanspruchnahme im Land entsprechend dem Koalitionsvertrag „Jetzt für Morgen“ wirksam verringert werden. Daneben sollen eine Vielzahl anderer für die Gesellschaft wichtige Ziele, wie etwa die wirtschaftliche Transformation, eine verlässliche Energieversorgung und eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung verfolgt werden, die unweigerlich mit Flächenansprüchen verbunden sind. Im Zusammenhang mit der Flächennutzung und Flächeninanspruchnahme sind stets Chancen – bspw. für das Klima – und Risiken – bspw. für die wirtschaftliche Entwicklung – mitzudenken.

Zwischen den in Säule 1 und Säule 2 dargestellten Inhalten bestehen vielfältige Verknüpfungen und Synergien. Die im Weiteren dargestellten Instrumente des LEP sowie die Varianten mit deren unterschiedlichen Bündelungen zur Verfolgung des Flächensparziels greifen durchweg auf den Aktionsplan Flächensparen als unterstützende Basis zurück.

Im Folgenden werden zunächst Instrumente des LEP zur Verfolgung des Flächensparziels beschrieben, analysiert und erste Einschätzungen zu deren Wirkung vorgenommen. Danach werden in drei Varianten Instrumentenkombinationen des LEP dargelegt und vergleichend beschrieben.

Die drei zur Begutachtung beauftragten und im Weiteren dargelegten Varianten zur Verfolgung des Flächensparziels im LEP gehen von einer Quantifizierung des Flächensparziels aus. Die Verbindlichkeit und Bindungswirkung und die Intensität der Erreichung sind in den Varianten unterschiedlich ausgeprägt. In allen drei Varianten stellen eine eindeutige und in der Praxis handhabbare Definition der Flächeninanspruchnahme und eine valide Plausibilisierung von Flächenbedarfen wesentliche Grundlagen dar.

Exkurs: Messung der Flächeninanspruchnahme

Zur Messung der Flächeninanspruchnahme wird im Folgenden von der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) ausgegangen. Die SuV ist nicht ohne Schwächen: Sie umfasst Flächen unterschiedlich dichter Bebauung und unterschiedlicher Versiegelung. Ein Teil der SuV ist nicht durch die Bauleitplanung steuerbar, wie Vorhaben des Bundes, Vorhaben per Planfeststellung und nach § 35 BauGB im Außenbereich privilegierte Vorhaben. Die Auswertung der Siedlungs- und Verkehrsfläche erfolgt zum Teil deutlich zeitversetzt zur planerischen Vorbereitung der baulichen oder sonstigen Nutzung der Flächen. Nichtsdestotrotz ist sie für eine statistische Erfassung der Flächeninanspruchnahme besser geeignet als eine Auswertung der Bauleitpläne. Diese enthalten keine Information zur tatsächlichen Nutzung.

Die Bauleitpläne stellen dar bzw. setzen fest, welche Flächen nach ihrer Rechtskraft (in Sonderfällen nach deren Planreife) zukünftig mit welcher Nutzung in Anspruch genommen werden können. Die faktische Inanspruchnahme kann jedoch nicht verlässlich nach Umfang und Zeit prognostiziert werden. Gleichzeitig stellt die Bauleitplanung den zentralen Ansatz zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme dar, der durch Festlegungen der Raumordnung beeinflusst werden kann.

Es wird davon ausgegangen, dass zwischen der Festlegung raumordnerischer Vorgaben und deren Umsetzung stets ein Zeitunterschied besteht. So wird bspw. eine Vorgabe einer maximalen Flächeninanspruchnahme von 2,5 ha pro Tag nicht je Tag und Gemeinde kontrolliert werden können und sollen. Vielmehr werden hier entsprechend den Fristen von Planverfahren und deren baulicher Umsetzung Zeiträume von mehreren Jahren anzusetzen sein (Periodenbetrachtung).

Entsprechend wird hier eine (automatisierte) Erfassung der planerischen Vorbereitung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme als „Frühwarnsystem“ der Raumbewachung für die spätere tatsächliche Flächeninanspruchnahme gesehen. D. h. ein Flächensparziel auf Gemeindeebene von einer bestimmten Zahl an ha pro Zeiteinheit kann nur erreicht werden, wenn die neu überplanten Flächen in der betrachteten Periode maximal so groß sind wie der Zielwert. Die Nachwirkungen bestehender und nicht aufgesiedelter Planflächen und Flächeninanspruchnahmen durch Innenentwicklung werden auch bei verbesserten Methoden der Raumbewachung (s. a. Kapitel 4) Unschärfen nach sich ziehen. Angesichts auch anderer Steuerungsunschärfen in der räumlichen Planung wird dies hier als vertretbar angesehen.

10 Instrumente und Festlegungen

Die im Folgenden dargelegten Instrumente und Festlegungsoptionen zur Verfolgung des Flächensparziels des Landes sind in allen untersuchten Varianten im Zusammenwirken zwischen den Instrumenten des Aktionsplans Flächensparen zu sehen.

Bisher gibt es für Baden-Württemberg keine verbindlichen quantitativen Festlegungen zu einer maximalen Flächeninanspruchnahme. Entsprechend erfolgt die Begründung neuer Baugebiete usw. vor allem bedarfsorientiert. Flächenbedarfe für den Wohnungsneubau und für Gewerbebetriebe werden erhoben und plausibilisiert. Im Falle der Einführung von verbindlichen quantitativen Festlegungen zu einer maximalen Flächeninanspruchnahme würden damit die planerisch verfügbaren Flächenressourcen definiert. In diesem Fall wird die bedarfsorientierte Flächenplanung um eine Ressourcenorientierung ergänzt.

10.1 Dichtevorgaben

Beschreibung

Die Flächeneffizienz der Siedlungsentwicklung wird maßgeblich durch die Dichte bestimmt. Je höher die Zahl an Einwohnern, Arbeitsplätzen, Wohneinheiten usw. je ha liegt, desto weniger Fläche wird in der Summe für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen.

Dichte kann dabei unterschiedlich definiert und gesteuert werden.

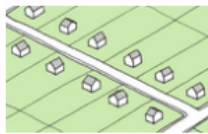
- Die Einwohner-, Haushalts- und Arbeitsplatzdichte kann nur in sehr begrenztem Maß und auch nur indirekt geplant und statistisch auf der Ebene einzelner Gebiete ermittelt und gesteuert werden. Ebenso unterliegen diese Größen deutlichen Schwankungen im Zeitablauf. Bspw. verändern sich auch in vollständig aufgesiedelten Wohngebieten Zahl und Struktur der Einwohner und privaten Haushalte durch Familienbildung oder Wohneigentumsbildung. Ähnlich verhält es sich mit der Arbeitsplatzdichte, die sich strukturell, konjunkturell und betriebsbedingt sehr deutlich und kurzfristig verändern kann.
- Die Zahl der Wohneinheiten (WE) hingegen stellt sich aufgrund der Persistenz des Gebauten als deutlich durabler dar, da der Bau, die Veränderung und der Rückbau von Wohnraum Planung und Ressourceneinsatz erfordern.

Unterschiedliche Dichten, v. a. von WE/ha, korrespondieren im Allgemeinen mit bestimmten Gebäudetypologien (s. Abbildung 13). Dieselbe Dichte kann jedoch auch mit unterschiedlichen Gebäudetypologien und mit einer Mischung verschiedener Gebäudetypologien erreicht werden.

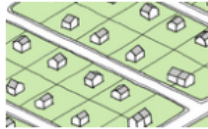
Ähnlich verhält es sich mit unterschiedlichen Typologien bei Gewerbegebieten (s. Abbildung 13).

Über die Festlegung von Untergrenzen der Dichte kann raumordnerisch Einfluss auf die Flächeninanspruchnahme genommen werden. Dies kann sowohl auf der Ebene der Landesplanung wie der Regionalplanung erfolgen.

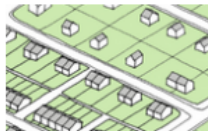
Wohngebiet



Einfamilienhäuser auf großen
Grundstücken
Etwa 8 WE pro ha Bruttowohnbauland



Einfamilienhausgebiet mit
wenigen Doppelhäusern
Etwa 13 WE pro ha Bruttowohnbauland



Einzel-, Doppel- und
Reihenhäuser
Etwa 20 WE pro ha Bruttowohnbauland



Doppel-, Reihen- und
Mehrfamilienhäuser
Etwa 30 WE pro ha Bruttowohnbauland

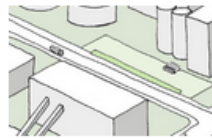


Reihenhäuser und Stadtviellen
Etwa 50 WE pro ha Bruttowohnbauland

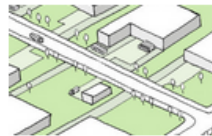


Geschosswohnungsbau
Etwa 80 WE pro ha Bruttowohnbauland

Gewerbegebiet



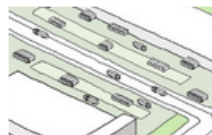
Industriegebiet
Großparzelliertes Industrie- und
Gewerbegebiet



Gewerbegebiet
Kleintellig strukturiertes Gewerbegebiet



Technologiepark
Technologie- und wissensorient.
Gewerbegebiet



Logistikgebiet
Logistikorientiertes Gewerbegebiet



Büroflächen

Abbildung 13: Typologien von Wohngebieten und Gewerbegebieten

Quelle: Projekt-Check

Die Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch die Festlegung von Mindestdichtewerten setzt die Festlegung einer räumlichen Bezugsgröße voraus. Die meisten Festlegungen beziehen sich implizit, manche auch explizit auf Bruttobauland (BBL). Eine belastbare Definition dieser Bezugsgröße fehlt in der Regel in den betreffenden Planwerken.

Exkurs: Bruttobauland BBL

Das BauGB und die BauNVO nehmen keine Legaldefinition des Begriffs Bruttobauland vor. Auch der Begriff des Baulands ist im Gesetz nicht eindeutig definiert.

Grundlage für die Berechnung der Bruttowohndichte ist i.d.R. das städtebauliche Konzept zum jeweiligen Bebauungsplan bzw. dessen tatsächliche Umsetzung. Die entsprechenden Informationen können in der Regel dem Bebauungsplan direkt bzw. der Begründung und den planakzessorischen Dokumenten (wie städtebaulichen Verträgen) entnommen werden. Zugrunde gelegt werden Annahmen für die Nutzung, wie sie für die Gebietstypen in der betreffenden Region und Raumkategorie üblicherweise vorkommen und aus der Praxis der Siedlungsplanerinnen und Siedlungsplaner begründbar sind (so auch: Hager 2021). Die für das zulässige Maß der baulichen Nutzung relevante Unterscheidung zwischen Grundstück und Baugrundstück wird meistens nicht vorgenommen. Ebenso wird nicht definiert, ab welchen absoluten oder anteiligen Schwellenwerten oder zugeordneten Funktionen Grün- und Gemeinbedarfsflächen aus der Berechnung des Bruttobaulandes ausgenommen werden.

Die Umrechnung von Flächenwerten in Einwohnerwerte anhand von Durchschnittswerten für die Belegungsdichte für die Gemeinde erhöht die Unschärfe nochmals deutlich

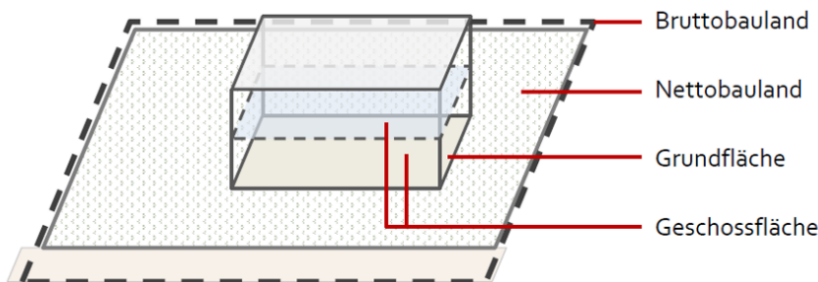


Abbildung 14: Bruttobauland – Komponenten. Schematische Darstellung

Quelle: Vorlesungsunterlage, unveröffentlicht

Dem BBL hinzuzurechnen sind überwiegend den Bedürfnissen des Bezugsgebiets dienende Grün- und Freiflächen, Flächen für Versorgungseinrichtungen, Kultur und Soziales (vgl. bspw.: Korda 1999).

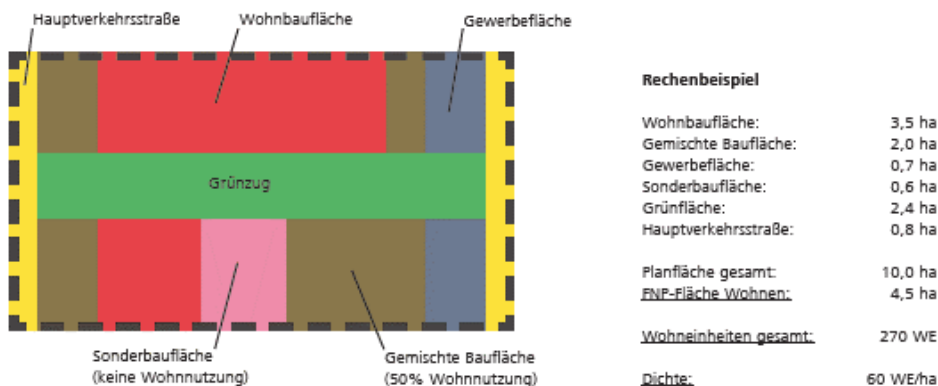


Abbildung 15: Bruttobauland – Berechnungsbeispiel

Quelle: Nachbarschaftsverband Karlsruhe (2018)

Ausgangssituation

Im LEP Baden-Württemberg 2002 wird zum Thema Dichte festgelegt:

2.2.3.3 Z „Auf Flächen und Energie sparende Bau- und Erschließungsformen bei angemessen dichter Bebauung, insbesondere an Haltepunkten des öffentlichen Nahverkehrs, sowie auf eine ausgewogene Mischung verschiedener Nutzungen und eine verkehrsgünstige und wohnortnahe Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten, Infrastruktur- und Erholungseinrichtungen ist hinzuwirken.“

3.2.5 Z: „Im Bereich der Haltestellen des Schienenverkehrs ist vor allem in dichter besiedelten Räumen sowie in größeren Zentralen Orten auf eine Verdichtung der Bebauung, insbesondere durch Mindestwerte für die Siedlungsdichte, hinzuwirken.“

Begründung zu 3.2.5: „Durch Vorgabe von Mindestwerten für die Siedlungsdichte ist in den Regionalplänen eine möglichst hohe bauliche Verdichtung anzustreben. Es bleibt dann Aufgabe der Bauleitplanung, durch entsprechende Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen eine angemessen hohe Bau- und Nutzungsdichte zu erreichen.“

In Baden-Württemberg erfolgt die Konkretisierung durch Festlegung von Dichtewerten im Bereich Wohnen auf der Ebene der Regionalplanung (s. Tabelle 7). Die Festlegungen in den Regionalplänen erfolgen auf unterschiedlichen Bindungsniveaus (Ziel, Grundsatz oder ohne Bindung). In den meisten Plänen erfolgt die Festlegung als Ziel. Die Dichtewerte dienen als Prüfkriterium bei der Neuausweisung von Wohnbauflächen. Die Flächenbezugsgröße ist nicht belastbar definiert. Adressiert wird meistens Bruttobauland, ohne dieses näher zu beschreiben. Eine quantifizierte Steuerung der Dichte im Bereich der gewerblichen Bauflächen und gemischten Bauflächen findet in Baden-Württemberg bisher nicht statt.

Exkurs: Umgang mit Dichtevorgaben durch „unechte“ Innenentwicklung

§ 34 (4) BauGB: „Die Gemeinde kann durch Satzung

1. die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen,
2. bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind,
3. einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten *Ortsteile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind.*

Die Satzungen können miteinander verbunden werden.“

Gerade im ländlichen Raum sind Satzungen nach § 34 (4) BauGB ein gebräuchliches Instrument, um mit einem überschaubaren Planungsauswand zum einen Rechtssicherheit für eine Bebauung zu schaffen und zum anderen neues Bauland zu generieren. Um hier ein systematisches Abweichen von Mindestdichtewerten der Raumordnung zu vermeiden, sollte im Zuge der Behördenbeteiligung ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass die Satzungen entsprechend § 34 (5) BauGB mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sind. Hierzu gehört auch die aufgrund des im Übrigen geltenden Einfügungsgebotes zu erwartende zukünftige städtebauliche Dichte.

Tabelle 7: Bruttowohndichten in EW/ha in Regionalplänen in Baden-Württemberg. Stand: 07/2023

Regionalverband	Stand	Fort-schreibung	Ober-zentrum	Mittel-zentrum	Unter-zentrum	Klein-zentrum	Ohne zentr. Funktion	Eigen-entwicklung	Art der Vorgabe
Bodensee-Oberschwaben	2021		95 (RW/V/RV) 90 (V/RV)	85 (RW/V/RV) 80 (V/RV) 75 (RW/L) 70 (L)	75 (RW/V/RV) 70 (V/RV) 65 (RW/L) 60 (L)	60 (V/RV) 50 (L)	50 (V/RV) 45 (L)		Ziel
Donau-Iller	1987	Entwurf 2022							
Heilbronn-Franken	2006		70	60	50 (V/RV) 45 (L)	50 (V/RV) 45 (L)	50 (V/RV) 45 (LV) 40 (L)		Ziel
Hochrhein-Bodensee	1998	Entwurf 2023	100 (V)	90 (V) 80 (RV/L)	75 (V) 70 (RV/L)	65 (V) 60 (RV/L)	55 (V) 50 (RV/L)		Ziel
Mittlerer Oberrhein (Karlsruhe)	2002		100	90	75		65 (SB) 55 (SG)		Ziel
Neckar-Alb	2013		100 (V)	90 (V) 80 (RV/LV) 70 (L)	80 (V) 70 (RV) 60 (LV/L)	70 (V) 60 (RV/LV) 55 (L)	60 (V) 55 (RV) 50 (LV) 45 (L)		Ziel
Nordschwarzwald (hier Wohneinheiten pro ha)*	2005	Entwurf 2023	60 (ES) 55 (V)	55 (ES) 50 (V) 45 (RV) 40 (L)	45 (ES) 40 (V) 40 (RV) 35 (L)	40 (ES) 35 (V) 35 (RV) 30 (L)	40 (ES) 35 (V) 35 (RV) 30 (L)	35 (V/ES) 30 (RV) 25 (L)	Ziel
Ostwürttemberg	1998	Entwurf 2022		60 50 (TO)	55 (RV/LV) 50 (TO) 50 (L)	50 (RV/LV) 45 (L)	50 (RV/LV) 45 (L)	45 (RV/LV) 40 (L)	Ziel
Rhein-Neckar	2014		90	80 (V) 60 (RV/L)	80 (V) 60 (RV/L)	60 (V) 50 (RV/L)	50 (V) 40 (RV/L)		Grund-satz
Schwarzwald-Baar-Heuberg	2003	Entwurf 2021	80	70	60	50	40	40	Begrün-dung zu Zielen
Südlicher Oberrhein	2017		90	80	70	50	50	50	Ziel
Stuttgart	2009		90	80	70		90 (SW) 60 (SG)	55 (V) 50	Ziel

V = Verdichtungsraum

RV = Randzone um den Verdichtungsraum

LV = Verdichtungsbereich im ländlichen Raum

L = Ländlicher Raum

SB = Sonstige Siedlungsbereiche

SG = Sonstige Gemeinden und Ortsteile

SW = Schwerpunkte des Wohnungsbaus

ES = Einzugsbereich (1.500 m Radius) vorhandener oder geplanter Haltepunkte des SPNV

TO = Teilorte

RW = Regionalbedeutsame Wohnungsbauschwerpunkte

Eigenentwicklung = Schaffung von Wohnraum und Arbeitsplätzen nach dem Bedarf der natürlichen (inneren) Bevölkerungsentwicklung der jeweiligen Gemeinde (ohne Wanderungen). Wohnflächenbedarfsermittlung: Zuwachsfaktor pro Jahr bezogen auf die Einwohnerzahl (Orientierung an Voraussrechnung des StaLa).

* Wohneinheiten (WE) pro Hektar – aktuelle Belegungsdichte 2,1 EW/WE

Unterschiedliche Dichten für Wohnen können mit einer pauschalen Zahl von WE/ha umrissen werden. Das geplante und das tatsächlich gebaute Wohnungsgemenge weichen teilweise erheblich voneinander ab, auch weil die Möglichkeiten planerischer Darstellungen und Festsetzungen in der Bauleitplanung gesetzlich begrenzt sind bzw. die Gemeinden die vorhandenen Möglichkeiten zur Festsetzung von Mindestdichten nicht ausnutzen. Auf Ebene der Raumordnung behilft man sich bei der Festlegung von Dichtewerten mit Annahmen, wie der durchschnittlichen Größe von WE und Erfahrungswerten aus verschiedenen Gebietsentwicklungen (vgl.: Hager 2021).

Auch bei Versuchen der Steuerung der Dichte von gewerblichen Gebietsentwicklungen bei Betriebsansiedlungen behilft man sich mit Annahmen bspw. zur Arbeitsplatzdichte, indem man sich grober Erfahrungswerte bedient. Die Option, eine Arbeitsplatzdichte als Festlegung zur Steuerung der Dichte einzusetzen, ist wenig zielführend. In vielen Fällen korreliert die Zahl der Arbeitsplätze am Ort nicht mit der baulichen Dichte. Mobiles Arbeiten bei Bürotätigkeiten, bei Dienstleistungen und Handwerk sowie unterschiedlichste Arbeitszeitmodelle entziehen sich weitgehend einem Ansatz, der die Flächeninanspruchnahme über die Arbeitsplatzdichte steuern soll. Eine pauschale Festlegung der baulichen Dichte für eine Gemeinde kann den unterschiedlichen Ausprägungen gewerblicher Bauflächen nicht gerecht werden.

Untersuchungen (bspw. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012) und eigene Auswertungen zeigen bundesweit eine sehr heterogene Handhabung der Festlegung und Umsetzung von Dichtewerten.

Die Festlegung von Mindestdichtewerten erfordert für eine wirksame Steuerung der Flächeninanspruchnahme eine Differenzierung nach der zentralörtlichen Funktion der Gemeinde.

Mindestdichtewerte können für Orte derselben zentralörtlichen Funktion je nach Raumkategorie unterschiedlich definiert werden. Bspw. können für ein Oberzentrum im Verdichtungsraum höhere Dichten gefordert werden als für ein Oberzentrum im Ländlichen Raum. Die Begründung hierfür wird in der Regel über eine in der Vergangenheit übliche unterschiedliche Handhabung von Dichte geführt. Angesichts der dringenden Notwendigkeit des Flächensparens erscheint diese Argumentation hier nachrangig. Diese Einschätzung wird durch die bisherigen Festlegungen in den Regionalplänen gestützt (s. Tabelle 7).

Das Statistische Landesamt hat im Jahr 2016 eine Auswertung nach Gemeindegrößenklassen nach Einwohnern veröffentlicht: Landesweit nahm die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Zeitraum 2005 bis 2009 um 3,3 % zu, im Zeitraum 2009 bis 2014 um 2,2 %. In den Gemeinden über mit 15.000 Einwohnern lagen die Zuwachsraten in den vorgenannten Phasen bei 3 % und 1,8 % in den restlichen Gemeinden bei durchschnittlich 3,5 % zu 2,6 %. (Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 6/2016)

In vielen Siedlungsleitbildern wird zur Unterstützung einer umweltorientierten Mobilität im Einzugsbereich von Haltepunkten des SPNV eine Konzentration der Siedlungstätigkeit verfolgt. Die Festlegung von Mindestdichten kann hier unterstützend wirken. (LEP Baden-Württemberg 2002)

Bewertung der Wirksamkeit (Flächensparen)

Im Ergebnis haben die dargelegten bisherigen Festlegungen zur Steuerung der Dichte (s. Tabelle 7) nicht zu einer wirksamen Eindämmung der Flächeninanspruchnahme geführt.

Verbindliche raumordnerische Vorgaben zur Mindestdichte von Wohnbauflächen haben demgegenüber das Potenzial, eine hohe Wirkung bezogen auf das Flächensparziel zu entfalten. Voraussetzung hierfür sind ausreichend ambitionierte Dichtewerte, die teilweise über die bisher festgelegten Werte hinausgehen, sowie deren konsequente und verbindliche Anwendung (s. Empfehlung in Tabelle 8).

Bezogen auf ein bestimmtes Flächensparziel kann durch die verbindliche Festlegung von Mindestdichten allein nur eine eher geringe quantitative Zielgenauigkeit erwartet werden. Im Zusammenwirken mit einem Siedlungsflächenmonitoring kann jedoch nachjustiert werden, falls das

Flächensparziel nicht erreicht wird. Nachteilig hierbei ist die Zeitverzögerung von mehreren Jahren zwischen einer Nachsteuerung und der Messung der Ergebnisse.

Abschätzung Handhabbarkeit und entstehender Aufwand

Es wird kein besonderer Aufwand bei der Handhabbarkeit gesehen. Die Um- und ggf. Durchsetzung erfordert entsprechende Ressourcen bei den Regierungspräsidien als höhere Raumordnungsbehörde und FNP-Genehmigungsbehörde. Voraussetzung ist, dass die Gemeinden ihre Bauleitpläne auch nach Satzungsbeschluss den Regierungspräsidien zur Verfügung stellen, so dass diese die Soll-Werte und die tatsächlichen Festsetzungen abgleichen können.

Kombinationen mit anderen Instrumenten

Die Festlegung von Mindestdichten von Wohnbauflächen ist mit den anderen untersuchten Instrumenten ohne erkennbare fachliche Friktionen kombinierbar.

Empfehlungen

Die Einführung verbindlicher Dichtevorgaben durch das Land kann die Flächeninanspruchnahme deutlich verringern.

- Für Wohnbauflächen sollten Dichtevorgaben in Form von Mindestdichten als Ziel im LEP festgelegt werden: Dichtevorgaben werden nach zentralörtlicher Funktion der Gemeinde differenziert. In den Regionalplänen können abweichend von den Mindestdichtewerten im LEP höhere Mindestwerte festgelegt werden.

Tabelle 8: Empfehlung zur Festlegung von Mindestdichtewerten im LEP für Wohnbauflächen

Zentralörtliche Funktion	WE/ha BBL Kernort	WE/ha BBL Teilort	SPNV 1.500 m Radius um vorhandene u. geplante Haltepunkte
Oberzentren	50	45	+ 10 %
Schwerpunkte des Wohnungsbaus	50	50	+ 10 %
Mittelzentren	45	40	+ 10 %
Unterkentren und Kleinentren	40	35	+ 10 %
Gemeinden in denen eine verstärkte Siedlungstätigkeit stattfinden soll	30	30	+ 10 %
Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung*	30	30	+ 10 %
Alle Gemeinden im Ländlichen Raum	Werte für Teilort		+ 10 %

* Die Funktion „Eigenentwicklung“ sollte eindeutig und nachvollziehbar operationalisiert sein.

Für die inhaltliche Ausgestaltung der Empfehlung werden die im Folgenden genannten Punkte vorgeschlagen.

Die Punkte verstehen sich als Diskussionsanreize für die anstehenden Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse:

- Es soll – wie oben ausgeführt – keine weitere Differenzierung nach der Raumkategorie erfolgen. Angesichts der Flächeninanspruchnahme sind geringere Dichtewerte bspw. für Gemeinden im Ländlichen Raum fachargumentativ kaum zu begründen. Zudem sind umfassende Siedlungsbestände in geringer Dichte vorhanden, in denen flächenintensive Wohnwünsche, wie nach einem freistehenden Einfamilienhaus, gedeckt werden können.
- Die Dichtevorgaben gelten für alle Planflächen im FNP und alle Bebauungspläne der Außenentwicklung. Die Dichtevorgaben sind gemeindeweit einzuhalten, nicht auf der Ebene jedes einzelnen Baugebietes. Sie gelten für alle erstmaligen Aufsiedlungen mit Bebauungsplan im Gemeindegebiet im gleitenden 5-Jahres-Mittel.
- Für eine im Unterschied zur Ist-Situation verbindliche Festlegung der Mindestdichte im LEP werden die in Tabelle 8 dargestellten Werte empfohlen. Diese sind in ihren Größenordnungen abgeleitet aus den eher ambitionierten Dichtewerten, die bereits in Regionalplänen festgelegt sind (s. Tabelle 7). Bei der Ableitung der Größenordnungen wurde von 2 EW je WE ausgegangen.
- Abweichungen von der jeweiligen Mindestdichte sollten in begründeten Einzelfällen möglich sein. Ggf. kann eine Maximalabweichung festgelegt werden. Für eine Unterschreitung der Mindestdichtewerte ist fachliche zu begründen. Ein allgemeiner Verweis bspw. auf stadtklimatische und naturräumliche Belange oder flächenintensive Wohnwünsche genügt einer solchen Begründung nicht. Der maximale Umfang von Abweichungen ist Teil des anstehenden Beteiligungs- und Aushandlungsprozesses.
- Für gewerbliche Bauflächen und gemischte Bauflächen sollten Prüfkriterien als Grundsatz der Raumordnung festgelegt werden, die auf eine flächeneffiziente Ausgestaltung abzielen.
- Bei gemischten Bauflächen können Dichtewerte nach regionalen Erfahrungswerten hilfreich sein.
- Für Bebauungspläne in der Innenentwicklung werden Dichtevorgaben nicht empfohlen. Dichtevorgaben sollten auch nicht im Geltungsbereich von Satzungen nach § 34 BauGB gemacht werden, um einen harmonischen Übergang der Siedlungsränder in die umgebende Landschaft nicht zu gefährden. Die Vorgaben des BauGB, wie das Einfügungsgebot nach § 34 BauGB und die Anforderungen an eine geordnete städtebauliche Entwicklung werden hierdurch nicht angetastet.
- Die Kontrolle und ggf. Sanktionierung der Einhaltung der Dichtewerte sollte zukünftig generell bei den Regierungspräsidien liegen, wie bei anderen Zielen der Raumordnung auch. Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Hierauf können die Regierungspräsidien wie bisher bereits im Rahmen der Beteiligung der Behörden nach § 4 BauGB hinwirken.

10.2 Mengengrenzungen für die Ausweisung zusätzlicher Bauflächen (Flächenkontingentierung)

Die Beauftragung beruht auf dem Koalitionsvertrag „Jetzt für morgen“ der Landesregierung Baden-Württemberg. Dieser sieht eine Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme zunächst auf 2,5 ha pro Tag (politische Vorgabe ohne sachliche Begründung) und als Langfristziel eine nachhaltige Flächennutzung ohne Flächenneuanspruchnahmen vor. Diese Ziele wurden der Bearbeitung zunächst zugrunde gelegt.

Die politische Zielsetzung einer Netto-Null bei der Flächeninanspruchnahme stößt auf erhebliche verfassungsrechtliche und bauplanungsrechtliche Bedenken. Sie konfliktiert mit der kommunalen Planungshoheit bzw. dem gesetzlichen Auftrag der Gemeinden, durch Bauleitplanung Städtebau zu betreiben, um ihren gesellschaftlichen Pflichten nachzukommen, wie bspw. der Bereitstellung von Wohnraum oder der Sicherung und Schaffung von Infrastruktur. Die Netto-Null zwingend durch Gesetz oder LEP vorzuschreiben, wäre demnach mit dem geltenden Recht nicht vereinbar. Näheres hierzu ist den Ausführungen in LOS 2 zu entnehmen.

Wie die „Netto-Null“ im Flächenverbrauch aus dem Koalitionsvertrag in Einklang mit anderen Zielen der Landesentwicklung gebracht werden kann, ist nicht Bestandteil dieser Begutachtung. Eine Flächenbereitstellung in einem bedarfsgerechten Umfang kollidiert auf Landesebene mit dem Ziel einer konsequenten „Netto-Null“, auch wenn Flächenbedarfe deutlich verstärkt durch Innenentwicklungsmaßnahmen gedeckt werden. Der neue LEP wird hierzu einen Kompromiss aufzeigen müssen.

Entsprechend wurde in den Jour fixe mit dem Auftraggeber vereinbart, den Fokus der Überlegungen in Säule 2 auf das Ziel 2,5 Hektar zu legen. Der Weg zum Ziel Netto-Null wurde argumentativ als Langfristziel mitgeführt.

Ausgangssituation

Bislang ist weder im Landesplanungsgesetz (LPIG) noch im Landesentwicklungsplan (LEP) ein konkretes Flächensparziel festgelegt.

Entsprechend den Ausführungen in LOS 2 kann rechtlich betrachtet im LPIG und/oder im LEP ein konkretes Flächensparziel – bspw. in Form einer zu setzenden durchschnittlich Zahl an ha pro Tag – festgelegt werden. In LOS 1 wird bei der Untersuchung des Instruments allgemein von einer Festlegung auf Landesebene ausgegangen, ohne Vorfestlegung, ob dies im LPIG und/oder im LEP geschieht. Einige Bundesländer, wie Bayern, Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz, haben Zielwerte für die Flächeninanspruchnahme formuliert.

Bei einem Vergleich, ob die Festlegung eines konkreten Flächensparziels im LPIG oder im LEP sich günstiger darstellt, kann festgehalten werden, dass im Rahmen des Aufstellungsprozesses des LEP die relevanten Belange der raumentwicklungsrelevanten Akteure in einem umfassenden Beteiligungsverfahren ermittelt und einem transparenten Abwägungsprozess unterworfen werden. Diese breite und transparente Beteiligung kann – vorbehaltlich des Ergebnisses der Abwägung – positive Auswirkungen auf die Akzeptanz und die spätere Handhabung eines Flächensparziels und von Flächenmengengrenzungen haben.

Beschreibung

Im Falle einer Einführung von Flächenkontingenten wird eine Obergrenze von Fläche definiert, die in einem Bezugszeitraum für die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzt werden darf. Für welche Art der Nutzung diese Flächen verwendet werden, obliegt der kommunalen Planungshoheit. Die Kontingentierung ist eine Voraussetzung, um verbindlich und zielgenau ein Flächensparziel anzusteuern. Ihre Quantifizierung dient unmittelbar der Operationalisierung dieses Mengenziels.

Die Einführung einer Flächenkontingentierung hätte direkte Auswirkungen auf die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen. Diese erlangen bei einer Begrenzung der Inanspruchnahme von neuem Bauland eine höhere öffentliche Priorität. Die Preiserwartungen von Eigentümerinnen und Eigentümern von Flächenpotenzialen der Innenentwicklung können hierdurch steigen. Die Flächeneffizienz würde zunehmen, weil bei einer Verknappung des Baulandangebots in der Außenentwicklung in der Folge im Durchschnitt von höheren Dichten ausgegangen werden kann (zum Zusammenhang von Innen- und Außenentwicklung vgl. bspw. Umweltbundesamt 2023).

Die Einführung von Flächenkontingenten ist planungsfachlich kompatibel mit dem bestehenden Planungsinstrumentarium. Flächenkontingente bedeuten einen Paradigmenwechsel von einer bedarfsorientierten Planung zu einer ressourcenorientierten Planung. In dem ressourcenorientiert definierten Rahmen wiederum kommen Bedarfsaspekte zum Tragen. In vielen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens ist eine Orientierung der Planungen und Aktivitäten an den verfügbaren Ressourcen eine Selbstverständlichkeit.

Im Falle der Einführung einer Flächenkontingentierung wäre ein Dialogprozess zwischen dem Land und den Regionen und Gemeinden erforderlich. Grundlage sollte eine klare Positionierung des Landes pro Flächensparen und das Aufzeigen eines ambitionierten, aber ausgewogenen Entwicklungspfades sein. In welchem Korridor der Aushandlungsprozess zwischen Land, Regionen und Gemeinden verläuft, um einen gerecht empfundenen Schlüssel für die Verteilung des Flächenkontingents zu erstellen, ist eine Frage des politischen Willens. Auch hier werden Aushandlungsprozesse erforderlich. Ein bestimmter Umfang einer Kontingentierung kann nicht fachlich abgeleitet werden, da diese einer politischen Abwägung unterliegt.

Überlegungen zur Dimensionierung einer Flächenkontingentierung

Die Dimensionierung einer Kontingentierung muss berücksichtigen, dass die gemeindliche Bauleitplanung nicht die gesamte Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche planerisch vorbereitet. Bei den im Weiteren dargelegten Überlegungen werden folgende flächenrelevante Planungen ausgeklammert, da diese Flächeninanspruchnahmen durch den LEP und auch die Regional- und Bauleitplanung häufig nicht beeinflusst werden kann:

- Vorhaben des Bundes. Bspw. kann die Flächeninanspruchnahme durch den Bau von Bundesautobahnen nicht bauleitplanerisch gesteuert werden.
- Vorhaben nach § 35 BauGB. Diese im Außenbereich privilegierten Vorhaben, bspw. der Landwirtschaft, sind i.d.R. ohne Bebauungsplan zulässig.
- Vorhaben im Außenbereich zur Energiegewinnung. Deren Flächeninanspruchnahme unterscheidet sich deutlich von den übrigen Sachverhalten, die die Siedlungs- und Verkehrsfläche abbildet. Auch hier handelt es sich teilweise um Vorhaben, die sich wegen ihrer Privilegierung einer kommunalen Steuerung zu einem erheblichen Anteil entziehen (vgl. bspw. § 249 BauGB).

Im Folgenden werden beispielhaft einige Varianten zur Justierung von Flächenkontingenten durchgespielt. Allen liegt die Annahme zugrunde, dass die Neuinanspruchnahme von Flächen in Baden-Württemberg auf maximal durchschnittlich 2,5 ha pro Tag zurückgehen soll. Eine weitere Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kann als Langfristziel berücksichtigt werden. Die genannten Jahreszahlen sind als Beispiele und nicht als Zielwerte zu verstehen. Hierbei wird beispielhaft angenommen, dass sich auch das Land mit einem Kontingent bspw. für Gewerbeflächen mit raumordnerischer Bedeutung (s. Kapitel 10.6) an dem Rückführungspfad beteiligt und seine Flächeninanspruchnahme für Landesvorhaben in demselben Maße wie die Gemeinden zurückführt. Die hier genannte Größenordnung eines Landeskongingents ist nicht fachlich abgeleitet, sondern versteht sich als Beispiel.

Tabelle 9 Beispielhafte Möglichkeiten für Justierungen von Flächenkontingenten auf Landesebene

Justierung der Flächenkontingente	Summe zusätzliche Flächen 2026-2035 in ha		
	Gesamt	Kontingent Gemeinden	Kontingent Land
von 2026 bis 2030 linear von 5,0 auf 2,5 ha	13.700	13.250	450
2026 bis 2030 auf 2,5; danach fix 2,5 ha	11.400	11.000	400
2026 bis 2030 auf 2,5; danach fix 2,5 ha inkl. 20 % gemeindlicher Flexibilitätsreserve	11.400	8.800 2.200	400
ab 2026 2,5 ha fest	9.100	8.750	350

Die Rückführungspfade können unterschiedlich ausgestaltet sein. Die genannten Zahlen sind als Beispiele zu verstehen.

Je stringenter das Flächensparziel angestrebt wird, desto stärker wird ein Pfad der Verknappung eingeschlagen. Die in Abbildung 16 beispielhaft dargestellte Flexibilisierungsoption ist bei allen Rückführungspfaden inkludierbar. Flexibilisierungsoption bedeutet in diesem Zusammenhang, dass nicht alle Flächenkontingente einer Planungsperiode zu deren Beginn verteilt werden. Vielmehr können diese bei begründeten Flächenbedarfen auf diejenigen Gemeinden verteilt werden, die trotz einer flächenschonenden Siedlungspolitik diese Bedarfe nicht decken können.



Abbildung 16: Rückführungspfade der Flächeninanspruchnahme

Quelle: IfSR, Baader Konzept

Für die Zeit nach dem Erreichen des 2,5 ha-Ziels wird eine nicht zeitlich umrissene, ressourcen- und bedarfsorientierte asymptotische Annäherung an ein Restminimum der Flächeninanspruchnahme angenommen. Diese Annäherung an ein Restminimum kann entsprechend den Ergebnissen der laufenden Raubeobachtung kalibriert werden.

Tabelle 10 zeigt am Beispiel ausgewählter Gemeinden das Verhältnis einer Zuteilung nach Flächenkontingenten im Vergleich zu dem tatsächlichen Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV). Die Tabelle erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität. Die Gemeinden repräsentieren keine bestimmten Gemeindetypen und keine bestimmten Raumkategorien. Die große Varianz der tatsächlichen Flächeninanspruchnahme zeigt deutlich, wie wichtig im Falle einer Einführung von Flächenkontingenten eine zielorientierte und differenzierte regionalplanerische Verteilung ist. Ein hoher Zuwachs der SuV ist nicht automatisch gleichzusetzen mit einem unbekümmerten Umgang mit Flächen. Dafür kann bspw. auch die Erfüllung regionaler Ziele der Gewerbeentwicklung ausschlaggebend sein. Regionalplanerische Ziele und Aufgaben und damit verbundene Flächenkontingente lassen sich auf Gemeindeebene nicht allein aus Einwohner- und Beschäftigtenzahlen ableiten. Die folgende Darstellung ist nicht mit einer Bewertung verbunden.

Tabelle 10: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche und beispielhafte Verteilung von Flächenkontingenten für ausgewählte Gemeinden

Stadt/Gemeinde (alphabetisch)	Einwohner 2022	Zuwachs der SuV pro Jahr (Durchschnitt 2012-2022)	Zuteilung nach EW in ha pro Jahr (bei Kontingent 2,5 ha/Tag)
Beuron	687	0,2	0,1
Biberach a.d.Riß	34.008	10,8	2,8
Brigachtal	5.231	0,5	0,4
Crailsheim	35.760	7,2	2,9
Ebersbach	15.692	1,2	1,3
Esslingen Stadt	94.941	1,8	7,7
Gammelshausen	1.479	0,1	0,1
Horb am Neckar	25.752	5,3	2,1
Karlsruhe	308.707	5,3	25,0
Konstanz	85.859	0,6	6,9
Neckarzimmern	1.461	0,0	0,1
Obernheim	1.487	0,2	0,1
Reutlingen	117.547	3,8	9,5
Sindelfingen	64.995	4,6	5,3
Stuttgart	632.865	5,1	51,2
Wolfschlügen	6.390	0,4	0,5

Tabelle 10 zeigt anhand der Beispiele, dass eine Einführung von Flächenkontingenten auf Gemeindeebene nur in Verbindung mit deren planerisch begründeten Verteilung fachlich sinnvoll ist. Hierzu gehört einerseits die Berücksichtigung der Möglichkeiten der jeweiligen Gemeinden zur Ausweisung von Bauflächen aufgrund planerischer und rechtlicher Rahmenbedingungen. Andererseits ist auch zu berücksichtigen, inwieweit die jeweiligen Gemeinden überhaupt Außenentwicklung betreiben wollen.

Überlegungen zu einer Verteilung von Flächenkontingenten

Die Überlegungen zu einer Verteilung von Flächenkontingenten beziehen sich grundsätzlich auf alle Arten der Flächennutzung, Wohnen und Gewerbe werden nicht getrennt betrachtet. Für die räumliche Verteilung von Flächenkontingenten bestehen grundsätzlich zwei Optionen. Die Verteilung des Kontingents kann direkt vom Land auf die Gemeinden erfolgen. Alternativ kann das Land eine Verteilung auf die Planungsregionen vornehmen und diese sind für die weitere Verteilung auf die Gemeinden zuständig.

Ebenso sind Mischmodelle möglich, bei denen ein Teil der Kontingente je Periode nach einem festen Schlüssel verteilt wird und ein anderer Teil flexibel an Bedarfen und Planungszielen orientiert regional verteilt werden kann.

Da ein solcher Prozess von einem politischen Aushandlungsprozess begleitet sein wird, wird die Verwendung des Begriffs „Verteilung“ statt „Zuteilung“ vorgeschlagen.

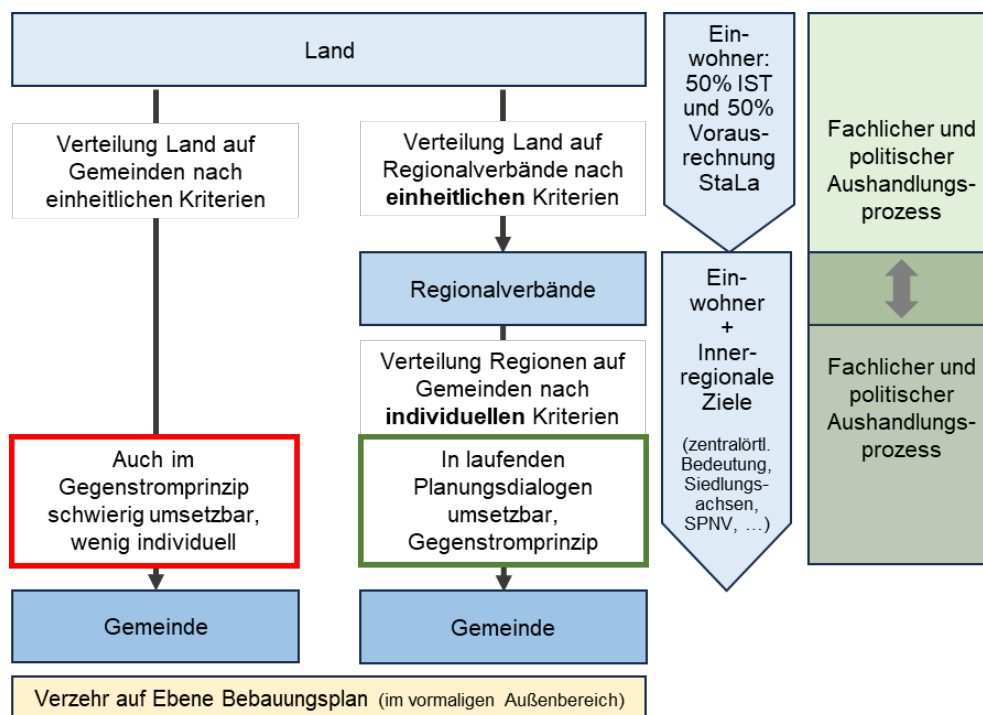


Abbildung 17: Modelle der Verteilung von Flächenkontingenten

Quelle: IfSR

Zur Diskussion gestellt wird die Verteilung der Flächenkontingente auf die Regionen nach einheitlichen Kriterien:

- Zu 50 % nach der Einwohnerzahl zu Beginn der Planungsperiode und zu 50 % nach der Einwohnerzahl zum Ende der Planungsperiode, basierend auf den Vorausrechnungen des Statistischen Landesamtes.
- Alternativ kann die Landesplanung nicht Flächenkontingente auf die Regionalverbände verteilen, sondern diesen ein Recht einräumen, Flächenkontingente für die Gemeinden festzulegen.

Für die Verteilung von den Regionen auf die Gemeinden wird die Möglichkeit zur Festlegung regional individueller Kriterien vorgeschlagen:

- Es erfolgt ein auf Kriterien gestützter und an Planungszielen orientierter regionaler Aushandlungsprozess im bewährten Gegenstromprinzip.
- Als Grundlage hilfreich sind neben den jeweiligen regionalplanerischen Zielen fachliche Teilpläne auf regionaler Ebene, bspw. für Wohnen und Gewerbe.

Die Dauer der Verteilungsperiode sollte verbindlich festgelegt werden. Diese wird einerseits ausreichend zeitlich umfassend sein und mehrere Jahre umfassen müssen. Andererseits müssen Steuerungsmöglichkeiten auf der Grundlage eines begleitenden Flächenmonitorings möglich sein, falls das Flächensparziel nicht in einem bestimmten Zeitraum erreicht wird.

Ein Verzehr der Flächenkontingente kann in diesem Zeitraum durch die Gemeinden individuell gestaltet werden. Nicht verzehrte Flächenkontingente können in dem Modell in eine Folgeperiode von Verteilungen übertragen werden. Die genaue Ausgestaltung eines Übertragungsmodus wäre in einem Diskussions- und Aushandlungsprozess zwischen den Beteiligten zu klären.

Der Verzehr der Flächenkontingente erfolgt am besten auf der Ebene des Bebauungsplans. Beim Bebauungsplan ist im Unterschied zum Flächennutzungsplan ein direkter Wirkungszusammenhang zwischen Plan und tatsächlicher Flächeninanspruchnahme gegeben. Deswegen bietet sich der Bebauungsplan als Steuerungsgröße im Falle einer Einführung von Flächenkontingenten an. Der Flächennutzungsplan als strategisches Planungsinstrument kann je nach Ausgestaltung des Instruments auch einen größeren Umfang an Planflächen darstellen als Flächenkontingente bereitstellen. Damit erhalten die Gemeinden einen größeren Verhandlungsspielraum gegenüber Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken bspw. im Falle eines kommunalen Zwischenerwerbs. Auch im Vergleich zu einem sog. vereinfachten Flächentausch im Flächennutzungsplan wäre die damit gegebene Flexibilität größer, ohne die Flächeninanspruchnahme zu erhöhen.

Das Monitoring des Verzehrs von Flächenkontingenten und ggf. die Sanktionierung kann bei den Regierungspräsidien angesiedelt werden. Im Zuge der Behördenbeteiligung in der Bauleitplanung und der Genehmigung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB sind diese sowieso intensiv mit den Planungen befasst.

Zur Klarstellung: Die Verfügbarkeit von Flächenkontingenten in einer Gemeinde ist nicht mit einem Ausweisungsrecht gleichzusetzen. Alle bisherigen Anforderungen an Flächenplanungen der Gemeinde inklusive der Notwendigkeit einer Bedarfsplausibilisierung bleiben unverändert bestehen.

Flexibilisierungsoptionen können im Falle einer Flächenkontingentierung sowohl auf Landes- wie auf regionaler Ebene bestehen. Damit könnten dringende und plausibilisierte Bedarfe, bspw. im Gemeinwohlinteresse oder von übergreifender ökonomischer oder ökologischer Bedeutung, im Sinne einer „atmenden“ Planungskonzeption im LEP selbst angelegt werden.

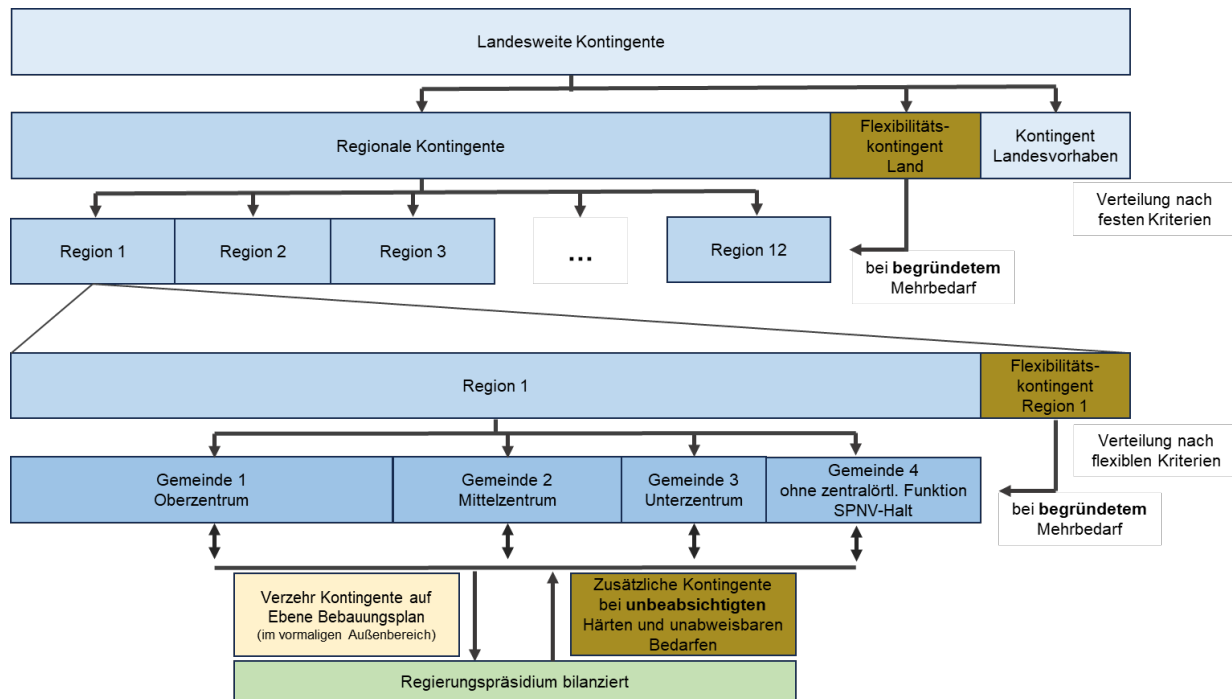
Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme


Abbildung 18: Beispiel für die Verteilung von Flächenkontingenten in einer Planungsperiode mit Flexibilisierungsoptionen

Quelle: IfSR

Bewertung der Wirksamkeit (Flächensparen)

Die Wirksamkeit des Instruments bezogen auf das Flächensparziel ist als sehr hoch einzuschätzen, da die Flächeninanspruchnahme nur in einem definierten Rahmen erfolgen kann. Die o. g. Flexibilisierungsoptionen relativieren diese Einschätzung nur in geringem Maße, da diese auf zu begründende Einzelfälle abzielen.

Abschätzung Handhabbarkeit und entstehender Aufwand

Der Aufwand zur Einführung von Flächenkontingenten wird als überschaubar angesehen. In der Regionalplanung und Bauleitplanung müssen nur wenige zusätzliche Verfahrensschritte oder Inhalte berücksichtigt werden. Der Aufwand für die Verteilung der Flächenkontingente vom Land auf die Regionalverbände und von den Regionalverbänden auf die Gemeinden fällt nur in mehrjährigen Perioden an (bspw. alle 5 Jahre).

Der Verteilungsprozess kann im bewährten Gegenstromprinzip im Zuge der vorhandenen Abstimmungsschritte bei der Aufstellung bzw. Änderung der Regionalpläne erfolgen. Es wird von einem überschaubaren Mehraufwand ausgegangen. Ein weiterer Aufwand ist bei den Diskussionen zu der Verteilung der Flexibilitätskontingente zu erwarten.

Der Aufwand für die Regierungspräsidien als höhere Raumordnungsbehörde und FNP-Genehmigungsbehörde für das Monitoring wird als überschaubar eingeschätzt. Voraussetzung für die reibungslose Abwicklung dieser zusätzlichen Aufgabe ist, dass die Gemeinden ihre Bauleitpläne auch nach Satzungsbeschluss den Regierungspräsidien zur Verfügung stellen, so dass diese die verfügbaren Flächenkontingente mit den tatsächlichen Festsetzungen abgleichen können. Da keine Genehmigungspflicht für Bebauungspläne besteht, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind, ist hier auf die Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Absatz 4 BauGB abzuheben.

Kombinationen mit anderen Instrumenten

Flächenkontingente können mit verschiedenen anderen Instrumenten der Raumordnung kombiniert werden. Eine intensive Begleitung durch den Aktionsplan Flächensparen ist anzustreben. Es sollten ggf. weitere Anreize und Kompensationen für die Gemeinden und Regionen geprüft werden.

Empfehlungen

Da Flächenplanungen im Falle einer Einführung von Flächenkontingenten in einem quantitativ verbindlichen Rahmen erfolgen, ist die Wirksamkeit bezogen auf das Flächensparziel als sehr hoch einzuschätzen.

- Aus fachlicher Sicht ist bei der Verfolgung eines verbindlichen Flächensparziels die Einführung von Flächenkontingenten zu empfehlen. Zur Bewertung der Einführung von Flächenkontingenten im Kontext verschiedener Steuerungsvarianten mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen sowie ihrer Wirksamkeit s. Kapitel 11.

10.3 Handelbare Flächenausweisungszertifikate

Im Koalitionsvertrag vom 8. Mai 2021 ist festgehalten: „In Modellprojekten werden wir handelbare Flächenzertifikate erproben.“ Bisher wird das Instrument in der Praxis nicht eingesetzt.

Beschreibung

Das Instrument handelbarer Flächenzertifikate stellt einen umweltökonomischen Ansatz dar. Es ist eine Übertragung der Idee handelbarer Emissionszertifikate auf das Handlungsfeld der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. (vgl.: Löhr 2005) In der Diskussion werden die Begriffe Flächenausweisungszertifikate, Flächenzertifikate und Flächenausweisungsrechte oft synonym verwendet.

Aus Sicht der Befürwortenden soll das Instrument das bestehende Planungsrecht (v. a. ROG und BauGB) ergänzen (vgl.: Umweltbundesamt 2012). Raumordnerische Festlegungen, Darstellungen in Flächennutzungsplänen und Festsetzungen in Bebauungsplänen werden hierbei nicht in Frage gestellt. Die Neuanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in dem durch Planung vorgegebenen Rahmen soll nur bei dem Einlösen von Flächenzertifikaten möglich sein.

Die Flächenzertifikate müssten von einer zentralen Stelle periodisch nach bestimmten Kriterien an Gemeinden oder Regionen ausgegeben werden. Die Zuteilung der Flächenzertifikate orientiert sich in den Überlegungen an der Einwohnerzahl. Weitere modifizierende Elemente des Zuteilungsschlüssels sind möglich, bspw. Arbeitsplätze und Entwicklungsperspektiven. Alternativ kann die erstmalige Allokation auch im Wege der Versteigerung erfolgen. Das Mengenverhältnis von Zertifikaten zu Flächen kann frei festgelegt werden, bspw. 1 Zertifikat entspricht 1.000 m² Bauland. Der Verzehr von Zertifikaten findet in dem Modell durch die Gemeinden i.d.R. auf der Ebene der Bebauungsplanung statt. Weitere Ausdifferenzierungen für andere Planungsverfahren (bspw. Planfeststellungsverfahren, Satzungen nach § 34 BauGB) und Genehmigungsverfahren (bspw. Baugenehmigungen nach § 35 BauGB) sind möglich.

Durch die Orientierung des Gesamtumfangs dieser Zertifikatsemissionen an einem quantitativen Flächensparziel – im Sinne einer Kontingentierung – entsteht in dem Modell bei der Nachfrage nach einer Neuanspruchnahme von Fläche über die in Form von Flächenzertifikaten verteilten Kontingente hinaus eine Knappheit. Die Flächenzertifikate können gehandelt werden. Hieraus bilden sich Preise. Für die Organisation des Handels müsste eine Flächenbörse eingerichtet werden. Einmal verteilte Zertifikate können angespart werden (Banking). Für Rückplanungs- und Rückbaumaßnahmen könnten sich die Gemeinden zudem zusätzliche Zertifikate – sog. Weiße Zertifikate – gutschreiben lassen.

Die Kosten für die Neuinanspruchnahme von Fläche steigen im Falle einer Einführung des Instruments. Dies ist gewollt, denn hieraus entsteht ein Anreiz, mit Fläche sparsamer umzugehen als ohne die Notwendigkeit des Einsatzes von mit Preisen versehenen Flächenzertifikaten. Die Kosten für eingesetzte Zertifikate – verteilte und erworbene – könnten Gemeinden an die Erwerber von Bauland entsprechend der lokalen Marktbedingungen weiterreichen.

Das Instrument ermöglicht im Modell eine an quantitativen Zielen ausgerichtete Steuerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme. Ein definiertes Flächensparziel ist im Durchschnitt einer Emissionsperiode grundsätzlich und ggf. zeitverzögert erreichbar. Der Verzehr von Zertifikaten setzt an dem Inkrafttreten von Bebauungsplänen an. Das Flächensparziel wird in tatsächlich in Anspruch genommener Fläche gemessen. Hier entsteht eine zeitliche Verzögerung.

Die ökonomischen Anreize lenken die Flächeninanspruchnahme bevorzugt in Regionen und Gemeinden, in denen Investitionen rentierlich sind. Die Anreizwirkung bezieht sich dabei sowohl auf öffentliche wie auch auf private Investitionen. Regionen oder Gemeinden, die ihre Zertifikate nicht ausnutzen oder durch Rückplanung oder Rückbau/Entsiegelung sogenannten „Weiße Zertifikate“ generieren, können zusätzliche Einnahmen erzielen. Für Gemeinden wird ein zusätzlicher Anreiz gesetzt, sich mit der Wirtschaftlichkeit von Gebietsentwicklungen in der Innen- wie der Außenentwicklung inkl. der Folgekosten auseinanderzusetzen.

Innerhalb der Vorgaben der Raumordnung und des Bau- und Planungsrechts besitzen die Regionen und Gemeinden im Falle einer Einführung der Flächenzertifikate Entscheidungsspielräume. Diese Entscheidungsspielräume werden gegenüber dem Status quo in Baden-Württemberg eingeschränkt durch eine Gesamtkontingentierung zusätzlicher Flächeninanspruchnahmen auf Landesebene, die einem Handel mit Flächenzertifikaten unter Knappheitsbedingungen vorzuschaltenden ist.

In Abbildung 19 wird die Funktionsweise des Modells handelbarer Flächenzertifikate als Übersicht dargestellt. Der Zertifikatsumfang wird politisch festgelegt, deren Verteilung erfolgt auf die Gemeinden nach einem zu definierenden Verteilungsschlüssel. Die Gemeinden betreiben unter Verwendung der Zertifikate individuelle Flächenpolitiken im Rahmen der planerischen und rechtlichen Rahmenbedingungen. In dem Modell können für die unterschiedlichen Flächenpolitiken Flächenzertifikate von den Gemeinden erworben und ggf. überschüssige Zertifikate veräußert oder gehalten werden.

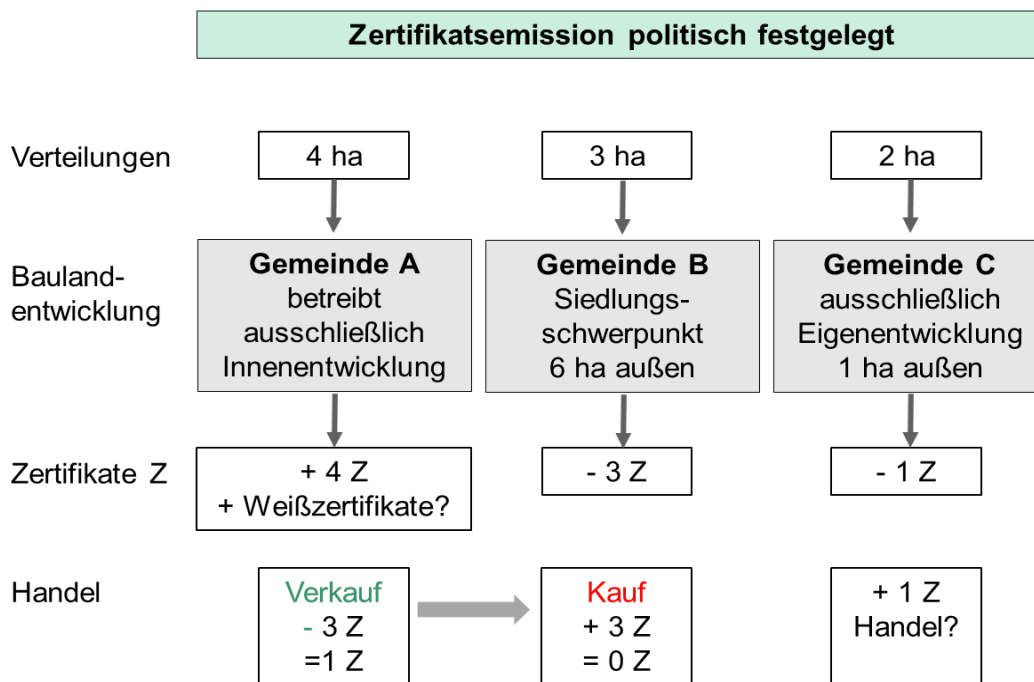


Abbildung 19: Handelbare Flächenzertifikate. Übersicht zur Funktionsweise

Quelle: IfSR

Die Promotoren des Instruments sehen die Wirksamkeit und grundsätzliche Praxistauglichkeit durch ein Planspiel mit 87 Gemeinden als nachgewiesen an (vgl.: Umweltbundesamt. Planspiel Flächenhandel). Die umfangreiche und langjährige Diskussion zu dem Instrument handelbarer Flächenzertifikate kann anhand der im Quellenverzeichnis hinterlegten umfangreichen Literatur detailliert nachvollzogen werden.

Auf der Grundlage von Fallstudien mit 15 Modellkommunen wird auf folgende Vorteile des Instruments verwiesen (Umweltbundesamt 2015):

- Ein Flächenhandelssystem reduziert effektiv die Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen und stärkt dauerhaft die Innenentwicklung, wenn die Menge an Zertifikaten entsprechend begrenzt wird.
- Ein Flächenhandelssystem setzt auch zwischen Regionen und Kommunen mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen die richtigen Anreize.
- Der Handel mit Zertifikaten lässt sich mit überschaubarem Aufwand in die Planungs- und Verwaltungspraxis einbetten.
- Die Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen für neue Baugebiete im Rahmen der Bauleitplanung ist ein zentraler Baustein für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung.

Nach hiesiger gutachterlicher Einschätzung wurden die Fallstudien, auf die sich diese Einschätzungen beziehen, nicht unter Realbedingungen, insbesondere nicht unter Einbeziehung des hierfür relevanten kommunalen politisch-administrativen Systems durchgeführt.

Der Literatur sind nur wenige kritische Auseinandersetzungen mit dem Instrument zu entnehmen (bspw. Lohr).

Ausgangssituation

Die Überlegungen zu der Einführung des Instruments handelbarer Flächenausweisungszertifikate basieren auf der Beobachtung, dass die bisherigen Ansätze zu einer deutlichen Verringerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme durch Plan-, Instrumenten- und Umsetzungsdefizite gekennzeichnet sind. Der Preis für Grund und Boden spiegelt aufgrund dessen umfassender Verfügbarkeit nach verbreiteter Einschätzung nicht dessen Wert und Knappheit wider. Mangels marktwirksamer Knappheit setzt der Preis bisher per Saldo keinen ausreichenden Anreiz, mit der endlichen Ressource Fläche so sparsam umzugehen, dass das 30-ha-Ziel auf Bundesebene oder entsprechend auf Landesebene erreicht wird. Kleinräumlich stellt sich die Preisbildung am Bodenmarkt dagegen mit ausgeprägten Knappheitspreisen einerseits und extrem niedrigen Bodenpreisen andererseits sehr differenziert dar.

Die organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen für die Emission und den Handel mit Flächenzertifikaten liegen derzeit nicht vor (vgl. auch die Ausführungen hierzu bei LOS 2).

Bewertung der Wirksamkeit (Flächensparen)

Der Ansatz lenkt im Falle einer Umsetzung Investitionen im Raum verstärkt nach deren Rentierlichkeit. Diese kann auch kurzfristig orientiert sein und von langfristigen Kosten-Nutzen-Überlegungen abweichen. Dies kann zu ungewollten Allokationen führen. Die Wirksamkeit des Instruments bezogen auf das Flächensparziel hängt unmittelbar mit dem Umfang und der Häufigkeit der emittierten Flächenzertifikate zusammen.

Bezogen auf das gesamte Land dürfte die Flächeninanspruchnahme bei einem Handel mit Flächenzertifikaten tendenziell höher sein als bei planerisch festgelegten Flächenkontingenten. Bei gegebenen planerisch festgelegten Kontingenten ohne Option des Handels oder der Übertragung führen von einer Gemeinde nicht ausgeschöpfte Außenentwicklungsoptionen nicht zu einer Flächeninanspruchnahme an anderer Stelle. Nicht ausgeschöpfte Kontingente sind ohne die Möglichkeit des Handels nicht per se einer anderen räumlichen Allokation zuführbar.

Für die Aufwertung von Siedlungs- und Verkehrsflächen ist die Entsiegelung ein wesentlicher Bestandteil einer integrierten Innenentwicklung. Durch die Möglichkeit, hierdurch Weißzertifikate für die Außenentwicklung zu generieren, wird einerseits ein zusätzlicher Anreiz für eine qualitative Innenentwicklung geschaffen. Andererseits wird dies durch neue Optionen der Außenentwicklung, die im Modell hierdurch entstehen, teilweise konterkariert.

In dem System handelbarer Flächenzertifikate ist keine Differenzierung nach Art der baulichen und sonstigen Nutzung von Grundstücken vorgesehen. Dies entspricht nicht der Realität auf den Bodenmärkten. Bisher liegt der Bodenpreis bspw. für Gewerbe, Industrie und Logistik in aller Regel deutlich unter dem für eine Wohn- oder gemischte Nutzung. Durch die Einführung handelbarer Flächenzertifikate verlieren Flächenentwicklungen für Gewerbebauland bei gegebenen Rahmenbedingungen relativ an Attraktivität gegenüber der Entwicklung von Wohnbauflächen. Dies kann zu nicht angestrebten Preissteigerungen bei Gewerbebauland und zu Fehlallokationen führen. Auch bei weiteren Gebietstypen und unterschiedlichen Dichten stellen sich Fragen nach einer Differenzierung. Bei Orientierung des Verzehr von handelbaren Flächenzertifikaten an den unterschiedlichen Mindestdichten je nach zentralörtlicher Bedeutung findet eine stärkere Belastung bspw. in Mittel- als in Oberzentren für eine Flächeneinheit BBL statt.

Differenzierte Zertifikate und Preise für verschiedene Nutzungen sind angesichts der dann deutlich kleiner werdenden Teilmärkte nur schwierig etablierbar. Eine Einführung handelbarer Flächenzertifikate lässt eine überproportionale Belastung für Ausweisungen von Gewerbebauland erwarten, da hier die Grundstückspreise meistens niedriger als bei Wohnbauland sind.

Abschätzung Handhabbarkeit und entstehender Aufwand

Die Einführung handelbarer Flächenzertifikate setzt zunächst die Klärung der aufgeworfenen Aspekte der Einführung verbindlicher Flächenkontingente voraus (s. Kapitel 10.2).

Handelbare Flächenzertifikate werden nur dann auf Akzeptanz stoßen können, wenn sie als fair und gerecht wahrgenommen werden. Wenn bspw. 1 Zertifikat 1.000 m² Bauland entspricht, entsteht die Frage, inwieweit eine Vornutzung, der frühere und neue Versiegelungsgrad, die Dichte und weitere Kriterien eine modifizierende Rolle spielen sollten. Hier besteht Klärungsbedarf.

Der Anreiz zur Generierung von Weißzertifikaten wirft die Frage nach deren Finanzierung auf. Die Finanzierung unter Einbeziehung einer Entsiegelungsprämie oder von Mitteln der Städtebauförderung ist zunächst naheliegend, wirft aber Fragen einer Fehlförderung auf.

Handelbare Flächenzertifikate beziehen sich grundsätzlich auf die Neuinanspruchnahme von Fläche für Siedlungszwecke. Eine Einführung bewirkt dann auch eine Steigerung der Kosten zur Erstellung von Infrastrukturen für Bildung, Sport und Freizeit. Hier entsteht ein massiver Zielkonflikt zwischen der Verfolgung des Flächensparziels durch ökonomische Anreize und anderen Belangen.

Zu Frage der rechtlichen Handhabung wird auf die Ausarbeitungen zu LOS 2 verwiesen.

Kombinationen mit anderen Instrumenten

Handelbare Flächenzertifikate setzen eine Flächenkontingentierung voraus. Das Instrument ist mit Dichtevorgaben ohne Einschränkungen und mit und einer positiv-allokativ Steuer je nach deren Ausgestaltung kombinierbar.

Sonstiges

Die Diskussion um das Instrument ist erkennbar mental aufgeladen.

Empfehlungen

Die Einführung des Instruments handelbarer Flächenausweisungskontingente ist mit einem sehr umfangreichen organisatorischen und prozeduralen Aufwand verbunden. Das Instrument kann von seiner grundsätzlichen Funktionsweise nur im Zusammenwirken mit einer restriktiven Flächenkontingentierung auf Landesebene und Festlegungen zur Siedlungsflächenentwicklung flächensparend und zielgerichtet allokativ mitwirken. Einem möglichen zusätzlichen Flächenspareffekt über die Erhöhung von Preisen der Baulandentwicklung steht die Option, nicht ausgeschöpfte Ausweisungsoptionen durch den Handel mit Flächenzertifikaten zu verlagern und zu aktivieren, gegenüber.

- Die Einführung handelbarer Flächenzertifikate wird aus planerischer Sicht nicht empfohlen. Aus rechtlicher Sicht bestehen erhebliche Bedenken zu einer Einführung auf Landesebene (s. Ausführung in LOS 2).

10.4 Außenentwicklungsabgabe / Baulandausweisungsumlage BLAU

Beschreibung

Neben den Begriffen Außenentwicklungsabgabe und Baulandausweisungsumlage werden in frühen Publikationen auch die Bezeichnungen Versiegelungssteuer, Neubesiedelungssteuer und Flächenverbrauchssteuer für diesen und ähnliche Ansätze genannt (vgl.: Apel 2001).

Modell: Die Ausweisung von Flächen per Bebauungsplan oder anderer Satzung – oder als alternative Möglichkeit erst die Bebauung einer Fläche – im bisherigen Außenbereich wird finanziell belastet. Die gemeindliche Baulandpolitik soll nicht weitgehend durch raumplanerisch-ordnungspolitische Instrumente, sondern ergänzend durch finanzielle Anreize gesteuert werden. Ziel ist eine Anreizwirkung für Gemeinden zulasten der Außen- und zugunsten der Innenentwicklung (Krumm 2003).

Es können 2 Grundmodelle unterschieden werden (Krumm 2005):

Bei der reinen Baulandabgabe wird die Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen mit einer finanziellen Abgabe je zu definierender Flächeneinheit belegt. Die Zahlung erfolgt durch die Belegenheitsgemeinde an das Land. Für die Gemeinden und in der Folge für die Nutzenden von neuen Bauflächen entsteht eine Mehrbelastung.

Bei der Baulandumlage können ergänzend die Erlöse über einen Verteilungsschlüssel (bspw. Einwohner) an die Gemeinden zurückgegeben werden. Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Baulandinanspruchnahme werden damit per Saldo belastet. Ergänzend ist eine Modifikation des Verteilungsschlüssels möglich, indem bspw. aus der Umlage Fördermittel für gemeindliche Innenentwicklungsprojekte gewonnen und diese als Fördermittel an antragstellende Gemeinden ausgeschüttet werden (Innenentwicklungsfonds). Auch ein ermäßigter Abgabesatz für Gemeinden mit Anschluss an den schienengebundenen Nahverkehr oder mit Lage auf einer Landesentwicklungsachse sind prüfenswert.

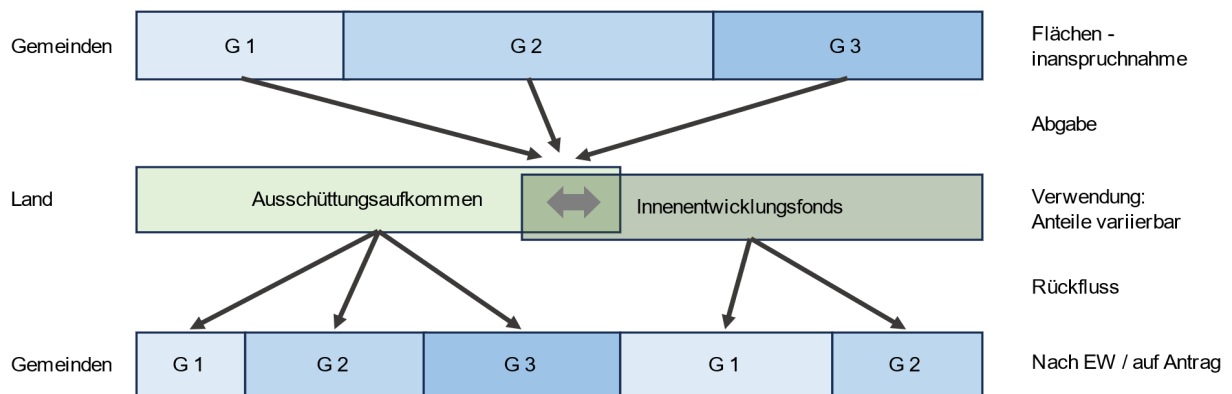


Abbildung 20: Baulandausweisungsumlage

Quelle: IfSR, nach Krumm 2005

Räumliche Ebene

Eine Anwendung des Instruments zur Verfolgung des Flächensparziels ist nur landesweit sinnvoll. Die Abgabe erfolgt auf Gemeindeebene.

Ausgangssituation

Es gibt/gab lokale Ansätze in Aalen und Crailsheim zur Mitfinanzierung der kommunalen Förderprogramme der Innenentwicklung.

Bewertung der Wirksamkeit (Flächensparen)

Je nach Höhe der Abgabe oder Umlage steigt der Preis für Ausweisung von Bauflächen im Außenbereich. Mit der Baulandausweisungsumlage ist eine mittelbare Steuerungswirkung verbunden. Die Steuerungswirkung wächst mit der Höhe der Abgabe. Eine Verstärkung erfolgt durch eine modifizierte Verteilung zugunsten von Innenentwicklungsprojekten oder zugunsten von Standorten mit höherer städtebaulicher Dichte. Da die Abgabe je Flächeneinheit erhoben wird, sinkt die Belastung je erstellter Wohneinheit mit zunehmender städtebaulicher Dichte und begünstigt somit relativ die Ausweisung höherer Dichten. Mit dem Instrument ist keine quantifizierbare Zielgenauigkeit verbunden. Entsprechend kann das Instrument auch nicht auf ein bestimmtes quantitatives Flächensparziel justiert werden.

Abschätzung Handhabbarkeit und entstehender Aufwand

Die Einführung einer Baulandausweisungsabgabe bzw. Umlage erfordert die Etablierung einer entsprechenden rechtlichen Grundlage.

Die Erhebung kann organisatorisch an den Satzungsbeschluss des Bebauungsplans gekoppelt werden. Als Grundlage kann das Bruttobauland dienen. Eine Kopplung an die tatsächliche Flächeninanspruchnahme (SuV) dagegen würden den Erhebungs- und den Kontrollaufwand deutlich erhöhen. Auch die Verwendung der Abgabe ist mit einem erhöhten bürokratischen Aufwand verbunden.

Zu klären ist die Festlegung der Perioden, in denen die Rückflüsse berechnet und getätigt werden. Hier können deutliche Verzerrungen entstehen, je nachdem wann Bauland in welchem Umfang ausgewiesen wird. Auch die adäquate Berücksichtigung von Dichten und der Art der baulichen Nutzung stellt eine deutliche Herausforderung dar.

Kombinationen mit anderen Instrumenten

Die Finanzierung von Förderprogrammen der Innenentwicklung könnte hieraus gespeist werden. Wichtig für die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit ist es, dass die Abgabe zu einer zusätzlichen Finanzausstattung führt und nicht zu einer Kürzung der bisher bereitgestellten Mittel verwendet wird.

Sonstiges

Die Preiserhöhung von Bauland in der Außenentwicklung durch eine Abgabe wirkt in Richtung einer Erhöhung der Kosten im Wohnungs- und Gewerbebau.

Empfehlungen

Das Instrument stellt einen marktorientierten Steuerungsansatz dar, der sich nicht in die Logik der gemeinwohlorientierten formalen Planwerke einordnet.

- Eine Einführung des Instruments sollte nur dann geprüft werden, wenn auf den Einsatz anderer Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung verzichtet wird. Eine Baulandausweisungsumlage wird zwar als deutlich weniger komplex angesehen als handelbare Flächenzertifikate. Jedoch dürften mit einer Einführung erhebliche Diskussionen verbunden sein.
- Eine Einführung erfordert eine sehr umfassende kommunikative Begleitung.

Exkurs: Abgaben auf unbebaute Grundstücke im Innenbereich

Mit Abgaben können nicht nur die Ausweisung oder Bebauung von Flächen im bisherigen Außenbereich finanziell belastet werden.

Im Kanton Bern wurde im Baugesetz eine Lenkungsabgabe eingeführt. Gemeinden können auf unbebautes Bauland eine im Laufe der Zeit ansteigende Abgabe erheben. (Kanton Bern 2023).

Die Baulandmobilisierungsabgabe des Landes Burgenland zeigt, wie mit einer Abgabe auf unbebaute Grundstücke im Innenbereich ein Anreiz zur Aktivierung von Baugrundstücken gesetzt werden kann (Land Burgenland 2023). Im Mai 2022 ist im Bundesland Burgenland in Österreich eine Novelle zum Raumplanungsgesetz in Kraft getreten mit dem Ziel, ungenutztes Bauland verstärkt der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen. Da die vorhandenen Instrumente zur Baulandmobilisierung bisher nicht als ausreichend angesehen wurden, wurde als zentrales Element eine Abgabepflicht für unbebaute Baugrundstücke im Innenbereich eingeführt.

Der Abgabepflicht unterliegen Grundstücke oder Teile davon,

- mit einer Baulandwidmung,
- deren aktuelle Widmung vor mehr als 5 Jahren festgelegt wurde,
- die unbebaut sind/nicht widmungsgemäß genutzt werden,
- die eine Mindestgröße von 300 m² aufweisen,
- die eine Mindestbreite von 9 Meter aufweisen,
- die eine Mindestdiefe von 12 Meter aufweisen und
- die verkehrlich erschlossen sind.

Die Einnahmen fallen zu 50 % der jeweiligen Gemeinde zu. Die Novellierung des Raumplanungsgesetzes ist unter Mitwirkung des Gemeindeverbands erfolgt. (Land Burgenland 2023)

Das Land Baden-Württemberg hat den Gemeinden mit der Grundsteuer C bereits die Möglichkeit eröffnet, aus städtebaulichen Gründen in einem bestimmten Gemeindeteil unbebaute Grundstücke im Innenbereich stärker zu besteuern (§ 50a GrStG BW). Für den Fall, dass die Gemeinden hiervon nur zögerlich Gebrauch machen, sollte auch eine Abgabe des Landes auf unbebaute Grundstücke im Innenbereich geprüft werden.

10.5 Positiv allokativer Steuerung von Flächenausweisungen

Bei dem Ansatz der positiv allokativen Steuerung von Flächenausweisungen handelt es sich um einen sowohl ziel- wie bedarfsorientierten Planungsansatz.

Grundmodell: Die Festlegungen zur Siedlungsflächenentwicklung generell und bis zu einer bestimmten Flächengröße bereichsscharf erfolgen in Form einer positiv-allokativen Standortplanung (bspw. Hessen, Nordrhein-Westfalen). Dabei erfolgt eine Verteilung von Raumfunktionen überlokaler, regionaler und landesweiter Bedeutung, bspw. Schwerpunkte für Wohnen und Gewerbe.

Die Strukturierung der Steuerung kann in unterschiedlicher Weise vorgenommen werden. Im Folgenden werden auch inhaltlich-methodische Varianten der positiv-allokativen verwandte Steuerungsansätze genannt:

- Positiv-allokativer Steuerung im engeren Sinn: Bundesländer, in denen die Siedlungsflächenentwicklung generell und bis zu 5 ha bereichsscharf in Form einer positiv-allokativen Standortplanung gesteuert wird (Hessen, Nordrhein-Westfalen).
- Mengensteuerung mit (teilweise) flexibler Standortwahl: Bundesländer, die die Siedlungsflächenentwicklung generell über die Festlegung eines maximalen Flächenkontingents für Wohnbauflächen, in der Regel in Verbindung mit Dichtevorgaben, steuern (Rheinland-Pfalz, Saarland).
- Differenzierte Steuerung: Bundesländer, die ihr Steuerungsinstrumentarium von raumstrukturellen Gegebenheiten abhängig machen und eine Standortplanung primär in verdichteten Landesteilen zumindest optional (Baden-Württemberg, Sachsen) oder sogar verpflichtend (Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) vorsehen.
- Negativ-restriktive Steuerung: Bundesländer, die ausschließlich auf negativ-restriktiven Freiraumschutz im Sinne der Festlegung eines Restriktionsraumes vor Siedlungsentwicklung setzen (Bayern, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

In Hessen und Nordrhein-Westfalen werden Standorte der zukünftigen Siedlungsentwicklung verbindlich, in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz in einigen Regionalplänen optional dargestellt. Dabei wird im Allgemeinen zwischen Wohnen und Gewerbe differenziert. Vorranggebiete grenzen in der Regel die Fläche ein, die für Siedlungszwecke in Anspruch genommen werden kann. (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung BMVBS 2012)

Raumordnerische Flächenfestlegungen in der Dichotomie Wohnen und Gewerbe entsprechen nicht dem städtebaulichen Leitbild der gemischten Stadt und sind nur teilweise dem der Stadt der kurzen Wege vereinbar. Nur in klar definierten Fällen sind hier Zielkonflikte zwischen Raumordnungsplanung und Bauleitplanung vermeidbar.

Die Generierung der zur Allokation kommenden Flächen kann über drei Wege erfolgen, die kombiniert werden können:

- Politische Setzung (Flächenkontingent)
- Fachliche Ableitung (Eignungsprüfung)
- Bedarfsorientiert (Bedarfsplausibilisierung)

Eine fachlich basierte steuernde Festlegung zukünftiger Flächen für Wohnen und Gewerbe im Zuge einer positiv allokativen Steuerung setzt eine valide Bedarfsberechnung als Informationsgrundlage voraus. Auch eine politische Setzung kann auf Sachinformationen basierend getroffen werden. Die Unsicherheiten solcher Berechnungen, bspw. aufgrund nicht abschätzbarer Randbedingungen, wie

Wanderungsbewegungen durch Krieg oder Umweltkatastrophen und wirtschaftliche Disruptionen, erschweren eine solide langfristige planerische Steuerung. Bei der Dimensionierung von Wohnbauflächen, bspw. als Vorranggebiet, erfolgt eine Umrechnung über die erwartete Bevölkerungszahl auf die Flächen über Durchschnittswerte, über Wohneinheiten oder zusätzlich über Private Haushalte. Teilweise wird dabei die Methode der Bedarfsermittlung den Trägern der Regionalplanung oder den Gemeinden überlassen. Teilweise werden auch grob Methoden vorgegeben, meist in Verbindung mit Vorausrechnungen der jeweiligen Statistischen Landesämter. Die fachlich erforderliche Unterscheidung zwischen Prognosen und Vorausrechnungen findet in aller Regel nicht statt. Die statisch ausgelegten Planwerke entziehen sich weitgehend einem begleitenden Nachsteuern im Sinne einer adaptiven Planung. Änderungs- und Zielabweichungsverfahren haben sich als nur bedingt flexibel und v. a. einzelfallbezogen erwiesen.

Verstärkt werden kann die Steuerungswirkung einer positiv allokativen Steuerung durch die Festlegung von Mindestdichten. Dies erfolgt bisher in der Regel in der Form von Einwohnern je ha ohne weitere Erläuterungen zur Operationalisierung (s. a. Kapitel 10.1).

Die Wirksamkeit einer positiv allokativen Steuerung von Flächenausweisungen hängt stark von der Umsetzung ab. Wenn die Flächenfestlegungen der Raumordnung den Gemeinden lediglich eine Option einräumen, kann es wie in Baden-Württemberg in der Region Stuttgart zu beobachten ist, geschehen, dass die als Schwerpunkte für den Wohnungsbau und Gewerbe festgelegten Flächen nicht als Bauflächen genutzt werden, da die betreffenden Gemeinden andere Planungsziel verfolgen. Ein Plananpassungsgebot gegenüber den Gemeinden zur Realisierung von Flächen für Wohnen und Gewerbe erscheint im Unterschied zum Handlungsfeld großflächiger Einzelhandel wenig erfolgversprechend.

Empfehlungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine verbindliche positiv allokativen Steuerung von Flächenausweisungen für Wohnen und Gewerbe, bezogen auf ein quantifiziertes Flächensparziel, eine große Wirkung zugunsten einer erhöhten Flächeneffizienz entfalten kann. Dies stellt jedoch einen sehr deutlichen Eingriff in die planerischen Gestaltungsspielräume der Gemeinden dar. Zu der lokal wirksamen Mengenbegrenzung, die aus einem verbindlichen Ziel zur maximalen Flächeninanspruchnahme resultiert, kommt noch die Vorgabe, an welchem Standort dies möglich ist, hinzu. Der Planungsaufwand zur landesweiten Umsetzung mit den entsprechenden Eignungsprüfungen für die Flächen wird als sehr hoch eingeschätzt.

- Von der Einführung einer positiv allokativen Steuerung von Flächenausweisungen für Wohnen und Gewerbe mit gebietsscharfen Standortfestlegungen, bezogen auf ein quantifiziertes Flächensparziel, wird deshalb abgeraten.

Zur Klarstellung: Davon zu unterscheiden ist die Festlegung von Schwerpunkten für Wohnen und Gewerbe, bspw. im Regionalplan Stuttgart. Hier werden den entsprechenden Gemeinden zusätzliche Optionen der Entwicklung eingeräumt. Die Steuerungswirkung hat sich hier als eher gering herausgestellt. Auch die Empfehlung in Kapitel 10.2 unterscheidet sich von dem Ansatz der positiv-allokativen Steuerung, da hier die Gemeinden einen deutlichen Gestaltungsspielraum bei der Ausschöpfung der Flächenkontingente besitzen.

10.6 Sicherung und Entwicklung von raumordnungsbedeutsamen Großstandorten für Gewerbe

Während der begleitenden Jour fixe stellte sich heraus, dass die Thematik der Sicherung von raumordnungsbedeutsamen Großstandorten für Gewerbe für die begleitende Diskussion zum LEP-Prozess eine zentrale Rolle spielt. Der Ministerrat Baden-Württemberg hat im Mai 2023 die Umsetzungsmaßnahmen für die „Aktive Ansiedlungsstrategie Baden-Württemberg“ verabschiedet. Die Bearbeitung von LOS 2 hat im Auftrag des MLW zu diesem Themenkomplex eine Begutachtung der diesbzgl. rechtlichen Aspekte durchgeführt. Entsprechend wurde dieser Aspekt in die Ausarbeitung aufgenommen.

Baden-Württemberg verfolgt das Ziel, seine wirtschaftliche Basis nachhaltig zu sichern und weiterzuentwickeln. Großansiedlungen und Umsiedlungen bspw. von Betrieben mit Schlüsseltechnologien, mit Bedeutung für die industrielle Transformation oder für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsame Logistikvorhaben sollen erleichtert bzw. überhaupt ermöglicht werden. Hierzu werden neben anderen Aspekten der Transformation in der Raumentwicklung geeignete Flächen benötigt. Die Transformation der Wirtschaft soll möglichst im Rahmen des vorhandenen Siedlungsbestandes verfolgt werden. Gleichzeitig geht das Land davon aus, dass für die Veränderungsprozesse in einem begrenzten Umfang auch Außenentwicklung erforderlich sein wird. Sowohl in der Innen- wie der Außenentwicklung stellt sich die Entwicklung raumordnungsbedeutsamer gewerblicher Standorte komplex und sehr zeitaufwändig dar. Die Zeithorizonte für gewerbliche An- und Umsiedlungsvorhaben sind oft nicht kompatibel mit den langen Zeiträumen für öffentliche Planungs- und Genehmigungsverfahren. Die Vorhaben stellen die Belegenheitsgemeinden vor große fachliche, administrative, kommunikative und politische Herausforderungen, die diese manchmal überfordern.

In der jüngeren Vergangenheit sind eine Reihe von Planungen raumordnungsbedeutsamer Gewerbe- und Industriegebiete an der Flächenverfügbarkeit sowie der politischen und planerischen Umsetzbarkeit gescheitert. Die lokale Öffentlichkeit steht regional- und landesweit bedeutsamen Gewerbeflächenentwicklungen oft wegen befürchteter lokaler negativer Auswirkungen skeptisch gegenüber. Übergreifende und großräumliche Interessen treffen auf individuelle und kleinräumliche Interessen. Kleinräumliche Interessen sind mit Gestaltungs- und Verhinderungsmacht ausgestattet: Die gemeindliche Planungshoheit und ein lokaler Bürgerentscheid können im regionalen oder landesweiten Interesse betriebene Gewerbeentwicklungen verzögern oder verhindern.

Für die Sicherung und Entwicklung von raumordnungsbedeutsamen Großstandorten für Gewerbe zeichnen sich v. a. die im Folgenden genannten Handlungsfelder ab: Bei den genannten Handlungsfeldern sind auch beihilferechtliche Aspekte zu prüfen. Das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg hat zu diesem Komplex im Herbst 2023 eine Begutachtung ausgelobt (WM Baden-Württemberg 2023).

- Beschleunigung planungsrechtlicher Verfahren und Beschreiten bisher nicht verwendeter Planverfahren:
 - Standortsicherung durch Festlegungen der Raumordnung:
In Betracht kommen bspw. Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Ausschlussgebiete zur Standortsicherung, jeweils mit gebietsscharfen Festlegungen. Voraussetzungen hierzu sind Erforderlichkeit, Raum- und Regionalbedeutsamkeit, überörtliche Bedeutung und Eignung (s. hierzu Ausarbeitungen LOS 2).
Weitere ggf. mögliche rechtliche Wege der Standortsicherung und -entwicklung, wie eine Stadtentwicklungsmaßnahme des Landes oder Handlungsmöglichkeiten innerhalb von Planfeststellungsverfahren wurden nicht geprüft.

- Bemessung von Struktur und Umfang:
 - Da es sich v. a. um die Entwicklung von Impulsflächen und nicht um die Deckung klassischer betrieblicher Flächenbedarfe im Sinne der Bauleitplanung handelt, kann vielfach ein Flächenbedarf auf gemeindlicher Ebene i.e.S. nicht abgeleitet werden. Vielmehr sind geeignete Flächen in der Innen- und Außenentwicklung als Angebot, abgeleitet aus Zielen der Raumordnung, oder als überlokaler Bedarf zu quantifizieren.
- Umsetzungsstruktur:
 - Insbesondere kleine Gemeinden sind für Planverfahren für Großvorhaben fachlich und personell nicht aufgestellt. Hier kann das Land oder ein von ihm Beauftragter fachliche Unterstützung anbieten. Hierzu sollte der Aufbau einer kompakten Unterstützungsstruktur für Gemeinden geprüft werden, bspw. als „Task Force Großvorhaben“. Dies muss nicht als neue Organisation etabliert werden. Vielmehr sind atmende Organisationsstrukturen mit der Vernetzung der im jeweiligen Kontext relevanten fachlichen Ressourcen anzustreben.
 - Eine regional oder interkommunal getragene Projektentwicklung kann auch durch einen Zweckverband betrieben werden.
 - Eine Entwicklungsgesellschaft des Landes oder der Region(en) kann, ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen (NRW.Urban) oder in Niedersachsen (Hannover Region Grundstücksgesellschaft), in den unterschiedlichen hier genannten Handlungsfeldern und in verschiedenen Konstellationen effektiv und effizient agieren. Hier sind zentrale wie dezentrale Modelle möglich, auch unter Einbeziehung privater Dienstleister.
- Bodenbevorratung durch das Land:
 - Das Land kann grundsätzlich selbst oder vertreten durch einen Entwicklungsträger einen Zwischenerwerb von geeigneten Flächen in der Außen- wie in der Innenentwicklung vornehmen.
 - Das Land kann die Bodenbevorratung von Gemeinden, Zweckverbänden oder anderen Entwicklungsträgern fördern.
 - Neben Zwischenerwerbs- sollten hier auch Pacht- und Mietmodelle geprüft werden. Dabei verbleibt das Grundstück nach einem Erwerb im öffentlichen Eigentum. Unternehmen pachten oder Mieten die Flächen oder Einrichtungen. Dies kann durch den Wegfall des Grunderwerbs die Anfangsinvestitionen für Unternehmen verringern und den Flächenzugriff für die öffentliche Hand dauerhaft sichern. Einige Binnenhäfen im Land können hier als Referenz dienen.
- Finanzielle Risikoabsicherung:
 - Wenn Gemeinden oder Zweckverbände die Entwicklung raumordnungsbedeutsamer Großstandorte für Gewerbe betreiben, ist dies mit hohen finanziellen Vorleistungen verbunden. Hier kann eine finanzielle Risikoabsicherung durch das Land die Gemeinden in den i.d.R. risikobehafteten Verfahren unterstützen, um hier auch in der Gesamtabwägung mit anderen finanziellen Engagements aktiv zu werden.
- Umgang mit Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken:
 - Das Land kann Gemeinden bei der Entwicklung raumordnungsbedeutsamer Großstandorte für Gewerbe direkt oder über Beauftragte bei Verhandlungen mit Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken unterstützen. Dies sollte verbunden werden mit Beratungsangeboten für Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken, bspw. zum Umgang mit Erlösen aus der Veräußerung landwirtschaftlicher Betriebsgrundstücke.

- In den Verhandlungen mit Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken kann je nach Konstellation auch der Einsatz des Instruments des Bodenfonds der Landsiedlung Baden-Württemberg geprüft werden. In vielen Fällen streben Eigentümerinnen und Eigentümer eher einen Flächentausch als die Veräußerung ihrer Grundstücke an.
- Bei der hier betrachteten Entwicklung raumordnungsbedeutsamer Großstandorte für Gewerbe handelt es sich um Vorhaben, die den Zielen der Landes- und Regionalentwicklung dienen. Diese gehen i.d.R. räumlich und strukturell weit über lokale Ziele hinaus bzw. können diese überwiegen. Eine Reihe von Gewerbeflächenentwicklungen mit überlokaler Bedeutung sind in der Vergangenheit an lokalen Widerständen gescheitert, die sich in ablehnenden gemeinderätlichen Beschlüssen und Bürgerentscheiden niedergeschlagen haben. Für Vorhaben, deren überlokales Gewicht lokale Belange überwiegt, sollten Planungsinstrumente geprüft und ggf. entwickelt werden, die nach dem Scheitern konsensueller Lösungen und sorgfältiger Überprüfung eine Durchsetzung im Interesse des Gemeinwohls gegenüber lokalen Belangen ermöglichen. Auf die o. g. Prüfung einer Stadtentwicklungsmaßnahme des Landes sei hier verwiesen. Die Entwicklung und ggf. spätere Durchsetzung dieser Instrumente setzen eine vertiefende Prüfung und einen sehr sorgfältigen planerischen wie politischen Abwägung voraus. Die Prüfung hat die Entwicklung von Bestandsflächen, wie die Aktivierung von Brachen und Konversionsflächen, zu inkludieren.
- Förderangebote und -möglichkeiten für Unternehmen und Gemeinden:
 - Es sollte geprüft werden, inwieweit über die bisherigen Fördermöglichkeiten bspw. im Rahmen der Städtebauförderung oder des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum hinaus für die Sicherung und Entwicklung raumordnungsbedeutsamer Großstandorte für Gewerbe Förderangebote entwickelt werden.
 - Ebenfalls sollten transparente Kompensationsmöglichkeiten für die Übernahme regionaler Verantwortung durch einzelne Gemeinden, bspw. im infrastrukturellen Bereich, geprüft werden.

Die Sicherung und Entwicklung raumordnungsbedeutsamer Großstandorte für Gewerbe kann je nach Konstellation eine Beschränkung der kommunalen Planungshoheit darstellen und muss deshalb die Kriterien der Raum- und Regionalbedeutsamkeit und der Erforderlichkeit erfüllen. Erforderlich ist eine Planung auf Ebene der Raumordnung nur dann, wenn auf derselben Ebene kein milderes, weniger einschneidendes Mittel zur Verfügung steht. Ebenso darf auch auf Ebene der Bauleitplanung kein gleich geeignetes Planungsinstrument zur Erreichung des Ziels bestehen. Als angemessen ist ein Ziel der Raumordnung zu betrachten, wenn dem überörtlichen Interesse ein höheres Gewicht zukommt als dem gemeindlichen Interesse.

Zentral bei den Überlegungen zur Sicherung von raumordnungsbedeutsamen Großstandorten für Gewerbe ist die Einbeziehung des Siedlungsbestandes. Neben der scheinbar naheliegenden Außenentwicklung können militärische Konversionsflächen, aufgelassene Bahnanlagen, untergenutzte Flächen in Gewerbebestandsgebieten, derzeit fehlgenutzte Hafensflächen und auch in Zukunft brach- oder in Unternutzung fallende Flächen (Präventionsplanung) genutzt werden. Eine Kombination aus fachlicher Standortsuche, Kommunikationsstrategie, Förderung und raumordnerischer Absicherung ist anzustreben. Auch die bisher oft vernachlässigte Nachsorge für frei werdende Altstandorte sollte integraler Bestandteil der Planung von raumordnungsbedeutsamen Großstandorten werden.

Im Einzelfall kann durch den Zwischenerwerb von relevanten Grundstücken und die anschließende Neuordnung, Erschließung und Veräußerung dort Innenentwicklung ermöglicht werden, wo alternative Aktivierungsbemühungen scheitern, eine Entwicklung aber von hoher Bedeutung ist, ähnlich wie beim Grundstücksfonds zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum.

Falls die Steuerung der Flächeninanspruchnahme mittels einer raumordnerischen Flächenkontingentierung erfolgt, sind die Flächen für raumordnungsbedeutsamen Großstandorte für Gewerbe zu berücksichtigen.

10.7 Flächensparen als Kriterium im Zentrale-Orte-System

Die Dichte und die Flächeneffizienz nehmen tendenziell zu, je größer die Einwohnerzahl einer Gemeinde ist. Je höher die zentralörtliche Bedeutung einer Gemeinde ist, desto höher ist i.d.R. auch die Einwohnerzahl. Dieser Zusammenhang soll weiter unterstützt werden, indem die landesplanerischen Vorgaben für die Mindestsiedlungsdichten parallel zur zentralörtlichen Bedeutung festgelegt werden. Hier wird an die bisherige Praxis der Regionalpläne angeknüpft.

Ergänzend zu erhöhten Dichtevorgaben je nach zentralörtlicher Funktion wird empfohlen, erhöhte Dichten auch im Einzugsbereich von Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs festzulegen.

Ausführungen zur Dichte sind Kapitel 10.1 zu entnehmen.

11 Varianten einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung

Entsprechend der Leistungsbeschreibung wurden nach dem Durchprüfen der dargelegten Instrumente und der Festlegungsoptionen der Raumordnung drei Varianten für die Ausgestaltung des LEP zur Verfolgung des Flächensparziels der Landesregierung ausgearbeitet.

Zur grundsätzlichen Operationalisierung wird entsprechend der Beauftragung in allen drei Varianten auf den Koalitionsvertrag „Jetzt für morgen“ der Landesregierung Baden-Württemberg Bezug genommen. Dieser sieht eine Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme zunächst auf 2,5 ha pro Tag (politische Vorgabe ohne sachliche Begründung) und als Langfristziel eine nachhaltige Flächennutzung ohne Flächenneuanspruchnahmen vor.

In den laufenden Abstimmungen, v. a. während der bearbeitungsbegleitenden Jour fixe und einem begleitenden internen Workshop, wurden die drei Varianten weiter ausformuliert und benannt. Auf die Integration von handelbaren Flächenzertifikaten in die Varianten wurde aufgrund der Erkenntnisse der vorliegenden Bearbeitungen verzichtet.

Im Folgenden werden die drei während der Bearbeitung in Rücksprache mit dem Auftraggeber weiter entwickelten Varianten kompakt dargestellt und analysiert. Anschließend erfolgt eine vergleichende Betrachtung der Varianten bezogen auf das Flächensparziel. Die Darstellung und Bewertung der Varianten konzentriert sich auf die angestrebte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Es findet keine Abwägung mit anderen öffentlichen und privaten Belangen und den Zielen der Raumordnung statt. Die Einschätzungen zu den ausgearbeiteten Varianten waren der Begutachtung überlassen.

Wie zahlreiche Publikationen, Tagungen und auch die geführten Fachgespräche zeigen, ist die Akzeptanz zum Einsatz planerischer Instrumente zur Verfolgung eines Flächensparziels auf den Ebenen von Land, Regionen und Gemeinden auf fachlicher Ebene weit verbreitet. Dort werden vielfach verstärkt und fachlich begründet klare und verbindliche Festlegungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gefordert, um die lokale und regionale politische Diskussion von wiederholten kapazitätsbelastenden Grundsatzdiskussionen zu entlasten und den gesetzten Flächensparzielen deutlich näherzukommen (vgl. bspw. RaumPlanung 2023).

11.1 Gemeinsame Grundlagen der drei Varianten

Die Varianten einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung weisen gemeinsame Grundlagen auf. Die Annahmen lauten im Einzelnen:

- Das Ziel 2,5 ha wird im LEP als Ziel oder Grundsatz verankert.
- Die Flächenplanungen können weiterhin bedarfsorientiert erfolgen. Soweit die Varianten Annahmen zu einer Einführung von Flächenkontingenten enthalten oder in Variante 1 Regionalverbände von der Möglichkeit Gebrauch machen, verbindliche Flächenquantitäten als Ziel der Raumordnung festzulegen, sind diese verpflichtend zu beachten.
- Regionale Flächenbedarfe und solche auf Gemeindeebene können mit dem Flächensparziel des LEP konkurrieren.
- Für Wohnbauflächen sind Dichtevorgaben in Form von Mindestdichten als Ziel im LEP festgelegt.
- Zusätzliche Flächeninanspruchnahmen sind entsprechend § 1a Abs. 2 BauGB dezidiert im Rahmen der Bedarfsplausibilisierung zu begründen. Die Regierungspräsidien agieren in den Varianten für alle Gemeinden als Genehmigungsbehörde im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB. Der LEP gibt ein ambitioniertes

Methodenset für die Plausibilisierung von Flächenbedarfen verbindlich vor. Eine Abweichung durch die Gemeinden ist dezidiert zu begründen. Eine verpflichtende und konsequente Anwendung der Bedarfsplausibilisierung mit einer gleichzeitigen intensiven Unterstützung der Gemeinden und Regionen durch den Aktionsplan Flächensparen lassen eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erwarten.

- Ein begleitendes Monitoring ist vorzusehen.
- Die Instrumente und Festlegungsoptionen zur Verfolgung des Flächensparziels sind im Zusammenwirken mit den Instrumenten des Aktionsplans Flächensparen zu sehen.

Die Einschätzung zu den Varianten basieren auf der Prämisse, dass weiterhin eine deutliche Nettozuwanderung nach Baden-Württemberg erfolgt und weiterhin deutliche Flächenbedarfe für Wohnen, Gewerbe und Verkehr in Flächenplanungen geltend gemacht werden.

11.2 Variante 1: Gemeindliche und regionale Eigenverantwortung

Die Variante 1 vermeidet weitgehend zusätzliche landesplanerisch verpflichtende Eingriffe in regionale und gemeindliche Handlungsspielräume bei der Flächeninanspruchnahme.

Das Flächensparziel entfaltet grundsätzliche Bindungswirkung für die Regionalplanung und die Bauleitplanung. Im LEP erfolgt keine Mengenbegrenzung für die Ausweisung zusätzlicher Bauflächen, bspw. in Form von Flächenkontingenten.

Der LEP eröffnet den Regionalverbänden die Möglichkeit, für Gemeinden verbindliche Flächenquantitäten als Ziel der Raumordnung festzulegen. Ähnliche Festlegungen lassen sich dem Einheitlichen Regionalplan Rein-Neckar zu Wohnbauflächen entnehmen. Im baden-württembergischen Teilraum entspricht dieser maximale Flächenwert einem Grundsatz der Raumordnung. (Metropolregion Rhein-Neckar (2013) Bei Nutzung dieser angenommenen Möglichkeit durch die Regionalverbände findet eine konkrete Bindung der Bauleitplanung an eine bestimmte Flächenquantität statt.

Der Aufwand zur Umsetzung der Variante 1 wird als überschaubar angesehen. Regionalplanung und Bauleitplanung müssen keine zusätzlichen Verfahrensschritte berücksichtigen.

Eine verpflichtende und konsequente Anwendung einer methodisch weiterentwickelten Bedarfsplausibilisierung mit einer gleichzeitigen intensiven Unterstützung der Gemeinden und Regionen durch den Aktionsplan Flächensparen lassen eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erwarten (s. a. Kapitel 11.1).

Da die Flächeninanspruchnahme weiterhin v. a. bedarfsorientiert erfolgt und Flächenplanungen ohne eine verbindliche quantitativ einzuhaltende Flächenobergrenze erfolgen, ist ein Erreichen des Ziel 2,5 ha in Variante 1 zu einem wesentlichen Teil von dem Verhalten der Gemeinden abhängig.

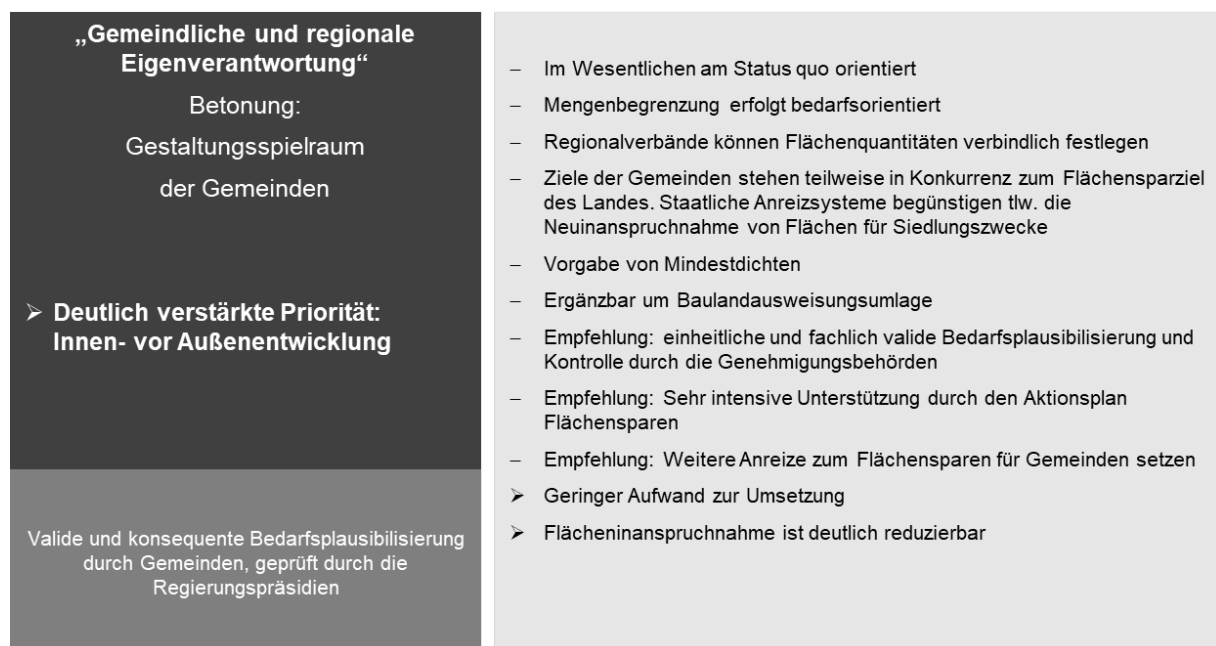


Abbildung 21: Variante 1 – Gemeindliche und regionale Eigenverantwortung

Quelle: IfSR, Baader Konzept

11.3 Variante 2: Ziel- und Bedarfsvariante

Die Variante 2 setzt zur Verfolgung des Flächensparziels quantitative Rahmenbedingungen in Form von Flächenkontingenten und beinhaltet damit zusätzliche landesplanerische Eingriffe in regionale und gemeindliche Handlungsspielräume bei der Flächeninanspruchnahme.

Das Flächensparziel entfaltet über Flächenkontingente eine verbindliche quantitative Bindungswirkung für die Regionalplanung und die Bauleitplanung in einem zu definierenden Planungszeitraum.

Die Quantifizierung der Flächenkontingente erfolgt auf der Grundlage eines zu definierenden Rückführungspfades. Von der aktuellen Flächeninanspruchnahme zu Beginn der Planungsperiode ausgehend kann das verfügbare Flächenkontingent in einem bestimmten Zeitraum auf das Flächensparziel zurückgeführt werden. In Kapitel 10.2 sind einige Wege beispielhaft dargestellt.

Die Verteilung der Flächenkontingente kann bspw. wie in Kapitel 10.2 dargelegt erfolgen. Das Land verteilt in dieser Variante die anhand des Flächensparziels verfügbaren Flächenkontingente nach einheitlichen Kriterien auf die Regionalverbände. Diese verteilen die Flächenkontingente nach individuellen Kriterien auf die Gemeinden. In dieser Variante erhalten die Regionalverbände hierdurch einen wirkungsvollen raumordnerischen Gestaltungsspielraum. Dies stellt für die Regionalverbände und die Gemeinden im Verbandsgebiet eine Herausforderung dar, die im bewährten Gegenstromprinzip regional individuell ausgestaltet werden kann. Insbesondere die dargelegten Flexibilisierungsoptionen ermöglichen eine räumlich differenzierte und ziel- und bedarfsorientierte Steuerung innerhalb des vom Land gesetzten Flächensparziels. Der Verzehr der Flächenkontingente erfolgt auf der Ebene des Bebauungsplans. Über die zeitliche Verteilung und den Umfang des Verzehrs der Flächenkontingente entscheidet die Gemeinde. Der Flächennutzungsplan als strategisches Planungsinstrument kann einen größeren Umfang an Planflächen darstellen als Flächenkontingente bereitstehen, so dass für die Gemeinden hier ein Gestaltungsspielraum entsteht.

Für einen konkreten Flächennutzungsplan und Bebauungsplan ergibt sich im Falle einer Einführung von Flächenkontingenten keine quantitative Vorgabe. Die Summe des in Anspruch genommenen Bruttobaulands einer Gemeinde in einer Planungsperiode erhält jedoch einen quantitativen Rahmen. Dieser wird von den Regierungspräsidien gemonitort. Variante 2 geht davon aus, dass in den Bestand der Bauleitpläne nicht eingegriffen wird.

Eine Übertragung von Flächenbedarfen im Rahmen interkommunaler Kooperationsmodelle (s. a. Kapitel 5) ist unverändert wie in der aktuellen Situation möglich.

Die Untersuchung der Variante 2 inkludiert zwei Flexibilisierungsoptionen (s. a. Kapitel 10.2).

Flexibilisierungsoption 1:

- Ein Teil der zur Verteilung stehenden Flächenkontingente verbleibt zur Nachsteuerung bei der Regionalplanung, falls Gemeinden im Planungszeitraum begründeten Flächenmehrbedarf über die verteilten Kontingente hinaus haben. Der Umfang der Flexibilisierungsoption kann auf regionaler Ebene im Gegenstromprinzip festgelegt werden.

Flexibilisierungsoption 2:

- Zur Vermeidung unbeabsichtigter Härten und bei unabweisbaren Bedarfen kann das Land (durch die Regierungspräsidien) über die zur Verteilung stehenden Flächenkontingente hinaus in begründeten Einzelfällen weitere Flächeninanspruchnahmen genehmigen, bspw. für Vorhaben der sozialen Infrastruktur, Flüchtlingswohnen, gewerbliche Bedarfe für Schlüsseltechnologien. Eine Genehmigung kann bspw. analog zu Zielabweichungsverfahren organisiert werden.

Der Aufwand zur Umsetzung von Variante 2 wird als überschaubar und leistbar angesehen. In der Regionalplanung und Bauleitplanung müssen nur wenige zusätzliche Verfahrensschritte oder Inhalte

berücksichtigt werden. Der Aufwand für die Verteilung der Flächenkontingente vom Land auf die Regionalverbände und von den Regionalverbänden auf die Gemeinden fällt nur in mehrjährigen Perioden an (bspw. alle 5 Jahre).

Da Flächenplanungen in Variante 2 in einem quantitativ verbindlichen Rahmen erfolgen, ist das Ziel 2,5 ha voraussichtlich in einem definierbaren Zeitraum erreichbar. Durch die genannten Flexibilisierungsoptionen kann es je nach Art und Umfang der Flexibilisierungsoptionen zu einer leichten Überschreitung des Zielwertes kommen.

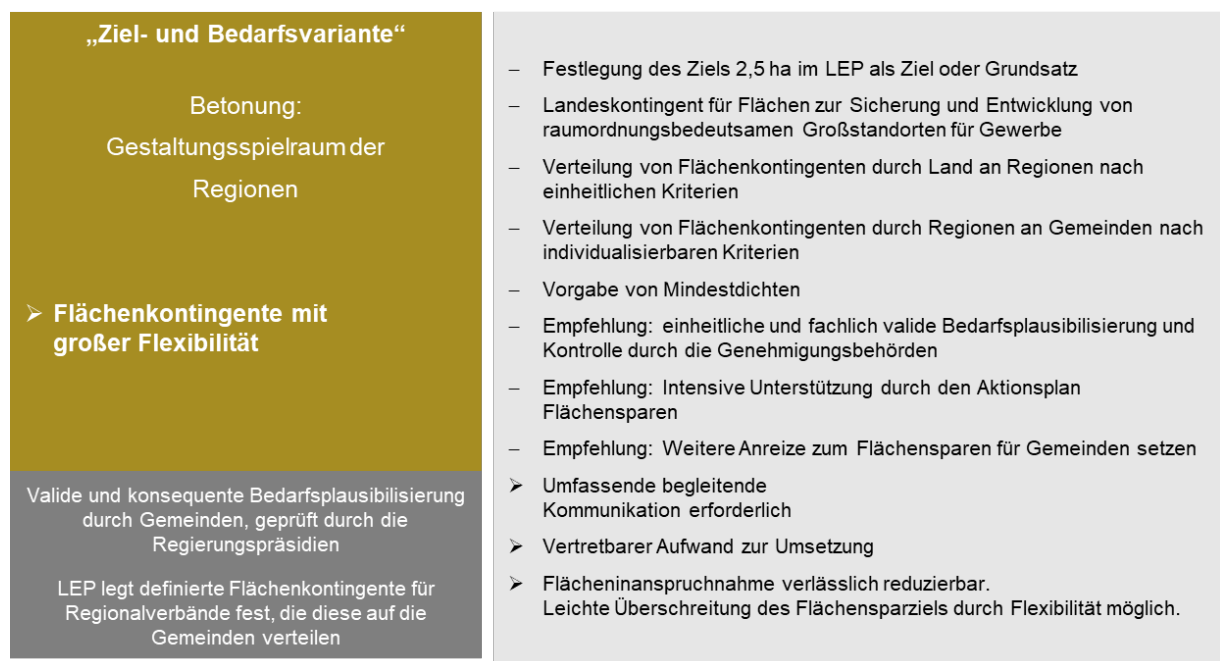


Abbildung 22: Variante 2 – Ziel- und Bedarfsvariante

Quelle: IfSR

11.4 Variante 3: Ressourcenvariante

Die Variante 3 setzt zur Verfolgung des Flächensparziels der Landesregierung fixierte quantitative Rahmenbedingungen in Form von Flächenkontingenten und beinhaltet damit deutliche zusätzliche landesplanerische Eingriffe in regionale und gemeindliche Handlungsspielräume bei der Flächeninanspruchnahme. Eine Flexibilisierung über die gesetzte Flächenobergrenze ist in Variante 3 nicht vorgesehen.

Das Flächensparziel entfaltet eine verbindliche quantitative Bindungswirkung für die Regionalplanung und die Bauleitplanung. Es erfolgt eine konkrete Bindung der Regionalplanung und der Bauleitplanung an eine bestimmte Flächenquantität in einem zu definierenden Planungszeitraum.

Die Verteilung der Flächenkontingente erfolgt wie in Kapitel 10.2 beispielhaft dargelegt. Das Land verteilt die anhand des Flächensparziels verfügbaren Flächenkontingente nach einheitlichen Kriterien auf die Regionalverbände. Diese verteilen die Flächenkontingente nach individuellen Kriterien auf die Gemeinden. Die Regionalverbände erhalten hier einen großen raumordnerischen Gestaltungsspielraum, der im bewährten Gegenstromprinzip regional individuell ausgestaltet werden kann. Wie bei Variante 2 sind Flexibilisierungsoptionen möglich, allerdings nur innerhalb der quantitativ festgelegten Flächenkontingente. Eine Abweichung vom Flächensparziel nach einem Verzehr der Kontingente ist nicht vorgesehen. Der Verzehr der Flächenkontingente erfolgt auf der Ebene des Bebauungsplans. Über die zeitliche Verteilung und den Umfang des Verzehrs entscheidet die Gemeinde. Der Flächennutzungsplan als strategisches Planungsinstrument kann einen größeren Umfang an Planflächen darstellen als Flächenkontingente bereitstellen, so dass für die Gemeinden hier ein Gestaltungsspielraum entsteht.

Die Quantifizierung der Flächenkontingente erfolgt auf der Grundlage eines zu definierenden Rückführungspfades. Von der aktuellen Flächeninanspruchnahme zu Beginn der Planungsperiode ausgehend kann das verfügbare Flächenkontingent in einem bestimmten Zeitraum auf das Flächensparziel zurückgeführt werden. Zur Verstärkung der Wirkung könnte in Unterschied zu Variante 2 ab Inkrafttreten des LEP das Flächensparziel sofort vollumfänglich umgesetzt werden (s. Kapitel 10.2).

Für einen konkreten Flächennutzungsplan und Bebauungsplan ergibt sich im Falle einer Einführung von Flächenkontingenten keine quantitative Vorgabe. Die Summe des in Anspruch genommenen Bruttobaulands einer Gemeinde in einer Planungsperiode erhält jedoch einen quantitativen Rahmen. Dieser wird von den Regierungspräsidien gemonitort. Die Stringenz und Wirksamkeit von Variante 3 kann verstärkt werden, indem in den Bestand der Bauleitpläne eingegriffen wird. Analog zu Regionen der Schweiz (Bundesamt für Raumentwicklung 2019) könnte geprüft werden, nicht innerhalb einer bestimmten Frist umgesetzte Bebauungspläne aufzuheben. Dieser Ansatz birgt in Deutschland erhebliche ungelöste rechtliche und prozessuale Fragestellungen.

Zur Klarstellung: Ein Handel mit Flächenkontingenten ist in Variante 3 nicht möglich. Eine Übertragung von Flächenbedarfen im Rahmen interkommunaler Kooperationsmodelle (s. a. Kapitel 5) ist unverändert möglich.

Variante 3 inkludiert eine Flexibilisierungsoption (s. a. Kapitel 10.2).

Flexibilisierungsoption:

- Ein Teil der zur Verteilung stehenden Flächenkontingente verbleiben zur Nachsteuerung bei der Regionalplanung, falls Gemeinden im Planungszeitraum begründeten Flächenmehrbedarf haben. Der Umfang der Flexibilisierungsoption kann auf regionaler Ebene im Gegenstromprinzip festgelegt werden.

- Eine Flexibilisierungsoption über das Flächensparziel hinaus ist nicht vorgesehen.

Der Aufwand zur Umsetzung von Variante 3 wird als überschaubar und leistbar angesehen. In der Regionalplanung und Bauleitplanung müssen nur wenige zusätzliche Verfahrensschritte oder Inhalte berücksichtigt werden. Der Aufwand für die Verteilung der Flächenkontingente vom Land auf die Regionalverbände und von den Regionalverbänden auf die Gemeinden fällt nur in mehrjährigen Perioden an (bspw. alle 5 Jahre).

Unbeabsichtigte Härten der Flächenkontingentierung können in Variante 3 nur sehr bedingt aufgefangen werden.

Da Flächenplanungen in Variante 3 in einem quantitativ verbindlichen und fixierten Rahmen erfolgen, ist das Ziel 2,5 ha mit großer Eintreffwahrscheinlichkeit in einem definierbaren Zeitraum erreichbar. Das Ziel einer Netto-Null ist faktisch und rechtlich in der Laufzeit des LEP auch in Variante 3 nicht erreichbar.

In Variante 3 tritt die Notwendigkeit auf, teilträumlich zu erwartende negative Planungsfolgen einer im Gesamtrahmen nicht flexiblen Flächenkontingentierung zu kompensieren.

<p>„Ressourcenvariante“</p> <p>Betonung: Stringenz der Zielerreichung</p> <p>➤ Flächenkontingente mit geringer Flexibilität</p> <p>Valide und konsequente Bedarfsplausibilisierung durch Gemeinden, geprüft durch die Regierungspräsidien</p> <p>LEP legt definierte Flächenkontingente für Regionalverbände fest, die diese auf die Gemeinden verteilen</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Netto Null faktisch und rechtlich <u>nicht</u> in der Laufzeit des LEP erreichbar – Festlegung des Ziels 2,5 ha im LEP als Ziel oder Grundsatz – Landeskontingent für Flächen zur Sicherung und Entwicklung von raumordnungsbedeutsamen Großstandorten für Gewerbe – Verteilung von Flächenkontingenten durch Land an Regionen nach einheitlichen Kriterien – Verteilung von Flächenkontingenten durch Regionen an Gemeinden nach individualisierbaren Kriterien – Vorgabe von Mindestdichten – Sehr umfassende begleitende Kommunikation erforderlich – Empfehlung: einheitliche und fachlich valide Bedarfsplausibilisierung und Kontrolle durch die Genehmigungsbehörden – Empfehlung: Unterstützung durch den Aktionsplan Flächensparen – Keine weiteren Anreize zum Flächensparen für Gemeinden zur Zielerreichung erforderlich ➤ Vertretbarer Aufwand zur Umsetzung ➤ Sehr geringe Flexibilität bzgl. lokaler Besonderheiten und Härten ➤ Flächensparziel 2,5 ha ist in einem definierbaren Zeitraum erreichbar
--	---

Abbildung 23 : Variante 3 – Ressourcenvariante

Quelle: IfSR

11.5 Bewertung der Varianten bezogen auf das Flächensparziel

Eine Flächenbereitstellung in einem bedarfsgerechten und einem an der Aufgabenerfüllung nach BauGB orientierten Umfang kollidiert mit dem Ziel der „Netto-Null“, auch wenn Flächenbedarfe deutlich verstärkt durch Innenentwicklungsmaßnahmen gedeckt werden (s. hierzu auch die rechtlichen Ausführungen in LOS 2).

In den drei dargelegten Varianten wird die bereits vorhandene Verpflichtung der Fachplanungsträger sowie der Träger der räumlichen Planung einer Ausrichtung am Leitbild einer an der Verkehrsinfrastruktur ausgerichteten kompakten Siedlungsentwicklung nicht in Frage gestellt. Das bedeutet, die Siedlungsentwicklung ist an den Entwicklungsachsen und in den Zentralen Orten zu konzentrieren. Darüber hinaus soll die Siedlungsentwicklung auch durch höhere Nutzungsdichten und Nutzungsmischung, insbesondere an Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs kompakter werden.

Neu gegenüber dem LEP 2002 sind in allen drei Varianten quantitative Ziele zur Flächeninanspruchnahme für das Land Baden-Württemberg. Das Flächensparziel ist in den Varianten als landesweiter Zielwert formuliert. Dies kann je nach dem Grad der angestrebten Verbindlichkeit als Ziel oder als Grundsatz der Raumordnung erfolgen. Eine Einführung von Flächenkontingenten kann im Rahmen eines Rückführungspfades, bspw. gegliedert in Zeitabschnitte auf den Zielwert ab Inkrafttreten des neuen LEP, erfolgen. Die Einführung von Flächenkontingenten erfordert einen definierten, fairen und rechtssicheren Modus für deren Verteilung auf die Regionalverbände und die Gemeinden.

Alle drei Varianten beinhalten eine valide und konsequente Plausibilisierung von Flächenbedarfen und eine Kontrolle durch die Regierungspräsidien. Von einem verbindlichen Methodenset als Vorgabe im LEP wird in allen Varianten durch die Bedarfsplausibilisierung ein deutlicher Beitrag zum Flächensparen erwartet. Der Aufwand für die Bedarfsplausibilisierung wird geringfügig zunehmen, um den Anforderungen nach § 1a Abs.2 BauGB gerecht zu werden. Mit eingeübter Praxis ist eine Stabilisierung dieses Zusatzaufwandes auf einem gut leistbaren Niveau zu erwarten.

Dem Aktionsplan Flächensparen kommt in allen Varianten eine sehr wesentliche Rolle bei der Verfolgung einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung zu. In Variante 1 soll insbesondere das freiwillige Engagement der Gemeinden und Regionen im Grundkonsens des Flächensparens unterstützt werden. In den Varianten 2 und 3 kommt dem Aktionsplan Flächensparen ergänzend die Funktion zu, die Gemeinden und Regionen bei der Einhaltung von quantitativen Flächenkontingenten des Landes zu unterstützen.

Alle Varianten können durch ergänzende Optionen variiert werden. Die Festlegung verbindlicher und differenzierte Mindestdichten ist in allen Varianten inkludiert. Handelbare Flächenzertifikate sind in allen Varianten aufgrund der in Kapitel 10.3 dargelegten Gründe exkludiert.

Alle Varianten ermöglichen auch nach dem Erreichen des Ziels 2,5 ha ein weiteres Fortschreiten auf dem „Weg zur Netto Null“.

Abbildung 24 zeigt die drei Varianten mit ihren wesentlichen Eigenschaften im Überblick.

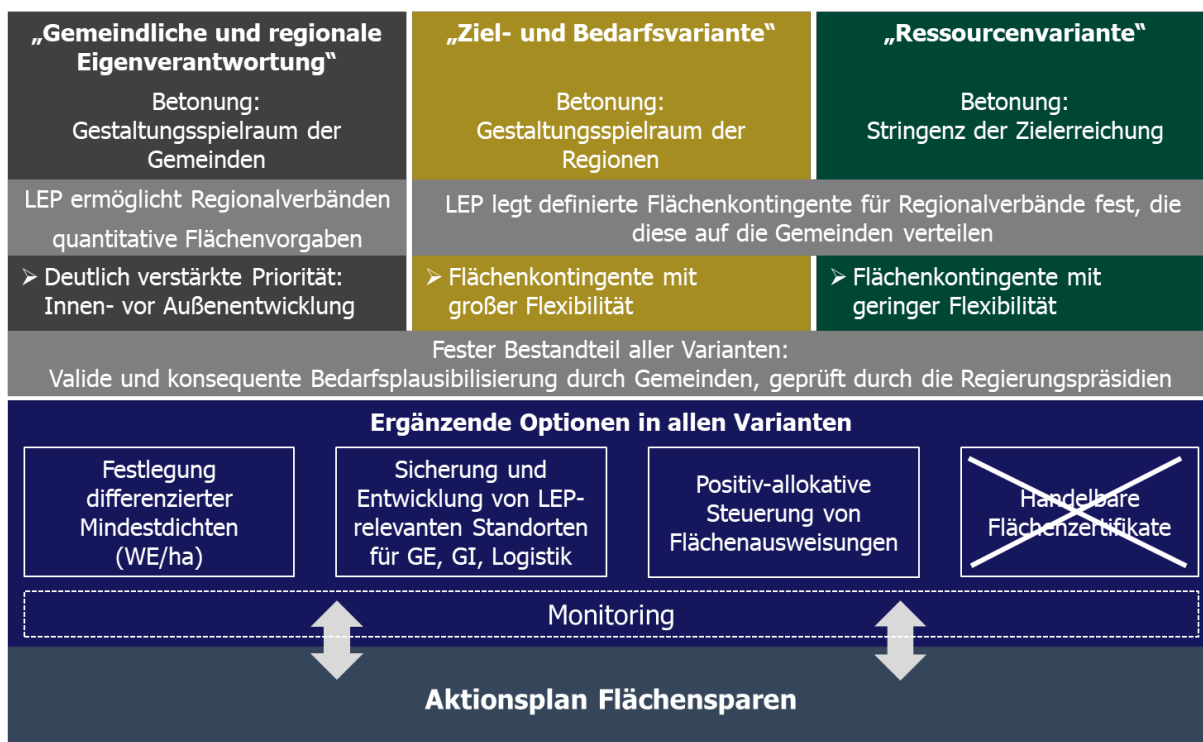


Abbildung 24: Varianten einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung – Ergänzende Optionen

Quelle: IfSR, Baader Konzept

Eine vergleichende Betrachtung der Wirksamkeit der drei Varianten im Hinblick auf das Flächensparziel zeigt den Zusammenhang zwischen der Steuerungsintensität und der erwartbaren Zielerreichung.

– **Variante 1 Gemeindliche und regionale Eigenverantwortung**

setzt vor allem auf einen breiten Konsens zum Flächensparziel.

Da die Flächeninanspruchnahme weiterhin v. a. bedarfsorientiert erfolgt und Flächenplanungen keine verbindliche quantitativ einzuhaltende Flächenobergrenze haben, ist das Erreichen des Ziels 2,5 ha zu einem wesentlichen Teil von dem Verhalten der Gemeinden abhängig.

– **Variante 2 Ziel- und Bedarfsvariante**

setzt stark auf die Verbindlichkeit des Flächensparziels. Deshalb werden Flächenkontingente vom Land auf die Regionen und von den Regionen auf die Gemeinden verteilt. Zur Vermeidung von Härten werden Flexibilisierungsoptionen inkludiert.

Da Flächenplanungen in Variante 2 in einem quantitativ verbindlichen Rahmen erfolgen, ist das Ziel 2,5 ha voraussichtlich in einem definierbaren Zeitraum erreichbar. Durch die genannten Flexibilisierungsoptionen kann es zu einer leichten Überschreitung des Zielwertes kommen.

– **Variante 3 Ressourcenvariante**

setzt auf die fixierte Verbindlichkeit des Flächensparziels. Hierzu werden Flächenkontingente verteilt, deren Gesamtrahmen grundsätzlich nicht zu Disposition gestellt wird.

Da Flächenplanungen in Variante 3 in einem quantitativ verbindlichen Rahmen erfolgen, ist das Ziel 2,5 ha mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem definierbaren Zeitraum erreichbar.

Abbildung 25 zeigt die drei Varianten mit einer Wirkungseinschätzung in einer vereinfachten Gegenüberstellung.

„Gemeindliche und regionale Eigenverantwortung“	„Ziel- und Bedarfsvariante“	„Ressourcenvariante“
<p>Betonung: Gestaltungsspielraum der Gemeinden</p>	<p>Betonung: Gestaltungsspielraum der Regionen</p>	<p>Betonung: Stringenz der Zielerreichung</p>
<p>LEP ermöglicht Regionalverbänden quantitative Flächenvorgaben</p>	<p>LEP legt definierte Flächenkontingente für Regionalverbände fest, die diese auf die Gemeinden verteilen</p>	
<p>➤ Deutlich verstärkte Priorität: Innen- vor Außenentwicklung</p>	<p>➤ Flächenkontingente mit großer Flexibilität</p>	<p>➤ Flächenkontingente mit geringer Flexibilität</p>
<p>Fester Bestandteil aller Varianten: Valide und konsequente Bedarfsplausibilisierung durch Gemeinden, geprüft durch die Regierungspräsidien</p>		
<p>Flächeninanspruchnahme deutlich reduzierbar. Wenige Härten zu erwarten. Stärkste Wirkung: konsequente Bedarfsplausibilisierung und Fördermaßnahmen. Sehr starke flankierende Instrumente zur Zielerreichung erforderlich.</p>	<p>Flächeninanspruchnahme verlässlich reduzierbar. Härten können abgefedert werden. Stärkste Wirkung: Flächenkontingentierung, Flexibilisierung und flankierende Instrumente sinnvoll. Bei nicht beabsichtigten Härten Zielabweichungsverfahren möglich.</p>	<p>Flächensparziel erreichbar. Härten können teilweise nicht abgefedert werden. Stärkste Wirkung: Flächenkontingentierung, Flankierende Instrumente erforderlich. Negative Planungsfolgen teilerwartbar.</p>

Abbildung 25: Varianten einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung – Gegenüberstellung

Quelle: IfSR, Baader Konzept

Schlussbetrachtung

Die beauftragte Untersuchung ergibt eine klare Abstufung der drei analysierten Varianten bezüglich der Erreichbarkeit des Flächensparziels. Ein Beharren auf einer sehr wirksamen, aber aus politischen Gründen nicht kurzfristig umsetzbaren Variante bringt das Land dem Flächensparziel nicht effizient näher. Die Variante 3 Ressourcenvariante ist vor diesem Hintergrund auch unter Verhältnismäßigkeitsüberlegungen als wenig zielführend für den weiteren LEP-Prozess einzuschätzen.

- Die planerische Verhältnismäßigkeit und administrativ-organisatorische Umsetzbarkeit von eingesetzten Instrumenten und die Wirksamkeit in Bezug auf das Flächensparziel lassen die Variante 2 Ziel- und Bedarfsvariante fachlich interessant erscheinen.
- Die Kontextualisierung unter Einbezug politischer Diskussionen und die möglicherweise zügigere Umsetzbarkeit lassen wiederum die Variante 1 Gemeindliche und regionale Eigenverantwortung interessant erscheinen.

Eine reflektierende Betrachtung zeigt deutlich, dass der konsensuale Ansatz der Variante 1 aus fachlicher Perspektive eines Zusatzes bedarf, um das Flächensparziel zu erreichen: Für den Fall der Nichterreichung des Flächensparziels in einem zu bestimmenden Zeitraum ist aus fachlicher Sicht vorab eine Festlegung im LEP zur Einführung von Flächenkontingenten zu treffen. Hierfür wird ein Zeitraum von 5 Jahren vorgeschlagen. Bei Nichterreichung des Flächensparziels sollten die für diesen Fall festgelegten Flächenkontingente greifen. Alternativ kann bei Variante 1 eine Teiländerung des LEP bei einem Nichterreichen des Flächensparziels erwogen werden. Diese steht jedoch unter dem Vorbehalt einer nachträglichen politischen Zustimmung.

Eine Abwägung der verschiedenen raumrelevanten Belange bleibt der fachlichen und politischen Diskussion im weiteren Planungsprozess vorbehalten.

12 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die Begutachtung im Auftrag des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen (MLW) sollte Möglichkeiten und Wege zur Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme in Baden-Württemberg prüfen und Möglichkeiten und Wege aufzeigen, die die Landesregierung im Rahmen des „Aktionsplans Flächensparen“ und im Zuge der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) nutzen bzw. beschreiten kann. Die Zielrichtung der Beauftragung basierte auf dem Koalitionsvertrag „Jetzt für morgen“. In Absprache mit dem Auftraggeber und in Abstimmung mit dem parallel beauftragten Rechtsgutachten wurde das „Ziel Netto-Null“ als langfristig anzustrebendes Ziel behandelt und das laut Koalitionsvertrag zunächst anzustrebende „Ziel 2,5 ha“ als Grundlage für die Bearbeitung festgelegt.

Auf der Grundlage einer bundesweiten und teilweise internationalen Recherche zu Plänen, Programmen und Projekten, ergänzt um eine Reihe von Fachgesprächen, wurde eine große Bandbreite an Instrumenten untersucht, bewertet und um gutachterliche Vorschläge ergänzt.

Aktionsplan Flächensparen

Die Begutachtung soll als Basis für die Erarbeitung eines „Aktionsplans Flächensparen“ des Landes Baden-Württemberg dienen. Dieser sollte breit und ressortübergreifend v.a. die im Folgenden genannten Instrumente in den Mittelpunkt stellen.

- Ökonomische Instrumente:
Die vorhandenen Instrumente der Städtebauförderung, des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum und der Wohnraumoffensive leisten bereits wirksame Beiträge zum Flächensparen. Eine weitere Fokussierung auf flächensparende Aspekte und Ziele des LEP sowie zusätzliche Anreize zugunsten der Flächeneffizienz können deren Wirksamkeit noch weiter erhöhen, bspw. bei der Auswahl und Allokation der Förderungen. Darüber hinaus sind weitere finanzielle Anreize sinnvoll, die einen Beitrag dazu leisten können, die Flächeninanspruchnahme zu verringern (z. B. Förderschwerpunkt „100 Quartiershäuser in Einfamilienhausgebieten“, Entsiegelungsprämie).
- Mehrfachnutzungen:
Als Nachverdichtung bzw. Nutzungsintensivierung und Nutzungskombination können Mehrfachnutzungen die Flächeneffizienz erhöhen. Projekte des Landes sollten hier eine Vorbildfunktion übernehmen; Förderprogramme können Anreize für Mehrfachnutzungen bieten. Vor allem flächenintensive Nutzungen, wie ebenerdige Parkierungen, großflächige Gewerbehallen, Einzelhandelsimmobilien und Sportstätten, sollten im Fokus stehen. Auch die Mehrfachnutzung öffentlicher Freiräume bspw. in Straßen und Parks sollte über alle Planungsebenen verankert werden.
- Flächen gewinnen durch Innenentwicklung:
Das Programm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ des Landes wird in der kommunalen Praxis sehr positiv bewertet. Die Wirkung des Programms kann weiter gesteigert werden, indem bspw. gemeindliche Aktivierungsaktivitäten, wie die Beratung von Eigentümerinnen und Eigentümern von Immobilien, als notwendiger Projektbaustein definiert werden. Ergänzende Informations-, Fortbildungs- und Vernetzungsangebote, die sich an die Akteure aus der Praxis richten, können die Breitenwirkung und Kontinuität des Förderprogramms unterstützen.
- Systematische digitale Erfassung und Offenlegung von Innenentwicklungspotenzialen:
Es sind geeignete Tools zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen vorhanden, ein systematisches, kontinuierliches Arbeiten damit findet jedoch selten statt. Für eine landesweite Raumbesichtigung sollen Innenentwicklungspotenziale zukünftig regelmäßig und nach einem einheitlichen, von den Gemeinden handhabbaren Standard, erhoben und ausgewertet werden. Für Erhebung der Potenziale und für das systematische und kontinuierliche Arbeiten damit sollte den Gemeinden ein „Coaching“ angeboten werden. Eine Weiterentwicklung des

Flächenmanagement-Tools „FLOO“ bzw. eine Neuentwicklung einer Erhebungsplattform für Gemeinden wird nicht empfohlen, da der damit verbundene Aufwand höher als der zu erwartende Nutzen eingeschätzt wird.

– Information und Beratung:

Es existieren aktuell keine institutionalisierten und abgestimmten Beratungsangebote, die konkret auf Fragen der Innenentwicklung zugeschnitten sind und in denen bspw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Gemeindeverwaltungen zum Vorgehen und bei inhaltlichen Fragen unterstützt werden. Deshalb wird vorgeschlagen, Angebote zur Information, Bewusstseinsbildung und Beratung (weiter) zu entwickeln, zu bündeln und regelmäßige Vernetzungstreffen durchzuführen.

Der Aktionsplan Flächensparen kann durch den Einsatz der genannten Instrumente einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme leisten. Zentral hierbei ist es, das Thema Flächensparen dauerhaft als Handlungsfeld in Politik, Verwaltung und bei privaten Akteuren zu verankern.

Landesentwicklungsplan

Zu dem in Aufstellung befindlichen LEP wurden folgende Instrumente zur Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme durchgeprüft: Dichtevorgaben, Mengenbegrenzung zusätzlicher Bauflächen, handelbare Flächenausweisungszertifikate, Baulandausweisungsumlage, positiv allokativer Steuerung von Flächenausweisungen, Sicherung raumbedeutsamer Großstandorte für Gewerbe, Flächensparen als Kriterium im Zentrale-Orte-System.

Die Einführung handelbarer Flächenzertifikate wird aus planerischer Sicht nicht empfohlen. Auch aus rechtlicher Sicht bestehen erhebliche Bedenken zu einer Einführung auf Landesebene.

In enger Abstimmung mit dem MLW wurden drei Varianten einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung untersucht. Alle Varianten haben gemeinsame Annahmen, dies sind v.a.:

- Das Ziel 2,5 ha wird im LEP als Ziel oder Grundsatz verankert. Das Ziel der Netto-Null ist in allen Varianten faktisch und rechtlich nicht erreichbar.
 - Die Flächenplanungen können weiterhin bedarfsorientiert erfolgen, auch falls Flächenkontingente eingeführt werden.
 - Für Wohnbauflächen sind Dichtevorgaben in Form von Mindestdichten als Ziel im LEP festgelegt.
 - Eine verpflichtende und konsequente Anwendung der Bedarfsplausibilisierung mit einer gleichzeitigen intensiven Unterstützung der Gemeinden und Regionen durch den Aktionsplan Flächensparen lassen eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erwarten.
- Variante 1: Gemeindliche und regionale Eigenverantwortung
betont die gemeindliche und regionale Eigenverantwortung bei der Verfolgung des Flächensparziels und eröffnet den Regionalverbänden die Möglichkeit, für Gemeinden verbindliche Flächenquantitäten als Ziel der Raumordnung festzulegen. Durch eine konsequente Bedarfsplausibilisierung und den Aktionsplan Flächensparen ist bereits eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme absehbar. Da die Flächeninanspruchnahme weiterhin v. a. bedarfsorientiert erfolgt und Flächenplanungen keine verbindliche Flächenobergrenze haben, ist das Erreichen des Ziels 2,5 ha allerdings zu einem wesentlichen Teil von dem Verhalten der Gemeinden abhängig.
- Variante 2: Ziel- und Bedarfsvariante
betont den Gestaltungsspielraum der Regionen. Diese Variante nimmt die Einführung von Flächenkontingenten mit großer Flexibilität an, die für das Land festgelegt und über die Regionen auf die Gemeinden verteilt werden. Durch Flexibilisierungsoptionen können dringende und plausibilisierte Flächenbedarfe im Sinne einer „atmenden“ Planungskonzeption angelegt werden.

Da Flächenplanungen in Variante 2 in einem quantitativ verbindlichen Rahmen erfolgen, ist das Ziel 2,5 ha voraussichtlich in einem definierbaren Zeitraum erreichbar. Durch die Flexibilisierungsoptionen kann es zu einer leichten Überschreitung des Zielwertes kommen.

– Variante 3: Ressourcenvariante

betont die Stringenz der Erreichung des Flächensparziels. Diese Variante nimmt die Einführung von Flächenkontingenten mit geringer Flexibilität an.

Da Flächenplanungen in Variante 3 in einem quantitativ verbindlichen Rahmen erfolgen, ist das Ziel 2,5 ha mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem definierbaren Zeitraum erreichbar. Für den Fall einer Einführung sind unbeabsichtigte Härten zu erwarten.

Die Variante 3 Ressourcenvariante ist auch unter Verhältnismäßigkeitsüberlegungen als wenig zielführend für den weiteren LEP-Prozess einzuschätzen.

Die planerische Verhältnismäßigkeit und administrativ-organisatorische Umsetzbarkeit von eingesetzten Instrumenten und die Wirksamkeit in Bezug auf das Flächensparziel lassen die Variante 2 Ziel- und Bedarfsvariante fachlich interessant erscheinen.

Die Kontextualisierung unter Einbezug politischer Diskussionen und die möglicherweise zügigere Umsetzbarkeit lassen wiederum die Variante 1 Gemeindliche und regionale Eigenverantwortung interessant erscheinen.

**Zusammenwirken des Aktionsplans Flächensparen und des Landesentwicklungsplans:
Flächensparen durch Fördern und Fordern**

Die Instrumente und Festlegungsoptionen in den drei Varianten zur Verfolgung des Flächensparziels sind im Zusammenwirken mit den Instrumenten des Aktionsplans Flächensparen zu sehen.

Eine Abwägung der verschiedenen raumrelevanten Belange bleibt der fachlichen und politischen Diskussion im weiteren Planungsprozess vorbehalten.

Quellen

- ARCADIS (2013) Evaluation der Projektberichte des Förderprogramms "Flächen gewinnen durch Innenentwicklung", Zeitraum 2009 – 2011.
- Architektenkammer Baden-Württemberg <https://www.akbw.de/index.php?id=15587>. Abgerufen am 11.12.2023
- Bayerisches Landesamt für Umwelt, Gütesiegel Flächenbewusste Kommune
<https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/guetesiegel/index.htm>
Bayerische Staatsregierung (2020) Landesentwicklungsprogramm Bayern.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, Umweltministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2009) Kleine Lücken - Große Wirkung. Baulücken das unterschätzte Potenzial der Innenentwicklung. Bearbeitung: Baader Konzept GmbH
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Hg.) (2023) Bayerisches Flächenspar-Forum. <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/forum.htm>. Abgerufen am 26.11.2023
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Hg.) (2023) Best-Practice-Sammlung. Praxisbeispiele für eine flächensparende und bodenschonende Siedlungsentwicklung.
<https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/bestpractice/index.htm>. Abgerufen am 26.11.2023
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Hg.) (2023) Flächensparmanagement.
<https://www.flaechensparoffensive.bayern/werkzeuge/flaechensparmanagement/>. Abgerufen am 26.11.2023
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (Hg.) (2022) Flächensparoffensive. Gewerbeentwicklung der Zukunft. Flächeneffizient und nachhaltig. Ein Praxisleitfaden für Unternehmen, Projektentwickler, Planungsbüros und Kommunen.
- Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Hg.) (2023) Bündnis zum Flächensparen.
<https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/flaechensparen/buendnisflaechensparen/index.php>. Abgerufen am 26.11.2023
- Bezirksregierung Düsseldorf (2023) Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve
<https://www.brd.nrw.de/themen/planen-bauen/regionalentwicklung/siedlungsentwicklung/gewerbe/gewerbeflaechenpool-kreis>. Abgerufen am 22.11.2023.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (Hg.) (2013) Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2022). Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2023) Fachbeitrag – Landesplanung.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/raumentwicklung/2010-und-aelter/landesplanung/landesplanung.html;jsessionid=F5EFFD9194C559B51929A05CEFB4EE9D.live11313>. Abgerufen am 18.09.2023.

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2023) Vergleichende Plananalyse (Roplamo).
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/themen/_alt/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/Plananalyse/plananalyse.html. Abgerufen am 18.09.2023.
- Bronner, G. (2016) Flächensparen durch Parkhäuser - Erhebung in ausgewählten Gebieten in Baden-Württemberg in PlanerIn 5 Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL e.V. (Hg. Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL e.V.).
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
<https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/dorfentwicklung/wettbewerb-kerniges-dorf/kerniges-dorf.html>. Abgerufen am 11.12.2023.
- Bundesamt für Naturschutz (Hg.) (2008) Stärkung des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Empfehlungen des Bundesamtes für Naturschutz. Bearbeitung: Dr. Burkhard Schweppe-Kraft, Torsten Wilke, Dr. Oliver Hendrichke, Jens Schiller.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hg.) (2019) Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen. Bearbeitung: EspaceSuisse, Samuel Kissling und Lukas Bühlmann.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung BMVBS (Hg.) (2012) Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. BMVBS-Online-Publikation, Nr. 20/2012.
- Bundesregierung (2022) Bundesprogramm „Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel“
<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/klimaanpassung-in-staedten-2063246>. Abgerufen am 22.11.2023.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (Hg.) (2020) Bodenschutzbezogene Instrumente der Bundesländer und des Bundes zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Versiegelung. Anlage 1 zum LABO-Statusbericht 2020.
- Campus-Akademie für Weiterbildung an der Universität Bayreuth (Hg.) (2023) Zertifikatslehrgang XX.
https://www.campus-akademie.uni-bayreuth.de/de/zertifikatslehrgaenge/Flaeche_-Wohnen-und-Klima/index.html. Abgerufen am 26.11.2023
- Chef der Staatskanzlei Saarland (2006) Verordnung über den Landesentwicklungsplan.
- Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste (2019) Übersicht über die Evaluierungen der Städtebauförderung des Bundes. Dokumentation.
- Difu. Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (2023) Neue Instrumente der Baulandmobilisierung. Handreichung.
- Difu. Deutsches Institut für Urbanistik (2018) Evaluationsbericht Evaluation der Projekte des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ für die Förderperiode 2012 und 2013.
- Difu. Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (2001) Szenarien und Potenziale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Bearbeitung: Apel, D., Böhme C. Meyer U. und Preisler-Holl L. (Berichte Umweltbundesamt 1/00).
- Elend, A. Köninger, S. Müller, B (2013) Die Plattform Innenentwicklung Wohnen – Erfahrungen des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain in: Meinel, G. Schumacher, U. Behnisch. M (Hg.) Flächennutzungsmonitoring V. Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement. IÖR Schriften, Band 61.

Elgendy, H. Dahm, S. Ruther-Mehlis, A (Hg.) (2015) Siedlungsflächenmanagement – Bausteine einer systematischen Herangehensweise mit Beispielen aus Baden-Württemberg. Hannover. Arbeitsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL 12.

Empirica AG (2020) Wachsende Städte und ihr Umland – Wie kann die Kooperation gelingen? Endbericht. Im Auftrag der gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg.

Empirica AG (2020) Wachsende Städte und ihr Umland – Wie kann die Kooperation gelingen? Ein Leitfaden für die Praxis. Im Auftrag der gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg.

EspaceSuisse (Hg.) (2022). Zum Beispiel 2021-2022.
<https://www.espacesuisse.ch/de/raumplanung/siedlungen/impuls-innenentwicklung>.

Europäische Metropolregion Nürnberg (Hg.) (o.J.) Landwirtschaftliche Flächen sichern! Leitfaden für kommunales Flächenmanagement im Außenbereich. Bearbeitung: Baader Konzept GmbH (Sabine Müller-Herbers, Alexander Weiß).

Folgekostenrechner Baden-Württemberg. Fokos.bw: <http://www.fokosbw.de>.

FolgekostenSchätzer Bayern.
<https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/folgekostenschaetzer/index.htm>.

forum für internationale planung + entwicklung (Hg.) (o.J.) Dokumentation Chefsache Innenentwicklung https://finep.org/media/poster_chefsache_innenentwicklung.pdf

Freiburg, Stadt (2022) Dialog zum Flächennutzungsplan. Das Zielszenario.
<https://www.freiburg.de/pb/fnp/uebermorgen/prozess/zielszenario.html>.

Gemeindetag Baden-Württemberg (Hg.) (2005) Gemeinsam sind wir stark. Studie des Gemeindetags Baden-Württemberg zur Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) In: BWGZ - Die Gemeinde 20/2005, S. 777 – 823.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2019) Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Berlin (Hg.) (2020) „Wachsende Städte und ihr Umland – Wie kann Kooperation gelingen?“ Endbericht. Bearbeitung: empirica ag (Annamaria Deiters-Schwedt, Katrin Wilbert, Ludger Baba unter Mitarbeit von Teresa Tonndorf).

Gertz Gutsche Rügenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR (o.J.). FolgekostenSchätzer.
<https://ggr-planung.de/folgekostenschaetzer>. Abgerufen am 03.10.2023.

Greiving, S (2017) Raumordnerische Aspekte des Kommunalen Innenentwicklungsfonds. Gutachten.

Hager, G. (Hg.) (2021) Siedlungsdichte-Monitoring 2018-2020. Auftraggeber: Regionalverband Mittlerer Oberrhein in Vertretung der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg. Bearbeitung: Baader Konzept.

Hannover Region Grundstücksgesellschaft <https://hrg-online.de>.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2022) Landesentwicklungsplan Hessen 2020.

Heßler, A. Weiß, D. Blinn, M. Fischer, A. Kötter, T. (2021) GIS-Analysen von Flächenpotenzialen zur Innenentwicklung. In: Meinel, G.; Krüger, T.; Behnisch, M.; Ehrhardt, D. (Hg.):

- Flächennutzungsmonitoring XIII. Flächenpolitik – Konzepte – Analysen – Tools, IÖR Schriften 79, S. 89-100.
- Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen, DIALOGIK gGmbH (2010) Verbundprojekt REFINA – Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb (REGENA). Abschlussbericht.
- IFUPLAN 2022: Zwischenbilanz zum Vitalitäts-Check (VC). Ergebnisse der Gemeindebefragung (unveröffentlicht).
- ILS (2022) Evaluation des Programms Bau.Land.Partner.
- Institut für Stadt und Immobilie ISI, Baader-Konzept, Institut für Stadt und Regionalentwicklung IfSR, im Auftrag des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (2016) Gewerbeflächenentwicklung in Baden-Württemberg Optionen für eine sparsame Ausweisung und flächeneffiziente Nutzung von Gewerbeflächen.
- Institut für Stadt und Immobilie ISI, Landsiedlung Baden-Württemberg (2014) Flächenfonds für Innenentwicklung, Modellprojekt im Auftrag des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur.
- Institut für Stadt und Immobilie ISI (2014) Überlegungen zur Weiterentwicklung des Modellprojekts „Flächenfonds für Innenentwicklung“ zu einer „Agentur für Innenentwicklung“ Rückenwind für die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden Baden-Württembergs. Arbeitspapier.
- Institut für Stadt- und Regionalentwicklung IfSR (2010) Modellprojekt „Regionaler Gewerbeflächenpool“ in den Teilräumen „Schwarzwald - Oberer Neckar“ und „Schwarzwald - Baar“. Projektbericht.
- ISW CONSULT, HORNPROJEKT (2021) Evaluierung „Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum“.
- Kanton Bern (2023) Baugesetz
https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/721.0/versions/2820. Abgerufen am 23.09.2023.
- Kanton Zürich (Hg.) (2014) Mehrfachnutzung von Verkehrsinfrastrukturen. Bearbeitung: Helbling Beratung + Bauplanung AG (Gähwiler, M. Grad C. Dr. Stieger J.).
- Köck, W., Bovet, J., Tietz, H. (2018) Mengensteuerung der baulichen Flächenneuanspruchnahme – zur Notwendigkeit eines Flächenzertifikatehandelsgesetzes. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 29 (2), S.67-75.
- Korda, M. (Hg.) (1999) Städtebau.
- Kriese, U. (2005) Handelbare Flächenfestsetzungskontingente. Anforderungen an ein Mittel zur Beendigung des Landschaftsverbrauchs. In: Informationen zur Raumentwicklung. H. 4/5. S. 297-306.
- Krumm, R. (2003) Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Instrument. In: Wirtschaftsdienst 6/2003, S. 409-415.
- Krumm, R. (2005) Die Baulandausweisungsumlage als preisstuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. In: Informationen zur Raumentwicklung, 4/5 2005, S. 307-310.
- Ländliche Entwicklung Bayern (2019): Evaluierung der Innenentwicklungsaktivitäten in der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal. Bearbeitung: Baader Konzept, Gertz Gutsche Rümenapp
https://www.lwf.bayern.de/mam/cms01/landentwicklung/dokumentationen/dateien/le_evaluierung_innenentwicklung_werntal.pdf. Abgerufen am 20.10.2023.

- Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg LUBW. FLOO: Flächenmanagement-Tool für Kommunen. <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/boden/floo-flaechenmanagement-tool-fur-kommunen>. Abgerufen am 02.08.2023.
- Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (Hg.) (2023) Flächenportal NRW. <https://www.lag21.de/projekte/details/flaechenportal/>. Abgerufen am 26.11.2023
- Land Burgenland (2023) Baulandmobilisierungsabgabe. <https://www.burgenland.at/baulandmobilisierung/>. Abgerufen am 07.09.2023.
- Landesregierung Sachsen-Anhalt (2011) Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt.
- Landsiedlung Baden-Württemberg. Bodenfonds. <https://landsiedlung.de/leistungen/bodenfonds>.
- Leitprojekt-AG „Bewusstseinswandel im Flächenverbrauch“ der Metropolregion Hamburg vertreten durch den Kreis Segeberg, Landrätin Jutta Hartweg (Hg.) (2010) Mittendrin ist in! Kurze Wege machen Schule! Argumente und Hinweise für eine qualitätvolle Innenentwicklung. Bearbeitung: Institut Raum & Energie GmbH (Katrin Fahrenkrug, Dagmar Kilian, Dr. Michael Melzer, Agatha Rudnik)
- Löhr, D. (2005) Distributive Aspekte handelbarer Flächenausweisungsrechte. In: Wirtschaftsdienst 2005, Nr.4, S. 266-272.
- Löhr, D. The Role of Tradable Planning Permits in Environmental Land Use Planning: A Stocktake of the German Discussion. In: Appiah-Opoku, S. (Hg.) (2012) Environmental Land Use Planning.
- Metropolregion Rhein-Neckar (2013) Regionalplan für die Region Rhein-Neckar vom 27.09.2013.
- Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg (2023) <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/land-kommunen/starke-kommunen/zahlen-daten-fakten>. Abgerufen am 22.11.2023.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2008) Landesentwicklungsprogramm (LEP IV)
- Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr Thüringen (2014) Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025.
- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2016) Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern.
- Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (Hg.) (2023) FolgekostenSchätzer (Version 6.0). Bearbeitung: Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität. <https://mil.brandenburg.de/mil/de/themen/planen-bauen/folgekostenschaetzer/#>. Abgerufen am 03.10.2023.
- Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein (Hg.) (2020) Interkommunales Wohnentwicklungskonzept für die Region Itzehoe. Ergebnisbericht 2020. Bearbeitung: Institut für Wohnen und Stadtentwicklung.
- Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein (2021) Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein - Fortschreibung 2021.
- Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein (2022) Richtlinie zur Förderung kommunaler Maßnahmen zum nachhaltigen Flächenmanagement (Förderrichtlinie Maßnahmen Flächenmanagement) Bekanntmachung des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung vom 07.02.2022 – IV PFM.

- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2023)
Flächenportal NRW. <https://www.flaechenportal.nrw.de/index.php?id=1>. Abgerufen am
26.11.2023
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2023)
Fortbildungslehrgang Integriertes Klima- und Flächenmanagement in Kommunen des
Bildungszentrums der Ver- und Entsorgungswirtschaft.
<https://www.flaechenportal.nrw.de/index.php?id=38>. Abgerufen am 26.11.2023
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen
2020) Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen.
- Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung des Landes Rheinland-Pfalz,
Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz (Hg.) (2023) Folgekostenrechner
Rheinland-Pfalz. Bearbeitung: Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik (ZBF),
Hochschule Trier.
<http://www.folgekostenrechner-rlp.de/pg/allgemein.php>. Abgerufen am 03.10.2023.
- MLR – Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg
(Hg.) (2023) Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR).
<https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unsere-themen/laendlicher-raum/foerderung/elr>. Abgerufen
am 10.10.2023.
- MLR – Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg
(Hg.) (2023) Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR). Bekanntmachung des Ministeriums
für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über die Ausschreibung des
Jahresprogramms 2024 vom 26. Mai 2023.
- MLW – Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg (Hg.) (2023)
Städtebauförderung.
<https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/staedtebau/staedtebaufoerderung>. Abgerufen am
10.10.2023.
- MLW – Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg (Hg.) (2023)
Wohnraumoffensive BW.
<https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-wohnen/wohnraumoffensive-baden-wuerttemberg>.
Abgerufen am 10.10.2023.
- MLW – Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg (Hg.) (2023) Flächen
gewinnen durch Innenentwicklung.
[https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramme/liste-foerderprogramme-
mlw/flaechen-gewinnen-durch-innenentwicklung](https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramme/liste-foerderprogramme-mlw/flaechen-gewinnen-durch-innenentwicklung). Abgerufen am 10.10.2023.
- MLW – Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg (Hg.) (2023)
Ausschreibung des im Jahr 2024 vorgesehenen Programms für die städtebauliche Erneuerung
und Entwicklung vom 7. Juni 2023, Az.: MLW24-252-83/1/1 (Städtebauförderung).
- MLW – Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg (Hg.) (2023)
Bekanntmachung des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg vom
12.04.2023, Az.: MLW13-24-245 (Förderprogramm Flächen gewinnen durch Innenentwicklung).
- MLW – Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg Referat Innovatives
Bauen und Planen, Kopfstelle Wohnraumoffensive (Hg.) (o.J.). Mehrraum, Die zeitgerechte Stadt
– Potenziale der Mehrfachnutzung.
- MORO Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (2022).
<https://www.rvso.de/de/projekte/regiolog/>

- Munzinger, Timo (2014) Anreizsysteme zum Flächenrecycling für mindergenutzte bzw. brachgefallene Flächen mit gewerblicher Vornutzung. Dissertation.
- Nachbarschaftsverband Karlsruhe (Hg.) (2018) Beispiele für Wohndichten.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017) Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017
- NRW Urban. <https://nrw-urban.de/>.
- Pehlke, D (2023) Raumordnerische Steuerungstypen der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung in Deutschland. Eine bundesweite Analyse der eingesetzten Planungsinstrumente in allen deutschen Planungsregionen. In: Raumforschung und Raumordnung (2023) 81(3), S. 271–288. Abgerufen am 18.09.2023 von <https://rur.oekom.de/index.php/rur/article/view/111/2295>.
- Projekt-Check. HafenCity Universität Hamburg, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung ILS, Gertz Gutsche Rümenapp GGR. <https://www.projekt-check.de/web-check>. Abgerufen am 06.07.2023.
- RaumPlanung. Themenheft Flächenverbrauch. Nr. 223 / 05-2023.
- Region Bodensee-Oberschwaben (1994) Regionalplan für die Region Bodensee-Oberschwaben vom 30.09.1994.
- Region Bodensee-Oberschwaben (2021) Regionalplan für die Region Bodensee-Oberschwaben (Entwurf) Stand: Juni 2021.
- Region Donau-Iller (1987) Regionalplan für die Region Donau-Iller vom 25.10.1987.
- Region Donau-Iller (2022) Regionalplan für die Region Donau-Iller (Entwurf) Stand: Dezember 2022.
- Region Heilbronn-Franken (2006) Regionalplan für die Region Heilbronn-Franken vom 24.03.2006.
- Region Hochrhein-Bodensee (1995) Regionalplan 2000 vom 18.12.1995.
- Region Hochrhein-Bodensee (2023) Regionalplan 3.0 (Entwurf) Stand: Mai 2023.
- Region Mittlerer Oberrhein (2002) Regionalplan 2003 für die Region Mittlerer Oberrhein vom 13.03.2002.
- Region Mittlerer Oberrhein (2021) Regionalplan 2022 für die Region Mittlerer Oberrhein (Entwurf) Stand: Februar 2021.
- Region Neckar-Alb (2013) Regionalplan für die Region Neckar-Alb vom 26.11.2013.
- Region Nordschwarzwald (2004) Regionalplan 2015 für die Region Nordschwarzwald vom 12.05.2004.
- Region Nordschwarzwald (2023) Regionalplan Nordschwarzwald (Entwurf) Stand: Juni 2023.
- Region Ostwürttemberg (1996) Regionalplan 2010 für die Region Ostwürttemberg vom 03.04.1996.
- Region Ostwürttemberg (2022) Regionalplan 2035 für die Region Ostwürttemberg (Entwurf) Stand: Juli 2022.
- Region Schwarzwald-Baar-Heuberg (2002) Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003 vom 18.10.2002.
- Region Schwarzwald-Baar-Heuberg (2021) Regionalplan für die Region Schwarzwald-Baar-Heuberg (Entwurf) Stand: Dezember 2021.
- Region Stuttgart (2009) Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.2009.
- Region Südlicher Oberrhein (2016) Regionalplan für die Region Südlicher Oberrhein vom 08.12.2016.

- Regionaler Planungsverband Bayerischer Untermain (Hg.) (2021): REMOSI – Regionales Mobilitäts- und Siedlungsflächengutachten für den Bayerischen Untermain. Bearbeitung: Gertz Gutsche Rümenapp, Baader Konzept.
https://www.landkreis-aschaffenburg.de/__tools/dl_tmp/www.landkreis-aschaffenburg.de/PI1CCFEI257689673IF75B/211118_REMOSI_Abchlussbericht_Homepage.pdf.
- Regupol Germany GmbH & Co. KG <https://sports.regupol.de/projekt/dachflaechenaktivierung-sportdach-kaufland/> abgerufen am 11.12.2023
- Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (Hg.) (2015) FolgekostenSchätzer (Version 5.0). Bearbeitung: Ferber, Graumann und Partner; Deutsches Institut für Urbanistik (Difu); Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität.
<https://www.boden.sachsen.de/folgekosten-der-flacheninanspruchnahme-18892.html>. Abgerufen am 03.10.2023.
- Sächsische Staatsregierung (2013) Landesentwicklungsplan 2013.
- Senat von Berlin- StadtWohn II C Jur 1 29. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 28. Juni 2018 Flächensparendes Bauen - Drucksache Nrn 18/1060, 18/1193 und 18/1553 -.
- Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (o.J.) Entsiegelungspotenziale in Berlin <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/bodenschutz-und-altlasten/vorsorgender-bodenschutz/vorsorgender-bodenschutz-nichtstofflich/entsiegelungspotenziale/> abgerufen am 11.11.2023.
- Schröer, A. (2019) Mehrfach:Nutzen – Mehrfachnutzung und Space Sharing als Strategie zur nachhaltigen Stadtentwicklung in Henckel, D. Kramer, C. (Hg.). Zeitgerechte Stadt - Konzepte und Perspektiven für die Planungspraxis. Forschungsberichte der ARL 09.
- Schwabedal, F.J. (2011) Das regionalplanerische Instrument der Eigenentwicklung. Ein systematischer Vergleich der Festlegungen in den Raumordnungsprogrammen Niedersachsens. In: Raumforschung und Raumordnung (2011)
https://www.researchgate.net/publication/241034620_Das_regionalplanerische_Instrument_Eigenentwicklung.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (Hg.) (2015) Siedlungen hochwertig verdichten. Kongressdokumentation.
- Spannowsky, Willy, Andreas Hofmeister (o.J.) Rechtsfragen zur Implementierung einer Baulandausweisungsumlage zum Zwecke der Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung in das kommunale Finanzausgleichssystem. Expertise im Rahmen des REFINA-Projekts Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement in der Stadtregion Gießen-Wetzlar.
- Stadt Aalen (Hg.) (o.J.) Innenentwicklung Stadtentwicklung Aalen.
- Stadt Albstadt (o.J.) Abbruchprogramm „Freiräume schaffen“.
- Stadt Albstadt (o.J.) Wohnungsbauförderung. <https://www.albstadt.de/Wohnungsbauförderung>.
Abgerufen am 02.10.2023.
- Stadt Donaueschingen (2021) Förderrichtlinie zur Ortskernentwicklung.
- Stadt Freiburg (Hg.) (2017) Siedlungsflächenentwicklung in der Region Freiburg Wachstum – sozial und ökologisch planen und gestalten.
- StMB - Bayrisches Staatsministerium für Wohnen, Bauen und Verkehr (2023) Städtebauförderung. <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebaufoerderung/foerderprogramme/bayerischesprogramm/index.php> Abgerufen am 11.09.2023.

StadtRegion Aachen (2020) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung „Städteregionaler Gewerbeflächenpool“.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. <https://www.statistik-bw.de>.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hg.) (2023) Pressemitteilung 220/2023, Siedlungs- und Verkehrsfläche nahm auch im Jahr 2022 zu.

Umweltbundesamt (Hg.) (2009) Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungsrechte unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. UBA-Texte 23/2009. Bearbeitung: Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung.

Umweltbundesamt (Hg.) (2009) Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. Bearbeitung: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität.

Umweltbundesamt (Hg.) (2012) Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten. UBA-Texte 60/2012. Bearbeitung: Kilian Bizer, Jana Bovet, Ralph Henger, Nils Jansen, Stefan Klug, Katrin Ostertag, Joachim Schleich, Stefan Siedentop.

Umweltbundesamt (Hg.) (2015) Planspiel Flächenhandel. Ergebnisse der kommunalen Fallstudien. Flächenhandel-Informationspapier Nr. 8.

Umweltbundesamt (Hg.) (2018) Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Bearbeitung: Deutsches Institut für Urbanistik (Luise Adrian, Stephanie Bock, Arno Bunzel, Thomas Preuß, Magdalene Rakel).

Umweltbundesamt (Hg.) (2019) Modellversuch Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. UBA-Texte 116 (2019). Bearbeitung: Institut der Deutschen Wirtschaft.

Umweltbundesamt (Hg.) (2020) Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunalen Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse. Projektbaustein 2: Praxistest „Kommunale und regionale Flächensparinstrumente“. UBA-Texte 158 (2020) Bearbeitung: Deutsches Institut für Urbanistik (Luise Adrian Prof. Dr. Arno Bunzel, Josefine Pichl, Thomas Preuß, Doris Reichel, Sandra Wagner-Endres), Raum & Energie GmbH (Lutke Blecken, Dr. Michael Melzer).

Umweltbundesamt (Hg.) (2022) Innenentwicklung in urbanen Wachstumsregionen. Chancen und Herausforderungen für die technischen Infrastrukturen. Bearbeitung: Öko-Institut e.V. (Matthias Buchert, Tobias Wagner), Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (Heidrun Fischer, Alfred Ruther-Mehlis).

Umweltbundesamt (Hg.) (2023) Ökologische Auswirkungen integrierter Innenentwicklungskonzepte auf die Infrastrukturen urbaner Wachstumsregionen. UBA-Texte 68 (2023). Bearbeitung: Öko-Institut e.V. (Dr. Matthias Buchert, Jürgen Sutter, Tobias Wagner), Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (Heidrun Fischer, Alfred Ruther-Mehlis).

Umweltbundesamt. Kommunalen Flächenrechner Deutschland.
<https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner/index.html?lang=de>. Abgerufen am 14.08.2023.

Umweltbundesamt (Hg.) (2023) Aktion Fläche. Portal für kommunales Flächensparen. Bearbeitung: Deutsches Institut für Urbanistik. <https://aktion-flaeche.de/>. Abgerufen am 26.11.2023

- Umweltbundesamt. Planspiel Flächenhandel. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten/start-planspiel-flaechenhandel>. Abgerufen am 14.08.2023.
- VRS Verband Region Stuttgart (2023). Lieferlogistik. <https://www.region-stuttgart.org/de/projekte-programme/lieferlogistik/>.
- Wekel, J. und Ohnsorge, D. (Hg.) (2020). Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperation – Neue Materialien zur Planungskultur. Bearbeitung: Institut für Städtebau und Wohnungswesen ISW.
- Was kostet mein Baugebiet. <http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de/werkzeuge/folgekostenschaetzer.html#131>.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2002). Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg.
- WM Baden-Württemberg - Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg (2023). Lösungsorientiertes Gutachten zu Optimierungs- und Beschleunigungsbedarfen bei Ansiedlungsvorhaben. <https://dtvp.de/ausschreibungen/wm-baden-wuerttemberg-loesungsorientiertes-gutachten-zu-optimierungs-und-beschleunigungsbedarfen-bei-ansiedlungsvorhaben-cxp4ymz628j/>.

Verzeichnisse

Abbildungen

Abbildung 1 Schlaglichter aus den Fachgesprächen	7
Abbildung 2 Stadt Freiburg i. Breisgau, Zielszenario für Freiburg für das Jahr 2040	22
Abbildung 3 Sportdach Kaufland Erfurt	23
Abbildung 4 Schema zur Klassifizierung unterschiedlicher Nutzungskombinationen	24
Abbildung 5 Übersicht über Tools (Datenbanken, Software und Internetplattformen) zur Erfassung von Potenzialflächen in den Ländern	32
Abbildung 6 Wettbewerb Kerniges Dorf des BMEL	44
Abbildung 7 Gütesiegel "Flächenbewusste Kommune" Bayern	45
Abbildung 8 Flächenrecyclingpreis BW, Informationen der Architektenkammer BW	46
Abbildung 9 Logo Netzwerk Baukultur,	47
Abbildung 10 Das Quartiershaus. Neues Wohnen im Einfamilienhausgebiet	55
Abbildung 11 Folgekostenschätzer Bayern, Projekt-Check und Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz	57
Abbildung 12 Übersicht über die untersuchten Instrumente zum Aktionsplan Flächensparen	61
Abbildung 13 Typologien von Wohngebieten und Gewerbegebieten	69
Abbildung 14 Bruttobauland: Komponenten. Schematische Darstellung	70
Abbildung 15 Bruttobauland: Berechnungsbeispiel	70
Abbildung 16 Rückführungspfade der Flächeninanspruchnahme	78
Abbildung 17 Modelle der Verteilung von Flächenkontingenten	80
Abbildung 18 Beispiel für die Verteilung von Flächenkontingenten in einer Planungsperiode mit Flexibilisierungsoptionen	82
Abbildung 19 Handelbare Flächenzertifikate. Übersicht zur Funktionsweise	85
Abbildung 20 Baulandausweisungsumlage	88
Abbildung 21 Variante 1: Gemeindliche und regionale Eigenverantwortung	99
Abbildung 22 Variante 2: Ziel- und Bedarfsvariante	101
Abbildung 23 Variante 3: Ressourcenvariante	103
Abbildung 24 Varianten einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung: Ergänzende Optionen	105
Abbildung 25 Varianten einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung: Gegenüberstellung	106

Tabellen

Tabelle 1 Kurzdarstellung ausgewählter kommunaler Förderprogramme	18
Tabelle 2 Kurzbeschreibung ausgewählter Tools zur Unterstützung der Gemeinden bei der Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen	33
Tabelle 3 Übersicht über unterschiedliche Potenzialtypen für die Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen	34
Tabelle 4 Vorschlag für eine Erhebungssystematik (Mindestanforderungen) zur Erfassung von Potenzialflächen in Baden-Württemberg	38
Tabelle 5 Ausgewählte Angebote zur Information und Beratung zum Thema Flächeninanspruchnahme, Flächeneffizienz und Innenentwicklung bundesweit	48
Tabelle 6 Angebote zur Information und Beratung zum Thema Flächeninanspruchnahme, Flächeneffizienz und Innenentwicklung in Baden-Württemberg	51
Tabelle 7 Bruttowohndichten in EW/ha in Regionalplänen in Baden-Württemberg. Stand: 07/2023 ...	72
Tabelle 8 Empfehlung zur Festlegung von Mindestdichtewerten im LEP für Wohnbauflächen	74
Tabelle 9 Beispielhafte Möglichkeiten für Justierungen von Flächenkontingenten auf Landesebene .	78
Tabelle 10 Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche und beispielhafte Verteilung von Flächenkontingenten für ausgewählte Gemeinden	79