ARBEITSBERICHTE
DER ARL
12



Siedlungsflächenmanagement – Bausteine einer systematischen Herangehensweise

mit Beispielen aus Baden-Württemberg

Hany Elgendy, Susanne Dahm, Alfred Ruther-Mehlis (Hrsg.)

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

ARBEITSBERICHTE
DER ARL 12

Siedlungsflächenmanagement – Bausteine einer systematischen Herangehensweise

mit Beispielen aus Baden-Württemberg

Hany Elgendy, Susanne Dahm, Alfred Ruther-Mehlis (Hrsg.)

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Hannover 2015

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden im Arbeitsgruppe „Flächenmanagement" mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:
WR III „Natürliche Ressourcen, Umwelt, Ökologie"
Leitung: Dr. Barbara Warner (warner@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 12
ISBN 978-3-88838-393-9 (PDF-Version)
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-394-6 (Print-Version)
ISSN 2193-1542 (Print-Version)
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2015
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:
Elgendy, Hany; Dahm, Susanne; Ruther-Mehlis, Alfred (Hrsg.) (2015):
Siedlungsflächenmanagement – Bausteine einer systematischen Herangehensweise
mit Beispielen aus Baden-Württemberg.
Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 12.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-39398

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de, www.arl-net.de

Inhalt

1 Einführung **1**
Hany Elgendy, Susanne Dahm, Stefan Frey

1.1 Einleitung 1
1.2 Die Arbeitsgruppe „Flächenmanagement“ 2
1.3 Warum Flächenmanagement? 3
1.4 Aufbau der Publikation 4

2 Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen **6**
Stefan Frey

2.1 Einleitung 6
2.2 Raumordnungsrecht 8
2.3 Landesplanungsrecht 8
2.4 Regionalplanung 10
2.5 Bauleitplanung 10

3 Definition und Bausteine eines nachhaltigen Siedlungsflächenmanagements **12**
Hany Elgendy, Sebastian Wilske

3.1 Einleitung 12
3.2 Definitionssuche 12
3.3 Bausteine einer systematischen Herangehensweise 14
3.4 Siedlungsflächenmanagement als Steuerungsmodell 16
3.5 Qualitätsmerkmale 18

4 Flächenübersicht **21**
Hany Elgendy, Sebastian Wilske

4.1 Einleitung 21
4.2 Inhaltliche Aspekte 22

4.3 Organisatorische Aspekte 23
4.4 Technische Aspekte 23
4.5 Fallbeispiele und Erfahrungen 24
4.6 Zusammenfassung der Fallbeispiele 30

5 Lagebeurteilung 31
Hany Elgendy, Sebastian Wilske

5.1 Einleitung 31
5.2 Definition und Aufgaben 31
5.3 Inhaltliche Aspekte 33
5.4 Organisatorische Aspekte 35
5.5 Ergebnisse von Lagebeurteilungen für den Prozess des Siedlungsflächenmanagements 35

6 Strategien 38
Dirk Seidemann

6.1 Einleitung 38
6.2 Landesebene 40
6.3 Regionale Ebene 42
6.4 Kommunale Ebene 43

7 Erarbeiten von Maßnahmen 46
Alfred Ruther-Mehlis

7.1 Einleitung 46
7.2 Beratung und Transparenz 47
7.3 Bauleitplanung 48
7.4 Beteiligung 49
7.5 Aktive Bodenpolitik 50
7.6 Kooperationen 51
7.7 Bedarfsorientierte Gewerbeflächenpolitik 52
7.8 Ressourcen 53
7.9 Koordinierte Maßnahmen 53

8 Monitoring 60
Sebastian Wilske, Susanne Dahm

8.1 Einleitung 60
8.2 Inhalte 61
8.3 Umsetzung 64

9 Umsetzung des kommunalen Siedlungsflächenmanagementprozesses 65
Susanne Dahm

9.1 Einleitung 65
9.2 Organisatorische Voraussetzungen 65
9.3 Erstmalige Einführung 66
9.4 Verstetigung 67
9.5 Personelle Voraussetzungen und Akteure 67
9.6 Finanzierung 69
9.7 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung 71
9.8 Wie wird Siedlungsflächenmanagement ‚gelebt'? 72

10 Fallbeispiele zum Siedlungsflächenmanagement 75
Hany Elgendy

10.1 Fallbeispiel: Flächenmanagement auf Landesebene in Baden-Württemberg 76
Stefan Frey

10.2 Fallbeispiel: Förderprogramm „Flächen gewinnen" in Baden-Württemberg 79
Stefan Frey

10.3 Fallbeispiel: Flächen gewinnen in Ostwürttemberg 81
Dirk Seidemann, Hany Elgendy

10.4 Fallbeispiel: Eindämmung des Landschaftsverbrauchs im Murgtal 84
Susanne Dahm

10.5 Fallbeispiel: Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS) 87
Sebastian Wilske

10.6 Fallbeispiel: Qualitätsorientiertes Flächenmanagement in kleinen und mittelgroßen Kommunen am Oberrhein 91
Hany Elgendy

10.7 Fallbeispiel: Kommunales Förderprogramm: Das Modell Crailsheim 94
Alfred Ruther-Mehlis

10.8 Fallbeispiel: Raum+ AKTIV 97
Sebastian Wilske

11 Schlussfolgerungen und Ausblick 101
Susanne Dahm, Hany Elgendy, Stefan Frey, Alfred Ruther-Mehlis

11.1 Politik 101
11.2 Recht 102
11.3 Finanzen 102
11.4 Technik 104
11.5 Evaluierungsbedarf 105
11.6 Fort- und Weiterbildung 106
11.7 Ausblick 106

Literatur 108

Gesetze und Verordnungen 110

Autorinnen und Autoren 111

Kurzfassung / Abstract 113

1 Einführung

Hany Elgendy, Susanne Dahm, Stefan Frey

1.1 Einleitung

Die haushälterische Nutzung der nicht vermehrbaren Ressource Fläche bildet eine zentrale Grundlage für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. Trotz der Bodenschutzklausel im Baugesetzbuch (BauGB) vom 23. September 2004 ((BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art I des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548)) schreitet die Flächeninanspruchnahme fast ungemindert voran, denn das Bau- und Planungsrecht kennt keine zwingenden gesetzlichen Vorgaben, um die Flächenneuinanspruchnahme zu verringern. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2012 insgesamt um 9,8 % oder 4.286 Quadratkilometer zugenommen. Das entspricht rechnerisch einem täglichen Anstieg von 98,5 Hektar bzw. einem absoluten Wachstum in einem Zeitraum von zehn Jahren, was etwa dem Sechsfachen der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Stadt Berlin[1] entspricht. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass die neu ausgewiesenen Flächen teilweise weit über den Bedarf hinausgehen und oft in ungünstigen, schlecht erschlossenen oder peripheren Lagen liegen – vgl. zum Beispiel Wirtschaftsministerium und Umweltministerium Baden-Württemberg (2008), Regionalverband Ostwürttemberg (2011), Regierungspräsidium Karlsruhe/Regionalverband Mittlerer Oberrhein (2013). Diese flächenintensive Siedlungsentwicklung führt zu ungeordnetem Flächenwachstum und diffusen Siedlungsstrukturen, was sich wiederum in negativen ökologischen und landschaftsästhetischen, aber auch wirtschaftlichen Folgen, wie überproportional hohen Erschließungs- und Infrastrukturfolgekosten, äußert.

Für die Verminderung der Flächenneuinanspruchnahme ist die Initiierung eines nachhaltigen Flächenmanagements eine zentrale Aufgabe der Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland geworden. Ziel des Flächenmanagements ist eine ökonomisch und ökologisch sinnvolle und sozialverträgliche Siedlungsentwicklung. Damit verbunden ist die Senkung der Neuinanspruchnahme von Flächen für bauliche Zwecke, unter anderem durch die Um- bzw. Wiedernutzung vorhandener Flächen innerhalb des Siedlungsbestandes. Ziel der Bundesregierung ist die Begrenzung der derzeitigen täglichen Inanspruchnahme von Boden für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 – also deutlich weniger als die Hälfte der aktuellen Werte (Mittelwert 2008-2011: 81 Hektar sowie 2009-2012: 74 Hektar). Dem Flächenmanagement kommt eine Schlüsselrolle bei der Erreichung des 30-Hektar-Ziels zu (Die Bundesregierung 2002).

Flächenmanagement ist eingereiht in ein Geflecht von Belangen und Gemeinwohlinteressen, die immer stärker von den Auswirkungen der demografischen Veränderungen geprägt werden. Hauptaufgabe für das Flächenmanagement ist, für eine flächenschonende Siedlungs- und Verkehrsentwicklung Sorge zu tragen durch Stärkung der Innen-

[1] Die Siedlungs- und Verkehrsfläche der Stadt Berlin betrug im Jahre 2012 ca. 63.000 ha (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2013).

entwicklung und Nutzung/Aufwertung vorhandener Potenziale des bereits besiedelten Raums. Diese Aufgabe hat das Flächenmanagement aber nicht ‚nur' aufgrund seiner ureigenen Funktion, die schon einen Wert an sich bildet, sondern auch, weil Ortskerne und Siedlungsbereiche vor Verödung und baulicher und demografischer Überalterung und daraus resultierenden Leerständen und Funktionsverlusten bewahrt werden müssen. Außerdem führt die demografische Entwicklung zu weniger und vor allem zu anders geartetem Bedarf an Siedlungs- und Verkehrsflächen. Dies gilt jedenfalls für die vor uns liegenden 20 bis 30 Jahre, in denen sich der „Tannenbaum" des demografischen Altersaufbaus in eine Säule und – in der besonders kritischen Phase – in einen „Pilz" verwandeln wird, bis dann in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts voraussichtlich wieder ein einigermaßen ‚normaler' Altersaufbau der Gesellschaft zu erwarten ist. Dies freilich unter der Prämisse, dass gravierende Umbrüche wie beispielsweise sehr hohe Migrationsgewinne nicht doch die Prognosen durcheinanderwirbeln. Im Kleinen sehen wir das bereits seit dem Jahr 2010. Während zwischen 2008 und 2010 angesichts des absoluten Bevölkerungsrückganges das „Überschreiten des demografischen Scheitelpunkts" in Baden-Württemberg ausgerufen wurde, haben die Jahre 2010 bis 2012 wieder einen unerwarteten Bevölkerungszuwachs gebracht. 2012 hat sich die Bevölkerungszahl in Baden-Württemberg um stattliche 56.670 Personen erhöht, vornehmlich durch Zuzug von Menschen aus Ost- und Südeuropa. Von Anfang 2010 bis Ende 2012 kam mit einem Zuwachs von rund 98.000 Personen in Baden-Württemberg fast die Einwohnerschaft einer Großstadt hinzu. Der statistische Bevölkerungsrückgang, festgestellt im Zensus 2011, ist dabei berücksichtigt, es handelt sich also um eine reale Bevölkerungszunahme. Wenn schon solche relativ überschaubaren Krisen wie derzeit in süd- und osteuropäischen Wirtschaftsräumen spürbare Wanderungsbewegungen auslösen, wie werden sich dann größere „geopolitische" Umbrüche auswirken?

Aber auch das bedeutet keine echte und schon gar keine ‚flächendeckende' Entlastung für die demografischen Probleme. Denn der Zuzug findet vor allem in die Verdichtungsräume und in deren Randzonen und bestenfalls noch in die Verdichtungsbereiche des ländlichen Raumes statt. Der ländliche Raum im engeren Sinne profitiert kaum von Zuwanderungen. Dort gibt es ‚ausblutende' Dörfer, nicht nur in Ostdeutschland, auch im prosperierenden Baden-Württemberg. Die rechtlichen Rahmenbedingungen können daran so gut wie nichts ändern: Es gilt grundsätzlich das verfassungsrechtlich verbriefte Recht der Freizügigkeit im Bundesgebiet. Ob hier durch wachsende Preisdifferenzen zwischen Stadt und Land, Ruhestandswanderungen und andere Effekte mittelfristig eine Trendumkehr Richtung Land zustande kommt, ist aus heutiger Perspektive nicht abzusehen. Aktuelle Entwicklungen sprechen eher dagegen. Also muss man weiter mit räumlich inhomogener Wohnungsnachfrage, mit einer ‚bunter' und älter werdenden Bevölkerung, mit kleiner werdenden Haushalten und Verwandtschaftsnetzen sowie veränderten Mobilitätsbedürfnissen leben und planen.

1.2 Die Arbeitsgruppe „Flächenmanagement"

Aus diesen in der Einleitung (vgl. Abschnitt 1.1) angerissenen Gründen ist in den letzten Jahren das Flächenmanagement gestärkt durch Flächensparziele und umfangreiche Forschungsförderung und Tätigkeiten im Rahmen von Bundes- und Landesprogrammen (MORO, REFINA, BWPLUS u. a.) ein zentrales Thema der Raumplanung geworden. Die Arbeitsgruppe „Flächenmanagement" der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Baden-Württemberg der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat sich zwischen 2011 und 2013 mit einer systematischen Auswertung der vorhandenen Erfahrungen und Ergebnisse aus Forschungsprojekten, Praxisfallbeispielen und Publikationen ausein-

andergesetzt. Ziel der Arbeitsgruppe war es, vor allem für kommunale Politiker und Praktiker die Bausteine einer systematischen Herangehensweise zum Flächenmanagement darzustellen und mit Fallbeispielen zu veranschaulichen.

Mitglieder der Arbeitsgruppe „Flächenmanagement“ sind:

- Dr. Susanne Dahm, pakora.net, Karlsruhe
- Dr. Hany Elgendy, ProRaum Consult, Karlsruhe (Leiter)
- Stefan Frey, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Stuttgart
- Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis, Professor für Stadtplanung Hochschule Nürtingen-Geislingen, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (IfSR), Nürtingen
- Dirk Seidemann, Regionalverband Ostwürttemberg, Schwäbisch Gmünd
- Dr. Sebastian Wilske, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruhe

Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit um Beiträge aus Projekten, Fallbeispiele oder Forschungsergebnisse durch Gastvorträge bereichert und durch Gespräche und Diskussionen mit Fachleuten aus der Praxis ihre Hypothesen und Zwischenergebnisse reflektiert. Die Mitglieder bedanken sich bei allen Gästen der Arbeitsgruppe, unter anderem bei:

- Thomas Kiwitt, Leitender Technischer Direktor, Verband Region Stuttgart
- Ingrid Stoll-Haderer, Amtsleiterin des Stadtplanungsamtes, Stadt Aalen
- Uwe Wulfrath, Fachbereich Planen Entwickeln Liegenschaften, Stadt Tübingen
- Bürgermeister Nikolaus Ebert, Gemeinde Unterschneidheim, Ostalbkreis
- Bürgermeister Rainer Haußmann, Gemeinde Dettingen unter Teck
- Matthias Schmid, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung, Stuttgart

1.3 Warum Flächenmanagement?

Fläche ist endlich. Wenn man sich außerdem die begrenzten finanziellen Mittel der Kommunen, Länder und des Bundes sowie die Endlichkeit der fossilen Ressourcen vor Augen führt, wird deutlich, dass kompakte Siedlungsstrukturen und ein sparsamer Umgang mit Fläche angesichts der absehbaren demografischen Veränderungen essenziell für die Erhaltung der Wirtschaftskraft, der natürlichen Lebensgrundlagen und der Lebensqualität der Bevölkerung des Landes sind.

Ein auf die Stärkung der Innenentwicklung fokussiertes Flächenmanagement kann dabei helfen, das Budget einer Gemeinde langfristig zu entlasten und zugleich die Attraktivität des Ortes zu stärken.

Die Vermeidung zusätzlicher Bauflächen im Außenbereich und die Konzentration baulicher Maßnahmen auf Innenentwicklungspotenziale können für Kommunen folgende Vorteile bedeuten:

- weniger Investitions- und Betriebskosten für Straßen und Leitungen, aber auch für soziale Infrastrukturen durch bessere Auslastung vorhandener Standorte,
- Stärkung der Ortskerne als soziale Treffpunkte mit möglichst vielen zentral erreichbaren Angeboten der Nahversorgung,

- Erhöhung der Attraktivität des Ortsbildes, Vermeidung bzw. Verringerung von Leerstand,
- ggf. kommunal unterstützte Ansiedlung/Beibehaltung von Arztstandorten, Apotheken etc. mit barrierefreier Erreichbarkeit,
- Erreichbarkeit von Infrastrukturen und Teilhabe am sozialen Leben für Personen ohne eigenen Pkw,
- kürzere Wege und damit Verkehrsvermeidung, höhere Anteile von per Fuß und Rad zurücklegbaren Wegen,
- kompaktere Siedlungsstrukturen und angemessene Einwohnerdichte, damit bessere Voraussetzungen für die Ver- und Entsorgungssysteme, die leitungsgebundenen Infrastrukturen und den ÖPNV gegeben sind,
- Erhalt von ortsnahen Freiflächen, landwirtschaftlichen Nutzflächen und Naturräumen.

Damit können sehr viele Bereiche einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung durch ein Flächenmanagement unterstützt werden.

Flächenmanagement bedeutet nicht, unveränderliche Strukturen aufzubrechen. Vielmehr ist der Siedlungsbestand ohnehin einem steten Wandel unterworfen, der mit Flächenmanagement unterstützt werden kann.

Wirtschaftlich, ökologisch und sozial profitieren Gemeinden und Bürger von einer Begrenzung der Neuflächeninanspruchnahme und der Förderung einer kompakten und attraktiven Siedlungsstruktur.

1.4 Aufbau der Publikation

Die vorliegende Publikation „Siedlungsflächenmanagement – Bausteine einer systematischen Herangehensweise mit Beispielen aus Baden-Württemberg“ gliedert sich in elf Kapitel. Nach dieser Einführung werden im Kapitel 2 die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein Flächenmanagement auf den verschiedenen Planungsebenen diskutiert.

Da der Begriff „Flächenmanagement“ in den letzten Jahren vielfältig verwendet wurde und beispielsweise eine Google-Abfrage zu diesem Begriff auch zahlreiche Ergebnisse zum Beispiel aus dem Bereich „Facility Management“ ergibt, ist Kapitel 3 der Suche nach einer Definition des zu verwendenden Begriffs und der Begründung für hier die künftig gewählte Bezeichnung „Siedlungsflächenmanagement“ gewidmet.

Im Anschluss werden die fünf Hauptbausteine einer systematischen Herangehensweise zum Flächenmanagement (Flächenübersicht, Lagebeurteilung, Strategien, Maßnahmen und Monitoring) in den Kapiteln 4 bis 8 vertiefend dargelegt. In Kapitel 9 wird ein Versuch unternommen, die Umsetzung des Flächenmanagements auf der kommunalen Ebene mit ihren Einzelheiten und Aspekten zu beleuchten. Neben den formellen und organisatorischen Aspekten werden auch die ‚weichen’ Faktoren diskutiert. Die Publikation beinhaltet zur Veranschaulichung eine Reihe von Fallbeispielen, die jeweils einen oder mehrere der vorgeschlagenen Bausteine einer systematischen Herangehensweise zum Flächenmanagement hervorheben. Diese sind in Kapitel 10 dargestellt. Abschließend werden in Kapitel 11 Schlussfolgerungen zu den Aspekten Politik, Recht, Finanzen, Technik, Evaluierung und Fort- bzw. Weiterbildung abgeleitet.

Die Autoren gehen davon aus, dass diese Veröffentlichung von den meisten Lesern nicht komplett und in einem Zuge, sondern je nach individueller Interessenlage auch auszugsweise gelesen wird. Deshalb sind die einzelnen Kapitel so konzipiert, dass diese auch separat verständlich sind. Die hierdurch entstehenden partiellen inhaltlichen Doppelungen wurden bewusst in Kauf genommen, um ein fragmentiertes Lesen ohne großen Informationsverlust zu ermöglichen. An den entsprechenden Stellen sind Verweise auf Ergänzungen und Vertiefungen in anderen Kapiteln eingefügt.

2 Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen

Stefan Frey

2.1 Einleitung

Es kennzeichnet die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Flächenmanagement in Deutschland, dass die Rechtsnormen umso stärker eine sparsame, schonende Flächennutzung vorgeben oder festlegen, je höher die Normsetzungsebene liegt und je großräumiger sie ausgerichtet, je weiter sie also von der örtlichen Ebene entfernt ist. Das mag in einigen anderen Rechtsgebieten in ähnlicher Weise anzutreffen sein, ist aber dort kaum so ausgeprägt.

Das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986) auf Bundesebene und vor allem die Landesplanungsgesetze und Landesentwicklungspläne enthalten weitreichende (oder zumindest als weitreichend anmutende) Vorschriften und Vorgaben zu flächenschonenden Siedlungs- und Fachplanungen. Das Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG) 2003 nennt in § 2 Absatz 1 die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt (§ 2 Abs. 1 LplG). Dabei sind unter anderem die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten und insbesondere die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlung und Verkehr unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und ökologischer Belange spürbar zurückzuführen (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 LplG). In dieser Formulierung klingt schon die Realpolitik an, in der bei der Gesetzesnovelle 2008 intensiv um jedes Wort und unter anderem darum gerungen wurde, ob die Flächenneuinanspruchnahme „deutlich" oder nur „spürbar" zurückzuführen ist.

Relativ klarer war da schon die Aussage im Landesentwicklungsplan (LEP) Baden-Württemberg (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002) bei der Nennung des verbindlichen Ziels in Plansatz Nr. 3.1.9 im Abschnitt 3 „Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge". Dieses Ziel lautet: „Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig am Bestand auszurichten. Dazu sind Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft ist auf das Unvermeidbare zu beschränken."

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg von 2002 verstärkt damit die bereits im vorhergehenden Landesentwicklungsplan von 1983 enthaltenen Aussagen zum Flächensparen. So „sollen" nach Plansatz 2.1.22 LEP BW 1983 „eine Zersiedlung der Landschaft und ein Zusammenwachsen von Siedlungen vermieden sowie neue Bauflächen an bestehende Siedlungen angebunden werden" (Innenministerium Baden-Württemberg 1983).

Zu nennen sind weiter die Bodenschutzgesetze von Bund und Land. Das baden-württembergische Gesetz zum Schutz des Bodens (Bodenschutzgesetz (BodSchG)) vom 24. Juni 1991 war das erste Bodenschutzgesetz in Deutschland. Nach § 1 war Zweck des

Gesetzes, „den Boden als Naturkörper und Lebensgrundlage für Menschen und Tiere, insbesondere in seinen Funktionen als Lebensraum für Bodenorganismen, als Standort für die natürliche Vegetation und Standort für Kulturpflanzen, als Ausgleichskörper im Wasserkreislauf, als Filter und Puffer für Schadstoffe sowie als landschaftsgeschichtliche Urkunde zu erhalten und vor Belastungen zu schützen, eingetretene Belastungen zu beseitigen und ihre Auswirkungen auf den Menschen und die Umwelt zu verhindern oder zu vermindern".

Nennenswerte Teile des Regelungsgehaltes dieses ersten baden-württembergischen Bodenschutzgesetzes sind vom (Bundes-)Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten übernommen worden (Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)). Die landesrechtlichen Regelungen zur Ausführung des BBodSchG trifft das heutige baden-württembergische Gesetz zur Ausführung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz (LBodSchAG)). Auch sein Text lässt – wie schon das Bundesrecht – auf den ersten Blick kaum Wünsche offen. Mit Boden und Fläche ist sparsam, schonend und haushälterisch umzugehen (§ 1 Abs. 1 S. 2 LBodSchAG). Behörden und sonstige Einrichtungen des Landes sowie die Körperschaften des öffentlichen Rechts, also auch die Kommunen haben bei Planung und Ausführung eigener Baumaßnahmen und sonstiger eigener Vorhaben die Belange des Bodenschutzes nach § 1 Bundesbodenschutzgesetz (Nachhaltige Sicherung oder Wiederherstellung der Funktionen des Bodens) in besonderem Maße zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 1 LBodSchAG). In § 2 Absatz 1 letzter Satz werden allerdings Verfahren der Bauleitplanung von diesen strengen Vorgaben ausgenommen (§ 2 Abs. 1 LBodSchAG). Dort gelten die Bestimmungen des Baugesetzbuches.

Aufgrund dessen greifen nur die Bodenschutzklauseln in §1 und §1a Baugesetzbuch (BauGB), die wie viele andere Belange der Abwägung zugänglich sind (§1a Abs. 2 Satz 3 i.V.m. §1 Abs. 7 BauGB). Zu nennen sind beispielsweise Belange des Naturschutzes, des Wasser- und Gewässerschutzes und des Klimaschutzes, wobei gerade diese, ebenfalls meist als Umweltbelange bezeichneten Belange teilweise ambivalente Einflussgrößen auf das Flächenmanagement bilden: Sparsame Nutzung von Fläche und insbesondere von guten Böden legt in vielen Fällen eine Bebauung von Hanglagen nahe, die für landwirtschaftliche Nutzungen weniger geeignet sind. Dies kann aber das Landschaftsbild beeinträchtigen und, schlimmer noch, in Orten mit ungünstigen stadtklimatischen und besonderen topografischen Gegebenheiten (wie zum Beispiel Stuttgart) mit Belangen des Schutzes des Kleinklimas und des notwendigen Luftaustausches kollidieren. Der häufigere Konfliktfall betrifft freilich Belange, deren Verwirklichung ohne Flächeninanspruchnahme grundsätzlich nicht möglich ist: Schaffung von Gewerbe- und Industrieflächen, Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Ver- und Entsorgungsflächen, Sportflächen, Erholungsflächen, Flächen für Bildungseinrichtungen und vor allem Verkehrswege mit ihren oft erheblichen Zerschneidungswirkungen. Hinzu kommen Stromleitungen sowie Anlagen zur Gewinnung von Rohstoffen und Erzeugung von Energie.

Aus diesen sachlich und fachlich vielfältigen Anforderungen und aus den bereits in der Einleitung erwähnten politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen leiten sich die zahlreichen Forderungen an die rechtlichen Vorgaben ab, die sich auf eine nachhaltige Raumentwicklung beziehen. In den nächsten Abschnitten werden die für das Flächenmanagement unmittelbar relevanten Rechtsvorgaben dargestellt.

2.2 Raumordnungsrecht

Das Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 nennt in § 1 (Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung) unter Absatz 2 die „nachhaltige Raumentwicklung" als Leitvorstellung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt (§ 1 Abs. 2 ROG). Paragraf 2 (Grundsätze der Raumordnung) enthält ein Anwendungs- und Konkretisierungsgebot der Leitvorstellung „nachhaltige Raumentwicklung" durch Festlegungen in Raumordnungsplänen, „soweit dies erforderlich ist" (§ 2 Abs. 1 ROG). Nachfolgend ein Überblick:

- „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. [...]. Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und Fachplanungen zu schützen. [...]. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen" (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG).
- „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen. [...]. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen" (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG).
- Die eigenständige Bedeutung der ländlichen Räume wird betont; dazu gehört „auch" die Umwelt- und Erholungsfunktion (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG).
- „Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen" (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).
- „Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen" (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).

2.3 Landesplanungsrecht

Landesplanungsgesetz (LplG Baden-Württemberg)

Nach § 1 LplG ist Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung insbesondere die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Landes (§ 1 LplG). Das Landesplanungsgesetz liefert eine Schlüsselvorschrift für das Flächenmanagement unter § 2 (Leitvorstellung, Gegenstromprinzip). Danach sind „Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten, und dabei insbesondere die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlung und Verkehr unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und ökologischer Belange spürbar zurückzuführen" (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 LplG).

Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (LEP-BW)

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 23. Juli 2002 wirkt gezielt daraufhin, die Inanspruchnahme freier Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf das für eine langfristig ausgewogene Entwicklung notwendige Maß zu begrenzen. Maßgeblich für das Flächenmanagement ist Plansatz 3 „Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge" und hier insbesondere Plansatz 3.1.9, in dem die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand als ein verbindliches „Ziel" der Raumordnung, also eine verbindliche Vorgabe, erklärt ist:

„Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig am Bestand auszurichten. Dazu sind Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft ist auf das Unvermeidbare zu beschränken" (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002, Plansatz 3.1.9).

Auch der Plansatz 3.2 „Städtebau und Wohnungsbau" beinhaltet zwei Grundsätze, die eine sparsame Siedlungsentwicklung fordern:

1. „Zur Deckung des Wohnraumbedarfs sind vorrangig vorhandene Wohngebiete funktionsfähig zu halten und weiterzuentwickeln sowie innerörtliche Möglichkeiten der Wohnraumschaffung auszuschöpfen" (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002, Plansatz 3.2.2).
2. „Baumaßnahmen sollen sich hinsichtlich Art und Umfang in die Siedlungsstruktur und die Landschaft einfügen. Auf flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen und ein belastungsarmes Wohnumfeld ist zu achten" (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002, Plansatz 3.2.4).

Konkreter wird der Landesentwicklungsplan bezüglich der Ausrichtung von neuen Bauflächen auf eine Bedienung durch den öffentlichen Verkehr. Diese gilt als ein verbindliches „Ziel" der Raumordnung:

„Neue Bauflächen sind auf eine Bedienung durch öffentliche Verkehre auszurichten. Insbesondere in den Verdichtungsräumen und ihren Randzonen sind regionalbedeutsame Schwerpunkte des Wohnungsbaus und Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen grundsätzlich an den öffentlichen Schienenverkehr anzubinden. 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" (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002, Plansatz 3.2.5).

Wegen des engen Zusammenhangs zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung wurde im Plansatz 4 „Verkehr" auf dieses Thema näher eingegangen. Vor allem im Plansatz 4.1.2 wird die Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme für Verkehrszwecke als Grundsatz der Raumordnung erklärt:

„Dem Ausbau vorhandener Verkehrswege ist Vorrang vor dem Neubau einzuräumen. Die Flächeninanspruchnahme ist gering zu halten, wertvolle Böden sind zu schonen und die Zerschneidung großer zusammenhängender Freiflächen ist zu vermeiden. Nicht vermeidbare Eingriffe in die Landschaft sind möglichst vor Ort auszugleichen, vorzugsweise durch Reduzierung versiegelter Flächen" (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002, Plansatz 4.1.2).

2.4 Regionalplanung

Die nächste Planungsebene sind die Regionalpläne, aufgestellt von den 1973 im Land gegründeten zwölf Regionalverbänden. Zwei davon sind grenzüberschreitend angelegt und mit Bayern (Regionalverband Donau-Iller) bzw. Hessen und Rheinland-Pfalz (Verband Region Rhein-Neckar) abgestimmt. In Ausformung des Landesentwicklungsplanes legen die Regionalpläne die anzustrebende räumliche Entwicklung auf regionaler Ebene fest. Sie enthalten auch Aussagen zur flächensparenden Siedlungsentwicklung, die „jüngeren" Regionalpläne freilich in ausgeprägterem Umfang als die älteren, teilweise über 25 Jahre alten; diese werden derzeit fortgeschrieben. Vorgaben mit Relevanz für das Flächenmanagement trifft das Landesplanungsgesetz insbesondere in § 11 LplG, wonach im Regionalplan festzulegen sind:

- Entwicklungsachsen, soweit sie nicht im Landesentwicklungsplan festgelegt sind
- Gemeinden und Gemeindeteile, in denen eine verstärkte Siedlungstätigkeit stattfinden soll (Siedlungsbereiche) und Gemeinden, in denen zum Beispiel aus Rücksicht auf Naturgüter keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll
- Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen, insbesondere Standorte für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe
- Schwerpunkte des Wohnungsbaus
- Regionale Grünzüge und Grünzäsuren sowie Gebiete für besondere Nutzungen im Freiraum, wie zum Beispiel Naturschutz, Bodenerhaltung, Forstwirtschaft, Waldfunktionen, Erholung.

Ziele und Grundsätze eines Regionalplans werden von der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde für verbindlich erklärt. Sie sind Teil der Landesplanung und von den kommunalen Planungsträgern – was die Ziele betrifft – zu „beachten" bzw. – was die Grundsätze betrifft – „in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen" (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2). Die Operationalisierung dieser Ziele in den Regionalplänen ist unterschiedlich ausgestaltet, konkrete Vorgaben zu Dichtewerten und zulässigem Wohnflächenzuwachs in Abhängigkeit von der Einwohnerentwicklung sind jedoch in der Regel vorhanden, teils als Grundsatz, teils als Ziel formuliert. Quantitative Vorgaben zur Gewerbeflächenentwicklung finden sich dagegen nicht.[1]

2.5 Bauleitplanung

Den Dreh- und Angelpunkt der Flächenneuinanspruchnahme bildet das (Bundes-) Baugesetzbuch, insbesondere mit seinen Vorgaben für Flächennutzungspläne und Bebauungspläne. Hier wurden in jüngster Zeit weitere Vorgaben zugunsten einer sparsameren Flächenneuinanspruchnahme und Stärkung der Innenentwicklung gemacht.

Mit der Novelle des BauGB (Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und zur Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013), konkretisiert und verbessert der Gesetzgeber die Vorgaben zugunsten der Innenentwicklung, indem beispielsweise Ermittlungspflichten zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung (Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken etc.) und Begründungspflichten

[1] Informationen basierend auf einer Studie im Rahmen des MORO "Überregionale Partnerschaften", Modellregion Europäische Metropolregion Stuttgart zu insg. 5 Regionalplänen, pakora.net – Netzwerk für Stadt und Raum, 2008, unveröffentlicht.

für die Notwendigkeit der Umwandlung von landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen[2] aufgenommen wurden.

Aufgrund der BauGB-Novelle sowie eines weiteren Aktualisierungsbedarfes hat das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (MVI) die „Hinweise für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 6 BauGB sowie nach § 10 Absatz 2 BauGB" vom 01. Januar 2009 am 23. Mai 2013 in einigen Punkten fortgeschrieben (MVI 2013a). Damit sollen insbesondere die gleichmäßige Beachtung der Zielvorgaben von Landesentwicklungsplan und Baugesetzbuch zur Reduzierung von Flächenneuausweisungen sowie der Vorrang der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden weiter gestärkt werden. So wurde in den Hinweisen klargestellt, dass die Erhebung und Darstellung der Flächenpotenziale auch bei Teilfortschreibungen/Teiländerungen von Flächennutzungsplänen und nicht aus dem Flächennutzungsplan (FNP) entwickelten Bebauungsplänen erforderlich ist, wenn mit dem genehmigungsbedürftigen Plan Festlegungen und Darstellungen im Hinblick auf die jeweiligen Flächenkategorien erfolgen sollen. Eine Weiterentwicklung gegenüber 2009 ist außerdem die Reduktion des Faktors von 0,5 % auf 0,3 % pro Jahr des Planungszeitraums zur Berechnung des zusätzlichen Flächenbedarfs, der durch den Belegungsdichterückgang (mehr Wohnfläche pro Einwohner) und den demografisch bedingten Prozess der Zunahme der Haushaltszahlen bei Rückgang der Haushaltsgrößen und des daraus resultierenden Zuwachses an Wohnfläche pro Einwohner ausgelöst wird. Rechnerisch wird der Belegungsdichterückgang als (fiktiver) Einwohnerzuwachs dargestellt.

Das novellierte BauGB und die konkretisierenden fortgeschriebenen Hinweise für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise bilden ein solides Rüstzeug, um eine weitere Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme zu erreichen und die Innenentwicklung zu stärken, was letztlich für alle Vorteile aufweist.

[2] „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" (BauGB §1a Abs. 2 Satz 4, letzter Halbsatz).

3 Definition und Bausteine eines nachhaltigen Siedlungsflächenmanagements

Hany Elgendy, Sebastian Wilske

3.1 Einleitung

Der Begriff „Flächenmanagement" wurde in den letzten Jahren vielfältig verwendet. In diesem Kapitel werden ihm einige wesentliche Definitionen gegenübergestellt und eine Arbeitsdefinition des Begriffs aus der Sicht der Arbeitsgruppe vorgestellt. Die Diskussion der Begriffsdefinitionen ist keine theoretische Auseinandersetzung mit Begrifflichkeiten, sondern soll helfen, Flächenmanagement in seiner Gesamtheit darzustellen. Daraus können Folgerungen für eine integrative Umsetzung von Flächenmanagement abgeleitet werden.

3.2 Definitionssuche

Flächenmanagement als ein rechtlicher Auftrag der räumlichen Planung ist unumstritten. Verschiedene Gesetze fordern ein Flächenmanagement, auch wenn das Wort selbst im Gesetzestext nicht vorkommt. Vielmehr werden die Ziele und Grundsätze eines Flächenmanagements in diesen Texten betont. In Kapitel 2 „Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen" wurden bereits vertieft die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Flächenmanagements behandelt; deshalb wird in diesem Abschnitt darauf verwiesen und nicht erneut auf diesen Aspekt eingegangen. Exemplarisch wird hier nur auf zwei wesentliche Normierungen im Raumordnungsgesetz (ROG) und im Baugesetzbuch (BauGB) hingewiesen. Das ROG definiert im § 2 die Vermeidung der Neuinanspruchnahme von Freiflächen und die räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit und die Vermeidung der Zerschneidung der freien Landschaft als Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Das Baugesetzbuch verpflichtet im § 1 die Gemeinden als die örtlichen Akteure der räumlichen Planung, die Bauleitplanung an den Prinzipien der Nachhaltigkeit und sozial gerechten Bodennutzung auszurichten. Dabei soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden (§ 1 BauGB).

Über die rechtlichen Definitionen hinaus hat die Arbeitsgruppe im Verlauf der Arbeit verschiedene Definitionen für den Begriff „Flächenmanagement" erfasst und diskutiert. Dabei hat sich anstelle einer chronologischen Einordnung eine thematische Gliederung ergeben. Sie umfasst jedoch auch die wesentlichen Entwicklungsschritte des Begriffs. Zwei wesentliche *Cluster* von Definitionen können gebildet werden.

Die erste Gruppe betrachtet Flächenmanagement als eine kommunale Aufgabe und bezieht sich dementsprechend auf die kommunalen Aspekte des Flächenmanagements:

- „Kommunales Flächenressourcen-Management ist ein **neues Instrument zur Steuerung der gemeindlichen Entwicklung** . Es hat das Ziel, die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme konstant bei allen Planungsschritten zu verwirklichen. Es beinhaltet die vollständige Erfassung vorrangig innerörtlicher Siedlungsentwicklungspotenziale (z.B. Baulücken, Brachflächen, Nachverdichtung durch An- und Aufbauten), ihre laufende Einspeisung in aktuelle Planungsprozesse und ihre kontinuierliche

Fortschreibung. Damit können städtebauliche Planungsprozesse sowie Erneuerungsstrategien im Bestand im Rahmen der städtebaulichen Sanierung besser miteinander verknüpft werden" (BayStMLU 2003: 5).

- „Kommunales Flächenmanagement ist **die Strategie einer Kommune, mit Fläche und Boden effizient und wirtschaftlich umzugehen**. Ziel dieser Strategie ist es, den Flächenverbrauch zu reduzieren und den Boden hinsichtlich seiner Funktionen zu schützen. Dabei werden weitgehend erprobte Vorgehensweisen und Planungsprozesse in ein zusammenfassendes Managementsystem eingebunden" (LFU Baden-Württemberg 2003: 7).
- „Gemeindliches Flächenmanagement **umfasst eine aktive bedarfsorientierte strategische Steuerung der Flächennutzung** auf der Grundlage entwickelter Informationssysteme, die angemessene Beteiligung der durch neu ausgewiesene Baurechte begünstigten Eigentümer im Sinne einer sozial gerechten Bodennutzung sowie eine dynamische kommunale Bodenwirtschaft zur Umsetzung der kommunalen Ziele" (Löhr/Wiechmann 2005: 318).
- „Flächenmanagement **steuert und optimiert die Flächennutzung und Baulandproduktion** nach städtebaulichen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Kriterien in Bezug auf Menge, Qualität und Lage" (Reiß-Schmidt 2002: 75).

Diese Gruppe von Definitionen beschränkt sich auf Flächenmanagement als eine kommunale Aufgabe mit dem Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Dabei werden die Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren und Planungsebenen im Großen und Ganzen nicht berücksichtigt. Im Gegensatz dazu stellt die zweite Gruppe die Institutionen, Akteure und ihre Beziehungen untereinander in den Vordergrund. Zu dieser Gruppe gehören auch viele der Definitionen, die überörtliche Aspekte von Flächenmanagement hervorheben:

- „Regionales Flächenmanagement ist der Prozess der Abstimmung von Handlungen jener Organisationen, die die wesentlichen Entscheidungen über die bauliche Nutzung des Bodens treffen ..." (Müller et al. 2002: 11). Es soll, (...) durch optimierte Koordination, vorrangig auf der Basis freiwilliger Zusammenarbeit, unter diesen Organisationen „die rahmensetzende Entwicklung von Leitbildern und Zielsystemen mit einer umsetzungsorientierten Vorgehensweise kombinieren" (Müller et al. 2002: 10). Regionales Flächenmanagement ist nach diesem Verständnis also ein interkommunaler Kooperationsprozess, in dessen Zentrum die Erarbeitung und Umsetzung eines gemeinsamen Siedlungskonzepts durch die beteiligten Akteure steht (zitiert in Thurmann 2006: 166).
- Flächenkreislaufwirtschaft stellt ein **System von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen und Wiedereinbringen von Flächen** dar. Prämisse einer Flächenkreislaufwirtschaft ist es, bestehende Flächenpotenziale zu mobilisieren und für neue Nutzungen vorrangig in Anspruch zu nehmen. [...] Nur „die Zusammenführung aller relevanten Akteure und die Berücksichtigung von deren spezifischen Anreiz- und Reaktionsmustern, die Kombination anreizadäquater Instrumente zur Lenkung der Angebots- und der Nachfrageseite der Bodenmärkte, die Kombination dezentraler und zentraler Steuerungsinstrumente sowie die Einbeziehung stadtregionaler Wirkungszusammenhänge ermöglicht es, das anspruchsvolle Ziel [...] einer Flächenkreislaufwirtschaft [...]" zu verwirklichen (BMVBS/BBR 2007: 10).

Die Arbeitsgruppe ist sich der Schwierigkeit der Suche nach umfassenden Definitionen, die alle relevanten Aspekte und Ebenen beinhalten, bewusst. Trotzdem wurde mit der folgenden Arbeitsdefinition ein Versuch unternommen, der eine Kombination darstellt zwischen einer intensionalen Dimension der Definition, die sich auf die Natur und Ziele von Flächenmanagement bezieht, und einer extensionalen Dimension, die hauptsächlich die Bestandteile eines Flächenmanagements beschreibt. Zudem möchte die Arbeitsgruppe explizit verdeutlichen, dass nach ihrer Auffassung, Flächenmanagement alle Flächenpotenziale der Siedlungsentwicklung umfasst (vgl. Kapitel 4.2). Im Weiteren wird daher der Begriff „Siedlungsflächenmanagement" verwendet und ist somit nicht als Abgrenzung zum Begriff „Flächenmanagement" zu verstehen. Insbesondere beinhaltet er im Vergleich zu den aufgeführten Definitionen von Flächenmanagement im Hinblick auf die organisations- und akteursspezifischen Gesichtspunkte keine abweichenden Annahmen. Der Begriff „Siedlungsflächenmanagement" soll vielmehr die geschilderte breite Definition hinsichtlich der im Flächenmanagement zu bearbeitenden Flächenarten akzentuieren.

Die Arbeitsgruppe Flächenmanagement legt hier die folgende Arbeitsdefinition zugrunde: *„Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement ist ein Prozess zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung und zur Eindämmung der Flächenneuinanspruchnahme unter Einbezug der hierfür relevanten öffentlichen und privaten Akteure. Dazu gehören Schaffen und Wahren der Flächenübersicht über Siedlungsflächenpotenziale, periodische Erarbeitung einer Lagebeurteilung und darauf aufbauend die Ableitung einer räumlichen Strategie mit Schwerpunktsetzung, Umsetzung von spezifischen Maßnahmen zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen und ein Monitoring."*

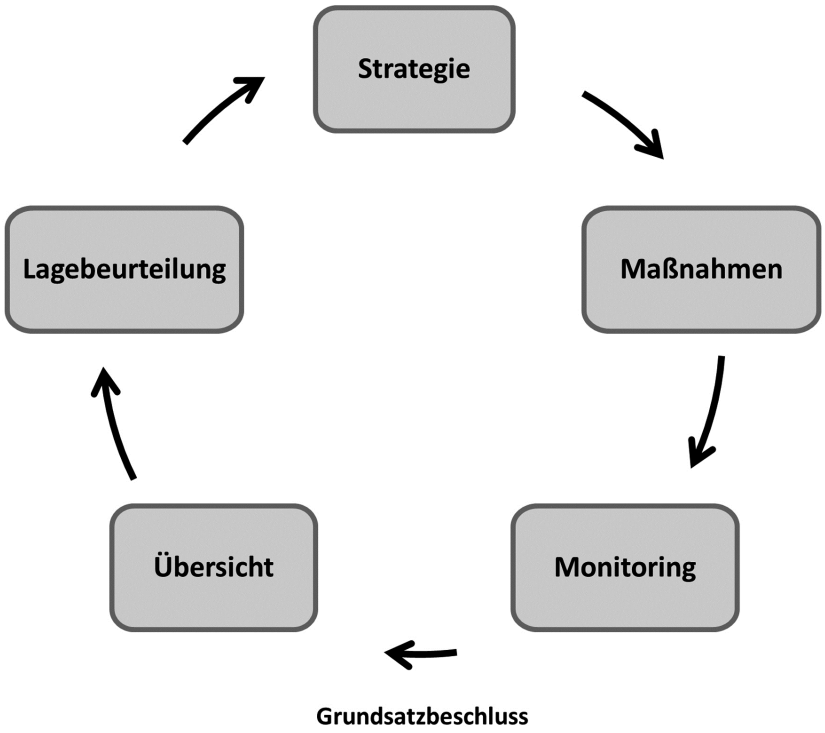
3.3 Bausteine einer systematischen Herangehensweise

Die Arbeitsdefinition in Abschnitt 3.2 stellt Siedlungsflächenmanagement als Prozess mit aufeinander folgenden Bausteinen dar. Im Abschnitt 3.3 werden die Einzelbausteine eines Siedlungsflächenmanagements als eine systematische Herangehensweise konkretisiert. Im Abschnitt 3.4 wird Siedlungsflächenmanagement als ein Steuerungsmodell vorgestellt, im Abschnitt 3.5 werden die Merkmale von Siedlungsflächenmanagement als Prozess dargestellt und erläutert.

Als erster Schritt ist eine belastbare Flächenübersicht zu erstellen und regelmäßig fortzuschreiben. Als wichtiger Folgeschritt sollte sich der Flächenübersicht eine Lagebeurteilung anschließen, um so die Räume mit besonderem Handlungsbedarf und Handlungsoptionen zu identifizieren und eine Schwerpunktbildung vornehmen zu können. Um Veränderungen systematisch erfassen zu können, sollten Lagebeurteilung und Flächenbilanzierung in regelmäßigen Abständen vorgenommen werden. Darauf aufbauend kann eine räumliche Entwicklungsstrategie erarbeitet werden, welche auch die Definition von flächenpolitischen Zielen beinhalten soll. Diese Strategie gilt dann als Richtschnur für Maßnahmen und Fachplanungen. Für die Umsetzung werden maßgeschneiderte Ansätze benötigt, um der Siedlungsentwicklung nach innen zum Durchbruch zu verhelfen. Dies beinhaltet auch den Einsatz besonderer Verfahren und Mittel. Um die größere Zahl an Prozessen handhaben zu können, werden auf die gegebenen institutionellen Verflechtungen und das generelle Marktumfeld spezifisch zugeschnittene Verfahrensbausteine etabliert und routinisiert, die wiederholt zum Einsatz kommen können. Aus diesem Instrumentenkasten werden für die einzelnen Flächen maßgeschneiderte Aktivierungsprozesse zusammengestellt. Ein Monitoring und eine regelmäßige Erfolgskontrolle sind notwendig, um zu überprüfen, ob und wie sich die getroffenen Maßnah-

men auswirken, um Schwachstellen der angewendeten Maßnahmen zu erkennen und ggf. nachzusteuern, und um eine auf langfristigen Erfahrungen aufbauende verlässliche Datenbasis zu erhalten. Für den Erfolg und die Verbindlichkeit eines Siedlungsflächenmanagements sind der Wille und der verbindliche Beschluss der politischen Entscheidungsträger der jeweiligen Gebietseinheit(en), ein solches Siedlungsflächenmanagement konsequent und dauerhaft einführen zu wollen, eine Voraussetzung. Diese ist besonders notwendig, um den zu beteiligenden Mitarbeitern der Verwaltung in den verschiedenen Ressorts eine verlässliche Arbeitsgrundlage und ggf. die notwendigen finanziellen Ressourcen zu geben.

Abb. 3-1: Bausteine eines Siedlungsflächenmanagementprozesses



Quelle: Eigene Darstellung nach Scholl/Elgendy 2011

Siedlungsflächenmanagement in dieser Form muss innerhalb der Verwaltungen fachbereichsübergreifend angegangen und regelmäßig begleitet werden. Dabei müssen nicht alle der genannten Bausteine sofort und gleichzeitig etabliert werden. Ein schrittweiser Aufbau ist möglich und sinnvoll. Einzelinitiativen von Akteuren zu Teilbereichen oder zu Einzelbausteinen können als Grundlage für ein qualifiziertes Siedlungsflächenmanagement dienen. Dennoch sollte schon bei den einzelnen Bausteinen Siedlungsflächenmanagement als gesamthafte strategische Ausrichtung im Blick sein, damit diese später zu einem effizienten Gesamtsystem zusammengesetzt werden können.

Die Einzelbausteine werden in den Kapiteln 4 bis 8 jeweils vertieft und anhand von Beispielen und Praxiserfahrungen erläutert.

3.4 Siedlungsflächenmanagement als Steuerungsmodell

Bereits in Abschnitt 3.2 wurde deutlich, dass in nahezu allen Definitionen von Flächenmanagement – und somit auch in den daraus abgeleiteten konkreten Umsetzungen von Siedlungsflächenmanagement – neben planerischen insbesondere auch organisatorische Fragestellungen eine wichtige Rolle spielen. Angesprochen sind dabei in der Regel sowohl Fragen der Aufbau- als auch der Ablauforganisation. Die Umsetzungen von Siedlungsflächenmanagement weisen in der Regel auch Maßnahmen im Bereich der Organisation auf, die sich sowohl nach innen richten (zum Beispiel fachübergreifende Arbeitsgruppen, regelmäßiges Berichtswesen) als auch nach außen (zum Beispiel „Flächenpate“ als Ansprechpartner für Interessenten).

Die Bereitstellung von Bauland findet stets in einem Mehrebenen-Verhandlungssystem statt. Dieses Verhandlungssystem umfasst öffentliche und private Akteure und besteht aus vertikalen und horizontalen Austauschbeziehungen. Das wird bei der Betrachtung eines überörtlichen Siedlungsflächenmanagements besonders deutlich, gilt aber in gleicher Weise auch für ein örtliches Siedlungsflächenmanagement. Deutlich wird dies auch an einem der Fallbeispiele, das in den Sitzungen der Arbeitsgruppe vorgestellt und diskutiert wurde. Bürgermeister Hausmann wies für Dettingen/Teck darauf hin, dass Dettingen einen akteursorientierten Ansatz verfolgt, um die Gemeindeentwicklungsplanung durch Innenentwicklung umzusetzen. In einem inzwischen eingespielten Kommunikationsprozess werden Gemeindeverwaltung, Gemeinderat, Alteigentümer und Bauherr zusammengespannt, um Lösungen zu entwickeln, die Akzeptanz finden, das Marktgeschehen berücksichtigen und zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinde beitragen. Der Schlüssel zu diesem erfolgreichen Vorgehen ist eine planerische Beratung der privaten Akteure, die durch die Gemeinde finanziell unterstützt wird. Damit wird die Entwicklung eines Innenentwicklungsareals in Dettingen/Teck immer von einem öffentlich-privaten Akteursnetzwerk getragen.

Diese Perspektive wurde auch in den Planspielen des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" (ExWost) am Projekt „Fläche im Kreis“ deutlich. Die Studien zur „Flächenkreislaufwirtschaft“ führten zu der Erkenntnis, dass diese „nicht durch Handlungen eines einzelnen zentralen Akteurs herbeigeführt werden [kann], sondern nur durch das koordinierte Handeln derjenigen öffentlichen und privaten Akteursgruppen, die das Flächengeschehen als Planer, Grundstückseigentümer oder als Flächennachfrager beeinflussen bzw. steuern. Hierzu zählen unter anderem die Kommunalpolitik, die unterschiedlichen Ressorts der Kommunalverwaltungen, regionale Planungsstellen, Unternehmen, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Developer, Makler, Großflächeneigentümer, Banken, Planungsbüros, Umwelt- und Naturschutzverbände sowie zivilgesellschaftliche Gremien“ (BMVBS/BBR 2007: 40).

Das in der Landeshauptstadt Stuttgart an das „Nachhaltige Bauflächenmanagement Stuttgart“ anknüpfende REFINA-Projekt (Langer/Sinz 2009) zeigte deutlich, dass dies nicht nur für große Flächen gilt, sondern auch die Vielzahl der Flächenpotenziale kleiner und mittlerer Größe durch solche komplexen Akteursstrukturen gekennzeichnet sind, so dass für eine erfolgreiche Aktivierung die Interaktionsstrukturen in dem Mehrebenen-Akteursnetzwerk auch bei diesen Flächen eine besondere Herausforderung sind.

Folgt man diesen Erkenntnissen und versteht Siedlungsflächenmanagement als flächenbezogenes Verhandlungssystem, so erschließen sich aus dieser analytischen Perspektive unmittelbar die vielen Blockaden, Fehlstellen und ineffizienten Kopplungen, die aktives Siedlungsflächenmanagement in der Praxis so oft behindern. Diese Defizite

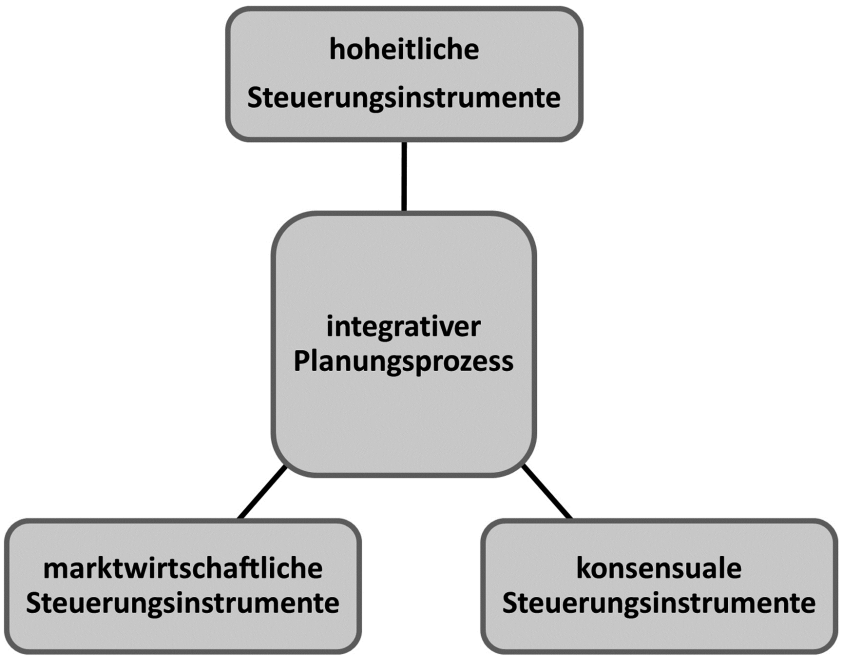
nehmen zu, je weniger Erfahrungswissen und Ressourcen denjenigen Akteuren zur Verfügung stehen, die im konkreten Fall Siedlungsflächenmanagement maßgeblich tragen (zum Beispiel Immobilieneigentümer, Kommune, Wirtschaftsförderung usw.) und je geringer der Grad der Routinisierung der Abläufe ist.

In dem Prozess soll man daher Vorkehrungen treffen, um die Hemmnisse zu mildern und um positive Impulse für den Prozess zu erzeugen, Schwierigkeit in Stärke umzuwandeln.

Siedlungsflächenmanagement geht – wie unter anderem das konkrete Beispiel Dettingen/Teck zeigt – die Defizite des Verhandlungssystems aktiv an, strukturiert den Prozess und etabliert Routinen für wiederkehrende Aufgaben (Wilske 2007). Die Schwierigkeiten werden als Anknüpfungspunkte für Kooperationen genutzt und in positive Impulse für den Prozess umgesetzt.

Siedlungsflächenmanagement setzt dafür eine Kombination von hoheitlichen, marktwirtschaftlichen und konsensualen Steuerungsinstrumenten in einem integrativen Planungsprozess ein (Löhr/Wiechmann 2005: 317). Die Zusammensetzung und die Gewichtung der drei Instrumentenbereiche ergeben sich aus den grundsätzlich möglichen Interaktionsmodi zwischen öffentlichen oder verschiedenen politischen Ebenen und privaten Akteuren.

Abb. 3-2: Arten von Steuerungsinstrumenten



Quelle: Eigene Darstellung

3.5 Qualitätsmerkmale

Siedlungsflächenmanagement als strategische Ausrichtung

Es liegt eine Vielzahl verschiedener Ansätze zur Etablierung eines Siedlungsflächenmanagementsystems auf den Ebenen der Gemeinde und Gemeindeverbünde, der Landkreise und auf Regionen- und Landesebene vor. Viele der konkreten Ansätze setzen jedoch nur einzelne Maßnahmen ein. Siedlungsflächenmanagement sollte aber als strategische Ausrichtung für die Entscheidungen und Handlungen im Bereich der Siedlungsentwicklung dienen und nicht als Sammlung von Einzelmaßnahmen verstanden werden. Diese strategische Ausrichtung bezieht sich nicht nur auf flächenbezogene Aspekte, sondern auf alle raumwirksamen Tätigkeiten. Siedlungsflächenmanagement ist dann die Verwirklichung der flächenbezogenen Aspekte der strategischen Ausrichtung.

Siedlungsflächenmanagement als Daueraufgabe

Es reicht nicht aus, Siedlungsflächenmanagement als Projekt innerhalb einer Gebietseinheit aufzufassen. Es muss vielmehr als regelmäßiger Bestandteil in alle routinemäßigen Verfahren interdisziplinär und interkommunal eingebunden sein. Angestrebt werden sollte ein alle Flächenarten umfassender, langfristig angelegter Prozess mit sich regelmäßig wiederholenden Arbeitsschritten.

Abb. 3-3: Siedlungsflächenmanagement als Daueraufgabe



Quelle: Eigene Darstellung

Dabei ist Siedlungsflächenmanagement als eine Daueraufgabe zu verstehen. Die definitorischen Ansätze aus Abschnitt 3.1 zeigen, dass diese Daueraufgabe leistungsfähiger Managementstrukturen mit einem optimierten Informationswesen sowie der Fähigkeit zur Organisation von Kooperationen bedarf und eine systematische Verknüpfung von Planung und Umsetzung voraussetzt. Siedlungsflächenmanagement ist somit umsetzungsorientiert.

Siedlungsflächenmanagement ist umsetzungsorientiert

Siedlungsflächenmanagement ist ein umsetzungsorientiertes Konzept im Sinne von aktiver und aktivierender Verwaltung (Löhr/Wiechmann 2005). Diese begnügt sich nicht mit Rahmensetzung und Ordnungsvorgaben für die Flächennutzung, die von den Betroffenen freiwillig umgesetzt werden oder eben auch nicht, sondern sie stellt unter Einsatz verschiedener Instrumente die Realisierung der geplanten Flächennutzung sicher. Den unterschiedlichen Ebenen des Mehrebenensystems kommen dabei unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte zu:

- Für die kommunale Ebene ist dies insbesondere die planerische Qualifizierung der Siedlungsentwicklungspotenziale unter Abgleich der privaten und öffentlichen Entwicklungsziele, die aktive Zusammenführung von Bauwilligen und Flächeneigentümern sowie die Anpassung der planungsrechtlichen Randbedingungen für wirtschaftlich tragfähige Mobilisierungskonzepte.
- Interkommunale Kooperationen können die operative Umsetzung von Flächenmanagement unterstützen, indem beispielsweise technische Instrumente gemeinsam entwickelt und betrieben werden oder Vorgehensweisen für die Qualifizierung der Siedlungsentwicklungspotenziale auf der kommunalen Ebene gemeinsam entwickelt und erprobt werden. Strategische Bedeutung erhält die interkommunale Ebene, wenn auf ihr ein Ausgleich von Unterschieden zwischen den Einzelkommunen hinsichtlich Nachfrage, Bedarf sowie Siedlungsentwicklungspotenzialen im Innen- und Außenbereich erfolgt.
- Auf der regionalen Ebene stehen die Flankierung eines kommunalen Siedlungsflächenmanagements durch eine sparsame Flächenpolitik im Außenbereich sowie die Unterstützung der Kommunen bei der Integration interkommunaler Kooperationsansätze und ihr Siedlungsflächenmanagement im Vordergrund.
- Die Landesebene kann mit Maßnahmen im Bereich der Bewusstseinsbildung das Marktgeschehen auf der Nachfrageseite beeinflussen. Mit sachgerecht ausgerichteten Fördermitteln kann sie der kommunalen Ebene gezielt Ressourcen an die Hand geben, mit denen diese konkrete Aktivierungshindernisse gezielt angehen kann. Zudem wird mit diesen zusätzlichen Ressourcen eine aktive Rolle der kommunalen Ebene in der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren gestärkt.

Siedlungsflächenmanagement muss differenziert erfolgen

Siedlungsflächenmanagement muss auf Bedürfnisse der verschiedenen Gemeindetypen und Ausgangsituationen differenziert abgestimmt sein und darf keine pauschalen Vorgehensweisen anwenden. Die Differenzierung ist in diesem Zusammenhang als eine differenzierte Anwendung der Instrumente unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Kommunen zu verstehen. Dabei sollte außerdem geprüft werden, inwiefern die Kommunen für die Umsetzung eines sachgerechten, auf die eigene Ausgangssituation abgestimmten Siedlungsflächenmanagements externer Unterstützung bedürfen.

Die differenzierte Umsetzung des Siedlungsflächenmanagements bezieht sich dabei sowohl auf die Auswahl als auch die Ausgestaltung der eingesetzten Instrumente. Dieser Schritt ist von großer Bedeutung dafür, ob Siedlungsflächenmanagement sich zu einem integralen Bestandteil der täglichen Arbeit in den Kommunen entwickelt oder als zusätzliche, belastende Aufgabe wahrgenommen wird. Die trotz der vielfältigen erfolgreichen und gut dokumentierten Praxisbeispiele und umfangreichen Handlungsempfehlungen nach wie vor festzustellenden Umsetzungsdefizite könnten auch mit Schwierigkeiten in diesem ersten, essenziellen Arbeitsschritt in der Etablierung von Siedlungsflächenmanagement begründet werden.

Um das Siedlungsflächenmanagement auf die Bedürfnisse der jeweiligen Stadt oder Gemeinde abstimmen zu können, benötigt man darum Kenntnis über die spezifische Ausgangslage, insbesondere über Umfang und Struktur der Siedlungsentwicklungspotenziale. Eine lückenhafte Flächenübersicht zu den Siedlungsentwicklungspotenzialen würde ein lückenhaftes Siedlungsflächenmanagement nach sich ziehen. Darum kommt der Herangehensweise zur Herstellung einer belastbaren Flächenübersicht zu den Siedlungsentwicklungspotenzialen und den Methoden zur Auswertung dieser Flächenübersicht hinsichtlich der für ein differenziertes Siedlungsflächenmanagement relevanten Handlungsmöglichkeiten und Handlungserfordernisse im Sinne einer Lagebeurteilung besondere Bedeutung zu.

4 Flächenübersicht

Hany Elgendy, Sebastian Wilske

4.1 Einleitung

Unter dem Begriff „Flächenübersicht“ wird die strukturierte Erfassung oder Erhebung der Siedlungsentwicklungspotenziale in jeglicher Form verstanden. Es geht also um eine qualitative und quantitative Flächenübersicht, die zeigt, wo wieviele Siedlungsentwicklungspotenziale für eine Bebauung bzw. Entwicklung liegen und welche Größe und möglicherweise weitere Eigenschaften diese haben. Der Begriff „Siedlungsentwicklungspotenzial“ umfasst nicht nur unmittelbar verfügbare Flächen, sondern auch möglicherweise erst künftig verfügbare Gebiete. Seit dem 11.06.2013 ist die Ermittlung der Potenziale zur Innenentwicklung Pflichtaufgabe der Gemeinden (§ 1a Abs. 2 BauGB). Die Flächenübersicht zählt zu den wichtigen Komponenten des Siedlungsflächenmanagementprozesses. Als erster Schritt und unabdingbare Grundvoraussetzung für die Erarbeitung und Implementierung eines aktiven Siedlungsflächenmanagements kann auf die Flächenübersicht der Siedlungsentwicklungspotenziale nicht verzichtet werden, da eine Forcierung der Innenentwicklung nur bei ausreichenden Möglichkeiten für die innere Entwicklung, Erneuerung und Ausgestaltung des Siedlungsgefüges umsetzbar ist. Dabei reicht eine Teil-Flächenübersicht, die nur Siedlungsentwicklungspotenziale im Bestand als sogenannte Innenentwicklungspotenziale oder nur eine bestimmte Art von Flächen zum Gegenstand hat, wie zum Beispiel ein Brachflächen- oder Baulückenkataster, nicht aus. Eine Flächenübersicht, die als Grundlage für ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement dienen soll, beinhaltet alle Arten von Siedlungsentwicklungspotenzialen im Bestand sowie im Flächennutzungsplan gesicherte Flächen.

Jedoch ist die Flächenübersicht alleine für ein erfolgreiches Siedlungsflächenmanagement nicht ausreichend. Ein wichtiger Folgeschritt der Flächenübersicht ist die Lagebeurteilung (vgl. Kapitel 5). Bei der Lagebeurteilung werden die Informationen aus der Flächenübersicht bewertet und für die Entscheidungsfindung aufbereitet. In der Lagebeurteilung werden insbesondere Räume mit besonderem Handlungsbedarf identifiziert und in räumlicher sowie thematischer Hinsicht Handlungsschwerpunkte gebildet. Mit entsprechenden Maßnahmen können dann ausgewählte Flächenpotenziale mobilisiert werden.

Trotz dieser großen Bedeutung für ein erfolgreiches Siedlungsflächenmanagement ist eine flächendeckende, qualitative und vergleichbare Flächenübersicht heute in dieser Struktur und mit einem einheitlichen Datenmodell nur in Einzelfällen vorhanden. Oftmals sind Flächenübersichten im Hinblick auf Problemorientierung, Vollständigkeit und Aktualität unzureichend.

In vielen Kommunen ist das Wissen über die Siedlungsentwicklungspotenziale in verschiedenen Qualitäten entweder in den Köpfen der Planer, in anlassbezogen erstellten Berichten oder in digitaler Form vorhanden, jedoch fehlen einheitliche Methoden zur Strukturierung, Verwaltung und Fortschreibung der Daten und Informationen.

Flächenübersichten zu Siedlungsentwicklungspotenzialen als Baustein des Siedlungsflächenmanagements müssen somit regelmäßig aktualisiert, neue Flächenpotenziale

müssen aufgenommen und zwischenzeitlich bebaute aus der Übersicht herausgenommen werden. Nur dann können sie eine Grundlage für ein Siedlungsflächenmanagement bilden, welches dem Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung gerecht wird.

4.2 Inhaltliche Aspekte

- Einbeziehung aller relevanten Siedlungsentwicklungspotenziale: Das bedeutet, dass alle bebaubaren Flächen innerhalb des tatsächlichen Siedlungsbestandes zuzüglich der im Flächennutzungsplan planerisch für Siedlungs- und Verkehrsnutzungen gesicherten Flächen in die Flächenübersicht aufgenommen werden. Die Flächenübersicht umfasst somit neben aktuell baulich nicht genutzten Flächen auch alle weiteren Flächen, die gegebenenfalls für eine Umnutzung in Frage kommen können. Die Einbeziehung von planerisch gesicherten, noch nicht erschlossenen Flächen aus dem Flächennutzungsplan (Außenreserven) ist vor dem Hintergrund einer gesamthaften und strategischen Betrachtung der Entwicklungsspielräume einer Gemeinde notwendig, da sich nicht alle Flächenansprüche innerhalb des Siedlungsbestandes decken lassen.
- Differenzierung der wesentlichen Flächenkategorien: Es ist sinnvoll, die Siedlungsentwicklungspotenziale nach den grundlegenden Kategorien Brachen und Konversionsflächen, Außenreserven, Baulücken, Leerstände und Nachverdichtungspotenziale einzuteilen. Für diese Flächenkategorien ergeben sich typischerweise spezifische Problemlagen, Aktivierungsstrategien und Mobilisierungszeiträume, aus denen auch unterschiedliche Anforderungen an die Flächenübersicht resultieren. Diese Festlegungen können als Datenmodell verstanden werden, das für die Erfassung der Siedlungsentwicklungspotenziale notwendig ist.
- Klarheit bei der Definition der Siedlungsentwicklungspotenziale: Die zuvor differenzierten Unterscheidungsmerkmale (Untersuchungsbereich, Mindestflächengröße, Kategorien der Siedlungsflächen) müssen klar und deutlich fest- und eingehalten werden. Eine wichtige Überlegung dabei ist der Detaillierungsgrad bei der Erhebung der Potenziale. Die Auswahl der Merkmale und der Merkmalsausprägungen sollten möglichst eng an bau- und planungsrechtliche Begrifflichkeiten und Definitionen angeknüpft werden.
- Aufnahme zukünftiger Siedlungsentwicklungspotenziale im Siedlungsbereich: Es ist nicht ausreichend, lediglich die aktuellen Flächenpotenziale zu erfassen. Für die Umsetzung eines Siedlungsflächenmanagements als strategische Ausrichtung und Daueraufgabe sind auch künftige Siedlungsentwicklungspotenziale möglichst früh in die Schwerpunktsetzungen einzubeziehen. Dies ist nur möglich, wenn sie auch in der Flächenübersicht bereits miterfasst werden. Beispiele sind Flächen, deren Brachfallen in der näheren Zukunft bereits heute absehbar ist, oder Wohngebiete mit älterer Bevölkerung, in denen in naher Zukunft mit einer Zunahme von Leerstandsproblemen zu rechnen ist. Hinsichtlich der Verfügbarkeit sollte somit nach Flächen differenziert werden, die unmittelbar für eine Neunutzung anstehen, und und mögliche Brachen, deren aktuelle Nutzung erst in der Zukunft aufgegeben werden wird.
- Inhalte der Flächenübersicht sollen auch problem- und handlungsorientiert konzipiert sein: Die Flächenübersicht sollte nicht nur ‚positive' Potenzialflächen beinhalten, sondern auch Problemflächen, die aus planerischer Sicht Missstände aufweisen.

- Erfassung von Qualitäten der Flächenpotenziale: Neben der Lage und der Quantität der Flächenpotenziale sind qualitative Angaben, wie beispielsweise zu Nutzungsmöglichkeiten, Nutzungsrestriktionen, Blockaden sowie Angaben zum Realisierungshorizont essenziell für die aus der Flächenübersicht zu entwickelnde Strategie.

4.3 Organisatorische Aspekte

Die Erstellung einer Flächenübersicht als Baustein für ein Siedlungsflächenmanagement benötigt einen klaren politischen Beschluss der gemeinderätlichen Gremien, der die verwaltungsinterne Verbindlichkeit der Flächenübersicht und den Turnus der Fortschreibung bestimmt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass eine regelmäßige Nachführung nicht stattfindet oder die Flächenübersicht anlassbezogenes Stückwerk bleibt und nicht zu einem alle relevanten Aspekte integrierenden Ansatz geführt werden kann. Hinsichtlich der Frage, in welcher Form und auf welcher Ebene dieser Beschluss herbeigeführt werden sollte, wurden in den Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe sowie mit den externen Gästen unterschiedliche Auffassungen artikuliert. Auf der einen Seite steht die Forderung nach einem Grundsatzbeschluss der politischen Gremien zu einem möglichst frühen Zeitpunkt. Andere halten die Forderung nach einem kommunalen Grundsatzbeschluss eher für kontraproduktiv und empfehlen, in einer Startphase eher auf strategisches Handeln der Verwaltung zu setzen, das im Erfolgsfall dann mit politischen Beschlüssen unterlegt und langfristig legitimiert wird. Für beide Vorgehensweisen gibt es erfolgreich verlaufene Beispiele in der Praxis. Einigkeit bestand darin, dass verbindlichere Vorgaben des Landes hilfreich wären.

Im Gespräch mit verschiedenen Akteuren der Stadt- oder Regionalplanung wurde über in der jeweiligen Region umgesetzte Werkzeuge und Methoden im Siedlungsflächenmanagementprozess sowie auftretende Probleme bei einer Mobilisierung diskutiert. Maßnahmen zur Mobilisierung der Flächen können nur erfolgen, wenn Lage und Merkmale der Flächenpotenziale bekannt sind. Mit der Novelle des Baugesetzbuchs vom 11.06.2013 wurde mittlerweile eine Ermittlungspflicht zu Möglichkeiten der Innenentwicklung, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen, vorgeschrieben (§ 1 Abs. 2 BauGB).

Siedlungsflächenmanagement bezieht eine Reihe von Fachbereichen der kommunalen Verwaltung ein, die zu einem effektiven Siedlungsflächenmanagement beitragen müssen oder von ihm profitieren. Damit die Flächenübersicht für alle diese Abteilungen und Ämter ein zufriedenstellendes Ergebnis liefert, ist eine fachübergreifende Auslegung nötig.

Kombination aus lokalem und externem Knowhow: Da das Wissen über die Flächen nur in den Gemeinden vorhanden ist, ist die Beteiligung der Gemeinden erforderlich. Aber auch die Rolle von externen Planern hat sich als wichtig erwiesen, da sie unvoreingenommen sind und eine objektive Sicht auf die gemeindebezogene Ausgangslage haben.

4.4 Technische Aspekte

Die Flächenübersicht soll digital sowohl in tabellarischer als auch in grafischer Form (Karte) vorliegen. Stand der Technik sind Geoinformationssysteme. Internetbasierte Systeme erlauben einen gemeindeübergreifenden Ansatz und können als Angebot für kleine und mittlere Kommunen dienen. Ein sehr wichtiger Aspekt aber ist die Fortschreibungsfähigkeit einer Flächenübersicht, denn ohne sie bleibt es bei Momentaufnahmen.

In technischer Hinsicht muss bedacht werden, dass Siedlungsflächenmanagement für bestimmte Problemkonstellationen auch Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit umfasst. Das bedeutet, dass Schnittstellen zwischen einer verwaltungsinternen und einer öffentlichen Schicht vorgesehen werden sollten. Auch hinsichtlich der Darstellung der Informationen ist zwischen diesen Zielgruppen zu differenzieren.

4.5 Fallbeispiele und Erfahrungen

Heute liegen als Ergebnis der bereits durchgeführten Projekte verschiedene Ansätze, Lösungen und Instrumente zur Erstellung einer Flächenübersicht vor. Dabei wurde gezeigt, dass die Erhebung von Siedlungsentwicklungspotenzialen mit vertretbarem Aufwand auf Ortsteil-, Gemeinde-, Landkreis-, Regions- und Länderebene sowie über die administrativen Grenzen hinweg möglich ist. Auch die dialogorientierte Erstellung der Flächenübersicht in Zusammenarbeit der unterschiedlichen Planungsebenen sowie mit externen Planern konnte erfolgreich und flächendeckend umgesetzt werden. Eine Fortschreibung der Flächenübersicht konnte vereinzelt auf kommunaler Ebene etabliert werden, auf den anderen Ebenen sind erste Ansätze vorhanden.

Im Folgenden werden sechs Projekte, die sich mit der Erstellung einer Flächenübersicht der Siedlungsentwicklungspotenziale beschäftigt haben, vorgestellt. Nach einer kurzen Erläuterung des jeweiligen Projektes sollen primär die Unterschiede bei der Erstellung einer Flächenübersicht durch eine Gegenüberstellung aufgezeigt werden. Dabei wurden folgende Unterscheidungsmerkmale festgelegt:

- Projektgebiet: konkretes Gebiet, in der das Projekt durchgeführt wurde
- Anzahl der (Modell-)Kommunen: Anzahl der beteiligten Kommunen, in denen eine Flächenübersicht erstellt wurde
- Zeitraum der Durchführung
- Flächenkategorien: Welche verschiedenen Flächenarten wurden erfasst?
- Mindestflächengröße: Minimum der Flächengröße der erfassten Potenzialflächen
- Untersuchungsbereich
- Erhebungsmethode: Verfahren zur Ermittlung der Potenzialflächen
- Merkmale: Sachdaten, die je Potenzialfläche erfasst wurden
- Ergebnis: Wo und in welchem Datenformat liegen die Daten vor?
- Quellen und weiterführende Information

Siedlungsflächenmanagement durch innovative Regionalplanung (FLAIR)

Anhand von Testplanungen für konkrete Areale, realisiert von interdisziplinär besetzten Planerteams, wurden im REFINA-Projekt „Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung“ (FLAIR) Aktivierungsstrategien entwickelt, die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen und regionalen Ebene für eine erfolgreiche Innenentwicklung aufzeigen. Als Grundlage dafür wurde in den Modellgemeinden der Region Südlicher Oberrhein eine Flächenübersicht der Innenentwicklungspotenziale erstellt, die aus dem Wissen vor Ort und den Bewertungen der externen Planer erarbeitet wurde.

Tab. 4-1: Steckbrief der Flächenübersicht im Projekt "Siedlungsflächenmanagement durch innovative Regionalplanung (FLAIR)"

Projektgebiet	Region Südlicher Oberrhein
Anzahl der Kommunen	10
Erfassungszeitraum	2006 - 2008
Flächenkategorien	▪ ungenutzte Flächen ▪ nicht mehr genutzte Flächen ▪ geringfügig genutzte Flächen ▪ Reserve-Umnutzungsflächen
Mindestflächengröße	keine
Untersuchungsbereich	Wohn- und Gewerbeflächen innerhalb der Gemarkungsfläche
Erhebungsmethode	1. Abstimmungsgespräch mit Verwaltungsspitzen 2. Erhebung bei der Verwaltung 3. Eigen-/Kontrollerhebung und Rückkopplung der Erhebungsergebnisse 4. Auswertungsgespräche bei der Verwaltung 5. Ggf. öffentliche Vorstellung der Ergebnisse und Übergabe der aufbereiteten Daten
Merkmale	▪ Darstellung im Flächennutzungsplan (FNP) ▪ Baurecht ▪ Eigentümertyp ▪ zeitliche Verfügbarkeit des Areals
Ergebnis	Flächenpotenziale im GIS, Übertrag der Merkmalblätter in Access-Datenbank Flächenübersicht und darauf aufbauende Lagebeurteilung waren Grundlage für mehrere Aktivierungsprojekte
Quelle / weiterführende Information	Schönwandt/Jung/Jacobi et al. 2009

Kommunales Flächenmanagement in der Region (komreg)

Im Rahmen des REFINA-Projekts „Kommunales Flächenmanagement in der Region“ (komreg) wurden Szenarien der Siedlungsentwicklung in der Region Freiburg als Visualisierungs- und Kommunikationsinstrument für lokale und regionale Entscheidungsträger erarbeitet, um die Innenentwicklung und ein flächensparendes Siedlungsflächenmanagement zu fördern. Mit diesen Szenarien werden verschiedene Entwicklungsperspektiven der Wohnbauflächen bis zum Jahr 2030, der Beitrag der Innenentwicklung zur Deckung des Bedarfs sowie die Kosten der Innen- und Außenentwicklung in den Projektgemeinden dargelegt. Für die Entwicklung solcher Szenarien ist die Erhebung der Innenentwicklungspotenziale von grundlegender Bedeutung.

Tab. 4-2: Steckbrief der Flächenübersicht im Projekt "Kommunales Flächenmanagement in der Region“ (komreg)

Projektgebiet	Stadt Freiburg, Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald und Landkreis Emmendingen
Anzahl der Kommunen	10
Erfassungszeitraum	2006 - 2008
Flächenkategorien	▪ Baulücken ▪ geringfügig genutzte Flächen ▪ Brachflächen/Leerstände ▪ Althofstellen
Mindestflächengröße	250 m²
Untersuchungsbereich	Innenbereich nach § 34 BauGB und Bebauungsplangebiete
Erhebungsmethode	1. Ermittlung durch Überlagerung von Luftbildern und ALK (Automatisierte Liegenschaftskataster)-Daten 2. Plausibilitätsprüfung durch Abgleich mit Flächennutzungsplan (FNP) sowie Überprüfung aller erfassten Potenziale durch eine Vor-Ort-Begehung mit Tablet-PCs mit der Software GISPad 3. Weitere Potenziale, wie Brachflächen oder Leerstände, die vor Ort nicht erkennbar waren, wurden nach Absprache mit der Kommunalverwaltung erhoben
Merkmale	▪ Grunddaten zur Fläche (Flurstück, Größe, Eigentümer) ▪ Bestandssituation (Nutzung, Erschließung) ▪ Planungsrechtliche Situation (FNP, Bebauungsplan)
Ergebnis	GIS-basiertes Baulandkataster
Quelle / weiterführende Information	www.komreg.info (08.05.2014)

Mitten im Ort – mitten im Leben! Flächenmanagement und Ortsentwicklung im Landkreis Bad Kissingen

Mit der Initiative des Landkreises Bad Kissingen wurde in dem durch LEADER geförderten Projekt eine landkreisweite Flächenübersicht der Innenentwicklungspotenziale erstellt. Neben der Erhebung der Innenentwicklungspotenziale wird je Gemeinde der zukünftige Bedarf an Wohnbauland berechnet und den Potenzialflächen gegenübergestellt. Die Ergebnisse des Projekts sollen der Verwaltung mit einer Handreichung zum Thema Innenentwicklung und den Bürgern mit einer Informationsbroschüre vermittelt werden. Dabei sollen die Vorteile aktiver Ortskernentwicklung und die Instrumente anhand von Beispielen aus dem Landkreis sowie Förder- und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt und das Bewusstsein in der Bevölkerung für die Bedeutung der Ortskerne gestärkt werden. Zudem soll die interkommunale Zusammenarbeit unterstützt werden.

Tab. 4-3: Steckbrief der Flächenübersicht im Projekt "Mitten im Ort – mitten im Leben! Flächenmanagement und Ortsentwicklung im Landkreis Bad Kissingen"

Projektgebiet	Landkreis Bad Kissingen
Anzahl der Kommunen	25
Erfassungszeitraum	2009 - 2010
Flächenkategorien	▪ klassische Baulücke ▪ geringfügig bebaute Grundstücke ▪ Brachen, Gewerbeflächen ▪ aufgegebene Hofstellen ▪ Leerstände
Mindestflächengröße	Keine
Untersuchungsbereich	Innenbereich
Erhebungsmethode	Flächenmanagement-Datenbank des bayerischen Landesamtes für Umwelt http://www.lfu.bayern.de/
Merkmale	▪ Kenndaten (Flurstück) ▪ Nutzung (Zwischennutzung) ▪ Bebauung (Gebäudezustand) ▪ Darstellung im Flächennutzungsplan ▪ Baurecht ▪ Eigentümer und Eigentümerinteresse ▪ Verfügbarkeit
Ergebnis	▪ Übersicht über die Siedlungsflächenpotenziale im Bestand ▪ Verzicht auf neue Ausweisungen von Bauflächen ▪ Etablierung eines Innenentwicklungsmanagements durch Beratung für Bauen im Bestand ▪ Interkommunales Projekt „Mitten im Ort – mitten im Leben!“ mit Schwerpunkt auf Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung
Quelle / weiterführende Information	Flächenmanagement-Datenbank des bayerischen Landesamtes für Umwelt http://www.lfu.bayern.de/ Landkreis Bad Kissingen 2010 http://www.lkkissingen.rhoen-saale.net/ (08.05.2014)

Flächenmanagement und Bodenentsiegelung in Ober-, Mittel- und Unterzentren des Freistaates Sachsen

In diesem Projekt wurde basierend auf früheren Vorhaben modellhaft ein kommunales Siedlungsflächenmanagement für Sachsen aufgebaut und in drei Pilotkommunen erprobt. Die vollständige Erfassung vorrangig innerörtlicher Flächenpotenziale war deshalb eine wesentliche Aufgabe. Das entwickelte GIS-basierte kommunale Flächeninformationssystem soll für die Pilotkommunen nutzbar und auf Über-, Mittel- und Unterzentren übertragbar sein. Aus den Erfahrungen und Erkenntnissen der Pilotkommunen wurden Handlungsempfehlungen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs abgeleitet.

Tab. 4-4: Steckbrief der Flächenübersicht im Projekt "Flächenmanagement und Bodenentsiegelung in Ober-, Mittel- und Unterzentren des Freistaates Sachsen"

Projektgebiet	Gemeinden in Sachsen
Anzahl der Kommunen	3 Pilotgemeinden
Erfassungszeitraum	2004 - 2006
Flächenkategorien	▪ Brachfläche ▪ Baulücken ▪ Flächen mit Entsiegelungspotenzial (im Außenbereich)
Mindestflächengröße	500 m²
Untersuchungsbereich	Innen- und Außenbereich
Erhebungsmethode	1. Vorauswahl der Flächen im Außenbereich durch Luftbildauswertung 2. Vor-Ort-Erhebungen durch Begehung mit Kartiergrundlagen und Erfassungsbogen für Sachdaten 3. Digitalisierung der Flächen und Integration in die jeweilige Datenbank
Merkmale	▪ Kenndaten (Flurstück) ▪ Nutzung (Zwischennutzung) ▪ Bebauung (Gebäudezustand) ▪ infrastrukturelle Erschließung im Bereich Verkehr ▪ Versiegelung ▪ Geländeprofil ▪ Altlasten ▪ Eigentum, Bodenordnung, Bodenrichtwert ▪ Nutzungsbeschränkung ▪ kommunale Planung ▪ Baurecht ▪ Auswertungsinformationen (Verfügbarkeit)
Ergebnis	Brachflächen- und Baulückendatenbank
Quelle / weiterführende Information	Ferber/Dieke/Rogge et al. 2006

Raum+ Rheinland-Pfalz 2010: Die Bewertung von Flächenpotenzialen für eine zukunftsfähige Siedlungsentwicklung

Bereits im Projekt „Raum+ Rhein-Neckar" fand unter anderem im rheinland-pfälzischen Teilraum des „Verbands Region Rhein-Neckar" eine Erhebung aller Siedlungsflächenpotenziale statt. Zur landesweit systematischen Erfassung und Bewertung der Flächenpotenziale im Innen- und Außenbereich in Rheinland-Pfalz kam es im Projekt „Raum+ Rheinland-Pfalz 2010". Das Land unterstützt somit die Kommunen, ein Siedlungsflächenmanagementsystem zu etablieren.

Tab. 4-5: Steckbrief der Flächenübersicht im Projekt "Raum+ Rheinland-Pfalz 2010"

Projektgebiet	4 (von 5) Regionen in Rheinland-Pfalz[1]
Anzahl der Kommunen	168 Städte und Verbandsgemeinden
Erfassungszeitraum	2009 - 2011
Flächenkategorien	▪ Innenentwicklungspotenziale (ungenutzte, nicht mehr genutzte und unausgelastete Flächen) ▪ aneinander angrenzende Baulücken ▪ Nachverdichtung ▪ Außenreserven ▪ Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich durch festgelegte Ortslagen durch ATKIS
Mindestflächengröße	2.000 m²
Untersuchungsbereich	alle Nutzungsarten im rechtskräftigen Flächennutzungsplan (FNP)
Erhebungsmethode	1. Automatisierte Ermittlung der unbebauten Flurstücke 2. Abgleich der Daten mit den Luftbildern 3. Erhebungsgespräch vor Ort mit Gemeindevertretern 4. Außenreserven wurden durch die Obere Landesbehörde erhoben und im Erhebungsgespräch auf ihre Aktualität überprüft
Merkmale	▪ Nutzung (Nutzung im FNP, zukünftige Nutzung etc.) ▪ Planungsstand (z. B. Blockade, Dauer der Blockade) ▪ Lagebeurteilung (Altlast, Nachfrage, Erschließung etc.)
Ergebnis	▪ Internetplattform für die Gemeinden ▪ Fortschreibungspflicht der Flächenübersicht, mindestens bei einer Änderung des FNP ▪ Die Ergebnisse der Erhebung dienten als Grundlage für die Ermittlung der Schwellenwerte zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung in den Regionalplänen
Quelle / weiterführende Information	MWKEL (Ministerium für Wirtschaft, Energie, Klimaschutz und Landesplanung Rheinland-Pfalz) 2011

[1] Die Daten der Region Rheinpfalz wurden im Vorgängerprojekt „Raum+ Rhein-Neckar" erhoben. Nachdem diese Daten aufgrund methodischer Anpassungen überarbeitet wurden, konnten diese in den neuen Datensatz von „Raum+ Rheinland-Pfalz" integriert werden.

4.6 Zusammenfassung der Fallbeispiele

Anhand der im vorherigen Abschnitt vorgestellten Beispielprojekte wird ersichtlich, dass die Erstellung der Flächenübersicht durch unterschiedliche Verfahren und Erhebungsmethoden erfolgen kann. Häufig werden Flächenpotenziale in einem mehrstufigen Verfahren erhoben. Grundsätzlich lassen sich zwei Phasen unterscheiden: die Vorbereitungsphase und die eigentliche Erhebung. In der Vorbereitungsphase können durch eine Auswertung der Automatisierten Liegenschaftskarte (ALK), die unter anderem Flurstücke und Gebäude enthält, oder der Luftbilder mögliche Flächenpotenziale identifiziert werden. In der eigentlichen Erhebung, welche mehr Aufwand erfordert, werden in einem Gespräch mit den Kommunen und/oder durch eine örtliche Begehung die Siedlungsentwicklungspotenziale erhoben. Die Vor-Ort-Erhebung ist wichtig, da eventuelle Hindernisse oder mögliche Probleme nur direkt in den Kommunen beurteilt werden können. In der zweiten Phase der Erhebung sollten die Ergebnisse der Vorbereitungsphase überprüft, angepasst und ergänzt werden.

In den oben aufgeführten Beispielprojekten wird deutlich, dass bei der Erstellung der Flächenübersichten vor allem die Definition der Siedlungsentwicklungspotenziale in Bezug auf die Mindestflächengröße, die Kategorie, die aufgenommenen Merkmale und den Untersuchungsbereich sehr verschieden ist. Dadurch wird ein quantitativer und qualitativer Vergleich der Ergebnisse aus unterschiedlichen Projekten ohne vorherige Aufbereitung und Anpassung der Daten unmöglich.

Ein Merkmal, das in allen Beispielprojekten gleich ist, ist die Form der Ergebnisse, die digital in einem Geoinformationssystem (GIS) oder in einer Datenbank vorliegen und sich daher für eine Fortschreibung gut eignen. Des Weiteren fällt bei dem Vergleich auf, dass die Projekte von ganz unterschiedlichen Akteuren der örtlichen und überörtlichen Ebene initiiert worden sind.

Bei der Schaffung einer Flächenübersicht stellt sich die Frage, in wessen Verantwortlichkeit das Erstellen fällt und auf welcher Ebene die Überprüfung stattfindet. Bei der Beantwortung dieser Frage spielen zwei Aspekte eine wichtige Rolle. Zum einen soll die Schaffung der Flächenübersicht mit der kommunalen Ebene abgestimmt sein, da hier das nötige Wissen vorhanden ist und weitere Maßnahmen am effektivsten getroffen und umgesetzt werden können. Zum anderen bleibt das Problem bestehen, dass ohne einheitliche Standards die vorhandenen Flächenübersichten aufgrund unterschiedlicher Datenstrukturen, Untersuchungsbereiche und Definitionen der Siedlungsentwicklungspotenziale in der Regel ein Vergleich der Erhebungsdaten nicht unmittelbar miteinander möglich ist und die Ergebnisse für übergeordnete Planung unbrauchbar sind. Deshalb empfiehlt es sich, dass die Erhebungsmethode, das Datenmodell und das Erhebungstool entweder von der Landesebene oder der regionalen Ebene bereitgestellt werden und die Schaffung der Flächenübersicht durch die Kommunen erfolgen soll.

5 Lagebeurteilung

Hany Elgendy, Sebastian Wilske

5.1 Einleitung

Lagebeurteilungen stellen das Bindeglied zwischen der Übersichtsebene und der Umsetzungsebene des Siedlungsflächenmanagements dar. Für dessen Umsetzungsorientierung sind sie somit von ausschlaggebener Bedeutung.

5.2 Definition und Aufgaben

Mit der Erstellung der Flächenübersicht über die Siedlungsentwicklungspotenziale erhalten die Gemeinde, die Region oder das Land Informationen über den Umfang, die räumliche Verteilung, die Nutzungsmöglichkeiten, die Verfügbarkeit und die Qualität der Flächenreserven. Eine häufig zu beobachtende Reaktion ist, direkt aus der Flächenübersicht heraus Einzelflächen oder Einzelthemen auf die Agenda zu setzen, die zu einem aktuellen Anlass passend erscheinen. Die Ressourcen werden dann auf diese Themen konzentriert, während andere Flächen und Themen unbeachtet bleiben.

Die Beispiele für ein erfolgreiches, dauerhaft etabliertes Siedlungsflächenmanagement zeigen, dass hier meist ein zusätzlicher Arbeitsschritt vorgesehen wurde (vgl. hierzu stellvertretend in Kapitel 10.5 das Fallbeispiel „Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)“). Dieser dient dazu, auf der Basis der Flächenübersicht eine systematische und fundierte Entscheidungsgrundlage für die notwendigen thematischen und räumlichen Schwerpunktsetzungen zu erhalten. Dieser Arbeitsschritt trägt in konkreten Umsetzungen eines Siedlungsflächenmanagements in der Praxis verschiedene Bezeichnungen. Vorliegend soll er als „Lagebeurteilung“ bezeichnet und näher erläutert werden (zu raumplanerischen Lagebeurteilungen im Allgemeinen vgl. Signer 2011: 311 ff.).

Die Lagebeurteilung als Verknüpfung der Flächenübersicht mit den Entscheidungsprozessen zum weiteren Vorgehen und der verfolgten Strategie ist eine unabdingbare Voraussetzung für ein erfolgreiches Siedlungsflächenmanagement. Für die Zweckmäßigkeit dieser Verknüpfung muss bereits bei der Erstellung der Flächenübersicht berücksichtigt werden, welche Informationen für die Lagebeurteilung relevant sind. Zumindest sind dies Angaben zu künftigen Nutzungsmöglichkeiten, der Verfügbarkeit sowie den Umsetzungshindernissen bei einer Aktivierung eines Flächenpotenzials. Fehlen diese Angaben, kann die Relevanz einer Fläche für die Verwirklichung bestimmter Entwicklungsvorstellungen einer Kommune nicht fundiert bewertet werden. Dies bedeutet, dass es bei der Erstellung der Flächenübersicht entscheidend ist, dass solche Informationen erfasst werden, die für die Beurteilung der Lage von Bedeutung sind. Eine ziellose Sammlung von Informationen bei der Erstellung der Flächenübersicht birgt die Gefahr, dass der Aufwand für die Erstellung der Flächenübersicht erheblich steigt und dennoch bei der Beurteilung der Lage wichtige Informationen fehlen könnten.

So sollten Lagebeurteilungen auf Flächenübersichten fußen, welche unterschiedliche Perspektiven auf die Gegenstandsbereiche von Siedlungsflächenmanagement ermöglichen: Gegenstände, Ort, Zeit, Akteure und Finanzen. Sie sollten die für ein Siedlungsflä-

chenmanagement bedeutsamen Vorhaben, Konflikte und Probleme lokalisieren, das Wissen und die Wissenslücken zu internen und externen Zeitordnungen darstellen, bereits involvierte und ggf. noch zu beteiligende Akteure benennen sowie darlegen, welche finanziellen Mittel im Spiel sind (Signer 2011: 312).

Die Lagebeurteilung bereitet damit den Weg aus der Fülle der Einzelflächen und -themen zur begründeten Bildung von thematischen und räumlichen Schwerpunkten sowie zur Umsetzung dieser Handlungsschwerpunkte in konkrete Maßnahmen. Sie bildet damit eine Brücke zwischen der Flächenübersicht, der Erarbeitung der Strategie und der Auswahl möglicher Maßnahmen. Erst mit einer Lagebeurteilung werden die Informationen in der Flächenübersicht in eine entscheidungsrelevante Form gebracht. Die Lagebeurteilung liefert damit eine Entscheidungsgrundlage und enthält Bewertungen der verschiedenen Handlungsbedarfe, setzt diese in Beziehung zu den Zielen der Ortsentwicklung und gibt Empfehlungen für die Konzentration der verfügbaren Ressourcen auf die nächsten konkreten Handlungsschritte zur Lösung der als besonders wichtig identifizierten Aufgaben.

Auf der Ebene der Einzelflächen dient die Lagebeurteilung dazu, einerseits die einzelnen Flächenpotenziale hinsichtlich ihrer Nutzungsmöglichkeiten und -qualitäten zu bewerten, andererseits aber auch zu untersuchen, inwiefern die Aktivierung bestimmter Flächenpotenziale zur Verwirklichung von städtebaulichen Zielsetzungen beitragen kann. Dabei muss zwischen drei Perspektiven, die mit den Schlagworten „Fläche sucht Nutzung“, „Nutzung sucht Fläche“ sowie „Kapital sucht Fläche und Nutzung“ umschrieben werden können, unterschieden werden.

Im ersten Fall „Fläche sucht Nutzung" handelt es sich um Fragestellungen, die sich aus der (verstärkten) Mobilisierung von Siedlungsentwicklungspotenzialen im Innern ergeben. Welche Nutzungsmöglichkeiten stehen generell offen? Welchen quantitativen Beitrag könnten die verschiedenen Flächenpotenziale zur Abdeckung der zu erwartenden Flächenbedarfe leisten? Gibt es zu beachtende Grenzen für die Innenverdichtung (stadtklimatisch bedingte Einschänkungen, Infrastruktursysteme, Nutzungskonflikte mit Nachbarquartieren etc.)?

Grundsätzlich anders ist die zweite Perspektive „Nutzung sucht Fläche“. Sie setzt an den bestehenden örtlichen Entwicklungsvorstellungen an und setzt diese in Beziehung zu den Flächenpotenzialen. Im Kern steht die Frage, welche Siedlungsentwicklungspotenziale eine besondere Eignung haben, die Entwicklungsvorstellungen umzusetzen. Fragen in diesem Bereich können sein: Gibt es private oder öffentliche Vorhaben mit besonderen Standortanforderungen, die in der nächsten Zeit umgesetzt werden sollen? Gibt es bestehende städtebauliche Missstände, die behoben werden sollten?

Die dritte Perspektive „Kapital sucht Fläche und Nutzung“ umschreibt den Faktor „Gelegenheiten“, also das Investitionsinteresse, das konzeptionell noch so offen ist, dass es hinsichtlich Standort und Nutzungsmix gelenkt werden kann. Je besser ein Siedlungsflächenmanagement vorbereitet ist, umso besser gelingt es, solche Gelegenheiten für die Umsetzung von Projekten zu nutzen, die einen positiven Beitrag zu den definierten Entwicklungsvorstellungen leisten. Es handelt sich dann um „Win-win-Situationen“, bei denen Siedlungsflächenmanagement durch private Interessenten und die öffentliche Hand gemeinsam und zum beiderseitigen Vorteil umgesetzt werden kann.

Insbesondere hinsichtlich der zweiten Perspektive „Nutzung sucht Fläche“ ist es wichtig zu beachten, dass die Lagebeurteilung dazu dient, bestehende Entwicklungsvorstellungen mit den Flächenpotenzialen in Beziehung zu setzen, und nicht dazu, die Entwick-

lungsvorstellungen neu zu erarbeiten. Dies würde diesen Baustein des Siedlungsflächenmanagementprozesses überfrachten. Vielmehr sollten diese Entwicklungsvorstellungen, soweit sie nicht bereits existieren, mit hierfür zur Verfügung stehenden Methoden erarbeitet werden (zum Beispiel Stadtentwicklungskonzept). Gegebenenfalls kann der Siedlungsflächenmanagementbaustein „Lagebeurteilung" in einen solchen allgemeiner angelegten Prozess integriert werden. Auch dann sollte jedoch eindeutig zwischen den Zielrichtungen unterschieden werden: Definition von allgemeinen und räumlichen Entwicklungszielen auf der einen Seite, fundierte thematische und räumliche Schwerpunktsetzung für Siedlungsflächenmanagement auf der anderen Seite.

5.3 Inhaltliche Aspekte

Folgende Aspekte der Lagebeurteilung sollen bereits bei der Planung der Flächenübersicht beachtet werden.

- Da die einzelnen Räume und Siedlungsentwicklungspotenziale durch unterschiedliche Ausgangslagen gekennzeichnet sind und damit verschiedene Herangehensweisen benötigt werden, sollen in der Lagebeurteilung Schwerpunktthemen gesetzt werden, die die verschiedenen Ausgangslagen konkretisieren, die mögliche Mobilisierungsstrategie aufzeigen und als Grundlage für die Handlungsempfehlungen und Maßnahmen dienen sollen.
- Die Identifizierung von räumlichen Schwerpunkten, die vorrangig behandelt werden sollen, ist ein Grundbestandteil jeder Lagebeurteilung. Die räumlichen Schwerpunkte ergeben sich dabei aus den genannten Perspektiven: Zum einem aus der räumlichen Verteilung der verschiedenen Arten von Flächenpotenzialen, zum anderen aber aus der Bedeutung einzelner Flächen für die Verwirklichung der generellen kommunalen und regionalen Entwicklungsziele.

Dabei sollten sowohl die Bildung von Schwerpunktthemen als auch die Identifizierung von räumlichen Schwerpunkten darauf ausgerichtet sein, ein Siedlungsflächenmanagement auf einer soliden strategischen Grundlage umzusetzen und Aktionismus sowie einen unkoordinierten Einsatz der Instrumente und Verfahren zu vermeiden.

Die Lagebeurteilung sollte darum auch die folgenden, sich nicht aus der Flächenübersicht ergebenden Aspekte abdecken:

- Als wesentlicher Bestandteil der Lagebeurteilung sollten auch die in der Vergangenheit entstandenen Probleme bezüglich der Siedlungsentwicklung zusammengefasst werden (Dokumentation von Missständen), um diesen Problemen in der Zukunft entgegenzuwirken oder zumindest ihre negativen Auswirkungen lindern zu können (VRS 2005: 45).
- Die Lagebeurteilung dient auch dazu, Siedlungsflächenmanagement in die generellen Trends der Siedlungsentwicklung im Zeitverlauf und in einem größeren räumlichen Kontext einzubetten und wesentliche Kenngrößen[1] sowie ihre Entwicklung zu bilanzieren (vgl. auch Kapitel 8 „Monitoring").

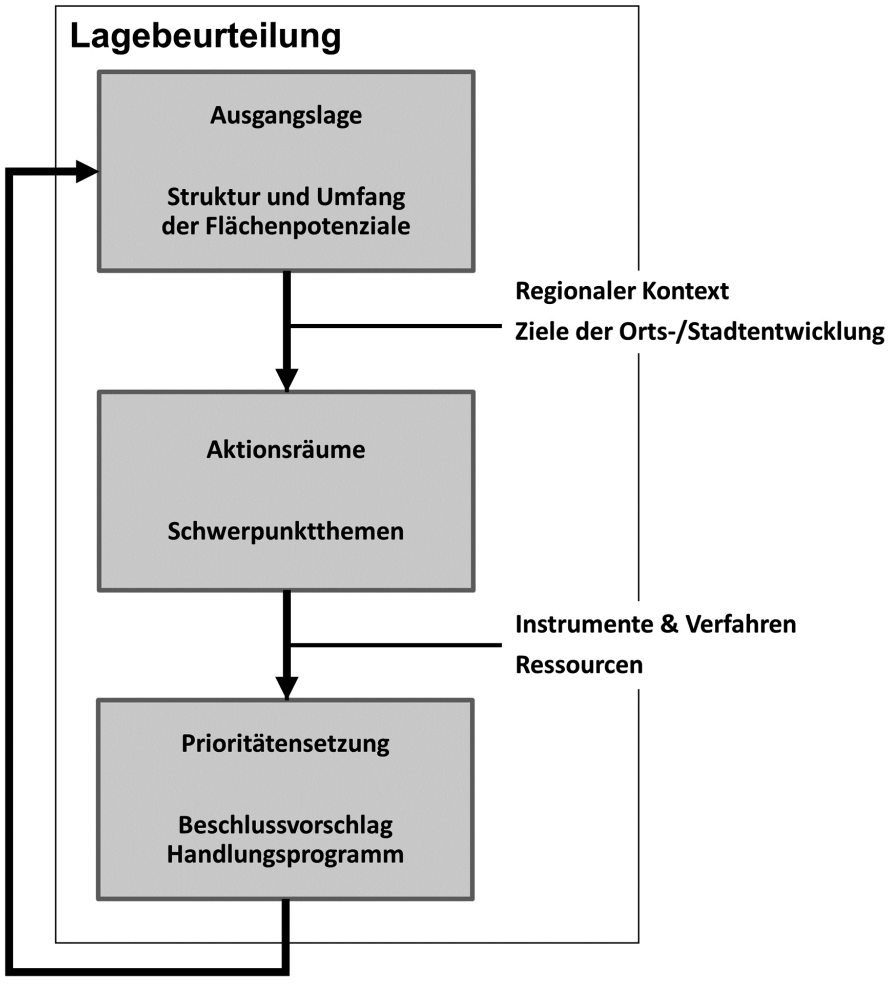
[1] Im Falle des Siedlungsflächenmanagements sind wesentliche Kennzahlen beispielsweise die gesamträumliche Aggregation und Bilanzierung von Größe, Anzahl und Nutzungsmöglichkeiten der Innenentwicklungspotenziale sowie deren Verfügbarkeit und Planungsstand in Gegenüberstellung zu Kenngrößen zur Abschätzung der Nachfrage.

- Lagebeurteilungen sollten regelmäßig fortgeschrieben, ihre Schwerpunktsetzungen überprüft und an die aktuelle Lage angepasst werden. Im Fall der Fortschreibung einer bestehenden Lagebeurteilung sind die Fortschreibung der Priorisierung der einzelnen Flächen sowie die Überprüfung der Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente und Verfahren weitere wichtige Inhalte der Lagebeurteilung (VRS 2005: 44).

Im Ergebnis besteht die Lagebeurteilung hauptsächlich aus den folgenden Komponenten:

- Klärung der Ausgangslage / Problemdefinition
- Bildung thematischer Schwerpunkte
- Bildung räumlicher Schwerpunkte
- Prioritätensetzung
- Erarbeitung eines Beschlussvorschlags des Handlungsprogramms

Abb. 5-1: Mögliche Ergebnisse der Lagebeurteilung



Quelle: Eigene Darstellung

5.4 Organisatorische Aspekte

Die Lagebeurteilungen auf der Grundlage der Flächenübersicht müssen regelmäßig erfolgen (VRS 2005: 45). Regelmäßige Lagebeurteilungen erlauben es, sich in der Vielzahl der Fälle zurechtzufinden und zu entscheiden, mit welchen Fällen man sich in der nächsten Zeit schwerpunktmäßig befassen will (Signer 2011: 311) und die grundsätzliche planerische Argumentation und die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente zu prüfen sowie Widerstände und offene Fragen zu formulieren (vgl. Scholl 1995: 210 ff.).

Für ein Siedlungsflächenmanagement wird empfohlen, fachübergreifende Arbeitsgruppen einzusetzen, um einen optimalen Fluss der Informationen und die Bündelung von Zuständigkeiten und Kompetenzen zu erreichen. Diese Gruppe sollte auch für die Erarbeitung der Lagebeurteilung zuständig sein. Mit der Formulierung dieser Entscheidungsvorlage für das weitere Vorgehen im Siedlungsflächenmanagement und deren Annahme durch die politischen Gremien, zum Beispiel den Gemeinderat, erhält diese Gruppe auch die politische Legitimation für ihre Arbeit und den Einsatz der Ressourcen für ein Siedlungsflächenmanagement. Zugleich dient die regelmäßige Lagebeurteilung auch der Selbstreflexion der für ein Siedlungsflächenmanagement zuständigen Akteure über die gemachten Erfahrungen, die erzielten Erfolge, die Gründe für Fehlschläge und Verbesserungspotenziale hinsichtlich des Siedlungsflächenmanagementprozesses.

Durch diese Zuordnung wird erreicht, dass die Lagebeurteilung durch die Akteure formuliert wird, die für das Siedlungsflächenmanagement und die Flächenübersicht verantwortlich sind. Damit wird auch eine regelmäßige Rückkopplung der Flächenübersicht in die Entscheidungsprozesse sichergestellt und die Eigenbindung der Akteure an die Inhalte der Flächenübersicht gestärkt. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass das Instrument der Flächenübersicht ein wirksamer Baustein eines Siedlungsflächenmanagementes ist.[2]

5.5 Ergebnisse von Lagebeurteilungen für den Prozess des Siedlungsflächenmanagements

Die Elemente zur Darstellung der Ausgangslage wurden bereits in Abschnitt 5.2 erläutert. In den nächsten Abschnitten werden die weiteren möglichen Ergebnisse der Lagebeurteilung beschrieben. Die Lagebeurteilung besteht hauptsächlich aus den folgenden Komponenten, die als Ergebnisse der Lagebeurteilung in den weiteren Prozess des Siedlungsflächenmanagements eingehen und wesentliche Entscheidungsinformationen zu seiner inhaltlichen Steuerung darstellen.

Identifikation von räumlichen Schwerpunkten

In Bezug auf die Siedlungsentwicklungspotenziale können grundsätzlich drei Arten von Schwerpunkträumen festgelegt werden: Handlungsräume, Regulierungsräume und Schutzräume. Dabei können die Handlungs- und Regulierungsräume aus der Häufung der erhobenen Siedlungsentwicklungspotenziale mit bestimmten Charakteristika abgeleitet werden. Sie stellen definierbare Gebiete mit spezifischen Strukturen dar, die den Einsatz abgestimmter Maßnahmen erfordern. Handlungsräume zeichnen sich dadurch aus, dass sie ein aktives Handeln der Akteure erfordern und somit Entwicklungen angeschoben werden müssen, während Regulierungsräume eine hohe Eigendynamik aufwei-

[2] Es handelt sich bei solchen nicht in die Prozesse eingebundenen Übersichten um sog. „Datenfriedhöfe", die nach kurzer Zeit nur noch veraltete und nicht mehr korrekte Informationen enthalten.

sen, die durch geeignete Maßnahmen gelenkt werden muss, um die erwünschte räumliche Entwicklung zu erreichen und nachteilige Wirkungen vermeiden zu können. Anhand typischer Fallkonstellationen kann diese Entwicklung verdeutlicht werden. Exemplarisch für Handlungsräume können Industriebrachen in nachfrageschwachen Räumen stehen. Ein Beispiel für Regulierungsräume stellen hingegen Quartiere in urbanen Kernen mit Gentrifizierungstendenzen dar. Schutzräume hingegen ergeben sich aus der Bewertung der bestehenden Siedlungs- und Landschaftsstrukturen – mit der zentralen Aufgabe, diese vor Überlastungen und Nutzungskonflikten zu schützen (wie zum Beispiel die weitere Zersiedelung des Außenbereichs).

Die oben erwähnten Schwerpunkte können räumlich konkretisiert und verortet werden. Je nachdem, wie häufig oder bedeutsam Flächen für ein bestimmtes Thema in einem bestimmten Teilraum sind, kann dort ein Handlungsraum definiert werden, der sich räumlich und thematisch abgrenzen lässt und dem konkrete Entwicklungsziele und Maßnahmen im Sinne eines zielgerichteten Aktionsprogramms zugeordnet werden können. Diese räumlichen Schwerpunkte zeichnen sich dadurch aus, dass sich in ihnen Siedlungsentwicklungspotenziale, Entwicklungsziele und Themenbereiche bündeln. Dadurch erhalten sie für die Umsetzung eines Siedlungsflächenmanagements eine herausragende, oft sogar strategische Bedeutung. Die Identifizierung dieser räumlichen Schwerpunkte, die vorrangig behandelt werden sollten, ist ein Grundbestandteil und wesentliches Ergebnis jeder Lagebeurteilung.

Bildung von thematischen Schwerpunkten

Auch für räumlich nicht in bestimmten Gebieten konzentrierte Einzelflächen können thematische Schwerpunkte anhand gleicher Merkmale gebildet werden, zum Beispiel Flächen mit Altlasten, fehlender Nachfrage oder fehlendem Eigentümerinteresse etc. Für diese Flächen können zielgerichtete Aktionsprogramme definiert werden, um wiederkehrenden Fragestellungen bei der Aktivierung mit optimierten Maßnahmen begegnen zu können.

Weitere Schwerpunktthemen, die in unterschiedlicher Zusammensetzung für die Flächen relevant sein können, können beispielsweise Ortskernaufwertungen, Leerstände, Baulandhortung, Konversion, Altlastensanierung, Aufwertung und Profilierung bestehender Gewerbegebiete oder auch Umstrukturierungsgebiete sein.

Für die verschiedenen thematischen Schwerpunkte können allgemeine Strategien erarbeitet werden sowie bei der Maßnahmenentwicklung für die thematischen Schwerpunkte beispielsweise Bündelungen spezifisch ausgestalteter Einzelmaßnahmen und Herangehensweisen aufgezeigt werden.

Prioritätensetzung

Dritter wesentlicher Baustein der Lagebeurteilung ist die Prioritätensetzung. Dies bedeutet, die identifizierten räumlichen und thematischen Schwerpunkte in Bezug zu den zur Verfügung stehenden zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen zu setzen. Immer wieder stellt sich dabei heraus, dass bei realistischer Betrachtung nicht alle als relevant identifizierten Schwerpunkte gleichzeitig bearbeitet werden können (Regionalverband Südlicher Oberrhein 2008: 88). Es gilt, aus der Vielzahl der Schwerpunkte für ein Siedlungsflächenmanagement diejenigen herauszuarbeiten, die eine so große Bedeutung haben, dass sie zuerst bearbeitet und die verfügbaren Mittel auf sie konzentriert werden sollten. Die Prioritätensetzung führt auch zu einer räumlichen und thematischen Fokussierung und einer Priorisierung der Maßnahmen.

Teil der Prioritätensetzung sind darüber hinaus Empfehlungen zur Ressourcenausstattung des Siedlungsflächenmanagements für die Umsetzung der notwendigen Maßnahmen. Hierfür ist wiederum die Flächenübersicht eine wichtige Grundlage, erlaubt sie doch eine fundierte Abschätzung zur Anzahl und zum ungefähren Umfang (eine Brachenentwicklung erfordert in der Regel mehr Kapazitäten als die Aktivierung einer Baulücke) der durchzuführenden Maßnahmen zur Umsetzung des Siedlungsflächenmanagements.

Um eine Strategie für ein Siedlungsflächenmanagement im Sinne des folgenden Kapitels formulieren zu können, ist es erforderlich, dass die grundlegenden Handlungsoptionen bekannt sind. Im Fall des Siedlungsflächenmanagements sind dies insbesondere materielle Optionen, das sind die Siedlungsentwicklungspotenziale nach Art, Menge und Verteilung, sowie die operationellen Optionen, das heißt die zur Verfügung stehenden Ressourcen, Instrumente und Verfahren. Die Lagebeurteilung bildet somit die Klammer zwischen der operativen Maßnahmenebene und der strategischen Ebene des Siedlungsflächenmanagements.

6 Strategien

Dirk Seidemann

6.1 Einleitung

Der Begriff „Strategie“ wird in Bezug auf Flächenmanagement in vielfältiger Weise verwendet, eine eindeutige allgemeingültige Definition konnte im Rahmen der Arbeiten zu vorliegendem Bericht aus der Literatur nicht abgeleitet werden.

Eine Näherung erfolgte über folgende Fragen: Wo wird der Begriff „Strategie“ im Zusammenhang mit „Flächenmanagement“ verwendet? Welche Strategien können von welchen Akteuren als Grundlage des Handelns für ein nachhaltiges Flächenmanagement gesetzt werden?

Der Begriff „nachhaltiges Flächenmanagement“ an sich kann schon als Strategie oder strategischer (Management-)Ansatz (vgl. Bock/Libbe 2011: 55) gesehen werden. Strategien werden oft als „Richtschnüre für die Zukunft“ (Scholl 2005: 1122), also als Orientierungslinien für den „meist viele Jahre dauernden Prozess des Verwirklichens von Lösungen für schwierige Probleme der Raumordnung und Raumentwicklung“ (Scholl 2005: 1122) bezeichnet. Dass Flächenmanagement ein solcher Prozess ist, ist aufgrund der Komplexität der damit verknüpften planerischen, politischen und finanziellen Fragen unbestritten. Festzustellen ist dabei, dass

- oft „Werkzeuge“ mit „Strategien“ begrifflich vermischt werden,
- „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ als „Prüfstein“ für politisches und planerisches Handeln auf den genehmigenden oder umsetzenden Ebenen für ein erfolgreiches Flächenmanagement gelten muss,
- Nachhaltigkeitsstrategien regelmäßig den sparsamen Umgang mit der endlichen Ressource Boden beinhalten,
- Aktivierungsstrategien als konkretes Handlungs- und Entscheidungskonzept, um das Ziel der nachhaltigen Flächennutzung umzusetzen, notwendig sind.

Teilweise ist „strategisches Handeln“ seitens der Akteure zwar nicht konkret formuliert, wird jedoch praktiziert. Die gewählten Fallbeispiele, die im Folgenden vorgestellt werden, zeigen dies deutlich auf.

Die Arbeitsgruppe hat sich darauf geeinigt, den Begriff „Strategie“ als „Leitlinie des Handelns“ zu verstehen oder auch als „strategisches Vorgehen“ bzw. „strategisches Handeln“ zu sehen. Maßnahmen im Bereich der Bereitstellung von Flächen zur Siedlungsentwicklung sind grundsätzlich mit dem strategischen Ziel der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme abzugleichen.

Um die Frage nach Strategien beim Flächenmanagement und in den untersuchten Ansätzen und Projekten zu beantworten, ist es hilfreich, zwischen den verschiedenen Akteursebenen und ihren Handlungsspielräumen zu unterscheiden. Ausgehend von ihren Aufgaben und Kompetenzen ergeben sich unterschiedliche Handlungsspielräume für ein strategisches Vorgehen für die einzelnen Planungsebenen. Diese Planungsebenen

entsprechen in Baden-Württemberg, wie in den meisten Bundesländern, dem Verwaltungsaufbau mit den entsprechenden Kompetenzen. Die folgende Tabelle zeigt die verschiedenen Akteure der Raumplanung in Baden-Württemberg mit ihren jeweiligen Kompetenzen sowie Beispiele für die jeweiligen strategischen Ansätze im Zusammenhang mit dem Siedlungsflächenmanagement.

Tab. 6-1: Akteure der Raumplanung auf verschiedenen Ebenen

Ebene	Kompetenzen	Beispiele
Bund	Gesetzgebung Bewusstseinsbildung Förderung	Nachhaltigkeitsstrategie BauGB-Novelle REFINA
Land	Gesetzgebung und -anwendung Bewusstseinsbildung Förderung (Maßnahmen, Programmgestaltung)	Landesentwicklungsprogramm P IV Rheinland Pfalz; Förderprogramm „Fläche gewinnen“ durch Innenentwicklung Baden-Württemberg
	Regionale Rahmenbedingungen (Satzungsgeber, Träger öffentlicher Belange) Bewusstseinsbildung Beratung, Entwicklungskonzepte	Regionalpläne Regionale Entwicklungskonzepte
Kommune	Planerische Umsetzung Planungsrechtliche Umsetzung Konkrete Investition	Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS); Geoportal (Stadt Aalen); Flächenmanagement und Daseinsvorsorge (Unterschneidheim)

Ergänzend können noch (als nicht staatliche Ebene) Investoren, Projektentwickler und Grundstückseigentümer sowie Bürgergruppen als mögliche Handelnde identifiziert werden.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die höheren Ebenen weniger konkrete Umsetzungskompetenzen sowohl im planerischen Bereich wie auch bei der Entwicklung von konkreten Projekten und Maßnahmen haben und dadurch mehr im bewusstseinsbildenden und rahmengebenen Bereich agieren. Im Unterschied dazu kann die kommunale Ebene über konkrete Umsetzungen im Bereich der Bauleitplanung, aber auch durch Projektentwicklung tätig werden. Private Akteure sind immer im Umsetzungsbereich tätig, können sich aber auch über Initiativen in Maßnahmen staatlicher Stellen engagieren (beispielsweise Engagement der DB Immobilien der Deutschen Bahn AG im Aktionsbündnis „Fläche gewinnen“).

Hinsichtlich des Flächenmanagements können daher horizontal drei Handlungsansätze unterschieden werden:

- Rahmenbedingungen schaffen (Planung/gesetzliche Vorgaben): Grundlage für hoheitliche Durchsetzung aufgrund fehlender Anreize der Umsetzungsebenen
- Bewusstseinsbildung/Wissen: bei fehlenden direkten Umsetzungsspielräumen
- Umsetzung (Genehmigung/Planumsetzung/Investition)

Auf die gesetzlichen Grundlagen wurde bereits in Kapitel 2 hingewiesen. Die handlungsbezogene strategische Ausrichtung erfolgt im Rahmen der Gesetzgebung durch Raumordnungspläne, Verordnungen, Erlasse oder auch Hinweispapiere.

6.2 Landesebene

Am Beispiel der beiden Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sollen die möglichen Optionen für ein strategisches Vorgehen illustriert werden. Das Land Baden-Württemberg steht dabei als Ansatz für ein konsensuales, auf Überzeugungs- und Zielgruppenarbeit basierendes Vorgehen. Das Land Rheinland-Pfalz nutzt zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auch direkte, an die Planungsgeber auf kommunaler und regionaler Ebene gerichtete Vorgaben mit rechtlichem Charakter, welche mit bewusstseinsbildenden Maßnahmen flankiert werden.

Schon der Vergleich der beiden Raumordnungspläne der Länder – Landesentwicklungsplan 2002 für Baden-Württemberg (LEP BW 2002) und Landesentwicklungsprogramm LEP IV für Rheinland-Pfalz von 2008 – macht diese unterschiedliche Herangehensweise deutlich:

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 stellt die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am Bestand als allgemeines Ziel vor. Im Plansatz 3.1.9 heißt es:

- „Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig am Bestand auszurichten. Dazu sind Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft ist auf das Unvermeidbare zu beschränken“ (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002).

Das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008 (ISIM RLP 2008) geht das Thema Siedlungsflächenmanagement noch konkreter an. Im Kapitel 2.4. „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ werden durch die Ziele 31 bis 33 Vorgaben für das Siedlungsflächenmanagement formuliert.

- Ziel 31 besagt: „Die quantitative Flächenneuinanspruchnahme ist bis zum Jahr 2015 landesweit zu reduzieren sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement qualitativ zu verbessern und zu optimieren. Dabei ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen“ (ISIM RLP 2008).
- Die regionalen Planungsgemeinschaften und die Gebietskörperschaften leisten hierzu einen – an den regional unterschiedlichen Ausgangsbedingungen orientierten – Beitrag.

- Ziel 32 besagt: "In den Regionalplänen sind mindestens für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung Schwellenwerte als Ziele der Raumordnung zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Entwicklung festzulegen. Diese Schwellenwerte sind unter Berücksichtigung der »mittleren Variante« der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und bestehender Flächenreserven zu begründen" (ISIM RLP 2008).
- Ziel 33 besagt „In den ländlichen Räumen ist eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Wohnbauflächenausweisung auf solche Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren, die über eine dauerhaft gesicherte qualifizierte Anbindung im öffentlichen Personennahverkehr (Schienenverkehr und Buslinien) verfügen" (ISIM RLP 2008).

Allein die Anzahl der Plansätze lässt die unterschiedliche Herangehensweisen zwischen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erkennen, wobei das Entstehungsdatum beider Planwerke zu berücksichtigen ist. Während der LEP BW 2002 die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand als „allgemeines Ziel" und nicht als ein „Ziel der Raumordnung" formuliert und keinen Umsetzungsweg für ein Flächenmanagement zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme aufzeigt, gibt das LEP IV RLP 2008 klare Vorgaben zur Etablierung eines Flächenmanagements für die nachfolgenden Planungsebenen sowie mit dem Instrument der „Schwellenwerte" auch eine direkte Vorgabe zur Formulierung quantitativer Ziele für die Bauleitplanung.

Tab. 6-2: Ein Vergleich der Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz

	Baden-Württemberg	**Rheinland-Pfalz**
Ziel	▪ „Netto-Null"	▪ 1-ha-Ziel
Rahmenbedingungen	▪ Landesentwicklungsplan, insbes. Plansatz 3.1.9 ▪ Hinweise zur Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise	▪ LEP IV RLP 2008 Kap. 2.4.1
Bewusstseinsbildung	▪ Aktionsbündnis „Flächen gewinnen" ▪ FLOO, fokos^{bw}	▪ Raum^{+} RLP ▪ Folgekostenrechner
Förderung	▪ Aktionsprogramm „Fläche gewinnen durch Innenentwicklung" (FGDI) ▪ Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauches durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials (MELAP), Städtebauförderung/ELR	▪ Dorferneuerung ▪ Wettbewerb Schwerpunktgemeinden

Vergleicht man die bekannten konsensualen, bewusstseinsbildenden Maßnahmen, gibt es hingegen in Baden-Württemberg eine größere Vielfalt. Dabei werden insbesondere durch die Schaffung von Anreizen (oft über finanzielle Zuwendungen im Rahmen von Förder- und Forschungsprogrammen) die plangebenden Ebenen unterstützt (vgl. Tabelle 6-2):

Über die Auswertung der amtlichen Flächenstatistiken werden in beiden Bundesländern jeweils eine jährliche Bewertung des Erfolgs und damit ein quantitatives Monitoring vorgenommen. Eine konkrete Auswertung von genehmigten Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen wird nicht vorgenommen, obwohl diese zum Beispiel in Baden-Württemberg auf der Grundlage der in der Regel flächendeckend vorhandenen und zeitnah fortgeführten Daten des „Automatisierten Raumordnungskatasters“ (AROC) zumindest im Bereich der vorbereitenden Bauleitplanung entsprechende Datengrundlagen liefern.

6.3 Regionale Ebene

Für das strategische Vorgehen auf der Ebene der Regionalplanung stehen den Trägern der Regionalplanung in Baden-Württemberg drei Handlungsbereiche zur Verfügung. Sie können sowohl als Plangeber, Träger öffentlicher Belange oder auch als planende Stelle ohne Genehmigungskompetenzen agieren. Als Plangeber des Regionalplans können quantitative und prozessuale Vorgaben für die Bauleitplanung gemacht werden. Diese Vorgaben können von den Regionalverbänden als Träger öffentlicher Belange im Rahmen der Verfahren der Bauleitplanung bei Bedarf geltend gemacht werden. Eine beratende Rolle fällt den Regionalverbänden schließlich als planende Stellen ohne Genehmigungskompetenzen (§ 14 Abs. 3 LplG, § 13 ROG) zu, die durch die Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte ergänzt werden kann. Damit sind Regionalverbände in der Lage, aus einer Gesamtschau der Entwicklungsperspektiven in der Region abgestimmte, regionale Strategien zum Flächenmanagement zu entwickeln.

Quantitative Vorgaben werden regelmäßig (meist auch schon vor entsprechenden landesweiten Regelungen) über die Regionalpläne den Trägern der Bauleitplanung vorgegeben (zum Beispiel Schwellenwerte im Verband Region Stuttgart, Regionalverband Neckar-Alb, Region Mittlerer Oberrhein sowie der Westpfalz).

Im bewusstseinsbildenden Bereich lassen sich insbesondere verschiedene strategische Ansätze unterscheiden. Im Rahmen von Projekten zur regionalen Entwicklung werden

- räumliche Entwicklungsprozesse initiiert, interkommunale, teilraumbezogene Entwicklungsprozesse angeregt und unterstützt,
- regional einheitliche quantitative und qualitative Übersichten geschaffen als Grundlage für regional einheitliche Bewertungen der Siedlungsflächenpotenziale für eine Bilanzierung im Rahmen der Ermittlung der Neubedarfe an Bauland im Außenbereich,
- Erfolgs- und Wirkungskontrollen von Entwicklungen durchgeführt (FNP-Monitoring Regionalverband Mittlerer Oberrhein).

Für eine erfolgreiche strategische Ausrichtung der Regionalplanung sind klare Vorgaben zum Vorrang der Innenentwicklung und auf die regionalen Strukturen ausgerichtete quantitative Werte von grundlegender Bedeutung. Dabei hat die regionale Ebene mit ihren koordinierenden und planerischen Funktionen die geeignete Übersicht für die

Festlegung von Vorgaben, die zu den örtlichen Rahmenbedingungen passen. Mit den Vorgaben werden die Anstrengungen derjenigen Kommunen durch die regionale Ebene flankiert, die nachhaltig Flächenmanagement betreiben (wollen).

Folgende strategische Maßnahmen werden auf der regionalen Ebene identifiziert:

- Vorrang der Innenentwicklung als Ziel im Regionalplan
- Definition von Dichtewerten, Bedarfsermittlungsmethoden
- Einforderung der Beachtung der Innenentwicklung im Rahmen von Bauleitplanungsverfahren
- Systematische, auf die Anforderungen der Räume zugeschnittene Standards und ein Monitoring der Siedlungsentwicklung
- Initiierung von konkreten Entwicklungskonzepten/-impulsen für die Kommunen
- Beratung insbesondere der kleineren Kommunen ohne eigene fachliche Stadtplanungskompetenzen in der Verwaltung auch hinsichtlich Fördermöglichkeiten etc.

6.4 Kommunale Ebene

Die kommunale Ebene hat aufgrund ihrer Planungshoheit und damit der Zuständigkeit für die Bauleitplanung, aber auch als Grundstückseigentümer und Akteur am Immobilienmarkt die größten und maßgeblichen Einflussmöglichkeiten zur Umsetzung eines nachhaltigen Flächenmanagements. Gerade hier ist ein strategisches Vorgehen von maßgeblicher Bedeutung.

Die Art und Weise sowie die Grundmotivation, Flächenmanagement eingebettet in ein strategisches Vorgehen zu betreiben, ergeben sich aus den jeweiligen Rahmenbedingungen in den Kommunen. Folgende Handlungsansätze sind dabei zu unterscheiden:

1. Strategisches Flächenmanagement „auf Beschluss“ (Landeshauptstadt Stuttgart)
2. Internes strategisches Verwaltungshandeln (Stadt Aalen)
3. Flächenmanagement im Rahmen einer Anpassungsstrategie für die Sicherung der Daseinsvorsorge (Gemeinde Unterschneidheim)

Zu 1.:

Die Anstrengungen in der Landeshauptstadt Stuttgart (vgl. Kapitel 10.5 „Fallbeispiel: Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart“) bei der Umsetzung des Flächenmanagements basieren auf einer Reihe von Aufträgen des Gemeinderats an die Verwaltung zur Etablierung eines strategischen Flächenmanagements. Dabei ist sicherlich die besondere Herausforderung einer kaum mehr möglichen Außenentwicklung auf der Gemarkung der Stadt eine maßgebliche Triebfeder. Die darauf aufbauende regelmäßige Berichtspflicht und die im Verwaltungshandeln etablierte referatsübergreifende Koordination des Flächen- und Projektmanagements in der Arbeitsgruppe NBS (Landeshauptstadt Stuttgart 2011) sind Erfolgsfaktoren, die bundesweite Anerkennung genießen. Die durch Gemeinderatsbeschlüsse beauftragte Form eines kommunalen strategischen Flächenmanagements ist dabei als idealtypisch zu bezeichnen.

Zu 2.:

Durch die aus der Verwaltung der Stadt Aalen in Rheinland-Pfalz initiierte Erarbeitung und Einrichtung eines flächendeckenden Baulandkatasters[1] im Internet konnte einer bislang intern geführten Übersicht über Siedlungsflächenpotenziale weitere Bedeutung verschafft werden. Im Gegensatz zum vorher genannten Beispiel der Landeshauptstadt Stuttgart gibt es in Aalen jedoch keine Pflicht bzw. keinen zum Beispiel durch Beschluss des Gemeinderats vorgeschriebenen regelmäßigen Anlass zur Berichterstattung im Gemeinderat. Durch die Öffentlichkeit der Daten ist die Verwaltung jedoch bemüht, diese aktuell zu halten, da auch Anfragen von Externen zur Verfügbarkeit der dargestellten Flächen die Stadt erreichen. Daraus ergibt sich der ‚Druck', akutelle Informationen zu haben. Die Aktualität der Daten wird durch die Zusammenarbeit der betroffenen Fachgebiete sichergestellt. Durch die öffentlich einsehbaren Informationen haben Bauwillige die Möglichkeit, sich über alle möglichen Bauflächen zu informieren und nicht allein über ein ausgewähltes, für die Vermarktung aufbereitetes Angebot. Es ist dabei auffällig, dass im regionalen Vergleich in der Region Ostwürttemberg ein hoher Anteil der Bauleitverfahren der Stadt Aalen zur Weiterentwicklung von innerörtlichen Flächen betrieben wird. Insofern führt das verwaltungsinterne Handeln zu sichtbaren Erfolgen bei der Entwicklung von innerörtlichen Siedlungsflächenpotenzialen im Stadtgebiet und in den Ortsteilen. Es geschieht aus dem eigenen Engagement der Verwaltung, vorrangig innerörtliche Flächen zu entwickeln und nicht durch einen formellen Beschluss des Gemeinderates.

Zu 3.:

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demografischen Wandels stellen sich für Kommunen im ländlichen Raum neue Fragen der Anpassung der Infrastruktur, wie auch der Sicherung der Attraktivität der Wohnlagen. Dabei ist Flächenmanagement im Sinne von Vermeidung von Leerständen und Neuorganisation von Standorten, zum Beispiel der sozialen Infrastruktur, ein zentraler Baustein für die Zukunftsfähigkeit der räumlichen und finanziellen Situation der Gemeinden. Flächenmanagement ist dabei also ein Baustein einer Strategie für die Gemeindeentwicklung. Die Gemeinde Unterschneidheim (Ostalbkreis) handelt in diesem Sinne, indem sie mit einem umfassenden Ansatz die innerörtliche Entwicklung fördert. Basis ist eine im Rahmen eines LEADER-Projekts erarbeitete Konzeption zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs,[2] die eine Übersicht über die innerörtlichen Flächen erarbeitet und in ihr verwaltungsinternes Geodatenportal integriert hat. Sie wird vom Bauamt der Gemeinde aktuell gehalten. Ergänzend werden innerörtliche Bauflächen auf der Internetseite in einem gesonderten Teil der Internetpräsenz vermarktet. Der umfassende Ansatz der Gemeinde Unterschneidheim beinhaltet aber auch den Rückbau von Gebäuden zur Schaffung neuer, städtebaulicher Qualitäten in den Ortskernen. Ergänzt wird dieser Ansatz von einer teilweisen Restrukturierung von Gemeinbedarfseinrichtungen, die auch zur Qualitätsverbesserung konzentriert werden und für die restlichen Standorte Umnutzungen möglich machen. Dieses Beispiel zeigt, dass Flächenmanagement auch im Rahmen von Fragen des Umbaus und der Anpassung der städtebaulichen Strukturen vor den Herausforderungen des demografischen Wandels wichtig ist und erfolgreich betrieben werden kann. Dabei ist ein umfassender

[1] Die Stadt Aalen präsentiert in einem separaten Teil des über www.aalen.de zugänglichen öffentlichen Geodatenportals seit mehreren Jahren ihr Baulandkataster, in dem alle verfügbaren Bauflächen (soweit keine flächenbezogenen Einwände gemäß § 200 Nr. 3 BauGB vorliegen) einsehbar sind. Dies umfasst sowohl Baulücken im Bestand, wie die Bauplätze in neu erschlossenem Baugebieten aller Nutzungsarten.

[2] Vgl. www.unterschneidheim.de/index.php?id=114 (05.05.2014).

strategischer Ansatz ein Erfolgsfaktor. Wie im Beispiel Aalen ist auch in Unterschneidheim insbesondere ein weitsichtiges, strategisches Handeln der Verwaltung maßgebliche Triebfeder der Entwicklung.

Die drei Beispiele zeigen, dass je nach Ausgangsbasis unterschiedliche Anlässe zum strategischen Handeln beim Flächenmanagement führen können. Grundsätzlich sind alle drei Beispiele jedoch in eine Strategie bestimmter Akteure eingebettet. Bestenfalls sind sie auf politische Grundsatzbeschlüsse gestützt, die die Legitimation und Zieldefinition vorgeben. Strategisches Handeln kann aber auch internes Vorgehen einer Person oder eines Teils der Verwaltung sein, an dessen Ende die Etablierung eines erfolgreichen Flächenmanagements und die „Nachholung" der Grundsatzbeschlüsse steht. Rechtliche Rahmenbedingungen können Grundlagen für ein strategisches Handeln von den Planungsträgern (Übersicht, Priorisierung von Innenentwicklungspotenzialen vor Außenentwicklungspotenzialen) und einen ‚schnelleren' Bewusstseinsbildungsprozess einfordern. Ohne bewusste Entscheidung für Strategie (das heißt nur unter Druck von außen) wird sich aber auch unter guten rechtlichen Rahmenbedingungen kein erfolgreiches Flächenmanagement umsetzen lassen, es ist aber auch nicht ohne die anderen Aspekte ausreichend.

7 Erarbeiten von Maßnahmen

Alfred Ruther-Mehlis

7.1 Einleitung

Siedlungsflächenmanagement findet vor allem auf der Ebene der Gemeinden statt. Hier werden die konkreten, unmittelbar wirkenden Maßnahmen der Innenentwicklung erarbeitet und umgesetzt. Die nachfolgende Übersicht über Maßnahmen des Siedlungsflächenmanagements (Tab. 7-1) soll für die Bearbeitung in der Gemeinde und in der Region Informationen, Anregungen und Orientierungen bieten. Die Übersicht kann themenbedingt nicht abschließend sein. Es werden jedoch verschiedene erprobte Möglichkeiten des Agierens vor Ort mit ihren jeweils spezifischen Bedingungen, Erfolgsvoraussetzungen und ggf. auch Problemen und Risiken dargelegt.

Die Auswahl und Kombination von Instrumenten und Maßnahmen sollte stets auf der Grundlage einer sorgfältigen Lagebeurteilung, eingebettet in eine kommunale Strategie und orientiert an abgestimmten Zielen zur gemeindlichen Flächenentwicklung erfolgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Maßnahmen des kommunalen Siedlungsflächenmanagements in unterschiedlichen Bereichen ergriffen werden können. Diese können hoheitlich durchgeführt werden, als wirtschaftliche Anreizmechanismen konzipiert sein oder konsensual/persuasiv auf öffentliche und private Akteure der Flächennutzung einwirken.

Ein zielgerichtetes Siedlungsflächenmanagement benötigt damit eine fundierte Erhebung und Bewertung der Siedlungsentwicklungspotenziale. Hierzu gehören Grundstücksflächen, Nachverdichtungspotenziale, Leerstände, Umnutzungspotenziale sowie ergänzende Informationen zu Eigentümerinteressen und zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung, die die Flächeninanspruchnahme und Art der Flächennutzung beeinflussen. Hier können auch vom Land Baden-Württemberg bereitgestellte Werkzeuge, wie FLOO, eingesetzt werden (www.floo.lubw.baden-wuerttemberg.de). Die fachliche Lagebeurteilung ist ggf. durch Einschätzungen der lokalen und regionalen politischen Rahmenbedingungen zu ergänzen. Damit erhalten neben objektiven Daten auch Einschätzungen, die auf Gesprächen mit Fachleuten und weiteren Akteuren vor Ort beruhen, ein großes Gewicht bei der Auswahl, Erarbeitung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen.

Die nachfolgende Übersicht zu Maßnahmen des Siedlungsflächenmanagements soll die Bandbreite möglicher konkreter Maßnahmen aufreißen. Wichtig für die Implementierung dieser Maßnahmen ist stets eine Prüfung der grundsätzlichen Anwendbarkeit vor Ort sowie gegebenenfalls eine Anpassung an die jeweiligen spezifischen Rahmenbedingungen. So muss beispielsweise ein partizipativer Ansatz zum Siedlungsflächenmanagement eingebettet sein in die gesamte kommunale Kommunikationsstrategie und die jeweils adressierten Zielgruppen berücksichtigen. Eine Gemeinde wird zum Beispiel junge Familien, die für die Bebauung von Baulücken gewonnen werden sollen, anders adressieren müssen als Senioren, denen die Vorteile einer innerörtlichen Lage gegenüber einem randstädtischen Wohngebiet vermittelt werden sollen.

7.2 Beratung und Transparenz

Maßnahmen: begleitete Ansprache von Grundstückseigentümern, Eigentümerberatung, Kontaktvermittlung zwischen Anbietern und Nachfragern, Transparenz durch Baulückenbörsen.

Siedlungsflächenmanagement und Innenentwicklung können nicht isoliert von anderen kommunalen Handlungsfeldern betrieben werden. Sie sind vielmehr in die allgemeine kommunalpolitische Diskussion, etwa zur Schul- und Verkehrsentwicklung, einzubinden. Siedlungsflächenmanagement muss zum kommunalen politischen Thema gemacht werden. Hierzu bedarf es einer kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit unter Einbeziehung unterschiedlicher Medien. Allgemeine Informationen zum Thema Fläche sollten um plakative Modellprojekte und interessante Einzelmaßnahmen ergänzt werden. Aktionen mit Bezug zum jeweiligen Ort, wie ein „Tag der Baulücke" (angelehnt an den „Tag des offenen Denkmals") können zu einer Verstetigung des Siedlungsflächenmanagementprozesses als selbstverständlichem Bestandteil der Gemeindeentwicklung beitragen.

Eigentümeransprache

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Informationen können geeignete Eigentümer von Grundstücken und weitere Akteure identifiziert und angesprochen werden. Entsprechend der jeweiligen Ausgangssituation vor Ort kann diese Eigentümeransprache mündlich oder schriftlich erfolgen. Je nach Umfang der Siedlungsentwicklungspotenziale und der einsetzbaren Ressourcen bietet es sich eventuell an, räumliche oder thematische Prioritäten zu setzen, um zügig Erfolge sichtbar machen zu können. Entsprechende Arbeitshilfen zur Eigentümeransprache werden auch online bereitgestellt.[1] Die Eigentümeransprache bedarf einer begleitenden Öffentlichkeitsarbeit, die die Eigentümer vorinformiert und die Kontaktaufnahme in einen Gesamtkontext stellt. Hier haben sich Pressearbeit und Informationen in dem jeweiligen Gemeindeblatt oder ähnlichen Veröffentlichungen sowie Unterstützung durch den Bürgermeister und Kommunalpolitiker bewährt. Die Ansprache von Eigentümern größerer Flächen erfordert ggf. eine umfangreichere Vorbereitung durch Schlüsselakteure.

Eigentümerberatung

Die Beratung interessierter Grundstückseigentümer erfolgt auf der Grundlage vorab zusammengestellter Informationen zu dem betreffenden Grundstück. Hierzu gehören beispielsweise die baurechtliche Situation, Geschichte des Grundstücks, Grundbuchsituation, Nachbarschaft, bereits geführte Vorgespräche und Informationen zum Themenkomplex Altlasten. Gestützt auf einen Gesprächsleitfaden wird der Eigentümer beraten zur baurechtlichen Situation, zu Baumöglichkeiten sowie möglichst auch zu Immobilienpreisen und deren weiterer Entwicklung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Ergänzend wird bei leer stehenden oder untergenutzten Immobilien für die laufenden Aufwendungen für Instandhaltung, Steuern und Versicherung sensibilisiert. Eine rein architektonische Beratung reicht in aller Regel nicht aus. Diese Art von Beratung kann von vielen Gemeinden aufgrund personeller Engpässe nicht gewährleistet werden und erfordert deshalb ggf. eine externe Unterstützung.

[1] Zum Beispiel: http://www2.mvi.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/52539/ (05.05.2014).

Einbindung der potenziellen Nachfrager

Die andere Seite der aktivierenden Ansprache stellt die Beratung der potenziellen Nachfrager nach Flächen der Innenentwicklung dar. Deren Wohnwünsche können periodisch erhoben und mit den lokalen Potenzialen abgeglichen werden. Die Gemeinde kann auf dieser Grundlage Kontakte zwischen Anbietern und Nachfragern geeigneter Flächen herstellen. Zur Unterstützung des Wohnwunsches an einem zentralen Standort können zum Beispiel auch webgestützte Wohnkostenrechner eingesetzt werden, die beispielsweise die Einsparungen bei Mobilitätsaufwendungen durch zentrale Wohnstandorte quantifizieren können.

Baulückenbörsen

Kommunale Baulückenbörsen erhöhen die Transparenz zu Innenentwicklungspotenzialen deutlich. Neben gemeindeeigenen Grundstücken können auch private Flächen aufgenommen werden, die die Attraktivität der Börse für Nutzer weiter steigern. In Kooperation mit lokalen Banken und Maklern ist eine zusätzliche Erweiterung des Angebotes möglich. Zentral ist eine laufende Aktualisierung und Bewerbung des Angebotes. Bei günstigen Akteurskonstellationen und geeigneten Bodenmärkten kann auch ein interkommunaler Ansatz entwickelt werden.[2]

7.3 Bauleitplanung

Maßnahmen einer doppelten Innenentwicklung: Bebauungspläne zur Aktivierung von Siedlungsentwicklungspotenzialen ggf. mit begleitender Beratung, Bodenordnung bei gleichzeitiger Sicherung und Weiterentwicklung von Freiraumqualitäten

Flächennutzungsplanung

Die Flächennutzungsplanung basiert auf einer Ermittlung von vorhandenen Siedlungsentwicklungspotenzialen und zukünftigen Flächenbedarfen. Eine realistische und maßvolle Politik bei der Neuausweisung von Bauland vermeidet einen unnötigen Wettbewerb zwischen Innen- und Außenentwicklungsflächen und entfaltet damit eine wesentliche Lenkungswirkung zur Unterstützung der Innenentwicklung. Vor dem Hintergrund einer schrumpfenden demografischen Entwicklung sollte in davon betroffenen Gemeinden auch offensiv die Rücknahme von potenziellen Bauflächen im Flächennutzungsplan als Handlungsoption erwogen werden.

Bebauungsplanung

Bebauungspläne für ggf. erforderliche Neuausweisungen von Bauland sollten bedarfsstatt angebotsorientiert konzipiert sein und die Ziele der Innenentwicklung nicht konterkarieren. Mit einer modularen Entwicklung neuer Baugebiete und einer angemessenen städtebaulichen Dichte können auch hier wesentliche Beiträge zu einer Schonung von Außenbereichsflächen erbracht werden. Ergänzend kann eine interkommunale Kooperation eine übergemeindlich abgestimmte und flächenschonende Baulandentwicklung maßgeblich unterstützen.

Aufgrund der besonderen Anforderungen durch betroffene Bewohner sind an Bebauungspläne für Bestandsgebiete besondere Qualitätsanforderungen sowohl bezüglich der das Aufstellungsverfahren begleitenden Partizipation als auch bei den Festsetzungen zu

[2] Zum Beispiel: http://www.bauluecken boerse.de/ (15.02.2014).

stellen. Einerseits sollen diese Bebauungspläne zur Aktivierung bisher nicht genutzter innerörtlicher Potenziale beitragen, indem sie vorhandene Nutzungsmöglichkeiten verbessern oder neue eröffnen. Andererseits sollte eine maßvolle Nachverdichtung von den Bewohnern akzeptiert werden können und vorhandene städtebauliche Qualitäten berücksichtigen. Art und Maß der baulichen Nutzung sowie die überbaubare Grundstücksfläche müssen hier besonders sorgsam ermittelt, kommuniziert und festgesetzt werden. So sollte beispielsweise in einer ländlichen Gemeinde mit prägenden privaten Obstgärten nicht pauschal jede Bebauungsmöglichkeit, die noch mit den Abstandsregeln der jeweiligen Landesbauordnung vereinbar wäre, baulich umgesetzt oder in einen Bebauungsplan überführt werden. Zu prüfen ist bei vorhandenen großvolumigen Baukörpern, wie zum Beispiel auch bei Hofgebäuden, inwieweit eine Begrenzung der Zahl der Wohneinheiten je Gebäude im Bebauungsplan sinnvoll ist. Ansonsten kann in dem Bauvolumen eines landwirtschaftlichen Anwesens leicht eine Wohnanlage mit einer ortsuntypisch großen Zahl an Einheiten und einem problematischen Parkierungsdruck entstehen. Zu Bebauungsplänen für Bestandsgebiete sollten auch begleitende Maßnahmen wie Bauberatungen und gegebenenfalls Umzugshilfen für Bewohner in ihnen zu groß gewordenen Häusern erörtert werden.

Bodenordnung

In vielen Fällen ist zur Schaffung von bebaubaren Grundstücken im Innenbereich eine vorbereitende private oder gesetzliche Bodenordnung erforderlich. Auch hier ist in vielen Fällen eine initiierende und begleitende Beratung durch die Gemeinde bis hin zu einem kommunalen Zwischenerwerb hilfreich. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass grundstücksübergreifende Belange, wie Freiraumqualitäten, eine funktionierende Erschließung sowie adäquate Parkplätze und Stellplätze im Innenbereich eine frühzeitige und sachgerechte Berücksichtigung finden.

7.4 Beteiligung

Maßnahmen: offensive Information zur Innenentwicklung, aktivierende Beteiligung der Bürgerschaft, ‚Mitnehmen' der Kommunalpolitik

Offensive Information

Innenentwicklung ist nicht immer beliebt. Oft wird damit einhergehend eine Verschlechterung innerörtlicher Lebensbedingungen durch eine unangemessene Nachverdichtung befürchtet. Neben der oben erwähnten Information und Transparenz erfordert das Siedlungsflächenmanagement der Innenentwicklung eine intensive Beteiligung der Betroffenen und dauerhafte Bewusstseinsbildung. Zentrale Vorteile der Innenentwicklung wie eine wohnortnahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs und Dienstleistungen, altengerechte Wohnformen und ein Wohnumfeld der kurzen Wege, sind in die Beteiligungsaktivität zu integrieren. Gegenüber der Kommunalpolitik kann die transparente Darlegung von Gestehungs- und Folgekosten für Infrastruktur durch die Gemeindeverwaltung die diesbezügliche Sensibilität deutlich erhöhen. Hierzu kann die Verwaltung entweder auf kostenlos verfügbare *Tools* wie www.fokosbw.de oder www.was-kostet-mein-baugebiet.de zurückgreifen oder sich insbesondere in Sonderfällen gutachterlich beraten lassen.

Aktivierende Beteiligung

Eine aktive und frühzeitige Kontaktaufnahme zu betroffenen Grundstückseigentümern kann aus Betroffenen Beteiligte und ggf. auch Unterstützer machen. Dies setzt voraus, dass die Akteure der kommunalen Planung in Politik und Verwaltung offen für Anregungen aus der Bevölkerung sind und planerisch vertretbare Ideen in das Planverfahren einbeziehen. Konstruktive Auseinandersetzung und Kompromissbereitschaft stellen damit dauerhafte Begleiter der Innenentwicklung dar. Eine breite Beteiligung bei der Entwicklung von Brachflächen kann zukünftige Nutzer einbeziehen und frühzeitig ein Wir-Gefühl für ein neues Quartier aktivieren.

Allerdings kann Siedlungsflächenmanagement der Innenentwicklung nicht alle Arten von Widerständen durch Information und Kompromissbereitschaft ausräumen. Wenn trotz aller Information und planerischer Behutsamkeit Beteiligte auf einer Nimby-Haltung[3] beharren, müssen ggf. auch im Bebauungsplanverfahren öffentliche und private Belange unter- und gegeneinander abgewogen und konsequent politische Beschlüsse zugunsten der Innenentwicklung gefasst werden.

7.5 Aktive Bodenpolitik

Maßnahmen: kommunaler Zwischenerwerb zur Förderung der Innenentwicklung, gezielte finanzielle Anreize, kommunale Projektentwicklung, kommunaler Grunderwerb von Bauerwartungsland

Siedlungsflächenmanagement erfordert neben klaren politischen und planerischen Zielen einen langen Atem und teilweise auch eine aktive Teilnahme der Gemeinde am Bodenmarkt. Eine fachlich saubere Analyse der Innenentwicklungspotenziale und der Wohnungs- und Baulandbedarfe versetzt die Gemeinde mit einem laufenden Monitoring in die Lage, eine offensive und präventive kommunale Bodenpolitik zu verfolgen.

Kommunaler Zwischenerwerb

Die Gemeinde kann Schlüssel- und Tauschgrundstücke für innergemeindliche Entwicklungen erwerben, leer stehende Gebäude wieder einer Nutzung zuführen und so den innergemeindlichen Flächenkreislauf befördern. Dieser kommunale Zwischenerwerb kann aktiv planungsrechtlich begleitet werden. Damit besteht vielfach die Möglichkeit, durch eine kommunale Internalisierung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen dieses Grundstücksengagement für die Gemeinde kostenneutral zu betreiben. Ein solches Engagement kann auch den Ausgangspunkt für einen gemeindeeigenen Bodenfonds darstellen.

Eine aktive kommunale Bodenpolitik erfordert politische Arbeit. Ein Erfolg kann dauerhaft nur erreicht werden, wenn Gemeinderat und Verwaltung langfristig vertrauensvoll zusammenwirken. Hierzu ist der Gemeinderat adäquat und zeitnah über das Geschehen auf dem lokalen Boden- und Wohnungsmarkt zu informieren. Hilfreich können hier Ortstermine zu sensiblen oder erfolgreichen Vorhaben, ein Jahresbericht der Verwaltung zur Innenentwicklung, Projektberichte und eine umfassende Transparenz zu den Kosten der Siedlungsentwicklung sein.

[3] „Nimby“ steht als englischsprachiges Akronym für „Not In My Back Yard“ (Deutsch: Nicht in meinem Hinterhof). Der entsprechende deutsche Ausdruck lautet „Sankt-Florians-Prinzip“.

Finanzielle Anreize

Die Gemeinde kann das Siedlungsflächenmanagement der Innenentwicklung auch mit wirtschaftlichen Maßnahmen maßgeblich unterstützen. Kommunale Förderungen können unterschiedliche Aspekte beinhalten wie Zuschüsse für Baulückenschließungen, Zuschüsse für spezifische Mehraufwendungen im Innenbereich, wie Rückbaukosten oder Kinderbaugeld und vergünstigte Grundstückspreise für Familien für kommunale Grundstücke der Innenentwicklung. Kommunale finanzielle Förderungen der Innenentwicklung können beispielsweise auch durch eine freiwillige Belastung von Maßnahmen der Außenentwicklung sowie durch eingesparte Folgekosten neuer Baugebiete gegenfinanziert werden (vgl. Ruther-Mehlis/Fischer/Weber 2011a).

Kommunale Projektentwicklung

Als besonders intensiver Maßnahmenbereich des Siedlungsflächenmanagements ist eine Immobilien-Projektentwicklung durch die Gemeinde oder durch ein kommunal gesteuertes Unternehmen zu sehen. Diese Maßnahmen können den gesamten Projektentwicklungszyklus mit Grundstückserwerb, Baureifmachung, Nutzungsdefinition und Nutzersuche, Investorensuche, Vertragsverhandlungen und -abschluss, Nutzungssicherung, Grundstücksverkauf und Projektnachsorge umfassen. Beispiele für ein derartiges Engagement sind städtebaulich integrierte Lebensmittelmärkte (Neuhausen am Kocher), Seniorenwohnanlagen (Nufringen) und allgemeine Wohnprojekte.

Kommunaler Erwerb von Bauerwartungsland

In Neubaugebieten, in denen nach Umlegungsverfahren Baugrundstücke an die Alteigentümer zugeteilt wurden, werden diese Grundstücke oft über lange Zeit nicht bebaut. Sie werden eventuell für Nachkommen vorgehalten oder dienen in der Erwartung von Bodenwertsteigerungen als Geldanlage. Wenn stattdessen die Gemeinde Bauerwartungsland erwirbt, kann sie nicht nur planungsbedingte Bodenwertsteigerungen in größerem Umfang als bei gesetzlichen Baulandumlegungen dem Gemeinnutzen zugänglich machen, sondern auch privatrechtlich eine zügige Bebauung von verkauften Baugrundstücken sicherstellen. Damit werden die Vorhalteaufwendungen für Erschließungsanlagen für unbebaute Grundstücke deutlich reduziert und Wohnbauland im Außenbereich kann – soweit erforderlich – zeitnah und passgenau zur Verfügung gestellt werden.

7.6 Kooperationen

Maßnahmen: Kooperationen in unterschiedlichen Konstellationen

Nahezu alle Maßnahmen des Siedlungsflächenmanagements berühren mehr als nur einen Beteiligten. Entsprechend sollte stets geprüft werden, inwieweit Kooperationen ein effektives und effizientes Siedlungsflächenmanagement unterstützen können. Als Partner der Gemeinde kommen zum Beispiel Architektur- und Planungsbüros, Bauträger, lokale Kreditinstitute und lokale Schlüsselpersonen in Frage. Deren wirtschaftliche und weitere partikulare Interessen müssen dabei nicht zwingend einen Gegensatz zu den gemeindlichen Entwicklungszielen darstellen. Eine transparente Kommunikation und eine kluge Arbeitsteilung können hier auch sehr unterschiedliche Interessen zusammenführen. Diese Kooperationen können sowohl informell gelebt als auch bei Einzelprojekten in Form einer *Public-Private-Partnership* formalisiert werden.

7.7 Bedarfsorientierte Gewerbeflächenpolitik

Maßnahmen: fundierte bedarfsorientierte Flächenbereitstellung von Gewerbeflächen, Stabilisierung und Aufwertung bestehender Gewerbegebiete, Brachflächenprävention, interkommunale Kooperation

Flächenbereitstellung

Besondere Aufmerksamkeit erfordert das Management gewerblicher Bauflächen. Wie auch bei Wohnbauflächen ist eine fundierte Übersicht über die Siedlungsentwicklungspotenziale erforderlich. Anstelle methodisch problematischer kleinräumlicher Bedarfsberechnungen sollte eine maßvolle, auf die Flächenübersicht abgestimmte bedarfsorientierte gemeindliche Flächenpolitik in enger und laufender Rückkopplung mit der lokalen und regionalen Wirtschaft betrieben werden. Auch stellen sich die Fragen, wie viel Bauland in welcher Form von wem und wo vorgehalten werden sollte und wie reagibel die Gemeinde sein muss. Deshalb wird hier nicht auf die weithin übliche Angebotspolitik abgehoben, mit der ‚auf gut Glück' Flächen in teils großem Umfang ohne qualitative Spezifizierung vorgehalten werden. Auch die in den letzten Jahren teilweise postulierte Nachfrageorientierung bei der Ausweisung von Gewerbebauland ist kritisch zu hinterfragen. Da Gewerbebauland vielfach deutlich unterhalb der tatsächlich anfallenden Kosten von den Gemeinden angeboten wird, wird hier eine Baulandnachfrage evoziert, die oft über den tatsächlichen Bedarf von Betrieben hinausgeht. Wenig ausgenutzte Industrie- und Gewerbegebiete mit großen Flächenreserven sind oft die Folge. Stattdessen sollte eine Orientierung an dem tatsächlichen Bedarf der lokal ansässigen Betriebe erfolgen, von denen auch der weit überwiegende Teil der dann marktrelevanten Flächennachfrage ausgeht. Eine ergänzende Angebotspolitik kann sich dann entsprechend der jeweiligen Gegebenheiten auf dafür geeignete reduzierte Flächenpotenziale im Innen- und Außenbereich konzentrieren.

Stabilisierung und Aufwertung

An Bebauungspläne für Gewerbegebiete sind sowohl bei Neuausweisungen als auch bei der Ertüchtigung von Bestandsgebieten hohe Anforderungen bezüglich der Partizipation zu stellen. Potenzielle Nachbarschaftskonflikte und spätere Flächenengpässe können so frühzeitig erkannt und bearbeitet werden. Anforderungen der Wirtschaft können bei der Schaffung von Planungsrecht sowie bei der Weiterentwicklung bestehender Industrie- und Gewerbegebiete Berücksichtigung finden. Neben dem Planungsrecht kommt hier Maßnahmen der unternehmensbezogenen Infrastruktur ein besonderes Gewicht zu. Hier kann der Maßnahmenkatalog neben klassischen Anforderungen nach einer leistungsfähigen inneren und äußeren Erschließung bis hin zur Kinderbetreuung und einer gemeinsamen Kantine reichen.

Brachflächenprävention

Auch in Industrie- und Gewerbegebieten sind umfassende Innenentwicklungspotenziale vorhanden. Hier kann, wie auch in Wohngebieten, das gesamte Maßnahmenbündel zur Aktivierung dieser Potenziale zum Einsatz kommen. Viele ehemals vorsorglich gesicherte betriebliche Erweiterungsflächen werden nicht mehr benötigt und können anstelle von Außenentwicklungen dem Grundstücksmarkt zugeführt werden. Viele Betriebe sind hier für eine kommunale Unterstützung bei der Vermarktung nicht mehr benötigter Reserveflächen durchaus dankbar. Eine besondere Bedeutung kommt im gewerblichen Bereich der planerischen Prävention von Brachflächen zu. Statt auf bereits entstandene Brachen

zu reagieren, kann eine marktnahe Stadtplanung in Kooperation mit der Wirtschaftsförderung und lokalen Betrieben vielfach sehr zeitnah Um- und Nachnutzungsüberlegungen anstellen und umsetzen. Marktnähe der räumlichen Planung und Nachhaltigkeit müssen auch auf diesem Handlungsfeld kein Widerspruch sein.

Interkommunale Kooperation

Je nach lokaler und regionaler Situation ist auch ein übergemeindlicher Ansatz bei der Entwicklung und dem Management gewerblicher Flächen erfolgversprechend (Ruther-Mehlis/Fischer/Weber 2011b). Als Merkpunkte für einen fairen interkommunalen Interessenausgleich sind insbesondere zu nennen: Teilung von Lasten für Grunderwerb, Planung, Erschließung und Vermarktung, Nutzen aus Veräußerungserlösen und Gewerbesteuern sowie Sekundäreffekte (University of Applied Sciences Western Switzerland 2012).

7.8 Ressourcen

Maßnahmen: Einbindung des Siedlungsflächenmanagements in die kommunale Organisationsstruktur, Etablieren eines „Kümmerers“

Siedlungsflächenmanagement ist nicht umsonst zu haben. Als begleitende Maßnahme muss eine adäquate verwaltungsinterne oder -externe Organisationsstruktur geschaffen werden, die ein kommunales Siedlungsflächenmanagement kontinuierlich betreiben kann. Dazu bedarf es einer ausreichenden personellen und materiellen Ausstattung, damit ein oder mehrere „Kümmerer“ ohne vermeidbare Friktionen mit der Linienstruktur der öffentlichen Verwaltung agieren kann. Siedlungsflächenmanagement kann als fachbereichsübergreifender Handlungsansatz auch als Stabsstruktur oder Projektstruktur etabliert werden. Externe Dienstleister können die öffentliche Verwaltung hierbei ergänzen. Eine herausragende Rolle kommt in kleinen Gemeinden dem Bürgermeister zu. Er ist hier der zentrale Ansprechpartner und kann dadurch, dass er „Innenentwicklung als Chefsache“ betreibt, diesem Thema ein entsprechendes Gewicht im kommunalen Handeln geben. Mit dieser Person steht und fällt die Bedeutung der Innenentwicklung in einer Gemeinde.

7.9 Koordinierte Maßnahmen

Erarbeitung, Auswahl und Anpassung von Maßnahmen des Siedlungsflächenmanagements vor Ort sollten nicht isoliert erfolgen. Vielmehr sind die Wechselwirkungen einzelner Maßnahmen zu berücksichtigen und diese aufeinander abzustimmen. Hierzu ist die Entwicklung eines integrativen Handlungskonzeptes im Sinne einer Strategie für das kommunale Siedlungsflächenmanagement erforderlich. Wesentliche, sich ergänzende Bausteine sind beispielsweise die kommunale Neubaulandpolitik als wesentlicher Baustein der gesamten Flächenmengensteuerung, die kommunale Wohnungspolitik sowie die Gewerbepolitik. Auch Fachplanungen für Einrichtungen der technischen und sozialen Infrastruktur sowie die kommunale Verkehrsentwicklungsplanung sind mit dem Siedlungsflächenmanagement einer Gemeinde abzustimmen. Hierbei ist auch die Möglichkeit der Verknüpfung verschiedener Maßnahmen im Auge zu behalten. So kann beispielsweise die Beratung eines Grundstückseigentümers zu Bebauungsmöglichkeiten durch die Gemeinde mit Fördermitteln aus dem Landessanierungsprogramm für den Rückbau einer Altimmobilie mit der Neuaufstellung eines Bebauungsplanes und einer Bodenordnung verzahnt werden. Wichtig ist auch, verschiedene Projekte der Innenentwicklung in ihrem Zusammenhang zu betrachten. Die Aktivierung einer Fläche kann un-

ter Umständen davon abhängig sein, für noch vorhandene Teilnutzungen einen neuen Standort zu finden. Nicht zuletzt kann die planerische Aufwertung eines Altstandortes wesentliche Beiträge zur Wirtschaftlichkeit von Betriebsverlagerungen oder erforderlichen Neuordnungsmaßnahmen erbringen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über verschiedene Maßnahmenbausteine.

Tab. 7-1: Maßnahmenbausteine der Innenentwicklung

Maßnahme	**Merkpunkte, Beispiele**
Datengrundlage, Information	
Flächenerfassung und Flächenbemessung in einer Datenbank, Baulandkataster als GIS-Anwendung, Web-GIS	Quantitativ, qualitativ, flächendeckend, als klar definiertes Datenmodell, fortschreibungsfähig, möglichst regional vergleichbar
Leerstandserfassung	Ganz oder teilweise leer stehende Gebäude und Betriebsanlagen, ggf. inkl. Gebäudesubstanzbewertung: Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf
Zukünftige Innenentwicklungspotenziale	„Ü-70-Kartierung“ (Gebäude, in denen alle Bewohner über 70 Jahre alt sind); Betriebe, bei denen ein (Teil-)Leerstand erwartet wird; absehbare Konversionsflächen
Flächenbeurteilung	Beurteilung von Aktivierbarkeit, evtl. vorliegenden Hemmnissen und städtebaulichen Qualitäten von innerörtlichen Flächen und Objekten; Analyse von Eigentümerstruktur und -motiven; Beurteilung von Entwicklungsmöglichkeiten im Außenbereich
Verstetigung / Monitoring / Evaluierung	Turnusmäßige Berichterstattung, Argumentationsgrundlage und Leistungsnachweis; Evaluierung abgeschlossener Maßnahmen
Zielentwicklung	
Zielsysteme partizipativ entwickeln (Zielpyramide: Vision, strategische Ziele, operative Ziele) mit Bearbeitung von Konflikten, Synergien, Ausschlüssen	Zeit und Ziele nicht als Zeit- und Zielpunkt, sondern als Kontinuum verstehen und denken; Entwicklungsplanung statt städtebaulicher Finalplanung

Eigentümeransprache	
Persönlich, schriftlich (beispielsweise Fragebogenaktion)	Ggf. abgestuftes Vorgehen, oft mehrmalige Ansprache erforderlich; zielgruppenbezogen verschiedene Formen der Ansprache wählen, Anzusprechende bewusst wählen (Externer, Bürgermeister, Verwaltung, OV, lokale Meinungsbildner; Begleitende Pressearbeit, Informationsveranstaltungen; Ggf. unterschiedliche Vorgehensweisen für Baulücken, Neuordnungsflächen und quartiersbezogene Ansätze (Umstrukturierungsgebiete)
Öffentliche Kooperationen	
Interkommunale Kooperationen	Bei der Flächenvermarktung und -entwicklung Stadt-Umland Kooperation, gemeinsame Baugebiete
Öffentlich-Private Kooperationen (PPP)	
Public-Private-Partnership	Gemeinde gemeinsam mit Bauträgern, Projektentwicklern, Architekten, Kreditinstituten etc.
Vermarktung	
Baulückenbörse	Vermarktung kommunaler und privater Baulücken durch eine Gemeinde
Kooperation mit lokalen Akteuren: Makler, Bauträger	Innenentwicklungspotenziale kommunizieren und gemeinsam Nutzungsüberlegungen anstellen
Vermarktung gemeinsam mit (regionalen) Banken	Professionelle Unterstützung bei Beratung, Finanzierung und Verkauf

Rechtliche Instrumente	
Regionalplan	Vorgaben zur quantitativen und qualitativen Berücksichtigung von Innenentwicklungspotenzialen; Ziele und Grundsätze zu Freiraumschutz und Freiraumentwicklung
Flächennutzungsplan	Realistische Ermittlung des (zukünftigen) Flächenbedarfs (Wohnen und Arbeiten); Bilanzierung von Innenentwicklungspotenzialen und Gesamtbedarf zur Vermeidung von Überangebot; Abgleichen mit politischen Zielen; Begrenzung von Flächenneuausweisungen
Bebauungsplan	Bedarfsorientierung bei Neuausweisungen; Angemessene städtebauliche Dichte; Bebauungspläne zur Entwicklung von Bestandsgebieten
Bauplanungsrecht	Städtebauliche Gebote §§ 175 ff BauGB (Modernisierung und Instandsetzung, Rückbau und Entsiegelung); Allgemeines und besonderes Vorkaufsrecht § 24 ff BauGB; Bodenordnung § 45 ff BauGB
Bauordnungsrecht	Kreative Nutzung der Abstandsregelungen, Anordnung von Sicherungsmaßnahmen, Instandsetzungsmaßnahmen, Abbruch, Beseitigungsanordnung

Kommunikation, Information und Beratung	
Politische Entscheidungsträger	Kommunikation zu Folgekosten (sinkende Einnahmen, steigende Kosten), Demografie, veränderter Nachfrage
Öffentlichkeit	Beteiligungsprozesse zur Stadt- und Gemeindeentwicklung auf unterschiedlichen Ebenen
Eigentümer	Beratungsgespräche zu Immobilienwerten und demografischem Wandel, Instandhaltungskosten und sonstigen laufenden Kosten
Nachfragende Haushalte	Beteiligung bei der Entwicklung von Arealen; Wohnwünsche erheben und mit Innenentwicklungspotenzialen abgleichen; Informationen zu Fördermöglichkeiten
Fördermaßnahmen	
Städtebauförderung, ELR u. a.	Finanzielle (anteilige) Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung und Modernisierung von Gebäuden, Revitalisierung der Ortskerne und Verbesserung des Wohnumfeldes für Kommunen und Private
Modellvorhaben	Ortskernentwicklung; Beispiele guter Praxis
Eigene kommunale Förderprogramme	„Außen nehmen, innen geben“
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	
Außenentwicklung	Was kostet Außenentwicklung wirklich? (Kostenwahrheit und -klarheit)
Innenentwicklung	Was kostet Innenentwicklung wirklich? (Kostenwahrheit und -klarheit, inkl. Vermiedene Folgekosten der Außenentwicklung)
Einwohnerentwicklung	Was bringt, was kostet ein neuer Einwohner?
Gewerbeentwicklung	Was bringt, was kostet ein neues Gewerbegebiet, die Ertüchtigung eines vorhandenen Gewerbegebietes?

Verwaltungshandeln	
Ressourcen (ressourcenorientierter vs. lösungsorientierter Ansatz)	Stellen in Verwaltung, finanzielle Ausstattung, verwaltungsexterne Unterstützung
Organisation, personelles	Einheitlicher Ansprechpartner innerhalb der Verwaltung (Kümmerer); Prüfen: Was ist in „Linienorganisation“ umsetzbar, wo wird eine Projektstruktur notwendig? Ggf. Einrichtung einer ämterübergreifenden/ fachbereichsübergreifenden Projektgruppe
Kooperationen mit Dritten	Maßnahmen zur Aktivierung von Grundstücken und Eigentümern durch einen neutralen Dritten (Eigentümeransprache durch Haus & Grund, Sparkassen etc.)
Unterstützung beim Projekt-management	Bodenordnung, Vertragsgestaltung zwischen mehreren Eigentümern z. B. bei Neuordnung
Projektmanagement	Bedarfsgerechte Flächensteuerung nach Lage, Größe und Nutzung; Freigabe von Innenentwicklungspotenzialen gegen Option bei Bedarf oder tatsächliche Flächen an anderem Ort
Projektentwicklung	Gemeinde bereitet städtebauliche Projekte markt-fähig vor (Testentwürfe, Investmentstrategien) und setzt sie bei Schlüsselprojekten ggf. auch selber um
Partizipation	Innenentwicklung als laufende Aufgabe der Orts-gemeinschaft; Workshops u. Ä.
Kommunikation von Beispielen guter Praxis	Öffentlichkeitsarbeit, Exkursionen mit Gemeinderat und Bauwilligen
Lokale Politik	
(Grund-)Konsens der politischen Gremien / Grundsatzbeschluss	Informierte politische Willensbildung
Kommunales (Wohnungs-bau-) Unternehmen	Instrument kommunaler Wohnungs- und Siedlungs-flächenpolitik
Vorbildwirkung der Gemein-de	Eigene Vorhaben der Innenentwicklung
Aktive kommunale Bodenpolitik	Kaufen, halten, tauschen, aufwerten, verkaufen mit langfristiger Perspektive über Einzelprojekte hinaus

Maßnahmen der Ortskernentwicklung	
bauliche Einzelmaßnahmen	Bebauung städtebaulich wichtiger Baulücken
Gestaltung des öffentlichen Raumes	Ortskernentwicklung, beispielsweiseTreffpunkte für Jugendliche einrichten etc.
Maßnahmen zum Erhalt / zum Ausbau von Infrastruktur	Investition, Unterhaltung Betrieb; Grundstücksbereitstellung von Gemeinden für private Wohnfolgeeinrichtungen
Quartiersentwicklung	Aufwertung des öffentlichen Raumes; Unterstützung privater Initiativen
Prävention	
Wohngebietsentwicklung	Präventives Handeln in Einfamilienhausgebieten im demografischen Wandel
Gewerbegebietsentwicklung	Ertüchtigung von Gewerbegebieten mit Strukturproblemen
Vermeidung der Entstehung von Baulücken	Privatrechtliche Bauverpflichtung bei Neubaugebieten

In diesem Kapitel wurden einige wesentliche Maßnahmentypen eines gemeindlichen Siedlungsflächenmanagements skizziert. In Kapitel 9 wird die Umsetzung des gesamten Siedlungsflächenmanagementprozesses auf der kommunalen Ebene dargestellt.

8 Monitoring

Sebastian Wilske, Susanne Dahm

8.1 Einleitung

Der Begriff „Monitoring" wird in der räumlichen Planung mit verschiedenen Bedeutungsinhalten verwendet. Sie unterscheiden sich insbesondere darin, wie weit der Begriff gefasst und wie viele auch unter anderen Begriffen fassbare Aspekte von Planungsprozessen unter dem Begriff „Monitoring" subsumiert werden – wie etwa Vollzugskontrolle („Controlling") oder Zielerreichungskontrolle („Evaluation"). Hierzu soll einleitend vor dem Hintergrund des Siedlungsflächenmanagements eine kurze Einordnung vorgenommen werden.

„Monitoring" umfasst zumindest eine Raumbeobachtung, das heißt eine dauerhafte, regelmäßige Auswertung themenspezifischer räumlicher Informationen. Dabei wird ein System festgelegter Indikatoren in einer kontinuierlichen Zeitreihe beobachtet, um möglichst zielgerichtet eine hinreichende Breite von Entwicklungen abbilden und relevante Entwicklungstrends möglichst frühzeitig erkennen zu können.

Eine erste Erweiterung erfährt der Begriff „Monitoring", wenn mit ihm auch ein Soll-Ist-Vergleich gemeint ist („Controlling"). Prozessbegleitend werden die Informationen der Raumbeobachtung interpretiert und mit den vorab definierten Zielvorstellungen verglichen. Aus dem Abgleich werden Entscheidungsgrundlagen für die Steuerung des Planungsprozesses abgeleitet. Diese können die Ausgestaltung der eingesetzten Instrumente und Verfahren betreffen, aber auch deren Auswahl aus der großen Bandbreite der denkbaren Instrumente und Verfahren.

Eine noch weiter gehende Bedeutung erhält der Begriff „Monitoring", wenn er neben der Steuerung des Vollzugs auch eine Kontrolle und eventuelle (Neu-)Definition der Ziele des Siedlungsflächenmanagements beinhalten soll. Neben der operativen Ebene zielt ein so verstandenes Monitoring auch auf die strategische Ebene des Siedlungsflächenmanagements. Das Monitoring erhält zusätzlich zur deskriptiven auch eine normative Dimension. Es wird dann als politischer Beschluss verbindlich und für die lokale Politik und Verwaltung mittelbar handlungsleitend.

Es wird deutlich, dass das Monitoring sich nicht einem bestimmten Schritt innerhalb des Siedlungsflächenmanagements zuordnen lässt. Schließlich beziehen sich auch die Fragen, zu deren Beantwortung das Monitoring dienen soll, auf sehr unterschiedliche Phasen und Ebenen des Prozesses.

Alle Ebenen dieses weit gefassten Begriffs von Monitoring sind in den in Kapitel 3 dargelegten Bausteinen des Siedlungsflächenmanagements enthalten. Der Aspekt der Raumbeobachtung ist mit dem Baustein „Flächenübersicht" erfasst und in Kapitel 4 umfassend erläutert. Der Baustein „Lagebeurteilung" beinhaltet die normative Ebene und wurde im Kapitel 5 näher dargestellt. Es wird deutlich, dass eine solche Lagebeurteilung nicht nur einmalig zu Beginn des Siedlungsflächenmanagements durchgeführt werden

sollte, sondern vielmehr in regelmäßigen Zyklen, die der Überprüfung der bis dahin getroffenen räumlichen, thematischen und organisatorischen Schwerpunktsetzungen dienen.

Im Weiteren soll darum das Scharnier zwischen diesen beiden Bausteinen, die Erfolgs- und Wirkungskontrolle, in den Vordergrund gestellt werden. Ein regelmäßiges Monitoring im Sinne einer Erfolgs- und Wirkungskontrolle gibt zum einen die Möglichkeit, kritische Sachverhalte rechtzeitig zu erkennen und entsprechend reagieren zu können, und zum anderen die Chance, den erreichten Stand mit dem anderer Kommunen zu vergleichen, Fortschritte und Erfolge zu belegen und damit wiederum den Gesamtprozess zu unterstützen.

Dabei muss festgestellt werden, dass ein systematisches Monitoring des Siedlungsflächenmanagements vergleichsweise selten ist. Für die folgenden Ausführungen konnte somit nicht auf eine Analyse von Beispielen aus der Praxis zurückgegriffen werden. Vielmehr stellen sie eine Ableitung einiger Grundannahmen dar, wie ein Monitoring im Siedlungsflächenmanagement ausgestaltet werden sollte, für die auf die in der Arbeitsgruppe diskutierten Fallbeispiele zurückgegriffen wurde.

8.2 Inhalte

Inhalte auf der Umsetzungsebene des Siedlungsflächenmanagements

Naturgemäß sollte eine Erfolgs- und Wirkungskontrolle auf der Umsetzungsebene ansetzen und somit einen direkten Bezug zur operativen Ebene des Siedlungsflächenmanagements aufweisen. Dies wird in der Regel die Kommune sein, ggf. auch eine überörtliche Struktur – sofern das Siedlungsflächenmanagement in interkommunaler oder regionaler Kooperation erfolgt.

Wesentliche Grundlage des Monitorings ist die Auswertung der Flächenübersicht. Diese sollte sich nicht nur auf die Innenentwicklung konzentrieren, sondern das Flächengeschehen insgesamt verdeutlichen. Dazu sollte es – differenziert nach Nutzungsarten – den Innenbereich sowie die Flächeninanspruchnahme im bisherigen Außenbereich erfassen, somit alle in Kapitel 4.2 „Inhaltliche Aspekte“ genannten Flächenkategorien von Siedlungsentwicklungspotenzialen:

- Reserven für Außenentwicklung: Welche Flächen sind mit der Flächennutzungsplanung bauleitplanerisch für die Siedlungsentwicklung gesichert? Welche Flächen sind im Zuge von Fortschreibungen, Einzeländerungen oder Berichtigungen nach § 13a BauGB neu in diesen Flächenpool für Außenentwicklung aufgenommen worden? Welche Flächen aus diesem Pool wurden mit Bebauungsplänen zu Baugebieten weiter konkretisiert? Welche Flächen sind im Betrachtungszeitraum bebaut worden und stehen somit nicht mehr als bauleitplanerisch gesicherte Flächenreserve für die Außenentwicklung zur Verfügung?
- Innenentwicklungspotenziale: Auswertung der Übersicht zu den Flächenpotenzialen im Bestand (Brachen, Konversionsflächen, Baulücken) und Bilanzierung von Zu- und Abgängen. Welche Flächen wurden im Betrachtungszeitraum mobilisiert und einer neuen Nutzung zugeführt? Welche Nutzungen in welcher Quantität (Geschoßflächen, Wohneinheiten o. Ä.) konnten realisiert werden? Welche Innenentwicklungspotenziale sind im Betrachtungszeitraum neu hinzugekommen?

- Leerstände, Nachverdichtungspotenziale: Auswertung der Übersicht entsprechend der Genauigkeit, mit der diese dispersen Siedlungsentwicklungspotenziale erfasst werden. Bilanzierung der Zu- und Abnahme.

Die Entwicklung der Siedlungsentwicklungspotenziale sollte mit Rahmendaten in Beziehung gesetzt werden. Sie dienen sowohl dazu, die Flächenbilanzen bewerten zu können, als auch dazu, mögliche Handlungsfelder für die Zukunft zu identifizieren. Die Rahmendaten sollten dabei auch das Umfeld mit berücksichtigen, um die Erkenntnisse auch in den interkommunalen Kontext einbetten zu können. Hierzu gehören insbesondere

- die Flächeninanspruchnahme gemäß der amtlichen Flächenstatistik,
- die Entwicklung von Bevölkerungsstand, Bevölkerungsstruktur und Beschäftigung im Betrachtungszeitraum und
- die Entwicklung des Gebäude- und Wohnungsbestandes.

Diese Aspekte betreffen materielle Seiten des Siedlungsflächenmanagements. Das Monitoring sollte jedoch auch die prozessualen Aspekte umfassen: eingesetzte Instrumente und Verfahren. Dazu gehören die Darstellung der eingesetzten Instrumente und Verfahren hinsichtlich Zielrichtung, Ablauf, eingesetzter Ressourcen, Erfolgen und Erfahrungen sowie ggf. die Darstellung von Pilotprojekten.

Auf der Grundlage dieser deskriptiven Bausteine des Monitorings kann das bisherige Siedlungsflächenmanagement hinsichtlich seines Erfolges bewertet werden. Zu beachten sind die grundlegenden Schwierigkeiten einer echten Erfolgskontrolle in der räumlichen Planung. Diese beginnen schon bei der Definition quantitativer bzw. messbarer Ziele. Da die räumliche Entwicklung sich über einen längeren Zeitraum unter vielfältigen sich ständig ändernden äußeren Rahmenbedingungen erstreckt, können eindeutige kausale Zusammenhänge zwischen Maßnahmen und Wirkungen in der Regel nicht hergestellt werden. Die Erfolgskontrolle bleibt somit qualitativ und verbal argumentativ. Die (Über-)Interpretation von Korrelationen quantitativer Indikatoren sollte vermieden werden. Teil der Erfolgskontrolle von Siedlungsflächenmanagement ist auch eine Diskussion der mit den eingesetzten Verfahren und Instrumenten gemachten Erfahrungen und eventueller Verbesserungsmöglichkeiten.

Dritter Baustein des Monitorings ist die Revision der Lagebeurteilung. Sind die räumlichen und thematischen Schwerpunkte noch sachgerecht gesetzt? Legen aktuelle Entwicklungen eine Modifizierung der strategischen Leitlinien für das Siedlungsflächenmanagement nahe? Sollten die eingesetzten Instrumente und Verfahren modifiziert oder ergänzt werden? Stehen für das Siedlungsflächenmanagement ausreichende Ressourcen für eine effiziente Umsetzung zur Verfügung? Zu diesen Fragen sollte der normative Teil des Monitorings Empfehlungen für die kommunalen und/oder regionalen Entscheidungsgremien formulieren.

Monitoring auf übergeordneten Planungsebenen

Oberhalb der operativen Ebene des Siedlungsflächenmanagements dient das Monitoring als Erfolgs- und Wirkungskontrolle anderen Zwecken als der direkten Ableitung von Empfehlungen für die Steuerung des Siedlungsflächenmanagements. Vielmehr ist von Interesse, ob die Maßnahmen auf der operativen Ebene greifen und angemessen zur Verwirklichung gesamträumlicher Zielsetzungen beitragen. Ebenso stellt sich die Frage, ob unterschiedliche Geschwindigkeiten und Qualitäten der Umsetzung möglicherweise

zu teilräumlichen Ungleichgewichten führen, denen mit Rahmensetzungen entgegengewirkt werden sollte. Zuletzt ist von Interesse, ob sich möglicherweise in der Umsetzung typische Fallkonstellationen und Schwierigkeiten herauskristallisieren, denen mit spezifischen Unterstützungsangeboten begegnet werden könnte. Ein solches Monitoring dient dann natürlich auch dazu, bereits bestehende gesamträumliche Zielsetzungen, Rahmensetzungen und Unterstützungsangebote an der tatsächlichen Entwicklung zu spiegeln und zu prüfen, ob sie weiterentwickelt werden müssen.

Die im vorherigen Abschnitt aufgeführten Rahmendaten (Flächeninanspruchnahme, Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung, Gebäude- und Wohnungsbestand) stehen auch auf der überörtlichen Ebene zur Verfügung. Aus ihrer Bilanzierung und Bewertung auf der regionalen Ebene oder der Landesebene ergibt sich die Möglichkeit, kommunale und regionale Veränderungen in einen gesamträumlichen Kontext zu stellen und ggf. Fehlentwicklungen zu erkennen. Ein aktuelles Beispiel hierfür sind die „Indikatoren zum Flächenverbrauch" des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg (vgl. LUBW 2007).

Wünschenswert wäre ein zusammenfassendes Monitoring auch auf den übergeordneten Planungsebenen im Hinblick auf die Reserven für Außenentwicklung, die Innenentwicklungspotenziale sowie Leerstände und Nachverdichtungspotenziale (vgl. oben). Voraussetzung hierfür wäre, dass die Flächenübersichten auf der operativen Ebene inhaltlich einheitlich geführt und laufend oder zumindest in einem gemeinsamen Rhythmus aktualisiert werden. Diese Voraussetzungen werden nur in Ausnahmefällen erfüllt sein. Auch dann ist zu beachten, dass bei der notwendigerweise aggregierenden Betrachtung auf gesamträumlicher Ebene für eine sachgemäße Wirkungskontrolle sorgfältig geprüft werden muss, ob zu beobachtende Korrelationen tatsächlich auf kausale Zusammenhänge zurückgehen. Dieser Schritt fällt auf der operativen Ebene angesichts der wesentlich kleineren Fallzahl und größeren Nähe zum Einzelfall wesentlich leichter.

Insofern muss festgehalten werden, dass ein Monitoring zur Entwicklung der Siedlungsentwicklungspotenziale auf den übergeordneten Planungsebenen auch auf Dauer nicht die gleiche Erkenntnisgenauigkeit liefern kann, wie dies auf der operativen Ebene des Siedlungsflächenmanagements möglich und notwendig ist.

Für das Monitoring auf den übergeordneten Planungsebenen zusätzlich bedeutsam ist jedoch eine Beobachtung des Planungsgeschehens, auch im Hinblick auf die in den Abschnitten 6.2 und 6.3 genannten Handlungsbereichen für die Ebene der Länder und Regionen. Ein Monitoring sollte hier darauf abzielen, in welchem Umfang Flächen neu als Bauflächen (Ebene der Flächennutzungsplanung) bzw. Baugebiete (Ebene Bebauungsplanung) in die Bauleitpläne aufgenommen wurden und somit für eine Bebauung vorbereitet werden. Zu einem solchen Monitoring auf der Ebene der Flächennutzungsplanung führten in der Region Mittlerer Oberrhein das Regierungspräsidium und der Regionalverband ein gemeinsames Pilotprojekt durch, welches derzeit auf seine landesweite Übertragbarkeit hin ausgewertet wird.

Aus dem Monitoring der Bauleitplanung lassen sich gesamträumlich oder auch in teilräumlicher Differenzierung direkt Erkenntnisse dazu ableiten, ob die Bauleitplanung der Kommunen in der Summe eher für eine expansive oder eine sparsame Flächenpolitik steht. Die Bauleitplanung, und hier insbesondere die Flächennutzungsplanung, bildet auch den strategischen Ansatzpunkt für eine gemeindeweite Steuerung des Planungsgeschehens und somit wesentlicher Rahmenbedingungen für Siedlungsflächenmanagement im Spannungsfeld zwischen Innen- und Außenentwicklung.

8.3 Umsetzung

Ein derartiges Monitoring sollte in vorher festgelegten regelmäßigen Abständen und mit vorab definierter Form der Darstellung und Berichterstattung erfolgen. Ergebnisse sollten in allgemein verständlicher Form als Grafiken, Tabellen etc. aufbereitet und – zumindest in Auszügen – sowohl im Gemeinderat als auch öffentlich vorgestellt werden. Die turnusgemäße Berichterstattung ist eine Gelegenheit, mit einer zielgerichteten Presse- und Öffentlichkeitsarbeit die Daueraufgabe Siedlungsflächenmanagement regelmäßig wieder ins öffentliche Bewusstsein zu rücken und Erfolge zu transportieren.

In größeren Städten bzw. Planungseinheiten sollte das Monitoring alle ein bis zwei Jahre stattfinden, in kleineren Gemeinden bzw. bei eher verhaltener Nachfrage genügt eine Aktualisierung der entsprechenden Werte ca. alle zwei bis vier Jahre, da andernfalls der Aufwand im Verhältnis zu den tatsächlichen Eingriffsmöglichkeiten zu hoch wird.

Für die unterschiedlichen Planungsebenen Kommune, ggf. Kreis, Region und Land sind hierbei differenzierte Kriterien und Flächenkategorien anzusetzen. Während auf kommunaler Basis flurstücks- und teilortbezogene Vergleiche erfolgen können, sind auf regionaler Ebene keine grundstücksbezogenen Auswertungen, sondern nur Veränderungen der Flächennutzung auf Flächennutzungs- und Bebauungsplan-Ebene möglich. Der zeitliche Rhythmus derartiger Auswertungen muss an die personellen Kapazitäten der Regionalverbände angepasst sein.

Auf der Landesebene sollten Ergebnisse aller Ebenen zusammengeführt werden. Als belastbare Bezugsgröße kommen angesichts der historisch gewachsenen, extrem unterschiedlichen Gemarkungszuschnitte und Verkehrsflächenanteile nur die Gebäude- und Freiflächen in Frage.

Auch bei einer insgesamt noch lückenhaften Datenlage ergibt sich aus einem landesweit durchgeführten Monitoring die Möglichkeit, kommunale und regionale Veränderungen in einen gesamträumlichen Kontext zu stellen und ggf. Fehlentwicklungen zu erkennen.

9 Umsetzung des kommunalen Siedlungsflächenmanagementprozesses

Susanne Dahm

9.1 Einleitung

Im Folgenden wird die mögliche Vorgehensweise für die zwei grundlegenden Arbeitsphasen eines Siedlungsflächenmanagementprozesses vorgestellt, das heißt für

- die erstmalige Etablierung eines Siedlungsflächenmanagementsystems
- Siedlungsflächenmanagement als kontinuierliche Aufgabe für Verwaltung und Kommunalpolitik.

9.2 Organisatorische Voraussetzungen

Ein Siedlungsflächenmanagementsystem setzt eine gewisse Mindestgröße der zu betrachtenden besiedelten Fläche voraus. Es sollte mindestens die Gesamtfläche einer Gemeinde einbezogen werden.

Notwendig sind ebenso angemessene fachliche und personelle Kapazitäten der jeweiligen Verwaltung. Dies ist in der Regel erst bei Kommunen mit hauptamtlichem Bürgermeister und eigenem Bauamt gegeben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht auch kleine und kleinste Kommunen (< 2.000 EW) einen derartigen Prozess beginnen und Elemente eines Siedlungsflächenmanagements in ihrer Kommune sinnvoll etablieren können. Gerade die genauen Orts- und Akteurskenntnisse in kleinen Kommunen sind eine gute Grundlage dafür, vorhandene Potenziale überschauen und zukünftige Potenziale (wie Leerstände oder Betriebsaufgaben) absehen zu können. Dies sollte aber angesichts der immer großräumigeren Verflechtungen und Wanderungsbewegungen sowie der Standortauswahlprozesse von Unternehmen und Wohnungssuchenden, das heißt des nie nur ortsbezogenen Suchprozesses potenzieller Flächen-Nutzer, in eine interkommunale oder gar regionale Strategie eingebunden werden. Dazu ist eine entsprechende interkommunale Zusammenarbeit, zumindest aber ein regelmäßiges sich gegenseitig ‚Auf-Stand-bringen' unerlässlich.

Organisatorisch ist zunächst eine interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsgruppe einzusetzen, die, möglichst unterstützt durch externes Know-how, die Anforderungen und Ziele der jeweiligen Kommune an ein Siedlungsflächenmanagement grob vorstrukturiert und die notwendigen weiteren Arbeitsschritte festlegt.

Es ist zudem möglichst frühzeitig sicherzustellen, dass über einen längeren Zeitraum hinweg personelle bzw. finanzielle Kapazitäten vorhanden sind, die explizit für das Siedlungsflächenmanagement zur Verfügung stehen. Eine einmalige Flächenerhebung ohne Fortschreibung und darauf aufbauende Aktivität der Kommune hat sich in der Praxis als nicht zielführend erwiesen. Auch hier können über interkommunale Zusammenarbeit – mit Unterstützung von Fördergeldern beispielsweise aus LEADER – entsprechende Strukturen gemeinsam aufgebaut werden.

Als weiterer Ansprechpartner seien die Regionalverbände genannt, die über entsprechende Erfahrungen im Kontext eines Siedlungsflächenmanagements (über das reine Erfassen hinaus) verfügen sollten, sowie die Träger der Flächennutzungsplanung, die durch ihre Fach- und Ortskenntnis und durch die Möglichkeit zum Herausnehmen ungeeigneter bzw. gegebenenfalls auch zur Neuaufnahme zusätzlicher Flächen Verhandlungsspielräume vermitteln und nutzen können. Von hoher Bedeutung für die Steuerung der insgesamt zur Verfügung stehenden Fläche ist dabei, welche Quoten für die Aktivierbarkeit vorhandener Siedlungsentwicklungspotenziale angenommen werden.

9.3 Erstmalige Einführung

Für einen nachhaltigen Umgang mit Fläche ist zunächst eine kritische, realitätsnahe Ermittlung der Flächenbedarfe für den jeweiligen Raum unerlässlich. Dafür muss die Gemeinde ihre Ziele im Hinblick auf die Einwohner-, Gewerbe- und Siedlungsentwicklung reflektieren und daraus ableiten, wie viel und welche Arten und Qualitäten von Flächen tatsächlich voraussichtlich benötigt werden und dies mit den rechtlichen Vorgaben abgleichen. Die Gemeindeverwaltung und -politik sollte sich ihre konkreten rechtlichen Möglichkeiten – wie auch deren Grenzen – bewusst machen. Zu den ‚harten' Möglichkeiten zählen insbesondere baurechtliche Vorgaben über Bebauungspläne oder Bebauungspläne der Innenentwicklung und Satzungen. Je nach finanzieller Situation sind zusätzlich Instrumente der Bodenpolitik, wie strategischer Grundstückserwerb und Nutzung des Vorkaufsrechts, oder auch gemeindespezifische Förderprogramme beispielsweise für private Maßnahmen der Innenentwicklung einsetzbar.

Es ist grundsätzlich möglich, an jeder Stelle des vorgestellten Kreislaufs in den Prozess zum Aufbau eines Siedlungsflächenmanagementsystems einzusteigen und von dem gewählten Punkt aus die Bausteine Flächenübersicht – Lagebeurteilung – Maßnahmen – Umsetzung – Monitoring anzugehen. Diese erstmalige umfassende Befassung einer Kommune mit dem Thema Siedlungsflächenmanagement ist unter Umständen außerhalb der Alltagsorganisation anzusiedeln. Ausgehend von der in jedem Fall zu erarbeitenden Flächenübersicht über die vorhandenen Siedlungsentwicklungspotenziale können dabei die für die jeweilige Gebietseinheit geeigneten Parameter in einem diskursiven Prozess sachgebietsübergreifend bestimmt werden. Dazu müssen in Abhängigkeit von Gebietszuschnitt und -größe, Wirtschaftsstruktur und Siedlungsstruktur die einzubeziehenden Flächentypen, der Detaillierungsgrad der Erhebung, die einzubeziehenden Akteure innerhalb der Verwaltung wie auch darüber hinaus, der Rhythmus der regelmäßig zu wiederholenden Arbeitsschritte, Art und Intensität der Vermittlung nach außen sowie Form und Rhythmus der Erfolgskontrolle (Monitoring) festgelegt werden. Dies erfolgt am besten in einer Arbeitsgruppe, die sich aus Akteuren der beteiligten Ämter sowie externen Fachleuten zusammensetzt und die in festgelegtem Rhythmus tagt.

Laut oder leise?

Die Herangehensweise bei der erstmaligen Initiierung eines Siedlungsflächenmanagements sollte immer auf die individuelle Situation der Kommune abgestimmt sein: Mancherorts kann eine offensive Anfangsphase mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit und politischen Zugpferden das Thema beflügeln, andernorts besteht die Gefahr, durch ein derartiges Vorgehen unerfüllbare Wunschvorstellungen oder Widerstände zu wecken. Dort empfiehlt sich eher ein vorsichtiges Herantasten an das Thema in kleinen Schritten. In beiden Situationen ist jedoch für eine Finanzierung bzw. die Sicherstellung personeller Ressourcen für die grundlegenden Arbeiten zu sorgen.

Der vielfach als unerlässlich benannte „politische Beschluss“ zur Etablierung eines Siedlungsflächenmanagementsystems kann dies unterstützen. Er sollte jedoch zunächst zurückgestellt werden, wenn ein diesbezüglicher Konsens (noch) schwer herzustellen ist. In diesem Fall können zunächst Vorbereitungsarbeiten und einzelne Bausteine bis zu einem Arbeitsstand geführt werden, der die Chancen und Möglichkeiten eines Siedlungsflächenmanagementsystems für die jeweilige Kommune belegt. Erst dann die Öffentlichkeit gesucht werden.

9.4 Verstetigung

Siedlungsflächenmanagement bedeutet nicht nur, die vorhandenen Siedlungsentwicklungspotenziale zu erheben und zu dokumentieren, sondern verlangt regelmäßige Aktivität mit dem Ziel einer adäquaten Nutzung der vorhandenen Siedlungsentwicklungspotenziale wie auch der Versorgung von Einwohnern und Betrieben mit bedarfsgerechten Flächen.

Siedlungsflächenmanagement ist eine langfristige Aufgabe für die kommunale Verwaltung wie auch die Politik. Die Bausteine Flächenübersicht – Lagebeurteilung – Maßnahmen – Umsetzung – Monitoring sollten kontinuierlich ein- und umgesetzt werden.

Dazu sind mehrere Faktoren notwendig:

- Etablierte Routinen in den einzelnen Ämtern, mit deren Hilfe jeweils eine aktuelle Übersicht über die vorhandenen Siedlungsentwicklungspotenziale und deren Nutzbarkeit sowohl im Bezug auf Funktion als auch zeitliche Verfügbarkeit vorliegt.
- Geeignete Ansprechpartner/Verantwortliche, bei denen das entsprechende Wissen gebündelt ist.
- Die kontinuierliche Kommunikation sowohl zwischen Verwaltung und Politik als auch mit Bürgern und Wirtschaft als den möglichen Nutzern bzw. Nachfragern von Flächen.

Dies kann durch regelmäßig stattfindende Veranstaltungen („Events“) bzw. Meilensteine gefördert werden. Hierzu zählen unter anderem dem Gemeinderat in bestimmten Rhythmen vorzulegende Sachstandsberichte, regelmäßige fachbereichsübergreifende Arbeitskreissitzungen sowie in bestimmten Abständen stattfindende Aktualisierungen des Informationsangebotes für die Öffentlichkeit. Exemplarisch sei hier der „Lagebericht NBS“[1] erwähnt, in dem die Landeshauptstadt Stuttgart ihren Gemeinderat über Veränderungen im Hinblick auf aktivierte Flächen, aber auch auf neu hinzugekommene Potenziale informiert.

9.5 Personelle Voraussetzungen und Akteure

Als Akteure für die erstmalige Einführung wie auch die kontinuierliche Begleitung eines Siedlungsflächenmanagementsystems sind Vertreter aller mit dem Thema „Fläche“ befassten Ämter einzubeziehen. Eine entsprechende Arbeitsgruppe innerhalb der Verwaltung umfasst zum Beispiel Stadtplanungsamt, Hochbauamt, Liegenschaftsamt, Naturschutzbehörden und Wirtschaftsförderung.

Es sollte im Vorfeld festgelegt werden, ob das Thema Siedlungsflächenmanagement in der Verwaltungsorganisation in Form einer Stabsstelle verankert werden oder durch Ko-

[1] Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart, http://www.stuttgart.de/bauflaechen (05.05.2014).

operation von Mitarbeitern mehrerer Abteilungen abgedeckt werden soll. Auch sollte zu Anfang geklärt werden, ob das Thema Siedlungsflächenmanagement ressourcen- (das heißt bestimmt durch die vorhandenen personellen und finanziellen Kapazitäten) oder lösungsorientiert (zielorientiert, Beschaffung der notwendigen Ressourcen als Teil der Aufgabe) angegangen werden soll.

In sehr kleinen Gemeinden, in denen keine oder nur wenige der genannten Akteure vorhanden sind, sollte zumindest eine gewisse personelle Kontinuität in der Bearbeitung und ggf. ein vom Gemeinderat verabschiedeter Beschluss zur Verankerung des Siedlungsflächenmanagements als dauerhafter Bestandteil der kommunalen Planung erreicht werden, da Planung und Umsetzung im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung sehr langfristige Prozesse sind, die nur bei kontinuierlichem Einsatz nachhaltige Ergebnisse erzielen. Für solche Gemeinden ist die Einbeziehung erfahrener externer Fachleute – sowohl für die erstmalige Konzipierung als auch für die kontinuierliche Beratung – dringend anzuraten. Es ist unerlässlich, dass das Thema vom Bürgermeister unterstützt und von ihm gemeindeintern wie auch nach außen aktiv vertreten wird.

Für die erste Version einer Flächenübersicht und die Strategieentwicklung sollten in allen Kommunen erfahrene externe Fachleute hinzugezogen werden. Diese sollten über Kenntnisse von Siedlungsflächenmanagementprojekten in Kommunen unterschiedlicher Größenordnungen verfügen sowie vor allem auch mit der Entwicklung von Methoden der Flächenaktivierung vertraut sein, da reine Flächenerhebungsprojekte in der Praxis – abgesehen von einem anfänglichen „Aha-Effekt" angesichts der meist unerwartet großen Reserven – selten zu konkreten Ergebnissen führen.

Bei der Festlegung, welche Arten und Größen von Flächen überhaupt erhoben werden sollten, ist zum einen die lokale Situation – insbesondere hinsichtlich der wirtschaftlichen und städtebaulichen Struktur sowie der Nachfrage – zu berücksichtigen, zum anderen jedoch auch der Aspekt der Vergleichbarkeit und Kompatibilität der erhobenen Informationen mit denen anderer Kommunen bzw. Erhebungen. Auch die Merkmalsliste für die zu erhebenden Flächen bedarf einer Anpassung an die Situation vor Ort. Exemplarisch seien die in kleineren Gemeinden häufig vorhandenen Potenziale in Form von Flächen und Gebäuden aus ehemals landwirtschaftlichem (Neben-)Erwerb erwähnt, die in größeren Städten häufig keine Rolle spielen.

Wenn über die eigene Kommune hinaus Interessenten angesprochen werden sollen, müssen Informationen zudem in einer Form aufbereitet werden, die geeignet ist, diese in überregionale Datenbanken oder Informationsportale aufzunehmen.

Die eigentliche Flächenübersicht als ein unerlässlicher Baustein eines Siedlungsflächenmanagementsystems kann grundsätzlich in Kommunen aller Größenordnungen nach erfolgter Ersterfassung von vorhandenem Personal vor Ort mit den lokal vorhandenen Werkzeugen (GIS bzw. entsprechende Online-Programme wie beispielsweise FLOO, aber auch in Papierform u. tabellarisch) weitergeführt werden.

Lagebeurteilung, strategische Schwerpunktsetzung sowie die Auswahl spezifischer Aktivierungsstrategien aus dem vorhandenen ‚Baukasten' sind dagegen Aufgaben, die im Kontext der regionalen Struktur und Situation angegangen werden müssen. Hier sind entsprechende personelle Ressourcen unerlässlich, welche in der Regel erst in den Verwaltungen von Mittel- und Oberzentren vorausgesetzt werden können und in den übrigen Gemeinden über externes Fachwissen eines ‚unbeteiligten Dritten' abgedeckt werden sollten.

Für die Definition möglicher Zielgruppen als zukünftige Nutzer der vorhandenen Flächen sowie die Auswahl geeigneter Maßnahmen im Kontext von regionaler Struktur und Entwicklung sollte nach Möglichkeit in Kommunen aller Größenordnungen ebenfalls externe Hilfe durch spezialisierte Büros in Anspruch genommen werden. Damit wird sichergestellt, dass das mittlerweile aus zahlreichen Projekten vorhandene Erfahrungswissen zum Thema Siedlungsflächenmanagement abgeschöpft und in einer für die jeweilige Kommune angepassten Form genutzt werden kann.

Größere Gemeinden (ab ca. 20.000 EW) sind zwar in der Regel aufgrund ihrer besseren personellen Ausstattung grundsätzlich in der Lage, diesen Prozess auch ohne externe Hilfe durchzuführen. Es hat sich hierbei gezeigt, dass Verwaltungspersonal mit entsprechender fachlicher Ausbildung (Stadt-, Raumplaner, Architekten) eher als eine mit reinen ‚Verwaltungsexperten' besetzte in der Lage ist, eine auf die jeweilige lokale Situation abgestimmte Strategie zu initiieren. Entsprechende verwaltungsinterne Fachkompetenz ist jedoch meist nur in Mittel- und Großstädten anzutreffen. Zudem können Externe gerade in festgefahrenen Situationen, wie sie bei schwierigen Grundstücksverhältnissen anzutreffen sind, als unbeteiligte Dritte Lösungen herbeiführen und in bestehenden Konflikten neutral vermitteln. Daher sollte auch in mittleren und größeren Kommunen je nach fachlicher Qualifikation des vorhandenen Personals ggf. zusätzlich auf externes Knowhow zurückgegriffen werden.

Dies kann beispielsweise in Form eines Beirats organisiert sein, der sich in regelmäßigen Abständen (zum Beispiel einmal jährlich) trifft und Vorschläge für die strategische Ausrichtung und konkrete Maßnahmen und Schwerpunktsetzungen macht.

9.6 Finanzierung

Bezüglich der Finanzierung ist zu unterscheiden zwischen drei unterschiedlichen Prozessen:

1. der erstmaligen Konzipierung und Etablierung eines Siedlungsflächenmanagementsystems
2. dessen langfristiger routinemäßiger Fortführung
3. auf einzelne, strategisch wichtige Flächen bezogene zielgerichtete Maßnahmen aus dem ‚Baukasten' (beispielsweise kooperative Planungsverfahren mit Investoren, Testplanungsverfahren, Wettbewerbe usw.).

Finanzierung der erstmaligen Einführung eines Siedlungsflächenmanagements

Für die erstmalige Strukturierung des Prozesses, die Erfassung von Flächen und die Einführung eines Darstellungs- und Präsentationsmediums für diese Flächen und deren Monitoring (eventuell über ein internes GIS, ein WebGIS oder auch in Form gedruckter Berichte), Arbeitsgruppensitzungen und Workshops und die Beauftragung externer Experten sind projektbezogene finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen.

Hierfür können beispielsweise Förderprogramme des Landes Baden-Württemberg im Rahmen der Projekte „Flächen gewinnen", BWPlus, LEADER+ oder ggf. auch INTERREG-Mittel mit entsprechender Kofinanzierung der Kommune genutzt werden.

Finanzierung von Siedlungsflächenmanagement als kontinuierliche Aufgabe

Die kontinuierliche Weiterführung des Prozesses sollte dagegen ohne finanzielle Förderung von außen durch ein entsprechendes (Stellen-)Budget innerhalb des kommunalen Haushalts abgedeckt sein. Dazu gehören auch regelmäßige kleinere Beträge für Druckkosten von Veröffentlichungen oder Aktualisierungen eines Internetportals.

Um dies in den Gremien durchzusetzen, sollten die Vorteile der Innenentwicklung kontinuierlich kommuniziert werden. Auch müssen die Aufgaben der einzelnen Verwaltungseinheiten klar definiert und die notwendigen Vorgänge als Teil des routinemäßigen Alltagsgeschäftes strukturiert werden. Dies betrifft zum Beispiel die fortlaufende Erfassung von Siedlungsentwicklungspotenzialen, deren ökonomische und städtebauliche Bewertung, die Aufbereitung und Veröffentlichung der entsprechenden Informationen sowie die Kontaktpflege zu Flächeneigentümern und -interessenten.

Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung

Bewährt haben sich Aktivierungsmaßnahmen, die sich auf einzelne, als wichtig für die Entwicklung der Kommune identifizierte Flächen beziehen. Dies können neben intensiven Eigentümergesprächen und Beratungsangeboten vor allem kooperative Planungsverfahren und Testplanungsverfahren sein, die konkrete Nutzungsmöglichkeiten für die jeweilige Fläche veranschaulichen und die jeweiligen Chancen, aber auch kritische Punkte sowohl aus Eigentümer- wie auch aus kommunaler Sicht für das Areal und sein Umfeld verdeutlichen. In der Regel ist dabei den kooperativen Planungsverfahren unter Beteiligung von Kommune, Grundstückseigentümern, Politikern, möglichen Investoren und Planern der Vorzug zu geben. Diese bieten den bestmöglichen Praxisbezug und damit die größte Wahrscheinlichkeit, dass die damit entwickelten Nutzungsoptionen für die jeweilige Fläche letztendlich auch umgesetzt werden. Das Verfahren sollte aber in seiner Zielrichtung offen genug sein, um auch neue, kreative Ansätze zuzulassen.

Für ein kooperatives Planungsverfahren ist beispielsweise mit Kosten von ca. 8.000 Euro (Wochenendworkshop mit drei Teams) bis ca. 70.000 Euro (dreimonatiges Verfahren mit 3-4 Teams und zwei Zwischenpräsentationen) zu rechnen. (Letzteres sollte jedoch eher bei großen Flächen resp. bei Quartiersentwicklungen zum Einsatz kommen.)

In der Praxis hat sich gezeigt, dass Grundstückseigentümer oft auch bereit sind, selbst einen finanziellen Beitrag zu derartigen Verfahren zu leisten resp. ein solches Verfahren komplett zu finanzieren, wenn sichergestellt ist, dass auch die Kommune das Verfahren unterstützt und sich für eine adäquate Nutzung engagiert bzw. die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür schafft. Zudem können auch für derartige Aktivierungsverfahren ggf. Fördergelder von Bund und/oder Land genutzt werden (so geschehen unter anderem im Rahmen von REFINA, BWPlus u. a.). Durch einen Dialog zwischen Eigentümer, Verwaltung und Politik und durch das Ausloten von Chancen ergeben sich Handlungsmöglichkeiten, die bisherige Blockadesituationen überwinden und neue Bewegung in verstaubte Pläne bringen können.

9.7 Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

Siedlungsflächenmanagement und die damit zu erreichenden Ziele bekannt machen

Zur notwendigen Öffentlichkeitsarbeit zählt zunächst die Vermittlung der Ziele eines Siedlungsflächenmanagements in der und durch die Politik. Dies ist unerlässlich für die Akzeptanz der damit verbundenen Kosten und Aufwendungen innerhalb der Bevölkerung; der Schwerpunkt der Argumentation kann je nach örtlicher Situation jedoch unterschiedlich ausfallen. Es bieten sich diverse Ausrichtungen an: Bereitstellen von Flächenangeboten für neue Einwohner/Arbeitsplätze, Vermeidung von durch neue Baugebiete induzierte Folgekosten, Vermeidung von Leerstand, Erhalt/Aufwertung des Stadt-/Ortsbildes bis hin zu ökologischen Argumenten im Hinblick auf die negativen Auswirkungen zusätzlicher Flächenversiegelung.

Vorhandene Siedlungsentwicklungspotenziale vermarkten

Aktuelle, leicht auffindbare Informationen sind mittlerweile in zahlreichen Kommunen beispielsweise auf deren Homepages vorhanden. Eine abwartende Haltung von Kommunen nach dem Motto „Wer hier ein Grundstück sucht, soll eben kommen und fragen" hat sich in der Praxis angesichts der zunehmenden Konkurrenz von Gemeinden um Einwohner und Betriebsansiedlungen nicht bewährt.

Umfassende Informationen mit aktuellen Angaben zu Größe, Lage, Umfeld, Preis, zeitlicher Verfügbarkeit und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie kompetente, gut erreichbare Ansprechpartner sind damit die Basis eines nachhaltigen, langfristig erfolgreichen Siedlungsflächenmanagements.

Siedlungsflächenmanagement zielt immer darauf ab, vorhandene Flächen unter städtebaulichen, ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten langfristig optimal zu nutzen. Ziel sollte nicht sein, jede vorhandene Fläche schnellstmöglich für eine beliebige Nutzung zu verkaufen bzw. in Nutzung zu bringen, sondern zunächst für die räumliche und wirtschaftliche Entwicklung des Ortes strategisch wichtige Bereiche zu identifizieren und dort den Schwerpunkt der kommunalen Aktivität zu setzen.

Die als geeignet identifizierten Flächen und deren Eigentümer müssen mit potenziellen Nutzern zusammengebracht werden. Daher sollten die sich aus der regelmäßig zu aktualisierenden Flächenübersicht ergebenden Siedlungsentwicklungspotenziale möglichen Nutzern bekannt gemacht und ihre jeweiligen Eigenheiten dargestellt werden (unter anderem Größe, Lage, Umgebung, Preis, Verfügbarkeit, Erschließung, städtebauliche Zielvorstellungen der Kommune etc.).

Die Veröffentlichung der Flächenübersicht und vorhandener Angebote kann je nach lokaler Situation auf unterschiedliche Weise erfolgen: über die örtliche Presse (Zeitungen, Gemeindeblätter, Newsletter und Ähnlichem), im Internet über das jeweilige Portal der Gemeinde (als Plan/Skizze, als „Bauplatzbörse", in Form eines WebGIS etc.) und auf Veranstaltungen zum Thema (wie Bürgerversammlungen, Diskussionen im Rahmen von Gemeinderatssitzungen). Unerlässlich ist bei allen Informationsangeboten immer die Nennung eines konkreten Ansprechpartners.

Auch hier empfiehlt sich – wie schon bei der Flächenerhebung und Strategieentwicklung – eine interkommunale Zusammenarbeit. Gerade in kleinen Kommunen kann mit den oben genannten Informationswegen nur eine sehr kleine Zielgruppe erreicht werden, in der Regel überwiegend die lokale Bevölkerung. Die Flächenübersicht der vor-

handenen Siedlungsentwicklungspotenziale sollte daher auch von außerhalb auffindbar sein. Dies kann bei Internet-Informationsangeboten über eine entsprechende Verlinkung zum Beispiel mit den Internetportalen von Nachbarkommunen, des jeweiligen Kreises, der Region und/oder der IHK erfolgen.

Parallel dazu sollte immer wieder auch in der lokalen und regionalen Presse auf diese Informationsquellen hingewiesen werden. Konkrete Anlässe wie beispielsweise die Vermarktung wichtiger Flächen oder die Vorstellung diesbezüglicher Sachstandsberichte im Gemeinderat können als Anlass genutzt werden.

Den Prozess in Gang halten, „Flächen-Nachschub" generieren

Neben diesen unterschiedlichen Kommunikationswegen zur Vermarktung vorhandener Flächen gilt es darüber hinaus, regelmäßig weitere Flächen für den „Pool" zu aktivieren.

Dazu sollte von Seiten der kommunalen Verwaltung der Kontakt mit Eigentümern gepflegt werden, auch und gerade in ‚kritischen' Fällen, bei denen eine Nutzungsänderung/Wegfall der Nutzung abzusehen ist (beispielsweise „Ü-70-Gebäude", innerörtliche landwirtschaftliche Betriebe und gewerbliche Flächen). Dieser Kontakt kann beispielsweise durch (regelmäßige) direkte Anschreiben an die Eigentümer zu den geplanten Nutzungsabsichten möglichst mit Hinweis auf kommunale Beratungs- und Förderangebote erfolgen.

Die Kommune sollte darüber hinaus offensiv über ihre mit dem Siedlungsflächenmanagement verbundenen Ziele und die vorhandenen Informationsangebote informieren. Auch Kontakte zu den ortsansässigen Betrieben und deren Nutzungsabsichten wie auch deren zu erwartende Bedarfe in Bezug auf Flächen und Arbeitskräfte – für die wiederum entsprechender Wohnraum angeboten werden muss – sollten durch eine kompetente Stelle innerhalb der kommunalen Verwaltung organisiert werden.

Das für Großstädte entwickelte Berufsbild des „kommunalen Flächenmanagers"[2] kann und sollte auch in kleineren Kommunen durch eine fachlich geeignete Person mit übernommen werden. Entsprechende Schulungen können ggf. für mehrere Gemeinden gemeinsam organisiert werden. Die Hochschulausbildung für Stadtplaner hat dieses Berufsbild bereits seit den 1980er Jahren in die Lehre integriert.

9.8 Wie wird Siedlungsflächenmanagement ‚gelebt'?

Siedlungsflächenmanagement ist ein kontinuierlicher Prozess, an dem von der regionalen Ebene über die Genehmigungsbehörden bis zu Gemeinderäten und Bürger viele (planerische) Ebenen beteiligt sind.

Siedlungsflächenmanagement muss, um langfristig erfolgreich zu sein, ein selbstverständlicher Bestandteil der kommunalen Politik sein und ebenso wie Sportvereine oder Feuerwehr eine eigene „Lobby" und regelmäßige Aufmerksamkeit in den Gremien wie auch der Bevölkerung bekommen.

Hierzu muss kommuniziert werden, dass Siedlungsflächenmanagement gegenüber einem ‚Durchwursteln' im Bereich der Siedlungsentwicklung vor allem mittel- bis langfristig praktische und finanzielle Vorteile sowohl für die Gemeinde insgesamt als auch für den einzelnen Bürger bringt: Siedlungsflächenmanagement nicht als Einschränkung des

[2] Siehe hierzu zum Beispiel das INTERREG IV B-Projekt "Cobraman" aus dem Bereich des Gewerbeflächenmanagements und -recyclings, welches evtl. auch auf Wohnflächen ausgeweitet bzw. abgewandelt werden könnte. Informationen unter http://www.stuttgart.de/cobraman (07.05.2014).

"Häuslebauers" in seiner Standortwahl und Gängelung der Bürger durch die Verwaltung zu verstehen, sondern als Chance, einen lebendigen und attraktiven Ortskern mit entsprechender Infrastruktur zu erhalten, kurze Wege zu schaffen, die Landschaft zu schützen und die Gemeinde vor unnötigen Folgekosten zu bewahren.

Ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement ist ein langfristig angelegter Prozess, der als Teil des routinemäßigen Handelns innerhalb der Verwaltung der jeweiligen Gebietseinheit zu verankern ist. Nicht in jeder Gemeinde müssen zwingend alle oben beschriebenen Schritte umgesetzt werden, es können je nach lokaler Situation auch nur einzelne Bausteine eingesetzt werden. Um langfristige Erfolge im Hinblick auf einen effizienten Umgang mit Fläche zu erzielen, ist jedoch eine umfassende Herangehensweise anzustreben, die die Themen Flächenübersicht – Lagebeurteilung – Maßnahmen – Umsetzung – Monitoring abdeckt.

Viele Wege führen nach Innen – „Soft factors" und Planungskultur

Die in den bisherigen Kapiteln beschriebenen Bausteine und Handlungskonzepte für ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement wie auch die nachfolgenden Hinweise zur dauerhaften Etablierung eines derartigen strategischen Ansatzes in einer Kommune sind eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für ein erfolgreiches Siedlungsflächenmanagement.

Vielmehr spielen informelle Faktoren – wie beispielsweise Gespräche mit Grundstückseigentümern am Rande von Veranstaltungen sowie gute Kontakte zu Gewerbetreibenden, älteren Bürgern und jungen Familien – eine große Rolle, wenn es gilt, die sich oft kurzfristig bietenden Gelegenheiten wie Flächen- oder Immobilienangebote von Privat für eine Aufwertung und bessere Ausnutzung des Innenbereichs beim Schopf zu packen.

Kompromisse bei anstehenden Umlegungen im Innenbereich, bei der Schaffung von Stellplätzen und privaten Freibereichen und Ähnlichem oder die Nutzung innerörtlicher Flächen insgesamt begünstigenden Verhaltensweisen der Verantwortlichen spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Dazu gehört auch die Bereitschaft der Kommune, Investitionen auf den Innenbereich zu konzentrieren und hier auch durch Aufwertung von öffentlichen Freiräumen Aufenthaltsqualität und eine Atmosphäre des Willkommens für neu Zuziehende zu schaffen.

Ebenso sollten innerhalb der Verwaltung ämterübergreifend Informationen und mögliche Ansatzpunkte weitergeleitet, Initiativen und Ideen aus der Bürgerschaft aufgegriffen und mit den jeweils geeigneten Kollegen zu umsetzbaren Projekten weiterentwickelt werden.

Interessenten sollten sich bei der Nutzung innerörtlicher Flächenpotenziale von der Kommune unterstützt fühlen. Kurze Genehmigungsfristen, unbürokratische Lösungen bei planerischen Fragen und kompetente Beratung durch einen geeigneten Ansprechpartner in der Kommune mit dem Ziel einer prioritären Nutzung innerörtlicher Potenziale tragen dazu bei, langfristig und kontinuierlich den bereits bebauten Siedlungsbereich aufzuwerten. Gute Beispiele aus der Gemeinde können in den örtlichen Medien (Gemeindeblatt, Homepage, Tageszeitung etc.) vorgestellt und das Thema Innenentwicklung durch regelmäßige Veröffentlichungen und Veranstaltungen präsent gehalten werden.

Ein kommunales Siedlungsflächenmanagement kann immer nur den Rahmen dafür setzen, dass durch viele einzelne private Entscheidungen zugunsten eines innerörtlichen Standorts langfristig die Flächenneuinanspruchnahme begrenzt, Ortskerne aufgewertet und die vorhandene Infrastruktur bestmöglich genutzt werden. Diese privaten Entscheidungen gilt es im Sinne des Gemeinwohls zu beeinflussen.

Nicht ‚das Rad neu erfinden'

Der schonende Umgang mit Flächen und das Thema Innenentwicklung sind keine grundsätzlich neuen Themen. Viele Gemeinden – und dort insbesondere federführend die Bürgermeister – haben bereits in den 1980er Jahren die Weichen gestellt, sich dem Thema „Innen vor Außen" angenommen und gute Erfahrungen damit gemacht. Diese Gemeinden stehen nun weniger im Fokus, wenn über den Aufbau eines Siedlungsflächenmanagements diskutiert wird, sind aber als Ansprechpartner für einen Erfahrungsaustausch eine ergiebige Informationsquelle, auf die zurückzugreifen sich lohnt (siehe die im Kapitel 10 genannten Beispielprojekte). Zudem gibt es zu den Themen Siedlungsflächenmanagement und Stärkung der Innenentwicklung mittlerweile eine Vielzahl von Veröffentlichungen und Handbüchern, von denen einige der besonders geeigneten in der Anlage aufgeführt sind. Diese sind für unterschiedliche Akteure nutzbar.

10 Fallbeispiele zum Siedlungsflächenmanagement

Hany Elgendy

Die in Kapitel 3 vorgestellten und in den Kapiteln 4 bis 8 vertieft diskutierten Bausteine einer systematischen Herangehensweise zum Siedlungsflächenmanagement werden in diesem Kapitel mit verschiedenen Fallbeispielen veranschaulicht. Die gewählten Fallbeispiele beleuchten einen oder mehrere dieser Bausteine aus unterschiedlichen Kontexten und Blickwinkeln sowie auf unterschiedlichen Planungsebenen.

Im ersten Fallbeispiel „Flächenmanagement auf Landesebene in Baden-Württemberg" werden die drei strategischen Ansatzpunkte des Landes Baden-Württemberg für den sparsamen Umgang mit Fläche vorgestellt. Im Anschluss wird die konkrete Umsetzung von einem der drei strategischen Ansatzpunkte mit dem zweiten Fallbeispiel „Förderprogramm – Flächen gewinnen in Baden-Württemberg" aufgezeigt.

Das Fallbeispiel „Flächen gewinnen in Ostwürttemberg" stellt die Erhebung und Bewertung des Siedlungsflächenpotenzials für eine zukunftsfähige Entwicklung der Städte und Gemeinden auf regionaler Ebene vor. Die Region Ostwürttemberg hat mit diesem Projekt eine flächendeckende und umfassende Flächenübersicht geschaffen und als Grundlage für die Regionalplanung verwendet.

Auf der interkommunalen Ebene fasst das Fallbeispiel „Eindämmung des Landschaftsverbrauchs im Murgtal" zwei Projekte zusammen. Zum einen wird das Projekt „Siedlungsentwicklung an Stadtbahntrassen – das Beispiel Murgtal" (1999-2001), im anderen das Projekt „Entwicklungskonzept zur Reaktivierung innerörtlicher Freiflächen im Murgtal" (2003-2004) vorgestellt.

Im fünften Fallbeispiel „Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)" werden die langjährigen Erfahrungen der Landeshauptstadt Stuttgart, die vor 15 Jahren mit diesem Projekt die systematische Bearbeitung des Themas Siedlungsflächenmanagement begonnen hat, zusammengefasst. Unter anderem wird die Etablierung eines Flächenmanagementprozesses und eines planerischen Informationssystems für die Innenentwicklung in der Landeshauptstadt Stuttgart umrissen.

Das Fallbeispiel „Qualitätsorientiertes Flächenmanagement in kleinen und mittelgroßen Kommunen am Oberrhein" zeigt, wie die verschiedenen Schritte des Siedlungsflächenmanagements auf der kommunalen Ebene angewendet werden können. In diesem Projekt wurden die Erhebung des Siedlungsflächenpotenzials, die Lagebeurteilung sowie die Erarbeitung eines Aktionsplanes der Innenentwicklung exemplarisch in der Gemeinde Gengenbach für eine mittlere Kommune erprobt und in Form einer Handlungshilfe für die Kommunen dokumentiert.

Ebenfalls auf der kommunalen Ebene stellt das Fallbeispiel „Kommunales Förderprogramm: Das Modell Crailsheim" ein Konzept eines sich selbst finanzierenden kommunalen Programms zur Förderung der Innenentwicklung vor.

Zum Schluss zeigt das Fallbeispiel „Raum+ AKTIV“ eine integrierte Methode zur systematischen Evaluierung verschiedene Möglichkeiten zur Nutzung von innerörtlichen Brachflächen auf der Ebene der Einzelflächen. Mit dieser Methode wird nach einem Standort-Potenzialcheck mit einer Bewertung der Brachfläche einschließlich einer Marktanalyse ein städtebauliches Konzept für die Brachfläche erarbeitet.

10.1 Fallbeispiel: Flächenmanagement auf Landesebene in Baden-Württemberg

Drei strategische Ansatzpunkte des Landes für den sparsamen Umgang mit Fläche

Stefan Frey

Einleitung

Das Land Baden-Württemberg hat zur Eindämmung der Flächenneuinanspruchnahme eine mehrgleisige Strategie initiiert. Diese basiert auf einer auch als Dreischritt („Trias“) bezeichneten Kombination verschiedener strategischer Ansatzpunkte.

Zum ersten werden durch zielgruppengerechte Information und Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung die Notwendigkeit wie auch die Vorteile eines nachhaltigen Flächenmanagements einem möglichst breiten Personenkreis vermittelt, wobei im Vordergrund die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger stehen.

Zweiter Ansatzpunkt ist die stringente Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zum sparsamen Umgang mit Fläche und deren spezifische Ausgestaltung.

Dritter Ansatzpunkt ist die Stärkung von Ansätzen zu Flächenmanagement und Innenentwicklung über finanzielle Anreize wie zum Beispiel die Förderung von (Modell-)Projekten.

Diese drei Ansatzpunkte sind auch vor dem Hintergrund des 2004 gegründeten Aktionsbündnisses „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ zu sehen. In ihm sind alle gesellschaftlichen Gruppen vertreten, die mit Flächeninanspruchnahme befasst sind: die Kommunalen Landesverbände, der Landesnaturschutzverband e. V. und weitere Umweltverbände, Wirtschaftsverbände wie etwa der Landesverband der Baden-Württembergischen Industrie e.V., der Baden-Württembergische Handwerkstag e.V. und der Baden-Württembergische Industrie- und Handelskammertag, das Altlastenforum Baden-Württemberg e.V., die Architektenkammer, die Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württembergs, die Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen, die Arbeitsgemeinschaft der Sanierungs- und Entwicklungsträger Baden-Württemberg, die Ingenieurkammer und die Deutsche Bahn Services Immobilien GmbH. Das Aktionsbündnis dient als Forum des Gedankenaustauschs und der Entwicklung, Bewertung und Koordinierung der Aktivität zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Es zielt insbesondere darauf ab, den Konsens für eine verstärkte Innenentwicklung, für mehr Flächeneffizienz und für eine nachhaltige Raumentwicklung zu verbreitern.

Aus dem Aktionsbündnis kam beispielsweise wesentliche Unterstützung für die Entwicklung und Ausgestaltung des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ (siehe Ziffer 3 der nachstehenden Beschreibung). Auch das Flächenmanagement-Tool „FLOO“ geht maßgeblich auf Anregungen aus dem Aktionsbündnis, insbesondere des Gemeindetages zurück. FLOO ist ein einfach zu bedienendes Computer-Tool, das es vor allem kleinen und mittleren Kommunen ermöglicht, ihre Innenentwicklungspotenziale ohne großen Aufwand kontinuierlich zu erfassen, darzustellen, zu bewerten und fortzuschreiben. Damit stehen den das Tool FLOO anwendenden Kommunen diese für eine zukunftsfähige Kommunalentwicklung nützlichen Daten stets aktuell zur Verfügung – für die Bauleitplanung, die Arbeit im Gemeinderat oder bei Kontakten mit Bauwilligen und Investoren. Das Land hat FLOO auf eigene Kosten entwickelt und stellt es den Kommunen seit August 2013 über die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (floo.lubw.baden-wuerttemberg.de) kostenlos zur Verfügung.

Die drei strategischen Ansatzpunkte

1. Bewusstseinsbildung und Fachinformation für Entscheidungsträger; Zielgruppengespräche

Über Foliensätze, Vorträge, Publikationen und die Flächenmanagement-Plattform (www.flaechenmanagement.baden-wuerttemberg.de) stellt das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (MVI) zielgruppengerechte Informationen zu den Vorteilen eines nachhaltigen Flächenmanagements im Internet, als Flyer, als Broschüren und als Ausstellungsmaterial bereit (MVI 2013b). Betont wird vor allem der Mehrfachnutzen von kompakten Siedlungsstrukturen, Innenentwicklung und Flächenrecycling für eine nachhaltige Entwicklung. Stichworte dazu sind beispielsweise

- Erhalt von Frei- und Erholungsflächen – mit Vorteilen für Naturschutz, Bodenerhalt und menschliches Wohlbefinden
- Niedrigere Infrastrukturkosten für Erschließung und Unterhalt; dies schont öffentliche und private Haushalte, macht Kommunen ‚demografiefest’
- Innenentwicklung unterstützt den Klimaschutz (effizientere Energieversorgung ist leichter möglich, wie etwa über Blockheizkraftwerke, regenerative Energien) und grundsätzlich auch die Luftreinhaltung
- Stadt der kurzen Wege
- Weniger Verkehr, einfachere Verkehrserschließung, Stärkung Umweltverbund: Fuß, Rad, Öffentlicher Verkehr (ÖV)
- Gute Nah- und Grundversorgung
- Ideal vor allem für die ältere Generation (Selbstversorgung, soziale Kontakte)
- Ideal für Zusammenleben mehrerer Generationen
- Kompakte Siedlungsstrukturen erleichtern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Wichtig ist dabei auch die Betonung der „doppelten“ Innenentwicklung: Nicht nur bauliche Nachverdichtung, sondern insbesondere Grünplanung, innerörtliche Grünzüge und Bauwerksbegrünung tragen zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung bei und sind gut auch für Kleinklima, Lärmreduzierung und Luftreinhaltung. Hervorgehoben wird auch der überdurchschnittliche Beschäftigungseffekt durch Investitionen in die Innen-

entwicklung, um insbesondere auf kommunaler Ebene die Vorteile für das örtliche Handwerk und den lokalen Arbeitsmarkt zu verdeutlichen. Sämtliche Informationen zum Thema werden auf der Flächenmanagement-Plattform des Landes im Internet gebündelt, von wo auch Broschüren und weiteres Informationsmaterial heruntergeladen werden können.

2. Stringente Umsetzung der rechtlichen Vorgaben

Neben der konsequenten Anwendung der vorhandenen rechtlichen Steuerungsinstrumente einschließlich gezielter Gespräche mit den jeweiligen Genehmigungsbehörden erfolgt darüber hinaus die Sicherstellung einer landesweit einheitlichen Rechtsanwendung der Vorgaben des BauGB bezüglich der Bedarfsnachweise beispielsweise durch das oben genannte Hinweispapier zur „Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB". Der Prüfmaßstab für die Genehmigungsbehörden trifft unter anderem Aussagen zur Erfassung des Bestands an Siedlungspotenzialreserven bei Neuaufstellung oder Änderung eines Flächennutzungsplanes (siehe auch Kapitel 2.5).

3. Finanzielle Anreizsysteme (Förderung, Steuern)

Das Land fördert den nachhaltigen Umgang mit Fläche in unterschiedlichen Bereichen. Neben Maßnahmen im ländlichen Raum zum Beispiel über Mittel aus dem Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR) ist insbesondere das Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung" des MVI ein wirkungsvolles Mittel, um Kommunen zu Innenentwicklungsprojekten zu motivieren. Es wurde 2009 im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg entwickelt. Gegenstand der Förderung sind nichtinvestive Vorhaben, die in besonderem Maße den Zielen der Innenentwicklung und dem „Flächen gewinnen" sowie der Schaffung attraktiver, kompakter Siedlungsmuster mit zukunftsweisenden ressourceneffizienten Strukturen Rechnung tragen. Das Förderprogramm stärkt zugleich das kommunale „Flächensparnetzwerk" baden-württembergischer Kommunen. Als äußerer Rahmen dienen auch regelmäßige Treffen der Förderkommunen mit dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur. Dort vorgestellte gute Beispiele haben schon mit Erfolg zur Nachahmung angeregt. Gute Beispiele und die Möglichkeit zu Vor-Ort-Besichtigungen gelungener Projekte haben den besten Überzeugungseffekt, gerade bei kommunalen Entscheidungsträgern. Bis 2013 wurden im Programm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung" rund 160 kommunale Projekte mit Landesmitteln in Höhe von rund 3,1 Mio. Euro gefördert (siehe auch das Fallbeispiel in Abschnitt 10.2).

Ziel des Landes ist es weiter, steuerliche Anreize für den sparsamen Umgang mit der Fläche zu setzen. So will das Land bei der 2015 anstehenden Grundsteuerreform eine Initiative zur Spreizung der Grundsteuer zugunsten der Innenentwicklung starten. Auch die Grunderwerbsteuer sollte zugunsten des Bestandserwerbs und der Innenentwicklung gespreizt werden können. Für beide Regelungen ist aber der Bundesgesetzgeber zuständig.

Allgemeine Erkenntnisse

Fordern und fördern – so lässt sich das Vorgehen kurz umschreiben: Anreize zum Flächensparen sind nur gemeinsam mit den Akteuren der Flächennutzung, insbesondere den Kommunen, erfolgversprechend. Die konsequente Anwendung der vorhandenen rechtlichen Vorgaben durch die Genehmigungsbehörden für Flächennutzungspläne und

– soweit genehmigungsbedürftig – Bebauungspläne sowie die Präzisierung dieser Vorgaben durch das Hinweispapier zur Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise sind eine Voraussetzung für die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme. Sie wird ergänzt und maßgeblich unterstützt durch zielgerichtete, auch finanzielle, Förderung kommunaler Projekte zur Innenentwicklung, durch qualifizierte Fachinformation für lokale Entscheidungsträger/innen und durch Bereitstellung technischer Handreichungen wie dem Flächenmanagement-Tool FLOO.

Ansprechpartner

Stefan Frey, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Stuttgart
stefan.frey@mvi.bwl.de

Weitere Informationen

http://mvi.baden-wuerttemberg.de/de/planen-bauen/flaechenmanagement/ (09.05.2014)

10.2 Fallbeispiel: Förderprogramm „Flächen gewinnen" in Baden-Württemberg

Fördermittel des Landes als Anreiz zur flächenschonenden Siedlungsentwicklung

Stefan Frey

Einleitung

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

Beschreibung

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. Förderkriterien sind:

- Konkreter Verzicht auf Außenentwicklung
- Aktivierung von Brachen und Baulücken
- Attraktive Mischnutzung, kurze Wege
- Unterstützung bürger- und kommunalfreundlicher Beteiligungsformen

Antragsberechtigt sind Gemeinden, Gemeindeverwaltungsverbände und Landkreise. Gefördert werden beispielsweise die Erhebung von Flächenpotenzialen, Konzepte zu deren Aktivierung, Projekte zu Kommunikation und Bürgerbeteiligung, Innenentwick-

lungskonzepte, Testentwürfe sowie interkommunale Kooperationen mit flächensparender Wirkung. Die Projektlaufzeit beträgt in der Regel 15 Monate.

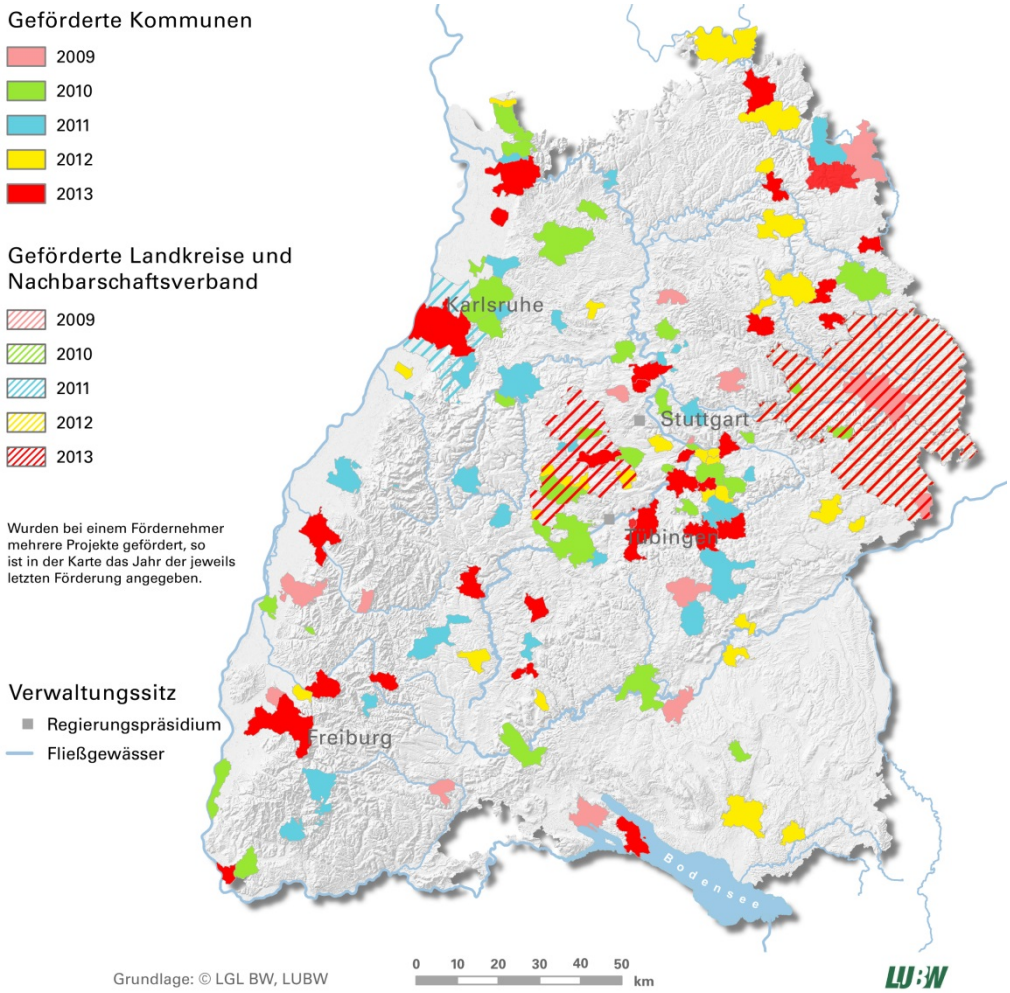
Das Fördervolumen lag bis zum Jahr 2013 bei insgesamt rund 3,1 Mio. Euro Landesmitteln, ergänzt durch kommunale Eigenanteile, die in der Summe in gleicher Höhe liegen (der Fördersatz liegt wie erwähnt in der Regel bei 50 %). Das Programm wurde 2014 fortgeführt. Auch eine Fortführung 2015 und 2016 ist im Staatshaushaltsplan gesichert.

Um die Vernetzung und den Ideenaustausch zwischen den Akteuren zu fördern, findet regelmäßig ein Erfahrungsaustausch der Förderkommunen mit dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur statt. Dieser Erfahrungsaustausch stärkt das kommunale „Flächensparnetzwerk".

Ergebnisse

Am Förderprogramm beteiligten sich bis einschließlich 2013 neben über 150 Städten und Gemeinden auch ein Nachbarschaftsverband (Karlsruhe) sowie drei Landkreise, diese mit zwei Projekten des Landkreises Böblingen und zwei Kooperationsprojekten der Landkreise Ostalbkreis und Heidenheim, unter Federführung des Regionalverbands Ostwürttemberg.

Abb. 10-1: Förderkommunen im Förderprogramm „Flächen gewinnen" 2009-2013



Quelle: http://mvi.baden-wuerttemberg.de/de/planen-bauen/flaechenmanagement/

Insgesamt wurden rund 160 Projekte gefördert, die alle eine flächenschonende Siedlungsentwicklung zum Inhalt hatten. Das Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ ist bei Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, in Kommunalverwaltungen und auch bei vielen Gemeinderatsmitgliedern mittlerweile gut bekannt.

Allgemeine Erkenntnisse

- Für die Bewusstseinsbildung und Überzeugungsarbeit „pro Innenentwicklung“ auf kommunaler Ebene spielt die Landesförderung eine Schlüsselrolle. Die Gemeinden erhalten eine staatliche Förderung, aber nur, wenn sie einen finanziellen Eigenbeitrag leisten und die Weichen zugunsten des Vorrangs der Innenentwicklung gestellt haben.
- Regelmäßiger Erfahrungsaustausch schafft und stärkt ein kommunales „Flächensparnetzwerk".
- Gute Beispiele und (fach-)öffentliche Ortsbesichtigungen gelungener Projekte unter Teilnahme von Vertretern der Medien und des Aktionsbündnisses „Flächen gewinnen“ haben den besten Überzeugungseffekt bei kommunalen Entscheidungsträgern und machen die vielfältigen Vorteile von Innenentwicklung und Flächeneffizienz auch breiteren Kreisen bekannt. Stets wird vermittelt, dass es bei Innenentwicklung nicht um ein ‚seelenloses’ Nachverdichten geht, sondern um eine qualitative Aufwertung und bessere Nutzung des vorhandenen Siedlungsraums.

Ansprechpartner

Stefan Frey, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Stuttgart
stefan.frey@mvi.bwl.de

Weitere Informationen:

http://mvi.baden-wuerttemberg.de/de/planen-bauen/flaechenmanagement/ (08.05.2014)

10.3 Fallbeispiel: Flächen gewinnen in Ostwürttemberg

Erhebung und Bewertung des Siedlungsflächenpotenzials für eine zukunftsfähige Entwicklung der Städte und Gemeinden

Dirk Seidemann, Hany Elgendy

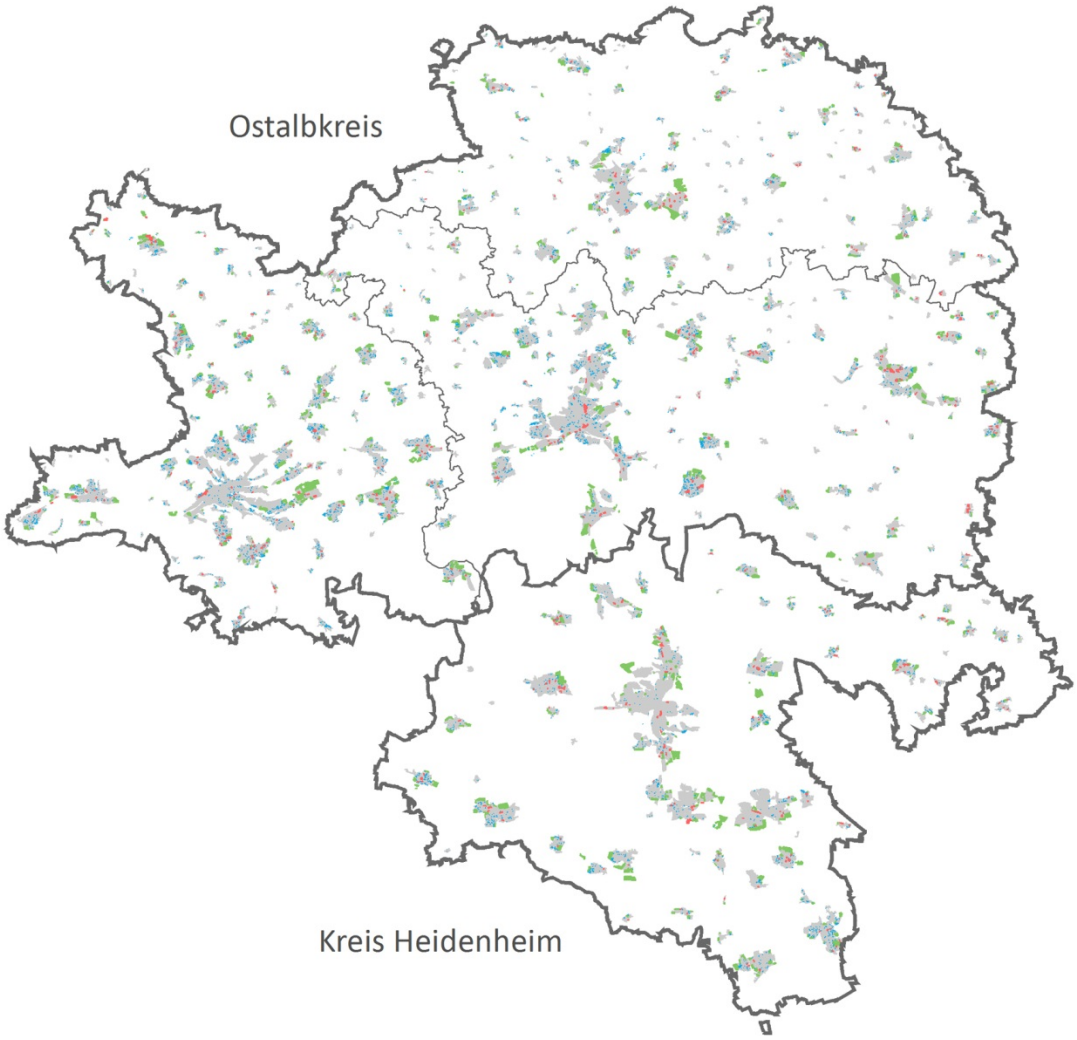
Einleitung

Im Projekt „Flächen gewinnen in Ostwürttemberg“ wurde eine Übersicht über die vorhandenen Siedlungsflächenreserven in der Region Ostwürttemberg erstellt. Initiiert wurde das von 2010 bis 2011 dauernde Projekt vom Regionalverband Ostwürttemberg und den Landkreisen Ostalbkreis und Heidenheim und gefördert durch das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (UM).

Beschreibung

Die Erhebung der Siedlungsflächenreserven erfolgte nach der bereits in mehreren Regionen umgesetzten Raum+-Methode, bei der nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Übersicht der vorhandenen Siedlungsflächenreserven erarbeitet wurde. Wesentlicher Bestandteil des Projekts war die Durchführung von flächendeckenden Erhebungen vor Ort, die zur Gesamtübersicht führten. Bei den Erhebungen spielen die Ortskenntnisse der Gemeindevertreter und die Sicht externer Experten eine wesentliche Rolle. So konnte eine einheitliche, vergleichbare und abgestimmte Übersicht erarbeitet werden (dialogorientierter und kooperativer Ansatz der Raum+-Methode). Die auf freiwilliger Basis erfolgten Erhebungen wurden in allen 53 Städten und Gemeinden der Region Ostwürttemberg durchgeführt. Die dabei erhobenen Siedlungsflächenreserven mit ihren Merkmalen wurden in einer GIS-Plattform erfasst und können somit jederzeit problemlos fortgeschrieben und für aktuelle Planungsfragen genutzt werden. Im Vorfeld der Erhebungen wurden mit einer automatischen GIS-Analyse und einer Luftbildauswertung Siedlungsflächenreserven ermittelt, die als Grundlage für die Erhebungsgespräche dienten.

Abb. 10-2: Übersicht der Flächenreserven in Ostwürttemberg



Quelle: Regionalverband Ostwürttemberg 2011: 13

Bei der Erhebung der Siedlungsflächenreserven wurden diese in vier verschiedene Flächenkategorien unterteilt. Zu diesen Kategorien zählen Innenentwicklungspotenziale, Außenreserven, Baulücken und Nachverdichtungen. Die Innenentwicklungspotenziale und Außenreserven stellen Flächen ab 2.000 m² dar. Erstere liegen innerhalb des Siedlungskörpers, wohingegen Außenreserven sich außerhalb des weitgehend überbauten Gebiets befinden. Baulücken sind unbebaute Einzelbauplätze mit einer Flächengröße unter 2.000 m². Größere Wohngebiete bzw. -areale, die mit einer geringen Dichte überbaut sind, werden als Nachverdichtungen erfasst.

Im Anschluss an die Erhebungen folgte die Lagebeurteilung, in der die erhobenen Siedlungsflächenreserven nach ihrer Quantität, Qualität und Lage ausgewertet wurden. Zudem konnten Angaben zu Mobilisierungshindernissen, die eine Aktivierung der Flächen verhindern, ausgewertet werden. Durch die Auswertung getrennt nach den vier Flächenkategorien könnten in einem weiteren Schritt Handlungsempfehlungen abgeleitet und geeignete Einzelmaßnahmen, die für die Mobilisierung der Fläche durchgeführt werden müssen, erarbeitet werden.

Für die Städte und Gemeinden wurde mit dem Projekt zur Förderung eines gezielten Siedlungsflächenmanagements eine Grundlage für ein Monitoring der Siedlungsflächen geschaffen. Es dient aber auch der Entwicklung geeigneter Strategien für die Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale, wie Baulücken und Nachverdichtungen, und fördert eine geordnete Siedlungsentwicklung für die Sicherung eines attraktiven Lebensumfeldes.

Ergebnisse

In den 53 Städten und Gemeinden der Region Ostwürttemberg wurden insgesamt 8.500 Flächen mit einer Gesamtfläche von 2.700 ha erhoben. Umgerechnet stehen einem Raumnutzer (Einwohner und Beschäftigte) 46 m² bzw. einem Einwohner 62 m² Flächenreserve zur Verfügung. Von den Gesamtsiedlungsreserven wurden 600 Flächen mit 300 ha als Innenentwicklungspotenziale erfasst. Der größte Anteil bezüglich der Fläche entfällt auf die 1.200 Außenreserven mit 1.900 ha. Die anteilsmäßig meisten Flächen stellen die Baulücken dar, jedoch nur mit einer Gesamtfläche von 500 ha.

Mit einer Kapazitätsabschätzung wurde die Anzahl der Einwohner ermittelt, die auf den erhobenen Siedlungsflächenreserven wohnen könnten.[1] Rein rechnerisch bieten allein die Wohnbauflächen und die Hälfte der gemischten Bauflächen Platz für 75.000 bis 90.000 neue Einwohner in der Region Ostwürttemberg. Dabei könnten 40 % dieses theoretischen Einwohnerzuwachses allein auf den Innenentwicklungspotenzialen und Baulücken wohnen.

Neben der Kapazitätsabschätzung lassen sich die Siedlungsflächenreserven beispielsweise bezüglich ihrer Nutzung, ihres Planungsstandes, ihrer Eigentümerverhältnisse, ihres Baurechts, ihrer Nachfrage oder ihrer Mobilisierbarkeit auswerten. Eine Auswertung zur Mobilisierbarkeit zeigt, dass der häufigste Hinderungsgrund bei einer Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale und Baulücken die mangelnde Bereitschaft der Eigentümer ist, ihr Grundstück eigenständig zu bebauen oder zu verkaufen. Mehr als die Hälfte der privaten Eigentümer stehen nach Angaben der kommunalen Vertreter einer Aktivierung ablehnend gegenüber. Ein weiteres Mobilisierungshindernis ist vor allem in länd-

[1] Bei der Kapazitätsabschätzung waren die Innenentwicklungspotenziale, Baulücken und Nachverdichtungen Grundlage für die Berechnung.

lich geprägten Gemeinden die mangelnde Nachfrage nach Bauland sowie die kaum vorhandene Infrastruktur (Grundversorgung) im Ort.

Für die Außenreserven sind Angaben zum Verfahrensstand, Zeithorizont oder zur Erschließung nützlich. Dabei zeigt sich, dass $^2/_3$ der Flächen noch kein Baurecht besitzen und diese eher für eine langfristige Reserve zur Verfügung stehen sollen.

Allgemeine Erkenntnisse

- Bei der Erstellung einer Übersicht für einen bestimmten Raum (beispielsweise kommunal, regional, kantonal, landesweit oder im Bezug auf eine Agglomeration) ist ein gut strukturiertes Datenmodell unerlässlich.
- Die technischen Mittel zur Schaffung und Verwaltung einer Flächenübersicht sind vorhanden und lassen sich leicht umsetzen.
- Die Moderation durch eine für den Raum verantwortliche Stelle (Regionalverband, Landkreis) eignet sich zur Koordinaton der Erstellung einer solchen Übersicht.

Ansprechpartner

Dirk Seidemann, Regionalverband Ostwürttemberg, Schwäbisch Gmünd
seidemann@ostwuerttemberg.org

Weitere Informationen

Abschlussbericht: „Fläche gewinnen in Ostwürttemberg – Erhebung und Bewertung des Siedlungsflächenpotenzials für eine zukunftsfähige Entwicklung der Städte und Gemeinden“. Regionalverband Ostwürttemberg 2011. Abrufbar unter http://www.ostwuerttemberg.org/fileadmin/user_upload/regionalverband/pdf/Abschlussbericht_Raum_OW_final_web.pdf (08.05.2014)

10.4 Fallbeispiel: Eindämmung des Landschaftsverbrauchs im Murgtal

Siedlungsentwicklung an Stadtbahntrassen – das Beispiel Murgtal (1999-2001)

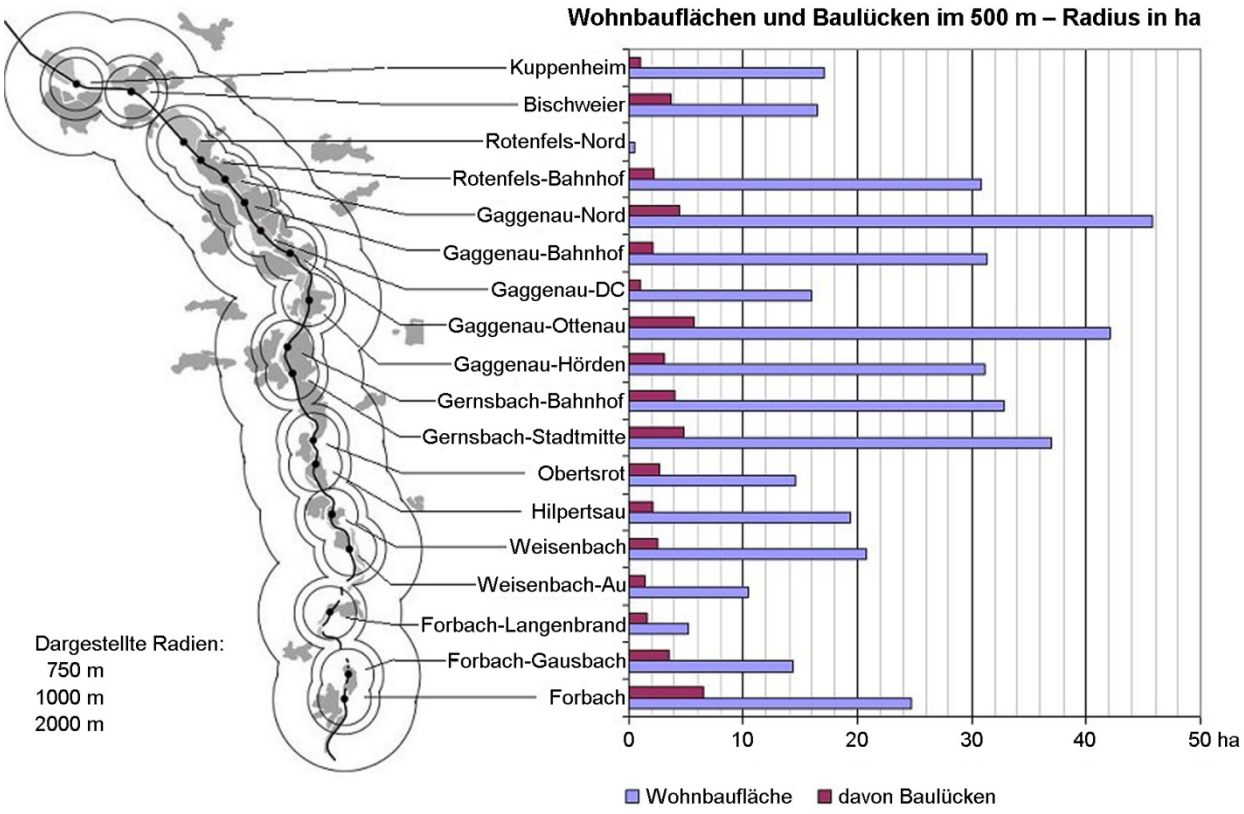
Entwicklungskonzept zur Reaktivierung innerörtlicher Freiflächen im Murgtal (2003-2004)

Susanne Dahm

Einleitung

Im von erheblichen Bevölkerungsrückgängen betroffenen Murgtal im Nordschwarzwald mit fünf Gemeinden wurden seit 1999 mehrere aufeinander aufbauende Projekte realisiert, die als Ziel eine auf Innenentwicklung konzentrierte Siedlungsentwicklung entlang der Haltestellen der Stadtbahn bei gleichzeitiger Eindämmung des Landschaftsverbrauchs hatten. Der im Nordschwarzwald gelegene Projektraum umfasst das untere Murgtal mit den Gemeinden Bischweier, Weisenbach und Forbach sowie den Städten Gaggenau und Gernsbach.

Abb. 10-3: Wohnbauflächenreserven im Umfeld von ÖPNV-Haltepunkten



Quelle: Wall/Scholl/Dahm et al. 2001: 3

Beschreibung

Im ersten Projekt „Siedlungsentwicklung an Stadtbahntrassen – Das Beispiel Murgtal" (1999-2001) wurde im Vorfeld der 2002 erfolgten Stadtbahneinführung eine Übersicht der vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale erarbeitet. Ziel war, die zukünftige Siedlungsentwicklung auf das direkte Umfeld der vorhandenen und neu hinzukommenden ÖPNV-Haltestellen zu lenken. Die Auswertung und Lagebeurteilung ergab ein erhebliches, auch den langfristigen Bedarf deckendes Potenzial an erschlossenen Bauflächen, die sich überwiegend in privater Hand befanden. Aufbauend auf der Lagebeurteilung wurden teilraumspezifische Möglichkeiten zu deren Aktivierung benannt.[2]

2003 bis 2004 folgte im Rahmen eines LEADER-Projekts[3] für ausgewählte Flächen die Erarbeitung umsetzbarer Vorschläge zu deren Nutzung über ein Testplanungsverfahren mit drei interdisziplinär zusammengesetzten Planerteams. Vor dem Hintergrund sinkender Bevölkerungszahlen, Arbeitsplatzverlusten und örtlicher Leerstände wurden zunächst innerörtliche Bauflächenpotenziale einschließlich untergenutzter Gebäude erhoben, um anschließend konkrete Nutzungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für ausgewählte Potenziale zu entwickeln.

[2] Siehe auch Wall/Scholl/Dahm et al. 2001

[3] Nähere Informationen hierzu in: Scholl/Dahm 2004 sowie unter http://www.pakora.net/index.php?id=40 (07.05.2014).

Eine für die Vermarktung/Aktivierung vorgeschlagene, auf der Flächenübersicht aufbauende gemeinsame Vermarktungsplattform wurde aus finanziellen Gründen nicht realisiert. Alle fünf Gemeinden stellen jedoch seit nunmehr fast 10 Jahren auf ihren Homepages die vorhandenen Flächen dar und aktualisieren diese Übersichten regelmäßig.

Auf diesen Vorarbeiten aufbauend wurden mittlerweile zwei Sanierungsgebiete in Ortskernlagen erfolgreich beantragt. Diese werden zurzeit umgesetzt, ein Bebauungsplan für einen haltestellennahen Einkaufsmarkt ist bereits realisiert. Einige Gemeinden haben Bürgerbeteiligungsprojekte zu Fragen der Innenentwicklung initiiert.

Ergebnisse

In Weisenbach und Forbach wurden seit 1999 keine neuen Baugebiete mehr ausgewiesen, in zwei Ortskernen werden seit ca. 2008 Sanierungsgebiete umgesetzt, für Einzelmaßnahmen in sensiblen Ortskernbereichen konnten aufgrund der in den Projekten erarbeiteten Grundlagen mit Erfolg Zuschüsse beantragt werden.

In einem Ortsteil wird darüber hinaus die aktive Umsetzung einer Vielzahl der vorgeschlagenen informellen Maßnahmen über kontinuierliche Aktionen der Dorfgemeinschaft von einem sehr aktiven Ortsvorsteher vorangetrieben.

Im Rahmen der vorgestellten Projekte wurden insbesondere die Bausteine **Flächenübersicht** und **Lagebeurteilung** für den Gesamtraum sowie **strategische Überlegungen** und einige konkrete **Maßnahmen** in einzelnen Gemeinden umgesetzt. Ein regelmäßiges Monitoring fand dagegen nicht statt, ebenso wenig entstand eine Strategie für den Gesamtraum.

Allgemeine Erkenntnisse

- Bei dem Vorgehen im Murgtal handelte es sich zunächst nicht um einen zielgerichteten Flächenmanagementprozess, der über einen Grundsatzbeschluss, ein Leitbild oder eine Strategie im Vorfeld definiert worden war.
- Vielmehr wurden von unterschiedlichen Akteuren mehrere aufeinander aufbauende Einzelprojekte initiiert, die jeweils von den Ergebnissen der Vorgängerprojekte profitierten und das Bewusstsein für die Notwendigkeit eines überlegten und haushälterischen Umgangs mit der begrenzten Ressource Fläche in diesem spezifischen Raum verbesserten. Die Impulse dazu kamen zunächst von außen und nicht aus den Kommunen selbst.
- Durch die aufeinander aufbauenden Einzelprojekte und die wiederholte Beschäftigung mit dem Thema wurde dennoch eine Sensibilisierung von Verwaltung und Bürgern für einen angemessenen Umgang mit Fläche, die Notwendigkeit zur Innenentwicklung und zu erwartende Nachteile zusätzlicher Flächenausweisungen im Außenbereich erreicht.
- Die Chance, dabei mit BWPlus und LEADER vorhandene Förderprogramme zu nutzen, war mit ausschlaggebend für die Bereitschaft der Kommunen, sich mit diesem Thema auseinanderzusetzen.

Ansprechpartner

Dr. Susanne Dahm, pakora.net, Netzwerk für Stadt und Raum, Karlsruhe
dahm@pakora.net

Weitere Informationen

Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Siedlungsentwicklung an Stadtbahntrassen – Das Beispiel Murgtal" 2001. Lehrstuhl f. Städtebau u. Entwerfen; Institut f. Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe (Hrsg)

Abschlussbericht des Projektes „Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials im Murgtal“ 2004. Redaktion: Dr. Susanne Dahm, Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

10.5 Fallbeispiel: Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)

Etablierung eines Flächenmanagementprozesses und eines planerischen Informationssystems für die Innenentwicklung in der Landeshauptstadt Stuttgart

Sebastian Wilske

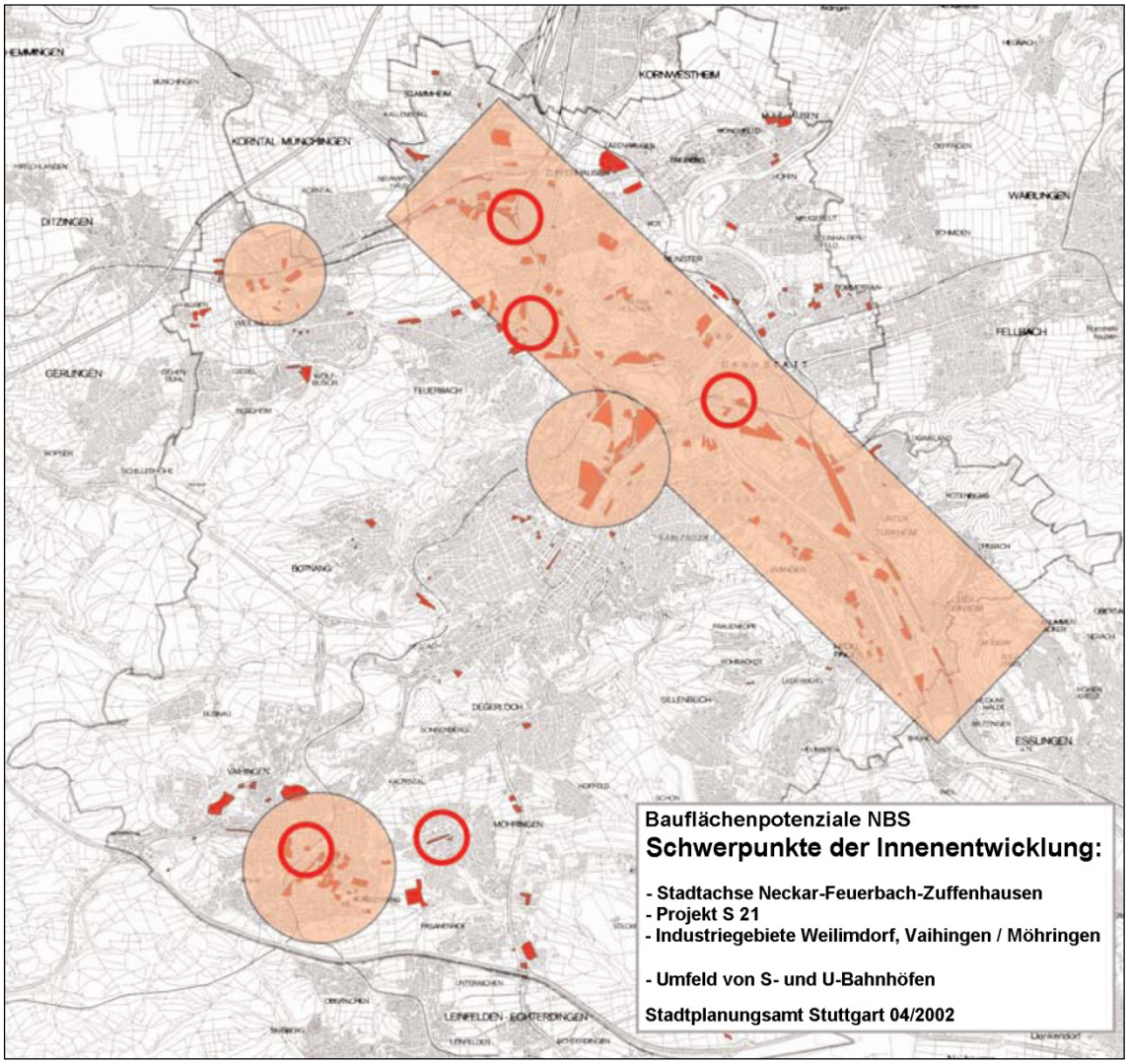
Einleitung

Das Projekt „Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)“ bestand im Wesentlichen aus drei Bausteinen: dem Herstellen einer aktuellen Flächenübersicht über bestehende Bauflächenpotenziale, dem Aufbau einer fortschreibungsfähigen Informationsplattform und der Erarbeitung von Strategien und Konzepten zur Aktivierung der Bauflächenpotenziale.

Beschreibung

Das Projekt NBS knüpfte an die Überlegungen zur Stärkung der Innenentwicklung an, welche die Stadt Stuttgart im Zuge der Fortschreibung des „Flächennutzungsplans 2010“ (FNP 2010) angestellt hatte. Im FNP 2010 formulierte die Stadt Stuttgart ein Verhältnis zwischen Innenentwicklung und Außenentwicklung von 4:1. Dieser Zielformulierung lag eine grobe Bestandsaufnahme der Bauflächenpotenziale im Bestand zugrunde. Das Projekt NBS sollte somit beantworten, mit welchen Planungsinstrumenten und auf welchen Flächenpotenzialen das ehrgeizige Ziel der Realisierung von 80 % des ermittelten Bedarfs von 5,5 Mio. m² Geschoßfläche für Wohnen und Gewerbe durch Innenentwicklung erreicht werden könnte.

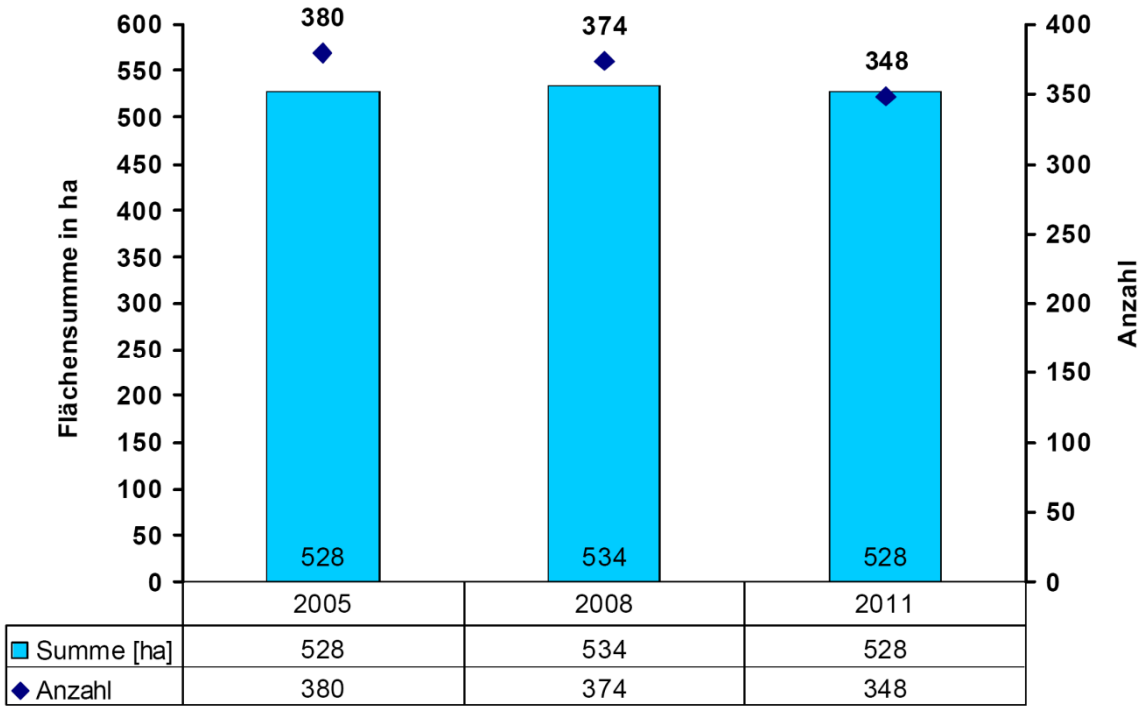
Abb. 10-4: Identifizierte Schwerpunkte der Innenentwicklung



Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart 2003:118

Für die Erfassung der Flächenpotenziale wurde im ersten Schritt definiert, welche Flächentypen erfasst werden sollten. Hier erfolgte zunächst eine Abgrenzung zum bereits bestehenden Baulückenkataster: Erfasst wurden nur Flächen, auf denen mindestens 2.000 m² Geschossfläche realisiert werden konnten. Nicht erfasst wurden Langfristpotenziale mit völlig ungewisser Zeitachse, disperse Nachverdichtungspotenziale und reine Stadtumbauprojekte, mit denen keine Nutzungsänderung oder Geschossflächenmehrung einherging. Insgesamt wurden sechs Potenzialtypen definiert und ein Merkmalskatalog erarbeitet, der Informationen aus allen beteiligten Fachämtern beinhaltete. Für die Erhebung der Potenziale wurde die Detailkenntnisse der Zuständigen in der Stadtverwaltung sowie der unvoreingenommene Blick unabhängiger Externer genutzt.

Abb. 10-5: Entwicklung der Bauflächenpotenziale



Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart 2011: 15

Nach drei Monaten Projektlaufzeit beinhaltete die Flächenübersicht die Kernmerkmale zu 250 Arealen mit insgesamt 400 ha Fläche. Bereits während der Projektlaufzeit wurde die Flächenübersicht laufend fortgeschrieben und beinhaltete zu Projektende 300 Areale mit 500 ha Fläche. Im Lagebericht 2011 umfasste die NBS-Datenbank 348 Areale mit 528 ha Fläche. Diese Entwicklung zeigt, dass Flächenmanagement eine Daueraufgabe ist: Einerseits werden Flächen mobilisiert und können aus der Flächenübersicht entfallen, andererseits entstehen laufend neue Potenziale, die in den Flächenmanagementprozess eingespeist werden können.

Auf der Grundlage der Flächenübersicht wurden Areale ausgewählt, anhand derer durch ‘städtebauliche Probebohrungen‘ typische Mobilisierungshindernisse herausgearbeitet und Lösungsmöglichkeiten mit den Akteuren diskutiert werden sollten. Hierfür kamen mit den Instrumenten „Testplanung“ und „Vorstudie“ zwei unterschiedliche Herangehensweisen zum Einsatz.

Die Testplanung für das Areal „Wasserwerk“ zeigte, dass mit diesem informellen Verfahren auch für schwierige Konstellationen vergleichsweise zeit- und kostensparend Nutzungskonzepte qualifiziert und Schlüsselfragen identifiziert werden können.

Die zehn nach einheitlichem Raster durchgeführten Vorstudien ermöglichten es, eine große Bandbreite unterschiedlicher Flächentypen zu analysieren und daraus verallgemeinerbare Handlungsempfehlungen ableiten zu können.

Abb. 10-6: Bausteine der Verstetigung des Bauflächenmanagements

Bausteine für ein nachhaltiges Bauflächenmanagement	
Operative Basis	▪ **NBS-Informationsplattform** regelmäßig aktualisieren und weiter ausbauen.
	▪ Jährlichen **Lagebericht** erarbeiten
	▪ Referatsübergreifende Koordination des Flächen- und Projektmanagements in der **„Arbeitsgruppe NBS"** weiterführen
Räumliche Schwerpunkte	▪ Aktivitäten der Stadt auf **Schwerpunkte der Innenentwicklung** konzentrieren. Dies sind: – Stadtraum Neckartal/Olympia 2012, über City Prag nach Feuerbach nach Zuffenhausen (alte Industrieachse) – Gebiet Stuttgart 21 – Gewerbegebiete Vaihingen / Möhringen und Weilimdorf – die Einzugsbereiche von S- und U-Bahnhöfen Besondere Aufmerksamkeit wird dabei dem Neckarraum gewidmet.
	▪ Geeignete **informelle Planungsverfahren** (Vorstudien, Testplanungen, Zukunftsoffensiven etc.) als Mittel zur besseren Lageerkundung einsetzen.
	▪ Geeignete **Verfahren für die Projektentwicklung** (z.B. Einsetzung eines internen Projektbeauftragten oder eines externen Entwicklungsträgers) festlegen.
Zusätzliche Ressourcen	▪ **Revolvierenden Grundstücksfonds** für die Innenentwicklung einrichten
	▪ **Städtischen Altlastenfonds** finanziell besser ausstatten.
	▪ **Marketing**, Beratung und Information intensivieren.
	▪ Beispielhafte **Einzelprojekte** mit besonderem Nachdruck fördern, z.B. Areal des ehemaligen Wasserwerks, Postareal Nordbahnhofstraße, Modelprojekt Gewerbehof Weilimdorf, Bahnhof Möhringen.

Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart 2003 :13

Als wesentliche Handlungsfelder wurden identifiziert: Organisation, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, Stadtplanung und Stadterneuerung, Flächenmanagement und Liegenschaftspolitik sowie Altlasten. Zu diesen Handlungsfeldern wurden Empfehlungen im Hinblick auf die operative Basis, räumliche Schwerpunkte und zusätzliche Ressourcen formuliert. Im Ergebnis wurden die im FNP 2010 allgemein formulierte politische Zielsetzung zur Stärkung der Innenentwicklung operationalisiert und ein umsetzungsorientierter Grundsatzbeschluss herbeigeführt, der die Stadtverwaltung in die Lage versetzte, die Projektergebnisse nach Projektende fortzuführen.

Allgemeine Erkenntnisse (nach Landeshauptstadt Stuttgart 2011):

- Die Übersicht fördert dann ein strategisches Herangehen an Flächenentwicklungen im Innenbereich, wenn sie fortschreibungsfähig angelegt ist und in die tägliche Verwaltungsarbeit eingebunden wird.
- Insbesondere für Flächen mit speziellen Problemlagen, die durch das Marktgeschehen selbst nicht gelöst werden, hat sich ein interdisziplinäres, in der Verwaltung horizontal vernetztes Flächenmanagement sowohl für städtische als auch private Flächen bewährt.
- Das Monitoring der NBS-Bauflächenpotenziale zeigt, dass die Bauflächenpotenziale ‚nachwachsen'. Das Thema Flächenmanagement wird so zu einer Daueraufgabe.
- Der Erfolg einer baulichen Verwertung der Potenzialflächen hängt entscheidend von der Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers bzw. der Eigentümer ab. Der Verwaltung kommt hier eine neue Rolle bei der Innenentwicklung zu. Neben Standortmarketing spielen hierbei Investoren- und Bürgerberatung sowie Gremien- und gezielte Öffentlichkeitsarbeit eine wichtige Rolle.

Ansprechpartner

Dr. Sebastian Wilske, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruhe
sebastian.wilske@region-karlsruhe.de

Weitere Informationen

Schlussbericht: Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS), Landeshauptstadt Stuttgart:
http://www.stuttgart.de/item/show/143551 (08.05.2014)

10.6 Fallbeispiel: Qualitätsorientiertes Flächenmanagement in kleinen und mittelgroßen Kommunen am Oberrhein

Erhebung des Siedlungsflächenpotenzials und Lagebeurteilung sowie Aktionsplan der Innenentwicklung in der Gemeinde Gengenbach

Hany Elgendy

Einleitung

Die Übersicht der vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale, die Lagebeurteilung sowie der anschließende „Aktionsplan der Innenentwicklung" in der Gemeinde Gengenbach wurden im INTERREG IV-A Projekt „Qualitätsorientiertes Flächenmanagement in kleinen und mittelgroßen Kommunen am Oberrhein" erarbeitet. Der methodische Ansatz und die Erarbeitung des Aktionsplans für die Stadt Gengenbach wurden vom Büro ProRaum Consult, das durch das Deutsch-Französische Institut für Umweltforschung (DFIU) des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) beauftragt wurde, durchgeführt.

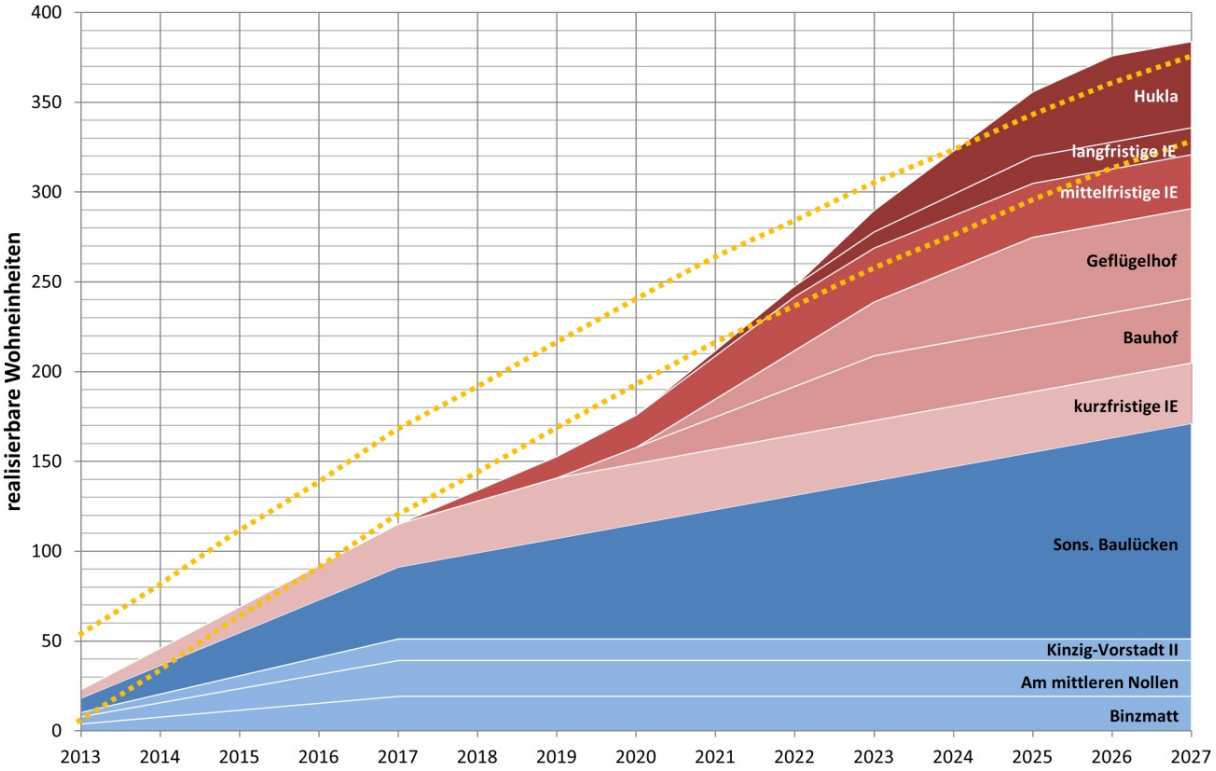
Beschreibung

Für die Gemeinde Gengenbach wurde im ersten Teil eine Übersicht der vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale nach der Raum+-Methode erstellt. Denn nur aufgrund ausreichender Informationen über die Siedlungsflächenpotenziale, deren Qualität und Mobilisierbarkeit und hierauf aufbauend einer Priorisierung vorhandener Entwicklungsmöglichkeiten ist eine aktive Innenentwicklung möglich. Die Flächenübersicht wurde gemeinsam mit den Gemeindevertretern erstellt. Nach der Erhebung der Siedlungsflächenpotenziale wurden diese in einer Lagebeurteilung nach ihrer Anzahl, Flächengröße, Lage sowie ihren Mobilisierungshindernissen ausgewertet.

Im Anschluss wurde ein „Aktionsplan der Innenentwicklung" für die Stadt Gengenbach erarbeitet. Ziel dieses Aktionsplanes war es, die notwendigen Maßnahmen der Innenentwicklung auf kommunaler Ebene zeitlich und räumlich zu definieren. Damit sollte der Gemeinde ein Handlungsplan für die Koordination der Mobilisierungsmaßnahmen an die Hand gegeben werden. Grundlage dafür bildeten die Ergebnisse aus der im Voraus durchgeführten Erhebung des Siedlungsflächenpotenzials in der Gemeinde. Die einzelnen Schritte des Aktionsplanes werden im Folgenden erläutert. In einem ersten Schritt erfolgte die Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs anhand des Hinweispapiers des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg von 2009. Dabei wurde der Bedarf der zukünftigen Wohnbaufläche aus dem fiktiven Einwohnerzuwachs, dem Belegungsdichterückgang und der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung für einen bestimmten Zeitraum errechnet. Anschließend wurde die Kapazität der Wohnbauflächen abgeschätzt. Dabei wurde auf der Grundlage der erhobenen Innenentwicklungspotenziale und Baulücken in Wohn- oder Mischbauflächen, entsprechend dem gültigen Flächennutzungsplan, die Anzahl der realisierbaren Wohneinheiten abgeschätzt. Ermittelt wurde die Kapazität aus verschiedenen Faktoren, wie zum Beispiel der Erschließungsanteil, aber auch durch Einbeziehung von Werten aus vorhandenen Bebauungsplänen. Nach Auswertungen der Siedlungsflächenpotenziale und Gesprächen mit der Gemeinde wurden im Aktionsplan sogenannte Aktionsräume definiert, welche die Gemeinde schwerpunktmäßig in Angriff nehmen solle, da sie von strategischer und planerisch wichtiger Bedeutung für die Stadt Gengenbach seien. Um die Prioritäten und Handlungsmaßnahmen neben den definierten Aktionsräumen besser festlegen zu können, wurden die Potenziale der Aktionsräume sowie alle weiteren Innenentwicklungspotenziale entweder in sofort mobilisierbare Flächen bzw. kurzfristig mobilisierbare Innenentwicklungspotenziale (IE) oder in mittel- und langfristig mobilisierbare Flächen bzw. mittel- oder langfristige Innenentwicklungspotenziale unterteilt. Die Einteilung erfolgte je nach Verfügbarkeit (gemäß Einschätzung der kommunalen Vertreter), baurechtlicher Situation und Mobilisierungsaufwand des jeweiligen Potenzials. Mit der Festlegung der Aktionsräume sowie mit der Einteilung der Innenentwicklungspotenziale wurden für diese verschiedenen Gebietsgruppen konkrete Maßnahmen zur Mobilisierung vorgeschlagen, wie beispielsweise Baulandbörse einrichten, Testentwürfe anfertigen, Bebauungsplan aufstellen etc. In einem weiteren Schritt wurden die für die Aktionsräume vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen anschließend in zeitlicher Abfolge dargestellt. Dabei wurde festgelegt, welche Maßnahme wann und mit welchem Ziel umgesetzt werden soll. Der angegebene Zeitrahmen dient dabei lediglich als Orientierung, wie viel Zeit für die Aktivierung im Normalfall eingeplant werden muss. Der Gemeinde steht damit eine Handlungsanleitung für die Koordinierung notwendiger Maßnahmen zur Aktivierung des Siedlungsflächenpotenzials zur Verfügung. Im letzten Schritt wurden die Anzahl der realisierbaren Wohneinheiten in den Aktionsräumen aus der Kapazitätsabschätzung, die nach der Aktivierung zur Verfügung stehen, und der berechnete Wohnbauflächenbedarf in Wohneinheiten auf der Zeitachse ge-

genübergestellt. Bei dieser Gegenüberstellung wurde die benötigte Zeit, die für die verschiedenen Aktivierungsmaßnahmen der einzelnen Aktionsräume zur Realisierung von Wohnungen benötigt wird, berücksichtigt.

Abb. 10-7: Gegenüberstellung von Kapazitäten der Siedlungsflächenreserven und des Wohnbauflächenbedarfs in Gengenbach



Quelle: DFiU 2013:

Ergebnisse

In der Stadt Gengenbach wurden 178 Siedlungsflächenpotenziale mit einer Fläche von 98,4 ha erhoben. Davon sind 21 Flächen den Innenentwicklungspotenzialen, 29 den Außenreserven und 128 den Baulücken zuzuordnen. Mit der zeitlichen Gegenüberstellung des berechneten Wohnbauflächenbedarfs mit der Kapazitätsabschätzung (550 Wohneinheiten), zeigt sich, dass der geschätzte Wohnbauflächenbedarf nahezu vollständig aus den Innenentwicklungspotenzialen und Baulücken gedeckt werden könnte. Legt man den minimalen Bedarfswert zu Grunde, kann der Wohnbauflächenbedarf in fast allen Jahren gedeckt werden. Lediglich mittelfristig wird es, nach dieser Annahme, einen nicht zu deckenden Bedarf von 10 bis 35 Wohneinheiten geben. Eine Möglichkeit dies zu verhindern, wäre die frühere Planung, Aktivierung und Realisierung eines brachgefallenen Industriestandorts in Gengenbach.

Neben den rein auf Zahlen beruhenden Ergebnissen wurden für die sieben Aktionsräume, die in Gengenbach identifiziert wurden, geeignete Maßnahmen zur Mobilisierung aufgezeigt. Vier solcher Maßnahmen (Eigentümerbefragung, Testplanungsverfahren, Quartiersentwicklung/Umstrukturierung und Beratungen) wurden auf jeweils einer Seite näher erläutert, um den Gemeinden eine Hilfestellung zu geben.

Allgemeine Erkenntnisse

- Für die Erstellung eines kommunalen Aktionsplans ist eine Flächenübersicht der Siedlungsflächenpotenziale als Grundlage unerlässlich.
- Durch die Auswertung dieser Siedlungsflächenpotenziale und die darauf aufbauende Lagebeurteilung sollen die Schwerpunkträume und die Schwerpunktthemen, die für die zukünftige Siedlungsentwicklung in der Gemeinde herangezogen werden, identifiziert werden.
- Der Aktionsplan beinhaltet die passenden Maßnahmen für die Mobilisierung der verschiedenen Schwerpunkte, definiert die notwendige Mindestzeit für die Maßnahmen und setzt Prioritäten. Der Aktionsplan dient damit als strategische Ausrichtung, die alle Maßnahmen im Bereich der Siedlungsentwicklung koordiniert.
- Die zeitliche Bilanzierung des Wohnbauflächenbedarfs mit der Kapazität der zu mobilisierenden Siedlungsflächenpotenziale, stellt fest, ob die Gemeinde ausreichend Kapazität an Innenentwicklungspotenzialen hat, um den Bedarf decken zu können.

Ansprechpartner

Dr. Hany Elgendy, ProRaum Consult, Karlsruhe
elgendy@pro-raum-consult.com

Weitere Informationen

Qualitätsorientiertes Flächenmanagement in kleinen und mittelgroßen Kommunen am Oberrhein: Siedlungsflächenreserven ermitteln, bewerten und Strategien zu deren Aktivierung entwickeln. Eine Handlungshilfe für kommunale Entscheidungsträger am Oberrhein. Deutsch-Französisches Institut für Umweltforschung (DFIU); Karlsruher Institut für Technologie (KIT) 2012.

10.7 Fallbeispiel: Kommunales Förderprogramm: Das Modell Crailsheim

Ein sich selbst finanzierendes kommunales Programm zur Förderung der Innenentwicklung

Alfred Ruther-Mehlis

Einleitung

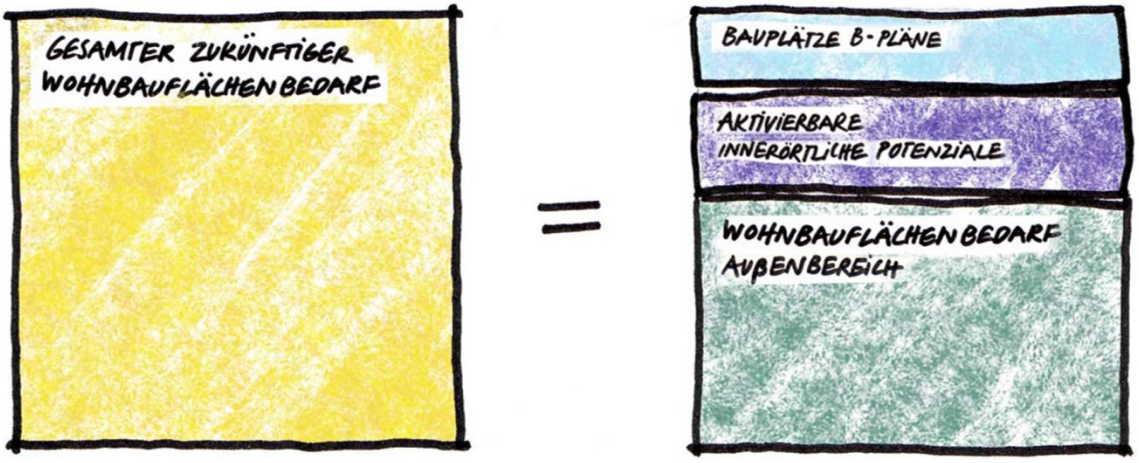
Am Anfang des Projekts stand die Erkenntnis, dass Innenentwicklung nicht umsonst zu haben ist. Es ist angesichts angespannter kommunaler Haushalte schwer, Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung von der Notwendigkeit zusätzlicher finanzieller Aufwendungen für die Innenentwicklung zu überzeugen. Untersuchungen und Berechnungen haben gezeigt, dass die Entwicklung von Wohnbauland im Außenbereich nicht nur ökologisch und sozial problematisch ist, sondern auch hohe wirtschaftliche Risiken für die Gemeinden birgt. Innenentwicklung ermöglicht zudem eine bessere Auslastung bestehender Infrastrukturen. Für Wohnbaulandentwicklungen im Außenbereich hingegen sind oft die Herstellung und der anschließende Unterhalt neuer und teilweise kostenin-

tensiver Anlagen notwendig. Diese Ausgangslage wirft die Frage auf, inwieweit Innenentwicklung sich aus kommunaler Sicht wirtschaftlich positiv darstellen kann.

Beschreibung

Die bisherigen Erfahrungen in der Stadt Crailsheim zeigen, dass Beratungsangebote und Überzeugungsarbeit alleine oft nicht ausreichen, um Grundstückseigentümer zu einem Verkauf oder einer Bebauung innerörtlicher Flächenpotenziale zu bewegen. Aufgrund des in Crailsheim wie auch in vielen anderen Gemeinden niedrigen Bodenpreisniveaus ist der wirtschaftliche Anreiz für eine Veräußerung der sich meistens in privater Hand befindlichen innerörtlichen Bauflächen für die Eigentümer oftmals gering. Wenn ein solches Grundstück zudem mit einer Altimmobilie belastet ist, gehen die anfallenden Rückbauaufwendungen zu Lasten des verkaufenden Grundstückseigentümers, so dass in vielen Fällen kaum noch ein Verkaufserlös erzielbar ist.

Abb. 10-8: Zukünftiger Wohnbauflächenbedarf nach Gebietstypen



Quelle: Ruther-Mehlis/Fischer/Weber 2011a: 7

Angesichts dieser Problematik wollte die Stadt Crailsheim in Zusammenarbeit mit dem Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (IfSR) neue Impulse setzen und durch eine gezielte finanzielle Unterstützung einen wesentlichen Anreiz zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen leisten.

In einer Modellrechnung wurde dabei zunächst nachgewiesen, dass eine ergänzende finanzielle Förderung der Innenentwicklung durch eine verringerte bzw. gezielt mit einem Förderzuschlag kombinierte Außenentwicklung für die Gemeinde kostenneutral erfolgen kann.

Zugrunde lag die Annahme, dass eine verringerte Außenentwicklung für die Stadt zu einer Reduzierung bei Investitions- und Folgekosten führt. Um zu tragfähigen Ergebnissen bzgl. dieser Einsparungseffekte zu kommen, wurde die Wirtschaftlichkeit von Baugebietsentwicklungen anhand mehrerer in der Vergangenheit erschlossener Baugebiete in Crailsheim durch eine Datenerhebung zu den jeweiligen Herstellungs-, Grunderwerbs- und Planungskosten untersucht. Auf der Grundlage der erhobenen Daten konnten mögliche Kosteneinsparungen durch eine verringerte Außenentwicklung für ein Rechenmodell quantifiziert werden.

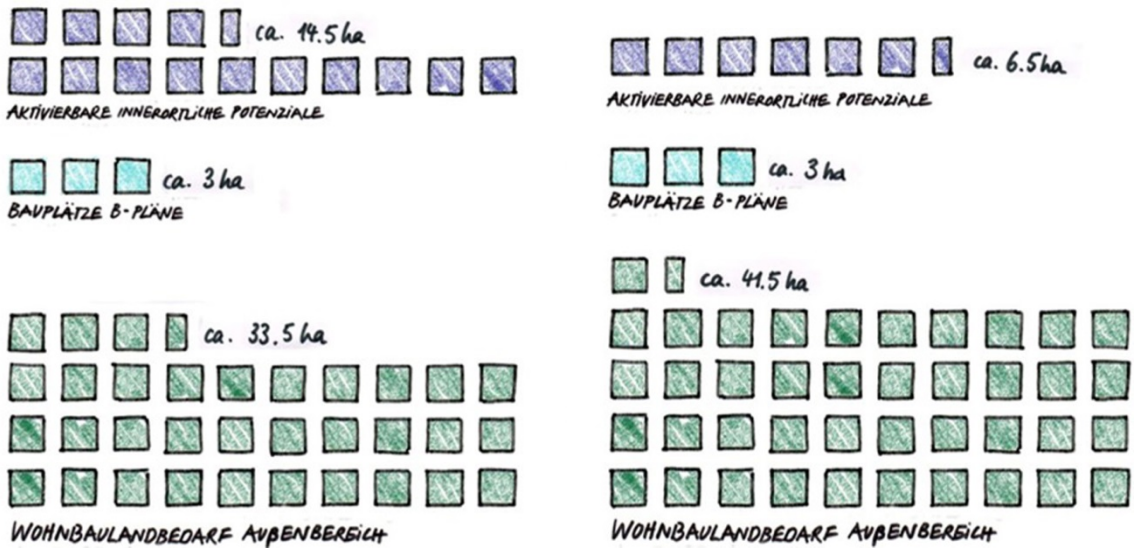
Eine Bebauung der Innenentwicklungspotenziale kann sich auch in wirtschaftlicher Hinsicht sehr unterschiedlich darstellen. Um dies zu berücksichtigen, wurden verschiedene Typen von Innenentwicklungspotenzialen gebildet. Es sind dabei diejenigen Faktoren berücksichtigt, die einen großen Einfluss auf die notwendigen finanziellen Aufwendungen für eine Aktivierung und Baureifmachung der Grundstücke haben. Vorhandene Erhebungen der Stadt Crailsheim und die Neuordnungskonzepte der Stadtteile wurden speziell auf diese Aspekte hin analysiert.

Ergebnisse

Im Ergebnis zeichnen sich Grundstücke mit anstehenden Abbruchkosten quantitativ als Handlungsschwerpunkte eines Förderprogramms ab: Ca. 70 % der Grundstücke sind in verschiedenster Art und Weise bebaut.

In der oben dargestellten Annahme wurde beispielsweise die voraussichtliche Kosteneinsparung für 33,5 ha (Ist-Zustand, linke Abbildung) anstatt 41,50 ha (ursprüngliche Zielsetzung, rechte Abbildung) Außenentwicklungsflächen ermittelt. Gleichzeitig wird gegengerechnet, welche finanziellen Auswirkungen durch die Entwicklung von 14,5 ha statt 6,5 ha innerörtlicher Flächenpotenziale entstehen. Das auf diesen Grundlagen entwickelte Förderprogramm unterstützt wirtschaftliche Aspekte der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen. Die Wirkung des Förderprogramms hängt, neben der zielgerichteten Ausrichtung der Programminhalte, auch von weiteren flankierenden Maßnahmen der Stadt, insbesondere einer begleitenden Öffentlichkeitsarbeit und einer Beratung von Bauwilligen und verkaufsbereiten Eigentümern, ab.

Abb. 10-9: Gegenfinanzierung des Förderprogramms aus eingesparter Außenentwicklung



Quelle: Ruther-Mehlis/Fischer/Weber 2011a: 9

Gefördert werden Abbruch- und Abräumkosten im Zuge des Freimachens von Grundstücken zur Schaffung von neuem Wohnraum. Voraussetzung für eine Förderung ist, dass mit dem geplanten Vorhaben mindestens eine Wohneinheit entsteht. Abbruch- und Abräumkosten sind in dem Umfang förderfähig, wie dies für das anschließend geplante Neubauvorhaben notwendig ist. Die Förderung wird als anteiliger Zuschuss nach Nach-

weis der Durchführung des Vorhabens in Höhe von 40 % der förderfähigen Kosten gewährt. Die maximale Förderung beträgt 10.000 Euro je Vorhaben. Gefördert wird ebenfalls eine Erstberatung durch ein Architektur- oder Ingenieurbüro im Gesamtwert von bis zu 500 Euro.

Allgemeine Erkenntnisse

- Durch eine umfassende und transparente Aufarbeitung der Thematik konnte ein breiter politischer Konsens für das Förderprogramm erreicht werden.
- Das Förderprogramm wird von Grundstückseigentümern gut angenommen.
- Es wurde eine breite Sensibilisierung für die Folgekosten von Neubaugebieten erreicht.
- Das Förderprogramm „Flächen gewinnen" des Landes war ausschlaggebend, die Idee eines sich selbst finanzierenden Förderprogramms ausarbeiten und überprüfen zu lassen.
- Mittlerweile haben in Baden-Württemberg eine Reihe von Gemeinden kleine Förderprogramme nach dem Vorbild des Crailsheimer Modells entwickelt.

Das Fallbeispiel zeigt deutlich auf, wie intensiv verschiedene Maßnahmenbereiche des Siedlungsflächenmanagements miteinander verknüpft sind. Innenentwicklung und Baulandausweisung beeinflussen in gegenseitiger Abhängigkeit die räumliche Verteilung von Wohnungsbauvorhaben. Ein begleitendes Förderprogramm kann hier entscheidende Impulse zugunsten der Innenentwicklung setzen.

Ansprechpartner

Professor Dr. Alfred Ruther-Mehlis, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (IfSR), Nürtingen
ifsr@hfwu.de

Weitere Informationen

www.crailsheim.de

10.8 Fallbeispiel: Raum+ AKTIV

Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen durch regional-kommunale Kooperation

Sebastian Wilske

Einleitung

Das Modellprojekt „Raum+ AKTIV" griff hinsichtlich des in Kapitel 3 dargelegten Siedlungsflächenmanagements insbesondere die Aspekte „Verknüpfung von Planung und Umsetzung", „Organisation von Kooperationen" und „konsensuale Steuerung" auf.

Dabei zielte das Projekt insbesondere darauf, durch Kooperation Instrumente und Vorgehensweisen für ein umsetzungsorientiertes Siedlungsflächenmanagement, die in größeren Städten entwickelt wurden, auch für kleine und mittlere Kommunen zu erschließen.

Das Modellprojekt „Raum+ AKTIV" stand unter dem Motto „Von der Übersicht zur Umsetzung". Es knüpfte damit insbesondere an das Projekt „Raum+" an. Dieses Vorläuferprojekt lieferte für nahezu 500 Gemeinden in Baden-Württemberg und der Schweiz einen Überblick zum Umfang der Innenentwicklungspotenziale. Neben den Potenzialflächen im Umfang von ca. 5.200 ha auf 4.400 Flächen wurden auch die Schwierigkeiten und Hindernisse ermittelt, die dazu führen, dass die identifizierten Flächen bisher nicht bebaut wurden. Für „Raum+ AKTIV" wurden aus diesen Potenzialflächen gezielt Beispiele ausgewählt und Entwicklungskonzepte für schwierige Innenentwicklungspotenziale in neun Modellkommunen erarbeitet. Diese Auswahl folgte dabei einer grundlegenden Erkenntnis: Umsetzungsdefizite zeigten sich besonders dann, wenn problembehaftete Flächen in kleinen und mittleren Kommunen liegen.

Hier setzte „Raum+ AKTIV" an. Gemeinsam stellten die Projektpartner Mittel für eine externe Unterstützung der Kommunen durch ein qualifiziertes Planungsbüro bereit. Mit der Bündelung mehrerer Flächen nach dem „Geleitzugprinzip" gelang es, Synergien zu erschließen und Erfahrungen mehrfach zu nutzen. Projektpartner waren drei Regionalverbände und neun Modellkommunen, gefördert und aktiv begleitet durch die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Die Projektausführung lag bei dem Planungsbüro Re2area, Heidelberg. Die Projektpartnerschaft konnte somit vielfältiges Wissen und verschiedenste Erfahrungen bündeln.

Beschreibung

Für das Projekt wurden als Modellflächen gezielt Innenentwicklungspotenziale ausgewählt, für die im Vorläuferprojekt Mobilisierungshemmnisse identifiziert wurden. Die einfachen Fälle, in „Raum+" als „Selbstläufer" bezeichnet, standen nicht im Fokus des Interesses, vielmehr sollte exemplarisch aufgezeigt werden, wie typische Fallkonstellationen bearbeitet und gelöst werden können. In den Regionen lagen der Auswahl von Modellkommunen und -flächen auch strategische Überlegungen zugrunde; so wurden beispielsweise in der Region Mittlerer Oberrhein gezielt Beispiele für das Themenfeld „Wiedernutzung von Gewerbebrachen" gesucht, während in anderen Regionen auch Umnutzungsprojekte aufgenommen wurden.

Dem Projekt lag die Annahme zugrunde, dass für die Aktivierung einer Potenzialfläche ein marktfähiges Nutzungskonzept vorliegen muss, das insbesondere die technischen Rahmenbedingungen und die wirtschaftlichen Möglichkeiten zusammenführt. Dieses Nutzungskonzept wurde in „Raum+ AKTIV" in einem zweistufigen, offenen Dialog zwischen den externen Fachleuten, der Kommune und den Eigentümern entwickelt. Dabei arbeiteten Fachleute aus dem Städtebau, Hochbau, Naturschutz, Artenschutz und Erschließungswesen, der Umwelt- und Abfalltechnik und der Immobilienökonomie am konkreten Grundstück zusammen. Im ersten Schritt wurden die technischen Aspekte, die Vorstellung der Beteiligten und die Marktsituation in verschiedenen Nutzungsskizzen dargelegt. In Schritt zwei wurde die vielversprechendste Variante mittels Grobkostenschätzungen, Wirtschaftlichkeits- und Residualwertberechnungen zu einem städtebaulichen Konzept verdichtet. Untersucht wurden in den Modellkommunen insgesamt drei Industriebrachen, eine leer stehende Produktionsstätte, drei Flächen im Bahnhofsumfeld

und zwei minder genutzte Gewerbestandorte. Am Ende stand in allen Fällen ein marktfähiges Konzept, das in den Entscheidungsprozess über die Umsetzung gegeben werden konnte.

Abb. 10-10: Übersicht zur Vorgehensweise

Bearbeitungsschritt:	Ergebnis:
1. Begehung der Fläche durch interdisziplinäres Expertenteam mit Experten-Brainstorming	Erste Nutzungsideen
2. Erstabstimmung mit kommunalen Akteuren	Konsens über erste Nutzungsideen
3. Analyse der Potenziale und Hemmnisse durch interdisziplinäre Grundlagenerhebung	Erfassung der fachlichen Rahmenbedingungen
4. Abstimmung der Ergebnisse mit den Akteuren	Konsens über zukünftige Nutzung
5. Entwicklung von städtebaulichen Nutzungsskizzen	Städtebauliche Nutzungsskizzen
6. Abstimmung eines Aktivierungsansatzes	Abgestimmte Nutzungsskizze
Ergebnis Phase I: abgestimmte Nutzungsskizze	

Quelle: Verband Region Rhein-Neckar/Regionalverband Mittlerer Oberrhein/Regionalverband Nordschwarzwald 2012: 19

Die Projektpartner haben anhand der Erfahrungen aus den Modellvorhaben einen Muster-Standortpotenzial-Check entwickelt. Der Standortpotenzial-Check versachlicht und unterstützt die Bewertung von Handlungsoptionen und liefert Material für einen systematisch angelegten Dialog. Mit dem klar strukturierten Vorgehen können drei Varianten einem multifaktoriellen Nutzungsvergleich unterzogen werden. Der Standortpotenzial-Check gliedert sich in vier Schritte:

- Vor-Ort Erhebung der Planungsgrundlagen und Entscheidungsparameter
- Erstbewertung der Nutzungsvarianten und Ausschlusskriterien
- Orientierende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung
- Grafische Ergebnisdarstellung der untersuchten Nutzungsvarianten.

Allgemeine Erkenntnisse

- Durch die Bündelung mehrerer Flächen nach dem „Geleitzugprinzip“ konnten Synergien erschlossen werden. An die Stelle des „alles oder nichts“ bei der Betrachtung von Einzelflächen entwickelte sich ein breites Feld unterschiedlicher Geschwindigkeiten, Blockaden an einer Fläche konnten sinnvoll für die Intensivierung der Arbeit an anderen Flächen genutzt werden. Die Schwerpunktthemen für vertiefte Untersuchungen variierten von Fläche zu Fläche je nach Konfliktkonstellation, dennoch konnte ein interdisziplinär breit aufgestelltes, eingespieltes Projektteam alle Flächen aus allen Blickwinkeln untersuchen.

- „Raum+ AKTIV“ zeigt ein Modell, wie Regionen und Kommunen nicht nur gemeinsam an dem Thema Flächenübersicht, sondern auch an der konkreten Umsetzung von Maßnahmen arbeiten können.
- „Raum+“ ermöglichte eine informierte Auswahl der Modellkommunen und Untersuchungsflächen anhand für die jeweilige Region bedeutsamer Schwerpunktthemen.

Ansprechpartner

Dr. Sebastian Wilske, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruhe
sebastian.wilske@region-karlsruhe.de

Weitere Informationen

Raum+: www.raum-plus.info (08.05.2014)

Raum+ AKTIV:
www.m-r-n.com/start/regionalplanung-und-entwicklung/gemeinschaftliche-regionalentwicklung/flchenmanagement.html (07.05.2014)

11 Schlussfolgerungen und Ausblick

Susanne Dahm, Hany Elgendy, Stefan Frey, Alfred Ruther-Mehlis

11.1 Politik

Auf politischer Ebene besteht grundsätzlich Einigkeit über die Notwendigkeit eines ressourcenschonenden Umgangs mit Fläche. Je konkreter allerdings die jeweiligen politischen Leitlinien und Vorgaben auf die Nutzungsoptionen einzelner Grundstücke heruntergebrochen werden müssen, desto mehr steigt möglicherweise die Neigung der Entscheidungsträger in Stadt- und Gemeinderäten, über Ausnahmen, Einzel- und Härtefallentscheidungen Nutzungen von Grundstücken zu ermöglichen, die aus der Perspektive der Gesamtkommune oder auch aus überörtlicher Sicht ungeeignet sind und nicht den Zielen einer ressourcenoptimierten Flächennutzung entsprechen.

Die von der Politik des Bundes und der Länder vorgegebenen Rahmenbedingungen müssen daher über vielfältige Instrumente unterstützt und ‚Schlupflöcher' vermieden werden.

Über die Bundesgesetzgebung zum Thema Baurecht und Flächennutzung hinaus gibt es daher beispielsweise in Baden-Württemberg drei strategische Ansatzpunkte des Landes für die politische Umsetzung des Ziels der Reduzierung des Flächenverbrauchs und für den sparsamen Umgang mit Fläche („Trias"):

1. Bewusstseinsbildung und Fachinformation für Entscheidungsträger und Zielgruppengespräche
2. Stringente rechtliche Vorgaben und deren Anwendung
3. Finanzielle Anreizsysteme (Förderung, Steuern)

Ein Kernstück der Bewusstseinsbildung und Fachinformation ist die Vermittlung des Mehrfachnutzens und der „Demografiefestigkeit" der Innenentwicklung. Die Inhalte dieser Überzeugungsarbeit werden in kurzen Papieren, zum Beispiel für Folienvorlagen in Gemeinderatssitzungen dargestellt, wie das Fallbeispiel „Trias Baden-Württemberg" zeigt. Für eine zielgruppengerechte Aufbereitung werden, je nach Fallkonstellation, die positiven Wirkungen auf die jeweiligen Gruppen auf kommunaler Ebene deutlicher herausgestellt.

Leitlinie ist immer die sogenannte „Doppelte Innenentwicklung". Eine Vermeidung von Außenentwicklung durch qualifizierte Nachverdichtung wird begleitet von einer Aufwertung des Siedlungsbestandes, beispielsweise durch innerörtliche Grünzüge und Bauwerksbegrünung. Dies ist bei der gesamten Bewusstseinsbildung zur Innenentwicklung stets hervorzuheben und den Entscheidungsträgern zu verdeutlichen. Doppelte Innenentwicklung dient neben der Wohnumfeldverbesserung auch der Verbesserung des Kleinklimas, der Lärmreduzierung und der Luftreinhaltung. Siedlungsflächenmanagement zur Förderung der Innenentwicklung ist kein ‚seelenloses' und an Quantität ausgerichtetes Nachverdichten, sondern eine Aufwertung und qualitativ bessere Nutzung des Siedlungsbestandes. Das reduziert den Siedlungsdruck auf die grüne Wiese und an Ortsrändern und vermeidet ausufernde, disperse Siedlungsentwicklungen.

Einige Städte haben, basierend auf dieser Erkenntnis, das Leitbild der „Grünen Urbanität“ entwickelt. Grünes und städtisches Leben werden hier nicht als Gegensatz, sondern als sich komplementär ergänzende Aspekte eines modernen städtischen Organismus verstanden. Grüne Infrastruktur wird in diesen Städten mit derselben Selbstverständlichkeit in alle öffentlichen Planungen einbezogen wie soziale und technische Infrastruktur.

Diese Strategie der Bewusstseinsbildung und Überzeugungsarbeit bei den Entscheidungsträgern hat das Thema Siedlungsflächenmanagement in der kommunalen Öffentlichkeit vor allem dort gut verankert, wo es konkrete Projekte oder entsprechend offene Persönlichkeiten vor Ort gibt. Dennoch ist das Bewusstsein für die Notwendigkeit und die praktischen Vorteile einer auf Innenentwicklung ausgerichteten Siedlungsentwicklung noch längst nicht überall angekommen. Die entsprechenden Anstrengungen müssen also weitergeführt und sogar verstärkt werden, insbesondere im Hinblick auf die Zielgruppe der Bürger vor Ort, die mit ihren individuellen Wohnstandortentscheidungen vielerorts die Ziele der Innenentwicklung – durchaus auch aus Unwissenheit – konterkarieren.

11.2 Recht

Angesichts der jüngsten Reformen von 2013 im Baugesetzbuch dürfte in nächster Zeit die Notwendigkeit und Bereitschaft zu erneuten Änderungen der direkt flächennutzungsrelevanten Gesetze gering sein.

Allerdings ist bzgl. der praktischen Anwendung der rechtlichen Vorgaben zur Innenentwicklung von einem beträchtlichen Vollzugsdefizit auszugehen. So sind zum Beispiel gemäß § 2a Nr. 1 BauGB die Auswirkungen des Bauleitplans darzulegen. In aller Regel werden jedoch die kommunalwirtschaftlichen Auswirkungen der Bauleitpläne nicht ermittelt und nicht in die Abwägung einbezogen.

Seit einigen Jahren stehen den Gemeinden Instrumente zur Verfügung, mit denen eine Kostentransparenz der Bauleitplanung mit einem vertretbaren Aufwand hergestellt werden kann. Mit Förderung des Landes Baden-Württemberg wurde beispielsweise das Tool zur Folgekostenabschätzung „fokos-bw“ entwickelt und den Gemeinden des Landes zur Verfügung gestellt (www.fokosbw.de). Der Bund hat das *Tool* „Folgekostenschätzer“ ausarbeiten lassen (www.was-kostet-mein-baugebiet.de). Bislang ist allerdings davon auszugehen, dass derartige Instrumente nur selten in der kommunalen Praxis Verwendung finden (vgl. GGR Stadtentwicklung und Mobilität GbR 2012). Mit dem Papier „Hinweise zur Plausibilitätsprüfung der Baulandbedarfsnachweise“ wirkt Baden-Württemberg darauf ein, dass Außenentwicklungen möglichst nur nach entsprechenden Belegen für einen zusätzlichen Baulandbedarf und unter Berücksichtigung innerörtlicher Flächenpotenziale erfolgen.

11.3 Finanzen

Während im rechtlichen Bereich die wesentlichen Rahmenbedingungen für ein effektives Siedlungsflächenmanagement geschaffen worden sind, besteht unverändert und dringlicher denn je Handlungs- und Reformbedarf bei den flächennutzungsrelevanten Steuerregelungen.

Förderprogramme und Steuerregelungen sind ein besonders spannendes Feld der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Siedlungsflächenmanagement, mit denen über wirtschaftliche Anreize Impulse zu einer Begrenzung der Siedlungsflächenneuinanspruchnahme gegeben werden können.

Es gibt zahlreiche flächenrelevante Regelungen, solche, die unmittelbar Flächennutzung betreffen, und solche, die dies nur mittelbar tun. Solche, die sich dämpfend auf den Flächenverbrauch auswirken, wie auch solche, die – in der Regel ungewollt – den Flächenverbrauch eher fördern. Mittelbare Einflüsse kommen hier beispielsweise der Einkommensteuer zu.

Die oft auch als „Zersiedelungsprämie" bezeichnete Entfernungspauschale ist nur ein Beispiel für Rahmenbedingungen, die den Flächenverbrauch eher fördern. Wer nahe am Arbeitsplatz wohnt, ist gegenüber demjenigen, der sich freiwillig oder unfreiwillig für das Fernpendeln entscheidet, im Nachteil. In der Regel ist seine Wohnstätte wegen günstigerer Lage zum Zentrum und zu den Arbeitsplätzen teurer und er kann nur eine geringe oder gar keine Entfernungspauschale absetzen, die für viele Arbeitnehmer eine der wenigen Möglichkeiten zum Steuersparen ist. Dies wurde schon vielfach kritisch diskutiert und soll hier nicht vertieft werden.

A Steuern

Für die Flächennutzung unmittelbar relevant sind die Grundsteuer und die Grunderwerbsteuer. Auf Bundesebene wie auch im Land Baden-Württemberg laufen Bestrebungen, die Innenentwicklung über steuerliche Anreize zu stärken. Angestrebte Ziele werden nachfolgend als Überblick dargestellt.

- ***Reform der Grundsteuer***

  Öffnungsklausel: Die Gemeinden sollen ermächtigt werden, über die Grundsteuer die Mobilisierung von erschlossenen, aber unbebauten Grundstücken voranzubringen. Die Bestimmung der Gebiete erfolgt durch Satzung. Diese Reform ist aufkommensneutral gestaltbar. Ein weiterer Vorteil: Sie lässt den Kommunen Flexibilität.

  Das Land Baden-Württemberg plant im Rahmen der anstehenden Grundsteuerreform eine Bundesratsinitiative. Ein erster Anlauf, angehängt an ein allgemeines Reformgesetz (sog. Bürgerentlastungsgesetz) im März 2009 war jedoch erfolglos (2:14 im Bundesrat). Die nächste Gesetzesinitiative soll daher im thematischen Kontext des für 2015 erwarteten Bundesgesetzes zur Reform der Grundsteuer eingebracht werden.

- ***Änderung der Grunderwerbsteuer***

  In der Koalitionsvereinbarung der baden-württembergischen Regierungsparteien aus dem Jahr 2011 ist neben dem grundsteuerlichen Ansatz zugunsten der Innenentwicklung auch ein Anreiz über die Grunderwerbsteuer vorgesehen. Diese Initiative soll mit der Grundsteuerreform verbunden werden. Auch für den Anreiz über die Grunderwerbsteuer ist eine Änderung von Bundesrecht erforderlich. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes ermächtigt nicht zu einer differenzierenden Festsetzung der Steuersätze.

  Die Grunderwerbsteuerspreizung ist ein vielversprechender Ansatz, da die Benachteiligung des Bestandserwerbs gemildert würde. Die Grunderwerbsteuer (5 % des Kaufpreises; bei bebauten Grundstücken entsteht also eine höhere Steuerschuld als bei unbebauten) bildet durchaus einen wesentlichen Kostenfaktor beim Kauf einer Immobilie.

  Ebenso könnte eine Befreiung der Kommunen sowie deren Beauftragten von der Grunderwerbsteuer in Fällen des Zwischenerwerbs zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen einen nennenswerten Beitrag leisten, um Innenentwicklungs-

vorhaben gegenüber der Außenentwicklung konkurrenzfähiger zu machen. Ein weiterer Anreiz für die Innenentwicklung auf problematischen Grundflächen, zum Beispiel bei Althofstellen im ländlichen Raum, könnte in einer zunächst befristeten Stundung der Grunderwerbsteuer liegen. Wird das Grundstück binnen einer Frist (zum Beispiel fünf Jahre) bebaut, wird die Grunderwerbsteuer erlassen. Eine entsprechende Rechtsänderung sollte Gegenstand der Reformüberlegungen sein.

B Förderprogramme in Baden-Württemberg

- ***Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung"***

  Dieses Förderprogramm, das im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg 2009 gemeinsam mit kommunalen Landesverbänden entwickelt wurde, wird im Abschnitt 10.2 genauer vorgestellt. Gegenstand der Förderung sind nichtinvestive Vorhaben, die in besonderem Maße den Zielen der Innenentwicklung und dem „Flächen gewinnen" sowie der Schaffung attraktiver, kompakter Siedlungsmuster mit zukunftsweisenden ressourceneffizienten Strukturen Rechnung tragen.

- ***Förderprogramme der Städtebauförderung und Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum***

  Förderprogramme zur Stabilisierung und Aufwertung von Gebieten mit städtebaulichem Handlungsbedarf und auch objektbezogene Förderungen haben mittel- und unmittelbare Auswirkungen auf die Innenentwicklung. In der Regel ist bei den geförderten Maßnahmen, soweit es sich um Bestandsgebiete handelt, von einer Stärkung der Innenentwicklung auszugehen. In den Fällen, in denen Vorhaben gefördert werden, die sich außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen befinden, kann eine systematische Prüfung, inwieweit hiervon Ziele der Innenentwicklung tangiert sind, ggf. einen weiteren Beitrag zum Flächen gewinnen leisten.

Die bestehenden Förderprogramme haben wichtige Impulse und übertragbare Projekte hervorgebracht. Sie haben allerdings auch dann, wenn sie ausdrücklich auf das Ziel der Stärkung der Innenentwicklung ausgerichtet sind, großräumig betrachtet gelegentlich ungünstige Auswirkungen auf den Flächenverbrauch, beispielsweise, wenn im ländlichen Raum Wachstumsimpulse in Kleinst-Orten ohne jegliche Infrastruktur gesetzt werden und die Bevölkerungsentwicklung dadurch noch disperser wird. Hier wäre es notwendig, zunächst – auch durch die Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes – eine Grundlage für die langfristig adäquate Steuerung der Siedlungsentwicklung zu legen und anschließend die Förderprogramme unterschiedlicher Ministerien aufeinander abzustimmen.

11.4 Technik

Mit der Umsetzung zahlreicher (Forschungs-)Projekte ist inzwischen gezeigt worden, dass eine regions- und sogar landesweite Flächenübersicht über Siedlungsflächenreserven mit einem vertretbaren Aufwand möglich ist. Um jedoch dem Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in Deutschland näherzukommen, ist es nicht ausreichend, wenn nur einzelne Gemeinden oder Regionen diese Grundlage schaffen. Aus den vielen erfolgreichen Umsetzungen könnten nun – zumindest auf Landesebene – einheitliche Standards für Flächenübersichten zu Siedlungsentwicklungspotenzialen abgeleitet werden. Zum einen ist es wichtig, ein Datenmodell zu generieren, das die verschiedenen

Arten der Siedlungsflächenreserven einheitlich definiert. Zum anderen muss ein einfaches Werkzeug zur Erfassung und Verwaltung der Daten existieren.

Bei diesen Aufgaben sollen vor allem kleinere Gemeinden, denen die entsprechenden Kenntnisse und Mitarbeiter für die Bewältigung der Aufgabe fehlen, unterstützt werden. Mit dem Flächenmanagement-Tool FLOO (floo.lubw.baden-wuerttemberg.de) hat Baden-Württemberg hier eine Arbeitshilfe für Gemeinden bereitgestellt, dessen Akzeptanz in der Praxis durch die Gemeinden nun beobachtet und gegebenenfalls durch Nachbesserungen und Öffentlichkeitsarbeit gestärkt werden sollte. Mit solchen Flächenübersichten nach einheitlichen Standards würde dann auch eine Vergleichbarkeit hergestellt sowie eine Zusammenfassung für die überörtliche Ebene ermöglicht.

Um Siedlungsflächenmanagement flächendeckend als strategische Ausrichtung für das kommunale Handeln und Entscheiden zu etablieren, wäre dafür eine in allen Gemeinden zu erstellende Flächenübersicht als verbindliche Vorgabe notwendig.

11.5 Evaluierungsbedarf

Die in diesem Band dargestellten Strategien und Maßnahmen eines nachhaltigen Siedlungsflächenmanagements geben den aktuellen Stand der Diskussion aus Modellvorhaben und deren Anwendung in der Praxis wieder. Die verschiedenen Bausteine sind dabei, sich zunehmend in der kommunalen und regionalen Politik und Planung dauerhaft zu etablieren.

Damit stellt sich die Frage nach einer wirksamen Erfolgskontrolle. Ein systematisches Monitoring, welches auch einen Abgleich mit quantitativen und qualitativen Zielsetzungen des Siedlungsflächenmanagements beinhaltet, könnte hier bei breiter Anwendung einen Überblick auf den verschiedenen räumlichen Ebenen gewährleisten.

Auf der Ebene der Strategien und Maßnahmen sollte eine systematische Dokumentation und Evaluierung der unterschiedlichen Handlungsansätze erfolgen. Dabei geht es einerseits um eine Erfolgskontrolle, welche Maßnahmen welche Wirkungen erzielt haben. Da es sich fast immer um vernetzte Strategien und Maßnahmen handelt, werden hier ggf. innovative, multikausale Analyseansätze erforderlich sein. Andererseits gilt es, typische Erfolgsfaktoren, aber auch zu vermeidende Hemmnisse eines effektiven und effizienten Siedlungsflächenmanagements, zu identifizieren.

Diese Evaluierungsansätze können in einigen Jahren wiederum wertvolle Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der in diesem Band dargelegten Bausteine erbringen. Parallel sollte eine sog. begleitende Evaluierung ausgewählter Handlungsansätze erfolgen, um Rahmenbedingungen möglichst zeitnah an Erkenntnisse und Erfordernisse der kommunalen und regionalen Praxis anpassen zu können.

Die Grundlagen für ein erfolgreiches Monitoring und spätere Evaluierungen sollten jedoch schon heute gelegt werden, indem zeitnah eine handhabbare Systematik für die Dokumentation der Aktivität der kommunalen und regionalen Praxis entwickelt und etabliert wird. Hierbei müssen Praktiker der betroffenen räumlichen Ebenen und Fachdisziplinen eingebunden werden, um die Effektivität, Effizienz, Praktikabilität und Akzeptanz einer Begleitforschung und Politikberatung zu gewährleisten.

11.6 Fort- und Weiterbildung

Siedlungsflächenmanagement lebt neben Überzeugung und Engagement auch von der fachlichen Qualifikation der Fachleute in Verwaltungen und Beratungsbüros. In Baden-Württemberg ist die Thematik des Siedlungsflächenmanagements noch nicht flächendeckend in die Ausbildung angehender Stadt- und Regionalplaner integriert. Des Weiteren werden Tätigkeiten in der Stadt- und Regionalplanung häufig von fachlichen Quereinsteigern ausgeübt. Hier besteht dringender Handlungsbedarf seitens der Ausbildungsstätten, der Arbeitgeber und der Berufsverbände, um zukünftig eine adäquate Qualitätssicherung zu gewährleisten.

Politikern und Praktikern in öffentlichen Verwaltungen und beratenden Büros sollten beispielsweise seitens des Landes, der Kommunalverbände und der Hochschulen mit der beruflichen Tätigkeit gut vereinbare Weiterbildungsangebote offeriert werden. Neben Grundlagen zu Methoden, Instrumenten und Verfahren des Siedlungsflächenmanagements sollte hier auch stets Raum für einen intensiven Erfahrungsaustausch eingeräumt werden. Damit kann auch eine laufende Rückkopplung zwischen wirkungsorientierter Forschung und planerischer Praxis gefördert werden, um eine begleitende Evaluierung des Siedlungsflächenmanagements zu unterstützen.

11.7 Ausblick

Neben den oben genannten gesellschaftlichen, politischen, rechtlichen, finanziellen und fachlichen Rahmenbedingungen, die ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement heute zwar (noch) nicht erzwingen, aber jedenfalls ermöglichen, ist angesichts des mittlerweile aus Praxis und Wissenschaft zusammengetragenen Kenntnisstands über die Notwendigkeit eines haushälterischen Umgangs mit Fläche ein Umdenken der Akteure vor Ort dringend und unerlässlich. Siedlungsflächenmanagement darf nicht erst dann angegangen werden, wenn drängende Probleme und konkrete Notlagen dies unumgänglich erscheinen lassen und damit nur noch an sich in den Vordergrund drängenden Symptomen wie Leerstands-/Brachflächenproblemen, Preisverfall oder auch drastischen Preissteigerungen, unterfinanzierten Infrastrukturen oder verödenden Ortskernen ‚herumgedoktert' werden kann.

Vielmehr sollte Siedlungsflächenmanagement verbindlich etabliert und kontinuierlich in der kommunalen und regionalen Verwaltung und Politik betrieben werden. Dazu müssen vorhandene Siedlungsentwicklungspotenziale und deren Verfügbarkeit bekannt sein, es muss regelmäßig eine Lagebeurteilung durchgeführt und darauf aufbauende Schlussfolgerungen gezogen werden. Jede Kommune oder Region muss für sich, abgestimmt auf die jeweiligen Angebots- und Nachfrageprozesse, Struktur und Ziele eine eigene Strategie entwickeln, wie sie sich diesen Zielen nähern möchte und welche Maßnahmen dazu wann umgesetzt werden sollen. Dies funktioniert nicht ohne entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen. Bei den Ressourcen besteht weiterhin ein sehr deutlicher Handlungsbedarf.

Ebenso wichtig ist aber auch die kontinuierliche Kommunikation innerhalb der Verwaltung, zwischen Politik und Verwaltung, vor allem aber auch mit den Bürgern und der Wirtschaft, die als Flächennachfrager der maßgebliche Faktor bei jeglichen Überlegungen zu einem nachhaltigen Umgang mit Fläche sind.

Planerische Prozesse haben lange Vorlaufzeiten, ebenso aber auch die individuellen Entscheidungen der Bürger zu ihrem Wohnstandort oder dem Umgang mit familieneigenen Grundstücken und Gebäuden. Daher müssen kommunale Strategien langfristig und kontinuierlich ausgerichtet und verlässlich sein, um Schwerpunkte in der Siedlungsentwicklung setzen und Menschen dafür begeistern zu können.

Öffentliche und individuelle wirtschaftliche Folgen unterschiedlicher Strategien im Umgang mit Fläche sollten durch ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement transparenter werden und dieses Wissen zu ökologisch, ökonomisch und sozial ausgewogenen Entscheidungen aller Verantwortlichen beitragen. In der Planungspraxis werden sich Kommunen ein ‚Weiter-so' mit einzelfallbezogenen Ad-hoc-Entscheidungen angesichts der demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie des anhaltenden Landschaftsverbrauchs im Wettbewerb um Attraktivität und Einwohner nicht länger leisten können.

Der vorliegende Arbeitsbericht soll daher auch ein Appell an Verantwortliche in Kommunen, Regionen und übergeordneten Behörden sein: Engagieren Sie sich für eine nachhaltige Entwicklung Ihrer Kommune und Ihrer Region. Schaffen Sie eine solide, regelmäßig aktualisierte Wissensbasis für flächenbezogene Entscheidungen. Nutzen Sie das Erfahrungswissen von Praktikern und das Fachwissen von Wissenschaftlern für Ihre Gemeinde oder Region, um Spielräume für eine langfristig wirtschaftliche und attraktive Ortsentwicklung zu erschließen.

Siedlungsflächenmanagement ist unerlässlich. Das Bewusstsein dafür wächst gerade auch in den Kommunen, die über die Bauleitplanung und den direkten Kontakt mit den Bürgern über die wichtigsten Hebel zu dessen Umsetzung verfügen. Dennoch bestehen vielerorts noch erhebliche Wissenslücken über das konkrete Vorgehen und auch über die Dringlichkeit, sich mit diesem Thema zu beschäftigen.

Es ist zu hoffen, dass dieses Buch dazu beiträgt, Siedlungsflächenmanagement als selbstverständlichen Baustein in den alltäglichen Routinen von Regionen und Kommunen zu verankern. Sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Regionen und Gemeinden könnte damit ein ressourcenschonender Umgang mit Fläche und der bestmögliche Erhalt von sozialer und technischer Infrastruktur, Natur und Landschaft und damit auch der Lebensqualität maßgeblich unterstützt werden.

Literatur

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2013): Statistisches Jahrbuch für Berlin. https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/produkte/Jahrbuch/jb2013/JB_2013_BE.pdf (29.04.2014).

BayStMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2003): Kommunales Flächenressourcen-Management. München.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Bonn. = Werkstatt: Praxis 51.

Bock, S.; Libbe, J. (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement: Prozesse beginnen und managen. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis. Berlin, 54-56.

DFIU – Deutsch-Französisches Institut für Umweltforschung (Hrsg.) (2013): Handlungshilfe für kommunale Entscheidungsträger am Oberrhein „Qualitätsorientiertes Flächenmanagement in kleinen und mittelgroßen Kommunen am Oberrhein: Siedlungsflächenreserven ermitteln, bewerten und Strategien zu deren Aktivierung entwickeln. Karlsruhe.

Die Bundesregierung (2002): "Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung". Berlin.

Ferber, U.; Dieke, M.; Rogge, P.; Scherer, V.; Preuß, T. (2006): Flächenmanagement und Bodenentsiegelung in Ober-, Mittel- und Unterzentren des Freistaates Sachsen (Beispielgebiete). http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/boden/flaechenverbrauch_abschlussbericht.pdf (15.04.2014).

GGR Stadtentwicklung und Mobilität GbR (2012): Infrastruktur-Folgekosten von geplanten Wohnbaugebieten (Modellprojekt im Freistaat Bayern). http://www.ggr-planung.de/projekte/infrastruktur-folgekosten-von-geplanten-wohnbaugebieten-modellprojekt-im-freistaat-bayern.html (15.04.2014)

Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1983): LEP BW (Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg), verbindlich erklärt durch Verordnung der Landesregierung vom 12. Dezember 1983, GBl. 1984 S.37-92. Stuttgart.

ISIM RLP – Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2008): LEP IV RLP (Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz) 2008. Mainz.

Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Bauflächenmanagement NBS. Lagebericht 2011. Stuttgart.

Landeshauptstadt Stuttgart; Ministerium für Umwelt und Verkehr (Hrsg.) (2003): Schlussdokumentation des Forschungsprojekts "Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart". Stuttgart.

Landkreis Bad Kissingen (Hrsg.) (2010): Mitten im Ort – mitten im Leben. Bauen im Ortskern im Landkreis Bad Kissingen, Informationen für Bürger, Eigentümer und Bauherren. Bad Kissingen.

Langer, K.; Sinz, R. (2009): Gebietsbezogenes Projektmanagement als Kommunikations- und Koordinationsstrategie zur Aktivierung von schwierigen Flächenpotenzialen. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren. Berlin, 86-97.

LfU Baden-Württemberg (Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg) (Hrsg.) (2003): Kommunales Flächenmanagement – Strategie und Umsetzung. = Reihe "Bodenschutz", Band 13. Karlsruhe.

Löhr, R.-P.; Wiechmann, T. (2005): Flächenmanagement. Buchbeitrag in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 315-322.

LUBW – Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (Hrsg.) (2007): Indikatoren zur Siedlungsentwicklung – Flächen gewinnen: Orientierungshilfen für Kommunen. Karlsruhe.

Müller, B. et al. (2002): Regionales Flächenmanagement. Ansatzpunkte für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung. Zitiert aus Thurmann, T. (2006).

MVI (Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg) (Hrsg.) (2013a): Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB vom 23.05.2013. Stuttgart.

MVI (Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg) (Hrsg.) (2013b): Kleine Lücken – Große Wirkung. Baulücken, das unterschätzte Potenzial der Innenentwicklung. http://www2.mvi.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/52539 (05.05.2014).

MWKEL – Ministerium für Wirtschaft, Energie, Klimaschutz und Landesplanung Rheinland-Pfalz (2011): Raum+ Rheinland-Pfalz 2010 – Rheinland-Pfalz erkennt seine Chancen – Die Bewertung von Flächenpotenzialen für eine zukunftsfähige Siedlungsentwicklung. Mainz.

Regierungspräsidium Karlsruhe; Regionalverband Mittlerer Oberrhein (Hrsg.) (2013): Monitoring Flächenverbrauch am Beispiel der Region Mittlerer Oberrhein 2000-2010: Erfassung der Neuausweisung von Bauflächen im Außenbereich. Karlsruhe.

Regionalverband Ostwürttemberg (Hrsg.) (2011): Fläche gewinnen in Ostwürttemberg: Erhebung und Bewertung des Siedlungsflächenpotenzials für eine zukunftsfähige Entwicklung der Städte und Gemeinden. Schwäbisch Gmünd.

Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg.) (2008): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung – Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR. http://www.region-suedlicher-oberrhein.de/de/veroeffentlichungen/pdf-Verzeichnis/Publ-FLAIR-web.pdf (15.04.2014).

Reiß-Schmidt, S. (2002): Innenentwicklung und Flächenmanagement in München. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Kommunales Flächenressourcenmanagement. München, 69-82.

Ruther-Mehlis, A.; Fischer, H.; Weber, M. (2011a): Innen vor Außen. Das Crailsheimer Modell zur Förderung der Innenentwicklung. Crailsheim.

Ruther-Mehlis, A.; Fischer, H.; Weber, M. (2011b): Regionaler Gewerbeflächenpool – das Beispiel Neckar-Alb. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin, 418-423.

Schönwandt, W.; Jung, W.; Jacobi, J.; Bader, J. (2009): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung, Ergebnisbericht des REFINA-Forschungsprojekts FLAIR. Detmold.

Scholl, B. (1995): Aktionsplanung; Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung. Zürich.

Scholl, B. (2005): Strategische Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1122-1129.

Scholl, B.; Dahm, S. (2004): Entwicklungskonzept zur Reaktivierung innerörtlicher Freiflächen zur Reduzierung des Landschaftsverbrauchs in den Gemeinden Forbach, Gernsbach und Weisenbach. Hrsg.: Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH). Karlsruhe.

Scholl B.; Elgendy H. (2011): Siedlungsflächenreserven in der Schweiz: Anforderungen an eine schweizweite Übersicht. In: Geomatik Schweiz 109 (8), 380-383.

Signer, R. (2011): Ein Klärungsprozess für komplexe Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 310-330.

Thurmann, T. (2006): Der Beitrag des regionalen Flächenmanagements zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung – Erfahrungen aus vier Stadtregionen. In: Hangebruch, N. Kiehl, M.; Prossek, A.; Utku, Y.; Weiß, K. (Hrsg.): Agglomerationen – Situation und Perspektiven. Hannover, 166-173. = Arbeitsmaterial der ARL 325.

University of Applied Sciences Western Switzerland (Hrsg. (2012): COMUNIS Inter-municipal Cooperation for Strategic Steering of SME-oriented Location Development in the Alpine Space.
http://www.alpine-space.eu/uploads/tx_txrunningprojects/COMUNIS_Final_publication_EN.pdf (15.04.2014).

Verband Region Rhein-Neckar; Regionalverband Mittlerer Oberrhein; Regionalverband Nordschwarzwald (Hrsg.) (2012): Modellprojekt Raum+AKTIV: Aktivierung innerörtlicher Potenziale. Handlungsanleitung zur Innenentwicklung. Heidelberg.

VRS – Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2005): Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region. Schlussbericht des Forschungsprojekts MORO-RESIM. Stuttgart = Schriftenreihe Verband Region Stuttgart 23.

Wall, A.; Scholl, B.; Dahm, S.; Kilian, A. (Hrsg.) (2001): Siedlungsentwicklung an Stadtbahntrassen – Das Beispiel Murgtal. Karlsruhe.

Wilske, S. (2007): Flächenmanagement in Verdichtungsräumen: zur Rolle der Regionalplanung in der Innenentwicklung. Karlsruhe.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): LEP BW (Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg), verbindlich erklärt durch Verordnung der Landesregierung vom 23. Juli 2002, GBl. S. 301. Stuttgart.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2009): Hinweise für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 6 BauGB und nach § 10 Abs. 2 BauGB vom 01.01.2009. Stuttgart.

Wirtschaftsministerium und Umweltministerium Baden-Württemberg (2008): Schlussbericht des Kooperationsprojektes Raum+. Nachhaltiges grenzüberschreitendes Siedlungsflächenmanagement – Regions- und Nationalgrenzen überschreitendes Kooperationsprojekt. Stuttgart.

Gesetze und Verordnungen

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548).

Bodenschutzgesetz (BodSchG) (Das baden-württembergische Bodenschutzgesetz) vom 24. Juni 1991 (GBl. BW 1991, I S. 434, zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 12. Dezember 1994, GBl. S. 653).

Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 30 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212).

Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz (LBodSchAG) Baden-Württemberg) in der Fassung vom 14. Dezember 2004 (GBl. S. 908), zuletzt geändert durch durch Artikel 10 des Gesetzes vom 17. Dezember 2009 (GBl. S. 809, 815).

LplG (Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg) in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GBl. 2003, I S. 385, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 3. Dezember 2013 (GBl. S. 329, 360).

Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

Autorinnen und Autoren

Dr. **Susanne Dahm** (*1968) ist seit 2005 Partnerin bei pakora.net - Netzwerk für Stadt und Raum in Karlsruhe. Nach dem Studium des Bauingenieurwesens mit Vertiefung Verkehr und Raumplanung (TU Berlin/Universität Karlsruhe) war sie zwischen 2000 und 2005 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Städtebau und Landesplanung der TH Karlsruhe; es folgten dort mehrere Lehraufträge. Parallel dazu besteht seit 2003 eine Projektpartnerschaft mit dem Architekturbüro evaplan, Karlsruhe. Susanne Dahm ist Mitglied der ARL sowie der DASL, ihre fachlichen Schwerpunkte sind Demografie, Flächenmanagement und Ortsentwicklung im ländlichen Raum.

Dr.-Ing. **Hany Elgendy** (*1969) ist seit 2008 Inhaber und Geschäftsführer des Planungsbüros ProRaum Consult in Karlsruhe. Zudem ist er Lehrbeauftragter am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH). Er ist Mitglied der International Society of City and Regional Planners (ISOCARP) und der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL); er leitet dort die Arbeitsgruppe „Siedlungsflächenmanagement". Das Thema „Flächenmanagement" stellt schon seit mehr als zehn Jahren seinen Arbeitsschwerpunkt dar. Mit der Projektfamilie Raum+ in Deutschland und in der Schweiz konnten die Siedlungsflächenreserven bisher in ca. 1.000 Gemeinden ermittelt werden.

Stefan Frey (*1950) ist Ministerialrat im Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (MVI) Baden-Württemberg im Fachbereich Flächenmanagement. Er hat Rechtswissenschaft in Freiburg und Tübingen studiert. Seit 1979 ist er in der Landesverwaltung Baden-Württembergs tätig (unter anderem in den Bereichen Naturschutz, Immissionsschutz, Verkehr und Umweltmanagement). Zwischen 2007 und 2011 war er Referent für Flächenmanagement im Umweltministerium des Landes Baden-Württemberg, dem er von 1989 bis zum Wechsel der Ressortzuständigkeit fürs Flächenmanagement ins MVI 2011 angehörte. Zudem war er im Jahr 1983 vier Monate Austauschbeamter im Schottischen Ministerium für Landesentwicklung und Landesplanung, 1993 bis 2005 Vertreter der Bundesländer im EU-Ausschuss für Umweltmanagement nach der EU EMAS-Verordnung (Eco-Management and Audit Scheme), 1998 bis 2004 Vorstandsmitglied des EMAS-Umweltgutachterausschusses in Bonn und Berlin und 2002 bis 2007 Referent für Internationale Kooperationen im Umweltschutz.

Prof. Dr. **Alfred Ruther-Mehlis** (*1961) ist seit 2002 Professor für Stadtplanung an der Hochschule Nürtingen-Geislingen und Mitinhaber des Instituts für Stadt- und Regionalentwicklung (IfSR). Nach dem Studium der Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin war er zwischen 1989 bis 1992 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover. Im Planungsamt Bremen war er 1992 und 1993 als Leiter im Sachgebiet Flächennutzungsplanung tätig, bevor er 1993 bis 1996 Referent im Referat für Stadtentwicklung Stadt Hannover und 1997 bis 2002 Leiter des Amtes für Stadtentwicklung Villingen-Schwenningen wurde.

Dipl.-Ing. **Dirk Seidemann** (*1977) ist stellvertretender Verbandsdirektor beim Regionalverband Ostwürttemberg mit Sitz in Schwäbisch Gmünd. Er ist Mitglied der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Nach seinem Studium des Bauingenieurwesens an der Universität Karlsruhe (TH) arbeitete er dort am Institut für Städtebau und Landesplanung als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Lehrbeauftragter. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen regionales Siedlungsflächenmanagement, integrierte Raum- und Infrastrukturentwicklung und regionale Daseinsvorsorge.

Dr. **Sebastian Wilske** (*1975) ist stellvertretender Verbandsdirektor beim Regionalverband Mittlerer Oberrhein mit Sitz in Karlsruhe. Im Anschluss an sein Studium des Bauingenieurwesens an der Universität Karlsruhe (TH) arbeitete er dort sowie an der ETH Zürich als wissenschaftlicher Assistent. 2007 wurde er an der Fakultät für Bauingenieur-, Geo- und Umweltwissenschaften der Universität Karlsruhe (TH) mit dem Thema „Flächenmanagement in Verdichtungsräumen“ promoviert. Seine Arbeitsschwerpunkte sind insbesondere die Flächen schonende Siedlungsentwicklung auf den verschiedenen Planungsebenen sowie die integrierte Raum- und Infrastrukturentwicklung.

Kurzfassung / Abstract

Siedlungsflächenmanagement: Bausteine einer systematischen Herangehensweise mit Beispielen aus Baden-Württemberg

Arbeitsbericht der Arbeitsgruppe „Flächenmanagement“ der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg

Der vorliegende Band stellt den aktuellen Diskussionsstand zum Thema Siedlungsflächenmanagement mit dem Schwerpunkt Baden-Württemberg dar. Er zeigt für Wissenschaftler und Praktiker in kompakter Form, wie eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung insbesondere auf kommunaler und regionaler Ebene planerisch, systematisch und erfolgreich betrieben werden kann. Hierzu werden neben allgemeinen und rechtlichen Rahmenbedingungen die Bausteine Flächenübersicht, Lagebeurteilung, Strategien, Maßnahmen, Monitoring und Umsetzung dargelegt und durch Fallbeispiele illustriert. Es wird herausgearbeitet, wie eine fachlich fundierte Bearbeitung mit vertretbarem Aufwand auf allen planerischen Ebenen umsetzbar ist. Des Weiteren werden die Entwicklung eines integrativen strategischen Handlungsansatzes und dessen Einbindung in die politischen Prozesse als wesentliche Erfolgsfaktoren abgeleitet und dargestellt.

Schlüsselwörter

Flächeninanspruchnahme – Flächenmanagement – Siedlungsflächenmanagement – nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung – Flächenübersicht – Strategie des Siedlungsflächenmanagements – Umgang mit Wachstum und Schrumpfung – Innenentwicklung vor Außenentwicklung

Managing built development: Components of a systematic approach with examples from Baden-Wuerttemberg

Report of the working group on „Land Management“ from the LAG Baden-Wuerttemberg

This volume presents the current status of discussions on land management , focussing on Baden-Wuerttemberg. It serves both academia and practice by compactly demonstrating how sustainable land management can be systematically and successfully planned and implemented, looking particularly at the municipal and regional scales. In addition to general and legal framework conditions, the components land overview, assessment of the situation, strategies, measures, monitoring and implementation are considered and illustrated with case studies. The discussion reveals how an informed and well-founded process can be implemented without making unacceptable demands on any of the planning tiers. Furthermore, the development of an integrative strategic action approach and its embedding in political processes are shown to be significant success factors.

Keywords

Land consumption – land management – built development management – sustainable land management – land overview – built development management strategy – dealing with growth and decline – brownfield development before greenfield development

ISBN 978-3-88838-393-9
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-394-6
(Print-Version)



www.arl-net.de