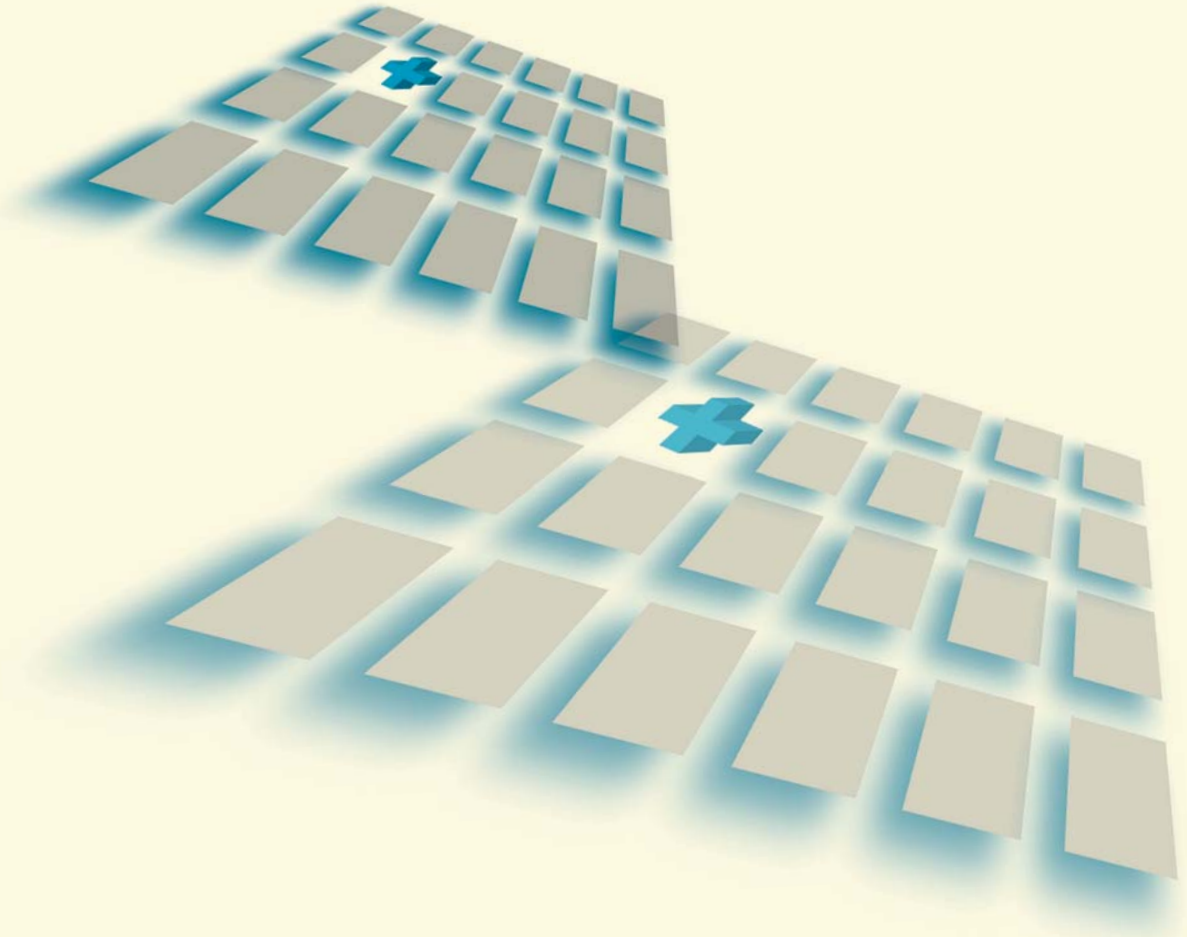


raum

Nachhaltiges grenzüberschreitendes Siedlungsflächenmanagement

REGIONS- UND NATIONALGRENZEN ÜBERSCHREITENDES KOOPERATIONSPROJEKT

Baden-Württemberg

WIRTSCHAFTSMINISTERIUM UND UMWELTMINISTERIUM

Impressum

TITEL

Schlussbericht des Kooperationsprojektes Raum+
Nachhaltiges grenzüberschreitendes Siedlungsflächenmanagement
Regions- und Nationalgrenzen überschreitendes Kooperationsprojekt

HERAUSGEBER

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (WM)
Theodor-Heuss-Straße 4, 70174 Stuttgart
Umweltministerium Baden-Württemberg (UM)
Kernerplatz 9, 70174 Stuttgart

PROJEKTLENKUNGSGRUPPE

Hans-Georg Bächtold, Kanton Basel-Landschaft;
Dirk Büscher, Regionalverband Nordschwarzwald;
Stefan Gloger, Umweltministerium Baden-Württemberg;
Dr. Dieter Gust, Regionalverband Neckar-Alb;
Dr. Gerd Hager, Regionalverband Mittlerer Oberrhein;
Karl Heinz Hoffmann-Bohner, Regionalverband Hochrhein-Bodensee;
Dr. Dieter Karlin, Regionalverband Südlicher Oberrhein;
Kristin Keßler, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg;
Prof. Dr. Bernd Scholl, ETH Zürich;
Christoph Trinemeier, Verband Region Rhein-Neckar;
Dr.-Ing. Dirk Vallée, Verband Region Stuttgart;

PROJEKTGRUPPE

Kerstin Baumann, Regionalverband Nordschwarzwald;
Jean-Michel Damm, Regionalverband Hochrhein-Bodensee;
Dr.-Ing. Hany Elgendy, ETH Zürich und Universität Karlsruhe (TH);
Claudio Ferrara, ETH Zürich;
Stefan Frey, Umweltministerium Baden-Württemberg;
Dr. Hans-Arthur Haasis, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg;
Anja Häfliger, ETH Zürich;
Hans-Peter Hege, Verband Region Rhein-Neckar;
Marcel Herzberg, Regionalverband Hochrhein-Bodensee;
Manfred Hopfauf, Verband Region Rhein-Neckar;
Martin Huber, Kanton Basel-Landschaft;
Henrike Jacob, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg;
Yose Kadrin, ETH Zürich;
Manfred Lehle, Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg;
Ulrike Lohe-Haselbeck, ETH Zürich;
Markus Nollert, ETH Zürich;
Martin Rist, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg;
Kristine Rubio Lorenzo, Regionalverband Mittlerer-Oberrhein;
Ulrich Schön, Verband Region Stuttgart;
Susanne Schulz, Regionalverband Neckar-Alb;
Dirk Seidemann, Universität Karlsruhe (TH);
Fabian Torns, Regionalverband Südlicher Oberrhein;
Dr.-Ing. Sebastian Wilske, ETH Zürich und Universität Karlsruhe (TH);

BEARBEITUNG

IRL – Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung
Professur für Raumentwicklung (Leadpartner)
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Wolfgang-Pauli-Strasse 15, 8093 Zürich (Schweiz)
ISL – Institut für Städtebau und Landesplanung
Universität Karlsruhe (TH), Postfach 6980, 76128 Karlsruhe

VERFASSER

Dr.-Ing. Hany Elgendy, ETH Zürich und Universität Karlsruhe (TH);
Markus Nollert, ETH Zürich;
Dirk Seidemann, Universität Karlsruhe (TH);
Dr.- Ing. Sebastian Wilske, Regionalverband Mittlerer Oberrhein und Universität Karlsruhe (TH);
Prof. Dr. Bernd Scholl, ETH Zürich;
Henrike Jacob, Wirtschaftsministerium Baden- Württemberg;
Dirk Büscher, Regionalverband Nordschwarzwald

REDAKTION

Dr.-Ing. Hany Elgendy, ETH Zürich und Universität Karlsruhe (TH);
Dirk Seidemann, Universität Karlsruhe (TH);
Dr.- Ing. Sebastian Wilske, Regionalverband Mittlerer Oberrhein
Henrike Jacob, Wirtschaftsministerium Baden- Württemberg
Dirk Büscher, Regionalverband Nordschwarzwald
Manfred Lehle, Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
Ulrich Schön, Verband Region Stuttgart

LAYOUT

S. Geiger Werbeagentur, Am Reitweg 29, 71732 Tamm

DRUCK

Rösler Druck GmbH, Gmünder Str. 100, 73614 Schorndorf

ISBN

978-3-00-026685-0

Projektpartner

LAND BADEN-WÜRTTEMBERG:

Baden-Württemberg
WIRTSCHAFTSMINISTERIUM UND UMWELTMINISTERIUM

REGIONEN:

Metropolregion Rhein-Neckar
Der Verband

REGIONALVERBAND MITTLERER OBERRHEIN

Wir planen die Zukunft der Region
REGIONALVERBAND NORDSCHWARZWALD

Verband Region Stuttgart

REGIONALVERBAND HOCHRHEIN-BODENSEE

Regionalverband Neckar-Alb
Oberzentrum Reutlingen/Tübingen

Bau- und Umweltschutzdirektion
Kanton Basel-Landschaft
Amt für Raumplanung

KORRESPONDIERENDER PARTNER:

Regionalverband Südlicher Oberrhein
Planen. Beraten. Entwickeln.

WISSENSCHAFTLICHE BEARBEITUNG:

ETH
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

IRL - Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (Leadpartner)

Universität Karlsruhe (TH)
Forschungsuniversität · gegründet 1825

ISL - Institut für Städtebau und Landesplanung

Beteiligte Kommunen

KANTON BASEL-LANDSCHAFT

Aesch Allschwil Anwil Arboldswil Arisdorf Arlesheim Augst Bennwil Biel-Benken Binningen Birsfelden Blauen Boeckten Bottmingen Bretzwil Brislach Bubendorf Buckten Burg im Leimental Buus Diegten Diepflingen Dittingen Duggingen Eptingen Ettingen Frenkendorf Fuellinsdorf Gelterkinden Giebenach Grellingen Haefelfingen Hemmiken Hersberg Hoelstein Itingen Kaenerkinden Kilchberg-BL Laeufelfingen Lampenberg Langenbruck Laufen Lausen Lauwil Liedertswil Liesberg Liestal Lupsingen Maisprach Muenchenstein Muttenz Nenzlingen Niederdorf Nusshof Oberdorf-BL Oberwil-BL Oltingen Ormalingen Pfeffingen Pratteln Ramlinsburg Reigoldswil Reinach-BL Rickenbach-BL Roeschenz Roggenburg Rothenfluh Ruemlingen Ruenenberg Schoenenbuch Seltisberg Sissach Tecknau Tenniken Therwil Thuernen Titterten Wahlen Waldenburg Wenslingen Wintersingen Wittinsburg Zeglingen Ziefen Zunzgen Zwingen

REGION HOCHRHEIN-BODENSEE

Aach Aitern Allensbach Bad Säckingen Bernau Binzen Bodman-Ludwigshafen Böllen Bonndorf im Schwarzwald Dettighofen Dogern Efringen-Kirchen Eggingen Eigeltingen Engen Fröhnd Görwihl Gottmadingen Grafenhausen Grenzach-Wyhlen Häg-Ehrsberg Hasel Herrischried Hilzingen Hohenfels Inzlingen Jestetten Konstanz Küssaberg Lauchringen Lörrach Lottstetten Maulburg Moos Mühlhausen-Ehingen Mühlingen Murg Öhningen Orsingen-Nenzingen Radolfzell am Bodensee Rheinfelden-Baden Rickenbach Rielasingen-Worblingen Sankt Blasien Schönau im Schwarzwald Schönenberg Schwörstadt Singen Hohentwiel Steisslingen Stockach Stühlingen Todtmoos Todtnau Tunau Ühlingen-Birkendorf Utzenfeld Waldshut-Tiengen Wehr Weil am Rhein Weilheim Wembach Wieden Wutach Wutöschingen Zell im Wiesental

REGION MITTLERER OBERRHEIN

Au am Rhein Bad Schönborn Bietigheim Bischweier Bretten Bruchsal Bühl Bühlertal Dettenheim Durmersheim Eggenstein-Leopoldshafen Elchesheim-Illingen Ettlingen Forbach Forst Gaggenau Gernsbach Gondelsheim Graben-Neudorf Hambrücken Hügelsheim Iffezheim Karlsbad Karlsdorf-Neuthard Kraichtal Kronau Kürnbach Kuppenheim Lichtenau Linkenheim-Hochstetten Loffenau Malsch Marxzell Muggensturm Oberderdingen Oberhausen-Rheinhausen Östringen Ötigheim Ottersweier Pfinztal Philippsburg Rastatt Rheinmünster Rheinstetten Sinzheim Steinmauern Stutensee Sulzfeld Ubstadt-Weiher Waghäusel Waldbronn Walzbachtal Weingarten Baden Weisenbach Zaisenhausen

REGION NECKAR-ALB

Albstadt Ammerbuch Bad Urach Balingen Bisingen Bitz Bodelshausen Burladingen Dettenhausen Dettingen an der Erms Dormettingen Dotternhausen Dusslingen Engstingen Geislingen Gomadingen Gomaringen Grabenstetten Grafenberg Haigerloch Hausen am Tann Hayingen Hechingen Hirrlingen Hohenstein Hülben Jungingen Kirchentellinsfurt Lichtenstein Metzingen Mössingen Münsingen Neustetten Obernheim Ofterdingen Pfullingen Pliezhausen Rangendingen Ratshausen Reutlingen Riederich Römerstein Rosenfeld Rottenburg am Neckar Sankt Johann Schömberg Sonnenbühl Starzach Strassberg Trochtelfingen Tübingen Weilen unter den Rinnen-Winterlingen Zimmern unter der Burg

REGION NORDSCHWARZWALD

Alpirsbach Altensteig Althengstett Bad Herrenalb Bad Rippoldsau-Schapbach Bad Teinach-Zavelstein Bad Wildbad Stadt Baiersbronn Birkenfeld Calw Dobel Dornstetten Ebhausen Eisingen Engelsbrand Enzklösterle Eutingen

im Gäu Freudenstadt Friolzheim Gechingen Glatten Grömbach Haiterbach Heimsheim Höfen an der Enz Horb am Neckar Ispringen Kämpfelbach Kieselbronn Knittlingen Königsbach-Stein Lossburg Maulbronn Mönsheim Mühlacker Nagold Neubulach Neuenbürg Neulingen Neuweiler Oberreichenbach Ölbronn-Dürrn Ötisheim Ostelsheim Pfalzgrafenweiler Pforzheim Remchingen Rohrdorf Schömberg Schopfloch Seewald Simmersfeld Simmozheim Sternenfels Straubenhardt Tiefenbronn Unterreichenbach Waldachtal Wiernsheim Wildberg Wimsheim Wurmberg

REGION RHEIN-NECKAR (BADEN-WÜRTTEMBERGISCHER TEIL)

Adelsheim Aglasterhausen Altlussheim Angelbachtal Bammental Billigheim Binau Brühl Buchen Odenwald Dielheim Dossenheim Eberbach Edingen-Neckarhausen Elztal Epfenbach Eppelheim Eschelbronn Fahrenbach Gaiberg Hardheim Hassmersheim Heddesbach Heddesheim Heidelberg Heiligkreuzsteinach Helmstadt-Bargen Hemsbach Hirschberg an der Bergstr. Hockenheim Höpfingen Hüffenhardt Ilvesheim Ketsch Ladenburg Laudenbach Leimen Limbach Lobbach Malsch Mannheim Mauer Meckesheim Mosbach Mudau Mühlhausen Neckarbischofsheim Neckargemünd Neckargerach Neckarzimmern Neidenstein Neulussheim Neunkirchen Nussloch Obrigheim Oftersheim Osterburken Plankstadt Rauenberg Ravenstein Reichartshausen Reilingen Rosenberg Sandhausen Sankt Leon-Rot Schefflenz Schönau Schönbrunn Schriesheim Schwarzach Schwetzingen Seckach Sinsheim Spechbach Waibstadt Waldbrunn Walldorf Walldürn Weinheim Wiesenbach Wiesloch Wilhelmsfeld Zuzenhausen Zwingenberg

REGION STUTTGART

Aichelberg Aichwald Albershausen Alfdorf Allmersbach im Tal Aspach Asperg Auenwald Backnang Bad Ditzenbach Bad Überkingen Baltmannsweiler Besigheim Bietigheim-Bissingen Bissingen an der Teck Böblingen Böhmenkirch Boll Deggingen Denkendorf Dettingen unter Teck Ditzingen Donzdorf Drackenstein Dürnau Eberdingen Eislingen/Fils Erkenbrechtsweiler Esslingen am Neckar Fellbach Filderstadt Freudental Gärtringen Geislingen an der Steige Gemmrigheim Gerlingen Gingen an der Fils Göppingen Grosserlach Gruibingen Hattenhofen Heiningen Hemmingen Herrenberg Hessigheim Hildrizhausen Hohenstadt Holzgerlingen Holzmaden Ingersheim Jettingen Kirchheim unter Teck Köngen Korntal-Münchingen Kornwestheim Kuchen Lauterstein Leinfelden-Echterdingen Leningen Leonberg Löchgau Ludwigsburg Magstadt Marbach am Neckar Markgröningen Mundelsheim Murrhardt Neuffen Nürtingen Nufringen Oberboihingen Oppenweiler Ostfildern Owen Plüderhausen Remshalden Renningen Rutesheim Salach Schlierbach Schönaich Schorndorf Schwieberdingen Sersheim Sindelfingen Spiegelberg Stuttgart Süssen Sulzbach an der Murr Tamm Urbach Vaihingen an der Enz Walheim Weil der Stadt Weinstadt Weissach im Tal Wendlingen am Neckar Wernau Neckar Wiesensteig Winnenden Winterbach Zell unter Aichelberg

Inhalt

INHALTSVEREICHNIS 6
VORWORT 8

1 EINFÜHRENDE ZUSAMMENFASSUNG 10
1.1 Die Initiative Raum+ 10
1.2 Die Bedeutung des Vorhabens Raum+ 11
1.3 Methodischer Ansatz von Raum+ 11
1.4 Die Vorgeschichte 13
1.5 Auf dem Weg zu einer landesweiten Übersicht 14
1.6 Potenzialschätzungen für Baden-Württemberg 15
1.7 Verfügbarkeit der Potenziale 16
1.8 Die Bedeutung der Potenzialübersichten für die Entwicklung räumlicher Strategien 16
1.9 Grenzüberschreitende Perspektiven 17
1.10 Perspektiven und Empfehlungen aus Raum+ zum weiteren Vorgehen 17
1.10.1 Regelmäßige Fortschreibung 18
1.10.2 Regelmäßige Lageberichte zur Innenentwicklung 18
1.10.3 Kompetenzzentren 18
1.11 Abschließende Bemerkungen 19

2 EINORDNUNG DES KOOPERATIONSPROJEKTES RAUM+ AUS SICHT DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG 20

3 EINORDNUNG DES KOOPERATIONSPROJEKTES RAUM+ AUS REGIONALER SICHT 23

4 RAUM+ ANSATZ, METHODIK UND VORGEHEN 26
4.1 Raum+ Ansatz 26
4.1.1 Kooperativ & dialogorientiert 27
4.1.2 Dezentral & fortschreibungsfähig 28
4.1.3 Übersicht & Lagebeurteilung 28
4.2 Raum+ Vorgehen 29
4.2.1 Innenentwicklungspotenziale 29
4.2.2 Baulücken 31
4.2.3 Nachverdichtung 32
4.2.4 Noch nicht realisierte Außenentwicklung 32
4.3 Die internetbasierte Arbeitsplattform 33
4.3.1 Anforderungen 33
4.3.2 Aufbau & Umsetzung 34
4.4 Organisation der Erhebungsgespräche 37
4.5 Fortschreibung 39
4.6 Beratung und Unterstützung 42

5 RAUM+ ERGEBNISSE 46
5.1 Reichweite der Erhebungen 46
5.1.1 Beteiligung 46
5.1.2 Reichweite nach Raumkategorien und Zentralität 48
5.1.3 Teilnahmebereitschaft 49
5.2 Innenentwicklung 51
5.2.1 Ergebnisse der Erhebung 51
5.2.2 Struktur der Innenentwicklungspotenziale 53
5.2.3 Abschätzung des Innenentwicklungspotenzials auf Basis der Erhebungen 56
5.2.4 Kennwerte 57

5.3 Noch nicht realisierte Außenentwicklung ... 59
5.3.1 Ergebnisse der Auswertung ... 59
5.3.2 Struktur der Flächen der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ ... 61
5.4 Innenentwicklung – Außenentwicklung ... 63
5.5 Mobilisierbarkeit der Innenentwicklungspotenziale ... 64
5.5.1 IE^{plus} - Flächen ohne Hinderungsgründe für eine Mobilisierung ... 64
5.5.2 IE^{minus} - Flächen mit Hinderungsgründen für eine Mobilisierung ... 68
5.5.3 Auswertung der Hinderungsgründe der Mobilisierung ... 70
5.5.4 Interpretation und Schlussfolgerungen ... 71
5.6 Regionale Übersichten ... 72
5.6.1 Kanton Basel-Landschaft (BL) ... 73
5.6.2 Regionalverband Hochrhein-Bodensee (RVHB) ... 74
5.6.3 Regionalverband Mittlerer Oberrhein (RVMO) ... 75
5.6.4 Regionalverband Neckar-Alb (RVNA) ... 76
5.6.5 Regionalverband Nordschwarzwald (RNSW) ... 77
5.6.6 Verband Region Rhein-Neckar (VRRN) ... 78
5.6.7 Verband Region Stuttgart (VRS) ... 79
5.7 Fortschreibung ... 80
5.8 Baulücken ... 82
5.9 Voruntersuchungen zum Flächenmanagement ... 83

6 ZENTRALE ERKENNTNISSE ... 84
6.1 Methodische Erkenntnisse ... 84
6.1.1 $Raum^{+}$ Ansatz ... 84
6.1.2 Definition der zu erhebenden Flächen ... 85
6.1.3 Vorgehen bei den Erhebungen ... 86
6.1.4 Erkenntnisse aus den Fortschreibungen der Übersicht ... 86
6.1.5 Erkenntnisse aus den interkommunalen Workshops ... 87
6.1.6 Mehrwert für die Gemeinden ... 88
6.2 Materielle Erkenntnisse ... 89
6.2.1 Problemfelder ... 89
6.2.2 Regionale Besonderheiten der Verteilung von Flächenpotenzialen ... 89
6.2.3 Ausgangssituation in den unterschiedlichen Gemeindetypen ... 90
6.3 Operationelle Erkenntnisse ... 91

7 EMPFEHLUNGEN AUS WISSENSCHAFTLICHER SICHT ... 92
7.1 Etablierung eines landesweiten Flächenmanagementprozesses ... 92
7.2 Förderung und Unterstützung der Innenentwicklung vor Außenentwicklung ... 95
7.3 Anpassung der Rahmenbedingungen zur Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale ... 98
7.4 Fazit ... 100
Schlussbemerkung ... 101

Verzeichnisse ... 102
Abkürzungsverzeichnis ... 102
Abbildungsverzeichnis ... 104
Tabellenverzeichnis ... 106
Anhang ... 108
Anhang 1: Technik der Arbeitsplattform ... 108
Anhang 2: Merkmalliste der Innenentwicklungspotenziale ... 110
Anhang 3: Gemeindeinformationen – Technische Ausstattung vor Ort ... 113
Anhang 4: Flächeninanspruchnahme in Europa im Vergleich ... 114

Vorwort

Es ist ein zentrales Ziel der Landesregierung, eine nachhaltige Raumentwicklung in Baden-Württemberg umzusetzen. Der Schutz der Freiräume, die Sicherung der Freiraumqualitäten, eine bedarfsgerechte und flächensparende Bereitstellung von Bauland, vorrangig im Bestand, sowie ein effektives Flächenmanagement sind wesentliche Voraussetzungen zur Erfüllung dieses Ziels.

Sowohl das Wirtschaftsministerium als auch das Umweltministerium haben sich in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen dieser Aufgabe verpflichtet. Wir werden verstärkt auf die konsequente Anwendung der vorhandenen Planungsinstrumente achten. Darüber hinaus setzen wir gemeinsam auf eine breite Öffentlichkeitsarbeit und einen intensiven Dialog mit den relevanten Zielgruppen, um über die negativen Folgen einer ungesteuerten Siedlungsentwicklung zu informieren und zu sensibilisieren. Dazu trägt auch das im Oktober 2004 gegründete landesweite Aktionsbündnis „Flächen gewinnen" bei.

Gemeinsam mit den Kommunen und allen weiteren Akteuren soll ein Bewusstseinswandel in der Siedlungsentwicklung eingeleitet und eine effizientere Flächennutzung erreicht werden. Die zentrale Botschaft lautet: Die Innenentwicklung soll künftig noch stärker als bisher Vorrang vor der Außenentwicklung haben.

Das Projekt Raum^{+}, dessen Ergebnisse im nun vorliegenden Abschlussbericht allen Beteiligten und Interessierten vorgestellt werden, konnte hierzu einen neuen strategischen Ansatz entwickeln. Ausgangspunkt war eine Initiative der Universität Karlsruhe und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, der Regionalverbände Hochrhein-Bodensee, Mittlerer Oberrhein, Neckar-Alb, Nordschwarzwald, der Verbände Region Rhein-Neckar und Region Stuttgart, des Kantons Basel-Landschaft sowie des Wirtschaftsministeriums und des Umweltministeriums des Landes Baden-Württemberg. Die Projektpartner haben in den vergangenen zwei Jahren gemeinsam mit den zirka 500 beteiligten Kommunen das Ziel verfolgt, die Informationsbasis für ein nachhaltiges Flächenmanagement zur Erhebung und Steuerung strategischer Flächen der Innenentwicklung auf örtlicher und regionaler Ebene aufzubauen.

Im Vordergrund standen die Fragen, in welchem Umfang Innenentwicklungspotenziale in den Gemeinden vorhanden sind, wie sich diese Potenziale in den verschiedenen Regionen verteilen und in welchem Umfang sie für eine erste oder neue Nutzung zur Verfügung stehen.

Raum^{+} hat diese Fragen methodisch angepackt. In Baden-Württemberg wurden nun zum ersten Mal in einer abgestimmten Systematik Innenentwicklungspotenziale für fast die Hälfte der Kommunen im Land in Kooperation mit den Trägern der Regionalplanung und unter wissenschaftlicher Begleitung erhoben. Der Kenntnisstand auf lokaler und regionaler Ebene ist dadurch erheblich verbessert worden. Für die beteiligten Kommunen und Träger der Regionalplanung im Land stehen nunmehr vergleichbare und gesicherte Planungsgrundlagen zur Verfügung, die zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen digital vorliegen und sofort nutzbar sind.

Eine flächensparende Siedlungsentwicklung erfordert eine enge Kooperation der Planungsträger und die aktive Mitwirkung aller Planungs- und Verwaltungsebenen. Mit Raum$^+$ sind nun die Chancen, die die erhobenen „inneren Reserven“ bieten, sichtbar. Es liegt in der Verantwortung der Entscheidungsträger, vor allem auf der kommunalen Ebene die Erkenntnisse aufzugreifen und in eine nachhaltige Raumentwicklung umzusetzen. Mit dem vorliegenden Abschlussbericht und unseren Erfahrungen aus Raum$^+$ möchten wir aktiv dazu beitragen, dass das hierfür notwendige Bewusstsein über den Kreis der bisher Beteiligten hinaus wächst.

Mit Raum$^+$ haben wir auf dem Weg zu einer nachhaltigen Raumentwicklung in Baden-Württemberg einen wichtigen Beitrag geleistet. Das Ziel, dessen sind wir uns alle bewusst, ist jedoch noch lange nicht erreicht. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für ihren Einsatz und ihr Engagement für Raum+ und sind zuversichtlich, dass das Projekt auch andere Planungs- und Entscheidungsträger zum „Flächen sparen” motivieren kann.

Ernst Pfister
Wirtschaftsminister
Baden-Württemberg

Tanja Gönner
Umweltministerin
Baden-Württemberg

1 Einführende Zusammenfassung

Prof. Dr. Bernd Scholl

1.1 Die Initiative Raum+

In einer bundesweit einmaligen Initiative wird mit dem Kooperationsvorhaben Raum+ eine Übersicht über die für Innenentwicklung infrage kommenden Flächenareale geschaffen. Mehrere Regionen des Bundeslandes Baden-Württemberg haben zusammen mit dem Umweltministerium und dem Wirtschaftsministerium des Landes Baden-Württemberg in grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft eine Initiative zur nachhaltigen Raumentwicklung ergriffen. Grundgedanke dabei ist es, dem Prinzip „Innenentwicklung vor Außenentwicklung" als Mindeststrategie einer nachhaltigen Raumentwicklung zum Durchbruch zu verhelfen.

Strategien erfordern zweierlei: Übersicht und Schwerpunktbildung. Mit der Entwicklung einer internetbasierten Zusammenstellung der für Innenentwicklung infrage kommenden Siedlungsflächenpotenziale soll die Übersicht für eine forcierte Innenentwicklung geschaffen werden. Auf dieser Grundlage wird es Regionen und Gemeinden – ggf. in gemeinsamer Zusammenarbeit – ermöglicht, Schwerpunkte einer nachhaltigen, nach innen gerichteten Siedlungs- und Raumentwicklung zu bilden und die Umsetzung an die Hand zu nehmen. Mit der Initiative Raum+ sollte auch geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen eine regelmäßige Aktualisierung solcher Übersichten ermöglicht werden kann. Damit wird die Absicht verfolgt, von einer Momentaufnahme zu einer dauerhaften Wahrung der Übersicht zu gelangen.

Maßgebliches Ziel ist es, der voranschreitenden Zersiedelung mit bis dato mehr oder weniger ungebremstem Flächenverbrauch auf „der grünen Wiese" entgegenzuwirken. In Deutschland werden nach jüngsten Daten immer noch ca. 106ha (2006) pro Tag für Siedlungszwecke umgenutzt, in Baden-Württemberg sind es 9,4ha (2006) und 10,3ha (2007), in der Schweiz etwa ein Quadratmeter pro Sekunde (8.6ha pro Tag). Setzt man diese Werte in Relation zur Einwohnerzahl, so zeigt sich, dass beide Länder im Bezug auf die Flächeninanspruchnahme ähnliche und im europäischen Vergleich relativ hohe Werte aufweisen.[1] Die Initiative Raum+ ist ein handlungsorientiertes Vorhaben, das Möglichkeiten und Grenzen gemeinsamen Zusammenwirkens auslotet. Dies geschieht unter Wahrung der in den relevanten Gesetzen verankerten Zuständigkeiten für die Raumentwicklung.

Die Gründe für die notwendige Eindämmung des Siedlungsflächenverbrauchs sollen und müssen an dieser Stelle nicht mehr eingehend erläutert werden. Viele Untersuchungen der letzten Jahre, Modell-, Forschungs- und Kooperationsprojekte haben sich damit eingehend beschäftigt. Diese liefern zahlreiche Belege dafür, dass die Reduktion des Flächenverbrauchs unerwünschte Entwicklungen, beispielsweise im Spannungsverhältnis Siedlung, Landschaft und Verkehr, vermeiden helfen kann. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, des sparsamen Energieverbrauches und des ökonomischen Einsatzes der zur Verfügung stehenden begrenzten Finanzmittel erhält die Begrenzung der Siedlungsfläche zusätzliche Aktualität und erweiterte Dimensionen. Die mit dem hohen Flächenverbrauch einhergehende Zersiedelung ist aber nicht nur in Deutschland und in der Schweiz eine Kernaufgabe nachhaltiger Raumentwicklung. Sowohl im zentraleuropäischen Raum als auch in den USA und zunehmend in Gebieten wirtschaftlich prosperierender Regionen wird deutlich, dass es sich um eine globale Aufgabe handelt. Deutschland und die Schweiz als hoch entwickelte Länder könnten und sollten in der Begrenzung der Siedlungsfläche, ähnlich wie bei den Aufgaben des Umweltschutzes, eine Vorreiterrolle übernehmen.

[1] Siehe Anhang 4

Begrenzung der Siedlungsfläche soll aber keinesfalls heißen: Stillstand räumlicher Entwicklungen. Ganz im Gegenteil. In der Transformation des in den letzten 50 Jahren mehr als verdoppelten Siedlungsbestandes wird die eigentliche und zentrale Herausforderung und Aufgabe gesehen. Die zweckmäßige innere Erneuerung, Aus- und Umgestaltung sowie sinnvolle Ergänzungen eröffnen vielfältige und interessante Möglichkeiten, das bauliche Erbe samt den zu seiner Nutzung erforderlichen Infrastrukturen entsprechend aktuellen und zukünftigen Anforderungen weiterzuentwickeln. Unausweichlich ist hierfür die Übersicht der dafür infrage kommenden Flächen, und zwar in quantitativer Hinsicht, ergänzt um die Kenntnis eines differenzierbaren räumlichen Verteilungsmusters. Dazu gehören auch Angaben zur zeitlichen Verfügbarkeit und zu den allenfalls zu überwindenden Hemmnissen bei der Aktivierung der vorhandenen Potenziale.

Hier setzt die Initiative Raum$^+$ an.

1.2 Die Bedeutung des Vorhabens Raum$^+$

Der Grundsatz des flächensparenden Umgangs mit der begrenzten Ressource Boden ist in den meisten relevanten Gesetzgebungen verankert. Über „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ als minimale raumplanerische Strategie besteht breiter Konsens, ebenso darüber, dass die zentralen offenen Fragen in der Umsetzung zu finden sind. Damit sind Fragen der Aktivierung des für eine nachhaltige Raumentwicklung infrage kommenden Flächenpotenzials und seiner Verfügbarkeit für Siedlungsentwicklung angesprochen.

In den vergangenen Jahren konnten dazu räumlich begrenzte Erkenntnisse gewonnen werden, beispielsweise in Modellvorhaben baden-württembergischer Ministerien, Modellvorhaben der Raumordnung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, aber auch in ausgewerteten Fallbeispielen der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg. Auf Landesebene ist ein interministerieller Arbeitskreis eingerichtet, der Vorschläge zur forcierten Innenentwicklung unterbreitet. Mit Akteuren aus Verbänden, Kommunen und des Landes wurde das Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ geschaffen. Auch in diesem Zusammenhang fügt sich die Initiative Raum$^+$ ein. Ohne die Kenntnis der für die Innenentwicklung grundsätzlich verfügbaren Flächenressourcen und der Belege für ihre räumliche Verteilung ließe sich eine Fokussierung zusätzlicher Mittel nicht rechtfertigen.

1.3 Methodischer Ansatz von Raum$^+$

Der methodische Ansatz von Raum$^+$ ist einfach. Er besteht im Kern darin, interessierten Gemeinden ein Instrument zum Flächenmanagement zur Verfügung zu stellen. Damit sollen die Akteure in die Lage versetzt werden, ohne größeren Aufwand die für die räumliche Entwicklung notwendige Übersicht der Siedlungsflächenpotenziale eigenständig zu erstellen und regelmäßig zu aktualisieren. Dezentrale Erhebung und Fortschreibung sollen es ermöglichen, daraus regionale und auch eine landesweite Übersichten zu generieren. Wesentliches Instrument dafür ist eine internetbasierte Plattform, die es erlaubt, orts- und zeitunabhängig die Informationen dezentral zusammenzustellen. Über eine Regelung der Zugangsberechtigungen wird sichergestellt, dass die Freigabe der Inhalte der Übersicht durch die Gemeinden erfolgt. Dies schließt nicht aus, dass sich einzelne Gemeinden gegenseitig informieren und den Zugang auch einem erweiterten Kreis ermöglichen.

Aus diesen wenigen Erläuterungen wird ersichtlich, dass die Initiative von den involvierten Regionalverbänden und Ministerien ausgegangen ist und auf der Idee basiert, dass die Gemeinden eines Verbandsgebietes für den Prozess interessiert und gewonnen werden müssen. Letztlich baut die Initiative damit auf der Zusammenarbeit der beteiligten staatlichen Ebenen und auf der Einsicht zur Begrenzung des Flächenwachstums auf.

Wer den Grundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung" ernsthaft verfolgen will, kommt ohne Übersichten nicht aus. Diese sind in vielen Kommunen vorhanden, umfassen aber oft nur spezielle Themenbereiche, wie z. B. Baulücken. Nicht wenige, auch kleinere Kommunen erkannten beim Anlass der Erhebungsgespräche, dass auf ihrer Gemarkung oft mehr Potenziale existieren, als aus der eigenen Anschauung bekannt sind. Bei den größeren Kommunen, die manches Mal über einige zehn bis über mehrere hundert Potenziale verfügen können, liegt es auf der Hand, dass ohne Übersicht die Verteilungsmuster der Potenziale verborgen bleiben und damit auch nicht in eine Gesamtstrategie der räumlichen Entwicklung einbezogen werden können. Auf der regionalen Ebene ist dies noch ausgeprägter zu erfahren. Auf der Landesebene schließlich würden die verstärkten Bemühungen, Initiativen und geldwerten Programme zum Flächensparen konterkariert, wenn sich herausstellen sollte, dass der Konzentration auf Innenentwicklung zu wenig „Flächenmöglichkeiten" im Siedlungsbestand gegenüberstehen. All dies führte zur Überlegung, zum ersten Mal über Regionsgrenzen hinaus, für solche Übersichten besorgt sein zu wollen. Zu Recht kann das Bundesland Baden-Württemberg bei dieser Aufgabe eine Pionierrolle beanspruchen.

Der Ansatz von Raum^{+} wurde in der Landeshauptstadt Stuttgart und im Bezugsgebiet des Verbandes Region Stuttgart während einiger Jahre getestet. Dennoch wird mit der Weiterung in Richtung einer landesweiten Übersicht Neuland betreten, und dies in technischer, logistischer und materieller Hinsicht. Die folgenden Kapitel werden darüber Aufschluss geben.

Die Übersicht der Siedungsflächenpotenziale ist im Zusammenwirken mit über fünfhundert Gemeinden entstanden. Ebenso viele Erhebungsgespräche waren notwendig, um auf der Basis von Luftbildauswertungen, Erhebungen und Erfahrungen der Gemeinden Größe und Verteilungsmuster der Potenzialflächen erkennen und darstellen zu können. Die Übersichten wurden mit modernen technischen Hilfsmitteln erstellt. Diese sind nun mit vertretbarem Aufwand dezentral bei den Gemeinden aktualisierbar und verfeinerbar. Eine Ergänzung um weitere bei diesen Erhebungen bisher nicht beteiligte Gemeinden ist möglich und wünschenswert.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle, dass bei den Erhebungen disponible Arealflächen ab 5.000m² bei Orten größser als 15.000 Einwohner erhoben wurden. Bei Gemeinden kleiner als 15.000 Einwohner wurden zusätzlich darüber hinaus auch disponible Arealflächen von 2.000m² erhoben. Baulücken wurden nur in Gemeinden erhoben, die sich dafür interessierten und eine Liste mit Flurstücknummern von solchen Baulücken zur Verfügung gestellt haben. Nachverdichtungspotenziale von infrage kommenden Wohngebieten und leer stehenden Gebäuden könnten die Gemeinden selbstständig in der Plattform erheben. Diese Festlegungen wurden getroffen, um den Erhebungsaufwand im angemessenen Rahmen zu halten. Selbstverständlich ist es möglich, dass bei einer denkbaren Fortführung der Übersichten eine weitere und gemeindespezifische Ausdifferenzierung der Potenzialflächen durchgeführt werden kann. In der Internetplattform wurden hierfür Vorkehrungen getroffen.

1.4 Die Vorgeschichte

WIE VIELE VORHABEN, SO HAT AUCH DIESES PROJEKT EINE VORGESCHICHTE.

Im Jahr 2001 erhielt die Landeshauptstadt Stuttgart im Rahmen des Förderprogramms BW-Plus des Landes Baden-Württemberg den Zuschlag für ein Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS). Damals wurde das Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe mit der wissenschaftlichen Beratung und Begleitung beauftragt. Sehr rasch war unter den Beteiligten klar, dass ein nachhaltiges Flächenmanagement sich an der mittlerweile anerkannten raumplanerischen Mindeststrategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ orientieren müsse. Innenentwicklung verfolgt das Mobilisieren der inneren Flächenreserven, bevor Widmungen für Siedlungszwecke auf der „grünen Wiese“ vorgenommen werden.

Innenentwicklung kann flächenmäßig einen bedeutsamen Beitrag zur räumlichen Entwicklung leisten und dabei – in der herrschenden Konkurrenz – die Qualität der Standorte verbessern helfen. Dies hat aber nur Aussicht auf Erfolg, wenn eine Übersicht der für Innenentwicklung tauglichen Potenzialflächen existiert. Wir kamen deshalb in Stuttgart überein, so rasch als möglich eine Übersicht der Potenziale mithilfe moderner Medien zu entwickeln. Anfangs herrschte Skepsis, ob dies sinnvoll und möglich sei. Nach wenigen Monaten verfügte die Landeshauptstadt erstmals in Deutschland über ein internetbasiertes Instrument. In mehreren Durchgängen wurden die Potenziale mit den für die Stadtentwicklung Zuständigen erkundet und in die Übersicht eingefügt. Zur Überraschung vieler kam dabei zum Vorschein, dass die Landeshauptstadt über weit mehr vielfältige und sehr interessante Möglichkeiten der Innenentwicklung verfügt, als bisher angenommen. Die internetbasierte Übersicht erlaubt eine dezentrale, zeit- und ortsunabhängige Fortschreibung, was das Wahren der einmal erlangten Übersicht erheblich erleichtert. Ausgewählte Flächen können zudem für die Vermarktung im Internet (www.stuttgart-bauflaechen.de) publiziert werden. Im Gemeinderat wurde beschlossen, die NBS-Übersicht als dauerhaftes Instrument einzurichten, regelmäßig zu aktualisieren und über die Ergebnisse dem Gemeinderat jährlich Bericht zu erstatten.

Durch die Ergebnisse in der Landeshauptstadt ermutigt, bewarb sich die Region Stuttgart 2003 um ein Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) für regionales Flächenmanagement und erhielt vom BBR den Zuschlag. Erstmals wurde auf regionaler Ebene eine Übersicht der für Innenentwicklung infrage kommenden Potenziale zusammengestellt. Die Erfahrungen der Landeshauptstadt Stuttgart waren dabei eine wertvolle Hilfe. 75 der 179 Gemeinden beteiligten sich an den Erhebungen, und damit konnten etwa 70% der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Region Stuttgart in die Potenzialermittlung einbezogen werden. Das Vorhaben wurde 2005 erfolgreich abgeschlossen.

Auf Grundlage dieser Erfahrungen fanden sich die genannten Regionalverbände und Ministerien von Baden-Württemberg sowie der Kanton Basel-Landschaft zusammen, um eine gemeinsame Übersicht auf den Weg zu bringen. Die wissenschaftliche Begleitung und Auswertung liegt beim Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe (TH) und federführend bei der Professur für Raumentwicklung der ETH Zürich.

1.5 Auf dem Weg zu einer landesweiten Übersicht

Mit Raum+ liegt nun erstmals für einen großen Teil eines Bundeslandes eine Übersicht der Innenentwicklungspotenziale vor. An den Erhebungen haben 422 von 555 Gemeinden im Verbandsgebiet der beteiligten Regionalverbände in Baden-Württemberg und 86 Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft der Eidgenossenschaft mitgewirkt. Es wurden insgesamt etwa 4.400 Areale mit insgesamt etwa 5.100ha Fläche erhoben. Davon liegen 750ha in den 86 Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft. Zu beachten ist dabei, dass in Gemeinden ab 15.000 Einwohner in der Regel Flächen ab 5.000m² aufgenommen wurden; in den restlichen Gemeinden wurden zusätzlich auch kleinere Areale bis zu einer Mindestgröße von 2.000m² erhoben.

Die Auswertungen der Erhebungen belegen, dass der Anteil der innerörtlichen Potenzialflächen an der Gebäude- und Freifläche je nach Ort und Region zwischen 3% und 5% schwankt. Der mittlere Wert liegt bei etwa 4%. Da die Potenzialflächen zum großen Teil in bereits gut erschlossenen Lagen anzutreffen sind, dürfte dies eine überdurchschnittliche bauliche Ausnutzung ermöglichen. Der prozentuale Anteil an der gesamten Geschossflächenreserve dürfte deshalb höher einzuschätzen sein als jener auf den Flächen noch nicht realisierter Außenentwicklung. Wäre in den gut erschlossenen Lagen beispielsweise eine Ausnutzung im Mittel von ungefähr 0,8 erreichbar, so würde dies – bezogen auf die Reserven für realisierbare Geschossflächen – nahezu eine Verdoppelung bewirken. Die mittlere Geschossflächenzahl liegt gegenwärtig bei ca. 0,4.

Es ist den Beteiligten bewusst, dass potenziale Möglichkeiten für innere Entwicklungen darstellen. Die Frage der Aktivierbarkeit für Siedlungszwecke ist damit noch nicht gelöst. Es ist anzunehmen, dass ein großer Teil der Potenziale erst nach vielen Jahren, manchmal Jahrzehnten genutzt werden kann. Mit den vorliegenden Übersichten lassen sich aber Schwerpunkte des Handelns in Bezug auf die Siedlungsentwicklung auf kommunaler, regionaler und landesweiter Ebene besser erkennen und in eine Gesamtstrategie räumlicher Entwicklung einbetten. Die Auswertungen verdeutlichen, dass je nach Region zwischen 17% und bis zu 30% der Potenzialfläche in Baden-Württemberg und 27% in Basel-Landschaft ohne Hindernisse aktivierbar sind, bezogen auf die erhobenen Flächen sind dies zirka 750 Flächen mit 750ha.

Gemäß Luftbildauswertung befinden sich in den Kommunen für die auf Grundlage der Flächennutzungspläne bzw. der Raumbeobachtung die noch nicht realisierte Außenentwicklung erhoben wurde, etwas über 21.000ha, davon ca. 500ha in den 86 Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft. Hierbei lagen in baden-württembergischen Regionen für 501 Kommunen Daten vor.
Von der gesamten Landesfläche wurden bei den in der Initiative Raum+ beteiligten sechs Regionen Rhein-Neckar, Hochrhein-Bodensee, Neckar-Alb, Mittlerer Oberrhein, Nordschwarzwald und Stuttgart über 55% erhoben (von der Gebäude- und Freifläche). Auf diesem Gebiet wohnen auch 63% der Bevölkerung (51% leben in erhobenen Kommunen) des Bundeslandes Baden-Württemberg. Die Erhebungsfläche, inklusive der Fortschreibung der Region Stuttgart, deckt damit etwas weniger als die Hälfte der Landesfläche von Baden-Württemberg ab und die gesamte Kantonsfläche des Kantons Basel-Landschaft.

Wesentliche Kennziffern zu den Innenentwicklungspotenzialen sind in Abschnitt 6.2.4 zusammengestellt. Als erster Anhalt kann auf Grund der Auswertungen und darauf basierender Abschätzungen festgehalten werden, dass pro Einwohner und Beschäftigten in den sechs baden-württembergischen Regionen eine Potenzialfläche von etwa 5-10m² vorhanden ist. Der tiefere Wert gilt eher für die dichter besiedelten Regionen, der höhere Wert für die weniger dicht besiedelten Regionen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass in dichter besiedelten Regionen schon ein größerer Anteil der Innenentwicklungspotenziale für Siedlungszwecke genutzt wurde. Die Landeshauptstadt Stuttgart beispielsweise verfolgt schon seit über einem Jahrzehnt das Prinzip „Innenentwicklung vor Außenentwicklung". Im Kanton Basel-Landschaft liegt dieser Wert bei 20m².

1.6 Potenzialschätzungen für Baden-Württemberg

Basierend auf den Erhebungen, den daraus verfügbaren Kennwerten und regionalen Differenzierungen wurde eine Abschätzung des verfügbaren Potenzials der Innenentwicklung für Baden-Württemberg vorgenommen.

Demnach dürfte in Baden-Württemberg bei konservativer Schätzung grundsätzlich insgesamt ein Potenzial von ca. 10.000ha für Innenentwicklung vorhanden sein. Würden diese Flächen beispielsweise vollständig im Bereich Wohnen konsumiert, so würden – wiederum konservativ geschätzt – bei einer mittleren Geschossflächenziffer von 0.4 etwa 4.000ha oder 40 Mio. m² Geschossfläche geschaffen werden können. Dies würde es erlauben, bei einer vereinfachenden Abschätzung von 40m² Geschossfläche pro Einwohner, zusätzlich eine Million Einwohner mit Geschossflächen zu versorgen. Bliebe die Einwohnerzahl konstant, könnte mit der Reserve ein Zuwachs der Wohnfläche pro Einwohner von Baden-Württemberg um 4m² bedient werden.

Selbstverständlich sind dies vereinfachende Abschätzungen, die räumlich sehr differenziert betrachtet werden müssen und aufgrund der nun vorhandenen Übersicht auch betrachtet werden können. In Abschnitt 6.6. werden die entsprechenden regionalen Differenzierungen vorgenommen. Dass mit der Realisierung der Potenziale auch erhebliche Investitionen verbunden sein können, verdeutlicht folgende Abschätzung. Unter der vereinfachenden Annahme einer mittleren Raumhöhe im Bereich Wohnen von 2,5m würden bei den erwähnten 40 Mio. m² Geschossflächen ca. 100 Mio. m² umbauter Raum entstehen. Bei Kosten von ca. 300-400 € pro m² umbauter Raum wäre damit ein Investitionspotenzial von 30-40 Mrd. € verbunden. Darin nicht eingeschlossen sind Aufwendungen für ergänzende Erschließungen. Gelingt es, wie an anderem Ort erwähnt, höhere mittlere Ausnutzungen zu erreichen, so würden entsprechend auch die realisierbaren Investitionen gesteigert werden können.

Bezieht man auch Potenziale der für innere Verdichtung infrage kommenden Wohngebiete, Baulücken und anderen Reserven jenseits der Erhebungskriterien von Raum+ ein, dürfte sich das damit erzielbare Potenzial ebenfalls im Bereich von 10.000ha bewegen. Damit würden die auch im Landesentwicklungsbericht von Baden-Württemberg erwähnten 20.000ha erreicht.

Die Größenordnung der inneren Reserven verdeutlicht, dass nur schon die Aktivierung der in Raum+ erhobenen Potenziale erhebliche zusätzliche Anstrengungen erfordert.

1.7 Verfügbarkeit der Potenziale

Aus den Erhebungen lassen sich Rückschlüsse auf die Verfügbarkeit der Flächenpotenziale ziehen. In den über 500 Erhebungsgesprächen wurde einheitlich in folgende Kategorien unterschieden: Sofort verfügbar, mittelfristig verfügbar, langfristig verfügbar. Die Einschätzungen wurden von den zuständigen Fachleuten der erhobenen Städte und Gemeinde getroffen.

Der Anteil der Flächen ohne Hinderungsgründe für eine Mobilisierung liegt in der Regel zwischen 15 und 30%. Von den in Baden-Württemberg vorhandenen und aufgrund der Raum+-Erhebungen hochgerechneten inneren Reserven ließen sich demgemäß 1.500 bis 2.500ha sofort realisieren.

Die Beteiligung von Regionalverbänden aus ganz unterschiedlichen Gebieten Baden-Württembergs zeigt, dass die Verfügbarkeit der Potenziale räumlich differenziert betrachtet werden muss. In der Region Nordschwarzwald beispielsweise sind gemäß Erhebungen 17% verfügbar, in der Region Rhein-Neckar (baden-württembergischer Teil) 32% und im Verbandsgebiet der Region Hochrhein-Bodensee 15%. Ein Ziel der Übersicht besteht darin, räumlich differenziert zu erkennen, wie die Verfügbarkeiten eingeschätzt werden, sei es innerhalb der einzelnen Regionen oder landesweit.

Solche Auswertungen sind durch die Potenzialerhebungen nun möglich und dienen der Entwicklung planerischer Strategien zur Ausnutzung der vorhandenen Potenziale. In Kapitel 5.5 finden sich weitere Angaben zur Verfügbarkeit der Potenziale.

1.8 Die Bedeutung der Potenzialübersichten für die Entwicklung räumlicher Strategien

Eingangs wurde erwähnt, dass Übersichten zentrale Voraussetzung jeder raumplanerischen Strategie sind. Mit der internetbasierten und fortschreibungsfähigen Übersicht der Siedlungsflächenpotenziale liegt nun erstmals eine solche Übersicht vor. Sie erlaubt es auf Gemeindeebene, in der interkommunalen Zusammenarbeit auf Regions- und Länderebene Schwerpunkte des Handelns für eine differenzierte Innenentwicklung zu erkennen. Die Potenzialübersichten mit ihrem Verteilungsmuster liefern Hinweise für die folgenden Fragen:

- Lohnt es sich überhaupt, sich mit Innenentwicklung intensiver zu beschäftigen?
- Welche weiteren Vorhaben ließen sich mit Innenentwicklung kombinieren?
- Welche Operationen sind geeignet, die erkannten Möglichkeiten zu realisieren?

Die Beantwortung dieser Fragen gestattet es, mit der Entwicklung räumlicher Strategien zu beginnen, die dann über viele Jahre Richtschnur für zukünftiges Handeln und Entscheiden sein sollen. Erfahrungen aus vielen Kommunen verdeutlichen, dass die Aktivierung von Flächen für Innenentwicklung ein wichtiges, aber bei Weitem nicht das einzige Element der räumlichen Strategie ist. Im Rahmen eines Testplanungsverfahrens im Murgtal (Regionalverband Mittlerer Oberrhein) konnten auf der Basis von erkannten Innenentwicklungspotenzialen der Fächer Ideen in Kombination mit Maßnahmen des Ortsbild- und Denkmalschutzes, der Städtebauförderung und anderen Programmen (Förderung des ländlichen Raumes) für die Innenentwicklung entfaltet werden.

1.9 Grenzüberschreitende Perspektiven

Im Kanton Basel-Landschaft konnten mit diesem methodischen Ansatz von Raum$^+$ die Innenentwicklungspotenziale flächendeckend in allen 86 Gemeinden des Kantons erhoben werden. Erstmals liegt im Kanton damit ein räumliches Verteilungsmuster der Potenziale für Innenentwicklung, auch auf schon baulich genutzten Grundstücken, vor. Es erlaubt eine differenzierte Betrachtung gemeindeweise oder gemeindeübergreifend.

Die Kantone in der Schweiz sind verpflichtet, dem Bundesamt für Raumentwicklung regelmäßig (alle vier Jahre) über die inneren Reserven Bericht zu erstatten. In den numerischen Übersichten werden allerdings nur noch nicht überbaute Flächenpotenziale der Bauzonen erhoben und aufgeführt. Im Kanton Basel-Landschaft wurde nach denselben Prinzipien wie in Baden-Württemberg erhoben, was zu zusätzlichen Potenzialen führte. Die Gesamtfläche liegt erheblich über den numerischen Flächenübersichten des Kantons. Mit den Raum$^+$-Übersichten kann darüber hinaus das räumliche Verteilungsmuster der Potenziale dargestellt werden und mit anderen Informationen „verschnitten“ werden. Beispielsweise haben die Zuständigen die Potenziale in Bezug auf verschiedene Qualitätsstufen der Erreichbarkeit durch öffentliche Verkehrsmittel ausgewertet. Solche Auswertungen sind sehr hilfreiche Darstellungen für die praktische Umsetzung von Maßnahmen, auch im grenzüberschreitenden Zusammenhang. Durch die Mitwirkung des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee und zahlreicher Kommunen in grenznaher Lage zur Schweiz ergeben sich möglicherweise erweiterte Perspektiven direkter und nationale Grenzen überwindender Kooperationen.

1.10 Perspektiven und Empfehlungen aus Raum$^+$ zum weiteren Vorgehen

Die Erfahrungen mit Raum$^+$ belegen, dass Erhebungen von Flächenpotenzialen in den Kommunen mit vertretbarem Aufwand geleistet werden können. Die technischen Voraussetzungen für internetbasierte Übersichten und Auswertungen sind in den allermeisten Kommunen, Regionen und beim Bundesland Baden-Württemberg vorhanden. Im Rahmen der Initiative Raum$^+$ wurde geprüft, dass die technische Betreuung und ggf. Weiterentwicklung der Internetplattform mit vertretbarem Aufwand durch eine externe Stelle in Baden-Württemberg gewährleistet werden kann. In der Schweiz sind Überlegungen im Gang, die Übersichten auf andere Kantone auszuweiten. Das Bundesamt für Raumentwicklung führt im Kanton Schwyz ein Modellvorhaben „Raum$^+$ Schwyz“ durch. Spätestens nach Vorlage dieser Ergebnisse wird über eine landesweite Einführung der Übersicht zu sprechen sein.

Die in der Schweiz erst noch zu sammelnden Erfahrungen liegen durch die Zusammenarbeit der beteiligten Regionen für Baden-Württemberg vor. Auf dieser Basis können folgende Punkte als Empfehlung aus Raum$^+$ abgeleitet werden:

- Etablierung einer regelmäßigen Fortschreibung der Übersichten über Siedlungsflächenpotenziale,
- Erstellung regelmäßiger Lageberichte auf kommunaler, regionaler und Landesebene,
- Einrichtung von Kompetenzzentren.

1.10.1 Regelmäßige Fortschreibung

Für die Wahrung der Übersicht ist ihre regelmäßige Aktualisierung eine Voraussetzung. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass Potenziale realisiert werden, dass sich wichtige Randbedingungen der Potenziale verändern können und dass neue Potenziale nachwachsen. Aus der Region Stuttgart, die erste Erfahrungen mit internetbasierten Übersichten im Rahmen des Modellversuchs der Raumordnung zum regionalen Flächenmanagement (MORO) sammeln und im Rahmen der Raum+ Initiative eine erste Fortschreibung durchführen konnte, liegen diesbezügliche Erfahrungen vor. Sie sind in Kapitel 5.7 dokumentiert.

1.10.2 Regelmäßige Lageberichte zur Innenentwicklung

Regelmäßig über strategisch bedeutsame Entwicklungen Rechenschaft abzulegen, gehört zum planerischen Handwerkszeug. Welche Möglichkeiten bestehen, welche Schwierigkeiten zu überwinden waren oder gemeistert werden konnten, welche Ergebnisse erzielt werden konnten und welche offenen Fragen bestehen, sind zentrale Fragen, die in Lageberichten beantwortet werden sollen. Sie sind Anlass zu bilanzieren und Perspektiven aufzuzeigen. Um zu einer landesweiten Einschätzung kommen zu können, sind regionale und kommunale und auf Fakten basierende Erkenntnisse unausweichlich. So muss in der Landeshauptstadt Stuttgart beispielsweise dem Stadtparlament im zweijährigen Turnus über die Erkenntnisse zum Bauflächenmanagement und die erzielten Fortschritte berichtet werden. Im Rahmen des weiteren Vorgehens wird der Fortschreibungszyklus auf den verschiedenen Ebenen zu besprechen und zu synchronisieren sein, damit zu im Vorhinein definierten Zeitpunkten bilanziert werden kann.

1.10.3 Kompetenzzentren

Aus dem Erfahrungsaustausch mit den Gemeinden, die an den Erhebungen teilgenommen haben, geht hervor, dass an einer zentralen Stelle Kenntnisse und Erfahrungen zur Flächenbilanzierung, zum Flächenmanagement und zur Innenentwicklung gebündelt werden sollten. Dies soll geschehen, um über kompetente Ansprechpartner für die Vertreter der Kommunen, aber auch anderer raumbedeutsamer Akteure zu verfügen, den Erfahrungsaustausch weiter zu beleben und schließlich Fortschritte im mehrseitigen Interesse für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung erzielen zu können. Im Rahmen von Raum+ wurden im Verband Region Stuttgart exemplarisch Aufgaben einer solchen „Stelle“ getestet. Die Erfahrungen sind positiv. In verschiedenen Verbänden werden Überlegungen zur Umsetzung eines solchen Kompetenzzentrums durchgeführt, im Verband Region Stuttgart wird die Einrichtung einer entsprechenden Stelle in den politischen Gremien diskutiert.

1.11 Abschließende Bemerkungen

Mit der Initiative Raum$^+$ liegt ein vielversprechendes Instrumentarium für das Schaffen und Wahren der für das Flächenmanagement erforderlichen Übersichten vor. Eine regelmäßige Aktualisierung und das Zusammenführen der wesentlichen Erkenntnisse einer Fortschreibungsperiode sind für die Entwicklung räumlicher Strategien eine zentrale Grundlage. Instrumente können aber immer nur so gut sein wie die Prozesse, mit denen und aus denen heraus Vorschläge für die zu lösenden Aufgaben erfolgen sollen. Der mit der Initiative Raum$^+$ erprobte Prozess ist dabei ein guter Ausgangspunkt für das weitere Vorgehen. Es bedarf dazu noch weiterer Überlegungen, um von der Initiativphase zu einem selbsttragenden Prozess eines nachhaltigen kommunalen, regionalen und landesweiten Flächenmanagements zu gelangen. Es bietet sich an, nach Auswertung aller wichtigen Erkenntnisse in einer Konsolidierungsphase die Voraussetzungen dafür zu schaffen.

2 Einordnung des Kooperationsprojektes Raum+ aus Sicht des Landes Baden-Württemberg

Die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke steht in einem Spannungsfeld vielschichtiger öffentlicher und privater Belange. Einerseits ergeben sich aus der wirtschaftlichen Entwicklung Flächenbedarfe für Gewerbe und Dienstleistungen, andererseits stellen die Kosten für Betrieb und Unterhalt der dafür erforderlichen Infrastrukturen ein ökonomisches Risiko für die Zukunft dar. Des Weiteren bringt die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- oder Freizeitzwecke Eingriffe in Natur, Landschaft und Boden mit meist irreversiblen Auswirkungen auf die biologische Vielfalt, auf landwirtschaftliche Nutzungsmöglichkeiten und ökologische Freiraumfunktionen mit sich. Eine übermäßige Verdichtung ist jedoch nicht mit den qualitativen Ansprüchen an lebenswerte, durchmischte und durchgrünte Siedlungsräume vereinbar. Aus den sich ändernden Anforderungen an die sozialen Infrastrukturen ergeben sich neue Flächenbedarfe, andererseits führt die immer weitere Ausdehnung der Siedlungen zur Ausdünnung sozialer Kontakte. Die Steuerung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bewegt sich daher in einem komplexen Gefüge aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Anforderungen und ist stets mit einer Reihe von Ziel- und Interessenskonflikten verbunden.

Vor dem Hintergrund einer alternden und langfristig rückläufigen Bevölkerung gewinnen Fragen einer angemessenen räumlichen Verteilung und der standörtlichen Optimierung der Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme zusätzlich an Bedeutung. Auf örtlicher wie überörtlicher Maßstabsebene gilt es umso mehr, auf eine Konzentration und Bündelung von Siedlung und Infrastruktur hinzuwirken: Kompakte, kosteneffiziente und funktional durchmischte Strukturen sind umzusetzen, vorhandene Erschließungswege müssen genutzt und bauliche Außenentwicklungen in die Fläche auf das unabweisbar notwendige Maß begrenzt werden. Der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung, die Revitalisierung der Ortskerne und die Wiedernutzung von Brachen sind Ziele einer zukunftsgerichteten Raumplanung.

Es ist daher erforderlich, sich auf allen Planungs- und Verwaltungsebenen den Herausforderungen zu stellen, durch engere interkommunale, regionale und fachübergreifende Kooperationen das Handeln der verschiedenen Planungsträger effizienter zu verzahnen und im jeweiligen Handlungsbereich konsequent auf eine nachhaltige und zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung hinzuwirken.

Wesentlich für die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ist jedoch vor allem ein erfolgreiches Zusammenspiel von Raumordnung und Bauleitplanung. Aufgabe der Landes- und Regionalplanung ist es, einen übergeordneten Rahmen zur räumlichen Entwicklung vorzugeben, der der kommunalen Ebene hinreichende Gestaltungsspielräume im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich geschützten Planungshoheit belässt. Diese Räume im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung auszufüllen, ist eine der zentralen Aufgaben der Kommunen.

Das Projekt Raum+ setzt genau an diesen Anforderungen an. Gegründet auf eine Initiative der Universität Karlsruhe und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, der beteiligten Regionalverbände und des Kantons Basel-Landschaft sowie des Wirtschaftsministeriums und des Umweltministeriums des Landes Baden-Württemberg, haben die Projektpartner in den vergangenen zwei Jahren gemeinsam mit den beteiligten Kommunen das Ziel verfolgt, die Grundlagen für ein nachhaltiges Flächenmanagement in Bezug auf die Erhebung und Steuerung strategischer Flächen der Innentwicklung auf örtlicher und regionaler Ebene aufzubauen.

Im Vordergrund standen zunächst die Fragen, in welchem Umfang tatsächlich Innenentwicklungspotenziale in den Gemeinden vorhanden sind, wie sich diese Potenziale in den verschiedenen Regionen verteilen und in welchem Maß sie für eine neuerliche Nutzung zur Verfügung stehen. Um diese Fragen zu klären, mussten im Rahmen von Raum$^+$ die Innenentwicklungspotenziale in den Städten und Gemeinden systematisch erfasst, ihre Entwicklungsmöglichkeiten ermittelt und somit die Informationsbasis auf lokaler und regionaler Ebene verbessert und verbreitert werden.

Mit Unterstützung der jeweiligen lokalen und regionalen Beteiligten hat Raum$^+$ es geschafft, zum ersten Mal in Baden-Württemberg systematisch Innenentwicklungspotenziale von Kommunen in sechs Regionen zu erheben. Der Verdienst des Projektes liegt somit vor allem in der Erhebung der lokalen Potenziale für fast die Hälfte der Kommunen im Land in Kooperation mit den Trägern der Regionalplanung und unter wissenschaftlicher Begleitung. Damit stehen für die beteiligten Kommunen und Träger der Regionalplanung im Land vergleichbare und gesicherte Planungsgrundlagen für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen digital und sofort einsetzbar zur Verfügung.

Das Projekt ist sowohl auf kommunaler als auch auf regionaler Ebene bei Fachleuten und Politikern auf große Resonanz gestoßen und konnte in den betreffenden Regionen das Bewusstsein im Umgang mit der Ressource Fläche auf allen Ebenen weiter schärfen. Die Relevanz von Raum$^+$ als freiwilliges, bewusstseinsbildendes Projekt ist für die beteiligten Ministerien gerade auch aus diesem Grund ausdrücklich zu unterstreichen.

Für die Gemeinden bietet die Erhebung der Innenentwicklungspotenziale erhebliche Vorteile für ihre städtebauliche Entwicklungsplanung, zumal im Rahmen der Bauleitplanung, insbesondere der Flächennutzungsplanung, vom Gesetzgeber inzwischen eine wesentlich stärkere Auseinandersetzung mit Fragen des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden sowie der Wiedernutzbarmachung von Flächen gefordert wird. Die Erhebung und Bewertung der Siedlungsflächenreserven im Innenbereich sind für die Gemeinden eine grundlegende Voraussetzung, um die Beachtung der rechtlichen Vorgaben im Rahmen der Bauleitplanverfahren effizient darstellen zu können.

Ein ganz wesentliches Alleinstellungsmerkmal des Projektes Raum$^+$ ist der über den Aspekt des kommunalen Flächenmanagements hinausgehende regionale Blickwinkel. Die regionale Übersicht ermöglicht es den Trägern der Regionalplanung, dem Vorrang der Innentwicklung auch auf überörtlicher Ebene angemessen Rechnung zu tragen, die Erkenntnisse zum einen für die Fortschreibung der Regionalpläne und somit für die langfristige regionale Entwicklung und zum anderen für die tägliche Zusammenarbeit und Kommunikation mit den Kommunen zu nutzen. Eine maßgebliche Erkenntnis aus dem Projekt ist sicher für alle Beteiligten, dass eine spürbare Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nur durch gebündelte Anstrengungen sowie ein effektives regionales und kommunales Flächenmanagement erreicht werden kann. Aufgrund der vielfältigen Bedarfsfaktoren, des komplexen Wirkungsgefüges, der verschiedenen Zieldimensionen und der Vielzahl von Akteuren stellt die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme eine langfristige Aufgabe dar, die nur gemeinsam erfolgreich bewältigt werden kann. Das Problembewusstsein für die Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung muss wachsen und Innenentwicklung als kommunale und regionale „Zukunftsaufgabe“ begriffen werden. Nur dann kann das Ziel der „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ umgesetzt werden. Umso wichtiger ist es, qualifizierte Werkzeuge für die Planungspraxis bereitzustellen und die nötige Überzeugungsarbeit, zum Beispiel im Rahmen des Aktionsbündnisses „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“, zu leisten.

Neben der Quantität der Flächeninanspruchnahme sind auch die Qualität sowie die räumliche Verteilung und Standortzuordnung der Flächeninanspruchnahme wichtige Zieldimensionen. Ein nachhaltiges Flächenmanagement erfordert daher eine Kombination von quantitativer, qualitativer und standortbezogener Steuerung der Flächeninanspruchnahme, nicht zuletzt auch wegen der Qualität der in Anspruch genommenen Böden. Bei alledem ist zu beachten, dass teilräumliche Unterschiede in der Flächeninanspruchnahme bestehen, die zu teilräumlich unterschiedlichen Handlungserfordernissen und unterschiedlichen Strategien der Problembewältigung führen können. Aufgabe der Projektpartner ist es, diese Anforderungen gerade auch auf der Basis der aus Raum$^+$ gewonnenen Ergebnisse zu prüfen und im Rahmen der Mobilisierung der Flächenpotenziale zielgerichtet zu berücksichtigen.

Raum$^+$ hat gezeigt, dass erhebliche Innenentwicklungspotenziale in allen Kommunen vorhanden sind und mobilisiert werden können, nicht nur in den Großstädten und Verdichtungsräumen. Innenentwicklung ist gerade auch in kleinen und mittleren Kommunen sowie im ländlichen Raum wichtig und möglich. Die Entwicklung der innerörtlichen Flächenpotenziale muss auch dort Bestandteil der regionalen und kommunalen Konzepte sein, wo Bodenpreise und Auswirkungen der Flächenzersiedelung noch moderat sind und die Notwendigkeit für einen sparsamen Umgang mit der Fläche daher nicht umfassend wahrgenommen wird.

Die aus dem Projekt Raum$^+$ gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten über den Bestand und den Umfang von Innenentwicklungspotenzialen bilden die Grundlage für die nun anschließend zu formulierenden Mobilisierungsstrategien. Ziel für die Zukunft wird sein, die systematischen Erhebungen in den sechs Regionen zu nutzen, um auf regionaler und kommunaler Ebene das Leitbild „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ einheitlich und nachhaltig umzusetzen.

Der Beginn ist gemacht, es liegt nun an den Akteuren vor Ort, die einmaligen Chancen dieses Projektes zu ergreifen. Das Land Baden-Württemberg wird mit seinen zahlreichen, auf die Innenentwicklung ausgerichteten Förderprogrammen – wie der Städtebauförderung – und seinen vielfältigen Aktivitäten auch auf Bundesebene – wie den Bestrebungen zur Grund- und Einkommensteuerreform – die Partner von Raum$^+$ auch weiterhin in ihren Bemühungen aktiv unterstützen.

3 Einordnung des Kooperationsprojektes Raum+ aus regionaler Sicht

Das Thema „Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich“ steht seit Jahren ganz oben auf der politischen Agenda und ist theoretische Leitlinie planerischen Handelns. Schlagworte wie „Flächen sparen“, „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ oder „Netto-Null“ charakterisieren und beschreiben den Versuch, die Siedlungsentwicklung auf den Bestand zu fokussieren, respektive die Neuinanspruchnahme von bisher unbebauten Außenbereichsflächen möglichst gering zu halten.

Die politischen Ziele sind definiert, rechtliche Vorgaben sind formuliert, und der Weg, wie die Ziele umgesetzt werden sollen, ist (scheinbar) aufgezeigt. Die Umsetzung der Ziele wird durch Forderungen, etwa dass die Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand auszurichten ist, dass Baulücken, Baulandreserven, Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen sind, beschrieben.

Allein die Umsetzung der Ziele ist in der täglichen Praxis mühsam, langwierig oder gestaltet sich gar außerordentlich schwierig. Generell-abstrakte Zielsetzungen, wie die Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen, werden zwar allgemein unterstützt, in jedem konkreten Einzelfall steht diese Zielsetzung jedoch auf dem Prüfstand. Es gilt schließlich, vor Ort im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessenlagen konkret abzuwägen und zu entscheiden, ob eine Neuinanspruchnahme von bisher noch nicht bebauten Flächen im Einzelfall vertretbar erscheint oder nicht.

Setzt man als Maßstab für die Zielerreichung den täglichen „Flächenverbrauch“ in Baden-Württemberg an, so ist festzustellen, dass, abgesehen von einer vermutlich konjunkturell bedingten „Delle“, die Neuinanspruchnahme von Flächen seit Anfang des neuen Jahrtausends nicht wirklich zurückgeführt wurde. Bei Lichte betrachtet, ist der Weg der Innenentwicklung steinig und mühsam. Die Neuinanspruchnahme unbebauter Außenbereichsflächen ist dagegen oftmals leichter. Um dennoch den Weg der Innenentwicklung erfolgreich gehen zu können, bedarf es der Information, der Beratung und der Unterstützung der Entscheiderebene. Informationen über die vorhandenen Innentwicklungspotenziale und Aussagen darüber, ob bzw. welche Mobilisierungshemmnisse es vermeintlich oder tatsächlich gibt, sind zunächst aufzuzeigen. Ebenfalls bedarf es vielfach der Beratung, durch welche Maßnahmen und Nutzungsmöglichkeiten ggf. die Mobilisierung einer Potenzialfläche gelingen könnte. Nicht zuletzt kann die Unterstützung der Entscheiderebene auch in finanzieller Hinsicht von Bedeutung sein. Nur durch die Zusammenführung dieser einzelnen Aktivitäten ist die Innenentwicklung langfristig erfolgreich umsetzbar.

Im Gesamtprozess einer Flächenmobilisierungsstrategie setzt die Initiative Raum+ an der ersten mitentscheidenden Stelle an: Die internetbasierte Plattform liefert eine gute Informationsgrundlage. Mögliche Flächenpotenziale wurden erhoben; deren Attribute, wie Eigentumsverhältnis oder die planungsrechtliche Situation, sind nun bekannt. Auch mögliche Schwierigkeiten im Rahmen der tatsächlichen Mobilisierung werden beschrieben und eingeschätzt.

Die beteiligten Ministerien, die sechs Regionalverbände und die überwiegende Zahl der eingebundenen Städte und Gemeinden verfügen somit nun erstmals über eine Gesamterhebung der Innenentwicklungspotenziale.

Auf regionaler Ebene haben wir nun eine verlässliche quantitative Übersicht der Flächenpotenziale, ergänzt durch qualitative Bewertungsmerkmale. Diese Flächenübersicht ist zwar noch nicht vollständig; erhoben wurden in Gemeinden größer 15.000 Einwohner Flächen ab 5.000m² und in Gemeinden kleiner 15.000 Einwohner Flächen ab 2.000m². Auch haben nicht alle Gemeinden mitgemacht.

Aber allein die erhobene Zahl von 4.400 Hektar Potenzialfläche in 422 befragten Kommunen in Baden-Württemberg zeigt, dass sich der Erhebungsaufwand gelohnt hat und dass auf den Ebenen Land, Regionen und Kommunen alles dafür getan werden sollte, diese Potenziale so weit wie möglich zu mobilisieren.

Die überwiegende Zahl der Flächenpotenziale erscheint derzeit kurzfristig nicht mobilisierbar. Denn direkt verfügbar sind nach den vorliegenden Auswertungen im Durchschnitt der Regionen derzeit lediglich 22% der in Raum+ erhobenen Flächen, also knapp 750ha. Bei der Analyse der Hinderungsgründe der Mobilisierung gibt es einige zu benennende Faktoren. Am häufigsten führt offenbar die fehlende Bereitschaft der (privaten) Eigentümer, die Flächen verkaufen und entwickeln zu wollen, zu einer Blockadesituation. Aus den Eindrücken der Erhebungsgespräche ist zu folgern, dass sich diese Blockadesituation häufiger bereits jahrelang hinzieht und vielfach keine große Hoffnung besteht, die Situation ändern zu können. In diesen Zusammenhang ist zu betonen, dass bauplanungsrechtliche Instrumente, wie beispielsweise die gesetzliche Umlegung, allenfalls in Ausnahmefällen angewendet werden.

Aber auch Hemmnisse wie die mangelnde Erschließung, Altlasten und eine fehlende Nachfrage sind als Ursache für eine Nicht-Aktivierung der Flächen ausgemacht worden. Durch das Projekt Raum+ kennen wir nun den Umfang an Potenzialen, deren räumliche Verteilung, und können die Ursachen für die ausbleibende Mobilisierung der Potenziale benennen und von der Bedeutung her einordnen. Das Projekt hat darüber hinaus auch gezeigt, dass das Thema „Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen“ nicht nur von akademischer Bedeutung ist. Die Resonanz in der kommunalen Familie war gut. Es herrschte reges Interesse bei fast allen Gemeinden an dem Thema.

Die Erhebungsgespräche und die daraus gewonnenen Erkenntnisse können insgesamt als guter Einstieg in einen allgemeinen und notwendigen Stadtentwicklungsdialog eingestuft werden. Deutlich wurde aber auch, dass aufgrund des mühsamen und langwierigen Aktivierungsprozesses von innerörtlichen Potenzialen in vielen Gemeinden sowohl personell wie auch finanziell die Ressourcen fehlen, den Weg in Richtung Umsetzung, sprich Aktivierung der Potenziale, zu Ende zu gehen.

Nach Meinung der beteiligten Regionalverbände sollten wir das Thema „Innenentwicklung“ daher weiter besetzen und nicht durch die Beendigung des ProjektesRaum+ auf halbem Weg stehen bleiben. Die Weiterführung des Projektes sollte zwei Aufgaben im Blick haben. Zunächst sollten alle zwölf Regionen in das Projekt einbezogen werden. Zweitens liegt in der Beantwortung der Frage „Wie können die Flächen mobilisiert werden?“ die spannendste Zukunftsaufgabe. Dabei könnten Erkenntnisse, wie die aus dem Projekt „Flair“ des Regionalverbandes Südlicher Oberrhein, mit eingebunden werden.

Was in die Zukunft gerichtet zu tun wäre, haben die Aktivitäten im Kompetenzzentrum und die Workshops mit den Gemeinden aufgezeigt. Die Plattform ist (weiterhin) für den Wissenstransfer und den Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden, aber auch zwischen den Ebenen Land, Regionen und Kommunen zu nutzen. Die Schaffung von kontinuierlichen Beratungs- und Unterstützungsangeboten für die Kommunen ist erforderlich, um einen erfolgreichen Prozess eines Flächenhaushaltsmanagements initiieren zu können.

Zusammenfassend haben sich folgende konkrete Handlungsansätze im bisherigen Prozess herausgebildet:

Die Entscheiderebene (politische Entscheider in den verschiedenen Verwaltungsebenen)

- braucht „Hilfestellung“, um die privaten Eigentümer in dem Aktivierungsprozess mobilisieren zu können.
- braucht Unterstützung, um die zu aktivierenden Flächen konzeptionell/planerisch entwickeln zu können.
  Testplanungen könnten entsprechende Impulse geben (Beispiel „Murgtalprojekt“[2]).
- ist in vielen Fällen bei der Vermarktung der Flächen (auch finanziell) zu unterstützen.
- sollte eine aktive Baulandpolitik betreiben. In Zukunft ist die Entstehung von Baulücken bzw. von innerörtlichen Potenzialen durch Bauverpflichtungen im Rahmen von freiwilligen Umlegungen bzw. privatrechtlichen Vereinbarungen zu vermeiden.
- sollte die Förderpolitik auf den Vorrang der Innenentwicklung ausrichten

Der Mehrwert des Projektes Raum$^+$ ist also nicht hoch genug einzuschätzen. Das Projekt Raum$^+$ ist auch im Hinblick auf die Aktualität des Themas „Innenentwicklung“ zum richtigen Zeitpunkt initiiert worden. Es gilt, die Voraussetzungen, die durch das Projekt geschaffen wurden, nun weiter zu nutzen

[2] Vgl. Dahm, Susanne [Red.]: Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials im Murgtal: [Abschlussbericht; LEADER+-Projekt]/Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruhe und Inst. für Städtebau und Landesplanung, Univ. Karlsruhe, 2004.

4 Raum+ Ansatz, Methodik und Vorgehen

4.1 Raum+ Ansatz

Ziel des Projektes war es, die Grundlagen für ein regionales und überregionales Flächenmanagement in den teilnehmenden Regionen zu schaffen. Dazu wurde eine problemorientierte, fortschreibungsfähige Übersicht über Siedlungsflächenpotenziale in den Städten und Gemeinden der beteiligten Regionen geschaffen. Zentral hierfür waren:

- Durchführung von flächendeckenden Erhebungen in den Kommunen der beteiligten Regionen zur inhaltlichen Erstellung der Übersicht über Siedlungsflächenpotenziale,
- Einsatz eines dezentral organisierten und fortschreibungsfähigen planerischen Informationssystems als technische Basis für die Übersicht,
- Erprobung der Fortschreibung einer solchen Übersicht in der Region Stuttgart,
- Entwicklung und Erprobung von Prozess- und Beratungsansätzen für ein regionales Flächenmanagement,
- Auswertung der Erhebungen in einer Lagebeurteilung und Entwicklung von Handlungsempfehlungen für die Regionen und das Land.

Das Vorgehen wurde so angelegt, dass es den Anforderungen und Randbedingungen der verschiedenen Akteure auf kommunaler, regionaler und Landesebene gerecht wird. Die daraus resultierende Komplexität erfordert von der Methodik, mit angemessenem Aufwand umsetzbar zu bleiben. Dies wurde z. B. mit der Einführung von Mindestpotenzialgrößen und dem Einsatz einer internetbasierten Arbeitsplattform umgesetzt wurde.

Es konnte dabei auf vielfältige Erfahrungen aus verschiedenen Vorläuferprojekten, wie z. B.:

- Nachhaltiges Bauflächenmanagement in der Stadt Stuttgart (NBS)[3],
- Modellvorhaben der Raumordnung, nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart (MORO-RESIM)[4]

aufgebaut werden.

Die Grundsätze der Raum+ Methodik werden in den folgenden Abschnitten näher beschrieben. Sie bilden die Basis für den Raum+ Ansatz.

[3] Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt in Verbindung mit dem Ministerium für Umwelt und Verkehr B-W (Herausgeber): Schlussbericht des Forschungsprojektes „Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart“ (NBS), Stuttgart 2003.

[4] Verband Region Stuttgart (Herausgeber): Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart. Schlussbericht des Forschungsprojektes MORO-RESIM (Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart, 23), Stuttgart 2005.

4.1.1 Kooperativ & dialogorientiert

Gerade bei der Erfassung des innerörtlichen Potenzials sind das Wissen und die Einschätzung der kommunalen Vertreter maßgebend. Die Kenntnis über die einzelnen Flächen ist dort vorhanden, wenn auch teilweise nicht dokumentiert. Daher ist das direkte Gespräch mit den örtlich Zuständigen für das Schaffen einer solchen Übersicht unerlässlich. Die maßgeblichen Flächen, die auch aus regionaler Sicht interessant sein könnten, sind den kommunalen Vertretern präsent und können in einem Gespräch abgefragt werden. Dabei liegt es auch im Interesse der Kommunen, diese Entwicklungsmöglichkeiten bei überschaubarem Aufwand einmal systematisch aufzunehmen und dann als Ausgangspunkt für eigene Überlegungen zum Thema der Entwicklung von Potenzialen im Innenbereich zu nutzen.

Hier ist ein kooperativer und auf Vertrauen basierender Ansatz entscheidend. Daher wurde den Kommunen die Vertraulichkeit der Daten zugesichert und das Projekt so angelegt, dass die Datenhoheit bei den Kommunen verbleibt. Ein weiterer wichtiger Grund für die absolute vertrauliche Handhabung der Daten ist auch, das naturgemäß auch Flächen erhoben werden, deren Verfahrensstand eine Veröffentlichung nicht zulässt. Ebenfalls ist es hinsichtlich der Anforderungen des Datenschutzes nach § 200 BauGB zentral, dass die Daten vertraulich behandelt werden. Zum Teil haben Kommunen Vorbehalte geäußert, Informationen preiszugeben, die im Rahmen der formellen Verfahren der Bauleitplanung ihren Spielraum einschränken könnten. Es wird über den Raum^{+} Ansatz und die Ergebnisse der Raum^{+} Erhebungen jedoch eine gemeinsame Grundlage für die in der Regel im Rahmen der Plangenehmigungsverfahren der Bauleitplanung von Regionen oder Regierungspräsidien geforderten Gesamtflächenbilanzen geschaffen.

An den Erhebungsgesprächen haben neben den wissenschaftlichen Bearbeitern immer auch Vertreter der regionalen Verbände bzw. des Kantons Basel-Landschaft teilgenommen. Der aktiven Beteiligung der Region im Rahmen der Erhebungen kommt eine zentrale Bedeutung zu. Mit dem finanziellen, inhaltlichen und insbesondere personellen Engagement wird das Interesse der Regionen an dem Ergebnis der Erhebungen unterstrichen.

Die Erfahrungen aus dem kommunalen Flächenmanagement zeigen, dass in der Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen die Ortskenntnis der lokal Verantwortlichen und der unvoreingenommene Blickwinkel externer Experten kombiniert werden müssen. Die Erhebungen zu Raum^{+} bewegen sich im Unterschied hierzu im Spannungsfeld der interkommunalen Konkurrenz. Daraus erklären sich die vielfach geäußerten Vorbehalte der Kommunen, ihre Potenziale offenzulegen. Dies birgt die Gefahr, dass in den Erhebungen gegenüber den externen Erhebern nicht alle Potenziale genannt werden. Die Anwesenheit der regionalen Vertreter erhöht die Verbindlichkeit der Erhebungsgespräche maßgeblich und wirkt dieser Tendenz entgegen.

Der Anlass, sich abseits aktueller Planfälle grundsätzlich über aktuelle Themen, die Entwicklungsmöglichkeiten und Perspektiven der Kommunen auszutauschen, war ein wichtiger Mehrwert für alle Beteiligten. Dabei wird der Austausch zwischen der Region und der Kommune seitens der kommunalen Vertreter sehr geschätzt, aber auch die Gelegenheit genutzt, diese Themen mit den externen Experten zu erläutern.

4.1.2 Dezentral & fortschreibungsfähig

Dem Raum+ Ansatz liegt der Einsatz eines dezentral zugänglichen und fortschreibungsfähigen internetgestützten, planerischen Informationssystems zugrunde. Mit diesem im Weiteren auch Raum+ Internetplattform genannte System ist es mit relativ geringem Aufwand möglich, die Einsicht und Pflege der Übersicht über Siedlungsflächenpotenziale zu organisieren. Wie oben schon ausgeführt ist, dabei grundlegend, dass für die regionale Übersicht die Erfassung und Fortschreibung durch die kommunale Ebene zentral erfolgen. Dies kann durch Einbeziehung der technischen Möglichkeiten des Internets gut gewährleistet werden. Das System wird den Kommunen kostenlos zur Verfügung gestellt. Falls die Kommunalverwaltungen über kein eigenes EDV-System zum Führen der eigenen Übersicht des Flächenmanagements verfügen, kann die Raum+ Plattform auch zur Erstellung und Pflege einer detaillierten kommunalen Übersicht der Siedlungsflächenpotenziale genutzt werden. Hierin liegt auch ein zentraler Mehrwert einer Beteiligung für die Kommunen.

4.1.3 Übersicht & Lagebeurteilung

Der Raum+ Ansatz ermöglicht erstmals flächendeckende Auswertungen über die Quantitäten und Qualitäten der Siedlungsflächenpotenziale, auch über administrative Grenzen hinweg. Es ist damit eine Grundlage für einheitliche Betrachtungen im regionalen und überregionalen Vergleich geschaffen. Auf dieser Grundlage ist eine differenzierte und sachgerechte Lagebeurteilung der aktuellen Situation und darauf aufbauend auch eine Strategieentwicklung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung möglich. Solche Betrachtungen können mit den erhobenen Daten sowohl auf kommunaler, teilräumlicher, thematischer und regionaler bis überregionaler Ebene angestellt werden. Die Fortschreibungsfähigkeit ermöglicht in Folge auch Betrachtungen über die Zeit hinweg.

4.2 Raum+ Vorgehen

Ziel von Raum+ war es, eine möglichst flächendeckende Übersicht der Innenentwicklungspotenziale von Städten und Gemeinden zu schaffen. Darüber hinaus wurden auch, sofern Daten vorhanden, die bestehenden Entwicklungsmöglichkeiten aus den aktuellen Flächennutzungsplänen auf der grünen Wiese, die sogenannten Potenziale der „noch nicht realisierten Außenentwicklung", im Rahmen einer Luftbildauswertung erhoben.

4.2.1 Innenentwicklungspotenziale

Abbildung 1 zeigt die Abgrenzung zwischen den Innenentwicklungspotenzialen und der noch nicht realisierten Außenentwicklung.

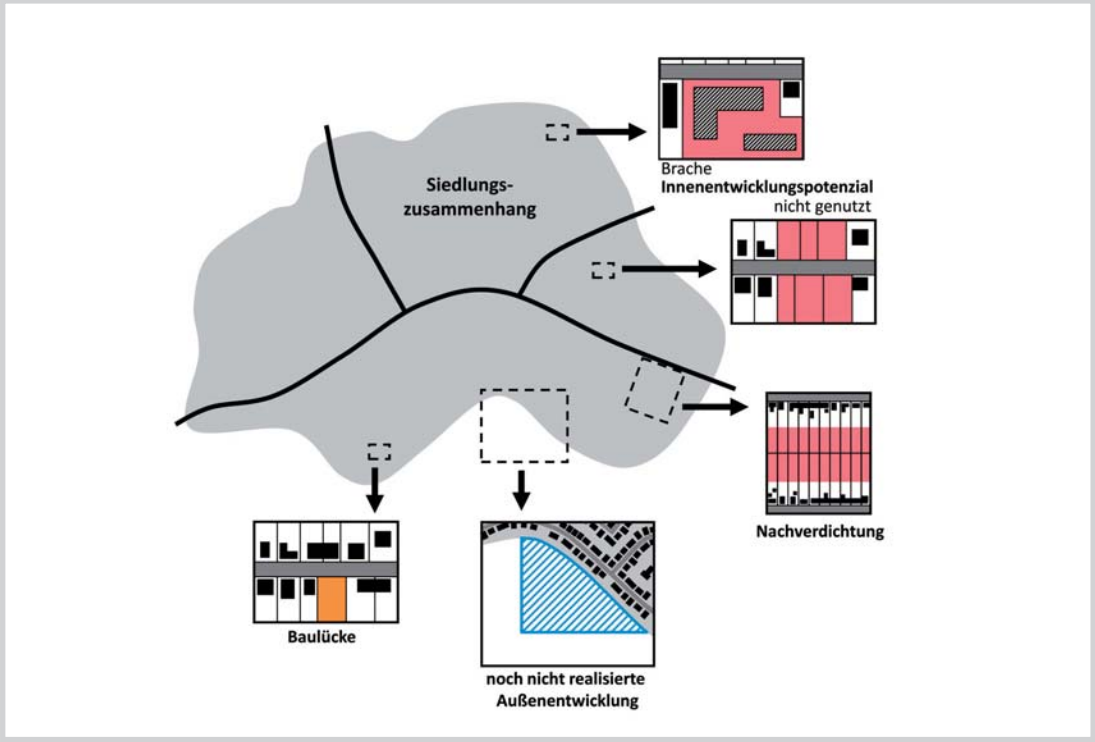


Abbildung 1: Typen der in Raum+ erhobenen Flächenpotenziale

Im Rahmen von Raum+ wurden folgende Potenzialarten im Innenbereich erhoben:

- unbebaute Flächen (z. B. Grünbereiche im Innenbereich, die nicht als Freiraum dienen, größere Bereiche zusammenhängender klassischer Baulücken),
- Brachflächen,
- unternutze Flächen,
  (Flächen, für die eine höherwertige Nutzung planerisch angestrebt wird)
- falsch genutzte Flächen
  (z. B. historisch gewachsene Fehlnutzungen wie Gießerei, Bootsfabrik oder Schweinemastbetrieb im Wohngebiet bzw. Wohnen im Gewerbegebiet).

Es wurden nur zusammenhängende Flächen ab 2.000m² bzw. 5.000m² erhoben. Flächen ab 2000m² wurden in Kommunen mit einer Einwohnerzahl unter 15.000 Einwohnern erhoben. In Kommunen, die mehr als 15.000 Einwohner haben, wurde nur Potenziale ab 5.000m² mit aufgenommen. Der Mindestflächengröße liegen zwei mit dem Vorläuferprojekt MORO-RESIM bestätigte Annahmen zugrunde:

- Mit einer Mindestflächengröße von 5.000m² werden, mit Ausnahme bei kleineren Kommunen, die für die kommunale Entwicklung strategischen Flächen erfasst und die Erhebung auf die Areale konzentriert, für deren Entwicklung die Kommunen häufig auf Unterstützung angewiesen sind.
- Die Grenze von 5.000m² erlaubt folglich, eine belastbare Übersicht im regionalen Maßstab zu erstellen.

Dennoch wurde für Raum+ eine Absenkung der Mindestflächengröße erprobt und durchgeführt. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die Mindestflächengröße von 5.000m² vor allem von Vertretern aus kleineren Kommunen kritisch gesehen wird und der Nutzen einer solchen Übersicht für die eigene Arbeit – zu Recht – infrage gestellt wird. Zur Motivierung kleineren Gemeinden, insbesondere in den ländlich geprägten Teilräumen der teilnehmenden Regionen, wurde in der Pilotphase daher eine Ausweitung auf kleinere Flächen (Areale zwischen 2.000m² und 5.000m²; Baulücken) getestet. Dabei spielte auch eine Rolle, dass für die kleineren Kommunen schon Flächen ab 2.000m² eine Größenordnung darstellen, bei denen flankierende, beratende und unterstützende Maßnahmen seitens des Landes oder der Regionen zur Aktivierung notwendig sein können. Nach den Erfahrungen aus der Pilotphase wurden die Erhebungen in Kommunen mit weniger als 15.000 Einwohnern auf Flächen zwischen 2.000m² und 5.000m² ausgeweitet. Eine Erhebung von Flächenpotenzialen kleiner 2.000m² beim Erhebungstermin vor Ort hat sich während der Pilotphase als nicht durchführbar erwiesen. Mit reinen Quantitäten bzw. dem Wissen um die Fläche und Anzahl der Potenziale an sich lassen sich keine Aussagen über Handlungs- und Unterstützungserfordernisse zur Aktivierung der Flächen ableiten. Dazu wurden basierend auf den Erfahrungen aus MORO-RESIM verschiedene Merkmale zu jedem einzelnen Potenzial (vgl. Merkmalliste in Anhang 2) erhoben, und eine Gesamtbeurteilung wurde durchgeführt:

- Nutzung: Ausweisung im FNP
  Folgenutzung
- Planungsstand: Aktueller Stand der Nutzung
  Planungsstand/Verfahrensstand
  Blockade
- Lagebeurteilung: Eigentümer, Eigentümerinteresse
  Altlasten
  Nachfrage
  Erschließung
  Umfeld
  Gesamtbeurteilung

Mit den Punkten „Blockade“ und „Gesamtbeurteilung“ wurde die Möglichkeit geschaffen, gerade hinsichtlich der Aktivierungsmöglichkeiten die einzelnen Flächen zu kategorisieren.

4.2.2 Baulücken

Die „klassische Baulücke“, verstanden als voll erschlossene, baureife, aber unbebaute Einzelfläche, stellt ein weiteres wichtiges Potenzial für Innenentwicklung dar. Diese wurden im Rahmen der Erhebungen nicht erfasst, außer in Fällen, bei denen eine oder mehrere zusammenhängende Baulücken eine Fläche größer 2.000m² bzw. 5.000m² ergaben.

Im Rahmen der Pilotphase zu Beginn des Projektes wurde der Ansatz getestet, zumindest in den kleineren Gemeinden alle möglichen Flächenpotenziale zu erheben. Dies erwies auch in kleinen Kommunen mit ca. 1.000 Einwohnern (ohne auf Vorarbeiten wie Luftbildauswertungen oder dem Einpflegen von vorhandenen Baulückenkatastern im Vorfeld der Erhebungen zurückzugreifen), als zeitlich undurchführbar und methodisch aus folgenden Gründen nicht zwingend:

- Aus Sicht der Bauleitplanung sind in der Regel für Baulücken keine weiteren Aktivitäten erforderlich (Baureife).
- Die klassischen Baulücken sind für eine Erfassung auf Grundlage aktueller Luftbilder geeignet. Die Informationstiefe kann jedoch im direkten Gespräch nicht mehr maßgeblich gesteigert werden.
- Die wesentlichen Informationen können daher weitgehend auch ohne direkte Mitwirkung der lokal Verantwortlichen ermittelt werden. Die Vielzahl der Flächen verlängert jedoch die Gespräche über ein vertretbares Maß hinaus. Des Weiteren hat sich der Aufwand in den Piloterhebungen als unrealistisch hoch erwiesen und überstieg den für die Schaffung einer regionalen Übersicht über Siedlungsflächenpotenziale möglichen Rahmen.

Da die Raum$^+$ Plattform gerade auch Kommunen ohne GIS- oder CAD-Systeme die Möglichkeit geben soll, eigenständig eine Übersicht über alle Flächenpotenziale zu führen, wurde auch ein Bereich eingerichtet, in dem Baulücken und Leerstände erfasst werden können. Für diese beiden Potenzialarten wurde auch die Merkmallisten entsprechend der speziellen Fragestellungen angepasst. Dies geschah insbesondere auf Wunsch eher ländlich geprägter Kommunen, da für Förderanträge des „Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum“ (ELR) ein Nachweis über die Entwicklungspotenziale der entsprechenden Ortsteile vorausgesetzt wird. Mit der Raum$^+$ Internetplattform haben diese Kommunen die Möglichkeit, die geforderte Übersicht nun auch selbstständig, EDV-gestützt zu erstellen.

Darüber hinaus gab es für eine größere Anzahl von Kommunen das Angebot, Baulücken aus vorhandenen Daten in die Raum$^+$ Plattform zu übertragen. Dieses Angebot wurde nur wenig in Anspruch genommen (siehe Kapitel 5.8). Ebenso wurden die Kommunen gebeten, die Baulücken und Flächen unter 2.000m² summarisch abzuschätzen, was sich als schwierig erwies.

4.2.3 Nachverdichtung

Ein weiteres Potenzial für innere Entwicklung stellt die sogenannte Nachverdichtung dar, also kleinteilige Erhöhungen der baulichen Dichte durch Anbauten, Aufstockungen oder Ersatzbauten mit höherer Ausnutzung. Diese Potenziale wurden bei den Erhebungsgesprächen nicht erfasst, da diese aufgrund der Kleinteiligkeit schwer darstellbar sind. Der Prozess der Nachverdichtung in einem Gebiet findet in der Regel kontinuierlich über einen längeren Zeitraum statt. Er wird teilweise aktiv durch die Kommunen vorangetrieben (insb. Sanierungsgebiete), in vielen Fällen aber getragen durch die privaten Eigentümer. Im Vorläuferprojekt MORO-RESIM wurde das Thema der Nachverdichtung in den Erhebungsgesprächen mit folgender Erkenntnis abgefragt:

- Die Kommunen können mit dem bestehenden Instrumentarium ihre jeweiligen Zielsetzungen umsetzen.
- Aussagen bezüglich des durch Nachverdichtung erreichbaren Zuwachses an Geschossflächen nach Maß und Zeitpunkt sind ohne eingehende Untersuchungen nicht möglich.

Daher wurde in Raum$^+$ folgendes Vorgehen für den Umgang mit dem Themenbereich der Nachverdichtungsmöglichkeiten gewählt:

- Im Rahmen der Erhebungen wurde das Thema angesprochen, jedoch nicht flächenmäßig erfasst.
- Eine einfache Funktion zur Erfassung der Flächen wurde in die Plattform integriert und somit interessierten Kommunen zur Verfügung gestellt. Im Unterschied zu den Baulücken fand hier jedoch keine Nutzung seitens der Kommunen statt.

4.2.4 Noch nicht realisierte Außenentwicklung

Den Fokus des Raum$^+$ Ansatzes bilden die Innenentwicklungspotenziale. Es werden aber auch Entwicklungsmöglichkeiten der Außenentwicklung mit berücksichtigt. Die Siedlungsentwicklung ist immer ein Zusammenspiel der verschiedenen Entwicklungsoptionen im Innen- und Außenbereich. Bei einer Strategieentwicklung sowohl auf kommunaler wie auch regionaler Ebene müssen immer beide Aspekte berücksichtigt werden. Als „noch nicht realisierte Außenentwicklung“ werden im Rahmen von Raum$^+$ diejenigen Flächen bezeichnet, die in den gültigen Flächennutzungsplänen dargestellt sind, außerhalb des Siedlungszusammenhangs liegen und damit noch unbebaut sind. Diese Flächen können sehr gut im Rahmen einer Überlagerung der Flächennutzungspläne mit aktuellen Luftbildern in einem Geoinformationssystem (GIS) erhoben werden. In der Raum$^+$ Plattform werden diese Flächen in einem eigenen Bereich eingestellt und ebenfalls den Kommunen zur Verfügung gestellt.

4.3 Die internetbasierte Arbeitsplattform

4.3.1 Anforderungen

Die Schaffung und Wahrung der Übersicht über Innenentwicklungspotenziale im regionalen und überregionalen Maßstab erfordert die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren. Diese Zusammenarbeit ist nur mit einer Arbeitsweise machbar, die eine dezentrale Erhebung und Fortschreibung erlaubt. Die Aufgabenfülle in den Kommunen bringt mit sich, dass die kommunalen Vertreter in der Regel keine Spezialisten im Umgang mit GIS-Applikationen sind. Deshalb ist es notwendig, die Schwelle zur Nutzung der Plattform möglichst niedrig zu halten und diese nicht durch eine an den Nutzer hohe Anforderungen stellende Technik einzuschränken. Es wird also ein auf den Zweck maßgeschneidertes System benötigt, das die eigentlich wichtigen Funktionen in den Vordergrund stellt. Durch die Beschränkung auf möglichst wenige Funktionen, die dem Nutzer in einer klaren und einfachen Struktur angeboten werden, kann dies gewährleistet werden. Trotzdem sollte die Plattform mit georeferenzierten Daten arbeiten, um einen einfachen Austausch mit bestehenden geografischen Informationssystemen zu ermöglichen.

Aus diesen Aspekten haben sich die folgenden wesentlichen Anforderungen an Aufbau und Funktionen der internetbasierten überregionalen Übersicht ergeben:

- Dezentralität,
- Fortschreibungsfähigkeit,
- Unterstützung von Vertraulichkeit,
- Flexibilität,
- Einfachheit,
- Offenheit.

Die in den letzten Jahren entwickelten und erprobten Techniken der internetgestützten planerischen Informationssysteme ermöglichen es inzwischen, für solche Situationen geeignete Arbeitsinstrumente mit überschaubarem Aufwand bereitzustellen. Das dialogorientierte Vorgehen, die Dezentralität und die Fortschreibungsfähigkeit werden durch die Anwendung von solchen internetbasierten Plattformen ermöglicht. Sie erlauben die Zusammenarbeit vieler Akteure unabhängig von Zeit und Ort sowie eine laufende Aktualisierung. Gleichzeitig erfordern planerische Informationssysteme in der Regel keine besondere Softwareausstattung aufseiten der Nutzer. Der Schutz vertraulicher Informationen wird hierbei durch die Anwendung von Passwörtern gewährleistet.

Die Kompatibilität mit bestehenden Systemen ist eine Grundvoraussetzung, um aufseiten der Gemeinden Akzeptanz zu erreichen und Befürchtungen von Parallelsystemen und Doppelarbeit auszuräumen. Hierfür ist es wichtig, Möglichkeiten für den Import von vorhandenen Daten aufzuzeigen. Noch wichtiger sind jedoch Funktionen, um Informationen aus der Plattform einfach zu exportieren und in eventuell bereits bestehende Systeme oder geläufige Programme zu übertragen.

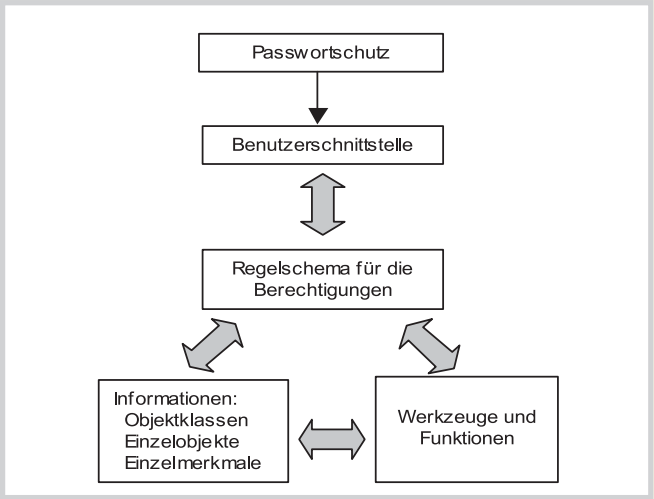


Abbildung 2: Struktur der Arbeitsplattform

Trotz dieser technischen Offenheit eines solchen Systems ist es in einer Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen unumgänglich, einen differenzierten Zugang zu leisten. Da in der Regel auch sensible Informationen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, in ein solches System mit aufgenommen werden, muss die Vertraulichkeit der Daten garantiert werden. Außerdem erlaubt eine solche Differenzierung, dass jedem Benutzer nur die Funktionen zur Verfügung stehen, die seinen Anforderungen entsprechen. Um gleichzeitig die Nutzungsschwelle niedrig zu halten, muss die Gestaltung in einer klaren und einfachen Form erfolgen.

Die Differenzierung ist über folgende Aspekte in der Raum$^+$ Plattform umgesetzt worden:

- Der Zugang erfolgt durch individuelle Passwörter
- Für jeden Nutzer kann definiert werden, welche Funktionen und Informationen für ihn zugänglich sind

4.3.2 Aufbau & Umsetzung

Die Forderung nach Flexibilität der Plattform und prozessbegleitender Weiterentwicklung lässt sich nur umsetzen, wenn die Entwicklung dem Prinzip der Trennung von Funktionen, Merkmalsdefinitionen und Inhalten folgt. Die Merkmalsdefinitionen und Inhalte sind dabei in einer Datenbank gespeichert. Die Funktionen sind in ASP und JavaScript programmiert und greifen auf die Definitionen zurück, um die Inhalte darzustellen, zu bearbeiten und abzuspeichern.

- Benutzeroberfläche: Die Benutzeroberfläche stellt dem Nutzer je nach seinen Berechtigungen unterschiedliche Funktionen zur Verfügung.
- Regelschema für die Berechtigungen: Mit dem Regelschema kann definiert werden, welche Nutzer in welchen Objektklassen bestimmte Merkmale anzeigen oder bearbeiten dürfen. Das Regelschema bezieht sich also auf die Funktionen und die sachlichen und räumlichen Informationen.
- Funktionen:
    - o Information: Darstellung der Merkmale in einer Infomaske, Suchfunktion,
    - o Bearbeitung: Neueingabe und Bearbeitung von tabellarischen und räumlichen Informationen (Zeichenfunktion).
    - o Datenaustauschdefinitionen: In den Definitionen werden die Merkmalskataloge für die zu speichernden Informationen definiert.
    - o Inhalte: Neben den Definitionen sind auch die eigentlichen Informationen in der Datenbank gespeichert.

BENUTZEROBERFLÄCHE

Anforderung war, die Anzeige der Flächenpotenziale dynamisch aus der Datenbank generieren zu können. Dies lässt sich auf einfachem Wege nur durch Nutzung von Vektorgrafiken erreichen. Ebenso sollte eine Überlagerung der Flächenpotenziale mit Hintergrundkarten möglich sein. Die Möglichkeit zur Mischung von Vektorgrafiken und Rastergrafiken war also ebenfalls eine zentrale Anforderung. Als Neuerung gegenüber bisherigen Lösungen wurde daher für die grafische Übersicht in der Plattform eine 2001 vom W3C-Konsortium verabschiedete Standardsprache zur Beschreibung von grafischen Elementen im Internet, der sogenannten Scalable Vector Graphics (SVG), verwendet.

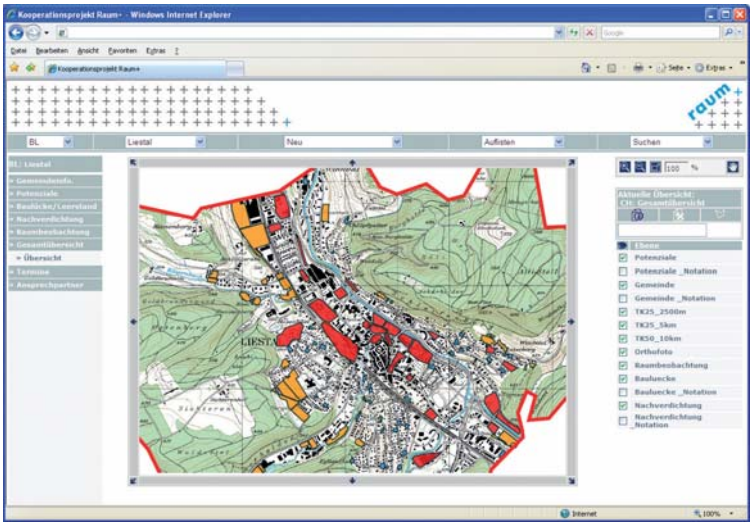


Abbildung 3: Grafische Übersicht[5]

Die Kartenebenen können ein- und ausgeblendet werden. Eine stufenlose Vergrößerung ist möglich; bei Bedarf wird auf fein aufgelöste Hintergrundkarten umgeschaltet. Die Flächen (Polygone) werden jeweils aktuell aus der Datenbank generiert.

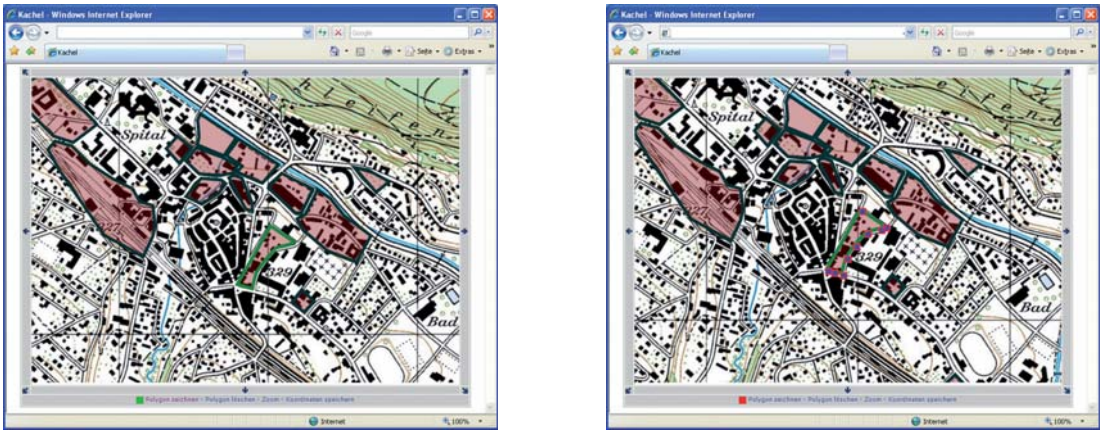


Abbildung 4: Benutzeroberfläche der Raum+ Arbeitsplattform

Eingabe: Flächen können neu gezeichnet werden. Die Flächengröße wird automatisch berechnet. Bearbeitung: Die Abgrenzung von Flächen kann auch nachträglich bearbeitet werden.

[5] Die Darstellungen wurden aus Daten einer Schweizer Gemeinde, wo keine Bedenken gegen die Veröffentlichung der Flächenpotenziale besteht, erzeugt.

Im Weiteren wurden bei der Benutzerführung zwei unterschiedliche Konzepte implementiert. Während die Benutzerschnittstelle für die Benutzergruppe „Administrator“ schnellen Zugriff auf alle Funktionen bieten sollte, war für die Benutzergruppen „Region“ und „Gemeinde“ ein möglichst einfacher und direkter Zugriff auf die Inhalte das Ziel. Darum wurde für die Gruppe „Administrator“ ein an den Funktionen orientierter Ansatz gewählt, für die Gruppen „Region“ und „Gemeinde“ ein thematischer.

FUNKTIONEN

Der Nutzer kann in der Plattform, je nach Berechtigung, alle oder einige der folgenden Funktionen verwenden:

- Tabellarische Informationen zu Flächenpotenzialen, Baulücken, Nachverdichtungspotenzialen und noch nicht realisierten Außenreserven eingeben, anzeigen und aktualisieren.
- Potenziale graphisch auf einer geeigneten Hintergrundkarte abgrenzen.
- Die Flächenübersicht für eine Gemeinde, Teilbereiche einer Gemeinde oder eine Region anzeigen.
- Potenziale nach bestimmten Kriterien suchen.
- Kontaktdaten zu Ansprechpartnern eingeben, anzeigen und aktualisieren und Termine verwalten.
- Informationen mit bestehenden Systemen austauschen und zur Weiterbearbeitung exportieren.

DEFINITIONEN

Hinter dieser Struktur steht die Idee, die zu bearbeitenden Informationen als Objektklassen zu verstehen. Ein solches Objekt wäre beispielsweise „Flächenpotenzial“ oder „Ansprechpartner“. In der Definition eines Objektes wird beschrieben, welche Merkmale vorgesehen sind und wie diese beschaffen sind; für Flächenpotenziale sind dies z. B. Fläche, Nutzung und Planungsstand. Diese Definitionen können dann von standardisierten Funktionen wie „suchen“, „auflisten“ oder „bearbeiten“ verwendet werden, um die entsprechenden Masken in der Plattform automatisch zu generieren. Die Definition der Objekte ist dabei ein Arbeitsbereich, der eng mit den inhaltlichen und methodischen Erkenntnissen der Erhebung verknüpft ist. Viele der Anpassungen, die sich im Laufe einer prozessbegleitenden Weiterentwicklung der Arbeitsplattform ergaben, erforderten nur Änderungen, Erweiterungen oder Präzisierungen der Definitionen der einzelnen Objekte. Diese Änderungen konnten schnell durchgeführt werden und erforderten wegen der Trennung von Funktionen und Definitionen keinerlei Programmierkenntnisse. Nur in wenigen Fällen waren neue oder angepasste Funktionen notwendig.

REGELSCHEMA

In der Plattform sollten nicht alle Funktionen allen Nutzern gleichermaßen zur Verfügung stehen. Das Regelschema sollte darum in vier Richtungen wirken:

- Bestimmte Objektklassen sollten nur bestimmten Nutzern zugänglich sein (beispielsweise „Baulücke“).
- Für Objektklassen sollte sich definieren lassen, welche Merkmale ein Nutzer einsehen und bearbeiten darf. So lassen sich nutzerspezifische Merkmallisten erstellen, die die Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachbereiche ermöglichen.
- Für einzelne Objekte sollte sich bestimmen lassen, welche Nutzer diese einsehen oder bearbeiten dürfen. So lässt sich die unterschiedliche Zuständigkeit von Region und Kommunen abbilden.
- Die Verfügbarkeit bestimmter Funktionen sollte, wie die Berechtigungen zum Informationszugang, mit einem Regelschema gestaltet werden.

Die Nutzer der Plattform haben demzufolge jeweils unterschiedliche Berechtigungen. So kann beispielsweise ein Nutzer aus der Benutzergruppe „Region“ die Flächenpotenziale nur anzeigen, nicht jedoch neu anlegen oder bearbeiten. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass nur die Kommunen über die erforderlichen Detailinformationen verfügen. Im Projekt wurde daher festgelegt, dass die Kommunen vollen Zugriff und damit auch die volle Verantwortung für die Inhalte in der Plattform haben. Dieses Vorgehen hat sich bewährt und im Kontakt mit den Kommunen geholfen, Vorbehalte gegenüber einer Mitarbeit im Projekt auszuräumen.

4.4 Organisation der Erhebungsgespräche

Die Gestaltung und Organisation der Erhebungsgespräche war für den Erfolg und die Reichweite der Erhebungen zentral. Dabei war es grundlegend, bei dem auf Kooperation und Freiwilligkeit ausgelegten Ansatz den Aufwand für die Kommunen so gering wie möglich zu halten. Gleichzeitig musste dabei der technischen und insbesondere zeitliche Aufwand seitens der Erheber (Wissenschaftler und regionale Vertreter) in einem angemessenen Umfang gehalten werden.

Daher kamen bei der Terminvereinbarung und Organisation der Erhebungen verschiedene Ansätze zum Einsatz. Die Ansprache und Terminvereinbarung erfolgte durch die Regionen. Dabei ließ sich der über die zeitliche Organisation und räumliche Bündelung möglichst vieler Erhebungen der Reiseaufwand minimieren. Dazu wurden verschiedene, auf Gegebenheiten der jeweiligen Regionen angepasste Terminvereinbarungs- und Organisationsvorgehensweisen eingesetzt:

- Einzelerhebungen direkt in der jeweiligen Kommune,
- Gruppenerhebungen mit mehreren Kommunen (3-5) zentral in einem der Rathäuser der beteiligten Kommunen,
- nur ein Erheber,
- mehrere Erheber.

Die unterschiedlichen Vorgehensweisen in der zeitlichen Staffelung der Erhebungen wurden im Projektverlauf getestet und weiterentwickelt. Mit dieser Vorgehensweise konnten zwischen drei und fünf Kommunen je Erheber und Erhebungstag erhoben werden, in Einzelfällen je nach Struktur der Kommunen auch mehr. Die angesetzte Erhebungsgesprächsdauer von eineinhalb bis zwei Stunden wurde in der Regel eingehalten. Eine Besonderheit bildeten die Großstädte (> 100.000 Einwohner). Mit diesen Städten mussten mehrere Termine vereinbart werden. Aufgrund der längeren Entscheidungswege und differenzierten Kompetenzverteilungen ergab sich dort ein erhöhter Koordinationsaufwand, auch intern zwischen verschiedenen Abteilungen. Ein weiter Grund lag in der im Vergleich mit kleineren Kommunen größeren Zahl an Potenzialen.

Mit einer straffen Zeitorganisation konnten bis zu vier Gemeinden (in Einzelfällen auch mehr) pro Erheber und Tag bearbeitet werden. Dies haben die Erfahrungen aus den Organisationsansätzen in den Regionen BL, VRRN und RVNA gezeigt. Folgende Ansätze wurden verfolgt:

a. Mehrere Erhebungen an einem Tag direkt in den Rathäusern der jeweiligen Kommunen. Dabei wurde sich auf räumlich benachbarte Kommunen konzentriert, um die Fahrzeiten so gering wie möglich zu halten.
b. Erhebungsblöcke an zwei aufeinanderfolgenden Tagen. Vorgehen wie bei (a)
c. Einbestellung der einzelnen Kommunen an einen zentral in der jeweiligen Raumschaft gelegen Ort, in der Regel in die Räumlichkeiten einer beteiligten Kommunen. Dieses Vorgehen wurde in der Regel bei Gruppenerhebungen angewandt
d. Erhebung einzelner Kommunen an einzelnen Tagen. Dies ist nur möglich, wenn der externe Erheber auch in der Nähe dieser Kommunen arbeitet.

Die höchste Erhebungsquote je Erheber und Tag ließ sich mit der Methode „Gruppenerhebung“ im Fall (c) erreichen. Hierbei wurden mehrere Kommunen gleichzeitig an einen zentralen Ort in ihrer Raumschaft eingeladen und einmal zentral in das Projekt eingeführt. Damit lässt sich der Aufwand je Kommune um 20 bis 30 Minuten verringern. Je anwesenden Erheber (zwei bis drei seitens der Hochschulen) wurden dann zwei bis drei Erhebungen konsekutiv durchgeführt. Dabei wohnten die wartenden kommunalen Vertreter den Erhebungsgesprächen der zuerst erhobenen Kommunen bei, und es kam auch unter den Gemeinden zu einem interessanten Informationsaustausch.

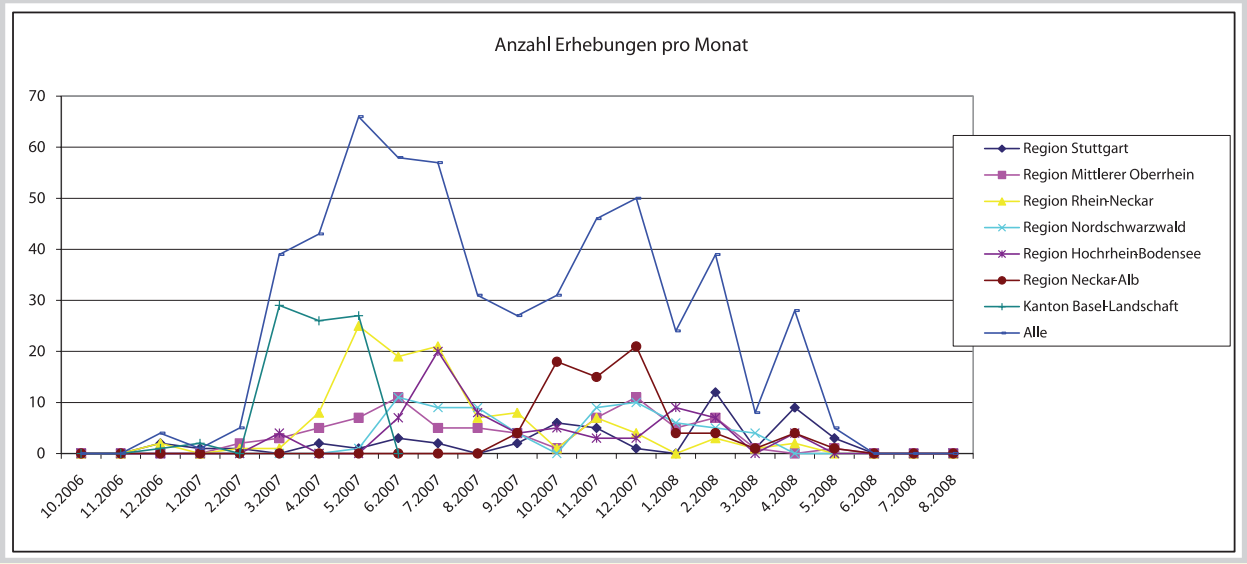


Abbildung 5: Zeitliche Staffelung der Erhebungen

Mit der Variante (b) konnten auch sehr gute Erhebungsquoten erreicht werden. Diese eignet sich gerade auch in Regionen, bei denen für den externen Erheber ein relativ hoher Aufwand bei der Anreise entsteht.

Als Vorgehen beim Erhebungstermin vor Ort hat sich die in MORO-RESIM entwickelte Methodik als tragfähig erwiesen. Bei der Erhebung werden die entsprechenden Potenziale in einen Plan (M 1:10.000, Grundlage TK 25) eingezeichnet, während der Erheber die Potenziale und deren Merkmale simultan direkt in der Plattform mit protokolliert. Das Gespräch wird von dem Erheber geleitet. Dabei werden meist folgende Themenbereiche je Ortsteilebene angesprochen:

- Eisenbahn – Wo sind wichtige Stationen? Wo sind evtl. Flächen im Stationsbereich, insb. Bahnareale?
- Überflüssige Versorgungsflächen: Gas, Strom, Wasser etc.
- Gewerbe-/Industrieflächen mit Veränderungsdruck/-absichten oder in denen eine Veränderung für die Stadtentwicklung positiv wäre: Umnutzung, Nutzungsintensivierung, Neuordnung.
- Stadtkern: Unternutzte Flächen.
- Problemflächen mit nicht marktgerechten B-Plan – Wie lange ist die Fläche schon ausgewiesen/erschlossen, wurde aber nicht bebaut (insb. Wohnen und Randbereich)?
- Konversionsflächen.
- Verschiedene Themen wie Gastronomiebetriebe, Gärtnereien etc. wurden während des Gesprächs fallweise eingebracht.

4.5 Fortschreibung

Die Fortschreibungsfähigkeit ist einer der zentralen Punkte im Raum^{+} Ansatz und wurde von Anfang an in der Konzeption des Vorhabens mitberücksichtigt. Auch hinsichtlich der Fortschreibung der Übersicht ist zwischen der kommunalen und der regionalen Ebene zu differenzieren.

- Für die Mobilisierung der einzelnen Flächen durch die Kommunen ist, entsprechend den Erkenntnissen zum kommunalen Flächenmanagement, ein laufendes Monitoring der Flächen und Prozesse notwendig. Anforderung an die Internetplattform war, dass sie interessierten Kommunen auch als Instrument für das kommunale Flächenmanagement dienen kann. Den Kommunen musste daher die Möglichkeit eröffnet werden, die Übersicht in eigener Verantwortung fortzuschreiben.
- Die Übersicht dient auf regionaler Ebene zwei unterschiedlichen Aufgaben. Einerseits sollen die Ergebnisse in die Planungen der Regionalverbände mit einfließen, andererseits soll die Übersicht als Grundlage dienen, um teilräumlich und thematisch differenziert Kooperationsprozesse mit den Kommunen anzustoßen. Auch hierfür muss die Möglichkeit bestehen, die Übersicht fortzuschreiben.

Aus diesem Grund ist nach der Raum+ Methodik die Fortschreibung ebenso wichtig wie die Ersterhebung der Siedlungsflächenpotenziale. Da mit der Region Stuttgart einer der beteiligten Regionalverbände mit den Vorarbeiten aus dem Projekt MORO-RESIM schon über eine Übersicht verfügte, konnten hier parallel zu den Ersterhebungen in den anderen Regionen bereits Erfahrungen zur Fortschreibung der regionalen Übersichten gesammelt werden. Wichtige Fragen waren dabei:

- Wie und mit welchem Aufwand lässt sich die Fortschreibung organisieren?
- Sind die Kommunen an einer Fortschreibung interessiert?
- Welche Änderungen ergeben sich bei den Siedlungsflächenpotenzialen?
- Wie viele Potenziale konnten umgesetzt werden, wie viele Potenziale kommen neu hinzu?
- Was ist ein sinnvoller Rhythmus für die Fortschreibung aus Sicht der verschiedenen Planungsebenen (Kommune, Region, Land)?

Für die vorliegende Übersicht in der Region Stuttgart stellte sich die Ausgangslage wie folgt dar:

- Die Erhebungen aus MORO-RESIM lagen im Mittel etwa drei Jahre zurück.
- Seit MORO-RESIM fanden seitens der Kommunen nur in wenigen Ausnahmefällen eigenständige Aktualisierungen statt.
- Der Merkmalskatalog wurde in Raum+ gegenüber MORO-RESIM vor allem im Bereich „Lagebeurteilung“ erweitert; daher waren auch für Areale ohne Veränderungen neue Informationen aufzunehmen.

Es wurde daher ein Vorgehen gewählt, das es erlaubte, die Daten in bereits erhobenen Gemeinden mit möglichst geringem Aufwand zu aktualisieren. Dabei waren für die Wahl der Vorgehensweise verschiedene Ausgangslagen auf der kommunalen Ebene zu berücksichtigen. Kriterien waren beispielsweise die Anzahl der Potenziale und mögliche personelle Wechsel bei den Ansprechpartnern. Auf diesen Fragen aufbauend, wurde die Fortschreibung in der Region Stuttgart folgendermaßen umgesetzt:

- Vor-Ort-Termine in Kommunen mit vielen Potenzialflächen (mehr als 15 Potenziale)[6]
  Es wurde dabei analog zu den Ersterhebungen vorgegangen. In den mitgebrachten ausgedruckten Planunterlagen waren die schon erhobenen Potenzialflächen auf der topografischen Karte dargestellt. Während des Gesprächs wurden die Merkmallisten der bereits erhobenen Flächen aktualisiert. Bereits umgesetzte Areale wurden gelöscht und neu hinzugekommene Potenziale ergänzt.
- Telefonische Fortschreibungen für Kommunen mit wenigen Potenzialflächen (weniger als 15 Potenziale)[7]

[6] Dies entspricht etwa 10% der in der Region Stuttgart erhobenen Kommunen.
[7] Dies entspricht etwa 90% der in der Region Stuttgart erhobenen Kommunen.

Die Fortschreibung erfolgte fernmündlich. Voraussetzung war, dass der Ansprechpartner aufseiten der Kommune nicht zwischenzeitlich gewechselt hatte und somit noch mit der Methodik der Übersicht vertraut war. Zudem hat sich in den Tests in der Pilotphase gezeigt, dass die Methode nur für eine begrenzte Anzahl an Arealen pro Gespräch geeignet ist. Zentrales Merkmal der Erhebungsmethodik in Raum^{+} ist, dass die „Datenhoheit" bei den Kommunen bleibt.

Die Entscheidungen zur Einkategorisierung der Potenziale erfolgen nicht durch den Erheber in Eigenregie, sondern im Dialog mit den Kommunen. Die Gespräche sind als Unterstützungsangebot für die strukturierte Erfassung der Informationen zu verstehen. Der direkte Dialog mit einer gemeinsamen Gesprächsgrundlage („Plan auf dem Tisch") kennzeichnet das Vorgehen. Auch bei den fernmündlichen Fortschreibungen sollte dieses gewährleistet bleiben. Dazu wurde mithilfe des Programms „Beam2Present" den kommunalen Vertretern ein „virtueller Schulterblick" auf die aktuelle Bildschirmansicht des Erhebers ermöglicht. Die kommunalen Gesprächspartner konnten somit die Eintragungen in die Arbeitsplattform an einem internetfähigen Computer unmittelbar mitverfolgen. Die eingesetzte Technik war sehr robust und funktionierte ohne Installation einer Software aufseiten der kommunalen Partner. Sicherheitstechnisch bedingte Einschränkungen im Internetzugang wie Firewalls o. Ä. spielten ebenso keine Rolle. Die Aktualisierung bereits erhobener Flächen und die Löschung bereits umgesetzter Areale bereiteten keine Probleme.

Bei der Ergänzung neu hinzugekommener Potenziale ließ die eingesetzte Technik die direkte Eingabe der abgegrenzten Fläche durch die Gesprächspartner aufseiten der Kommunen nicht zu. Daher musste die Lage der Fläche durch den kommunalen Vertreters so beschrieben werden, dass der Erhebende die Flächen korrekt abgrenzen konnte. Dies funktionierte durch die direkte visuelle Rückmeldung zufriedenstellend, war aber vergleichsweise zeitaufwendig. Die Methode ist daher nur für Kommunen geeignet, bei denen mit einer überschaubaren Anzahl zu aktualisierender (etwa zehn bis 15) und insbesondere neu zu ergänzender (max. fünf bis acht) Areale gerechnet werden kann. Telefonische Fortschreibungen minimieren den zeitlichen Aufwand für die Fortschreibung, ohne auf den persönlichen Kontakt mit den kommunalen Vertretern zu verzichten. Der zeitliche Aufwand für das Fortschreibungstelefonat liegt bei etwa 30 bis 45 Minuten.

4.6 Beratung und Unterstützung

Eine wesentliche Empfehlung des Modellvorhabens MORO-RESIM in der Region Stuttgart stellte der Aufbau von Beratungskompetenz zum Flächenmanagement auf der regionalen Ebene dar. Dazu sollten im Rahmen von Raum$^+$ in der Region Stuttgart neben der Fortschreibung auf die Übersicht aufbauende Unterstützungsangebote an den Kommunen erprobt werden. Zu diesem Zweck wurden in der Region zwei interkommunale Workshops durchgeführt. Im Vorläuferprojekt wurden hinsichtlich der künftigen Rolle der regionalen Planungsebene die Fragen „Was kann die Region tun?“ oder „Was kann die Region nicht tun?“ sowie „Was soll die Region tun?“ oder „Was soll die Region nicht tun?“ gestellt und diskutiert. Vonseiten der Kommunen wurden der Aufbau einer Plattform für den Erfahrungsaustausch und Unterstützung in der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren genannt. Damit wurde auch vonseiten der Kommunen der Wunsch geäußert, ausgehend von der Übersicht einen regionalen Prozess zu initiieren. Diese Anforderung wurde mit dem Schlagwort des regionalen „Flächenkümmerers“ bzw. der „regionalen Kompetenzzentren für Flächenmanagement“ umrissen. Als Aufgabenbereiche eines solchen „Flächenkümmerers“ wurden im Zuge von Raum$^+$ drei Schwerpunkte identifiziert

- Die Fortführung der regionalen Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen (siehe dazu Abschnitt 5.5).
- Schaffung einer regionalen Plattform für den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer.
- Der Aufbau von über die gesetzlichen Pflichten hinausgehenden Beratungs- und Unterstützungsangeboten für die Kommunen der Region.
- Unterstützung der Kommunen beim Aufbau eines kommunalen Flächenmanagements basierend auf der Raum$^+$ Übersicht.

Als mögliche Beratungs- und Unterstützungsangebote wurden in MORO-RESIM beispielsweise themenspezifische interkommunale Workshops, regionale Wettbewerbe zur Innenentwicklung oder regionale Förderprogramme zur Erstellung (interkommunaler) Innenentwicklungskonzepte identifiziert. In Raum$^+$ sollte das Instrument der interkommunalen Workshops weiter ausgearbeitet und erprobt werden. Neben der Erprobung möglicher Vorgehensweisen für die Fortschreibung der Übersicht standen somit insbesondere die Konzeption und Erprobung von Beratungs- und Unterstützungsangeboten für die Kommunen im Mittelpunkt. Dieses Beratungsangebot sollte über die bisherige, aus den gesetzlichen Vorgaben abgeleitete Beratungspraxis (wie. z. B. raumorderische Stellungnahmen) hinausgehen. Drei Fragen wurden dabei bearbeitet:

- Ist die regionale Übersicht eine geeignete Grundlage, um Beratungs- und Unterstützungsangebote differenziert auf die Anforderungen der Kommunen ausrichten zu können?
- Ist die regionale Übersicht geeignet, um innerhalb solcher Prozesse als Informationsgrundlage dienen zu können?
- Wie könnten Beratungs- und Unterstützungsangebote ausgestaltet werden?

Eine wesentliche Erkenntnis aus dem Vorläuferprojekt MORO-RESIM war, dass seitens der Kommunen großes Interesse an Beratungs- und Unterstützungsangeboten besteht, sofern diese zielgerichtet auf die spezifischen lokalen Situationen ausgerichtet werden. Gleichzeitig besteht ein großes Interesse, sich mit Kommunen auszutauschen, die ähnliche Fragestellungen bearbeiten. Daraus ergeben sich zwei zentrale Anforderungen an Beratungs- und Unterstützungsangebote:

- In der Ausgestaltung der Angebote sollten regionale Besonderheiten aufgegriffen werden. Aus der Zugehörigkeit zu einer (Teil-)Region ergibt sich ein Mindestmaß an gemeinsamer Problemwahrnehmung, welches Voraussetzung für einen problem- und lösungsorientierten Austausch ist.
- Die Angebote sollten keine allgemeinen Diskussionsveranstaltungen sein, gleichzeitig aber den Austausch zwischen den Kommunen ermöglichen. In der Ablaufgestaltung sollte daher ein Wechsel zwischen allgemeineren und spezifisch auf die Einzelkommunen ausgerichteten Programmpunkten neben einem spezifischen Teil für jede Einzelkommune auch Raum lassen für den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen.
- Die Angebote sollten bestimmte Themenschwerpunkte (Beispiele: „Wohnen an der Fils“ oder „Wiedernutzung großer Gewerbebrachen in kleinen und mittleren Kommunen“) herausgreifen und von diesen Themen betroffene Kommunen direkt angesprochen werden.

Mit den interkommunalen Workshops in der Region Stuttgart wurden diese Anforderungen in ein Programmkonzept umgesetzt und dieses in zwei Workshops erprobt. Als Themenschwerpunkt wurde, aufbauend auf den Erfahrungen aus MORO-RESIM, die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren in der Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale festgelegt. Hierzu wurden Städtebauunternehmen, die im Bereich der Beratung und des Projektmanagements arbeiten, hinzugezogen. Das Programmkonzept für die Workshops stellte sich wie folgt dar:

- Konzentration der Workshops auf eintägige Veranstaltungen mit jeweils drei Kommunen,
- Einbeziehung von Städtebauunternehmen,
- Diskussion von Mobilisierungsstrategien für die Innenentwicklungspotenziale in den Kommunen:
    - o Priorisierung der Potenziale,
    - o Mögliche Vorgehensweisen (Instrumente & Verfahren),
- Grundlage: Informationen aus der regionalen Übersicht,
    - o Fortschreibung der Übersicht oder ggf. Ersterhebung im Vorfeld (Erhebungsgespräch),
    - o Erarbeitung eines Diskussionspapiers: Für die Workshops wurde jeweils seitens der universitären Projektpartner ein Diskussionspapier erarbeitet. Das Diskussionspapier beinhaltete eine Lagebeurteilung für die interkommunale Ebene sowie für jede Kommune eine Lagebeurteilung auf Grundlage der Übersicht, Empfehlungen zu möglichen Schwerpunktsetzungen sowie spezifische Vorschläge für ein Aktionsprogramm zu Mobilisierung der Flächen. Das Ziel war auszuloten, inwieweit auf Grundlage der Raum^{+} Übersicht solche Prozesse überhaupt initiiert und mit Ertrag für alle Partner durchgeführt werden können.

Die Workshops dienten unterschiedlichen Zielen:

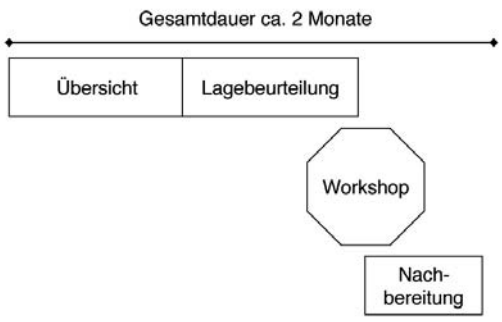
- Die Kommunen erhielten von Universität und Städtebauunternehmen Vorschläge zu einer Mobilisierungsstrategie für ihre Innenentwicklungspotenziale. Ebenso fand ein Austausch mit direkten Nachbarkommunen zur Frage der Innenentwicklung statt.
- Der Verband Region Stuttgart konnte prüfen, ob das dargestellte Programmkonzept ein tragfähiger Baustein einer Beratungs- und Unterstützungsstrategie sein kann.
- Die Städtebauunternehmen erhielten Einblicke in Struktur und Inhalte der regionalen Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen. Sie konnten erproben, wie sie diese im Zuge einer Beratung von Kommunen einsetzen können.
- Die Projektgruppe Raum$^+$ konnte einerseits das Programmkonzept erproben und andererseits prüfen, ob die regionalen Übersichten eine geeignete Informationsgrundlage für solche Beratungs- und Unterstützungsangebote darstellen. Sich ergebende Anregungen für eine Weiterentwicklung der Übersicht konnten in die Erarbeitung der Empfehlungen zur Weiterführung des Prozesses einfließen.

Teilnehmer und Rollen in den interkommunalen Workshops:

Kommunen	- Mitwirkung bei der Erarbeitung der Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen - Unterstützung bei der Vorbereitung der Workshops (insb. Grundlagenmaterial) - Mitwirkung in den Workshops
Städtebauunternehmen	- Mitwirkung in den Workshops - Kritik der Lagebeurteilung - exemplarische Entwicklung einer Mobilisierungsstrategie für die einzelnen Kommunen
Projektpartner Raum$^+$: (Uni Karlsruhe, ISL und Verband Region Stuttgart)	- Erarbeitung der Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen - Formulierung einer Lagebeurteilung und eines ersten Vorschlages zur Mobilisierungsstrategie - Vorbereitung und Durchführung der Workshops - Dokumentation der Ergebnisse

Der Ablauf für die Workshops stellte sich wie folgt dar:

Ablaufplanung Workshops



Exemplarische Tagesordnung

Uhrzeit	Programmpunkt	Moderation
09:00	Begrüßung, Einführung	Universität
09:30	Vorstellung Diskussionspapier „Mobilisierungsstrategie“ Statement der Kommunen Statement der Unternehmen	
10:30	Pause	
11:00	Erste Aussprache, Kritik des Diskussionspapiers	Universität
11:45	Mittagspause	
12:30	Bilateraler Austausch Kommune / Unternehmen jeweils 45 Min. im Turnus	Mitarbeiter Projektgruppe Raum+
14:45	Kaffeepause	
15:00	Vorstellung der Ergebnisse, Schlussaussprache	Universität
15:30	Ausblick, Reserve	
16:00	Ende der Veranstaltung	

Es wurden in der Region insgesamt zwei interkommunale Workshops durchgeführt:

Workshop 1:
- Kommunen: Ditzingen, Hemmingen, Schwieberdingen
- Unternehmen: STEG Stadtentwicklung GmbH und die Wüstenrot Haus- u. Städtebau GmbH

Workshop 2:
- Kommunen: Eislingen, Salach und Süßen
- Unternehmen: STEG Stadtentwicklung GmbH, die Wüstenrot Haus- u. Städtebau GmbH und die REM Assets Unternehmensimmobilien AG

5 Raum+ Ergebnisse

Die Auswertung der in den Erhebungsgesprächen erhobenen Flächen bildet die zentrale Aufgabe auf dem Weg von der Übersicht über Siedlungsflächenpotenziale zur Entwicklung von Strategien zur Mobilisierung derselben. Die erhobenen Daten ermöglichen differenzierte thematische und räumliche Aussagen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung, die im Folgenden dargelegt werden. Es liegen Auswertungen zu folgenden Themenbereichen vor:

- Reichweite der Erhebungen,
- Potenziale der Innenentwicklung,
- Potenziale der noch nicht realisierten Außenentwicklung,
- Vergleich zwischen Innen- und Außenentwicklung,
- Mobilisierbarkeit der Innenentwicklungspotenziale,
- Ergebnisse der Fortschreibung,
- Baulücken.

5.1 Reichweite der Erhebungen

5.1.1 Beteiligung

Die auf Freiwilligkeit angelegte Beteiligung der Kommunen an den Erhebungen übertraf die zu Projektbeginn angestrebten Quoten. Zwischen 57 und 100 Prozent der Gemeinden der an Raum+ teilnehmenden Regionen haben an den Erhebungen teilgenommen. Damit wurden die Erwartungen im Vorfeld des Projektes weit übertroffen.

Region	Kommunen			Gemarkung		Einwohner		Beschäftigte		Siedlungs-und Verkehsfläche	
	gesamt	erhoben	erhoben [%]	erhoben [ha]	erhoben [%]	erhoben	erhoben [%]	erhoben	erhoben [%]	erhoben [ha]	erhoben [%]
Basel-Landschaft	86	86	100	51.754	100	269.618	100	115.432	100	8.426	100
Hochrhein-Bodensee	99	65	65	205.289	74	550.543	82	170.265	87	26.044	78
Mittlerer Oberrhein	57	55	96	182.378	85	658.414	65	197.597	52	27.946	74
Neckar-Alb	67	54	80	215.344	85	637.414	92	205.343	95	30.891	89
Nordschwarzwald	70	62	88	215.307	92	547.677	91	167.396	92	25.544	91
Rhein-Neckar (bw)	83	83	100	244.178	100	1.135.514	100	416.683	100	42.612	100
Stuttgart	179	103	57	331.797	76	2.172.697	81	950.075	89	61.019	76
Summe BW	555	422	76	1.394.293	84	5.702.259	84	2.107.359	86	214056	84
Summe Gesamt	641	508	79	1.446.047	85	5.971.877	85	2.222.791	87	222482	84

Tabelle 1: Reichweite der Erhebungen[8]

In Baden-Württemberg haben sich 422 von 555 Kommunen der sechs Regionen aktiv und freiwillig an der Erstellung einer Übersicht über Innenentwicklungspotenziale beteiligt. Damit liegen in diesen Regionen für 76% der Kommunen Daten zu den inneren Reserven für Siedlungsentwicklung vor. Auf das ganze Land bezogen, ergibt sich eine Quote von 38%, bezogen auf Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt der Anteil sogar bei 51%.

[8] Die Werte für Gemarkungsfläche, Einwohner, Beschäftigte und Siedlungs- und Verkehrsfläche beziehen sich auf das Jahr 2005 und stammen vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, In der Region Hochrhein-Bodensee gibt es 16 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl <700 (von ca. 100– 680 EW), welche im Südschwarzwald liegen. Die Erhebung kleiner Gemeinden hat ergeben, dass sich dort Potenziale auf ein Minimum beschränken – aufgrund des großen Aufwands wurde weitestgehend auf ein Erhebung verzichtet

Im Kanton Basel-Landschaft (86 Kommunen) und im baden-württembergischen Teil des Verbands Region Rhein-Neckar (83 Kommunen) konnten sogar alle Kommunen für die Teilnahme an dem Projekt gewonnen werden.

In der Region Stuttgart lagen aus dem Projekt MORO-RESIM schon Erhebungen für 75 Kommunen vor. Im Rahmen von Raum+ wurden dort in weiteren 28 Kommunen Ersterhebungen, in acht Kommunen telefonische Fortschreibungen und in 16 Kommunen Fortschreibungen vor Ort durchgeführt. Für diese 52 Kommunen liegen nun Daten auch für die Merkmale, die in Raum+ neu hinzugekommen sind, vor.

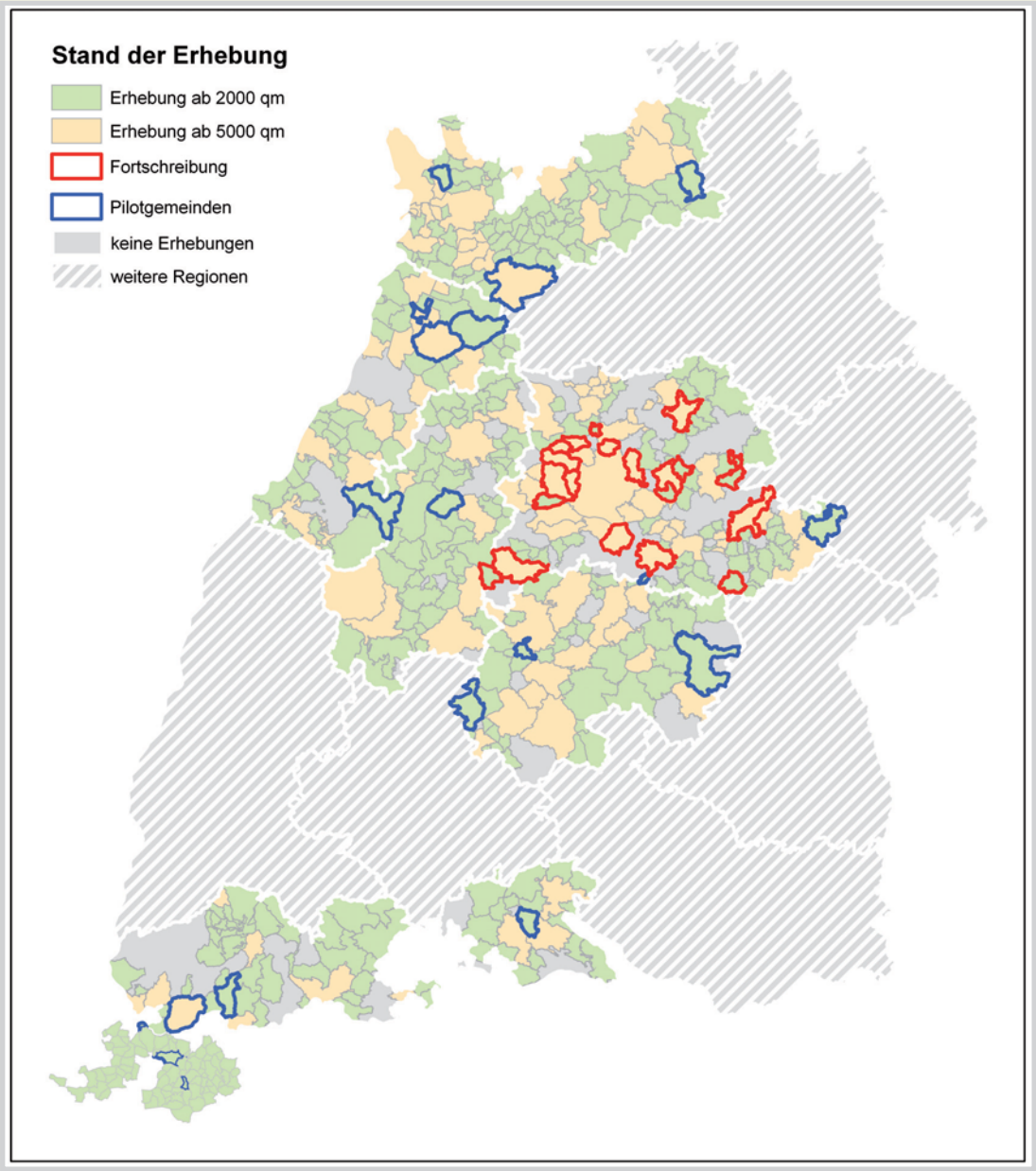


Abbildung 6: Räumliche Verteilung und Art der Erhebungen

In Raum+ wurden Kommunen aus allen Raumkategorien erhoben, sodass insgesamt mit den Ergebnissen aus Raum+ erstmals eine differenzierte Grundlage auch für verallgemeinernde Aussagen für das ganze Land gegeben ist.

5.1.2 Reichweite nach Raumkategorien und Zentralität

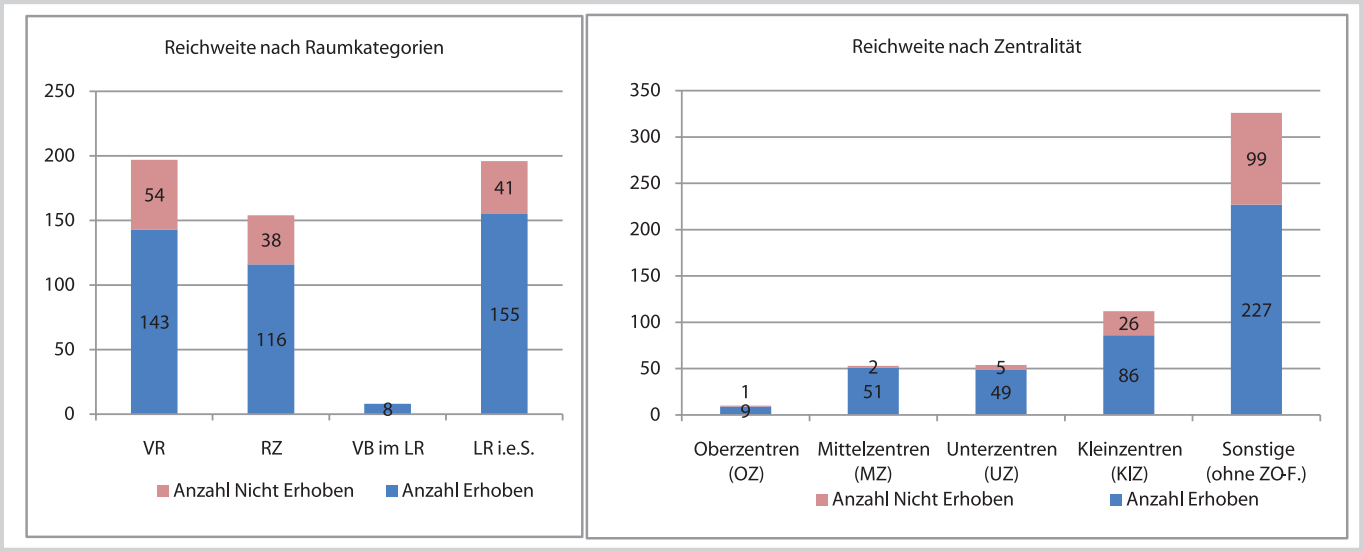


Abbildung 7: Erhobene Kommunen nach Raumkategorie und nach Zentralität der Kommunen[9]

Sowohl im ländlichen Raum wie in Verdichtungsräumen war die Mitwirkungsbereitschaft sehr positiv. Bei den Kommunen, die nicht erhoben werden konnten, spielten in der Regel politische Fragen im Verhältnis Verband – Kommune (bei den größeren Kommunen), der aktuelle Stand des politischen Prozesses bei Regionalplanfortschreibungen oder die Größe der Kommune (bei Kommunen unter 1.000 Einwohner) die maßgebliche Rolle. Bei diesen sehr kleinen Kommunen war die Teilnahmebereitschaft geringer als im Durchschnitt. Diese Kommunen wurden zum Teil aufgrund des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses nicht angefragt. Aufgrund geringer Verwaltungskapazitäten und auch tatsächlich nicht vorhandenem Potenzial ist dies nachvollziehbar. In Kommunen dieser Größenklasse, in denen Erhebungen durchgeführt wurden, konnten zumeist auch keine Flächen über 2.000m² erhoben werden.

Bezogen auf die Zentralität der Orte, ergibt sich ein ähnliches Bild. Bei den Oberzentren konnten neun von zehn und bei den Mittelzentren 50 von 53 erhoben werden. Insgesamt wurden in allen Zentrali-tätsstufen mehr als 75% der Kommunen erhoben; bei den nicht zentralen Orten, und damit auch eher kleinen Kommunen, lag die Quote bei 68%.

[9] Für die Raumkategorien werden folgende Abkürzungen verwendet: LR i. e. S.: Ländlicher Raum im engeren Sinn; VB im LR: Verdichtungsbereiche im ländlichen Raum; RZ: Randzone im Verdichtungsbereich; VR: Verdichtungsraum.

5.1.3 Teilnahmebereitschaft

Die Reichweite der Erhebungen und damit die Kooperationsbereitschaft der Kommunen übertraf die vor Beginn der Erhebungen angestellten Erwartungen. Es konnte festgestellt werden, dass auf kommunaler Seite durchaus ein Interesse an dem Thema besteht und die Möglichkeit eines aktiven Austauschs mit Vertretern von den Regionen und der Wissenschaft gerne in Anspruch genommen wurde.

Im Rahmen des Vorläuferprojektes MORO-RESIM konnten 75 der 179 Kommunen der Region Stuttgart und damit zirka 70% der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Region erreicht werden. Dies wurde als Erfolg gewertet, da die Teilnahme der Kommunen auf freiwilliger Basis geschah. Eine hundertprozentige Erhebung einer Region wurde von Vornherein nicht erwartet. Aufgrund der besonderen Verfasstheit des Verbands Region Stuttgart und der unterdurchschnittlichen Quote bei Kommunen des ländlichen Raumes im Rahmen des Projektes MORO-RESIM, stellte sich die Frage, ob im Rahmen von Raum$^+$ eine ähnliche Beteiligung seitens der Kommunen erreicht werden könnte. Sowohl die vollständige Erhebung der Region Rhein-Neckar und des Kantons Basel Landschaft als auch die rege Teilnahme von Kommunen aus eher ländlich geprägten Räumen im Rahmen von Raum$^+$ kann als positives Ergebnis gewertet werden.

Als maßgebliche Faktoren für die Beteiligungsbereitschaft haben sich im Rahmen von Raum+ die direkte Ansprache der kommunalen Vertreter seitens der Regionen, die Beschlussfassung zur Teilnahme an dem Projekt seitens der regionalen Gremien und die Schaffung von Akzeptanz der Erhebungen und der Vertraulichkeit der Daten mit fortlaufenden Projektfortschritt erwiesen. Nachdem sich sehr schnell hohe Beteiligungszahlen in den einzelnen Regionen abzeichneten, gab es ein weiteres überzeugendes Argument, um weitere Kommunen von der Teilnahme an den Erhebungen zu überzeugen.

Auch die Unterstützung seitens der Landkreise, im Fall des Landkreises Rastatt durch ein Anschreiben an die Kommunen geschehen, trug positiv zur Teilnahmebereitschaft bei. In der Vorbereitung des Projektes Raum$^+$ gab es in den Regionen verschiedene Ansätze, den Beschluss zur Teilnahme an dem Projekt vorzubereiten und die Basis für eine Teilnahme der Kommunen zu schaffen. Bis auf die Region Stuttgart wurden in allen Regionen Beschlüsse der Planungsausschüsse zur Teilnahme an dem Projekt herbeigeführt. So wurde z. B. in den Regionen Mittlerer Oberrhein und Nordschwarzwald eine ausreichende Zahl an teilnehmenden interessierten Kommunen vorausgesetzt (je ca. 20) oder auch die Zustimmung für eine flächendeckende Erhebung im Planungsausschuss eingeholt (Verband Region Rhein-Neckar). In der Region Stuttgart wurde zwar kein zusätzlicher förmlicher Beschluss zur Mitarbeit am Projekt Raum$^+$ herbeigeführt. Aufgrund des Vorgängerprojektes MORO-RESIM waren die Kommunen und der Planungsausschuss hinreichend informiert. Ein gemeinsames Anschreiben der Universitäten und der Region Stuttgart mit entsprechenden Hinweisen diente als Einstieg in das Vorhaben. Gremien des Verbandes wurden mehrfach über das Projekt und seinen Verlauf informiert.

Im Kanton Basel-Landschaft konnten die Erhebungen innerhalb sehr kurzer Zeit abgeschlossen werden. Die Kommunen wurden per Anschreiben zu festen Terminen eingeladen und folgten dem auch. Dabei spielten sicherlich auch die umfassenderen Kompetenzen des Kantons im Vergleich mit den deutschen Regionen eine Rolle.

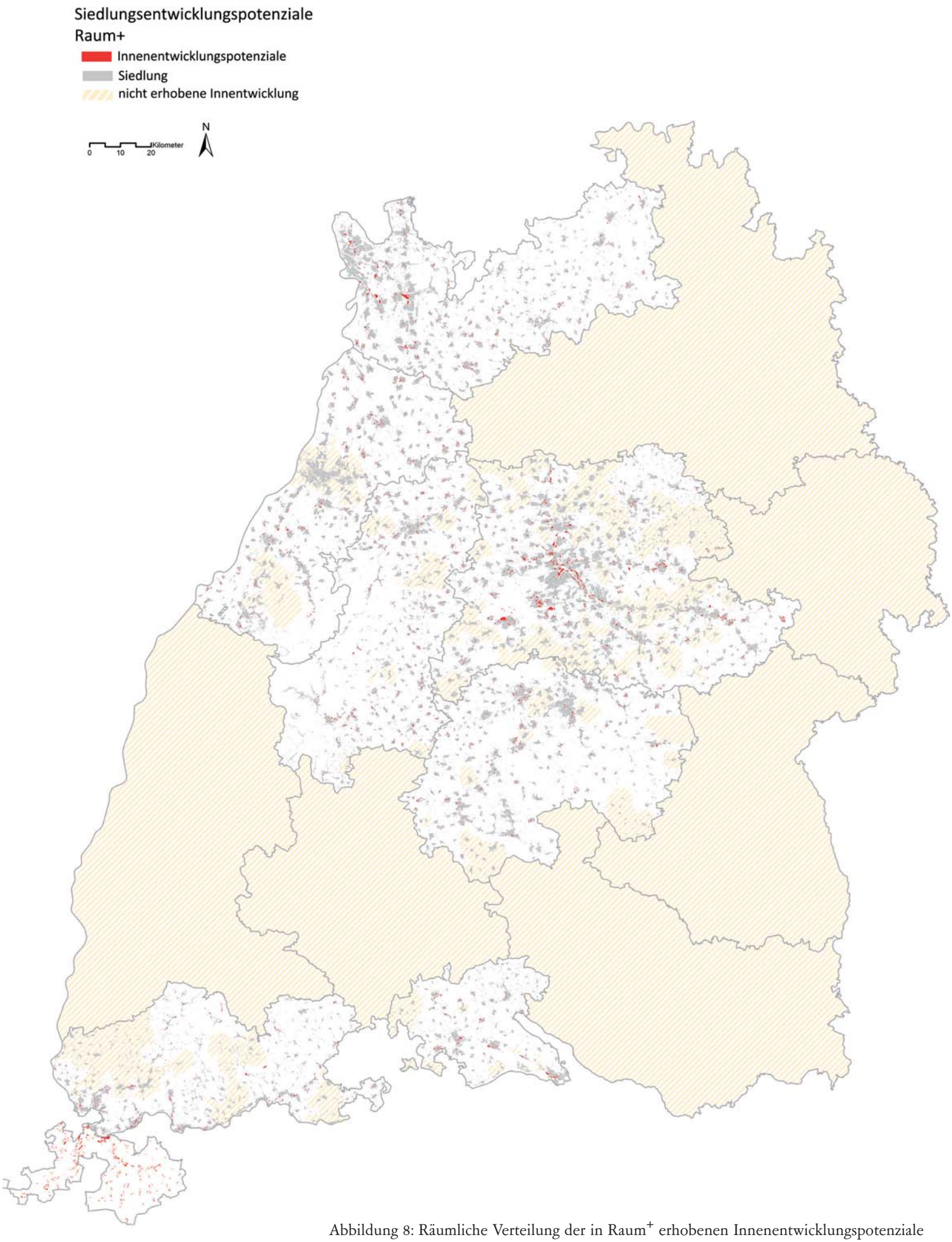


Abbildung 8: Räumliche Verteilung der in Raum^{+} erhobenen Innenentwicklungspotenziale

5.2 Innenentwicklung

5.2.1 Ergebnisse der Erhebung

Im Rahmen der Vor-Ort-Erhebungen der Potenziale für Innenentwicklung (ab 2.000m² bzw. 5.000m² Potenzialgröße) wurden insgesamt ca. 4.400 Flächen mit insgesamt 5.100ha erhoben. Davon entfallen ca. 4.350ha auf die baden-württembergischen Regionen und ca. 700ha auf den Kanton Basel-Landschaft.

Zu beachten ist, dass das Hauptaugenmerk in den Erhebungen auf größere zusammenhängende Areale gerichtet wurde. In Abgrenzung zu den kleineren klassischen Baulücken, für deren Aktivierung Kommunen im Einzelfall wenig aktive Unterstützung benötigen und es sich bei allen dabei auftretenden Schwierigkeiten eher um planerische „Routinefälle" handelt, wurden im Rahmen von Raum+ die größeren und von regionaler Perspektive auch bedeutsameren Potenziale erhoben. In Gemeinden über 15.000 Einwohner wurden in der Regel Flächen ab 5.000m² aufgenommen, in den restlichen Kommunen Flächen ab 2.000m².

Region	Gemeinden	erhobenes Potenzial gesamt		erhobenes Potenzial relativ		
	Anzahl	Anzahl	Fläche [ha]	IE[10] [m²] je Nutzer	IE [m²] je Einwohner[11]	Anteil IE an GuF[12]
Basel-Landschaft	86	739	708	18,4	26,3	-
Hochrhein-Bodensee	65	555	535	7,4	9,7	3,9%
Mittlerer Oberrhein	55	542	583	6,8	8,9	3,5%
Neckar-Alb	54	428	441	5,2	6,9	2,7%
Nordschwarzwald	62	514	469	6,6	8,6	3,5%
Region Rhein-Neckar (bw)	83	586	822	5,3	7,2	3,5%
Region Stuttgart	103	1.067	1.624	5,2	7,5	4,8%
Summe BW	422	3.692	4.475	5,7	7,8	3,8%
Summe Gesamt	508	4.431	5.183	6,3	8,7	4,4%

Tabelle 2: Ergebnis der Erhebung der Innenentwicklungspotenziale bezogen auf die Raum+ Regionen

Es konnten bei der Betrachtung „m² pro Nutzer"[13] deutliche Unterschiede zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und den baden-württembergischen Regionen festgestellt werden. Die Gründe dafür liegen in historischen und rechtlichen Unterschieden in der Bauleitplanung. Erwartungsgemäß gibt es in eher ländlich geprägten Regionen, schon allein wegen der Unterschiede in der baulichen Dichte, bei dieser Betrachtung Unterschiede. An dieser Stelle sei auch auf Kapitel 5.5.2 folgende verwiesen in denen die Einschränkungen bei der Aktivierung der Flächen behandelt werden. Erst damit ist eine differenzierte Betrachtung der Unterschiede zwischen den Regionen möglich.

[10] IE: in Raum+ erhobenes Innenentwicklungspotenzial.
[11] IE je Einwohner wird an dieser Stelle zur besseren Orientierung des Lesers aufgeführt. Im Weiteren wird darauf verzichtet, Begründung siehe unten
[12] GuF: Gebäude und Freifläche gemäß der Flächenstatistik des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, Stand 2005.
[13] Nutzer = Einwohner + Beschäftigte. Den vergleichenden Betrachtungen im Rahmen der Auswertungen wird dieser Wert zugrunde gelegt. Dies geschieht, um für vergleichende Betrachtungen die Kommunen nicht zu benachteiligen, die einen relativ hohen Arbeitsplatzanteil haben, der bei einer Betrachtung bezogen auf die Einwohner nicht berücksichtigt würde.

Raumkategorien	Gemeinden	erhobenes Potenzial gesamt		erhobenes Potenzial relativ	
	Anzahl	Anzahl	Fläche [ha]	IE [m²] je Nutzer	Anteil IE an GuF
VR	143	1497	2.669	4,9	4,2%
RZ	116	950	879	7,5	3,6%
VB im LR	8	61	90	5,2	2,4%
LR i.e.S.	155	1184	837	8,5	3,1%

Tabelle 3: Ergebnis der Erhebung der Innenentwicklungspotenziale bezogen auf die Raumkategorie der erhobenen Kommunen

Erwartungsgemäß steigt der relative Anteil an Potenzial mit sinkender Zentralität. Bemerkenswert ist, dass knapp ein Drittel der erhobenen Flächen in den Mittelzentren der erhobenen Regionen auftitt, ein weiteres Viertel sich in Unter- und Kleinzentren findet. Da diese Orte bezogen auf ihre Aufgaben und Einrichtungen für ihren Raum weiterhin attraktive Orte sind, sind deren Entwicklungsmöglichkeiten im Inneren ernst zu nehmende Optionen bei der zukünftigen Sieldungsentwicklung.

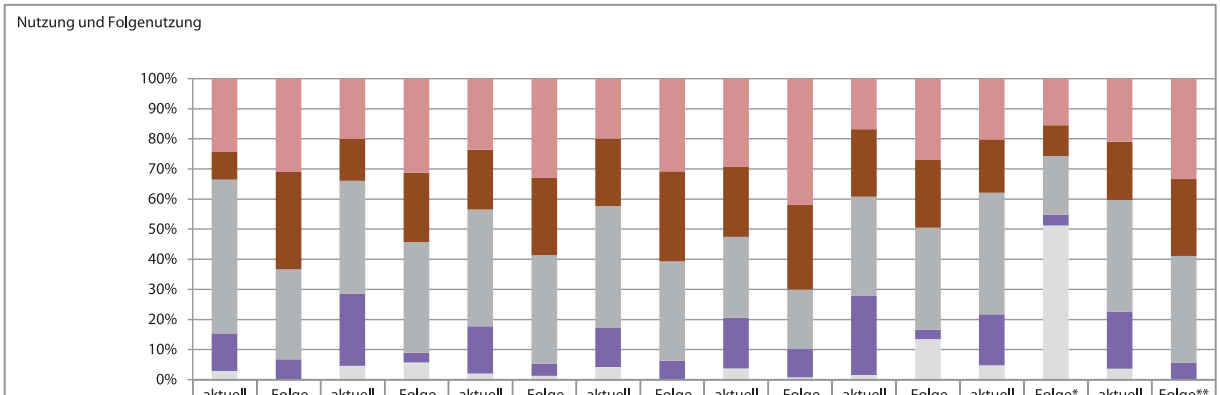
Zentralität	Gemeinden	erhobenes Potenzial gesamt		erhobenes Potenzial relativ	
	Anzahl	Anzahl	Fläche [ha]	IE [m²] je Nutzer	Anteil IE an GuF
Oberzentren (OZ)	9	444	1.033	4,5	5,1%
Mittelzentren (MZ)	51	700	1.289	5,2	3,5%
Unterzentren (UZ)	49	556	608	6,7	3,7%
Kleinzentren (KIZ)	86	775	591	6,9	3,1%
Sonstige (ohne ZO-F.)	227	1217	954	7,4	3,6%

Tabelle 4: Ergebnis der Erhebung der Innenentwicklungspotenziale bezogen auf die Zentralität der erhobenen Kommunen

Es zeigt sich bei Betrachtung des Anteils an Innenentwicklungspotenzialen bezogen auf die Nutzer, dass die Kommunen der Randzone und des ländlichen Raums relativ große Reserven im Innenbereich haben, die es zu nutzen gilt. Wie der noch folgende Abschnitt über die Möglichkeiten zur Außenentwicklung zeigen wird, sind in diesen Räumen auch bezogen auf die noch nicht realisierte Außenentwicklung hohe Reserven vorhanden, sodass hier bei der Entwicklung sorgfältig vorgegangen werden sollte.

5.2.2 Struktur der Innenentwicklungspotenziale

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass sich bezüglich der aktuellen Ausweisung im FNP und der Folgenutzung die Schwerpunkte von gewerblichen/sonstigen Nutzungen auf Misch- und Wohnnutzungen verschieben. Die gewerblichen Flächen, die nach derzeitiger Ausweisung im FNP die größte Gruppe darstellen, werden von der Wohnnutzung quasi abgelöst.



Fläche in [ha]	BL aktuell	BL Folge	RVHB aktuell	RVHB Folge	RVMO aktuell	RVMO Folge	RVNA aktuell	RVNA Folge	RVNSW aktuell	RVNSW Folge	VRRN aktuell	VRRN Folge	VRS aktuell	VRS Folge*	BW gesamt aktuell	BW gesamt Folge**
Wohnen	172	219	107	167	138	192	88	136	137	197	138	221	328	250	936	1163
gemischte Nutzungen	65	229	74	123	116	150	99	132	110	132	184	185	286	166	869	888
Gewerbe / Industrie	362	212	201	197	227	211	179	146	126	93	270	278	656	317	1659	1242
Sonstiges	88	47	128	17	92	23	57	27	79	44	217	26	275	58	848	195
k.A.	21	1	25	31	12	8	19	1	18	4	13	111	79	832	166	

Abbildung 9: Art der Nutzung[14] und Folgenutzung[15] der in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenziale

Betrachtet man im Detail Wieder- und Umnutzungen, ergibt sich folgendes Bild:

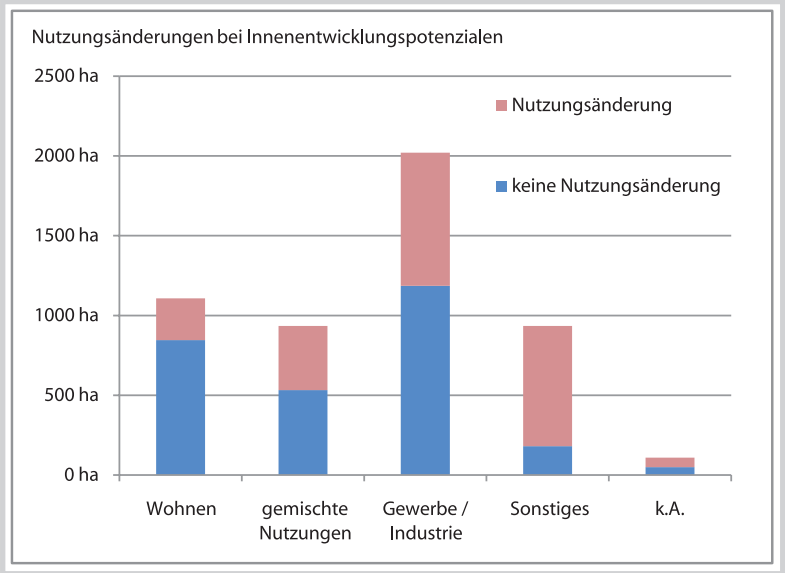
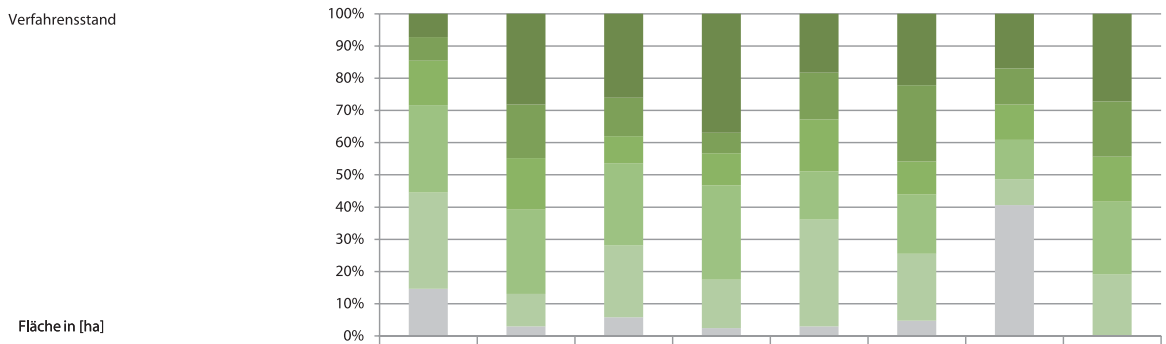


Abbildung 10: Nutzungsänderungen bei den in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenzialen

[14] (Aktuelle) Nutzung beschreibt den aktuellen Status der Fläche gemäß Flächennutzungsplan (Baden-Württemberg) bzw. Nutzungsplan (Basel-Landschaft).

[15] Folgenutzung ist die Einschätzung des kommunalen Gesprächspartners. Es muss sich dabei nicht um abschließend vereinbarte oder in Gremien abgestimmte Tatsachen handeln.

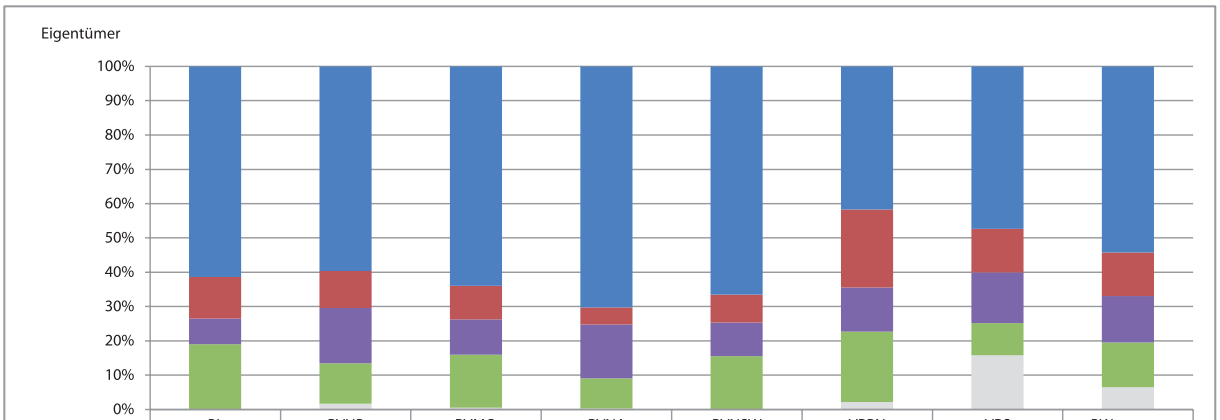
Während im Bereich Wohnen nur zirka 20% der Flächen einer anderen Art der Nutzung zugeführt werden sollen, verhält es sich bei den „sonstigen Nutzungen“ genau umgekehrt. Bei gewerblichen und gemischten Nutzungen sind es zirka 40% der Flächen, deren Nutzungsart geändert werden soll. Da sich insbesondere über eine Nutzungsänderung der Bodenwert einer Fläche steigern lässt, sind die höheren Anteile an Umnutzungen bei Gewerbe und sonstigen Nutzungen nicht verwunderlich. Vor diesem Hintergrund ist hervorzuheben, dass bei gewerblichen Flächen immerhin 60% der Flächen nicht um- sondern wiedergenutzt werden sollen. Für diese Flächen können die Mobilisierungskosten nicht über Bodenwertsteigerungen ausgeglichen werden.



Fläche in [ha]	BL	RVHB	RVMO	RVNA	RVNSW	VRRN	VRS	BW gesamt*
Erschließung, Bau	51	151	152	163	86	182	275	1009
Schaffung Voraussetzung Baurecht	52	89	70	28	68	195	183	633
Konzeptphase	98	86	49	44	76	84	178	517
Erkundung	192	140	149	129	70	151	198	837
nicht Gegenstand von Abklärungen oder Überlegunger	211	54	130	66	156	171	130	707
k.A.	104	16	34	11	14	39	660	

Abbildung 11: Verfahrensstand der in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenziale

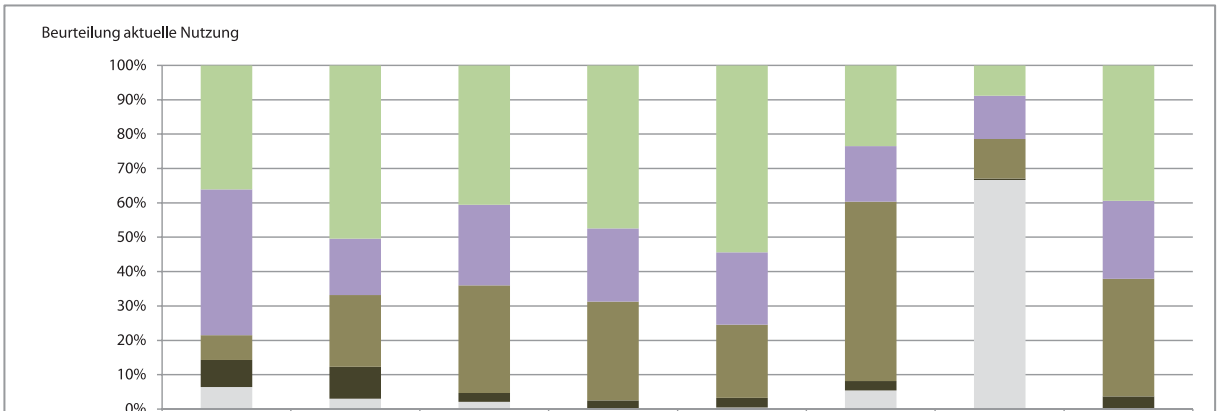
Von der zeitlichen Einordnung her gibt es für ein Drittel der Flächen Baurecht bzw. ist dieses im Verfahren, welches die seitens der Kommunen erwünschte Nutzung zulässt. Etwas mehr als ein Drittel der Flächen befindet sich in der Phase planerischer Überlegungen, wobei hierbei die Phase der Erkundung, also des grundsätzlichen Abklärens der Entwicklungsmöglichkeiten, überwiegt. In den ländlicher geprägten Regionen ist der Anteil der Flächen, die als baureif eingestuft werden, bis zu doppelt so groß wie in Regionen mit eher urbanen Strukturen. Die Ursache ist meist die fehlende Nachfrage (siehe Kapitel 5.5.3).



Fläche in [ha]	BL	RVHB	RVMO	RVNA	RVNSW	VRRN	VRS	BW gesamt
Privat	435	319	373	310	312	342	769	2425
Öffentlich	86	58	57	22	38	187	207	569
Kommune	53	86	60	69	46	106	240	607
Mischformen	135	63	90	39	73	168	152	585
k.A.	0	9	3	1	0	18	257	288

Abbildung 12: Eigentümerstruktur der in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenziale

Mehr als die Hälfte der erhobenen Flächen gehört privaten Eigentümern. Der Rest teilt sich fast in gleichen Teilen unter öffentlichen Eigentümern (Land, Landkreise etc.), Kommunen oder sonstigen Eigentümern auf. Der Anteil an privaten Eigentümern ist in den beiden europäischen Metropolregionen Rhein-Neckar und Stuttgart geringer als in den restlichen Regionen; dabei spielen die großen gewerblichen, verkehrlichen oder auch staatlichen Nutzungen eine bedeutende Rolle.



Fläche in [ha]	BL	RVHB	RVMO	RVNA	RVNSW	VRRN	VRS	BW gesamt*
noch unbebaut	256	270	237	209	255	193	143	1.307
Unternutzt	301	88	137	94	99	133	204	755
Brache	51	112	183	127	100	429	187	1.138
falsch genutzt	56	50	15	11	13	23	8	120
k.A.	45	16	12	0	2	44	1.082	

Abbildung 13: Beurteilung aktuelle Nutzung der in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenziale

Zirka 40% der Flächen aus Raum+ sind noch unbebaut und haben keine Vornutzung. Dabei handelt es sich um verschiedenste Flächen, wie unbebaute Grundstücke in Bebauungsplänen, Innenbereichen großzügiger Blockrandstrukturen oder auch Reserveflächen von benachbarten Unternehmen in Gewerbegebieten. Mehr als die Hälfte der Flächen ist unternutzt, brachliegend oder falsch genutzt. In diesen Fällen muss man sich bei der Aktivierung sowohl planerisch als auch finanziell mit dem Bestand auseinandersetzen. In den Regionen, die den Verdichtungsräumen zuzuordnen sind, gibt es im Vergleich deutlich mehr Brachflächen. Im Kanton Basel-Landschaft ist im Vergleich mit allen baden-württembergischen Regionen der sehr geringe Anteil an Brachen auffällig. Es spielen dort die unternutzten Flächen die wesentliche Rolle.

5.2.3 Abschätzung des Innenentwicklungspotenzials auf Basis der Erhebungen

Die Abschätzung des Innenentwicklungspotenzials war trotz des flächendeckenden Erhebungsansatzes notwendig, um Aussagen über das mögliche gesamte Potenzial der Regionen bzw. ganz Baden-Württembergs treffen zu können. Es wurde(n) damit:

- die Lücke zwischen 2.000m² und 5.000m² für die Gemeinden, die nur ab 5.000m² erhoben wurden, geschlossen.
- das Potenzial in den nicht erhobenen Kommunen in den Raum+ Regionen abgeschätzt.
- Kennwerte für verschiedene Gemeindeklassen ermittelt.

Die Abschätzung basiert auf den Erhebungsergebnissen. Aufgrund des regionalen Maßstabes des Projektes wurden hierbei nur Potenziale ab 2.000 m² Fläche berücksichtigt. Bei der Abschätzung wurde zur Differenzierung folgendes Vorgehen gewählt:

Die Eingangsdaten sind die Raum+ Erhebungsergebnisse und statistische Daten zur Einwohner- und Beschäftigtenzahl sowie Gebäude- und Freiflächen (alle Stand 2005). Die Gemeinden wurden nach ihrer Einwohnerzahl verschiedenen Klassen zugeordnet (unter 5.000 Einwohner, zwischen 5.000 und 15.000 Einwohner, ab 15.000 Einwohner). Innerhalb dieser Klassen wurde nochmals nach der Nutzerdichte [Nutzer (Einwohner + Beschäftigte)/Gebäude und Freifläche (ha)] differenziert. Dazu wurden die Klassen „unter 55 Nutzer/ha“, „zwischen 55 und 75 Nutzer/ha“ und „über 75 Nutzer/ha“; aus der Betrachtung der Verteilung der Nutzerdichte gebildet.

Über die Werte Innenentwicklungspotenzial je Nutzer und Innenentwicklungspotenzial je Hektar Gebäude und Freifläche konnte das Potenzial der Gemeinden, für die in bestimmten Bereichen keine Daten bzw. gar keine Daten vorlagen, abgeschätzt werden. Dazu wurden die Betrachtungen für die Flächen ab 2.000m² bis 5.000 m² bzw. ab 5.000 m² getrennt durchgeführt.

Mit konservativen Annahmen getroffene Abschätzungen[16] nach obiger Methodik führen zu Ergebnissen zwischen 8.000 und 11.000ha Innenentwicklungspotenzial in gesamt Baden-Württemberg. Ver-einfacht geht man für Baden-Württemberg von einem gerundeten Innenentwicklungspotenzial von etwa 10.000ha aus. So entfallen umgerechnet auf jeden Einwohner Baden-Württembergs im Mittel 10m² Innenentwicklungspotenzial. Flächenmäßig entsprechen die 10.000ha Innenentwicklungspotenzial etwa der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche der Stadt Stuttgart. Mit einer durchschnittlichen Einwohnerdichte von 50 Einwohner/ha können auf einer solchen Fläche 500.000 Einwohner Platz finden.

[16] Für Basel-Landschaft wurde keine Abschätzung vorgenommen, da flächendeckend ab 2.000 m2 erhoben wurde.

Bezogen auf die Raum+ Regionen in Baden-Württemberg ergibt sich folgendes Bild:

Region	Kommunen			Erhebungen Summe Potenzial	Abschätzung (Median) Summe Potenzial
	gesamt	erhoben	erhoben %	gesamt [ha]	gesamt [ha]
Hochrhein-Bodensee	99	66	65	529	653
Mittlerer Oberrhein	57	55	96	581	816
Neckar-Alb	67	54	80	439	542
Nordschwarzwald	70	62	88	468	529
Verband Region Rhein-Neckar (bw)	83	83	100	816	847
Verband Region Stuttgart	179	103	57	1643	2.043
Summe	555	422	76	4.476	5.431

Tabelle 5: Ergebnisse der Abschätzung für die Raum+ Regionen in Baden-Württemberg

Der Anteil des Potenzials zwischen 2.000m² und 5.000m² in den Kommunen kann basierend auf Abschätzung auf 15-20% des Potenzials ab 5.000m² Flächengröße angenommen werden.

5.2.4 Kennwerte

Die aus Raum+ vorliegenden Daten lassen die Bildung von Kennwerten zur Abschätzung des vorhandenen Potenzials zu. Die Werte sind als grobe Abschätzung zu verstehen und können im Einzelfall natürlich abweichen. Die Kennwerte wurden für verschiedene Gemeindegrößen aus den erhobenen Daten ermittelt. Basis waren die Ergebnisse aus den Erhebungen. Dabei wurde mithilfe der Nutzerdichte [Nutzer pro Gebäude und Freifläche (GuF)] die Bandbreite der Werte ermittelt; die Werte gelten für das vorhandene Innenentwicklungspotenzial in Flächen ab 2.000m²:

Raum	IE [m²] je Nutzer	Anteil IE an GuF
Baden-Württemberg	6-10m² / Nutzer	3%
Basel-Landschaft	20 m² / Nutzer	7%

Tabelle 6: Kennwerte für Baden-Württemberg und Basel-Landschaft

In der Regel ist dabei in größeren Kommunen (ab 15.000 Einwohner) mit eher niedrigen Werten, bei mittelgroßen Kommunen (5.000 bis 15.000 Einwohnern) mit mittleren und in kleineren Kommunen mit eher höheren Werten zu rechnen.

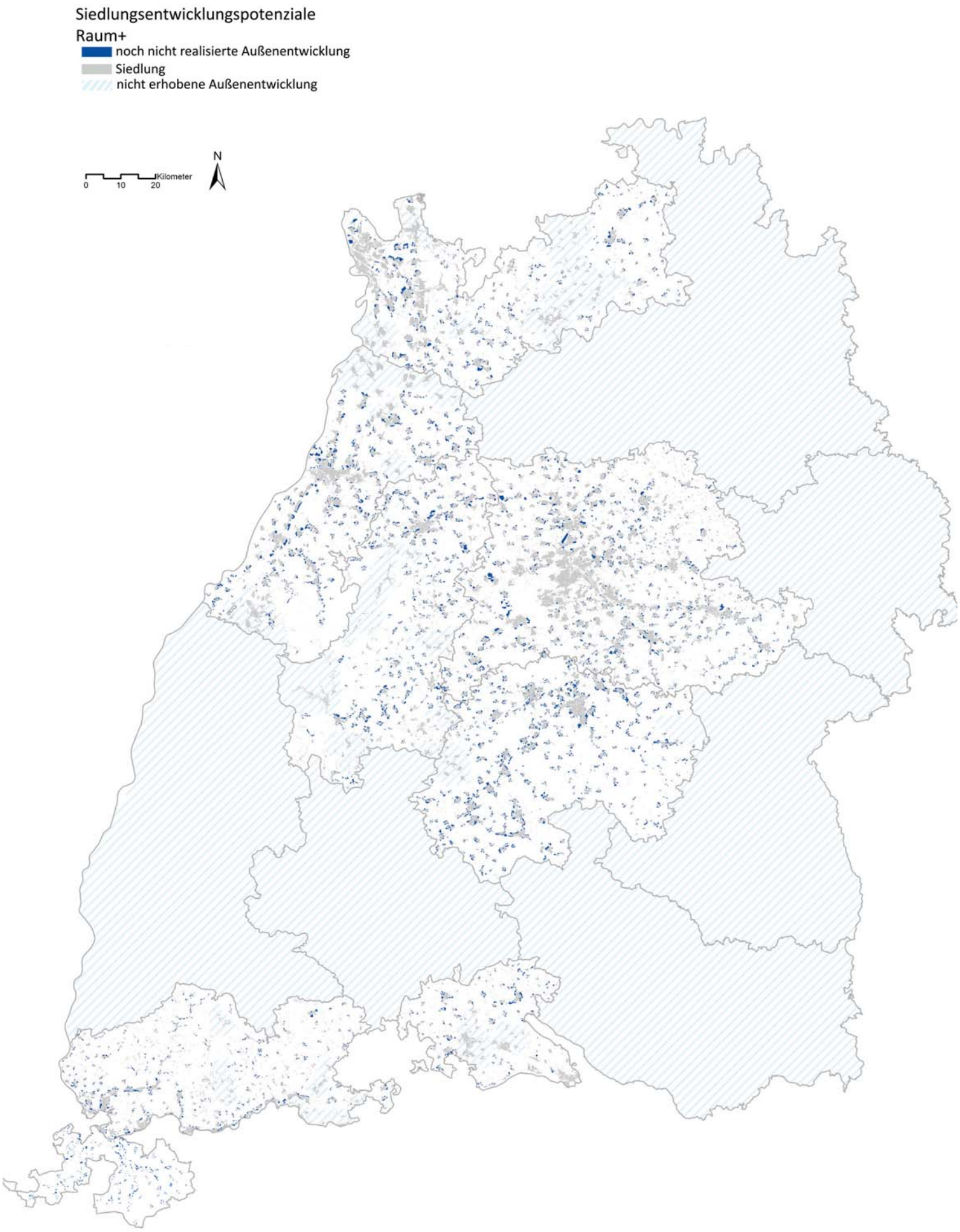


Abbildung 14: Räumliche Verteilung der in Raum^{+} ausgewerteten „noch nicht realisierten Außenentwicklung“

5.3 Noch nicht realisierte Außenentwicklung

5.3.1 Ergebnisse der Auswertung

Im Rahmen von Raum+ wurde neben den Potenzialen der Innenentwicklung auch die „noch nicht realisierte Außenentwicklung“ (AE) erhoben. Dabei wurden zirka 20.000ha in den Raum+ Regionen und damit 4 Mal mehr Flächen als im Innenbereich erfasst.

Es wurde dazu auf verfügbare Daten genehmigter Flächennutzungspläne zurückgegriffen, die mit aktuellen Luftbildern[17] hinterlegt und ausgewertet wurden. Die Flächennutzungspläne waren nicht für jede Kommune verfügbar, daher sind die Auswertungen zum Teil nicht flächendeckend. Es wurden, soweit verfügbar, Daten des „Automatisierten Raumordnungskatasters“ (AROK) den Auswertungen zugrunde gelegt, aber auch Flächennutzungspläne digitalisiert und in ein GIS-System eingepflegt.[18]

Für den Kanton Basel-Landschaft wurden für die Luftbildauswertung die Daten der Bauzonenstatistik[19] genutzt. Es wurden analog zu dem Vorgehen in Baden-Württemberg die Flächen, die außerhalb des Siedlungszusammenhangs liegen, zur „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ gezählt. Die Flächen im Innenbereich wurden bei den Erhebungsgesprächen mit den kommunalen Vertretern berücksichtigt. Als Flächen der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ wurden alle Flächen mit aufgenommen, die als „Bestand“[20] oder „geplant“ in den Flächennutzungsplänen dargestellt sind und nicht innerhalb des Siedlungszusammenhangs liegen.

Region	Gemeinden	erhobenes Potenzial gesamt		erhobenes Potenzial relativ	
	Anzahl	Anzahl	Fläche [ha]	AE [m²] je Nutzer	Anteil AE an SuV
Basel-Landschaft [21]	76	1.025	499	13,6	6,3%
Hochrhein-Bodensee	87	1.318	2.154	36,2	8,2%
Mittlerer Oberrhein	45	1.084	3.239	27,2	10,4%
Neckar-Alb	65	2.209	4.073	45,7	12,2%
Nordschwarzwald	60	1.315	2.535	36,6	10,8%
Verband Region Rhein-Neckar (bw)	66	912	2.712	20	7,7%
Verband Region Stuttgart	178	1.558	4.835	13	6,1%
Summe Baden-Württemberg	501	8.396	19.548	23,1	8,6%
Summe Gesamt	577	9.421	20.047	22,7	8,5%

Tabelle 7: Ergebnis der Auswertung der "Noch nicht realisierten Außenentwicklung" der Raum+ Regionen

Die mit einer Luftbildauswertung erhobenen Potenziale der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ liegen für 501 Gemeinden in Baden-Württemberg und für alle 86 Gemeinden im Kanton Basen-Landschaft vor. Es wurden nur zusammenhängende Flächen ab 5.000 m² ausgewertet.[22] Für die meisten Regionen lagen diese Daten auch für kleinere Flächen vor.

17 Der Auswertung liegen die im Jahr 2006 verfügbaren Luftbilder des Landesvermessungsamts Baden-Württemberg zugrunde.
18 Aufgrund der verschiedenen Fortschreibungsstände der Flächennutzungspläne in den Gemeinden kann hier kein Datum für die Aktualität der Flächennutzungspläne angegeben werden.
19 Gemäß Art. 31 Raumplanungsverordnung (RPV) hat das Gemeinwesen den Stand der Überbauung, Erschließung und Baureife für die einzelnen Gemeinden aufzuzeigen. Dies geschieht im Kanton Basel-Landschaft über die Bauzonenstatistik, in der periodisch alle unbebauten Flächen im Geltungsbereich der Nutzungspläne (Bauzonenpläne) aufgenommen werden.
20 In einigen Flächennutzungsplänen waren auch Flächen, die noch nicht bebaut waren und außerhalb des Siedlungszusammenhangs lagen, vorhanden und wurden zur „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ gezählt.
21 Im Kanton Basel-Landschaft liegen den Auswertungen die im Jahr 2006 verfügbaren Daten der Raumbeobachtung zugrunde
22 Die Reduzierung der Auswertung der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ auf Flächen ab 5.000 m2 verschlechtert nicht das Ergebnis. Der Einfluss dieser Flächen ist bei einer summarischen Betrachtung des gesamten Potenzials vernachlässigbar.

Es lässt sich feststellen, dass in dichter besiedelten Räumen und Regionen die vorhandenen Reserven im Außenbereich deutlich geringer sind als in eher ländlich geprägten Bereichen. Ein Grund hierfür sind die höheren Siedlungsdichten in Verdichtungsräumen, ein weiterer Grund könnten auch die unterschiedlichen topografischen Gegebenheiten sein. Außerdem sind teilweise deutliche regionale Unterschiede erkennbar, deren Ursache in unterschiedlichen Bedarfsannahmen bzw. Genehmigungspraxen in der Vergangenheit liegen müsste. Die Unterschiede zwischen den Regionen lassen erkennen, dass es im Sinne einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahmeein längerfristig angelegtes Monitoring der noch existierenden Spielräume zur Entwicklung auf der „grünen Wiese" in den Flächennutzungsplänen geben sollte. Dafür grundlegend wäre die zügige Fertigstellung des AROK, auf dessen Grundlage sich der Aufwand für eine regelmäßige Auswertung mit vertretbarem Aufwand realisieren ließe.

Zentralität	Gemeinden	erhobenes Potenzial gesamt		erhobenes Potenzial relativ	
	Anzahl	Anzahl	Fläche [ha]	AE [m²] je Nutzer	Anteil AE an SuV
Oberzentren (OZ)	10	523	1.901	7	7,6%
Mittelzentren (MZ)	47	1.754	4.897	21,2	14,5%
Unterzentren (UZ)	46	1.196	2.653	32,2	18,0%
Kleinzentren (KlZ)	99	2.029	4.041	39,1	18,6%
Sonstige (ohne ZO-F.)	300	2.894	6.055	36,5	18,5%
Summe Baden-Württemberg	502	8.396	17.646	23,8	15,3%

Tabelle 8: Ergebnis der Auswertung der „noch nicht realisierten Außenentwicklung" bezogen auf die Zentralität

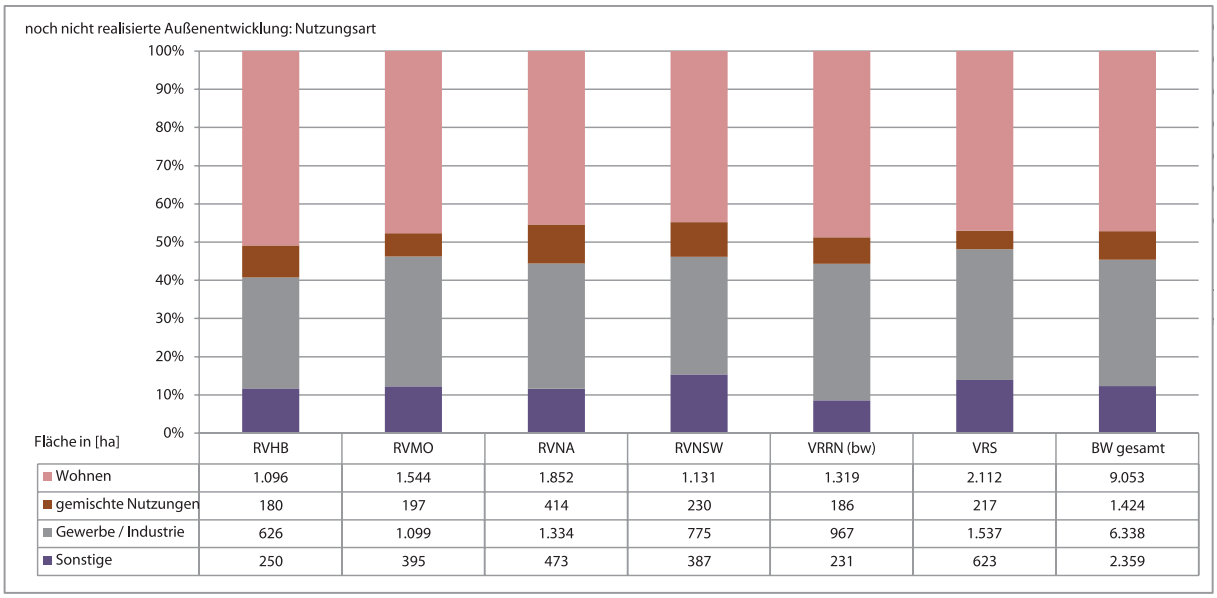
In Kommunen, die als Kleinzentren ausgewiesen sind, finden sich bezogen auf die Nutzer die größten Reserven der noch nicht realisierten Außenentwicklung. Trotz unterschiedlicher Siedlungsdichten zwischen den verschiedenen Zentralitätsstufen zeichnet sich hier ab, dass in Bereichen geringer Zentralität große Entwicklungsmöglichkeiten im Außenbereich bestehen. Deren Entwicklung sollte behutsam geschehen, um nicht dem Ziel der vorrangigen Innenentwicklung entgegenzustehen.

Raumkategorie	Gemeinden	erhobenes Potenzial gesamt		erhobenes Potenzial relativ	
	Anzahl	Anzahl	Fläche [ha]	AE [m²] je Nutzer	Anteil AE an SuV
VR	189	2.495	8.779	14,2	12,1%
RZ	134	2.072	4.567	36,4	18,1%
VB im LR	8	493	882	51,2	23,2%
LR i.e.S.	171	3.336	5.319	55,7	20,1%
Summe Baden-Württemberg	502	8.396	19.547	22,8	15,3%

Tabelle 9: Ergebnis der Auswertung der „noch nicht realisierten Außenentwicklung" bezogen auf Raumkategorien

Den beträchtlichen Möglichkeiten zur Außenentwicklung in den Kommunen der Randzone und des ländlichen Raums stehen ebenfalls hohe Reserven im Innenbereich entgegen, wie die Auswertungen im vorangegangenen Abschnitt 5.2.1 zeigen. Gerade auch in diesen Räumen ist heute schon die Nachfrage ein maßgeblicher Hinderungsgrund für die Entwicklung der Flächen.

5.3.2 Struktur der Flächen der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“



Fläche in [ha]	RVHB	RVMO	RVNA	RVNSW	VRRN (bw)	VRS	BW gesamt
Wohnen	1.096	1.544	1.852	1.131	1.319	2.112	9.053
gemischte Nutzungen	180	197	414	230	186	217	1.424
Gewerbe / Industrie	626	1.099	1.334	775	967	1.537	6.338
Sonstige	250	395	473	387	231	623	2.359

Abbildung 15: Art der Nutzung der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“

Bei den Flächen der noch nicht realisierten Außenentwicklung fällt auf, dass gerade im Vergleich mit den Innenentwicklungspotenzialen ein größerer Anteil für Wohnzwecke vorgehalten wird, während der Anteil an Mischgebietsflächen eher gering ist. Auffällig ist die relativ einheitliche Verteilung der Anteile zwischen den Regionen. Unter „sonstige Flächen“ sind Sondergebiete, Gemeinbedarfsflächen und Flächen für Versorgungseinrichtungen zusammengefasst.

Aufgrund der Erhebungsmethodik für die „noch nicht realisierte Außenentwicklung“ wurden keine weiteren Merkmale erfasst.

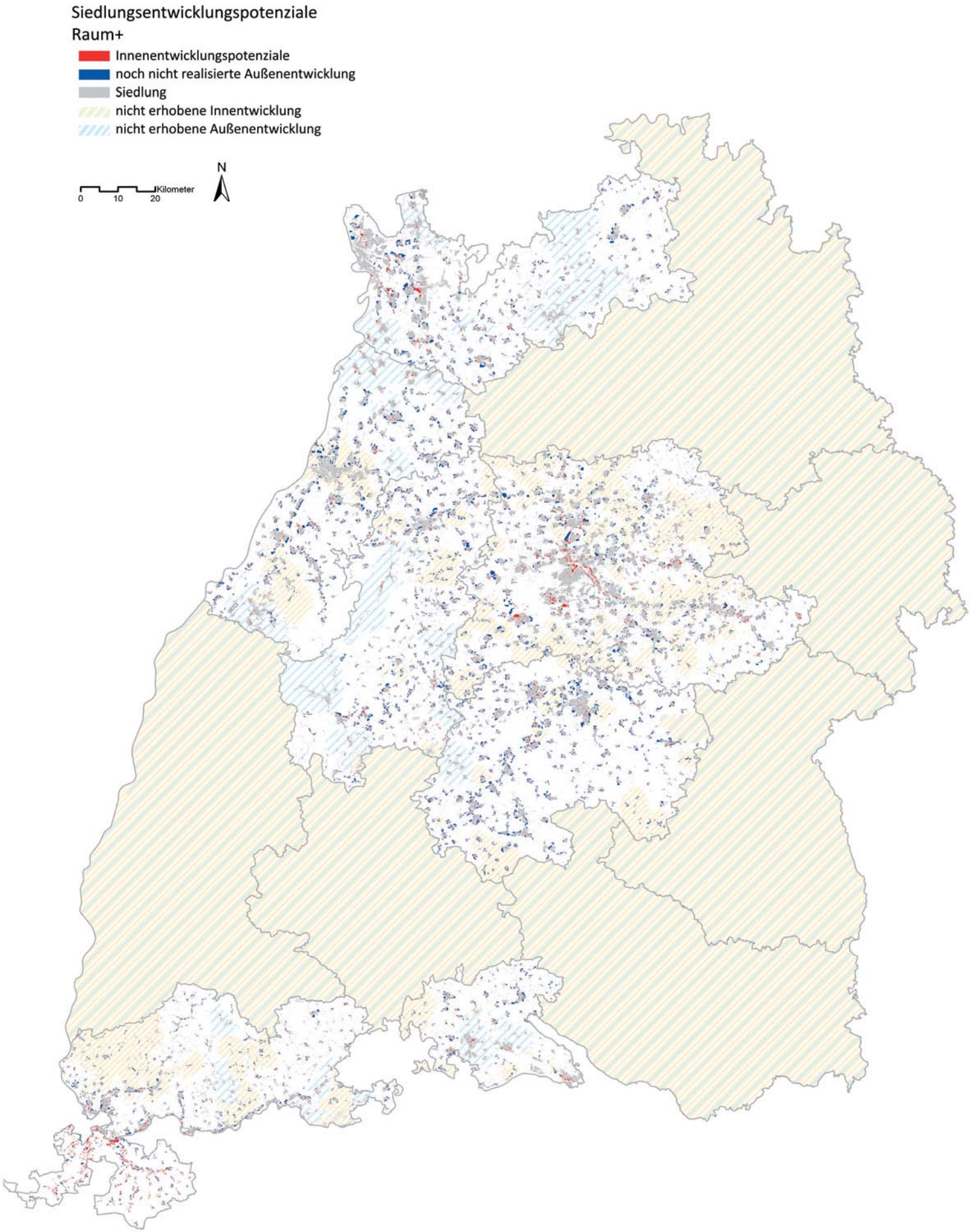


Abbildung 16: Räumliche Verteilung der in Raum^{+} erfassten Außen- und Innenentwicklungspotenziale

5.4 Innenentwicklung – Außenentwicklung

Das Verhältnis Innenentwicklung zu Außenentwicklung gibt einen Eindruck über die möglichen zukünftigen Entwicklungspfade der Siedlungsentwicklung in den einzelnen Raumschaften. Dabei können deutliche regionale Unterschiede festgestellt werden.

Die räumliche Verteilung der Potenziale für Innen- und Außenentwicklung ist sehr aufschlussreich. Es können dabei markante Muster festgestellt werden:

- Es gibt eine Konzentration der Flächen für Innenentwicklung im Verdichtungsraum Stuttgart und gleichzeitig Ballungen von Zonen mit intensiven Ausweisungen im FNP um den Verdichtungsraum Stuttgart.
- Ebenfalls kann eine Konzentration von Flächen für Innenentwicklung im Verdichtungsraum rund um Basel, im Speziellen im angrenzenden Teil des Landkreises Lörrach und dem Kanton Basel-Landschaft, festgestellt werden.
- Der viel höhere Anteil an Flächen für Innenentwicklung in den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft im Vergleich mit allen baden-württembergischen Regionen ist auch visuell feststellbar.
- Je ländlicher der Raum ist, desto höher ist der Anteil der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“.

Betrachtet man die Quantitäten dabei genauer, können diese Unterschiede auch aus den Werten abgeleitet werden. Während in Basel-Landschaft die Reserven im Innenbereich überwiegen, ist in Baden-Württemberg offensichtlich die Zahl der Reserven im Außenbereich um ein Vielfaches größer als die im Inneren.

	Flächenpotenzial [qm/Nutzer]	
	Innen	Außen
Baden-Württemberg	6.0	34.0
Basel-Landschaft	21.0	13.0

Tabelle 10: Innen- und Außenentwicklung im Vergleich

Bei einer anteiligen Betrachtung der jeweiligen Potenzialtypen je Nutzer kann festgestellt werden, dass diese sich in der Summe ähnlich sind.

5.5 Mobilisierbarkeit der Innenentwicklungspotenziale

Aus den Erhebungen können Rückschlüsse auf die Mobilisierbarkeit der Flächen getroffen werden. Dabei ist es zentral, zwischen Flächen, deren Aktivierung keine Hinderungsgründe entgegenstehen, und jenen, die mit Hinderungsgründen behaftet sind, zu unterscheiden. Diese Unterscheidung kann als Basis für weitergehende planerische Überlegungen hinsichtlich der Möglichkeiten und auch des Handlungsbedarfs bezüglich der Innenentwicklung, z.B. im Rahmen von Fortschreibungen raumordnerischer Pläne, dienen.

5.5.1 IE^{plus} – Flächen ohne Hinderungsgründe für eine Mobilisierung

Flächen, deren Mobilisierung im Grunde keine Hindernisse, wie z.B. fehlendes Interesse seitens der Eigentümer oder Altlastenproblematiken, entgegenstehen, werden als IE^{plus} bezeichnet. Folgende Bedingungen müssen die als IE^{plus}kategorisierten Potenziale erfüllen:

- Gesamturteil „Selbstläufer“ oder „Selbstläufer ohne Aktivität“,
- keine Blockade: „nicht blockiert“ oder „nicht blockiert (Verfahren ruht)“,
- keine Einstufung bei Hinderungsgründen als „problematisch“ oder „sehr problematisch“.

Folgende Kategorien wurden dazu herangezogen:

- Bereitschaft Eigentümer zur Entwicklung/zum Verkauf,
- Altlasten,
- Erschließung,
- Umfeld/Infrastruktur,
- weitere Beeinflussungen.

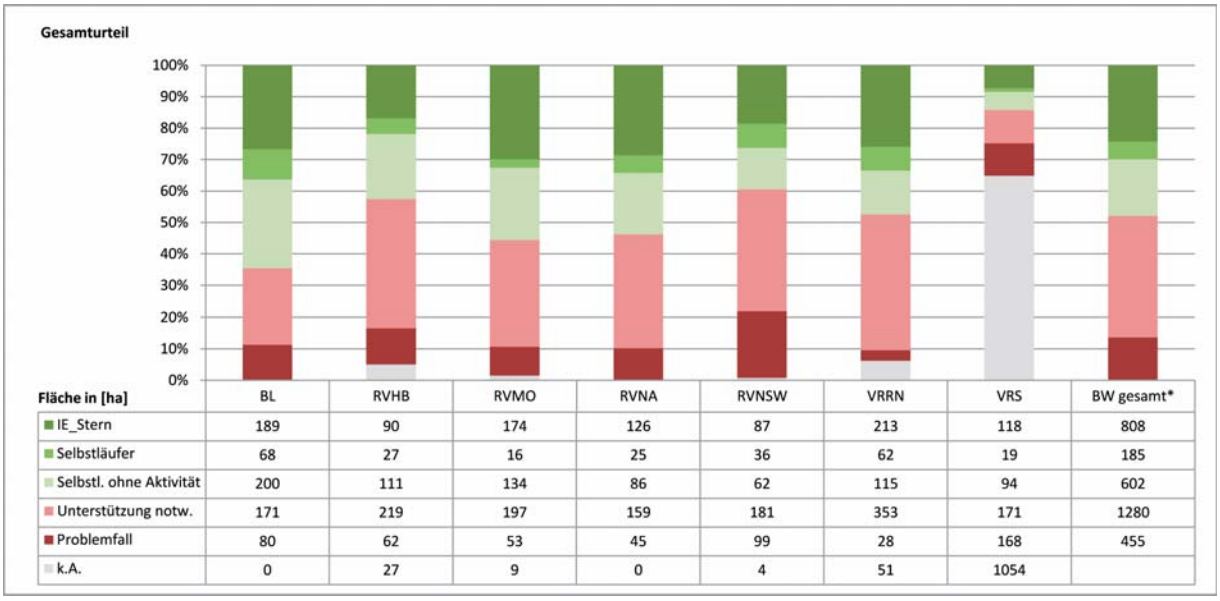
Ist eines dieser Kriterien nicht erfüllt, wird das Potenzial nicht in dieser Gruppe berücksichtigt. Bei der Betrachtung von IE^{plus} sind folgende Einschränkungen zu beachten:

- IE^{plus} sind nicht unbedingt unmittelbar verfügbar (Merkmal „Planungsstand“).
  Unter Umständen sind für diese Flächen noch bestimmte Phasen des Mobilisierungsprozesses zu durchlaufen. Dabei wird aber nach derzeitigem Kenntnisstand nicht mit großen Schwierigkeiten gerechnet.
- IE^{plus} sind nicht unbedingt sofort vermarktbar (Merkmal „Nachfrage“). Gegebenenfalls liegen die Areale in Räumen mit schwieriger Nachfragesituation, sodass eine Vermarktbarkeit derzeit nicht realistisch erscheint. Im Falle eines Interessenten könnte die Mobilisierung jedoch zu aktuellem Kenntnisstand ohne größere Schwierigkeiten gelingen.

Region	erhobenes Potenzial gesamt		IEplus gesamt		Anteil	
	Anzahl	Fläche [ha]	Anzahl	Fläche [ha]	Anzahl	Fläche
Basel-Landschaft	739	708	284	189	38,4%	26,7%
Hochrhein-Bodensee	555	535	99	90	17,8%	16,7%
Mittlerer Oberrhein	542	583	171	174	31,5%	29,8%
Neckar-Alb	428	441	132	126	30,8%	28,7%
Nordschwarzwald	514	469	100	87	19,5%	18,5%
Region Rhein-Neckar (bw)	586	822	189	213	32,3%	26,0%
Region Stuttgart*	451	596	79	118	17,5%	19,8%
Summe BW	3.076	3.447	770	808	25,0%	23,4%
Summe Gesamt	3.815	4.155	770	808	20,2%	19,4%

Tabelle 11: Anteil des Potenzials ohne Mobilisierungshemmnisse IE^{plus} [23]

Der Anteil an sofort verfügbaren Potenzialen an den in Raum^{+} erhobenen Flächen in den einzelnen Regionen ist sehr unterschiedlich. Er schwankt zwischen 17% (RVHB) und 38% (BL). Gerade in Regionen, die überdurchschnittlich hohe Reserven im Innenbereich aufweisen, ist der unproblematisch aktivierbare Anteil gering.



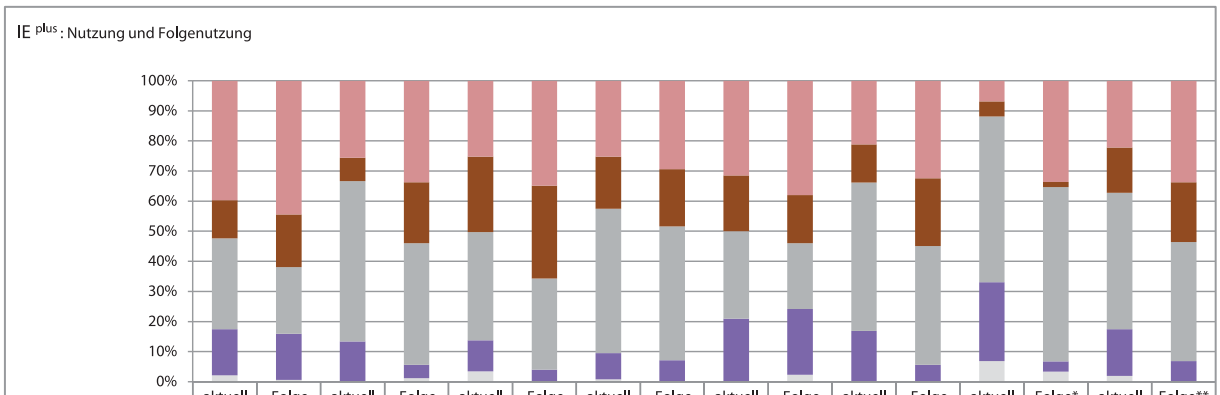
Fläche in [ha]	BL	RVHB	RVMO	RVNA	RVNSW	VRRN	VRS	BW gesamt*
IE_Stern	189	90	174	126	87	213	118	808
Selbstläufer	68	27	16	25	36	62	19	185
Selbstl. ohne Aktivität	200	111	134	86	62	115	94	602
Unterstützung notw.	171	219	197	159	181	353	171	1280
Problemfall	80	62	53	45	99	28	168	455
k.A.	0	27	9	0	4	51	1054	

Abbildung 17: Gesamtbeurteilung [24]

Bei einer Betrachtung des Anteils IE^{plus} auf Gemeindeebene kann es große Unterschiede unter direkt benachbarten Gemeinden geben.

[23] Zu beachten ist, dass die Datenbasis für den Verband Region Stuttgart nur die Kommunen umfasst, die im Rahmen von Raum^{+} neu erhoben wurden und in denen eine Fortschreibung durchgeführt worden ist.

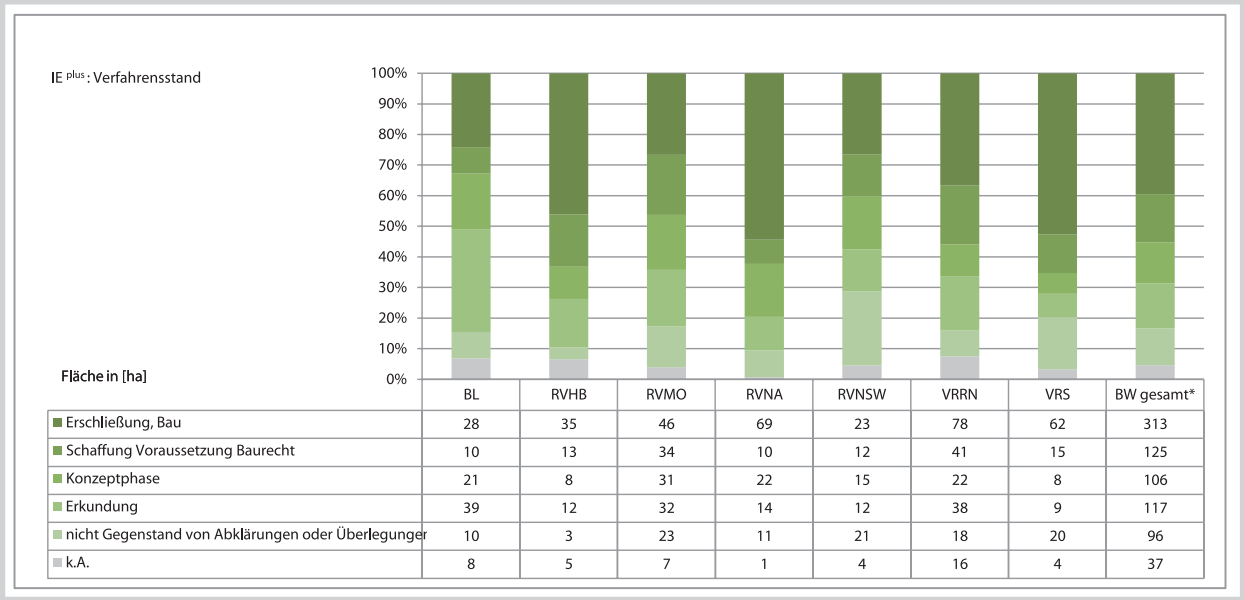
[24] Nicht alle Potenziale, die als Selbstläufer eingestuft sind, sind auch Teil von IEplus. Als Beispiel hierfür mag ein Potenzial dienen, dessen Entwicklung keine Hindernisse entgegenstehen, jedoch die Nachfragesituation als problematisch eingestuft wurde. Trotzdem sehen die Akteure vor Ort die Fläche als unproblematisch aktivierbar an.



Fläche in [ha]	BL aktuell	BL Folge	RVHB aktuell	RVHB Folge	RVMO aktuell	RVMO Folge	RVNA aktuell	RVNA Folge	RVNSW aktuell	RVNSW Folge	VRRN aktuell	VRRN Folge	VRS aktuell	VRS Folge*	BW gesamt aktuell	BW gesamt Folge**
Wohnen	75	84	23	30	44	61	32	37	27	33	45	69	8	40	179	270
gemischte Nutzungen	24	33	7	18	44	54	22	24	16	14	27	48	6	2	122	160
Gewerbe / Industrie	57	42	48	36	63	53	61	56	25	19	105	84	65	69	367	317
Sonstiges	29	29	12	4	18	7	11	9	18	19	36	12	31	4	126	55
k.A.	4	1	0	1	6	0	1	0	0	2	0	0	8	4	15	

Abbildung 18: Art der Nutzung und Folgenutzung bei den IE plus

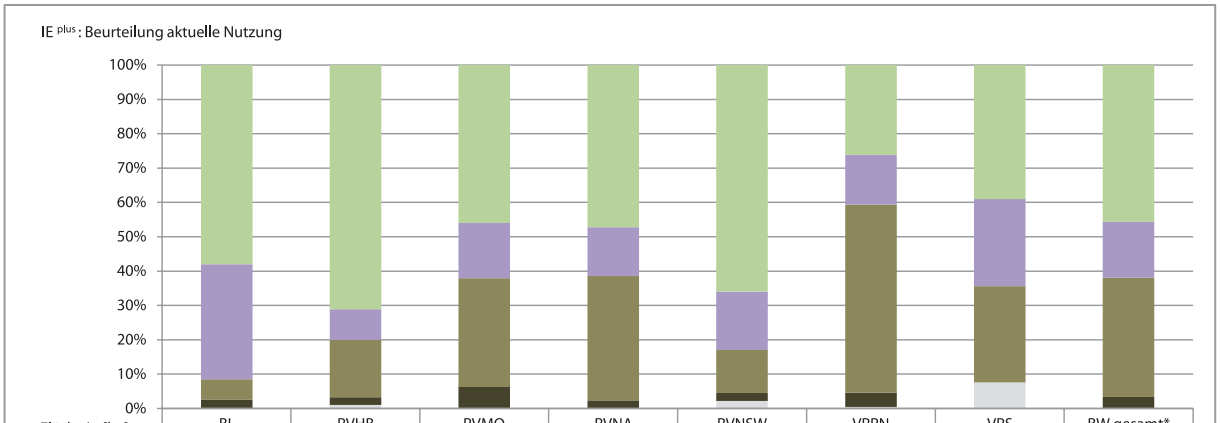
Mehr als ein Drittel der Flächen ohne Mobilisierungshindernisse ist zukünftig dem Wohnen gewidmet, zählt man dazu auch noch die gemischten Flächen, so sind es sogar fast 60%. Bezogen auf die Folgenutzung, nehmen sowohl die Flächen für Wohn- (90ha) und Mischnutzungen (35ha) zu, während gewerbliche Flächen (70ha) und sonstige Flächennutzungen, also z.B. Gemeinbedarfs-, Sonder- oder Verkehrsflächen, abnehmen (ca. 70ha).



Fläche in [ha]	BL	RVHB	RVMO	RVNA	RVNSW	VRRN	VRS	BW gesamt*
Erschließung, Bau	28	35	46	69	23	78	62	313
Schaffung Voraussetzung Baurecht	10	13	34	10	12	41	15	125
Konzeptphase	21	8	31	22	15	22	8	106
Erkundung	39	12	32	14	12	38	9	117
nicht Gegenstand von Abklärungen oder Überlegunger	10	3	23	11	21	18	20	96
k.A.	8	5	7	1	4	16	4	37

Abbildung 19: Verfahrensstand bei den IE plus

Für mehr als 45% der Flächen ohne Hinderungsgründe ist oder wird Baurecht geschaffen; sie können also kurz- bis mittelfristig aktiviert werden. Zirka ein Fünftel der Flächen ist zurückgestellt, das heißt es gibt keine planerischen Aktivitäten bezüglich der Fläche.

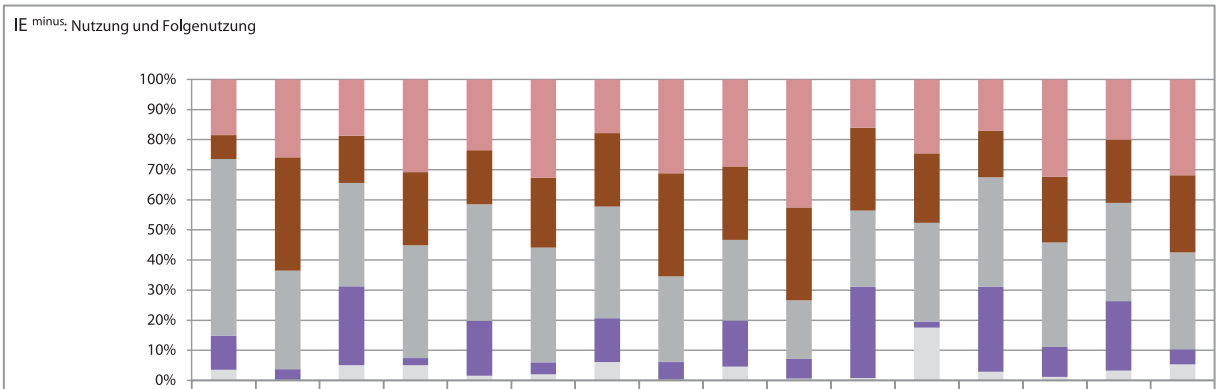


Fläche in [ha]	BL	RVHB	RVMO	RVNA	RVNSW	VRRN	VRS	BW gesamt*
noch unbebaut	109	64	80	60	58	56	46	364
Unternutzt	63	8	28	18	15	31	30	130
Brache	11	15	55	46	11	117	33	277
falsch genutzt	5	2	11	3	2	9	0	27
k.A.	0	1	0	0	2	1	9	

Ungefähr die Hälfte dieser Flächen und damit ungefähr ein Zehntel des gesamten in Raum+ erhobenen Potenzials ist noch unbebaut. Bei einer Aktivierung dieser Flächen fallen also keine Rückbaukosten etc. an. Investitionen für die Aktivierung sollten sich demnach auf planerische Leistungen reduzieren; ggf. muss bei diesen Flächen noch die Erschließung angepasst werden.

5.5.2 IE^{minus} – Flächen mit Hinderungsgründen für eine Mobilisierung

Die Frage nach den Hinderungsgründen bei der Mobilisierung der in Raum^{+} erhobenen Potenziale ist einer der grundlegenden Ansätze des Projektes. Damit lassen sich die Erhebungsergebnisse gerade hinsichtlich planerischer Handlungserfordernisse und -optionen einschätzen. Basis der Auswertung sind alle Potenziale, die nicht zu der zuvor eingeführten Gruppe der „IE^{plus}"-Potenziale gehören. Diese nicht oder nur mit Aufwand mobilisierbaren Flächen werden im Folgenden als „IE^{minus}" bezeichnet. Alle Potenziale dieser Kategorie sind entweder als blockiert eingestuft oder haben die Gesamtbeurteilung „unterstützende Aktivitäten erforderlich" oder „Problemfall". Ausgewertet wurden alle Elemente der Lagebeurteilung.

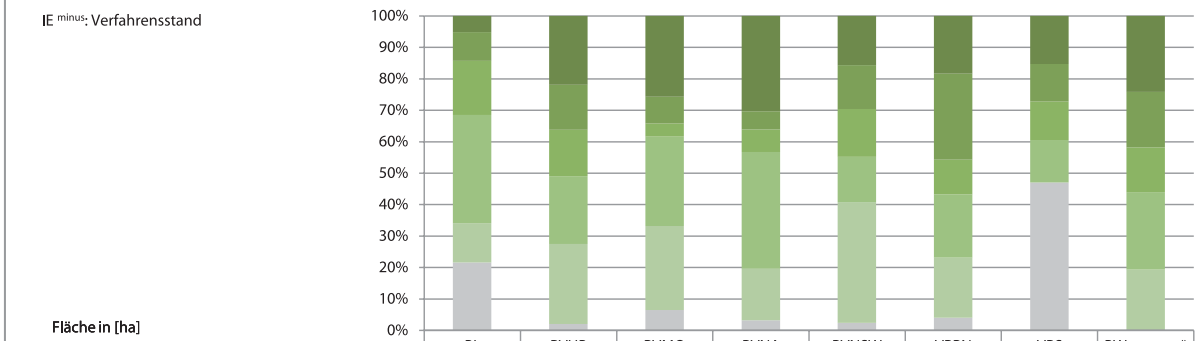


Fläche in [ha]	BL aktuell	BL Folge	RVHB aktuell	RVHB Folge	RVMO aktuell	RVMO Folge	RVNA aktuell	RVNA Folge	RVNSW aktuell	RVNSW Folge	VRRN aktuell	VRRN Folge	VRS aktuell	VRS Folge*	BW gesamt aktuell	BW gesamt Folge**
Wohnen	96	134	78	129	94	131	56	98	109	161	89	137	77	146	503	802
gemischte Nutzungen	41	196	66	102	72	93	77	108	92	117	153	129	70	99	530	648
Gewerbe / Industrie	305	170	144	157	155	153	117	90	101	74	141	183	164	157	822	814
Sonstiges	59	18	110	10	73	16	46	18	58	25	169	11	128	45	584	125
k.A.	18	1	21	21	6	8	19	1	17	2	4	98	13	5	80	135

Abbildung 21: Art der Nutzung und Folgenutzung bei den IE^{minus} [25]

Bei den in Raum^{+} erhobenen Potenzialen, die der Kategorie IE^{minus} zugeordnet werden können, fällt auf, dass es dort einen großen Anteil an Potenzial gibt, bei welchem eine Nutzungsänderung vorgesehen ist. Dabei steigt der Anteil an Wohnen um 340ha und der Anteil an Mischnutzung um 290ha, während insbesondere die sonstigen Nutzungen abnehmen (460ha). Aber auch die Fläche für Industrie und Gewerbe sinkt um 200ha. Es treten bei den IE^{minus} die Entwicklungen, die sich bei Betrachtungen der Gesamtheit der Raum^{+} Potenziale ergeben, noch stärker als bei der Gruppe IE^{plus} auf.

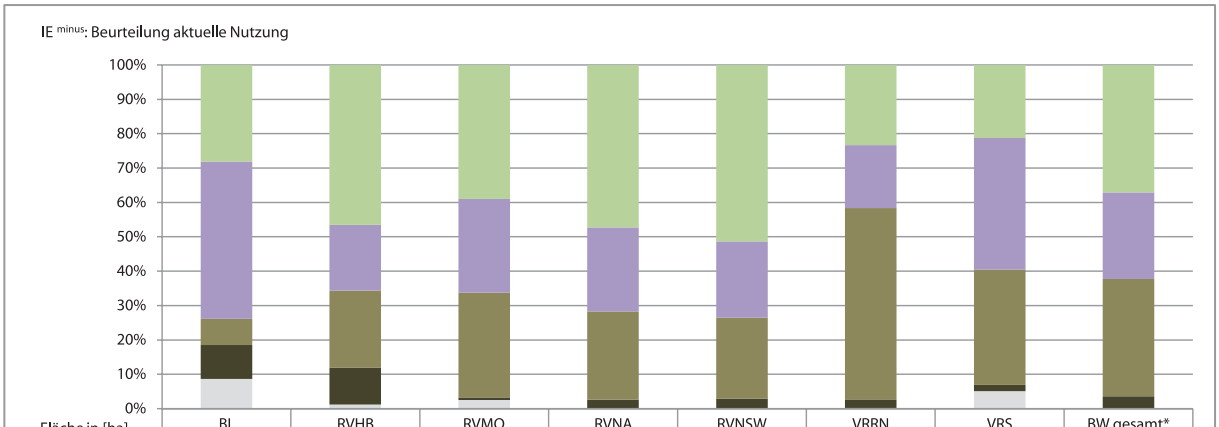
[25] Hinweis:
*Für den VRS wurden bei der Folgenutzung nicht fortgeschriebene Daten aus MORO-RESIM nicht berücksichtigt.
** Bei der Darstellung der Folgenutzung für Baden-Württemberg wurden deshalb die Potenziale, die „k. A." sind nicht berücksichtigt. Dies gilt für alle folgenden Auswertungen.



Fläche in [ha]	BL	RVHB	RVMO	RVNA	RVNSW	VRRN	VRS	BW gesamt*
Erschließung, Bau	23	116	106	94	63	103	213	695
Schaffung Voraussetzung Baurecht	41	76	35	18	56	154	167	506
Konzeptphase	77	78	17	22	61	62	170	410
Erkundung	154	114	117	115	58	113	189	706
nicht Gegenstand von Abklärungen oder Überlegunger	56	135	110	51	154	107	0	557
k.A.	97	11	27	10	10	23	656	

Abbildung 22: Verfahrensstand bei den IE^{minus}

Im Vergleich mit den IE-Flächen fällt bei den IE^{minus} auf, dass nur 19% mit marktgerechtem, geltendem Baurecht versehen und damit baureif sind. Hingegen ist fast die Hälfte der Flächen derzeit in Erkundung oder nicht Gegenstand von Abklärungen oder Überlegungen. Dieser relativ hohe Anteil an Arealen in frühen Planungsphasen resultiert aus der Belastung mit vielfältigen Hinderungsgründen für eine Entwicklung. Diese Blockaden und Schwierigkeiten führen zu längeren Planungsprozessen. Für die IE^{minus} sind noch weitestgehend die Konzepte und Ideen zu entwickeln – diese Potenziale stehen also am Anfang des Aktivierungsprozesses. Eine Förderung der Entwicklung von Konzepten für solche Flächen würde es ermöglichen, die Entwicklungsmöglichkeiten auf diesen Arealen aufzuzeigen und diese im Vergleich mit den „Filetstücken" der Kategorie IE^{plus} aufzuwerten.



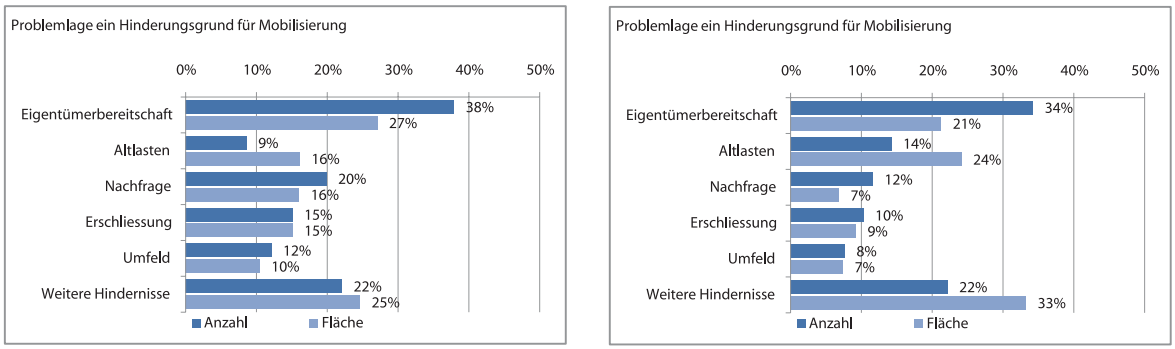
Fläche in [ha]	BL	RVHB	RVMO	RVNA	RVNSW	VRRN	VRS	BW gesamt*
noch unbebaut	146	195	156	149	194	130	96	920
Unternutzt	238	80	109	77	84	102	173	625
Brache	40	94	122	81	89	310	152	848
falsch genutzt	51	45	3	8	11	14	8	89
k.A.	45	5	10	0	0	1	23	

Abbildung 23: Beurteilung aktuelle Nutzung bei den IE^{minus}

Auch ist bei den IE^{minus} der Anteil der noch unbebauten Flächen deutlich geringer als bei IEplus, dafür ist der Anteil der unternutzten Flächen höher. Das spricht dafür, dass unternutzte Flächen schwerer zu aktivieren sind und besonderer Beachtung bedürfen.

5.5.3 Auswertung der Hinderungsgründe der Mobilisierung

Von besonderem Interesse sind die Hintergründe der Problemlagen, aus denen in Raum^{+} erhobene Potenziale nicht oder nur mit Zeitverzögerung mobilisiert werden können. Als Basis dieser Auswertung dienen die Potenziale „IE^{minus}“. Die im Rahmen der Erhebungen mit aufgenommenen Merkmalen zur Lagebeurteilung (Eigentümerinteresse, Altlasten, Nachfrage, Erschließung, Umfeld, weitere Hindernisse) werden auf die Häufigkeit ihres Auftretens untersucht. Darüber hinaus ist es von Bedeutung, mit wie vielen Problemlagen ein Potenzial behaftet ist.



Baden-Württemberg Basel-Landschaft

Abbildung 24: Problemlagen bei den IE^{minus}

EIGENTÜMERBEREITSCHAFT

Die Bereitschaft der Eigentümer stellt den größten Hinderungsgrund für die Mobilisierung der Potenziale dar. Bei 38% der IE^{minus}-Potenziale in Baden-Württemberg und 34% in Basel-Landschaft ist das Interesse der Eigentümer, das Potenzial zu mobilisieren, entweder ablehnend oder der/die Eigentümer wurde(n) als handlungsunfähig eingestuft. Dabei handelt es sich im Durchschnitt eher um kleinere Flächen (27% der Summe der Flächen mit Hinderungsgründen in Baden-Württemberg bzw. 21% in Basel-Landschaft). Dazu kommen noch die Potenziale, deren Eigentümer zwar großes Interesse an einer Entwicklung haben, jedoch zu hohe Preisvorstellungen eine Entwicklung behindern (siehe unten unter weitere Hindernisse).

ALTLASTEN, NACHFRAGE UND ERSCHLIESSUNG

Bezogen auf die Fläche, sind in Baden-Württemberg Altlasten, Nachfrage und Erschließung ähnlich häufig als Problem genannt worden. Die Altlastenproblematik tritt vor allem bei großen Flächen auf. Genau umgekehrt ist es bei der Nachfrage. Hier sind die kleineren Flächen eher betroffen. Die Erschließung ist mit 15% der der IE^{minus}-Potenziale und 15% der Fläche ein Hinderungsgrund, der über alle Potenzialgrößen gleich verteilt auftritt.

In Basel-Landschaft sind Altlasten ein größeres Hindernis als in Baden-Württemberg (14% gegenüber 9%). Bezogen auf die Summe der Fläche, ist es sogar das größte. Ein Grund dafür könnte die hohe Dichte an Hafenanlagen sein, die bei den Erhebungen als Potenzial genannt wurde. Die Nachfrage hingegen wird nur in wenigen Fällen als Problem genannt. Die Erschließung ist in Basel-Landschaft im Vergleich zu Baden-Württemberg auch weniger problematisch. Jedoch gibt es auch in Baden-Württemberg Gegenden, die ähnliche Problemhäufungen im Bereich Altlasten aufweisen.

WEITERE HINDERNISSE

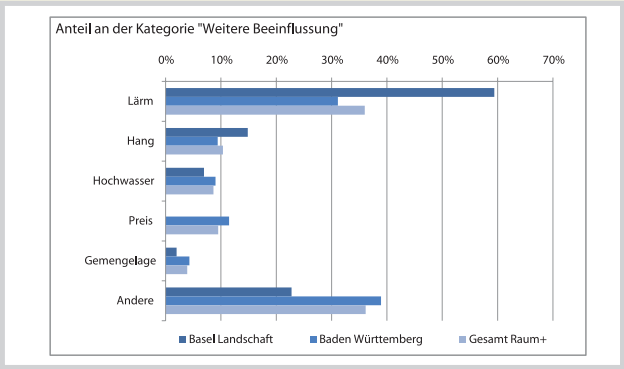


Abbildung 25: Weitere Hinderungsgründe

Weitere Hindernisse spielen bei der Mobilisierung der Potenziale eine wichtige Rolle. Sowohl in Baden-Württemberg als auch in Basel-Landschaft sind 22% der nicht sofort mobilisierbaren Potenziale davon betroffen. Vor allem der Lärm spielt als Hindernis eine große Rolle. In Baden-Württemberg ist in 30% der Potenziale mit „weiteren Hindernissen" der Lärm genannt, in Basel-Landschaft sogar 60%, was immerhin 13% aller Potenziale mit Hindernissen entspricht. Darüber hinaus wurden „Topografie oder Hanglage (10%) und Hochwassergefahr (8%) genannt. Ein spezielles Problem für Baden-Württemberg scheinen hingegen überzogene Preisvorstellungen zu sein. In 11% der Potenziale mit „weiteren Hindernissen" wurden diese genannt, in Basel-Landschaft hingegen nicht.

5.5.4 Interpretation und Schlussfolgerungen

Bei der weiteren Auswertung der Hinderungsgründe zeigt sich, dass bei der Mehrzahl der Potenziale nur ein Hinderungsgrund einer möglichen Mobilisierung gegenübersteht.

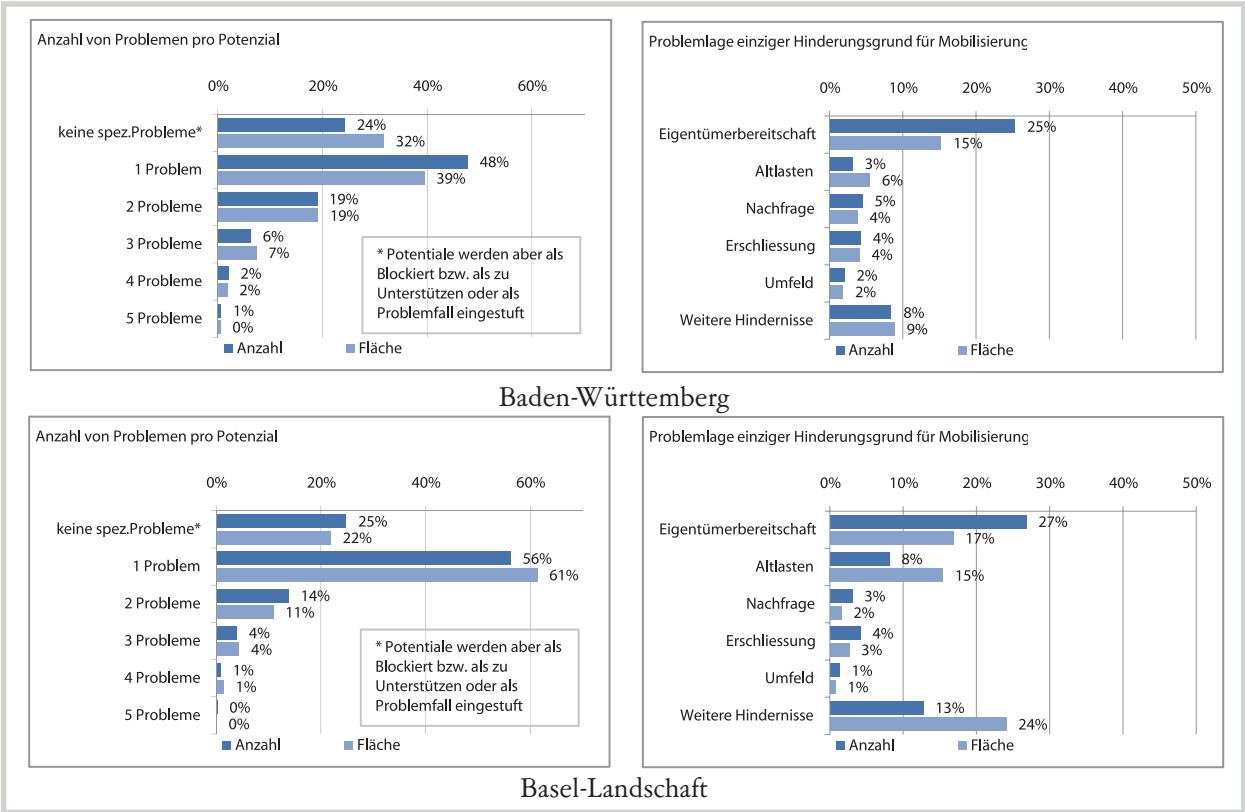


Abbildung 26: Anzahl von genannten Mobilisierungshindernissen bei den IE^{minus} und Problemlagen bei den Potenzialen mit nur einem Hinderungsgrund

Dies ist in rund einem Viertel der Fälle (nur bei 15% der Summe der Fläche in Baden-Württemberg, respektive 17% in Basel-Landschaft) die Bereitschaft des Eigentümers. Alle anderen Hinderungsgründe treten eher in Kombinationen auf (bei Potenzialen mit mehr als einem Hinderungsgrund). Dies ist ein deutlicher Beleg dafür, dass die durch Eigentümer blockierten Flächen ein grundsätzliches Problem sind und eine Mobilisierung dieser Flächen eine zentrale Aufgabe zukünftiger Aktivitäten darstellt. In Basel-Landschaft sind die oben beschriebenen „weiteren Hindernisse" und die Altlasten in auffallend vielen Fällen das einzige Problem. Ebenso gibt es dort im Verhältnis fast 20% mehr Potenziale mit nur einem Hinderungsgrund.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass in Baden-Württemberg Flächen mit nur einem Hinderungsgrund eher kleinere Flächen sind, während Flächen mit mehreren Hinderungsgründen eher mittlere bis große Flächen darstellen. Einen weiteren größeren Anteil stellen Flächen mit keinen spezifischen Problemen dar (Baden-Württemberg 24% und Basel-Landschaft 25%). Diese Flächen sind trotzdem als „IE^{minus}" erfasst, da sie als „blockiert" eingestuft wurden oder die Gesamtbeurteilung negativ war. Bei solchen Potenzialen handelt es sich unter anderem um Fälle, in denen die Mobilisierung durch eine Blockade im Planungsprozess verhindert ist. Aber auch andere Gründe, wie z. B. Hinderungsgründe, die in ihrer Tragweite vonseiten der Gemeinde aber als „neutral" eingestuft wurden, konnten kumulativ zu einer negativeren Bewertung beim Merkmal „Gesamtbeurteilung" führen.

Betrachtet man die räumliche Verteilung der Flächen mit negativer Eigentümerbereitschaft, fällt auf, dass sich diese insbesondere auf eher peripher liegende Gegenden konzentrieren, während direkt in den Verflechtungsbereichen um die Oberzentren diese Problematik weniger auftritt. Als Erklärung können ggf. die in diesen Bereichen noch intensivere Bindung der Eigentümer zu ihrem Besitz und insbesondere die verhältnismäßig niedrigen Ertragsaussichten bei einer Veräußerung genannt werden.

5.6 Regionale Übersichten

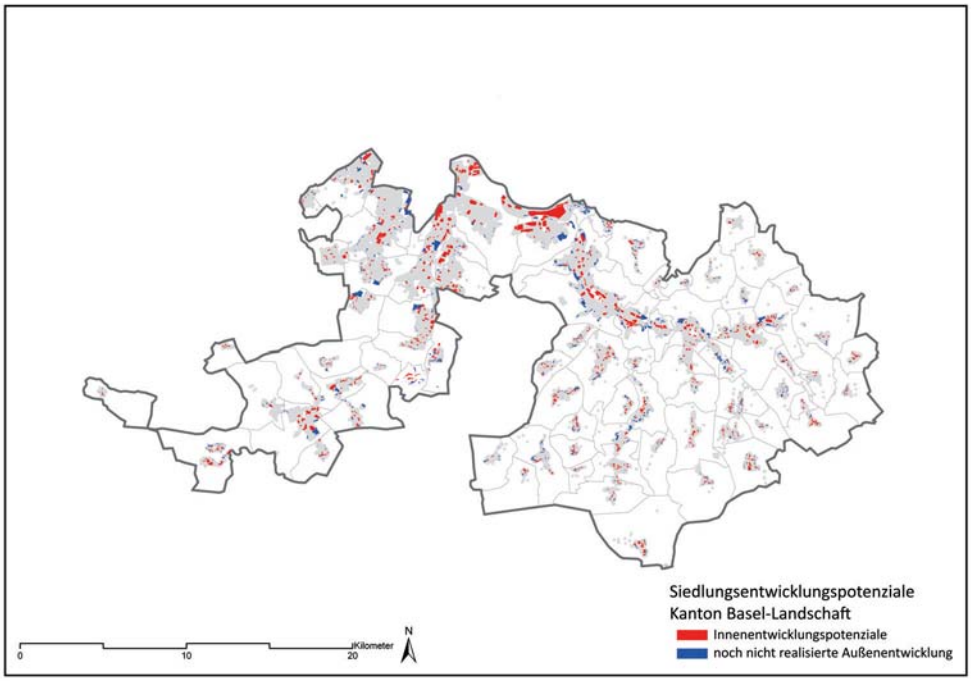
Jede der an Raum^{+} beteiligten Regionen hat aufgrund ihrer Lage, topografischer Gegebenheiten und Struktur eigene Voraussetzungen und auch Fragestellungen bezüglich des Flächenmanagements. Im Vergleich mit anderen Regionen lassen sich für die einzelne Region differenzierte Aussagen treffen und Rückschlüsse auf die Mobilisierung ableiten. Wichtig für den Vergleich sind folgende Punkte:

- grundlegenden Kennzahlen der Region,
- räumliche Verteilung der Potenziale für Innen- und Außenentwicklung,
- deren Quantitäten,
- Art und Struktur der Hindernisse,
- Hinweise auf Besonderheiten im Vergleich mit anderen Regionen.

Für eine vertiefende Betrachtung wird auf die Diagramme und Tabellen der vorausgehenden Abschnitte verwiesen.

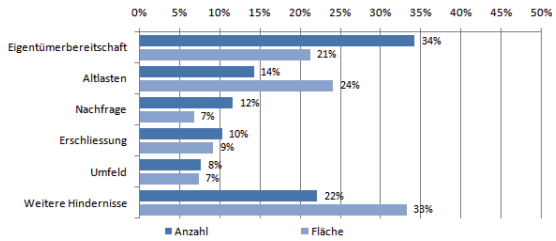
5.6.1 Kanton Basel-Landschaft (BL)

Fläche	Einwohner	Arbeitsplätze	Gemeinden	
			Anzahl	Erhoben
517.54	269.618	115.432	86	86



Kennzahl	BL	BW
Anzahl der Potenziale	739	3.692
Fläche der Potenziale [ha]	708	4.475
Fläche der Potenziale / Nutzer [m²]	18.4	5,7
Fläche der Potenziale / Gebäude und Freifläche [%]	14,0	3,8
Anteil des Potenzials ohne Hinderungsgrund [% von der Fläche]	26,7	23,4

Problemlage der Hinderungsgründe für die Mobilisierung

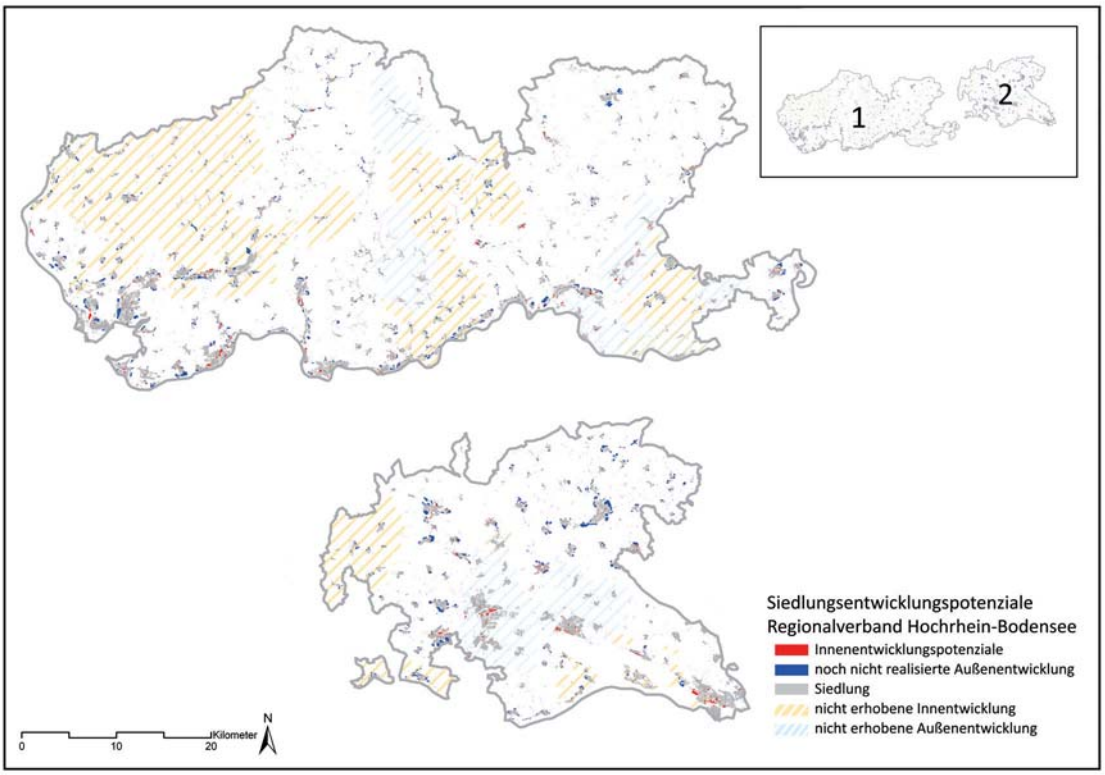


LAGEBEURTEILUNG UND BESONDERHEITEN

- Wenige Brachen, viele (weitgehend oder völlig) unbebaute Flächen, relativ viel „falsch genutzt“.
- Viele Flächen zurückgestellt.
- Viel IE^{plus}, wenige „Problemfälle“ und „Unterstützung notwendig“.
- Nachfrage häufig positiv.
- Geringster Anteil in kommunalem Eigentum.
- Altlasten häufiger problematisch als in BW.
- Mehr Potenzial mit nur einem Problem (in Kategorie „weitere Hindernisse“).

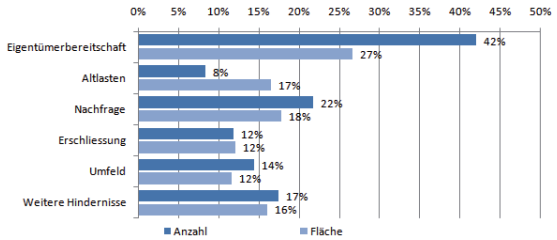
5.6.2 Regionalverband Hochrhein-Bodensee (RVHB)

Fläche	Einwohner	Arbeitsplätze	Gemeinden	
			Anzahl	Erhoben
275.597	663.323	193.907	99	65



Kennzahl	RVHB	BW
Anzahl der Potenziale	555	3.692
Fläche der Potenziale[ha]	535	4.475
Fläche der Potenziale / Nutzer [m²]	7.4	5,7
Fläche der Potenziale / Gebäude und Freifläche [%]	3.9	3,8
Anteil des Potenzials ohne Hinderungsgrund [% von der Fläche]	16,7	23,4

Problemlage der Hinderungsgründe für die Mobilisierung

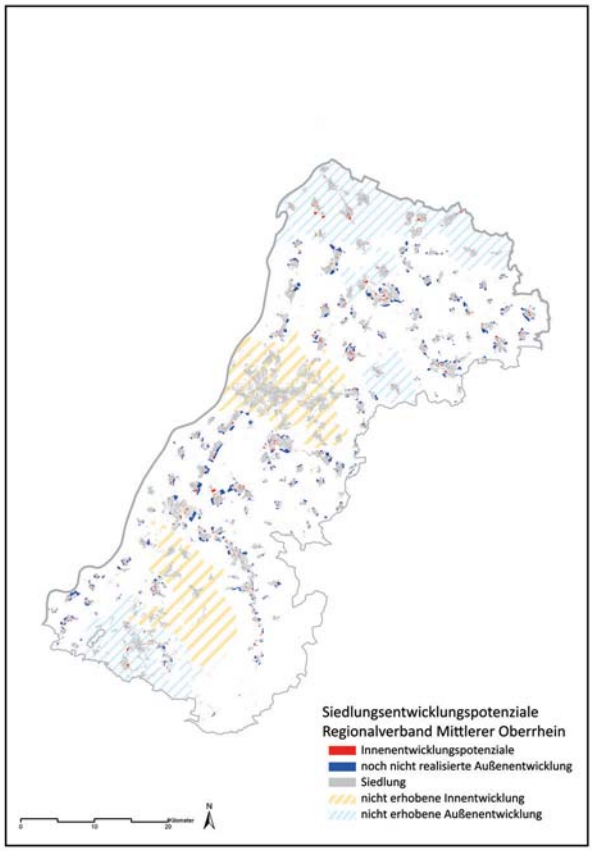


LAGEBEURTEILUNG UND BESONDERHEITEN

- Viele „Problemfälle“.
- Viele (weitgehend oder völlig) unbebaute Flächen, relativ viel „falsch genutzt“.
- Weniger Eigentümer mit erkennbarem Verwertungsinteresse.
- Mehr Potenzial mit problematischen Altlasten.
- Weniger Potenzial mit fördernder Nachfragesituation.
- Weniger Potenzial auf Arealen mit förderlicher Erschließungssituation (aber auch weniger mit problematischer Erschließungssituation).

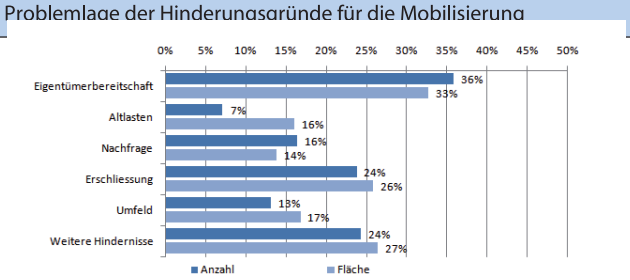
5.6.3 Regionalverband Mittlerer Oberrhein (RVMO)

Fläche	Einwohner	Arbeitsplätze	Gemeinden	
			Anzahl	Erhoben
213.742	998.258	374.214	57	55



Kennzahl	RVMO	BW
Anzahl der Potenziale	542	3.692
Fläche der Potenziale [ha]	583	4.475
Fläche der Potenziale / Nutzer [m²]	6.8	5,7
Fläche der Potenziale / Gebäude und Freifläche [%]	3,5	3,8
Anteil des Potenzials ohne Hinderungsgrund [% von der Fläche]	29,8	23,4

Problemlage der Hinderungsgründe für die Mobilisierung

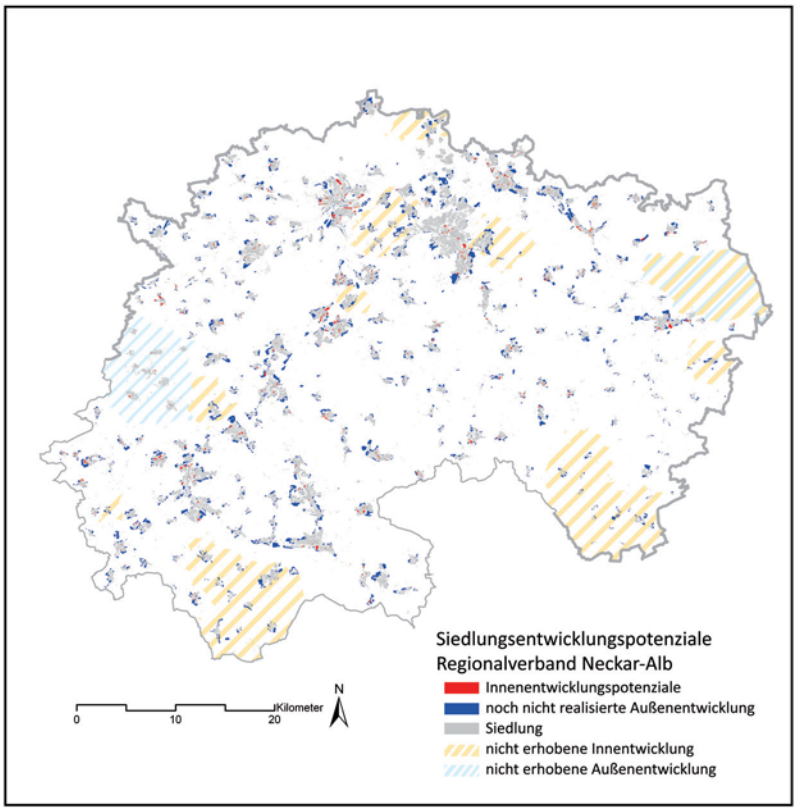


LAGEBEURTEILUNG UND BESONDERHEITEN

- Anteil Brachen ist hoch.
- Weniger Potenzial mit Altlasten „fördernd“.
- Mehr Potenzial mit fördernder Nachfragesituation.
- Mehr Potenzial mit problematischer Erschließungssituation.
- Mehr Potenzial auf großen Flächen mit problematischem Umfeld.
- Mehr Potenzial mit nur einem Problem.
- Mehr Potenzial auf großen Arealen mit Eigentümerinteresse als einzigem Problem.

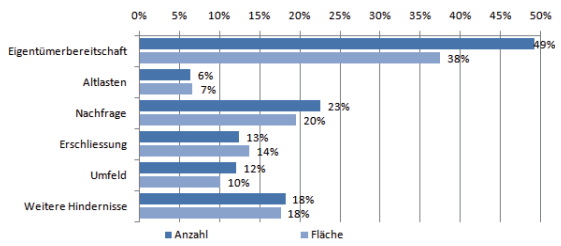
5.6.4 Regionalverband Neckar-Alb (RVNA)

Fläche [ha]	Einwohner	Arbeitsplätze	Gemeinden	
			Anzahl	Erhoben
253.107	691.303	215.555	67	54



Kennzahl	RVNA	BW
Anzahl der Potenziale	428	3.692
Fläche der Potenziale [ha]	441	4.475
Fläche der Potenziale / Nutzer [m²]	5.2	5,7
Fläche der Potenziale / Gebäude und Freifläche [%]	2,7	3,8
Anteil des Potenzials ohne Hinderungsgrund [% von der Fläche]	28,7	23,4

Problemlage der Hinderungsgründe für die Mobilisierung

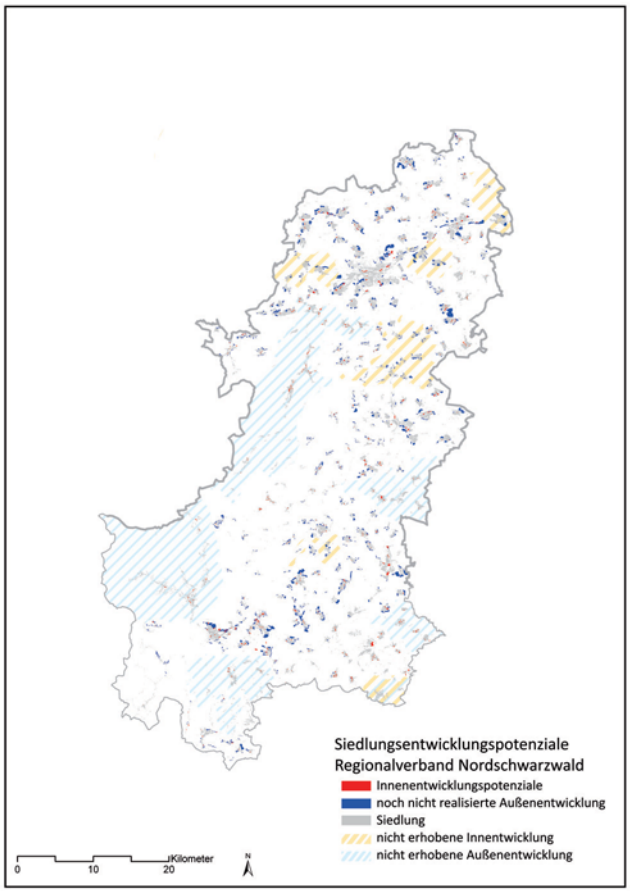


LAGEBEURTEILUNG UND BESONDERHEITEN

- Viel Potenzial im privaten Eigentum, ebenso in kommunalem Eigentum.
- Anteil Potenzial mit problematischem Eigentümerinteresse (ablehnend, handlungsunfähig) überdurchschnittlich (noch höher Betrachtung Anzahl Areale).
- Höchster Anteil Potenzial auf Arealen mit Eigentümerinteresse als einzigem Problem.
- Anteil baureifen Potenzials hoch. Viele (weitgehend oder völlig) unbebaute Flächen.
- Altlasten weniger häufig problematisch.
- Mehr Potenzial auf großen Arealen mit schwieriger Nachfragesituation.
- Weniger Potenzial auf Arealen größer 5ha.
- Etwas mehr Potenzial auf Arealen mit förderlichem Umfeld.

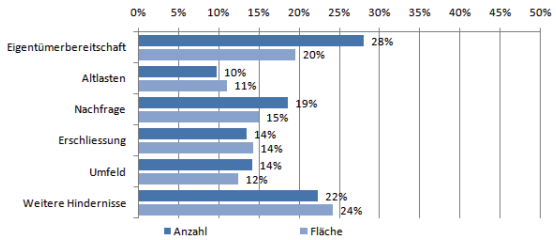
5.6.5 Regionalverband Nordschwarzwald (RNSW)

Fläche	Einwohner	Arbeitsplätze	Gemeinden	
			Anzahl	Erhoben
232.962	597.639	180.103	70	62



Kennzahl	RNSW	BW
Anzahl der Potenziale	514	3.692
Fläche der Potenziale [ha]	469	4.475
Fläche der Potenziale / Nutzer [m²]	6.6	5,7
Fläche der Potenziale / Gebäude und Freifläche [%]	3.5	3,8
Anteil des Potenzials ohne Hinderungsgrund [% von der Fläche]	18,5	23,4

Problemlage der Hinderungsgründe für die Mobilisierung

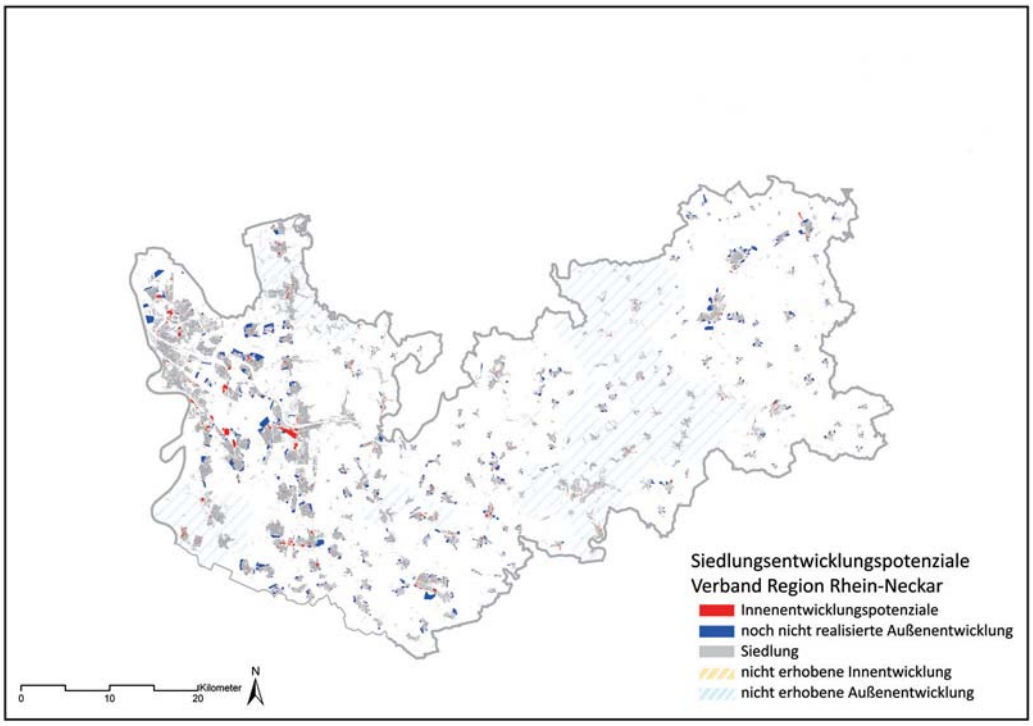


LAGEBEURTEILUNG UND BESONDERHEITEN

- Hoher Anteil Folgenutzung Wohnen.
- Viel Potenzial auf Arealen „Problemfall“, geringer Anteil auf Arealen IE^{plus}.
- Viele (weitgehend oder völlig) unbebaute Flächen.
- Mehr Potenzial auf Arealen mit förderlicher Erschließungssituation.
- Weniger Potenzial auf Arealen größer 5ha.
- Höherer Anteil Potenzial auf Arealen, die nicht Gegenstand von Aktivitäten oder Überlegungen sind.

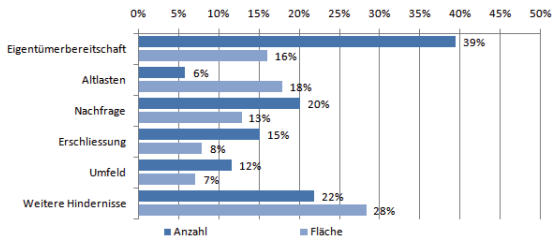
5.6.6 Verband Region Rhein-Neckar (VRRN)

Fläche	Einwohner	Arbeitsplätze	Gemeinden	
			Anzahl	Erhoben
244.178	1.135.514	416.683	83	83



Kennzahl	VRRN	BW
Anzahl der Potenziale	586	3.692
Fläche der Potenziale [ha]	822	4.475
Fläche der Potenziale / Nutzer [m²]	5,3	5,7
Fläche der Potenziale / Gebäude und Freifläche [%]	3,5	3,8
Anteil des Potenzials ohne Hinderungsgrund [% von der Fläche]	26,0	23,4

Problemlage der Hinderungsgründe für die Mobilisierung

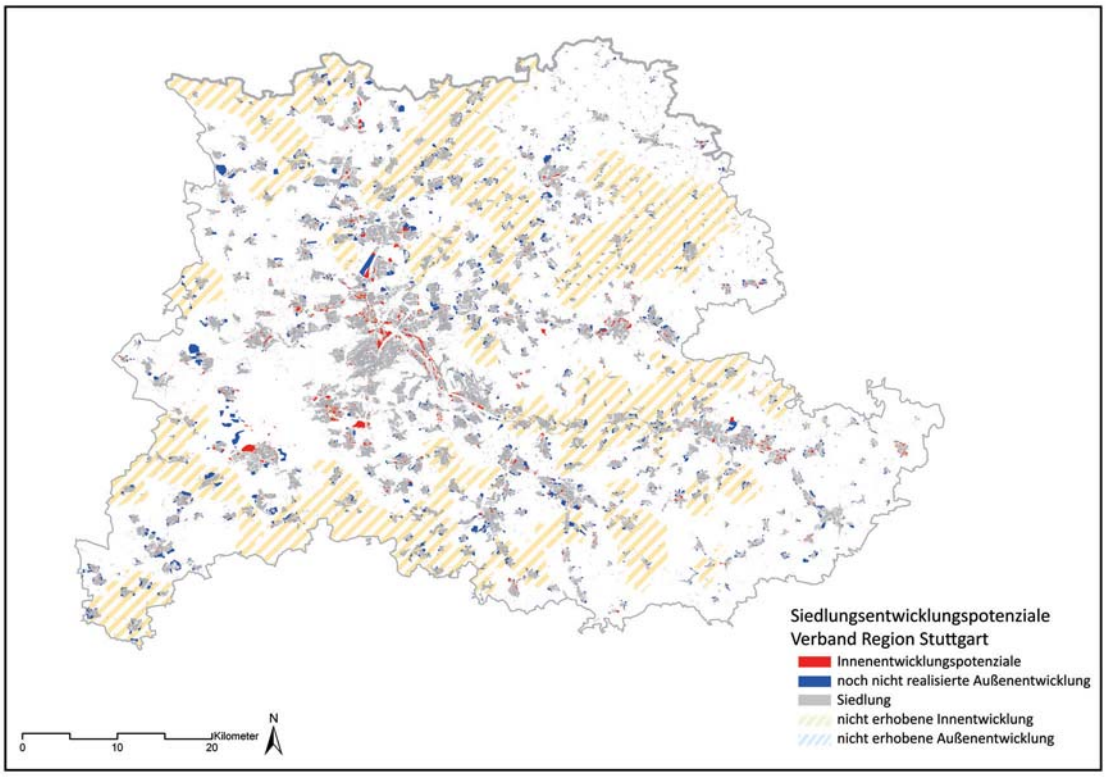


LAGEBEURTEILUNG UND BESONDERHEITEN

- Weniger Potenzial in rein privatem Eigentum, mehr Potenzial mit gemischter Eigentumssituation, mehr in öffentlichem Eigentum.
- Mehr Potenzial mit nur einem Problem.
- Mehr Potenzial mit erkennbarem Verwertungsinteresse, problematisches Eigentumsinteresse überwiegend auf kleinen Arealen.
- Viel Potenzial auf Arealen „Unterstützung notwendig“, dafür seltener „Problemfall“.
- Hoher Anteil Potenzial auf Brachflächen, viel Potenzial auf Arealen mit günstiger Nachfragesituation.
- Viel Potenzial auf Arealen mit mehr als 10ha.

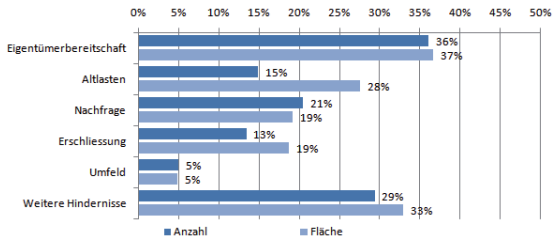
5.6.7 Verband Region Stuttgart (VRS)

Fläche	Einwohner	Arbeitsplätze	Gemeinden	
			Anzahl	Erhoben
435.154	2.667.766	1.057.362	179	103



Kennzahl	VRS	BW
Anzahl der Potenziale	1.067	3.692
Fläche der Potenziale [ha]	1.624	4.475
Fläche der Potenziale / Nutzer [m²]	5,2	5,7
Fläche der Potenziale / Gebäude und Freifläche [m²]	4,8	3,8
Anteil des Potenzials ohne Hinderungsgrund [% von der Fläche]	19,8	23,4

Problemlage der Hinderungsgründe für die Mobilisierung



LAGEBEURTEILUNG UND BESONDERHEITEN

- Anteil Potenzial mit problematischem Eigentümerinteresse (ablehnend, handlungsunfähig) überdurchschnittlich, im Vergleich zu anderen Regionen auf größeren Arealen (Fläche auffällig, Anzahl nicht).
- Hoher Anteil Potenzial auf Brachflächen, ebenso auf unternutzten Flächen.
- Hoher Anteil Potenzial auf Arealen mit Altlastensituation fördernd oder problematisch.
- Höherer Anteil Potenzial mit problematischer Nachfragesituation.

5.7 Fortschreibung

Maßgeblich im Rahmen eines Flächenmanagementprozesses ist es, die Entwicklung des jeweiligen Innenentwicklungspotenzials einer Kommunen über die Zeit darstellen zu können. Der damit mögliche Monitoringprozess erlaubt, die Mobilisierungsstrategie und die Handlungserfordernisse auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Im Rahmen von Raum+ wurden in der Region Stuttgart erstmals Fortschreibungen einer existierenden Übersicht in 24 Kommunen durchgeführt. Dabei ergab sich, dass:

- bei 70% der Gemeinden die Zahl der Potenziale sank, im Schnitt um etwa 15%.
- die Gesamtzahl der Potenziale von 240 auf 230 sank.
- für 50% der Kommunen die Anzahl der Potenziale innerhalb von etwa drei Jahren um etwa ein Drittel zu oder abnahm.
- bei den Fortschreibungen gut ein Viertel der Areale aus der Übersicht entfernt wurde, in der Regel weil sie inzwischen umgesetzt waren oder in Ausnahmefällen, weil sie wegen geänderter Rahmenbedingungen nicht mehr als Potenzial angesehen wurden.

Im Rahmen von Raum+ und MORO-RESIM wurden die Potenziale auch zeitlich über ihren Planungsstand und damit ihre zeitliche Verfügbarkeit eingeordnet.

Aktuelle Phase im Prozess der Mobilisierung [26]	Typische Mindestdauern für jeweilige Phase der Mobilisierung in Jahren [27]
nicht Gegenstand von Abklärungen oder Überlegungen	keine Abschätzung möglich - unbestimmt
Erkundung	1-2
Konzeptphase	1-2
Schaffung Voraussetzungen Baurecht	1,5-3
Erschließung und Baurecht vorhanden	0

Tabelle 12: Mindestdauern der Mobilisierung nach Verfahrensstand

[26] Die Phaseneinteilung wurde im Rahmen des Projektes „Nachhaltiges Bauflächenmanagement in der Stadt Stuttgart“ (NBS) entwickelt. Sie spiegelt die Verfahrensschritte wider, die ein Areal bis zur Realisierung noch zu durchlaufen hat.

[27] Die typischen Mindestdauern für die Mobilisierung wurden im Rahmen der Vorgängerprojekte MORO-RESIM entwickelt.

Auf Grundlage der Ergebnisse der Fortschreibung können die oben genannten Mindestdauern aus MORO-RESIM in den verschiedenen Phasen als plausibel bestätigt werden. Waren diese Annahmen im Rahmen von MORO-RESIM noch Hypothesen, zeigen die Ergebnisse der Fortschreibungen, dass knapp 40% der Flächen (lässt man die Flächen ohne Angaben außer Acht, sogar 45%) sich erwartungsgemäß oder sogar schneller entwickelt haben.

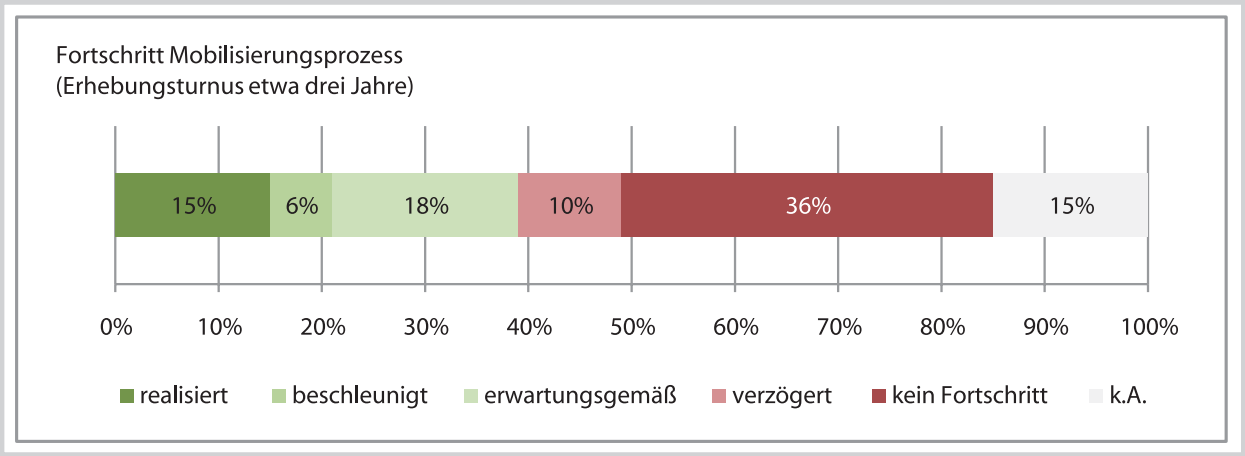


Abbildung 27: Fortschritt des Mobilisierungsprozesses nach den Fortschreibungen in der Region Stuttgart

Für die vorliegende Fortschreibung in der Region Stuttgart lag der Erhebungsturnus bei zirka drei Jahren. Auf Grundlage dieser Daten kann festgestellt werden, dass der Anteil leicht mobilisierbarer Potenziale (IE^{plus}) von einem Drittel plausibel ist und sich so auch in etwa in der Region Stuttgart eingestellt hat.

Mit diesen Ergebnissen zeigt sich, dass der als Empfehlung aus Raum$^+$ angestrebte Fortschreibungszyklus von zwei bis vier Jahren angemessen ist.

5.8 Baulücken

Das zentrale Thema „Baulücken“ wurde, wie in Abschnitt 2.2.2 beschrieben, in den Erhebungen nicht eingehend behandelt. Falls vorhanden, wurden die Daten summarisch erfasst oder in Einzelfällen auch in die Raum+ Plattform in den Bereich „Baulücken“ übernommen. Die summarische Erfassung der Baulücken und Flächen unter 2.000m² war nur in wenigen Fällen (73 Kommunen) direkt vor Ort möglich. Meistens ließen die Art und der Aktualitätsstand der in den Kommunen vorhandenen Daten dies nicht zu. In diesen Fällen wurde um Übermittlung der Daten im Nachgang gebeten. Eine Rückmeldung erfolgte kaum. Ein generelles Nachfassen in den einzelnen Gemeinden war im Rahmen des Projektablaufs von Raum+ nicht mehr möglich. In den Fällen, bei denen dies versucht wurde, war die Resonanz auch sehr gering.

Summarische Erfassung der Baulücken	Anzahl der Gemeinden
Nein	95
Ja, aber keine Rückmeldung	104
Ja, Angabe erfolgt	73
Keine Angabe	224

Tabelle 13: Reichweite der summarischen Erfassung der Baulücken

Für die vorhandenen Daten gestaltete sich die Auswertung schwierig, da die Datengrundlagen für die Angaben sehr unterschiedlich sind. Teilweise liegen in den Kommunen nur Daten zu klassischen Baulücken, Flächen für Wohnen oder nur für Teilgebiete der Gemeinde vor. Die Angaben wurden oft auch als „Anzahl der Grundstücke“ angegeben oder als grobe flächenmäßige Schätzung.

Gelegentlich wurde den Kommunen im Rahmen der Erhebung angeboten, die vorhandenen oder geplanten Baulückenübersichten in die Raum+ Plattform zu übertragen. Grundlage für die Integration der Daten waren mindestens Tabellen mit den Flurstücks- und Gemarkungsnummern der freien Grundstücke. Der Rücklauf war im Verhältnis zu den Angeboten, die seitens der Universitäten gemacht wurden, relativ gering. Im Erhebungsgespräch hingegen wurde das Angebot während des Gesprächs seitens der kommunalen Vertreter positiv aufgenommen und bewertet. Zirka 15 Kommunen haben aktiv auf das Angebot reagiert, und die Daten wurden in die Plattform integriert. Der zeitliche Aufwand dazu muss je Kommune, wenn die Daten als Excel-Tabelle vorliegen, mit ungefähr ein bis zwei Stunden angesetzt werden.

Die vorliegenden Daten, bei aller gebotenen Vorsicht aufgrund der Qualität der Rückmeldungen, geben Anhaltspunkte über die ungefähre Menge der vorhandenen Baulücken in den Kommunen. Für eine allgemeine Betrachtung kann davon ausgegangen werden, dass zusätzlich zu den in Raum+ erhobenen Innentwicklungspotenzialen noch 50% bis 120% an weiteren Flächen (insbesondere klassische Baulücken) für Entwicklungen im Innenbereich zur Verfügung stehen.[28]

[28] Diese Abschätzung stützt sich auf a) die integrierten Baulückenkataster (Basis 21 Kommunen) und b) den Ergebnissen der summarischen Erfassung. Im Mittel lagen die Anteile zwischen a) 0,9 und b) 1.0 das untere Quartil zwischen 0,21- 0,45 und das obere Quartil zwischen 1,1-1,2.

5.9 Voruntersuchungen zum Flächenmanagement

Zur Frage, ob es Voruntersuchungen zum Thema „Flächenmanagement“ gibt, wie z.B. Baulückenkataster, Studien zu ELR-Anträgen oder aus der Vorbereitung für Anträge zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen etc., liegen für 249 Gemeinden Antworten vor.

In 189 Gemeinden gibt es schon Untersuchungen, in 60 Gemeinden war die Antwort Nein, für 247 Gemeinden liegen keine Daten vor.

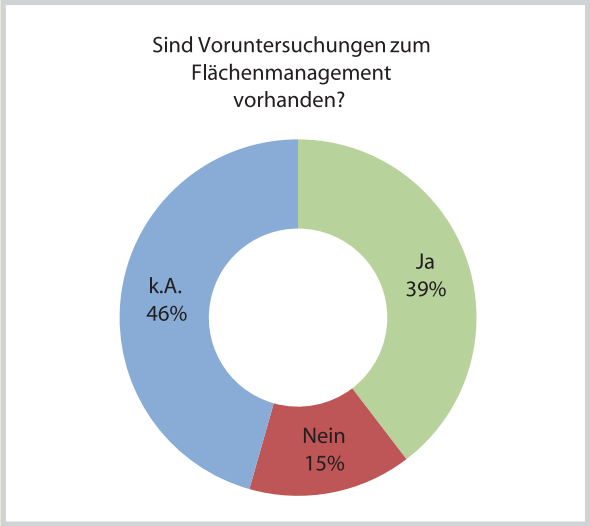


Abbildung 28: Anteil Kommunen mit Voruntersuchungen zum Flächenmanagement

6 Zentrale Erkenntnisse

Eine Übersicht der Innenentwicklungspotenziale für Kommunen und Regionen zu schaffen, stellt die Kernaufgabe des Kooperationsprojektes Raum$^+$ dar. Das Projekt hat sich mit dem Thema einer regionsübergreifenden Übersicht als Schwerpunktaufgabe beschäftigt und sich das Ziel gesetzt, die Kommunen für das Thema zu sensibilisieren. Mit dem Projekt wurde gezeigt, dass eine solche Übersicht machbar und sinnvoll ist. Darüber hinaus stellen sich mit der Beendigung des Projektes Raum$^+$ weitere materielle, methodische und operationelle Fragen. In diesem Kapitel wird der Versuch unternommen, diese Fragen zu beantworten und damit die zentralen Erkenntnisse aus dem Projekt Raum$^+$ zusammenzufassen.

6.1 Methodische Erkenntnisse

6.1.1 Raum$^+$ Ansatz

Die Zielsetzungen des Landes Baden-Württemberg und des Kantons Basel-Landschaft, in denen der Innenentwicklung ein deutlicher Vorrang vor der Inanspruchnahme von Neubauflächen eingeräumt wird, setzen voraus, dass eine Übersicht über die Siedlungsflächenpotenziale geschaffen und fortgeschrieben wird. Dabei ist die Erfassung der Aspekte der Quantität, der räumlichen Verteilung, der Qualitäten und der Mobilisierungshindernisse grundlegend. Kern des Projektes Raum$^+$ bildet die Erarbeitung einer solchen Übersicht im überregionalen und grenzüberschreitenden Maßstab.

Der überregionale Ansatz des Projektes hat zum ersten Mal Flächenpotenziale in sechs Regionen Baden-Württembergs vergleichbar gemacht. Es lassen sich aus den Ergebnissen die verschiedenen Ausgangssituationen und Dynamiken ablesen, die in den beteiligten Regionen herrschen. Diese Unterschiede können auf strukturelle Ausgangslagen, aber auch auf verschiedene Genehmigungspraktiken bei der Bauleitplanung zurückgeführt werden.

Die grenzüberschreitende Dimension hat es ermöglicht, eine Art Kontrollgruppe zu erhalten. Der Vergleich mit dem Kanton Basel-Landschaft hat erhebliche Unterschiede gezeigt, die im Wesentlichen auf planungs- und baurechtliche Aspekte zurückzuführen sind. Eine regelmäßige Lagebeurteilung dient dazu, eine fundierte Grundlage für die räumliche und thematische Schwerpunktsetzung auf Landes- und Regionsebene zu schaffen und zu prüfen. Im Weiteren dient sie dazu, die Innenentwicklung zu bilanzieren sowie Wirkungen und Konsequenzen von bereits eingeleiteten Maßnahmen zu evaluieren.

Für die zweckmäßige Schwerpunktsetzung und für die Entwicklung von Strategien zur Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale ist es sinnvoll, sich nicht auf die administrativen Grenzen zu beschränken, sondern gemeinsame Übersichten für funktionale Räume oder Agglomerationen zu schaffen und regelmäßig gemeinsame Lagebeurteilungen durchzuführen.

6.1.2 Definition der zu erhebenden Flächen

Die Übersicht zu Siedlungsflächenpotenzialen bezieht sich sowohl auf „**Innenentwicklungspotenziale**“ als auch auf die „**noch nicht realisierte Außenentwicklung**“. Mit der gleichzeitigen Behandlung beider Arten von Siedlungsflächenpotenzialen konnten die verschiedenen Schwerpunkte und Problemlagen in den Regionen aufzeigt werden. Die Ergebnisse mit teilweise großen Unterschieden zwischen Regionen belegen, dass ein landesweit einheitliches und gleichzeitig regional differenziertes Flächenmanagement unabdingbar ist.

Es zeigt sich, dass eine standardisierte Erfassung von Flächenpotenzialen nicht nur den entscheidenden Ausgangspunkt einer landesweiten, nachhaltigen Raumentwicklung mit Vorrang für die Innenentwicklung darstellt, sondern auch, dass es mit der Auswertung kommunaler und regionaler Ergebnisse möglich ist, eine Einschätzung der lokalen bzw. regionalen bestehenden Mobilisierungshindernisse und spezifischen Entwicklungschancen im Vergleich zu anderen Kommunen und Regionen vorzunehmen. Zum anderen erlaubt die Auswertung der standardisierten Daten den erforderlichen differenzierten Umgang mit den unterschiedlichen Ausganglagen in den Regionen und Kommunen.

Im Gegensatz zu herkömmlichen Flächenstatistiken und Monitoringprozessen, in denen nur unbebaute Flächen erfasst werden, geht Raum$^+$ von einer Erhebung der unbebauten wie auch der Brachflächen sowie unternutzten und falsch genutzten Flächen aus. Das Erheben aller Flächenarten hat es ermöglicht, die unterschiedlichen Konstellationen in den Regionen festzustellen. Es zeigt sich, dass die Schwerpunkte in den verschieden Regionen bei unterschiedlichen Arten von Potenzialen liegen. Diese Feststellung ist für die Erarbeitung einer Mobilisierungsstrategie von Bedeutung.

Auf Grundlage der Erkenntnisse aus früheren Projekten zum regionalen Flächenmanagement (z.B. MORO-RESIM in der Region Stuttgart), bei denen die Mindestpotenzialgröße auf 5.000m^2 festgelegt war, wurde in dem Projekt Raum$^+$ die Mindestpotenzialgröße für kleinere Gemeinden (unter 15.000 Einwohner) auf 2.000m^2 herabgesenkt. Die Erhebung hat gezeigt, dass in den erhobenen Gemeinden dieser Kategorie (ca. 300 Gemeinden in Baden-Württemberg) durchschnittlich ein Drittel der Potenzialfläche aus Flächen zwischen 5.000 und 2.000 qm besteht. In mehr als 20% der Gemeinden stellen Flächen dieser Größe über 50% der Potenzialfläche dar. Diese Zahlen sind nicht nur bezüglich der Quantität beachtlich, sie zeigen auch, dass diese Flächen für die Entwicklung einer Mobilisierungsstrategie in den kleineren Gemeinden eine wichtige Rolle spielen. Dabei sind Projekte mit dieser Flächengröße im Unterschied zu größeren Kommunen für diese Gemeindeklasse nicht als „Tagesgeschäft“ zu bezeichnen, sondern bringen für die Verwaltung in der Regel einen hohen Aufwand mit sich.

Um diese Flächenkategorie zwischen 2.000 und 5.000m^2 in größeren Gemeinden zu erfassen, wurde versucht, diese summarisch von den Gemeinden zu erhalten. Dies hat sich als inpraktikabel erwiesen. Da aber für mehrere Gemeinden dieser Größe detaillierte Daten in bereits existierenden Baulückenkatastern vorlagen, konnte man feststellen, dass auch in größeren Gemeinden diese Flächenkategorie bis zu 30% des Innenentwicklungspotenzials ausmachen kann.

6.1.3 Vorgehen bei den Erhebungen

Für die Erhebung der Innenentwicklungspotenziale wurde in dem Projekt Raum+ der Erhebungsprozess kooperativ und dialogorientiert gestaltet. Diese beiden Grundsätze sind für den Erfolg eines regionalen Flächenmanagements maßgeblich. Der Grundsatz der Kooperation gilt zwischen den Regionen und dem Land wie auch zwischen den benachbarten Regionen. Die Dialogorientierung mit den Kommunen ist für die Schaffung einer belastbaren Übersicht der Innenentwicklungspotenziale unverzichtbar. Ohne den Dialog mit den Kommunen ist das Schaffen einer solchen Übersicht nur mit erheblichem Aufwand, wenn überhaupt, möglich.

Für die Wahrung der Übersicht zu Siedlungsflächenpotenzialen ist es unverzichtbar, diese dezentral und fortschreibungsfähig zu gestalten. Internetgestützte planerische Informationssysteme ermöglichen die Zusammenarbeit der vielen Beteiligten und vereinfachen die Fortschreibung der Übersicht.

Der offene Aufbau der Erhebungsplattform hat es ermöglicht, in größeren und mittleren Kommunen, in denen bereits Informationen über die Innenentwicklung vorhanden waren, diese im Vorfeld des Erhebungsgesprächs in die Erhebungsplattform zu integrieren und im Erhebungsgespräch dann zu ergänzen und zu kontrollieren.

Bezüglich der erhobenen Informationen wurde es im Projekt vermieden, bei den Angaben zu tief in Details einzusteigen. Stattdessen wurde eine problemorientierte Herangehensweise gewählt, die es erlaubt, sich auf die Informationen zu konzentrieren, die für die Übersicht und die Lagebeurteilung relevant sind. Diese Konzentration hat sich als zweckmäßig erwiesen. Einerseits wurde der Aufwand für die Gemeinden bei der Erhebung und der Fortschreibung in Grenzen gehalten und damit eine weitgehend flächendeckende Erhe-bung in den beteiligten Regionen erreicht. Andererseits wurden hinreichende Informationen erhoben, um neben der Quantität der Verteilung auch die Qualität der Siedlungsflächenpotenziale festzustellen bzw. die Mobilisierungshindernisse in den verschiedenen Räumen zu identifizieren.

6.1.4 Erkenntnisse aus den Fortschreibungen der Übersicht

Die Erkenntnisse aus der Fortschreibung der Übersicht in der Region Stuttgart lassen sich in drei Punkten zusammenfassen.

- Der Erhebungsaufwand lässt sich in einer Fortschreibung gegenüber einer Ersterhebung deutlich reduzieren.
- Ein Aktualisierungsrhythmus von zwei bis vier Jahren ist praktikabel und für die regionale Maßstabsebene ausreichend. Die Annahmen zur typischen Dauer der einzelnen Verfahrensschritte haben sich als plausibel erwiesen.
- Auch für die Fortschreibung bedarf es des Anstoßes durch Externe. Die Alternative wäre lediglich eine gesetzliche Verpflichtung zur regelmäßigen Aktualisierung, wie sie derzeit im Kanton Basel-Landschaft angedacht wird. Ein aktives Zugehen auf die Kommunen wird von diesen jedoch als Hilfestellung begriffen und begrüßt. Die Bereitschaft zur Mitwirkung ist groß.

6.1.5 Erkenntnisse aus den interkommunalen Workshops

Das Programmkonzept der interkommunalen Workshops hat sich als praktikabel und hilfreich erwiesen und stellt ein wichtiges Werkzeug für die angedachten beratenden „regionalen Flächenkümmerer“ dar. Die Verortung dieser Workshops in der inhaltlichen und organisatorischen Koordination auf regionaler Ebene hat sich dabei als richtig erwiesen, da die regionale Ebene genügend „nah“ mit der kommunalen Ebene zusammenarbeitet und gleichzeitig vom räumlichen und inhaltlichen Zuschnitt auch die richtige Maßstäblichkeit innehat bildet, um als Multiplikator in diesem Themenbereich wirken zu können. Wichtig ist insbesondere der Wechsel zwischen der Ebene interkommunal und regional und der Ebene Einzelkommune und Areal. Mit der regionalen Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen besteht eine Grundlage für die Vorbereitung und Durchführung der Workshops zu typischen Fragestellungen der Innenentwicklung. Die Informationstiefe in der regionalen Übersicht ist hierfür ausreichend und bietet eine gute Diskussionsgrundlage für die unterschiedlichen Maßstabsebenen.

Für die Workshops wurden direkt benachbarte Kommunen ausgewählt. Der Hintergedanke war, neben dem Erfahrungsaustausch auch mögliche interkommunale Kooperationen andiskutieren zu können. Es hat sich aber gezeigt, dass die Ausgangslagen auch bei direkt benachbarten Kommunen sehr verschieden sind. So befanden sich die Kommunen teilweise in unterschiedlichen Phasen des kommunalen Flächenmanagements. Auch die strategischen Ausrichtungen unterschieden sich teilweise. Stand in einer Kommune die Umnutzung gewerblicher Grundstücke im Vordergrund, verfolgte eine Nachbarkommune eine Strategie der Wiedernutzung. Die sich aus diesen Unterschieden ergebende breite Diskussion wurde von den Teilnehmern im Grundsatz begrüßt. Teilnehmer wie Projektgruppe teilten jedoch in der Gesamtschau die Einschätzung, dass mit einer noch stärkeren thematischen Fokussierung noch mehr Synergiepotenziale erschlossen werden könnten. Der Teilnehmerkreis sollte also stärker thematisch und nur in zweiter Stufe räumlich erfolgen. Als mögliche Themen wurden „Wohnen am Wasser vs. Hochwasserschutz“, „Wiedernutzung von Gewerbebrachen – Instrumente zur Lösung von Blockadesituationen“, „Umnutzung historischer Gewerbeareale – Umgang mit ‚emotional blockierten‘ Flächen“ oder auch „PPP und Vergaberecht (Folgen der ‚Ahlhorn‘-Entscheidung des OLG Düsseldorf)“ genannt.

Das Hinzuziehen der Städtebauunternehmen wurde von beiden Seiten begrüßt. Die Kommunen werteten als sehr hilfreich, in frühen Phasen der Überlegungen und noch vor Beginn formeller Planungsprozesse unterschiedliche Vorschläge professioneller Akteure einholen zu können.

In den Diskussionen stand insbesondere der Umgang mit Blockadesituationen im Mittelpunkt. Aus Sicht der Teilnehmer ergeben sich diese beispielsweise aus schlecht quantifizierbaren Entwicklungsrisiken. Genannt wurden insbesondere Altlasten und denkmalgeschützter Gebäudebestand. Beide stellen Faktoren dar, welche die Wirtschaftlichkeit von Mobilisierungsprozessen maßgeblich beeinflussen können, gleichzeitig jedoch in frühen Planungsphasen oftmals nur schlecht quantifizierbar sind. Oft resultieren aus unterschiedlichen Einschätzungen hinsichtlich dieser Risiken auch überhöhte Preisvorstellungen aufseiten der Grundstückseigentümer. Überhöhte Buchwerte und Preisvorstellungen wurden als maßgeblicher Hinderungsgrund für eine Mobilisierung identifiziert. Insbesondere für Schlüsselgrundstücke in zentraler Lage trat die emotionale Bindung von Grundstückseigentümern an ihre Areale als weiterer Hinderungsgrund hinzu.

- Insbesondere für kleine und mittlere Kommunen braucht es externe Förderung (Landkreis, Region, Land), um das Entwicklungsrisiko bei Brachflächen schultern zu können. Die geringe Anzahl von Flächen lässt – im Unterschied zu Großstädten – die Einrichtung eines revolvierenden kommunalen Flächenpools nicht zu. Eine Risikostreuung kann somit nur über die Ebene der Kreise, der Region oder das Land erfolgen. Offen ist insbesondere die Frage, ob und wie eine solche Unterstützung auch für Flächen in Privatbesitz geschaffen werden kann.
- Die Buchwerte und Preisvorstellungen privater Grundstückseigentümer stellen ein erhebliches Entwicklungshemmnis dar. Die Lösung dieser Problemlage erfordert Verhandlungsgeschick und eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler. Diese Preisvorstellungen werden oft durch unrealistische Entwicklungskonzepte geweckt. Hier sahen die Teilnehmer Potenzial, über Informationen und Fortbildungen in Richtung der vielen kleineren Projektentwickler Konfliktsituationen zu vermeiden, die durch unrealistische Entwicklungskonzepte entstehen können.

Als weitere interessante Instrumente zur Unterstützung der Kommunen in der Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale wurden beispielsweise ein regionaler Wettbewerb zur Prämierung gelungener Vorhaben der Innenentwicklung oder ein Förderprogramm für (interkommunale) Gemeinde-/Stadtentwicklungskonzepte genannt.

6.1.6 Mehrwert für die Gemeinden

Über die Konzentration auf die relevanten Flächen und Merkmale für die regionale Übersicht hinaus, konnten die Gemeinden in einem internen Bereich weitere, auch kleinere Flächen erfassen und nach Bedarf in einer erweiterten Merkmalliste detaillierter Informationen eigenständig eingeben. Diese Funktion ist besonders für kleinere Gemeinden, die kein eigenes GIS oder Baulückenkataster haben, konzipiert. Sie bekommen damit ein Werkzeug für Flächenmanagement zur Verfügung gestellt. Das Gespräch über die Entwicklungsmöglichkeiten im Innern wurde von einem Großteil der kommunalen Vertreter als bereichernd für die eigene Arbeit angesehen, da mit den Erhebungen ein Anlass abseits des Tagesgeschäftes geschaffen wurde, sich zusammen mit Externen (dem regionalen und wissenschaftlichen Vertreter) Gedanken über das Thema zu machen.

6.2 Materielle Erkenntnisse

6.2.1 Problemfelder

Die Auswertung belegt, dass etwa ein Viertel aller in Raum+ erhobenen Potenzialflächen im Innenbereich sofort verfügbar ist In den einzelnen Regionen ist dieser Anteil sehr unterschiedlich. Die Klärung der Frage, wie diese Flächen in der Gemeindeentwicklung einen Vorrang erhalten können und wie Konkurrenz durch Flächen im Außenbereich vermieden werden kann, ist aus raumplanerischer Sicht eine Grundvoraussetzung für die Mobilisierung dieser Flächen.

Die Bereitschaft der Eigentümer stellt den größten Hinderungsgrund für die Mobilisierung der Potenziale dar. Die Lösung dieses Problems kann nicht allein raumplanerisch angegangen werden. Es benötigt eine breitere Diskussion auch in Bereichen, in denen die Rahmenbedingungen gesetzt werden. Dabei sind vor allem die Gesetzgebung, aber auch fiskalische Aspekte zu betrachten.

Altlasten, Nachfrage und Erschließung treten, bezogen auf die Fläche in Baden-Württemberg, ähnlich häufig als Problem auf. Die Altlastenproblematik tritt vor allem bei großen Flächen auf. Genau umgekehrt ist es bei der Nachfrage. Hier sind die kleineren Flächen eher betroffen. In Basel-Landschaft sind Altlasten ein größeres Hindernis als in Baden-Württemberg. Bezogen auf die Summe der Fläche, sogar das größte. Hingegen ist die Nachfrage nur in wenigen Fällen als Problem genannt worden. Weitere Hindernisse spielen eine gewichtige Rolle: Hierbei wurden insbesondere der Lärm, die Topografie sowie die Hochwassergefahr genannt.

6.2.2 Regionale Besonderheiten der Verteilung von Flächenpotenzialen

Das Verhältnis zwischen den Reserven im Außenbereich und dem Potenzial im Innenbereich ist, gemessen an der Fläche pro Nutzer, in den ländlichen Regionen wesentlich größer als in den städtischen Regionen. In den ländlichen Regionen erreicht das Verhältnis außen zu innen 10, in den städtischen Regionen lediglich 5. Im Kanton Basel-Landschaft ist dieses Verhältnis dagegen umgekehrt. Das Potenzial im Innenbereich überwiegt und beträgt das Anderthalbfache der Reserven im Außenbereich.

Bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ist es wichtig, zwischen drei Arten von Flächen zu differenzieren: unbebaute Flächen, fehl- bzw. untergenutzte Flächen sowie Brachflächen. In den ländlichen Regionen zeichnet sich eine Konzentration von unbebauten Flächen im Innenbereich aus. Im Gegenteil dazu ist der Anteil von Brachflächen in städtischen Regionen verhältnismäßig größer.

6.2.3 Ausgangsituation in den unterschiedlichen Gemeindetypen

Für einen zielführenden Umgang mit den unterschiedlichen Gemeinden ist es sinnvoll, die Gemeinden nach der Ausgangsituation zu differenzieren. Für diesen differenzierten Umgang spielen zwei Faktoren eine wesentliche Rolle. Einerseits zeigt die Entwicklung der Kommunen in der Vergangenheit, gemessen an dem jährlichen Wachstum der Gebäude- und Freifläche, den Wachstumstrend der Gemeinde. Andererseits zeigen die Ergebnisse der Erhebungen, gemessen an dem Anteil des Innenentwicklungspotenzials pro Nutzer, die Möglichkeiten der Innenentwicklung. Für die unterschiedlichen Ausgangsituationen lassen sich unterschiedliche Handlungsansätze für die Kommunen ableiten. Im Wesentlichen sind fünf Typen von Gemeinden zu unterscheiden:

- Gemeinden mit starkem Flächenwachstum in der Vergangenheit und höheren Reserven im Innenbereich: In diesen Gemeinden ist die Reduktion der Flächeninanspruchnahme notwendig und ein Wachstum mit Vorrang für Innenentwicklung möglich.
- Gemeinden mit starkem Flächenwachstum in der Vergangenheit und geringeren Reserven im Innenbereich: Die Reduktion der Flächeninanspruchnahme in diesen Gemeinden ist notwendig, aber ein weiteres Wachstum mit Vorrang für Innenentwicklung ist nicht direkt möglich. Für diese Gemeinden müssen interkommunale Lösungsansätze entwickelt werden.

In Gemeinden mit niedrigem Flächenwachstum und geringeren Reserven muss zwischen drei Arten von Gemeinden unterschieden werden.

- In Gemeinden, die Innenentwicklung als Strategie der Raumentwicklung schon im Einsatz haben und demzufolge relativ geringes Potenzial für Innenentwicklung noch zur Verfügung haben, benötigen keine Umstellung: trotzdem sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, damit diese Gemeinden weiterhin nachhaltig wachsen können.
- In Gemeinden, die die Innenentwicklung nicht als Strategie der Raumentwicklung verfolgen und gleichzeitig wenig Wachstum in der Vergangenheit hatten, ist eine Umstellung auf Innenentwicklung wünschenswert. Zusätzliche Maßnahmen sind sofort nicht notwendig.
- Gemeinden mit niedrigem Flächenwachstum und größeren Reserven: Eine Umstellung auf Innenentwicklung ist möglich. Falls keine Nachfrage vorhanden ist, besteht eine besondere Problemlage.

6.3 Operationelle Erkenntnisse

Als zentrale Erkenntnis aus dem Projekt Raum+ kann festgehalten werden, dass es für die Fortführung der Übersicht nicht ausreicht, lediglich die Plattform als technisches Instrument zur Umsetzung des Projektes weiter zu betreiben. Die Plattform muss, wie auch bisher, in einen inhaltlichen Prozess eingebettet werden. Zentrale Aufgaben des vorgeschlagenen Prozesses sind die Pflege der Übersicht, die Fortführung des darauf aufbauenden inhaltlichen Austauschs zwischen Land, Regionen und Kommunen sowie die Entwicklung von Anreizmechanismen für die Weiterführung der Übersicht als Teil von Flächenmanagementprozessen auf kommunaler Ebene. Die erwähnten Aufgaben sollen in Form eines landesweiten Flächenmanagements in Zusammenarbeit zwischen Land und Regionen gestaltet werden.

Die Erfahrungen aus der Fortschreibung der Übersicht in der Region Stuttgart zeigen, dass ein Fortschreibungsrhythmus für die regionale Übersicht zur Innenentwicklung von zwei bis höchstens vier Jahren empfehlenswert ist. Dies wird der üblichen Umsetzungsgeschwindigkeit von Innenentwicklungspotenzialen gerecht.

Mit der regionalen Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen besteht eine Grundlage für die Vorbereitung und Durchführung zielführender interkommunaler Workshops zu bestimmten, für Teilräume typische Fragestellungen der Innenentwicklung.

7 Empfehlungen aus wissenschaftlicher Sicht

Die Empfehlungen aus dem Projekt Raum$^+$ haben sich aus den Erfahrungen in der Umsetzung des Raum$^+$ Ansatzes, den Erhebungsergebnissen und dem Austausch mit den Kommunen und den Projektpartnern untereinander ergeben. Sie können unter folgende drei Themenbereiche zusammengefasst werden:

- Überleitung von Raum$^+$ in einen landesweiten Flächenmanagementprozess,
- Förderung und Unterstützung der Innenentwicklung vor Außenentwicklung,
- Anpassung der Rahmenbedingungen zur Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale und Milderung der bestehenden Fehlanreize für Außenentwicklung bzw. für Hinderung der Innenentwicklung.

7.1 Etablierung eines landesweiten Flächenmanagementprozesses

Wichtige Rahmenbedingungen für eine Forcierung der Innenentwicklung seitens der Kommunen und Regionen werden auf der Landesebene gesetzt. Die Möglichkeit, hier bessere Entscheidungsgrundlagen zu erhalten, war einer der wesentlichen Anlässe für das Projekt Raum$^+$. Es konnte der Nachweis erbracht werden, dass mit dem regionsübergreifenden Ansatz von Raum$^+$ eine landesweite Übersicht zu den Innenentwicklungspotenzialen mit vertretbarem Aufwand geschaffen werden kann. Dies ist für sich genommen schon ein bemerkenswertes Ergebnis und bislang bundesweit ohne Beispiel.

Um die Übersicht auch zukünftig zu diesem Zweck einsetzen zu können, ist es notwendig, die Vorgehensweise in der Erfassung und Auswertung der Potenziale auch zukünftig überregional zu koordinieren. Nur dann bleibt der Vorteil erhalten, auch landesweite Auswertungen erstellen zu können. Als zentrale Erkenntnis kann festgehalten werden, dass es für die Fortführung der in Raum$^+$ geschaffenen Übersicht nicht ausreicht, lediglich die Plattform als technisches Instrument weiter zu betreiben. Es ist dafür die Einbettung in einen geeigneten Prozess notwendig, in welchem die Übersicht sowie die darauf aufbauenden Aktivitäten auch weiterhin regionsübergreifend abgestimmt und Erfahrungen ausgetauscht werden können. An diesem Prozess sollte neben den Regionalverbänden auch das Land beteiligt sein. Die Existenz einer solchen querschnittorientierten Arbeitsgruppe hat sich für Flächenmanagement als ebenso bedeutsam herausgestellt wie die Existenz einer fortschreibungsfähigen Übersicht. Nachdem mit Raum$^+$ gezeigt werden konnte, dass eine solche Übersicht auch im überregionalen Maßstab möglich ist, sollte nun die Etablierung eines solchen Prozesses mit langfristig tragfähigen Strukturen angegangen werden.

In dieser Hinsicht sind drei unterschiedliche Aspekte, namentlich die Übersicht, die Arbeitsplattform und der Prozess, zu betrachten.

DIE ÜBERSICHT

Die Übersicht ist eine wichtige Grundlage für weitere unterstützende Aktivitäten seitens der Regionalverbände. In der Region Stuttgart konnte gezeigt werden, dass die Übersicht hierfür eine geeignete Grundlage ist. Die Informationen stellen einen wichtigen Beitrag für die an Bedeutung zunehmenden, der Innenentwicklung gerecht werdenden Regionalplanung und Regionalentwicklung seitens der Regionalverbände dar. Es ist aber auch deutlich geworden, dass die zu beantwortenden Fragestellungen sich zwischen unterschiedlichen Teilräumen einer Region erheblich unterscheiden können und zudem erst bei regionsübergreifender Betrachtung Teilräume mit in sich homogeneren Problemstellungen ausgemacht werden können. Es wäre ohne eine regionsübergreifend einheitliche Vorgehensweise nicht möglich, solche Teilräume zu identifizieren und für diese spezifisch differenzierte Angebote entwickeln zu können.

DIE ARBEITSPLATTFORM

Mit der Arbeitsplattform kann insbesondere für mittlere und kleine Kommunen, denen häufig die Kapazitäten für den Betrieb eines den heutigen Anforderungen gerecht werdenden Informations- und Monitoringsystems zur Innenentwicklung fehlen, eine Unterstützung angeboten werden. Dies kann einen ersten Baustein für ein kommunales Flächenmanagement in den oben genannten Kommunen darstellen. Es erleichtert denselben einerseits die Umsetzung der Vorschriften des § 200 Abs. 3 BauGB[29] und andererseits die im Rahmen der Fortschreibung des Flächennutzungsplans erforderliche Gesamtflächenbilanzierung. Technische Optionen für die Weiterführung der Plattform wurden im Rahmen des Projektes geprüft und entscheidungsreif ausgearbeitet. Offen ist noch, in welchem institutionellen und organisatorischen Rahmen eine Weiterführung erfolgen kann. Es liegen wichtige Gründe vor, die Übersicht und die Arbeitsplattform regionsübergreifend und landesweit einheitlich weiterzuführen. Dabei sollte die Kooperation zwischen Regionalverbänden und dem Land aufrecht- erhalten werden, um weiterhin die Koordination der Vorgehensweise in methodischer, inhaltlicher und technischer Hinsicht zu gewährleisten.

DER FLÄCHENMANAGEMENTPROZESS

Um die genannten Anforderungen umsetzen und gleichzeitig den regionsübergreifenden Prozess dauerhaft weiterführen zu können, ist ein geeigneter institutioneller Rahmen zu entwickeln. Dieser muss einerseits eine dauerhafte Zusammenarbeit ermöglichen, andererseits eine der Komplexität des Themas angemessene Offenheit und Flexibilität bieten. Überlegungen hierzu wurden im Rahmen von Raum^{+} angestellt und insbesondere die Optionen für die technische Weiterführung geklärt. Darauf aufbauend sollte nun die konkrete Ausformung des organisatorischen und institutionellen Rahmens erfolgen. Zentrale Aufgaben in dem vorgeschlagenen Flächenmanagementprozess sind die Pflege der Übersicht, die Fortführung des darauf aufbauenden inhaltlichen Austauschs zwischen Land, Regionen und Kommunen sowie die Entwicklung von Anreizmechanismen für die Weiterführung der Übersicht als Teil von Flächenmanagementprozessen auf kommunaler Ebene. Hier spielen die Landesministerien als maßgebliche Fördermittelgeber für städtebauliche und umweltbezogene Maßnahmen, Genehmigungsbehörden und Berater der Legislative eine zentrale Rolle. Zusammen mit den Regionalverbänden ist das Land der geeignete Akteur, um die Ausdehnung des Prozesses auf die bislang nicht beteiligten Regionen des Landes zu koordinieren. Einerseits, um auch diesen Regionalverbänden Grundlagen für eine intensivere Beschäftigung mit dem Thema „Innenentwicklung“ zu ermöglichen, anderseits, um auch den dortigen Kommunen Zugang zur Arbeitsplattform zu eröffnen.

[29] § 200 Abs. 3 BauGB: „Die Gemeinde kann sofort oder in absehbarer Zeit bebaubare Flächen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans erfassen, der Flur- und Flurstücksnummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgrenze enthält (Baulandkataster).
2 Sie kann die Flächen in Karten oder Listen veröffentlichen, soweit der Grundstückseigentümer nicht widersprochen hat.
3 Die Gemeinde hat ihre Absicht zur Veröffentlichung einen Monat vorher öffentlich bekannt zu geben und dabei auf das Widerspruchsrecht der Grundstückseigentümer hinzuweisen.

Für die Überleitung von Raum+ zu einem landesweiten Flächenmanagementprozess sind als zentrale Empfehlungen zu nennen:

- Die erwähnten Aufgaben sollten als ein landesweites Flächenmanagement in Zusammenarbeit zwischen Land und Regionen gestaltet werden. Ein solcher Prozess sollte nicht zum Selbstzweck dienen und seine Berechtigung in sinnvollen Zeitabständen evaluiert werden. Die Laufzeit für den vorgeschlagenen Prozess sollten zunächst vier Jahre als Turnus vorgesehen werden. Nach Ablauf sollte erneut über eine weitere Fortführung entschieden werden.

- Der vorgeschlagene Flächenmanagementprozess ist auch im Zusammenhang mit der gesetzlich verankerten Pflichtaufgabe der Raumbeobachtung auf Landesebene zu sehen. Aus diesem Prozess können wertvolle Informationen gewonnen werden. Das Land kann dazu den Prozess, insbesondere im Bereich Prozessorganisation, landesweite Lagebeurteilung über Innenentwicklung, Gewinnung weiterer Regionalverbände zur Teilnahme und landesplanerische Einordnung der zentralen Erkenntnisse aus der Lagebeurteilung, unterstützen und für sich nutzen.

- Die regionale Ebene hat sich im Rahmen von Raum+ als geeignete Stelle für Kooperation mit den Kommunen erwiesen. Daher sind die Aufgaben für die regionale Ebene insbesondere in der Organisation und Durchführung der Fortschreibung mit den Kommunen und der regionalen Lagebeurteilung zu sehen.

- Die Arbeitsplattform sollte mit den getrennten Zugangsmöglichkeiten für Land, Regionen und Kommunen auch weiterhin sowohl als einfaches Instrument zur Führung einer kommunalen Übersicht als auch als regionale Übersicht sowie als Auswertungsgrundlage auf Landesebene funktionieren können.

- Die Datenhoheit sollte bei den Kommunen verbleiben. Dieser dezentrale Ansatz hat sich als wichtiger Faktor für die Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen erwiesen. Hieraus ergeben sich nicht zuletzt auch technische Anforderungen, wie die Eingabe von Polygonen in die Arbeitsplattform über das Internet.

- Die Regionalverbände sind der geeignete Akteur, um die Fortschreibung der Übersicht, abgestimmt auf die sonstigen Aktivitäten, zu betreiben. Dies ist ohne zusätzliche Ressourcen dauerhaft jedoch nicht darstellbar. Hier sollten zusätzliche Ressourcen, beispielsweise durch die Förderung regionaler Kompetenzzentren für Flächenmanagement, bereitgestellt werden.

- Empfohlen wird, für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Plattform einen zeitlich begrenzten Kooperationsprozess mit Beteiligung der Ministerien und der Regionalverbände ins Leben zu rufen. Ziel dieser Konsolidierungsphase sollte sein, ausgehend von der mit Raum+ erfolgreich gestarteten Kooperation eine dauerhaft tragfähige Kooperationsform zu entwickeln. Prinzipiell können dabei die Administration der „Software“ sowie der „Hardware“ ausgelagert werden.

7.2 Förderung und Unterstützung der Innenentwicklung vor Außenentwicklung

Das Förderinstrumentarium des Landes bietet in vielen Fällen die einzige Möglichkeit, Mobilisierungshindernisse zu überwinden. Ebenso sichert es den Kommunen gewisse Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der Entwicklungsstrategie für die einzelnen Areale und in Konsequenz auf die Qualität einer Innenentwicklung. Von den Kommunen als sehr hilfreich benannt wurden insbesondere die Städtebauförderung, das Landessanierungsprogramm, die Förderrichtlinie Altlasten und das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR). Gleichwohl sind einerseits Punkte zu benennen, bei denen die bestehenden Förderinstrumente noch besser an die Erfordernisse der Innenentwicklung angepasst werden könnten, andererseits wurden in Raum+ auch einige Bereiche identifiziert, die zusätzliche Fördermaßnahmen interessant erscheinen lassen.

UNTERSTÜTZUNG DES AUFBAUS REGIONALER BERATUNGSKOMPETENZ UND ERFAHRUNGSAUSTAUSCH (KOMPETENZZENTREN FÜR FLÄCHENMANAGEMENT)

Die Regionalverbände müssen als Ansprechpartner für die Kommunen (Beratung und Unterstützung der Gemeinden bei Fragen der Innenentwicklung) zur Verfügung stehen. Zur formellen Begründung kann dabei auch auf § 14 Abs. 3 LplG verwiesen werden, der die Verbände gesetzlich dazu verpflichtet, die Kommunen zu beraten und zu unterstützen. Darüber hinaus sind sie in der Regel kommunal verfasst und daher als Partner der kommunalen Ebene verpflichtet.

Es ist grundsätzlich möglich und wünschenswert, die Beratungskompetenz für Flächenmanagement in den bestehenden Strukturen der Verbände anzusiedeln. Die Regionalverbände haben sich von ihrer inhaltlichen Ausrichtung, ihrer räumlichen Größe und Vernetzung mit den Kommunen als geeignete Stelle dafür erwiesen. Als „Flächenkümmerer“ bzw. mit den Kompetenzzentren für Flächenmanagement kann durch Bündelung von Wissen und Erfahrung die Mobilisierung einzelner Innenentwicklungsareale gefördert werden. Sie sollten daher in räumlicher und thematischer Hinsicht Schwerpunkte setzen können. Beide Gründe sprechen dafür, sofern möglich, die für die regionalen Kompetenzzentren als wichtig erkannten Aufgaben, gerade auch die intensiven Beratungstätigkeit, an eine Stelle in den Verbänden zu übertragen, die von den Alltagsaufgaben losgelöst ist. Zum Beispiel sollten für die Kompetenzzentren nicht unbedingt die mit formalen Aufgaben betrauten Mitarbeitern in den Regionalverbänden vorgesehen werden. Aufgrund des sich ergebenden Mehraufwandes in den Verbänden wird daher empfohlen, die Einrichtung regionaler Kompetenzzentren zu fördern und hierzu auch Ressourcen bereitzustellen. Dazu sollten alle Möglichkeiten der Finanzierung in Betracht gezogen werden. Mit den Kompetenzzentren können einerseits eigenständig regionale Themen aufgegriffen werden, andererseits entstehen in den Regionen stabile, vom Tagesgeschäft unabhängige Multiplikatoren für regionsübergreifende oder landesweite Initiativen. Als Organisationsmodell sollte dazu eine Stelle in Betracht gezogen werden, die idealerweise thematisch autark von aktuellen Planfällen ist, also z.B. wie regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften in die regionalen Strukturen eingebettet ist.

Die vorgeschlagenen Kompetenzzentren sind ein Ansatz, um regional differenziert in einen solchen Prozess einzusteigen. Mit erfolgreichem regionalen Flächenmanagement könnten viele Konflikte, die derzeit im Rahmen der dafür nicht konzipierten formellen Bauleitplanung behandelt werden müssen, in einem geeigneteren instrumentellen und organisatorischen Rahmen gelöst werden. Als Aufgabenprofil für die regionalen Kompetenzzentren wird empfohlen:

- Fortführung der Übersicht: Die Fortführung der Übersicht betrifft zwei unterschiedliche Ebenen. Die erste Ebene ist die inhaltliche Fortführung. Dabei sind die Fortschreibung der Übersicht mittels Erhebungsgesprächen im regelmäßigen Turnus und die Beantwortung inhaltlicher Fragen zur Benutzung der Arbeitsplattform seitens der Kommunen die Hauptaufgaben. Die zweite Ebene befasst sich mit der Administration der internetgestützten Arbeitsplattform.

- Mit der regionalen Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen besteht eine Grundlage für die Vorbereitung und Durchführung zielführender interkommunaler Workshops zu bestimmten, für Teilräume typischen Fragestellungen zur Innenentwicklung. Hierfür sollten die Kompetenzzentren über Ressourcen und Kompetenzen, z. B. für GIS-gestützte Sonderauswertungen auf Grundlage der Daten aus der Arbeitsplattform, auch für die Durchführung solcher Workshops an sich, verfügen. Dieser Baustein wurde im Zuge von Raum^{+} erprobt und stellt ein erstes Element im Aufbau einer Plattform für Erfahrungsaustausch und Beratungskompetenz dar.

- Optional ist denkbar, den Kompetenzzentren schrittweise weitere Aufgaben im Bereich der Unterstützung der Kommunen zu übertragen. Vorgeschlagene Instrumente sind hier beispielsweise ein regionaler Wettbewerb zur Prämierung gelungener Vorhaben der Innenentwicklung oder ein Förderprogramm für kommunale und insbesondere auch interkommunale Gemeinde- oder Stadtentwicklungskonzepte.

LANDESWEITER REGELMÄSSIGER INTERREGIONALER AUSTAUSCH DER „FLÄCHENMANAGEMENT-KÜMMERER“

Auch in Raum^{+} hat sich gezeigt, dass das Interesse an Erfahrungsaustausch und spezifisch auf bestimmte Themenbereiche zugeschnittene Beratung seitens der Kommunen groß ist. Zwar sind nahezu alle Kommunen im Bereich der Innenentwicklung aktiv und nehmen das Thema ernst. Ebenso wird anerkannt, dass eine Fülle von Informationsquellen mit Anregungen zu erfolgversprechenden Vorgehensweisen existiert. Trotz der Bemühungen des Landes, hier einerseits mit eigenen Veröffentlichungen, andererseits mit online verfügbaren Datenbanken einen strukturierten Überblick zu geben, zeigt sich, dass Beratungsangebote, die sich an den regionalen Besonderheiten orientieren, den Kommunen noch besser gerecht werden.

Mit der verstärkten Einbeziehung der Innenentwicklung in ihre Aktivitäten wird die regionale Planungsebene dem Bedeutungsgewinn dieses Anteils an der Siedlungsentwicklung gerecht. Die Regionalverbände betreten in diesem Bereich jedoch Neuland. Für diesen Schritt kann auf die Erfahrungen, beispielsweise aus dem Bereich des Regionalmanagements, aufgebaut werden, allerdings dominierten hier vielfach andere Themenbereiche. Zu geeigneten Vorgehensweisen sowie passenden institutionellen Rahmenbedingungen liegen somit noch kaum Erfahrungen vor. In der Region Stuttgart konnten hier im Rahmen von Raum^{+} erste Erkenntnisse gewonnen werden. Dabei war der Austausch mit den anderen Regionen wichtig, um die eigenen Überlegungen hinsichtlich Praktikabilität und Übertragbarkeit zu diskutieren. Ebenso können die Erkenntnisse aus Stuttgart nun in den anderen Regionen als Grundlage für die Ausgestaltung der eigenen, auf die Übersicht aufbauenden Aktivitäten dienen.

Dieser Austausch zwischen den jeweiligen regionalen Kümmerern ist für den Prozess der Entwicklung von Instrumenten und Vorgehensweisen für regionales Flächenmanagement daher von großer Bedeutung.

7.3 Anpassung der Rahmenbedingungen zur Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale

Mit den Ergebnissen von Raum+ können verschiedene Kernprobleme identifiziert werden. Hieraus ergeben sich auch für die landespolitische Ebene Empfehlungen zur Unterstützung der Kommunen und Regionen.

MITWIRKUNGSBEREITSCHAFT DER EIGENTÜMER:

- Schaffung finanzieller Anreize zur Mobilisierung ungenutzter Grundstücke (fiskalische Maßnahmen, Erhebung von Anschlussgebühren an bereitgestellte Infrastrukturen auch bei ungenutzten Grundstücken),

- bessere Förderung aktiver Ankaufpolitik seitens der Kommunen, insbesondere Ausdehnung der möglichen Förderdauer für Zinskosten.

ALTLASTEN:

- Entwicklung eines Lösungsansatzes für private Areale mit Altlasten und überhöhten Buchwerten. Die Workshops in der Region Stuttgart zeigten, dass insbesondere kleinere und mittlere Kommunen hier Hilfestellungen benötigen (Risikostreuung, Kompetenztransfer).

- Entwicklungsgesellschaften könnten auf überörtlicher Ebene in bestimmten Teilräumen ein Ansatz zum Umgang mit den Risiken sein. Klärungsbedarf besteht hinsichtlich Geschäftsmodell, Trägerschaft und Finanzierung.

NACHFRAGE:

- Die Erhebungsgespräche und die Auswertung der Ergebnisse zeigen, dass überzogene Preisvorstellungen eines der wesentlichen Umsetzungshindernisse für kommunales Flächenmanagement darstellen. Die überzogenen und unrealistischen Preisvorstellungen führen zu Blockaden im Mobilisierungsprozess und zu Baulandhortung. Ebenso problematisch sind überhöhte Buch- und Bilanzwerte bei institutionellen Eigentümern. Privatpersonen gehen dabei in der Preisbildung vielfach von Annahmen aus, deren langfristige Gültigkeit insbesondere in den peripher gelegenen ländlichen Räumen vielfach nicht plausibel erscheint. Dies gilt für die Annahme steigender oder wenigstens konstanter Immobilienpreise sowie die Quantität der zukünftigen Nachfrage.

- Die Gespräche mit den kommunalen Vertretern zeigen, dass diese große Chancen sehen, Innenentwicklungspotenziale erfolgreicher als bisher zu mobilisieren, wenn es durch geeignete Kommunikationsstrategien gelänge, die Annahmen der Marktteilnehmer besser an die tatsächlichen Rahmenbedingungen des Immobilienmarktes anzugleichen. Insbesondere in den Teilregionen mit heute schon schwierigen Marktbedingungen besteht ein großes Interesse. Hier könnte der Ansatzpunkt für ein gezieltes Forschungsprogramm liegen. Auch hierbei könnte auf den Grundlagen von Raum+ aufgebaut werden.

- Minimierung von Flächenüberhängen im Außenbereich durch wirksame Mindestregeln für die interkommunale Konkurrenz zur Lenkung des noch verfügbaren privaten Kapitals auf den Innenbereich. Dies beispielsweise durch Angleichung der Genehmigungspraxis zwischen Landratsämtern und Regierungspräsidien.

FEHLENDE KONZEPTE:

- In vielen Kommunen fehlen integrierte Konzepte für die Innenentwicklung. Die Ergebnisse der Erhebungen zeigen jedoch, dass im Vorfeld erarbeitete Konzepte eine erfolgreichere und zeitliche wie finanzielle Ressourcen schonende Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale einer Kommune erheblich erleichtern. Mit der Verankerung von Innenentwicklungskonzepten als Voraussetzung in verschiedenen Förderprogrammen des Landes konnte ein wichtiger Anreiz zur Erarbeitung gesetzt werden. Oft werden diese Konzepte nur fallbezogen auf Ebene einzelner Ortsteile oder Stadtquartiere erarbeitet, und es fehlt an der Einbettung in den gesamtörtlichen und überörtlichen Kontext. Hier sollte mit der gezielten Forderung von Innenentwicklungskonzepten (kommunal und interkommunal) als Voraussetzung für eine Förderung im Rahmen der Landesprogramme angesetzt werden.

PLANUNGSGRUNDLAGEN:

- Die Förderung der Innenentwicklung erfordert im Vergleich zur Vergangenheit eine zeitlich und räumlich differenziertere Anwendung des bauleitplanerischen Instrumentariums. Hierfür ist insbesondere von Bedeutung, dass Flächennutzungsplan- und Bebauungsplandaten digital und einheitlich verfügbar sind. Dies ist trotz gesetzlicher Verpflichtung noch nicht flächendeckend gegeben. Das Beispiel des Kantons Basel-Landschaft zeigt, wie durch stringentere Vorgaben hinsichtlich der Datengrundlagen diese feinere Steuerung bei gleichzeitig überschaubarem Aufwand ermöglicht werden kann.

- Die Vorgehensweisen in den Regionen hinsichtlich der Bilanzierung der Innenentwicklungspotenziale im Rahmen der Bauleitplanung sind sehr unterschiedlich. Mit dem Konzept der IE^{plus} liegt nun ein Ansatz vor, um in der Bilanzierung den Anteil der „mobilisierbaren“ Innenentwicklungspotenziale nach einer einheitlichen Systematik abzuschätzen. Hier sollte das Land über die Genehmigungsbehörden einheitliche Vorgehensweisen durchsetzen, um Verwerfungen zwischen den Regionen zu vermeiden. Dies gilt ebenso für die anzuwendenden Methoden in der Bedarfsermittlung.

7.4 Fazit

Die große Teilnahmebereitschaft der Kommunen in den beteiligten Regionen und die Ergebnisse aus der Auswertung der im Rahmen von Raum$^+$ erhobenen Flächenpotenziale zeigen, dass mit dem Raum$^+$ Ansatz in Baden-Württemberg und im Kanton Basel-Landschaft ein Weg beschritten wurde, der alle Beteiligten bei der Verwirklichung des Ziels eines verantwortungsvollen Umgangs mit der Ressource Boden einen Schritt weiterbringt. Die Empfehlungen, die aus Raum+ abgeleitet werden können, betreffen dabei drei zentrale Aspekte:

- Die Schaffung einer Übersicht über Siedlungsflächenpotenziale alleine reicht nicht aus. Diese Übersicht muss in einen kooperativen Prozess eingebettet sein. Die Erkenntnisse aus Raum$^+$ führen zur Empfehlung, einen landesweiten Flächenmanagementprozess zu etablieren.

- Neben der Erhebung und Auswertung der Siedlungsflächenreserven im Innern wie auch außen ist die konkrete Förderung und Unterstützung der verschiedenen Akteure, insbesondere der kommunalen Ebene, zentral. Die regionale Ebene hat sich dazu aufgrund ihrer Stellung im Planungssystem, ihrer Vernetzung mit den Kommunen und ihrer räumlichen Maßstäblichkeit als bevorzugte Ebene für die Organisation der Unterstützung der Kommunen bei der Innenentwicklung erwiesen. Ansätze, wie dies operationalisiert werden kann, wurden im Rahmen von Raum$^+$ entwickelt.

- Zentral für die Umsetzung der Strategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ ist die Anpassung der Rahmenbedingungen zur Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale und Milderung der bestehenden Fehlanreize für Außenentwicklung bzw. für Hinderung der Innenentwicklung. Hier kann insbesondere das Land durch Anpassungen bestehende Fehlanreize mildern sowie Innenentwicklung auch direkt fördern. Mit dem Förderinstrumentarium wird heute schon eine aktive Landesentwicklung betrieben. Die gewachsenen Förderinstrumentarien entfalten ihre Wirkung in die richtige Richtung, sind jedoch aufgrund geänderter Rahmenbedingungen den heutigen Fragestellungen anzupassen. Hier bieten die aus der in Raum+ erarbeiteten Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen ableitbaren Aufgaben- und Problemschwerpunkte die Möglichkeit, Empfehlungen hinsichtlich der künftigen Weiterentwicklung der Förderinstrumente auszusprechen.

Basis für diese Empfehlungen und wichtige Grundlage für weitergehende Aktivitäten auf Ebene der Regionen bildet die Übersicht zu Innenentwicklungspotenzialen. Die Schaffung dieser Übersicht in noch nicht beteiligten Regionen und Weiterführung dieser Übersicht im Rahmen eines gemeinsamen Flächenmanagementprozesses mit den Regionalverbänden ist die zentrale Empfehlung, die aus Raum$^+$ abgeleitet werden kann. Die Grundlagen dazu sind mit den technischen, inhaltlichen und organisatorischen Erkenntnissen aus Raum$^+$ gelegt, und das Interesse für eine Fortführung und Weiterentwicklung des Prozesses ist bei allen beteiligten Partnern zu erkennen.

Schlussbemerkung

Alle Erkenntnisse wären ohne die Beteiligung der 508 Kommunen und das Engagement der jeweiligen Verantwortlichen nicht möglich gewesen. Diesen sei an dieser Stelle nochmals ausdrücklich für diese nicht selbstverständliche Bereitschaft und Beteiligung gedankt.

Verzeichnisse

Abkürzungsverzeichnis

AE	noch nicht realisierte Außenentwicklung
AROK	Automatisiertes Raumordnungskataster
ASP	Active Server Pages
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BL	Basel-Landschaft
B-Plan	Bebauungsplan
BW	Baden-Württemberg
ELR	Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EW	Einwohner
FNP	Flächennutzungsplan
G	gewerbliche Nutzung
GIS	Geoinformationssystem
GuF	Gebäude und Freifläche
ha	Hektar
HTML	Hypertext Markup Language
IE	in Raum^{+} erhobenes Innenentwicklungspotenzial
IE^{minus}	Innenentwicklungspotenziale mit Hinderungsgründen für eine Mobilisierung
IE^{plus}	Innenentwicklungspotenziale ohne Hinderungsgründe für eine Mobilisierung
IRL	Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (Eidgenössische Technische Hochschule Zürich)
ISL	Institut für Städtebau und Landesplanung (Universität Karlsruhe (TH))
KlZ	Kleinzentrum (Zentralität)
LplG	Landesplanungsgesetz
LR i. e. S.	Ländlicher Raum im engeren Sinne (Raumkategorie)
M	gemischte Nutzung
M	Maßstab m^2: Quadratmeter

MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MORO-RESIM	Modellvorhaben der Raumordnung Nachhaltiges regionales Siedlungsflächen-management in der Region Stuttgart
MZ	Mittelzentrum (Zentralität)
NBS	Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart
ohne ZO-F.	Sonstige, ohne Zentrale Orte-Funktion (Zentralität)
OLG	Oberlandesgericht
OZ	Oberzentrum (Zentralität)
PPP	Public Private Partnership
RVHB	Regionalverband Hochrhein-Bodensee
RVMO	Regionalverband Mittlerer Oberrhein
RVNA	Regionalverband Neckar-Alb
RVNSW	Regionalverband Nordschwarzwald
RZ	Randzone um die Verdichtungsräume (Raumkategorie)
SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
SVG	Scalable Vector Graphics
TK	Topografische Karte
UM	Umweltministerium Baden-Württemberg
UZ	Unterzentrum (Zentralität)
VB im LR	Verdichtungsbereich im Ländlichen Raum (Raumkategorie)
VR	Verdichtungsraum (Raumkategorie)
VRRN	Verband Region Rhein-Neckar
VRS	Verband Region Stuttgart
W	Wohnnutzung
W3C	World Wide Web Consortium
WM	Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Typen der in Raum+ erhobenen Flächenpotenziale 29

Abbildung 2: Struktur der Arbeitsplattform 34

Abbildung 3: Grafische Übersicht 35

Abbildung 4: Benutzeroberfläche der Raum+ Arbeitsplattform 35

Abbildung 5: Zeitliche Staffelung der Erhebungen 38

Abbildung 6: Räumliche Verteilung und Art der Erhebungen 47

Abbildung 7: Erhobene Kommunen nach Raumkategorie und nach Zentralität der Kommunen 48

Abbildung 8: Räumliche Verteilung der in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenziale 50

Abbildung 9: Art der Nutzung und Folgenutzung der in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenziale 53

Abbildung 10: Nutzungsänderungen bei den in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenziale 53

Abbildung 11: Verfahrensstand der in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenziale 54

Abbildung 12: Eigentümerstruktur der in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenziale 55

Abbildung 13: Beurteilung aktuelle Nutzung der in Raum+ erhobenen Innenentwicklungspotenziale 55

Abbildung 14: Räumliche Verteilung der in Raum+ ausgewerteten „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ 58

Abbildung 15: Art der Nutzung der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ 61

Abbildung 16: Räumliche Verteilung der in Raum+ Außen- und Innenentwicklungspotenziale 62

Abbildung 17: Gesamtbeurteilung 65

Abbildung 18: Art der Nutzung und Folgenutzung bei den IE plus 66

Abbildung 19: Verfahrensstand bei den IE plus 66

Abbildung 20: Beurteilung aktuelle Nutzung bei den IE plus 67

Abbildung 21: Art der Nutzung und Folgenutzung bei den IE minus 68

Abbildung 22: Verfahrensstand bei den IE minus 69

Abbildung 23: Beurteilung aktuelle Nutzung bei den IE minus 69

Abbildung 24: Problemlagen bei den IE minus 70

Abbildung 25: Weitere Hinderungsgründe 71

Abbildung 26: Anzahl von genannten Mobilisierungshindernissen bei den IE minus und Problemlagen bei den Potenzialen mit nur einem Hinderungsgrund 71

Abbildung 27: Fortschritt des Mobilisierungsprozesses nach den Fortschreibungen in der Region Stuttgart 81

Abbildung 28: Anteil Kommunen mit Voruntersuchungen zum Flächenmanagement 83

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Reichweite der Erhebungen	46
Tabelle 2:	Ergebnis der Erhebung der Innenentwicklungspotenziale bezogen auf die Raum+ Regionen	51
Tabelle 3:	Ergebnis der Erhebung der Innenentwicklungspotenziale bezogen auf die Raumkategorie der erhobenen Kommunen	52
Tabelle 4:	Ergebnis der Erhebung der Innenentwicklungspotenziale bezogen auf die Zentralität der erhobenen Kommunen	52
Tabelle 5:	Ergebnisse der Abschätzung für die Raum+ Regionen in Baden-Württemberg	57
Tabelle 6:	Kennwerte für Baden-Württemberg und Basel-Landschaft	57
Tabelle 7:	Ergebnis der Auswertung der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ der Raum+ Regionen	59
Tabelle 8:	Ergebnis der Auswertung der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ bezogen auf die Zentralität	60
Tabelle 9:	Ergebnis der Auswertung der „noch nicht realisierten Außenentwicklung“ bezogen auf Raumkategorien	60
Tabelle 10:	Innen- und Außenentwicklung im Vergleich	63
Tabelle 11:	Anteil des Potenzials ohne Mobilisierungshemmnisse IE^{plus}	65
Tabelle 12:	Mindestdauern der Mobilisierung nach Verfahrensstand	80
Tabelle 13:	Reichweite der summarischen Erfassung der Baulücken	82

Notizen

Anhang

Anhang 1: Technik der Arbeitsplattform

Um einen Zugang von Standardarbeitsplätzen aus ohne zusätzliche Software oder unübliche Anforderungen an die Hardware zu ermöglichen und gleichzeitig den Aufwand für die Entwicklung zu begrenzen, wurden folgende Randbedingungen für die Nutzer formuliert:

- Internet Explorer 6 zur Anzeige von Internetseiten
- Internetanbindung mit mindestens ISDN-Geschwindigkeit
- Hardware der Pentium-II-Klasse oder höher

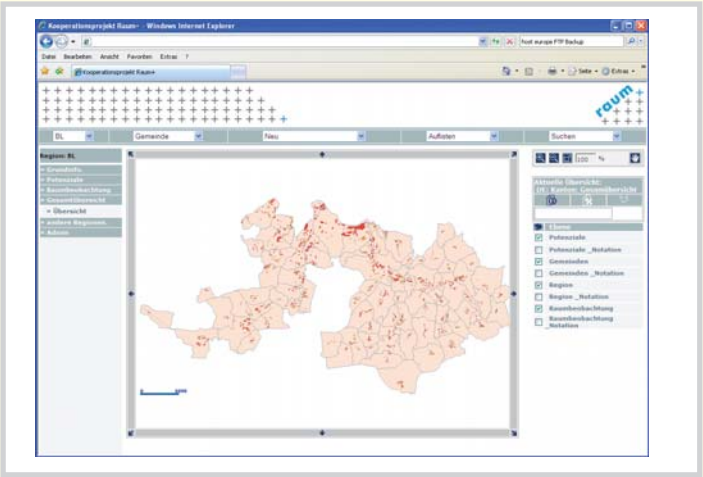


Abbildung: Screenshot aus der Raum+ Internetplattform mit regionaler Übersicht

Diese Anforderungen stellten tatsächlich in den meisten Fällen keine Hürde dar. Kritisch ist die Eingrenzung auf den Internet Explorer 6 von Microsoft, da dieser zwar kostenfrei verfügbar ist, oftmals aber wegen Sicherheitsbedenken nicht eingesetzt wird. Da die verwendete Lösung zur Eingabe und Anzeige in der grafischen Übersicht für alternative Browser aber bislang nicht verfügbar ist, wurde diese Einschränkung in Kauf genommen.

Die Darstellung und Bearbeitung tabellarisch darstellbarer Informationen mittels datenbankgestützter Internetanwendungen ist inzwischen weitgehend routinisiert. Die Besonderheit der eingesetzten Plattform liegt daher bezüglich der tabellarischen Informationen nicht in der verwendeten Technik, sondern ergibt sich aus der hohen Flexibilität dank der oben dargestellten geringen Anforderungen an die EDV-Ausstattung beim Nutzer.

Auf Serverseite wurde die Plattform auf einem Windows-2000-Server entwickelt. Als Datenbank kam Microsoft Access zum Einsatz. Die Funktionen und Werkzeuge wurden in JavaScript geschrieben und nutzen „Active Server Pages“ (ASP), um auf dem Server aus den Inhalten der Datenbank Standard-Internetseiten zu erzeugen und an den Client zu schicken. Die Verwendung einer alternativen Servertechnologie und Skriptsprache ist prinzipiell möglich.

Eine besondere Lösung musste jedoch für den Bereich der grafischen Übersicht gefunden werden. Auf den Einsatz von besonderer Software zur Erfassung und Anzeige der Flächen in einer grafischen Übersicht sollte verzichtet und ebenfalls eine mit normalen Internetbrowsern kompatible Lösung angeboten werden. Schrittweise wurde während der Entwicklung des Kernsystems eingegrenzt, welche technischen Umgebungen die gestellten Anforderungen weitestgehend erfüllen.

Anforderung war, die Anzeige der Flächenpotenziale dynamisch aus der Datenbank generieren zu können. Dies lässt sich auf einfachem Wege nur durch Nutzung von Vektorgrafiken erreichen. Ebenso sollte eine Überlagerung der Flächenpotenziale mit Hintergrundkarten möglich sein. Die Möglichkeit zur Mischung von Vektorgrafiken und Rastergrafiken war also ebenfalls eine zentrale Anforderung.

Als Neuerung gegenüber bisherigen Lösungen wurde daher für die grafische Übersicht in der Plattform eine 2001 vom W3C-Konsortium verabschiedete Standardsprache zur Beschreibung von grafischen Elementen im Internet, die sogenannten Scalable Vector Graphics (SVG)[30], verwendet. Diese Sprache wird inzwischen von allen aktuellen Browsern unterstützt. Sie bietet erstmals die Möglichkeit, grafische Übersichten datenbankgestützt zu generieren und zu bearbeiten, ohne auf kostenpflichtige Programme auf dem Server oder Java-Applets auf der Nutzerseite zurückgreifen zu müssen.

SVG bieten für die Darstellung der Übersicht zwei wichtige Vorteile:

- Sie sind kein Binärformat wie beispielsweise Flash-Animationen, sondern ein Textformat wie auch das für Internetseiten verwendete HTML (Hypertext Markup Language).
  Sie können darum dynamisch direkt aus der Datenbank generiert werden und mit einfachen Skripten manipuliert werden. Es ist möglich, SVG mit georeferenzierten Koordinaten zu verwenden.

Beispiel: SVG-Code für ein Polygon:	SVG Grafik
<svg width="250px" height="275px"> <polygonpoints="5,5 30,130 150,270 230,170 25,5 5,5" /> </svg>	

Tabelle: Beispiel Polygon mit SVG

- Als Vektorgrafiken können SVG ohne Qualitätsverlust beliebig skaliert werden.
  Eine Überlagerung von Hintergrundkarten und Vektorgrafiken ist möglich.

Rastergrafik	SVG Grafik	Überlagerung mit Hintergrundkarte

Abbildung: Darstellungsqualität bei SVG-Einsatz

Als problematisch hat sich erwiesen, dass in einigen Fällen das Plug-In für SVG beim Hersteller Adobe kostenfrei heruntergeladen und installiert werden muss. Die Forderung, ohne die Installation zusätzlicher Software auszukommen, ließ sich also für einige Nutzer nicht umsetzen. Es wurde darum eine Prüfroutine programmiert, die das Vorhandensein der entsprechenden Software prüft und gegebenenfalls die nötigen Hinweise und Anleitungen anzeigt.

30 Siehe auch www.w3.org/Graphics/SVG/ (19.08.2005).

Anhang 2: Merkmalliste der Innenentwicklungspotenziale

Allgemein	
Gemeinde	Gemeindename
lfd. Nr.	eindeutige Identifikationsnummer
Name	lokale Bezeichnung (z.B. Flurname, Straße etc.)
Verortung	Verortung der Fläche
Fläche	automatisch berechnete Fläche in [m²]
Lage im Ort	bezeichnet örtliche Lage in Bezug auf den bestehenden Siedlungskörper (Kernbereich; Innere Bezirke; Rand; Noch nicht realisierte Außenentwicklung; Außenbereich)
Nutzung (DE)	
Ausweisung im FNP	Zone gemäß rechtskräftigem im Flächennutzungsplan

G	Gewerbliche Bauflächen
GBD	Flächen für Gemeinbedarfseinrichtungen
GI	Industriegebiete
Grün	Grünflächen
M	Gemischte Bauflächen
MK	Kerngebiete
MV	Gemischte Baufläche Verwaltung
Nicht im FNP	
SO	Sonderbauflächen
Verkehr	Verkehrsflächen
Versorgung	Flächen für Versorgungsanlagen
W	Wohnbauflächen

Bestand im FNP	k.A. / Planung / Bestand
Folgenutzung	Erwünschte zukünftige Nutzung (Kategorien analog zu Zone gemäß FNP)
Nutzung (CH, nur für Kanton Basel-Landschaft)	
Ausweisung im Zonenplan	Zone gemäß rechtskräftigem Zonenplan

G	Gewerbezonen
Gefahrenzonen	Gefahrenzonen
Grün & Schutzzonen	Grün- und Schutzzonen aller Art (z.B. Uferschutz, Naturschutz etc.)
I	Industriezone
K	Kernzone
Landwirtschaft	Landwirtschaftszone
OeBA	Zone für öffentliche Bauten und Anlagen
ohne festgelegte Nutzung	Zone ohne festgelegte Nutzung gemäß Art. 18 Abs. 2 RPG
Sondernutzung	Sondernutzung ohne vorgegebene Grundnutzung
Spezialzonen	Spezialzonen aller Art (Deponie, Parkplatz, Entsorgung, Hotel etc.)
Sport- und Freizeit	Sport- und Freizeit (sofern nicht OeBA)
W	Wohnzonen aller Art
Weitere Zonen	weitere Zonen, die keiner der aufgelisteten Kategorie entsprechen
WG	Mischzonen (Wohn-/Geschäftszone bzw. Wohn-/Gewerbezone)
Z	Zentrumszone

Folgenutzung	Erwünschte zukünftige Nutzung (Kategorien analog zu Zone gemäß Zonenplan)
Sondernutzungsplan (Quartierplanungspflicht)	k.A. / nein / ja

Planungsstand	
Beurteilung aktuelle Nutzung	keine Angabe: keine Angabe (noch) unbebaut innerhalb Siedlungskörper: unbebautes Gebiet nicht mehr genutzt: bebautes Gebiet, das nicht mehr genutzt wird zu gering genutzt: (teilweise bebautes) Gebiet, das nur teilweise genutzt wird falsch genutzt: bebautes Gebiet, das falsch (nicht der Zone entsprechend) genutzt wird mögliche Brache (in naher Zukunft): bebautes Gebiet, das zur Zeit noch genutzt wird, jedoch in naher Zukunft voraussichtlich nicht mehr genutzt werden wird
Planungsstand	nicht Gegenstand von Abklärungen oder Überlegungen: derzeit nicht bearbeitet, keine Vorstellungen und Ideen über zukünftige Nutzung vorhanden oder früherer Prozess abgebrochen und keine Neuinangriffnahme Erkundung: erste Gedanken (Vorstellungen und Ideen über zukünftige Nutzung) sind vorhanden bzw. werden erkundet Konzeptphase: konkrete Pläne (Konzept, Überbauungspläne etc.) über zukünftige Nutzung sind vorhanden bzw. im Gange Schaffung Voraussetzung Baurecht: die notwendigen Voraussetzungen für die Realisierung (z.B. Baulandumlegung, Mutation Zonenplan, Erstellung Quartier bzw. Gestaltungsplan etc.) des Projekts sind im Gange Erschließung, Bau: Erschließung und Bau im Gange bzw. Baubewilligungsverfahren eingereicht
Blockade / Aktivität	Beurteilung des Verfahrens
Bemerkungen zum Planungsstand	k. A.: keine Angabe nicht blockiert: keine Blockade vorhanden nicht blockiert (Verfahren ruht): keine Blockade vorhanden, das Verfahren ruht jedoch (d.h. keine Aktivität vorhanden) blockiert: Blockade vorhanden (Spezifizierung in den folgenden Kategorien)
Lagebeurteilung	
Altlasten	
Altlastensituation	Altlastenverdacht gemäß Altlastenverdachtsflächenkataster bzw. gemäß Abschätzung der lokalen Behörden. (Unbekannt/Altlastenverdacht/Altlast bestätigt / Altlast bestätigt: Sanierungskonzept liegt vor/Altlast bestätigt: Sanierung läuft / Altlastenfreiheit bestätigt / Sanierte Altlast)
Tragweite	Beurteilung der Tragweite der Altlastensituation (sehr fördernd / fördernd / neutral / problematisch/sehr problematisch)
Begründung	
Eigentumsverhältnisse	
Eigentümertyp	Gemeinde / Ehemals Öffentlich (z.B. Bahn) / Privat / Gemeinde + Privat / Gemeinde + ehem. Öffentlich / Privat + ehem. Öffentlich / Öffentlich / Privat + Öffentlich
Interesse des Eigentümers	Beurteilung Interesse des Eigentümers bezüglich einer Aktivierung/Realisierung des Potenzials (k.A. / Hoch / Mittel / Neutral /Ablehnend / Handlungsunfähig)
Begründung	
Weitere Aspekte	
Nachfrage	Einschätzung der Nachfrage bei aktiviertem Potenzial (sehr fördernd/fördernd / neutral / problematisch/sehr problematisch)
Erschließung	Einschätzung der Erschließung (in diesem Fall die des Potenzials). Mögliche Konfliktpunkte: gefangene Flächen, Erschließung über private Grundstücke notwendig etc. (sehr fördernd / fördernd / neutral / problematisch/sehr

	problematisch)
Umfeld & Infrastruktur	Einschätzung des Umfelds und der Infrastruktur (Kindergarten, Schule, Einkaufsmöglichkeiten etc. n der Nähe) (sehr fördernd / fördernd / neutral / problematisch/sehr problematisch)
Weitere Beeinflussung	
Weitere Beeinflussung	Vermerk weiterer Beeinflussungen (z.B. Lärm, Topografie, Hochwasser, andere Gefahren, Nutzungskonflikt, Stromleitung, Abstände)
Tragweite	Beurteilung der Tragweite der weiteren Beeinflussungsfaktoren (sehr fördernd / fördernd / neutral / problematisch/sehr problematisch)
Eintrittswahrscheinlichkeit	kaum / mittel / hoch
Begründung	
Gesamtbeurteilung	
Gesamtbeurteilung	Beurteilung der Gesamtsituation k. A. – keine Angabe Selbstläufer – keine Maßnahmen notwendig Selbstläufer ohne Aktivität – keine Maßnahmen notwendig, zur Zeit jedoch keine Aktivität vorhanden unterstützende Aktivitäten erforderlich – unterstützende Aktivitäten durch Gemeinde etc. erforderlich (z.B. Erstellung Erschließungsanlagen etc.)
Besonderheiten	

Anhang 3: Gemeindeinformationen – Technische Ausstattung vor Ort

Im Rahmen von Raum+ wurden zur Abklärung der technischen Voraussetzungen in den Kommunen verschiedene Informationen mit erhoben.

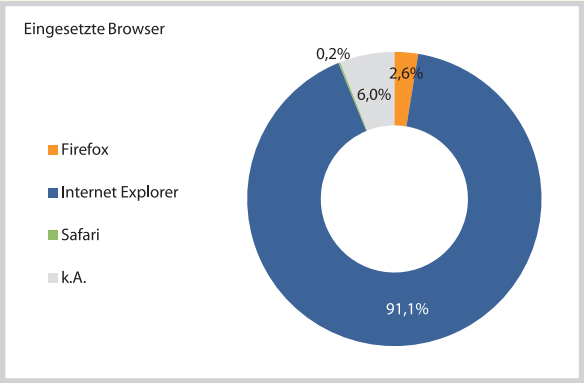


Abbildung: Eingesetze Browser bei den in Raum+ erhobenen Kommunen

EINGESETZTE BROWSER

Für die technische Umsetzung und Entwicklung der Plattform wurden die in den Kommunen zum Einsatz kommenden Internet-Browser abgefragt. Dabei wurde festgestellt, dass in mehr als 90% der Kommunen das Programm „Internet Explorer“ verfügbar ist.

Die Frage nach der Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen an das Internet war wichtig, um für die Entwicklung der Plattform einschätzen zu können, ob ausreichende Voraussetzungen für ein Arbeiten mit grafischen Informationen über das Internet gegeben sind. Hierbei konnte festgestellt werden, dass bis auf vier Gemeinden in Baden-Württemberg und zwei Gemeinden in Basel-Landschaft alle Kommunen einen solchen Anschluss nutzen.

EDV-ANWENDUNGEN IN DEN KOMMUNEN

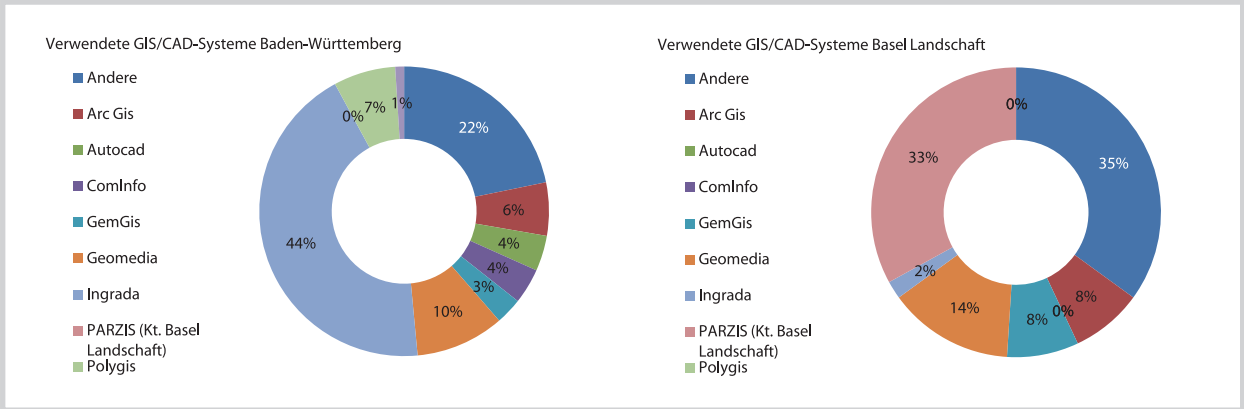


Abbildung: Einsatz von GIS- oder CAD-Systemen bei den Kommunen in Baden-Württemberg und Basel-Landschaft

Für 322 Kommunen (272 BW/51 BL) liegen Aussagen über eingesetzte EDV-Systeme vor. Dabei stellen Lösungen, die auf dem Programm Ingrada basieren, den größten Part in Baden-Württemberg dar. Es ist wichtig festzustellen, dass oft nur Auskunftssysteme in den Kommunen zum Einsatz kommen, sodass also eine direkte Bearbeitung der Daten im System nicht möglich ist. Folglich wurden bei der Vorstellung der Raum+ Plattform während der Erhebungen die Plattformunabhängigkeit, die Editierfähigkeit und die Exportfähigkeit der Raum+ Plattform sehr positiv aufgenommen.

Anhang 4: Flächeninanspruchnahme in Europa im Vergleich

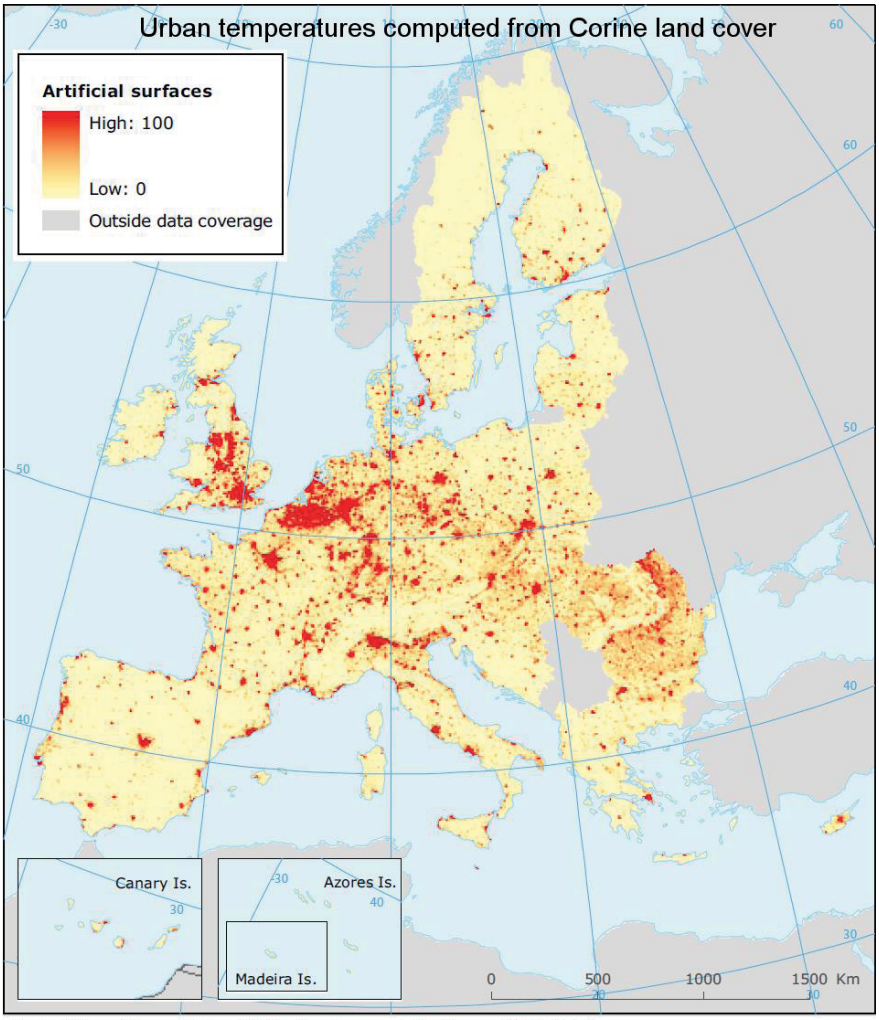
	Zeitraum	Quadratmeter	
		pro Sekunde	pro Einwohner und Jahr
Deutschland*	1999-2003	10	4
England	2000	2	1,3
Schweiz	1983-95	0,9	3,6
Europa (EU 25)**	1990-2000	28	2

Quellen: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Daten von Eurostat; EEA; BBR; Destatis; BFS; UVEK; Haaren, Nadin 2003 Quadratmeter Zeitraum

Tabelle: Flächeninanspruchnahme im europäischen Vergleich

* Ohne Erholungsflächen

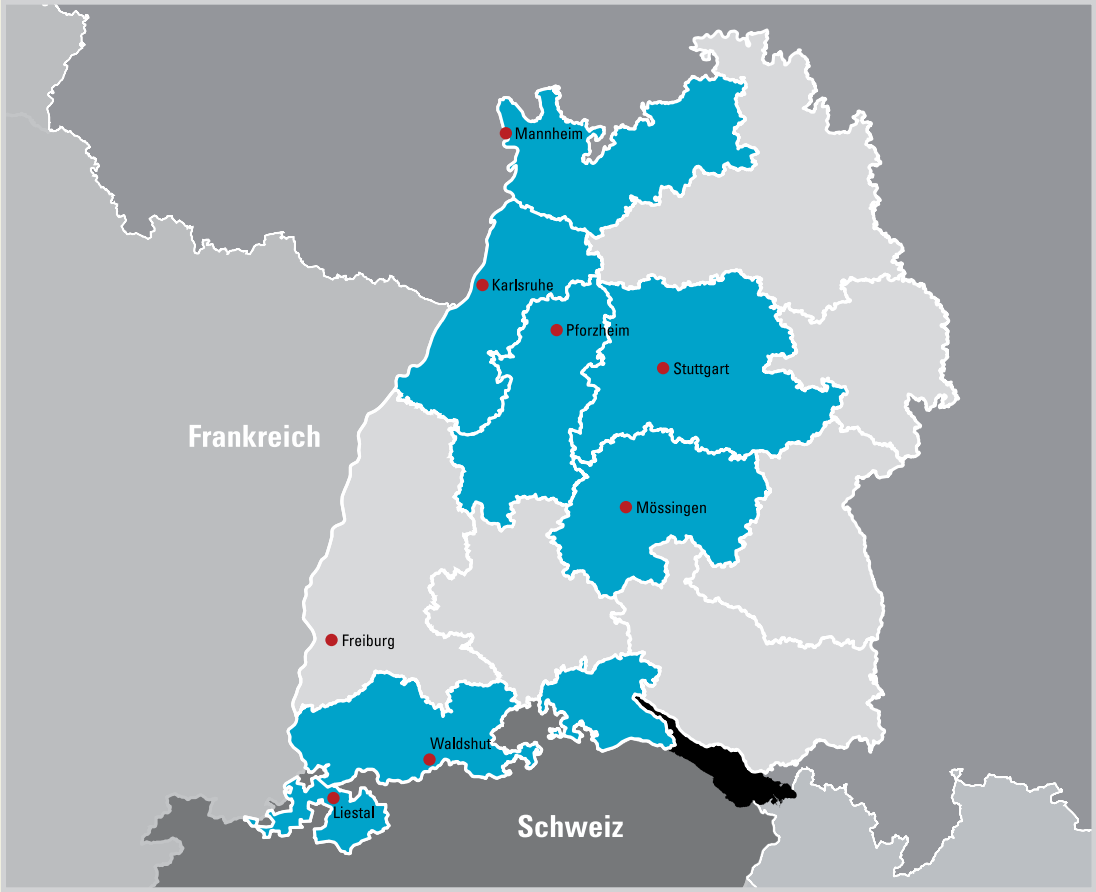
** Die Werte der EU sind verglichen mit nationalen Erhebungen wegen differierender Methoden systematisch zu niedrig. Der Faktor beträgt im Fall Deutschlands bspw. ca. 60%, was nach der Methode der EU zu einem Wert von 2,6 m² pro Einwohner und Jahr führt. Vor allem Verkehrsflächen werden unterschätzt



Quelle: Haines-Young, Weber 2006 – Land accounts for Europe 1990, S. 24

Abbildung: Oberflächentemperatur in Siedlungen

Teilnehmende Regionen:



ERHEBUNGEN IN:

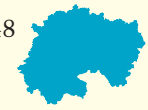
Region: Rhein-Neckar*
Einwohner: 1.136.105
Gemeinden: 83

Region: Stuttgart
Einwohner: 2.669.372
Gemeinden: 179

Kanton:
Basel-Landschaft
Einwohner: 267.907
Gemeinden: 86

Region: Mittlerer Oberrhein
Einwohner: 999.284
Gemeinden: 57

Region: Neckar-Alb
Einwohner: 691.248
Gemeinden: 67



Region: Nordschwarzwald
Einwohner: 598.694
Gemeinden: 71

Region: Hochrhein-Bodensee
Einwohner: 663.905
Gemeinden: 99

* baden-württembergischer Teilraum des Verbands Region Rhein-Neckar

Baden-Württemberg

WIRTSCHAFTSMINISTERIUM UND UMWELTMINISTERIUM

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (WM)
Theodor-Heuss-Straße 4 • 70174 Stuttgart

Umweltministerium Baden-Württemberg (UM)
Kernerplatz 9 • 70174 Stuttgart