



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden

BBSR-
Online-Publikation
11/2022

Autorinnen und Autoren

Andreas Blum
Mehmet M. Atci
Julia Roscher
Ralph Henger
Florian Schuster



Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden

Das Projekt des Forschungsprogramms „ExWoSt – Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 6 „Stadt-, Umwelt-, und Raumbbeobachtung“
Dr. Fabian Dosch (Projektleitung)
fabian.dosch@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat SW II 1 „Immobilien- und Wohnungswirtschaft, Wohneigentum“
Nicola Müller

Autorinnen und Autoren

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.
Andreas Blum, Mehmet M. Atci, Julia Roscher
a.blum@ioer.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.
Dr. Ralph Henger, Florian Schuster
henger@iwkoeln.de

Stand

Februar 2022

Gestaltung

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.
Natalija Leutert
Kerstin Ludewig

Bildnachweis

Titelbild: © R. Vigh, IÖR-Media

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022, Bonn, März 2022.



Foto: Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

die Bundesregierung hat ein Neubauziel von 400.000 Wohnungen pro Jahr ausgegeben, davon 100.000 Wohnungen öffentlich gefördert. Mehr zu bauen und dafür insbesondere die innerstädtischen Flächenpotenziale zu nutzen, gehört in den kommenden Jahren zu den wichtigsten Aufgaben der Bau- und Stadtentwicklungspolitik.

Mit der Baulandumfrage erfolgte mit Unterstützung des Deutschen Städtetags und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes eine bundesweite Erhebung in Form einer repräsentativen Stichprobe von Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen in den Städten und Gemeinden. 692 Städte und Gemeinden nahmen an der Umfrage teil. Die Forschenden erhoben Innenentwicklungspotenziale und weitere baureife Baulandreserven mit gesicherter Erschließung. Auf dieser Grundlage schätzten sie ab, wie viele Wohneinheiten darauf entstehen könnten. Zusätzlich ermittelten sie Baulandpotenziale, die langfristig zu erschließen sind. Fallstudien ergänzten die Umfrage. Erstmals liegt nun ein repräsentativer Überblick zu Flächenreserven und -potenzialen vor. Dabei ermöglicht der Umfang des Rücklaufs grundsätzlich auch Auswertungen nach Ländergruppen, Gemeindegröße, Wachstumsdynamik oder Siedlungsstruktur.

Die Studie beziffert die baureifen, potenziell bebaubaren Flächen in den Städten und Gemeinden auf mindestens 99.000 Hektar. Das entspricht der Größe von 140.000 Fußballfeldern. Davon sind nach Angaben der Kommunen rund zwei Drittel für Wohnungsbau vorgesehen. Auf diesem Anteil lassen sich konservativen Schätzungen zufolge zwischen 900.000 und rund 2.000.000 Wohneinheiten realisieren, also mindestens rund 60 Prozent der bis zum Jahr 2025 angestrebten rund 1,5 Millionen Wohnungen. Je nach Annahmen könnten sogar deutlich mehr Wohneinheiten entstehen. Selbst in Wachstumsräumen kann das vorhandene Baulandpotenzial erheblich zur Deckung des Wohnungsbaubedarfes beitragen, ohne dass umfangreich neue Flächen in Anspruch genommen werden müssen. Dennoch sind auch Baulandreserven endlich.

Das Ergebnis der Baulandumfrage zeigt, dass ausreichend Flächen für den Wohnungsbau vorhanden sind. Es gilt diese Flächen schnell baureif zu machen, die ansässige Bevölkerung frühzeitig in die Planungsprozesse mit einzubeziehen und serielle Fertigungsverfahren zu nutzen. Dies kann Bauzeiten verkürzen und zumindest teilweise dem Fachkräftemangel im Bausektor entgegenwirken. Über kluge Baulandkonzepte und -vergaben kann zudem dem Gebot der Sozialorientierung des Wohnens Rechnung getragen werden.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Dr. Markus Eltges
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	6
Abstract	13
1 Einleitung	20
1.1 Hintergrund	20
1.2 Zielsetzung des Projektes und grundsätzlicher Ansatz	21
2 Ausgangslage: Aktivitäten, Methoden und Status der Baulanderfassung und -mobilisierung	24
2.1 Baulanderfassung auf Länderebene	24
2.2 Baulandmobilisierung	32
2.3 Internationale Beispiele	33
2.4 Zwischenfazit – vorliegende Aktivitäten und Erkenntnisse	38
3 Fragebogenerhebung: Bundesweit repräsentative Stichprobe zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen	40
3.1 Untersuchungsrahmen und Begriffe	40
3.2 Methodischer Ansatz	43
3.3 Datenauswertung/Ergebnisse	48
3.4 Zwischenfazit Flächenpotenziale und Flächenmanagement	103
4 Fallstudien	107
4.1 Forschungsfragen, Fallstudienauswahl und Methodik	107
4.2 Intensive Fallstudien	111
4.3 Fallstudienuntersuchungen – Synthese	149
4.4 Zwischenfazit Fallstudienuntersuchungen	155
5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine informierte Baulandentwicklung	156
5.1 Schlussfolgerungen	156
5.2 Empfehlungen	162
Literaturverzeichnis	165
Abbildungsverzeichnis	168
Tabellenverzeichnis	170
Anhang	171

Kurzfassung

Hintergrund und Zielstellung

Zwei wesentliche Themen bestimmen seit einigen Jahren die Diskussion zur Flächennutzung im Rahmen der Siedlungsentwicklung. Zum einen sind die Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme und der Schutz des Bodens zentrale Ziele einer nachhaltigen Entwicklung der gebauten Umwelt. Zum anderen wird vielerorts der Bedarf an einer verstärkten und beschleunigten Bereitstellung von Bauland thematisiert. Vor diesem Hintergrund hat die Baulandkommission im Juli 2019 Vorschläge gemacht, die auch die Empfehlung für verbesserte Datengrundlagen zum Thema Bauland und eine höhere Transparenz von Baulandpotenzialen und -bedarfen enthält. Hauptziel des Projektes war deshalb die Erhebung aktueller Daten und Informationen zu Baulandreserven und Innenentwicklungspotenzialen (IEP) sowie zum Stand und zu Methoden der Baulanderfassung und -mobilisierung in deutschen Städten und Gemeinden. Um Entwicklungen abbilden zu können, sollten zudem die Ergebnisse 2020 mit jenen einer Umfrage aus 2012 zu den IEP (BBSR 2014) verglichen werden. Ergänzt wurde die Erhebung durch vorbereitende Desktop-Recherchen zum Status quo der Baulanderfassung und -mobilisierung in den Bundesländern und internationalen Beispielen sowie vertiefende Fallstudienuntersuchungen. Die Durchführung des Projektes erfolgte im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) durch das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Kooperation mit dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW).

Bundesweit repräsentative Fragebogenerhebung

Der Fragebogen zur Erhebung aktueller Daten und Informationen zu Baulandreserven und IEP sowie zum Stand und zu Methoden der Baulanderfassung und mobilisierung in deutschen Städten und Gemeinden wurde aufbauend auf frühere bundesweite Umfragen zu Bauland und IEP als Online-Fragebogen realisiert. Die Erhebung erfolgte mit Unterstützung des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Zur Teilnahme eingeladen wurden 2.990 Städte und Gemeinden (Bruttostichprobe); darunter alle 1.593 Kommunen über 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW; Stand 31.12.2018), 658 Gemeinden 5.000 bis 9.999 EW (49 % der Grundgesamtheit) und 739 Gemeinden in der Gemeindegrößenklasse < 5.000 EW (9 % der Grundgesamtheit). Die unterschiedliche Ausschöpfung der jeweiligen Grundgesamtheit in den drei Stichprobenschichten wurde im Rahmen der Auswertung durch entsprechende Gewichtung der Ergebnisse ausgeglichen. Der Versand des Links zum Fragebogen erfolgte im Juli 2020 per EMail. Nach verschiedenen Nachfassaktionen wurde die Erhebung mit Ende des Jahres 2020 abgeschlossen. Nach Abschluss der Befragung umfasste die Rücklaufdatei 1.084 Roh-Datensätze. Nach Qualitäts- und Plausibilitätsprüfungen konnten daraus 692 verwertbare Fragebögen gewonnen werden. Insgesamt entspricht der Rücklauf damit 6,4 % der Grundgesamtheit und 23,1 % der Bruttostichprobe. Die Darstellung wesentlicher Ergebnisse beschränkt sich im Rahmen dieser Kurzfassung auf eine Gesamtbetrachtung. Für Differenzierungen z. B. nach Regionstypen und Gemeindegrößenklassen siehe den Hauptteil des Berichtes.

Flächenpotenziale

Der flächenbezogene Untersuchungsrahmen der Umfrage umfasst die drei Hauptkategorien Innenentwicklungspotenziale, weitere baureife Baulandreserven mit gesicherter Erschließung sowie zusätzliche langfristige Baulandpotenziale (Rohbauland und Bauerwartungsland).

Innenentwicklungspotenziale

Aus den Angaben der Befragten lassen sich IEP von bundesweit mindestens rd. 84.000 ha hochrechnen. Bezogen auf EW entspricht das insgesamt rd. 10 m²/EW bzw. bezogen auf die Siedlungsfläche rd. 4 % der

Siedlungsfläche für Wohnen, Industrie und Gewerbe (WIG). Im Vergleich mit den im Ergebnis der Erhebung von IEP im Jahr 2012 als Untergrenze hochgerechneten rd. 120.000 ha (BBSR 2014) bedeutet der aktuelle Wert einen Rückgang um rd. 36.000 ha. Von den ermittelten rd. 84.000 ha IEP entfallen knapp 40 % auf Brachflächen und gut 60 % auf Baulücken. Dabei liegen die Angaben der Befragten zu IEP auf Grundlage vorliegender Daten tendenziell höher als bei geschätzten Angaben. Unter der Annahme, dass auf Grundlage vorliegender Daten gültigere Angaben gemacht wurden, lässt sich durch eine Korrekturschätzung ein oberer Schätzwert für IEP von ca. 106.000 ha ermitteln. Dieser Wert lag 2012 bei ca. 165.000 ha. Interessant ist dabei, dass diese in absoluten Zahlen reduzierten IEP zugleich in Relation zur heute gegenüber 2012 ebenfalls reduzierten durchschnittlichen Flächenneuanspruchnahme eine grundsätzlich vergleichbare Größenordnung aufweisen.

Weitere baureife Baulandreserven

Ergänzend zu den IEP wurden weitere baureife Baulandreserven mit gesicherter Erschließung erhoben. In aggregierter Hochrechnung von IEP und weiteren baureifen Baulandreserven ergeben sich rd. 99.000 ha Gesamt-Baulandpotenzial als validierte Untergrenze. Der obere Schätzwert liegt bei insgesamt rd. 132.000 ha. Rund 55 % dieses Gesamt-Baulandpotenzials werden von den Städten und Gemeinden insgesamt als direkt nutzbar oder kurzfristig mobilisierbar eingeschätzt. Bei den vorgesehenen Nutzungen steht Wohnen auf rd. 65 % der Flächen an erster Stelle, gefolgt von Gewerbe auf knapp 25 % der Flächen. Flächen für Grün und Erholung sind nur auf rd. 3,5 % der Flächen vorgesehen, also deutlich weniger als deren aktueller Anteil von über 10 % an der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Der Rest entfällt auf sonstige oder unbekannte Nutzungen. Berücksichtigt man in einer konservativen Schätzung nur den direkt nutzbaren oder kurzfristig mobilisierbaren Anteil des Gesamt-Baulandpotenzials von 99.000 ha, lassen sich auf dem für Wohnen vorgesehenen Flächenanteil theoretisch zwischen knapp 900.000 WE und gut 2.000.000 WE realisieren. Dem steht auf Grundlage von Berechnungen des Wohnungsbedarfsmodells des IW bis zum Jahr 2025 ein angenommener Wohnraum-Bedarf von rd. 1,5 Mio. WE gegenüber. Zusätzlich kann das Wohnungsbaupotenzial je nach Annahmen – z. B. Bezug auf oberen Schätzwert, Berücksichtigung längerfristiger Potenziale, Annahme höherer Dichten – theoretisch auf mehr als 4.000.000 WE steigen (heute nicht absehbare, aber erfahrungsgemäß realisierte Flächenzuflüsse nicht einbezogen). Dies würde jedoch einen erheblichen Wandel aktueller Planungsrealitäten und Nachfrage-Präferenzen erfordern. Eine differenzierte Darstellung realisierbarer Wohneinheiten für die verschiedenen Flächenpotenziale sowie nach unterschiedlichen Berechnungsmethoden zeigt Tabelle 1.

Zusätzliche langfristige Baulandpotenziale

Mit Blick auf die dritte erhobene Flächenkategorie zusätzlicher „langfristiger Baulandpotenziale“ summieren sich die Angaben der Befragten auf rd. 34.000 ha B-Plan-Potenziale (Rohbauland; ohne gesicherte Erschließung) sowie rd. 100.000 ha FNP-Potenziale (Bauerwartungsland). Dabei sind für insgesamt knapp 70 % der B-Plan-Potenziale und knapp 40 % der FNP-Potenziale Prozesse zur Schaffung von Baurecht eingeleitet. Diese langfristigen Potenziale sind in der obigen Abschätzung möglicher Wohnraumpotenziale nicht enthalten, können diese aber erhöhen. Größenordnungen zeigt Tabelle 1. Abbildung 1 zeigt die erhobenen Flächenpotenziale zusammenfassend im Überblick in Relation zur Siedlungsfläche für Wohnen, Industrie und Gewerbe (WIG).

In der direkten Gegenüberstellung des ermittelten Gesamt-Baulandpotenzials mit regionalen Bedarfen zeigt sich ein schwach negativer Zusammenhang zwischen Bedarfen und Potenzialen. Diese Unterschiede sind allerdings nur graduell. Während in Kreisen mit sehr niedrigen Bedarfen rd. 45 % der befragten Städte und Gemeinden hohe oder sehr hohe Potenziale aufweisen, sind es in den Kreisen mit sehr hohen Bedarfen nur knapp 40 %.

Soweit die Städte und Gemeinden Angaben zu den über das existierende Gesamt-Baulandpotenzial hinausgehenden zusätzlichen Flächenbedarfen gemacht haben, fällt dabei insbesondere der durchgängig höhere Flächenbedarf für die Wohnform Ein- und Zweifamilienhaus gegenüber den Flächenbedarfen im Geschosswohnungsbau auf. Rund 75 % des angegebenen zusätzlichen Flächenbedarfes für Wohnen entfällt auf die Wohnform Ein- und Zweifamilienhaus, nur 25 % auf Geschosswohnungsbau.

Tabelle 1

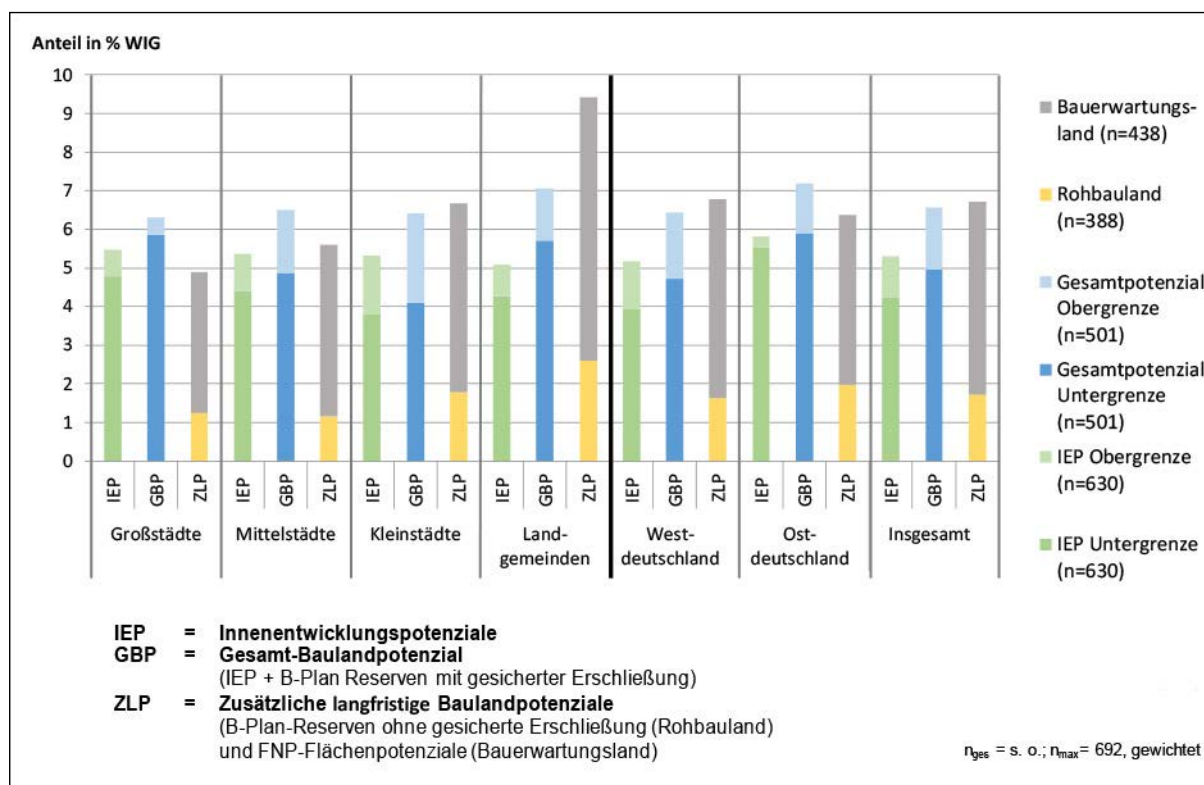
Abschätzung realisierbarer Wohneinheiten unter unterschiedlichen Annahmen: Pauschale Dichteannahme (Meth. 1) sowie differenzierte Dichten nach BBSR Kreistypen (Meth. 2) bzw. nach Gemeindegrößenklassen (Meth. 3)

	Flächenpotenzial	Methode (1) 25 WE/ha	Methode (2) BBSR-Kreistyp	Methode (3) GGK
Potenzialtyp ↓	ha (gesamt)	WE in Mio.	WE in Mio. Min.–Max.	WE in Mio. Min.–Max.
Innenentwicklungspotenziale (IEP)	84.400	1,407	1,750–3,500	1,439–2,878
Gesamtpotenzial (IEP + weiteres baureifes Bauland)	98.900	1,648	2,065–4,130	1,647–3,294
...hiervon direkt oder kurzfristig nutzbar	52.700	0,879	1,117–2,234	0,898–1,796
Zusätzlich: B-Plan (Rohbauland)	34.200	0,570	0,648–1,296	0,487–0,973
Zusätzlich: F-Plan (Bauerwartungsland)	99.900	1,666	1,992–3,984	1,480–2,960

Quelle: IW im Auftrag des BBSR

Abbildung 1

Die erhobenen Flächenpotenziale nach Kategorien in Prozent der Siedlungsfläche Wohnen, Industrie und Gewerbe (WIG) nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Flächenerfassung

Zumindest mit Blick auf die 2012 erhobenen Kategorien Brachflächen, Baulücken und Leerstände zeigen sich deutliche Fortschritte bei der Verbreitung von Maßnahmen der Flächenerfassung. So geben beispielsweise für die am häufigsten erfasste Kategorie der Baulücken heute insgesamt rd. 50 % der Städte und Gemeinden eine flächendeckende Erfassung an, 2012 waren es nur rd. 30 %. Bei gemeinsamer Betrachtung der erhobenen Kategorien „Flächendeckende Erfassung“ und „Erfassung für Teilgebiete“ liegen insgesamt Baulücken, FNP-Potenziale (Bauerwartungsland), baureife Baulandreserven und B-Plan-Potenziale (Rohbauland) mit jeweils über 50 % der Gemeinden an der Spitze der Erfassungsaktivitäten. Diese Kategorien stehen zugleich auch bei der Fortschreibung der Daten an der Spitze. Zwischen rd. 40 % (Baulücken) und rd. 30 % (FNP-Potenziale) der erfassenden Kommunen geben hier eine regelmäßig jährliche Fortschreibung an.

Flächenentwicklung

Mit Blick auf Instrumente der Wohnbaulandentwicklung wurde die Bedeutung rechtlicher Instrumente und grundsätzlicher Strategien abgefragt. Bei den rechtlichen Instrumenten messen die Befragten qualifizierten Bebauungsplänen die höchste Bedeutung zu. Gut 50 % der Befragten sehen hier einen großen Beitrag, weitere rd. 30 % einen relevanten Beitrag. Auf den Plätzen 2 und 3 folgen der Bebauungsplan der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB sowie das beschleunigte Verfahren für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB mit rd. 18 % bzw. rd. 20 % der Städte und Gemeinden, die einen großen Beitrag sehen. Dabei wird Maßnahmen nach § 13b BauGB insbesondere von den Kleinstädten und Landgemeinden große oder relevante Bedeutung zugemessen, während solche Maßnahmen in den Großstädten eher nachrangige Bedeutung haben.

Bei den allgemeineren Strategien der Wohnbaulandentwicklung wird insbesondere der klassischen Angebotsplanung große Bedeutung zugeschrieben. Über 70 % der Kommunen sehen hier einen großen oder relevanten Beitrag. Die Entwicklung gemeindeeigener Flächen durch die Gemeinde sowie privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrages oder eines vorhabenbezogenen B-Plans folgen in der Bedeutung mit rd. 45 % bzw. rd. 35 % der Städte und Gemeinden, die einen großen oder relevanten Beitrag sehen. Fast gar keine Rolle spielt die Wohnbaulandentwicklung im Rahmen interkommunaler Kooperationen.

Über die Frage nach Instrumenten und Strategien hinaus wurde zusätzlich das Zutreffen verschiedener grundsätzlicher bodenpolitischer Orientierungen abgefragt. Hier wird am häufigsten eine bedarfsorientierte Baulandentwicklung angegeben. Dieser Ansatz trifft in rd. 35 % der Kommunen „voll und ganz“ sowie in weiteren rd. 48 % „eher“ zu. Eine klare quantitative Begrenzung der Flächenausweisung sowie ein explizites Bekenntnis zum Vorrang der Innenentwicklung geben rd. 23 % bzw. rd. 20 % der Gemeinden an („trifft voll und ganz zu“). In weiteren rd. 25 % bzw. beim Vorrang Innenentwicklung sogar rd. 49 % treffen diese Orientierungen „eher“ zu. Damit zeigt sich eine gegenüber der IEP-Studie von 2012 gestiegene Bedeutung von Maßnahmen der Innenentwicklung. Der damals ähnlich gefassten Aussage „Brachflächen und Baulücken werden vorrangig vor Neuausweisungsflächen entwickelt“ stimmten 2012 nur gut 10 % „voll und ganz“ und weitere gut 30 % „eher“ zu. Auf der anderen Seite hat zugleich das Thema „doppelte Innenentwicklung“ gegenüber 2012 in einer Hinsicht an Bedeutung verloren. Die Einschätzung von Brachflächen und Baulücken als großes Potenzial zur nichtbaulichen Entwicklung (Renaturierung, Grün-/Erholungsflächen usw.) trifft heute nur in rd. 6 % (2012: 10 %) der Kommunen „voll und ganz“ bzw. in rd. 20 % (2012: 30 %) „eher“ zu.

Desktop Recherche zum Status quo der Baulanderfassung und -mobilisierung

Im Ergebnis der im Vorfeld der Befragung durchgeführten Desktop-Recherche zeigt sich, dass dem Thema Baulandpotenzialerfassung von Bundesland zu Bundesland ganz unterschiedliche Bedeutung beigemessen wird. Einerseits stehen in elf von 16 Bundesländern grundsätzlich Datenbanksysteme zur Verfügung, die das Thema Baulanderfassung explizit auf kommunaler Ebene adressieren. Andererseits wurde im Rahmen der Umfrage ergänzend deutlich, dass die Nutzung dieser Angebote sehr stark variiert. So nutzen 74 % der an der Befragung teilnehmenden Städte und Gemeinden aus Rheinland-Pfalz den dortigen „RAUM+Monitor“, in anderen Ländern werden die zur Verfügung stehenden Systeme der Länder weniger bis kaum genutzt. Hierfür gibt es unterschiedliche Ursachen. So sind die Tools nur in einigen Ländern verpflichtend, beispielsweise um der Regionalplanung die Notwendigkeit von neuen Wohnbaugebieten nachzuweisen (Rheinland-Pfalz) oder im Rahmen von Förderanträgen (Thüringen). Im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen wurde zudem deutlich, dass eine geringe Nutzung der Systeme auch darin begründet sein kann, dass sie sich in einigen Ländern noch im Aufbau befinden oder bereits veraltet sind, sodass die Städte und Gemeinden eher auf eigene modernere Systeme zurückgreifen. Hilfreich wären daher neue Initiativen, um die Kommunen dabei zu unterstützen, die Anforderungen an das Flächenmanagement mit modernen Methoden und Systemen zu bewältigen. Inhaltlich konzentrieren sich die Methoden der Baulanderfassung in aller Regel auf die Erhebung von Potenzialflächen im Innenbereich sowie die Erfassung von Baulücken und Brachflächen. Alle Tools verwenden dabei zwar ähnliche, jedoch nicht einheitlich festgelegte Begriffe und Kategorien, was auch im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen als Schwierigkeit thematisiert wurde.

Typische Instrumente zur Mobilisierung von Baulandpotenzialen sind öffentlich zugängliche Baulückenkataster, Immobilien- und Grundstücksbörsen, gezielte Förderprogramme zur Schließung von Baulücken oder strategische Aufkäufe von Flächen zur mittelfristigen Entwicklung und Deckung des Baulandbedarfs. Eine häufig thematisierte Voraussetzung bzw. Hürde stellt dabei allerdings die Kooperationsbereitschaft der Flächeneigentümerinnen und -eigentümer dar. Dementsprechend zeigt sich im Rahmen der Umfrage die gezielte Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer als bei weitem häufigster Ansatz.

Mit Blick auf internationale Erfahrungen wurden Aktivitäten und Beispiele aus der Schweiz, Luxemburg, Österreich, Großbritannien, der Europäischen Union sowie den Vereinigten Staaten von Amerika untersucht. Bei allen Unterschieden hinsichtlich wirtschaftlicher und demografischer Entwicklung sowie von Planungskulturen und der Planungsautonomie von Kommunen lassen auch Gemeinsamkeiten feststellen. So steht in allen Staaten mit Regionen im strukturellen Wandel die Revitalisierung von Industriebrachen und Gewerbeflächen (brownfields) im Vordergrund. Aber auch die Nutzung von Baulücken und Vermeidung Leerständen sind wichtige Themen. Interessant ist dabei z. B. der „Call for Sites“-Ansatz in Großbritannien. Hier werden nicht nur Flächen-Eigentümerinnen und -Eigentümer, sondern explizit auch die breite Bürgerschaft angesprochen, Flächenpotenziale zu melden, für die eine Entwicklungsnotwendigkeit oder -eignung angenommen wird. Ein internationales Beispiel für eine finanzielle Unterstützung von Kommunen bei der systematischen Aktivierung von ungenutzten Bestandsflächen bietet das „Brownfield-Program“ der US-amerikanischen Umweltbehörde (EPA). Ein Beispiel für überregionale Initiativen als Grundlage für Strategien und Kooperationen der Flächenentwicklung oberhalb der kommunalen Ebene bietet das Schweizer „Raum+“-Verfahren, dort auf kantonaler Ebene.

Fallstudienuntersuchungen

Im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen wurden zunächst mit 21 Städten und Gemeinden explorative Interviews durchgeführt. Vertreten waren Kommunen mit unterschiedlichen siedlungsstrukturellen und demografischen Dispositionen sowie inhaltlich besonders interessanten Ansätzen. Auf dieser Grundlage erfolgten im nächsten Schritt in fünf ausgewählten Kommunen intensivere Fallstudienuntersuchungen.

Mit dem Einsatz von Systemen zur Erfassung von Flächenpotenzialen legen kommunale Akteure die Grundlagen für informierte Entscheidungsprozesse und ein nachhaltiges Flächenmanagement. Wesentliches Ziel ist dabei einerseits die Aktivierung bereits genutzter und erschlossener Flächen im Siedlungsbestand und zusätzlich die Beobachtung von Veränderungen, insbesondere hinzukommender Flächenpotenziale. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Erfassungsmethoden, Fortschreibung und Aktualisierung finden sich sehr unterschiedliche Ansätze. Wichtig ist aus Sicht der Kommunen, dass entsprechende Tools anwenderfreundlich sind sowie idealerweise über Schnittstellen verfügen, die einen automatisierten Datenaustausch zwischen Verwaltungseinheiten und Behörden erlauben. Dabei wurde allerdings auch die Notwendigkeit der Entwicklung übergreifender Standards der Flächenerfassung thematisiert.

Als wichtigstes Hemmnis einer systematischen Erfassung und Pflege von Flächendaten wurden sowohl in den Fallstudien als auch in der Umfrage personelle Kapazitätsgrenzen deutlich. So wird beispielsweise unter Bevölkerungsrückgang im Zweifelsfall auf eine aufwändige kleinteilige Flächenerfassung verzichtet und eher die Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer zur Flächenmobilisierung intensiviert. Der Aufbau von qualifiziertem Personal stellt damit die zentrale Herausforderung der Städte und Gemeinden bei der Etablierung eines erfolgreichen Flächenmanagements dar.

Fazit und Ausblick

Insgesamt liegt mit den Ergebnissen der Baulandumfrage und den ergänzenden qualitativen Fallstudienuntersuchungen ein repräsentativer Überblick zu Größenordnungen von Flächenreserven und -potenzialen sowie hinsichtlich Flächenerfassung und -management in den Städten und Gemeinden Deutschlands vor. Dabei ermöglicht der Umfang des Rücklaufs grundsätzlich auch Auswertungen unterhalb der Bundesebene etwa nach Gemeindegrößenklassen, Wachstumsdynamik, siedlungsstrukturellen Kreistypen oder Ländergruppen. Auch wenn entsprechende Aussagen aufgrund der grundsätzlich auf die Bundesebene orientierten Konzeption der Untersuchungen naturgemäß mit höheren Unsicherheiten verbunden sind, entsteht doch insgesamt ein differenziertes Bild. Insbesondere wird durch den grundsätzlich gleichen Ansatz der Vergleich zur Situation zum Zeitpunkt der Innenentwicklungstudie aus dem Jahr 2012 möglich.

Mit mindestens 99.000 ha Gesamtflächenpotenzial lassen sich unter konservativen Annahmen auf dem für Wohnen vorgesehenen und kurzfristig mobilisierbaren Flächenanteil theoretisch zwischen knapp 900.000 WE und gut 2.000.000 WE realisieren. Allein diese unmittelbar verfügbaren Potenziale entsprechen rund 60-133 % eines auf Grundlage des Wohnungsbedarfsmodells des IW bis zum Jahr 2025 angenommenen Wohnraumbedarfes von etwa 1,5 Millionen WE. Dabei kann das Wohnungsbaupotenzial je nach Annahmen erheblich größere Dimensionen annehmen und theoretisch auf mehr als 4.000.000 WE steigen (heute nicht absehbare, aber erfahrungsgemäß realisierte Flächenzuflüsse nicht einbezogen).

Zumindest ist vor dem Hintergrund dieser insgesamt existierenden, nicht unerheblichen Flächenpotenziale mit Blick auf das Ziel, die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 30 ha zu begrenzen, die weitere grundsätzliche Orientierung auf den Vorrang der Innenentwicklung nicht nur notwendig, sondern in vielen Städten und Gemeinden auch nach wie vor eine realistische Option. Dabei kann viel Wohnraum geschaffen werden, es darf aber das Konzept einer „doppelten Innenentwicklung“ nicht aus dem Blick geraten. Gerade im Rahmen der Corona-Pandemie ist die Bedeutung von wohnortnahen Frei- und Erholungsflächen noch einmal sehr augenfällig geworden.

Unabhängig von der jeweiligen lokalen Situation ist eine umfassende Kenntnis der vorhandenen Flächenpotenziale eine wesentliche Grundbedingung eines zielgerichteten Flächenmanagements. Die Ergebnisse der Umfrage legen nahe, dass Städte und Gemeinden mit entsprechender Datenerfassung ihre Flächenpotenziale vollständiger im Blick haben. Um hier den bestehenden Kapazitätsproblemen insbesondere kleinerer Städte und Gemeinden abzu helfen, erscheint die Unterstützung übergeordneter Initiativen und Angebote der

Bauland- und Flächenerfassung sinnvoll. Dazu gehört auch die Bekanntmachung entsprechender Flächenmanagement-Tools und die Aufklärung über die Vorteile, die mit einer einheitlichen Verwendung dieser Tools in den verschiedenen Gemeinden einhergehen, wie etwa die Einsparung eigener Entwicklungsanstrengungen. Dabei müssen entsprechende Instrumente allerdings auch auf dem inhaltlich und technisch aktuellsten Stand gehalten werden. Hinweise aus den Fallstudien-Untersuchungen legen nahe, dass statt vorhandener übergreifender Anwendungen teilweise aktuellere und leistungsfähigere eigene Lösungen bevorzugt werden. Ein wichtiger Aspekt der Weiterentwicklung betrifft den Ausbau von Schnittstellen zu anderen Datenbeständen und Einrichtungen einschließlich der Entwicklung übergreifender Standards. Solange entsprechende bundesweit vergleichbare Daten nicht vorliegen, bleibt das Instrument der Baulandumfrage auch zukünftig die einzige Möglichkeit zur Gewinnung einer umfassenden Orientierung zu existierender Flächenpotenzialen sowie zum Status quo von Flächenerfassung und Flächenmanagement in deutschen Städten und Gemeinden.

Abbildung 2

Zentrale Ergebnisse der Baulandumfrage im Überblick

Zentrale Ergebnisse der Baulandumfrage im Überblick

- Mit mindestens 84.000 ha Innenentwicklungspotenzialen (IEP) bzw. 99.000 ha Gesamt-Baulandpotenzial (IEP plus B-Plan-Reserven mit gesicherter Erschließung) bestehen große Entwicklungspotenziale ohne Flächenneuanspruchnahme.**
- Auf dem kurzfristig nutzbaren Anteil des Gesamt-Baulandpotenzials können wenigstens 900.000 bis zu gut 2 Mio. Wohneinheiten realisiert werden. Zur Mobilisierung weiterer Potenziale ist die Zurückhaltung bzw. Mitwirkungsbereitschaft der Flächeneigentümerinnen und -eigentümer ein zentraler Faktor.**
- Die Innenentwicklungspotenziale können einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des 30-ha-Ziels leisten; Dabei wird § 13a BauGB von den Kommunen sehr positiv bewertet, während § 13b BauGB eher zwiespältig erscheint.**
- Eine systematische Flächenerfassung hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Dies trägt zu einer vollständigeren Kenntnis existierender Flächenreserven und -potenziale bei und bildet die Grundlage eines informierten Flächenmanagements.**
- Für eine weitere Verbreitung einer systematischen Flächenerfassung verweisen die Städte und Kommunen neben dem Ausbau von (Personal-)Kapazitäten auf die Entwicklung einheitlicher Begriffe und Kategorien sowie Methoden, Schnittstellen und Standards der Datenerfassung.**

Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Abstract

Background and objectives

For some years now, the discussion on land use in the context of settlement development has been dominated by two main issues. On the one hand, limiting the use of new land and protecting the soil are central goals of sustainable development of the built environment. On the other hand, the need for an increased and accelerated provision of building land is being discussed in many places. Against this background, the Building Land Commission ('Baulandkommission') made proposals in July 2019, which also included the recommendation for improved data bases on the topic of building land and greater transparency of existing building land potentials and needs. The main objective of the project 'Building Land Survey' was therefore to collect current data and information on building land reserves and infill development potential (IDP) as well as on the status and methods of building land inventory approaches and land mobilisation in German cities and municipalities. In order to be able to analyse developments, the 2020 results were also to be compared with those of a 2012 survey on IDP (BBSR 2014). The survey was supplemented by preparatory desktop research on the current status of building land inventory approaches and land mobilisation in the federal states and international examples, as well as in-depth case study investigations. The project was carried out on behalf of the Federal Ministry of the Interior, Building and Community (BMI) and the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) by the Leibniz Institute for Ecological Spatial Development (IOER) in cooperation with the German Economic Institute (IW).

Nationwide representative questionnaire survey

The questionnaire to collect current data and information on building land reserves and IDP as well as on the status of and methods used for building land inventories and land mobilisation in German cities and municipalities was realised as an online questionnaire based on previous nationwide surveys on building land and IDP. The survey was conducted with the support of the German Association of Cities and Towns and the German Association of Towns and Municipalities. 2,990 cities and municipalities (gross sample) were invited to participate, including all 1,593 municipalities with more than 10,000 inhabitants (as of 31.12.2018), 658 municipalities between 5,000 and 9,999 inhabitants (49% of the total statistical population) and 739 municipalities with less than 5,000 inhabitants (9% of the total statistical population). The different sampling rates were compensated for in the analysis by weighting the results accordingly. The link to the questionnaire was sent by e-mail in July 2020. After several follow-up actions, the survey was completed at the end of the year 2020. After completion of the survey, the response file amounted to a total of 1,084 raw data sets. After quality and plausibility checks, 692 validated questionnaires were obtained. Overall, the response rate corresponds to 6.4% of the total statistical population and 23.1% of the gross sample. For the purpose of this summary the presentation of core results is limited to an overall view. For differentiations, e.g. according to region types and municipality size classes, see the main part of the report.

Land development potential and reserves

The land-related scope of the survey comprises the three main land development capacity categories of 'infill development potential', further 'building land reserves with secured development and ready for construction', and additional 'long-term building land potential' designated by development plans and land use plans.

Infill development potential

Based on the information provided by the respondents, IDP of at least 84,000 ha can be extrapolated nationwide. In terms of inhabitants, this corresponds to a total of around 10 m² per capita or, in terms of settlement area, to around 4% of the settlement area for housing, industry and commerce (HIC). Compared

with the approx. 120,000 ha extrapolated as a lower limit in the IDP survey in 2012 (BBSR 2014), the current value represents a decline of around 36,000 ha. Of the approx. 84,000 ha of IEP identified, just under 40% is accounted for by brownfield sites and more than 60% by vacant plots. The respondents' figures on IDP based on available data tend to be higher than estimated figures. Assuming that more valid information was provided on the basis of available data, an upper estimate for IDP of around 106,000 ha can be determined by means of correction estimates. This value was approx. 165,000 ha in 2012. It is interesting to note that this IDP, which has been reduced in absolute terms, is of a fundamentally comparable order of magnitude in relation to the average new land take, which has also been reduced compared to 2012.

Further developed building land reserves ready for construction

In addition to the IDP, further building land reserves with secured development and ready for construction were surveyed. The aggregated extrapolation of IDPs and such further building land reserves results in around 99,000 ha of total building land potential as a validated lower limit. Here, the upper estimate is 132,000 ha. The cities and municipalities estimate around 55% of this total building land potential as being directly usable or able to be mobilised in the short term. Among the planned uses, housing is in first place on around 65% of the land, followed by commercial on just under 25% of the land. Areas for green space and recreation are planned on only about 3.5% of the areas, i.e. significantly less than their current share of over 10% of the settlement and transport area. The remainder is for other or unknown uses. As a conservative estimate, and assuming a density of 25 dwelling units (DU) per hectare and for only the portion of the total building land potential of around 99,000 ha that can be used directly or mobilised in the short term is taken into account, between just under 900,000 and just over 2 million dwelling units can theoretically be implemented on the portion of land earmarked for housing. This compares with an assumed housing demand of around 1.5 million units by 2025 based on calculations of the housing demand model of the German Economic Institute (IW). Moreover, depending on assumptions – with reference to upper estimate, consideration of longer-term potential, assuming higher densities for example – the housing construction potential can theoretically increase to more than 4 million dwelling units (not including land inflows that are not foreseeable today, but which experience has shown to be realised). However, this would require a considerable change in current planning realities and demand preferences. Table 1 shows a differentiated presentation of realisable housing units for the different categories of building land reserves and potential and according to different calculation methods.

Additional long-term building land potential

With regard to the third category of additional 'long-term building land potential', the information provided by the respondents adds up to about 34,000 ha of development plan potential (greenfield land without secured development) and about 100,000 ha of land use plan potential. Processes to establish building rights have been initiated for a total of almost 70% of the development plan potential and almost 40% of the land use plan potential. These long-term potential values are not included in the above estimate of possible housing potential, but can increase them. Table 1 shows the orders of magnitude. Figure 1 shows an overview of the different categories of surveyed (building) land reserves and potentials in relation to the settlement area for housing, industry and commerce (HIC).

A direct comparison of the total building land potential with regional needs shows a weak negative correlation between needs and potential. However, these differences are only gradual. While around 45% of the cities and municipalities surveyed in districts with very low building land needs have high or very high potentials, this figure is only just under 40% in districts with very high needs.

Insofar as the cities and municipalities provided information on additional land requirements over and above the existing total building land potential, it is particularly noticeable that the land requirements for single-family and two-family housing are consistently higher than the land requirements for multi-storey housing. Around 75% of the additional building land requirements for housing are needed for detached and semi-detached houses, only 25% for multi-storey housing.

Table 1

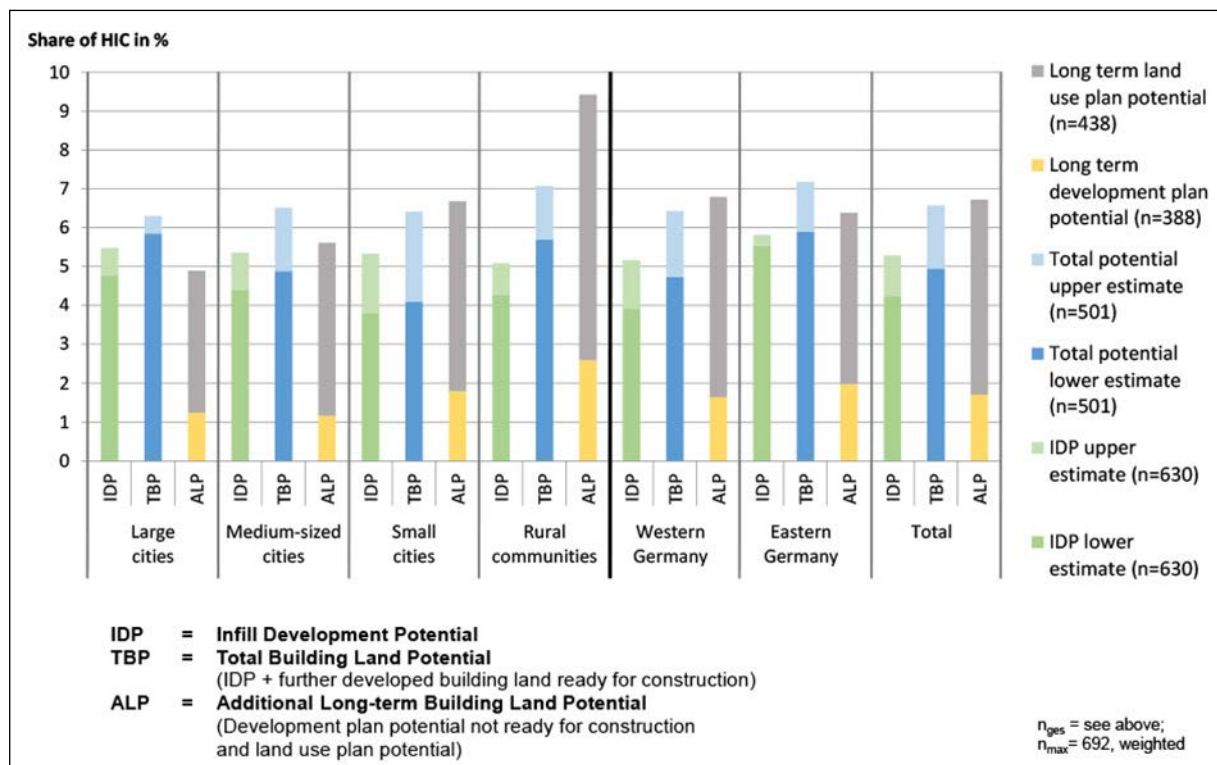
Estimation of realisable dwelling units (DU) under different assumptions: Average density assumption (Method 1) as well as differentiated densities along BBSR district types (Method 2) or along municipality size classes (Method 3)

	Land potential	Method (1) 25 DU/ha	Method (2) BBSR district types	Method (3) Municipality size classes
Type of potential ↓	ha (total)	Million DU	Million DU min.–max.	Million DU min.–max.
Infill development potential (IDP)	84,400	1.407	1.750–3.500	1.439–2.878
total building land potential (IDP + further building land ready for construction)	98,900	1.648	2.065–4.130	1.647–3.294
...thereof directly or in the short term available	52,700	0.879	1.117–2.234	0.898–1.796
Additional long term development plan potential	34,200	0.570	0.648–1.296	0.487–0.973
Additional long term land use plan potential	99,900	1.666	1.992–3.984	1.480–2.960

Source: IW, commissioned by BBSR

Figure 1

The surveyed (building) land potentials as a percentage of the settlement area for housing, industry and commerce (HIC) by municipality size classes and in large-scale comparison



Source: IOER, commissioned by BBSR

Land inventory practices

At least with regard to the categories of brownfield land, vacant plots and vacancies which were surveyed in 2012, there is clear progress in the dissemination of land inventory approaches. For example, for the most frequently surveyed category of vacant building plots, a total of around 50% of the cities and municipalities now report municipality-wide survey coverage, compared to only around 30% in 2012. When the categories 'municipality-wide survey' and 'survey for selected areas' are considered together, vacant plots, land use plan potentials, building land reserves ready for construction and development plan potentials (greenfield land) are at the top of the data collection activities, with over 50% of the cities and municipalities having such measures in place in each case. These categories are also at the top of the list when it comes to updating the data. Between about 40% (vacant plots) and about 30% (land use plan potential) of the data-collecting cities and municipalities report regular annual updates.

Land development

With regard to instruments for residential land development, respondents were asked about the relevance of legal instruments and more general strategies. Among the legal instruments, the respondents attribute the highest importance to 'qualified' development plans i.e. those in which at least the type and extent of building use, the area of the site that can be built on, and the local road infrastructure are specified. More than 50% of the respondents see a major contribution here, and another 30% see a relevant contribution. The second and third places are taken by the development plan for internal development in accordance with Section 13a of the Building Code (BauGB) and the simplified procedure for newly developed areas in accordance with Section 13b of the Building Code. Around 18% and 20% of the cities and municipalities respectively see a major contribution of these instruments. Measures according to Section 13b of the Building Code are considered to be of major or relevant importance in particular by the small towns and rural municipalities, while such measures are of lesser importance in the large cities.

When considering more general strategies of residential land development, great importance is attributed in particular to classic supply planning. More than 70% of the cities and municipalities see a major or relevant contribution here. The development of municipally owned land by the municipality and of private land by private actors on the basis of an urban development contract or a project-related development plan, follow in importance. Around 45% of the cities and municipalities see a major or relevant contribution of the first approach and around 35% do so for the latter. The development of residential land in inter-municipal cooperation plays almost no role at all.

In addition to the question about instruments and strategies, the respondents were also asked about the applicability of various general land use policy orientations. Here, 'demand-oriented development of building land' is most frequently indicated. This approach applies 'fully' in about 35% of the cities and municipalities and 'rather' in another 48%. A clear 'quantitative limitation of new building land designation' as well as an explicit commitment to the 'priority of infill development' are stated by around 23% and 20% of the cities and municipalities respectively ('fully agree'). In another 25% or – with respect to the priority of infill development – in nearly half of the cities and municipalities, respondents stated these orientations 'rather' apply. This shows an increase in the importance of infill development measures compared to the IDP study of 2012. In 2012 the similarly worded statement: 'brownfield land and vacant plots are developed as a priority over newly designated areas' was only agreed to 'fully' by over 10% and 'rather' by over 30%. On the other hand, the topic of 'double infill development' – i.e. combining infill building measures with urban green development – has lost importance in one respect compared to 2012: Only around 6% of the cities and municipalities 'fully' acknowledge the great potential of brownfield land and vacant plots for non-building development (renaturation, green/recreation areas, etc.) (2012: 10%), and about 20% 'rather' agree with the statement (2012: 30%).

Desktop research on the current status of building land inventories and mobilisation

The results of the desktop research conducted in the run-up to the survey show that the importance attached to the topic of preparing inventories of land development reserves and potential varies greatly between the federal states. While 11 of the 16 German federal states have database systems that explicitly address the issue of preparing building land inventories at the municipal level, it also became clear in the survey that the use of these services varies greatly. For example, 74% of the cities and municipalities from Rhineland-Palatinate participating in the survey use the tool RAUM+Monitor, while in other federal states similar available systems are used less or hardly at all. There are various reasons for this. The tools are only obligatory in some cases, for example to prove the necessity of developing new residential areas to regional planning authorities (Rhineland-Palatinate) or in the context of funding applications (Thuringia). Furthermore, the case study investigations showed that the low use of the systems can also be due to the fact that in some federal states they are still being developed or are already outdated. This can lead to cities and municipalities hardly using them and rather resorting to their own more up-to-date systems. New initiatives would therefore be helpful to support municipalities in meeting the demands of land management with modern methods and systems. In terms of content, the methods of conducting (building) land inventories generally focus on surveying land development reserves and potential in inner urban areas and the recording of vacant plots and brownfield sites. All tools use similar, but not uniformly defined terms and categories, which was also discussed as a difficulty in the case study investigations.

Typical instruments for mobilising building land potential are publicly accessible registers of vacant plots, real estate and plot exchanges, targeted funding programmes for filling vacant plots or strategic municipal purchases of land for medium-term development and meeting building land needs. However, a frequently discussed prerequisite, and sometimes also a hurdle, is the willingness of land owners to cooperate. Accordingly, the most common approach in the survey was targeted communication with land owners.

With regard to international experience, activities and examples from Switzerland, Luxembourg, Austria, United Kingdom, the European Union and the United States of America were examined. Despite all the differences in terms of economic and demographic development, planning culture and the planning autonomy of municipalities, commonalities could also be identified. For example, in all countries with regions undergoing structural change, the revitalisation of brownfield land is a priority. But the use of vacant plots and the avoidance of vacancies are also important topics. For example, the 'Call for Sites' approach in the United Kingdom is an interesting one. Here, not only land owners, but also the general public is explicitly addressed to put forward potential sites for which it is assumed that development is necessary or suitable. An international example of financial support for municipalities in the systematic activation of unused existing land is the 'Brownfields Program' of the US Environmental Protection Agency (EPA). An example of supra-regional initiatives as a basis for strategies and cooperation for land development above the municipal level is the Swiss 'Raum+'-procedure, which operates there at the cantonal level.

Case study investigations

As a starting point of the case study investigations, explorative interviews were conducted with 21 cities and municipalities. They included municipalities with different settlement structures and demographic characteristics as well as such with particularly interesting approaches. On this basis, the next step was to conduct more intensive case study investigations in five selected municipalities.

By conducting inventories of land reserves and potential, municipal actors lay the foundations for informed decision-making processes and sustainable land management. The main objective is on the one hand to activate already used and developed land in the existing settlement area, and on the other to monitor changes, especially new land potential. There are very different approaches with regard to the specific design of the data

collection methods, updating and maintenance of the databases. From the point of view of the municipalities, it is important that the corresponding tools are user-friendly and ideally have interfaces that allow automated data exchange between administrative units and authorities. In addition, the need to develop general overarching standards for the design, scope and procedures of land inventories was also discussed.

However, according to the results of survey and case studies, the most important obstacle to the systematic collection and maintenance of land use data was the limited capacity of personnel. For example, under conditions of population decline, when in doubt, municipalities will rather intensify targeted efforts to address land owners instead of conducting complex, small-scale land surveys. The establishment of qualified personnel thus represents the core challenge for cities and municipalities in establishing successful land management.

Conclusion and outlook

Overall, the results of the building land survey and the supplementary qualitative case study investigations provide a representative overview of the magnitudes of land reserves and land potential as well as of the status and methods of conducting building land inventories and land management in Germany's cities and municipalities. In principle, the extent of the response also allows evaluations below the federal level, for example along municipality size classes, growth dynamics, settlement-structural district types or groups of federal states. Even if the respective smaller-scale results are associated with higher uncertainties due to the basically nationwide conception of the survey, it was nevertheless possible to generate differentiated insights. In particular, the basically identical approach enables a comparison between the recent findings and the situation at the time of the survey of infill development potential conducted in 2012 and thus to identify changes.

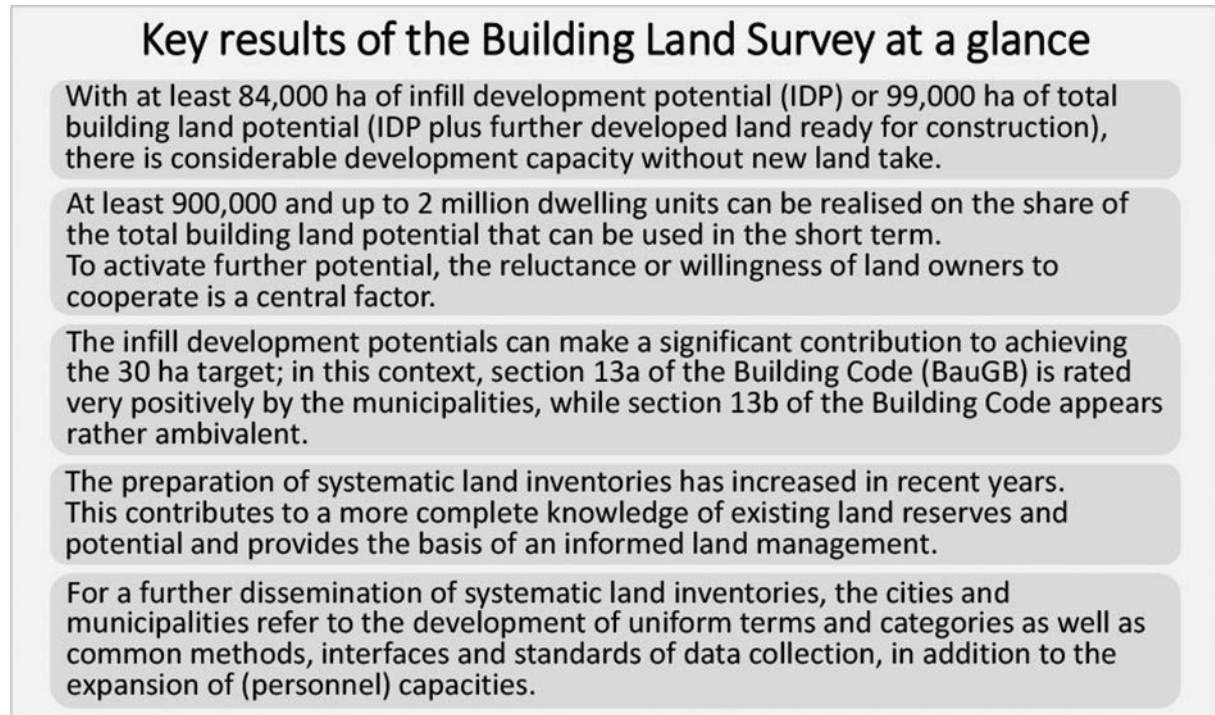
With at least 99,000 ha of total land reserves and potential, based on conservative assumptions between just under 900,000 and just over 2 million dwellings can theoretically be realised on the proportion of land earmarked for housing which can be mobilised in the short term. This directly available potential alone corresponds to about 60–133% of a housing demand of about 1.5 million dwelling units assumed on the basis of the housing demand model of IW up to the year 2025. Furthermore, depending on the assumptions, the housing construction potential can take on considerably larger dimensions and theoretically rise to more than 4 million dwelling units (not including land inflows that are not foreseeable today, but which experience has shown to be realised).

It is against the background of this overall existing and not inconsiderable land potential, that the further fundamental orientation towards the priority of infill development is necessary. This applies in particular with regard to the goal of limiting the daily new land take in Germany to at least less than 30 ha by 2030. In many cities and municipalities, the priority of infill development is still a realistic option. This is a way of creating a lot of living space. However, the concept of a 'double inner development' must not be lost sight of. The Covid-19 pandemic in particular has once again emphasised the importance of open spaces and recreational areas close to residential areas. Regardless of the respective local situation, comprehensive knowledge of the existing land potential is an essential basic condition for targeted land management. The results of the survey suggest that cities and municipalities with an appropriate data collection have a more complete view of their land reserves and potential. In order to remedy the existing capacity problems, especially in smaller cities and municipalities, it appears advisable to support higher-level initiatives and offers of (building) land inventory systems. This also includes publicising appropriate land management tools and informing people about the benefits of using these tools uniformly in the various municipalities, such as saving them the effort of developing their own methodological tools. However, such tools must also be kept up to date in terms of content and technology. Indications from the case study investigations suggest that instead of using existing overarching applications, more up-to-date and more powerful proprietary solutions are sometimes preferred. An important aspect of the further development of land inventory approaches concerns the expansion of interfaces to other databases and institutions, including the development of common standards. As long as no comparable nationwide data is available, the instrument of the building land survey will remain particularly important. It would in this case remain the only

way to obtain a comprehensive orientation on existing land reserves and potential and the current status of (building) land inventory approaches and land management practices in German cities and municipalities.

Figure 2

Overview of key results of the Building Land Survey



Source: IOER, commissioned by BBSR

1 Einleitung

Zwei wesentliche Themen bestimmen seit einigen Jahren die Diskussion zur Flächennutzung im Rahmen der Siedlungsentwicklung. Zum einen sind die Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme und der Schutz des Bodens zentrale Ziele einer nachhaltigen Entwicklung der gebauten Umwelt auf internationaler und europäischer Ebene ebenso wie in nationalen Programmen. So wird ein verantwortungsvoller Umgang mit den globalen Flächen-Ressourcen als wesentliches Querschnitts-Element bei der Erreichung der „Sustainable Development Goals“ gesehen. Für die europäische Ebene formuliert bereits der „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ das Ziel, „die Landnahme so zu reduzieren, dass bis 2050 netto kein Land mehr verbraucht wird“ (Europäische Kommission 2011: 18). Ein Ziel, das ganz aktuell durch die „EU Soil Strategy for 2030“ noch einmal ausdrücklich unterstrichen wird (European Commission 2021: 9). Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie konkretisiert dieses Anliegen mit dem Ziel, die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag zu begrenzen.

Zum anderen wird vielerorts – und insbesondere in Siedlungsräumen unter Wachstumsdruck – der Bedarf an einer verstärkten und beschleunigten Bereitstellung von Bauland thematisiert. Gelingt dies nicht, drohen die Preise und Mieten weiter zu steigen und bezahlbarer Wohnraum so knapp zu werden, dass sich nicht mehr alle Haushalte mit ausreichend Wohnfläche versorgen können. Um eine angemessene Wohnungsversorgung zu gewährleisten, hat die Baulandkommission im Juli 2019 Vorschläge gemacht, die auch die Empfehlung für verbesserte Datengrundlagen zum Thema Bauland und eine höhere Transparenz von Baulandpotenzialen und -bedarfen enthält (DV 2019: 9).

Gleichzeitig wird eine regelmäßige, bundesweit vergleichbare Erhebung von Kerninhalten für ein Flächenmanagement und Baulandmonitoring in Deutschland nach wie vor nicht durchgeführt. Ungeachtet von Erhebungen auf kommunaler, regionaler oder Landes-Ebene liegen als aktuellste Querschnitt-Erhebungen Baulanderhebungen bundesweit von 2003 und 2006 (BBR 2004, BBR 2007) sowie eine Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen aus 2012 vor (BBSR 2014). Hauptziel des Projektes war deshalb die Erhebung aktueller Daten und Informationen zu Baulandreserven und Innenentwicklungspotenzialen sowie zum Stand und zu Methoden der Baulanderfassung und -mobilisierung in deutschen Städten und Gemeinden. Ergänzt wurde die Erhebung durch vorbereitende Desktop-Recherchen zum Status quo der Baulanderfassung und -mobilisierung in den Bundesländern und internationalen Beispielen sowie vertiefende Fallstudienuntersuchungen. Die Durchführung des Projektes erfolgte im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) durch das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Kooperation mit dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW). Die Erhebung wurde durch den Deutschen Städtetag sowie den Deutschen Städte- und Gemeindebund unterstützt.

1.1 Hintergrund

Das Flächenmanagement in Deutschland bewegt sich im Spannungsfeld zwischen den beiden oben genannten Zielen: Flächensparen und Freiraumschutz einerseits und der Bereitstellung zusätzlicher Baulandpotenziale andererseits. Dabei zeigen sich die Herausforderungen regional sehr heterogen. Während Regionen mit großem Expansionsdruck vor der Herausforderung stehen, neuen und vor allem bezahlbaren Wohnraum für die stark wachsende Bevölkerung zu schaffen, hat der schonende Umgang mit der Ressource Fläche in den letzten Jahren stetig überall an Bedeutung gewonnen. Entsprechend war das Thema Flächensparziele und Baulandbedarfe auch ein wichtiges Thema der bei Berichtslegung abgelaufenen Wahlperiode des 19. Deutschen Bundestages. Unter der Überschrift „Wohnraumoffensive“ wurden zahlreiche Detailziele verfolgt. Mit Blick auf das Thema Baulandbereitstellung gehören dazu die Einführung einer Grundsteuer C, die verbesserte Verfügbarmachung von Grundstücken für Wohnzwecke, eine rechtsichere und beschleunigte Bereitstellung bundeseigener Grundstücke durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zu Zwecken der sozialen Wohnraumförderung, sowie die Förderung von Nachverdichtung und Brachflächenaktivierung.

Um die zunächst im damaligen Koalitionsvertrag vereinbarten Ziele umzusetzen (Koalitionsvertrag 2018: 109), wurde eine „Baulandkommission“ eingesetzt. In der Baulandkommission vertreten waren über 50 Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Verbänden und hat zahlreiche Lösungsvorschläge zur Baulandmobilisierung erarbeitet. Im Ergebnis decken die Empfehlungen der Baulandkommission (DV 2019) ein breites Spektrum an Maßnahmen ab, die zur Stärkung der Kommunen für eine nachhaltige Liegenschaftspolitik als notwendig erachtet werden.

Dazu gehören beispielsweise Vorschläge zu einer aktiven Liegenschaftspolitik in den Kommunen einschließlich Bodenvorratspolitik und einer verbilligten Abgabe öffentlicher Grundstücke für den preisgedämpften Wohnungsbau, einer verstärkten Nutzung des Erbbaurechtes sowie der stärkeren Kooperation mit großen Grundstückseigentümern wie Kirchen, Stiftungen oder Unternehmen. Mit Blick auf eine Verbesserung der Wirksamkeit von Instrumenten zur Baulandmobilisierung wird grundsätzlich der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung bekräftigt und u. a. empfohlen die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung als Gründe des Wohls der Allgemeinheit anzuerkennen. Zudem werden verschiedene konkrete Regelungsvorschläge gemacht, wie etwa die Regelung sektoraler Bebauungspläne, die Erleichterung des Baugebotes oder die Weiterentwicklung des Vorkaufsrechtes. Betont wird außerdem die Bedeutung der Grundsteuer C. Empfohlen werden weiterhin verschiedene Fördermaßnahmen u. a. zur Revitalisierung von Brachflächen und der Städtebauförderung allgemein. Zur Außenentwicklung wird eine Erleichterung der Umnutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäude sowie die befristete Verlängerung des § 13b BauGB und eine begleitende Evaluierung empfohlen. Unter anderem mit Blick auf die angespannte Personalsituation in den Kommunen werden weiterhin auch der Ausbau von Personalkapazitäten sowie eine Aus- und Fortbildungsoffensive empfohlen. Den Abschluss der Empfehlungen bildet schließlich der bereits oben zitierte Hinweis auf die Notwendigkeit einer Verbesserung des baulandbezogenen Datenbestandes, wozu die hier dargestellten Ergebnisse einen Beitrag liefern.

1.2 Zielsetzung des Projektes und grundsätzlicher Ansatz

Hauptziel des Projektes ist die bundesweite Erhebung der Bauland- und Innenentwicklungspotenziale mittels einer Umfrage bei Städten und Gemeinden. Erhoben werden Flächenpotenziale für Wohnen, Gewerbe und andere Nutzungen als Grundlage bundesweiter und – soweit möglich – regionalisierter sowie nach Raumtypen differenzierter Hochrechnungen. Zur qualitativen Ergänzung und Vertiefung ausgewählter Fragestellungen wurden außerdem verschiedene Fallstudien untersucht.

Der grundsätzliche Forschungsansatz der Baulandumfrage nutzt entsprechend drei methodische Zugänge:

- Vorbereitende Desktop-Recherchen zu Methoden und Status der Baulanderfassung und mobilisierung sowie zu begrifflichen Grundlagen einer Erfassung von Baulandpotenzialen
- Durchführung einer Online-Umfrage unter Städten und Gemeinden
- Durchführung von Fallstudien-Untersuchungen

Im Rahmen der vorbereitenden Desktop-Analyse wurden vorliegende Erfahrungen, Ansätze, Methoden und „Tools“ zur Baulanderfassung und -mobilisierung recherchiert und dargestellt. Hierbei wurden insbesondere die verschiedenen existierende Initiativen auf der Ebene der Bundesländer, Regionalplanung und Kommunen betrachtet. Ergänzend wurden verschiedene internationale Ansätze untersucht und als Quelle für eine mögliche Weiterentwicklung und Übertragung der Ansätze in und auf Deutschland zusammengestellt. Im Rahmen der Desktop-Analyse wurden außerdem der Untersuchungsrahmen sowie die Grundlagen für die im Rahmen der Befragung zu verwendenden Begrifflichkeiten und Definitionen zur Erfassung von Baulandpotenzialen konkretisiert.

Im Mittelpunkt des Projektes stand die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Baulandumfrage als standardisierte Online-Erhebung. Inhaltlich wurde auf Kernelementen des Fragebogens der Innenentwicklungs-Studie von 2012 sowie auf den Fragebögen „Wohnbauland“ und „Gewerbebauland“ der Baulandumfrage von 2006 aufgebaut. Auf Anregung aus dem Deutschen Städtetag erfolgte außerdem eine Zusammenlegung der Umfrage mit einem thematisch naheliegenden Vorhaben des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu, Berlin) im Auftrag des Umweltbundesamtes zu Fragen der Kosten-Nutzen-Abschätzung der Flächenentwicklung.

Ergänzend zur Umfrage wurden mehrere systematisch ausgewählte Kommunen unterschiedlicher Raumtypen und Entwicklungskontexte in Kooperation mit lokalen Praxisakteuren als Fallstudien einer intensiveren Analyse unterzogen. Zentrales Ziel der Fallstudienuntersuchungen war es, in Erweiterung und Vertiefung der grundlegenden Recherchen innovative und wegweisende Ansätze und Erfahrungen mit der Erfassung und Mobilisierung von Baulandpotenzialen aufzuzeigen. Zudem dienen die Fallstudienuntersuchungen dazu, die Ergebnisse der standardisierten Erhebung qualitativ zu untersetzen.

Die Untersuchungen zielen insgesamt auf die Beantwortung folgender Forschungsleitfragen der Leistungsbeschreibung:

- **Baulanderhebung:** Wie werden Baulandpotenziale erfasst und fortgeschrieben?
- **Potenzialerfassung:** Wieviel Bauland (realisiert/kurzfristig/mittelfristig/langfristig mobilisierbar) steht nach Einschätzung der befragten Kommunen in Deutschland zur baulichen Nutzung bundesweit und in den verschiedenen Raumtypen zur Verfügung, differenziert u. a. nach Nachnutzungen Wohnen, Gewerbe, Freiraum?
- **Qualitäten:** Welche Qualitäten (Lage, Zuschnitt, Belastung) weisen die Baulandpotenziale auf? Welche Herkunft (z. B. Brachen, Baulücken, Bauflächen, Reservefreiflächen, bebaubare Infrastruktur-/Verkehrsflächen, Gebäudeaufstockungen usw.) haben diese Potenziale? Wie sind die Flächen – differenziert nach verschiedenen Nutzungen bzw. Nutzungsmöglichkeiten – räumlich verteilt?
- **Ausgleichsflächen:** Wie werden Ausgleichsflächen erfasst? Ist es möglich, diese Flächen ebenfalls in dieser Datenbank darzustellen?
- **Mobilisierung:** Wie werden Baulandpotenziale mobilisiert? Welche Hemmnisse bestehen? Wieviel des Anfang 2017 vorhandenen baureifen Baulands wurde bis zum Umfragezeitpunkt, also in den vergangenen 3 Jahren, neu bebaut?
- **Schätzung Wohneinheiten:** Wieviel Wohn- oder Gewerbeeinheiten sind auf den Flächen geplant bzw. könnten auf den IEP realisiert werden? Inwieweit kann der aktuell erhöhte Wohnungsneubaubedarf durch Baulandpotenziale im Bestand gedeckt werden?
- **Veränderung:** Wie haben sich die IEP im Vergleich zur Umfrage 2012 entwickelt?
- **Relation Potenziale/Verkäufe:** Wie hoch ist das Baulandpotenzial im Vergleich zu den Grundstücksverkäufen der letzten Jahre (Daten, z. B. Gutachterausschüsse: Kaufpreissammlungen)?
- **Information:** Wie wird über Baulandpotenziale informiert?
- **Leerstand:** Wie viele leerstehende Gebäude können einer anderen Nutzung zugeführt werden? Wie viel Leerstand – differenziert nach verschiedenen Nutzungen bzw. Nutzungsmöglichkeiten – gibt es in den Kommunen?

-
- **(Über-)Regionale Baulandkataster:** Erfolgt eine Einbindung in übergreifende Digitalisierungen? Welche Potenziale werden dort erfasst? Wie werden sie erfasst? Welche Rolle spielt die Digitalisierung für die Potenzialerschaffung?
 - **Nutzung von Datenaustauschformaten:** Spielt XPlanung/XBau eine Rolle? Gibt es Schnittstellen zwischen der Bauland(potenzial)erschaffung und Planungstools sowie Grundlagen für den digitalen Bauantrag?

Der Projektzeitraum erstreckte sich von Dezember 2019 bis Oktober 2021. Nach vorbereitenden Recherchen sowie Fragebogen-Entwicklung und -Online-Implementation wurde die eigentliche Befragung im Zeitraum August 2020 bis Januar 2021 durchgeführt. Die Fallstudienuntersuchungen erstreckten sich einschließlich Vorbereitung über das gesamte Jahr 2020. Die Projektarbeiten im Jahr 2021 bestanden im Wesentlichen in der Auswertung und Dokumentation der Ergebnisse.

2 Ausgangslage: Aktivitäten, Methoden und Status der Baulanderfassung und -mobilisierung

Die ersten inhaltlichen Schritte im Projekt „Baulandumfrage“ bestanden in einer Untersuchung des aktuellen Stands der Bauland(potenzial-)erfassung und -mobilisierung auf der Ebene der Bundesländer sowie anhand ausgewählter internationaler Beispiele. Die Situation auf kommunaler Ebene wurde intensiv im Rahmen der Fallstudienarbeiten untersucht und ist in Kapitel 4 ausführlich dargestellt.

Die folgenden Darstellungen basieren im Wesentlichen auf Informationen, die im Internet frei zugänglich sind. Diese Daten wurden mit Informationen ergänzt, die im Rahmen von Telefonaten, Emails und den Gesprächen der Fallstudien (Abschnitt 4) gewonnen wurden. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Ansätze und Dimensionen ist eine Systematisierung auf Länderebene sehr anspruchsvoll. Um die Rechercheergebnisse zu strukturieren und gleichzeitig ein möglichst vollständiges Bild darzustellen, stehen zunächst die Ziele und Methoden der Baulanderfassung im Fokus, die den Kommunen auf der Ebene von Bundesländern zur Verfügung gestellt werden (Abschnitt 2.1). Stehen keine derartigen Instrumente zur Verfügung, sind die Kommunen darauf angewiesen, eigene Methoden zu entwickeln oder aber sich an Best-Practice-Beispielen zu orientieren. Deutschlandweit gibt es zahlreiche Kommunen mit beispielhaften Ansätzen. Mit Akteuren aus diesen Kommunen mit Modellcharakter und weiteren wurden deshalb im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen leitfadengestützte Interviews geführt, um Erkenntnisse über deren Erfahrungen mit den bestehenden Verfahren und über ggf. vorhandene Bedarfe zu gewinnen. Ergänzend erfolgte weiterhin eine Auseinandersetzung mit internationalen Beispielen der Baulanderfassung (Abschnitt 2.3).

2.1 Baulanderfassung auf Länderebene

Die Analyse der Methoden und Inhalte der Baulanderfassung bzw. des Flächenmanagements auf Länderebene zeigt, dass dem Thema Baulandpotenzialerfassung von Bundesland zu Bundesland ganz unterschiedliche Bedeutung beigemessen wird. Die Bandbreite der Ansätze reicht weit. So werden zum einen internetgestützte Online-Erhebungsplattformen von Seiten der Länder bereitgestellt, die es unter Mitarbeit der Kommunen nicht nur ermöglichen, Flächenpotenziale zu erfassen sondern darüber hinaus auch den Gebäudeleerstand dokumentieren. Zum anderen gibt es Länder, in denen relevante Informationen bzw. Ansprechpartner nur schwer aufzufinden sind. Tabelle 2-1 gibt einen Überblick über die Situation in den verschiedenen Bundesländern, bevor im Anschluss die Situation in den einzelnen Bundesländern ausführlicher dargestellt wird. Insgesamt stehen in elf von 16 Bundesländern Datenbanksysteme zur Verfügung, die das Thema Baulanderfassung explizit auf kommunaler Ebene adressieren. Die Datenbanken sind dabei Bestandteil eines Flächenmanagements, welches als Handlungsprinzip der Planung, eine aktive, bedarfsorientierte, strategische und ressourcenschonende Bodennutzung und Steuerung der Siedlungsentwicklung anstrebt. Das Flächenmanagement schließt neben der Nutzung von Datenbanksystemen auch weitere hoheitliche und konsensuale Instrumente ein, die auf kommunaler und auch überregionaler Ebene mit unterschiedlichen Akteuren der Planung, Verwaltung und auch Privatwirtschaft Anwendung finden. In den Ländern, in denen aktuell keine Datenbanksysteme auf Länderebene bestehen, existieren jedoch unterschiedliche Elemente des Flächenmanagements, die in verschiedenen Ansätzen und auf unterschiedlichen föderalen Ebenen implementiert sind.

Tabelle 2-1

In den Bundesländern existierende Datenbanken und Tools Bauland(potenzial)erfassung auf kommunaler Ebene

Bundesland	Instrument	Methode
Baden-Württemberg	Flächenmanagement-Tool für Kommunen (FLOO)	GIS-Anwendung (Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters (ALK), automatisiertes Raumordnungskataster (AROK), Geofachdaten der LUBW); Verknüpfung von Sachdaten und Geodaten
Bayern	Flächenmanagement-Datenbank FMD	Import und Zusammenführen mehrerer Datenbanken, Schnittstelle GIS
Berlin	Wohnbauflächen-Informationssystem (WoFIS)	GIS-Anwendung im Browser; Erfassung von Potentialflächen und solchen, die sich bereits in der Realisierung befinden, dient als strategisches Planungsinstrument
Brandenburg	Keine Datenbank, nur einzelne kommunale Initiativen	Übergeordnet hält das Statistische Informationssystem Berlin-Brandenburg (StatIS-BBB) flächenbezogene Daten bereit.
Bremen	Baulücken-Kataster der Freien Hansestadt Bremen	WebGIS-Anwendung zur Anzeige von Baulücken
Hamburg	Potentialflächendatenbank der Freien und Hansestadt Hamburg (PAUL)	WebGIS-Anwendung; Informationen zu sowie Auswertung und Bilanzierung von vorhandenen Potentialflächen
Hessen	Flächenmanagement-Datenbank Hessen	Webanwendung; Erfassung, Verwaltung und Bilanzierung von Potenzialflächen; seit 2021 Initiative zur Entwicklung eines Potenzialflächenkatasters
Mecklenburg-Vorpommern	Keine für die Kommunen zugängliche landesweite Datenbank, nur einzelne kommunale Initiativen	Die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH bietet als Dienst an, Eigentums- und Pachtverhältnisse zu ermitteln und verfügt über einen eigenen Flächenpool.
Niedersachsen	Baulücken- und Leerstandskataster (BLK), regelmäßige Wohnbaulandumfragen	Dienst zur Anzeige und Verknüpfung von Leerständen und Baulücken mit Einwohnermeldedaten (Altersgruppen); 2-jährige Wohnbaulandumfrage
Nordrhein-Westfalen	Keine landesweite Datenbank, aber landesweites Siedlungsflächenmonitoring und digitale Tools auf Regionalebene	Alle drei Jahre stattfindende Befragung der Kommunen nach Baulandpotenzialen; überführt in regionale, GIS-gestützte Datenbanken, deren Datenbestand den jeweiligen Kommunen zur Verfügung gestellt wird
Rheinland-Pfalz	RAUM+Monitor	Internetgestützte Plattform zur Erhebung, Fortschreibung und Bewertung von Siedlungsflächenpotenzialen
Saarland	Keine landesweite Datenbank für Kommunen	Kommunale Flächeninformationen, etwa zu Bebauungsplänen der Kommunen (noch nicht flächendeckend), bietet das Geoportal Saarland.
Sachsen	Flächenmanagement-Tool Circular Flow Land Use Management	ACCESS-basierte Potentialflächendatenbank zur systematischen Sammlung, Aktualisierung und Speicherung von Felddaten
Sachsen-Anhalt	Keine landesweite Datenbank, nur einzelne kommunale Initiativen	Der „Strategische Maßnahmenplan für Sachsen-Anhalt“ enthält Bausteine eines Flächenmanagements mit Fokus Revitalisierung von Industriebrachen.
Schleswig-Holstein	Flächenmanagementkataster (FMK)	Internetgestützte Plattform zur Speicherung und Fortschreibung von Daten aus zuvor durchgeführten Potenzialflächenerhebungen der Kommunen
Thüringen	Flächenmanagement-Tool FLOO-TH	GIS-Anwendung (Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters (ALK), automatisierter Raumordnungskataster (AROK), Geofachdaten der Thüringer Landgesellschaft); Verknüpfung von Sachdaten und Geodaten

Quelle: IW im Auftrag des BBSR

Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg findet seit 2013 das *Flächenmanagement-Tool für Kommunen* „FLOO“ Anwendung. Dabei handelt es sich um ein informationstechnisches Werkzeug für Städte und Gemeinden zur Erfassung und Bewertung von Flächenpotenzialen im Innenbereich. Mit dem Werkzeug werden die zur Erfassung und Bewertung erforderlichen Geobasisdaten des Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS) sowie das automatisierte Raumordnungskataster (AROK) oder ausgewählte Geofachdaten der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW) bereitgestellt. Mit FLOO können die Innenentwicklungspotenziale einer Gemeinde erfasst, dargestellt, bewertet, verwaltet und handlungsbezogen ausgewertet werden. Das Werkzeug soll es insbesondere kleineren Städten und Gemeinden ermöglichen, den Status ihrer Flächenpotenziale im Innenbereich ohne großen Aufwand kontinuierlich zu erfassen und zu bewerten. Die Kosten für FLOO trägt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg. Darüber hinaus wurde 2021 das Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ vom Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen gestartet. Ziel des Projekts ist es unter anderem, nicht-investive Maßnahmen eines kommunalen Flächenmanagements zu fördern und kommunale Flächenmanager für Wohnzwecke und die Aktivierung von Leerständen einzusetzen.

Weiterführende Links:

- <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/boden/floo-flaechenmanagement-tool-fur-kommunen> [23.07.2021]
- <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramme/liste-foerderprogramme-mlw/flaechen-gewinnen-durch-innenentwicklung/> [12.10.2021]

Bayern

Den bayerischen Kommunen steht seit 2009 die *Flächenmanagement-Datenbank (FMD)* zur Verfügung, die seitdem mehrfach überarbeitet wurde. Derzeit existiert sie in der Version FMD 4.0. Darin enthaltene kleinere technische Fehler sollen mit der Version 4.1 der FMD behoben sein, die laut dem Bayerischen Landesamt für Umwelt seit Ende Juni 2020 zum Download bereitstehen. Die FMD soll die Kommunen beim Umgang mit Innenentwicklungspotenzialen unterstützen. Mit der Datenbank lassen sich Flächen, die potenziell neu bebaut werden können, erfassen und verwalten. Dazu gehören Baulücken und Brachflächen, aber auch Leerstände und Althofstellen. Des Weiteren ermöglicht die FMD, Fragebögen für eine Befragung der Eigentümerinnen und Eigentümer zu erstellen und die Rückmeldungen auszuwerten. Zudem können Kommunen für zum Verkauf stehende Flächen oder Gebäude Steckbriefe erstellen. Diese können in Grundstücks- und Immobilienbörsen angeboten werden, um so zu einer Aktivierung der Innenentwicklungspotenziale beizutragen. Die Datenbank hilft Kommunen auch, die Innenentwicklung zu dokumentieren und langfristig zu planen. So kann die FMD auf der Basis von statistischen Kennwerten einen Schätzwert errechnen, wie groß der künftige Bedarf an Wohnbauland in der eigenen Kommune sein wird. Das Tool steht kostenlos zur Verfügung.

Weiterführende Links:

- <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm> [23.07.2021]

Berlin

In Berlin wurde ein Stadtentwicklungsplan (StEP) für den Bereich Wohnen entwickelt, der aufgrund des zuvor unterschätzten Bevölkerungszuwachses seit 2019 einen besonderen Fokus auf Wohnungsbaupotenziale legt. Diese werden in Berlin mithilfe des Wohnbauflächen-Informationssystems (WoFIS) erfasst. Dort sind

Informationen zu privaten und öffentlichen Flächen enthalten, auf denen mindestens 50 Wohnungen gebaut werden können. Das System wird seit 2016 genutzt. Die Daten werden halbjährlich in Abstimmung mit den 12 Bezirken aktualisiert und gepflegt. Detailliertere Informationen zu der gegenwärtigen Situation in Berlin und dem WoFIS sind in den Darstellungen zur Fallstudie in Kapitel 4.2.1 gegeben.

Weiterführende Links:

- <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/> [02.09.2021]

Brandenburg

Das *Statistische Informationssystem Berlin-Brandenburg (StatIS-BBB)* hält Zahlen für Berlin und Brandenburg etwa für die Kategorie „Flächennutzung“ sowie „Gebäude und Wohnen“ bereit, allerdings ohne Ausweis freier Flächen oder Potenziale. Dort wird die Flächenerhebung nach Art der Nutzung seit 1992 fortgeschrieben. Die Kataster- und Vermessungsverwaltungen übermitteln Auszüge aus dem ALKIS an das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. Eine sekundärstatistische Auswertung des Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS) und eine Baufertigstellungstatistik können abgerufen werden.

Weiterführende Links:

- <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/flaechennutzung> [23.07.2021]

Bremen

In Bundesland Bremen übernimmt vor allem der Verein Metropolregion Nordwest wichtige Aufgaben im Flächenmanagement. Mitglieder sind neben Landkreisen, kreisfreien Städten, Industrie- und Handelskammern auch die Bundesländer Bremen und Niedersachsen. Ziel ist dabei insbesondere, ein ausreichendes Gewerbeflächenangebot zu sichern und dabei gleichzeitig ein nachhaltiges Flächenmanagement zu etablieren, welches die Baulanderschließung und -entwicklung außerhalb des Siedlungsbestandes reduziert. Auf der Ebene der Hansestadt Bremen existiert eine öffentlich zugängliche Baulücken-Datenbank für das Stadtgebiet.

Es besteht zudem ein Geodatenmanagement des Ressorts Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, das für die Geodateninfrastruktur der Freien Hansestadt Bremen (GDI-FHB) auf politischer Ebene verantwortlich ist. Diese Infrastruktur ist wiederum Teil der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE). Eine Übersicht über die verfügbaren Geodaten existiert auf der Website nicht. Der Zugriff auf die Metadaten erfolgt über METAVER (MetadatenVerbund), ein Katalog, der von mehreren Bundesländern betrieben wird.

Weiterführende Links:

- <https://www.metropolregion-nordwest.de/portal/seiten/nachhaltiges-flaechenmanagement-und-biodiversitaet-900000045-10018.html> [23.07.2021]
- <https://www.gdi.bremen.de/> [26.10.2021]
- <https://bauluecken.bremen.de> [26.10.2021]

Hamburg

In Hamburg existiert die Potentialflächenauskunft (PAUL). Dabei handelt es sich um ein GIS-basiertes Monitoringsystem der Landesplanung, das einen Überblick über das Flächen- und Baulandpotenzial ermöglicht und

auch auf kommunaler Ebene (hier durch die sieben Hamburger Bezirke) genutzt wird. Mithilfe der Anwendungen können Auswertungen und Bilanzen zu allen Flächen oder einzelnen Datensätzen erstellt und Flächen durch Verschneidung vorhandener Geoinformationen erzeugt werden. Bezirke und andere Behörden können potenzielle Bauflächen melden, die Potenzial für mehr als 20 Wohneinheiten bieten. Um Sachdaten und ihre zugeordneten Geodaten zu erfassen und zu pflegen, können verschiedene (Geo-)Datenbanken angebunden werden. Die PAUL wird jährlich fortgeschrieben und ist nur für behördeninternen Gebrauch bestimmt.

Weiterführende Links:

- <https://www.hamburg.de/bsw/flaechenpotenziale/> [11.01.2022]
- <https://www.hamburg.de/bsw/karte-flaechenpotenziale/> [11.01.2022]
- <https://urban-digital.de/digitale-planungsinfrastruktur-hamburg/> [11.01.2022]

Hessen

In Hessen kommt seit 2012 *PLATZ DA. – Die hessische Flächenmanagement-Datenbank* zum Einsatz. Mit der Datenbank können innerörtliche Potenzialflächen wie Brachflächen, Leerstände, Baulücken und geringfügig genutzte Grundstücke auf Flurstückebene erfasst, verwaltet und bilanziert werden. Die Datenbank kann für einzelne Kommunen oder zentral für mehrere Kommunen z. B. im Rahmen einer interkommunalen Arbeitsgemeinschaft angelegt werden. Sie steht kostenfrei im Internet zum Download bereit. Die Seite ist allerdings nach Relaunch aktuell nicht erreichbar. Es gibt jedoch seit 2021 eine Initiative zur Entwicklung eines Potenzialflächenkatasters sowie einzelne auch interkommunale Beispiele.

Weiterführende Links:

- <https://baaderkonzept.de/de/projekte/raumplanung/flaechenmanagement/flaechenmanagement-datenbank-zur-erfassung-von-baulandpotenzialen-und-leerstaenden-im-innenbereich-hessischer-kommunen.html> [11.01.2022]
- <https://www.hessen.de/Presse/Bauen-ohne-Flaechenverbrauch> [11.01.2022]

Mecklenburg-Vorpommern

Die Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH, an der das Land die Mehrheit der Geschäftsanteile hält, zählt „das Flächenmanagement im ländlichen Raum zu [ihren] zentralen Aufgaben“. Im Fokus steht die Unterstützung bei der Flächenbeschaffung einschließlich Ankauf und Vermittlung von Flächen für unterschiedlichste Nutzungen. Die Landesgesellschaft bietet Kommunen und Kreisen unterschiedliche Dienste an, wie z. B. die Ermittlung von Eigentums- und Pachtverhältnissen, und verfügt über einen eigenen Flächenpool. Ein für Kommunen frei zugängliches Flächenmanagement-Tool konnte nicht identifiziert werden.

Weiterführende Links:

- https://www.lgm.de/oeffentliche_hand/an-und-verkauf-von-flaechen/ [23.07.2021]

Niedersachsen

In Niedersachsen werden zwei voneinander unabhängige Methoden zur Erfassung und Dokumentation von Bauland herangezogen. Zum einen wurde das Baulücken- und Leerstandskataster (BLK), ein im Rahmen eines Modellprojekts entwickelter Dienst für niedersächsische Kommunen zur Erfassung und Pflege von

Daten zu Leerständen und Baulücken, 2013 landesweit eingeführt. Das BLK hat zwei Nutzungsschwerpunkte: Erstens zeigt es die Altersstruktur der Einwohnerinnen und Einwohner an. Fehlende Meldedaten weisen dabei auf potenzielle Leerstände hin. Zweitens erfasst und dokumentiert das BLK die Leerstände und Baulücken. Die Verknüpfung von Daten des Katasters des niedersächsischen Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung (LGLN) mit einem Teil der Meldedaten gibt Auskunft über räumliche Häufungen von bestehenden Wohn- und Gewerbeleerständen, über Innenentwicklungspotenziale oder drohende Leerstände und hilft, die Innenentwicklung gezielter zu fördern. Während die übrigen Bundesländer, die ihren Kommunen ein Flächenmanagement-Tool anbieten, dieses kostenfrei zur Verfügung stellen, erhebt das Land Niedersachsen für die Nutzung des BKL eine jährliche Gebühr von derzeit 520 Euro (Stand: 23.07.2021).

Zum anderen führt die NBank im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (MU) seit 1992 regelmäßig alle zwei Jahre eine Wohnbaulandumfrage durch, deren Ergebnisse im Rahmen einer Studie öffentlich zugänglich gemacht werden. Die empirische Erhebung wird unter den niedersächsischen Städten und Gemeinden durchgeführt. Auf Basis der Daten gibt die Studie Auskunft über Neuausweisungen von Wohnbauland, Wohnbaulandreserven, Brachflächenpotenziale und Flächenmanagement und enthält darüber hinaus Handlungsempfehlungen.

Weiterführende Links:

- https://www.lgln.niedersachsen.de/startseite/geodaten_karten/bauluecken--und-leerstandskataster-111411.html [23.07.2021]
- <https://www.nbank.de/Öffentliche-Einrichtungen/Wohnraum/Wohnungsmarktbeobachtung/Wohnbaulandumfrage/index.jsp> [23.07.2021]

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen gründete das Umweltministerium NRW im Jahr 2006 die „Allianz für die Fläche“, ein Bündnis aus kommunalen Spitzenverbänden und Fachleuten unterschiedlicher Institutionen und Disziplinen. Dieses Bündnis unterhält das Flächenportal NRW. Ziel der Initiative ist die ökologische und nachhaltige Flächennutzung in NRW. Die Kommunen werden bei einem „Nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement“ mit verschiedenen Instrumenten unterstützt. Dazu gehören z. B. ein Förderprogramm für Kommunen zur Erfassung, Gefährdungsabschätzung und Sanierung von Altlasten oder finanzielle Unterstützung sowie Beratung bei Sanierungsuntersuchungen und Maßnahmen. Ein weiteres Instrument zur Reaktivierung von Flächenpotenzialen ist der „Flächenpool NRW“ des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen genannt. Haupt-Zielrichtung ist eine Mobilisierung von Brachflächen in allen Kommunen NRWs. 2019 wurde das Instrument vom Ministerium unter dem neuen Namen „Bau.Land. Partner“ gemeinsam mit anderen Instrumenten zur Baulandentwicklung in der Landesinitiative „Bau.Land.Leben“ gebündelt um ein zentrales Portal für Städte und Gemeinden anzubieten.

Zwar existieren in Nordrhein-Westfalen inhaltliche Konzepte zu Flächenrecycling und Flächenreaktivierung sowie Innenentwicklung und Nachverdichtung, jedoch wird kein landesweites Tool für die Kommunen bereitgestellt, um Bauland(potenziale) zu erfassen. Jedoch führt die Landes- und Regionalplanung mit Unterstützung des Statistischen Landesamtes NRW (IT.NRW) seit dem Jahr 2014 ein landesweit einheitliches sogenanntes „Siedlungsflächenmonitoring“ durch. Dieses wurde vom ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund) koordiniert und erfasst Reserveflächen in rechtsgültigen Flächennutzungsplänen (inkl. Baulücken und Brachflächen mit mehr als 2.000 m²). Im zweiten landesweiten Siedlungsflächenmonitoring wurden auf Ebene der Regionalplanung festgelegte Siedlungsbereiche miterfasst.

Ein erwähnenswertes regionales Projekt ist das interkommunale Landmanagement-Projekt „NEILA“, welches 2018 in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler initiiert wurde. Dessen Ziel ist die Etablierung eines dauerhaf-

tes Landmanagements für die Region. Im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projektes soll auch eine Übertragbarkeit des interkommunalen Siedlungsentwicklungskonzepts auf andere Regionen geprüft werden.

Weiterführende Links:

- <https://www.flaechenportal.nrw.de/> [23.07.2021]
- <https://www.region-bonn.de/projekt-details/neila> [12.10.2021]
- <https://www.baulandleben.nrw/> [28.10.2021]

Rheinland-Pfalz

Mit dem Projekt „Raum+ Rheinland-Pfalz 2010“ wurde im Jahr 2010 eine systematische Erhebung und Bewertung von Siedlungsflächenpotenzialen im Land Rheinland-Pfalz durchgeführt. Die in diesem Zusammenhang zum Zwecke der Ersterhebung eingerichtete Internetplattform wurde dann mit der im Juli 2011 freigeschalteten Plattform *RAUM+Monitor* technisch und methodisch weiterentwickelt. Mit Hilfe dieser internetgestützten Erhebungsplattform können die Kommunen seitdem die Ersterhebungsdaten selbständig aktualisieren und auswerten. Über die rein quantitative Zusammenstellung hinaus ermöglicht das System eine differenzierte thematische und räumliche Auswertung der Mobilisierungschancen in den unterschiedlichen Vor-Ort-Situationen, wobei besonderes Augenmerk auf der Nachfrage nach neuem Bauland liegt. RAUM+Monitor erfasst Siedlungsflächenreserven durch Erhebungs- und Bewertungsinstrumente, die in Modulform die Kategorien Außenreserven, Innenpotenziale, Baulücken und Gebäude abdecken. Die Plattform wird den Kommunen kostenlos zur Verfügung gestellt. Eine ausführlichere Analyse des Programms findet sich in der Fallstudie zum Eifelkreis Bitburg-Prüm.

Weiterführende Links:

- <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/landesplanung/raum-monitor/> [23.07.2021]

Saarland

Für das Saarland führte die Desktop-Recherche zum Thema Baulanderfassung und Flächenmanagement zu keinen aktuellen Ergebnissen. Der Stand der Information auf der verfügbaren Website „Flächenkonstanz Saar“ ist auf Ende 2008 datiert. Diese ist Bestandteil der Internetplattform „REFINA“ und wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erstellt. REFINA endete am 30.03.2012, die Internetseiten zum Projekt werden nicht mehr aktualisiert. Informationen zu landespezifischen Instrumenten des kommunalen Flächenmanagements, also Entwicklung oder Implementierung von Instrumenten zur Baulanderfassung, konnten nicht identifiziert werden. Es existiert jedoch ein Geoportal im Saarland, das vom Landesamt für Vermessung, Geoinformation und Landesentwicklung betrieben wird. Das Portal bietet 41 Anwendungen an, darunter eine Übersicht Bebauungs- und Flächennutzungspläne im Saarland. Dabei werden die Bebauungspläne der Kommunen gegliedert nach Gemeindeteilen angeboten. Darüber hinaus sind die Flächennutzungspläne der Gemeinden sowie der Flächennutzungsplan des Regionalverbandes Saarbrücken enthalten. Aktuell sind noch nicht alle Gemeinden in der Übersicht vertreten.

Weiterführende Links:

- <https://refina-info.de/de/projekte/anzeige4eb4.html?id=3107> [25.06.2020]
- <https://geoportal.saarland.de/article/Bebauungsplaene/> [28.10.2021]

Sachsen

In Sachsen steht seit 2013 das *Flächenmanagement-Tool Circular Flow Land Use Management (CircUse)* zur Verfügung. Dabei handelt es sich um eine ACCESS-basierte Potentialflächendatenbank- bzw. ein Informationssystem. Die Datenbank wurde im Rahmen des CENTRAL Europe Projekt CircUse entwickelt und dient dem Management von im Feld erfassten Daten. Diese Daten können in der Datenbank gesammelt, klassifiziert, weiterbearbeitet und visualisiert werden, um Potentialflächen zu identifizieren. Die Nutzung der Datenbank ist kostenfrei. Des Weiteren wurde zum 1. Januar 2017 das *Zentrale Flächenmanagement Sachsen (ZFM)* im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen als Staatsbetrieb errichtet. Zu den Aufgaben des ZFM Sachsen zählen der Ankauf von Grundstücken und die Veräußerung des entbehrlichen staatlichen Grundvermögens, die Verpachtung von landeseigenen Flächen sowie die Bereitstellung von Kompensationsflächen und Ökokontomaßnahmen. Das ZFM Sachsen ist zentraler Ansprechpartner für Fiskalerbschaften und Aneignungsrechte und darüber hinaus z. B. auch für Kommunen, Investoren und Vorhabenträger. Kommunen werden unter anderem in den Bereichen Brachflächen, herrenlose Grundstücke und Vermarktung kommunaler Immobilien unterstützt.

Weiterführende Links:

- <https://www.boden.sachsen.de/flachenmanagement-18885.html> [23.07.2021]
- <https://www.zfm.sachsen.de/> [23.07.2021]

Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt besteht kein landesweit einheitliches Verfahren zur Erfassung kommunaler Innenentwicklungspotenziale. Der „Strategische Maßnahmenplan für Sachsen-Anhalt“ der „Landesinitiative Flächenrecycling“ aus dem Jahr 2019 enthält jedoch Bausteine eines Flächenmanagements mit einem Fokus auf der Revitalisierung von Industriebrachen. Der Maßnahmenplan verweist dabei auch auf beispielhafte Maßnahmen in anderen Bundesländern wozu auch die dort etablierten Flächenmanagement-Tools gehören. Auf regionaler Ebene interessant ist das Flächenmanagement im Landkreis Mansfeld-Südharz. Dieser betreibt seit 2013 ein interkommunales Geoportal, welches standardisierte Informationen für sich und seine angehörigen Kommunen bereitstellt und Funktionen zur Erfassung, Verwaltung und Visualisierung von Brachflächen und untergenutzten Bereichen bietet.

Weiterführende Links:

- https://mlv.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/MLV/Themen/Raumordnung-Landesentwicklung/Flaechenmanagement/Flaechenmanagement-Massnahmenplan-LSA.pdf [23.07.2021]
- https://geoportal.mansfeldsuedharz.de/UMN/buerger_Auswahl.php [12.10.2021]

Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wird seit 2011 die *Datenbank-Software „Flächenmanagementkataster“ (FMK)* eingesetzt. Damit können die Kommunen die Ergebnisse ihrer zuvor durchgeführten Potenzialflächenerhebung verwalten und zu jeder erfassten Fläche Informationen eintragen (Adresse, Größe, Planungsrecht etc.). Die vom Umweltministerium entwickelte Software wird den Kommunen kostenfrei über das Internet zur Verfügung gestellt. Das kommunale Flächenmanagement bietet die Möglichkeit einer systematischen und flächendeckenden Erfassung aller möglichen Baupotenziale, die nicht nur kurz-, sondern auch mittel- bis langfristig zur Verfügung stehen können, z. B. können Gebiete erfasst werden, die mit Blick auf die Altersstruktur absehbar einen Generationenwechsel erwarten lassen.

Weiterführende Links:

- https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/flaechenmanagement/Downloads/arbeitshilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [11.01.2022]
- https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landesplanung_raumordnung/weitereThemen/landesplanung_flaechenmanagement.html;jsessionid=B3E585706A2A9C49481486E1AEFACE82.delivery1-replication [11.01.2022]

Thüringen

In Thüringen wird seit 2018 Städten, Gemeinden sowie weiteren Nutzergruppen das *Flächenmanagement-Tool FLOO-TH* zur Verfügung gestellt. Damit können vorhandene Flächenpotenziale erfasst und analysiert werden. FLOO-TH ermöglicht einen detaillierten Überblick z. B. über Baulücken, Brachflächen, leerstehende Gebäude oder geringfügig genutzte Flächen. Ziel ist es, die Aktivierung vorhandener Flächenpotenziale zu fördern. Im Rahmen der integrierten ländlichen Entwicklung unterstützt FLOO-TH die Gemeinden vor allem bei den Fördermaßnahmen Dorferneuerung und Revitalisierung von Brachflächen. Die Online-Plattform wird kostenfrei zur Verfügung gestellt. Im Rahmen von Förderanträgen ist ihre Nutzung verpflichtend.

Weiterführende Links:

- <https://www.thlg.de/leistungen/kommunen/floo> [11.01.2022]

2.2 Baulandmobilisierung

Die Mobilisierung von bebaubaren Flächen ist vor dem Hintergrund des großen Wohnungsbaubedarfs in vielen deutschen Ballungsräumen ein wichtiges politisches Thema. Das Problem ist virulent, da zum Teil Grundstücke mehrere Jahre nicht der vorgesehenen Nutzung zugeführt werden und entweder brachliegen oder unbebaut bleiben. Für die Eigentümer kann die Nichtbebauung, Wiedernutzung oder das Halten des Grundstücks aus vielerlei Gründen als vorzugswürdige Strategie verfolgt werden. Hierzu zählen etwa das Spekulieren auf steigende Bodenpreise oder das Warten auf bestimmte Ereignisse, beispielsweise innerhalb der Familie (Erbfall etc.) oder auf der potenziellen Nachfrageseite (z. B. Verlagerung eines Betriebsstandortes). Eine erfolgreiche Mobilisierungsstrategie muss diese unterschiedlichen Motivationen der Eigentümer reflektieren.

Werden Baulandpotenziale in einem ersten Schritt erfasst, spielen die genannten Aspekte noch eine untergeordnete Rolle. Spätestens bei der Ansprache der Eigentümer kommt aber der Frage nach den Interessen des Grundstückseigentümers eine zentrale Bedeutung zu. Im Rahmen des Projektes wurde untersucht, welche unterschiedlichen Wege die Städte und Gemeinden bislang wählen, um die Eigentümer zu aktivieren und welche Erfolge sie damit erzielen konnten. Zu den Wegen kann z. B. gehören, dass sich ein Eigentümer bereit erklärt, sein Grundstück zum Verkauf auf einer Online-Plattform anzubieten. Die Kommune könnte z. B. auch Unterstützungsleistungen beim Abriss leerstehender Gebäude oder bei der Erschließung des Grundstücks anbieten oder ein Kaufangebot für das Grundstück unterbreiten.

Insgesamt verfolgen die Kommunen sehr unterschiedliche Ansätze bei der Mobilisierung von bereits genutzten Siedlungsflächen. Häufig verwendete Instrumente stellen öffentlich zugängliche Baulückenkataster, Immobilien- und Grundstücksbörsen, gezielte Förderprogramme zur Schließung von Baulücken oder strategische Aufkäufe von Flächen zur mittelfristigen Entwicklung und Deckung des Baulandbedarfs dar. Diese werden je nach Bedarf von unterschiedlichen – meist kommunalen – Akteuren in unterschiedlicher Form angewendet. Dabei bestehen insbesondere Unterschiede hinsichtlich der Digitalisierung. Im Rahmen der Fallstudien

(Kapitel 4) wird näher untersucht, wie digitale Erfassungstools und Datenbanken unterhalten und gepflegt werden und ob diese mit Instrumenten der Aktivierung verschnitten sind.

2.3 Internationale Beispiele

Im Rahmen der qualitativen Untersuchung wurde auch nach internationalen Beispielen der Baulandpotenzialerfassung und -mobilisierung gesucht, um zu prüfen, ob dort ggf. Ansätze und Methoden bestehen, die auch auf Deutschland übertragen werden können. Die Recherche fand insbesondere in vier europäische Staaten und den USA konkrete Informationen, die im Folgenden dargestellt werden.

Schweiz

In der Schweiz wird den Kantonen und Gemeinden seit dem Jahr 2008 von der Fachstelle Raum+ an der ETH Zürich eine kostenpflichtige Methode zur Schaffung einer Übersicht über Siedlungsreserven zur Verfügung gestellt. Sogenannte Siedlungsreserven sind in den Bauzonen liegende Reserven, die sich unterteilen in unbebaute Reserven innerhalb und unbebaute Reserven außerhalb des weitgehend überbauten Gebiets. Planungsrechtlich gesicherte Reserven innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets gliedert die ETH weiter in unbebaute Reserven innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets (Baulücken), bebaute Flächen mit konkretem Umnutzungspotenzial (Brachflächen wie ehemalige Industrie- oder Bahnareale) und Geschossflächenreserven (Differenz der tatsächlich realisierten und der planungsrechtlich zulässigen Geschossfläche).

Raum+ bietet den einzelnen Kantonen und Gemeinden einen auf drei Säulen basierenden methodischen Ansatz. Zur Erstellung einer systematischen Übersicht dient ein persönlicher Austausch mit den Zuständigen vor Ort. Neben den Ortskenntnissen der lokalen Behörden und Planer werden auch unvoreingenommene Externe hinzugezogen, um sämtliche Siedlungsreserven sachlich und einheitlich erfassen zu können („kooperativ und dialogorientiert“). Die technische Grundlage von Raum+ ist ein dezentral zugängliches, nachführungsfähiges und internetgestütztes planerisches Informationssystem. Mittels dieser Plattform ist es möglich, die Übersicht über die Siedlungsreserven zeit- und ortsunabhängig abzurufen und zu aktualisieren. Bestehende Teilmformationen können in die Datenbank importiert und die erarbeitete Übersicht später exportiert werden. Die Plattform ist nicht öffentlich, sondern nur passwortgeschützt zugänglich. Die Aktualität der Daten wird durch periodische Nachführungen gewährleistet, wie es die Raumplanungsverordnung vorsieht („dezentral und nachführungsfähig“). Raum+ soll flächendeckende Auswertungen zu den vorhandenen Siedlungsreserven und ihren Eigenschaften über politisch-administrative Grenzen hinweg ermöglichen. Dadurch ist eine differenzierte, problemorientierte und sachgerechte Beurteilung der Situation möglich. Darauf aufbauend können sowohl auf kommunaler als auch kantonaler Ebene Strategien und konkrete Maßnahmen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ausgearbeitet werden. Beispielsweise lassen sich räumliche Schwerpunkte betreffend Zusammenarbeit und Mobilisierung der Reserven bilden. Dank der Aktualisierung der Daten können Veränderungen über die Zeit festgestellt und die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüft werden („Übersicht und Lagebeurteilung“).

Seit dem Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG) am 1. Mai 2014 sieht der Artikel 15a in der Schweiz eine ausdrückliche Bestimmung zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland vor. Statt der weiteren Ausdehnung der Siedlungen gilt es im Zuge der Nutzungsplanung die Innenentwicklung von Städten und Dörfern zu forcieren. Das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt von den Kantonen, dass sie Maßnahmen zur Mobilisierung des Baulandes treffen, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Sie sind angehalten, Fristen für die Überbauung der Grundstücke zu setzen, sofern ein öffentliches Interesse dies rechtfertigt und Maßnahmen zur Überbauung vorzusehen, wenn die Fristen ungenutzt ablaufen (Art. 15a RPG). Die Mittel, Fristen und Sanktionen variieren zwischen den Kantonen. Konkrete Maßnahmen in der Praxis können z. B. Kaufrechte der Gemeinde sein, mit der Verpflichtung, das Grundstück an eine bauwillige Person weiterzukaufen, die Rückzonung eines nicht überbauten Grundstücks am Siedlungsrand in die Landwirtschaftszone

sowie die Erhebung einer Lenkungsabgabe, solange das Grundstück nicht überbaut ist. Laut der 5-Jahres-Bilanz des Netzwerks Raumplanung zur Umsetzung des revidierten RPG setzten alle ausgewerteten Kantone (22 Kantone) die Einführung der Baulandmobilisierung sehr gut (17) oder gut (5) um.

Weiterführende Links:

- https://www.raumplus.ethz.ch/de/download/Artikel_RaumPlus_PUSCH_Hollenstein_2015_04.pdf
- https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Auszug_ird_17-04.pdf
- <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02513625.2020.1756626#aHR0cHM6Ly93d3cudGFuZGZvbmxpbmUuY29tL2RvaS9wZGYvMTAuMTA4MC8wMjUxMzYyNS4yMDIwLjE3NTY2MjY/bmVIZEFjY2Vzcz-10cnVlQEBAMA==>
- <https://www.raumplus.ethz.ch/de/flaechenmanagement/>
- https://www.netzwerk-raumplanung.ch/files/download/mitglieder_partner/tagung%20rpg1%202019/bericht_rpg1_1.pdf
- https://www.netzwerk-raumplanung.ch/files/download/mitglieder_partner/tagung%20rpg1%202019/bericht_rpg1_2.pdf

Luxemburg

Im Juli 2014 wurde von der Regierung das nationale Baulückenprogramm beschlossen, welches den Gemeinden vielfältige Unterstützung im Flächenmanagement und bei der Mobilisierung ihrer Baulücken bieten soll. Das „Observatoire de l’habitat“ des Ministeriums für Wohnungsbau ist seitdem zuständig für die Erfassung des theoretischen Wohnbaulandpotenzials der Gemeinden in Luxemburg, ebenso wie für die Identifizierung der Eigentümer. Das Baulückenprogramm definiert eine Baulücke als vollständig erschlossene Fläche im Sinne des Artikels 23, Absatz 2, des umgeänderten Kommunalplanungs- und Stadtentwicklungsgesetzes vom 19. Juli 2004. Zudem eignet sie sich zum Wohnungsbau, liegt in einer entsprechenden Zone und ist sofort mit einer Baugenehmigung bebaubar, ohne dass vorher ein „plan d’aménagement particulier“ (Teilbebauungsplan) ausgearbeitet werden muss sowie ohne Beeinträchtigung anderer Gesetze (wie z. B. Naturschutz, natürliche Ressourcen, Baugenehmigung entlang von Straßen, Denkmalschutz, Wasser etc.).

Grundlage des kommunalen Baulückenmanagements ist das nationale Geoportal (<https://communes.geoportail.lu>). Alle Gemeinden haben direkten und geschützten Zugang auf die interaktive Karte (Baulücken-Layer). Damit können die erfassten Baulücken von der Gemeinde korrigiert und ergänzt werden. Der jeweilige Baulückenindikator gibt Aufschluss über Netto-/Bruttoverfügbarkeit, Mobilisierungsgeschwindigkeit, den Baugebietstyp und individuelle Anmerkungen der Gemeinde. Außerdem erlaubt die Baulückenübersicht eine visuelle Unterscheidung nach den Haupteigentübertypen.

Für die Durchführung des Baulückenprogramms sind die Kommunen selbst verantwortlich und werden dabei durch das Ministerium für Wohnungsbau beraten. Die Grundpfeiler der Baulandmobilisierung bilden gezielte Eigentümerbefragungen und Öffentlichkeitsarbeit. Im Zuge der Eigentümeransprache wird ein kurzer, kompakter Fragebogen entwickelt, dessen Beantwortung durch den jeweiligen Eigentümer in fünf bis zehn Minuten erfolgen kann. Ein freundliches Anschreiben des Bürgermeisters liegt dem Fragebogen bei und erläutert Anlass und Vorgehensweise der Befragung. Ziel der Öffentlichkeitsarbeit ist es, den Blick der Zielgruppe auf die Potentiale der Innenentwicklung zu lenken. Hierzu dienen Printprodukte, Internetplattformen, Werbespots (Radio, Social Media) genauso wie Informationsabende und Fachvorträge. Eine Evaluierung des Baulückenprogramms ist bis zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erfolgt. Das Baulückenprogramm ist auf das Thema Baulücken fokussiert, Brachflächen werden beispielsweise nicht berücksichtigt. Auch sonst konnten keine umfassenderen Hinweise über die Desktop-Recherche gefunden werden, wie Luxemburg insgesamt und die einzelnen Kommunen des Landes mit dem Thema Brachflächen umgehen.

Weiterführende Links:

- <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/publications/baulucken/brochure-pour-communes-luecke-sucht-wohnung1.pdf>
- http://observatoire.liser.lu/pdfs/Methodologie_potentiel_foncier_2018.pdf
- http://www.audap.org/userfiles/downloads/noteobs/cahiers_methodo_4_identification_potentielfoncier_BD.pdf

Österreich

Seit 2015 existiert in Österreich eine von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) in Auftrag gegebene und vom Bundesumweltamt entwickelte Methode, um österreichweit das gewidmete, nicht bebauten Bauland zu ermitteln (Baulückenkataster). Mit „gewidmetem, nicht bebautem Bauland“ sind Grundstücke gemeint, die zwar eine rechtsgültige Widmung als Bauland, aber keine Bebauung mit einem Gebäude von mindestens 50 m² Grundfläche aufweisen. Diese sogenannten Baulandreserven beziehen sich immer auf das gesamte Grundstück. Ist eine Parzelle nur teilweise als Bauland gewidmet, so gilt dieser Begriff für den gesamten, als Bauland gewidmeten Grundstücksteil. Baulandreserven sind somit gänzlich unbebaute Flächen, die bereits als geeignet für eine Bebauung eingestuft wurden und auch dafür vorgesehen sind.

Die Ergebnisse der Auswertung von Baulandreserven der Jahre 2014 bzw. 2017 sind zwischenzeitlich in den ÖROK-Atlas eingeflossen und bilden einen von zehn Indikatoren des Themas „Flächeninanspruchnahme und Siedlungsentwicklung“. Zusätzlich wurden dabei die drei Subindikatoren Anteil des gewidmeten, nicht bebauten Baulandes am Bauland insgesamt, gewidmetes, bebautes Bauland je Einwohnerinnen und Einwohner (EW) und gewidmetes Bauland je EW 2030 berechnet. Die Ergebnisse bestehen in vier übergeordneten Widmungskategorien für vorrangig bauliche Nutzungsformen. In diesen vier Clustern wurden jene Widmungsarten aggregiert, in denen laut den Raumordnungsgesetzen überwiegend bauliche Nutzungsformen möglich sind. Die dem sogenannten „Widmungscluster“ zugewiesenen Flächen wurden für eine gesamtösterreichische Darstellung zu einer „Gesamtfläche der Widmungen für vorrangig bauliche Nutzungsformen“ (gewidmetes Bauland) addiert. Einmal jährlich werden die von den Bundesländern übermittelten Daten zentral gesammelt, aufbereitet und für die Berechnung der ausgewählten Indikatoren und die Kartenerstellung zur Verfügung gestellt. Einige Bundesländer (z. B. Niederösterreich) stellen ihren Gemeinden zusätzlich eine Flächenmanagement-Datenbank zur Verfügung, mit der eine detailliertere Erfassung und Auswertung der Innenpotenziale möglich ist. Die Differenzierung erfolgt dabei in Brachflächen, Leerstände, Baulücken und geringfügig genutzte Grundstücke.

Da in Österreich keine Rahmenkompetenz des Bundes zur Raumplanung existiert und die Länder die Gesetzgebungskompetenz bzw. die Hauptkompetenz für Raumplanung und Raumordnung nach dem Bundesverfassungsgesetz (B-VG) besitzen, variieren die Regelungen zur Baulandmobilisierung von Bundesland zu Bundesland. Die Vollziehung der örtlichen Raumplanung liegt laut B-VG bei aufsichtsbehördlicher Genehmigung der Länder im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden und somit auch die Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen. Die Maßnahmen unterscheiden sich in ihrer Anzahl, der rechtlichen Festsetzung und besonders in der Intensität der praktischen Umsetzung. Beispielhaft zu nennen sind Vorbehaltsflächen, Baulandbefristung, Baulandumlegung oder Vertragstypen wie der Verwendungsvertrag oder Überlassungsvertrag. In einer Befragung zur „Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern“ aus dem Jahr 2019 gaben sechs von neun Bundesländern an, ihre Ziele nur „teilweise“ durch den Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen erreicht zu haben. Auch zu Sanktionsmaßnahmen bei Nicht-Bebauung konnten die Länder kaum Auskunft geben, da diese oftmals den Gemeinden obliegen und in der Regel nicht vom Land kontrolliert werden können. Da der Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen nicht verpflichtend ist, sei die nicht erfolgte Mobilisierung von gewidmetem, unbebautem Bauland auf die genaue gesetzliche Determinierung der Instrumente in den Raumordnungsgesetzen sowie den Defiziten in der praktischen Durchführung zurückzuführen.

Weiterführende Links:

- https://www.oerok-atlas.at/documents/Report_Baulandreserven_2014-2017.pdf
- <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/72>
- <http://oes.tuwien.ac.at/article/id/537/>
- https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen_/PublishingImages/dienststellen/sonstige-einrichtungen/sir/mb36_innenteil.pdf
- <https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A72247/attachment/ATT-0/>

Großbritannien

Die Notwendigkeit einer strategischen Bewertung der Verfügbarkeit von Wohnbauland (Strategic Housing Land Availability Assessment – SHLAA) durch die lokalen Behörden wurde ursprünglich im Planning Policy Statement 3: Housing (PPS3) im November 2006 dargelegt und das letzte Mal im Februar 2019 durch das seit 2012 existierende „National Planning Policy Framework“ (NPPF) des Ministry of Housing, Communities & Local Government aktualisiert. Das SHLAA ist ein fortlaufender technischer Prozess zur Erfassung, Entwicklung und Umsetzung der Planungspolitik. Er dient der Überprüfung, ob zu jedem Zeitpunkt ein ausreichendes Angebot an verfügbarem Wohnbauland vorhanden ist. Neben der Festlegung einer fünfjährigen „supply position“ zur Vorbereitung und Prüfung der lokalen Pläne setzt die „National Planning Policy Guidance“ (NPPG) eine jährliche Erfassung und Aktualisierung der Versorgungssituation voraus. Der nationale Leitfaden sieht in der Praxis vor, dass die lokalen Planungsbehörden im Zuge der Verordnungserhebung mit den wichtigsten Interessengruppen, insbesondere mit Eigentümern, potenziellen Hausbauern und lokalen Immobilienmaklern zusammenarbeiten. Im Zuge eines ersten „Desktop-Review“ (GIS-Analyse) sind die lokalen Planungsbehörden dazu angehalten, aus existierenden Datenquellen ein breites Spektrum an potenziellen Standorten und deren Einschränkungen zu identifizieren. Potenzielle Grundstücke können anschließend detaillierter untersucht werden. Die Grundstücke werden in einem Maßstab kartiert, der den Kontext des Standorts und die Grundstücksgrenzen aufzeigt. Jedem kartographierten Grundstück werden eine SHLAA-Referenznummer sowie eine Referenznummer des jeweiligen Lokalplans zugewiesen. Erfasst werden alle potenziellen Wohnbauflächen, welche von Lokalplänen als Wohn- oder Mischgebiete ausgewiesen sind. Dabei werden nur Grundstücke ab einer Größe von 400 m² bzw. 200 m² erfasst, sofern eine Baugenehmigung vorliegt. Für Standorte innerhalb der Zentren gilt keine Mindestgröße. Differenziert wird in erschlossene und nicht-erschlossene Grundstücke (Brown-/Greenfield), also Brachflächen und Baulücken. Zusätzliche Informationen hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse der Grundstücke werden aus dem jeweiligen Grundbuch entnommen. Im Anschluss an die Erfassung bzw. Bewertung der Grundstücke müssen die Ergebnisse als Liste und in kartographischer Form und mit allen nötigen Informationen (z. B. potentielle Art und Grad der Bebauung, Bebauungsraten, Einschränkungen) der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Dies ermöglicht es den Behörden, gleichzeitig nachzuweisen, ob bei der Planung und Entscheidungsfindung ein 5-Jahres-Angebot an Bauland gesichert ist. Die SHLAA ist eher ein technisches als ein politisches Instrument. Es trifft keine Entscheidungen oder Empfehlungen darüber, welche Standorte weitergeführt und für die Entwicklung zugewiesen werden.

Der „Call for Sites“, als Teil des SHLAA, unterstützt die Vorbereitung des zukünftigen Lokalplans und ist ein aktiver Aufruf zur Einreichung von (potenziellem) Bauland. Der Call richtet sich dabei nicht ausschließlich an die Eigentümer und Eigentümerinnen. Es ist explizit auch die breite Bürgerschaft angesprochen, auf Flächenpotenziale hinzuweisen, für die eine Entwicklungsnotwendigkeit oder Eignung angenommen wird. Die eingereichten Grundstücke werden anschließend im Zuge des SHLAA erfasst. Die Erfassung allein gibt dabei keinen Hinweis darauf, ob ein Grundstück für die künftige Entwicklung akzeptabel ist bzw. ob eine Baugenehmigung für Wohnraum auf diesem Grundstück erteilt wird. Bei der Vorbereitung des neuen Lokalplans werden die Grundstücke durch weitere technische Analysen auf Nachhaltigkeit, Eignung und Umsetzbarkeit geprüft. Die Grundstücke, die am besten geeignet sind, werden zusätzlich in mehreren Etappen öffentlich konsultiert, bevor eine Baugenehmigung erfolgt. Eine flächendeckende Evaluierung des SHLAA liegt bisher nicht vor.

Weiterführende Links:

- <https://www.gov.uk/guidance/housing-and-economic-land-availability-assessment#method--stage-5-final-evidence-base>
- <https://www.leeds.gov.uk/docs/SHLAA%202019%20-%20Main%20Report%20and%20Methodology.pdf>
- <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework/5-delivering-a-sufficient-supply-of-homes#para68>
- <http://www.dacorum.gov.uk/docs/default-source/strategic-planning/call-for-sites-faq-%28pdf-162-kb%29.pdf?sfvrsn=4>

Europäische Union

Auf europäischer Ebene konnte zum Management von Bauland mit dem Netzwerk CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network) nur ein Projekt gefunden werden. Das Netzwerk ist mittlerweile nicht mehr aktiv und bestand aus verschiedenen Partnern, um sich auf europäischer Ebene über Herausforderungen bei der Regenerierung von Brachlandflächen (brownfields) auszutauschen. Die Initiative wurde 2002 mit Unterstützung der Generaldirektion der europäischen Kommission für Forschung und Innovation gegründet. Das Netzwerk legt den Fokus darauf, verschiedene Stakeholder zusammenzubringen und Konzepte zu entwickeln, die bei der Erschließung von Brachland angewendet werden können. Es soll als Ressource für Informationen aber auch als Möglichkeit dienen, Lösungen für brachliegende Flächen zu entwickeln.

Das Netzwerk weist in seinen Veröffentlichungen nachdrücklich auf die Schwierigkeiten transeuropäischer Zusammenarbeit im Hinblick auf die Entwicklung von Brachflächen hin. Diese beginnen bereits mit einer fehlenden einheitlichen Definition von Brachflächen. Hinzu kommt, dass keine länderübergreifenden, konsistenten Daten verfügbar sind, beziehungsweise für einige Länder, wie Griechenland, Ungarn und Portugal, gar keine Daten existieren.

Darüber hinaus bietet der Copernicus Land Monitoring Service – Urban Atlas der Europäischen Union kostenlosen Zugang zu pan-europäischen Daten zur Bodenbedeckung und -nutzung von funktionalen städtischen Gebieten (Functional Urban Areas (FUA)). Die Daten werden dabei alle 6 Jahre aktualisiert, sodass mittlerweile ein Urban Atlas von 2006, 2012 und 2018 existiert. Außerdem bietet Copernicus noch das Produkt Corine Land Cover (CLC), welches bei seinem letzten Update 2018 die Daten von 39 Ländern über die Bodenbedeckung eingeteilt in 44 Klassen enthält.

Weiterführende Links:

- https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/sustainable-growth/doc/rfec_brownfield_en.pdf
- http://www.zerobrownfields.eu/HombreTrainingGallery/CABERNET%202014_PROCEEDINGS_o_LoP.pdf
- <https://www.eea.europa.eu/publications/land-recycling-in-europe/file> [13.10.2021]
- <https://land.copernicus.eu/local/urban-atlas> [13.10.2021]
- <https://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover> [13.10.2021]

Vereinigte Staaten von Amerika (USA)

In den USA besteht seit dem Jahr 1995 das „Brownfield Program“ der amerikanischen Umweltbehörde (EPA), welches finanzielle und technische Hilfen für Kommunen, Bundesstaaten und andere Betroffene bereitstellt,

um kontaminierte Grundstücke zu evaluieren und wieder nutzbar zu machen. Das Programm fördert dabei einen lokalen Ansatz, bei dem Arbeitsplätze und zusätzliche Steuereinnahmen geschaffen werden sollen. Laut EPA sind durch das Programm über 33.000 Grundstücke von insgesamt ca. 450.000 Brachflächen bewertet und davon 2.215 Grundstücke aufgeräumt worden. Im Zuge dessen wurden 29 bis 97 Millionen USD zusätzliche Steuereinnahmen generiert (Stand April 2021). Die finanziellen Hilfen dienen dabei als Grundlage des Programms und werden für einen bestimmten Zweck vergeben, wie beispielsweise für die Bewertung des Grundstücks oder das Aufräumen. Auf der Website der EPA können sich Interessenten um finanzielle Hilfen je nach Zweck bewerben. Regionale Ansprechpartner für das Programm sind die jeweils zuständigen regionalen Büros der EPA, von denen es zehn über die USA verteilt gibt. Der Internetauftritt der EPA enthält eine Übersicht von brachliegenden Flächen und Grundstücken, die wieder aufgewertet werden. Die Übersicht ermöglicht eine interaktive Auswahl nach Standort und Kategorie der Grundstücke, um Informationen für die Bürgerinnen und Bürger bereitzustellen. Ein ähnliches Beispiel auf der Ebene der Bundesstaaten bietet Florida mit dem frei verfügbaren DEP Brownfield Geoviewer, über den bestehende Brachflächen in Florida lokalisiert werden können. In anderen Bundesstaaten finden sich Programme an, die auf dem der EPA aufbauen und sowohl technische als auch finanzielle Unterstützung bei der Entwicklung von Brownfields anbieten. So betreibt beispielsweise die Kansas State University ein entsprechendes, durch die EPA gefördertes „Technical Assistance to Brownfields“ (TAB) Programm.

Weiterführende Links:

- <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/689743>
- <https://www.epa.gov/brownfields/overview-epas-brownfields-program>
- <https://www.epa.gov/cleanups/cleanups-my-community>
- DEP Brownfields GeoViewer | Florida Department of Environmental Protection
- <https://www.ksutab.org/about>

2.4 Zwischenfazit – vorliegende Aktivitäten und Erkenntnisse

Bundesländer

- Das Thema Baulanderfassung und -mobilisierung wird in den Bundesländern sehr unterschiedlich behandelt. So stehen den Städten und Gemeinden in elf Bundesländern Tools, wie Datenbanken, Software und Internetplattformen zur Verfügung. Die Nutzung der Tools durch die Kommunen variieren ebenfalls sehr stark. Während in z. B. in Rheinland-Pfalz der RAUM+Monitor fast flächendeckend genutzt wird, werden ähnliche Tools in anderen Ländern kaum genutzt. Hierfür gibt es unterschiedliche Ursachen. In aller Regel sind die Datenbanksysteme kostenfrei und frei zugänglich. Jedoch sind die Tools nur in einigen Ländern in gewisser Weise verpflichtend, beispielsweise um der Regionalplanung die Notwendigkeit von neuen Wohnbaugebieten nachzuweisen (Rheinland-Pfalz) oder um Förderanträge beantragen zu können (Thüringen). Derartige Verpflichtungen sind für die Verbreitung der Datenbanken natürlich sehr förderlich, mag aber von einigen Städten und Gemeinden auch als Gängelung empfunden werden, sodass die Akzeptanz der Systeme sinkt und deren adäquate Anwendung nicht mehr angestrebt wird. Zu einer geringen Nutzung der Systeme führt auch, dass sie sich in einigen Ländern noch im Aufbau befinden oder veraltet sind, sodass die Städte und Gemeinden teilweise auf eigene modernere Systeme zurückgreifen (siehe hierzu auch die Ergebnisse der Umfrage in Abschnitt 3.3.2 sowie die Fallstudienenergebnisse in Abschnitt 4.3).
- Die Methoden der Baulanderfassung konzentrieren sich in aller Regel auf die Erhebung von Potenzialflächen im Innenbereich sowie die Erfassung von Baulücken und Brachflächen. Dabei firmieren sie unter dem Begriff „Flächenmanagement“. Alle Tools verwenden dabei zwar ähnliche, jedoch nicht einheitlich festgelegte Begriffe.

- Die gefundenen Flächenmanagement-Tools auf Landesebene stammen nahezu vollständig aus der Zeit um das Jahr 2010. Dabei sind die meisten Anwendungen im Rahmen der zahlreichen REFINA-Projekte entwickelt worden. Es fehlt daher eine neue Initiative, welche den Kommunen dabei hilft, die Anforderungen an das Flächenmanagement mit modernen Methoden und Systemen zu bewältigen.
- Hinsichtlich der Mobilisierung von Baulandpotenzialen verfolgen die Kommunen insgesamt sehr unterschiedliche Ansätze. Typische Instrumente sind öffentlich zugängliche Baulückenkataster, Immobilien- und Grundstücksbörsen, gezielte Förderprogramme zur Schließung von Baulücken oder strategische Aufkäufe von Flächen zur mittelfristigen Entwicklung und Deckung des Baulandbedarfs. Eine häufig thematisierte Voraussetzung bzw. Hürde stellt dabei allerdings die Kooperationsbereitschaft der Flächeneigentümerinnen und -eigentümer dar. Dementsprechend zeigt sich im Rahmen der Umfrage die gezielte Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer als bei weitem häufigster Ansatz (siehe dazu auch die entsprechenden Abschnitte zur Mobilisierbarkeit ab S. 55).

Internationale Beispiele

- Die internationalen Beispiele zeigen die große Vielfalt an Möglichkeiten, sich mit dem Thema Erfassung und Mobilisierung von Bauland auseinanderzusetzen. Dabei sind die Situationen in den Staaten und deren einzelnen Regionen aufgrund der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung sehr unterschiedlich. Auch die Planungskulturen und die Planungsautonomie der Kommunen sind in den Staaten äußerst verschieden, so dass die Herausforderungen divergieren.
- Trotz aller Unterschiedlichkeit lassen sich jedoch auch Gemeinsamkeiten feststellen. So steht in allen Staaten mit Regionen im strukturellen Wandel die Revitalisierung von Industriebrachen und Gewerbeflächen (brownfields) im Vordergrund. Die Unterstützung derartiger Prozesse durch die Planung, Verwaltung und Politik erfordert stets eine Bestandsaufnahme, Bewertung und den Austausch mit den beteiligten Eigentümern und potenziellen Investoren. Insbesondere das Erfassen und das Monitoring von ungenutzten Siedlungsbeständen sowie von Leerständen stehen daher stets am Beginn für den Aufbau von Strukturen für den Abbau und die Vermeidung von Brachflächen, Baulücken und Leerständen. Interessant ist dabei der „Call for Sites“-Ansatz in Großbritannien. Hier werden nicht nur Flächen-Eigentümerinnen und -Eigentümer, sondern explizit auch die breite Bürgerschaft angesprochen, Flächenpotenziale zu melden, für die eine Entwicklungsnotwendigkeit oder -eignung angenommen wird.
- Vielerorts wird deutlich, dass es wichtig ist, die Kommunen von überregionaler Seite sowohl fachlich-methodisch als auch finanziell ausreichend zu unterstützen, da sonst eine flächendeckende und systematische Aktivierung von ungenutzten Bestandsflächen nicht erreicht werden kann. Ein internationales Beispiel für eine finanzielle Unterstützung bietet das US-amerikanische „Brownfield-Program“. Überregionale Initiativen bieten zudem die Grundlage für Strategien und Kooperationen der Flächenentwicklung oberhalb der kommunalen Ebene, wie etwa im Beispiel des Schweizer Raum+-Verfahrens, dort auf kantonaler Ebene.

3 Fragebogenerhebung: Bundesweit repräsentative Stichprobe zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen

Ein wesentlicher Schwerpunkt des Projektes war eine repräsentative Befragung von Stadt- und Gemeindeverwaltungen in Deutschland zur Höhe von Innenentwicklungspotenzialen (IEP), baureifen Baulandreserven und langfristigen Baulandpotenzialen sowie entsprechenden Erfassungsaktivitäten, Ansätzen zur und Erfahrungen mit der Flächen-Mobilisierung sowie zur Bedeutung unterschiedlicher Instrumente und Strategien. Im Folgenden werden die Erhebungsmethoden (einschließlich Fragen der Stichprobenziehung und Repräsentativität) und Ergebnisse vorgestellt.

3.1 Untersuchungsrahmen und Begriffe

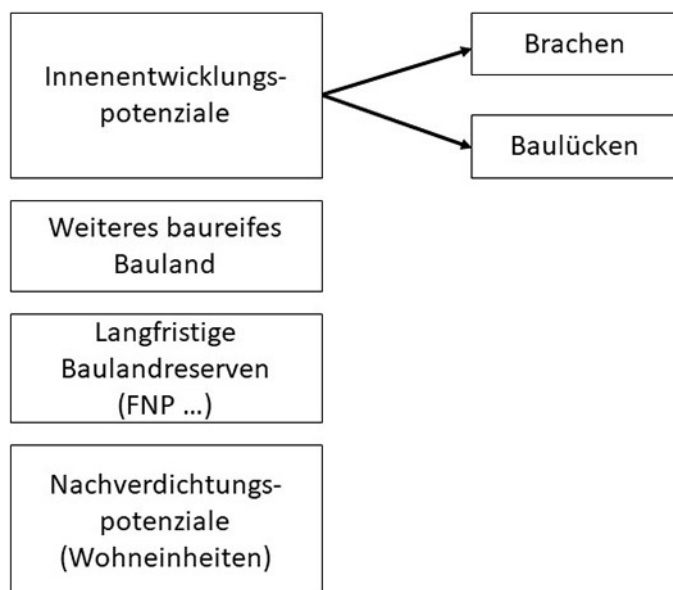
Untersuchungsrahmen

Um eine möglichst große Vergleichbarkeit mit früheren Erhebungen und darunter insbesondere der Innenentwicklungsstudie von 2012 (BBSR 2014) zu gewährleisten und Veränderungen abschätzen zu können, schließen insbesondere der flächenbezogene Untersuchungsrahmen und entsprechende Begrifflichkeiten grundsätzlich an die früheren Untersuchungen an. Trotzdem war es insbesondere aufgrund der Erweiterung des Untersuchungsrahmens auf Flächenkategorien über Innenentwicklungspotenziale hinaus erforderlich, die verwendeten Begrifflichkeiten auf ihre Konsistenz zu überprüfen bzw. zu erweitern.

Letztendlich umfasst der flächenbezogene Untersuchungsrahmen die drei Hauptkategorien „Innenentwicklungspotenziale“, weitere „baureife Baulandreserven“ und „langfristige Baulandpotenziale“. Als vierte Kategorie wurden Nachverdichtungspotenziale erhoben. Dabei wurden aber nicht Flächenpotenziale, sondern die mit verschiedenen Nachverdichtungsmaßnahmen erzielbaren Wohneinheiten abgefragt (Abbildung 3-1). Für alle Flächenbezüge gilt dabei, dass jeweils öffentliche und private Flächen unabhängig von deren Marktverfügbarkeit („Potenziale“) oder konkreten Nutzungsabsichten erhoben wurden. Letzteres bedeutet auch, dass die relevanten Flächen nicht ausschließlich für eine bauliche Nutzung vorgesehen sein müssen, sondern auch der Entwicklung von Grün- und Erholungsflächen dienen können („Doppelte Innenentwicklung“). Die Kategorien werden im Folgenden näher erläutert.

Abbildung 3-1

Hauptkategorien der Baulanderfassung im Rahmen der Baulandumfrage



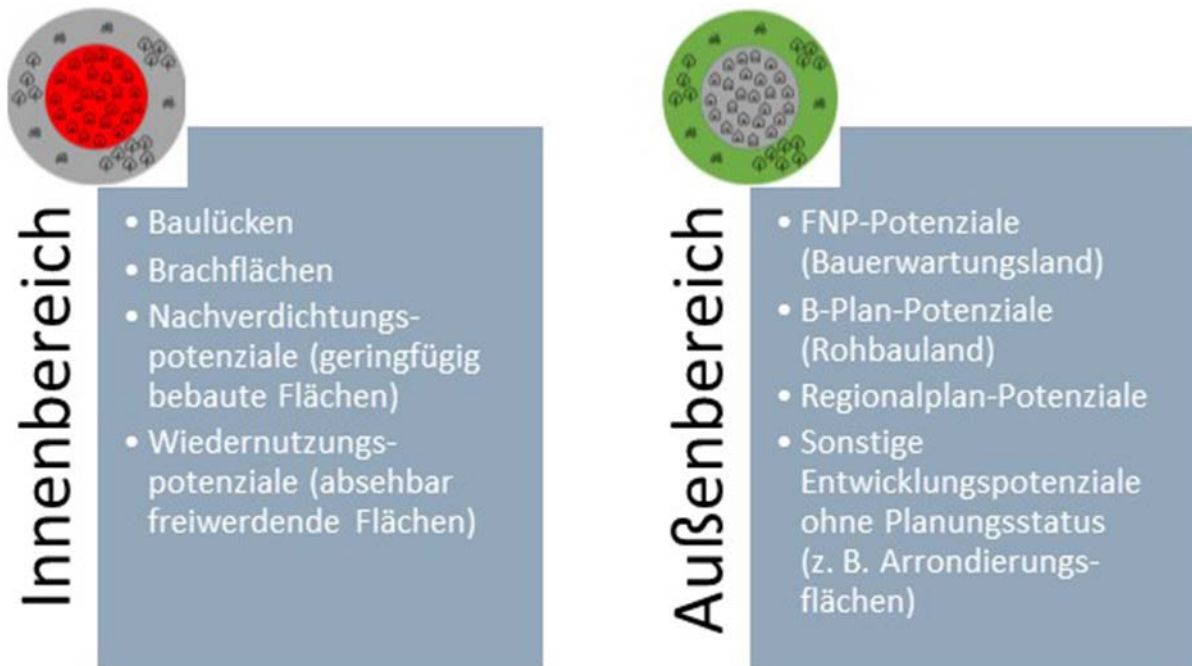
Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Begrifflichkeiten

Eine erste wesentliche Unterscheidung ist die nach Potenzialen bzw. Reserven im Innen- bzw. Außenbereich (Abbildung 3-2). Auf Wohn- oder Gewerbeeinheiten bezogene (und damit nicht auf Flächen bezogene) Bestandspotenziale (z. B. Ausbau, Aufstockung) sowie Leerstände (soweit nicht als Brachfläche erfasst) sind hier nicht dargestellt.

Abbildung 3-2

Kategorisierung kommunaler Bauland- bzw. Flächenpotenziale nach Innen- und Außenbereich



Quelle: IW im Auftrag des BBSR

Entscheidend für die Einteilung der Flächenpotenziale ist der Planungs- und Entwicklungsstand der Flächen. Für Flächen im Außenbereich wird hier bewusst – und damit abweichend von anderen Institutionen – der Begriff Potenziale verwendet, da er im Gegensatz zu dem Begriff Reserve deutlich macht, dass diesen Flächen für eine endgültige Bebauung noch bauliche Maßnahmen und rechtliche Regelungen zur Herstellung der Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke fehlen. So liegt in den Kategorien im Außenbereich mit Ausnahme der B-Plan-Potenziale kein rechtskräftiger Bebauungsplan vor. Mit wenigen Ausnahmen (z. B. bei Arrondierungsflächen) fehlt Flächen im Außenbereich zudem die Erschließung der Grundstücke.

Innenentwicklungspotenziale

Die Definition der Innenentwicklungspotenziale (IEP) schließt an das 2012 verwendete Verständnis an. Ein wichtiger definitorischer Bezug ist über rechtliche Festsetzungen hinaus die Verortung der Flächen innerhalb gewachsener Siedlungsgebiete. Entsprechend wurden Innenentwicklungspotenziale im Sinne der Umfrage wie folgt definiert:

- „Unter **Innenentwicklungspotenzialen (IEP)** verstehen wir öffentliche und private Flächen (Brachflächen und Baulücken) in gewachsenen Siedlungsgebieten (im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 sowie B-Plangebiete nach § 30 BauGB), unabhängig von deren Marktverfügbarkeit und konkreten Nutzungsabsichten. Sie müssen nicht ausschließlich für eine bauliche Nutzung vorgesehen sein, sondern können auch der Entwicklung von Grün- und Erholungsflächen dienen. Arrondierungsflächen zählen nicht zu den Innenentwicklungspotenzialen.“

Abgefragt wurden entsprechende Brutto-Flächen, d. h. alle Flächen, die für eine bauliche Nutzung vorgesehen sind (Potenzialflächen in engerem Sinne) zzgl. Ausgleichsflächen, Grünflächen und Erschließungsflächen.

Als Teilkategorien von IEP im Sinne der Befragung wurden Baulücken und Brachflächen mit folgenden Definitionen abgefragt:

- **Baulücken:** „Unter Baulücken verstehen wir unbebaute, aber grundsätzlich direkt nutzbare bebauungsfähige Flächen (Einzelgrundstücke sowie wenige zusammenhängende Grundstücke), die in gewachsenen bzw. neu entwickelten Siedlungsgebieten liegen.“
- **Brachflächen:** „Unter Brachflächen verstehen wir ungenutzte oder zwischengenutzte ehemals baulich genutzte Flächen, z. B. Industriebrachen, Konversionsbrachen, Infrastruktur- und Verkehrsbrachen, Gewerbebrachen, Wohnbrachen, Gebäudeleerstand, ungenutzte Garagengrundstücke, leerstehende Althofstellen und Kultur- und Sozialbrachen.“

Zukünftige Wiedernutzungspotenziale – etwa durch Umstrukturierungen, Nutzungsverlagerungen oder die Aufgabe bisheriger Nutzungen – wurden nicht gesondert definiert, sondern als konkret absehbare zusätzliche Innenentwicklungspotenziale abgefragt.

Über Innenentwicklungspotenziale im Sinne von Baulandpotenzialen hinaus wurden für den Innenbereich Nachverdichtungspotenziale mit folgender Definition erhoben:

- „**Nachverdichtungspotenziale** finden sich auf Flächen, die bereits bebaut und in Nutzung sind, jedoch über weitere Nutzungspotenziale verfügen. Beispiele hierfür sind Gebäudeaufstockungen oder Dachausbauten, bebaubare Infrastruktur- oder Verkehrsflächen sowie Zweite-Reihe-Bebauung, Innenhofbebauung und weitere Ergänzungsbauten in Wohn-, Misch- oder Gewerbegebieten.“

Nachverdichtungspotenziale wurden nicht als Flächenpotenzial, sondern als potenziell mögliche Wohneinheiten erhoben.

Außenentwicklungspotenziale

Außenentwicklungspotenziale sind Potenziale, die über IEP hinausgehen. Im Rahmen der Umfrage wurden „Baureife Baulandreserven“ und „Langfristige Baulandpotenziale“ unterschieden. Dabei ist für die Kategorie „Baureife Baulandreserven“ die gesicherte Erschließung das zentrale Merkmal zur Abgrenzung gegenüber weiterer B-Plan-Potenziale im Sinne von Rohbauland.

- „**Baureife Baulandreserven** im Sinne dieses Fragebogens bezeichnen weitere – über die bereits erfassten Innenentwicklungspotenziale hinausgehende – öffentliche und private Flächen im Anschluss an oder außerhalb von gewachsenen Siedlungsgebieten, die nach den §§ 30 und 33 BauGB für eine bauliche Nutzung oder die Entwicklung von Grün- und Erholungsflächen bestimmt sind, über eine gesicherte Erschließung verfügen und – unabhängig von konkreten Nutzungsabsichten – grundsätzlich direkt nutzbar sind. Dazu zählen auch Brachflächen im Außenbereich. Rohbauland zählt nicht zu den baureifen Baulandreserven.“

Weitere Flächenpotenziale wurden als „Langfristige Baulandpotenziale“ erhoben. Dazu zählen: Flächen, die nach den §§ 30, 33 und 34 BauGB für eine bauliche Nutzung bestimmt sind, *deren Erschließung aber noch nicht gesichert ist* (**B-Plan-Potenziale; Rohbauland**), Flächen, die im rechtskräftigen Flächennutzungsplan als Baufläche vorgesehen sind, jedoch noch nicht in einem rechtskräftigen Bebauungsplan entwickelt wurden (**FNP-Potenziale; Bauerwartungsland**), Flächen, die auf Ebene der Regionalplanung als Siedlungsbereich vorgesehen sind, jedoch noch nicht im Flächennutzungsplan einer Gemeinde umgesetzt worden sind (**Regionalplan-Potenziale**), sowie Flächen, für die der Tatbestand der Ergänzungssatzung gemäß § 34 Abs. 4 Satz 3 BauGB

gegeben ist, d. h. die durch angrenzende Bebauung geprägt sind und mit geringem Erschließungsaufwand und bodenrechtlichen Maßnahmen bebaubar wären (**Arrondierungsflächen**).

Die im Fragebogen verwendete zusammenfassende Definition lautet:

- „Als **langfristige Baulandpotenziale** werden im Rahmen der Befragung Flächen verstanden, die nach den §§ 30, 33 und 34 BauGB für eine bauliche Nutzung bestimmt sind, deren Erschließung aber noch nicht gesichert ist (Rohbauland) sowie Flächen, die im rechtskräftigen Flächennutzungsplan als Baufläche vorgesehen sind, jedoch noch nicht in einem rechtskräftigen Bebauungsplan entwickelt wurden (Bauerwartungsland). Als weitere langfristige Baulandpotenziale können Flächen verstanden werden, die auf Ebene der Regionalplanung als Siedlungsbereiche vorgesehen sind, jedoch noch nicht im Flächennutzungsplan einer Gemeinde umgesetzt worden sind sowie gegebenenfalls sonstige Entwicklungsreserven ohne Planungsstatus (z. B. Arrondierungsflächen).“

3.2 Methodischer Ansatz

Programmierung des Online-Fragebogens

In einem ersten Schritt wurden die Themen der Baulandumfrage festgelegt und ein Fragebogenentwurf erarbeitet. Dieser baute als Ausgangspunkt der weiteren Abstimmung auf Inhalten aus dem Fragebogen der Innenentwicklungs-Studie aus dem Jahr 2012 sowie den Fragebögen „Wohnbauland“ und „Gewerbebauland“ der Baulandumfrage von 2006 auf.

Da parallel zur Baulandumfrage eine Umfrage zu Flächenpotenzialen und Kosten/Nutzen-Betrachtungen vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) durchgeführt werden sollte, gab es die dringende Anregung aus dem Deutschen Städtetag, die Umfragen zur Entlastung der Städte und Gemeinden zusammenzuführen. Daraufhin wurde die damit erforderliche und grundsätzlich eher nicht wünschenswerte Ausweitung des Fragebogenumfangs gegen die mit Unterstützung des Deutschen Städtetages erwartete höhere Antwortbereitschaft der Städte und Kommunen abgewogen. Im Ergebnis einigten sich der Auftragnehmer IÖR und das Difu in Abstimmung mit BMI, BBSR und UBA auf die Durchführung einer gemeinsamen Umfrage unter Federführung des IÖR. Die Auswertung der verschiedenen Themen erfolgte jedoch trotz gemeinsamer Befragung auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung jeweils exklusiv und in eigener Verantwortung der beteiligten Institutionen IÖR und Difu.

Zur inhaltlichen Qualifizierung des Fragebogen-Entwurfes wurden sowohl vor als auch nach der Zusammenführung der Fragebögen Feedbacks von Fachleuten eingeholt, indem einerseits verschiedene – Corona-bedingt überwiegend virtuelle – Abstimmungsgespräche organisiert und andererseits eine Online-Kommentarfunktion des Fragebogens in mehreren Pretest-Runden zur Verfügung gestellt wurde. Hierbei wurden auch Kontakte aus früheren Projektzusammenhängen hinsichtlich ihrer Expertise genutzt. Hierzu zählen Vertreterinnen und Vertreter der Politik auf Bundes- und Länderebene, der kommunalen Spitzenverbände, der kommunalen Praxis sowie der Wissenschaft. Auf die enge Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber, dem Deutschen Städtetag (DST) und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) wurde besonderen Wert gelegt. Insbesondere an dem Fachgespräch zur Feinabstimmung des Fragebogens am 25.03.2020 (kurzfristig von Präsenz- auf Online-Veranstaltung umgestellt) nahmen mehrere Expertinnen und Experten der o. g. Institutionen teil. So waren neben den Auftragnehmern (IÖR und IW) u. a. Fachleute vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR), Umweltbundesamt (UBA), DST und DStGB vertreten. Nach konstruktiven Diskussionen und Absprachen wurden die Feedbacks bewertet, nach Kürzungspotenzialen gesucht und Anpassungen am Fragebogen vorgenommen.

Auf dieser Grundlage wurden mit dem bereits zusammengeführten gemeinsamen Fragebogen von IÖR und Difu Pretests mit 10 ausgewählten Kommunen durchgeführt, die ebenfalls evaluiert wurden. Zusätzlich wurde der Fragebogen der Methodenberatung bei GESIS Mannheim zur Begutachtung („Fragebogen-Evaluation“) vorgelegt und auch diese Anmerkungen berücksichtigt. Nach Einarbeitung der Hinweise aus den Pretests sowie Implementation von Sprung- und Prüf-Funktionen sowie Abstimmung mit den Datenschutzbeauftragten der beteiligten Institute konnte der weiterentwickelte Online-Fragebogen fertiggestellt werden. Nicht vollständig berücksichtigt werden konnten die mehrfachen Hinweise auf die nun doch erhebliche Länge des Fragebogens. Es wurde allerdings sowohl im Anschreiben als auch dem Willkommenstext im Fragebogen auf die Zusammenführung der sich thematisch überschneidenden Fragebögen der beteiligten Einrichtungen zur Vermeidung von Parallelbefragungen verwiesen und um Verständnis gebeten. Sowohl das Anschreiben zur Ansprache der Kommunen im Mailversand als auch der Willkommenstext im Fragebogen selbst wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber entworfen. Insgesamt umfasst der Fragebogen zur Baulandumfrage (Anhang 1) drei Haupt-Themenkomplexe:

- Baulandreserven und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden
- Stand, Methoden und Instrumente der Baulanderfassung und -mobilisierung
- (Folgekosten der Flächenentwicklung/Fiskalanalysen; Projekt UBA/Difu; hier nicht Gegenstand der Auswertung und Darstellung)

Stichprobenziehung und Mailverteiler

Parallel zur Aktualisierung und Programmierung des Online-Fragebogens erfolgte die Stichprobenziehung für die Durchführung der Baulandumfrage. Zur Gewährleistung einer möglichst hohen Vergleichbarkeit wurde die Brutto Stichprobe der Innenentwicklungsstudie von 2012 (BBSR 2014: 52) als Ausgangspunkt genommen. Dabei handelt es sich um eine disproportional geschichtete Stichprobe (Erläuterung s. u.), die 1.315 nach Ländersproporz und stadtreionaler Verortung ausgewählte Städte und Gemeinden aller Gemeindegrößenklassen umfasst. Durch die Schichtung der Stichprobe erhöhen sich zum einen die allgemeine Zuverlässigkeit und zum anderen die regionale Repräsentation der Befragungsergebnisse. Um den erwartbaren Rücklauf sowie die Repräsentativität der Untersuchung auch für Teilstichproben (etwa bei Auswertung nach verschiedenen Gemeindegrößenklassen) zu erhöhen, wurde auf dieser Ausgangsstichprobe aufbauend eine erweiterte Stichprobe in drei Gemeindegrößenklassen gezogen: Kommunen über 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW), Gemeinden mit 5.000 bis 9.999 EW und Gemeinden < 5.000 EW. Den formulierten Anforderungen entsprechend wurden zunächst alle Kommunen über 10.000 EW einbezogen. Dann wurden im Interesse einer möglichst direkten Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit der Umfrage von 2012 alle weiteren damals kontaktierten Gemeinden übernommen. Um auch innerhalb der Teilstichproben eine hinreichende Repräsentativität zu ermöglichen, wurde anschließend die Teilstichprobe der Gemeindegrößenklasse 5.000 bis 9.999 EW um 500 zusätzliche Gemeinden auf 658 erweitert. Auch diese Kommunen wurden per proportional strukturierter Zufallsauswahl zur Berücksichtigung von Länderverteilung und stadtreionaler Lage ausgewählt. Die aus der Stichprobe von 2012 übernommene Anzahl von 739 Gemeinden in der Gemeindegrößenklasse < 5.000 EW wurde als ausreichende Größenordnung für ein belastbares Ergebnis belassen. Wie schon 2012 handelt es sich also um eine disproportional geschichtete Stichprobenauswahl, wodurch der Stichprobenfehler für das Gesamtergebnis im Vergleich zu einer einfachen Zufallsstichprobe reduziert wird (vgl. Kromrey 2000: 283 ff.). Die Abweichung gegenüber den 2012 einbezogenen 763 Gemeinden in dieser Gemeindegrößenklasse erklärt sich aus zwischenzeitlichen Verschiebungen der Bevölkerungszahl. Im Ergebnis umfasst die letztendlich generierte disproportional Bruttostichprobe für die Baulandumfrage insgesamt 2.990 Gemeinden und damit rund 27 % aller Gemeinden in Deutschland (Grundgesamtheit). Die Zuordnung zeigt folgende Tabelle 3-1:

Tabelle 3-1

Bruttostichprobe für die Baulandumfrage

Gemeinde-Größenklasse	Grundgesamtheit N (31.12.2018)	Stichprobe 2012 IEP-Erhebung n	Stichprobe Bauland 2020 n	Stichprobe Bauland 2020 % rd.
≥ 10.000 EW	1.593	398	1.593	100 %
5.000–9.999 EW	1.337	154	658	49 %
< 5.000 EW	8.084	763	739	9 %
Gesamt	11.014	1.315	2.990	27 %

Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Im nächsten Schritt wurde der Mailverteiler für den Versand der Umfrage erstellt. Dazu wurden zunächst die Mail-Adressen der aus der Stichprobe von 2012 übernommenen Gemeinden überprüft und gegebenenfalls korrigiert. Für die ergänzend einbezogenen Städte und Gemeinden wurden Kontakte und Mail-Adressen recherchiert. Dabei wurden vorzugsweise Kontakte zum Fachgebiet Stadtplanung/Stadtentwicklung, Bauamt oder Liegenschaften aufgenommen. War in kleinen Gemeinden keine Internetseite oder E-Mail-Adresse recherchierbar, wurden ersatzweise die Kontaktdaten der Verbandsgemeinde/Verwaltungsgemeinschaft in die Datenbank übernommen. In diesen Fällen wurde beim späteren Versand und außerdem im Fragebogen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Fragebogen für die in der Einladungsmail mit Gemeindefamen und amtlichem Gemeindefchlüssel (AGS) bezeichnete Mitgliedsgemeinde und nicht für die Verbandsgemeinde/Verwaltungsgemeinschaft als solche zu bearbeiten ist.

Durchführung der Baulandumfrage

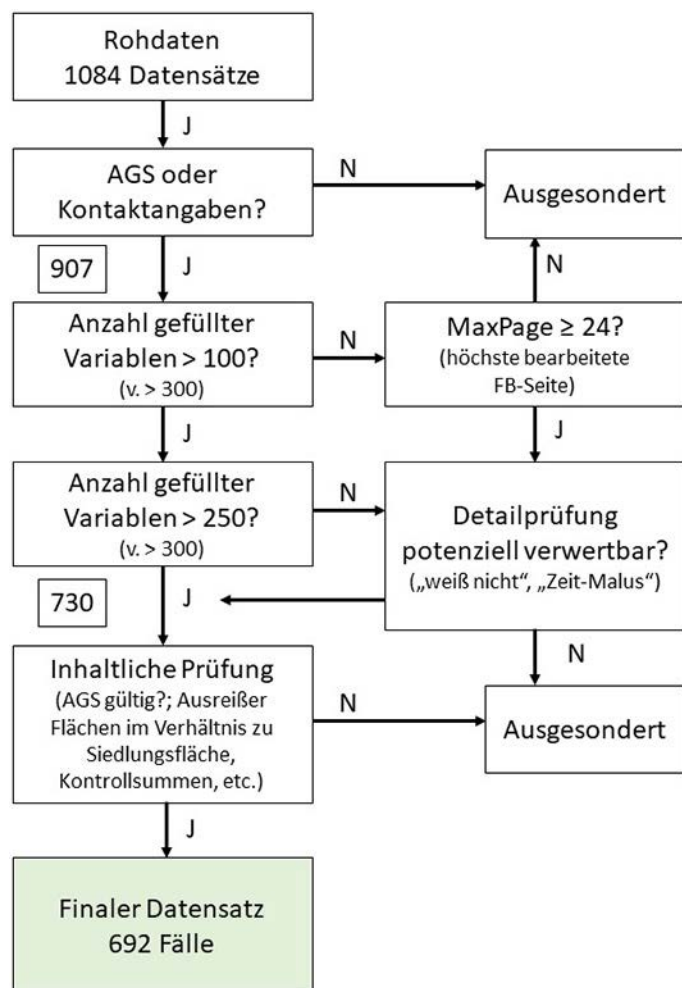
Die Online-Implementierung des Fragebogens erfolgte über das Portal „SoSci Survey“ (Leiner 2019), das mit Datenservern in Deutschland und Datenschutzkonformität nach deutschem Recht eine der Standard-Anwendungen für Online-Umfragen in Deutschland darstellt. Für die Teilnahme wurde den Städten und Gemeinden der Stichprobe ein individualisierter Link zum Online-Fragebogen gesendet. Mit dem individualisierten Zugang wurde sichergestellt, dass die Bearbeitung des Fragebogens unterbrochen und ohne Datenverlust zu einem späteren Zeitpunkt oder durch eine weitere Person wieder aufgenommen werden konnte. Die Befragten hatten außerdem die Möglichkeit, ihre Eingaben am Ende des Fragebogens als Übersicht zu prüfen, auszudrucken und für den eigenen Gebrauch abzuspeichern. Den Befragten wurde mit der Einladungs-Mail außerdem eine PDF-Datei des Fragebogens (Anhang 1) zur einfachen Orientierung und Vorbereitung zur Verfügung gestellt. Diese konnte im Ausnahmefall auch zur Teilnahme an der Umfrage per Post genutzt werden. Von dieser Möglichkeit wurde aber nur vereinzelt Gebrauch gemacht. Nach dem Versand der Einladungen an die Gemeinden ab dem 28.07.2020 erfolgten ab dem 01.09.2020 in Abständen von 3 Wochen drei Erinnerungsmails, um den Rücklauf insgesamt zu erhöhen. Ergänzend erfolgten im Anschluss gezielte Nachfassaktionen per Mail oder Telefon, mit denen spezifische Ausschnitte der Stichprobe angesprochen wurden, um insbesondere Ungleichgewichte zwischen den Bundesländern weitest möglich auszugleichen. Dabei gab es immer wieder Rückmeldungen der Befragten, die bei allem Verständnis für das Anliegen der Baulandumfrage jedoch aufgrund des Umfangs des Fragebogens, aber insbesondere auch aufgrund der besonderen Bedingungen der Corona-Situation (etwa dadurch bedingter erschwerter Datenzugriff) die Notwendigkeit einer längeren Bearbeitungszeit betonten. Entsprechend wurde der Abschluss der Datenerhebung mehrfach verschoben. Formal abgeschlossen wurde die Datenerhebung am 31.12.2020, wobei einzelne Rückläufe auf vorherige Anfrage auch danach noch akzeptiert wurden.

Rohdaten, Plausibilitätsprüfung und Datenbereinigung

Nach Abschluss der Befragung umfasste die Rücklaufdatei 1.084 Roh-Datensätze. In einem ersten Schritt der Auswertung wurde diese Datensätze verschiedenen Qualitäts- und Plausibilitätsprüfungen unterzogen (Abbildung 3-3). Hierzu wurden zunächst solche Datensätze ausgesondert, die aufgrund fehlenden AGS und zugleich fehlenden Kontaktangaben nicht zuzuordnen waren. Die so ermittelten 907 identifizierbaren Datensätzen wurden dann zunächst mit den dazugehörigen Flächen- und Bevölkerungsdaten aus der Statistik verschnitten. Im nächsten Schritt wurden dann weiterhin solche Datensätze ausgesondert, die nur rudimentär bearbeitet wurden. Als quantitatives Prüfkriterium wurde hier zunächst die Anzahl der pro Datensatz gefüllten Variablen herangezogen. Als Vergleichsgröße wurde hier die Größenordnung von > 300 gefüllten Variablen bei umfassend bearbeiteten Datensätzen herangezogen und Datensätze mit unter 100 gefüllten Variablen zunächst ausgesondert. In einem zweiten Schritt wurde dann geprüft, ob diese nur anteilig bearbeiteten Fragebögen vielleicht doch wesentliche Informationen auf den ersten Seiten enthalten. Hier wurde als Prüfkriterium die Bearbeitung der Fragebogen-Seite 24 angelegt, da bis zu dieser Seite die verschiedenen Bauland-Kategorien abgefragt wurden. Eine intensivere Prüfung wurde auch vorgenommen für Datensätze unter 250 gefüllter Variablen. Hier erfolgte eine Aussonderung, wenn überwiegend „weiß nicht“-Kategorien angekreuzt wurden oder Fragen schlicht übersprungen wurden und die Variablen mit Missing-Codes gefüllt waren. In Zweifelsfällen wurde auch der von SoSciSurvey bereitgestellte Zeit-Malus für eine außergewöhnlich kurze Bearbeitungszeit als zusätzliches Indiz für die Qualität des Datensatzes herangezogen. Die nach diesen Schritten verfügbaren 730 Datensätze wurden dann einer intensiveren inhaltlichen Prüfung unterzogen. Dazu erfolgte zunächst die Prüfung und soweit erforderlich und möglich eine Korrektur der angegebenen Gemeindegemeinschaften (etwa anhand von Kontaktangaben), um eine korrekte Zuordnung der Angaben sicherzustellen. Weiterhin erfolgten Plausibilitätskontrollen der Flächenangaben etwa über Ausreißer-Berechnungen. Soweit die Plausibilität fraglich war, wurden die entsprechenden Angaben soweit möglich innerhalb der Daten korrigiert, etwa durch den Abgleich der Angaben zu Innenentwicklungspotenzialen mit der Summe der Baulücken und Brachflächen oder die Heranziehung von Kommentaren. Bei bleibenden Unklarheiten erfolgten direkte Nachfragen per Mail oder Telefon, soweit Kontaktangaben vorlagen. Teilweise wurden auch ergänzende Informationen im Internet hinzugezogen, wie etwa Luftbilder zur visuellen Plausibilitätsprüfung.

Nach Durchführung dieser Schritte konnte eine verwertbare Nettostichprobe von 692 Datensätzen gewonnen werden. Insgesamt entspricht der Rücklauf 6,4 % der Grundgesamtheit und 23,1 % der Bruttostichprobe, wobei keine der Gemeindegrößenklassen mit weniger als rund 20 % der Bruttostichprobe besetzt ist. Bei einem Konfidenzniveau von 95 % wird die Fehlermarge damit für das Gesamtergebnis kleiner als 4 %. Da der bei gleichem Konfidenzniveau häufig übliche Wert von einer Fehlermarge von 5 % bereits bei einem verwertbaren Rücklauf von 370 Datensätzen unterschritten wird, bieten die gewonnenen Daten zudem Spielraum für eine belastbare Auswertung auch für Fragen, die nicht von allen Befragten beantwortet wurden. Zur detaillierten Aufteilung der Datensätze auf die Schichten der Stichprobe und weitere Gemeindegrößenklassen siehe Tabelle 3-2. Dabei ist anzumerken, dass hier die Grundgesamtheit in der Gliederung mit Stand 31.12.2019 aufgeführt wurde, da dieser Bevölkerungs- und Flächenstand auch als Bezug für die Auswertung herangezogen wurde, während die Ziehung der Stichprobe noch auf Gemeindestand 31.12.2018 erfolgte. Zwischen den beiden Zeitpunkten hat sich die Anzahl der Gemeinden der Grundgesamtheit von 11.014 Städten und Gemeinden am 31.12.2018 auf 10.799 Städte und Gemeinden am 31.12.2019 verringert, womit letzterer Wert auch den Bezug für die Auswertung der Baulandumfrage bildet.

Abbildung 3-3
Wesentliche Schritte der Datenprüfung und -bereinigung



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Tabelle 3-2
Grundgesamtheit, Brutto- und Nettostichprobe der Baulandumfrage

Gemeinde-Größenklasse	Anzahl Gemeinden Grund- gesamtheit	Anzahl Gemeinden Brutto- Stichprobe	Relation Brutto zu GG (in %)	Anzahl Gemeinden Netto- Stichprobe	Relation Netto zu Brutto (in %)
Gesamt	10.799	2.990	27,7	692	23,1
Große Großstadt (>= 500.000 EW)	14	14	100	11	78,6
Großstadt (100.000–499.999 EW)	67	67	100	27	40,3
Mittelstadt (20.000–99.999 EW)	621	619	100	159	25,6
Große Kleinstadt (10.000–19.999 EW)	897	893	100	202	22,5
Kleinstadt (5.000–9.999 EW)	1.354	658	48,6	143	21,7
Landgemeinden (< 5.000 EW)	7.846	739	9,4	150	20,3

Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

3.3 Datenauswertung/Ergebnisse

Gewichtungsverfahren

Zum Ausgleich der disproportional nach Gemeindegrößenklassen geschichteten Stichprobenauswahl und des in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen unterschiedlichen Rücklaufs (Tabelle 3-2) ist es für Aussagen auf der Ebene der Grundgesamtheit erforderlich, die einzelnen Angaben jeweils entsprechend zu gewichten. Dazu wurden für die einzelnen Gemeindegrößenklassen Gewichtungsfaktoren bestimmt, die es ermöglichen, aus der Nettostichprobe auf die bekannten Größen Siedlungsfläche (Gebäude- und Freifläche bzw. Siedlungsfläche Wohnen, Industrie und Gewerbe) bzw. Anzahl der Gemeinden der Grundgesamtheit auf Bundesebene hochzurechnen. Mit Hilfe dieser Gewichtungsfaktoren wurden dann die einzelnen Angaben der teilnehmenden Städte und Gemeinden zu flächen- oder faktenbezogenen (Anzahl) Fragestellungen in die jeweiligen Auswertungen gewichtet eingerechnet. Methodisch handelt es sich also bei der Gewichtung der einzelnen Angaben um ein Schätzverfahren, mit dem die Befragungsergebnisse an die Struktur der Grundgesamtheit angepasst werden. Entsprechend verweist die Angabe „gewichtet“ in den Abbildungen auf diesen Zusammenhang. Soweit nicht alle teilnehmenden Kommunen alle Fragen bearbeitet haben, beziehen sich die Angaben in den Auswertungen in der Regel außerdem jeweils auf die gültigen Daten. Zur besseren Einschätzung ist in den Grafiken jeweils die für die jeweilige Frage gültige Gesamt-Anzahl mit „n-ges“ für n-gesamt angegeben, im Unterschied zu „n-max“, was der maximalen Anzahl von 692 Städten und Gemeinden entspricht. Für das Beispiel der Angaben zu Innenentwicklungspotenzialen ist n-ges 630, da 630 Städte und Gemeinden der Nettostichprobe hier Angaben gemacht haben.

Flächenpotenziale: Hochrechnungen und Differenzierungen

Wie im Abschnitt zu den Begrifflichkeiten (Abschnitt 3.1.2) ausführlicher erläutert, wurden Flächenpotenziale in drei Kategorien abgefragt: „Innenentwicklungspotenziale“ (IEP), „Baureife Baulandreserven“ (bBR) und „Langfristige Baulandpotenziale“ (LBP). Die verschiedenen Kategorien werden im Folgenden dargestellt, standardmäßig für die verschiedenen Gemeindegrößenklassen sowie im Vergleich von West- und Ostdeutschland und als Gesamtergebnis. Dabei wird die Kategorie der großen Großstädte insbesondere zu Vergleichszwecken mit den Ergebnissen von 2012 ausgewiesen. In der Kategorie der großen Großstädte haben insgesamt nur 11 von 14 Städten teilgenommen. Davon haben nicht alle jede Frage beantwortet, weshalb zu dieser Kategorie jeweils die gültige Anzahl in den Abbildungen mit angegeben wird. Zudem weisen diese Städte in den Antworten häufig eine sehr große Heterogenität auf, weshalb zusammenfassende Darstellungen dieser Kategorie in den folgenden Ausführungen jeweils nur unter dem Vorbehalt der begrenzten Aussagefähigkeit zu verstehen sind. Weitere typische Kategorisierungen der folgenden Auswertungen sind siedlungsstrukturelle Kreistypen sowie Kategorien der Bevölkerungsentwicklung.

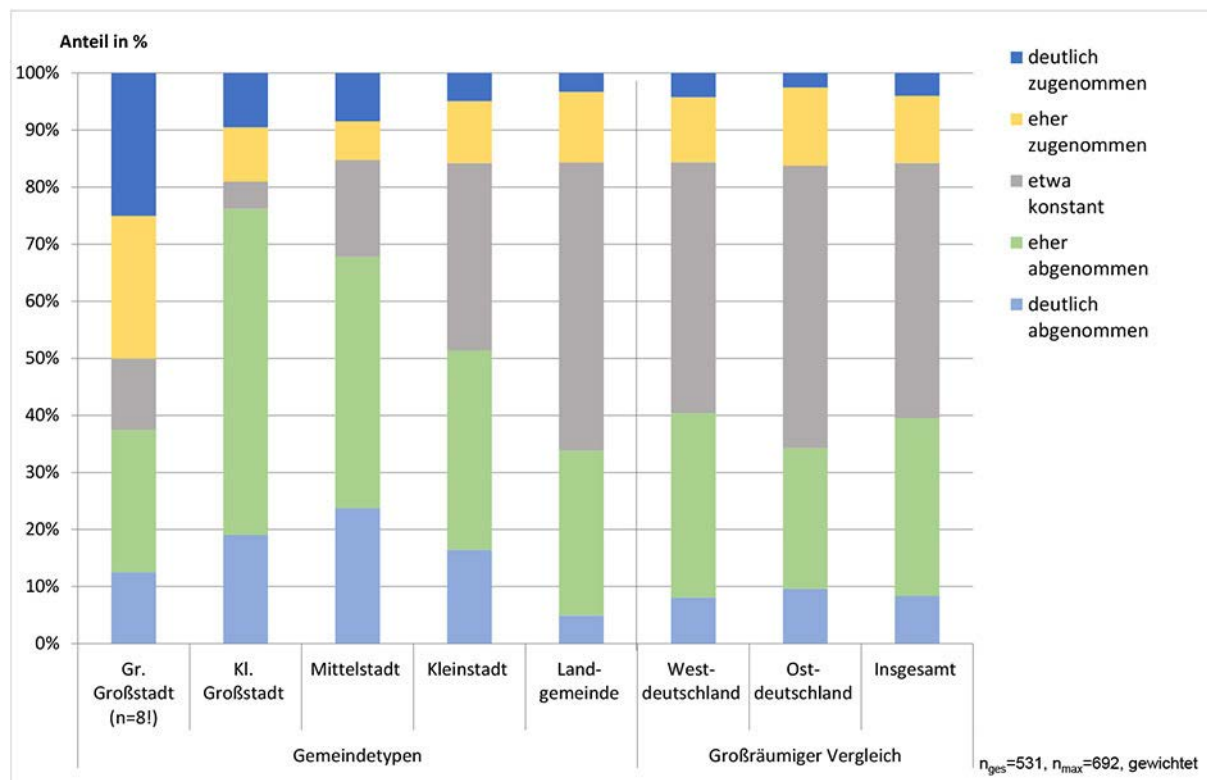
Die Darstellung beginnt mit den Innenentwicklungspotenzialen. Darauf folgt die Darstellung der weiteren baureifen Baulandreserven, die zusammen mit den Innenentwicklungspotenzialen das vergleichsweise direkt nutzbare Gesamt-Baulandpotenzial darstellen. Im Anschluss werden die Ergebnisse zu den langfristigen Baulandpotenzialen vorgestellt. Soweit Hektar-Angaben gemacht werden, sind diese auf 1.000 ha gerundet.

Innenentwicklungspotenziale

630 Städte und Gemeinden oder rund 90 % der teilnehmenden Kommunen haben Angaben zu IEP gemacht. In der Summe lassen sich aus den Antworten der Befragten **Innenentwicklungspotenziale** von bundesweit mindestens rd. 84.000 ha hochrechnen. Wie noch gezeigt wird (s. S. 41), kann dieser Wert als Untergrenze angenommen werden. Im Vergleich mit den auf Grundlage der Befragung 2012 als Untergrenze hochgerechneten rd. 120.000 ha (BBSR 2014: 56) ist das ein Rückgang um rd. 36.000 ha. Dies deckt sich mit der Einschätzung der Entwicklung durch die Befragten (Abbildung 3-4). Deutlich wird, dass mit Ausnahme der sehr heterogen antwortenden großen Großstädte durchgängig nur ein kleiner Teil der Kommunen eine Zunahme der IEP

gegenüber 2012 erkennen kann. Mit Ausnahme der Landgemeinden sieht die – teilweise deutliche – **Mehrzahl der Städte und Gemeinden eine Abnahme der IEP**. Hinsichtlich der Kategorie der großen Großstädte sei hier angemerkt, dass diese vor allem zur besseren Vergleichbarkeit mit der Erhebung von 2012 mitgeführt wird. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass hier nur sehr wenige Fälle vertreten sind (weshalb jeweils die Anzahl *n* in den Grafiken mit angegeben wird) und diese in der Regel sehr heterogen antworten. Im Beispiel der Abbildung 3-4 entsprechen 25 % zwei Fällen, weshalb hier Prozentangaben jeweils nur bedingt aussagekräftig sind und eher orientierenden Charakter haben.

Abbildung 3-4
Einschätzung der Entwicklung der IEP seit 2012 durch die Befragten



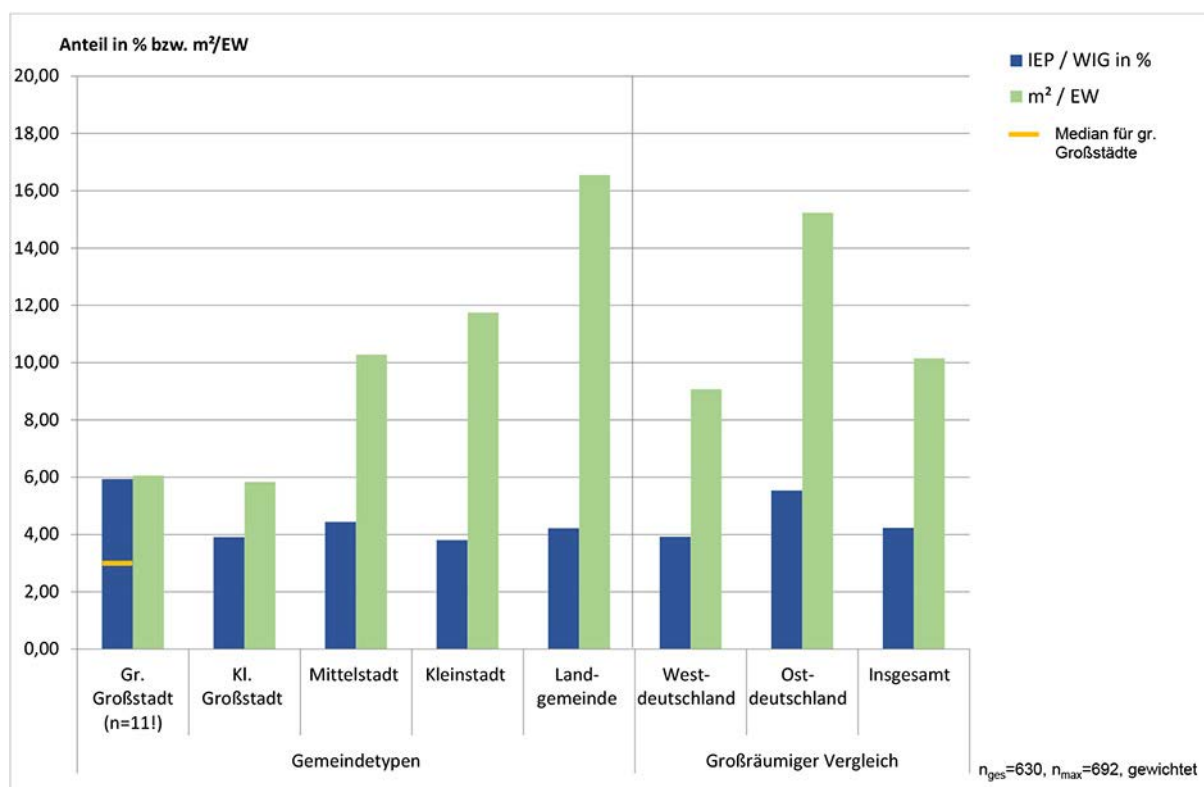
Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Entsprachen die 120.000 ha IEP im Jahr 2012 rd. 5 % der Gebäude- und Freifläche, liegt dieser Wert auf Grundlage der Daten von **2020 (84.000 ha) bei rd. 3 % der Gebäude- und Freifläche (GF)**. Differenziert nach Deutschland West und Deutschland Ost hat sich der Anteil von rd. 4 % (West) bzw. 7 % (Ost) der GF im Jahr 2012 auf heute rd. 3 % (West) und rd. 4 % (Ost) der GF verringert. Um diese Vergleichswerte berechnen zu können, wurde ein Näherungswert für die Gebäude- und Freifläche 2020 ermittelt, da diese Kategorie seit der endgültigen Umstellung der Flächenstatistik auf ALKIS® ab dem Jahr 2016 in der Flächenstatistik nicht mehr ausgewiesen wird. Aus diesem Grund wird im Weiteren auch von einem Bezug auf diese Größe abgesehen und stattdessen werden die Flächenpotenziale im **Verhältnis zur Siedlungsfläche Wohnen, Industrie und Gewerbe (WIG)** dargestellt. Bezogen auf diese Größe betragen die IEP rd. 4 % der Siedlungsfläche WIG. Unterschieden nach Deutschland West und Ost sind es rd. 4 % bzw. 5,5 %. Auch die Werte in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen von den Landgemeinden über Klein- und Mittelstädte bis zur Kategorie der kleinen Großstädte weichen nicht wesentlich vom Gesamtergebnis von rd. 4 % WIG ab. Der Wert der großen Großstädte fällt jedoch mit rd. 6 % der WIG vergleichsweise hoch aus. Eine Verallgemeinerung wäre jedoch nicht sinnvoll. Denn die Varianz ist breit, die Angaben der 11 teilnehmenden großen Großstädte variieren stark (zwischen 1,4 % WIG und 15 % WIG). Einzelne Großstädte mit sehr hohen Potenzialen fallen besonders stark ins Gewicht, andere Städte verfügen über sehr geringe IEP. Der Median für die großen Großstädte liegt mit 2,9 % unter dem Durchschnitt.

Bezogen auf die Bevölkerung (Einwohnerinnen und Einwohner; EW) ergibt sich ebenfalls ein differenzierteres Bild. Bei einem Gesamtwert von rd. 10 m²/EW (Untergrenze; 2012: 15 m²) gibt es deutliche Unterschiede in West und Ost sowie nach der Gemeindegröße. In der Differenzierung nach Deutschland West und Ost sind es rd. 9 m²/EW bzw. 15 m²/EW (2012: 13 m² bzw. 22 m²). Hier zeigt sich wie schon 2012 in der Darstellung nach Gemeindegrößenklassen ein starker Dichteeffekt. Während die Großstädte bei rd. 6 m²/EW liegen, steigt dieser Wert bis über 16m²/EW in den Landgemeinden. Abbildung 3-5 zeigt die Werte im Vergleich sowie differenziert nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich. Dabei ähnelt die Gesamtverteilung in der Struktur deutlich den Ergebnissen von 2012 – wenn auch auf insgesamt niedrigerem Niveau.

Abbildung 3-5

IEP als Anteil an der Siedlungsfläche WIG in Prozent (für große Großstädte zusätzlich Median) sowie bezogen auf die Bevölkerung als m²/EW

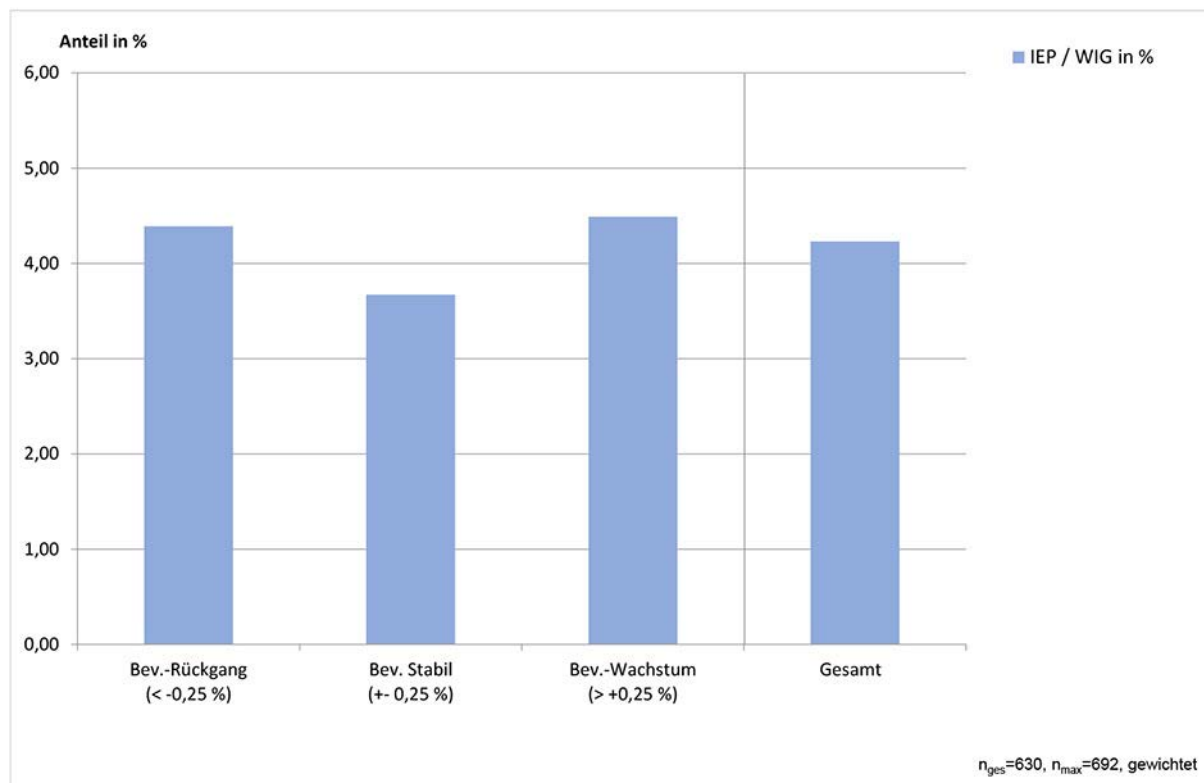


Wenn der Bezug der Flächenpotenziale auf Bevölkerung insbesondere in der öffentlichen Wahrnehmung sicher besonders anschaulich vermittelbar ist, erscheint aus einer planerischen Perspektive der Bezug auf die Siedlungsfläche WIG relevanter, da damit die in den Gemeindetypen sehr unterschiedlichen ortsüblichen Dichten berücksichtigt werden. Aus diesem Grund steht letzterer im Folgenden im Vordergrund.

Insbesondere vor dem Hintergrund der Diskussion um Wohnraum-Bereitstellung ist eine Betrachtung der Potenziale nach Wachstumsdynamiken sinnvoll. Als Maßstab wurde hierfür die mittlere Bevölkerungsentwicklung pro Jahr über die Jahre 2015–2018 herangezogen. Abbildung 3-6 zeigt die IEP in 3 Kategorien der Bevölkerungsentwicklung und Gesamt im Vergleich. Dabei fällt zunächst auf, dass die Potenziale nicht wesentlich voneinander abweichen und insbesondere ein linearer Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Höhe der IEP nicht erkennbar ist. Insbesondere geben die Angaben der Befragten keine Hinweise darauf, dass ein Bevölkerungswachstum mit geringeren IEP einhergehen würde. Im Gegenteil sind die IEP mit rd. 4,5 % WIG in den Städten und Gemeinden mit Bevölkerungswachstum am höchsten. Die Höhe vorhandener IEP ist aufgrund von Zu- und Abgängen eine Flussgröße. Daher erscheint es als eine mögliche Interpretation, dass ein grundsätzlicher Zusammenhang zwischen Höhe der IEP und Entwicklungsdynamik besteht, wobei eine

höhere Dynamik – unabhängig von der Entwicklungsrichtung – mit höheren IEP einhergeht. Während bei Schrumpfung schlicht Flächen aufgrund der Aufgabe von Nutzungen brachfallen, könnten unter Wachstumsbedingungen etwa Gewerbe- oder Infrastrukturverlagerungen an den Stadtrand die Ursache darstellen.

Abbildung 3-6
IEP/WIG nach Bevölkerungsentwicklung in Prozent



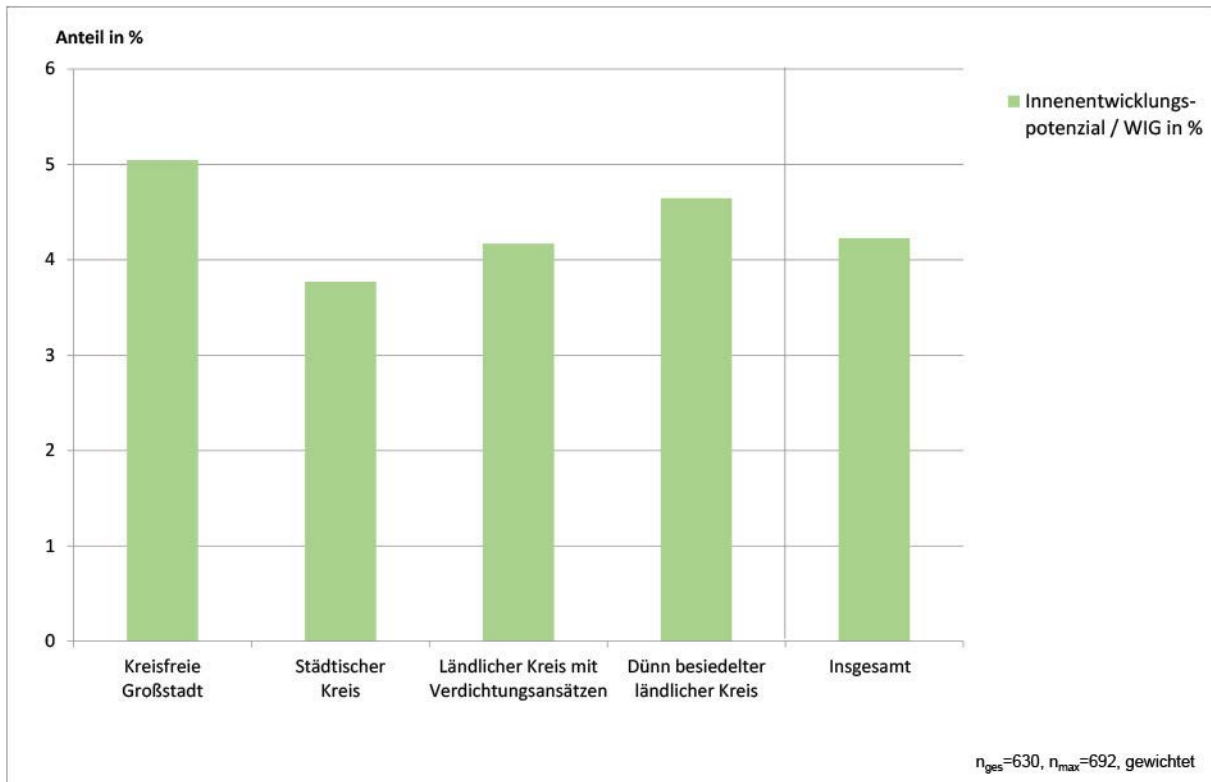
Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Interessant ist auch die Unterscheidung der IEP nach siedlungsstrukturellen Kreistypen, also die Unterscheidung von eher ländlichen bzw. städtischen Regionen (Abbildung 3-7). Bei insgesamt moderaten Unterschieden zeigen sich die höchsten Potenziale mit rd. 5 % WIG in den kreisfreien Großstädten und auf der anderen Seite mit rd. 4,7 % WIG in den dünn besiedelten ländlichen Kreisen. Die städtischen Kreise und die ländlichen Kreise mit Verdichtungsansätzen liegen mit rd. 3,8 % WIG bzw. 4,2 % WIG etwas unter dem Gesamtwert.

Brachflächen und Baulücken

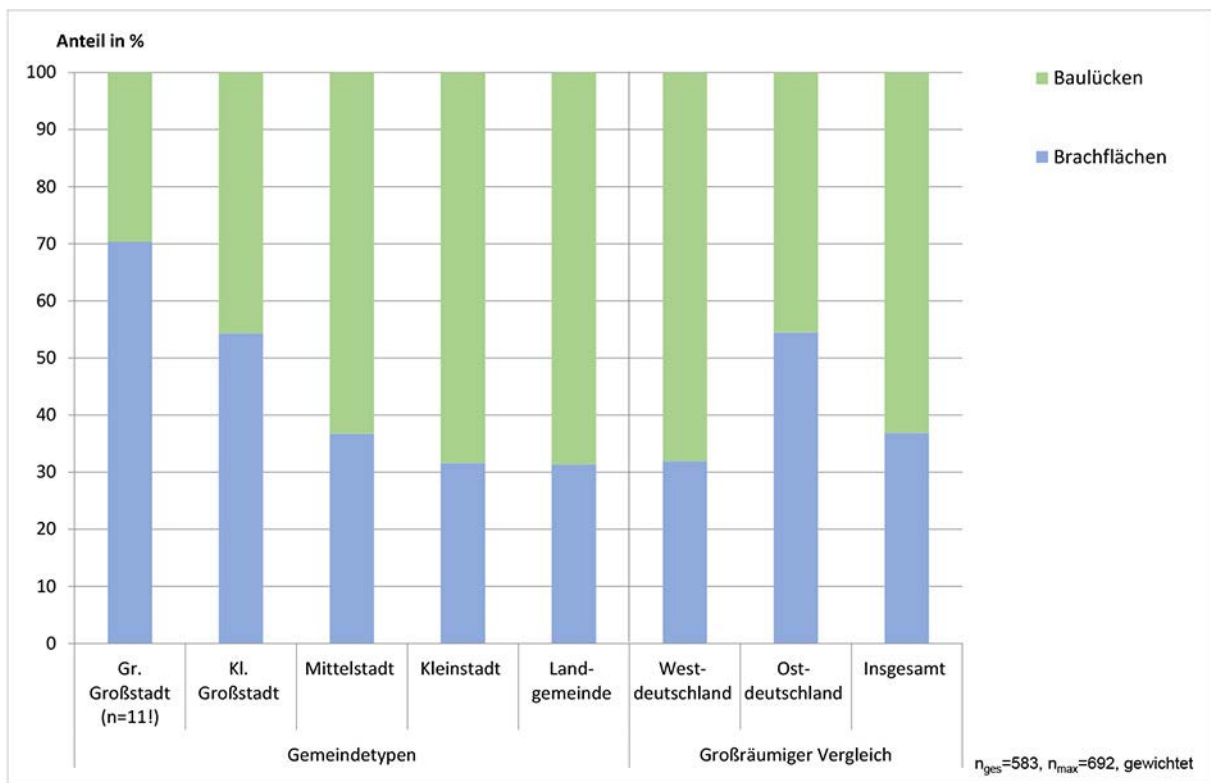
Die Verteilung der IEP auf Brachflächen und Baulücken stellt sich grundsätzlich sowohl in der Gesamtbetrachtung als auch nach Gemeindegrößenklassen und im Vergleich Ost/West ähnlich dar wie 2012 (Abbildung 3-8). **Allerdings hat sich der Anteil der Brachflächen an den IEP durchgängig leicht reduziert. In der Gesamtbetrachtung machten Brachflächen 2012 gut 40 % der IEP aus, heute sind es unter 40 %.** Die Entwicklung von Brachflächen für neue Nutzungen hat demnach einen gegenüber der Nutzung von Baulücken etwas größeren Anteil am Rückgang der Innenentwicklungspotenziale, ohne dass sich das Verhältnis der beiden Kategorien grundsätzlich verändert hätte. Im West/Ost-Vergleich überwiegt nach wie vor in den Städten und Gemeinden in Ostdeutschland der Brachflächenanteil mit rd. 55 %, in Westdeutschland sind es nur gut 30 %. Mit Blick auf die Gemeindegrößenklassen zeigt sich, dass mit der Gemeindegröße auch die Bedeutung der Brachflächen von gut 30 % in den Kleinstädten und Landgemeinden auf bis zu rd. 55 % in den Großstädten zunimmt. In den großen Großstädten liegt der Anteil der Brachflächen an den IEP insgesamt bei rd. 70 %. Allerdings muss auch hier wieder die große Heterogenität dieser Kategorie mit bedacht werden, weshalb durchschnittliche Angaben nur bedingt aussagekräftig sind.

Abbildung 3-7
IEP/WIG nach siedlungsstrukturellen Kreistypen in Prozent



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Abbildung 3-8
Aufteilung der IEP nach Baulücken und Brachflächen

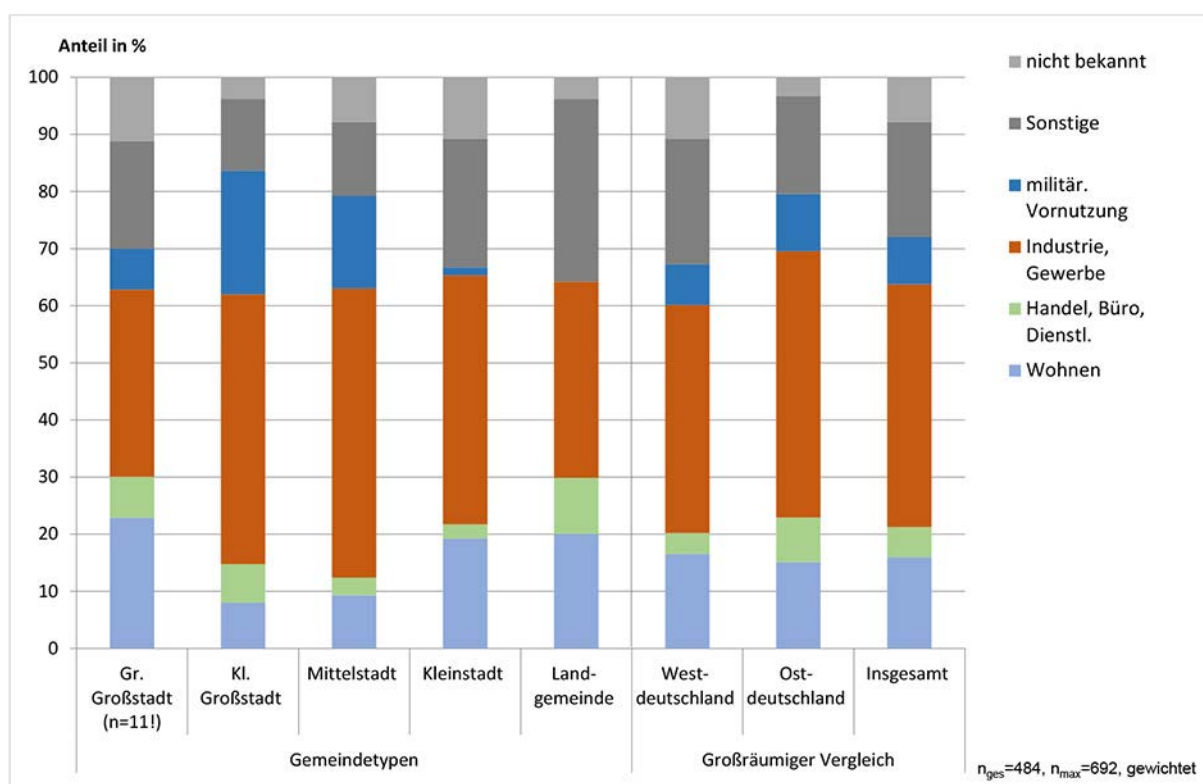


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Bei den **Vornutzungen der Brachflächen** (Abbildung 3-9) überwiegen durchgängig Industrie- und Gewerbeflächen. In der Gesamtbetrachtung entfallen gut 40 % der Flächen auf diese Kategorie, in den Mittelstädten und kleinen Großstädten sind es rd. 50 %. Eine militärische Vornutzung findet sich insbesondere in den kleinen Großstädten mit über 20 % der Brachflächen und in den Mittelstädten mit rd. 16 %. In Kleinstädten und Landgemeinden spielt diese Kategorie keine Rolle, in der Gesamtbetrachtung liegt ihr Anteil unter 10 %. Den höchsten Anteil an Wohnbrachen weisen mit rd. 20 % der vorhandenen Brachflächen Kleinstädte und Landgemeinden auf. Hinsichtlich des ebenso hohen Wertes bei den großen Großstädten muss wieder die große Heterogenität und kleine Fallzahl dieser Gruppe mit bedacht werden. In der Gesamtbetrachtung kommen Wohnbrachen auf rd. 15 % der Brachflächen. Brachflächen mit einer Vornutzung aus Handel, Büro und Dienstleistung sind mit insgesamt rd. 5 % weniger bedeutend. Sie haben mit rd. 10 % ihren höchsten Anteil in den Landgemeinden.

Abbildung 3-9

Vornutzungen der Brachflächen in Prozent der angegebenen Brachflächen



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Zukünftige Entwicklung der Innenentwicklungspotenziale

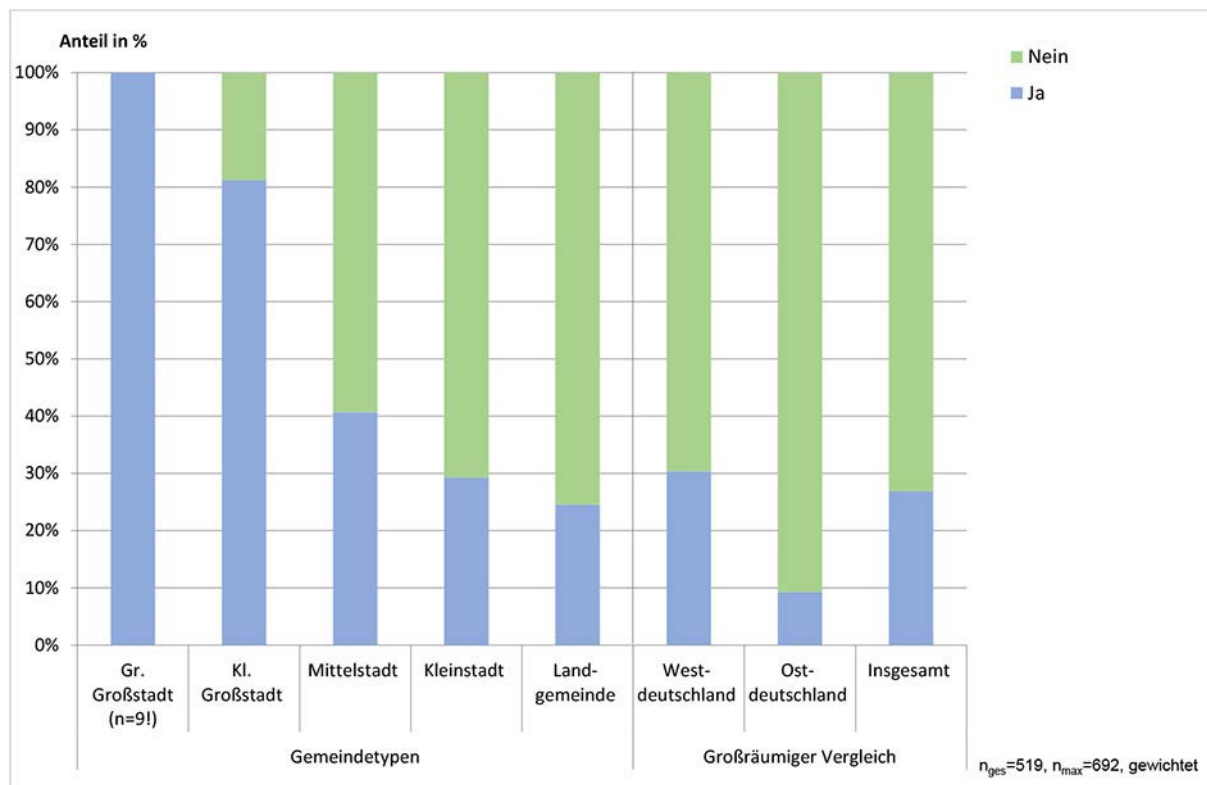
Nach Einschätzung der Befragten werden insgesamt in rd. 3/4 der Städte und Gemeinden in konkret absehbarer Zeit keine zusätzlichen IEP entstehen. Insbesondere in Ostdeutschland erwarten nur rd. 10 % der Befragten die Entstehung neuer IEP. Anders in den Großstädten: Unter den kleinen Großstädten erwarten rd. 80 % eine Entstehung neuer IEP, bei den großen Großstädten sogar 100 % (Abbildung 3-10).

Auf die offen formulierte Frage nach den Gründen für die Entstehung weiterer Innenentwicklungspotenziale stehen Gewerbeverlagerungen mit gut 40 % der Nennungen an erster Stelle, gefolgt von der Aufgabe oder Verlagerung von landwirtschaftlichen oder gärtnerisch genutzten Flächen mit rd. 20 % der Nennungen. Weitere Gründe mit jeweils ähnlicher Häufigkeit betreffen die Aufgabe oder Verlagerung von sozialen oder Verkehrsinfrastrukturen sowie Sport-Freizeit- und Grünflächen. Einzelne Nennungen betreffen den Rückbau

von (Groß-)Wohngebäuden, teilweise unter explizitem Bezug auf den demografischen Wandel. Am Ende der Häufigkeiten mit jeweils rd. 5 % der Nennungen stehen die Verlagerung von Kliniken, Aufgabe von Militärflächen und sonstige Nutzungsaufgaben.

Abbildung 3-10

Antworten auf die Frage nach konkret absehbar entstehenden zusätzlichen Innenentwicklungspotenzialen



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Weniger als ein Viertel der Netto-Stichprobenfälle haben Flächenangaben zu zukünftig entstehenden Innenentwicklungspotenzialen gemacht. Aufgrund der kleinen Fallzahl (n=160) wird deshalb von einer Hochrechnung abgesehen. Zur Orientierung und Einschätzung der Größenordnungen wurden aber die durchschnittlichen Flächengrößen und das Verhältnis der zukünftig absehbaren IEP zur WIG der teilnehmende Städte und Gemeinden in Tabelle 3-3 ungewichtet gegenübergestellt. Um innerhalb der Kategorien konsistent zu den Stichprobenschichten zu sein, wurde für die Gliederung der Tabelle abweichend von den sonst üblichen Gemeindegrößenklassen die Kategorie „Kleinstadt“ in „Kleinstadt“ (10.000 bis unter 20.000 EW) und „Kleine Kleinstadt“ (unter 10.000 EW) unterschieden. Für die Kommunen, in denen zukünftig absehbare IEP erwartet werden, liegen diese Potenziale nach Einschätzung der Befragten zwischen 0,6 % und 1,6 % der Siedlungsfläche WIG.

Tabelle 3-3

Zukünftig absehbare IEP nach Gemeindegrößenklassen (ungewichtet)

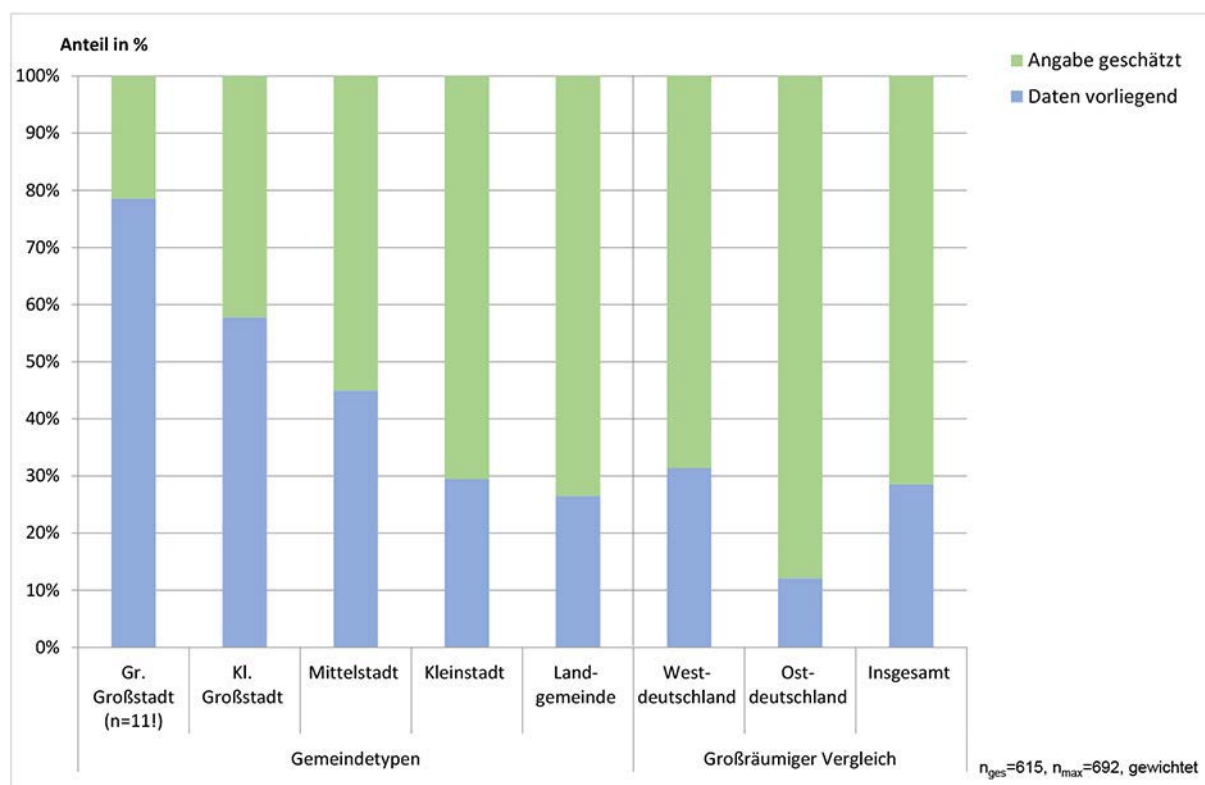
	Große Großstadt	Kleine Großstadt	Mittelstadt	Kleinstadt	Kleine Kleinstadt	Land-gemeinde
Durchschnittlich erwartete ha	153	18	7,6	2,5	2,5	1
Zuk. IEP/WIG	1,4 %	0,6 %	0,8 %	0,6 %	1,0 %	1,6 %
n (ungewichtet)	6	12	45	50	24	23

Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Innenentwicklungspotenziale nach Datengrundlage und Abschätzung einer Obergrenze

Bei der Angabe der IEP wurden die Befragten zusätzlich gebeten, die Datengrundlage der Angabe in den Kategorien „Daten vorliegend“ bzw. „Angaben geschätzt“ anzugeben. Der Anteil an Befragten, die auf Grundlage vorliegender Daten geantwortet hat, ist gegenüber 2012 angestiegen. Dies gilt in allen Kategorien, sowohl nach Gemeindegrößenklassen als auch im Vergleich Ost/West. Insbesondere bei den Landgemeinden haben 2012 nur rd. 10 % vorliegende Daten angegeben, heute sind es über 25 %. In Westdeutschland geben heute über 30 % vorliegende Daten an (2012: rd. 25 %). In Ostdeutschland ist der Unterschied geringer. Hier sind es heute gut 10 %, während der Wert 2012 knapp unter 10 % lag. Insgesamt liegt der Wert für „Daten vorliegend“ bei knapp 30 % gegenüber 2012 rd. 20 %. Diese Werte spiegeln bereits die Befunde zu den seit 2012 gestiegenen Erfassungsaktivitäten (Abschnitt 3.3.2). Dazu ist ergänzend anzumerken, dass „Angabe geschätzt“ nicht bedeuten muss, dass überhaupt keine Daten vorliegen. Geschätzt kann auch bedeuten, dass die vorliegenden Daten in einer anderen Gliederung vorliegen als im Fragebogen erhoben oder z. B. nur Daten für Baulücken vorliegen, Brachflächen aber geschätzt wurden.

Abbildung 3-11
Verteilung der angegebenen Datengrundlage der IEP-Angabe

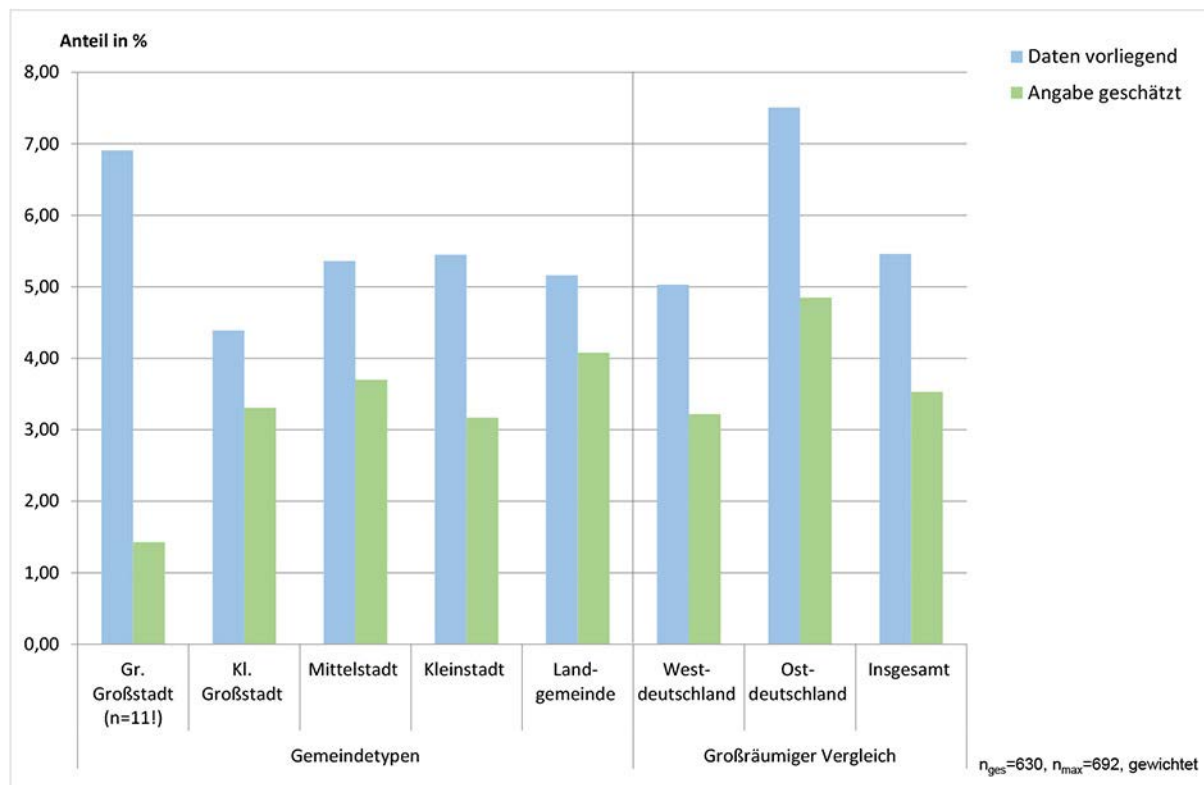


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Die Klassifizierung nach „Daten vorliegend“ und „Angaben geschätzt“ wurde im Weiteren als Ausgangspunkt der Abschätzung einer Obergrenze der IEP verwendet. Wie schon 2012 zeigt eine separate Auswertung der IEP nach diesem Merkmal durchgängig niedrigere IEP bei geschätzten Angaben (Abbildung 3-12).

Abbildung 3-12

Vergleich der Innenentwicklungspotenziale in Prozent der Siedlungsfläche WIG nach Datengrundlage der Angabe



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Geht man nun in Analogie zur Erhebung 2012 davon aus, dass auf der Grundlage vorliegender Daten „wahre“ Potenziale angegeben werden, lässt sich auf dieser Grundlage ein oberer Schätzwert für IEP bestimmen. Dazu wurde angenommen, dass Kommunen mit geschätzter Angabe in Wahrheit über ebenso hohe IEP verfügen wie vergleichbare Kommunen mit vorliegenden Daten. Auf diesem Wege kann ein **theoretisches Potenzial von rd. 106.000 ha als Obergrenze für die Innenentwicklungspotenziale** angenommen werden. 2012 lag dieser Wert bei ca. 165.000 ha. Dieser Wert ist aber aufgrund der vorgenommenen Korrekturschätzung vermuteter Unterschätzungen mit höheren Unsicherheiten verbunden und wird hier vor allem aus Gründen der Vergleichbarkeit mit dem 2012 ermittelten Stand angeführt. Entsprechend beziehen sich die weiteren Darstellungen – soweit nicht explizit anders erwähnt – auf die Untergrenze der Innenentwicklungspotenziale.

Tabelle 3-4 gibt einen Gesamtüberblick zu den errechneten Potenzialen nach Unter- und Obergrenze als Anteil der Siedlungsfläche WIG und bezogen auf die Bevölkerung sowie nach Gemeindegrößenklassen, im Ost-/West-Vergleich, als Gesamtwert und für Ländergruppen. Da die Baulandumfrage grundsätzlich als bundesweite Erhebung angelegt ist, lassen sich nicht beliebig kleinteilige Auswertungen vornehmen. Eine Möglichkeit einer stärker regionalisierten Betrachtung über den großräumigen Vergleich zwischen West- und Ost-Deutschland hinaus bildet aber die Darstellung nach Bundesländergruppen. Auch damit sind gegenüber der Bundesperspektive größere Unsicherheiten verbunden, eine grundsätzliche Orientierung und insbesondere der Vergleich zur Situation 2012 werden so aber möglich. Entsprechend folgt die Darstellung in Tabelle 3-4 grundsätzlich dem Ansatz der IEP-Erhebung von 2012. Abweichend dazu wurden jedoch Berlin mit der Gruppe Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie Hamburg und Bremen mit Schleswig-Holstein und Niedersachsen zusammengefasst. Zum einen erscheint eine Zusammenfassung der Stadtstaaten für sich aufgrund der bereits oben beschriebenen großen Unterschiede in dieser Gemeindegrößenklasse als wenig aussagekräftig. Zum anderen spricht das Argument eines regionalen Flächenmarktes eher für eine räumlich zusammenfassende Gliederung. Ergänzend wurde außerdem jeweils der Anteil von IEP-Angaben auf Grundlage vorliegender Daten angeführt („% Daten vorliegend“).

Tabelle 3-4

Unter- und Obergrenzen für IEP nach Gemeindegrößenklassen, im großräumigen Vergleich und nach Ländergruppen (n_{ges}=630; gewichtet)

	IEP Untergrenze		IEP Obergrenze		% Daten vorliegend
	in % WIG	in m ² /EW	in % WIG	in m ² /EW	
Gemeindegrößenklassen, West/Ost, gesamt					
Große Großstadt*	5,9	6,1	6,9	7,1	78,6
Kleine Großstadt	3,9	5,8	4,4	6,5	57,8
Mittelstadt	4,4	10,3	5,4	12,4	44,9
Kleinstadt	3,8	11,7	5,3	16,5	29,5
Landgemeinde	4,3	16,6	5,1	19,7	26,5
West-Deutschland	3,9	9,1	5,2	12,0	31,4
Ost-Deutschland	5,5	15,2	5,8	16,0	12,1
Gesamt	4,2	10,1	5,3	12,7	28,5
Ländergruppen					
Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg, Bremen	2,9	8,8	4,6	14,0	16,8
Nordrhein-Westfalen, Hessen	3,4	6,7	5,0	9,7	34,3
Rheinland-Pfalz, Saarland	6,2	15,6	6,4	16,0	56,9
Baden-Württemberg	3,9	8,1	5,1	10,5	27,0
Bayern	5,4	12,8	6,0	14,2	24,2
Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg (einschl. Berlin)	4,9 (6,1)	20,2 (15,8)	5,3 (6,5)	22,1 (16,7)	9,0
Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen	5,0	14,7	5,3	15,4	13,3

Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

* Anm.: Für die großen Großstädte wurde bereits weiter oben angemerkt, dass hier große individuelle Unterschiede bestehen und die zusammenfassende Betrachtung nur begrenzt aussagefähig ist.

Wie schon 2012 liegen die nordwestlichen Bundesländer mit IEP in Höhe von 2,9 % WIG (Untergrenze) am unteren Ende des Spektrums. Den höchsten Wert mit 6,2 % WIG weisen hingegen Rheinland-Pfalz und Saarland auf. Ähnlich hoch liegen die nordöstlichen Bundesländer bei Berücksichtigung von Berlin mit 6,1 % WIG. Wie dargestellt erscheint die Zusammenfassung aus der Perspektive eines regionalen Flächenmarktes grundsätzlich sinnvoll. Trotzdem sei zur besseren Einordnung ergänzt, dass in dieser Ländergruppe Berlin einen erheblichen Anteil hat. Ohne Berlin kommen die beiden Bundesländer auf einen Wert von 4,9 % WIG. In der Ländergruppe Rheinland-Pfalz und Saarland dürfte sich besonders der hohe Anteil vorliegender Daten bei der Angabe der IEP bemerkbar machen. Hintergrund ist das seit langem eingeführte und weit verbreitete Datenbank-System „Raum+Monitor“. Rund 74 % der Kommunen aus Rheinland-Pfalz, die diese Frage bearbeitet haben (n=51) geben an, Raum+ zu nutzen (siehe hierzu auch Tabelle 3-10). Entsprechend liegen auch die Werte für Unter- und Obergrenze hier am dichtesten beieinander. Dass auch in den ostdeutschen Bundesländergruppen trotz sehr geringen Anteilen an vorliegenden Daten Unter- und Obergrenze dicht beieinander liegen, ist durch besonders hohe Potenziale bei gleichzeitiger Erfassung in den Großstädten erklärbar, die einerseits die Untergrenze anheben, sich andererseits aber in der Korrekturschätzung nicht auswirken, da ihre Potenziale nicht auf andere teilnehmende Gemeinden übertragen werden können.

Insgesamt ist abschließend noch einmal anzumerken, dass aufgrund der bereits erwähnten Unsicherheiten die Korrekturschätzungen zur Bestimmung einer Obergrenze vor allem aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen von 2012 erfolgten. Verschiedene Kommentare der Befragten zu IEP und weiteren baureifen Baulandreserven (siehe den folgenden Abschnitt) legen den Schluss nahe, dass hier eine trennscharfe Zuordnung zu den definierten Kategorien nicht immer im gewünschten Maße möglich war. Dies konnte im Rahmen

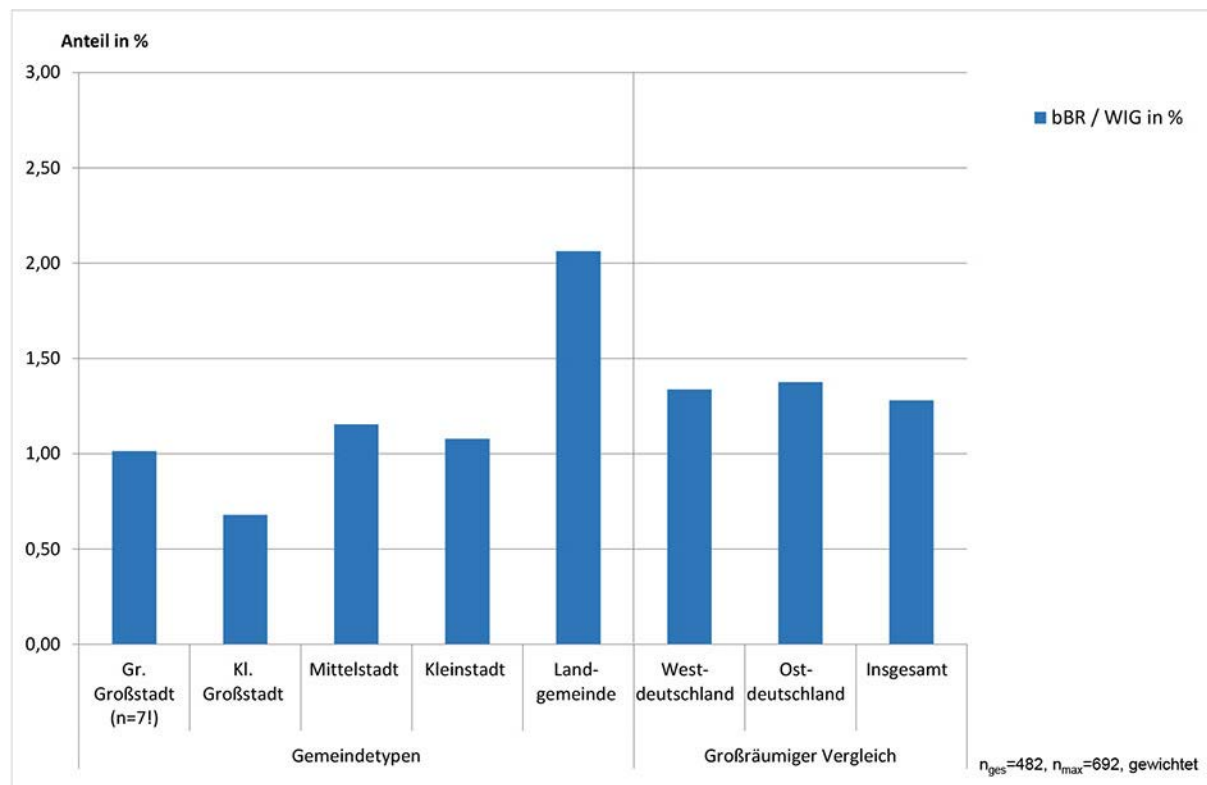
der auf IEP beschränkten Erhebung 2012 nicht deutlich werden, muss hier aber bei der Interpretation berücksichtigt werden. So ist es möglich, dass insgesamt vorhandene Baulandpotenzial-Daten ohne weitere Differenzierung als IEP angegeben wurden. Mit Blick auf Schlussfolgerungen wird deshalb empfohlen, hinsichtlich IEP eher auf die Untergrenze von 84.000 ha zu orientieren und insgesamt stärkere Beachtung auf den validierten Wert zu einem Gesamtpotenzial Baulandreserven zu legen (siehe dazu den entsprechenden Abschnitt „Gesamtpotenzial Innenentwicklung und baureife Baulandreserven“).

Baureife Baulandreserven

Als zweite Flächenkategorie wurden weitere, grundsätzlich direkt nutzbare **baureife Baulandreserven** mit gesicherter Erschließung (bBR) über die angegebenen IEP hinaus abgefragt. Hierzu haben 482 Kommunen Angaben gemacht. Die angegebenen Flächen lassen sich auf **rd. 26.000 ha bzw. rd. 1,3 % der Siedlungsfläche WIG** hochrechnen. Abbildung 3-13 zeigt die Verteilung wie bereits für IEP als Anteil an der Siedlungsfläche WIG sowie nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich. Dabei fällt insbesondere der hohe Wert für die Landgemeinden auf. Auch wenn z. B. aufgrund der starken Orientierung auf Einfamilienhausbebauungen und typischerweise niedrigeren Bebauungsdichten ländlicher Gemeinden hier höhere Werte durchaus plausibel sind, könnte ein Teil des hohen Wertes auch in Rundungsfehlern aufgrund der hier absolut kleineren Flächen begründet sein. Diese Annahme wird dadurch gestützt, dass bei Angabe von geschätzten Daten hier der Wert mit 2,45 % WIG fast doppelt so hoch ist wie bei Angabe der bBR auf Grundlage vorliegender Daten mit 1,32 % WIG. Interessant ist weiterhin, dass sich für diese Flächenkategorie die Werte für West- und Ostdeutschland kaum unterscheiden. Angesichts der höheren IEP in Ostdeutschland (Abbildung 3-5) hätte man hier zumindest tendenziell niedrigere bBR erwartet. Hier schlagen möglicherweise Strategien der Kommunen durch, bei denen über Baulandausweisung um Ansiedlung konkurriert wird.

Abbildung 3-13

Baureife Baulandreserven über IEP hinaus als Anteil an der Siedlungsfläche WIG in Prozent



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Wie bereits im Abschnitt zu IEP erwähnt, muss zudem davon ausgegangen werden, dass eine trennscharfe Zuordnung von Baulandpotenzialen zu IEP bzw. bBR den teilnehmenden Kommunen nicht in jedem Fall möglich war. Entsprechend hat der hier ermittelte Wert also vor allem orientierende Bedeutung zum Verhältnis von IEP und weiteren baureifen Baulandreserven. Dabei liegen für bBR die geschätzten Angaben und Angaben auf Grundlage vorliegender Daten näher zusammen als dies für IEP ermittelt wurde. Zudem liegen hier die Angaben auf Grundlage vorliegender Daten anders als bei den IEP unterhalb oder nahezu gleichauf mit den geschätzten Werten. Der hier ermittelte Wert kann also bereits als Obergrenze angesehen werden. Aus diesem Grund wird hier auch von weiteren Korrekturschätzungen abgesehen und stattdessen auf die Ergebnisse zur Abschätzung eines validierten Gesamtpotenzials aus Innenentwicklungspotenzialen (Untergrenze) und weiteren baureifen Baulandreserven im folgenden Abschnitt verwiesen.

Gesamtpotenzial Innenentwicklung und baureife Baulandreserven

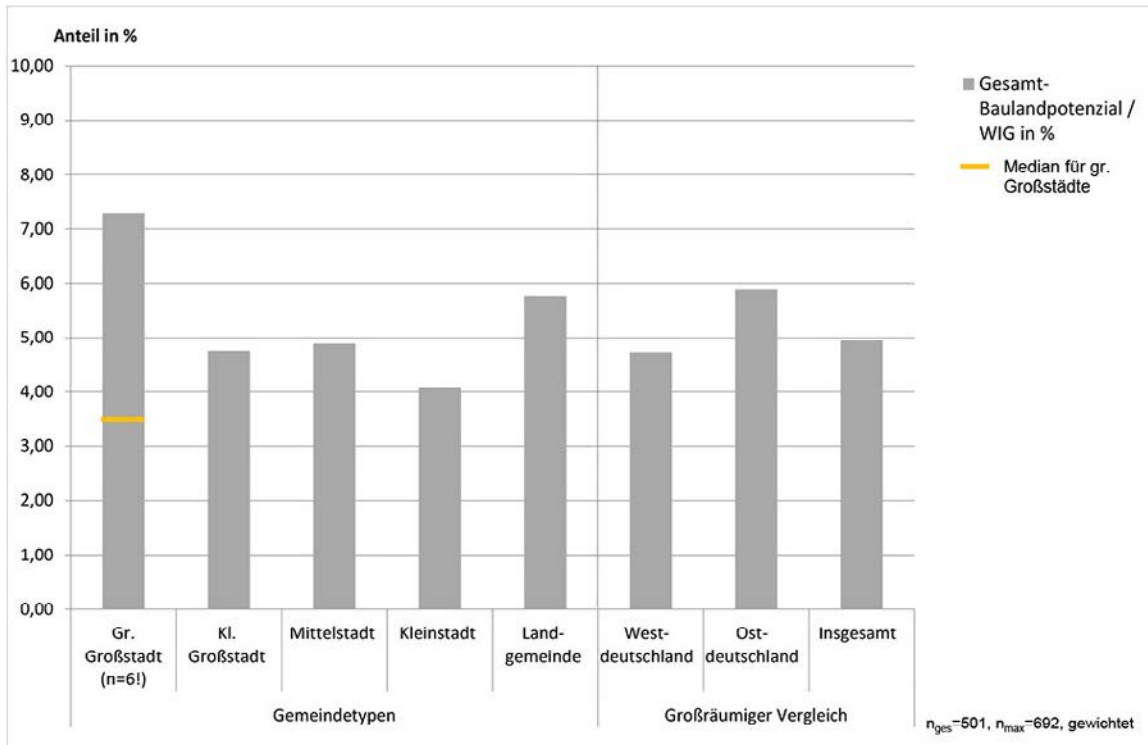
Da ein wesentliches Forschungsinteresse der Baulandumfrage darin besteht, zur Verfügung stehendes Bauland insgesamt zu quantifizieren, wurde aus den Angaben zu IEP und bBR ein Gesamt-Baulandpotential hochgerechnet. Dazu wurde aus zwei wesentlichen Gründen von einer direkten Addition der jeweiligen Angaben abgesehen. Zum ersten unterscheiden sich die Teilstichproben der Kommunen, die Angaben zu IEP (n=630) bzw. bBR (n=482) gemacht haben. Zum zweiten beinhalten die Kommentare zu den jeweiligen Kategorien wie bereits beschrieben Hinweise darauf, dass die Kategorien nicht immer trennscharf bearbeitet werden konnten und beispielsweise in einer der beiden Kategorien bereits das Gesamtpotenzial angegeben wurde. Zur Bestimmung des Gesamt-Baulandpotenzials aus IEP und bBR wurde deshalb ein anderer Weg beschritten. Im Fragebogen wurde den Befragten nach Eingabe von IEP und bBR die Summe der beiden Werte als Gesamtpotenzial zurückgemeldet. Dies geschah einerseits zur Kontrolle und gegebenenfalls Korrektur möglicher Fehleingaben oder Missverständnisse sowie andererseits als Ausgangspunkt zur weiteren Untersetzung. Die Befragten wurden dann gebeten, das so verifizierte Gesamtpotenzial nach vorgesehenen Nutzungs-Kategorien zu untersetzen (s. u. Abbildung 3-18). Diese Aufgliederung des Gesamtpotenzials wurde als Prüf-Variable herangezogen. Damit ließen sich 501 Kommunen identifizieren, bei denen die Aufgliederung nach Nutzungs-Kategorien dem rückgemeldeten Gesamtpotenzial entspricht. Auf diesem Wege lässt sich ein **verifiziertes Gesamt-Baulandpotenzial aus IEP (Untergrenze) und bBR von 99.000 ha oder rd. 5 % WIG bzw. rd. 12 m²/EW** ermitteln. Abbildung 3-14 zeigt die Verteilung nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich.

Im Einzelnen fällt insbesondere der hohe Wert von über 7 % WIG für die Kategorie „Große Großstadt“ auf. Doch auch hier ist wie schon bei der Darstellung der IEP anzumerken, dass die Kategorie „Große Großstadt“ aufgrund der Streuung der Angaben (zwischen 2 % und 15 % WIG) und der hier gegenüber den Angaben zu IEP nochmals kleineren Anzahl (n=6) in der zusammenfassenden Betrachtung nur begrenzt aussagekräftig ist. Aus diesem Grund wurde auch hier zum Vergleich der Median angegeben, der für diese Gruppe bei rd. 3,5 % WIG liegt. Weiterhin liegen West- und Ostdeutschland beim Gesamtpotenzial weniger stark auseinander als bei den IEP. Bei den Landgemeinden zeigt sich der Effekt der höheren bBR.

Differenziert nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen der laufenden Raumbesichtigung des BBSR (BBSR o.J.) zeigen sich die höchsten Gesamt-Baulandpotenziale mit rd. 6 % WIG für die kreisfreien Großstädte (Abbildung 3-15). Hier dürfte sich bereits ein Ergebnis der besonderen Anstrengungen der Baulandbereitstellung insbesondere in den Städten mit Siedlungsdruck zeigen. Diese Interpretation wird auch durch die Ergebnisse der Wohnbaulandumfrage der NBank in Niedersachsen gestützt, die unter anderem feststellt, dass „bevölkerungsdynamische Regionen besonders viel neues Bauland schaffen“ (NBank 2020: 4). Zugleich macht dies auch den oben angegebenen hohen Wert der großen Großstädte noch einmal plausibler, da in der Kategorie der kreisfreien Großstädte eine deutlich größere Fallzahl vertreten ist. Zwischen den übrigen Kreistypen zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede, allerdings liegen die dünn besiedelten ländlichen Kreise mit rd. 5,3 % WIG etwas über dem Gesamtwert von rd. 5 % WIG, während die städtischen Kreise und ländlichen Kreise mit Verdichtungsansätzen mit rd. 4,6 % WIG etwas darunter liegen.

Abbildung 3-14

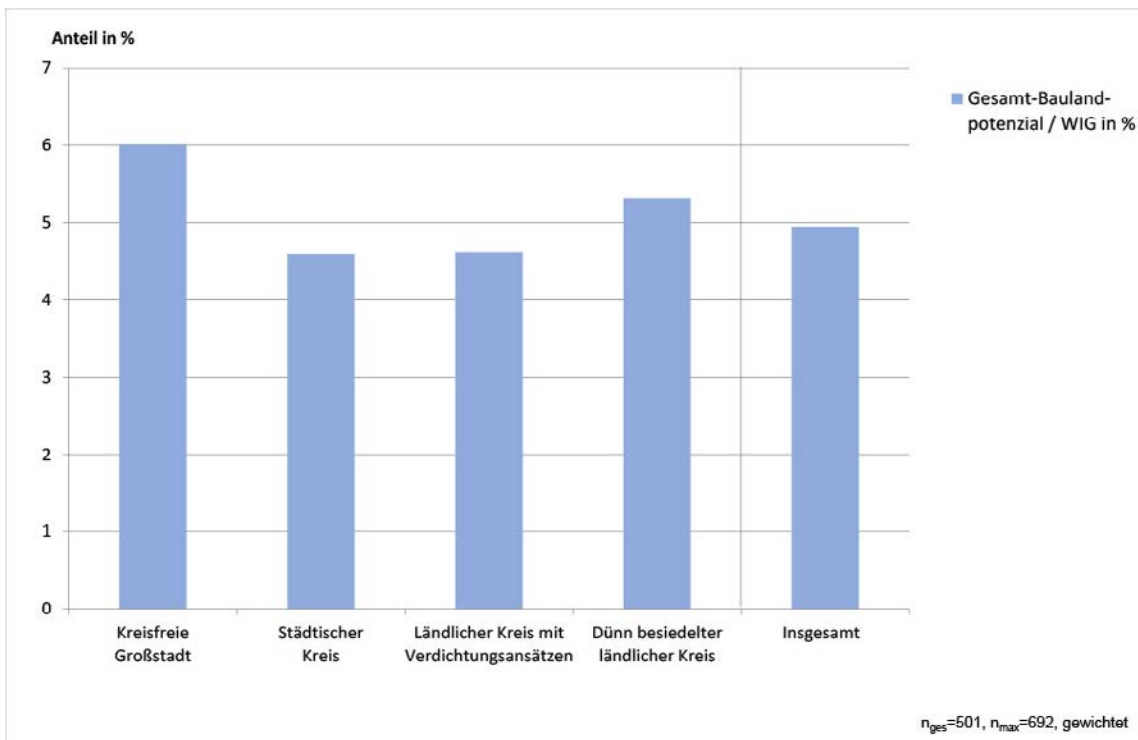
Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil an der Siedlungsfläche WIG in Prozent sowie der Median für die großen Großstädte



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Abbildung 3-15

Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil der an der Siedlungsfläche WIG in Prozent nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

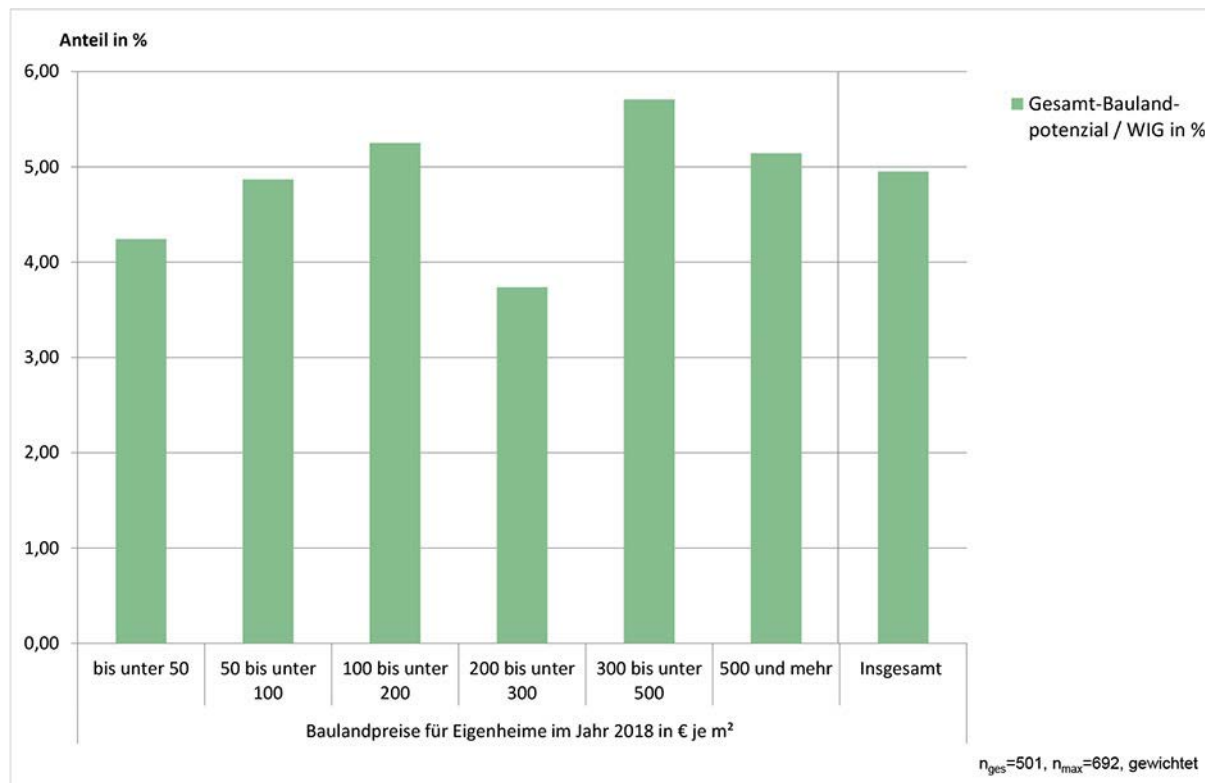


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Weiterhin interessant ist die Differenzierung nach Bauland-Preisen (Abbildung 3-16).

Abbildung 3-16

Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil der Siedlungsfläche WIG in Prozent nach Bauland-Preiskategorien auf Kreisebene



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR (unter Verwendung von Daten des Deutschlandatlas 2021 auf Basis BBSR-Wohnungsmarkbeobachtung und AK OGA: Immobilienmarktbericht Deutschland 2019)

Hier zeigen sich tendenziell höhere Potenziale in teureren Regionen. Auch dies kann als Ergebnis gesteigerter Anstrengungen der Baulandbereitstellung unter Knappheitsbedingungen verstanden werden. Auffällig ist weiterhin, dass sich die relativ niedrigsten Potenziale mit unter 4 % WIG in den Kreisen der mittleren Preiskategorie mit Quadratmeterpreisen zwischen 200 bis unter 300 €/m² finden. Eine mögliche Erklärung ist, dass in dieser Kategorie Attraktivität der (regionalen) Lage und Bezahlbarkeit quasi eine „goldene Mitte“ eingehen, weshalb hier vorhandene Flächen direkter einer Nutzung zugeführt werden und als Potenziale entfallen. Dazu passt, dass in den Städten und Gemeinden dieser Preiskategorie der Anteil der Flächen, der als direkt nutzbar oder kurzfristig mobilisierbar eingeschätzt wird mit rd. 40 % der verbleibenden Flächenpotenziale am niedrigsten eingeschätzt wird (Gesamt: rd. 55 %; Abbildung 3-23).

Eine Differenzierung nach Ländergruppen sowie bezogen auf Bevölkerung bietet Tabelle 3-5. Dabei zeigt sich eine grundsätzlich ähnliche Verteilung wie bereits für IEP dargestellt. Im Anschluss sind die Werte zusammengefasst nach Ländergruppen auch noch einmal im kartografischen Überblick dargestellt (Abbildung 3-17).

Tabelle 3-5

Gesamt-Baulandpotenzial nach Gemeindegrößenklassen, im großräumigen Vergleich und nach Ländergruppen (n_{ges} = 501; gewichtet)

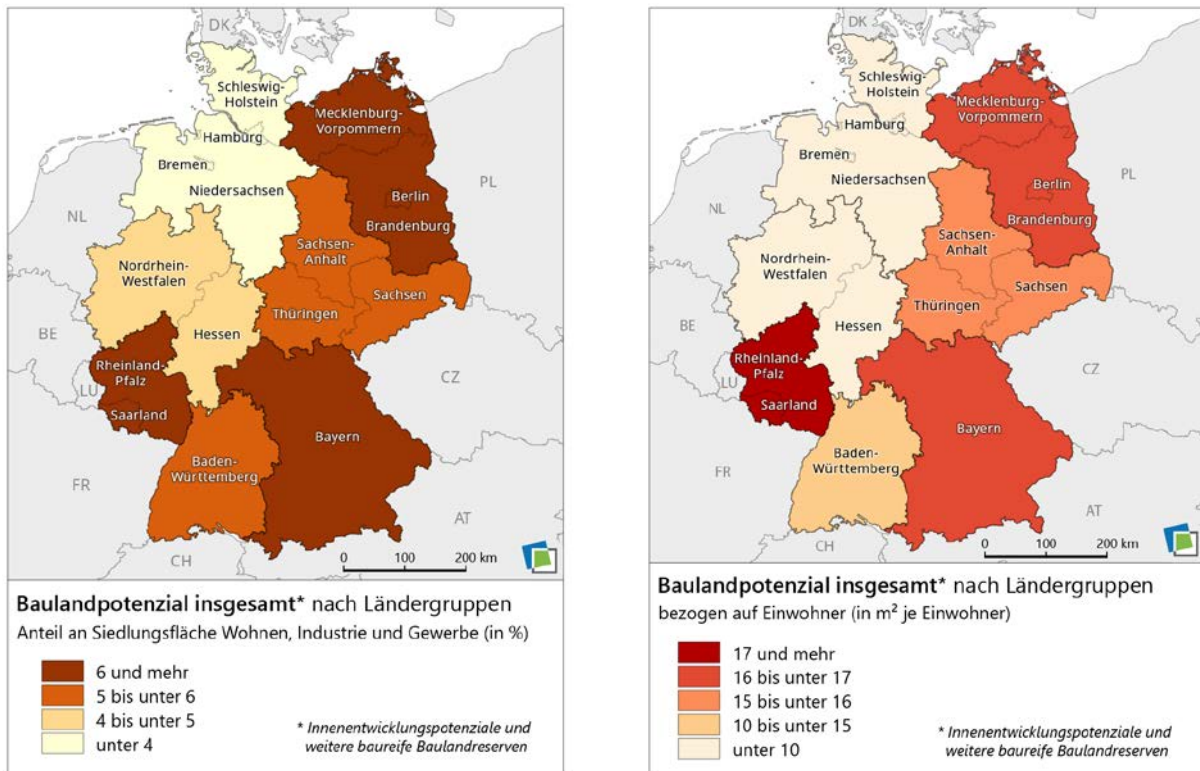
	Gesamt-Baulandpotenzial	
	in % WIG	in m ² /EW
Gemeindegrößenklassen, West/Ost, gesamt		
Große Großstadt*	7,3	7,4
Kleine Großstadt	4,8	7,1
Mittelstadt	4,9	11,3
Kleinstadt	4,1	12,6
Landgemeinde	5,7	22,3
West-Deutschland	4,7	11,0
Ost-Deutschland	5,9	16,2
Gesamt	5,0	11,9
Ländergruppen		
Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg, Bremen	3,2	9,6
Nordrhein-Westfalen, Hessen	4,1	7,9
Rheinland-Pfalz, Saarland	6,9	17,3
Baden-Württemberg	5,3	10,9
Bayern	7,1	16,7
Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg (einschl. Berlin)	5,3 (6,4)	21,9 (16,4)
Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen	5,4	15,9

Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

* Anm.: Für die großen Großstädte wurde bereits weiter oben angemerkt, dass hier große individuelle Unterschiede bestehen und die zusammenfassende Betrachtung nur begrenzt aussagefähig ist.

Abbildung 3-17

Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil WIG bzw. bezogen auf Bevölkerung im kartografischen Überblick nach Ländergruppen

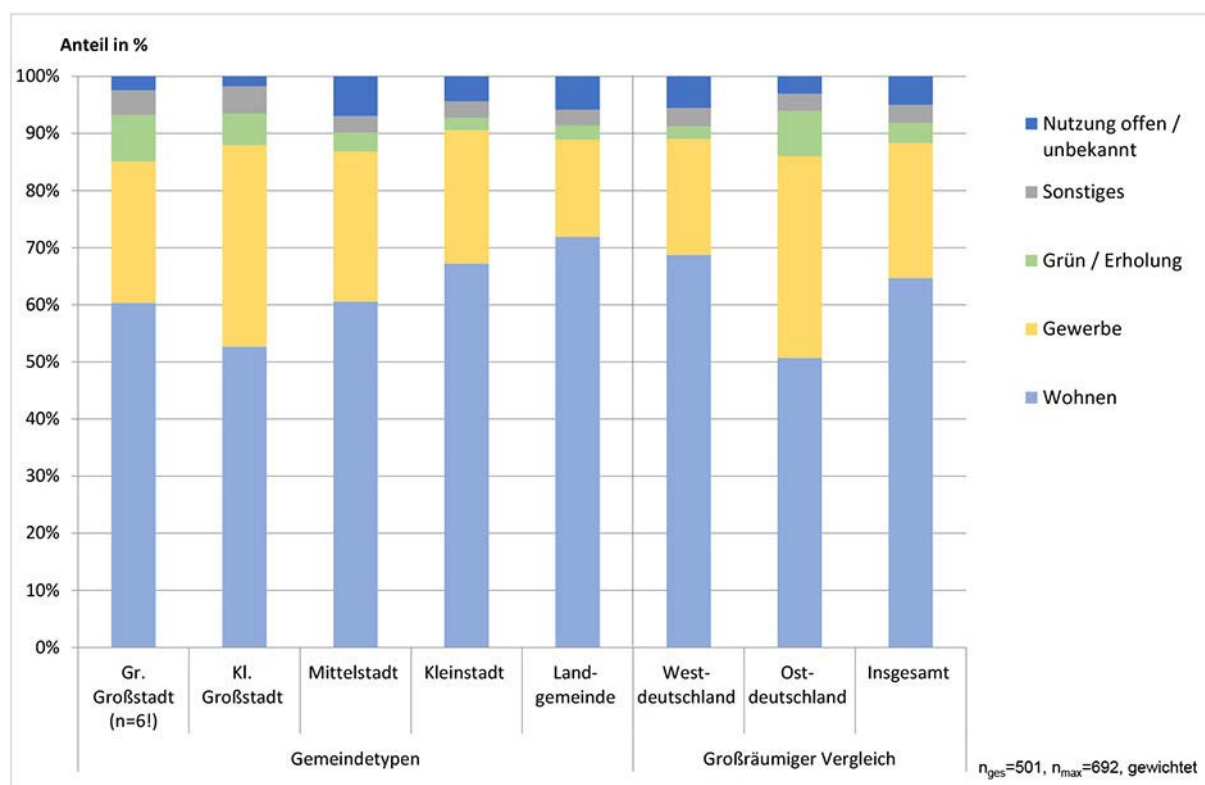


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR; Geodaten: © GeoBasis-DE/BKG 2021, © EuroGeographics 2021; Kartografie: U. Schinke

Auf den Flächenpotenzialen vorgesehene Nutzungsarten

Mit Blick auf die bereits angesprochenen, auf diesen Flächen **vorgesehenen Nutzungsarten** steht insgesamt Wohnen auf rd. 2/3 der Flächen an erster Stelle, gefolgt von Gewerbe auf rd. 1/4 der Flächen. Flächen für Grün und Erholung sind nur auf rd. 3,5 % der Flächen vorgesehen (Abbildung 3-18). 2012 lag der Wert bei 2,4 %, wobei der Wert zum damaligen Zeitpunkt der Umfrage entsprechend ausschließlich auf IEP bezogen erhoben wurde. Im Vergleich zum aktuellen Anteil der Grün- und Erholungsflächen an der Siedlungs- und Verkehrsfläche von insgesamt rd. 10 % (DESTATIS 2021) erscheint jedoch auch der heutige Wert eher niedrig. Hintergrund könnte sein, dass unter dem derzeitigen Druck auf die Flächen insbesondere für Wohnen Grün- und Erholungsnutzungen zumindest keine besondere Priorität genießen. Ein Aspekt, der mit Blick auf notwendige Klimaanpassungsstrategien der Siedlungsentwicklung aber auch auf das Thema „doppelte Innenentwicklung“ nachteilig erscheint. Erfreulich ist aber vor diesem Hintergrund, dass die Entwicklung von Grün- und Erholungsnutzungen zumindest in den großen und kleineren Großstädten mit rd. 8 % bzw. 5,5 % der Flächen größere Bedeutung hat. Gleiches trifft auf die Städte und Gemeinden Ostdeutschlands zu, die ebenfalls für rd. 8 % der Flächen Grün- und Erholungsnutzungen vorsehen. Dies geht konform mit den weiter unten dargestellten Ergebnissen zu in ostdeutschen Städten und Gemeinden deutlich häufigeren Erfassung des Flächenmerkmals „Potenzialfläche Grün“ (siehe Abschnitt „Erfasste Flächenmerkmale“). Außerdem ist auch die Zustimmung zu einer nichtbaulichen Entwicklung von Brachflächen und Baulücken in ostdeutschen Städten und Gemeinden deutlich größer (siehe Abschnitt „Bodenpolitische Orientierungen“).

Abbildung 3-18
Aufteilung Gesamt-Baulandpotenzial nach vorgesehenen Nutzungen

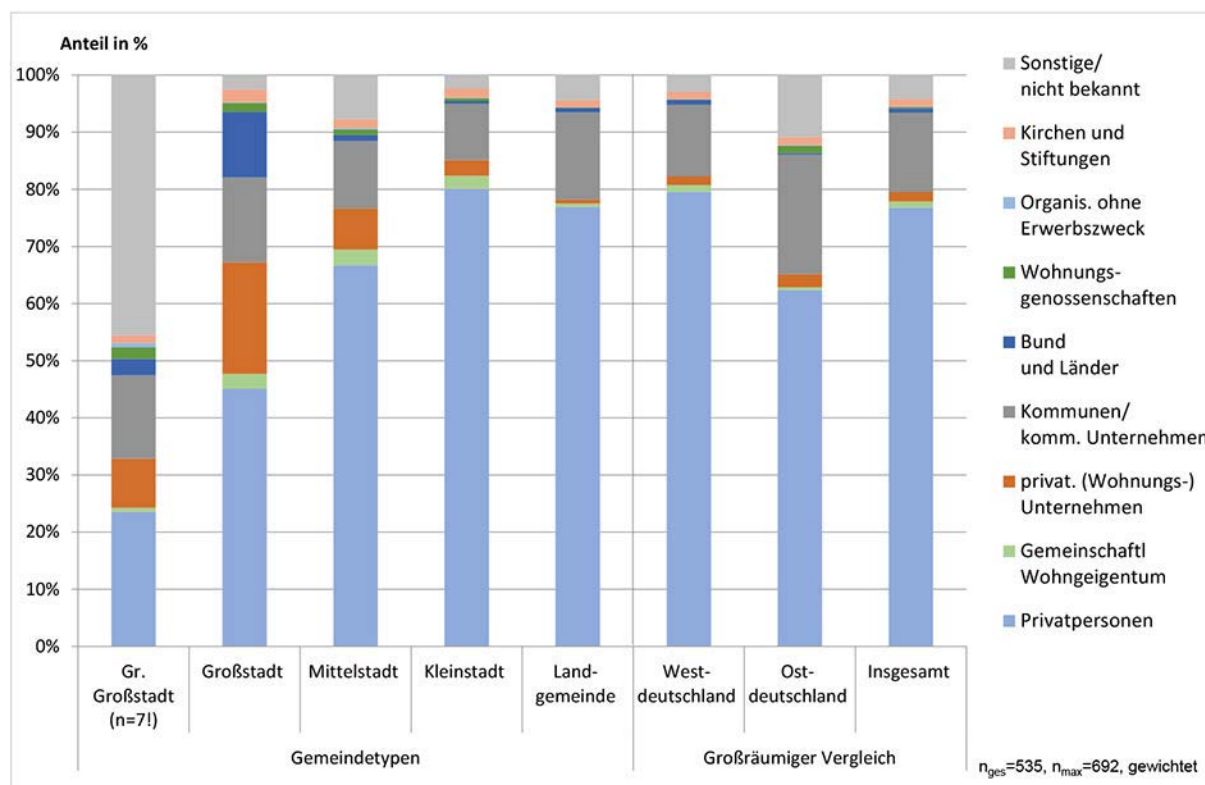


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Eigentumsverhältnisse

Bei den Eigentumsverhältnissen dominiert in der Einschätzung der Befragten klar die Kategorie „Privatpersonen“, wobei deren Anteil von rd. 45 % in den Großstädten bis auf rd. 80 % bzw. rd. 78 % in den Kleinstädten und Landgemeinden ansteigt. Eine weitere durchgängig größere Kategorie betrifft kommunales Eigentum mit einem Anteil zwischen rd. 10 % in den Kleinstädten und rd. 15 % in den Großstädten. Privatwirtschaftliche (Wohnungs-)Unternehmen haben in den Groß- und Mittelstädten größere Anteile mit rd. 19 % und rd. 7 %. Eigentum von Bund und Ländern ist mit gut 11 % insbesondere in den Großstädten relevant. Die übrigen Kategorien haben durchgängig nur sehr kleine Anteile. Mit Blick auf die Kategorie „Sonstige/nicht bekannt“ fällt auf, dass hier die Befragten in den großen Großstädten mit rd. 45 % einen sehr großen Anteil angegeben haben. Die Werte in dieser Kategorie sind deshalb – zusätzlich zu dem Aspekt der hier wiederum sehr kleinen Anzahl teilnehmender Kommunen – nur sehr begrenzt mit den anderen Gemeindegrößenklassen vergleichbar. Im West/Ost-Vergleich fällt auf, dass der Anteil Eigentum bei Privatpersonen in Ostdeutschland nur bei rd. 62 % liegt, während dieser Wert in Westdeutschland bei rd. 80 % liegt. Dafür wird der Anteil kommunaler Flächen in Ostdeutschland mit rd. 21 % deutlich höher angegeben als in Westdeutschland mit rd. 13 %. Details zeigt Abbildung 3-19. Ergänzend zu den genannten Kategorien wurde zusätzlich abgefragt, wie hoch der Flächenanteil im Eigentum ausländischer Eigentümerinnen und Eigentümer ist, soweit diese ihren Wohn-/oder Firmensitz im Ausland haben. Gemeint waren hier also nicht ausländische Bürgerinnen und Bürger der jeweiligen Kommune. Soweit hier Angaben gemacht wurden (n=237), schätzen die Befragten insgesamt diesen Anteil auf rd. 0,5 %. Der höchste Anteil wird von den Großstädten mit rd. 3,7 % gesehen (einschließlich große Großstädte), der niedrigste Anteil in den Landgemeinden mit 0,3 %. Die Kleinstädte schätzen den Anteil auf rd. 1,1 %, die Mittelstädte auf rd. 0,6 %. In Ostdeutschland schätzen die Kommunen den Anteil mit rd. 1 % mehr als doppelt so hoch ein wie in Westdeutschland mit rd. 0,4 %.

Abbildung 3-19
Aufteilung des Gesamt-Baulandpotenzials nach unterschiedlichen Eigentums-Kategorien

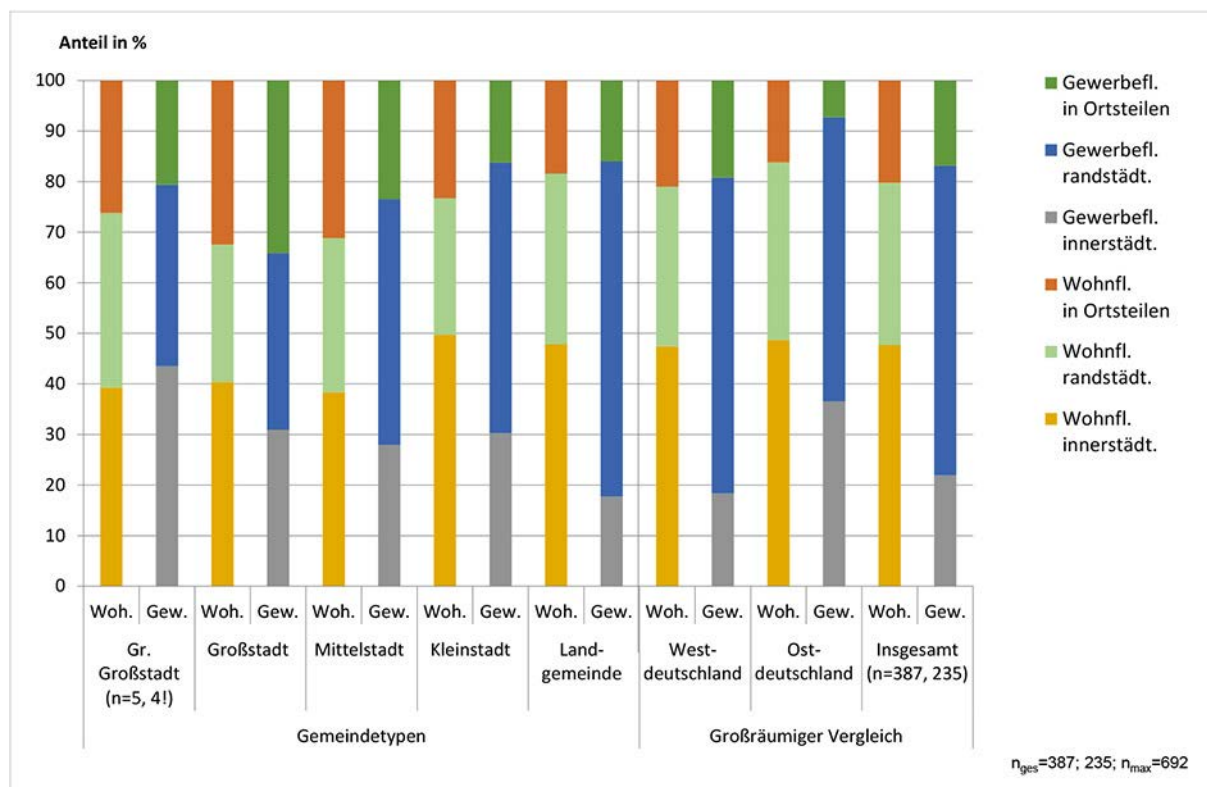


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Stadträumliche Lagen und Lage-Qualitäten

Eine weitere Frage betraf die stadträumliche Lage der Flächenpotenziale in den Kategorien „innerstädtisch“, „randstädtisch“ und „in räumlich eigenständigen Ortsteilen“ sowie die Lage-Qualität der Flächen nach guter, mittlerer und einfacher Lage (bzw. für Gewerbe 1A, 1B und 2A, B). Abgefragt wurde die Einschätzung der Verteilung des Gesamtpotenzials auf die angegebenen Kategorien in %. Abbildung 3-20 zeigt zunächst die durchschnittliche Einschätzung der Befragten hinsichtlich der **stadträumlichen Lage**. Dabei ist die Verteilung der **Wohnflächen** nicht durch große Unterschiede geprägt. In der Gesamtbetrachtung sehen die Befragten Wohnflächen zu knapp 50 % auf innerstädtischen, gut 30 % auf randstädtischen und zu rd. 20 % auf Lagen in eigenständigen Ortsteilen. Letztere Kategorie ist mit rd. 30 % in den Mittel- und Großstädten stärker ausgeprägt, dafür entfallen hier nur rd. 40 % auf innerstädtische Lagen. Größere Unterschiede zeigen sich bei den **Gewerbeflächen**. Es ist nicht verwunderlich, dass hier die randstädtischen Lagen mit gut 60 % deutlich überwiegen. Innerstädtische Gewerbeflächen kommen auf gut 20 %, in den Ortsteilen sind es knapp 20 %. Für innerstädtische Gewerbeflächenpotenziale sehen die Befragten in Ostdeutschland mit rd. 36 % einen doppelt so hohen Anteil wie in Westdeutschland (rd. 18 %). Unter den Gemeindegrößenklassen haben hier die Landgemeinden mit ebenfalls rd. 18 % den niedrigsten Anteil. Den größten Anteil an Gewerbeflächenpotenzialen in eigenständigen Ortsteilen sehen die Großstädte mit knapp 35 %.

Abbildung 3-20
Wohn- und Gewerbeflächen-Potenzial nach stadträumlicher Lage

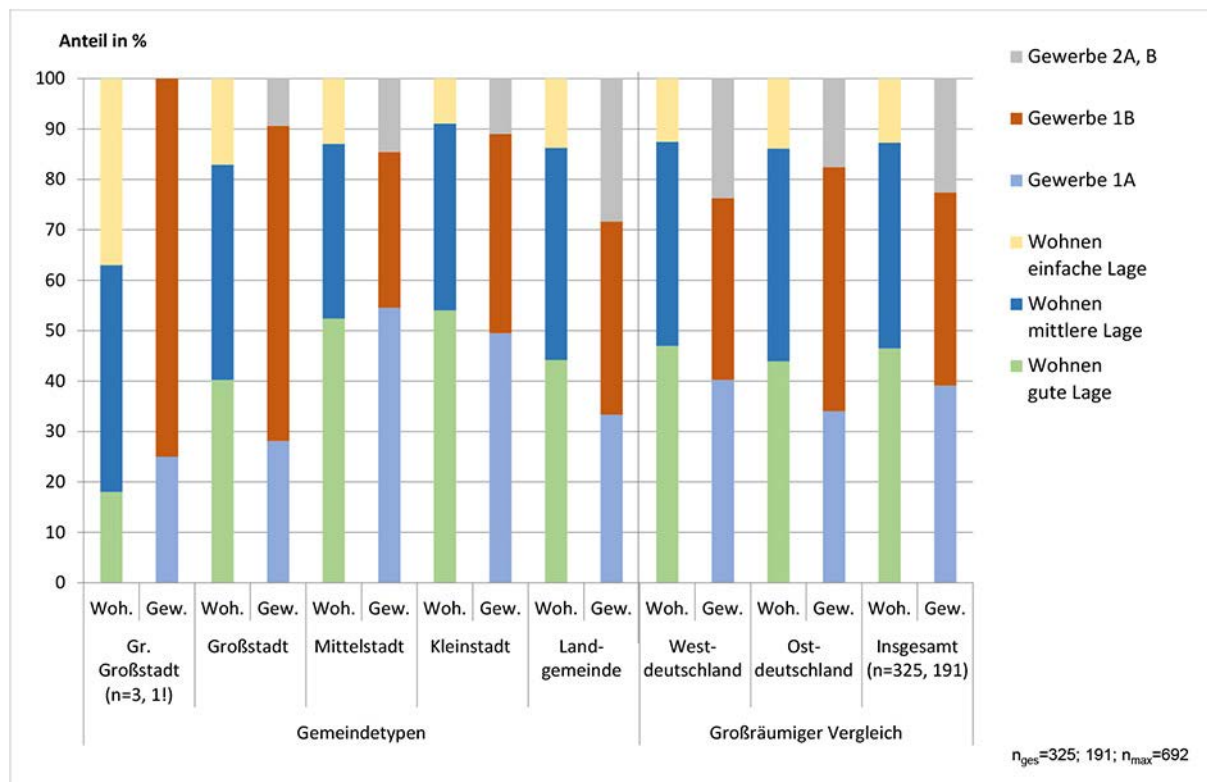


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Die Differenzierung der Wohn- und Gewerbeflächenpotenziale nach **Lage-Qualität** zeigt Abbildung 3-21. Hier sind die Unterschiede etwas deutlicher. Beim **Wohnen** sehen die Befragten knapp 50 % in guten, rd. 40 % in mittleren und gut 10 % in einfachen Lagen, wobei die Kategorien in West- und Ostdeutschland ähnlich ausgeprägt sind. Die größten Anteile einfacher Lagen sehen die Großstädte mit rd. 17 % und die großen Großstädte mit fast 40 %, wobei hier nur 3 Befragte teilgenommen haben. Gute Lagen werden mit jeweils über 50 % am häufigsten in den Klein- und Mittelstädten gesehen.

Etwas größere Unterschiede zeigen sich auch hier bei der Einschätzung der **Gewerbeflächen**. Insgesamt klassifizieren die Befragten jeweils knapp 40 % der Gewerbeflächen als 1A- oder 1B-Lagen. Gut 20 % werden als 2A- bzw. 2B-Lagen eingeschätzt. Im West- Ost-Vergleich werden in Ostdeutschland mit knapp 50 % die größten Anteile für 1B-Lagen gesehen, während Westdeutschland knapp 24 % 2A/B-Flächen angegeben werden. Unter den Kommunen sehen die Klein- und Mittelstädte mit knapp 55 % bzw. 50 % die größten Anteile an 1A-Lagen. 2A/B-Lagen werden mit knapp 30 % am häufigsten in den Landgemeinden gesehen. Den höchsten Wert für 1B-Lagen sehen die Großstädte mit über 60 %.

Abbildung 3-21
Wohn- und Gewerbeflächen-Potenzial nach Lage-Qualität



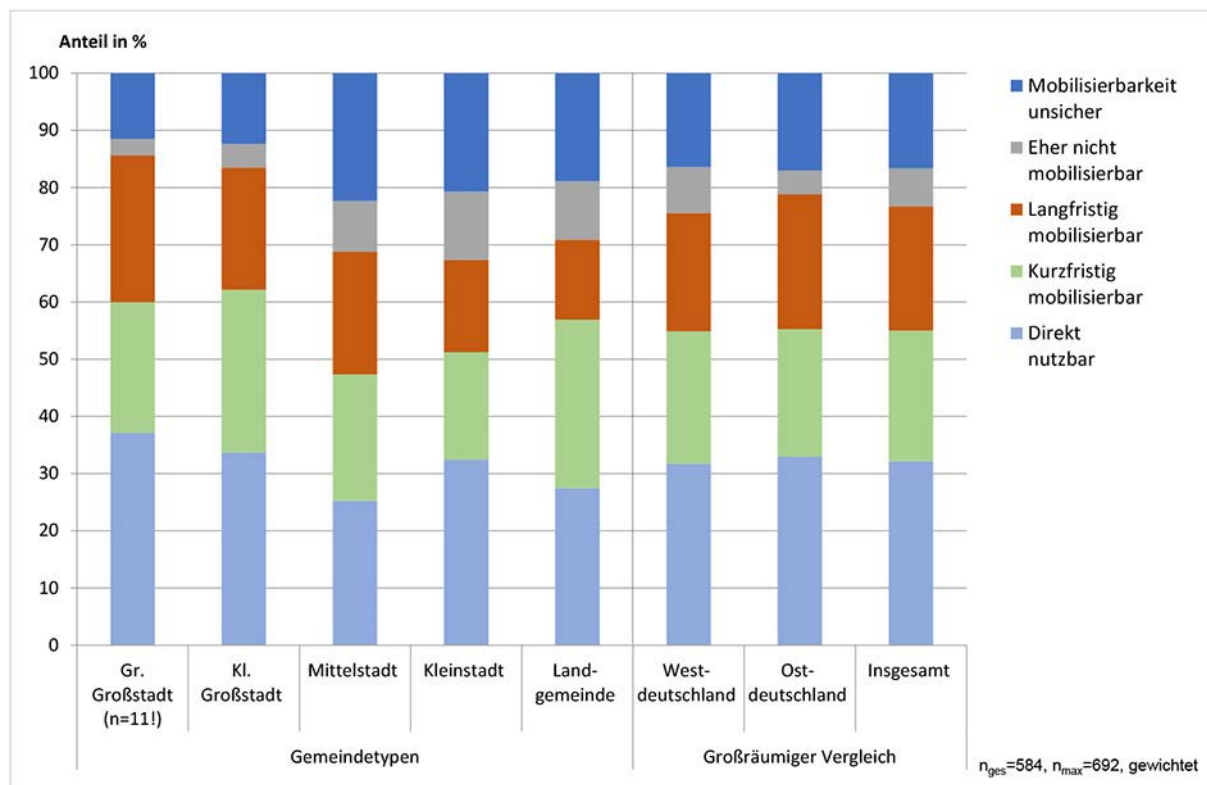
Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Mobilisierbarkeit

Ein wichtiger Aspekt bei der Einschätzung der Baulandpotenziale ist die **Nutzbarkeit bzw. Mobilisierbarkeit** (Abbildung 3-22). Hier zeigt sich ein positiveres Bild als 2012. Die Befragten schätzen insgesamt über 50 % des Gesamt-Baulandpotenzials aus IEP und baureifen Baulandreserven als direkt nutzbar oder kurzfristig mobilisierbar ein. Auch unter der Annahme, dass das direkt nutzbare Gesamtpotenzial im Wesentlichen auf die baureifen Baulandreserven entfällt (die 2012 nicht berücksichtigt wurden), stellt sich auch die Einschätzung der Mobilisierbarkeit von IEP positiver dar als noch 2012: Heute schätzen die Befragten insgesamt den für IEP angenommenen Flächenanteil zu gut 30 % als kurzfristig mobilisierbar ein, 2012 war es nur rund ein Viertel. West- und Ostdeutschland unterscheiden sich insgesamt in der Einschätzung kaum. Insgesamt am positivsten schätzen die Befragten der Großstädte die Mobilisierbarkeit ihrer Flächen ein mit rd. 60 % „direkt nutzbar“ oder „kurzfristig mobilisierbar“. Sie haben zugleich mit rd. 3 % den kleinsten Anteil an Flächen, die als eher nicht mobilisierbar eingeschätzt werden. Bei den Mittel- und Kleinstädten sowie den Landgemeinden liegt dieser Wert zwischen rd. 9 % und 12 %. Zugleich finden sich bei diesen Kommunen mit rd. 20 % die höchsten Flächenanteile, die hinsichtlich der Mobilisierbarkeit als unsicher eingeschätzt werden.

Abbildung 3-22

Einschätzung der Mobilisierbarkeit des Gesamt-Baulandpotenzials durch die Befragten

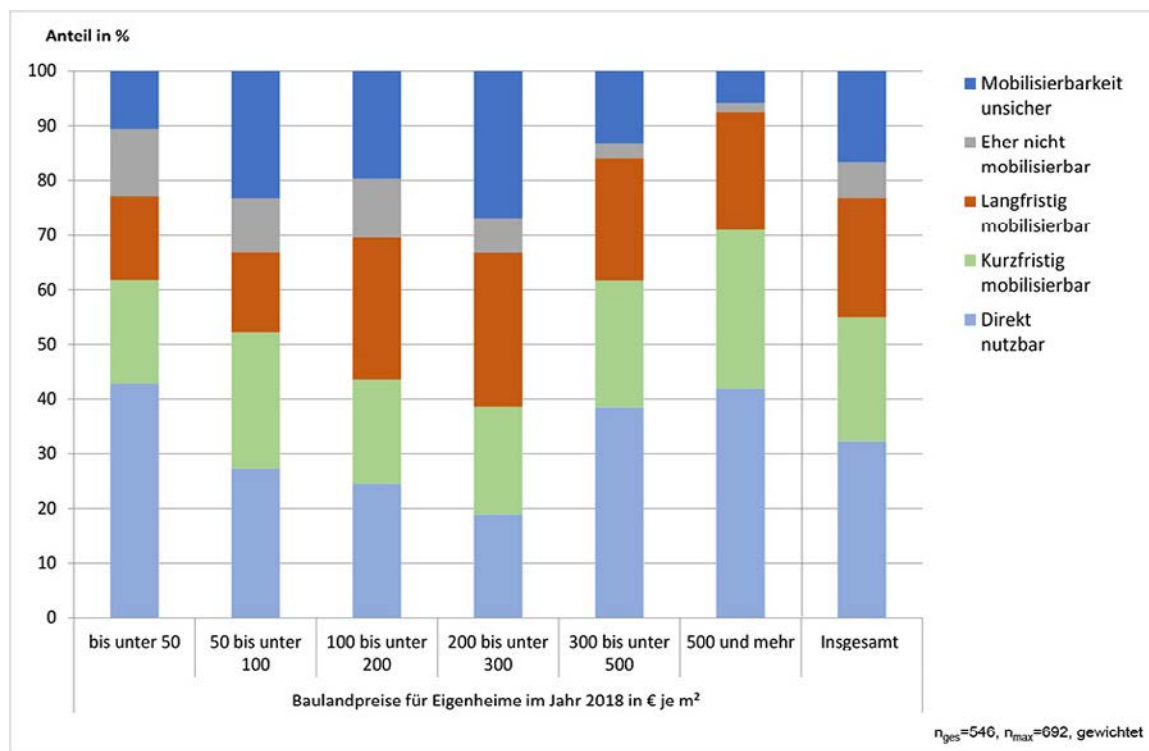


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

In der insgesamt positiveren Einschätzung dürfte sich auch eine Reaktion des Marktes spiegeln, der unter höheren Preisen die Mobilisierung von Flächen für die Eigentümer und Eigentümerinnen attraktiver macht. Dieser Punkt wurde auch in Freitextanmerkungen, etwa bei den Gründen zum Rückgang des Flächenpotenzials, zum Ausdruck gebracht. Ebenfalls in diese Richtung weist das Ergebnis einer optimistischeren Einschätzung der Mobilisierbarkeit in Kreisen mit höheren Preisen (Abbildung 3-23). Hier ist weiterhin interessant, dass in den Städten und Gemeinden in Kreisen der mittleren Preiskategorie der Flächenanteil, der als direkt nutzbar oder kurzfristig mobilisierbar eingeschätzt wird, mit rd. 40 % der Flächenpotenziale am niedrigsten ausfällt (Gesamt: rd. 55 %) und zugleich die niedrigsten Potenziale vorliegen (s. o. Abbildung 3-16). Hintergrund könnte sein, dass ein größerer Anteil der leichter mobilisierbaren Flächen bereits einer Nutzung zugeführt wurde, wenn man die Befunde – wie bereits bei der Darstellung der Flächenpotenziale angemerkt – als Indiz einer „goldenen Mitte“ aus attraktiver regionaler Lage und bezahlbaren Flächen-Preisen interpretiert.

Abbildung 3-23

Einschätzung der Mobilisierbarkeit des Gesamt-Baulandpotenzials durch die Befragten nach Bauland-Preiskategorien auf Kreisebene



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR (unter Verwendung von Daten des Deutschlandatlas 2021 auf Basis BBSR-Wohnungsmarkbeobachtung und AK OGA: Immobilienmarktbericht Deutschland 2019)

Förderung der Baulandmobilisierung

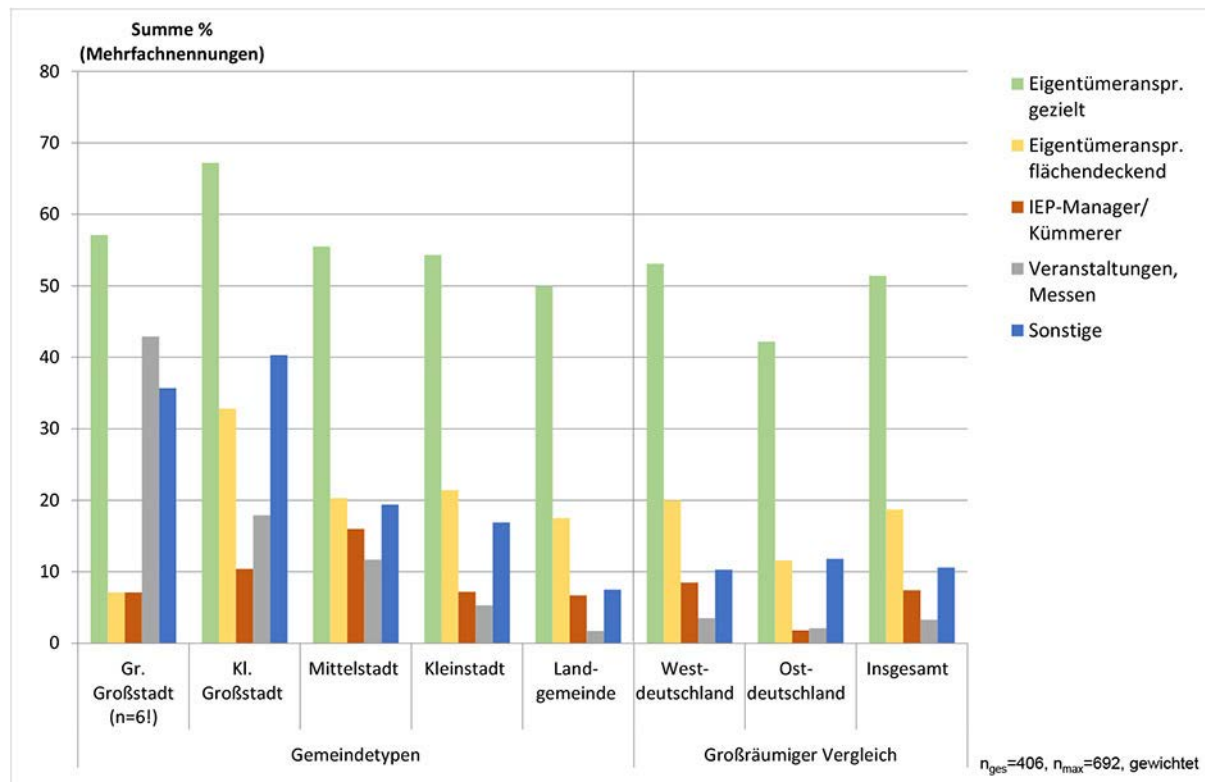
Ergänzend zur Einschätzung der Mobilisierbarkeit wurden **Förderprogramme** und weitere Maßnahmen zur IEP- bzw. Baulandmobilisierung abgefragt. Die höchsten Werte erreichen hier Förderprogramme zum Gebäude-(Teil-)Abriss bzw. zur Grundstücksaufbereitung mit rd. 10 % „vorhanden“ und weiteren 1,5 % „in Vorbereitung“ sowie die Förderung von Um- oder Ersatzneubau mit 7 % bzw. 1 %. Ein Förderprogramm „Jung kauft Alt“ ist nur in 2,3 % der Kommunen vorhanden und bei rd. 1 % in Vorbereitung). Am seltensten wurde eine Förderung von Geschossaufstockung oder Dachausbau mit 1,3 % bzw. 0,1 % genannt. Insgesamt kommen die explizit abgefragten Förderprogramme also nur (sehr) selten zur Anwendung. Knapp 20 % der Befragten nennen jedoch sonstige Förderprogramme. Soweit dazu textliche Anmerkungen gemacht wurden, steht die Förderung von Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen an erster Stelle, gefolgt von allgemeinen Hinweisen auf die Städtebauförderung bzw. die Entwicklung des ländlichen Raumes/Dorferneuerung sowie Maßnahmen der Familienförderung.

Bei den ebenfalls abgefragten weiteren **weicheren Maßnahmen zur Baulandmobilisierung** geben insgesamt knapp 70 % der Gemeinden an, entsprechende Maßnahmen anzuwenden. Dabei steht die gezielte Eigentümeransprache klar an erster Stelle. Soweit in den Gemeinden weichere Maßnahmen zur Anwendung kommen, setzen rund 50 % auf diesen Weg. Die flächendeckende Eigentümeransprache liegt insgesamt bei knapp 20 %. Die höchsten Werte bei der Eigentümeransprache haben die Großstädte mit knapp 70 % gezielter und gut 30 % flächendeckender Ansprache. Seltener anzutreffen sind Innenentwicklungsmanager bzw. „Kümmere“ mit insgesamt gut 7 % der Kommunen, die diesen Ansatz wählen. Eigentümer-Veranstaltungen und Messen haben mit insgesamt gut 3 % die geringste Bedeutung in der aktuellen Praxis, kommen aber in den Mittel- und Großstädten mit knapp 12 % bzw. rd. 18 % der Gemeinden am ehesten zur Anwendung. Große Bedeutung hat dieses Instrument mit 40 % Anwendung auch in den großen Großstädten. Soweit sonstige Maßnahmen genannt wurden, stehen darunter Baulücken- bzw. Baulandkataster an erster Stelle, gefolgt von Beratungs- und

„Lotsen“-Maßnahmen sowie allgemeinen Informationsangeboten auf der Homepage, im Amtsblatt oder ähnliches. Verschiedentlich wird auch die gezielte Kooperation mit Investoren und Erschließungsträgern genannt. Abbildung 3-24 zeigt die Bedeutung der einzelnen Maßnahmen im Einzelnen.

Abbildung 3-24

Anwendung von weicheren Maßnahmen der Baulandmobilisierung (Mehrfachauswahl)



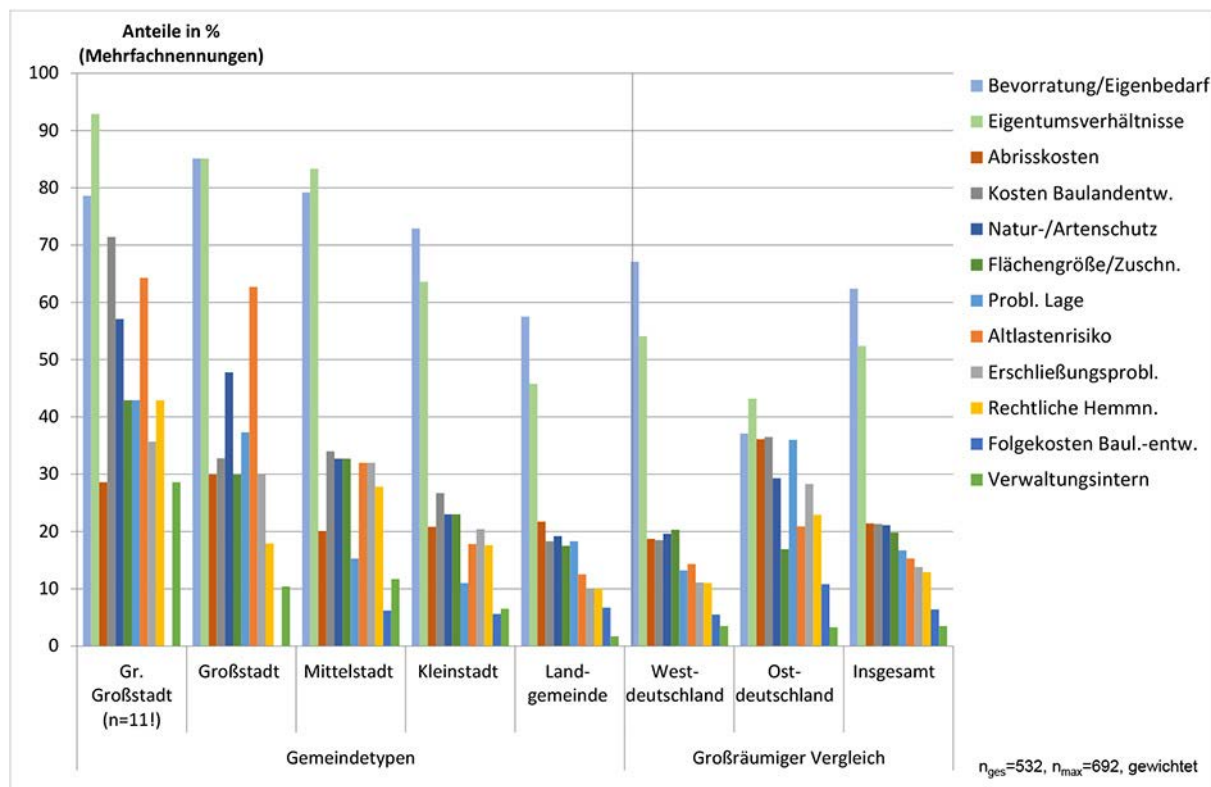
Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Hemmnisse der Baulandmobilisierung

Mit Blick auf **Hemmnisse der Baulandmobilisierung** sehen zunächst rd. 6 % der Gemeinden keine Probleme der Baulandmobilisierung und rd. 8 % keinen Bedarf an Baulandmobilisierung, das heißt, die große Mehrzahl sieht sich mit unterschiedlichen Hemmnissen konfrontiert. Dabei stehen insgesamt Bevorratung und Eigenbedarf der Flächeneigentümer mit Nennung durch gut 60 % der Kommunen sowie komplizierte Eigentumsverhältnisse (gut 50 % der Kommunen) im Vordergrund. Bei den Mittel- und Großstädten werden diese drei Kategorien jeweils sogar von bis zu über 80 % der Kommunen genannt. Etwas niedriger wird die Bedeutung dieser Kategorien mit knapp bzw. gut 40 % in Ostdeutschland eingeschätzt. Dafür werden dort Abrisskosten, Kosten der Baulandentwicklung und problematische Lagen mit jeweils gut 35 % als ähnlich bedeutsame Hemmnisse gesehen. Probleme der Lage bzw. Attraktivität der Flächen werden zudem mit gut bzw. knapp 40 % besonders in den (großen) Großstädten gesehen. Abrisskosten, Kosten der Baulandentwicklung sowie Natur- und Artenschutz werden insgesamt jeweils von gut 20 % der Kommunen als Hemmnis genannt. Dabei werden diese Hemmnisse tendenziell in den größeren Städten öfter genannt. Verwaltungsinterne Aspekte sowie Folgekosten der Baulandentwicklung haben mit 3,5 % bzw. 6,4 % die insgesamt geringste Bedeutung. Verwaltungsinterne Aspekte werden mit rd. 28 % am häufigsten von den großen Großstädten genannt, der höchste Wert für Folgekosten der Baulandentwicklung wird mit Nennung durch rd. 10 % der Kommunen in Ostdeutschland gesehen. Abbildung 3-25 zeigt die Bedeutung der verschiedenen Hemmnis-Kategorien im Vergleich. Dabei fällt unter anderem auf, dass Folgekosten der Baulandentwicklung ausschließlich in den Mittel- und Kleinstädten sowie Landgemeinden thematisiert werden, während etwa Natur und Artenschutz aber auch Altlastenrisiken deutlich häufiger in den (großen) Großstädten genannt werden.

Abbildung 3-25

Bedeutung unterschiedlicher Hemmnis-Kategorien der Baulandmobilisierung im Vergleich (Mehrfachauswahl)



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

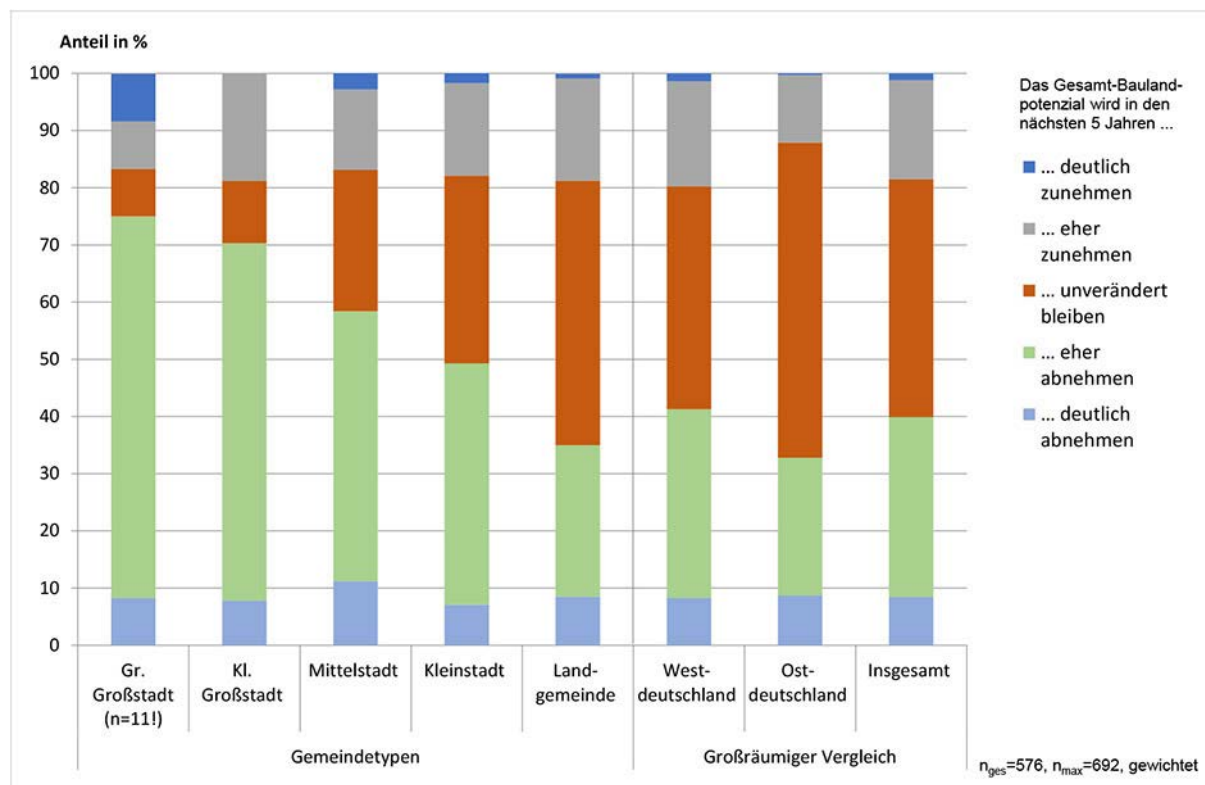
Ein Teil der Befragten hat Angaben zu sonstigen Hemmnissen gemacht. Darunter steht der Verweis auf das fehlende Interesse der Eigentümer deutlich an erster Stelle. Das zweite größere genannte Hemmnis ist die Lage der Flächen in Überschwemmungs- bzw. Hochwasserschutz-Gebieten. Darauf folgen Immissions- und Denkmalschutz, fehlende finanzielle und personelle Ressourcen, aber auch fehlender politischer Wille und der Widerstand der Anwohner und übergeordnete Planungen.

Zukünftige Entwicklung Gesamt-Baulandpotenzial

In der Einschätzung der Entwicklung des Gesamt-Baulandpotenzials aus IEP und baureifen Baulandreserven in den nächsten 5 Jahren (Abbildung 3-26) erwarten gut 40 % der Befragten keine Veränderung, gut 30 % eher eine Abnahme und rd. 8 % eine deutliche Abnahme. Knapp 20 % erwarten, dass die Potenziale eher oder deutlich zunehmen, wobei eine deutliche Zunahme nur von rd. 1 % der Kommunen erwartet wird. Im Wes/Ost-Vergleich stellt sich Westdeutschland ähnlich der Gesamtverteilung dar, während in Ostdeutschland der Anteil der Kommunen, die keine Veränderung erwarten, mit rd. 55 % den höchsten Wert annimmt. Zugleich erwarten hier nur rd. 12 % eher eine Zunahme, Erwartungen einer deutlichen Zunahme sind auf Einzelfälle beschränkt. In den Gemeindegrößenklassen sind die Erwartungen einer Zunahme mit jeweils knapp 20 % der Kommunen vergleichbar. Dabei spielt auch hier die Erwartung einer deutlichen Zunahme mit Ausnahme der großen Großstädte eine geringe bis gar keine Rolle. Vergleichbar ist auch der Anteil der Kommunen, die eine deutliche Abnahme erwarten. Hier liegen die Werte in den Gemeindegrößenklassen zwischen rd. 7 % und rd. 11 %. Deutliche Unterschiede zeigen sich allerdings hinsichtlich der Erwartung eher abnehmender oder unveränderter Baulandpotenziale. Hier steigt die Erwartung eher abnehmender Potenziale von rd. 26 % bei den Landgemeinden mit den Gemeindegrößenklassen auf bis zu rd. 66 % bei den großen Großstädten an. Gleichzeitig nimmt entsprechend die Erwartung unveränderter Potenziale von rd. 46 % bei den Landgemeinden auf unter rd. 8 % bei den großen Großstädten ab.

Abbildung 3-26

Einschätzung der Entwicklung des Gesamt-Baulandpotenzials in den kommenden 5 Jahren



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Soweit einige Kommunen Angaben zu den Gründen der Einschätzung genannt haben, steht – wie zu erwarten – bei einem erwarteten Rückgang der anhaltende Siedlungsdruck an erster Stelle, teilweise in Kombination mit dem Vereins auf begrenzte Reserven. An zweiter Stelle wird auf eine aktive Innenentwicklung – bei teilweise explizit zurückhaltender Außenentwicklung – verwiesen. Dies wird teilweise dadurch unterstützt, dass im Zuge des demografischen Wandels bisher zurückgehaltene Flächen vermarktet und zugleich einer (neuen) Nutzung zugeführt werden. Die wenigen Anmerkungen zu Gründen der Zunahme von Baulandpotenzialen verweisen auf unterschiedliche Aspekte der Schrumpfung, wie zunehmende Leerstände und den Rückzug der Landwirtschaft oder zentraler Einrichtungen (z. B. Schulen). Auch hier wird der demografische Wandel angesprochen, wobei die Flächen zwar verfügbar werden, aber zumindest zunächst wohl keiner Nutzung zugeführt werden. Einzelne Nennungen betreffen aber auch eine erwartete Zunahme durch forcierte Flächenausweisung als Reaktion auf bestehenden Entwicklungsdruck. Mit Blick auf die Erwartung gleichbleibender Potenzi-ale wird vor allem auf eine geringe Entwicklungs-Dynamik der Kommune verwiesen. Innenentwicklung und Flächenneuausweisung werden als ausgeglichen und der demografische Wandel wird als Generationenwechsel im Bestand wahrgenommen.

Langfristige Baulandpotenziale

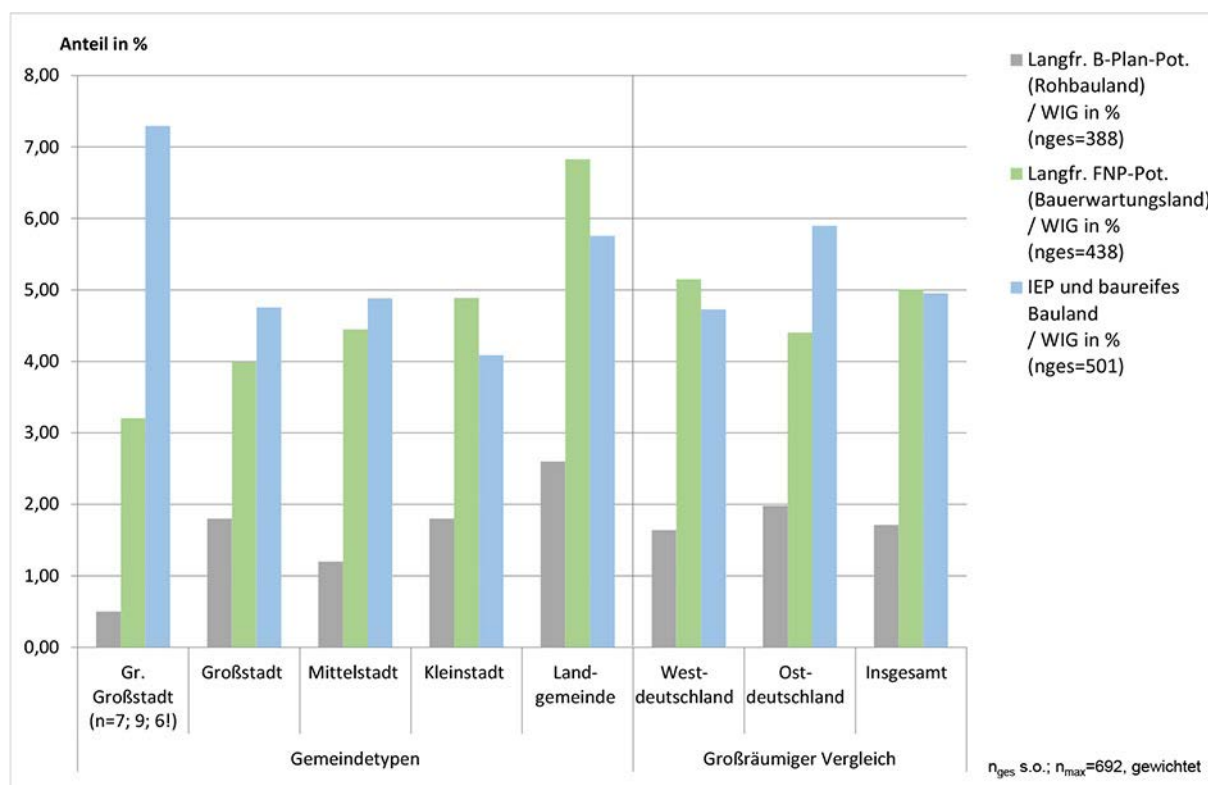
Über IEP und weitere baureife Baulandreserven hinaus wurden als dritte Kategorie langfristige Baulandpotenzi-ale abgefragt. Unterteilt wurde die Erhebung in B-Plan-Potenziale ohne gesicherte Erschließung (Rohbau-land), FNP-Potenziale (Bauerwartungsland) und Regionalplan-Potenziale sowie sonstige langfristige Potenzi-ale (siehe auch Abschnitt 3.1.2). Da zu Regionalplan-Potenzialen und sonstigen langfristigen Potenzi-alen nur vergleichsweise wenige Angaben gemacht wurden, werden hier zunächst die Ergebnisse zu den ersten beiden Kategorien dargestellt. Abbildung 3-27 zeigt die langfristigen Rohbauland- und Bauerwartungslandpotenzi-ale im Vergleich zu dem bisher dargestellten verfügbaren Gesamt-Baulandpotenzial aus IEP und weiterem bau-reifen Bauland (mit gesicherter Erschließung). Mit Ausnahme der großen Großstädte, für die auch hier auf die

Unsicherheiten aufgrund sehr kleiner Fallzahlen verwiesen werden muss, übersteigen die langfristigen Potenziale in der Summe durchgängig die aktuell grundsätzlich nutzbaren Potenziale. Dabei haben die FNP-Potenziale grob den doppelten bis dreifachen Umfang der B-Plan-Potenziale. Insgesamt summieren sich die Angaben auf rd. **34.000 ha B-Plan-Potenziale** sowie **rd. 100.000 ha FNP-Potenziale**.

In der Tendenz weisen die kleineren Städte relativ größere langfristige Potenziale aus als die größeren. Dabei geben die Landgemeinden mit knapp 7 % FNP- und gut 2,5 % B-Plan-Potenzialen die höchsten Werte an. Lässt man die großen Großstädte außer Acht, finden sich die niedrigsten Werte mit rd. 4 % FNP-Potenzialen in den Großstädten und gut 1 % B-Plan-Potenzialen in den Mittelstädten. Im West/Ost-Vergleich zeigen sich ähnliche Werte, wobei die FNP-Potenziale von westdeutschen Kommunen mit gut 5 % etwas größer angegeben werden als von ostdeutsche Kommunen mit knapp 4,5 %. Umgekehrt geben die ostdeutschen Kommunen mit rd. 2 % höhere B-Plan-Potenziale an als westdeutsche Kommunen mit rd. 1,6 %.

Abbildung 3-27

Langfristige Baulandpotenziale im Vergleich mit Gesamt-Baulandpotenzial aus IEP und baureifem Bauland, bezogen auf Siedlungsfläche Wohnen, Industrie und Gewerbe

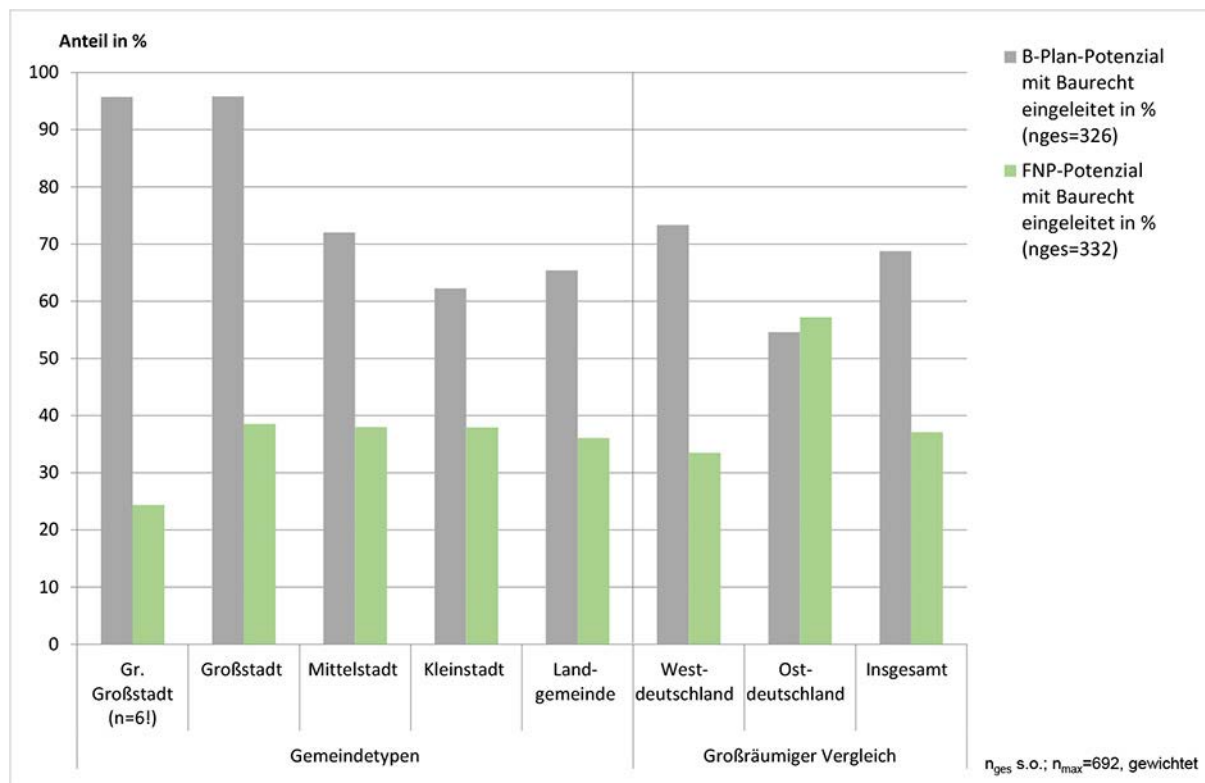


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Zusätzlich zur Quantifizierung dieser langfristigen Flächenpotenziale wurde abgefragt, wieweit gegebenenfalls bereits ein Planungsprozess zur Schaffung von Baurecht für Anteile dieser Flächen eingeleitet wurde. Soweit hierzu Angaben gemacht wurden, zeigt Abbildung 3-28 die jeweiligen Anteile der langfristigen Baulandpotenziale, für die dies der Fall ist. Demnach sind für insgesamt knapp 70 % der B-Plan-Potenziale und knapp 40 % der FNP-Potenziale Prozesse zur Schaffung von Baurecht eingeleitet. Ähnlich werden die Anteile in den Mittel- und Kleinstädten sowie Landgemeinden angegeben. Die (großen) Großstädte jedoch haben bereits für über 95 % der langfristigen B-Plan-Potenziale entsprechende Planungsprozesse eingeleitet. Im West/Ost-Vergleich fällt auf, dass in Ostdeutschland mit rd. 54 % der B-Plan-Potenziale hier deutlich weniger Baurechts-Prozesse eingeleitet wurden als in Westdeutschland mit rd. 73 %, dafür aber der entsprechende Anteil bei den FNP-Potenzialen in Ostdeutschland mit rd. 57 % deutlich höher ist als in Westdeutschland mit rd. 33 %.

Abbildung 3-28

Anteile der langfristigen Baulandpotenziale für die Prozesse zur Schaffung von Baurecht eingeleitet wurden



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Zu langfristigen Regionalplanpotenzialen wurden insgesamt nur 167 Angaben gemacht, weshalb aufgrund der damit verbundenen Unsicherheiten von einer Hochrechnung abgesehen und die Auswertung auf den Vergleich der Gemeindegrößenklassen in den Stichprobenschichten beschränkt wird. In dieser Gliederung geben die teilnehmenden Großstädte, bezogen auf die Siedlungsfläche Wohnen, Industrie und Gewerbe, ein Potenzial von rd. 2,7 % an, die Mittelstädte rd. 3,7 %, die großen Kleinstädte (> 10.000 EW) 2,7 %, die Kleinstädte rd. 2,2 % und die Landgemeinden rd. 1,8 %. Soweit hierzu Angaben gemacht wurden, sind für insgesamt 16 % der Regionalplanpotenziale Prozesse zur Schaffung von Baurecht eingeleitet. Dabei sei noch einmal angemerkt, dass die genannten Werte vor allem der Vollständigkeit halber und eher als grobe Orientierung angeführt werden. Zu sonstigen langfristigen Baulandpotenzialen wurden insgesamt sehr wenige Angaben gemacht, weshalb eine quantifizierende Auswertung nicht sinnvoll erscheint. Soweit wenige Angaben zur Art der sonstigen Potenziale gemacht wurden, steht hier die Nennung von Programmen und Entwicklungskonzepten auf unterschiedlichen Ebenen im Vordergrund.

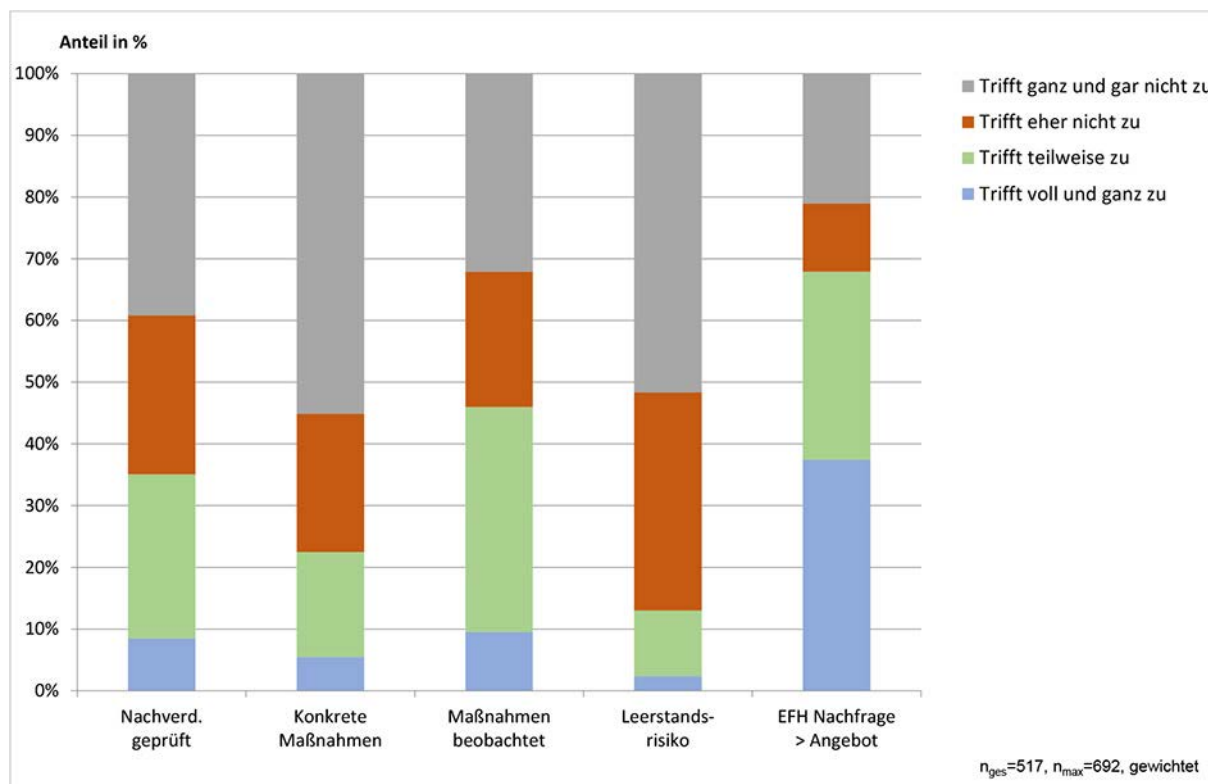
Nachverdichtung

Die Frage nach Nachverdichtungspotenzialen wurde nur sehr sporadisch bearbeitet. Je nach Nachverdichtungskategorie haben nur zwischen 100 und 136 Kommunen geantwortet. Aus diesem Grund wird hier von Hochrechnungen und Differenzierungen abgesehen. Soweit auf dieser Grundlage Aussagen gemacht werden können, werden von den Kommunen in Gebäudeaufstockung und Dachausbau sowie 2.-Reihe Bebauung am ehesten Potenziale zur Wohnraumschaffung gesehen. Jeweils knapp 80 % der Kommunen, die diese Frage bearbeitet haben, sehen hier Potenzial. Nachverdichtungspotenzial im Sinne überbaubarer Infrastruktur sehen demgegenüber nur knapp 40 % dieser Befragten. Sonstige Nachverdichtungsmaßnahmen wurden nur in einzelnen Fällen genannt und betreffen etwa die Umnutzung von Beständen oder die Innenhofbebauung, überlappen aber auch mit allgemeinen Innenentwicklungsmaßnahmen wie Brachflächennutzung durch „Abriss und Neubau“.

Das Thema Nachverdichtung wurde vor dem Hintergrund des demografischen Wandels auch für den Teilmarkt der Einfamilienhausgebiete angesprochen. Eine Gesamtübersicht zur Einschätzung möglicher Nachverdichtungsmaßnahmen zeigt Abbildung 3-29. Demnach trifft die Aussage „In unserer Stadt bzw. Gemeinde werden bereits Nachverdichtungsmaßnahmen in EFH-Gebieten geprüft“ bei rd. 9 % der Kommunen voll und ganz und in rd. 27 % zumindest teilweise zu. Konkrete Maßnahmen der Nachverdichtung von EFH-Gebieten gehen gut 5 % der Kommunen voll und ganz an und weitere 17 % zumindest teilweise. Knapp 10 % stimmen der Aussage voll und ganz zu, dass solche Maßnahmen beobachtet werden; immerhin gut 36 % stimmen hier immerhin teilweise zu. Die Tendenz eines zunehmenden Leerstands-Risikos in EFH-Gebieten trifft in nur gut 2 % der Gemeinden voll und ganz zu und in rd. 11 % teilweise. Umgekehrt trifft die Aussage „In unserer Stadt/Gemeinde übersteigt die Nachfrage nach Bestands-Immobilien im EFH-Segment das Angebot deutlich“ in gut 37 % der Gemeinden voll und ganz und in rd. 30 % teilweise zu. Hier ist es insbesondere unter den Bedingungen eines Immobilienbooms zusätzlich interessant, dass für immerhin gut 20 % der Kommunen ein Nachfrageüberhang im EFH-Segment ganz und gar nicht zutrifft.

Abbildung 3-29

Einschätzung von Nachverdichtungsmaßnahmen und Leerstandsrisiko in EFH-Gebieten



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Mit Blick auf die verschiedenen Gemeindegrößenklassen bzw. den Vergleich von West- und Ostdeutschland zeigt sich insgesamt, dass Nachverdichtungsmaßnahmen in EFH-Gebieten eher ein Thema der größeren und großen Städte ist, sowie tendenziell in Ostdeutschland als weniger zutreffend eingeschätzt werden. Im Einzelnen zeigt sich für die *Prüfung* von Nachverdichtungsmaßnahmen die stärkste Ablehnung in den Landgemeinden mit 45 % „ganz und gar nicht“ während die Großstädte mit immerhin gut 65 % zumindest teilweise zustimmen. Im West/Ost-Vergleich ist die grundsätzliche Tendenz der Einschätzung vergleichbar, allerdings lehnen die Kommunen in Ostdeutschland die Aussage mit rd. 51 % „ganz und gar nicht“ am stärksten ab. *Konkrete* Nachverdichtungsmaßnahmen in EFH-Gebieten treffen in rd. 51 % der Großstädte teilweise zu und in rd. 23 % der großen Großstädte voll und ganz. Ganz und gar nicht treffen konkrete Nachverdichtungsmaßnahmen hingegen mit rd. 61 % am häufigsten in den Landgemeinden und rd. 55 % der Kleinstädte zu. Im West/Ost Vergleich treffen ähnlich wie bei der ersten Aussage konkrete Maßnahmen der Nachverdichtung mit rd. 62 %

„ganz und gar nicht“ in Ostdeutschland am wenigsten zu. Die Beobachtung von Nachverdichtungsmaßnahmen trifft am stärksten in den Großstädten und großen Großstädten mit rd. 37 % bzw. rd. 31 % voll und ganz sowie rd. 51 % bzw. rd. 46 % teilweise zu. Auf der anderen Seite sind es wieder die Landgemeinden, die solche Maßnahmen eher nicht (rd. 24 %) oder ganz und gar nicht (rd. 40 %) beobachten. Eine noch höhere Ablehnung der Beobachtung von Nachverdichtungsmaßnahmen weisen die Kommunen in Ostdeutschland mit rd. 45 % „ganz und gar nicht“ auf, im Vergleich zu rd. 30 % in Westdeutschland. Ein zunehmender Leerstand trifft auch in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen weit überwiegend eher nicht oder ganz und gar nicht zu. Dabei zeigen die Großstädte und großen Großstädte mit rd. 68 % bzw. 100 % „ganz und gar nicht“ die stärkste Ablehnung ebenso wie rd. 62 % der Kommunen in Ostdeutschland. Dass die Nachfrage nach Bestandsimmobilien das Angebot übersteigt, trifft in rd. 93 % der großen Großstädte und rd. 59 % der Großstädte voll und ganz zu. Umgekehrt trifft die Aussage in rd. 26 % der Landgemeinden ganz und gar nicht zu. Im West/Ost-Vergleich trifft die Aussage insbesondere in den Kommunen in Ostdeutschland mit rd. 44 % voll und ganz zu, während Kommunen in Westdeutschland zu rd. 36 % voll und ganz zustimmen.

Potenziale und Bedarfe

Für eine baulandpolitische Einordnung der erhobenen Flächenpotenziale werden diese im Folgenden modellierten Wohnungsbedarfen gegenübergestellt. Hierfür ist es in einem ersten Schritt notwendig, abzuschätzen, wie viele Wohneinheiten auf den Potenzialen errichtet werden können (Wohnungsbaupotenziale). Derartige Angaben wurden im Rahmen der Baulandumfrage nicht erhoben. Erforderlich ist es daher, mit Annahmen über typischen Bebauungsdichten zu arbeiten. Als wesentliche Orientierung dienen dabei Eckwerte aus dem Modellversuch Flächenzertifikate (UBA 2019: 70) sowie Mindestdichtewerte, die den Kommunen in einigen Ländern und Regionen im Rahmen von Landesentwicklungs- und Regionalplänen als Vorgaben gemacht werden.

Der Datensatz des Modellversuchs Flächenzertifikate wurde in den Jahren 2014/2015 erhoben und enthält insgesamt 540 Baugebiete, die von 87 Modellkommunen für den Zeitraum 2014 bis 2028 real geplant wurden. Die Auswertung fokussiert sich auf die darin enthaltenen 335 Wohnbaugebiete. Im Durchschnitt dieser Wohnbaugebiete wurden 23,9 Wohneinheiten pro einem Hektar Bruttobauland geplant. Das Bruttobauland setzt sich hierbei zusammen aus dem Nettobauland, den Erschließungsflächen und den im Plangebiet vorgesehenen Grün- und Ausgleichsflächen. Bei den Wohnbaugebieten liegt der Anteil des Nettobaulandes bei 80 Prozent. Die ermittelte durchschnittliche Parzellengröße liegt bei 304 Quadratmetern¹. Von den 335 Wohngebieten wurden 250 ausschließlich mit Ein- und Zweifamilienhäusern und Doppelhaushälften und ohne Geschosswohnungsbau geplant. Die Dichte beträgt in diesen Baugebieten 14,9 Wohneinheiten je Hektar Bruttobauland. Die Parzellengröße liegt hier im arithmetischen Mittel bei 502 Quadratmetern. Die Dichte der Bebauung nimmt mit der Größe und dem Verdichtungsgrad der Städte und Gemeinden zu. Dies ist im Wesentlichen auf drei Gründe zurückzuführen. Erstens werden aufgrund des höheren Preisniveaus (und der vielerorts hohen Wohnungsnachfrage) die Parzellenzuschnitte von Baugebieten kleiner. Zweitens wird in den Bebauungsplänen eine dichtere Bebauung (insbesondere GRZ und GFZ) für die einzelnen Gebäudetypen zugelassen. Drittens nimmt der Anteil von Gebäudetypen einer dichteren Bebauung zu. Während im ländlichen Raum das freistehende Einfamilienhaus die mit Abstand dominierende Bauform darstellt, kommen mit zunehmenden Verstädterungsgrad verdichtete Bauformen hinzu (siehe hierzu z. B. auch die Wohnbaulandumfrage Niedersachsen; NBank 2020: 23). Hierzu zählen zunächst einmal Zweifamilienhäuser, Doppelhaushälften und Reihenhäuser. Deutlich weniger flächenintensiv sind darüber hinaus Mehrfamilienhäuser und der Geschosswohnungsbau, in denen auf mehreren Stockwerken mehrere abgeschlossene Wohneinheiten geschaffen werden können. Mehrfamilienhäuser sind im ländlichen Raum kleiner und haben typischerweise 4 bis 6 Wohneinheiten, die entweder gemietet oder selbst genutzt werden. Mit zunehmender Verstädterung werden die Gebäude größer, sodass in Großstädten in zentralen Lagen in der Regel Mehrfamilienhäuser mit 8 bis 12 Wohneinheiten sowie vereinzelt auch Wohnhochhäuser mit mehr als 12 Wohneinheiten anzutreffen sind.

(1)

Hierbei wurde die Annahme getroffen, dass in Städten und Gemeinden bis 50.000 EW durchschnittlich 6 Wohneinheiten je Mehrfamilienhaus geplant werden, in Städten zwischen 50.000 und 100.000 EW 8 Wohneinheiten, und in Großstädten 10 Wohneinheiten.

Im Folgenden wird deshalb mit drei Methoden gearbeitet, um das Potenzial an Wohneinheiten auf den erhobenen Potenzialflächen abzuschätzen:

- 1) Nicht differenzierte bzw. pauschale Dichteannahme zur Bebauung
- 2) Nach Kreistypen differenzierte Dichteannahme zur Bebauung
- 3) Nach Gemeindegrößenklassen differenzierte Dichteannahme zur Bebauung

Als Eckwerte dienen dabei die Werte der Planungen aus dem Modellversuch Flächenzertifikate. Die dort ermittelten Dichtewerte beziehen sich auf Baugebiete mit einer Mindestgröße von 2.000 qm. Da in der Befragung auch kleinteilige Maßnahmen im Siedlungsbestand (Baulücken, Nachverdichtung) abgefragt werden, dürften die Dichtewerte insgesamt höher sein. Zwar befanden sich 24 Prozent der 335 Wohnbaugebiete im Innenbereich, jedoch sind kleinteilige Maßnahmen verstärkt in innerstädtischen Lagen zu finden, die in der Regel einer dichteren Bebauung zugeführt werden.

Als weitere Orientierung zur Berechnung der Wohnungsbaupotenziale dienen Dichtevorgaben, die in einigen Landesentwicklungs- bzw. Regionalplänen bestehen. So finden sich beispielweise für die Region Stuttgart Bruttowohndichten im Wohnungsbau für Kommunen je nach zentralörtlicher Funktion von 50 bis 90 EW je Hektar Bruttobauland (Trovato 2018: 162). Als weiteres Beispiel schreibt Hessen seinen Städten und Gemeinden regionalplanerische Mindestdichtewerte vor, die je nach Region und Strukturraum zwischen 20 bis 60 Wohneinheiten je Hektar liegen (LEP Hessen 2020: 394). Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die bereits zitierten Ergebnisse der Wohnbauland-Umfrage der NBank für Niedersachsen. Auf den für Niedersachsen insgesamt ermittelten 4.900 ha Reserveflächen für den Wohnungsbau sind nach Einschätzung der Kommunen rd. 87.000 Wohneinheiten realisierbar. Das entspricht einer durchschnittlichen Dichte von rd. 18 WE/ha (NBank 2020: 23). Für den Geschosswohnungsbau wird dabei eine höhere Dichte von 57 WE/ha ermittelt, was eine gegenüber früheren Erhebungen höhere Dichte darstellt (NBank 2020: 5).

Die auf diesen Grundlagen angenommenen Dichtewerte für die weiteren Berechnungen zeigt Tabelle 3-6. Dabei werden Unter- und Obergrenzen herangezogen, um die Spannweite typischer Bebauungen abzubilden. Die untere Grenze bildet dabei die aktuelle Planungsrealität ab. Die obere Grenze dient als Abschätzung für eine mögliche Bebauung, die bei einer deutlich dichteren Bebauung, d. h. insbesondere durch deutlich höhere Anteile von Geschosswohnungsbau, erreicht werden könnten.

Tabelle 3-6

Annahmen zu Dichtewerten in Wohneinheiten pro Hektar Bruttobauland nach BBSR-Kreistypen und Gemeindegrößenklassen

BBSR-Kreistyp	Auswertung WE/ha (n = 335)	Annahmen WE/ha Min.–Max.	Gemeindegrößenklasse (GGK)	Auswertung WE/ha (n = 335)	Annahmen WE/ha Min.–Max.
Dünn besiedelter ländlicher Kreis	12,7	12,5–25,0	< 5.000 EW	15,5	12,5–25,0
Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	14,2	20,0–40,0	< 10.000 EW	12,7	12,5–25,0
Städtischer Kreis	35,1	40,0–80,0	< 20.000 EW	17,2	17,5–35,0
kreisfreie Großstadt	31,8	50,0–100,0	< 50.000 EW	22,2	25,0–50,0
			< 100.000 EW	25,2	40,0–80,0
			>= 100.000 EW	31,8	50,0–100,0
Durchschnitt	23,9	25,0			

Quelle: IW im Auftrag des BBSR (unter Verwendung von Daten aus dem Modellversuch Flächenzertifikate (vgl. UBA 2019))

Die erhobenen Gesamt-Baulandpotenziale sind gemäß der Befragung insgesamt zu zwei Dritteln für den Wohnungsbau vorgesehen. Die erhobenen Potenziale werden daher in der Berechnung um ein Drittel, die für sonstige Nutzungen vorgesehen sind, reduziert. Auf Grundlage dieser Annahmen lassen sich die Wohnungsbaupotenziale abschätzen. Die Ergebnisse zeigt Tabelle 3-7.

Tabelle 3-7

Abschätzung von auf dem für Wohnungsbau vorgesehenen Flächenanteil realisierbaren Wohneinheiten

		Methode (1) 25 WE/ha	Methode (2) BBSR-Kreistyp	Methode (3) GGK
	ha (gesamt)	WE in Mio.	WE in Mio. Min.–Max.	WE in Mio. Min.–Max.
IEP	84.400	1,407	1,750–3,500	1,439–2,878
Gesamtpotenzial (IEP + weiteres baureifes Bauland)	98.900	1,648	2,065–4,130	1,647–3,294
...hiervon direkt oder kurzfristig nutzbar	52.700	0,879	1,117–2,234	0,898–1,796
B-Plan (Rohbauland)	34.200	0,570	0,648–1,296	0,487–0,973
F-Plan Bauerwartungsland)	99.900	1,666	1,992–3,984	1,480–2,960

Quelle: IW im Auftrag des BBSR

Die Innenentwicklungspotenziale von hochgerechnet bundesweit rund 84.400 Hektar (Untergrenze) können bei einer pauschalen Dichte-Annahme von 25 Wohneinheiten pro Hektar (Methode 1) mit 1,407 Mio. Wohnungen bebaut werden (unter der Annahme, dass zwei Drittel der Flächen für den Wohnungsbau genutzt werden). Nach der nach Kreistypen differenzierten Dichteannahme (Methode 2) liegt das mögliche Wohnungsbaupotenzial in einer Spannbreite von 1,75 und 3,5 Mio. Wohneinheiten. Nach Methode 3 und der Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen liegt das Potenzial zwischen 1,439 und 2,878 Mio. Wohneinheiten. Dabei sind mit zunehmender Dichte nicht nur mehr Wohneinheiten realisierbar, sondern auch der Grundstückskostenanteil je qm Wohnfläche sinkt.

Die großen Spannbreiten zwischen den Unter- und Obergrenzen möglicher Wohneinheiten verdeutlichen, dass die Bebauungsdichte eine zentrale Variable darstellt. Die Frage nach der Größe der Parzellen sowie des Gebäudetyps innerhalb der Nutzungsflächen stehen damit bei der Beurteilung der ermittelten Potenziale im Zentrum. Dies gilt insbesondere für Abschätzungen, inwieweit die Potenziale zur Deckung regionaler Wohnungsbedarfe ausreichen oder nicht. Das hochgerechnete gesamtdeutsche Gesamt-Baulandpotenzial von 98.900 Hektar kann je nach Methodik und Unter- und Obergrenze für einen Wohnungsbau zwischen 1,648 und 4,13 Mio. Einheiten genutzt werden. Berücksichtigt man die Einschätzung der Befragten zur Verfügbarkeit der Flächen, verringert sich die Zahl auf ein Wohnungsbaupotenzial zwischen insgesamt 0,879 und 2,234 Mio. Einheiten, die auf direkt oder kurzfristig nutzbaren Flächen realisiert werden können. Bei den aktuell in der Planungspraxis typischerweise realisierten Dichtewerten (o. g. Untergrenzen) liegt dieses Potenzial zwischen 0,879 (Methode 1) und 1,117 Mio. Wohneinheiten (Methode 2). Gelingt eine dichtere Bebauung entsprechend den Annahmen zu Obergrenzen, wird die Realisierung von 1,796 (Methode 3) bis zu 2,234 Mio. Wohneinheiten (Methode 2) möglich.

Zu den Gesamtpotenzialen, bestehend aus Innenentwicklungspotenzialen (Untergrenze) und weiterem baureifem Bauland mit gesicherter Erschließung, kommen noch die als langfristige Potenziale abgefragten Planungsreserven hinzu, die in der verbindlichen Bauleitplanung in einem Bebauungsplan bereits rechtlich verbindlich als Siedlungsfläche festgesetzt sind (Rohbauland) oder in der vorbereitenden Bauleitplanung in einem Flächennutzungsplan als Siedlungsflächen ausgewiesen sind (Bauerwartungsland). Das hochgerechnete gesamtdeutsche Rohbauland kann je nach Methode mit zwischen 570.000 (Methode 1) und 1,296 Mio. (Methode 2, Obergrenze) Wohneinheiten bebaut werden. Das hochgerechnete gesamtdeutsche Bauerwartungsland ist fast dreimal so groß und bietet Wohnungsbaupotenziale zwischen 1,666 (Methode 1) und 3,984 Mio. (Methode 2, Obergrenze) Wohneinheiten.

Um die in absoluten Zahlen dargestellten Wohnungsbaupotentiale beurteilen zu können, werden sie im Folgenden mit den Bedarfen verglichen. Dabei erfolgt eine Fokussierung auf das oben dargestellte Gesamt-Baulandpotenzial aus Innenentwicklungspotenzialen (Untergrenze) und weiteren baureifen Baulandreserven. Die Wohnungsbedarfe wurden mit dem IW-Wohnungsbedarfsmodell errechnet (Henger und Voigtländer 2021). Das Modell beschreibt den Bedarf auf Ebene der 401 kreisfreien Städte und Landkreise und enthält mehrere Komponenten. Die zentrale Komponente basiert auf der Entwicklung der Bevölkerung, die in der aktuellen Modellspezifikation mit der Raumordnungsprognose des BBSR arbeitet (BBSR 2021e). Weitere wesentliche Komponenten berücksichtigen Alter und Struktur des Gebäudebestandes, Leerstände sowie Prognose über die Entwicklung des zukünftigen Wohnkonsums.

Für den Fünf-Jahreszeitraum 2021 bis 2025 ermittelt das IW-Wohnungsbedarfsmodell einen Bedarf von jährlich 308.000 Wohneinheiten (Henger und Voigtländer 2021: 4). Dies entspricht einem Gesamtbedarf von 1,54 Mio. Wohnungen. Dieser Bedarf kann auf dem bundesweit direkt oder kurzfristig nutzbaren Gesamtpotenzial an Flächen nur teilweise gedeckt werden. Dies gilt mit den ermittelten Werten zwischen 0,879 (Methode 1) und 1,117 Mio. (Methode 2) Wohneinheiten zumindest dann, wenn diese mit den aktuell üblichen Bebauungsdichten überplant und bebaut werden. Bei höheren Dichten würden die Bedarfe für den Fünf-Jahres-Zeitraum gedeckt werden können. Dies würde jedoch eine deutlich forcierte Bautätigkeit im Geschosswohnungsbau auf den Potenzialflächen erfordern. Im Rahmen der Bautätigkeit in Gesamtdeutschland wurden im Zehn-Jahreszeitraum von 2011 bis 2020 durchschnittlich jährlich 221.500 Wohneinheiten errichtet (Wohnungen in Wohngebäuden ohne Maßnahmen im Bestand, Statistisches Bundesamt 2021). Davon wurden 53 Prozent der Wohnungen im Geschosswohnungsbau geschaffen (117.900). Insbesondere der Geschosswohnungsbau hat während der letzten Jahre deutlich zugenommen. Der Anteil stieg im Bundesdurchschnitt von 40 % im Jahr 2011 auf 60 % im Jahr 2020. Dieser Anstieg ist mit den aktuell üblichen Bebauungsdichten berücksichtigt und durch die oben angenommenen Dichte-Obergrenzen abgedeckt.

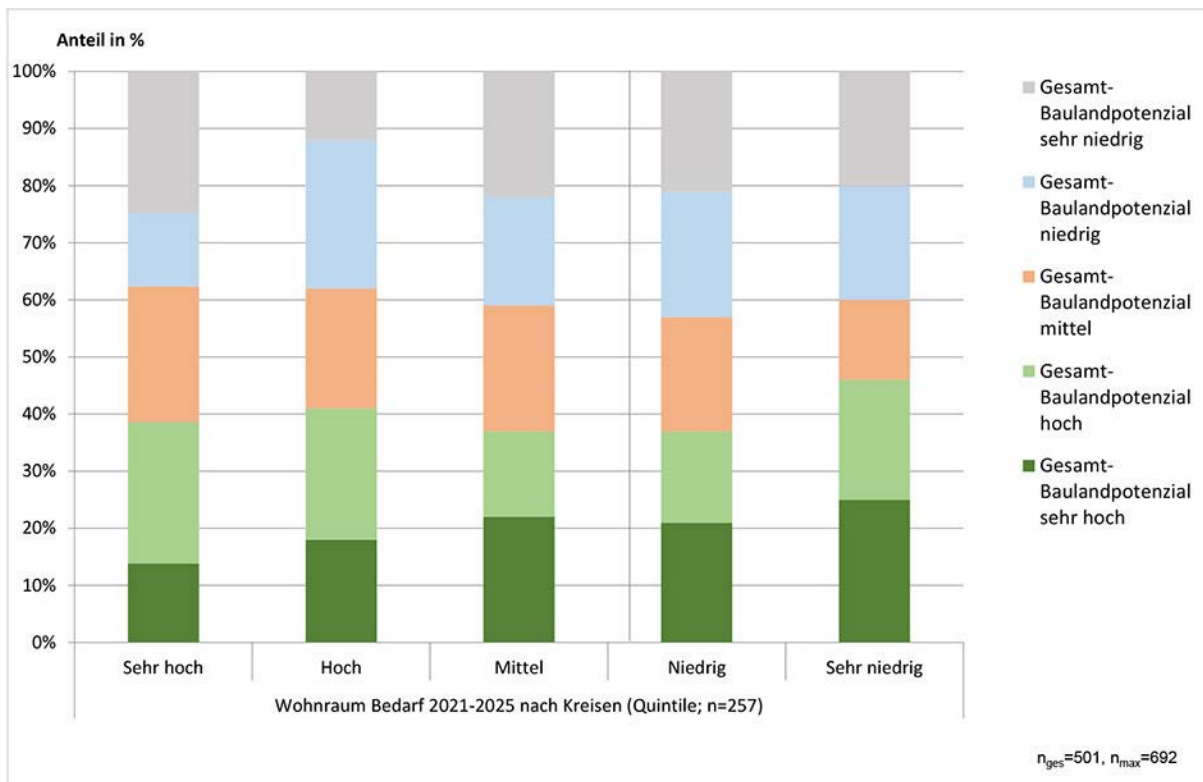
Bei der Beurteilung der erhobenen Flächenpotenziale sind im Weiteren regionale und räumliche Aspekte von großer Bedeutung. Daher erfolgt die Gegenüberstellung von Gesamt-Baulandpotenzial und Wohnungsbedarfen regional differenziert. Bei der Darstellung des Abgleichs werden die erhobenen Potenziale den Bedarfen in einer Kategorisierung nach Quintilen gegenübergestellt. Hierzu werden die Flächenpotenziale, wie bereits eingeführt, als Prozent der Siedlungsfläche WIG (Wohnbaufläche (11000) sowie Industrie- und Gewerbeflächen (12000); Stand 31.12.2019) ausgedrückt und die 501 Städte und Gemeinden der Teilstichprobe „Gesamt-Baulandpotenzial“ nach Quintilen in qualitative Kategorien (Sehr hoch, Hoch, Mittel, Gering, Sehr gering) eingeteilt. In gleicher Weise werden die Wohnungsbedarfe der entsprechenden 257 Kreise in Relation zu Bevölkerung dargestellt (WE-Bedarf je 1.000 EW, Bevölkerungsstand 31.12.2019). Die Gegenüberstellung der Quintilsbetrachtung zeigt Abbildung 3-30.

Die Ergebnisse zeigen einen schwach negativen Zusammenhang zwischen den regionalen Bedarfen und Potenzialen – insbesondere, wenn man auf die Verteilung der Städte und Gemeinden mit sehr hohen Potenzialen blickt. Hier wird deutlich, dass mit steigender Bedarfssituation in den Kreisen der Anteil an Städten und Gemeinden mit sehr hohen Potenzialen (Darstellung in dunkelgrün) tendenziell abnimmt. Dieser Zusammenhang relativiert sich jedoch, wenn man die Verteilung der Städte und Gemeinden mit sehr hohem oder hohem Baulandpotenzial zusammenfassend betrachtet. Hier zeigt sich nur in der Kategorie der Kreise mit sehr niedrigen Bedarfen mit gut 45 % ein erhöhter Anteil von Städten und Gemeinden mit hohen oder sehr hohen Potenzialen. Intuitiv würde man einen deutlich klareren (negativen) Zusammenhang zwischen den Wohnungsbedarfen und den Wohnflächenpotenzialen erwarten. Offensichtlich kommt aber auch zum Tragen, dass ein höherer Bedarf auch zu einer verstärkten Identifikation und Bereitstellung von Baulandpotenzialen führt, sodass dass die Abgänge an Baulandpotenzialen stetig ausgeglichen werden. Diesen Effekt beobachteten bereits Fina et al. für Nordrhein-Westfalen in ihrer Studie aus dem Jahr 2020. Ebenso zeigt sich auch im Ergebnis der Wohnbaulandumfrage 2020 für Niedersachsen eine besonders intensive Baulandbeschaffung in bevölkerungsdynamischen Regionen (NBank 2020: 4). Allerdings liegt natürlich auch in der tendenziellen Gleichverteilung von Städten und Gemeinden mit hohen und sehr hohen Baulandpotenziale eine relative Benachteiligung der Kreise mit höheren Bedarfen. Ein Blick auf die einzelnen Städte und Gemeinden zeigt,

dass zudem auch kleinräumig heterogene Konstellationen von Wohnungsbedarfen und Flächenpotenzialen bestehen, also in einer Binnendifferenzierung im gleichen Kreis sowohl Kommunen mit höheren als auch mit niedrigeren Potenzialen auftreten.

Abbildung 3-30

Gegenüberstellung von Gesamt-Baulandpotenzial nach Städten und Gemeinden und Wohnraum-Bedarfen nach Kreisen (Quintile kategorisiert)



Quelle: IÖR und IW im Auftrag des BBSR

Um räumliche Unterschiede zu identifizieren, werden die Wohnungsbaupotenziale im Folgenden differenziert nach siedlungsstrukturellen Kreistypen und Ländergruppen dargestellt. Tabelle 3-8 und Tabelle 3-9 stellen die Wohnungsbaupotenziale den Bedarfen aus dem IW-Wohnungsbedarfsmodell gegenüber. Um hier möglichst realitätsnahe Zahlen zu generieren, erfolgt dabei eine Beschränkung auf das direkt oder kurzfristig mobilisierbare Gesamtpotenzial aus Innenentwicklungspotenzialen (Untergrenze) und weiterem baureifem Bauland mit gesicherter Erschließung sowie auf den für Wohnungsbau vorgesehenen Anteil. Unsichere, länger- oder langfristige Flächen-Potenziale (Rohbauland, Bauerwartungsland) wurden in diesen Abschätzungen nicht berücksichtigt.

Tabelle 3-8

Wohnungsbaupotenziale auf dem direkt oder kurzfristig mobilisierbaren Gesamt-Baulandpotenzial, differenziert nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

	Potenzial Methode (1) 25 WE/ha	Potenzial Methode (2) BBSR-Kreistyp	Potenzial Methode (3) GGK	Wohnungsbedarf p. a.
Wohneinheiten (Unter- und Obergrenzen)				
Kreisfreie Großstadt	185.000	369.900–739.800	369.900–739.800	107.800
Städtischer Kreis	305.200	488.400–976.700	267.000–533.900	124.600
Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	214.200	171.400–342.800	146.400–292.700	44.800
Dünn besiedelter ländlicher Kreis	174.200	87.100–174.200	115.200–230.500	30.800
Summe	878.600	1.116.800–2.233.500	898.500–1.796.900	308.000

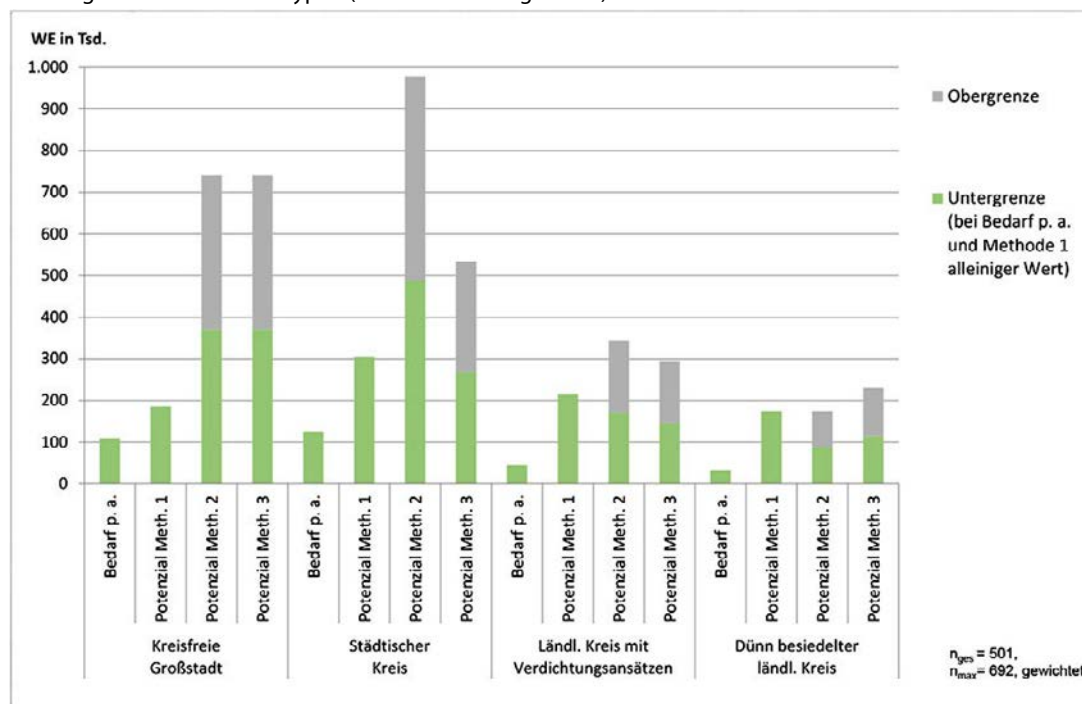
	Potenzial Methode (1) 25 WE/ha	Potenzial Methode (2) BBSR-Kreistyp	Potenzial Methode (3) GGK	Wohnungsbedarf p. a.
Deckung des Wohnungsbedarfs für ... Jahre (Unter- und Obergrenzen)				
Kreisfreie Großstadt	1,7	3,4–6,9	3,4–6,9	
Städtischer Kreis	2,5	3,9–7,8	2,1–4,3	
Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	4,8	3,8–7,6	3,3–6,5	
Dünn besiedelter ländlicher Kreis	5,7	2,8–5,7	3,7–7,5	
Insgesamt	2,9	3,7–7,5	3,0–6,0	

Quelle: IW im Auftrag des BBSR

Fokussiert man in der Bewertung die Ergebnisse der Methode 3 mit den differenziertesten Annahmen, so stehen dem jährlichen Wohnungsbedarf von 308.000 Wohneinheiten in Summe knapp 900.000 bis 1,8 Mio. Wohneinheiten an Wohnungspotenzialen gegenüber, die auf dem direkt oder kurzfristig mobilisierbaren Gesamt-Baulandpotenzial realisiert werden können. Damit reichen diese Potenziale insgesamt zur Befriedigung des Bedarfs von rd. 3,0 bis 6,0 Jahren aus. Auch hier wird jeweils mit der Spanne zwischen Unter- und Obergrenze deutlich, dass die Ergebnisse stark davon abhängen, welche Annahmen – bzw. in der Praxis Entscheidungen – zur Bebauungsdichte getroffen werden. Zudem ist natürlich lokal auch die oben thematisierte regionale Verteilung der Bedarfe und verfügbaren Flächenpotenziale zu berücksichtigen. Grundsätzlich wird deutlich, dass die Flächenpotenziale in den städtischen Kreisen am knappsten sind, mit einer rechnerischen Deckung des Wohnungsbedarfs von nur 2,1 bis 4,3 Jahren. Damit gehen die Potenziale nicht stetig mit dem Verdichtungsgrad zurück. Die Knappheit an verfügbaren Bauflächen ist hingegen in den städtischen Kreisen am größten, die sich häufig in der Nähe oder am Rand von Ballungsräumen befinden. Dies lässt sich damit erklären, dass sich gerade in den letzten Jahren die Wohnungsnachfrage aufgrund von Flächenverfügbarkeit, des Baulandpreisgefälles, aber auch von suburban orientierten Wohnwünschen von den Zentren aus immer mehr in das Umland ausgeweitet hat. Abbildung 3-31 stellt die Wohnungsbedarfe und Wohnungsbaupotenziale aus Tabelle 3-8 noch einmal grafisch nebeneinander.

Abbildung 3-31

Wohnungsbaupotenziale auf dem direkt oder kurzfristig mobilisierbaren Gesamt-Baulandpotenzial, differenziert nach siedlungsstrukturellen Kreistypen (Unter- und Obergrenzen)



Quelle: IÖR und IW im Auftrag des BBSR

Deutlich zu erkennen sind die Unterschiede zwischen den Methoden zur Abschätzung der Wohnungsbaupotenziale, insbesondere bei den kreisfreien Großstädten und Städtischen Kreisen. Ursächlich für die Unterschiede bei den Großstädten sind die Dichteannahmen, die bei Methode 1 25 WE/ha und bei den Methoden 2 und 3 100 WE/ha betragen (siehe Tabelle 3-6). Da die Klassifikationen der Methoden 2 und 3 in die „oberste“ Stufe bei den kreisfreien Großstädten identisch sind, ergeben sich entsprechend auch gleiche Ergebnisse bei der Abschätzung der Wohnungsbaupotenziale. Entsprechend liegen die Gründe für die Unterschiede bei den Städtischen Kreisen in der großen Heterogenität dieser Gruppe. Kreise setzen sich aus Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größen zusammen, die bei Methode 2 zusammengefasst sind. Für die Städtischen Kreise werden bei Methode 2 Dichtewerte zwischen 40–80 WE/ha angesetzt, während bei Methode 3 alle Städte unter 50.000 EW mit niedrigen Dichtewerten versehen werden.

Aufgrund der grundsätzlich auf die Bundesebene orientierten Untersuchung wurden für eine Differenzierung nach Groß-Regionen Bundesländer mit ähnlichen Potenzialsituationen (siehe hierzu Abbildung 3-17) zu den 4 Bundesländergruppen *Nord* (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen und Hamburg), *Ost* (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen), *Mitte* (Nordrhein-Westfalen und Hessen) und *Süd* (Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg und Bayern) zusammengefasst. Tabelle 3-9 zeigt, dass die Wohnungsbaupotenziale in den ostdeutschen Bundesländern am größten sind. Während in den westdeutschen Regionen (Nord, Mitte, Süd) die Wohnungspotenziale rechnerisch je nach zugrundeliegenden Annahmen den regionalen Wohnungsbedarf zwischen 2,0 und 7,1 Jahren decken, reicht es in Ostdeutschland mit 5,1 bis 12,9 Jahren rechnerisch deutlich länger. Nimmt man hingegen die zum Zeitpunkt der Berichtslegung im Rahmen der Koalitionsverhandlungen einer möglichen neuen Bundesregierung veröffentlichte Zielgröße von jährlich 400.000 WE als Bezugsgröße, wären die Potenziale natürlich entsprechend schneller aufgebraucht.

Tabelle 3-9

Wohnungsbaupotenziale auf dem direkt oder kurzfristig mobilisierbaren Gesamt-Baulandpotenzial, differenziert nach Bundesländergruppen

	Potenzial Methode (1) 25 WE/ha	Potenzial Methode (2) BBSR-Kreistyp	Potenzial Methode (3) GGK	Wohnungs- bedarf p. a.
	Wohneinheiten (Unter- und Obergrenzen)			
Nord	115.600	128.900–257.800	117.500–235.000	50.000
Mitte	167.500	269.300–538.500	213.900–427.800	82.800
Süd	375.400	449.700–899.500	289.600–579.200	127.300
Ost	243.900	300.200–600.500	309.600–619.200	47.900
Summe*	902.400	1.148.100–2.296.300	930.600–1.861.300	308.000
	Deckung des Wohnungsbedarfs für ... Jahre (Unter- und Obergrenzen)			
Nord	2,3	2,6–5,2	2,4–4,7	
Mitte	2,0	3,3–6,5	2,6–5,2	
Süd	2,9	3,5–7,1	2,3–4,5	
Ost	5,1	6,3–12,5	6,5 –12,9	

Quelle: IW im Auftrag des BBSR

*Anm.: Abweichungen der Summen gegenüber der Berechnung für Gemeindegrößenklassen sind hochrechnungsbedingt

Bauland-Bedarfe in der Einschätzung der Befragten

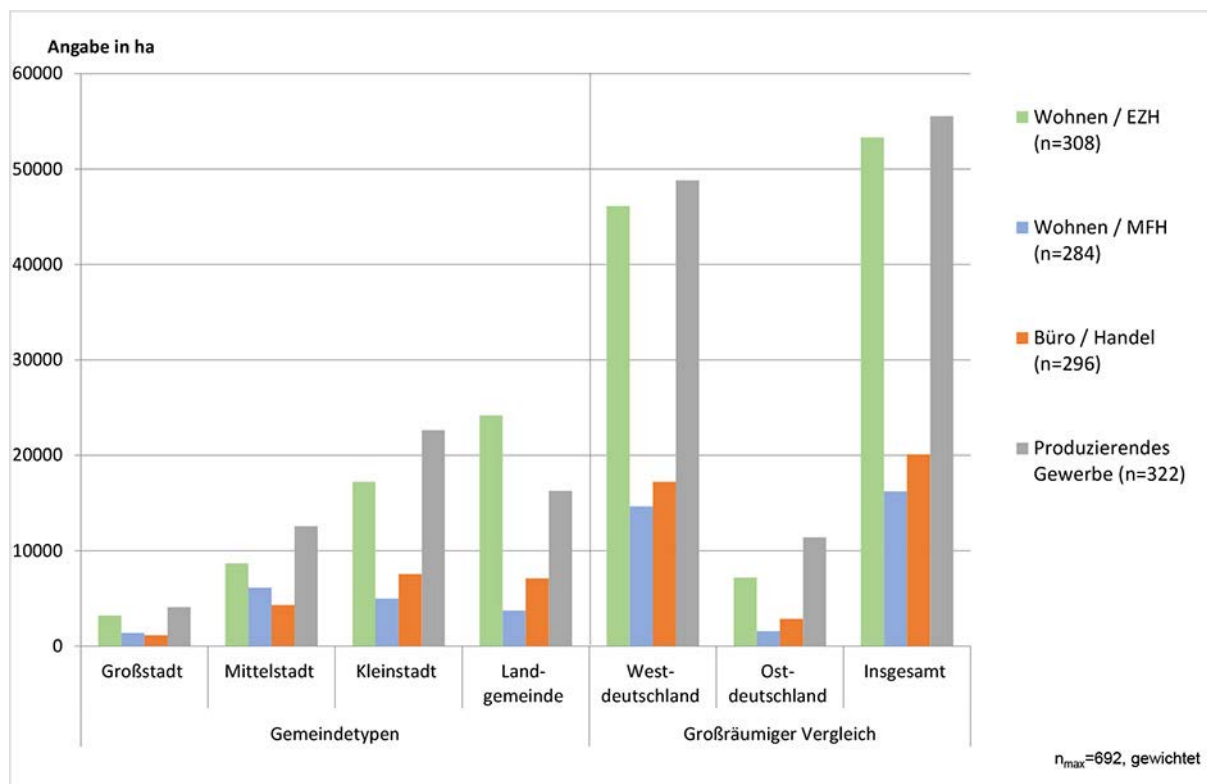
Um die Bedarfssituation in den Städten und Gemeinden direkt zu erheben, wurden im Rahmen der Umfrage auch zusätzliche, über das bestehende Gesamt-Baulandpotenzial hinausgehende Wohn- und Gewerbe-Baulandbedarfe abgefragt. Hierzu ist allerdings vorab methodenkritisch anzumerken, dass die Ergebnisse zu dieser Frage nur sehr bedingt sinnvoll interpretierbar sind. Das hat drei Gründe, die teilweise auch in den

Freitextkommentaren von den Befragten thematisiert werden. Zum einen wurde versäumt, einen Zeitbezug für die Bedarfe in der Fragestellung anzugeben. Hier denken die Befragten offensichtlich in recht unterschiedlichen Zeiträumen, was aber nur vereinzelt angegeben wurde. Zum anderen ist aufgrund einzelner Kommentare anzunehmen, dass zumindest teilweise nicht wie gefragt „zusätzlicher Baulandbedarf über existierende Innenentwicklungspotenziale sowie baureife Baulandreserven hinaus“ angegeben wurde, sondern Abschätzungen des Gesamtbedarfes auf der Grundlage von entsprechenden Analysen. Dies war bei der Auswertung nicht kontrollierbar. Und letztlich haben nur vergleichsweise wenige Städte und Gemeinden die entsprechenden Fragen überhaupt bearbeitet und dann zu weit über 80 % mit geschätzten Angaben. **Die folgenden Auswertungen sind daher mit größeren Unsicherheiten behaftet.**

Blickt man trotz dieser Unsicherheiten auf die durch die Befragten angegebenen Flächen, so summieren sich diese in der gewichteten Hochrechnung insgesamt auf rd. 53.000 ha für Ein- und Zweifamilienhaus-Bebauung (EZH) und rd. 16.000 ha für Mehrfamilienhaus-Bebauung (MFH) sowie im Bereich Gewerbe auf rd. 20.000 ha für Handel und Büro-Bebauung und rd. 56.000 ha für produzierendes Gewerbe. Abbildung 3-32 zeigt die Ergebnisse im Überblick. Dabei wurden wegen der geringen Beteiligung die Großstädte in einer Kategorie zusammengefasst. Aufgrund der beschriebenen Unsicherheiten ist hier weniger die absolute Höhe der Flächenbedarfe als insbesondere das Verhältnis zwischen den verschiedenen Kategorien aussagekräftig.

Abbildung 3-32

Durch die Befragten angegebene Baulandbedarfe für Wohnen und Gewerbe hochgerechnet in Hektar; *Datengrundlage mit methodischen Schwächen*



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Mit Blick auf die angegebenen Flächenbedarfe für das Wohnen fällt dabei insbesondere der durchgängig höhere Flächenbedarf für die Wohnform Ein- und Zweifamilienhaus (EZH) gegenüber den MFH-Flächenbedarfen auf. Dabei ist der Unterschied in den Landgemeinden am höchsten. Hier ist der angegebene Bedarf für EZH rd. 6-fach höher als der entsprechend angegebene Flächenbedarf für MFH. Zum Vergleich ist das Verhältnis in den Großstädten 2 zu 1. Am ausgewogensten ist der Flächenbedarf für EZH und MFH mit 1,4 zu 1 in den Mittelstädten. Obwohl der hohe EZH-Baulandbedarf in den kleineren Städten und Gemeinden in der Tendenz

nachvollziehbar ist und auch in anderen Untersuchungen sichtbar wird (z. B. für Niedersachsen Nbank 2020: 23), könnten hier zusätzlich auch Überschätzungen aufgrund von Rundungen der tendenziell jeweils absolut kleineren Flächenbezüge in den Landgemeinden eine Rolle spielen. Der absolut hohe Flächenbedarf der kleineren Städte und Gemeinden erklärt sich schlicht in der Hochrechnung aufgrund ihrer großen Zahl und sollte, wie bereits angemerkt, aufgrund der erwähnten Unsicherheiten auch nicht überbewertet werden.

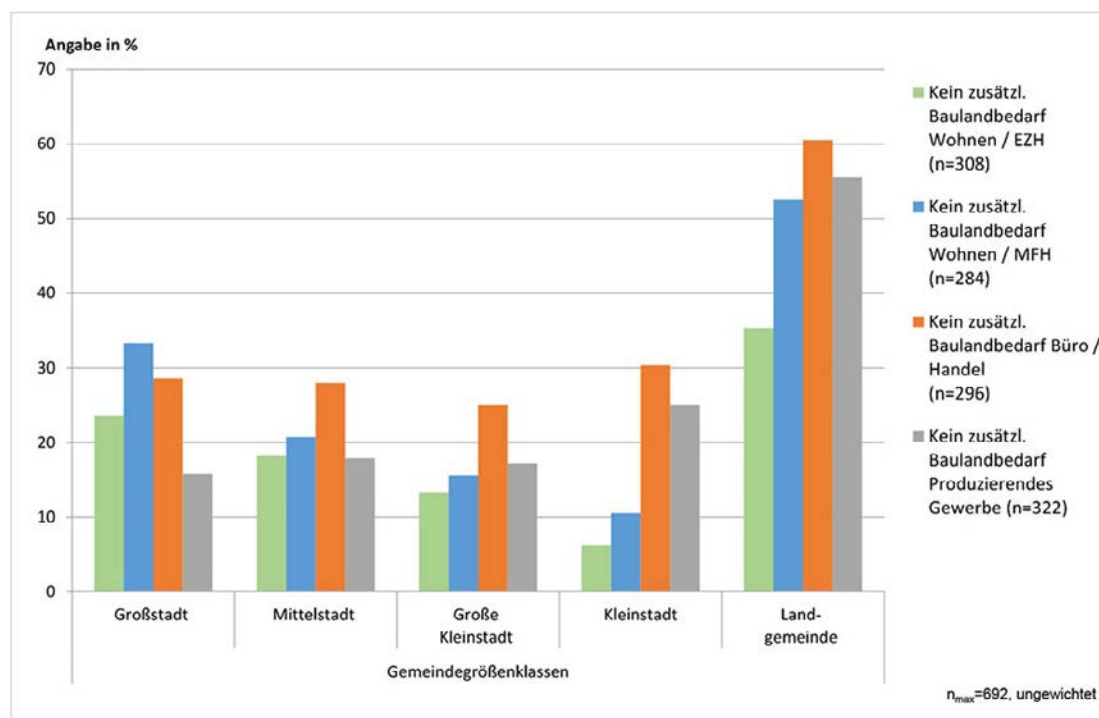
Mit Blick auf die Baulandbedarfe für Gewerbe liegt der Schwerpunkt klar auf den Flächenbedarfen für das produzierende Gewerbe. Die hier angegebenen Flächenbedarfe haben insgesamt knapp den dreifachen Umfang der angegebenen Flächenbedarfe für Handel und Büro-Nutzungen. Dabei ist dieses Übergewicht der Bedarfe für das produzierende Gewerbe in den Großstädten mit knapp 4 zu 1 am ausgeprägtesten und in den Landgemeinden mit gut 2 zu 1 am niedrigsten.

Insgesamt fällt noch der im Vergleich zu Westdeutschland deutlich niedrigere angegebene Flächenbedarf in Ostdeutschland auf, der sich auch in der Normierung auf die Siedlungsfläche darstellt. Bezogen auf die Siedlungsfläche Wohnen ist der angegebene Flächenbedarf für EZH in Ostdeutschland mit gut 2 % nur etwa halb so hoch wie in Westdeutschland mit gut 4 % (MFH: Ost rd. 0,5 % zu West rd. 1,5 %). Beim Blick auf die Gewerbeflächen-Bedarfe – und hier bezogen auf die Siedlungsfläche Gewerbe und Industrie – ist der angegebene Flächenbedarf für Büro bzw. Handel in Westdeutschland mit rd. 4 % mehr als doppelt so hoch wie in Ostdeutschland mit rd. 1,6 % (Prod. Gewerbe: Ost rd. 6 % zu West rd. 10 %). Hier spiegeln sich zumindest in der Tendenz die größeren existierenden Flächenpotenziale in Ostdeutschland.

Interessant und noch am ehesten konsistent interpretierbar ist der Blick auf die den Befragten jeweils angebotene explizite Antwortkategorie „Es besteht kein zusätzlicher Bedarf“. Aufgrund der insgesamt geringen Teilnahme wurde hier von einer Gewichtung und Hochrechnung abgesehen. Abbildung 3-33 zeigt aber die Auswertung nach Stichprobenschichten, sodass hier zumindest eine Einschätzung nach Gemeindegrößenklassen möglich ist.

Abbildung 3-33

Anteil der teilnehmenden Kommunen, die explizit keinen zusätzlichen Bedarf in den jeweiligen Kategorien sehen, in Prozent



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

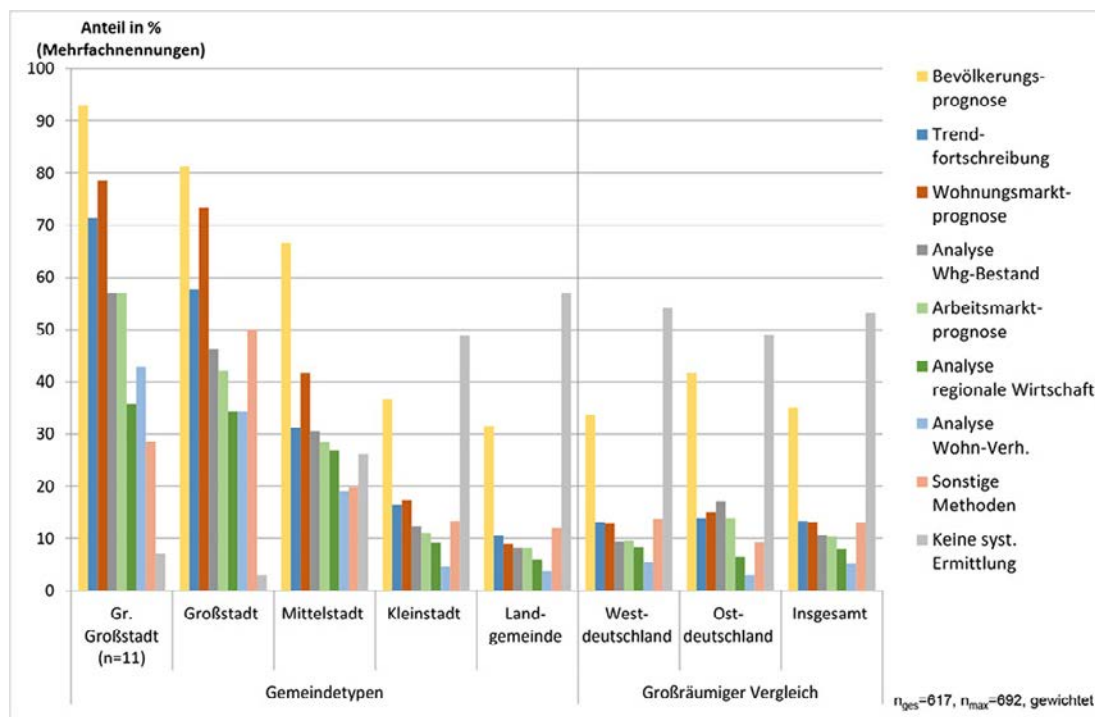
Dabei fällt zunächst die Gruppe der Landgemeinden auf. Mit Ausnahme zusätzlicher Flächenbedarfe für EZH-Wohnen mit rd. 35 % der Kommunen ohne zusätzlichen Baulandbedarf sehen sie zu (weit) über 50 % keinen zusätzlichen Baulandbedarf in den übrigen Kategorien. Das steht in deutlichem Kontrast zu den flächenmäßig teilweise erheblichen Bedarfen, die von den übrigen Landgemeinden angegeben werden und lässt die Annahme einer großzügigen (Über-)Schätzung der Bedarfe in dieser Gemeindegrößenklasse noch einmal naheliegender erscheinen. In den übrigen Gemeindegrößenklassen wird zunächst für das Wohnen deutlich, dass hier eher die größeren Städte keinen zusätzlichen Flächen-Bedarf sehen. Dabei haben die Großstädte mit rd. 23 % Angabe „kein Bedarf an zusätzlichen EFH-Flächen“ und rd. 33 % Angabe „kein Bedarf an zusätzlichen MFH-Flächen“ am seltensten zusätzlichen Wohnbau-Flächenbedarf. Das korrespondiert mit der in dieser Gemeindegrößenklasse besonders hohen Zustimmung zum Vorrang Innenentwicklung (s.u. Abbildung 3-52). Bei den Gewerbeflächen liegt der Anteil der Gemeinden, die keinen zusätzlichen Flächenbedarf für Handel oder Büronutzungen sehen, oberhalb der Landgemeinden zwischen rd. 25 % und rd. 30 %. Keinen zusätzlichen Baulandbedarf für produzierendes Gewerbe sehen oberhalb der Landgemeinden zwischen rd. 15 % und rd. 25 % der teilnehmenden Gemeinden. Eine weitere Frage betraf die Methoden der Bedarfsermittlung, die im Folgenden dargestellt werden.

Methoden der Bedarfsermittlung

Bei den Methoden der Bedarfsermittlung steht die Bevölkerungsprognose bei weitem und in allen Untergliederungen an erster Stelle (Abbildung 3-34). Insgesamt nutzen 35 % der Städte und Gemeinden diesen Ansatz, wobei die Verbreitung mit der Stadtgröße bis auf 90 % der großen Großstädte zunimmt. Weitere Methoden bewegen sich in der Gesamtbetrachtung zwischen rd. 5 % und rd. 13 % und spielen vor allem in den größeren Gemeindegrößenklassen eine relevante Rolle. Im West/Ost-Vergleich fällt zunächst auf, dass die abgefragten Methoden in Kommunen in Ostdeutschland tendenziell häufiger angewandt werden. Besonders deutlich ist der Unterschied bezüglich der Analyse von Wohnungsbeständen, die von rd. 17 % der Kommunen in Ostdeutschland genannt wird, aber nur von rd. 9 % der Kommunen in Westdeutschland. Auch die Berücksichtigung von Arbeitsmarktprognosen wird in Ostdeutschland häufiger genannt als in Westdeutschland.

Abbildung 3-34

Nennung unterschiedlicher Methoden der Erhebung von Flächenbedarfen (Mehrfachauswahl)



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Insgesamt erfolgte auch mit rd. 13 % der Städte und Gemeinden vergleichsweise häufig die Angabe sonstiger Methoden. Dabei steht bei den Kleinstädten und Landgemeinden die Reaktion auf konkrete Anfragen bzw. deren Beobachtung (z. B. mit Wartelisten) sehr deutlich an erster Stelle, gefolgt von allgemeinen Hinweisen auf Bedarfsermittlungen im Rahmen von Entwicklungskonzepten oder im Zusammenhang mit konkreten Anlässen. Auch der Bezug auf Analysen oder Vorgaben übergeordneter Planungsebenen wurde mehrfach genannt. Konkrete Bedarfsermittlungen, auch mit Hilfe von Umfragen, stehen bei den Mittelstädten an erster Stelle, aber auch hier wurde der Bezug auf konkrete Nachfragen sowie auf übergeordnete Analysen oder Vorgaben genannt. Bei den Großstädten wurde ebenfalls die Berücksichtigung übergeordneter Analysen und Planungen (etwa der Regionalplanung) genannt sowie konkrete Ansätze wie Katasterabgleiche, Leerstandsmonitoring und fallbezogene Analysen.

Abschließend ist festzuhalten, dass etwa die Hälfte der Städte und Gemeinden insgesamt angibt, keine systematische Bedarfsermittlung durchzuführen, wobei dieses Ergebnis durch die kleineren Städte und Gemeinden dominiert wird, die hier die höchsten Werte aufweisen. Dabei zeigen die Freitextangaben zu sonstigen Methoden wie dargestellt, dass unregelmäßige oder anlassbezogene Abschätzungen als eigenständige Kategorie genannt wurden. Das könnte bedeuten, dass auch ein Teil der Städte und Gemeinden mit Angabe „keine systematische Bedarfsermittlung“ unabhängig von einer im engeren Sinne fehlenden „systematischen“ Bedarfsermittlung doch zumindest fallweise solche Abschätzungen vornimmt oder eben auf Informationen übergeordneter Stellen zurückgreift, ohne selbst Bedarfe zu ermitteln.

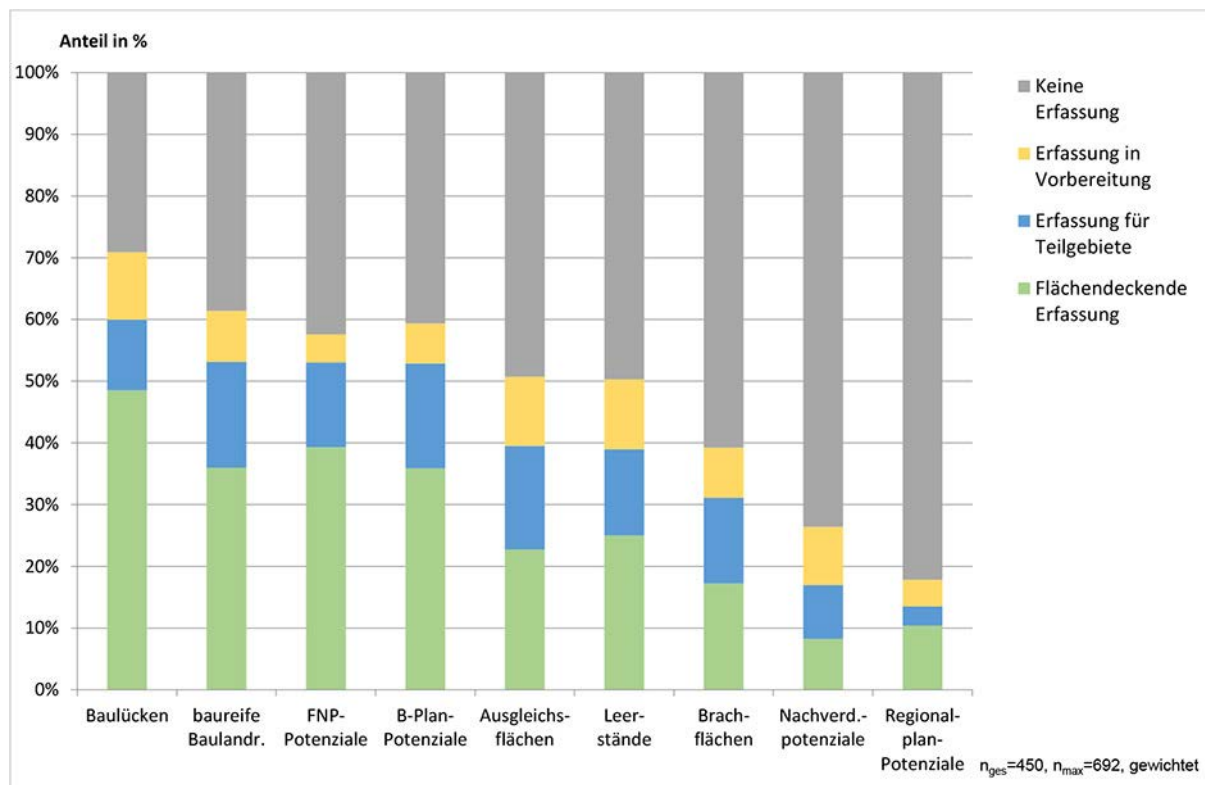
Baulanderfassung

Die Erfassung von Baulandkategorien wurde nach verschiedenen Stadien der Umsetzung abgefragt: „Flächendeckende Erfassung“, „Erfassung für Teilgebiete“, „Erfassung in Vorbereitung“ und keine Erfassung. Eine Gesamtübersicht zeigt Abbildung 3-35. Bei gemeinsamer Betrachtung der Kategorien „Flächendeckende Erfassung“ und „Erfassung für Teilgebiete“ liegen Baulücken, FNP-Potenziale (Bauerwartungsland), baureife Baulandreserven und B-Plan-Potenziale (Rohbauland) mit jeweils über 50 % der Gemeinden an der Spitze der Erfassungsaktivitäten. Dabei ist die Erfassung von Baulücken am weitesten verbreitet. Fast 50 % der Kommunen geben hier sogar eine flächendeckende Erfassung an, weitere rd. 11 % eine Erfassung für Teilgebiete. Eine etwas geringere Verbreitung hat die Erfassung von Leerständen (rd. 25 % flächendeckend, rd. 14 % für Teilgebiete), Ausgleichsflächen (rd. 23 %; rd. 17 %) und Brachflächen. Am wenigsten verbreitet ist die Erfassung von Nachverdichtungspotenzialen (rd. 8 %; rd. 9 %) und Regionalplanreserven (rd. 10 %; rd. 3 %). Zur Kategorie „Sonstige Potenziale“ wurden nur einzelne Angaben gemacht. Konkret erwähnt wurden hier z. B. Erfassungen im Rahmen von „Ökokonten“, die spezifische Erfassung von Konversionsflächen sowie potenzieller Generationenwechsel in Beständen.

Vergleicht man den Stand für die aus der Sicht von Innenentwicklung besonders relevanten Kategorien Brachflächen, Baulücken und Leerstände mit den Ergebnissen von 2012, so zeigen sich deutliche Fortschritte. Während 2012 insgesamt nur rd. 30 % der Städte und Gemeinden eine flächendeckende Erfassung von Baulücken angaben, sind es heute, wie oben dargestellt, rund 50 %, bei den Brachflächen waren es 2012 rd. 14 % flächendeckende Erfassung, heute 17 %. Leerstände wurden 2012 in 10 % der Gemeinden flächendeckend erfasst, heute sind es 25 %.

Abbildung 3-35

Verbreitung von Flächenerfassungsmaßnahmen in Prozent der Städte und Gemeinden im Gesamtüberblick



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

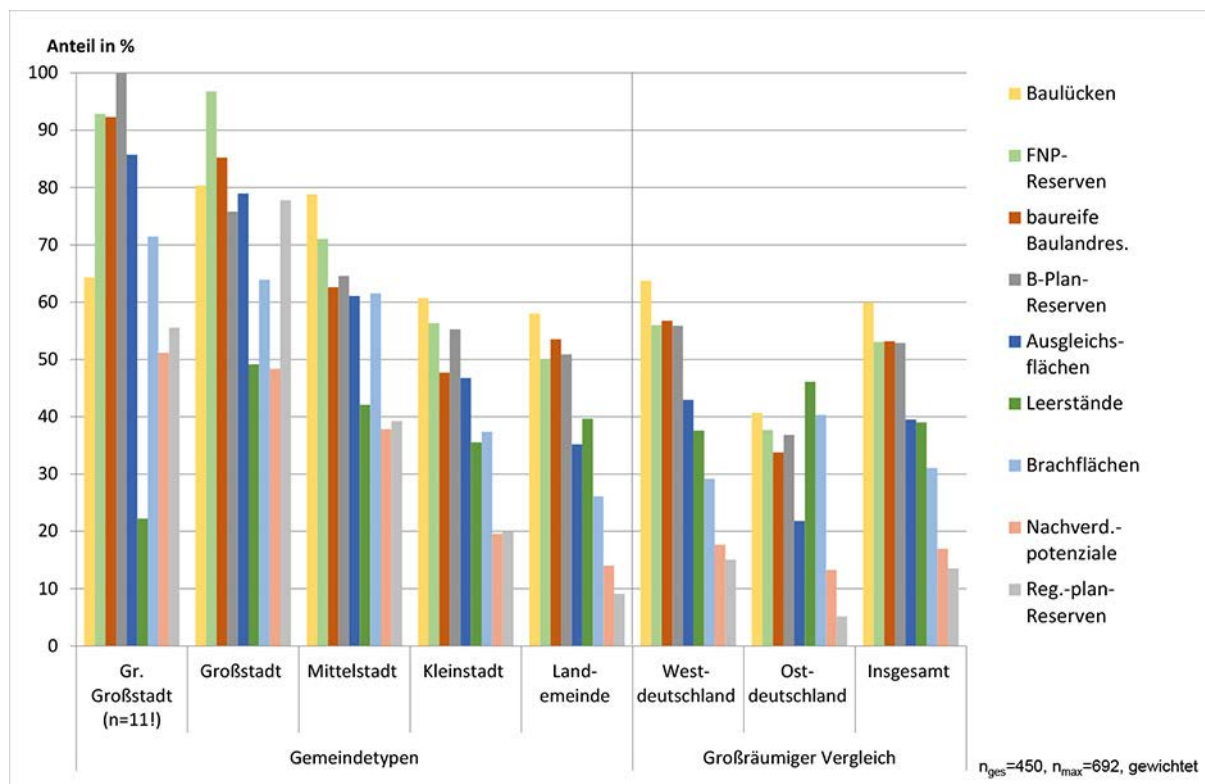
Für einen differenzierteren Gesamtüberblick zeigt Abbildung 3-36 die Verbreitung der verschiedenen Erfassungskategorien in der Zusammenfassung der Kategorien „Flächendeckende Erfassung“ und „Erfassung für Teilgebiete“ für die verschiedenen Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich. Dabei zeigt sich als grundsätzliche Tendenz, dass Flächenerfassungs-Maßnahmen für alle Kategorien in den größeren Städten verbreiteter sind als in den kleineren. Nimmt man die bereits erwähnten Innenentwicklungskategorien in den Blick, so zeigt sich für Baulücken, dass diese auch in den Landgemeinden bereits zu rd. 58 % mindestens für Teilgebiete erfasst werden. Dieser Wert steigt mit den Gemeindegrößenklassen auf bis zu rd. 80 % in den Großstädten. Leerstands-Erfassung bewegt sich zwischen knapp 40 % in den Landgemeinden und knapp 50 % in den Großstädten. Einen deutlich geringeren Wert zeigen hier ausnahmsweise die großen Großstädte mit rd. 22 %. Dieser Wert kann als Hinweis verstanden werden, dass das Thema Leerstände in den großen Großstädten eine deutlich geringere Relevanz hat. Allerdings hatten auch 2012 die großen Großstädte hier nur einen Wert von etwas über 30 % angegeben.

Hinsichtlich der Brachflächen als dritter wichtiger IEP-Kategorie zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen. Liegt der Anteil mindestens für Teilgebiete erfassender Städte bei den größeren Städten zwischen gut 60 % und gut 70 %, sind es in den Kleinstädten nur rund 37 % und in den Landgemeinden nur 26 %. Auch Nachverdichtungspotenziale werden in den Großstädten mit rd. 48 % gut dreimal so häufig erfasst wie in den Landgemeinden mit rd. 14 %.

Mit Blick auf Leerstände und Brachflächen ist zudem der Blick auf den West/Ost-Vergleich interessant. Während die Erfassungsaktivitäten für alle anderen Kategorien in den Kommunen in Ostdeutschland zum Teil deutlich weniger verbreitet sind als in Westdeutschland, zeigen die Erfassung von Leerständen (rd. 46 %) und Brachflächen (rd. 40 %) hier höhere Werte als Kommunen in Westdeutschland (rd. 37 % bzw. rd. 29 %). Dies ist besonders bemerkenswert, als diese Werte 2012 in Ostdeutschland nur bei unter 10 % (Leerstände) bzw. gut 10 % (Brachflächen) lagen. Hier hat es also eine sehr dynamische Entwicklung der Flächenerfassungsaktivitäten gegeben.

Abbildung 3-36

Verbreitung der Erfassungsaktivitäten für die verschiedenen Flächenkategorien (Zusammenfassung der Kategorien „Flächendeckende Erfassung“ und „Erfassung für Teilgebiete“)



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Mindest-Flächengrößen der Erfassung

Soweit Brachflächen und Baulücken erhoben werden, wurde auch nach der eventuellen Anwendung von Mindest-Flächengrößen der Erfassung für diese Kategorien gefragt. Im Ergebnis gaben jeweils knapp 9 % der Befragten mit Erfassung von Baulücken und Brachflächen an, Mindestflächengrößen bei der Erfassung zu berücksichtigen (gewichtet). Von diesen – also soweit Mindestgrößen der Erfassung zur Anwendung kommen – geben für Brachflächen rd. 20 % der Befragten Flächengrößen bis einschließlich 500 m², rd. 70 % der Befragten Flächengrößen von über 500 m² bis einschließlich 2.000 m² und rd. 10 % der Befragten Flächengrößen über 2.000 m² bis 10.000 m² an. Für Baulücken ist die entsprechende Verteilung rd. 61 % (<= 500 m²), rd. 37 % (> 500 m² bis 2.000 m²) sowie rd. 2 % (2.000 m² bis 10.000 m²). Der mit knapp 9 % geringe Anteil der Verwendung von Mindestgrößen hebt sich deutlich von der Situation 2012 ab. Dort waren es insgesamt über 20 % der Befragten mit Erfassung von Brachflächen und Baulücken (BBSR 2014: 65). Im Rahmen der Korrekturschätzung führte die Berücksichtigung dieser Abschnide-Kriterien zu einer Anhebung der Untergrenze des IEP um 4,5 % (BBSR 2014: 47). Aufgrund des 2020 weniger als halb so großen Anteils an Gemeinden mit Mindestflächengrößen, der für 2012 beschriebenen Unsicherheiten einer Korrekturschätzung und insbesondere der oben (Abschnitt 3.3.1 zu IEP) beschriebenen Indizien, dass teilweise bereits baureifes Gesamt-Baulandpotenzial als IEP angegeben wurde (was tendenziell bereits zu einer Anhebung der Untergrenze führt) erscheint eine entsprechende Korrektur hier verzichtbar.

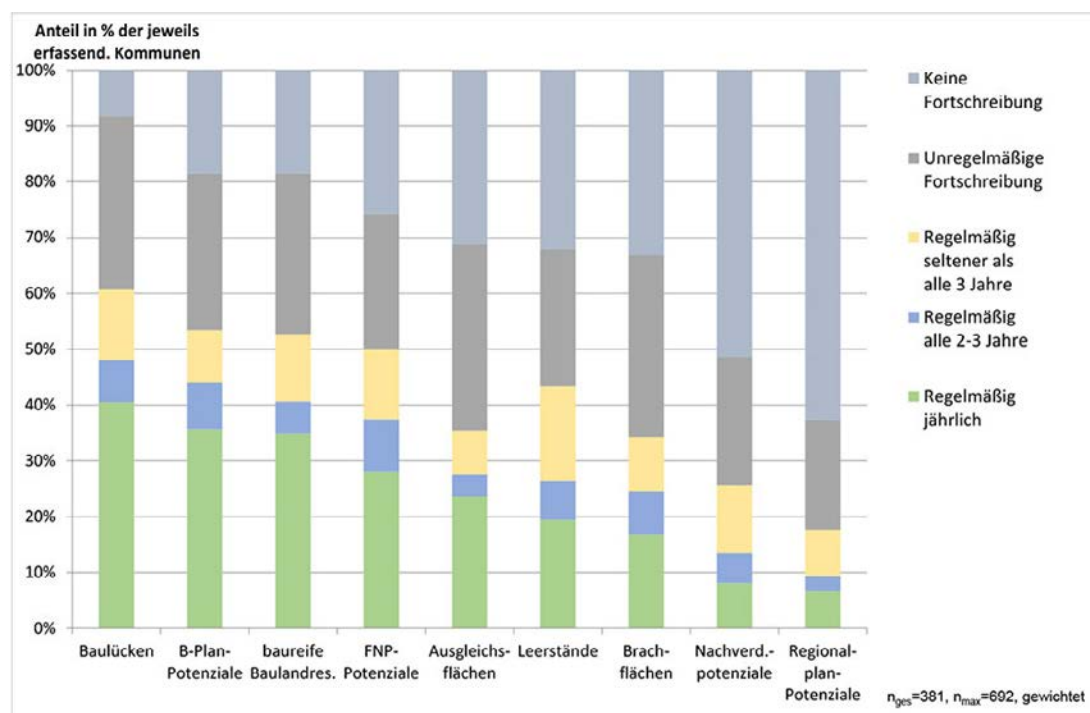
Fortschreibung der erfassten Flächendaten

Gefragt wurde auch nach den Maßnahmen zur Fortschreibung der erfassten Daten. Abbildung 3-37 zeigt den Gesamtüberblick nach Regelmäßigkeit der Fortschreibung. Dabei ist zu beachten, dass die Verteilung der

Kategorien sich jeweils natürlich nur auf die Gemeinden bezieht, die überhaupt Daten in der jeweiligen Kategorie erfassen². Auch hier wird deutlich, dass Baulücken, B-Plan-Potenziale, baureife Baulandreserven und FNP-Potenziale mit zwischen rd. 41 % und rd. 28 % jährlicher Aktualisierung die größte Aufmerksamkeit haben. Ausgleichsflächen, Leerstände und Brachflächen liegen zwischen rd. 24 % und rd. 17 % jährlicher Aktualisierung. Seltener werden Nachverdichtungspotenziale und Regionalplan-Potenziale aktualisiert, was aber angesichts der hier anzunehmenden geringeren Dynamik nachvollziehbar ist.

Abbildung 3-37

Häufigkeit der Fortschreibung von erfassten Flächendaten in Prozent der diese Kategorien jeweils erfassenden Kommunen



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Für die Gemeindegrößenklassen werden im Folgenden zusammenfassend jeweils die in den Flächenkategorien besonders häufigen bzw. seltenen Angaben im Vergleich dargestellt. Insgesamt zeigt sich in der Differenzierung eine regelmäßiger Fortschreibung tendenziell häufiger bei den größeren Städten, was aufgrund des häufig beklagten Personalmangels in den mittleren und kleineren Städten und Kommunen direkt nachvollziehbar ist. Eine Ausnahme bildet die Fortschreibungspraxis bei den Baulücken. Hier haben die Befragten der Landgemeinden mit rd. 45 % den höchsten Anteil regelmäßig jährlicher Fortschreibung, sieht man von den wenigen großen Großstädten ab, bei denen rd. 63 % eine jährliche Fortschreibung angeben. Zugleich sind Baulücken die Flächenkategorie, die mit durchgängig unter 10 % in allen Gemeindegrößenklassen die niedrigsten Anteile ohne Erfassung hat.

Bei den *Brachflächen* erfolgt eine regelmäßig jährliche Fortschreibung am häufigsten in rd. 42 % der Großstädte (gr. Großstädte rd. 75 %). Keine Fortschreibung findet sich am häufigsten in den Kleinstädten und Landgemeinden mit rd. 30 % bzw. rd. 38 %.

Bei der Fortschreibung der Daten zum *Gebäudeleerstand* zeigt sich ein heterogenes Bild der Großstädte. Diese haben mit rd. 33 % sowohl den höchsten Wert bei der regelmäßig jährlichen Fortschreibung als auch mit rd. 48 % den höchsten Anteil an Kommunen ohne Fortschreibung. Den niedrigsten(!) Anteil ohne Fortschreibung haben hier die Landgemeinden mit rd. 28 %.

(2)

Diese Anmerkung gilt für alle folgenden Auswertungen zu Details der Datenerfassung, wie verwendete Methoden, erfasste Merkmale etc.

Baureife Baulandreserven werden in rund 68 % der Großstädte regelmäßig jährlich fortgeschrieben, in den großen Großstädten sogar zu rd. 83 %. Keine Fortschreibung findet sich nur in den Mittel- und Kleinstädten sowie Landgemeinden, wobei die Anteile an Kommunen ohne Fortschreibung hier durchgängig unter 20 % liegen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den *B-Plan- und FNP-Reserven*. Bei der regelmäßig jährlichen Fortschreibung der B-Plan-Reserven liegen die Großstädte mit rd. 48 % (gr. Großstädte rd. 71 %) an der Spitze, während die Kleinstädte und Landgemeinden zu rd. 18 % bzw. rd. 20 % keine Fortschreibung angeben. Allerdings haben die Landgemeinden hier zugleich mit rd. 41 % einen ähnlich hohen Wert regelmäßig jährlicher Erfassung wie die Großstädte und damit fast doppelt so hoch wie die Kleinstädte mit rd. 22 %. Für die FNP-Reserven sind die entsprechenden Werte rd. 48 % und rd. 57 % jährliche Fortschreibung (Großstädte bzw. gr. Großstädte) sowie rd. 20 % bzw. rd. 30 % ohne Fortschreibung (Kleinstädte und Landgemeinden).

Bei den *Regionalplan-Reserven* ist eine regelmäßig jährliche Fortschreibung – abgesehen von den großen Großstädten mit rd. 71 % – insgesamt eher die Ausnahme. Den relativ höchsten Wert regelmäßiger Fortschreibung – allerdings im 2- bis 3-Jahres-Rhythmus – haben die Großstädte mit rd. 44 %. Am seltensten fortgeschrieben werden diese Daten auch hier in den Landgemeinden mit rd. 70 %.

Auch die Fortschreibung der *Ausgleichsflächen* findet am ehesten in den Großstädten statt, allerdings wird hier der Spitzenwert mit rd. 48 % der Großstädte für unregelmäßige Fortschreibung erreicht.

Bei den Angaben zur Fortschreibung von Daten zur *Nachverdichtung* fällt auf, dass hier auch die (großen) Großstädte mit über 30 % keine Fortschreibung angeben.

Erfassungsinstrumente

Mit der Befragung wurden auch Informationen zur Nutzung von auf Länderebene existierenden und sonstigen Erfassungssystemen erhoben. Tabelle 3-10 zeigt die Nutzung der länderspezifischen Tools. Insgesamt nutzen 32 % der Befragten mit entsprechenden Möglichkeiten diese Instrumente. Daran haben jedoch die Kommunen aus Rheinland-Pfalz mit rd. 74 % Nutzung des RAUM+Monitors einen erheblichen Anteil.

Tabelle 3-10

Nutzung von Erfassungsinstrumenten auf Länderebene durch Befragte aus den jeweiligen Ländern

Erfassungsinstrumente auf Länderebene	Anteil Nutzung in Prozent der Befragten aus den jeweiligen Ländern (n _{ges} =458; n _{max} =692; gewichtet, gerundet)
Flächenmanagementkataster (FMK) Schleswig-Holstein	12 %
Baulücken- und Leerstandskataster für Kommunen (BLK) des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (Niedersachsen)	25 %
Nachhaltiges Flächenmanagement (FMD) des Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hessen)	26 %
RAUM+Monitor des Ministeriums für Inneres und Sport (Rheinland-Pfalz)	74 %
Flächenmanagement-Tool für Kommunen der Landesanstalt für Umwelt Messungen und Naturschutz (FLOO Baden-Württemberg)	6 %
Flächenmanagement-Datenbank (FMD) des Bayerischen Landesamts für Umwelt (Bayern)	18 %
Flächenmanagement-Tool des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (CircUse Sachsen)	[keine Angabe]
Flächenmanagement-Tool der Thüringer Landgesellschaft (FLOO Thüringen)	33 %
Insgesamt (bezogen auf die Befragten aus den entsprechenden Ländern)	32 %

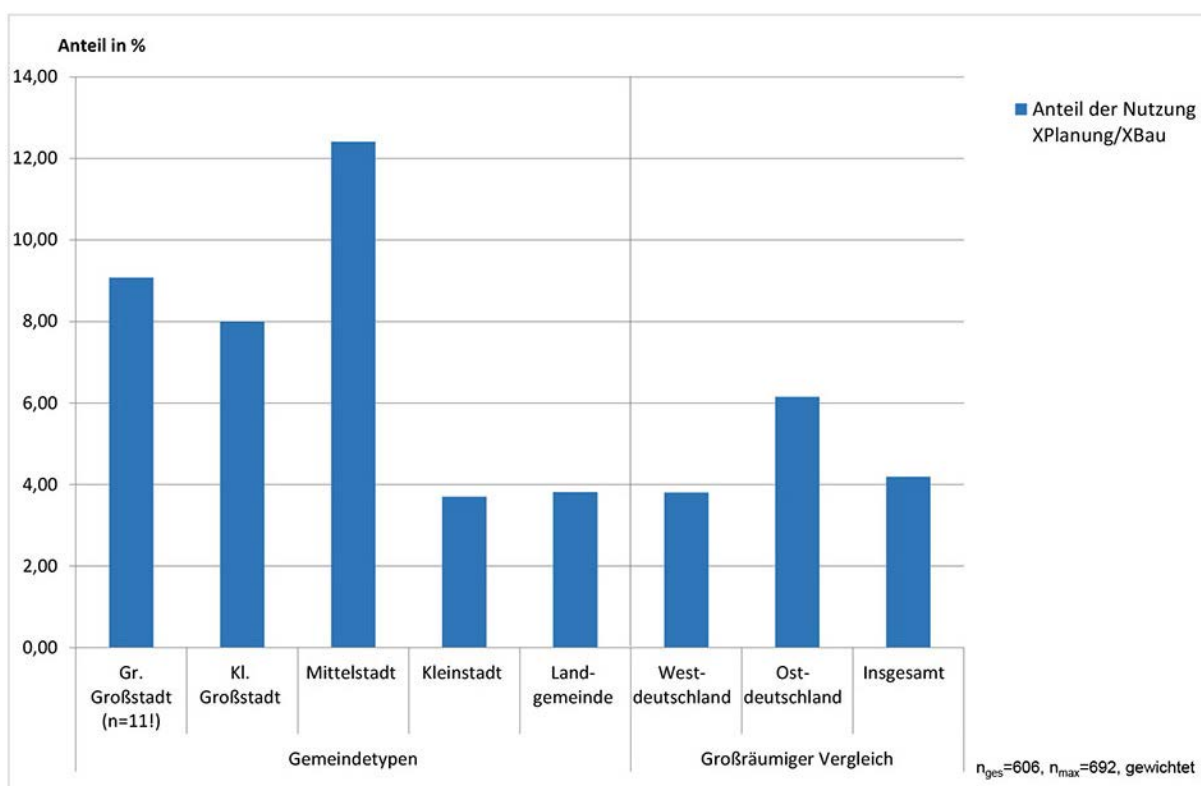
Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Über die länderbezogenen Ansätze hinaus wurde die Nutzung sonstiger, eigener oder extern betreuter Systeme abgefragt. Hier wurden weit überwiegend GIS-Anwendungen genannt sowie eigene Datenbanken, häufig auf Excel- oder Access-Grundlage. An dritter Stelle stehen Verweise auf regionale Ansätze wie RuhrFIS (heute SFM Ruhr; siehe auch die Fallstudie Mühlheim an der Ruhr, Abschnitt 4.2.5) oder das Flächenmonitoring der Bezirksregierung Köln. Verwiesen wird aber in einzelnen Fällen auch auf händisch geführte Listen, Tabellen oder Pläne.

Speziell gefragt wurde außerdem nach der Nutzung der Standards XPlanung und XBau. Hier geben insgesamt gut 4 % eine Nutzung an, wobei dies insbesondere bei den Mittel- und Großstädten der Fall ist sowie in Ostdeutschland deutlich häufiger angegeben wird als in Westdeutschland. Abbildung 3-38 zeigt die Verteilung im Detail.

Abbildung 3-38

Nutzung der Standards XPlanung/XBau in Prozent der Städte und Gemeinden



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Methoden der Datenerhebung

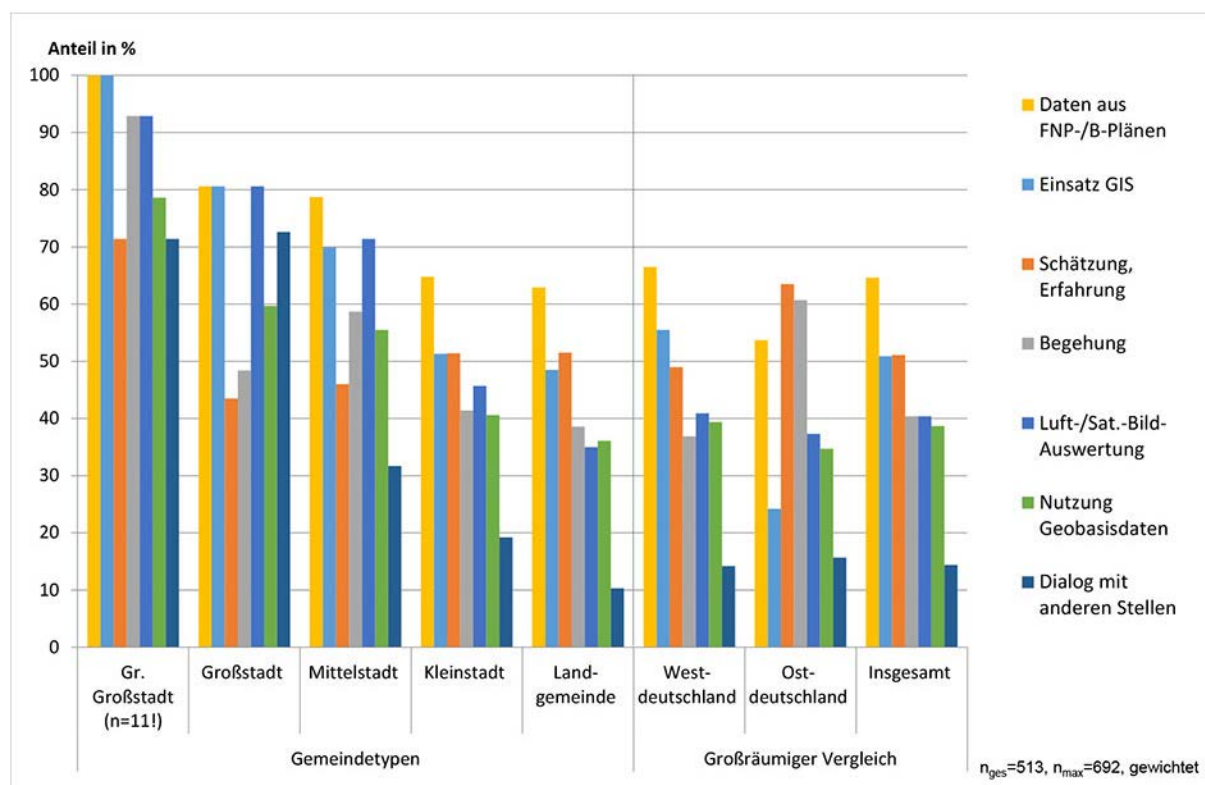
Bei den Methoden der Datenerhebung werden insgesamt die Übernahme von Daten aus Flächennutzungs- bzw. Bebauungsplänen (rd. 64 % der Kommunen), der Einsatz von GIS-Anwendungen, aber auch Schätzungen und die Nutzung von Erfahrungswissen am häufigsten (jeweils rd. 50 % der Nennungen) genannt. Jeweils rd. 40 % der Kommunen nutzen Begehungen, die Auswertung von Luft- bzw. Satellitenbildern und Geobasisdaten. Die Datenerhebung im Dialog mit anderen Stellen kommt mit rd. 14 % am seltensten zur Anwendung, wobei die Nutzung mit der Gemeindegröße zunimmt und insbesondere in den (großen) Großstädten mit über 70 % eine bedeutende Rolle spielt. Hier spiegelt sich die zunehmende Komplexität des Flächenmanagements in den größeren Städten. Umgekehrt – sieht man von den großen Großstädten ab – nimmt die Bedeutung von Schätzungen und Erfahrungswissen mit abnehmender Gemeindegröße zu. Diese Kategorie ist dabei aber mit Werten zwischen rd. 43 % der Großstädte und rd. 51 % Anwendung bei den Landgemeinden vergleichsweise ausgeglichen. Im West/Ost-Vergleich fällt insbesondere der starke Unterschied in der Nutzung von

GIS-Anwendungen auf. Während in Westdeutschland rd. 55 % der Gemeinden eine Nutzung angeben, sind es in Ostdeutschland nur rd. 24 % der Gemeinden. Die Ursache liegt in einer weit stärkeren Nutzung von GIS-Anwendungen in westdeutschen Landgemeinden, die aufgrund ihrer großen Zahl hier zu insgesamt höheren Nutzungswerten führen.

Interessant sind auch die mit der Gemeindegröße insgesamt tendenziell höheren Werte der Methodennutzung. Dies zeigt, dass mit steigender Gemeindegröße eher auf einen breiteren Methodenmix gesetzt wird (also von den Gemeinden öfter mehrere Methoden angegeben werden), während die kleineren Gemeinden eher ausgewählte Methoden anwenden und angeben. Einen Überblick zeigt Abbildung 3-39.

Abbildung 3-39

Häufigkeit der Nutzung unterschiedlicher Methoden zur Erfassung von Flächendaten (Mehrfachauswahl)

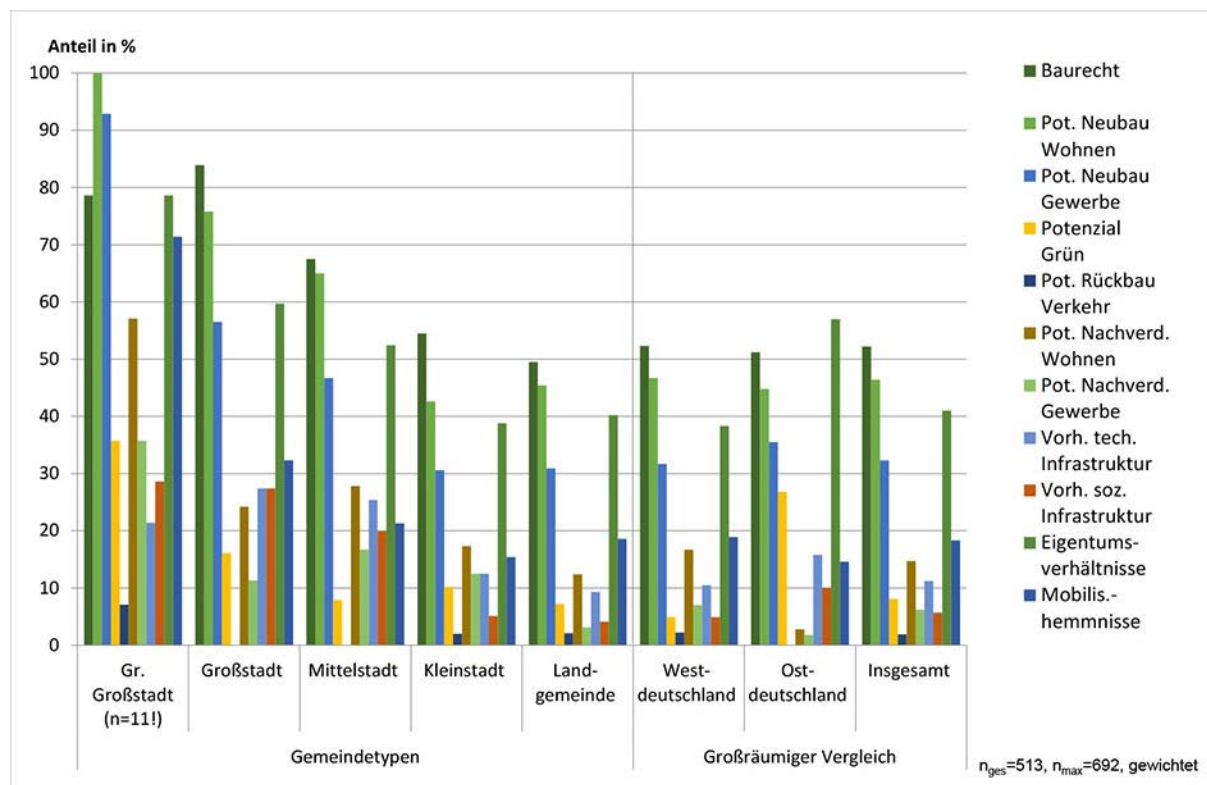


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Erfasste Flächenmerkmale

Bei den erfassten Flächenmerkmalen stehen Baurecht (Angabe von rd. 57 % der Gemeinden) und Eigentumsverhältnisse (rd. 41 %) sowie Neubau-Potenziale Wohnen und Gewerbe (rd. 46 % bzw. 32 %) an erster Stelle. Mit rd. 18 % bzw. rd. 15 % folgen Mobilisierungshemmnisse und Nachverdichtungspotenzial Wohnen. Nachverdichtungspotenzial Gewerbe wird hingegen nur von rd. 6 % der Gemeinden angegeben. Rund 11 % der Gemeinden erfassen vorhandene technische, rd. 6 % soziale Infrastruktur. Potenzial für Grün-Entwicklung wird von rd. 8 % der Gemeinden erfasst. Sehr selten wird mit rd. 2 % Rückbau-Potenzial von Verkehrsflächen erfasst; dies auch ausschließlich in Westdeutschland. Im West/Ost-Vergleich fällt außerdem auf, dass mit rd. 27 % wesentlich mehr Kommunen Potenzial für Grünentwicklung erfassen, während in Westdeutschland dies nur rd. 5 % angeben. Eine größere Rolle spielt die Erfassung von Grünentwicklungs-Potenzial im Übrigen in den Großstädten mit rd. 16 % und großen Großstädten, wo 35 % der Kommunen dieses Merkmal erfassen. Die große Bedeutung des Themas „Wohnen“ in den großen Großstädten spiegelt sich neben dem absolut höchsten Wert von 100 % Erfassung des Merkmals „Potenzialfläche Neubau Wohnen“ in dem mit rd. 57 % hier höchsten Wert der Erfassung von Nachverdichtungspotenzialen Wohnen. Einen Überblick zeigt Abbildung 3-40.

Abbildung 3-40
Häufigkeit erfasster Flächenmerkmale (Mehrfachauswahl)



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Zu sonstigen erfassten Merkmalen wurden nur einzelne Angaben gemacht. Genannt wurden Angaben zur vorhandenen Nutzung bzw. zum Zustand einer möglichen Bebauung, zu Altlasten, zur ökologischen Situation sowie zu organisatorischen Aspekten, wie zeitliche Verfügbarkeit, Nutzungs- und Verkaufsabsichten sowie Aspekten des Denkmalschutzes. Weitere Einblicke zu Merkmalen der Flächenerfassung insbesondere im praktischen Kontext siehe auch die Ergebnisse der Fallstudienuntersuchungen (Abschnitt 4.2).

Schnittstellen der kommunalen Flächen-Erfassung zu anderen Datenbanken oder Einrichtungen

Auf die Frage nach Schnittstellen der kommunalen Flächen-Erfassung zu anderen Datenbanken oder Einrichtungen werden insgesamt insbesondere Schnittstellen zu GIS-Anwendungen (rd. 42 % der Kommunen) und zum Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS; rd. 35 %) genannt. Rund 10 % der Kommunen geben eine Anbindung an die Regionalplanung oder andere Landesbehörden an. Ähnlich verbreitet sind Schnittstellen zu Vermessungs-Verwaltungen (rd. 9 %) und zum Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystem (ATKIS; rd. 8 %). Praktisch keine Bedeutung haben Anbindungen an die Landwirtschaftsstatistik mit unter 1 %. Sonstige Angaben wurden nur sehr wenige gemacht und betreffen beispielsweise Schnittstellen innerhalb der Gemeinde oder Hinweise auf sporadischen Austausch mit anderen Institutionen ohne etablierte Schnittstellen.

In der Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen finden sich GIS-Anbindungen mit rd. 80 % in den (großen) Großstädten, in rd. 57 % der Mittelstädte und rd. 40 % der Kleinstädte und Landgemeinden. Anbindungen an ALKIS geben insbesondere die Mittelstädte (rd. 57 %) und Großstädte (rd. 48 %) an, der niedrigste Wert findet sich bei den Landgemeinden mit immerhin rd. 31 %. Anbindungen zur Regionalplanung oder anderen Landesbehörden finden sich am häufigsten in den (großen) Großstädten mit rd. 35 % und den Mittelstädten mit rd. 20 %. Rund 10 % der Kleinstädte und Landgemeinden geben hier Anbindungen an. Zu Kataster- und Vermessungsverwaltungen haben gut 20 % der (großen) Großstädte Schnittstellen, rd. 17 % bzw. rd. 14 % der

Mittel- und Kleinstädte sowie rd. 6 % der Landgemeinden. Auch bei den Schnittstellen zu ATKIS haben die großen Großstädte mit rd. 21 % die höchsten Anteile, gefolgt von den Mittelstädten mit rd. 18 %. Die Groß- und Kleinstädte sowie Landgemeinden liegen hier zwischen rd. 7 % und rd. 8 %.

Hemmnisse der Erfassung

Soweit Kommunen keine oder eine nur teilweise Erfassung von Flächendaten angegeben haben, erfolgte eine offene Nachfrage nach den Hemmnissen der Erfassung von Baulandinformationen. Bei den Antworten auf diese Frage steht mit knapp 30 % der Nennungen Personalmangel erster Stelle. Zeitaufwand bzw. Aufwand allgemein wird mit rd. 20 % der Nennungen an zweiter Stelle angeführt. Mit rd. 16 % der Nennungen folgt die allgemeine Feststellung einer fehlenden Notwendigkeit, fehlenden Bedarfes. Insbesondere kleinere Kommunen verweisen hier auf Ortskenntnis und Erfahrung. Ein fehlendes Budget steht mit knapp 8 % der Nennungen an vierter Stelle. Rund 6 % der Nennungen thematisieren fehlende oder veraltete Datengrundlagen bzw. mangelnde Informationen. Fehlende Instrumente bzw. technische Ausstattung, der Folgeaufwand der Datenpflege und Fortschreibung sowie der Verweis auf fehlenden politischen Willen bzw. andere Prioritäten und die fehlende Kooperationsbereitschaft der Eigentümer machen jeweils rd. 4 % der Nennungen aus. Einzelne Anmerkungen betreffen den Verweis auf anlassbezogene, punktuelle Erhebungen, den Datenschutz und fehlende Kompetenzen.

Instrumente und Strategien der Wohnbaulandentwicklung

Mit Blick auf Instrumente der Wohnbaulandentwicklung wurde die Bedeutung rechtlicher Instrumente und grundsätzlicher Strategien abgefragt. Zu folgenden **rechtlichen Instrumenten** waren die Befragten gebeten, den jeweiligen Beitrag zur Wohnbaulandbereitstellung in den Kategorien „großer“, „relevanter“, „geringer“ oder „kein Beitrag“ einzuschätzen:

Tabelle 3-11

Im Fragebogen abgefragte rechtliche Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung

Qualifizierte Bebauungspläne nach § 30 Abs. 1 BauGB
Einfache Bebauungspläne nach § 30 Abs. 3 BauGB
Vorhaben- und Erschließungspläne nach § 12 BauGB
Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB
Beschleunigtes Verfahren für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB
Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB
Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB
Umlegung nach § 45ff. BauGB
Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach § 165 BauGB
Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171a-d BauGB

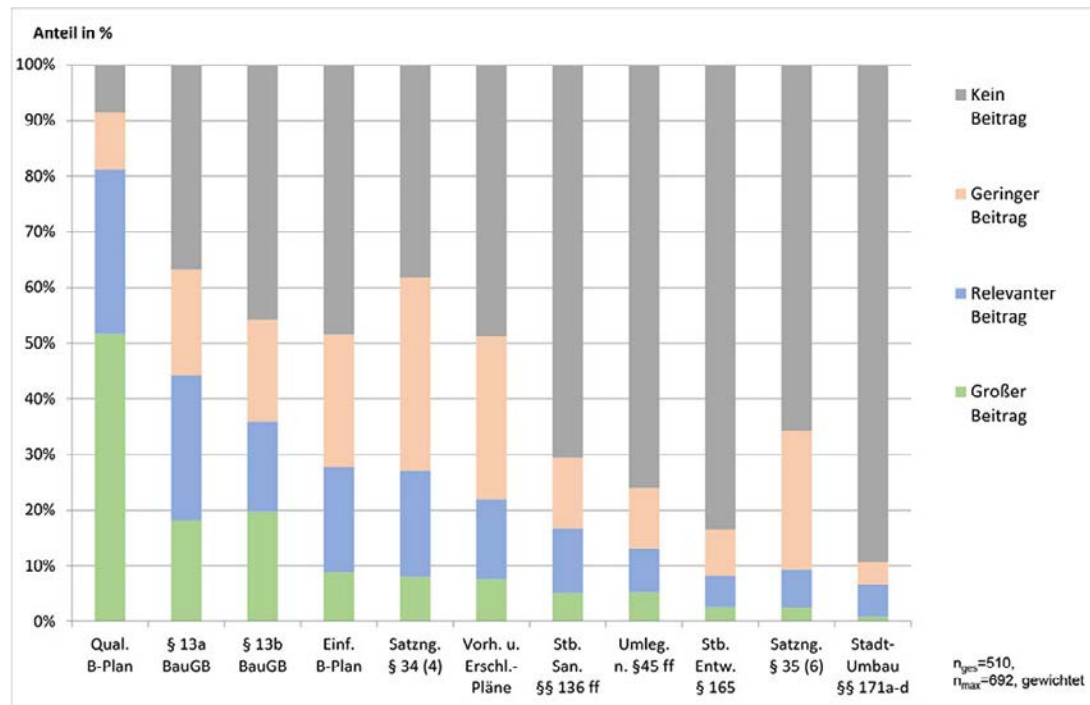
Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Im Ergebnis sehen die Befragten qualifizierte Bebauungspläne mit der höchsten Bedeutung (Abbildung 3-41). Gut 50 % der Befragten schreiben diesem Instrument einen großen Beitrag zu, weitere rd. 30 % einen relevanten Beitrag. Auf den Plätzen 2 und 3 folgen der Bebauungsplan der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB sowie das beschleunigte Verfahren für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB, wobei hier die Werte doch deutlich geringer ausfallen. Trotzdem sind es hier immer noch rd. 18 % bzw. rd. 20 % die einen großen Beitrag sehen und rd. 26 % bzw. rd. 16 % die einen relevanten Beitrag sehen. Für die übrigen Instrumente liegen die Nennungen für „großen Beitrag“ jeweils unter 10 %. Fasst man die Kategorien „großer Beitrag“ und „relevanter Beitrag“ zusammen, so leisten einfache Bebauungspläne, Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB

in rd. 27 % der Gemeinden mindestens relevante Beiträge zur Wohnbaulandbereitstellung sowie Vorhaben- und Erschließungs-Pläne in rd. 22 % der Gemeinden. Weitere Details zeigt Abbildung 3-41.

Abbildung 3-41

Gesamteinschätzung des Beitrags verschiedener Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung



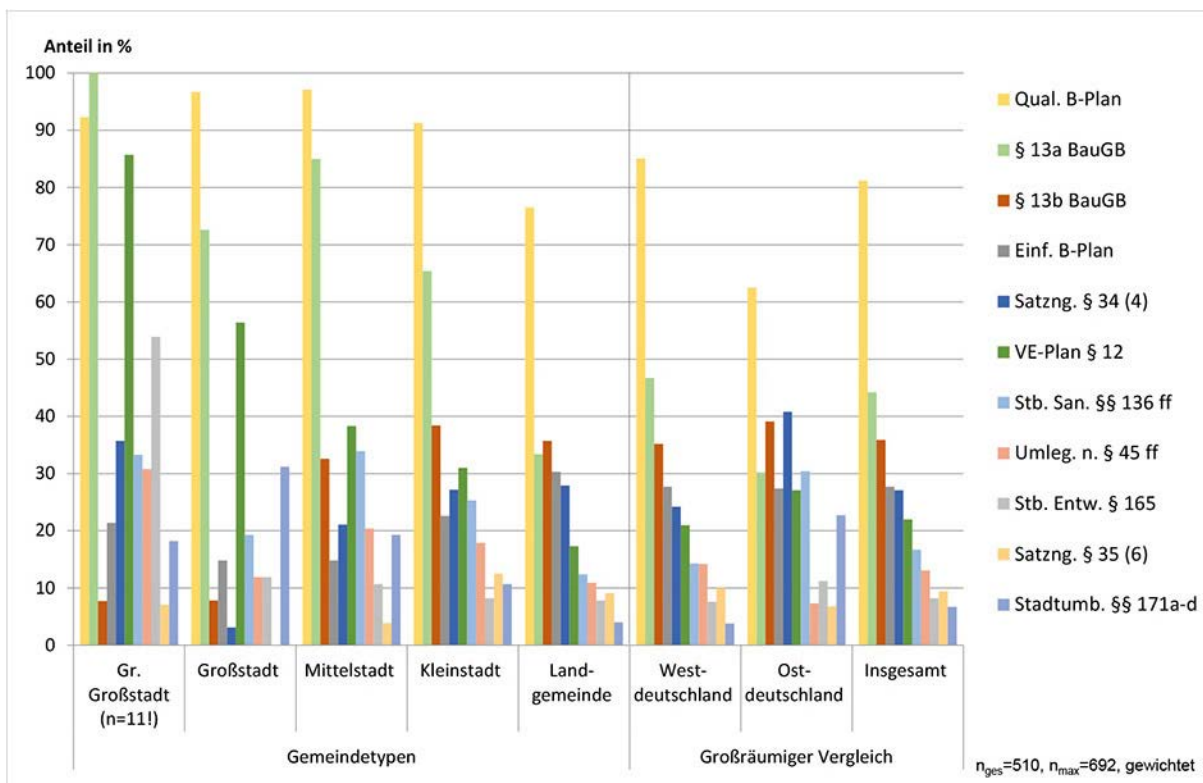
Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Eine zusammenfassende Betrachtung der Kategorien „großer Beitrag“ und „relevanter Beitrag“ wurde aus Gründen der Lesbarkeit auch für die Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen sowie den großräumigen Vergleich vorgenommen (Abbildung 3-42). Im Ergebnis zeigen sich teilweise deutliche Unterschiede der Bedeutung. So erkennen für den insgesamt an dritter Stelle liegenden § 13b BauGB nur jeweils unter 8 % der Befragten aus den (großen) Großstädten einen großen oder relevanten Beitrag, während dies bei zwischen rd. 33 % und rd. 38 % der Mittel- und Kleinstädten sowie Landgemeinden der Fall ist. Insbesondere sehen in der Detaillierung rd. 22 % der Landgemeinden einen großen Beitrag von Maßnahmen nach § 13b BauGB, was für diese Kategorie den höchsten Wert unter den Gemeindegrößenklassen darstellt. Vorhaben- und Erschließungspläne werden hingegen mit rd. 86 % in den großen Großstädten bzw. rd. 56 % in den Großstädten als deutlich bedeutsamer eingeschätzt als in den anderen Gemeindegrößenklassen und der Gesamtwertung.

Im West/Ost-Vergleich fällt insbesondere die mit rd. 23 % Nennung wesentlich höhere Bedeutung von Stadumbaumaßnahmen nach §§ 171a-d BauGB durch Kommunen in Ostdeutschland auf, denen in Westdeutschland nur von rd. 4 % der Kommunen ein großer oder relevanter Beitrag zugeschrieben wird. Ebenso werden städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB in Ostdeutschland mit rd. 30 % der Kommunen etwa doppelt so häufig ein großer oder relevanter Beitrag zugeschrieben wie in Westdeutschland. Weitere Details zeigt Abbildung 3-42.

Abbildung 3-42

Anteil „großer Beitrag“ oder „relevanter Beitrag“ (summiert) verschiedener Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung in der Differenzierung



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Im Anschluss an die rechtlichen Instrumente wurde die Einschätzung folgender allgemeinerer Strategien der Wohnbaulandentwicklung abgefragt:

Tabelle 3-12

Im Fragebogen abgefragte Strategien der Wohnbaulandentwicklung

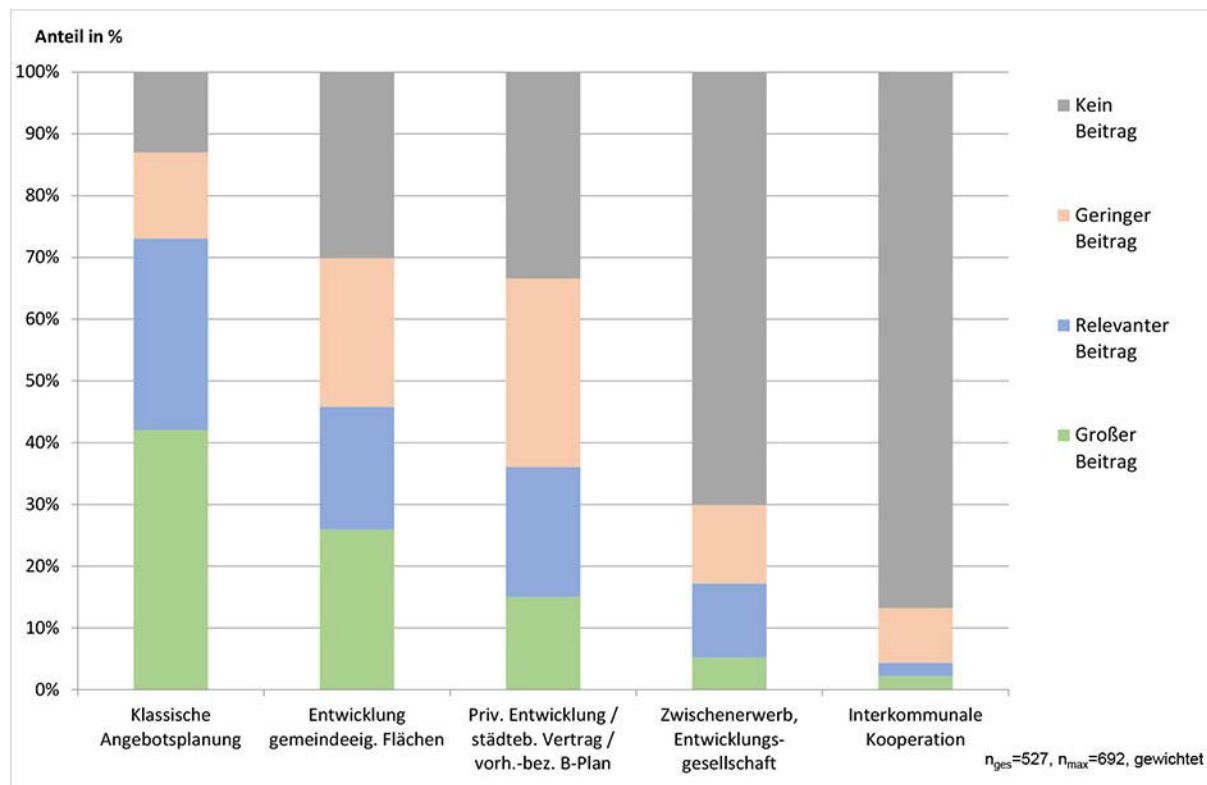
Klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung und anschließende Beitragserhebung)
Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung von Vorkaufsrechten) durch die Gemeinde in eigener Regie
Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten und Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft
Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrages oder eines vorhabenbezogenen B-Plans
Baulandentwicklung im Rahmen interkommunaler Kooperation

Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Hier wird insbesondere der klassischen Angebotsplanung große Bedeutung zugeschrieben (Abbildung 3-43). Über 70 % der Kommunen sehen hier einen großen oder relevanten Beitrag. Kaum eine Rolle spielt hingegen die Wohnbaulandentwicklung im Rahmen interkommunaler Kooperation. Dieser Ansatz wird nur in sehr wenigen Fällen genannt. Etwas höhere Bedeutung sehen hier nur die Befragten der Großstädte mit rd. 8 % mindestens relevantem Beitrag.

Abbildung 3-43

Gesamteinschätzung des Beitrags verschiedener Strategien zur Wohnbaulandentwicklung

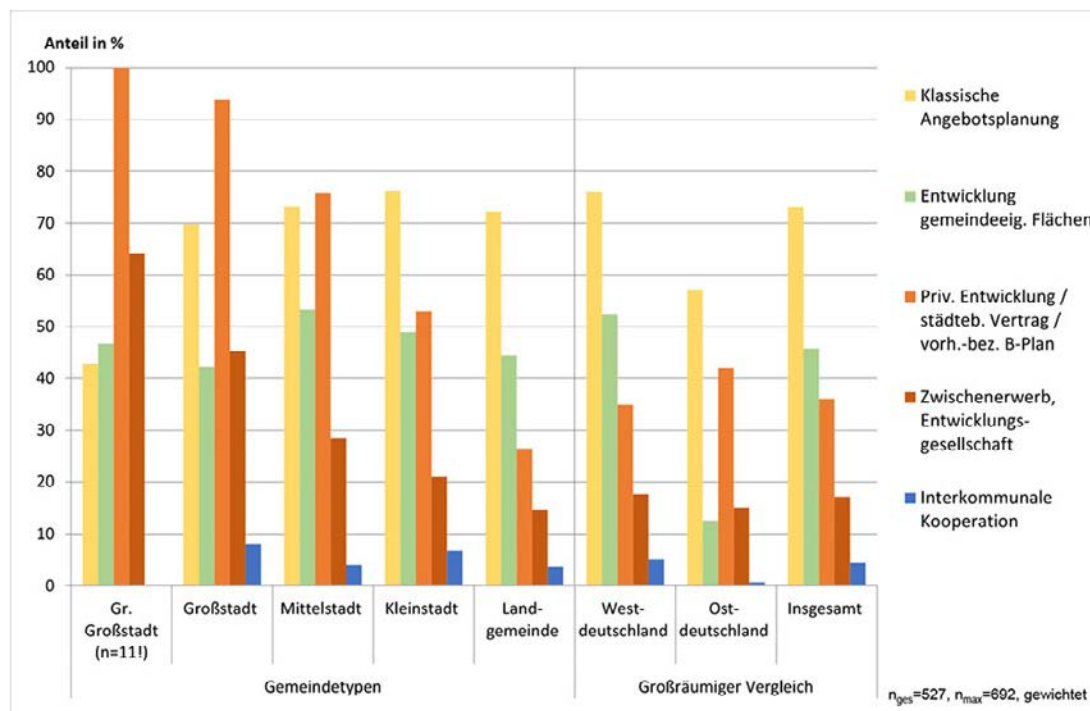


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

In der weiteren Detailbetrachtung (Abbildung 3-44) zeigt sich, dass private Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrages oder eines vorhabenbezogenen B-Plans insbesondere in den Mittel- und (großen) Großstädten Beiträge leisten. Die Werte reichen hier von rd. 75 % großer oder relevanter Beitrag in den Mittelstädten bis zu 100 % für die großen Großstädte. Die private Entwicklung hat damit in diesen Gemeindegrößenklassen die größte Bedeutung. Auch der Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten und Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft hat mit rd. 64 % bzw. rd. 45 % in den großen Großstädten und Großstädten eine deutlich größere Bedeutung als in den kleineren Städten und Gemeinden. Im West/Ost-Vergleich fällt auf, dass der Entwicklung gemeindeeigener Flächen von Kommunen in Ostdeutschland mit rd. 13 % weit weniger Bedeutung beigemessen wird als in Westdeutschland mit rd. 53 % der Kommunen, die einen großen oder relevanten Beitrag dieses Ansatzes sehen. Eine Ursache hierfür könnte in tendenziell geringeren ökonomischen Spielräumen der Kommunen in Ostdeutschland liegen.

Abbildung 3-44

Anteil „großer Beitrag“ oder „relevanter Beitrag“ (summiert) verschiedener Strategien zur Wohnbaulandentwicklung in der Differenzierung



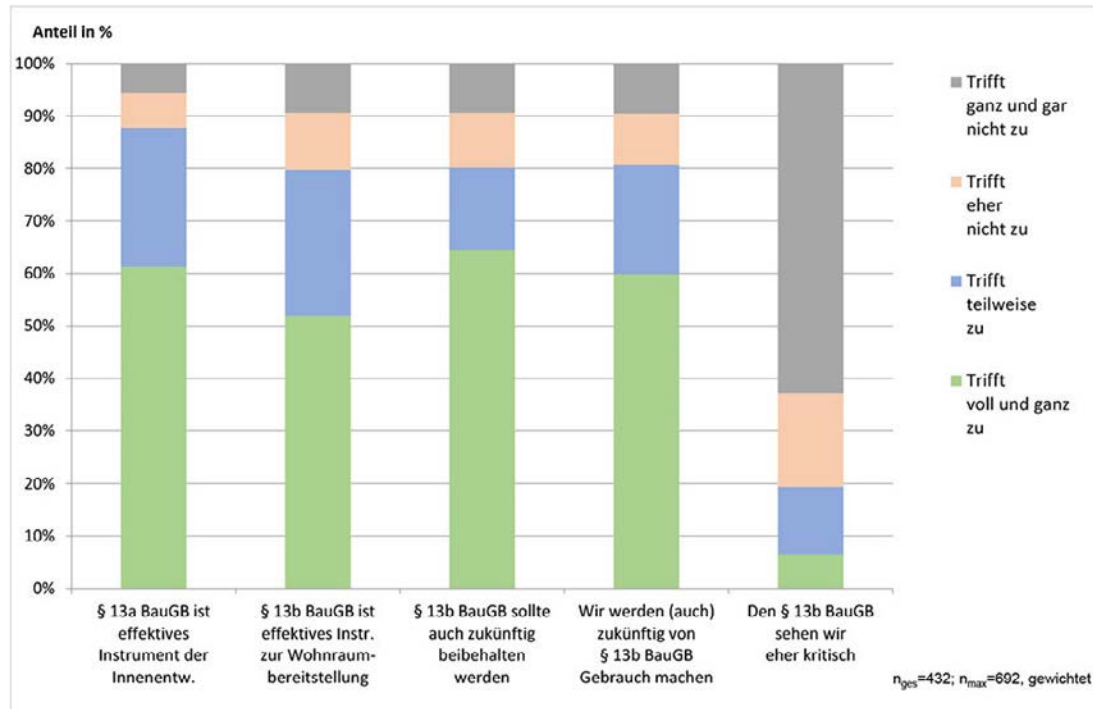
Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Intensiver nachgefragt wurde die Einschätzung der Kommunen zu den Instrumenten Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB sowie dem beschleunigten Verfahren für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB. Abgefragt wurde die Effektivität der Anwendung sowie insbesondere zu § 13b BauGB die Vorstellungen zur zukünftigen Handhabung. Im Gesamteindruck werden die beiden Instrumente durchgängig sehr positiv bewertet (Abbildung 3-45). Gut 60 % der Befragten stimmen voll und ganz zu, dass die Regelungen des § 13a BauGB ein effektives Instrument zur Innenentwicklung bieten. Ein „voll und ganz“ effektives Instrument zur Wohnraumbereitstellung sehen gut 50 % der Befragten in den Regelungen des § 13b BauGB. Auch hier weisen die Landgemeinden mit 56 % „voll und ganz“ die höchste Zustimmung auf. Rund 65 % der Kommunen sind zudem „voll und ganz“ der Meinung, der § 13b BauGB sollte auch zukünftig beibehalten werden, ein ähnlich hoher Anteil wird auch zukünftig davon Gebrauch machen. Eine kritische Haltung zu den Regelungen des § 13b BauGB bringen insgesamt nur rd. 6 % der teilnehmenden Kommunen voll und ganz bzw. rd. 13 % zumindest teilweise zu Ausdruck. Dies differenziert sich allerdings, wenn man auf die Unterschiede nach Gemeindegrößenklassen schaut.

Abbildung 3-46 fasst die Positionen „Trifft voll und ganz zu“ sowie „Trifft teilweise zu“ zusammen. Seitens der befragten Mittel- und (großen) Großstädte werden die Regelungen des § 13b BauGB sehr kritisch gesehen. Rund 85 % der Großstädte, 55 % der großen Großstädte und knapp 50 % der Mittelstädte stimmen voll und ganz bzw. zumindest teilweise einer eher kritischen Einschätzung der Regelungen zu. Entsprechend zurückhaltend äußern sich insbesondere die (großen) Großstädte zur zukünftigen Beibehaltung und Anwendung der Regelungen mit Zustimmungswerten um 20 %.

Abbildung 3-45

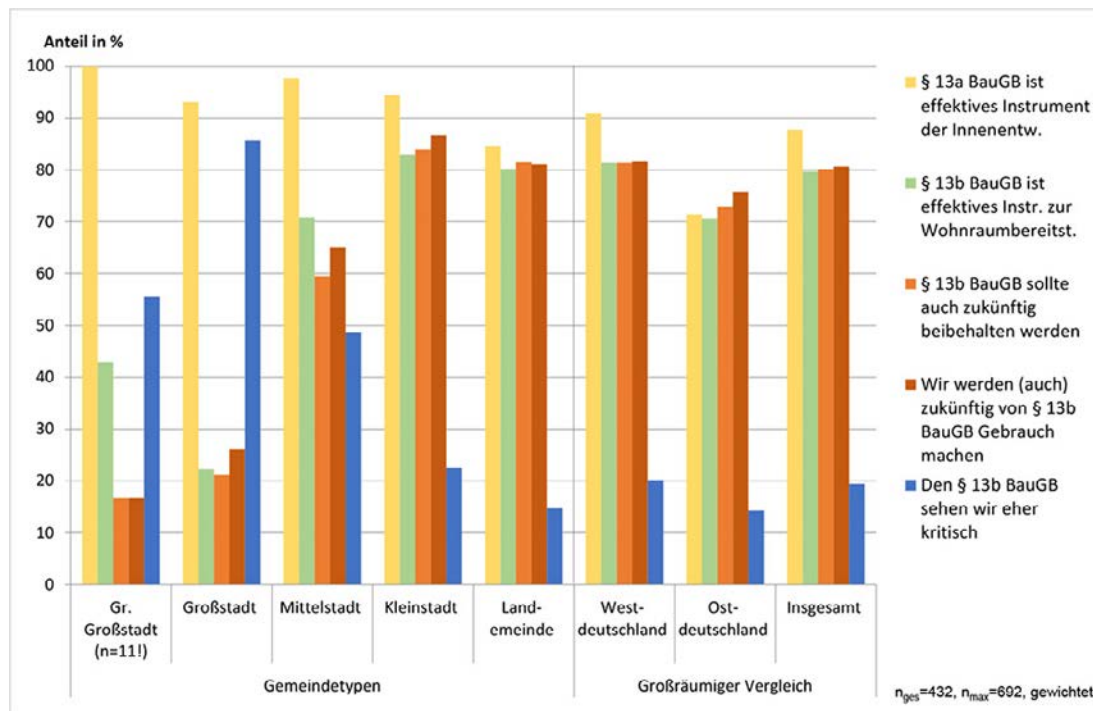
Effektivität der Anwendung sowie Vorstellungen zur zukünftigen Handhabung der Regelungen nach § 13a und § 13b BauGB



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Abbildung 3-46

Einschätzung der Effektivität der Anwendung sowie Vorstellungen zur zukünftigen Handhabung der Regelungen nach § 13a und § 13b BauGB im Detail (Zusammenfassung der Kategorien „Trifft voll und ganz zu“ sowie „Trifft teilweise zu“)

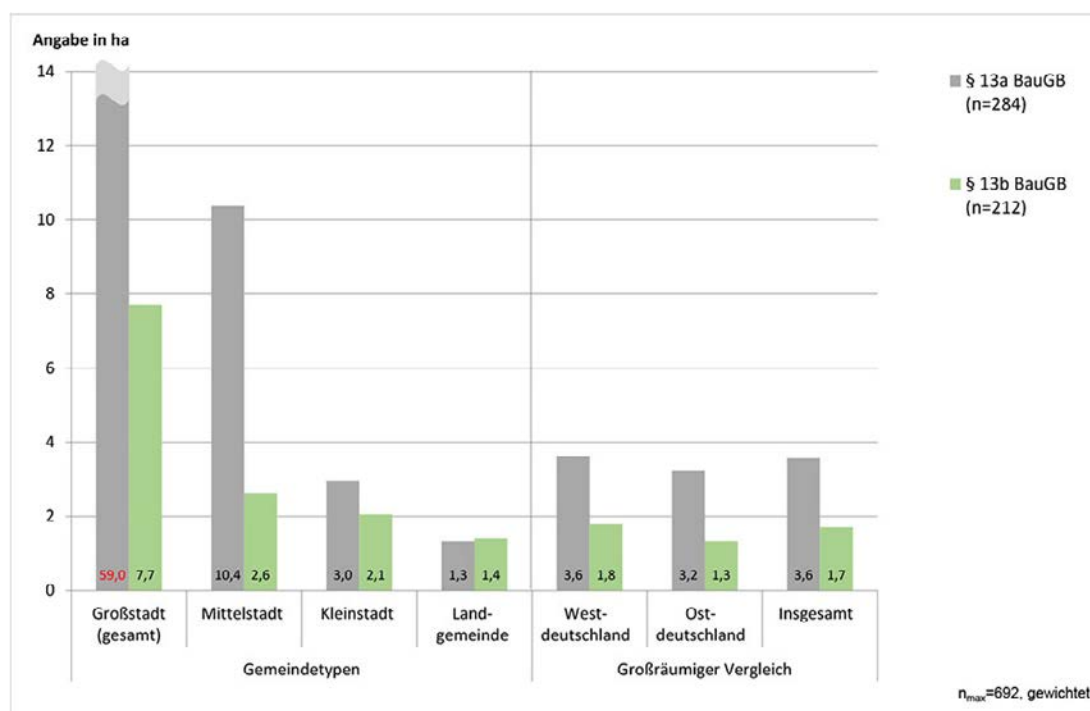


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Soweit von den Befragten ein Beitrag der Regelungen nach den §§ 13a und 13b BauGB angegeben wurde, wurden auch die auf diesem Wege geschaffenen Flächen abgefragt. Dabei zeigt sich zunächst auch hier die insgesamt und insbesondere in den Groß- und Mittelstädten (wesentlich) größere Bedeutung von Maßnahmen im Rahmen von Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach § 13a BauGB. Insgesamt, aber auch im West/Ost-Vergleich, wurden hier im Durchschnitt in etwa doppelt so große Flächen angegeben wie unter den Regelungen nach § 13b BauGB (Abbildung 3-47). Dabei muss aber die bereits wesentlich längere Geltungsdauer der Regelungen nach § 13a BauGB seit 2007 berücksichtigt werden. Nachdem die Regelungen des § 13b BauGB erst 2017 in Kraft getreten sind, signalisieren die hier absolut kleineren Flächenanteile zugleich eine wesentlich höhere Entwicklungsdynamik.

Abbildung 3-47

Durchschnittlich unter den Regelungen nach § 13a und § 13b BauGB geschaffene Flächen in ha pro Gemeinde (absolut; abweichend von der bisher üblichen Gliederung wurden die Großstädte aufgrund kleiner Anzahl in einer Kategorie zusammengefasst)



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

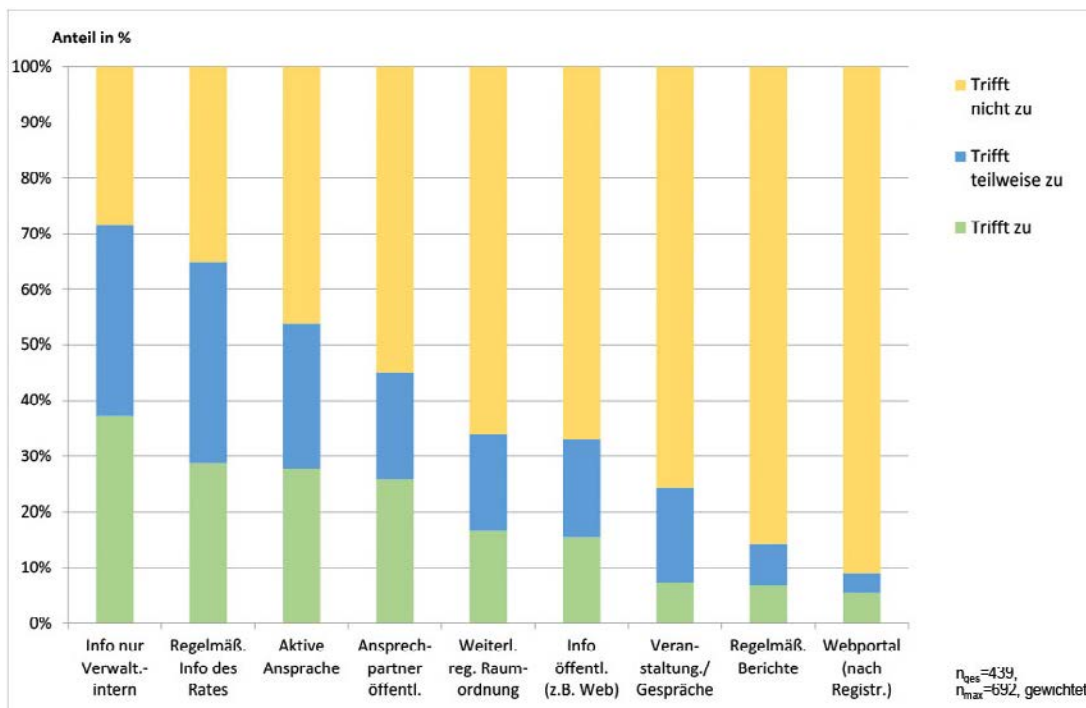
Kommunikation von Baulandinformationen

Ein anderes Thema ist die Kommunikation von Baulandinformationen. Auch hierzu wurden die Städte und Gemeinden befragt, so etwa zur Online-Zugänglichkeit, zu Informationswegen im direkten Kontakt über Ansprechpartner oder Veranstaltungen sowie im Rahmen unterschiedlicher Berichte (Abbildung 3-48). Im Ergebnis wird deutlich, dass eine verwaltungsinterne Nutzung sowie regelmäßige Informationen an den Stadt- oder Gemeinderat die Haupt-Zielrichtungen der Baulandinformation darstellen. In Richtung der Öffentlichkeit sind insbesondere die aktive Ansprache von potenziellen Interessenten und Investoren sowie die Veröffentlichung von Kontaktmöglichkeiten und Informationen zu Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zu Flächeninformationen bedeutsam. Eine öffentliche Zugänglichkeit der Informationen – etwa im Internet – trifft bei vergleichsweise wenigen Kommunen zu, am wenigsten verbreitet sind Informations-/Webportale, für die eine vorherige Registrierung erforderlich ist. Auch regelmäßige Berichte werden insgesamt nur selten genannt, haben aber insbesondere in den (großen) Großstädten größere Bedeutung (Abbildung 3-49). Im Vergleich der Gemeindegrößenklassen fällt weiterhin auf, dass auch eine Weiterleitung der Flächendaten an die für regionale Raumordnung zuständige Stelle in den (großen) Großstädten zutrifft. Zugleich weisen die Großstädte den niedrigsten Anteil rein verwaltungsinterner Nutzung der Daten auf. Dass eine aktive Ansprache von

Interessenten und Investoren von den großen Großstädten hier gar nicht sichtbar wird, liegt daran, dass diese Kategorie von diesen Befragten (zu 60 %) als ausschließlich teilweise zutreffend eingestuft wurde.

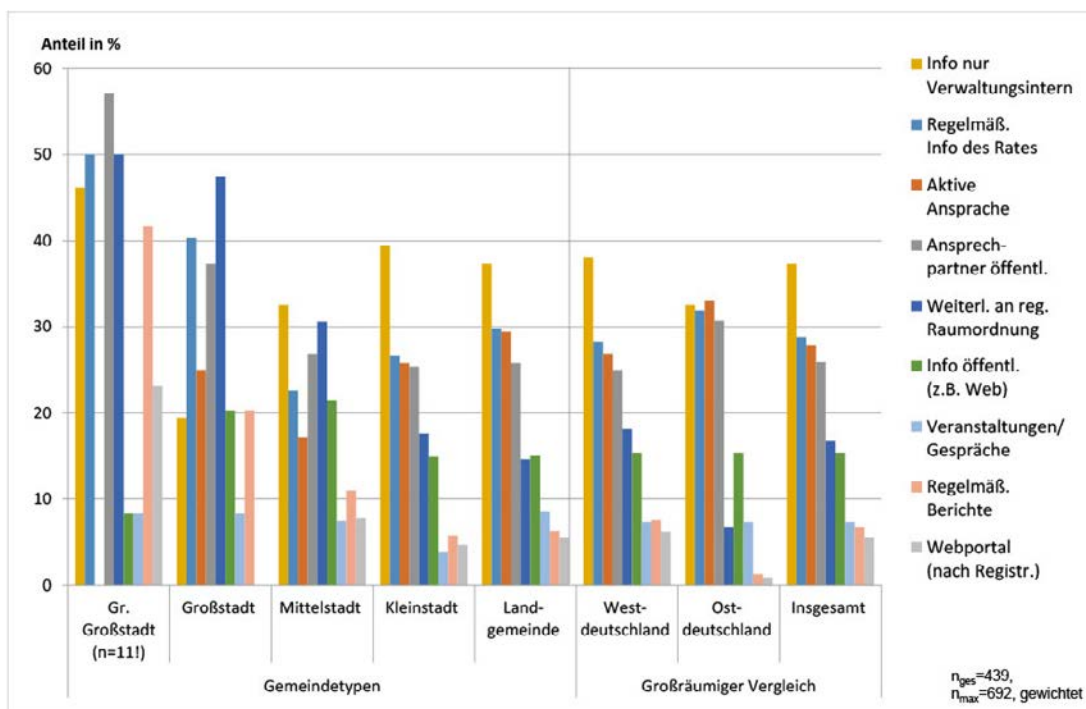
Abbildung 3-48

Angaben zum Vorhandensein verschiedener Wege zur Kommunikation von Flächeninformationen im Überblick



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Abbildung 3-49: Angaben zum Vorhandensein verschiedener Wege zur Kommunikation von Flächeninformationen nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich (Angabe „Trifft zu“; Mehrfachauswahl)



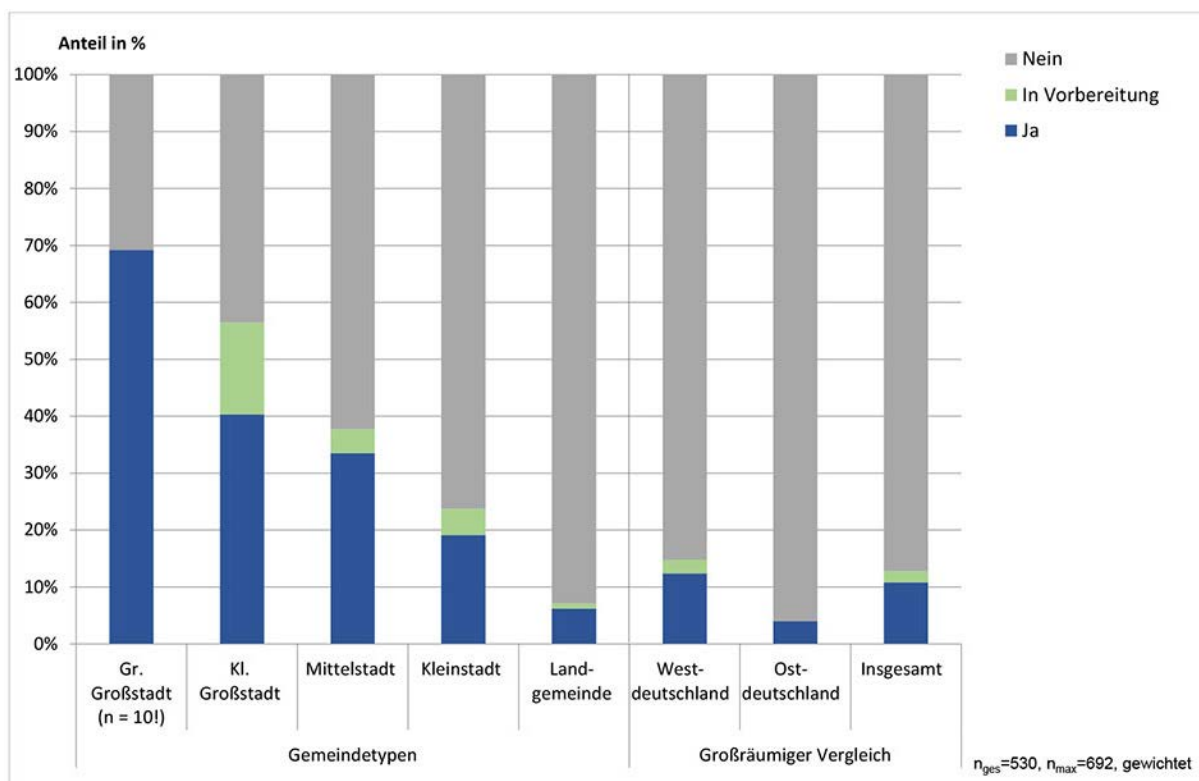
Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Bodenpolitische Orientierungen

Abschließend wurde im Fragebogen auch nach bodenpolitischen Orientierungen und dabei zunächst nach dem Vorhandensein eines bodenpolitischen Grundsatzbeschlusses gefragt. Dies trifft insgesamt nur bei rd. 11 % der Gemeinden zu, bei weiteren rd. 2 % ist ein solcher Beschluss in Vorbereitung. Das Vorhandensein nimmt aber mit der Gemeindegröße von rd. 6 % der Landgemeinden bis auf 70 % der großen Großstädte stark zu. Auch im West/Ost-Vergleich zeigen sich deutliche Unterschiede. Während in Westdeutschland rd. 12 % das Vorliegen eines bodenpolitischen Grundsatzbeschlusses angeben, sind es in Ostdeutschland nur 4 %.

Abbildung 3-50

Angaben der Städte und Gemeinden zum Status eines bodenpolitischen Grundsatzbeschlusses



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Zur Untersetzung dieser generellen Aussage wurde im Anschluss das Zutreffen verschiedener möglicher bodenpolitischer Orientierungen detaillierter abgefragt (Tabelle 3-13).

Tabelle 3-13

Im Fragebogen abgefragte bodenpolitische Orientierungen

Es gibt eine quantitative Begrenzung der Flächenneuausweisung.
Gewerbeflächen werden vorrangig im Außenbereich entwickelt.
Brachflächen und Baulücken bieten auch ein großes Potenzial zur nichtbaulichen Entwicklung (Renaturierung, Grün-/ Erholungsflächen usw.).
Förderung von Zwischennutzungen für Brachflächen und Baulücken ist ein wichtiges Instrument der Innenentwicklung.
Es gibt eine bedarfsorientierte Baulandentwicklung.
Innenentwicklungspotenziale (IEP) werden vorrangig entwickelt.
Seit der Corona-Pandemie wird verstärkt über die Entwicklung von Grün- und Freiflächen auf IEP nachgedacht.

Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

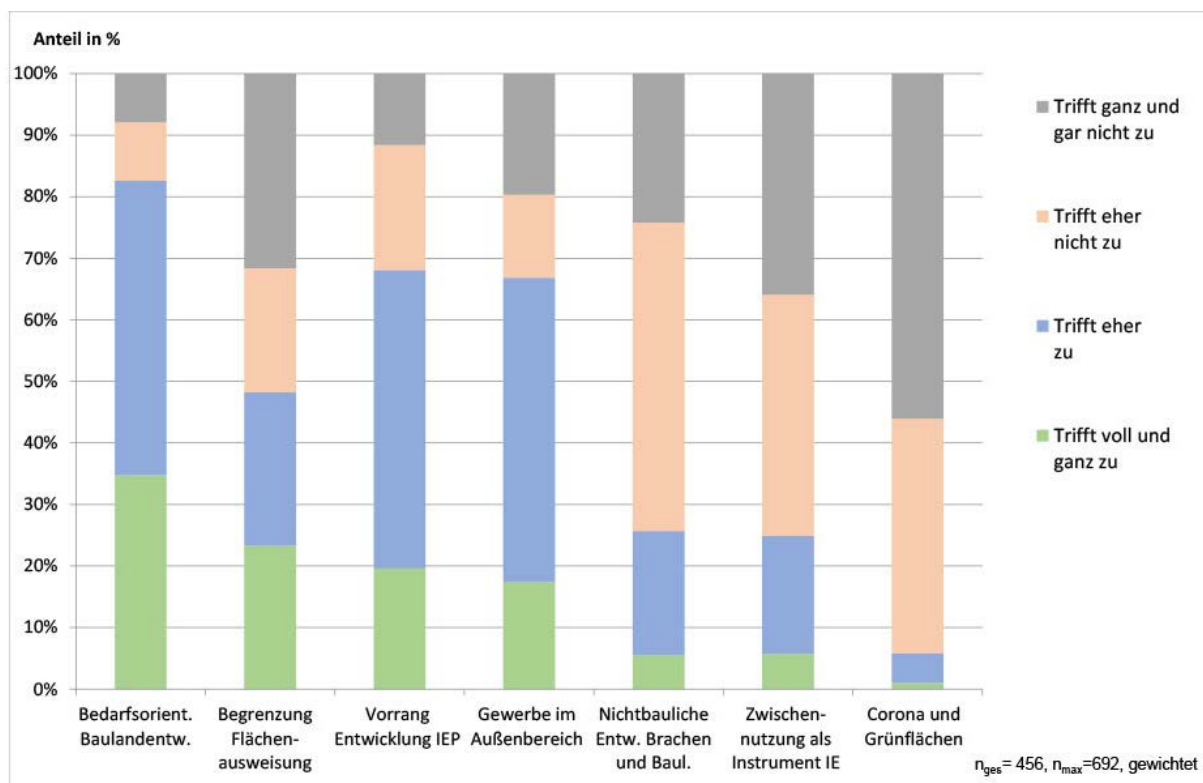
Am häufigsten wird eine bedarfsorientierte Baulandentwicklung angegeben. Dieser Ansatz trifft in rd. 35 % der Kommunen „voll und ganz“ sowie in weiteren rd. 48 % „eher“ zu (Abbildung 3-51). Dabei liegt der Schwerpunkt der Entwicklung von Gewerbeflächen eher im Außenbereich. Rd. 17 % der Städte und Gemeinden bewerten diese Aussage als „voll und ganz“ bzw. rd. 50 % als „eher“ zutreffend.

Eine klare quantitative Begrenzung der Flächenausweisung sowie ein explizites Bekenntnis zum Vorrang der Innenentwicklung geben rd. 23 % bzw. rd. 20 % der Gemeinden an. In weiteren rd. 25 % bzw. beim Vorrang Innenentwicklung sogar rd. 49 % treffen diese Orientierungen „eher“ zu. Damit zeigt sich eine gegenüber der IEP-Studie von 2012 gestiegene Bedeutung von Maßnahmen der Innenentwicklung. Der damals ähnlich gefassten Aussage „Brachflächen und Baulücken werden vorrangig vor Neuausweisungsflächen entwickelt“ stimmten 2012 nur gut 10 % „voll und ganz“ und weitere gut 30 % „eher“ zu. Auf der anderen Seite hat zugleich das Thema „doppelte Innenentwicklung“ gegenüber 2012 an Bedeutung verloren. Die Einschätzung von Brachflächen und Baulücken als großes Potenzial zur nichtbaulichen Entwicklung (Renaturierung, Grün-/ Erholungsflächen usw.) trifft heute nur in rd. 6 % der Kommunen „voll und ganz“ bzw. in rd. 20 % „eher“ zu. 2012 waren es knapp 10 % der Städte und Gemeinden die die Aussage als „voll und ganz“ bzw. rd. 30 % die die Aussage als „eher“ zutreffend kategorisiert hatten.

Auch die Förderung von Zwischennutzungen für Brachflächen und Baulücken als wichtiges Instrument der Innenentwicklung hat mit rd. 6 % „voll und ganz“ sowie rd. 20 % „eher“ gegenüber 2012 (gut 10 % bzw. knapp 30 %) an Zustimmung verloren. Darin liegt auch ein Indiz dafür, dass Innenentwicklung in den letzten Jahren größere Bedeutung bekommen hat und entsprechende Flächen eher mit dauerhaften Nutzungen belegt werden. Und letztlich wird die Aussage einer durch die Corona Pandemie gegebenenfalls verstärkten Erwägung der Entwicklung von Grün- und Freiflächen auf IEP von den Kommunen kaum als zutreffend angegeben. Nur in insgesamt rd. 6 % der Kommunen trifft diese Orientierung zumindest „eher“ zu.

Abbildung 3-51

Vorliegen verschiedener bodenpolitischer Orientierungen in den Städten und Gemeinden (Gesamt)

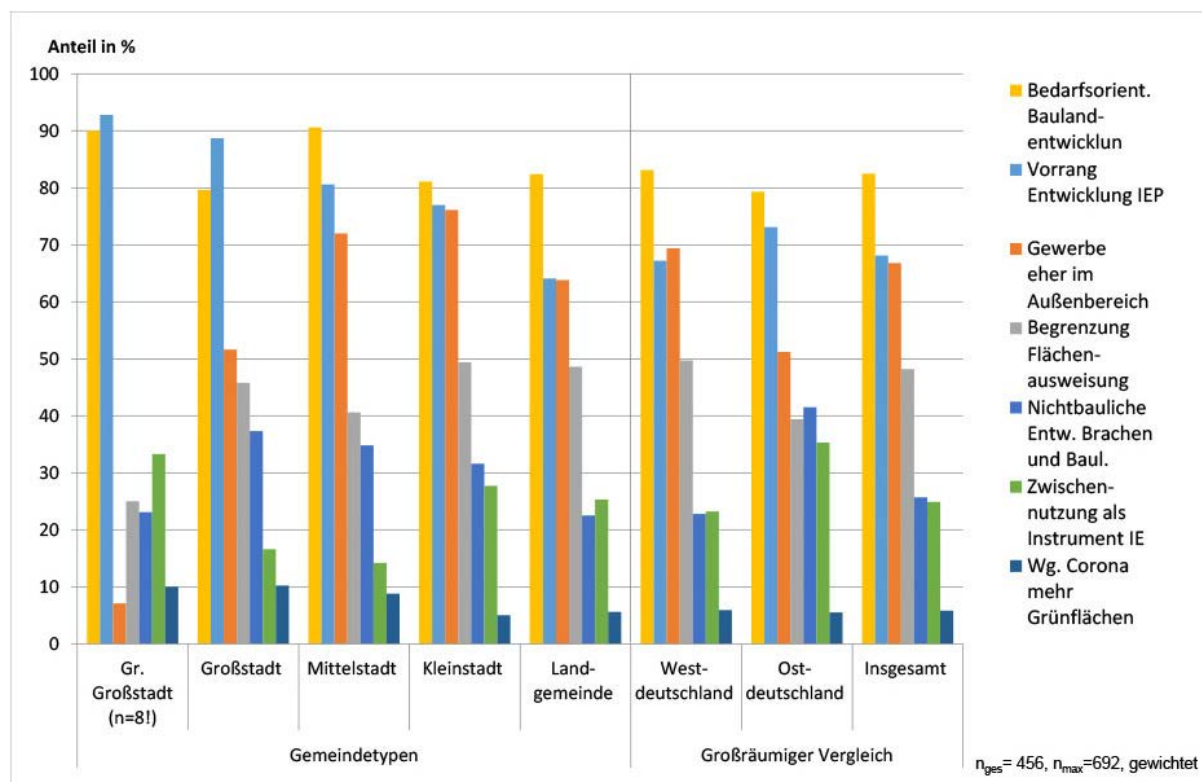


Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Allerdings liegt dieser zusammengefasste Wert der Kategorien „Trifft voll und ganz zu“ sowie „Trifft eher zu“ zumindest in den (großen) Großstädten und Mittelstädten mit 10 % bzw. 9 % etwas höher (Abbildung 3-52). Ähnlich trifft auch die Orientierung auf eine nichtbauliche Entwicklung von Brachflächen und Baulücken in den Großstädten mit rd. 37 % am häufigsten zumindest „eher“ zu. Bei diesem Wert finden sich auch die höchsten Abweichungen im West/Ost-Vergleich. Mit rd. 42 % trifft diese Orientierung in den Kommunen in Ostdeutschland fast doppelt so häufig zumindest „eher“ zu als in den Kommunen in Westdeutschland mit rd. 23 %. Dies spiegelt auch noch einmal den oben dargestellten Befund zu den im Rahmen der Flächenerfassung erfassten Merkmalen, unter denen das Merkmal „Potenzialfläche Grün“ in Ostdeutschland von mehr als einem Viertel der Kommunen erfasst wird, während dies in Westdeutschland nur rd. 5 % angeben (siehe Abschnitt „Erfasste Flächenmerkmale“). Eine Zwischennutzung als Instrument der Innenentwicklung trifft als Orientierung in den Kleinstädten und Landgemeinden mit rd. 28 % bzw. rd. 25 % fast doppelt so häufig zumindest „eher“ zu als in den Groß- und Mittelstädten mit rd. 17 % bzw. rd. 14 %. Auch Kommunen in Ostdeutschland setzen mit rd. 35 % deutlich häufiger zumindest „eher“ auf Zwischennutzung als Kommunen in Westdeutschland mit rd. 23 %.

Abbildung 3-52

Vorliegen verschiedener bodenpolitischer Orientierungen im Detail (Zusammenfassung der Kategorien „Trifft voll und ganz zu“ sowie „Trifft eher zu“)



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

3.4 Zwischenfazit Flächenpotenziale und Flächenmanagement

Bauland- und Innenentwicklungspotenziale

- Aus den Antworten der Befragten lässt sich ein **Innenentwicklungspotenzial (IEP) von rd. 84.000 ha** bzw. rd. 4,2 % der Siedlungsfläche Wohnen/Industrie/Gewerbe (WIG) hochrechnen. Dieser Wert kann als Untergrenze angesehen werden.

- Im Vergleich mit den auf Grundlage der Befragung 2012 als Untergrenze hochgerechneten rd. 120.000 ha ist das ein **Rückgang um 36.000 ha**.
- Die **Nutzung von IEP** durch die Städte und Gemeinden kann damit als ein Teil der Erklärung des **Rückgangs der Flächenneuanspruchnahme** von rd. 74 ha/Tag bzw. rd. 27.000 ha jährlich 2012 auf 52 ha/Tag oder rd.19.000 ha jährlich 2019 angenommen werden.
- Mit dieser Gegenüberstellung von IEP und Flächenneuanspruchnahme wird selbst auf der Grundlage der hochgerechneten Untergrenze zugleich das **nicht unerhebliche Potenzial deutlich**, weiterhin mit einer aktiven Nutzung von IEP zu dem Ziel beizutragen, den Flächen-Zuwachs bis zum Jahr 2030 auf weniger als 30 ha pro Tag zu begrenzen.
- Weiter gestützt wird diese Sichtweise dadurch, dass sich auf der Grundlage von Korrekturschätzungen eine **Obergrenze der IEP von ca. 106.000 ha** abschätzen lässt.
- Ergänzend zu IEP wurde das **Vorhandensein weiterer baureifer Baulandreserven** (über IEP hinaus) abgefragt. Hier wurden durch die Städte und Gemeinden insgesamt rd. **26.000 ha** oder 1,3 % WIG angegeben.
- In einer kombinierten Hochrechnung von IEP und weiteren baureifen Baulandreserven ergeben sich insgesamt rund **99.000 ha** oder rd. 5 % WIG als validierte Größenordnung des in den Städten vorliegenden **Gesamt-Baulandpotenzials**. Als Obergrenze kann hier – allerdings mit deutlich größeren Unsicherheiten – mit der Summe aus der Obergrenze der Innenentwicklungspotenziale und den weiteren baureifen Baulandreserven eine Fläche von ca. 132.000 ha oder knapp 7 % WIG abgeschätzt werden.
- In der Differenzierung des vorliegenden **Gesamtpotenzials nach Bevölkerungsentwicklung**, zeigt sich **kein eindeutiger Zusammenhang**. Allerdings weisen die **wachsenden Städte und Gemeinden hier die höchsten Potenziale aus**. Bei einem Gesamtpotenzial von rd. 5 % WIG (Untergrenze) bewegt sich das Potenzial in den drei Kategorien der Bevölkerungsentwicklung zwischen rd. 4,4 % (bei stabiler Bevölkerung) und 5,3 % WIG (bei Bevölkerungswachstum). Die Städte und Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang liegen bei rd. 4,8 % WIG.
- Ähnlich zeigen in der **Differenzierung nach siedlungsstrukturelle Kreistypen** die kreisfreien Großstädte mit rd. 6 % WIG und die dünn besiedelten ländlichen Kreise mit rd. 5,3 % WIG die höchsten Gesamt-Baulandpotenziale.
- Bei der **vorgesehenen Nutzung** des Gesamtpotentials von IEP und baureifen Baulandreserven **dominiert mit rd. 65 % die Wohnnutzung**, gefolgt von rd. 24 % Gewerbe. **Grün und Freiflächen sind auf nur rd. 3,5 % vorgesehen**. Dies ist – verglichen mit einem Anteil von rd. 10 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Bestand – ein geringer Wert und Indiz dafür, dass unter dem aktuellen Druck zur Baulandentwicklung das Thema Erholungs- und Grünflächen-Entwicklung in den Hintergrund gerät. „Sonstige Nutzungen“ bzw. „Nutzung unbekannt“ entfallen auf 7,5 % der Flächen. Differenziert nach Gemeindegrößenklassen steigt der Anteil für Wohnen mit abnehmender Gemeindegröße von rd. 55 % in den Großstädten auf gut 70 % in den Landgemeinden an.

Brachflächen und Baulücken

- Die **Verteilung der Innenentwicklungspotenziale auf Brachflächen und Baulücken** stellt sich grundsätzlich sowohl in der Gesamtbetrachtung als auch nach Gemeindegrößenklassen und im West/Ost-Vergleich ähnlich dar wie 2012. Allerdings hat sich der **Anteil der Brachflächen durchgängig leicht reduziert**, in der Gesamtbetrachtung von 2012 gut 40 % auf jetzt knapp 40 %. Die Entwicklung von **Brachflächen** hat demnach einen gegenüber der Nutzung von Baulücken **größeren Anteil am Rückgang der IEP**.

Mobilisierbarkeit

- Von den als Untergrenze hochgerechneten 99.000 ha Gesamtpotenzial IEP und baureife Baulandreserven werden über **50 % als direkt nutzbar oder kurzfristig mobilisierbar** eingeschätzt.
- Auch unter der Annahme, dass das direkt nutzbare Gesamtpotenzial im Wesentlichen auf die baureifen Baulandreserven entfällt, stellt sich die Einschätzung der Mobilisierbarkeit von IEP **positiver dar als noch 2012**: Heute schätzen die Befragten rund ein Drittel der IEP als kurzfristig mobilisierbar ein, 2012 war es nur rund ein Viertel.
- Angesichts der gegenüber 2012 heute vielerorts dynamischeren Flächenentwicklung liegt darin ein **Indiz, dass sich mit steigendem Flächenbedarf auch die Flächenverfügbarkeit verbessert** und leichter auf IEP zugegriffen werden kann.

Potenziale und Bedarfe

- Das hochgerechnete gesamtdeutsche Gesamt-Baulandpotenzial von rd. 99.000 Hektar kann unter Berücksichtigung der für Wohnungsbau vorgesehenen Flächen (65 %) und unterschiedlichen Dichteannahmen rechnerisch für einen **Wohnungsbau zwischen 1,648 und 4,13 Mio. Einheiten** genutzt werden.
- Berücksichtigt man die **Einschätzung der Befragten zur Verfügbarkeit der Flächen**, ergibt sich immer noch ein Wohnungsbaupotenzial zwischen **insgesamt 0,879 und 2,234 Mio. Einheiten**, die auf direkt oder kurzfristig nutzbaren Flächen realisiert werden können. Bei den aktuell in der **Planungspraxis typischerweise realisierten Dichtewerten** liegt dieses Potenzial zwischen 0,879 und 1,117 Mio. Wohneinheiten.
- Dem steht im Zeitraum 2021–2025 ein mit dem Wohnungsbedarfsmodell des IW ermittelter jährlicher **Wohnungsbedarf von rd. 308.000 WE** gegenüber. Zum Zeitpunkt der Berichtslegung wird in den Koalitionsverhandlungen zur Bildung einer neuen Bundesregierung eine Zielgröße von **jährlich 400.000 WE** diskutiert.
- Bei der regionalen Verteilung der Potenziale zeigt sich ein **schwach negativer Zusammenhang zwischen den regionalen Bedarfen und Potenzialen** – insbesondere, wenn man auf die Verteilung der Städte und Gemeinden mit sehr hohen Potenzialen blickt. In Kreisen mit höheren Bedarfen sind Städte und Gemeinden mit höheren Potenzialen tendenziell seltener vertreten.
- Differenziert nach siedlungsstrukturellen Kreistypen zeigt sich **in den städtischen Kreisen die geringste Bedarfsdeckung**. Hier reicht das vorhandene Potenzial bei differenzierteren Dichteannahmen zwischen 2,1 und 4,3 Jahren. In den ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen sind es 3,3–6,5 Jahre, in den kreisfreien Großstädten 3,4–6,9 und in den dünn besiedelten ländlichen Kreisen 3,7–7,5 Jahre.
- Differenziert nach Ländergruppen stellt sich die **Bedarfsdeckung** bei differenzierteren Dichteannahmen **in den westdeutschen Ländergruppen** Nord (2,4–4,7 Jahre), Mitte (2,6–5,2 Jahre) und Süd (2,3–4,5 Jahre) **vergleichbar** dar. **Deutlich höher** fällt die Bedarfsdeckung mit 6,5–12,9 Jahren in der Ländergruppe der **ostdeutschen Bundesländer** aus.

Erfassungsaktivitäten

- Mit Blick auf die **Erfassung von IEP** haben die Erfassungsaktivitäten **gegenüber 2012 deutlich zugenommen**. So gaben 2012 insgesamt nur rd. 30 % der Städte und Gemeinden eine flächendeckende Erfassung von Baulücken an, während es heute rund 50 % sind (Brachflächen: rd. 14 % bzw. 17 %).

- Hinsichtlich der erfassten Potenzial-Kategorien liegen bei gemeinsamer Betrachtung der Angaben „flächendeckende Erfassung“ und „Erfassung für Teilgebiete“ Baulücken, FNP-Reserven (Bauerwartungsland), baureife Baulandreserven und B-Plan-Reserven (Rohbauland) mit **jeweils über 50 % der Gemeinden** an der Spitze der Erfassungsaktivitäten.
- Da die Gemeinden bei „vorliegenden Daten“ durchschnittlich höhere IEP-Potenziale angeben als auf der Grundlage von Schätzungen, liegt darin ein Indiz, dass – wie zu erwarten – eine systematische Flächenerfassung die **Wahrnehmbarkeit von Flächenpotenzialen** und insbesondere von IEP erhöht.

Instrumente der Flächenentwicklung

- Hinsichtlich des Beitrags der Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung zeigt sich, dass **qualifizierte Bebauungspläne nach § 30 Abs. 1 BauGB** in der Einschätzung der Befragten mit großem Abstand den größten Beitrag leisten. Mehr als 50 % der Befragten sehen hier einen großen Beitrag, weitere rd. 30 % einen relevanten Beitrag.
- Bedeutsam sind außerdem der **Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB** (rd. 44 % großer oder relevanter Beitrag) und das **beschleunigte Verfahren für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB** (rd. 35 % großer oder relevanter Beitrag) zu erwähnen.
- Bei der Einschätzung des beschleunigten Verfahrens für Außenbereichsflächen nach **§ 13b BauGB** fällt weiterhin auf, dass ein großer Beitrag mit rd. 22 % der Gemeinden **am häufigsten von den Landgemeinden** < 5.000 EW gesehen wird. Demgegenüber leistet das Instrument in den (großen) Großstädten einen deutlich geringeren Beitrag und wird dort – wie auch in den Mittelstädten – deutlich kritischer gesehen.
- **Insgesamt weniger bedeutsam** sind Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171a-d BauGB, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach § 165 BauGB, Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB sowie Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB.
- **Im Ost/West-Vergleich ist hier allerdings hervorzuheben, dass Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB sowie insbesondere Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff BauGB und Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171a-d BauGB von ostdeutschen Städten und Gemeinden als deutlich bedeutsamer angegeben werden als in Westdeutschland.**

Strategien der Flächenentwicklung

- Bei den Strategien zur Wohnbaulandentwicklung wird der **klassischen Angebotsplanung** mit über 70 % in den Kategorien großer oder relevanter Beitrag die größte Bedeutung zugemessen.
- Eine größere Bedeutung wird auch für die **Entwicklung gemeindeeigener Flächen durch die Gemeinde in eigener Regie** (rd. 46 % großer oder relevanter Beitrag)
- Rd. 36 % der Befragten sehen einen großen oder relevanten Beitrag zur Entwicklung durch private Akteure auf der Grundlage eines **städtebaulichen Vertrages oder vorhabenbezogenen B-Plans**.
- Weniger bedeutend ist der Zwischenerwerb/Erwerb von Verfügungsrechten. Nahezu unbedeutend ist die Entwicklung im Rahmen interkommunaler Kooperation.

4 Fallstudien

4.1 Forschungsfragen, Fallstudienauswahl und Methodik

In Ergänzung zur quantitativen Erhebung wurden im Rahmen der Baulandumfrage ausgewählte Kommunen in Fallstudien analysiert. Zentrales Ziel der Fallstudienuntersuchungen ist es, innovative und wegweisende Ansätze und Erfahrungen mit der Erfassung und Mobilisierung aufzuzeigen, zu systematisieren und zu dokumentieren.

Forschungsfragen

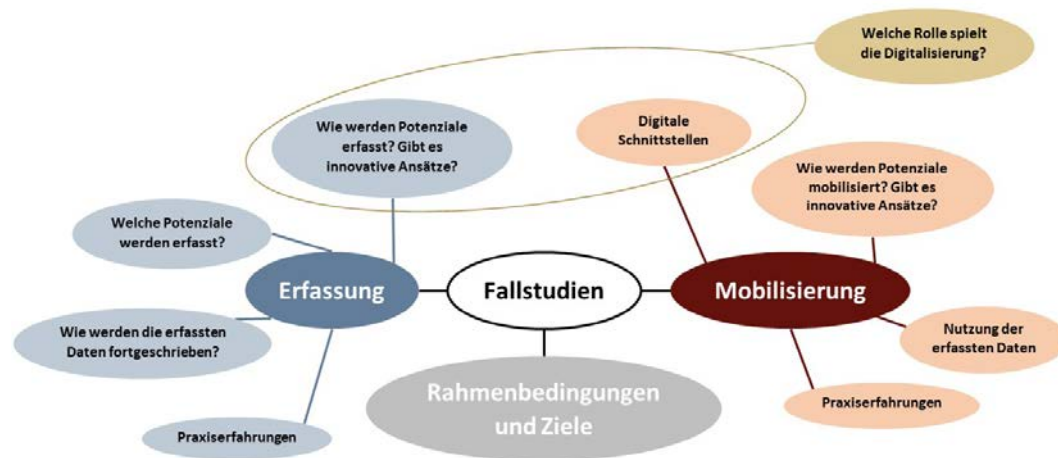
In den letzten Jahrzehnten wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten zur methodischen Erfassung von Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen entwickelt und angewandt. Diese verschiedenen Ansätze wurden zunächst recherchiert. Auf dieser Basis werden im Folgenden erkenntnisbringende Beispiele der Flächenerfassung und des Flächenmanagements vertieft untersucht und dargestellt.

Von zentralem Interesse sind hierbei die Charakteristika der Potenzialerfassung. Welche Flächenpotenziale werden erfasst und welche konkreten Datenmerkmale? Auf welche Weise erfolgt die Erfassung, werden besondere Methoden (z. B. die Nutzung von Datenbanken und Geoinformationssystemen) in Kombination mit einem großen Umfang an Information (Eigentümerinformation, Preisvorstellungen etc.) genutzt? Wie steht es um die Aktualität und Aktualisierungshäufigkeit der Daten? Wird der Datenbestand einer systematischen Qualitätsprüfung unterzogen und wem ist er zugänglich?

Zum anderen stehen die Strategien der Flächenmobilisierung im Fokus. Sie unterscheiden sich von Kommune zu Kommune, abhängig von demografischer Entwicklung und siedlungsstrukturellem Typ. Es geht um die Fragen: Welche Methoden und Ansätze werden genutzt? Wozu werden die erfassten Daten konkret genutzt und von wem? Wie unterstützen die Daten die Aktivierung von Potenzialen? Welche Praxiserfahrungen wurden bei der Erhebung, Kommunikation und Nutzung der Daten gesammelt, etwa innerhalb der Planungsprozesse oder bei der Ansprache der Eigentümer der Potenzialflächen? Aus Erfahrung vieler Projekte (z. B. UBA, 2019) hat sich gezeigt, dass vielerlei Hemmnisse bei der Aktivierung von Baulücken oder Reaktivierung von Brachflächen bestehen, insbesondere, wenn sie sich im Privatbesitz befinden. Die genaue Kenntnis über den Umfang an Baulandpotenzialen im Siedlungsbestand erhöht zwar den Druck auf die Kommunen, sich mit ihren (Innen-) Entwicklungspotenzialen intensiver auseinanderzusetzen, führt aber aufgrund der Eigentumsverhältnisse nicht zwingend zu einer Aktivierung der Flächen. Auch wenn die Kommunen über die Ansprache der Eigentümer der Flächen einen gewissen Einfluss nehmen können (in letzter Konsequenz auch über die Nutzung des Baugebots nach § 176 BauGB), wird es für die Kommunen immer schwierig sein, eine wirksame Handhabe zu erreichen.

In beiden Bereichen – Erfassung und Mobilisierung – wurden konkrete Praxiserfahrungen, Hemmnisse, Herausforderungen und Zielvorstellungen explizit abgefragt. Ein Querschnittsthema der Fallstudienuntersuchung ist ferner der Entwicklungsstand der Digitalisierung im kommunalen Flächenmanagement. Schließlich kommt eine Analyse des kommunalen Flächenmanagements nicht aus, ohne die spezifischen Rahmenbedingungen der Kommunen zu berücksichtigen. Die demografischen, wirtschaftlichen und strukturellen Gegebenheiten vor Ort wurden daher immer aus Sicht der Befragten aufgenommen. Die Forschungsfragen lassen sich wie folgt systematisieren (Abbildung 4-1):

Abbildung 4-1
Forschungsfragen der Fallstudienuntersuchungen



Quelle: IW im Auftrag des BBSR

Fallstudienauswahl

Mit Blick auf das konkrete Vorgehen wurde im Rahmen der Fallstudien zweistufig vorgegangen. In einem ersten Schritt wurde auf Basis der Recherche eine größere Anzahl potenziell interessanter Fallstudienstädte und -gemeinden identifiziert. Die Auswahl erfolgte anhand der Auswahlkriterien in Tabelle 4-1.

Die Fallstudienkommunen repräsentieren folglich verschiedene siedlungsstrukturelle Gemeindetypen in unterschiedlichen demografischen Dispositionen. Darüber hinaus wurden die Städte und Gemeinden so ausgewählt, dass sie ein Gesamtbild über den aktuellen Stand an verschiedenen Methoden und Flächenkategorien bei der Erfassung und Aktivierung von Baulandpotenzialen im kommunalen Raum liefern. So sind vor allem diejenigen Städte und Gemeinden interessant, die seit Jahren ihre Baulandpotenziale systematisch erfassen und den Datenstand laufend aktualisieren.

Auf diese Weise wurden die in Tabelle 4-2 genannten Fallstudienkommunen ausgewählt. Die Dokumentation der Fallstudien in Steckbriefen (siehe Anhang) und Berichten (Kapitel 2) gibt Aufschluss darüber, inwieweit die getroffene Auswahl die o. g. Kriterien erfüllt und welche Schwerpunkte die einzelnen Fallstudien setzen. Eine aggregierte Zuordnung der Auswahl zu den Auswahlkriterien findet sich in der letzten Spalte der Tabelle.

Tabelle 4-1
Matrix der Auswahlkriterien

Dimension	Kategorie	Kriterium	Erfüllt?!
Regionale Abdeckung	Bundesland	mind. 5	10
	Ost/West	je mind. 1	5 O, 16 W
	Stadtstaat/Flächenland	je mind. 1	1 StS, 9 FL
Siedlungsstrukturelle Kreistypen (BBSR, 2021a)	Kreisfreie Großstadt	je mind. 1	5
	Städtischer Kreis		6
	Ländlicher Kreis mit Verdichtungstendenzen		6
	Dünn besiedelter, ländlicher Kreis		4
Demografische Disposition (BBSR, 2021b)	Wachsend	je mind. 1	10
	Gleichbleibend		4
	Schrumpfend		7
Flächenpolitischer Ansatz	[qualitativ]	Gesamtbild Best-Practice	✓

Quelle: IW im Auftrag des BBSR

Tabelle 4-2
Fallstudienauswahl

Gemeinde	Kreis	Bundesland	Siedlungsstruktureller Kreistyp (BBSR)			
			Kreisfreie Großstadt	Städtischer Kreis	Ländlicher Kreis mit Verdichtungstendenz	Dünn besiedelter, ländlicher Kreis
Luckenwalde	Teltow-Fläming	BB				X
Spremberg	Spree-Neiße	BB			X	
Berlin		BE	X			
Böblingen	Böblingen	BW		X		
Esslingen a. N.	Esslingen	BW		X		
Ostfildern	Esslingen	BW		X		
Deggendorf	Deggendorf	BY			X	
Hammelburg	Bad Kissingen	BY				X
Iphofen	Kitzingen	BY			X	
	Landkreis Schweinfurt	BY			X	
Heemsen	Nienburg/Weser	ND				X
Bochum		NW	X			
Eschweiler	Städteregion Aachen	NW		X		
Mülheim a.d.R.		NW	X			
Münster		NW	X			
Porta Westfalica	Minden-Lübbecke	NW		X		
	Eifelkreis Bitburg-Prüm	RP				X
Meerane	Zwickau	SC			X	
Kiel		SH	X			
Rendsburg	Rendsburg-Eckernförde	SH			X	
Ilmtal-Weinstraße	Weimarer Land	TH		X		

Quelle: IW im Auftrag des BBSR

Methodisches Vorgehen

In Form eines telefonischen Screenings wurden im ersten Schritt 21 *explorative Fallstudien* durchgeführt. Die Befragung stützt sich auf einen Interviewleitfaden, der sich an den beschriebenen Forschungsfragen orientiert. Außerdem wurde die Bereitschaft zur Teilnahme an einer intensiveren Untersuchung abgefragt. Die Ergebnisse wurden in kurzen Steckbriefen aufbereitet, welche die wichtigsten Informationen zu den Forschungsfragen zusammenfassen (Anlage). Die hier geführten Interviews mit Expertinnen und Experten haben einen explorativen, systematisierenden Charakter. Sie zielen primär auf die Generierung von Fakten und Informationen ab und dienen der Orientierung im Feld des Flächenmanagements.

Im zweiten Schritt erfolgen für fünf Kommunen *intensive Fallstudien* in Form von leitfadengestützten Interviews mit einer Reihe relevanter Fachleute unterschiedlicher Institutionen oder Verwaltungsbereichen. Zu diesen zählen vor allem Führungskräfte der Stadtplanung, des Bürgermeisterstabs (oder der Bürgermeister selbst) und/oder Vertreterinnen und Vertreter der lokalen Politik, die sich mit den zu untersuchenden Themenbereichen beschäftigen, außerdem Vertreterinnen und Vertreter der Wohnungswirtschaft und private Eigentümerinnen und Eigentümer. Die konkrete Auswahl der Interviewpartner folgt zwei Kriterien. Erstens müssen die befragten Fachleute spezifisches Praxis- und Erfahrungswissen in den relevanten Themen besitzen (Wissensaspekt). Zweitens sollten sie aufgrund ihrer Position oder Rolle die Fähigkeit besitzen, mit ihrem Handeln das

Themenfeld in ihrem lokalen oder regionalen Kontext zu strukturieren und zu beeinflussen (Machtaspekt). Die so generierten Erkenntnisse erlauben es, die Perspektiven der unterschiedlichen Fachleute auf das Flächenmanagement zu einem Gesamtbild zusammzusetzen. Dazu wurde neben den Ergebnissen der Interviews umfangreiches Anschauungsmaterial analysiert, das das Flächenmanagement der untersuchten Kommunen beschreibt (z. B. Broschüren, Verwaltungsvorlagen, Veröffentlichungen, Ausschnitte aus Datenbanken etc.). Die intensiven Fallstudien werden im Folgenden in ausführlichen Berichten dokumentiert und nach ihren individuellen Schwerpunkten überschrieben. Abschließend fasst eine Synthese die Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung zusammen.

Alle Dokumentationen der Fallstudienuntersuchungen beschreiben die Situation aus Sicht der Befragten. Einordnungen durch die Autoren werden kenntlich gemacht und finden sich außerdem zusammengefasst im Synthesekapitel.

Das methodische Vorgehen umfasst die Auswahl der Kommunen und Interviewpartner, die Erstellung von Interviewleitfäden, das Führen der Interviews und ihre Dokumentation. Die Autoren folgen dabei den Grundsätzen qualitativer Methoden nach Gläser und Laudel (2009) und Bogner et al. (2014).

Einordnung in die Literatur

Die qualitative Untersuchung im Rahmen der Baulandumfrage ist zwar nicht die erste Fallstudienanalyse auf dem Feld des Flächenmanagements. Allerdings setzt sie im Vergleich zu anderen Studien einen breiten Fokus auf Methoden, Ansätze und Hemmnisse der Baulanderfassung und -mobilisierung. Die bisherige Literatur zum Thema fokussiert dagegen vornehmlich Einzelaspekte von großer Relevanz.

Der globalen Frage, wie sich der Flächenverbrauch effizient und ressourcenschonend steuern lässt, nähert sich die Studie „Modellversuch Flächenzertifikatehandel“ (UBA 2019). Eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen, die zum Teil auch in der Baulandumfrage Berücksichtigung finden, erprobten im Rahmen des Planspiels ein überregionales Handelssystem für Zertifikate der Flächenausweisung.

Außerdem wird in diversen Untersuchungen die Innenentwicklung in Kommunen betrachtet. So stellt die Vorgängerstudie zur aktuellen Baulandumfrage die Erfassung und Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen in Deutschland in den Mittelpunkt (BBSR 2014). Andere Fallstudien thematisieren im Besonderen die Spezifika der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Räumen (BBSR 2019a) oder kleinen Gemeinden (BBSR 2021c). Weitere Fallbeispiele in diesem Kontext bietet das Forum Baulandmanagement NRW (2013).

Zuletzt analysiert eine Vielzahl von (teilweise noch laufenden) Studien bestimmte Themen und Methoden des Flächenmanagements, erläutert an konkreten Fallbeispielen. Die hier gesetzten Schwerpunkte beziehen sich beispielhaft auf die Eigentümermobilisierung (BBSR 2021d), Konzeptvergabe (BBSR 2019b), Quartiersentwicklung (BBSR 2009), Umstrukturierungen (BBSR 2015) oder Gewerbeflächenentwicklung (BBSR 2019c). Allgemeine Einsichten in die Strategien und Instrumente der Baulandaktivierung in deutschen Kommunen bietet die aktuelle Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (2021).

Die im Folgenden skizzierten Fallstudien unterscheiden sich von den genannten Untersuchungen insofern, als dass sie explorativ innovative Methoden sowohl der Potenzialerschließung als auch der Mobilisierung entwickeln und erproben. Eine besondere Bedeutung kommt der Frage zu, welchen Stellenwert digitale Ansätze im kommunalen Flächenmanagement einnehmen. Die aktuelle Baulandumfrage ist also thematisch und quantitativ umfassender. Die Fallstudien dienen dazu, die Erkenntnisse der repräsentativen Stichprobe qualitativ zu untermauern und einzuordnen. Die ausgewählten Kommunen wurden entweder noch nicht oder nur mit anderen thematischen Schwerpunkten untersucht.

4.2 Intensive Fallstudien

Berlin: Digitales Flächenmanagement in der Metropole

Berlin steht im Zuge der Fallstudienuntersuchungen für die Stadtstaaten. Als größte Stadt des Landes und Symbol für enormen Expansionsdruck ist es wie die meisten großen Städte bereits ausführlich untersucht worden, zuletzt in Hinblick auf die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen. Der Fokus der Baulandumfrage auf den Status quo der Digitalisierung im kommunalen Flächenmanagement macht Berlin dennoch interessant. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (im Folgenden einfach als Senatsverwaltung bezeichnet) hat mit dem Wohnbauflächeninformationssystem (WoFIS) ein digitales Tool entwickelt, das seit 2016 genutzt und fortgeschrieben wird. In diesem System werden landesweit alle Wohnbauflächenpotenziale ab einer gewissen Größe (s. u.) – in privatem oder öffentlichem Eigentum – mit Informationen aus anderen Datensätzen verknüpft. Berlin ist damit Vorreiter in der digitalen Flächenerfassung. Diese Fallstudie geht über die bisher erfolgte Betrachtung von Modellprojekten hinaus, weil sie den Schwerpunkt auf das WoFIS und die damit einhergehende Digitalisierung des Flächenmanagements legt. Vor diesem Hintergrund basiert die folgende Fallstudienbeschreibung auf leitfadengestützten Interviews mit Fachleuten aus der Senatsverwaltung, der Bezirksverwaltungen sowie der Berliner Kommunalpolitik. Außerdem repräsentiert im Folgenden der Bezirk Treptow-Köpenick die Bezirksebene im Berliner Flächenmanagement. Beide Ebenen der Verwaltung spielen eine gewichtige Rolle im Flächenmanagement, weil sie sich die Zuständigkeiten für Flächennutzungs- und Bauleitplanung aufteilen.

Ausgangslage. Eindeutiger Schwerpunkt des Flächenmanagements ist in Berlin die Bereitstellung zusätzlichen Baulands, zumeist für die Wohnnutzung, in Teilen jedoch auch mit Blick auf Gewerbeansiedlungen oder -erweiterungen. Laut dem aktuellen Stadtentwicklungsplan Wohnen gibt es bis 2030 einen Bedarf von knapp 200.000 neuen Wohneinheiten, somit ca. 20.000 Einheiten pro Jahr. Allein im Bezirk Treptow-Köpenick – einem Berliner Bezirk mit sehr großer Baudynamik – werden bis 2030 30.000 bis 35.000 Wohneinheiten geplant.³ Damit einher geht ein gesteigerter Bedarf an Wohnfolgeeinrichtungen in den Bereichen Verkehr, Grünflächen, Schule und anderen sozialen Infrastrukturen. Der enorme Handlungsdruck, der sich aus dieser Ausgangslage ergibt, stellt sämtliche Verwaltungsebenen vor große Herausforderungen. Angesichts der immer knapper werdenden Ressource Fläche legt Berlin daher seit Jahren gesteigerten Wert auf ein umsichtiges, vorausschauendes Flächenmanagement. Zu diesem Zweck ist ein guter Überblick über vorhandene Baulandpotenziale, mögliche sowie laufende Aktivierungsmaßnahmen unerlässlich. Mit dem WoFIS hat sich die Berliner Verwaltung ein Instrument geschaffen, das dieser Zielsetzung dient. Es lässt sich also festhalten, dass in Berlin die Chancen der Digitalisierung für ein effizientes Flächenmanagement erkannt und genutzt werden. Der Entwicklungsstand der digitalen Erfassung von Flächenpotenzialen ist weit fortgeschritten.

„Das WoFIS soll eine bedarfsorientierte, langfristige Steuerung des Wohnungsneubauprozesses im Sinne einer Baulandbereitstellungsstrategie unterstützen.“
(Zitat eines Vertreters der Senatsverwaltung)

Das WoFIS wird demnach nicht nur operativ mit Blick auf aktuell laufende oder kurzfristig realisierbare Entwicklungen genutzt, sondern erfüllt auch einen langfristigen, strategischen Zweck. Letzterer folgt auch aus der Erkenntnis, dass die jahrelange Praxis der Flächenveräußerung an den freien Markt heute besondere Problemlagen schafft, die eine bedarfsgerechte Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung erschweren. Man hat den Anspruch, vergangene Fehler nicht zu wiederholen.

(3)

Die besondere Dynamik im Bezirk Treptow-Köpenick liegt vor allem in den hier noch vorhandenen Verdichtungsmöglichkeiten begründet, die in dichter besiedelten Teilen des Landes Berlin bereits ausgeschöpft sind. Auch die Nähe zum Flughafen Berlin-Brandenburg (BER) und der im Bau befindlichen Tesla-Fabrik in Grünheide lenken den Fokus der Baulandnachfrage auf diesen Bezirk.

Die Beschreibung der Ausgangslage kommt nicht aus, ohne sich dem Thema des nachhaltigen Umgangs mit Flächenressourcen zu nähern. Der ressourcenschonende Ansatz kommt in Berlin nicht nur aus politischen und rechtlichen Gründen zum Tragen, sondern ist genauso aus der Not geboren.

„Das Land Berlin kann es sich schlicht nicht mehr leisten, auf seinen Grundstücken nur eingeschossige Gebäude zu bauen.“
(Zitat eines Vertreters der Senatsverwaltung)

Der Handlungsdruck erzwingt eine Strategie zur Baulandentwicklung, die einen möglichst großen Ertrag aus den verfügbaren Flächen herausholt. Berlin steht also vor der besonderen Herausforderung, eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Wohnbauland mit nachhaltiger Flächenpolitik zu verbinden. Dieses Spannungsfeld wird seit einigen Jahren angesichts des hohen Nachfragedrucks zugunsten der wohnungspolitischen Ausdehnung aufgelöst. Die Außenentwicklung hat wieder eine Rolle, wenn auch mit knapp zehn Prozent in überschaubarem Maße.

„Wir haben in den Bezirken Prämien erhalten, wenn wir in großem Maße Baugenehmigungen erteilt haben.“
(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik)

Heute freilich stößt man mit dieser Politik an Grenzen, weil verbliebene Potenziale im klar definierten Innenbereich, die ohne Versiegelung früherer Freiflächen auskommen (z. B. Überbauung von Parkplätzen), schwer zu aktivieren sind. Die wenigen, verbleibenden Verdichtungspotenziale im Innenbereich werden baulich immer anspruchsvoller und folgerichtig teurer. Verschärft wird die Situation durch einen stetig kleiner werdenden Bestand an Ausgleichsflächen, die heute bereits im benachbarten Brandenburg gesucht werden – „was sicher nicht im Sinne des Erfinders ist“ (Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik). Künftig wird man außerdem konsequenter mit Klimaschutzkriterien (z. B. andere Bauweisen oder -materialien, Dach- und Fassadenbegrünungen, Photovoltaikanlagen etc.) in Bebauungsplanverfahren umgehen müssen. Da diese Kriterien zwar ein nachhaltigeres Bauen erfordern, aber noch keinen geringeren Flächenverbrauch bedeuten, sind sie kein Allheilmittel. Deswegen werden Flächen heute höher bebaut als in der Vergangenheit. In Zukunft muss auch in den Außenbezirken der Stadt, wo dies bislang eher weniger üblich war, d. h. auch außerhalb geschlossener Siedlungseinheiten, eine höhere Bauweise etabliert werden – auch gegen den zu erwartenden Widerstand von Teilen der Anwohner. Außerdem spielen Nachverdichtungen eine wichtige Rolle, auch wenn sie in Berlin über lange Zeit von untergeordneter Relevanz waren. Für Vorhabenträger war es in der Vergangenheit häufig einfacher und günstiger, noch vorhandene Freiflächen zu entwickeln. Erst seitdem das Flächenangebot immer knapper wird, nimmt die Verdichtung innerhalb geschlossener Siedlungseinheiten an Bedeutung zu. Hier sind noch Potenziale zu heben, die die Grünflächen, welche unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten einen besonderen Stellenwert einnehmen, unangetastet lassen. Des Weiteren machen es die stetig gestiegenen Bodenpreise heute rentabler, Nachverdichtungen im Bestand vorzunehmen. Zwar gehen diese häufig mit besonderen baulichen Erfordernissen einher, die das Bauen verteuern, allerdings nimmt die Differenz zum Erwerb von hochpreisigem Bauland weiter ab.

Datenerfassung. Das WoFIS ist das zentrale Instrument der gesamten Berliner Verwaltung zur Erfassung und Fortschreibung von Wohnbauflächenpotenzialen. Es ist im Kern ein GIS-basiertes Tool, das über einen Browser läuft und damit ein benutzerfreundliches, niedrighwelliges Angebot an die Verwaltungsmitarbeiter schafft. Es wurde in den Jahren 2014 und 2015 erstmalig entwickelt, bevor es seit 2016 final und flächendeckend zur Anwendung kommt. Verantwortlich für die Implementierung war das Referat Stadtentwicklungsplanung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen gemeinsam mit externen Dienstleistern. Sowohl von fachlicher als auch von technischer Seite wird es in unregelmäßigen Abständen und entsprechend der durch die Verwaltung identifizierten Bedarfe weiterentwickelt.

Im System werden alle Flächen erfasst, die kurz-, mittel- oder langfristig für Wohnungsbau in Frage kommen. Dazu gehören ausdrücklich auch Potenzialflächen, die bereits Baurecht besitzen, allerdings noch unbebaut

sind (z. B. Baulücken). Darüber hinaus umfasst das WoFIS sämtliche bereits in Realisierung befindlichen Flächen sowie all jene, die seit 2014 abschließend entwickelt wurden. Um einen Gesamtüberblick sicherzustellen, gehen außerdem sogenannte Dissensflächen in das System ein. Dabei handelt es sich um Potenziale, die zunächst nur ganz grundsätzlich für Wohnungsbau bereitstehen könnten, über deren tatsächliche Aktivierbarkeit es jedoch innerhalb der Verwaltung (häufig aufgrund von Nutzungskonkurrenzen) noch Uneinigkeit gibt. Das WoFIS definiert den Begriff des Potenzials vor diesem Hintergrund in einem sehr weiten Sinn. Gleichwohl gibt es Größenbeschränkungen für Flächen, die im WoFIS erfasst werden. Landesweit gilt eine untere Grenze von 50 realisierbaren Wohneinheiten, sodass eine Fläche den Weg ins System findet. Den Bezirken ist es jedoch freigestellt, auch kleinere Potenziale ab einer Größe von zehn Wohneinheiten zu erfassen. Der Bezirk Treptow-Köpenick hat sich mit dem Ziel eines umfassenden Gesamtüberblicks beispielhaft für diesen Weg entschieden.

Die zu jedem Potenzial erfassten Daten gliedern sich in folgende Bereiche:

- Stammdaten: Flurstück, Adressen, Flächen-ID etc.
- Bestandsdaten: Flächengröße, Luftbildaufnahmen, aktuelle Nutzung, Bodenrichtwerte, Restriktionen auf der Fläche, ökologische Belange etc.
- Planungsrecht: Darstellung im Flächennutzungsplan, Verweise auf Bebauungspläne/Stadtentwicklungspläne, besonderes Städtebaurecht, städtebauliche Verträge nach dem Berliner Modell etc.
- Wohnungsbauplanung: mögliche Bauformen, Zahl realisierbarer Wohneinheiten, vorliegende städtebauliche Konzepte, Potenzial für gemeinwohlorientierten Wohnungsbau etc.
- Mobilisierung: Eigentümerkategorien (Berlin/Bund/Private), zeitliche Realisierbarkeit, Förderkulissen etc.
- Baugeschehen: Realisierungsstand, zeitliche Abschätzung etc.
- Infrastruktur: Anbindung an ÖPNV, Versorgung mit sozialer und technischer Infrastruktur, rechnerische Folgebedarfe an Kita- und Schulplätze etc.
- Verwaltungsseitige Hinweise: Stellungnahmen unterschiedlicher Verwaltungsbereiche

Zu jeder Fläche lassen sich Dossiers mit einer Übersicht über die genannten Datenkategorien ausgeben. Außerdem erlaubt das System, anhand dieser Merkmale gezielt nach dazu passenden Flächenpotenzialen zu suchen. Auf einige Besonderheiten des WoFIS mit Blick auf die Auflistung der erfassten Daten wird im Folgenden detailliert eingegangen. Aktuell umfasst das Tool ca. 2.500 Wohnbauflächenpotenziale – von der Baulücke bis hin zu großen Stadterweiterungsflächen. Die Flächentypisierung orientiert sich dabei an der kurz-, mittel- oder langfristigen Aktivierbarkeit der Potenziale. Unabhängig davon erlaubt das WoFIS eine grobe Einteilung in Innenentwicklungspotenziale, Nachverdichtungspotenziale, Konversionsflächen und Arrondierungs- bzw. Stadterweiterungsflächen (Außenentwicklungspotenziale). Die erste Kategorie der Innenentwicklungspotenziale wird nicht weiter in Baulücken und Brachflächen differenziert, weil sich diese Typisierung aufgrund unterschiedlicher Definitionen der Beteiligten als nicht praktikabel erwiesen hat. Damit steht Berlin im Einklang mit einer Vielzahl anderer Kommunen, die in Fallstudien untersucht wurden, welche aus ähnlichen Erwägungen keine starre Kategorisierung vollziehen.

Der anfängliche Datenbestand des WoFIS speiste sich aus einer zentralen Ersterfassung im Zuge seiner Entwicklung im Jahr 2014. Seitdem teilen sich die beiden Verwaltungsebenen, Senat und Bezirke, die Erhebung und Pflege der Daten. So liefert die Senatsverwaltung einen Grundstock an planungsrechtlichen und Bestandsdaten (z. B. FNP-Darstellung, vorhandene Bebauungspläne, Denkmale, Naturschutzgebiete etc.). Die Bezirke, in deren Verwaltungen es jeweils eine für das WoFIS verantwortliche Person mit Lese- und Schreibrechten gibt, ergänzen

alle weiteren Informationen. Vor allem Daten zur Lage, der Größe von Bauvorhaben, aktuellen Bautätigkeiten und Nutzungen sowie Informationen zu Eigentümern und Bauträgern liegen in ihrer Verantwortung, weil sie direkten Zugang zu den von den Fachbereichen übermittelten Bauantragsunterlagen und Bauvoranträgen haben. Beide Verwaltungsebenen füttern den Datenbestand außerdem aus Gesprächen mit potenziellen Investoren, Wohnungsbaugesellschaften oder privaten Bauträgern. Das jährliche Verfahren zur Erfassung von Flächen und der genannten Potenzialdaten beginnt mit einer Vorschlagsliste der Senatsebene. Die Bezirke prüfen die einzelnen Potenziale daraufhin und ergänzen sie der beschriebenen Aufgabenteilung folgend um flächenspezifische Informationen bzw. auch um eigene neu identifizierte Potenziale. In Abstimmungsgesprächen, die jährlich stattfinden, überarbeiten Senat und Bezirke das WoFIS gemeinsam. In diesem Rahmen werden auch die bereits erwähnten Dissensflächen erörtert und ggf. aktualisiert. Im Vorfeld der Abstimmungsrunden prüfen beide Verwaltungsebenen die jeweils von der anderen Seite eingestellten Daten und Einschätzungen systematisch für alle Flächenpotenziale. Der jährliche Rhythmus der Fortschreibung implementiert deshalb ein wechselseitiges Qualitätsprüfungssystem. Ferner sorgt er im Ergebnis dafür, dass der Datenbestand des WoFIS stets aktuell ist. Die gemeinschaftliche Fortschreibung der Daten spannt ein engmaschiges Netz, das die wesentlichen Entwicklungen und Aktivierungsmaßnahmen erfasst und im System kenntlich macht. Einschränkend muss gesagt werden, dass die zweistufige Berliner Verwaltung eine Besonderheit des Stadtstaats ist. Sie bietet eine gute Grundlage für eine valide, regelmäßig durchgeführte Qualitätsprüfung des Datenbestandes, die so in anderen Kommunen nicht existiert. Gleichwohl sprechen die Erkenntnisse aus der Fallstudie am Beispiel Berlins dafür, Flächenpotenziale in enger Abstimmung mit übergeordneten Ebenen wie Landkreisen oder Regionalplanungsbehörden zu erfassen.

Wie erwähnt umfasst das WoFIS Potenzialflächen ab einer Größenordnung von 50, in manchen Bezirken von zehn Wohneinheiten. Zu den darunterliegenden, zumeist von privaten Einzeleigentümern getragenen Projekten gehören solche, die Wohneinheiten z. B. durch den Bau von Einfamilienhäusern oder Dachaufstockungen schaffen. Auch viele Nachverdichtungsprojekte zählen zu dieser Kategorie. Solche kleinteiligen Flächen werden dennoch in einzelnen Bezirken separat in Excel-Listen erfasst, untergliedert nach Bezirksregionen. Dahinter steht das Bestreben, auch Bauaktivitäten jenseits der großflächigen Projekte zu erfassen, die ansonsten aus dem Blick der Verwaltung fallen würden.

„Auch kleinteilige Entwicklungen müssen in den Blick genommen werden, denn sie schaffen ebenfalls Folgebedarfe für soziale und Verkehrsinfrastruktur.“
(Zitat eines Vertreters der Bezirksverwaltung)

Dennoch beschränkt sich diese Form der Erfassung auf tatsächlich in Realisierung befindliche Projekte im Bestand. Potenziale im engeren Sinne finden keinen Eingang in diese separate Erhebung. Letztere zu erfassen, schafft – gemessen an den daraus resultierenden Kosten – nur einen geringen Nutzen. Denn die Erfassung von kleinteiligen Potenzialen und ihre anschließende Bewertung würde eine gezielte Ansprache privater Eigentümer erfordern, für die die Berliner Verwaltung jedoch keine ausreichenden Personalkapazitäten besitzt.

„In Berlin herrscht Goldgräberstimmung, private Eigentümer kommen von selbst auf die Idee, ihre vorhandenen Potenziale zu nutzen. Wir können diese Dynamik mit unseren Kapazitäten nicht im Einzelnen nachverfolgen.“
(Zitat eines Vertreters der Bezirksverwaltung)

Man konzentriert sich mit dem WoFIS folglich auf größere Entwicklungsprojekte, ohne jedoch laufende Realisierungen im kleinen Rahmen aus dem Blick zu verlieren. Flächen, die für eine Nachverdichtung im größeren Stil in Frage kommen, werden auf Basis der obigen Klassifizierung im WoFIS erfasst. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass sie meist zunächst als Dissensflächen in die Abstimmung eingehen, welche sich im Laufe von Gesprächen mit Baugesellschaften und den beiden Verwaltungsebenen konkretisieren.

Mit Blick auf die oben beschriebenen Datenkategorien zeichnet sich das WoFIS durch seine hohe Verschneidungsdichte und automatische Berechnungsfunktionen aus. Informationen der Verkehrs-, Schul-, Kita- und

sozialen Entwicklungsplanung sind im System hinterlegt und grafisch sichtbar gemacht. So ist das Tool in der Lage, Kennwerte für aus dem Wohnungsbau folgende Infrastrukturplanungen automatisch zu berechnen. Konkret liefert das WoFIS zu jeder Fläche Informationen zu Entfernungen zur nächsten ÖPNV-Haltestelle, zum entstehenden Bedarf an Schul- oder Kitaplätzen sowie an Grün- und Spielplatzflächen. Diese Funktion entlastet die Planer insofern, als dass die Berechnungen andernfalls mühevoll manuell durchgeführt werden müssten.

„Die Schulentwicklungsplanung kann mit wenigen Mausklicken herausfinden, wie viele Wohneinheiten in einem Gebiet entstehen, und daran ihre eigene Planung ausrichten.“
(Zitat eines Vertreters der Senatsverwaltung)

Den Kalkulationen liegen von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen festgesetzte Richtwerte für die einzelnen Kategorien sowie Bevölkerungs- und Haushaltsgrößenprognosen zugrunde. An dieser Stelle wird die analytisch-strategische Nutzung des WoFIS für andere Verwaltungsbereiche deutlich. Die so identifizierten Bedarfe bieten die Grundlage für die Entwicklungsplanung der betreffenden Fachämter, welche mühelos auf die im WoFIS ermittelten Daten zugreifen können. So ist es zum Beispiel möglich, sich direkt die für die nächsten fünf Jahre aus dem geplanten Wohnungsneubau resultierende Zahl an Kitaplätzen in einem bestimmten Stadtteil ausgeben zu lassen. Die hohe Verschneidungsdichte des WoFIS mit anderen Verwaltungsstellen ist ein Alleinstellungsmerkmal im Rahmen der in den Fallstudien untersuchten Kommunen.

Darüber hinaus bietet das System Vorteile für die mit dem kooperativen Berliner Baulandmodell im Zusammenhang stehende Bauleitplanung. Das Modell sieht vor, dass private Bauträger in Bebauungsplänen dazu verpflichtet werden, die mit dem Wohnungsbau verbundenen Folgeinfrastrukturen teilweise bereitzustellen bzw. zu finanzieren. Die Berechnungen dieser Bedarfe richten sich nach berlinweit einheitlichen Standards, welche im WoFIS hinterlegt sind. Das System nutzt sie, um die Folgeinfrastrukturmaßnahmen automatisch zu berechnen. Die Bauleitplaner können die Ergebnisse unmittelbar als Grundlage der Planverfahren nutzen und in mögliche städtebauliche Verträge einfließen lassen. Letztlich gewährleistet das WoFIS ein systematisches Siedlungsflächenmonitoring. Es erlaubt eine aggregierte, statistische Auswertung, einige so beantwortete Fragen seien beispielhaft aufgelistet: Wie viel Geschosswohnungsbau wurde geschaffen? Wie viel Einfamilienhausbau? Wie viel Wohnraum für Sonderwohngruppen (Studierende, Senioren) ist entstanden? Wo liegen welche Flächentypen in welcher Zahl? Insbesondere Informationen über die stadträumliche Gliederung sind wichtig für die Kommunikation, sowohl zwischen den Fachämtern als auch nach außen.

Das Tool wird insgesamt in allen Teilen der Berliner Verwaltung als sehr bedienungsfreundlich und große Arbeitserleichterung wahrgenommen. Es ermöglicht die gegenseitige Information und Kontrolle der aktuell laufenden Aktivitäten und Planungen der unterschiedlichen Verwaltungsebenen.

„Dank des WoFIS weiß in Berlin die eine Ebene, was die andere tut oder vorhat. Es ist ein herausragendes Tool, das uns die Arbeit sehr erleichtert.“
(Zitat eines Vertreters der Senatsverwaltung)

Auf diese Weise ist ein hohes Maß an Transparenz und Aktualität in das Berliner Flächenmanagement eingekkehrt. So wirkt sich das System in mehreren Hinsichten positiv auf Verwaltungsprozesse aus. Beispielsweise erlaubt das WoFIS der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, welche für die Flächennutzungsplanung zuständig ist, frühzeitig einen Überblick über mögliche, künftige Aufstellungsbeschlüsse von Bebauungsplänen in den Bezirken zu gewinnen. Wie beschrieben verschneidet das Tool außerdem die unterschiedlichen Daten- und Planungsgrundlagen der Fachämter.

„Auch, wenn das WoFIS in erster Linie der effizienten, vorausschauenden Flächenverwaltung dient, so sind die Nebeneffekte für eine bessere Infrastrukturplanung wünschenswert.“
(Zitat eines Vertreters der Senatsverwaltung)

Die Zusammenarbeit der Stellen, die am WoFIS beteiligt sind, wird durchweg positiv bewertet. Einerseits gibt es eine direkte Kommunikation von Datenbestandsänderungen aus Baufertigstellungen oder Bauanträgen zwischen Vorhaben- und Bebauungsplanverfahrensbetreuern sowie den WoFIS-Verantwortlichen, sodass die Daten stets eine hohe Aktualität garantieren. Andererseits sticht die gegenseitige Rückkopplung zwischen den Verwaltungsebenen positiv hervor. Veränderungen von Bewertungen und Einschätzungen zu einzelnen Potenzialen erfordern jeweils die Zustimmung der anderen Ebene. Über ein Ampelsystem ist so nicht nur die Kommunikation gewährleistet, sondern auch die fortlaufende Aktualisierung der Daten. Reibungsverluste werden so verhindert. Der regelmäßige Austausch über Dissensflächen leistet dazu ebenfalls einen Beitrag. Insgesamt werden von den in den Fallstudien interviewten Personen keine konkreten Verbesserungspotenziale des Systems geäußert. Sollten solche aufkommen, werden sie in regelmäßige Evaluationsrunden, in denen die Arbeit mit dem Tool diskutiert wird, eingebracht. Einzig perspektivisch wünscht man sich eine Anwendung, die die Daten zur Bewertung und Einschätzung von Flächenpotenzialen automatisiert aus anderen Datenquellen und digitalen Flächennutzungs-, Bebauungs- oder auch informellen Rahmenplänen einliest. Derzeit arbeitet man zwar mit Blick auf die Digitalisierung auf einem hohen Niveau, gleichwohl wurde jede Fläche zu Beginn einmal manuell eingepflegt. Die Beteiligten können sich für die Zukunft eine maschinelle, flächendeckende, GIS-unterstützte Erhebung der Flächendaten vorstellen, die letztlich nur noch einer händischen Prüfung bedürften. Die letzten Lücken des Systems, durch die manche Potenziale momentan noch fallen, könnten so geschlossen werden. Das größte Hemmnis auf dem Weg zum volldigitalisierten Flächenmanagement besteht in der mangelnden Verfügbarkeit von umfänglich digitalisierten Bebauungsplänen.

Angesichts des großen Erfolgs des WoFIS arbeitet die Berliner Verwaltung derzeit daran, ähnliche verwaltungsinterne Systeme auch für andere Flächennutzungen zu implementieren. So wurde im Jahr 2020 das Gewerbeflächeninformationssystem (GeFIS) installiert. Eine vergleichbare Datenbank für Flächen der Daseinsvorsorge (Schulstandorte, Kitastandorte etc.; SoFIS) ist im Aufbau. Ein auf Grünflächen bezogenes System gibt es bereits (GRIS). Perspektivisch sollen diese sektoral konzipierten Systeme in ein integriertes Flächeninformationssystem überführt werden. Der Aufbau solcher weiteren Tools unterstreicht, dass man den Nutzen dieses leichten, schlanken Tools erkannt hat, weil es passgenau und nutzerfreundlich diejenigen Informationen liefert, die man für effiziente Planungs- und Mobilisierungsverfahren braucht.

„Das WoFIS ist wegweisend für andere Fachämter gewesen.“
(Zitat eines Vertreters der Bezirksverwaltung)

Datennutzung. Zugang zu den im WoFIS erfassten Daten hat die gesamte Berliner Verwaltung, was beide Ebenen einbezieht. Wie beschrieben werden sie von einer Reihe von Fachämtern genutzt und stehen so der Planung der Verkehrs- und Schulentwicklung, des Kitaausbaus, der Grünflächen oder für die Netzplanung (z. B. der Wasserbetriebe) und die Tourenplanung der Stadtreinigung zur Verfügung. Ferner besteht ein stetiger Informationsaustausch zwischen den WoFIS-Verantwortlichen und Planverfahrensbetreuern, welche selbst auch Leserechte im WoFIS besitzen. Der Datenbestand kommt auf diese Weise einer Vielzahl von Planungsstellen zugute und wird im operativen Verwaltungsgeschäft genutzt. Es wird deutlich, dass die Zugänglichkeit des Datenbestandes auf die Verwaltung beschränkt ist, einen öffentlichen Zugang gibt es nicht. Letzterer ist im Wesentlichen aus zwei Gründen auch nicht erwünscht. Erstens stehen ihm Datenschutzregelungen entgegen. Auch wenn konkrete, persönliche Eigentümerinformationen im WoFIS nicht einsehbar sind, so lassen sich die Daten doch grundstücksscharf identifizieren. Dies allein macht eine Veröffentlichung unmöglich. Gleichwohl wäre eine abgeschwächte Form der Publikation – wie sie in anderen Kommunen gepflegt wird – technisch und rechtlich erreichbar. Dagegen sprechen allerdings andere Gründe, vornehmlich die Sorge vor Grundstücksspekulationen. Berlin ist eine der Städte in Deutschland mit der höchsten Dynamik im Wohnungs- und Grundstücksmarkt. Immer wieder werden auch Spekulationen mit unbebautem Boden als Hauptgrund dafür genannt, dass die Bodenpreise in Deutschland seit Jahren enorm steigen. Der Markt selbst hat insbesondere in Berlin eine derartige Eigendynamik, dass die Berliner Verwaltung mit ihren begrenzten Kapazitäten schon heute an ihre Grenzen kommt. Um weiteren Spekulationen keinen Vorschub zu leisten, ist das WoFIS nur verwaltungsintern zugänglich. In diesem Sinne lässt sich seine Nutzung wie folgt zusammenfassen:

**„Das WoFIS ist für uns ein reines Arbeitsinstrument.
Wir wollen das Rennen auf die Flächen damit nicht weiter befeuern.“**
(Zitat eines Vertreters der Senatsverwaltung)

Einige Aspekte der Datennutzung im Hinblick auf Planungsaktivitäten wurden im vorherigen Abschnitt bereits erläutert. Unabhängig davon ist der wesentlichste Zweck der Datennutzung die Mobilisierung von Flächenpotenzialen. Innerhalb der Berliner Verwaltungsstruktur wurde die kommunale Planungshoheit weitgehend den Bezirken übertragen. Trotzdem kann auch die Senatsverwaltung von sich aus Projekte initiieren. Angesichts der beschriebenen Dynamik auf dem Berliner Wohnungsmarkt verfolgen jedoch weder die Senats- noch die Bezirksverwaltungen eigene Initiativen zur Aktivierung von Baulandpotenzialen im Privatbesitz. Einerseits ist hier erneut der Mangel an ausreichenden Personalkapazitäten ein Haupthemmnis. Sie sind mit den Bauaktivitäten der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften und der privaten Bauträger ausgeschöpft. Aus demselben Grund findet keine aktivierende Bauberatung statt. Die erforderlichen Planverfahren, die privat initiierte Vorhaben auslösen, lasten die Verwaltung bereits aus und können kaum abgearbeitet werden.

„Man muss in Berlin die Mobilisierung nicht durch proaktive Eigentümeransprachen anschieben.“
(Zitat eines Vertreters der Senatsverwaltung)

Es verwundert also nicht, dass sich die Berliner Verwaltung nicht mit den klassischen Instrumenten der kleinteiligen Baulandaktivierung aufhält. So besteht eine aktive Eigentümeransprache die Kosten-Nutzen-Abwägung nicht, wie das obige Zitat verdeutlicht. Dies steht im Einklang zur generellen Erkenntnis der Fallstudienuntersuchung, dass die gezielte Ansprache privater Eigentümer eher in ländlicheren, weniger dynamischen Räumen ein verbreitetes Mittel ist.

Die oben beschriebenen Gründe, aus denen das WoFIS nur verwaltungsintern genutzt wird, erklären auch, weshalb Berlin kein öffentliches Baulückenkataster mehr führt. Dieses Instrument bietet sich an in einer Zeit, in der die Nachfrage nach Baugrundstücken (insbesondere Innenentwicklungspotenzialen) gering ist und in der die öffentliche Hand deshalb ein Interesse an verstärkten Bauaktivitäten privater Träger hat. Seit einigen Jahren jedoch möchte man eine überhitzte Dynamik eher vermeiden. Das ehemalige Kataster wurde letztlich durch das WoFIS abgelöst.

Im Hinblick auf die Baulandmobilisierung in Berlin ist dennoch das kooperative Baulandmodell zu nennen. Es veranschaulicht recht eindeutig, welche Strategien der Baulandentwicklung verfolgt werden. So werden Flächenpotenziale entweder in eigener Regie oder im Zusammenspiel von Land bzw. Bezirk und privaten Bauträgern gemeinsam entwickelt. Instrumente, die dazu genutzt werden, sind städtebauliche Verträge, qualifizierte sowie vorhabenbezogene Bebauungspläne und die Ausübung von Vorkaufsrechten zugunsten der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften. Außerdem dienen städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen zur Mobilisierung von Bauland. Eine klassische Angebotsplanung im Sinne einer vorausschauenden, proaktiven Planung ist angesichts des großen Expansionsdrucks und der beschränkten Personalkapazitäten in Berlin eher in den Hintergrund gerückt. Genauso leisten beschleunigte Planungsverfahren unter Einbeziehung des Außenbereichs nach Paragraph 13b BauGB nur einen geringen Beitrag zur Potenzialaktivierung.

Hemmnisse und Herausforderungen. In den Ausführungen zu Datenerfassung und -nutzung wurde bereits auf einige Hemmnisse eingegangen. Dennoch soll an dieser Stelle noch einmal das Leitmotiv der mangelnden Verwaltungskapazitäten betont werden. Nicht nur, aber auch in Berlin scheitern gute, feinsteuernde Ansätze des Flächenmanagements, z. B. eine gezielte Eigentümeransprache und die Aktivierung von Nachverdichtungspotenzialen, an den fehlenden Ressourcen. Sie stehen einer noch intensiveren Ausnutzung von Flächen und der damit einhergehenden Reduktion des Flächenverbrauchs im Wege. Insbesondere in dynamischen Ballungsräumen überfordert die Vielzahl privater Bauaktivitäten die vorhandenen Kapazitäten. Ein Berliner Kommunalpolitiker fasst zusammen:

„Wir sind in einer überwältigenden Situation und arbeiten am Limit.“
(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik)

In der Folge nehmen Planungsverfahren übermäßig lange Zeiträume in Anspruch, die zudem durch Beteiligungsverfahren in die Länge gezogen werden. Eine Lehre, die die interviewten Gesprächspartner ziehen, lautet:

**„Die Wohnungspolitik kann und darf es nicht allen recht machen.
Sie muss abwägen und ganz bewusst Entscheidungen für oder gegen gewisse Belange treffen.“**
(Zitat eines Vertreters der Senatsverwaltung)

So besteht eine zentrale Herausforderung der Politik darin, solidere Leitplanken der Wohnbaulandbereitstellung zu setzen. Dazu gehören Fragen zur künftigen Art und Weise des Bauens unter Klimaschutzaspekten, aber auch die Entschlackung von Bebauungsplanverfahren. Erste Schritte in diese Richtung sind bereits getan, denn ab 2025/26 soll in Berlin das elektronische Baugenehmigungsverfahren genutzt werden. Mehr noch als klare politische Rahmenbedingungen wünschen sich die Interviewten Fördermittel des Bundes, um das sich verschärfende Spannungsfeld zwischen quantitativ ausreichendem und qualitativ nachhaltigem Bauen aufzulösen. Beide Dimensionen sind unter den aktuellen Bedingungen auf Dauer nicht miteinander zu vereinbaren. Die Fördermechanismen müssten die Anreize zum ökologischen Bauen stärken und die Konversion schwerbelasteter Flächen rentabler machen, um einen weiteren Flächenverbrauch im Grünen zu verhindern.

Zusammenfassung Fallstudie Berlin: Der Fokus der Baulandumfrage auf den Status quo der Digitalisierung im kommunalen Flächenmanagement macht Berlin zum interessanten Fallbeispiel. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen hat mit dem WoFIS ein digitales Tool entwickelt, das seit 2016 genutzt und fortgeschrieben wird. In diesem System werden landesweit alle Wohnbauflächenpotenziale mit Informationen aus anderen Datensätzen (Standort, Eigentumsverhältnisse, Planungsrecht, ökologische Belange, Stellungnahmen anderer Verwaltungen etc.) verknüpft. Berlin ist damit Vorreiter in der digitalen Flächenerfassung. Ein Alleinstellungsmerkmal des WoFIS ist seine hohe Verschneidungsdichte mit anderen Datenquellen und die Möglichkeit, vielfältige nutzerspezifische Auswertungen auch grundstücksübergreifend vorzunehmen (z. B. Filterung von Flächen nach bestimmten Merkmalen sowie Analysen für Teilräume, Bezirke oder die Gesamtstadt). Die größten Hemmnisse in Berlin bestehen einerseits in den unzureichenden Personalkapazitäten der Verwaltungsebenen, andererseits in der enormen Dynamik des Grundstücks- und Immobilienmarktes, die eine vorausschauende Steuerung erschwert. Das WoFIS wirkt hier als entlastendes Arbeitsinstrument, um diese Herausforderungen zu meistern.

Böblingen: Flächenmanagement in dynamisch wachsenden Mittelstädten

Böblingen gehört zu den Städten, die sich dem großen Expansionsdruck in der Region Stuttgart ausgesetzt sehen. Gleichzeitig ist die Stadt geographisch eng begrenzt, weshalb der Bestand an Flächenreserven sehr gering ist, und legt deshalb besonderen Fokus auf Innenentwicklung. Böblingen steht damit exemplarisch für Gemeinden in dicht besiedelten Ballungsräumen im Umland einer Metropole. Die Stadt zeichnet sich als Industriestandort außerdem durch starke Nutzungskonkurrenzen zwischen Wohnen und Gewerbe aus, die hier stärker als in anderen Regionen berücksichtigt werden müssen. In dieser Situation verfolgt die Stadt Böblingen verschiedene Strategien. Böblingen ist deshalb ein interessantes Fallbeispiel, dessen Schwerpunkt weniger auf Methoden der Baulanderfassung als vielmehr der Mobilisierung liegt. Die Fallstudienuntersuchung basiert auf Gesprächen mit einer Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen, um die verschiedenen Perspektiven auf das Flächenmanagement in einen übergeordneten Zusammenhang einzubetten. Die Interviewpartner vertreten die Stadtverwaltung, die Böblinger Kommunalpolitik sowie die öffentliche und private Bauwirtschaft.

Ausgangslage. In direkter Nähe zur baden-württembergischen Landeshauptstadt Stuttgart gelegen partizipiert die Stadt Böblingen am starken Bevölkerungswachstum der Region. Allein in den letzten zehn Jahren ist die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt um mehr als zehn Prozent gestiegen, aktuell leben in Böblingen mehr als 50.000 Menschen. Um dem Wachstum Herr zu werden, ist eine ausgedehnte Bereitstellung von Bauland nötig. Das Angebot der dafür erforderlichen Flächen ist jedoch knapp, zumal Böblingen geographisch eng begrenzt ist. Wie viele Städte in Ballungsräumen verfügt die Stadt über wenig bis gar keinen Außenbereich und die Siedlungsbereiche grenzen unmittelbar an solche der Nachbarkommunen. Darüber hinaus stellen amerikanische Kasernen, Autobahnen und ein ökologisches Schutzgebiet Begrenzungen dar, die eine Ausdehnung des Stadtgebiets verhindern. Hinzu kommt die Position der Stadt als florierender Industriestandort in der Automobil- und Computerindustrie, welche zwar der wirtschaftlichen Entwicklung zuträglich ist, gleichzeitig aber einen großen gewerblichen Flächenbedarf schafft. Letzterer verstärkt die Konkurrenz zwischen gewerblich-industriellen und Wohnnutzern um das knappe Gut Fläche.

Ähnlich wie in anderen Fallstudienkommunen, die sich durch Expansionsdruck auszeichnen, kommt der Innenentwicklung in Böblingen eine entscheidende Rolle zu. Im Konzept des Böblinger Baulandmodells, auf das im Folgenden detailliert eingegangen wird, definiert der Gemeinderat in breitem politischem Konsens den Vorrang der Innenentwicklung vor der Inanspruchnahme außerhalb gelegener Freiflächen als baulandpolitische Leitlinie. Ohnehin sind letztere wie beschrieben rar, sodass die Fokussierung auf den Innenbereich bereits vorbestimmt ist:

„Wir weisen schlicht deshalb keine neuen Wohngebiete am Rand von Siedlungsbereichen aus, weil wir dort einfach keine Flächen mehr haben.“
(Zitat eines Vertreters der Stadtverwaltung)

Laut Flächennutzungsplan verbleibt nur noch eine solche Fläche, die in größerem Maße für Wohnbebauung geeignet ist, der sogenannte Wasserberg. Jedoch sind sich die Gemeinderatsfraktionen einig, diese Fläche als Grünfläche zu erhalten. Bebauungen außerhalb geschlossener Siedlungsbereiche sollen sich nach Ansicht einiger Kommunalpolitiker auf die Gebiete entlang von Bahnstrecken beschränken. Im Innenbereich selbst ergeben sich Entwicklungsmöglichkeiten durch die Umnutzung ehemals gewerblich genutzter Flächenpotenziale, die Neuentwicklung untergenutzter Grundstücke im Sinne der Nachverdichtung oder das Schließen von Baulücken. Dabei folgt das kommunale Flächenmanagement explizit dem Leitbild der doppelten Innenentwicklung, nach dem jede zusätzliche Flächenversiegelung mit der gleichzeitigen Aufwertung von Grünflächen einhergehen muss. Hier spiegelt sich das ausdrückliche politische Bekenntnis der Kommunalpolitik zu Zielen der ökologischen Nachhaltigkeit wider. Angesichts der Tatsache, dass das Böblinger Stadtgebiet heute zu größten Teilen aus bereits versiegelten Flächen besteht, wird im Flächenmanagement bei allen Projekten stets die „Rückgabe an die Natur“ (Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik) mitgedacht. Diese Rückgabe erfolgt entweder durch die erwähnten Ertüchtigungen oder Erweiterungen von Grünflächen, aber auch durch die konsequente Durchsetzung von Fassaden- und Dachbegrünungen. Darüber hinaus werden das Flächenmanagement und Planverfahren eng mit Themen wie Frischluftschneisen, Straßenbeschattung, Kaltluftentstehungsgebieten und Artenschutz verknüpft. Diesen Leitlinien wird städtebaulich ein hoher Stellenwert eingeräumt. Sie sind in einem eigenen städtischen Klimakonzept festgeschrieben, welches aktuell in ein umfassendes Stadtentwicklungskonzept integriert wird.

Neben Aspekten der Nachhaltigkeit bekennt sich das kommunale Flächenmanagement in Böblingen zum Ziel der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum für vulnerable Gruppen, die nur einen eingeschränkten Zugang zum städtischen Wohnungsmarkt haben. Diese Zielsetzung wird im Folgenden näher erläutert. Dabei verändert die Stadt ihre bodenpolitische Position aus der Vergangenheit.

„Wir hatten lang die Haltung, uns nicht in den Immobilienmarkt einzumischen. Das hatte zur Folge, dass die Stadt heute über kaum eigene Flächen verfügt. Ich kann also fast gar keine Flächen managen, weil ich sie einfach nicht habe.“
(Zitat eines Vertreters der Stadtverwaltung)

Von dieser Haltung wird heute abgewichen. Während man früher eher privaten Akteuren die Entwicklung von Bauland überlassen hat, betreibt Böblingen heute eine aktive Baulandentwicklungspolitik. Zu diesem Zweck wurde 2020 die Wohnraumoffensive beschlossen, die eine aktive Bodenbevorratung, priorisierte Bebauungsplanverfahren und einen städtischen Eingriff in den lokalen Grundstücks-, Immobilien- und Mietmarkt vorsieht (s. u.). Die Offensive beinhaltet über die Aktivitäten der Stadt oder ihrer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft hinaus auch die Einbindung privater Akteure aus Bau- und Immobilienwirtschaft (z. B. Architekten und freie Wohnbauunternehmen).

Gleichwohl stehen auch letztere vor der Herausforderung, dass es momentan zu wenige Baulandpotenziale gibt. Das Ziel, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, setzt eine ausreichende Bereitstellung von baureifem Grund und Boden voraus. Solange jedoch das Flächenangebot mit der dynamischen Nachfrage nicht mithalten kann, verteuern die hohen Grundstückspreise das Bauen. Aus Sicht der privaten Bauwirtschaft sollte die Kommune daher in größerem Stil Bauflächen ausweisen und dann an private Bauträger verkaufen. Sie sehen sich in der bisherigen Baulandstrategie in Böblingen, aber auch in anderen Kommunen, aufgrund ihrer Rendite-Orientierung benachteiligt. Die städtische Bodenpolitik bevorzugt vor diesem Hintergrund öffentliche Bauträger, obwohl zur Bewältigung der immensen Herausforderungen auch private Akteure gebraucht werden. Angesichts der geographischen Begrenztheit der Stadt betätigen sich diese seit Jahren schon verstärkt in der Innenentwicklung.

„Heute liegen unsere Bauaktivitäten zu 80 Prozent im Innenbereich.“
(Zitat eines Vertreters der privaten Bauwirtschaft)

Dieser Fokus ist sowohl für Kunden als auch für die Unternehmen selbst vorteilhaft, weil die Leitlinien der Verdichtung durch die baulichen Standards der Umgebung bereits festgelegt sind. Innenentwicklung schafft daher für alle Akteure Planungssicherheit. Die Unternehmen stützen die Strategie, Baulandentwicklung von innen nach außen zu betreiben, und partizipieren so weit wie möglich an der Innenverdichtung in Böblingen. Dennoch wünscht man sich ein Flächenmanagement, das auch den Außenbereich in eine sorgsame, umsichtige Entwicklung einbezieht, denn Innenentwicklungspotenziale allein reichen nicht zur Deckung des steigenden Bedarfs aus. Dabei fühlt sich auch die private Wohnungswirtschaft dem Ziel des nachhaltigen Bauens und Flächenverbrauchs verpflichtet.

„Wir wollen einfach die Bevölkerung mit gutem Wohnraum versorgen und sorgsam mit der Ressource Fläche umgehen.“
(Zitat eines Vertreters der privaten Bauwirtschaft)

Das Flächenmanagement in Böblingen startet also von einer Ausgangslage, die durch ein Spannungsfeld zwischen städtebaulich notwendiger Expansion und politisch gewollter Sparsamkeit im Umgang mit Grund und Boden geprägt ist.

Datenerfassung. Der Fokus des Fallbeispiels Böblingen liegt auf den Strategien zur Baulandentwicklung und -aktivierung. So arbeitete die Stadtverwaltung ohne den Einsatz von externen, mit besonderen Funktionen ausgestatteten Tools. Angesichts der geringen Verfügbarkeit von freien Flächenpotenzialen reicht eine einfache GIS-Anwendung aus, um einen Überblick über den Bestand zu behalten. Die Wohnraumoffensive und die Erarbeitung des integrierten Stadtentwicklungskonzepts haben trotzdem dazu geführt, dass die Stadtplaner unterjährig das gesamte Stadtgebiet nach allen in jedweder Form nutzbaren Flächen durchkämmen. Die Grundstücke werden auf ihre aktuelle Nutzung, potenzielle Nutzbarkeit und Verkaufs- oder Bauaktivitäten hin überprüft und bewertet. Dazu ist ein permanenter Informationsaustausch zwischen Planungs-, Bau- und Liegenschaftsamt notwendig. So werden auch Eigentümerdaten händisch in einem Plan, der alle Flächen auflistet, hinterlegt. Eine tiefergehende Typisierung der Flächenpotenziale erfolgt nicht und erscheint aufgrund des geringen Angebots auch nicht geboten. Die Analyse der vorhandenen Flächenpotenziale hat ergeben, dass bis zum Jahr 2023 ca. 350 neue Wohneinheiten in der Innenstadt oder innenstadtnahen Lagen realisiert

werden. Die dazu notwendigen Projekte laufen bereits. Darüber hinaus ließen sich auf den verbleibenden Potenzialen in den Jahren danach weitere 450 Wohneinheiten schaffen, sofern private wie öffentliche Bauvorhaben mit der entsprechenden Konsequenz umgesetzt werden. Unter diesen Potenzialen soll sich die Stadt im Rahmen der Wohnraumoffensive einen Grundstock an preisgünstigem Wohnraum sichern (s. u.).

Der Datenbestand zeigt sich nach diesem Vorgehen stets aktuell und ist ausschließlich verwaltungsintern zugänglich. Ähnlich wie in anderen Fallstudienkommunen möchte man private Bautätigkeiten und Grundstücksspekulationen durch eine Veröffentlichung nicht befeuern.

„Wir wollen gar nicht, dass Private an diese Grundstücke kommen, denn wir wollen sie selbst kaufen.“
(Zitat eines Vertreters der Stadtverwaltung)

Somit lässt sich festhalten, dass die Stadt Böblingen mit einer GIS-Anwendung zwar digitale Möglichkeiten nutzt, jedoch keine ausführlichere digitale Datenbank zur Erfassung von Flächenpotenzialen pflegt. Vor dem Hintergrund der spezifischen Problemlagen der Stadt erscheint dieses Vorgehen folgerichtig. Die Kapazitäten der Verwaltung werden vorrangig für eine proaktive, vorausschauende Grundstückspolitik und dazugehörige Bauleitplanverfahren genutzt.

Böblinger Baulandmodell und Wohnraumoffensive. Im Zuge der verstärkten Zuweisung von Flüchtlingen hat die Stadt Böblingen begonnen, ein neues Konzept zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums zu erarbeiten. Dazu wurde zunächst eine Arbeitsgemeinschaft (AG Wohnraum) gegründet, die erste Leitlinien festlegte. Sie bekräftigte das Ziel der konsequenten Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen im Sinne der doppelten Innenentwicklung (s. o.). Ihre Ergebnisse sehen außerdem vor, Außenentwicklung nur entlang der Schiene zuzulassen. Sämtliche Aktivitäten der Baulandbereitstellung erfolgen unter zentralen städtebaulichen Zielsetzungen. Dazu gehören eine Stadt der kurzen Wege, der Anspruch einer sozialen Durchmischung der Quartiere über Milieu- und Einkommensgrenzen hinweg, die Vermeidung einseitiger baulicher Strukturen und eine qualitätsvolle Gestaltung des Städtebaus. Im Zentrum der Ergebnisse der AG Wohnraum steht jedoch die Neudefinition der aktiven städtischen Liegenschaftspolitik als Kern- und damit Pflichtaufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge. In diesem Sinne sollte die kommunale Grundstückspolitik weniger der schwankenden Haushaltslage, sondern eher den genannten strategischen Zielstellungen unterworfen sein.

Die Ideen, die die AG Wohnraum erarbeitete, wurden schließlich 2020 in das Konzept der Wohnraumoffensive überführt, das durch einen einstimmigen Ratsbeschluss zur bindenden Grundlage des städtischen Flächenmanagements wurde. Die Offensive besteht im Wesentlichen aus drei Aktionsfeldern, die im Folgenden eingehend beschrieben werden: einer Anmietstrategie, der Baurechtschaffung und der (bereits erwähnten) aktiven Liegenschaftspolitik. Ziel der Offensive ist es, die Baulandentwicklung als Stadt aktiv zu steuern und allen sozialen Gruppen Wohnbauland in ausreichendem Umfang und in angemessener Zeit zur Verfügung zu stellen. Das umfasst auch die Verhinderung von Verdrängungseffekten, die insbesondere diejenigen treffen, die sich die Preise auf dem angespannten Wohnungsmarkt nicht leisten können, und von Segregationstendenzen in den Quartieren. Die Wohnraumoffensive wird als Aufgabe der gesamten Stadtgesellschaft verstanden und integriert deshalb sowohl öffentliche wie auch private Akteure. Die quantitativen Zielsetzungen der drei Aktionsfelder beziffert das Konzept auf die Bereithaltung von 100 zusätzlichen preisgünstigen Wohneinheiten bis 2023. Durch die Schaffung entsprechenden Baurechts und weitere Entwicklungsmaßnahmen sollen durch die Stadt bis 2025 weitere 200 Wohneinheiten zu sozialverträglichen Konditionen angeboten werden. Diese Zahlen beziehen sich dabei nicht nur auf zusätzlich gebaute Wohnungen, sondern auch auf durch die Stadt angemietete.

Die erste Säule – und ein besonderes Merkmal des Fallbeispiels Böblingen – bildet die Anmietstrategie. Sie basiert auf der expliziten Aufnahme der Wohnraumbedarfe von Menschen, deren Position im lokalen Wohnungsmarkt schwach ist oder für die kein Zugang zu diesem besteht, in die städtische Wohnraumstrategie. In der Vergangenheit wurde diesen besonderen Bedarfen Rechnung getragen, indem vor allem Obdachlose

und Asylsuchende, aber auch Personen mit geringen Einkommen bei der Wohnungssuche durch städtische Stellen unterstützt wurden. Dennoch waren die Erfolge dieser Strategie angesichts des hohen Konkurrenzdrucks auf Mietmärkten in Ballungsräumen überschaubar. Die Stadt plant deshalb, dazu überzugehen, selbst als Mieterin im Namen der besonders schutzbedürftigen Gruppen aufzutreten. So würde sie mit institutionellen Eigentümern und Investoren eigene Verträge zur langfristigen Anmietung von Wohnungen über einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren abschließen. Die Wohnungen würden in einem zweiten Schritt zu günstigen Preisen an die betroffenen Menschen und Familien untervermietet. Die Stadt übernimmt auf diese Weise das finanzielle Risiko der Vermieter, welche mit der Stadt wiederum eine solvente Mieterin gewinnen. Vermieter, die ihre Wohnungen andernfalls eher zögerlich oder gar nicht an sozial schwächer gestellte Menschen vermieten würden, werden auf diese Weise zur Wohnraumbereitstellung animiert. In Verbindung mit einer engen Sozialbetreuung und der ebenfalls durch die Stadt geleisteten Wohnungsverwaltung könnte die Anmietstrategie damit konsequent das Ziel der Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums umsetzen. Außerdem lässt sich durch dieses Instrument am ehesten eine soziale Durchmischung der Stadtviertel verwirklichen. Dennoch wird ein aktives Auftreten der Stadt als Mieterin auf dem Wohnungsmarkt den Konkurrenzdruck für andere Wohnungssuchende eher erhöhen. Daher kann die Anmietstrategie nur flankiert durch die Erhöhung des allgemeinen Wohnraumangebots umgesetzt werden, mit welcher sich die beiden anderen Aktionsfelder beschäftigen (s. u.). Die Erfolge dieser Strategie lassen sich aktuell noch nicht abschätzen, zumal ihre Umsetzung sich derzeit im schwebenden Zustand befindet. Die Reform des Wohnungseigentumsgesetzes von Ende 2020 hat für erhebliche Rechtsunsicherheiten gesorgt, welche die Stadt dazu veranlassten, die Anmietstrategie vorerst ruhend zu stellen. Ungeachtet dessen hält man an der grundsätzlichen Strategie fest und beabsichtigt, sie umzusetzen, sobald es die rechtlichen Rahmenbedingungen erlauben.

Das zweite Aktionsfeld der Wohnraumoffensive betrifft bauplanungsrechtliche Aktivitäten. Im Rahmen der Erarbeitung des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes sowie des Böblinger Baulandmodells (s. u.) wurde wie erwähnt das gesamte Stadtgebiet auf vorhandenen Flächenpotenziale überprüft. Dabei wurde zu jeder Fläche erhoben, inwieweit sie durch die Neuaufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen einer Nutzung zugeführt oder diese ausgeweitet werden könnten. In Teilen sind dazu auch Änderungen des Flächennutzungsplans erforderlich. Vor dem Hintergrund der auch in Böblingen limitierten Verwaltungskapazitäten werden große Projekte, die quantitativ ertragreicher sind und viel zusätzlichen Wohnraum schaffen, in Bauleitplanverfahren prioritär behandelt. Kleinere Maßnahmen wie Nachverdichtungen werden, sofern sie bauplanungsrechtliche Aktivitäten erfordern, nachrangig behandelt. Der Kosten der dafür notwendigen Bebauungsaufstellungen überwiegen bei Weitem ihren Nutzen. Insgesamt sind die baurechtlichen Instrumente, die in Böblingen vornehmlich eingesetzt werden, einfache und qualifizierte Bebauungspläne, Bebauungspläne der Innenentwicklung sowie städtebauliche Sanierungsmaßnahmen. Dieser Instrumentenkasten spiegelt die oben beschriebene Fokussierung auf die Innenentwicklung wider. Die zweite Säule bezieht ferner die privaten Grundstückseigentümer ein. Die Eigentümer von Flächenpotenzialen, die im Lichte ihrer baurechtlichen Voraussetzungen als städtebaulich relevant eingestuft wurden, werden systematisch und wiederkehrend auf ihre Verkaufsbereitschaft hin abgefragt. Die Eigentümeransprache erfolgt in Böblingen mit großem Nachdruck und versucht, private Akteure bei der städtebaulichen Entwicklung soweit möglich in die Pflicht zu nehmen.

Die dritte – und vielleicht wichtigste – Säule der Wohnraumoffensive umfasst das Böblinger Baulandmodell und meint eine aktive kommunale Grundstückspolitik. Sie folgt dem oben beschriebenen Strategiewechsel: weg vom Heraushalten aus dem Markt hin zur aktiven Steuerung der Baulandentwicklung. Dabei tritt die Stadt auch in großem Umfang aktiv als Käuferin auf dem Grundstücksmarkt auf. Die Ziele des dritten Aktionsfeldes ergeben sich aus den bereits beschriebenen Zielsetzungen der Offensive insgesamt. Sie lassen sich soziale, ökonomische und städtebauliche Ziele gliedern. Soziale Ziele sind der Ausbau des Wohnraumangebots und die resultierende Dämpfung der Preisentwicklung. Ökonomische Ziele umfassen vor allem die verbilligte Abgabe von Grundstücken an private Bauträger bei gleichzeitig angemessener Kostenbeteiligung aller Verfahrensbeteiligten. Städtebaulich zielt die Säule auf eine qualitätsvolle Baukultur sowie Klima- und Umweltschutzaspekte ab. Die aktive Liegenschaftspolitik verfolgt zur Erreichung dieser Zielstellungen verschiedene Strategien. Einerseits stehen der Stadt gewisse hoheitliche Instrumente zur Verfügung. Dazu zählen die Bauleitplanung,

städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen oder Zwischenerwerbe von Flächen durch die Ausübung von Vorkaufsrechten oder Enteignungen. Zwischenerwerbe sehen in der Folge die Erschließung von Flächenpotenzialen durch die Kommune, ferner jedoch auch die Weiterveräußerung im Wege der Konzeptvergabe oder die Anwendung des Erbbaurechts vor. Andererseits setzt die Stadt Böblingen auf Strategien der Kooperation mit privaten Akteuren. Hier stehen ihr vorhabenbezogene Bebauungspläne, städtebauliche Verträge oder entsprechende Satzungen als Instrumente zur Verfügung. Die Kooperationsstrategien folgen auch der Einsicht, dass der Erfolg der Wohnraumoffensive entscheidend von der gemeinschaftlichen Verfolgung der o. g. Ziele durch alle relevanten Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft und Politik abhängt.

In der Praxis vereint das Böblinger Baulandmodell also die Anwendung aller gängigen Strategien der Baulandentwicklung – von der klassischen Angebotsplanung über Entwicklungen in eigener Regie bis hin zu gemeinsamen Entwicklungen von Stadt, privaten und öffentlichen Baugesellschaften. Außerdem wird eine vorausschauende Bodenbevorratung angestrebt. Die Stadt kauft nach Möglichkeit Flächenpotenziale auf, die den Zielen der Wohnraumoffensive zuträglich sind. Sie werden anschließend je nach Modell an private Bauträger weiterveräußert, allerdings gebunden an Auflagen. Diese Auflagen umfassen allerlei Festlegungen baulicher und wirtschaftlicher Art. So werden Bauherren durch die Bauleitplanung verpflichtet, mit individuell hohen Zielwerten für Geschossfläche und Wohneinheiten Flächen möglichst umfänglich auszuschöpfen. Außerdem sind ab einer Geschossfläche von 800 Quadratmetern oder acht Wohneinheiten mindestens 20 Prozent der Wohnungen nach Maßgabe der Landesförderprogramme als sozialgeförderter Wohnraum anzubieten. Hinzu kommt die Verpflichtung, zusätzlich zehn Prozent der Wohneinheiten preisgünstig einkommensschwächeren Haushalten bereitzustellen, wobei diese Vorgabe Mieten impliziert, die 15 Prozent unter der vergleichbaren Miete nach dem Mietspiegel liegt. Des Weiteren sieht die Wohnraumoffensive vor, dass private Bauträger sich an der Finanzierung ggf. notwendiger Infrastrukturmaßnahmen (Grünflächen, Breitbandversorgung, soziale Infrastruktur etc.) beteiligen und der Stadt Erschließungsflächen unentgeltlich überlassen. All diese Richtlinien bilden die Grundlage für den Abschluss von städtebaulichen oder Kaufverträgen.

Wo private Interessen dem Verkauf von Grundstücken an die Stadt im Wege stehen, geht die Stadt regelmäßig, jedoch einzelfallbezogen, auf private Eigentümer zu und versucht, sie mit Nachdruck zur Veräußerung zu bewegen. Im Konzept der Wohnraumoffensive ist sogar vom Begriff „Enteignung“ die Rede, mit dem im Ernstfall gedroht werden könnte. Die Ansprache richtet sich vornehmlich an Eigentümer von leerstehenden Gebäuden oder ungenutzten Flächen. Unabhängig davon erwirbt die Böblinger Baugesellschaft (BBG), an der die Stadt Böblingen mit 98,25 % beteiligt ist, als eigenständiger Player auf dem Markt Grundstücke zur Realisierung von Projekten im Umlauf- und Anlagevermögen.

„Die BBG hat manchmal andere Möglichkeiten des Zugriffs, denn der Stadt verkauft man nicht immer so gern.“
(Zitat eines Vertreters der Stadtverwaltung)

Obwohl die BBG grundsätzlich als unabhängige Baugesellschaft im Markt aktiv ist – sowohl in der Projektentwicklung als auch in der Wohnungsverwaltung – unterliegt auch sie den kommunalpolitischen Zielstellungen, die der Wohnraumoffensive zugrunde liegen. Sie unterstützt mit ihren Aktivitäten das Ziel, eine soziale Durchmischung der Quartiere sicherzustellen.

„Die Schaffung preisgünstigen Wohnraums ist die Kernkompetenz der BBG und ihr größtes Geschäftsfeld.“
(Zitat eines Vertreters der BBG)

Zur Finanzierung dieses Zweigs agiert die BBG auf dem freien Markt auch als Projektentwicklerin. Sie kauft, entwickelt und verkauft Gebäude an professionelle Anleger und Privatleute. Das so freigesetzte Kapital wird dann in die Erhöhung des Bestands im Anlagevermögen investiert, vor allem in mehrgeschossigen Mietwohnraum, darunter sozialgeförderter und preisgünstiger.

Auf ähnliche Weise nimmt auch die private Wohnungswirtschaft am kooperativen Baulandmodell in Böblingen teil. Der grundsätzliche Ansatz der Kommune, sich Grundstücke zu sichern, bauordnungs- und -planungsrechtlich weiterzuentwickeln und anschließend (überwiegend durch Konzeptvergabe) an Dritte weiterzuverkaufen, wird hier unterstützt. Für die private Wohnungswirtschaft ist dies ein wichtiger Zugang zu Grundstücken, die auch für sie in den Ballungsräumen immer schwieriger zu finden sind. Die Strategie, Bauland zu vergünstigten Konditionen an private Bauträger zu vergeben, sichert eine dämpfende Wirkung auf die Preisentwicklung.⁴

Aktuell befindet sich ferner ein stadtweites Baulückenkataster in Aufbau. Es soll vor allem sämtliche kleinteiligen Flächenpotenziale zusammentragen und der Verwaltung so einen Überblick verschaffen, welche Flächenpotenziale sich durch die gezielte Ansprache ihrer Eigentümer mobilisieren lassen. Die Stadt Böblingen verfolgt damit – anders als viele andere Kommunen mit hohem Expansionsdruck – durchaus eine auf kleinteilige Potenziale ausgerichtete Strategie. In der Regel sind Eigentümeransprachen und Baulückenkataster in dynamisch wachsenden Gemeinden keine Instrumente der Wahl, weil sie relativ hohe Kosten bei relativ geringem Ertrag nach sich ziehen. Doch die besondere Lage und geographische Begrenztheit Böblingens machen hier auch die Aktivierung kleinerer Flächenpotenziale erforderlich. Die politische Festlegung auf einen schonenden Umgang mit Freiflächen verstärkt diesen Effekt. Insofern unterscheidet sich das Fallbeispiel Böblingen von anderen Kommunen in ähnlicher Situation.

Zusammenfassend bedeutet die Böblinger Wohnraumoffensive eine deutlich stärkere Position der öffentlichen Hand in der aktiven Liegenschaftspolitik und in der Bereitstellung von Wohnraum. Sie orientiert sich dabei an klar definierten sozialen und ökologischen Zielsetzungen.

Hemmnisse und Herausforderungen. Einige Hemmnisse und Problemlagen der Böblinger Wohnraumoffensive wurden im vorherigen Abschnitt bereits thematisiert. So stehen der Anmietstrategie aktuell vor allem rechtliche Unsicherheiten entgegen. Die Ankaufpolitik und die strategische Bodenbevorratung dagegen befinden sich bereits in der Umsetzung. Ihr Erfolg hängt maßgeblich von haushalterischen Rahmenbedingungen ab. Die hohen Bodenpreise sind unzweifelhaft der größte Hemmfaktor. Sie verteuern städtebaulich relevante Entwicklungsprojekte derart, dass sich eine vergünstigte Abgabe von Grundstücken an Bauträger zum Zwecke der Schaffung sozialverträglichen Wohnraums teilweise nicht darstellen lässt. Zwar lassen sich diese Projekte dennoch umsetzen, allerdings wird der dämpfende Effekt auf die Preisentwicklung geschwächt.

„Wenn Grund und Boden so teuer ist wie jetzt, dann können wir schlicht nicht wie wild Grundstücke kaufen. Die angespannte Haushaltslage durch die Corona-Pandemie verschärft diese Situation.“
(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik)

Darüber hinaus sind die Zugriffsmöglichkeiten auf strategisch wichtige Flächenpotenziale in privatem Eigentum limitiert – ein Hemmnis, das überall in Deutschland das Flächenmanagement prägt. Die Stadt Böblingen zeichnet sich in dieser Hinsicht durch besonderen Nachdruck und Konsequenz aus. Allein die Erwähnung des Begriffs „Enteignung“ hat ein großes Echo in der öffentlichen Debatte der Stadt ausgelöst.

Ein Problem, das Böblingen mit der Mehrheit der Kommunen in Deutschland teilt, sind die über Jahre reduzierten Personalkapazitäten. In diesem Punkt stimmen Akteure aus Politik, Verwaltung und Bauwirtschaft überein. Bebauungsplan- und Genehmigungsverfahren dauern zu lange, vor allem solche, die auf kleinteilige Innenverdichtung ausgerichtet sind, werden teilweise bewusst zurückgestellt (s. o.). Das schwächt die Fokussierung des Flächenmanagements auf die Innenentwicklung. Dabei wäre zumindest eine Aktualisierung von vorhandenen Bebauungsplänen sinnvoll, denn sie passen heute häufig nicht zu den aktuellen Gegebenheiten in einem Stadtteil. Hier lässt sich zum Beispiel eine erschöpfende Auslastung der Flächen durch höhere und nachhaltige Bauweisen nicht immer garantieren. Die Stadtverwaltung hat derzeit nicht die

(4)

Gleichwohl gilt diese Praxis nicht in allen Kommunen. Grundsätzlich würde man sich wünschen, dass sich die aufgerufenen Grundstückspreise weniger an der Deckung von Erschließungskosten als vielmehr am Ziel der günstigen Wohnraumbereitstellung orientieren.

notwendigen Kapazitäten, um optimale Planungslösungen für jedes einzelne Flächenpotenzial zu erarbeiten. Gleichzeitig kritisiert die private Wohnungswirtschaft die hohen bürokratischen Hürden der Verfahren. Anstatt privaten Bauträgern in vorschriftsmäßiger Art und Weise Auflagen aufzuerlegen, könnte die Zusammenarbeit dienstleistungsorientierter, gemeinschaftlicher organisiert werden.

„Mein Appell an die Stadtverwaltung ist: Seid mehr Dienstleister!“
(Zitat eines Vertreters der privaten Bauwirtschaft)

Abhilfe schaffen könnte hier ein Runder Tisch. Zwar wurden einige Kompetenzen des Flächenmanagements bereits in der AG Wohnraum gebündelt, jedoch bietet diese keinen stetigen Ort des Austauschs zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Ein Runder Tisch müsste sich aus Architekten, Bauunternehmen, kommunalen Gesellschaften, privaten Bauherrn, der Verwaltung und Kommunalpolitik zusammensetzen und sollte städtebauliche Entwicklungsperspektiven diskutieren. Eine gemeinsame Verfolgung der im Konzept zur Wohnraumoffensive festgelegten Ziele dürfte auf diese unbürokratische, informelle Weise besser zu erreichen sein als durch formale Verfahren. Zumindest könnte ein Runder Tisch letztere begleiten.

Ein ähnliches Problem wird häufig von privaten Wohnungsunternehmen geäußert. Man beklagt die Bevorzugung von öffentlichen Baugesellschaften in der Vergabe von Grundstücken gegenüber privaten Bauträgern. Ein marktgerechter Zugang der Privatwirtschaft zum Flächenmarkt sei so nur eingeschränkt gegeben. Dabei bedarf das gesellschaftliche Ziel, mehr Wohnraum zu schaffen – ein Ziel, dem sich auch die privaten Unternehmen unterordnen – mehr gemeinsame Kraftanstrengungen, in der alle Akteure sich ihrer sozialen Verantwortung stellen.

Zusammenfassung Fallstudie Böblingen: Böblingen gehört zu den stark wachsenden Städten in urbanen Räumen mit hohem Siedlungsdruck. Angesichts der geographischen Begrenztheit der Stadt kommt der Innenentwicklung große Bedeutung zu. Die Stadt verfolgt eine vorausschauende Bodenvorratspolitik und priorisiert Bebauungsplanverfahren konsequent nach quantitativem Ertragspotenzial (gemessen in realisierbaren Wohneinheiten). Gleichwohl ist der Bestand an Flächenreserven gering. Außerdem initiierte die Verwaltung eine Anmietstrategie für besonders vulnerable Gruppen, die aufgrund rechtlicher Unsicherheiten aktuell ruhend gestellt ist. Die genannten Strategien zusammen bilden die Wohnraumoffensive und das Böblinger Baulandmodell. Die größten Hemmnisse bestehen in den mangelnden personellen Kapazitäten der Verwaltung und den hohen Bodenpreisen.

Eifelkreis Bitburg-Prüm: Der Landkreis als digitaler Vorreiter in der Innentwicklung

Der Eifelkreis Bitburg-Prüm repräsentiert in den Fallstudienuntersuchungen die Rolle der Landkreise im kommunalen Flächenmanagement. Manche Kreise übernehmen für ihre Kommunen wichtige Aufgaben in diesem Bereich, auch wenn sie nicht immer im unmittelbaren Fokus stehen. Die vorliegende Fallstudie ergänzt deshalb die Perspektiven der anderen Untersuchungen. Als Modellkreis im Rahmen des rheinland-pfälzischen Projekts Raum+Monitor hat der Kreis eine proaktive Rolle bei der digitalen Erfassung von Flächenpotenzialen und Leerständen mit allen relevanten Informationen in einer zentralen Datenbank übernommen. Er agiert darüber hinaus als Treiber der Innenentwicklung hinter den angehörigen Verbandsgemeinden und besetzt das Thema prioritär. Anders als in dynamisch wachsenden Räumen hat die Innenentwicklung im ländlichen Raum andere Schwerpunkte, so z. B. die Steuerung von Leerstandsrisiken und den Erhalt von Dorfzentren. Um ein möglichst umfassendes Bild zu vermitteln, basiert die Fallstudie auf Interviews mit Vertretern der Kreisverwaltung, der Verwaltung von kreisangehörigen Verbandsgemeinden, der dortigen Kommunalpolitik, des rheinland-pfälzischen Ministeriums des Innern und für Sport und der privaten Bauwirtschaft. Im Folgenden wird die Verbandsgemeinde Südeifel als Beispiel für die kreisangehörigen Gemeinden dienen.

Ausgangslage. Nach einigen Jahren der Schrumpfung weist die Region des Eifelkreises seit längerem eine stabile Bevölkerungsentwicklung auf, die sich in den letzten Jahren verstärkt aus Wanderungsgewinnen aus

dem nahen Luxemburg speist. Der Eifelkreis hat insgesamt ca. 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW), die in 234 eigenständigen Ortsgemeinden leben. Die stetige Entwicklung der Bevölkerungszahlen hat das Aufkommen einer größeren Leerstandsproblematik verhindert. Aktuell sind ca. 4 % der Wohngebäude im Eifelkreis leerstehend. Dennoch zwingt der fortlaufende demografische Wandel die Gemeinden, sich des Themas anzunehmen. Die Vermeidung von Leerständen und der Erhalt sowie die Attraktivierung von Dorfzentren ist die zentrale Zukunftsherausforderung im Eifelkreis. Vor diesem Hintergrund verfolgt das Flächenmanagement einen strikten Kurs der Innenentwicklung, der auf rechtlicher Ebene durch die Regional- und Landesplanung bereits vorbestimmt ist (s. u.). Die Ausweisung neuer Baugebiete hat keine Priorität, stattdessen liegt der Fokus auf der Schließung von Baulücken und der (Um-)Nutzung von Brachflächen oder Leerstandsgebäuden. Ähnlich wie in anderen Regionen Deutschlands zeigt sich hier jedoch ein Zielkonflikt. Die stetige Nachfrage nach Bauplätzen oder Immobilien richtet sich verstärkt auf Freiflächen im Grünen, weil die Qualität und Beschaffenheit des Bestandes nicht die Suchkriterien von Interessenten treffen. Daher verfolgen einige Gemeinden eine Doppelstrategie: Innenentwicklung wo immer möglich, neue Baugebiete so viel wie nötig. Die Gemeinden verweisen darauf, wie wichtig ein adäquates Angebot an Bauflächen in Randlage für die Steigerung ihrer Wohnattraktivität ist. Den Verbandsgemeinden kommt ohnehin eine zentrale Rolle zu, besitzen sie doch die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung in ihrem Gebiet und unterstützen ihre Dörfer in der Bauleitplanung und im schonenden Umgang mit Flächenversiegelungen. Dem Grundsatz der prioritären Behandlung der Innenentwicklung fühlen sich allerdings alle Ebenen – Ortsgemeinden, Verbandsgemeinden und Kreis – verpflichtet. Auch die private Bauwirtschaft unterstützt diese Leitlinie, wenn auch regional unterschiedlich. Angesichts ihrer überwiegenden Spezialisierung auf Geschosswohnungsbau partizipiert sie vordergründig an Innenentwicklungsprojekten in den Städten Bitburg und Prüm. Maßnahmen in den ländlicheren Bereichen, z. B. der Ausbau von alten Scheunen oder das Schließen von Baulücken, erfolgen meist durch private Bauherren. Die Innenentwicklung und die Nachfragespezifika (z. B. das Haus im Grünen) sind hier so charakterisiert, dass sie für größere Wohnbauunternehmen nicht in Frage kommen. Gleichwohl beteiligen sie sich an der Innenentwicklung im urbaneren Raum. Die Bedeutung der Innenentwicklung wurde verwaltungsseitig zuletzt in einem Kreisentwicklungskonzept als Mittel der nachhaltigen Dorf- und Stadtentwicklung festgeschrieben. Auf einzelne Maßnahmen des Flächenmanagements, die auf dieses Konzept zurückgehen, wird im Abschnitt zu Datennutzung eingegangen.

Die große Besonderheit des Fallbeispiels Eifelkreis ist seine Grenzlage zu Luxemburg. Die Zuwanderung aus Luxemburg intensiviert im Süden und Westen des Kreises, so z. B. in der Verbandsgemeinde Südeifel, den Siedlungsdruck enorm. Die folgenden Zahlen sollen dies verdeutlichen: Die Verbandsgemeinde Südeifel, die 66 sehr kleine bis große, eigenständige Ortsgemeinden mit insgesamt ca. 19.500 EW umfasst, ist seit 2014 um ungefähr 300 EW gewachsen, wobei ein positiver Wanderungssaldo (ca. + 700) die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung mehr als ausgleicht. Dabei wandern vor allem Menschen zu, die vom Luxemburger Wohnungsmarkt verdrängt wurden. Die Verdrängung findet statt, weil Luxemburg (und insbesondere Luxemburg-Stadt) wirtschaftlich und bevölkerungsmäßig wächst, jedoch keine ausreichenden Flächen für dieses Wachstum zur Verfügung stellt bzw. vorhandene Bauflächen ein Vielfaches von denen auf der deutschen Seite kosten. Die Nähe der Gemeinden im Eifelkreis zu Luxemburg erlaubt ein günstigeres Wohnen in Deutschland und das einfache Einpendeln nach Luxemburg. So stellt sich die Frage, wie mit dieser Art der Zuwanderung umzugehen ist. Den Ortsgemeinden ist dabei der Erhalt ihrer dörflichen Struktur wichtig:

**„Wir wollen Dörfer bleiben. Wir wollen überleben und behutsam wachsen.
Deshalb planen wir entlang der Dorfstruktur.“**
(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik der Verbandsgemeinde Südeifel)

Dieser Anspruch erlaubt es nicht, mit Geschosswohnungsbau mehr Wohnraum schaffen. Der Fokus liegt deshalb verstärkt auf der Neuentwicklung alter landwirtschaftlicher Flächen und Gebäude (wie Scheunen oder Hallen) zu Mehrfamilienhäusern. Der Bestand an diesen Grundstücken und Immobilien ist groß, zumal die Wirtschaft des Eifelkreises historisch betrachtet eine deutliche agrarische Prägung aufweist. Aufstockungen und andere Nachverdichtungen spielen eine untergeordnete Rolle, weil sie häufig dem dörflichen Charakter

der Orte entgegenstehen. So eröffnet die starke Zuwanderung aus Luxemburg ein Spannungsfeld: Den Vorteilen aus Nachfrageeffekten für die lokale Wirtschaft – die besonders die private Bauwirtschaft positiv hervorhebt – steht ein größerer Siedlungsdruck entgegen. Dieses Spannungsfeld charakterisiert das Fallbeispiel Eifelkreis.

Das stetige, moderate Bevölkerungswachstum treibt die Preisentwicklung. War vollerschlossenes Bauland bis vor einigen Jahren noch für 30 Euro pro Quadratmeter zu erwerben, so liegen die Preise heute in manchen Gegenden des Kreises in der Spitze bei 200 Euro. Für Zuwanderer und junge Familien – die größten Nachfragegruppen im Eifelkreis – ist so der Kauf von Bauland nicht mehr erschwinglich, sodass sich ihre Nachfrage auf ältere Bestandsbauten richtet. Der Preisdruck im Immobilienmarkt verstärkt sich auf diese Weise.

Die Beschreibung der Ausgangslage im Eifelkreis kommt nicht aus, ohne das Thema der Nachhaltigkeit im Flächenmanagement zu diskutieren. Ein Instrument, das dazu einige Verbandsgemeinden im Eifelkreis nutzen, ist das Ökokonto. In diesem Modell kauft eine Gemeinde Freiflächen auf, bereitet oder forstet sie auf und verkauft sie dann an Bauträger als Ausgleichsfläche weiter. Letztere sind verpflichtet, die Ausgleichsfläche im ökologischen Sinne weiterhin zu bewirtschaften.

„Ich darf so keine Fläche ohne Ausgleich an die Natur versiegeln. Für jede Fläche, die versiegelt wird, muss eine andere Freifläche bewirtschaftet werden und wir verhindern die Entstehung von Brachland.“
(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik der Verbandsgemeinde Südeifel)

Jedoch finden Flächenversiegelungen – wie eingangs erwähnt – ohnehin eher in überschaubarem Maße statt. Vor allem im Außenbereich verhindert eine restriktive Genehmigungspolitik der Kreisverwaltung den zunehmenden Flächenverbrauch. Unabhängig vom Flächenverbrauch betont auch die private Bauwirtschaft die zunehmende Bedeutung der Nachhaltigkeit in der Innenentwicklung. Man erwartet, dass auch im Eifelkreis Themen wie nachhaltige Baumaterialien, Photovoltaik oder Dach- und Fassadenbegrünungen zum Standard der Bauleitplanung werden.

Datenerfassung. Der Eifelkreis Bitburg-Prüm war in den Jahren 2010 und 2011 Modellkreis in der Einführung des rheinland-pfälzischen Datenerfassungstools Raum+Monitor. Der Ausgangspunkt dieses Projektes waren neue Zielvorgaben des Landes zur Reduktion des Flächenverbrauchs, ausgehend vom nationalen Nachhaltigkeitsziel. Dessen Leitlinien wurden 2008 in Form von restriktiven Vorgaben in das Landesentwicklungsprogramm (LEP) IV überführt. Der Plan definiert mit Blick auf den Flächenverbrauch den Vorgaberahmen für die kommunale Bauleitplanung und legt zwei konkrete Ziele fest, über die sich die Gemeinden – anders als über politische Grundsätze – nicht hinwegsetzen können. Erstens legt das LEP IV den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung fest (Ziel 31). Für die Ausweisung neuer Bauflächen im Flächennutzungsplan sind Kommunen seitdem verpflichtet, einen Nachweis darüber zu erbringen, dass der prognostizierte Bedarf nicht durch die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale gedeckt werden kann. Um die Gemeinden zu diesem Nachweis zu befähigen, wurde das unterstützende Programm Raum+Monitor entwickelt. Zweitens verpflichtet das LEP IV ferner die Regionalplanung, Kommunen quantitative Vorgaben zur Zulässigkeit von Baulandausweisungen zu erteilen (Ziel 32). Der sogenannte Schwellenwert errechnet sich aus der Differenz zwischen dem im Regionalplan prognostizierten Bedarfswert und dem in Raum+Monitor erfassten Potenzialwert. Dieser Schwellenwert dient als Grundlage für die Neuausweisungen von Wohnbauland in den Kommunen, sodass eine aktive Erfassung und Bewertung von Potenzialen im Interesse der Kommunen selbst liegen. Die Einführung des Systems Raum+Monitor machte daraufhin eine landesweite Ersterfassung und Bewertung notwendig, die 2010 durch einen externen Auftragnehmer durchgeführt wurden. Dabei wurden zunächst nur Flächenpotenziale ab einer Größe von 2.000 Quadratmetern erfasst. Die erfassten Potenziale wurden durch den Auftragnehmer in Zusammenarbeit mit den Kommunen auf Basis von Luftbildern ermittelt und bewertet. Die damals erfassten Daten bezogen sich auf die folgenden Fragen:

- Handelt es sich bei der Fläche tatsächlich um ein Potenzial und, wenn ja, wie wird es bewertet?
- Gibt es eine Nachfrage nach diesem Potenzialtyp?
- Welche Hemmnisse liegen auf der Fläche?
- Welche Eigentumsverhältnisse bestehen?

Da die Nachweispflicht der Kommunen langfristig gilt, konnte die beschriebene Ersterfassung nur der erste Schritt sein. Die erfassten Daten wurden deshalb 2011 in die für die Kommunen kostenlose Plattform Raum+Monitor überführt, welche zur weiteren Pflege und Aktualisierung in die Hand der Gemeinden gegeben wurde, wobei die Verbandsgemeindeverwaltungen diese Aufgabe für die jeweils angehörigen Ortsgemeinden übernehmen. Während die Datenpflege also in der Zuständigkeit der Kommunen selbst liegt, übernimmt seitdem das Land (vertreten durch die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd) die Administration des Systems und schult die Kommunen im Umgang damit. Letztere sind somit von der Systempflege befreit und müssen keine Kosten für die technische Unterhaltung stemmen. Außerdem stellte das Land mit der zentralen Ersterfassung bereits eine solide Datengrundlage bereit, auf der die Gemeinden aufbauen konnten. Das Programm wurde seit 2011 stetig weiterentwickelt und besteht heute aus vier Modulen bzw. Flächentypen, die in Raum+Monitor farblich gekennzeichnet sind:

- Modul Außenreserven: unbebaute, aber mit Planungsrecht versehene Flächenpotenziale außerhalb der Siedlungsstruktur
- Modul Innenreserven: identifizierte Innenentwicklungspotenziale innerhalb der Siedlungsstruktur ab einer Größe von 2.000 Quadratmetern
- Modul Baulücken: weitere Innenentwicklungspotenziale innerhalb der Siedlungsstruktur unterhalb der Grenze von 2.000 Quadratmetern
- Modul Gebäudekataster

Die letztgenannten beiden Module wurden nachträglich bis 2016 ergänzt. Zum Bestand an Baulücken gab es nach der Ersterfassung keinen Datenbestand, weil kleinere Flächenpotenziale nicht Teil des ursprünglichen Auftrags waren. Zwar ließen sich kleinere Potenziale in der Luftbilderfassung residual bestimmen, allerdings wurden diese Daten nicht vor Ort validiert. Die residuale Erfassung der kleinen Potenziale wurde den Kommunen auf eigenen Wunsch deshalb im Nachgang zur Verfügung gestellt, welche weitere Bewertungen selbst vornehmen mussten. Das Gebäudekataster wurde u. a. nach einem Impuls des Eifelkreises implementiert und richtet sich vor allem an Kommunen im ländlichen Raum. Es befähigt die Kommunen zur Beobachtung von Entwicklungen im Bestand mit Blick auf die Qualität der Bausubstanz und mögliche Leerstandsrisiken (s. u.).

Das System Raum+Monitor basiert auf Freiwilligkeit, jedoch legt das Land großen Wert auf die Mitwirkung der Kommunen. 2010 wurde diese zu 100 Prozent erreicht, sodass der anfängliche Datenbestand flächendeckend war. Der Auftragnehmer erreichte dies durch eine direkte Ansprache und konkrete Terminzuweisungen an die Kommunen. Nach der Ersterfassung liefert das Land von sich aus keine weiteren Datenbestände nach (mit Ausnahme der Vermessungs- und Katastergrundlage, die in regelmäßigen Abständen landesseitig bereitgestellt wird). Die Pflege der planungs- und aktivierungsrelevanten Daten obliegt seit 2011 allein den Kommunen. Folgende Daten lassen sich in Raum+Monitor hinterlegen:

- Flächengröße
- Lage und Verortung

- Eigentümerstruktur: privat, kommunal, anders öffentlich, kirchlich, Mischform
- Hemmfaktoren: z. B. ungesicherte Erschließung, unklare Eigentumsverhältnisse, Altlasten, Naturschutzrestriktionen
- Einschätzung der auf diese Fläche gerichteten Nachfrage
- Aktuelles Planungsrecht: Ausweisung im Flächennutzungsplan, Vorliegen und Inhalt von Bebauungsplänen

Im Eifelkreis Bitburg-Prüm wird das digitale Erfassungsprogramm wie beschrieben seit 2011 genutzt. Der Kreis hat hier eine aktive Rolle eingenommen, weil die weitere Datenpflege nach der Ersterfassung durch die Verbandsgemeinden nur unzureichend geleistet wurde. Die spezifischen Hemmnisse der Erfassung werden im letzten Abschnitt ausführlich diskutiert. Die Kreisverwaltung hat vor diesem Hintergrund einen Hebel entwickelt, um die Kommunen zur Beschäftigung mit dem Datenbestand zu bewegen. Mit dem Zukunfts-Check Dorf wurde ein Instrument zur Erarbeitung von Dorferwicklungskonzepten entwickelt, das den Zugriff auf umfangreiche Fördermöglichkeiten aus dem rheinland-pfälzischen Dorferneuerungsprogramm ermöglicht und das die Ortsgemeinden bei der aktiven Innenentwicklung unterstützt (s. u.). Im Rahmen dieser Initiative sind die teilnehmenden Ortsgemeinden dazu angehalten, eine Aktualisierung der Potenzialdaten in Raum+Monitor vorzunehmen. So wurde erreicht, dass alle fünf kreisangehörigen Verbandsgemeinden und die Stadt Bitburg die Daten im System seit 2016 fortschreiben, jeweils für die am Zukunfts-Check teilnehmenden Ortsgemeinden. Lediglich 20 Prozent der 234 Ortsgemeinden wurden bislang nicht erreicht.

Der Landkreis verfolgt diverse Ziele, indem er die Nutzung des Systems motiviert. Der Datenbestand in Raum+Monitor dient als Grundlage für Bauleitplanungsprozesse und die Entwicklung von Strategien für den Umgang mit strukturellen Problemlagen in den Dörfern. Er fungiert außerdem als Arbeitshilfe für die Änderung oder Fortschreibung von Flächennutzungsplänen. Auch die Kommunikation mit Investoren, der Öffentlichkeit oder politischen Gremien wird durch Karten- und Bildausdrucke erleichtert. Insgesamt aber beabsichtigt der Landkreis vor allem, seine Kommunen zur aktiven Auseinandersetzung mit Flächenpotenzialen zu bewegen und Schwerpunkträume für die künftige Innenentwicklung zu identifizieren.

Die Kreisverwaltung selbst besitzt nur Leserechte, nicht aber Schreibrechte für die ersten drei Module von Raum+Monitor. Dennoch verwaltet sie das Gebäudekataster in eigener Regie, da es als Grundlage für die Durchführung des „Zukunfts-Check Dorf“ dient. Im Rahmen dieses Programms werden kartografische Themenkarten erstellt, die die Gemarkung jedes Dorfes und alle darin befindlichen Gebäude zeigen. Es gibt drei Arten von Karten zu den Themen: Gebäudenutzung, Gebäudezustand, Leerstandsrisiko. Auf der Themenkarte zur Gebäudenutzung werden die Gebäude farblich unterschieden nach der Art ihrer Nutzung: Wohnen, öffentliches Gebäude, Landwirtschaft, Gewerbe, Gastronomie, Nebengebäude. Die Themenkarte zum Gebäudezustand färbt alle Gebäude danach ein, ob sie sich in gutem, mittlerem oder schlechtem baulichem Zustand befinden. Die Themenkarte zum Leerstandsrisiko, welches aus dem Alter der Bewohner und dem Gebäudezustand als den beiden Treibern des Leerstands berechnet wird, unterscheidet die Immobilien farblich nach keinem, mittel- oder langfristig zu erwartendem Leerstand. Auf allen Themenkarten werden leerstehende Gebäude rot umrandet und schraffiert. Die Themenkarten erlauben es den Ortsgemeinden, Entwicklungstendenzen und -risiken frühzeitig zu erkennen und zu adressieren. Sie stellen die Basis für Überlegungen zu Erhalt und Attraktivierung von Ortszentren dar. Zwar werden die Informationen zu Altersstruktur und baulichem Zustand durch die Gemeinden erhoben, allerdings entlastet der Kreis sie bei der Einpflege in Raum+Monitor und der Erstellung der Themenkarten.

Die gemeinsame Verwaltung des Datenbestandes durch Orts-, Verbandsgemeinden und Landkreis stellt eine Qualitätsprüfung sicher. Sowohl mit Blick auf das Gebäudekataster als auch auf die anderen Module von Raum+Monitor werden Informationen im Zuge des Zukunfts-Checks Dorf wechselseitig verifiziert und überprüft. Die abschließende Aktualisierung der Daten im System erfolgt durch die Verbandsgemeinden. Auch

wenn so alle Ebenen mit dem Programm arbeiten, so dient es doch zuvorderst als Steuerungs- und Überwachungsinstrument des Kreises. Ein Vertreter der Verbandsgemeinde Südeifel betont:

„Die Bauleitplanung und Mobilisierung von Flächenpotenzialen funktioniert in kleinen Gemeinden eher über Ortskenntnis und gesunden Menschenverstand als über digitale Erfassungssysteme.

Diese sind eher zur zentralen Steuerung durch den Landkreis wichtig.“

(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik der Verbandsgemeinde Südeifel)

Erst mit Blick auf die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans im Jahr 2022 werde man sich in dieser Verbandsgemeinde verstärkt mit Raum+Monitor beschäftigen, um den bereits erwähnten Bedarfsnachweis zu erbringen. Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass dem Landkreis eine tragende Rolle zukommt, wenn es um die Nutzung von digitalen Möglichkeiten der Baulanderfassung in Verbindung mit den Zielvorgaben des LEP IV geht. Das hat Auswirkungen auf die Aktualität des Datenbestandes. Zwar wird er für jede Ortsgemeinde einmalig zum Stichtag vor Beginn des Zukunfts-Checks Dorf aktualisiert, aber eine nachhaltige Fortschreibung ist nicht automatisch sichergestellt. Ein Hebel könnte eine Fortführung dieses Projektes sein, über die der Kreis aktuell nachdenkt. Des Weiteren sind planerische Erfordernisse wie Änderungen oder Neuaufstellungen von Flächennutzungsplänen Treiber einer aktiven Erfassung von Flächenpotenzialen.

Abschließend soll ein kurzer quantitativer Überblick über die in Raum+Monitor erfassten Flächenpotenziale gegeben werden. Die letzte aggregierte Auswertung des Datenbestandes stammt aus dem Jahr 2018. Zu diesem Zeitpunkt waren im System kreisweit 1.736 Hektar Bauflächenpotenziale erfasst. Davon kommen auf 100 Hektar Kommunalfläche 0,17 Hektar Baulücken, 0,17 Hektar Innenentwicklungspotenziale ab einer Größe von 2.000 Quadratmetern und 0,74 Hektar Außenreserven in derselben Größenordnung. Der erfasste Gebäudebestand befand sich 2018 zu 61 Prozent in gutem und zu 39 Prozent in mittlerem oder schlechtem Zustand. Die Leerstandsquote von vier Prozent wurde eingangs bereits erwähnt.

Datennutzung. Die Nutzung der in Raum+Monitor erfassten Daten obliegt in erster Linie den pflegenden Kommunen, welche rechtliche Eigentümer der Daten sind. Dennoch werden sie jährlich in aggregierter Form auf der Ebene des Landes genutzt und ausgewertet. Veröffentlicht werden die Daten schließlich in einem fünfjährigen Rhythmus auf der Ebene der Landkreise. Alle weiteren Veröffentlichungen dürfen nur mit dem Einverständnis der Kommunen als Träger der Flächennutzungsplanung erfolgen. Aus Datenschutzgründen steht ihnen das Recht zu, über die detailliertere Nutzung der Daten zu entscheiden. Die Auswertung für das Fallbeispiel Eifelkreis Bitburg-Prüm aus dem Jahr 2018 wurde oben bereits skizziert.

In erster Linie dient der Datenbestand als Grundlage für Planungsaktivitäten und die Innenentwicklung in den Gemeinden selbst. Da sich die vorliegende Fallstudie auf die Rolle des Landkreises als Treiber der Innenentwicklung bezieht, wird im Folgenden nicht weiter auf konkrete Strategien der kreisangehörigen Gemeinden eingegangen. Stattdessen soll das Augenmerk auf das Instrument des Zukunfts-Checks Dorf gerichtet werden, mit dem der Kreis die Innenentwicklung in seinen Kommunen fördert. Das Projekt ist als unterste Ebene des erwähnten Kreisentwicklungskonzepts aus der folgenden Überlegung heraus entstanden:

„Wir haben als Kreis erkannt, dass wir etwas tun müssen, um die aktive Innenentwicklung vor Ort anzuschieben. Wir versuchen, Antworten zu finden auf die Fragen: ‚Wie machen wir unsere kleinen Gemeinden demografie- und zukunftsfest? Wie befähigen wir sie zur Selbsthilfe?‘

(Zitat eines Vertreters der Kreisverwaltung)

Das Programm wurde mithilfe externer Beratung eines Stadtplanungsbüros entworfen. Es beginnt mit einer sogenannten „Dorfinventur“, womit eine Bestandsanalyse der im Dorf vorhandenen Flächen- und Gebäudepotenziale, Versorgungsinfrastruktur und Altersstruktur gemeint ist. Darauf aufbauend werden Stärken und Schwächen der Dörfer bewertet und Lösungsperspektiven für strukturelle Probleme (wie drohende Leerstände) erarbeitet. Die Analysen und Vorschläge münden in ein Dorfsentwicklungskonzept. Der Landkreis

motiviert die Kommunen am Beginn des Prozesses zur systematischen Erhebung von Flächenpotenzialen und der Gebäudeinfrastruktur. Diese Erfassung ist ein wesentlicher Baustein des Zukunfts-Checks Dorf. Der Landkreis liefert auf diese Weise mithilfe von Raum+Monitor notwendige Informationen und Materialien für die Erarbeitung der Konzepte in den Ortsgemeinden. Außerdem unterstützt er den Prozess personell und durch Beratung. Ein weiteres Kriterium ist die partizipative Gestaltung des Zukunfts-Checks, indem die im jeweiligen Ort lebenden Bürgerinnen und Bürgern aktiv mit eingebunden werden. Die so entwickelten Dorfentwicklungskonzepte sind wiederum eine Voraussetzung für Beantragung von Landesfördermitteln aus dem Dorferneuerungsprogramm, womit ein zweiter Hebel zur Nutzung von Raum+Monitor führt.

Zwar geht der Zukunfts-Check Dorf insgesamt über das reine Flächenmanagement hinaus, allerdings ist die Auseinandersetzung mit Flächenpotenzialen und Risiken das Herzstück des Programms. Der Check eignet sich als gutes Mobilisierungsinstrument, weil Bürgerinnen und Bürger sowie Gemeindevertreter in die systematische Beschäftigung mit vorhandenen Flächenpotenzialen einsteigen und sich auseinandersetzen. Sie kommen auf diese Weise ins Gespräch mit privaten Eigentümerinnen und Eigentümern. Optimalerweise werden diese bereits in die Erarbeitung der Lösungsperspektiven eingebunden. Kleinere Arbeitsgruppen bemühen sich in der Regel direkt vor Ort um die Ansprache von Eigentümern und beginnen Verhandlungen über die Weiterentwicklung ihrer Grundstücke oder Gebäude. Letztlich steht und fällt der Erfolg des Projekts mit der Initiative der Ortsgemeinden, denn die Projektmanager des Kreises, die die Prozesse unterstützen, bemühen sich nicht selbst um die Aktivierung – Hilfe zur Selbsthilfe.

Der Zukunfts-Check Dorf soll exemplarisch am Beispiel der Ortsgemeinde Gilzem veranschaulicht werden, die das Programm 2017 durchlaufen hat. Sie hat knapp über 400 Einwohnerinnen und Einwohner und gehört der Verbandsgemeinde Südeifel an. Das durch das Programm angeschobene Dorfentwicklungskonzept legt die Ziele der Dorfentwicklung fest. Demnach sollen die Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Dorf und sein dörflicher Charakter an sich erhalten und der Ort bedarfsorientiert und nachhaltig weiterentwickelt werden. Zu diesem Zwecke durchlief die Ortsgemeinde mehrere Schritte. Zunächst wurden die Einwohnerinnen und Einwohner zu ihren Einschätzungen und Wünschen befragt. Alle vorhandenen Grundstücke und Gebäude wurden mithilfe von Raum+Monitor systematisch erhoben und analysiert. Darauf aufbauend formulierte man Handlungsfelder, die mit zeitlichen Prioritäten versehen wurden. Zu jedem Handlungsfeld wurden abschließend konkrete Maßnahmen formuliert und in Plänen zusammengestellt, welche auch in Kartenform zu jeder Fläche und jedem Gebäude vorliegen. Beispielsweise wurde für das Handlungsfeld „Soziale Infrastruktur“ angestrebt, die Öffnungszeiten der KiTa zu flexibilisieren oder einen Jugendtreff einzurichten. Im Handlungsfeld „Gebäude“ wurden konkrete Potenziale erfasst und Gebäude identifiziert, die einer Aufwertung bedurften. Es schlossen sich entsprechende Kontaktaufnahmen zu Eigentümern an.

Die Ortsgemeinde Gilzem steht exemplarisch für viele Gemeinden im Eifelkreis, die einen solchen Prozess durchlaufen haben. Allein in der Verbandsgemeinde Südeifel haben 40 von 66 Ortsgemeinden bereits teilgenommen. Der Zukunfts-Check Dorf vermittelt den beteiligten Akteuren auf Basis von Raum+Monitor einen Überblick über perspektivische Entwicklungsmöglichkeiten des Orts. So können Gemeinden sich proaktiv Vorkaufsrechte sichern oder im Kontakt mit Eigentümern Entwicklungsmaßnahmen einleiten.

„Mit dem Zukunfts-Check Dorf weiß nun fast jedes Dorf, wie es ihm geht und wie es weitergeht.“

(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik der Verbandsgemeinde Südeifel)

Die Beispiele machen deutlich, dass der Eifelkreis mit Raum+Monitor und dem Zukunfts-Check Dorf nicht nur ein Instrument der Datenerfassung unterstützt, sondern auch in der Baulandmobilisierung und Innenentwicklung aktiv ist. Gerade im ländlichen Raum mit kleineren, strukturschwächeren Kommunen kann die Rolle des Landkreises folglich bedeutsam sein.

Hemmnisse und Herausforderungen. Das zentrale Hemmnis des Flächenmanagements im Eifelkreis ist – wie in vielen anderen Regionen Deutschlands ebenfalls – die mangelnde Personalausstattung der kommunalen Verwaltungen. Zwar wirkt der Zukunfts-Check Dorf als Hebel zur Nutzung von Raum+Monitor, allerdings ist auch dadurch die nachhaltige Pflege des Datenbestands nicht sichergestellt, sofern weitere Hebelprogramme des Landkreises ausbleiben. Ein effizientes Flächenmanagement und die systematische Aktivierung von Flächen- und Gebäudepotenzialen erfordern ausreichende Kapazitäten, welche gerade im ländlichen Raum nicht immer gegeben sind. Dieses Hemmnis erkennen auch die Administratoren des Systems auf der Landesebene. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden wird sowohl vom Landkreis als auch von der Landesebene positiv bewertet, auch lässt sich aus den aggregierten Auswertungen ablesen, dass der Datenbestand in großem Umfang vorliegt und regelmäßig Änderungen einfließen, aber man geht hier davon aus, dass einige Verbandsgemeinden aus den genannten Gründen keine weiteren Aktualisierungen vornehmen. Dasselbe gilt im Hinblick auf Mobilisierungsaktivitäten. Auf Initiative des Landkreises wurde zwar in vielen Ortsgemeinden der Zukunfts-Check Dorf durchgeführt, jedoch wurden die Folgeaktivitäten wie eine gezielte Ansprache privater Eigentümer nicht überall gleichermaßen ambitioniert weitergeführt. Am Ende hängt das erfolgreiche Weitergehen des mit dem Zukunfts-Check eingeschlagenen Weges von ausreichenden personellen Kapazitäten ab. Es zeigt sich erneut: Viele innovative Ideen scheitern schließlich an den Umsetzungskapazitäten. Die private Bauwirtschaft bestätigt diese Problematik mit Verweis auf langwierige Planungsverfahren.

Eine weitere Ursache für die mancherorts mangelnde Fortschreibung der Daten besteht in technischen Unzulänglichkeiten von Raum+Monitor selbst. Einige Kommunen kritisieren die unscharfe Abgrenzung von Innen- und Außenbereich im System, die aus unterschiedlichen Einstufungen des Landesvermessungsamtes und der Bauleitplanung vor Ort resultiert. Auch wird angemerkt, dass die Rohdatenerfassung manche Flächen als Potenziale behandelt, die aus bauleitplanerischer Sicht der Kommunen keine wirklichen Potenziale sind, weil auf ihnen besondere Restriktionen liegen. Das zuständige Referat kennt die Kritik, argumentiert aber mit der Zuständigkeit der Kommunen für die Datenpflege, die sich aus ihrer Dateneigentümerschaft ergibt. Die Abgrenzung von Innen- und Außenbereich nach Paragraph 34 BauGB wurde im Rahmen der Ersterfassung anhand des auf Luftbildern erkennbaren Siedlungsringes vorgenommen. Einsicht in Bebauungspläne hatte der Auftragnehmer nicht, nur die Kommunen selbst können die Gegebenheiten vor Ort präzise abschätzen. So liegt es folglich in der Verantwortung der Gemeinden, den Rohdatenbestand zu korrigieren und einer Qualitätsprüfung zu unterziehen. Mit Blick auf Baulücken wird eingewendet, dass der Datenstand wie beschrieben nur residual bestimmt wurde:

„Die erfassten Baulücken sind sozusagen ‚potenzielle Potenziale‘. Solang die Kommune diese Flächen nicht zu tatsächlichen Potenzialen macht, sind sie auch für uns keine.“
(Zitat eines Vertreters des rheinland-pfälzischen Ministeriums des Innern und für Sport)

Auch obliegen die letztendliche Einordnung und Bewertung der Kommune. Es wird deutlich, dass das System Raum+Monitor zwar Entlastungen für die kommunalen Verwaltungen schafft und den Weg in eine tiefgehende Auseinandersetzung mit Flächenpotenzialen ebnet, aber nicht konfliktfrei genutzt wird.

Die Datenqualität hängt demnach ebenfalls stark von der Kontinuität der Datenpflege ab. Die aggregierte Evaluierung aus dem Jahr 2015 ergab, dass ca. 23 Prozent der erfassten Flächenpotenziale falsch klassifiziert wurden, weil kommunale Planer und Regionalplanung abweichende Definitionen verwendeten oder eine Aktualisierung der Ersterfassung ausblieb. Andere Kommunen, die bereits vorher eigene GIS-Anwendungen nutzten und ihren Datenbestand nicht einfach in Raum+Monitor übertragen konnten, sind nicht auf das landesweite Tool umgestiegen. Im Hinblick auf die Nachweispflicht der Baulandbedarfe macht es zwar keinen Unterschied, mit welchem Tool Potenzialdaten an die Regionalplanung gemeldet werden, allerdings fehlen diese Daten in der aggregierten Auswertung des Ministeriums. Angesichts der geringen Zahl dieser Kommunen darf man dennoch von einer überwiegenden Repräsentativität von Raum+Monitor ausgehen. Das Flächenmanagement im Eifelkreis Bitburg-Prüm wird von Landesseite positiv hervorgehoben:

„Der Eifelkreis ist ein leuchtendes Beispiel für gelungenes Flächenmanagement mit Raum+Monitor. Dank der hier aufgesetzten Programme motiviert er seine Verbandsgemeinden zu einer nachhaltigen Pflege der Potenzialdaten, ganz im Sinne des Erfinders.“

(Zitat eines Vertreters des rheinland-pfälzischen Ministeriums des Innern und für Sport)

Die Praxis des Flächenverbrauchsmonitorings mithilfe von Raum+Monitor stößt in manchen Verbandsgemeinden im Eifelkreis jedoch auf Kritik.

„Im Eifelkreis können die Kommunen eigentlich fast nur über eine positive Einwohnerentwicklung Mittel generieren, weil wir weniger Industrie haben. Daher ist eine zusätzliche Flächenversiegelung im Zuge der Einwohnergewinne aus Luxemburg bei uns sinnvoller als in industriestarken Kreisen.

Dies wird in der Bedarfsermittlung mit Raum+Monitor aber nicht berücksichtigt.“

(Zitat von Vertretern mehrerer Verbandsgemeinden)

Die im Eifelkreis geübte Praxis bewegt sich also in einem Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach Wachstum und der Notwendigkeit des schonenden Umgangs mit Flächenressourcen. Anders als in dynamischeren Räumen folgt dieser Zielkonflikt allerdings nicht aus der Begrenztheit des Angebots, sondern aus regulatorischen Rahmenbedingungen.

Für das Programm Raum+Monitor werden im Wesentlichen zwei Weiterentwicklungsmöglichkeiten gesehen. Erstens erachten die Akteure eine Vereinheitlichung der Bewertungskriterien und mehr Schnittstellen des Datenbestandes mit anderen Datenquellen als wünschenswert. Würden alle Kommunen in Rheinland-Pfalz nach denselben Kriterien mit demselben Tool arbeiten, könnte der Flächenverbrauch effizienter und vorausschauender gesteuert werden. Auch eine bundesweit einheitliche Anwendung könnte helfen, Länder und Kommunen weiter zu entlasten. Zweitens wünscht sich insbesondere die Landesseite eine umfassendere Datenvernetzung. Schon heute befinden sich die Daten von Raum+Monitor in einem Pool, auf den technisch alle Planer des Landes zugreifen könnten. Datenschutzgründe stehen dem im Wege. Perspektivisch wäre eine Bereitstellung des Datenbestandes im Sinne einer Open-Source-Lösung und/oder mobilen Applikation sinnvoll, auf den öffentliche wie private Akteure (wie Unternehmen, private Eigentümer oder Bauwillige) zugreifen könnten. Auch diese Perspektive würde eine effizientere Allokation der Flächenversiegelung fördern.

„Die Reduktion des Flächenverbrauchs ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Deswegen sollte das Wissen über Flächenpotenziale in einer Kommune zum Gemeingut werden.“

(Zitat eines Vertreters des rheinland-pfälzischen Ministeriums des Innern und für Sport)

Der Eifelkreis setzt unter ebendieser Zielsetzung, den Flächenverbrauch zu minimieren, konsequent auf die Innenentwicklung. Doch auch andere Hemmfaktoren als die der Datenerfassung behindern den Erfolg dieser Strategie. Ein großes Hemmnis sind die eingeschränkten Zugriffsmöglichkeiten von Kommunen und privaten Bauwilligen auf vorhandene Innenentwicklungspotenziale. Um der Zuwanderung in die Gemeinden Herr zu werden, kommen Konversionen und Neuentwicklungen ehemals landwirtschaftlich genutzter Flächen und Gebäude eine große Bedeutung zu. Sie scheitern zumeist am fehlenden Bewusstsein und unzureichenden Anreizen der privaten Eigentümer, ihre Grundstücke oder Immobilien einer optimaleren Nutzung zuzuführen.

Mit Blick auf die Neuausweisung von Bauland offenbart sich ein Zielkonflikt zwischen öffentlicher Hand und privater Wohnungswirtschaft. Letztere beklagt in manchen Kommunen eine Politik, die neues Bauland nicht in ausreichendem Maße ausweist. In der Folge steigen aufgrund des Ungleichgewichts von Angebot und Nachfrage die Baulandpreise, sodass Wohnbauprojekte entsprechend teurer würden und kein preisgünstiger Wohnraum realisierbar sei. Zudem sorgten immer komplexere Auflagen dafür, dass sich solche Projekte in die Länge ziehen. Angesichts des politischen Ziels, weniger Flächen zu verbrauchen, schlägt die private Wohnungswirtschaft zwei Auswege vor. Erstens müssten umfangreichere Förderprogramme dafür sorgen, dass auch im ländlichen Raum günstige Mieten möglich sind.

„Aktuell begünstigt die Fördersystematik die Innenentwicklung in Städten zu Lasten des strukturschwächeren, ländlichen Raums. Hier wären Mieten unter fünf Euro nötig, um preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Das ist für die meisten privaten Bauunternehmen nicht darstellbar. Die Förderung müsste hier ansetzen und gezielt Anreize für aktive Innenentwicklung im ländlichen Raum setzen.“

(Zitat eines Vertreters der privaten Bauwirtschaft)

Ein zweiter – und damit verbundener – Aspekt betrifft die Art des Bauens. Im Eifelkreis halten viele Dörfer wie beschrieben an ihrem dörflichen Charakter fest und lehnen deshalb höhere Bauweisen und eine ertragreichere Ausnutzung von Flächen ab. Nur so könnten jedoch aus Sicht der Wohnungswirtschaft wirtschaftlich darstellbare Projekte realisiert werden, außerdem seien steigende Nachfrage und Flächensparen anders nicht in Einklang zu bringen. Um auf diese Problemlagen aufmerksam zu machen, wünscht man sich ein Modell des runden Tisches, den es in manchen Kommunen bereits gibt. Hier tauschen sich private und öffentliche Akteure der Baulandentwicklung über Ideen und Hemmnisse aus, um gemeinsam Lösungen zu entwickeln. An dieser Stelle sei erwähnt, dass die in dieser Fallstudie interviewten kommunalen Vertreter dem Eindruck, Kommunen könnten mehr Bauland ausweisen als geschehen, deutlich widersprechen. Nicht die Aktivitäten der Kommunen seien der Grund für moderate Neuausweisungen, sondern der enge landesplanerische Rahmen, innerhalb dessen sich das Flächenmanagement bewegt.

Zusammenfassung Fallstudie Eifelkreis Bitburg-Prüm: Als Modellkreis im Rahmen des rheinland-pfälzischen Projekts Raum+Monitor hat der Kreis eine proaktive Rolle bei der digitalen Erfassung von Flächenpotenzialen und Leerständen mit allen relevanten Informationen in einer zentralen Datenbank übernommen. Er agiert als Treiber hinter den angehörigen Verbandsgemeinden. Basierend auf den Daten wurde mit dem Zukunfts-Check Dorf ein Instrument geschaffen, bei dem im Rahmen partizipativer Beteiligungsprozesse Entwicklungskonzepte für einzelne Orte und Dörfer erarbeitet und umgesetzt wurden. Der Kreis fungiert hier als Initiator und Moderator. In der Pflege und Nutzung der Daten, insbesondere für die Auflösung von Leerständen, ist der Eifelkreis ein gutes Beispiel für die Rolle der Landkreise im ländlichen Raum in der Innenentwicklung. Die größten Hemmnisse bestehen in der mangelnden Personalausstattung der kommunalen Verwaltung und begrenzten Zugriffsmöglichkeiten auf Flächenpotenziale im privaten Eigentum.

Ilmtal-Weinstraße: Digitales Flächenmanagement im ländlichen Raum

Die Gemeinde Ilmtal-Weinstraße ist eine 2013 neugegründete, Landgemeinde im Weimarer Land in Thüringen und liegt zwischen dem Oberzentrum Weimar, dem Mittelzentrum Apolda und dem Grundzentrum Buttstädt. Sie zählt knapp 6.400 Einwohnerinnen und Einwohner in 16 Ortsteilen. In den letzten Jahren zeigte Ilmtal-Weinstraße eine leicht zunehmende Bevölkerungsentwicklung, die sich vordergründig aus Zuzügen aus dem Umfeld der Städte Jena und Erfurt speist und durch die im Vergleich niedrigeren Boden- und Immobilienpreise motiviert ist. Die Gemeinde steht im Rahmen der Fallstudienuntersuchung für kleine Kommunen im ländlichen Raum, die sich – zudem in den neuen Bundesländern gelegen – besonderen Herausforderungen der Innenentwicklung gegenübersehen. In diesem Umfeld setzt die Gemeindeverwaltung verstärkt auf den Einsatz eines digitalen Tools, namentlich des landesweiten Flächenmanagement-Tools FLOO Thüringen. Die für die folgende Fallstudienuntersuchung interviewten Personen stammen deshalb aus der kommunalen Verwaltung und der für die Administrierung des Tools zuständigen Thüringer Landgesellschaft.

Ausgangslage. Das Flächenmanagement der Gemeinde geht von einer schwierigen Ausgangslage aus. Aufgrund ihrer Lage zwischen den drei genannten, als Zentren klassifizierten Orten Weimar, Apolda und Buttstädt wurde Ilmtal-Weinstraße selbst nicht als Grundzentrum eingestuft. Das hat zur Folge, dass der Gemeinde von der Regionalplanung keine Baulandausweisungen über den eigenen Bedarf hinaus gestattet sind:

„Neues Bauland gibt es in der Regel bei uns nur für diejenigen, die ohnehin schon hier sind.“

(Zitat eines Vertreters der Gemeindeverwaltung)

Diese regionalplanerische Einordnung trifft auf eine an Dynamik zunehmende Nachfrage nach neu ausgewiesenen Bauland. Die vergleichsweise günstigen Baulandpreise locken insbesondere Jüngere und Familien an, die im Umfeld der Universitäts- und Wirtschaftsstandorte Erfurt und Jena arbeiten, die dortigen Bodenpreise jedoch umgehen wollen. Diese Gruppen suchen in der Regel nach Möglichkeiten, Eigenheime in einer grünen Umgebung zu erwerben oder zu bauen. Folglich richtet sich die steigende Nachfrage vor allem auf Einfamilienhausgrundstücke mit umgebenden Freiflächen in Randlage. Sie ist durch den zur Verfügung stehenden Bestand an Gebäuden nicht zu befriedigen.

In dieser Situation trifft die Gemeinde eine zusätzliche Herausforderung: eine „erkennbar beginnende Leerstandsproblematik“ (Zitat eines Vertreters der Gemeindeverwaltung). Die demografische Entwicklung zeichnet sich nämlich nicht nur durch zunehmendes Interesse der jüngeren Generation aus, sondern auch durch eine Überalterung der bereits ansässigen Bevölkerung. So fallen mehr und mehr ehemals generationenübergreifend genutzte Wohngebäude in Leerstand. Hier zeigt sich die besondere, ostdeutsche Problematik des Fallbeispiels:

„Die Jüngeren sind nach der Wende abgewandert, während die Älteren hier geblieben sind.“
(Zitat eines Vertreters der Gemeindeverwaltung)

Die Entwicklung hat in den vergangenen Jahren dafür gesorgt, dass eine wachsende Zahl an Gebäuden und Grundstücken unter- oder gar nicht genutzt sowie nicht gepflegt werden – mit negativen Auswirkungen auf das Erscheinungsbild der Dörfer. So lässt sich zusammenfassen, dass die einerseits zunehmende Nachfrage nach Immobilien nicht zum vorhandenen Angebot passt. Die fehlende Einstufung als Grundzentrum erschwert darüber hinaus die Bedienung der Nachfrage, weil zusätzliche Wohnbauflächen grundsätzlich nicht zulässig sind.

Diese angespannte Ausgangslage zwingt die Gemeindeverwaltung zu einer sparsamen, umsichtigen Auseinandersetzung mit den verfügbaren Flächenpotenzialen. Das Flächenmanagement konzentriert sich auf solche Flächen, die unter einfacheren Umständen womöglich „liegen gelassen worden wären“ (Zitat eines Vertreters der Gemeindeverwaltung). Dem Thema Innenentwicklung kommt vor diesem Hintergrund eine besondere Bedeutung zu. Im Kern geht es darum, vorhandene Potenziale, die sich zumeist in schlechtem Zustand befinden, zu identifizieren und nachfragegerecht zu entwickeln. Ilmtal-Weinstraße ist somit eine Gemeinde, die wachsen will und angesichts der komplexen Ausgangssituation innovative Ansätze zum Erhalt der Ortszentren und für die Innenentwicklung nutzt:

„Diese Aufgabe hat sich in den letzten Jahren als sehr vielfältig, interessant, aber auch anstrengend erwiesen.“
(Zitat eines Vertreters der Gemeindeverwaltung)

Datenerfassung. Im Zentrum des Flächenmanagements der Gemeinde steht das digitale Tool FLOO Thüringen. Ilmtal-Weinstraße war bis zum Jahr 2018 Modellkommune in der Erprobung dieses Instruments durch den Freistaat Thüringen. Gesucht wurde eine Anwendung, die es den Gemeinden ermöglichte, nachhaltige Innenentwicklung zu betreiben, und auf aggregierter Ebene Entwicklungen des Flächenverbrauchs besser steuern zu können. Zu diesem Zwecke wurde das bereits in manchen Kommunen Baden-Württembergs eingesetzte Tool FLOO Baden-Württemberg auf die thüringischen Verhältnisse angepasst und erweitert. Seit März 2018 kommt es in der Breite zum Einsatz und wird mittlerweile in ca. einem Drittel der Gemarkungen auf dem Gebiet des Freistaats genutzt. Das System steht den Kommunen kostenfrei zur Verfügung, ein zusätzliches Datenbankprogramm ist nicht nötig. Es ermöglicht den Stadt- und Gemeindeverwaltungen den Aufbau eines eigenen Katasters, ohne selbst in Technik investieren zu müssen.

Das FLOO Thüringen verfolgt eine Reihe operativer und politischer Ziele. Operativ soll es den Kommunen ein Werkzeug an die Hand geben, um Flächenpotenziale systematisch zu erfassen, zu analysieren und zu aktivieren. Mithilfe der Datenbank werden Kommunen auskunftsfähig gegenüber Dritten, z. B. Investoren, privaten Eigentümern oder Bauinteressierten. Dahinter steht die politische Zielsetzung, eine gute, mit dem nationalen

Nachhaltigkeitsziel in Einklang stehende Gemeindeentwicklung zu fördern. Diese umfasst die Schaffung passgenauer und bedarfsgerechter Angebote der Wohnraumversorgung im ländlichen Raum und die Sicherung seiner Zukunftschancen. Mit Blick auf das übergeordnete Monitoring der Flächenverbrauchsentwicklung wird die Bereitstellung einer einheitlichen Datengrundlage auf der Ebene des Freistaats angestrebt. Die Thüringer Landgesellschaft agiert außerdem seit seiner Einführung als Administratorin und Support-Stelle für das FLOO Thüringen. Konkret legt sie Nutzer an, schließt Nutzungsvereinbarungen ab und unterstützt die Kommunen bei technischen Problemen. Darüber hinaus werden Kommunalvertreter auf Wunsch in der Nutzung des Tools geschult. Im Hintergrund sorgt sie für ein störungsfreies Funktionieren.

Das FLOO Thüringen ist ein webbasiertes System, durch das Anwender direkt auf Grundstücke zugreifen und die zu ihnen hinterlegten Fachdaten einsehen bzw. verändern können. Es gliedert sich in drei Arbeitsbereiche. Zunächst werden die Flächen in einem GIS-Bereich kartografisch erfasst. Dahinter steht ein Sachdatenbereich, der die zu einer Fläche gespeicherten Informationen auflistet. Diese lassen sich hier auch unterstützt durch Kartenvisualisierungen exportieren und statistisch auswerten. Letztlich gibt es einen Recherchebereich, der es erlaubt, gezielt nach Potenzialtypen (s. u.) oder Ortsteilen zu filtern bzw. suchen.

Der Datenbestand des FLOO Thüringen wurde nicht zentral in einer landesweiten Ersterfassung zusammengestellt. Die Geobasisdaten des Landesamtes für Bodenmanagement und Geoinformation (z. B. Orthofotos, topografische Karten, Informationen zu Bodenrichtwerden u. a.) werden auf Ebene der Flurstücke eingebunden und sind somit immer aktuell verfügbar. Die Kommunen müssen somit Flächen nicht eigens digitalisieren. Die Erhebung und Pflege der zusätzlichen Flächeninformationen obliegen jeder Gemeinde für sich. Jedoch hat die Landespolitik im Rahmen der Förderprogramme zur ländlichen Entwicklung Hebel zur Nutzung des Systems eingebaut. So sind Kommunen, die für die Erarbeitung von Dorf-/Ortsentwicklungskonzepten Landesförderungen beantragen wollen, dazu verpflichtet, Innenentwicklungspotenziale im FLOO Thüringen oder dem gemeindeeigenen GIS zu erfassen. Dazu identifizieren die kommunalen Planer oder externe Dienstleister Flächenpotenziale und erheben sämtliche planungsrelevanten Daten im Tool. Die Informationen sind wie bereits erwähnt durch die Auswahl eines bestimmten Grundstückes oder einer frei zu digitalisierenden Fläche flächenscharf abzurufen. Die hinterlegten Daten umfassen neben den typischen Flächeninformationen (Größe, Adresse etc.) zunächst die folgenden planungsrechtlichen Informationen:

- Wie ist die Fläche im Flächennutzungsplan dargestellt?
- Ist die Fläche nach Paragraph 34 BauGB als Innenbereich eingestuft oder welchen planungsrechtlichen Hintergrund hat sie?
- Gibt es Bebauungspläne und, wenn ja, was sehen sie vor?
- Sind Maßnahmen der Bodenordnung erforderlich?

Anschließend wird die Fläche beurteilt:

- Ist die Fläche bereits erschlossen und, wenn nicht, welche Erschließungsmaßnahmen sind notwendig?
- Wie ist die Umgebung gekennzeichnet?
- Wie wird die Fläche aktuell genutzt? Welche Nutzung wird angestrebt?
- Welche Besonderheiten und Restriktionen liegen auf der Fläche?
- Liegt die Eigentümerzustimmung zur Vermarktung vor und welches Interesse hat der Eigentümer?

Darüber hinaus wird die Fläche hinsichtlich der beabsichtigten Arbeitsschritte bewertet, so ob Eigentümer anzusprechen sind, Förderprogramme zur weiteren Entwicklung der Fläche zur Verfügung stehen oder ob und wann die Vermarktung gestartet wird. Außerdem können Fotos des entsprechenden Objekts abgespeichert werden. Spezifische Daten zum Eigentümer müssen jedoch separat hinzugezogen werden. Gleichwohl darf der Entwicklungsstand der Digitalisierung im Flächenmanagement der Gemeinde Ilmtal-Weinstraße als weitgehend beurteilt werden.

Die erfassten Flächenpotenziale werden gemäß den folgenden Kategorien typisiert und farblich dargestellt:

- Baulücken
- Brachfläche im Innenbereich
- Brachfläche im Außenbereich
- Leerstand in Gebäuden
- Leerstehende Gebäude
- Drohender Leerstand
- Geringfügig genutzte Flächen
- Abrissbrache
- Sonstige Potenzialflächen im Innenbereich
- Sonstige Potenzialflächen im Außenbereich

Darüber hinaus bietet das FLOO Thüringen den Kommunen die Möglichkeit, die Typisierung der Flächen nach Rücksprache mit der Thüringer Landgesellschaft auf die Erfordernisse der Kommune anzupassen.

Die Aktualisierung des Datenbestandes ist naturgemäß in kleinen Kommunen einfacher zu handhaben als in großen. Angesichts der überschaubaren absoluten Anzahl von Flächenpotenzialen gelingt es der Gemeinde deshalb, ihre Daten stets aktuell zu halten. Die Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung arbeiten mindestens einmal im Monat in der Datenbank und aktualisieren die Daten so, wenn immer Veränderungen auftreten. Auch die zugrundeliegenden Geobasisdaten und Luftbilder stehen den Anwendern tagesaktuell eingebunden zur Verfügung. Ein automatischer Datenaustausch zwischen der Kommune und der übergeordneten Planungsebene findet nicht statt, weshalb keine wechselseitige Qualitätsprüfung des Datenbestandes stattfindet.

Der Datenbestand als solcher ist ausschließlich verwaltungsintern zugänglich – ein Merkmal, das Ilmtal-Weinstraße mit der Mehrheit der untersuchten Kommunen teilt. Dahinter steht das Bestreben, strategische Überlegungen, die die Planer im FLOO Thüringen flächenscharf hinterlegen, nicht mit der Öffentlichkeit zu teilen. Dennoch erfolgt eine Veröffentlichung der Daten in reduzierter Form zum Zwecke der Mobilisierung, worauf im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

Datennutzung. Das FLOO Thüringen wird über die Datenerfassung hinaus vor allem zur Aktivierung von identifizierten Flächenpotenzialen genutzt und bietet somit eine Verschneidung zwischen Methoden der Erfassung und der Mobilisierung. Es erlaubt die Erstellung von Exposees, die die o. g. zentralen Daten zu einer Fläche zusammenfassen und für eine Veröffentlichung vorbereiten, sofern der Eigentümer zugestimmt hat.

Die Verwaltung tritt mit diesen Exposees gezielt an private Eigentümer heran, um deren Verkaufsbereitschaft abzufragen. Gleichzeitig informiert die Ansprache die Eigentümer darüber, dass die Gemeinde ihre Flächen zu veröffentlichen beabsichtigt und bittet sie um Kontaktaufnahme. Die Ansprache erfolgt dabei nicht flächendeckend in festen Rhythmen, sondern bezogen auf einzelne, städtebaulich wichtige Grundstücke.

Sofern die Zustimmung erfolgt, werden die betreffenden Potenziale in einer Online-Flächenbörse auf der Gemeindehomepage publiziert. Unabhängig davon wird seit dem Start des FLOO Thüringen im Amtsblatt ein Dauerbeitrag zu diesem System und seinen Zielstellungen geschaltet. Dieses Vorgehen verfolgt den Zweck, die Sensibilität der Bevölkerung – unter ihnen vor allem der Eigentümer – für das wichtige Projekt der Innenentwicklung zu erhöhen. Außerdem sollen private Eigentümer so niederschwellig dazu motiviert werden, sich gegenüber einer Vermarktung durch die Gemeinde zu öffnen. Sobald der Gemeinde ein Bau- oder Kaufinteresse für eine bestimmte Fläche gemeldet wird, vermittelt sie den Kontakt zwischen Eigentümern und Interessenten.

Um weitere Zugriffsmöglichkeiten auf Flächenpotenziale zu schaffen, wird der Datenbestand des FLOO Thüringen ferner für die Erarbeitung von Dorferwicklungskonzepten in den einzelnen Ortsteilen genutzt. Diese Form der Nutzung ist typisch für kleinere, ländliche Gemeinden, die mit digitalen Flächenmanagement-Datenbanken arbeiten. Der Datenbestand liefert der Dorfbevölkerung und den Verantwortlichen der Gemeindeverwaltung die notwendige Grundlage, um in eine systematische Beschäftigung mit Entwicklungsperspektiven einzusteigen. Die einzelnen Flächenpotenziale werden in Bürgerbeteiligungsverfahren thematisiert und diskutiert. Auf diese Weise werden Lösungen für strukturelle Probleme und einzelne Grundstücke oder Gebäude erarbeitet. Hier – wie in anderen Kommunen auch – dient das digitale Tool als Initiator für eine tiefgehende Auseinandersetzung mit vorhandenen Flächen.

Auf der strategischen Ebene bildet der Datenbestand schließlich die Grundlage für bauleitplanerische Aktivitäten der Gemeindeverwaltung. Im Wesentlichen bedient sich die Gemeinde Ilmtal-Weinstraße mit Blick auf Strategien der Baulandentwicklung der klassischen Angebotsplanung sowie städtebaulicher Verträge, durch die die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen unter gewissen Auflagen durch private Bauträger durchführen lässt. Insbesondere für die vorausschauende Angebotsplanung ist ein guter Überblick über vorhandene Flächenpotenziale ein wichtiger Erfolgsfaktor. Die Instrumente zur Baulandmobilisierung, die in diesem planerischen Rahmen angewendet werden, sind vor allem einfache und vorhabenbezogene Bebauungspläne sowie solche der Innenentwicklung. Auch beschleunigte Verfahren für Außenbereichsflächen nach Paragraph 13b BauGB spielen eine nicht unbedeutende Rolle. Daran lässt sich der Versuch erkennen, auf die Spezifika der Baulandnachfrage in Ilmtal-Weinstraße (s. o.) einzugehen.

Das neueste Instrument zur Baulandmobilisierung ist das jüngst erstellte Baulückenkataster. Dafür wurden mit FLOO gezielt Baulücken und ihre Merkmale erhoben. Das Kataster wird ebenfalls auf der Homepage der Gemeinde veröffentlicht. Die Wahl dieses Instruments erscheint aus Sicht der Gemeindeverwaltung folgerichtig. Da sich die zunehmende Nachfrage nicht auf die vorhandenen, von Leerstand bedrohten Gebäude richtet, gleichzeitig aber Neuausweisungen in Randlagen regionalplanerisch unterbunden werden, bieten Baulücken das größte Potenzial zur Deckung des Bedarfs. Hier lassen sich die gewünschten Bauvorhaben zumindest in Teilen realisieren, ohne neue Bauflächen ausweisen zu müssen. Auch mit Blick auf das Baulückenkataster darf festgestellt werden, dass das FLOO Thüringen gezielt für die Implementierung von Aktivierungsinstrumenten genutzt werden kann.

Auf der übergeordneten Ebene wird der Datenbestand mit dem Ziel eines Siedlungsflächenmonitorings durch die Thüringer Landgesellschaft genutzt. Sie lässt sich zu diesem Zweck quartalsweise aggregierte Statistiken auf Ebene des Freistaats aus dem System ausgeben. Diese werden im Sinne des Monitorings als Auswertung für jeden einzelnen Flächentyp analysiert, über die Zeit verfolgt und an das zuständige Ministerium weitergeleitet. Kleinteiligere Auswertungen sind aus Datenschutzgründen nicht möglich.

Hemmnisse und Herausforderungen. Insgesamt wird das System FLOO Thüringen von allen Beteiligten positiv bewertet.

„Das FLOO Thüringen ist ein sehr dienliches, kostenloses und benutzerfreundliches Tool, das unsere Arbeitsprozesse deutlich vereinfacht. Ohne dieses Tool würde es weitaus schwieriger.“

(Zitat eines Vertreters der Gemeindeverwaltung)

Vor allem wird gelobt, dass es besser als andere GIS-Anwendungen erlaubt, planungs- und aktivierungsrelevante Informationen zu den interessanten Flächen zu hinterlegen. Auch wenn das Einpflegen selbst nach wie vor händisch und nicht automatisiert erfolgt, so ist dieses Vorhaben in kleinen Kommunen wie beschrieben in der Regel einfach handhabbar.

Die Thüringer Landgesellschaft arbeitet dennoch an einer stetigen Weiterentwicklung des Tools. Die Kommunen haben in regelmäßigen Abständen die Möglichkeit, perspektivische Verbesserungswünsche anzubringen. Aktuell wird ein solcher umgesetzt. Dieser bezieht sich auf Schnittstellen zwischen dem FLOO Thüringen und eventuell vorhandenen, lokalen GIS-Anwendungen in den Planungsämtern. Denn einige Kommunen verfügten bereits vor der Einführung 2018 über Geoinformationssysteme. Um eine bestmögliche Synchronität zwischen den Datenbeständen zu gewährleisten und Kommunen den Umstieg auf das FLOO Thüringen zu erleichtern, wird derzeit an der Kompatibilität der verschiedenen Systeme gearbeitet.

Mit Blick auf die Methoden der Mobilisierung in der Gemeinde Ilmtal-Weinstraße ist vor allem die Resonanz auf die Eigentümeransprache von Bedeutung. Trotz hoher Hemmschwellen erreicht die Gemeinde mit einer Rücklaufquote von rund 40 Prozent einen vergleichsweise hohen Wert. Dennoch schränkt die moderate Gesprächsbereitschaft der privaten Eigentümer die Zugriffsmöglichkeiten der Kommune ein. Hier spielt nicht zuletzt der Datenschutz eine wichtige Rolle. Während Eigentümer derzeit noch aktiv einer Veröffentlichung ihrer Flächenpotenziale zustimmen müssen, könnte eine Lösung in einer Widerspruchsregelung liegen. Grundstücke und Gebäude, deren Veröffentlichung nicht ausdrücklich widersprochen wurde, könnten so einfacher und schneller in die Vermarktung durch die Gemeinde gebracht werden. Das Instrument würde eine aktivere Steuerung der Gemeindeentwicklung erlauben.

Zusammenfassung Fallstudie Ilmtal-Weinstraße: Die Gemeinde Ilmtal-Weinstraße ist eine kleine Landgemeinde in Thüringen, die als Modellkommune an der Erprobung des landesweiten Flächenmanagement-Tools FLOO teilgenommen hat. Dieses Tool erlaubt die weitgehende Digitalisierung der Potenzialerschließung und die automatisierte Einleitung einer Online-Vermarktung. Alle planungs- und aktivierungsrelevanten Daten sind einfach abrufbar. In der Gruppe der kleinen Gemeinden ist damit der Grad der Digitalisierung des Flächenmanagements in Ilmtal-Weinstraße sehr weit fortgeschritten. Der Datenbestand ist zudem laufend aktuell und wird zur Erarbeitung von Ortsentwicklungskonzepten genutzt. Da die Gemeinde klein ist, erlaubt die präzise Erfassung eine gezielte Ansprache von Eigentümern. Ilmtal-Weinstraße erscheint als klassisches Best-Practice-Beispiel in der Gruppe der strukturschwächeren, schrumpfenden Gemeinden.

Mülheim an der Ruhr: Kleinteilige Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen

Die Stadt Mülheim an der Ruhr steht in den Fallstudienuntersuchungen exemplarisch für moderat wachsende Städte in dicht besiedelten und räumlich eng begrenzten Ballungsräumen. Die weniger dynamische Bevölkerungsentwicklung erlaubt der Verwaltung den Ansatz der kleinteiligen Mobilisierung und einen größeren Schwerpunkt auf Flächensparen. Die Stadt orientiert sich explizit am nationalen 30-Hektar-Ziel und richtet ihre Flächenpolitik daran aus. Vor diesem Hintergrund basiert die folgende Fallstudienuntersuchung auf Interviews mit Vertretern der Stadtverwaltung, Kommunalpolitik und privaten Wohnungswirtschaft. Um die Erfassung des Datenbestands, auf dem das Flächenmanagement der Stadt fußt, zu beleuchten, wurde außerdem ein Gespräch mit einem Vertreter des für das Siedlungsflächenmonitoring zuständigen Regionalverbands Ruhr (RVR) geführt.

Ausgangslage. Zwar erfährt die Stadt keinen Boom, der mit der Dynamik in noch größeren Städten wie Berlin oder Köln vergleichbar wäre, jedoch gibt es auch in Mülheim durchaus Bedarf für eine moderate Expansion der Wohnbebauung. Eine noch größere Herausforderung ist außerdem die Bereitstellung von ausreichenden Gewerbe- und Gewerbeerweiterungsflächen. Als alte Industriestadt verfügt man hier über große Industrieflächen, die vormals insbesondere für die Stahlproduktion genutzt wurden. Heute – gezeichnet vom anhaltenden Strukturwandel, der für das ganze Ruhrgebiet typisch ist – sind einige dieser Flächen brachgefallen, auf anderen sitzen zum Teil notleidende Unternehmen. Vor diesem Hintergrund sieht sich die Stadt mit Ausfällen der Gewerbesteuererinnahmen und negativen Beschäftigungseffekten konfrontiert. Diese Ausgangslage verleiht dem Management von Gewerbeflächen mit dem Ziel der Beschäftigungssicherung eine größere Bedeutung als in anderen Fallstudienkommunen – und schafft direkte Nutzungskonkurrenzen zwischen Wohnen und Industrie. Die Situation verschärft sich durch die Lage Mülheims im dicht besiedelten Ruhrgebiet, welche weitere Ausbreitungsmöglichkeiten begrenzt.

Zwar ist der Siedlungsbereich umringt von grünen Freiflächen, allerdings gibt es einen breiten politischen Konsens, diese zu erhalten, um den grünen Charakter der Stadt und die aus ihm folgende Lebensqualität für die Bevölkerung zu erhalten. Dazu wurden bereits in den 1980er-Jahren sogenannte grüne Fenster entlang der Ausgangsstraßen am Rand vorhandener Bebauung festgelegt, die für weitere Versiegelungen nicht in Frage kommen.

„Auch, wenn es gelegentlich Dissens über einzelne solcher Flächen gibt, so stehen in Mülheim alle Ratsfraktionen auf dem gemeinsamen, politischen Fundament, sparsam mit Flächen umzugehen und die grünen Fenster nicht anzutasten.“

(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik)

Überhaupt zeichnet sich Mülheim an der Ruhr durch einen äußerst bewussten, dem Ziel der Nachhaltigkeit verpflichteten Umgang mit Flächenpotenzialen aus. Dies zeigt sich unter anderem durch eine deutliche Fokussierung auf vorgenutzte Flächen und die klare Bevorzugung der Innen- vor der Außenentwicklung. Als eine von wenigen Kommunen im Rahmen der Fallstudienarbeit hat die Stadt das nationale Nachhaltigkeitsziel, nachdem die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf 30 Hektar begrenzt werden soll, auf ihre Gegebenheiten vor Ort übertragen. Konkret erlaubt diese Zielsetzung eine Flächenversiegelung im Umfang von fünf Hektar pro Jahr, wobei das städtische Flächenmanagement sich an einem strengeren Richtwert von zwei bis drei Hektar orientiert. Der Freiraumschutz hat in Mülheim eine lange politische Tradition, die sich in diversen Konzepten seit 1980 wiederfindet. Schon im Stadtentwicklungsbericht aus diesem Jahr wurde festgelegt, dass der Gewerbeentwicklung kein uneingeschränkter Vorzug gegenüber den landschafts- und erscheinungsbildprägenden Freiflächen gegeben wird. Stattdessen wird die Gewerbeflächenentwicklung seitdem verstärkt durch ein umfangreiches Recycling von ehemaligen Industrie-, Zechen- und weiteren brachliegenden Flächen betrieben. Die Zielsetzungen wurden im Räumlichen Entwicklungsplan 1985 und im Kommunalen Freiraumentwicklungskonzept 1991 weiter spezifiziert. Die Begrenzung des Freiraumverbrauchs wurde hier flächenscharf formuliert, um einer Zersiedlung des Freiraums und der Entstehung bandartiger Siedlungen außerhalb von Verdichtungsbereichen Einhalt zu gebieten. Der Regionale Flächennutzungsplan von 2009 schließlich definierte die Leitlinien der Flächenpolitik, die heute noch gelten. Zu ihnen zählen die Priorisierung der Innenentwicklung, eine freiraumschonende Form der Siedlungsentwicklung und die Gliederung der Siedlungsbereiche durch Grünzüge (wie die bereits angesprochenen grünen Fenster). Im Zweifel wird durch diese Festlegungen dem Freiraumschutz Vorzug gegenüber der Deckung des Gewerbe- und Wohnflächenbedarfs eingeräumt. Vor allem mit Blick auf ersteren ergibt sich ein Zielkonflikt. Während die weniger dynamische Wohnbauflächen-nachfrage durch Entwicklungen kleinerer Innenentwicklungspotenziale (vor allem durch Baulückenschließungen und Nachverdichtungen) noch bedient werden kann, würde eine Vorhaltung ausreichender Gewerbeflächen die Versiegelung von Teilen des grünen Ringes um die Stadt erfordern. Man konzentriert sich aktuell auf Nachverdichtungen, Konversionen und brachgefallene Potenziale, deren Umfang jedoch nicht ausreicht. Das bedeutet für die städtische Wirtschaftsförderung einen unauflösbaren Widerspruch.

„Wir in Mülheim wollen eine wirtschaftsfreundliche Stadt sein, gute Arbeits- und Lebensbedingungen bieten und wachsen. Dieses Wachstum steht aber im Widerspruch zum Anspruch des Freiflächenschutzes. Wir wollen und müssen daher bewusst manche Anfragen nicht bedienen und forcieren Entwicklungen mit Maß und Mitte.“
(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik)

Um attraktive Unternehmen anzuziehen oder Erweiterungen vor Ort zu ermöglichen, hat die Wirtschaftsförderung ein Gewerbeflächenkonzept erarbeitet. In diesem wurden einerseits Freiflächenpotenziale für die Gewerbeentwicklung identifiziert, andererseits in der Diskussion aber vor allem Tabu-Flächen definiert. Diese Festlegungen erfolgen in der Regel in politischem Konsens, Uneinigkeit gibt es nur im Hinblick auf einige wenige Flächen. Die Gewerbeflächenentwicklung orientiert sich heute an dem Grundsatz, dass sie nur in Randbereichen im Anschluss an existierende Bebauung entstehen darf. Im Wohnungsbau verfolgt man eine ähnlich rigide Politik, die die o. g. Leitlinien der Nachhaltigkeit widerspiegeln.

„Wir verabschieden uns wo immer möglich von Ein- und Zweifamilienhäusern und entwickeln stattdessen neue Baugebiete mit Geschosswohnungsbau.“
(Zitat eines Vertreters der Stadtverwaltung)

Über diesen Punkt besteht weniger politische Einigkeit als über den Schutz von freien Grünflächen. Hier stehen sich Fraktionen gegenüber, die die bisherige Linie der Stadtverwaltung entweder unterstützen oder an Einfamilienhausgebieten festhalten.

Die beschriebene Ausgangslage des Flächenmanagements in Mülheim und seine politischen Leitlinien wirken sich entsprechend auf die private Wohnungswirtschaft aus. Ihre Geschäftspolitik richtet sich folglich heute stärker als früher auf höhere Bauweisen und eine quantitativ umfangreichere Ausnutzung von Flächenpotenzialen. Auch Nachverdichtungen nehmen deshalb an Bedeutung zu. Die spezifischen Problemlagen und Hemmnisse, die den privaten Wohnbauunternehmen begegnen, werden im letzten Abschnitt thematisiert.

Datenerfassung. Die Stadt Mülheim an der Ruhr gehört zum Regionalplanungsgebiet des RVR, welcher die Zuständigkeit für die Regionalplanung 2010 von den Bezirksregierungen übernommen hat. Der RVR betreut das alle drei Jahre durchgeführte Siedlungsflächenmonitoring, dessen vierte Erhebung 2020 erfolgte. Im Rahmen dieses Monitorings wird ein umfangreicher Datenbestand zu Flächenpotenzialen in den 53 RVR-Kommunen erfasst, der im digitalen System SFM Ruhr (ehemals ruhrFIS) bereitgestellt wird. Dabei geht der RVR über die erfassten Mindestkriterien des Landesplanungsgesetzes hinaus, indem er neben Flächenreserven auch aktuelle Bautätigkeiten erfasst. Das Fallbeispiel Mülheim ist aus diesem Grund nicht nur wegen des Ansatzes der kleinteiligen Mobilisierung (s. u.), sondern auch wegen seiner Teilnahme am Siedlungsflächenmonitoring im Ruhrgebiet interessant.

Konkret übernimmt der RVR die Erfassung der Rohdaten von den Kommunen. In anderen Regionalplanungsgebieten obliegt diese Verantwortung den Gemeinden selbst, die Flächenreserven in eigener Regie identifizieren und melden müssen. Eine Vorerhebung der Rohdaten hat den Vorteil, dass die Erhebungen und Flächenbewertungen innerhalb der gesamten Region nach einheitlichen Standards und Methoden durchgeführt werden.

„Wir haben deshalb gesagt: ‚Wir erheben die Rohdaten selbst.‘ Das entlastet die Kommunen und ermöglicht ein valides Siedlungsflächenmonitoring.“
(Zitat eines Vertreters des RVR)

Die Erhebung speist sich aus drei separaten Datensätzen. Zunächst ist das die Geodatengrundlage aus den Flächennutzungsplänen der Kommunen. Diese Pläne liegen dem RVR in Gänze in digitaler Form vor

(was nicht digitale Bilddateien, sondern digitalisierte Versionen der Pläne in einem GIS-System meint). Die Qualität dieses Datenbestandes erlaubt eine einfache Bearbeitung und ist das Ergebnis einer jahrzehntelangen Digitalisierungsoffensive.

Zweitens verfügt der RVR seit den 1980er-Jahren über eine Flächennutzungskartierung, die auf Basis von Luftbildern und aus den Kommunen rückgemeldeten Informationen Daten über die aktuelle Nutzung von Flächen bereitstellt. Die Grundstücke werden in der Kartierung in ca. 150 Kategorien eingeteilt, welche über die groben Typen der Flächennutzungsplanung wie Wald-, Landwirtschafts-, Verkehrs-, Gewerbe- oder Wohnbauflächen etc. hinausgeht. In der Stadt Mülheim an der Ruhr, der die Flächennutzungskartierung durch einen Lizenzvertrag auch für eigene Zwecke überlassen wurde, erfolgt eine tiefergehende Typisierung nach dem folgenden Schlüssel:

- Wohnbauflächen: untergliedert nach Geschosszahl
- Mischbauflächen: Mischbauflächen, Bauflächen für Sport und Erholung, Gemeindebedarfsflächen (öffentliche Einrichtungen), landwirtschaftliche Hof- und Gebäudeflächen, militärische Flächen
- Wohnbrachen: Baulücken, ehemals für Siedlungszwecke genutzte Brachflächen und nicht-genutzte Flächen sowie solche mit Vorsehung für Siedlungszwecke
- Gewerbe-/Industrieflächen: Gebäude/Anlagen, Lagerflächen, betriebliche Freiflächen etc.
- Gewerbe-/Industriebrachen: ehemals gewerblich genutzte Brachflächen oder solche mit Vorsehung für gewerbliche Zwecke
- Waldflächen: untergliedert nach Waldtypen
- Grünflächen: Parks, Friedhöfe, Spiel- und Sportanlagen, Campingplätze, Begleitgrün (jeweils mit weiteren Untergliederungen)
- Acker-/Weideflächen: Wiesen, Weiden, Obstwiesen, Erwerbsgartenbau etc.
- Gewässer: Fließgewässer, Seen und Teiche, Kanäle, Hafen, Fischzucht etc.
- Verkehrswege: Parkplätze, Autobahnen, Fußgängerzonen, untergliedert in Straßentypen
- Ver-/Entsorgungsflächen: Energieversorgung, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung (jeweils mit weiteren Untergliederungen) etc.
- Abgrabungs-/Aufschüttungsflächen
- Klein- und Hausgärten
- Bahnanlagen
- Flughafen

Die Aktualisierung der Flächennutzungstypen erfolgt durch Informationen der Baufertigstellungsstatistik, über Gewerbeansiedlungen oder die Entstehung neuer Verkehrsflächen. Dabei wird die Identifizierung der Nutzungsarten auf Ebene des RVR von entsprechenden Softwareprogrammen automatisiert unterstützt.

Allein mithilfe der digitalen Flächennutzungspläne und der Flächennutzungskartierung lässt sich in einem Geoinformationssystem eine gute Rohdatenerhebung durchführen. Beide Datensätze werden übereinandergelegt, sodass unbebaute Reserven augenfällig werden. Hinzu kommt ein dritter Datensatz aus dem sogenannten ruhrAGIS, dem Gewerbeflächenatlas des Ruhrgebiets, der von der RVR-Tochtergesellschaft Business Metropole Ruhr geführt wird. Hier werden sämtliche Gewerbegebiete und gewerbliche Bauflächen nach der gängigen Wirtschaftszweigklassifikation typisiert. In diesen Daten lassen sich unmittelbar Leerstände und gewerbliche Brachflächen erkennen. Die Verschneidung mit den beiden anderen Datensätzen liefert so einen umfassenden, nach Nutzungen untergliederten Überblick über vorhandene Flächenreserven in den Kommunen. Der Rohdatensatz wird den Kommunen anschließend zur Verfügung gestellt und lässt sich in die dort genutzten GIS-Anwendungen einpflegen. Für jene Kommunen, die kein eigenes Geoinformationssystem besitzen, stellt der Landesbetrieb IT.NRW ein webGIS bereit. Im nächsten Schritt unterziehen die Gemeinden die Daten einer Qualitätsprüfung. Sie analysieren den zugelieferten Datensatz und validieren die Einschätzungen und Einstufungen des RVR. Außerdem wird anhand der kommunalen Baufertigstellungsstatistik geprüft, ob es sich bei einzelnen Flächen tatsächlich noch um Reserven handelt. Ferner ergänzen die Planer in Mülheim an der Ruhr weitere Flächeninformationen:

- Planungsrechtliche Daten: Liegt ein Bebauungsplan vor? Handelt es sich um einen Innenbereich nach Paragraph 34 BauGB?
- Marktverfügbarkeit: Ist die Fläche kurz-, mittel- oder langfristig verfügbar?
- Mögliche Nutzungen: z. B. Geschosswohnungsbau, industrielle Ansiedlung
- Eigentumsverhältnisse: kommunal, privat, multiple Besitzverhältnisse
- Restriktionen auf der Fläche
- Inanspruchnahme und Bautätigkeit: Was entsteht dort bzw. was ist dort entstanden? Wie viele Wohneinheiten sind entstanden?

Insbesondere im Hinblick auf die Erfassung der Bautätigkeit unterscheidet sich das Vorgehen im Ruhrgebiet, und damit auch in Mülheim, von der Datenerhebung in anderen Planungsregionen. Der RVR wiederum prüft die Angaben der Kommunen auf Plausibilität und ihre Eignung für die statistische Auswertung. Vor allem jedoch werden diejenigen Flächen untersucht, die durch die Gemeinden nicht als Reserven identifiziert wurden. Hier zeigt sich der Zielkonflikt der beiden Planungsebenen. Basierend auf den im SFM Ruhr erfassten Daten wird für jede Kommune der Neudarstellungsbedarf für zusätzliche Bauflächen als Differenz aus Baulandbedarf und vorhandenen Flächenreserven ermittelt. Es liegt folglich im Interesse der Gemeinden, die Zahl der Flächenreserven möglichst gering zu halten. Der RVR sieht sich deshalb dazu veranlasst, die Einschätzungen der Flächenreserven durch die Kommunen genau zu überprüfen. Beispielsweise werden bloße Eigentumsrestriktionen, z. B. wenn sich ein Grundstück in privatem Besitz befindet, nicht als Grund zugelassen, eine Fläche nicht als Reserve zu bewerten. Um dem Anspruch des RVR, möglichst einheitliche und realistische Einschätzungen zu Flächenreserven zu erhalten, gerecht zu werden, wurde also der Begründungsweg umgekehrt: Kommunen müssen belegen, dass es sich bei einer Fläche nicht um ein aktivierbares Potenzial handelt, nicht andersherum. In dieser wechselseitigen Abstimmung entsteht ein validierter Datenbestand, der in die kommunalen GIS-Anwendungen (wie in Mülheim) oder das besagte webGIS überführt wird.

Aufbauend auf diesem Datenbestand vollzieht die Stadt Mülheim an der Ruhr eine zusätzliche Beurteilung von Innenentwicklungspotenzialen anhand eines Kriterienkatalogs, der 2018 erarbeitet wurde. Das Vorgehen soll eine einheitliche und einfache Beurteilung der einzelnen Planungen ermöglichen. Die Stadt kommt damit dem an sie herangetragenen Wunsch vieler Investoren nach, planerische Entwicklungen im Innenbereich mit dem Ziel der städtebaulichen Verdichtung zu beschleunigen und transparent zu machen. Daher dient die

Beurteilung anhand der folgenden Kriterien vor allem der zügigen Überplanung von Flächen durch vorhabenbezogene Bebauungspläne:

- Kurzbeschreibung des geplanten Vorhabens und städtebauliche Kenndaten: Größe, Anzahl der Wohneinheiten, geplante Nutzungsart, Art der Bebauung
- Überprüfung der städtebaulichen Qualität: derzeitige Nutzung von Plangebiet und Umfeld
- Erschließungsaufwand und technische/infrastrukturelle Rahmenbedingungen: verkehrliche und entwässerungstechnische Erschließung, vorhandene Infrastruktur (Nahversorgung, Haltestellen, Bildungseinrichtungen etc.)
- Verfahrensaufwand: bestehende Eigentumsverhältnisse, planungsrechtliche Erfordernisse, zu vergebende Gutachten, Kostenaufteilung
- Gesamtbewertung

Diese Bewertung wird jedoch nicht in einem digitalen Tool durchgeführt, sondern erfolgt separat in Schriftform für jedes Flächenpotenzial im Innenbereich. Auch wird kein Datenbanksystem verwendet, das über die üblichen Funktionen eines Geoinformationssystems hinausgeht (z. B. durch eigene Berechnungsfunktionen wie in Berlin oder im Eifelkreis). Die Datenerfassung in Mülheim an der Ruhr bzw. im RVR-Gebiet sticht stattdessen durch ihre hohe Aktualität, die tiefe Flächentypisierung und die wechselseitige Qualitätsprüfung heraus. Außerdem stehen die Daten allen Fachämtern der Verwaltung (nicht jedoch der Öffentlichkeit) zur Verfügung. Die Stadt zeichnet sich durch eine enge Verschneidung von Informationen aus dem Stadtplanungsamt und dem Bauamt aus, sodass Änderungen der Bautätigkeiten und Flächennutzungen schnell Eingang in den Datenbestand finden.

Datennutzung. Die erfassten Daten werden im Wesentlichen auf zwei Ebenen genutzt: einerseits durch den RVR, andererseits durch die Stadt Mülheim an der Ruhr selbst. In ersterem Fall muss man sich zunächst die Zielsetzungen der Regionalplanung vergegenwärtigen. Der RVR verfolgt zwei Ziele. Erstens dient die erfasste Datengrundlage für regionalplanerische Aktivitäten, so zur Ermittlung des Ausweisungsbedarfs der Kommunen. Die Daten des SFM Ruhr erfüllen also einen Steuerungszweck. Zweitens obliegt dem RVR die statistische Raubeobachtung. Die flächenscharfen Daten dürfen durch den RVR in aggregierter Form auf Ebene der Kommune veröffentlicht werden. Auf diese Weise kann die Regionalplanung die Entwicklungen des Siedlungsflächenverbrauchs nachvollziehen, überwachen und beeinflussen. Die aggregierten Daten fließen ein in den Bericht des Siedlungsflächenmonitorings, der alle drei Jahre veröffentlicht wird.

Auf städtischer Ebene wird der Datenbestand vor allem für bauleitplanerische Aktivitäten und die Mobilisierung identifizierter Flächenpotenziale genutzt. Mülheim an der Ruhr verfolgt dabei die Strategie der klassischen Angebotsplanung, nach der durch (qualifizierte und einfache) Bebauungspläne, bodenordnende und Erschließungsmaßnahmen im Vorhinein Baurecht geschaffen wird. Außerdem spielen städtebauliche Verträge und vorhabenbezogene Bebauungspläne für Entwicklungen von Flächen in privatem Eigentum durch private Akteure eine große Rolle. Insbesondere mit Blick auf Angebotsplanerische Maßnahmen ist die solide Datengrundlage aus dem SFM Ruhr zentral, hilft sie doch bei der Identifikation der in Mülheim knappen Entwicklungspotenziale.

Die städtischen Aktivitäten zur Mobilisierung von Flächenpotenzialen haben einen kleinteiligen Charakter. Damit steht das Fallbeispiel repräsentativ für eine Reihe von Kommunen mit weniger dynamischen Wohnungsmärkten, welche ihnen kleinteilige Aktivierungen von Innenentwicklungspotenzialen erlauben. In vielen anderen Kommunen mit stärkerem Expansionsdruck konzentriert man sich aus Kosten-Nutzen-Gründen eher auf großflächige Potenzialhebungen. Im Zentrum der Mobilisierung steht das Instrument des Baulückenkatasters.

Bereits seit Beginn der 1990er-Jahre gab es ein analog geführtes Kataster, das 2002 dann online auf der städtischen Homepage weitergeführt wurde. Bürgerinnen und Bürgern steht es hier frei, nach gewissen Kriterien nach freien Baulücken zu suchen. Aus Datenschutzgründen zeigt das Baulückenkataster der Öffentlichkeit keine Eigentümerdetails an, diese konnten jedoch ursprünglich auf Nachfrage und gegen Gebühr beim Servicecenter Bauen (s. u.) der Verwaltung erworben werden. Der weitere Kontakt findet ohne städtische Beteiligung zwischen Interessenten und Eigentümern statt. Die Stadt versucht im Sinne der vorausschauenden Planung bereits im Vorfeld entsprechendes Baurecht zu schaffen, sodass einer Aktivierung nach der Einigung der beiden Parteien nichts im Wege steht. Zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme ist der Stadt nicht bekannt, ob sich der Eigentümer verkaufswillig zeigt. Sie besitzt nur seine Erlaubnis zur Herausgabe der Kontaktdaten. Somit ist das Baulückenkataster nicht mit einer klassischen Grundstücksbörse zu verwechseln, bei der verkaufswillige Eigentümer auf kaufwillige Bauinteressenten treffen. Es dient stattdessen als Instrument zur Reaktivierung und Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen im engeren Sinne und fungiert für private Akteure (wie Architekten, Makler und Bauwillige) als Informations- und Entscheidungshilfe. Auch die private Wohnungswirtschaft partizipierte zum Zwecke der Baulückenbeobachtung und Identifikation von interessanten Potenzialen am Baulückenkataster.

Das Baulückenkataster umfasst sämtliche Baulücken, die aus städtebaulicher Sicht kurzfristig und ohne die Aufstellung eines neuen oder die Änderung eines vorhandenen Bebauungsplans bebaubar sind. Diese Planungserfordernisse werden im Wege der Angebotsplanung bereits frühzeitig durchgeführt. Zu diesen Flächenpotenzialen zählen nicht nur klassische Baulücken, sondern auch geringfügig bebaute und übergroße Grundstücke sowie städtebaulich unzureichend genutzte Flächen am Rand von Siedlungsbereichen, für die eine Ausdehnung der Besiedlung sinnvoll erscheint. Außerdem sollten bei allen Flächen, die im Baulückenkataster erscheinen, nur geringe oder gar keine Erschließungs- und Infrastrukturmaßnahmen notwendig sein, gleiches gilt für bodenordnende Maßnahmen. Baulücken, die diese Kriterien nicht oder nicht mehr erfüllen, werden regelmäßig mit dem aktuellen Baurecht und neuen städtebaulichen Zielsetzungen abgeglichen. So fallen manche Baulücken regelmäßig aus dem Kataster heraus und sind online nicht mehr einsehbar. Über die Jahre hat sich außerdem gezeigt, dass in der Regel keine neuen, langfristigen Baulücken entstehen. Lediglich in der kurzen Frist mögen Abrisse o. ä. Lücken verursachen, die jedoch zumeist im Zuge von Neubaumaßnahmen sofort geschlossen werden. Folglich ist das Baulückenkataster nie gewachsen, sondern stetig kleiner geworden. Der Bestand an Baulücken wird im fünfjährigen Rhythmus analysiert und statistisch ausgewertet, außerdem monatlich anhand der Baufertigstellungsstatistik fortgeschrieben.

Das Baulückenkataster hat erheblich zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums beigetragen, wie die folgenden Zahlen verdeutlichen. Es wurde seit seiner Online-Stellung im Jahr 2002 34.000 Mal aufgerufen. Der ursprüngliche Bestand von Baulücken in Mülheim an der Ruhr wurde 1990 erfasst und umfasste 524 Baulücken. Davon wurden bis 2019 327 (oder knapp zwei Drittel) geschlossen, was ca. 46 Hektar Baulandpotenzial einer neuen Nutzung zuführte. Es verbleiben heute noch 124 (24,6 %) offene Baulücken und 68 (13 %) solche, deren Aktivierung durch einen eigentümergeitigen Widerspruch oder besondere Hemmnisse und Restriktionen aus Sicht der Verwaltung unmöglich ist. Auf den 327 geschlossenen Baulücken ist zu 90 % Wohnbebauung entstanden. Dabei hat die Dynamik im Zeitverlauf spürbar abgenommen. Während in den ersten 15 Jahren seiner Nutzung (1990 bis 2005) 27,8 Hektar Bauland aktiviert wurden, so wurden zwischen 2006 und 2019 lediglich 18,2 Hektar erreicht. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man sich den Anteil der Baulücken an der Neubautätigkeit in Mülheim anschaut. In der letzten Dekade seit 2010 wurden nur 348 oder 14 % von 2.512 Neubauwohnungen durch die Schließung von Baulücken realisiert. Insgesamt schaffte die neu entstandene Wohnbebauung auf ehemaligen Baulücken zwischen 1990 und 2019 1.627 zusätzliche Wohneinheiten, von denen sich zwei Drittel in mehrgeschossigen Mehrfamilienhausbauten befinden. Das spiegelt die Fokussierung des Geschosswohnungsbaus wider, die eingangs erwähnt wurde. Die verbleibenden Baulücken umfassen heute noch ein Potenzial von ca. 230 Wohneinheiten.

Dennoch entschieden Verwaltung und Kommunalpolitik Anfang 2021 gemeinsam, das Baulückenkataster einzustellen. Mehrere Gründe haben zu dieser Entscheidung geführt. Zum einen erschweren geänderte

datenschutzrechtliche Bestimmungen die Herausgabe von Eigentümerdaten an Bauwillige. Im Einklang mit den neuen Regelungen versuchte man, den Weg der Kontaktaufnahme umzukehren: von den Eigentümern zu den Interessenten. Es zeigte sich jedoch, dass auf diese Weise deutlich weniger Baulückenschließungen erreicht werden konnten als zuvor. Zum anderen befindet sich der Restbestand an Baulücken nun seit mindestens 25 Jahren im Kataster, sodass in diesen Fällen kaum mehr Verkaufsbereitschaft durch die Eigentümer besteht. In diesem Sinne wird das Baulückenkataster Opfer seines eigenen Erfolgs. Die private Wohnungswirtschaft bestätigt diese Entwicklung: Die verbleibenden Potenziale sind sehr kleinteilig und erlauben kaum mehr wirtschaftlich darstellbare Projekte. Ferner wird auch die angespannte Haushaltslage der Stadt eine Rolle beim Einstellungsbeschluss gespielt haben.

„Das Baulückenkataster ist eine Erfolgsgeschichte gewesen. Mit Blick auf die verbleibenden Potenziale würden wir uns eine Fortführung und weitere Mobilisierungen wünschen. Aber die Erfolge der Vergangenheit und die klammen kommunalen Kassen machen weitere Erfolge unwahrscheinlich.“
(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik)

Die Ausführungen zum Baulückenkataster veranschaulichen, dass die Aktivierung nur durch die Stadt angeschoben wird, letztlich aber in eigener Regie der privaten Akteure läuft. Die Stadt selbst mobilisiert und entwickelt Flächenpotenziale also nur in geringerem Maße. Folglich wird in Mülheim an der Ruhr auch keine systematische Eigentümeransprache gepflegt. Lediglich bei Gewerbeflächen wendet sich die Verwaltung des Öfteren direkt an Firmen, um mögliche gemeinsame Entwicklungsperspektiven für bestimmte Flächen zu erörtern. An dieser Stelle wird die große Bedeutung der Gewerbeflächenproblematik erneut deutlich.

Insgesamt zeichnet sich das kommunale Flächenmanagement weniger durch eine aktive Rolle der Stadt auf dem Flächenmarkt als vielmehr seine Dienstleistungsorientierung aus. Das Baulückenkataster als Vermittler zwischen Eigentümern und Bauinteressenten ist ein Beispiel, das Servicecenter Bauen ein weiteres. Mit diesem Instrument hat die Bauverwaltung eine Front-Desk-Lösung installiert, die als direkte Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger fungiert. Alle baubezogenen Ämter (z. B. Bauaufsicht, Vermessung etc.) entsenden zeitweise Mitarbeiter an das Servicecenter, wo sie Interessierten eine Bauberatung anbieten und Auskünfte rund um Grund und Boden erteilen. Das Servicecenter ist nicht nur ein Serviceangebot für die Bürger, sondern auch eine Entlastung für die Verwaltung, weil sich andere Mitarbeiter des Bau- und Planungsamts auf die Bauleitplanung und Baugenehmigungen konzentrieren können. Das Servicecenter Bauen, das trotz der angespannten Haushaltslage eine freiwillige Leistung darstellt, steigert auf diese Weise die Effizienz der Verwaltungsprozesse und wird auch politisch gestützt.

Hemmnisse und Herausforderungen. Im folgenden letzten Abschnitt werden die spezifischen Hemmnisse und Herausforderungen des Flächenmanagements in Mülheim an der Ruhr thematisiert – sowohl im Hinblick auf die Erfassung durch den RVR und die Kommune als auch auf die Mobilisierung von Potenzialen.

Die Datenerfassung über das System SFM Ruhr bietet den Kommunen nach Ansicht des RVR einige Vorteile im Vergleich zu anderen Regionalplanungsbehörden. Das SFM Ruhr stellt den Gemeinden eine möglichst einheitliche Datengrundlage bereit und schafft Vergleichsmöglichkeiten zwischen der eigenen und Nachbarkommunen. Der umfangreiche Datenbestand umfasst sowohl große als auch kleine Flächenpotenziale (kleiner als 2.000 Quadratmeter) sowie die Bautätigkeit. Zwar sind hier auch Aktivitäten der Verwaltungen selbst gefragt, allerdings schaffen die Leistungen des RVR Entlastungen und setzen Personalkapazitäten frei. Darüber hinaus initiiert die systematische Auseinandersetzung mit Bauaktivitäten und vorhandenen Reserven eine engere Kommunikation zwischen verschiedenen kommunalen Verwaltungsstellen, so zwischen Stadtplanung und Bauordnung. Die Erfahrung zeigt, dass diese Stellen häufig nicht Hand in Hand arbeiten, was die Gewinnung eines validen Überblicks über den Bestand an Flächenpotenzialen verhindert. Hier ist auch aus Sicht des RVR speziell die Stadt Mülheim an der Ruhr ein Positivbeispiel, da die Verschneidung zwischen den unterschiedlichen Datenbeständen innerhalb der Stadtverwaltung reibungslos funktioniert.

„Nicht viele Kommunen haben einen so guten Überblick über die vorhandenen Flächenreserven wie Mülheim an der Ruhr. Die Daten, die die Stadt dem RVR zurückmeldet, sind immer von höchster Qualität.“
(Zitat eines Vertreters des RVR)

Die Rohdatenerfassung in Händen des RVR sorgt in anderen Kommunen erst dafür, dass überhaupt systematische Erhebungen zu Flächenpotenzialen durchgeführt werden. Die Möglichkeiten der Raubeobachtung und Steuerung durch das Flächenmanagement haben sich dadurch spürbar verbessert. In den meisten Kommunen wurden laut RVR daraufhin eigene Erhebungen eingestellt.

Die Zusammenarbeit zwischen Stadt und RVR wird von beiden Seiten als positiv beschrieben. Anfängliche Schwierigkeiten, die sich vor allem auf die Weigerung einiger Kommunen zur Herausgabe der Daten an den RVR bezogen, haben sich mittlerweile eingespielt. Der Mehrwert des SFM Ruhr wird heute von den allermeisten Kommunen erkannt, so ein Vertreter des RVR.

Zwei besondere Hemmnisse hinsichtlich der Datenerfassung werden ausgemacht. Erstens erfordert eine solide Datenbasis den Informationsaustausch zwischen den am Flächenmanagement beteiligten Ämtern. Dass Mülheim an der Ruhr hier positiv hervorsticht, wurde bereits beschrieben. Zweitens hemmen die geringen personellen Kapazitäten in der Stadtverwaltung (genau wie in den meisten anderen Kommunen) den Erfolg der Datenerfassung.

„Den Datenbestand zu haben, ist das eine. Aber spätestens bei der Umsetzung von Entwicklungsprojekten und Baugenehmigungen scheitert es dann an der dünnen Personaldecke.“
(Zitat eines Vertreters der Stadtverwaltung)

Die Effizienzgewinne, die SFM Ruhr, Baulückenkataster und Servicecenter Bauen schaffen, kompensieren folglich nicht den Mangel an Kapazitäten, um ein proaktives Flächenmanagement vollends erfolgreich durchzuführen. Auch die Kommunalpolitik ist sich dieses Problems bewusst, verweist aber auf die Erfolge der Verwaltung, die mit geringen Mitteln innovative Ansätze umsetzt. Diesen Eindruck bestätigt die private Bauwirtschaft, die zu lange Genehmigungsverfahren und eine Überarbeitung in der Verwaltung beklagt. Zwar beteilige man sich an so gut wie allen öffentlichen Ausschreibungen und die Zusammenarbeit mit den fachlich gut ausgebildeten Kollegen der Stadtverwaltung verläuft auf Augenhöhe, doch stehen die engen Kapazitätsgrenzen der Bewältigung der großen Herausforderungen des Flächenmanagements im Wege. Dabei beziehe man sich nicht nur auf die geringe Personalausstattung, sondern auch auf die allgemeine Finanzlage der Stadt. Die begrenzten Möglichkeiten des Haushalts führen dazu, dass die Stadt in öffentlichen Ausschreibungen die marktüblichen Bodenpreise aufrufen muss – mit Konsequenzen für die entstehende Wohnbebauung. Sozialgeförderte oder preisgünstige Wohnungen lassen sich in diesem Umfeld häufig nicht realisieren. Zu diesem Zwecke müssten staatliche Fördermittel von Bund und Land ausgebaut werden. Unabhängig davon könnte aus Sicht der Wohnungswirtschaft eine expansivere Flächenbereitstellung den Preisdruck im Bodenmarkt dämpfen. Angesichts des hohen Stellenwerts, den der Freiflächenschutz in Mülheim an der Ruhr genießt, tut sich ein Spannungsfeld auf. Die Unternehmen sehen daher Nachverdichtungsmaßnahmen als wichtigen Zukunftszweig. Problematisch sind hier gleichwohl langwierige Verfahren zur Anpassung von Bebauungsplänen. Dem Hemmnis des Kapazitätsmangels in der kommunalen Verwaltung kommt somit auf vielen Ebenen eine große Bedeutung zu.

Mit Blick auf die Datenerfassung werden im RVR im Grunde zwei Weiterentwicklungsmöglichkeiten gesehen. Zum einen würde man die erfassten Daten gern flächenscharf veröffentlichen, um eine möglichst effiziente Steuerung von Baulandnachfrage und -angebot zu erreichen. Gegen dieses Verfahren wehren sich einige Kommunen jedoch deutlich, um Bürgerinitiativen oder Grundstücksspekulationen nicht anzuheizen. Zum anderen erscheint eine Verschneidung der Daten des Siedlungsflächenmonitorings mit solchen der sozialen und Verkehrsinfrastruktur sinnvoll. Ähnlich den in anderen Bundesländern (z. B. Berlin) genutzten Systemen könnten unter Einbezug des SFM Ruhr automatisierte Berechnungen über Entfernungen zu Bushaltestellen oder Bedarfen der Schulentwicklungsplanung angestellt werden, um weitere Verwaltungskapazitäten zu schonen.

Auf der regionalplanerischen Ebene werden solche Schätzungen bereits heute vorgenommen, das Flächenmanagement-System, das in den Gemeinden schließlich genutzt wird, leistet dies noch nicht.

Im Bereich der Baulandmobilisierung wurde bereits erläutert, dass das Baulückenkataster als erfolgreiches Instrument gilt. Die Fokussierung des städtischen Flächenmanagements auf Dienstleistungsangebote, anstelle direkter Vermarktung in eigener Regie, ist aus Sicht der Verwaltung aussichtsreicher, weil die Stadt als aktive Marktteilnehmerin eher Absagen von Eigentümern erhalte. Das Baulückenkataster stellt eine kontinuierliche Ansprache der privaten Eigentümer durch private Interessenten sicher – und hat nachweislich zu einer erheblichen Aktivierung von Potenzialen beigetragen (s. o.).

„Wir haben zwar einen Restbestand von über 100 Baulücken, aber wir haben immer wieder gesehen, dass mittlerweile Brachen und Lücken bebaut werden, die jahrzehntelang leer geblieben sind. Meist stehen diese Schließungen im Zusammenhang mit Generationswechselln und dem allgemeinen Bauboom.“
(Zitat eines Vertreters der Stadtverwaltung)

Ebenso sieht es die Mülheimer Kommunalpolitik. Dass sie sich in der Breite eine Fortführung des Katasters gewünscht hätte, wurde oben bereits deutlich. Die haushalterischen Spannungen der Stadt, die unter dem Schutzschirm des NRW-Stärkungspaktes steht, begrenzen hier den Handlungsspielraum.

Dass dem Servicecenter Bauen ein ähnliches Problem droht, konnte bislang stets verhindert werden. Auch dieses Instrument gilt allgemein als sehr erfolgreich, effizienzsteigernd und sinnvoll (s. o.). Auch wenn es im Rahmen von Haushaltsplanberatungen regelmäßig als diskutabler Punkt aufgerufen wird, sehen Politik und Verwaltung hier eine deutliche Entlastung der zuständigen Ämter und wollen es nicht antasten.

„Das Servicecenter Bauen und das Baulückenkataster erlauben es uns, den Flächenverbrauch frühzeitig effizient und in die richtige Richtung zu steuern. Beide zusammen sind anders als Papiere und Konzepte praxistaugliche Mittel, um das Flächenmanagement zu organisieren.“
(Zitat eines Vertreters der Kommunalpolitik)

Ein weiteres Hemmnis besteht in der eingeschränkten Verfügbarkeit privater Grundstücke. Dieses Problem manifestiert sich in Mülheim besonders im Hinblick auf Gewerbeflächenpotenziale. Im eingangs erwähnten Gewerbeflächenkonzept wurden für gewerbliche Nutzung in Frage kommende Flächen identifiziert und bewertet. Am Ende des Prozesses blieb nur eine überschaubare Anzahl von Grundstücken übrig, die aus Sicht der Verwaltung aktivierbar sind. Die meisten Flächen fielen heraus, weil sie sich in der Hand privater Eigentümer befinden, die nicht am Verkauf interessiert sind. Beispiele für solche Flächen finden sich in Mülheim an der Ruhr im Zusammenhang mit einigen Hafengrundstücken, die sich für Industrienutzungen anbieten, jedoch von Seiten der Eigentümer (häufig selbst Unternehmen) nicht zur Verfügung gestellt werden. Wo das Baulückenkataster im Wohnbereich einige Hemmnisse abbauen konnte, bleiben diese vor allem in der Gewerbeflächenentwicklung bestehen.

Zusammenfassung Fallstudie Mülheim an der Ruhr: Mülheim an der Ruhr verfügt seit Jahren über ein Online-Baulückenkataster, welches als Instrument der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen dient. Das Kataster beruht auf einer fortgeschrittenen digitalen Erfassung im Rahmen des SFM Ruhr. In Mülheim an der Ruhr genießt der konsequente Freiraumschutz eine lange politische Tradition. Außerdem bezieht sich die Stadt bei ihrer Politik explizit auf das Ziel des Flächensparens und setzt deshalb auf kleinteilige Lösungen für einzelne Baulücken. Als kreisfreie Großstadt im Ballungsraum unterscheidet sich dieser Ansatz von dem in anderen Städten in ähnlicher Lage. Das Baulückenkataster wurde aufgrund seines großen Erfolges in der Vergangenheit und einer komplizierten Haushaltslage 2021 eingestellt, was bereits das Haupthemmnis des Flächenmanagements kennzeichnet. Darüber hinaus sind die Zugriffsmöglichkeiten auf die verbliebenen Flächenpotenziale im privaten Besitz fast ausgeschöpft. Eine weitere Besonderheit ist in Mülheim an der Ruhr das knappe Angebot an Gewerbeflächen.

4.3 Fallstudienuntersuchungen – Synthese

Einleitung

Die Fallstudien haben im Rahmen der Baulandumfrage die Aufgabe, innovative und wegweisende Konzepte zur Erfassung von Baulandpotenzialen aufzuzeigen, die zur Mobilisierung vorhandenen Baulandes genutzt werden können. Mit den folgenden Ausführungen werden die zentralen Ergebnisse aus den 21 explorativen Fallstudien und fünf intensiven Fallstudien zusammenfassend dargestellt. Hierbei geht es zunächst einmal um die Frage, welche Methoden die Städte und Gemeinde je nach spezifischer Situation und Fragestellung einsetzen und welche Flächenkategorien sie in welcher Form erheben. Darüber hinaus geht es um praktische Erfahrungen, insbesondere hinsichtlich der Nutzung der Daten zur Aktivierung vorhandener Baulandpotenziale. Da einige Fallstudien aus mehreren Städten und Gemeinden bestehen, wurde dort auch nach der Rolle interkommunaler Zusammenarbeit und der Regionalplanung gefragt.

Die Ausführungen beinhalten eine Reihe von Schlussfolgerungen und Verallgemeinerungen. Grundsätzlich ist die Generalisierbarkeit von Aussagen im Rahmen der qualitativen Forschung eine Herausforderung, denn Fallstudienresultate stellen – trotz aller wissenschaftlichen Stringenz der Methodik – Momentaufnahmen, subjektive Einschätzungen und Spezifika dar, die ein vertieftes Verständnis spezifischer Phänomene und Zusammenhänge im jeweiligen realweltlichen Kontext ermöglichen (Yin 2009: 18), aber nicht notwendig auf alle Kommunen anwendbar sind. Gleichwohl argumentieren die Autoren, dass sich einige allgemeingültige Schlüsse ziehen lassen. Erstens reflektieren die konkreten Fallbeispiele eine Reihe von Ergebnissen der quantitativen (und damit breitangelegten) Umfrage. Sie veranschaulichen und vertiefen die Erkenntnisse aus der Erhebung anhand von Beispielen. Zweitens wurden bei der Auswahl der Fallstudienkommunen Kriterien angelegt (siehe Kapitel 1.2), die einen Pool von Kommunen unterschiedlichster Charakteristika ergeben. Trotz dieser Unterschiedlichkeit stets wiederkehrende Motive und Aussagen sollten daher eine hohe allgemeine Gültigkeit besitzen.

Zielsetzungen der Kommunen

Die übergeordnete Zielsetzung der kommunalen Akteure für den Einsatz von Datenerfassungssystemen von Flächenpotenzialen ist es, die Aktivierung bereits genutzter und erschlossener Flächen im Siedlungsbestand zu fördern. Eine systematische Datenerfassung wird dabei als Voraussetzung für ein erfolgreiches Flächenmanagement angesehen, welches Planungsprozesse für eine aktive, bedarfsorientierte, strategische und gleichzeitig ressourcenschonende Siedlungsentwicklung ermöglicht. Die Erfassungstools geben den Behörden der Verwaltung und Planung einen detaillierten Überblick über Baulücken, Brachflächen etc. Die Zielsetzung der interviewten Akteure der Fallstudien beim Aufbau und dem Einsatz der Datenbanken ist es daher, den Austausch von wichtigen Informationen zwischen den Behörden und beteiligten Verwaltungsstellen zu verbessern und hierdurch wissensbasierte Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Zu diesen Prozessen gehören insbesondere die Bauleitplanung, alle raumbezogenen Verwaltungsverfahren sowie Arbeiten in Gremien wie beispielsweise den Gemeinde- bzw. Stadträten. Darüber hinaus wird auch angeführt, dass die systematische Erfassung von flächenbezogenen Daten auch die Ansprache und Kommunikation mit Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümern sowie Investorinnen oder Investoren erleichtert.

Neben den Zielsetzungen für verbesserte Planungsprozesse innerhalb einer Kommune werden auch Erleichterungen bei der interkommunalen Zusammenarbeit und der überörtlichen Steuerung als Motivation genannt. Die Erhebung und Pflege eines nach einheitlichen Standards bewerteten Datenbestandes erlaubt den Regional- und Landesplanungsbehörden das effektive Monitoring und die Steuerung des Siedlungsflächenverbrauchs. Dies gilt beispielsweise für Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz, die auf Landesebene mit einheitlichen Datenerfassungstools Prozesse der Raum- und Flächennutzungsplanung unterstützen.

Zusammengefasst werden aus Sicht der Autoren mit der Nutzung digitaler Anwendungen im Flächenmanagement zwei Ziele verfolgt: Sie erleichtern erstens die systematische Steuerung der Flächenentwicklung durch übergeordnete Behörden, deren Priorität auf dem Ziel der Minderung der Flächenneuanspruchnahme liegt. Zweitens erlauben sie die unter Nachhaltigkeitsaspekten notwendige Aktivierung von Flächenpotenzialen im Bestand. Letztere ist insbesondere in wachsenden Räumen ein vorrangiges Ziel der kommunalen Stadtplanung.

Erfassung der Flächenpotenziale

Die Erfassungsmethoden unterscheiden sich sehr stark zwischen den Kommunen und den Bundesländern. Wie die einleitende Desktop-Recherche gezeigt hat (Abschnitt 2.1), haben elf der 16 Bundesländer in den letzten 15 Jahren landesweite Plattformen zur Erhebung, Fortschreibung und Bewertung von Siedlungsflächenpotenzialen entwickelt, welche die Städte und Gemeinden nutzen können. Entsprechend bestehen für die Kommunen unterschiedliche und wechselnde Rahmenbedingungen. Die Plattformen sind entweder internet- oder softwarebasiert. Durch leistungstärkere Computer und die fortschreitende Digitalisierung wurden in den letzten Jahren zunehmend moderne Geoinformationssysteme (GIS) entwickelt und eingesetzt, welche die Nutzungsmöglichkeiten von Kartendaten und die Visualisierung und Analyse von Geodaten erleichtern. Speziell für die Datenbanken von Flächennutzungspotenzialen sind GIS-Anwendungen wertvoll, da sie über die Geo-Referenzierung raumbezogene Daten mit anderen Informationen aus Datenbanken verbinden können. Die meisten der von den Ländern entwickelten Programme sind GIS-gestützt oder verfügen über Schnittstellen zu den neuen GIS-Programmen. Andere Anwendungen, die diese Funktionen nicht bieten, waren in kurzer Zeit nicht mehr auf dem neuesten Stand, sodass sie den Anforderungen der Städte und Gemeinden nicht mehr entsprachen. Als Folge dieser Entwicklungen konnten sich einige landesweite Plattformen nicht flächendeckend durchsetzen und einige Kommunen nutzten externe Datenbanksysteme (Beispiele gibt es vor allem in Bayern und Baden-Württemberg).

Der Einsatz und die Nutzung von Flächenmanagement-Programmen sind auch hinsichtlich der Größe der Kommunen sehr unterschiedlich. Dies liegt vorrangig an den unterschiedlichen Kapazitäten und Anforderungen an das Flächenmanagement. In kleineren Gemeinden wird die Bauleitplanung von einer Person oder nur von wenigen Personen durchgeführt. Aufgrund des geringeren Umfangs an Grundstücken ist es möglich, mit einer guten Ortskenntnis bereits vieles an erforderlichem Wissen für die Durchführung des Flächenmanagements zu generieren. Mit der Größe der Städte und Gemeinden steigt die Komplexität schnell an, sodass der Aufbau von Datenbanken für eine übersichtliche und effektive Erfassung von Flächenpotenzialen erforderlich ist, die von den Abteilungen und Behörden der Planung genutzt werden können.

Hinsichtlich der demografischen Disposition bestehen ebenfalls divergierende Anforderungen an das Flächenmanagement. In Regionen mit rückläufiger Bevölkerung, viel Leerstand und brachliegenden Flächen ist ein aktives Flächenmanagement auf Grundlage umfangreicher Daten insofern nicht nötig, da Außenentwicklungen nicht angegangen werden und sich Entwicklungsperspektiven ausschließlich auf den Siedlungsbestand konzentrieren. Entsprechend ist eine personalintensive Einführung neuer Instrumente (wie eine umfassendere Flächenmanagement-Datenbank) nicht erforderlich. Als prioritär wird dort in der Regel die Ansprache der Eigentümer angesehen, auf dessen Mitwirkung die Planungsinstanzen angewiesen sind. In Wachstumsregionen mit hoher Nachfrage nach neuen Wohnungen und Gewerbeflächen besteht je nach Situation hingegen ein gewisser Druck, auch neue Siedlungsflächen für Entwicklungen zuzulassen. Hier besteht die Herausforderung des Flächenmanagements insbesondere darin, bestehende Siedlungsflächenpotenziale schnell zu aktivieren, damit auf diese Weise Neubaugebiete im Außenbereich vermieden werden können.

Entsprechend der unterschiedlichen Gegebenheiten und Anforderungen der Städte und Gemeinden unterscheiden sich die Methoden zur Erfassung der Baulandpotenziale. Die fortschrittlichen Kommunen verfügen über eigene GIS-basierte Flächenmanagement-Programme, in denen sie systematisch alle Flächenpotenziale erfassen und mit Informationen aus anderen Datensätzen verbinden. Hierzu gehören insbesondere Kataster über Baulücken, Brachflächen und Leerständen. Informationen über Befragungen und Begehungen von Grundstückeigentümern können ebenfalls eingepflegt werden. Die Programme ermöglichen idealerweise auch Verknüpfungen zur Bautätigkeit und den Wohnungsbedarfen, sodass langfristige strategische Planungen möglich sind. Zudem können die Tools das Verwaltungshandeln erleichtern, indem beispielsweise Informationen über Grundstücke in Form von Steckbriefen o. Ä. ausgegeben werden können, um Prozesse im Rahmen der Flächenaktivierung anzustoßen. Zu guter Letzt gewährleisten die Programme über Schnittstellen den Austausch mit anderen Kommunen und Verwaltungsebenen und ein Reporting von Potenzialflächen an die Raum- oder Landesplanung. Diese idealtypischen Funktionen eines umfassenden Flächenmanagements finden sich jedoch nur in wenigen Städten, wie etwa Berlin oder Mülheim an der Ruhr. In den Kommunen der Fallstudien befindet sich die Nutzung von Datenbanken und das Flächenmanagement in einem Aufbauprozess, der jedoch in der Regel nicht systematisch erfolgt, sondern fallweise und je nach Situation angestoßen wird. Ein Hauptproblem stellt dabei dar, qualifiziertes Personal mit (freien) Kapazitäten zu finden, welches eine regelmäßige Pflege und Aktualisierung der Daten gewährleistet. In vielen Städten und Gemeinden der Fallstudien wurde deutlich, dass zeitgleich mit dem Aufbau von Datenbanken zur Erhebung von Flächenpotenzialen in den Planungsbehörden auch Initiativen für den Aufbau von Katastern in Vermessungs- und Liegenschaftsämtern stattfinden, welche ebenfalls die Zielsetzung verfolgen, Baulandpotenziale zu aktivieren. Die Prozesse laufen dabei in aller Regel im Austausch der Verwaltungen untereinander, werden jedoch typischerweise parallel voneinander umgesetzt. Ein Kataster ist ein amtliches Register und unterscheidet sich insbesondere dahingehend von den Datenbanken der Planungsämter, dass es die Rechtsverhältnisse der Flur- und Grundstücke darlegt und von der Öffentlichkeit eingesehen werden können.

Erfasste Flächen- bzw. Baulandpotenziale und Kategorisierung

Die meisten der von den Kommunen eingesetzten Erhebungsplattformen und Datenbanken fokussieren auf Baulücken, Brachflächen und Leerstände. Dabei setzen die Städte unterschiedliche Schwerpunkte und grenzen die Kategorien unterschiedlich voneinander ab. Zudem bestehen verschiedene Schwellenwerte hinsichtlich der Größe und der Dauer, in der sich die Flächen in einem bestimmten Nutzungszustand befinden. Da sich bislang keine einheitliche Definition durchgesetzt hat, haben die Gemeinden eigene, häufig pragmatische Wege beim Aufbau ihrer Datensammlungen eingeschlagen. In den Bundesländern mit landesweitem Plattformen ist häufig zu beobachten, dass parallel verschiedene Statistiken geführt werden. Die erste Statistik wird dabei allein von Verwaltungen innerhalb der Kommune genutzt. Die gemeindeinternen Statistiken verfügen dabei häufig über detailliertere (mit z. B. niedrigeren Schwellenwerten) und aktuellere Informationen und beinhalten des Öfteren zusätzliche Kategorien. Dafür haben die Daten häufig einen eher vorläufigen Charakter, da sie nicht von mehreren Verwaltungen auf Vollständigkeit, Richtigkeit und Plausibilität überprüft worden sind. Eine zweite Statistik besteht hingegen auf überkommunaler Ebene und wird von den Kommunen über die bestehenden Plattformen oder Monitoringsysteme an die Regional- oder Landesplanung gemeldet. Diese kommunizierten Daten stellen häufig nur einen Ausschnitt der Gesamtpotenziale dar und sind weniger aktuell. Dafür kann es, wie beispielweise in Nordrhein-Westfalen, wiederum vorkommen, dass den Kommunen regionalplanerische Potenzialflächen zusätzlich gewährt werden, die innerhalb der Gemeinde noch nicht bauleitplanerisch umgesetzt worden sind (vgl. Abschnitt 4.2.5; Mülheim an der Ruhr).

Da keine einheitliche Definition von Flächenpotenzialen besteht, musste für das Projekt eine eigene Definition festgelegt werden. Diese Definition teilt die Flächenpotenziale nach dem Planungs- und Entwicklungsstand der Flächen ein. Die Flächenpotenziale beziehen sich auf eine Flächeneinheit, während beispielweise Leerstände auf Wohn- oder Gewerbeeinheiten beziehen. Die Definition unterscheidet dabei zwischen Innen- und Außenbereich, wie es das Baugesetzbuch über im Zusammenhang bebaute Ortsteile abgrenzt. Zu den Innenentwicklungspotenzialen im Sinne der Befragung gehören demnach:

- Baulücken
- Brachflächen
- Nachverdichtungspotenziale (geringfügig bebaute Flächen)
- Wiedernutzungspotenziale (absehbar freiwerdende Flächen)

Zu den Außenentwicklungspotenzialen gehören:

- Flächennutzungsplan-Potenziale (Bauerwartungsland)
- Bebauungsplan-Potenziale (Rohbauland)
- Regionalplan-Potenziale
- Arrondierungsflächen

In den Fallstudien hat sich gezeigt, dass in keiner der Fallstudien systematisch alle Flächenkategorien erhoben werden. Der Fokus liegt in aller Regel auf Baulücken und Brachflächen und damit auf Flächen im Innenbereich, die mit neuen Baugebieten ergänzt werden. Nachverdichtungspotenziale sind nur schwer bzw. nur mit konkreten Planungen für die betroffenen Areale zu quantifizieren. Hierbei ist insbesondere eine Aktualisierung der häufig veralteten Bebauungspläne in den Stadtquartieren erforderlich, die häufig nicht mehr zu den aktuellen Gegebenheiten passen und keine dichtere Bebauung zulassen. Wiedernutzungspotenziale, die insbesondere eine langfristige strategische Bedeutung haben, erfordern bei einer systematischen Erfassung über Einzelfälle hinaus ebenfalls einen großen Aufwand. Entsprechend werden diese Kategorien selten erhoben. Potenzielle Entwicklungsflächen im Außenbereich werden hingegen häufig separat in anderen Programmen und Dateien gepflegt. Insgesamt zeigt sich, dass Standards bei der Erfassung von Flächen fehlen.

Viele Städte und Gemeinden berichten, dass eine Kategorisierung der Flächenpotenziale eine untergeordnete Rolle spielt. Wichtiger sind Kategorisierungen, die nach Verfügbarkeit und Mobilisierbarkeit der Flächen differenzieren. Hierbei werden die Flächen von kurz-, mittel- bis langfristig entwickelbar eingeordnet oder eine ABC-Typisierung je nach baurechtlicher Situation und Erschließungsgrad vorgenommen. Typischerweise enthalten die Flächen in der Datenbank auch Informationen über die Hemmnisse (z. B. Altlasten, Verwertungsinteresse der Eigentümer oder Eigentümerinnen) und die städtebauliche Priorisierung der Flächen. Auch hier wären (landesweite) Standards zur Bewertung von Flächen wünschenswert.

Zusammenfassend lässt sich aus Sicht der Autoren festhalten, dass eine bundesweit einheitliche Definition von Standards der Flächenerfassung not tut. Die obigen Ausführungen unterstreichen die Bedeutung eines validen Datenbestandes für die systematische Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung und die effektive Aktivierung von Wohnbaulandpotenzialen in Räumen mit hohem Siedlungsdruck. Beide Ziele lassen sich nur vereinen, wenn eine klare Planungsgrundlage besteht. Da Kommunen angesichts ihrer begrenzten Kapazitäten kaum Möglichkeiten haben, selbst in Technik zu investieren, könnte eine bundesweite oder zumindest in jedem Bundesland stattfindende Initiative einen positiven Beitrag leisten. Dabei geht es sowohl um die generelle Einführung GIS-gestützter Datenerfassungstools als auch die Festlegung einheitlicher Erfassungsstandards.

Aktualisierung und Qualitätsprüfung

Die Fortschreibung und Aktualisierung der Datenbanken werden in den Kommunen unterschiedlich gehandhabt. Einige kleinere Gemeinden sind in der Lage, ihre Datenbanken fast vollständig aktuell zu halten. Größere

Gemeinden nehmen hingegen im besten Fall Aktualisierungen sehr regelmäßig, beispielweise jeden Monat, vor. In vielen Gemeinden ist die Fortschreibung der Datenbanken jedoch nicht sichergestellt. Vielfach wird eine Aktualisierung nur bei Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen vorgenommen, die in kleineren Gemeinden ohne Siedlungsdruck regelmäßig erst nach 15 bis 25 Jahren stattfinden. Dabei kommt es häufig vor, dass einzelne Teilbereiche der Datenbank regelmäßig und andere Bereiche gar nicht gepflegt werden. Je nach verfügbarer Schnittstelle werden die Daten aus anderen Datenbanken automatisch aktualisiert. Die unterschiedliche Handhabung der Kommunen bei der Aktualisierung resultiert aus den unterschiedlichen technischen Voraussetzungen, personellen Kapazitäten und Priorisierungen des Flächenmanagements.

Hinsichtlich der Qualitätsprüfung reichen die Unterschiede von regelmäßigen Überprüfungen der Eingaben bis hin zu keiner Qualitätsprüfung. Als idealtypisch erscheinen hinsichtlich der Eingabekontrolle und Plausibilisierung diejenigen Datenbanksysteme, auf die mehrere Behörden einen direkten Zugang haben und Eingaben vornehmen, prüfen und ändern können. Zur Kategorisierung der Flächen hinsichtlich Priorisierung erscheint es darüber hinaus sinnvoll, die Entwicklungsmöglichkeiten der Potenzialflächen und deren Bedeutung für die Stadtentwicklung und der Deckung der Bedarfe ämter- bzw. gegebenenfalls sogar behördenübergreifend mit übergeordneten Ebenen wie Landkreisen oder Regionalplanungsbehörden abzustimmen.

Datennutzung und Veröffentlichung

Die Datenbanken zur Erhebung von Flächenpotenzialen werden in aller Regel von den Planungsämtern gepflegt und genutzt, die für die städtebauliche Entwicklung und die Bauleitplanung verantwortlich sind. Häufig können auch andere Verwaltungsstellen die Daten nutzen oder auf Anfrage erhalten. Hierzu gehört beispielsweise die Bauaufsichtsbehörde (Bauamt), die für die Erteilung von Baugenehmigungen zuständig ist oder das kommunale Umweltamt. Neben anderen Fachämtern nutzen die Daten in größeren Städten auch die dort häufig separat organisierten Ämter für die Stadtentwicklung. Auch Gemeinde- bzw. Stadträte greifen regelmäßig auf die Daten zurück, indem sie über Änderungen des Datenbestands informiert werden. Höhere Verwaltungsebenen haben in der Regel keinen direkten Zugang zu den Daten. Hier werden üblicherweise Teile der Daten in aggregierter Form nach innerkommunaler Abstimmung an die Regional- oder Landesplanung gemeldet. In einigen Ländern werden die zentralen Ergebnisse der Erhebung auf überkommunaler Ebene in Berichten veröffentlicht, um Flächenpotenziale im Bestand sichtbar zu machen und damit eine Mobilisierung zu unterstützen (siehe nächstes Kapitel). Eine Veröffentlichung erfolgt jedoch in aller Regel in Form aggregierter Tabellen und Karten ohne detaillierte Grundstücksdaten und Eigentümerinformationen. Amtliche Grundstücksdaten aus Katastern werden in der Regel aufgrund datenschutzrechtlicher Einschränkungen nicht veröffentlicht.

Prozesse und Nutzungsart

Die Datenbanksysteme für bestehende Flächenpotenziale in einer Kommune unterstützen im Idealfall alle Prozesse eines nachhaltigen Flächenmanagements. Hierzu gehören als erstes alle Strategieprozesse, die ein umfassendes Planungsverständnis verlangen und mit politischen Entscheidungsprozessen eng verknüpft sein müssen. Die Praxis zeigt, dass Datenmanagementsysteme diese Prozesse durch aktuelle Bestandsaufnahmen und ein regelmäßiges Monitoring und Controlling gut unterstützen können. Insbesondere beim Initiieren neuer Prozesse und neuer Entwicklungsstrategien sind die Datenbanken wertvoll, da durch das Zusammenführen aller relevanten Daten bestehende Potentiale neu entdeckt oder neu bewertet werden. Durch die Systeme wird das Verwaltungshandeln oft deutlich beschleunigt, da der Austausch der Planungsbehörde mit den anderen Fachplanungen erleichtert wird und die fachliche Vorbereitung von Gremien (Bauausschuss, Stadtrat) weniger Zeit in Anspruch nimmt.

Der zweite Kernprozess eines nachhaltigen Flächenmanagements ist die Kommunikation zwischen allen involvierten Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft, Bewohnern und Eigentümern. Hierbei stehen Kooperationsprozesse im Mittelpunkt, da die kommunale Bauleitplanung letztlich nur unter Mitwirkung und Akzeptanz der Wirtschaft und Bevölkerung erfolgreich Flächen mobilisieren kann. Den Beginn der

Kommunikation stellt häufig eine Eigentümeransprache dar, um Informationen über die Interessenlagen der Eigentümer und deren Verkaufsbereitschaft zu gewinnen. Aus den gewonnenen Erkenntnissen können Flächen hinsichtlich deren Mobilisierbarkeit typisiert und Handlungskonzepte für die Aktivierung der Flächen entwickelt werden. Hierzu gehören beispielsweise die Entwicklung von Quartierskonzepten oder die Beratung der Eigentümer und Eigentümerinnen, aber auch die direkte Vermittlung zwischen Bauinteressenten und Eigentümerinnen und Eigentümern durch die Kommunen. Die Erfahrungen zeigen, dass die Kommunikationsprozesse durch die Datenbanksysteme gezielt unterstützt werden können, da die Tools in der Lage sind, alle relevanten Informationen über den planungsrechtlichen Zustand und die Interessen der Eigentümer und Eigentümerinnen von Flächen zusammenzuführen.

Mobilisierung

Die Strategien, die Kommunen zur Mobilisierung von Flächenpotenzialen verfolgen, hängen stark von den demografischen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen ab. Dabei gilt der Grundsatz: Je geringer der Siedlungsdruck, desto kleinteiliger werden Baulandpotenziale aktiviert. Kommunen, die sich einer moderat positiven oder sogar negativen Bevölkerungsentwicklung gegenüber sehen, nutzen die Potenziale von Baulückenkatastern und flächendeckenden Eigentümeransprachen. Der Fokus des Flächenmanagements liegt auf der Aktivierung von kleinteiligen, verstreut liegenden Potenzialen. Der geringere Expansionsdruck erlaubt die Anwendung dieser im Verhältnis zur Zahl realisierbarer Wohneinheiten aufwändiger Methoden. Hinzu kommt, dass diese Kommunen zumeist kleiner und übersichtlicher sind. Wie bereits erwähnt, gestaltet sich die Fortschreibung des Datenbestandes hier einfacher, sodass Flächen- und Katasterdaten hier sehr aktuell sind. Die Eigentümeransprache erfolgt häufig in regelmäßigen Abständen zwischen einem und zwei Jahren.

In stärker wachsenden Räumen erfordert die hohe Dynamik des Grundstücks- und Immobilienmarktes dagegen seltener Aktivierungsinitiativen der Verwaltungen. Das Flächenmanagement konzentriert sich hier folglich eher auf bauleitplanerische und bauaufsichtliche Aktivitäten (z. B. Bebauungspläne, Baugenehmigungen etc.). Auch versuchen einige Kommunen, die Siedlungsflächenentwicklung durch Flächenerwerbe (auch mittels eigener Wohnbaugesellschaften) oder im Rahmen städtebaulicher Verträge mit Blick auf stadtentwicklungspolitische Ziele (z. B. sozialer Wohnungsbau, Quartiersentwicklung, Freiraumschutz etc.) zu steuern. Wachsende Kommunen halten sich seltener damit auf, kleinteilige Mobilisierungsmaßnahmen durch Baulückenkataster anzustoßen, um die angesprochene Dynamik nicht weiter zu befeuern. Auch Eigentümer werden nicht systematisch, sondern häufiger gezielt im Falle von bestimmten Entwicklungsprojekten angesprochen. Beide Instrumente bestehen die Kosten-Nutzen-Analyse nicht, weil sie einen vergleichsweise geringen Ertrag (gemessen in Wohneinheiten) versprechen, jedoch große personelle Kapazitäten der Verwaltung binden.

Praxiserfahrungen und Hemmnisse

Aus Sicht der Kommunen wird eine systematische Datenerfassung von Flächenpotenzialen als sehr sinnvolles Instrument gesehen, um eine gezielte Steuerung der Baulandentwicklung zu erreichen. In der Praxis spielen insbesondere Fragen der Handhabung und Praktikabilität eine große Rolle. Hier bieten moderne anwenderfreundliche GIS-basierte Flächenmanagement-Datenbanken einen großen Vorteil, insbesondere, wenn mehrere Schnittstellen bestehen, die einen automatisierten Datenaustausch zwischen Verwaltungseinheiten und Behörden ermöglichen. Auch die Nutzung der Daten aus den verschiedenen Anwendungen wird von den kommunalen Akteuren der Fallstudien insgesamt positiv bewertet. Die Mobilisierung von Flächen erfordert Kommunikationsprozesse innerhalb der Planung und mit den Eigentümern, die durch die Datensysteme erleichtert werden.

Vielfach wird in den Fallstudienkommunen die kleinteilige Erfassung von Potenzialflächen aber zugleich als zu aufwendig angesehen. Speziell die regelmäßige Eigentümeransprache ist sehr zeitintensiv. Ein zentrales Hemmnis stellt diesbezüglich die mangelnde personelle Ausstattung vieler örtlicher Verwaltungen dar. Nur durch eine intensive Kommunikation lässt es sich jedoch nach den Erfahrungen der Kommunen erreichen,

dass sich die Mitwirkungs- und Verkaufsbereitschaft der Eigentümer verbessert. Denn ein zentrales Erfordernis eines erfolgreichen, strategischen Flächenmanagements ist die Zugriffsmöglichkeit auf städtebaulich relevante Flächen. Nur mit Informationen über die kurz-, mittel- oder langfristiger Mobilisierbarkeit der Flächen ist eine Entwicklungsplanung zur Befriedigung der Wohnungsbaubedarfe möglich. Bei der systematischen Erfassung der Potenzialflächen wie auch bei der Nutzung der Daten zur Mobilisierung der Flächen sind im Grunde alle Kommunen an personelle Kapazitätsgrenzen gestoßen. Einige Städte und Gemeinden berichten, dass der Mangel so groß ist, dass eine regelmäßige Datenpflege nicht möglich ist. Der Mangel an qualifiziertem Personal stellt damit ein zentrales Hemmnis für die Etablierung eines erfolgreichen Flächenmanagements dar. Es scheitert weniger am Vorhandensein innovativer Ideen als an der praktischen Umsetzbarkeit. Fast alle Kommunen äußern konkrete Perspektiven, sei es in Bezug auf technische Komponenten der Erfassungstools oder die Absicht der Einführung von Baulückenkataster, deren Umsetzung aber durch Kapazitätsengpässe erschwert wird.

4.4 Zwischenfazit Fallstudienuntersuchungen

- Die wesentliche Zielsetzung der kommunalen Akteure für den Einsatz von Datenerfassungssystemen von Flächenpotenzialen ist die Aktivierung bereits genutzter und erschlossener Flächen im Siedlungsbestand. Idealtypisch unterstützen die Tools alle Prozesse eines nachhaltigen Flächenmanagements. Dabei steht im Vordergrund, den Austausch von wichtigen Informationen zwischen den Behörden und beteiligten Verwaltungsstellen zu verbessern und informierte Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Dies bietet auch Grundlagen für eine systematische Steuerung und Reduzierung der Flächenentwicklung durch übergeordnete Behörden.
- Die Erfassungsmethoden unterscheiden sich sowohl zwischen den Kommunen als auch zwischen den Bundesländern sehr stark. Auch die Fortschreibung und Aktualisierung der Datenbanken wird in den Kommunen unterschiedlich gehandhabt. Wichtig ist aus Sicht der Kommunen, dass die Tools einfach zu handhaben und anwenderfreundlich sind, damit nicht zu viele personelle Ressourcen gebunden werden. Besonders attraktiv sind daher moderne GIS-basierte Flächenmanagement-Datenbanken, die über Schnittstellen einen automatisierten Datenaustausch zwischen Verwaltungseinheiten und Behörden erlauben. Dabei wurde allerdings auch die Notwendigkeit der Entwicklung übergreifender Standards der Flächenerfassung thematisiert.
- Alle Kommunen stoßen beim Flächenmanagement an personelle Kapazitätsgrenzen. Hierdurch ist Datenpflege in aller Regel nur unregelmäßig möglich. Auch wird beispielsweise unter Bevölkerungsrückgang im Zweifelsfall auf eine aufwändige kleinteilige Flächenerfassung verzichtet und die Kapazitäten eher für die Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer und eine Flächenmobilisierung verwendet. Der Aufbau von qualifiziertem Personal stellt damit die zentrale Herausforderung der Städte und Gemeinden bei der Etablierung eines erfolgreichen Flächenmanagements dar.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine informierte Baulandentwicklung

5.1 Schlussfolgerungen

Ein zentrales Ergebnis der vorliegenden Baulandumfrage ist, dass die vorhandenen **Innenentwicklungspotenziale und weiteren Baulandpotenziale relevante Größenordnungen** haben. Mit wenigstens rd. 84.000 ha Innenentwicklungspotenzialen als unterer Schätzwert und einem Gesamt-Baulandpotenzial aus Innenentwicklungspotenzialen und weiteren baureifen Baulandreserven (B-Plan-Reserven mit gesicherter Erschließung) von rd. 99.000 ha verfügen die Städte und Gemeinden selbst in dieser konservativen Schätzung insgesamt über ein erhebliches aktuelles Flächenpotenzial. Hinzu kommen noch länger- und langfristig nutzbare Flächenpotenziale, auf die im Weiteren noch differenzierter eingegangen wird. Auch Nachverdichtungspotenziale sind in diesen Zahlen nicht berücksichtigt.

Mit Blick auf die Innenentwicklungspotenziale (IEP) ist die Größenordnung dabei in der **Relation zur Flächenneuanspruchnahme** mit der Situation 2012, dem Zeitpunkt der letzten Baulandumfrage zu IEP, vergleichbar. Bezieht man allein die aktuell rd. 84.000 ha IEP (Untergrenze) auf die zum Zeitpunkt der Erhebung aktuelle jährliche Flächenneuanspruchnahme von 52 ha/Tag; oder rd. 19.000 ha/a, so ist das Verhältnis **mit einem Faktor von rd. 4,4 nahezu identisch mit der Situation zum Zeitpunkt der Innenentwicklungsstudie von 2012**. Zum damaligen Zeitpunkt betrug die Flächenneuanspruchnahme 74 ha/Tag oder 27.000 ha/a und die abgeschätzte Untergrenze der Innenentwicklungspotenziale lag bei 120.000 ha (BBSR 2014). Somit gibt es **2020 zwar weniger Innenentwicklungspotenziale, aber auch eine geringere Flächenanspruchnahme**.

Zugleich zeigen die Ergebnisse auch, dass die **Bedeutung von Innenentwicklung für die Flächenentwicklung zugenommen** hat. Zum einen ist die Zustimmung zu der bodenpolitischen Aussage „**Innenentwicklungspotenziale werden vorrangig entwickelt**“ insgesamt höher als 2012 (Abschnitt 3.3.3), zum anderen werden die für Innenentwicklung besonders relevanten Kategorien **Brachflächen, Baulücken und Leerstände heute deutlich häufiger und umfassender erfasst** (Abschnitt 3.3.2). Auch die **positive Bewertung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach § 13a BauGB** als Instrument der Wohnbaulandentwicklung weist in diese Richtung (Abbildung 3-41). Entsprechend verwundert der Rückgang der Innenentwicklungspotenziale nicht: Auch wenn der Bestand an IEP eine Flussgröße darstellt (neue Potenziale kommen hinzu, bestehende werden wiedergenutzt), wurde ein Teil der deutlichen Reduktion der täglichen Flächenneuanspruchnahme in den letzten Jahren auch durch die Nutzung dieser Potenziale erreicht. Entsprechend ist die Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen auch ein wesentlicher Beitrag auf dem weiteren Weg hin zum Ziel, die **Flächenneuanspruchnahme bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag zu begrenzen**. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass zudem die **Mobilisierbarkeit** der vorhandenen Potenziale **optimistischer eingeschätzt** wird als 2012 (Abbildung 3-22). Um hier die Größenordnungen abzuschätzen kann man **exemplarisch von einer linearen Absenkung der Flächenneuanspruchnahme von 52 ha/Tag im Jahr 2019 auf 28 ha/Tag im Jahr 2030** ausgehen. Eine solche Entwicklung erforderte eine um insgesamt rd. 53.000 ha reduzierte Flächenneuanspruchnahme im Vergleich zu einer angenommenen stabilen Flächenneuanspruchnahme auf dem Niveau von 2019. Auch wenn Innenentwicklungspotenziale wie erwähnt natürlich eine Flussgröße darstellen und in dieser modellhaften Überlegung von planerischen Realitäten und regionalen Verteilungen abgesehen wird, deckt sich dieser modellierte Wert von 53.000 ha mit der Größenordnung der laut Baulandumfrage insgesamt als mobilisierbar eingeschätzten Innenentwicklungspotenzialen von wenigstens rd. 54.000 ha. Noch günstiger stellt sich das Verhältnis dar, wenn hier auf den oberen Schätzwert für IEP Bezug genommen wird, der allerdings mit größeren Unsicherheiten verbunden ist.

Dass auch viele Städte und Gemeinden die Bedeutung einer auch weiterhin engagierten Orientierung auf Innenentwicklung erkennen, zeigen auch die Aussagen zu den entsprechenden bodenpolitischen Orientierungen. Eine klare quantitative Begrenzung der Flächenausweisung sowie ein **explizites Bekenntnis zum Vorrang**

der Innenentwicklung geben insgesamt rd. 23 % bzw. rd. 20 % der Gemeinden an. In weiteren rd. 25 % bzw. beim Vorrang Innenentwicklung sogar rd. 49 % der Städte und Gemeinden treffen diese Orientierungen „eher“ zu (Abbildung 3-51). Unterstützend wirkt hier, dass sich die Aufteilung von Innenentwicklungspotenzialen auf kleinteiligere Baulücken und Brachflächen mit einem Verhältnis von gut 60 % zu knapp 40 % sehr ähnlich darstellt wie 2012. Der Rückgang der Innenentwicklungspotenziale erklärt sich also nicht etwa allein aus einer Entwicklung der häufig als leichter entwickelbar wahrgenommenen Brachflächen.

Dabei sind natürlich auch **Innenentwicklungspotenziale als Flächenpotenzial grundsätzlich endlich.** Soweit eine Flächenerfassung vorliegt, finden sich bereits Kommentare in den ausgefüllten Fragebögen, dass die vorhandenen Potenziale „jetzt weitgehend im Blick seien“. Sicher werden in den Städten und Gemeinden, die noch keine oder nur für Teilgebiete Flächen-Erfassung praktizieren (s. u.), in der Zukunft noch weitere Flächen in die Wahrnehmung kommen. Aber auch der **obere Schätzwert für Innenentwicklungspotenziale** von rd. 106.000 ha, der diese mögliche Unterschätzung berücksichtigt (Abbildung 3-12), **stellt letztlich eine Grenze dar.** Natürlich können etwa durch Standortverlagerungen oder aufgaben von Unternehmen oder Infrastrukturen grundsätzlich zukünftig weitere IEP entstehen. Rund drei Viertel der Befragten sehen jedoch keine weiteren absehbar entstehenden Innenentwicklungspotenziale. Auch wenn die Mobilisierbarkeit – wie bereits angemerkt – heute optimistischer eingeschätzt wird, **bleibt doch immer noch ein Teil der Flächen eher theoretisches Potenzial.** Als Haupt-Hemmnisse der Mobilisierung werden dabei Bevorratung und Eigenbedarf bzw. **fehlende Verwertungs-Bereitschaft von Flächeneigentümerinnen und -eigentümern** sowie komplizierte Eigentumsverhältnisse genannt (Abbildung 3-25). Immerhin gut 20 % des Gesamt-Baulandpotenzials aus Innenentwicklungspotenzialen und baureifen Baulandreserven werden insgesamt dementsprechend als eher nicht mobilisierbar oder doch zumindest hinsichtlich ihrer Mobilisierbarkeit als unsicher eingeschätzt.

Dabei ist zu betonen, dass der Fokus im Rahmen dieser Schlussfolgerungen auf den **eher konservativen Schätzwerten einer Untergrenze der Innenentwicklungspotenziale und dem validierten Gesamtpotenzial liegt.** Betrachtet man aber den bereits erwähnten oberen Schätzwert für Innenentwicklungspotenziale von 106.000 ha und den ebenso als Obergrenze gesondert ermittelten Wert von 26.000 ha an weiteren baureifen Baulandreserven mit gesicherter Erschließung, so ergibt sich in der Summe dieser Kategorien **ein oberer Schätzwert von 132.000 ha.** Auch wenn dieser Wert wie oben beschrieben (Abschnitt „Baureife Baulandreserven“) mit größeren Unsicherheiten behaftet ist, würden damit diese vergleichsweise direkt nutzbaren Flächen-Reserven noch einmal rund ein Drittel ergiebiger. **Hinzu kommen weitere länger- bis langfristig nutzbare Potenziale** von insgesamt rd. 34.000 ha B-Plan-Potenzialen (Rohbauland ohne gesicherte Erschließung) sowie rd. 100.000 ha Potenzial-Flächen aus Flächennutzungsplänen (Bauerwartungsland). Dabei sind für insgesamt knapp 70 % dieser und knapp 40 % der FNP-Potenziale bereits Prozesse zur Schaffung von Baurecht eingeleitet und die Großstädte insgesamt haben bereits für über 95 % der B-Plan-Potenziale entsprechende Planungsprozesse eingeleitet. Auch diese Flächen stehen also perspektivisch für eine Nutzung zur Verfügung. Somit ergeben sich:

■ **Unterer Schätzwert für Baulandpotenziale:**

- Mindestens 84.000 ha Innenentwicklungspotenziale (IEP)
- Validiertes Gesamtpotenzial aus IEP und weiteren baureifen Baulandreserven (B-Plan-Reserven mit gesicherter Erschließung) von 99.000 ha

■ **Oberer Schätzwert für Baulandpotenziale**

- 106.000 ha Innenentwicklungspotenziale (IEP)
- IEP und weitere baureife Baulandreserven (B-Plan-Reserven mit gesicherter Erschließung) von 132.000 ha

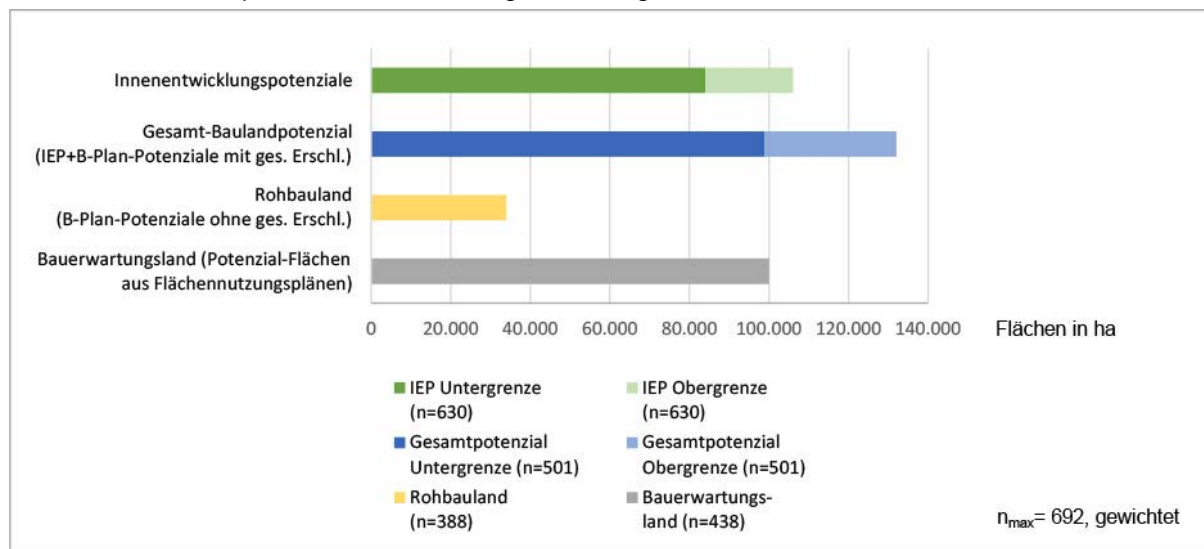
■ Zusätzlich:

- länger- bis langfristig nutzbare Potenziale von insgesamt rd. 34.000 ha B-Plan-Potenzialen (Rohbauland ohne gesicherte Erschließung)
- sowie rd. 100.000 ha Potenzial-Flächen aus Flächennutzungsplänen

Abbildung 5-1 zeigt die Flächenpotenziale noch einmal als grafische Übersicht

Abbildung 5-1

Die erhobenen Flächenpotenziale in ha nach Kategorien im Vergleich



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

In der **Betrachtung entlang raumstruktureller Differenzierungen** finden sich bestehende Potenziale durchaus auch in Regionen mit unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken sowie unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen und Siedlungsstrukturtypen **in insgesamt vergleichbaren Größenordnungen**. So liegt der Anteil des **Gesamt-Baulandpotenzials** aus Innenentwicklungspotenzialen und baureifen Baulandreserven (Abbildung 3-14) an der Siedlungsfläche für Wohnen, Industrie und Gewerbe (WIG) in den Groß- und Mittelstädten nur wenig unter dem Gesamtwert von rd. 5 % WIG und die großen Großstädte weisen hier – bei allerdings erheblichen Unterschieden – sogar den insgesamt höchsten Wert von über 7 % WIG auf. Ähnlich sind es unter den **siedlungsstrukturellen Kreistypen** die kreisfreien Großstädte, die mit hier insgesamt 6 % WIG den höchsten Wert aufweisen. Bei den **Innenentwicklungspotenzialen** (Abbildung 3-6) zeigen sich sowohl in Regionen mit **Bevölkerungsrückgang** als auch in Regionen mit **Bevölkerungswachstum** überdurchschnittliche Potenziale mit jeweils rund 4,5 % WIG. Eine mögliche Interpretation ist hier, dass **höhere Entwicklungsdynamiken** unabhängig von der Richtung tendenziell **höhere Innenentwicklungspotenziale** bedingen. Während bei Schrumpfung schlicht Flächen aufgrund der Aufgabe von Nutzungen brachfallen, könnten unter Wachstumsbedingungen etwa Gewerbeverlagerungen an den Stadtrand die Ursache darstellen. Interessant ist auch die **Differenzierung des Gesamtpotenzials nach Bauland-Preis-Kategorien** (Abbildung 3-16). Dabei zeigen sich hier **hohe Potenziale selbst in den Kreisen mit höherem Preisniveau**. Dies kann als Ergebnis gesteigerter Anstrengungen der Baulandbereitstellung unter Knappheitsbedingungen verstanden werden. Diese Interpretation wird auch durch die Ergebnisse der Wohnbaulandumfrage der NBank in Niedersachsen gestützt, die unter anderem feststellt, dass „bevölkerungsdynamische Regionen besonders viel neues Bauland schaffen“ (NBank 2020, 4). Auffällig ist dabei, dass sich die **relativ niedrigsten Potenziale mit unter 4 % WIG in den Kreisen der mittleren Preiskategorie** mit Quadratmeterpreisen zwischen 200 bis unter 300 €/m² finden. Eine mögliche Erklärung ist, dass in dieser Kategorie Attraktivität der (regionalen) Lage und Bezahlbarkeit **quasi eine „goldene Mitte“** eingehen, weshalb hier vorhandene Flächen direkter einer Nutzung zugeführt werden und als

Potenziale entfallen. Dazu passt, dass in den Städten und Gemeinden dieser Preiskategorie **der Flächenanteil der als direkt nutzbar oder kurzfristig mobilisierbar eingeschätzt wird mit rd. 40 % der Flächenpotenziale am niedrigsten** angegeben wird (Gesamt: rd. 55 %). Darin liegt ein Indiz, dass ein größerer Anteil der leichter mobilisierbaren Flächen bereits einer Nutzung zugeführt wurde.

Mit Blick auf die für die vorhandenen Flächenpotenziale **vorgesehenen Nutzungen** (Abbildung 3-18) steht insgesamt **Wohnen auf rd. 2/3 der Flächen** an erster Stelle, gefolgt von Gewerbe auf rd. 1/4 der Flächen. Flächen für Grün und Erholung, die lt. Flächenstatistik über 10 % der Siedlungs- und Verkehrsflächen ausmachen (DESTATIS 2021), sind dagegen insgesamt nur auf rd. 3,5 % der Flächenpotenziale vorgesehen. Darin liegt ein Indiz, dass unter dem aktuellen Druck, Wohnraum zu schaffen und vor allem Bau(!)-Land zu entwickeln, das Konzept **einer „doppelten Innenentwicklung“ nicht im Vordergrund** steht. Ähnlich gibt ein großer Teil der Städte und Gemeinden an, Wohnbau-Potenzial als ein wichtiges Flächenmerkmal zu erfassen, während u. a. Potenzial für Grünentwicklung insgesamt nur von einem kleinen Teil der Städte und Gemeinden als Flächenmerkmal erfasst wird. Gerade im Rahmen der Corona-Pandemie ist aber die Bedeutung von wohnortnahen Frei- und Erholungsflächen noch einmal sehr augenfällig geworden. Dementsprechend hat die Entwicklung von **Grün- und Erholungsnutzungen** auch zumindest in den großen und kleineren **Großstädten mit rd. 8 % bzw. 5,5 % der Flächen etwas größere Bedeutung**. Darüber hinaus stimmen immerhin insgesamt **rd. 25 % der Städte und Gemeinden** und rd. 35 % der kleineren Großstädte aber auch der Mittelstädte zumindest „eher“ der Aussage zu, dass Brachflächen und Baulücken auch ein großes **Potenzial zur nichtbaulichen Entwicklung** bieten. Soweit Flächen derzeit für eine gezielte Nutzung nicht zur Verfügung stehen, sind sie möglicherweise doch zumindest im Rahmen von **Zwischennutzungen** oder als extensive Freiflächen trotz allem wertvoll und entwickelbar. Immerhin rd. 25 % der Städte und Gemeinden sehen in der Förderung von Zwischennutzungen ein zumindest tendenziell bedeutsames Instrument der Innenentwicklung.

Von besonderem Interesse ist natürlich unter den vielerorts gegebenen Knappheitsbedingungen der Blick auf die **Flächenpotenziale aus der Perspektive absehbarer Wohnraumbedarfe** (ausführlich s. o. Abschnitt „Potenziale und Bedarfe“). Berücksichtigt man in einer konservativen Schätzung **nur den direkt nutzbaren oder kurzfristig mobilisierbaren Anteil** des Gesamt-Baulandpotenzials von mindestens 99.000 ha, lassen sich auf dem für Wohnen vorgesehenen Flächenanteil theoretisch **zwischen knapp 900.000 WE und gut 2.000.000 WE realisieren**. Allein diese unmittelbar verfügbaren Potenziale entsprechen rund 60–133 % eines auf Grundlage des Wohnungsbedarfsmodells des IW bis zum Jahr 2025 angenommenen Wohnraumbedarfes von etwa 1,5 Millionen WE. Dabei kann das Wohnungsbaupotenzial je nach Annahmen erheblich größere Dimensionen annehmen und **theoretisch auf mehr als 4.000.000 WE** steigen (heute nicht absehbare, aber erfahrungsgemäß realisierte Flächenzuflüsse nicht einbezogen; Details siehe Tabelle 3-7). Dies würde jedoch einen erheblichen Wandel aktueller Planungsrealitäten und Präferenzen auf Seiten der Nachfrage erfordern. **Zudem handelt sich bei den Flächenpotenzialen um Flussgrößen**, weshalb die Zahlen im Laufe der Jahre Veränderungen unterliegen können. Auch sind in dieser Abschätzung die bereits erwähnten langfristigen Baulandpotenziale (Rohbauland und Bauerwartungsland) noch nicht berücksichtigt. Zugleich sind aber über die Modellrechnungen hinaus natürlich auch regionale Aspekte zu berücksichtigen, da Wohnungsbedarfe an den Standorten vor Ort befriedigt werden müssen und nur kleinräumig verlagert werden können. Dass aber grundsätzlich **auch bei rückläufiger Flächeninanspruchnahme mehr Wohnungen realisierbar** sind, zeigt der Blick auf die Statistik der Baufertigstellungen. So wurden die seit 2012 von rd. 200.000 auf über 300.000 Wohneinheiten im Jahr 2020 stark gestiegenen Baufertigstellungen bei gleichzeitiger Abnahme der Innenentwicklungspotenziale und reduzierter Siedlungsflächen-Neuinanspruchnahme realisiert; ursächlich dafür war auch der **steigende Anteil der Wohnungen im Geschosswohnungsbau** auf knapp 60 % des Wohnungsneubaus im Jahr 2020 gegenüber gut 40 % im Jahr 2012.

In der regionalen Differenzierung nach Ländergruppen zeigt sich weiterhin ein **deutlicher Unterschied zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern**. Während in den westdeutschen Regionen (Ländergruppen Nord, Mitte, Süd) die Wohnungspotenziale rechnerisch je nach zugrundeliegenden Annahmen den regionalen Wohnungsbedarf zwischen 2,0 und 3,5 Jahren decken, reicht es in Ostdeutschland mit 5,1 bis 6,5 Jahren

rechnerisch deutlich länger. Das untermauert die Relevanz von Bestrebungen, insbesondere Entwicklungen in den ostdeutschen Bundesländern zu stärken.

Die mit Blick auf Flächenbedarfe erwartbare Herausforderung zeigt sich allerdings in der direkten **Gegenüberstellung von Potenzialen in den Städten und Gemeinden sowie Wohnraum-Bedarfen** auf der Ebene der Kreise (Abbildung 3-30). Fasst man Gemeinden mit **hohem oder sehr hohem Gesamt-Baulandpotenzial zusammen, so stellen sie jeweils ca. 40 % der Gemeinden in Kreisen mit sehr hohem bis niedrigem Bedarf**; in Kreisen mit sehr niedrigem Bedarf liegt dieser Anteil etwas höher bei rd. 46 %. Hier findet sich mit 25 % auch der größte Anteil von Gemeinden mit sehr hohem Potenzial. Diese stellen in den Kreisen mit sehr hohem Bedarf nur 14 %. Zugleich verteilen sich am anderen Ende der Skala die Gemeinden mit niedrigem oder sehr niedrigem Potenzial ebenso weitgehend gleichmäßig mit jeweils ca. 40 % auf die verschiedenen Bedarfs-Situationen in den Kreisen. Es zeigt sich also eine **tendenziell vergleichbare Verteilung der Potenziale auf verschiedene Bedarfsituationen**. Unabhängig von der regionalen Bedarfsituation finden sich in den Kreisen – durchaus auch gleichzeitig – sowohl Gemeinden mit (sehr) hohem als auch mit (sehr) niedrigem Potenzial. So **erfreulich sich das Ergebnis** darstellt, dass sich die Gemeinden mit niedrigen Potenzialen nicht in besonderer Weise in den Kreisen mit hohen Bedarfen kumulieren, wäre es natürlich für eine **stärker bedarfsgerechte Verortung** der Flächen umgekehrt wünschenswert, die Gemeinden mit den höheren Potenzialen würden sich deutlicher in den Kreisen mit höheren Bedarfen finden.

Blickt man auf die durch die Befragten selbst über existierende IEP und baureife Baulandreserven hinaus **zusätzlich angegebenen Flächenbedarfe**, so wird trotz der oben beschriebenen Einschränkungen hinsichtlich der Tragfähigkeit dieser Angaben insgesamt (s. o. Abschnitt Potenziale und Bedarfe) doch zunächst der **deutlich größere Flächenbedarf für Ein- und Zwei-Familien-Häuser** deutlich. Je nach siedlungsstrukturellem Kreistyp entfallen zwischen rd. 72 % und 79 % der angegebenen zusätzlichen Wohnbauflächenbedarfe auf diese Wohnform. Dabei ist hier je nach Dichte-Annahmen die realisierbare Anzahl an Wohneinheiten tendenziell deutlich geringer als auf den für Mehrfamilienhaus-Bebauung benötigten übrigen rd. 25 % der Flächen. Damit ist die insgesamt nach wie vor starke Orientierung sowohl der Nachfrage als auch der Städte und Gemeinden auf die Wohnform Einfamilienhaus (EFH) vor dem Hintergrund aktueller Flächenknappheiten durchaus problematisch. Mit Blick auf zukünftige Entwicklungen und dabei insbesondere den in diesen Beständen vielerorts anstehenden Generationenwechsel („Baby-Boomer-Bubble“) erscheint zumindest eine gesteigerte Aufmerksamkeit für diese Bestände geraten. Nachnutzungen und Nachverdichtungen im Bestand sind hier vielerorts realistische Optionen. Auch wenn derzeit die große Mehrzahl der Städte und Gemeinden zumindest teilweise der Aussage zustimmt, dass die Nachfrage nach EFH das Angebot deutlich übersteigt, geben doch rd. 35 % der Städte und Gemeinden an, dass Nachverdichtungen in diesen Beständen zumindest teilweise geprüft werden. Gut 20 % stimmen zumindest teilweise der Aussage zu, dass bereits konkrete Nachverdichtungsmaßnahmen angegangen werden.

Fragt man nach dem **Beitrag rechtlicher Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung**, so steht hier mit großem Abstand der **qualifizierte Bebauungsplan nach § 30 Abs. 1 BauGB** an erster Stelle (Abbildung 3-41). Gut 80 % der Städte und Gemeinden sehen hier einen großen oder relevanten Beitrag. An zweiter Stelle folgen aber schon die bereits oben erwähnten **Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB** mit großem oder relevantem Beitrag in rd. 45 % der Städte und Gemeinden. Dies ist aus Sicht einer Verknüpfung von Flächenbereitstellung und Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme sehr positiv zu bewerten. Zugleich weist aber die Positionierung von **beschleunigten Verfahren für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB** mit großem oder relevantem Beitrag in rd. 35 % der Städte und Gemeinden an dritter Stelle der Bedeutsamkeit für die Wohnbaulandentwicklung eher in die entgegengesetzte Richtung. Wie bereits früher in Stichprobenuntersuchungen festgestellt (Frerichs et al. 2020 im Auftrag des Umweltbundesamtes), zeigen auch die Ergebnisse der Baulandumfrage, dass **insbesondere Landgemeinden und Kleinstädte** einen großen Beitrag (Abbildung 3-42) und eine große Effektivität (Abbildung 3-46) dieses Instruments sehen, während es **in den (großen) Großstädten sowohl einen deutlich geringeren Beitrag** leistet als auch – wie auch in den Mittelstädten – **deutlich kritischer gesehen** wird. Insgesamt liegen darin Indizien dafür, dass das Instrument in der

praktischen Anwendung an den mit dem Instrument ursprünglich verbundenen Intentionen der Wohnbauland-Bereitstellung in den unter besonderem Siedlungsdruck stehenden Zentren vorbeigeht. Damit ist das Instrument zwar – wie in der o. g. Studie des Umweltbundesamtes festgestellt – ein leistungsfähiges Instrument zur Entlastung „von kleinen Gemeindeverwaltungen mit begrenzten Personalkapazitäten“ (Frerichs et al. 2020: 3), wirkt aber aus **Sicht einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme eher kontraproduktiv**. Dies wird noch dadurch unterstrichen, dass sich unter den Landgemeinden mit rd. 50 % der höchste Anteil von Gemeinden mit gegenüber 2012 etwa konstanten IEP und zugleich die relativ niedrigste Zustimmung zum Vorrang der Entwicklung von IEP findet. Hinzu kommt, dass die Größenordnungen der unter den Regelungen des § 13b BauGB seit 2017 **durchschnittlich entwickelten Flächen** eine im Vergleich zu den bereits seit 2007 geltenden Regelungen des § 13a BauGB **deutlich höhere Entwicklungsdynamik** vermuten lassen (Abbildung 3-47). Mit Blick auf den Beitrag weiterer Instrumente ist hier noch hervorzuheben, dass Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171a-d BauGB, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach § 165 BauGB sowie Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB insgesamt mit jeweils unter 10 % der Gemeinden nur eine geringe Rolle bei der Wohnbaulandentwicklung spielen.

Bei den allgemeineren **Strategien der Wohnbaulandentwicklung** sieht mit über 70 % der größte Teil der Städte und Gemeinden einen großen oder relevanten Beitrag in der **klassischen Angebotsplanung**. Darauf folgen die „Entwicklung gemeindeeigener Flächen durch die Gemeinde in eigener Regie“ sowie die „Flächenentwicklung durch private Akteure auf der Grundlage eines städtebaulichen Vertrages oder vorhabenbezogenen B-Plans“ mit rd. 46 % bzw. rd. 36 % der Kommunen, die einen großen oder relevanten Beitrag sehen. Aus der Perspektive einer regional abgestimmten Baulandentwicklung ist es **bedauerlich, dass insgesamt nur unter 5 % der Städte und Gemeinden** einen zumindest relevanten Beitrag der Flächenentwicklung in **interkommunaler Kooperation** sehen, wobei dies mit hier rd. 8 % der Städte noch am ehesten in den Großstädten der Fall ist.

Unabhängig von den verwendeten Instrumenten und Strategien der Baulandentwicklung ist eine systematische **Erfassung von Baulandpotenzialen** und -reserven eine wesentliche Grundlage des Flächenmanagements. Dies wird über die Umfrageergebnisse hinaus auch in den Fallstudienresultaten sehr deutlich. Dabei steht im Vordergrund, den Austausch von wichtigen Informationen zwischen den Behörden und beteiligten Verwaltungsstellen zu verbessern und informierte Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass die Erfassungsaktivitäten sowohl in der Häufigkeit insgesamt als auch hinsichtlich der berücksichtigten Flächen **seit 2012 deutlich zugenommen** haben. Vergleicht man den heutigen Stand mit den Ergebnissen zu den 2012 abgefragten Innenentwicklungskategorien Brachflächen, Baulücken und Leerstände, so zeigen sich deutliche Fortschritte. Während **heute insgesamt rd. 50 %** der Städte und Gemeinden eine flächendeckende **Erfassung von Baulücken** angeben, waren es **2012 nur rd. 30 %**. Bei den Brachflächen sind es heute rd. 17 % flächendeckende Erfassung, 2012 waren es rd. 14 %, und Leerstände werden heute in 25 % der Städte und Gemeinden flächendeckend erfasst, 2012 waren es nur 10 %. Eine besonders dynamische Entwicklung hat es mit Blick auf die Erfassung von Leerständen und Nachverdichtungspotenzialen in den Kommunen in Ostdeutschland gegeben. Die Erfassung von Leerständen und Brachflächen mindestens für Teilgebiete geben hier rd. 46 % bzw. rd. 40 % der Kommunen an. 2012 lagen diese Werte nur bei unter 10 % (Leerstände) bzw. gut 10 % (Brachflächen).

In der Gesamtbetrachtung basieren diese Fortschritte unter anderem auch auf dem Angebot von Flächenmanagement-Tools auf Länderebene. **Immerhin in 11 von 16 Bundesländern stehen den Städten und Gemeinden Datenbanksysteme zur Verfügung**, die das Thema Baulanderfassung explizit auf kommunaler Ebene adressieren (Tabelle 2-1). **Insgesamt nutzen rd. 32 % der Befragten mit entsprechenden Möglichkeiten** diese Instrumente. Daran haben jedoch die Kommunen aus Rheinland-Pfalz mit rd. **74 % Nutzung des RAUM+Monitors einen erheblichen Anteil**. Gerade letztere Zahl belegt aber, wie durch ein entsprechendes Engagement auf übergeordneter Ebene die Städte und Gemeinden in ihren Anstrengungen um ein leistungsfähiges Flächenmanagement unterstützt werden können.

Die Effekte einer systematischen Flächenerfassung zeigen sich insbesondere in der Unterscheidung der angegebenen Innenentwicklungspotenziale nach dem Merkmal „Daten vorliegend“ bzw. „Angabe geschätzt“. Noch deutlicher als 2012 geben die Befragten in allen Gemeindegrößenklassen **auf der Grundlage vorliegender Daten höhere Potenziale** an, als die Befragten auf der Grundlage von Schätzungen (Abbildung 3-12). Dies legt den Schluss einer **deutlich vollständigeren Wahrnehmung von Innenentwicklungspotenzialen** auf der Grundlage erhobener Daten nahe, was wiederum eine Bedingung ihrer zielgerichteten Entwicklung darstellt.

Soweit in den Städten und Gemeinden keine oder eine nur teilweise Erfassung von Flächenpotenzialen erfolgt, steht bei den genannten **Hemmnissen** mit knapp 30 % der Nennungen wie schon 2012 der **Personalmangel** an erster Stelle und wird auch in den Fallstudienuntersuchungen thematisiert. Zeitaufwand bzw. Aufwand allgemein wird mit rd. 20 % der Nennungen an zweiter Stelle angeführt, wobei sowohl die Erhebung als auch die Fortschreibung der Daten thematisiert werden. Mit rd. 16 % der Nennungen folgt die allgemeine Feststellung einer fehlenden Notwendigkeit oder fehlenden Bedarfes. **Insbesondere kleinere Kommunen** verweisen hier auf Ortskenntnis und Erfahrung und hinterfragen hinsichtlich formalisierter, Daten- und IT-gestützter Verfahren das **Verhältnis von Aufwand und Nutzen**.

5.2 Empfehlungen

Der Vorrang der Innenentwicklung sollte weiterverfolgt werden. Es bestehen nicht unerhebliche Flächenpotenziale. Mit Blick auf das Ziel, die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 30 ha zu begrenzen, ist die **weitere grundsätzliche Orientierung auf den Vorrang der Innenentwicklung** sowie die **Nutzung bestehender weiterer baureifer Baulandreserven** deshalb nicht nur notwendig, sondern in vielen Städten und Gemeinden auch nach wie vor eine realistische Option. Diese Optionen sollten genutzt werden. Gerade durch Geschosswohnungsbau lassen sich hohe Wohndichten auf vergleichsweise geringer Grundfläche realisieren. Dazu eignen sich besonders Brachflächen, die weiterhin rund 40 % der Innenentwicklungspotenziale ausmachen.

Dazu finden sich in den Städten und Gemeinden bereits zahlreiche sehr gute Beispiele, die vielerorts auf übergeordneter regionaler oder Länderebene unterstützt werden. Explizit erwähnt werden soll hier zudem das **Instrument Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB, das von den Städten und Gemeinden sehr positiv bewertet** wird. Dabei kommt es insbesondere unter Siedlungsdruck darauf an, auch den **Ansatz der doppelten Innenentwicklung nicht aus dem Blick zu verlieren**. Gerade im Rahmen der Corona-Pandemie ist die Bedeutung von wohnortnahen Frei- und Erholungsflächen in dichteren und sich weiter verdichtenden Siedlungsräumen noch einmal besonders augenfällig geworden. Entsprechend ist der Wunsch nach Grün- und Freiräumen auch ein wichtiger Faktor der Attraktivität suburbaner oder ländlicher Standorte, wo insbesondere die Entwicklung von EFH-Standorten erheblich zur Flächeninanspruchnahme beiträgt. Wenn man nicht direkte oder indirekte Förderungen dieser Wohnform grundsätzlich in Frage stellen will, so verdienen doch – insbesondere mit Blick auf den anstehenden demografischen Wandel – **Möglichkeiten der Nachnutzung oder Nachverdichtung in EFH-Beständen besondere Aufmerksamkeit**. Dabei sind die Kleinstädte und Landgemeinden derzeit tendenziell am zögerlichsten, weshalb gerade hier entsprechende Sensibilisierungs-Maßnahmen sinnvoll erscheinen. Für eine doppelte Innenentwicklung wird es künftig angesichts rückläufiger Baulandpotenziale evident, verdichteter auf bestehender Fläche zu bauen, um so **Potenziale für Grün und Freiräume zwecks Klimaschutz und Lebensqualität zu erhalten**. Der Rückgang der Baulandpotenziale führt nicht zu einem Ende der Bebauungsoptionen, sondern erfordert ein **Umdenken beim Potenzialbegriff**: Das Potenzial ist weit größer, wenn nicht die herkömmlichen Bebauungsdichten, sondern ein anderer Umgang mit der endlichen Ressource Fläche realisiert wird. Dazu zählen insbesondere eine dichtere, teilweise auch höhere Bebauung, intelligente Mehrfachnutzungen, ein Abbau von Leerstand und nicht zuletzt eine Nachverdichtung im Bestand.

Vor diesem Hintergrund unterstreichen auch die Ergebnisse der Baulandumfrage die **Zwiespältigkeit des Instruments des beschleunigten Verfahrens für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB**. Es erscheint deshalb sinnvoll, auch für eine Übergangszeit bis zum Auslaufen der Regelung die Anwendbarkeit dieses Instruments **auf Knappheitsregionen zu beschränken**. Soweit das Instrument gerade in **kleineren Kommunen und Landgemeinden** insbesondere aufgrund der **Verfahrensvereinfachung** genutzt wird, wäre zu prüfen, ob dieser Effekt im Zuge der Weiterentwicklung des Baurechts oder eben **einer kapazitiven Unterstützung auf anderem Wege** erreicht werden kann.

Darüber hinaus könnte geprüft werden, inwieweit eine **verstärkte Anwendung der bestehenden bodenpolitischen Instrumente** grundsätzlich gefördert bzw. noch stärker über die Anwendbarkeit und Vorteile dieser Instrumente für die Baulandbereitstellung aufgeklärt werden kann. Hierzu wird auch auf die Ergebnisse aus dem ebenfalls beim BBSR laufenden Projekt „Instrumente der Baulandbereitstellung und Bodenpolitik“ verwiesen (vgl. <https://difu.de/13340> [17.01.2022]). Mit Blick auf das häufig als Hemmnis der Baulandmobilisierung thematisierte **fehlende Verwertungsinteresse von Flächeneigentümern und -eigentümerinnen** muss es dabei auch darum gehen, hier **für größere Kooperationsbereitschaft zu werben** und gegebenenfalls entsprechende Instrumente – wie etwa eine Grundsteuer C – zu schärfen. Großräumig empfiehlt es sich, **Entwicklungen wo immer möglich in weniger dynamische Regionen zu lenken**. Hier weisen derzeit die ostdeutschen Bundesländer das entspannteste Verhältnis von Flächenpotenzialen zu -bedarfen auf. Auf kommunaler Ebene können **entsprechende Impulse auch von bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen** ausgehen. Diese finden sich derzeit noch am ehesten in größeren Städten, weshalb hier für eine größere Verbreitung geworben werden könnte.

Zu prüfen wäre auch, wie weit eine **Flächenentwicklung stärker in interkommunaler Kooperation gefördert werden kann**. Dieser Ansatz wurde insbesondere auch in den Fallstudienuntersuchungen thematisiert, spielt aber in der Breite bislang in den allerwenigsten Städten und Gemeinden eine Rolle. Die gemeindeübergreifende Erfassung von Flächenreserven und Baulandpotenzialen sowie die sich daraus ergebende Möglichkeit, diese Flächen gegebenenfalls auch gemeindeübergreifend zu managen, stellt ein sehr sinnvolles Ziel dar und sollte deshalb nach Möglichkeit verstärkt werden. Gerade in weniger dynamischen Regionen könnten so **Alternativen** gefunden werden **zur Konkurrenz um die Ansiedlung einer begrenzten Nachfrage mit dem Mittel der Flächenausweisung**. Zudem können kleinere Gemeinden mit knappen Ressourcen und Personalkapazitäten so auf regionaler Ebene unterstützt werden.

Unabhängig von der jeweiligen lokalen Situation ist eine **umfassende Kenntnis der vorhandenen Innenentwicklungs- und weiteren Flächenpotenziale sowie die aktuelle Fortschreibung** der Daten eine wesentliche Grundbedingung eines zielgerichteten Flächenmanagements. Dies zeigt sich auch darin, dass die interne Nutzung der Flächeninformationen durch die Gemeindeverwaltung sowie durch die Stadt- oder Gemeinderäte bei der Nennung der Adressaten von Flächeninformationen durch die Befragten an erster Stelle steht. Dabei gilt es auch, **zukünftige Entwicklungen beispielsweise im engen Kontakt mit der Wirtschaft und Trägern der Infrastruktur proaktiv im Blick zu behalten**, um frühzeitig Erkenntnisse über frei werdende Potenziale zu erhalten und Vorbereitungen für die Nachnutzung einzuleiten. Wo dies in kleineren und sehr kleinen Gemeinden noch auf der Grundlage von Ortskenntnis, Erfahrungswissen und persönlichen Kontakten der beteiligten Fachleute handhabbar sein mag, wird mit zunehmender Gemeindegröße schnell eine Komplexität erreicht, die ohne eine **systematische Flächenerfassung unter Nutzung digitaler Werkzeuge** nur schwer vollständig überblickt werden kann. Auch wenn hier in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte gemacht wurden und weitere Städte und Gemeinden an der Umsetzung entsprechender Ansätze arbeiten, ist in diesem Zusammenhang jede Unterstützung durch übergeordnete Ebenen insbesondere in Wachstumsregionen sinnvoll. Gute Beispiele geben hier die existierenden Instrumente auf Länderebene, wie etwa die **verpflichtende Anwendung des Flächenmanagement-Tools FLOO-TH** in Thüringen im Rahmen von Förderanträgen. Insbesondere die weite Verbreitung des Instruments RAUM+Monitor in Rheinland-Pfalz unterstreicht die **Bedeutung übergeordneter Unterstützung**. Empfohlen wird dementsprechend die weitere Bekanntmachung vorhandener Flächenmanagement-Tools und damit verbundener Vorteile wie die Einsparung eigener Entwicklungsanstrengungen.

Insbesondere aufgrund der **häufig angesprochenen Personal- und Kapazitätsgrenzen der Kommunen** sollte dabei auch geprüft werden, wie weitere Anreize geschaffen werden können für die einheitliche Anwendung der entsprechenden Flächenmanagement-Tools. Dabei ist die bereits erwähnte verpflichtende Anwendung im Rahmen von Förderprogrammen eine Möglichkeit. Ein weiteres Beispiel ist die Nutzung der erfassten Flächen-daten als Grundlage für die Begründung von Neuausweisungen im Rahmen der Regionalplanung wie im Beispiel des RAUM+Monitors. Damit liegt eine aktive Erfassung und Bewertung von Potenzialen im Interesse der Kommunen selbst. Dabei **müssen entsprechende Instrumente allerdings auch auf dem inhaltlich und technisch aktuellsten Stand gehalten werden**. Hinweise aus den Fallstudien-Untersuchungen legen nahe, dass statt vorhandener übergreifender Anwendungen teilweise aktuellere und leistungsfähigere eigene Lösungen bevorzugt werden. Mit Blick auf kleinere Kommunen darf außerdem das von diesen thematisierte **Verhältnis von Aufwand und Nutzen** nicht aus dem Blick geraten. Gerade hier können übergreifende Maßnahmen auf regionaler oder Landes-Ebene unterstützend wirken.

In diesem Zusammenhang könnte zugleich der **Ausbau von Schnittstellen** zu anderen Datenbeständen und Einrichtungen einschließlich **der Entwicklung fehlender einheitlicher Begriffe und Kategorien** sowie Nutzung von Standards wie **XPlanung und XBau** vorangebracht werden. Damit würden auch ämter- und behördenübergreifende Kooperationen und Synergien gestärkt. Derartige Ansätze finden sich jedoch bislang nur in sehr wenigen Städten und Gemeinden und wurden insbesondere hinsichtlich fehlender Standards der Flächenerhebung auch in den Fallstudienuntersuchungen thematisiert.

Und nicht zuletzt sind ohne **einheitliche Begriffe und Kategorien sowie Methoden und Standards der Datenerfassung** auch die durch die Baulandkommission empfohlene Verbesserung der Datengrundlagen und eine höhere Transparenz von Baulandpotenzialen und -bedarfen zumindest im Sinne eines kontinuierlichen bundesweiten Flächen-Monitorings nicht realisierbar. **Solange geeignete, bundesweit vergleichbare Daten nicht vorliegen, bleibt das Instrument der Baulandumfrage auch zukünftig die einzige Möglichkeit** zur Gewinnung einer umfassenden Orientierung zu existierenden Flächenpotenzialen sowie zum Status quo von Flächenerfassung und Flächenmanagement in deutschen Städten und Gemeinden.

Literaturverzeichnis

Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang, 2014: Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung. Qualitative Sozialforschung, Springer, Wiesbaden.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2004: Bauland- und Immobilienmärkte in Deutschland. Ausgabe 2004. Berichte, Bd. 19, Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2007: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006. Berichte, Bd. 27, Bonn.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), o. J.: Laufende Raumbeobachtung – Raumabgrenzungen; Siedlungsstrukturelle Kreistypen. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html> [abgerufen am 08.10.2021].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2009: Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien. BBSR-Online-Publikation Nr. 09/2015, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau- Stadt und Raumforschung (Hrsg.), 2014: Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung. Bonn. Bearbeitung: Schiller, Georg; Blum, Andreas; Hecht, Robert; Meinel, Gotthard; Oertel, Holger; Ferber, Uwe; Petermann, Eric.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2015: Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere. ExWoSt-Informationen 32/5, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau- Stadt und Raumforschung (Hrsg.), 2018: Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. ExWoSt-Informationen 51/1, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau- Stadt und Raumforschung (Hrsg.), 2018a: Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau- Stadt und Raumforschung (Hrsg.), 2018b: Plan-spiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengbiet“) in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2019a: Innenentwicklungspotenziale in Deutschland. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2019b: Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. ExWoSt-Informationen 51/2, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2019c: Baukultur für das Quartier. Prozesskultur durch Konzeptvergabe. Endbericht, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2019d: Nachhaltige Weiterentwicklung von Gewerbegebieten. Ergebnisbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021a: Laufende Raumbeobachtungen. Raumabgrenzung. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html> [abgerufen am 08.07.2021].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021b: Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/2020-wachsend-schrumpfend.html> [abgerufen am 08.07.2021].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021c: Innenentwicklung in kleineren Städten und Gemeinden. Strategien zur Sicherung lebendiger und Nutzungsgemischter Wohn- und Versorgungsstandorte. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/staedtebau/2018/innenentwicklung-kleinere-staedte/01-start.html?nn=2541684&pos=3> [abgerufen am 08.07.2021].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021d: Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2019/mobilisierung-privateigentuemer/01-start.html> [abgerufen am 08.07.2021].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021e: Raumordnungsprognose 2040. Bevölkerungsprognose: Entwicklung nach Altersgruppen. BBSR-Analysen KOMPAKT 4/2021, März 2021, Bonn.

Bundesregierung Deutschland, 2016: „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“. Berlin.

DESTATIS Statistisches Bundesamt, 2021: Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung. Stand 31.12.2020.

DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hrsg.), 2019: Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) – Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. Berlin.

Europäische Kommission, 2011: „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“. KOM(2011) 571 endgültig. Brüssel.

European Commission, 2021: „EU Soil Strategy for 2030 - Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate“. COM(2021) 699 final. Brussels.

Fina, Stefan; Henger, Ralph; Siedentop, Stefan; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Sanwald, Pamela; Scholz, Benjamin, 2020: Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau – Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW. IW-Report, Nr. 41. Köln.

Forum Baulandmanagement NRW, 2013: Flächenmanagement im Innenbereich. Dossier von Fallbeispielen in nordrhein-westfälischen Kommunen. Dortmund.

Frerichs, Stefan; Groth, Klaus-Martin; Hamacher, Karl; Prenger-Berninghoff, Kathrin; Simon, André; Witte, Andreas, 2020: Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB. TEXTE 93/202.; Umweltbundesamt, Berlin.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit, 2009: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Springer, Wiesbaden.

Henger, Ralph; Voigtländer, Michael, 2021: Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. Gutachten für die Deutsche Reihenhaus AG, Köln.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Berlin.

Kromrey, Helmut, 2000: Empirische Sozialforschung. 9. Auflage. Opladen.

Leiner, D. J., 2019: SoSci Survey (Version 3.1.06) [Computer Software]. Zugriff: <https://www.soscisurvey.de> [abgerufen am 08.10.2021]

LEP – Landesentwicklungsplan Hessen, 2021: Fünfte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Wiesbaden.

NBank, 2020: Wohnbaulandumfrage 2020. Hannover.

Statistisches Bundesamt, 2021: Statistik der Baufertigstellungen, Fertigstellung neuer Wohngebäude und Wohnungen in Wohngebäuden. Wiesbaden.

Trovato, Rosaria, 2018: Effizientes Monitoring für aktuelle raumordnerische Fragestellungen am Beispiel der regionalplanerischen Bruttowohndichte. In: Meinel, Gotthard; Schumacher, Ulrich; Behnisch, Martin; Krüger, Tobias (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 76, S. 161–169.

UBA – Umweltbundesamt (UBA), 2019: Modellversuch Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. Abschlussbericht, Texte 116/2019, Dessau-Roßlau.

Yin, Robert K., 2009: Case Study Research: Design and Methods (Fourth Edition). Sage Publications Ltd., Thousand Oaks.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Die erhobenen Flächenpotenziale nach Kategorien in Prozent der Siedlungsfläche Wohnen, Industrie und Gewerbe (WIG) nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich	8
Figure 1:	The surveyed (building) land potentials as a percentage of the settlement area for housing, industry and commerce (HIC) by municipality size classes and in large-scale comparison	15
Abbildung 2:	Zentrale Ergebnisse der Baulandumfrage im Überblick	12
Figure 2:	Overview of key results of the Building Land Survey	19
Abbildung 3-1:	Hauptkategorien der Baulanderfassung im Rahmen der Baulandumfrage	40
Abbildung 3-2:	Kategorisierung kommunaler Bauland- bzw. Flächenpotenziale nach Innen- und Außenbereich	41
Abbildung 3-3:	Wesentliche Schritte der Datenprüfung und -bereinigung	47
Abbildung 3-4:	Einschätzung der Entwicklung der IEP seit 2012 durch die Befragten	49
Abbildung 3-5:	IEP als Anteil an der Siedlungsfläche WIG in Prozent (für große Großstädte zusätzlich Median) sowie bezogen auf die Bevölkerung als m ² /EW	50
Abbildung 3-6:	IEP/WIG nach Bevölkerungsentwicklung in Prozent	51
Abbildung 3-7:	IEP/WIG nach siedlungsstrukturellen Kreistypen in Prozent	52
Abbildung 3-8:	Aufteilung der IEP nach Baulücken und Brachflächen	52
Abbildung 3-9:	Vornutzungen der Brachflächen in Prozent der angegebenen Brachflächen	53
Abbildung 3-10:	Antworten auf die Frage nach konkret absehbar entstehenden zusätzlichen Innenentwicklungspotenzialen	54
Abbildung 3-11:	Verteilung der angegebenen Datengrundlage der IEP-Angabe	55
Abbildung 3-12:	Vergleich der Innenentwicklungspotenziale in Prozent der Siedlungsfläche WIG nach Datengrundlage der Angabe	56
Abbildung 3-13:	Baureife Baulandreserven über IEP hinaus als Anteil an der Siedlungsfläche WIG in Prozent	58
Abbildung 3-14:	Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil an der Siedlungsfläche WIG in Prozent sowie der Median für die großen Großstädte	60
Abbildung 3-15:	Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil der an der Siedlungsfläche WIG in Prozent nach siedlungsstrukturellen Kreistypen	60
Abbildung 3-16:	Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil der Siedlungsfläche WIG in Prozent nach Bauland-Preiskategorien auf Kreisebene	61
Abbildung 3-17:	Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil WIG bzw. bezogen auf Bevölkerung im kartografischen Überblick nach Ländergruppen	62
Abbildung 3-18:	Aufteilung Gesamt-Baulandpotenzial nach vorgesehenen Nutzungen.	63
Abbildung 3-19:	Aufteilung des Gesamt-Baulandpotenzials nach unterschiedlichen Eigentums-Kategorien	64
Abbildung 3-20:	Wohn- und Gewerbeflächen-Potenzial nach stadträumlicher Lage	65
Abbildung 3-21:	Wohn- und Gewerbeflächen-Potenzial nach Lage-Qualität	66
Abbildung 3-22:	Einschätzung der Mobilisierbarkeit des Gesamt-Baulandpotenzials durch die Befragten	67
Abbildung 3-23:	Einschätzung der Mobilisierbarkeit des Gesamt-Baulandpotenzials durch die Befragten nach Bauland-Preiskategorien auf Kreisebene	68
Abbildung 3-24:	Anwendung von weichen Maßnahmen der Baulandmobilisierung (Mehrfachauswahl)	69
Abbildung 3-25:	Bedeutung unterschiedlicher Hemmnis-Kategorien der Baulandmobilisierung im Vergleich (Mehrfachauswahl)	70
Abbildung 3-26:	Einschätzung der Entwicklung des Gesamt-Baulandpotenzials in den kommenden 5 Jahren	71
Abbildung 3-27:	Langfristige Baulandpotenziale im Vergleich mit Gesamt-Baulandpotenzial aus IEP und baureifem Bauland, bezogen auf Siedlungsfläche Wohnen, Industrie und Gewerbe	72

Abbildung 3-28: Anteile der langfristigen Baulandpotenziale für die Prozesse zur Schaffung von Baurecht eingeleitet wurden	73
Abbildung 3-29: Einschätzung von Nachverdichtungsmaßnahmen und Leerstandsrisiko in EFH-Gebieten	74
Abbildung 3-30: Gegenüberstellung von Gesamt-Baulandpotenzial nach Städten und Gemeinden und Wohnraum-Bedarfen nach Kreisen (Quintile kategorisiert)	79
Abbildung 3-31: Wohnungsbaupotenziale auf dem direkt oder kurzfristig mobilisierbaren Gesamt-Baulandpotenzial, differenziert nach siedlungsstrukturellen Kreistypen (Unter- und Obergrenzen)	80
Abbildung 3-32: Durch die Befragten angegebene Baulandbedarfe für Wohnen und Gewerbe hochgerechnet in Hektar; Datengrundlage mit methodischen Schwächen	82
Abbildung 3-33: Anteil der teilnehmenden Kommunen, die explizit keinen zusätzlichen Bedarf in den jeweiligen Kategorien sehen, in Prozent	83
Abbildung 3-34: Nennung unterschiedlicher Methoden der Erhebung von Flächenbedarfen (Mehrfachauswahl)	84
Abbildung 3-35: Verbreitung von Flächenerfassungsmaßnahmen in Prozent der Städte und Gemeinden im Gesamtüberblick	86
Abbildung 3-36: Verbreitung der Erfassungsaktivitäten für die verschiedenen Flächenkategorien (Zusammenfassung der Kategorien „Flächendeckende Erfassung“ und „Erfassung für Teilgebiete“)	87
Abbildung 3-37: Häufigkeit der Fortschreibung von erfassten Flächendaten in Prozent der diese Kategorien jeweils erfassenden Kommunen	88
Abbildung 3-38: Nutzung der Standards XPlanung/XBau in Prozent der Städte und Gemeinden	90
Abbildung 3-39: Häufigkeit der Nutzung unterschiedlicher Methoden zur Erfassung von Flächendaten (Mehrfachauswahl)	91
Abbildung 3-40: Häufigkeit erfasster Flächenmerkmale (Mehrfachauswahl)	92
Abbildung 3-41: Gesamteinschätzung des Beitrags verschiedener Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung	94
Abbildung 3-42: Anteil „großer Beitrag“ oder „relevanter Beitrag“ (summiert) verschiedener Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung in der Differenzierung	95
Abbildung 3-43: Gesamteinschätzung des Beitrags verschiedener Strategien zur Wohnbaulandentwicklung	96
Abbildung 3-44: Anteil „großer Beitrag“ oder „relevanter Beitrag“ (summiert) verschiedener Strategien zur Wohnbaulandentwicklung in der Differenzierung	97
Abbildung 3-45: Effektivität der Anwendung sowie Vorstellungen zur zukünftigen Handhabung der Regelungen nach § 13a und § 13b BauGB	98
Abbildung 3-46: Einschätzung der Effektivität der Anwendung sowie Vorstellungen zur zukünftigen Handhabung der Regelungen nach § 13a und § 13b BauGB im Detail (Zusammenfassung der Kategorien „Trifft voll und ganz zu“ sowie „Trifft teilweise zu“)	98
Abbildung 3-47: Durchschnittlich unter den Regelungen nach § 13a und § 13b BauGB geschaffene Flächen in ha pro Gemeinde (absolut; abweichend von der bisher üblichen Gliederung wurden die Großstädte aufgrund kleiner Anzahl in einer Kategorie zusammengefasst)	99
Abbildung 3-48: Angaben zum Vorhandensein verschiedener Wege zur Kommunikation von Flächeninformationen im Überblick	100
Abbildung 3-49: Angaben zum Vorhandensein verschiedener Wege zur Kommunikation von Flächeninformationen nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich (Angabe „Trifft zu“; Mehrfachauswahl)	100
Abbildung 3-50: Angaben der Städte und Gemeinden zum Status eines bodenpolitischen Grundsatzbeschlusses	101
Abbildung 3-51: Vorliegen verschiedener bodenpolitischer Orientierungen in den Städten und Gemeinden (Gesamt)	102
Abbildung 3-52: Vorliegen verschiedener bodenpolitischer Orientierungen im Detail (Zusammenfassung der Kategorien „Trifft voll und ganz zu“ sowie „Trifft eher zu“)	103
Abbildung 4-1: Forschungsfragen der Fallstudienuntersuchungen	108
Abbildung 5-1: Die erhobenen Flächenpotenziale in ha nach Kategorien im Vergleich	158

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Abschätzung realisierbarer Wohneinheiten unter unterschiedlichen Annahmen: Pauschale Dichteannahme (Meth. 1) sowie differenzierte Dichten nach BBSR Kreistypen (Meth. 2) bzw. nach Gemeindegrößenklassen (Meth. 3)	8
Table 1:	Estimation of realisable dwelling units (DU) under different assumptions: Average density assumption (Method 1) as well as differentiated densities along BBSR district types (Method 2) or along municipality size classes (Method 3)	15
Tabelle 2-1:	In den Bundesländern existierende Datenbanken und Tools Bauland(potenzial)erfassung auf kommunaler Ebene	25
Tabelle 3-1:	Bruttostichprobe für die Baulandumfrage	45
Tabelle 3-2:	Grundgesamtheit, Brutto- und Nettostichprobe der Baulandumfrage	47
Tabelle 3-3:	Zukünftig absehbare IEP nach Gemeindegrößenklassen (ungewichtet)	54
Tabelle 3-4:	Unter- und Obergrenzen für IEP nach Gemeindegrößenklassen, im großräumigen Vergleich und nach Ländergruppen ($n_{ges}=630$; gewichtet)	57
Tabelle 3-5:	Gesamt-Baulandpotenzial nach Gemeindegrößenklassen, im großräumigen Vergleich und nach Ländergruppen ($n_{ges}=501$; gewichtet)	62
Tabelle 3-6:	Annahmen zu Dichtewerte in Wohneinheiten pro Hektar Bruttobauland nach BBSR-Kreistypen und Gemeindegrößenklassen	76
Tabelle 3-7:	Abschätzung von auf dem für Wohnungsbau vorgesehenen Flächenanteil realisierbaren Wohneinheiten	77
Tabelle 3-8:	Wohnungsbaupotenziale auf dem direkt oder kurzfristig mobilisierbaren Gesamt-Baulandpotenzial, differenziert nach siedlungsstrukturellen Kreistypen	79
Tabelle 3-9:	Wohnungsbaupotenziale auf dem direkt oder kurzfristig mobilisierbaren Gesamt-Baulandpotenzial, differenziert nach Bundesländergruppen	81
Tabelle 3-10:	Nutzung von Erfassungsinstrumenten auf Länderebene durch Befragte aus den jeweiligen Ländern	89
Tabelle 3-11:	Im Fragebogen abgefragte rechtliche Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung	93
Tabelle 3-12:	Im Fragebogen abgefragte Strategien der Wohnbaulandentwicklung	95
Tabelle 3-13:	Im Fragebogen abgefragte bodenpolitische Orientierungen	101
Tabelle 4-1:	Matrix der Auswahlkriterien	108
Tabelle 4-2:	Fallstudienauswahl	109

Anhang

Anhang 1: Druckversion Online-Fragebogen	172
Anhang 2: Gesprächsleitfäden der Fallstudieninterviews	193
Anhang 3: Steckbriefe der untersuchten Fallstudien	199

Anhang 1: Online-Fragebogen



Baulandumfrage 2020:
Flächenpotenziale, Qualitäten,
Erfassungsmethoden und Folgekosten



Baulandumfrage 2020 – Bundesweit repräsentative Stichprobe zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen

Fragebogen

Redaktioneller Hinweis:

Dieses Dokument ist eine vereinfachte barrierefreie Textfassung des Fragebogens; einen grafischen Eindruck des Online-Fragebogens vermittelt die Original-Druckfassung, die hier⁵ heruntergeladen werden kann (nicht barrierefrei).

Diese Druckversion dient Ihrer Orientierung sowie gegebenenfalls Abstimmung im Vorfeld der Bearbeitung. Nutzen Sie für die Bearbeitung bitte den Ihnen mit der E-Mail zugesandten Link im Internet. Der Umfang des Fragebogens im Internet kann deutlich geringer ausfallen, da der Verlauf teilweise abhängig ist von den Antworten auf bestimmte Fragen. Sollte Ihnen eine Bearbeitung im Internet gar nicht möglich sein, freuen wir uns auch über Ihre Angaben in einer Papierversion. Schicken Sie dann den ausgefüllten Fragebogen bitte an das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Weberplatz 1, 01217 Dresden, z. Hd. Andreas Blum oder als Scan an: baulandumfrage2020@ioer.de

Forschungsprojekt

Baulandumfrage 2020 – Bundesweit repräsentative Stichprobe zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen

Forschungsprogramm

EXWoSt – Experimenteller Wohnungs- und Städtebau

Im Auftrag

des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR)

bearbeitet von

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung,
Weberplatz 1, 01217 Dresden
in Kooperation mit
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
Umweltbundesamt
Deutsches Institut für Urbanistik

mit Unterstützung

durch den Deutschen Städtetag und den Deutschen Städte- und Gemeindebund

(5)

https://www.ioer.de/fileadmin/user_upload/projekte/files/2021/FBB/Druckversion_BU2020_final.pdf

Vielen Dank für Ihr Interesse an der Baulandumfrage 2020.

Die Umfrage wird durch das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt. Auftraggeber sind das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung und das Umweltbundesamt. Die Erhebung wird durch den Deutschen Städtetag sowie den Deutschen Städte- und Gemeindebund unterstützt.

Freiwilligkeit: Bitte beantworten Sie möglichst alle Fragen. Wenn Ihnen dies nicht möglich ist, helfen Sie uns aber auch mit einem teilweise ausgefüllten Fragebogen weiter. Bei einzelnen Fragen ist allerdings eine Eingabe für den Fortgang des Fragebogens unumgänglich. Sie werden im Zweifelsfall darauf hingewiesen.

Datenschutz: Ihre Angaben unterliegen dem Datenschutz und werden ausschließlich zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet. Insbesondere werden sie nicht an Dritte weitergegeben. Es finden keine gemeinde- oder personenbezogenen Auswertungen oder Veröffentlichungen statt. Gemeindebezogene Identifizierungsmerkmale, wie der Gemeindegemeinschaftsschlüssel, dienen ausschließlich der Rücklaufkontrolle und der Zuordnung zu Gemeinde- bzw. Ländergruppen. Am Ende der Umfrage wird eine freiwillige Angabe personenbezogener Kontaktdaten der Bearbeiterin/des Bearbeiters erbeten auf Grundlage einer Einwilligung gem. Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit a DS-GVO. Die Kontaktdaten dienen dem Zweck möglicher Rückfragen im Einzelfall sowie der Rücklaufkontrolle. Empfänger dieser Daten sind ausschließlich die zuständigen Mitarbeiter des IÖR und des Difu im Rahmen der Baulandumfrage 2020 in gemeinsamer Verantwortlichkeit*. Eine Datenübermittlung an Dritte erfolgt nicht. Die personenbezogenen Daten werden mit Abschluss der Auswertung, spätestens am Projektende (Aug. 2021) gelöscht.

Begriffe: Im Fragebogen werden „*Innenentwicklungspotenziale*“, sonstige „*baureife Baulandreserven*“ und „*langfristige Baulandpotenziale*“ als wesentliche Baulandkategorien thematisiert. Außerdem werden „*Brachen*“, „*Baulücken*“ und „*Nachverdichtungspotenziale*“ unterschieden. Relevant ist die *Bruttofläche*, also die jeweilige Gesamtfläche einschließlich Reserve-, Ausgleichs- und Grünflächen sowie Erschließungsstraßen. In einem weiteren Abschnitt geht es um „*Kosten-Nutzen-Betrachtungen*“ der Siedlungsentwicklung. Die für diese Begriffe verwendeten **Definitionen** werden Ihnen jeweils bei den entsprechenden Fragen angezeigt.

Bedienung: Um die Zahl der an Sie gerichteten Befragungen zu reduzieren, haben wir verschiedene Anliegen und Themen der beteiligten Einrichtungen in einer Umfrage kombiniert. Wir bitten deshalb um Verständnis für die Länge des Fragebogens. **Um Ihnen die Bearbeitung zu erleichtern, kann die Bearbeitung des Fragebogens unterbrochen und zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen werden.** Wenn Sie eine Seite zurückblättern möchten, nutzen Sie bitte die Schaltfläche [\[Zurück\]](#) unten links auf jeder Seite und *nicht* den Zurück-Button des Browsers. Freitextfelder können Sie durch „Anfassen“ und Ziehen mit der Maus in der unteren rechten Ecke des Textfeldes in der Größe verändern. Wenn Ihnen die Schrift zu klein oder zu groß erscheint (Lesbarkeit), können Sie dies mit [Strg]+ (größer) oder [Strg]- (kleiner) anpassen.

Mit Fragen und Anregungen wenden Sie sich bitte an:

Dipl.-Soz. Andreas Blum: 0351 4679-245 / a.blum@ioer.de

* Verantwortliche Stellen sind

das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Weberplatz 1, 01217 Dresden, Tel. 0351/4679-0, E-Mail: info@ioer.de, www.ioer.de, sowie

die Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin, Tel.: 030/39001-0, E-Mail: difu@difu.de, www.difu.de.

Mit Fragen zum Datenschutz wenden Sie sich bitte an die Datenschutzbeauftragten des IÖR: Dresdner Institut für Datenschutz, Frau Karin Armbruster, Hospitalstr. 4, 01097 Dresden, 0351/6557720, oder per Mail an datschutz@ioer.de

Hinweis: Die Nummerierung der Fragen kann in der online-Fassung abweichen, da je nach Verlauf gegebenenfalls nicht alle Fragen gestellt werden.

Frage 1. Bitte geben Sie zunächst den achtstelligen amtlichen Gemeindeschlüssel* (AGS)

Ihrer Stadt oder Gemeinde** an: [Eingabefeld]

Erläuterungen:

* Für die Befragung verwenden wir den **achtstelligen bundesweiten amtlichen Gemeindeschlüssel**, der auch vom Statistischen Bundesamt verwendet wird. Im Zweifelsfall kann dieser hier: <https://www.statistikportal.de/de/produkte/gemeindeverzeichnis> ermittelt werden (Statistikportal des Bundes und der Länder). Die Erfassung des AGS ist für den Fortgang der Befragung unverzichtbar. Die Angabe dient ausschließlich zur Rücklaufkontrolle und Zuordnung zu Städte-/Gemeinde-Gruppen (z. B. nach Bundesländern oder Gemeindegrößenklassen). Es finden keine gemeindebezogenen Auswertungen oder Veröffentlichungen statt.

** Bei **Verbandsgemeinden / Verwaltungsgemeinschaften:**

Wenn der Fragebogen für kleine Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde / Verwaltungsgemeinschaft stellvertretend durch die Verbandsgemeinde / Verwaltungsgemeinschaft bearbeitet wird, bitte trotzdem den **AGS der angefragten Mitgliedsgemeinde** (siehe Anschreiben) eingeben und nicht den AGS der Verbandsgemeinde / Verwaltungsgemeinschaft. Ebenso sind in diesem Fall in allen folgenden Fragen die **Angaben nur für die jeweilige Mitgliedsgemeinde gefragt**. Dies ist wichtig, da wir auf diesem Wege auch die Situation in den (sehr) kleinen Gemeinden abbilden wollen.

Von den eingangs angesprochenen Flächenkategorien interessieren uns nun zunächst die Innenentwicklungspotenziale*

Frage 2. Bitte geben Sie die in Ihrer Stadt/Gemeinde derzeit vorhandenen Innenentwicklungspotenziale* insgesamt in Hektar** (ha) an.

Bitte hier und im Folgenden alle Innenentwicklungsflächen unabhängig von der Marktverfügbarkeit und den Eigentumsverhältnissen berücksichtigen.

Wenn Ihnen genaue Daten vorliegen, geben Sie diese bitte an und markieren „Daten vorliegend“, andernfalls schätzen Sie bitte und markieren „Angabe geschätzt“. Wenn auch eine Schätzung nicht möglich ist, geben Sie bitte 0 (Null) ha ein und markieren Sie „Angabe nicht möglich“.

Antwort: Insgesamt verfügen wir in unserer Stadt/Gemeinde derzeit über [Eingabefeld] ha Innenentwicklungspotenziale.

Auswahlmöglichkeiten: Daten vorliegend; Angabe geschätzt; Angabe nicht möglich

Wenn Sie zur Angabe der Innenentwicklungspotenziale Anmerkungen machen wollen, haben Sie hier die Möglichkeit: [Eingabefeld]

Erläuterungen:

* Unter **Innenentwicklungspotenzialen** (IEP) verstehen wir öffentliche und private Flächen (Brachflächen und Baulücken) in gewachsenen Siedlungsgebieten (im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 sowie B-Plangebiete nach § 30 BauGB), unabhängig von deren Marktverfügbarkeit und konkreten Nutzungsabsichten. Sie müssen nicht ausschließlich für eine bauliche Nutzung vorgesehen sein, sondern können auch der Entwicklung von Grün- und Erholungsflächen dienen. Arrondierungsflächen zählen *nicht* zu den Innenentwicklungspotenzialen. Nachverdichtungspotenziale werden im Fragebogen *an anderer Stelle* behandelt.

Unter **Brachflächen** verstehen wir ungenutzte oder zwischengenutzte ehemals baulich genutzte Flächen, z. B. Industriebrachen, Konversionsbrachen, Infrastruktur- und Verkehrsbrachen, Gewerbebrachen, Wohnbrachen, Gebäudeleerstand, ungenutzte Garagengrundstücke, leerstehende Althofstellen und Kultur- und Sozialbrachen.

Unter **Baulücken** verstehen wir unbebaute, aber grundsätzlich direkt nutzbare bebauungsfähige Flächen (Einzelgrundstücke sowie wenige zusammenhängende Grundstücke), die in gewachsenen bzw. neu entwickelten Siedlungsgebieten liegen.

** Ein Hektar (ha) = 10.000m²

Hinweis: Falls in Frage 2 „0 ha“ oder „Angabe nicht möglich“ angegeben wurde, beantworten Sie bitte die folgende Nachfrage.

Frage 3. Sie haben „0“ ha Innenentwicklungspotenziale angegeben oder eine Angabe oder auch Schätzung ist Ihnen nicht möglich. Um Ihre Situation besser verstehen zu können, würden Sie uns helfen, wenn Sie dies kurz erläutern könnten: [Eingabefeld]

Frage 4. Wie verteilen sich die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale auf Brachflächen und Baulücken?

Wenn Sie in der Planungspraxis oder in Datenbanken andere Kategorien verwenden, versuchen Sie bitte trotzdem, diese den Kategorien Brachflächen und Baulücken zuzuordnen. Bitte auch hier angeben, ob die Angabe auf vorliegenden Daten beruht oder geschätzt wurde.

Antwort:

- Brachflächen ha: Eingabefeld sowie die Auswahlmöglichkeit: Daten vorliegend; Angabe geschätzt; Angabe nicht möglich
- Baulücken ha: Eingabefeld sowie die Auswahlmöglichkeit: Daten vorliegend; Angabe geschätzt; Angabe nicht möglich

Frage 5. Wie haben sich Ihrer Einschätzung nach die Innenentwicklungspotenziale in Ihrer Stadt/Gemeinde seit 2012 – dem Zeitpunkt der letzten Umfrage zu Innenentwicklungspotenzialen – verändert?

Bitte wählen sie die zutreffende Option und geben Sie wenn möglich eine Größenordnung in % an.

Antwort:

- Die Innenentwicklungspotenziale in unserer Stadt/Gemeinde haben seit 2012 ...
- deutlich zugenommen, nämlich um ca. [Eingabefeld] %
- eher zugenommen, nämlich um ca. [Eingabefeld] %
- eher abgenommen, nämlich um ca. [Eingabefeld] %
- deutlich abgenommen, nämlich um ca. [Eingabefeld] %
- Die Innenentwicklungspotenziale in unserer Stadt/Gemeinde sind seit 2012 etwa konstant geblieben.
- Eine Veränderung der Innenentwicklungspotenziale seit 2012 kann/möchte ich nicht einschätzen.

Frage 6. Werden in Ihrer Stadt/Gemeinde auf derzeit noch genutzten Flächen in konkret absehbarer Zeit zusätzliche Innenentwicklungspotenziale (IEP) entstehen? (etwa durch Umstrukturierungen, Nutzungsverlagerungen oder die Aufgabe bisheriger Nutzungen?)

Bitte wählen Sie die zutreffende Option, auch wenn Ihnen eine ha-Angabe nicht möglich ist.

- Ja, in unserer Stadt/Gemeinde werden konkret absehbar ca. [Eingabefeld] ha zusätzliche IEP entstehen.
- Nein, in unserer Stadt/Gemeinde werden konkret absehbar keine weiteren IEP entstehen.
- Die Entstehung weiterer Innenentwicklungspotenziale in unserer Stadt/Gemeinde kann/möchte ich nicht einschätzen.

Wenn möglich, erläutern Sie bitte genauer, um welche Entwicklungen es sich handelt: [Texteingabefeld]

Nun geht es nur um die Brachflächen*

Frage 7. Welche Nutzung hatten die (gegebenenfalls) vorhandenen Brachflächen vorher?

Bitte geben Sie auch hier an, ob die Angaben geschätzt wurden oder Daten vorliegen. Wenn für einen Teil der Brachflächen zur Vornutzung keine Informationen vorliegen, nutzen Sie bitte die letzte Zeile.

Antwort:

- Wohnen [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend oder Angabe geschätzt
- Handel, Büro und Dienstleistung [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend oder Angabe geschätzt
- Industrie/Gewerbe [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend oder Angabe geschätzt
- Militärische Nutzung [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend oder Angabe geschätzt
- Sonstige Vornutzung, nämlich [Eingabefeld Text] [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend oder Angabe geschätzt
- Vornutzung nicht bekannt [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend oder Angabe geschätzt

Erläuterungen:

* **Brachflächen** sind ungenutzte oder zwischengenutzte ehemals baulich genutzte Flächen, z.B. Industriebrachen, Konversionsbrachen, Infrastruktur- und Verkehrsbrachen, Gewerbebrachen, Wohnbrachen, Gebäudeleerstand, ungenutzte Garagengrundstücke, leerstehende Althofstellen und Kultur- und Sozialbrachen.

Nun interessieren wir uns für baureife Baulandreserven* über die genannten Innenentwicklungspotenziale hinaus.

Frage 8. Wie viele baureife Baulandreserven* (Bruttoflächen**) sind über die genannten Innenentwicklungspotenziale hinaus grundsätzlich direkt nutzbar?

Bitte auch hier und im Folgenden alle Flächen unabhängig von der Marktverfügbarkeit und den Eigentumsverhältnissen berücksichtigen.

Antwort:

Über die genannten Innenentwicklungspotenziale hinaus sind in unserer Stadt/Gemeinde derzeit weitere [Eingabefeld] ha baureife Baulandreserven grundsätzlich direkt nutzbar

Auswahl: Daten vorliegend, Angabe geschätzt oder Angabe nicht möglich

Wenn Sie zur Angabe der baureifen Baulandreserven Anmerkungen machen wollen, haben Sie hier die Möglichkeit: [Texteingabefeld]

Erläuterungen:

* **Baureife Baulandreserven** im Sinne dieses Fragebogens bezeichnen weitere - über die bereits erfassten Innenentwicklungspotenziale hinausgehende - öffentliche und private Flächen **im Anschluss an oder außerhalb von gewachsenen Siedlungsgebieten**, die nach den §§ 30 und 33 BauGB für eine bauliche Nutzung oder die Entwicklung von Grün- und Erholungsflächen bestimmt sind, über eine gesicherte Erschließung verfügen und - unabhängig von konkreten Nutzungsabsichten - grundsätzlich direkt nutzbar sind. Dazu zählen auch Brachflächen im Außenbereich. Rohbauland zählt *nicht* zu den baureifen Baulandreserven.

** Relevant ist dabei die **Bruttofläche**, also die jeweilige Gesamtfläche einschließlich Reserve-, Ausgleichs- und Grünflächen sowie Erschließungsstraßen.

Frage 9. Für welche Nutzungen sind die (gegebenenfalls) vorhandenen Innenentwicklungspotenziale und baureifen Baulandreserven vorgesehen?

Bitte geben Sie auch hier zusätzlich an, ob die Angaben auf vorliegenden Daten beruhen oder geschätzt wurden. Markieren Sie bitte „Angabe nicht möglich“, wenn zwar entsprechende Nutzungen vorgesehen sind, Sie diese aber nicht quantifizieren können.

Antwort:

Von den genannten IEP und dem baureifen Bauland entfallen auf ...

- Wohnen [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Trifft nicht zu
- Gewerbe [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Trifft nicht zu
- Erholung/Grünfläche [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Trifft nicht zu
- Sonstige Nutzung [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Trifft nicht zu
- Nutzung offen/unbekannt [Eingabefeld] ha; Auswahl: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Trifft nicht zu

10. Wie verteilen sich die Innenentwicklungspotenziale und baureifen Baulandreserven auf gute, mittlere und einfache Lagen?

Bitte geben Sie für jede Kategorie nach Gewerbe- und Wohn-Nutzung separat den geschätzten %-Anteil ein (Summe pro Zeile = 100 %; wenn keine Informationen vorhanden, markieren Sie bitte die entsprechende Angabe)

Antwort:

Diese Flächen liegen zu ... % in guter + mittlerer + einfacher Lage (Wohnen) bzw. 1A + 1B + 2A/B Lage (Gewerbe) – bitte Zahlenwerte ergänzen:

Wohnen [Eingabefeld] % in guter + [Eingabefeld] % in mittlerer + [Eingabefeld] % in einfacher Lage = 100 %; Ggf. wählen: Zu dieser Aufteilung liegen keine geeigneten Informationen vor

Gewerbe [Eingabefeld] % 1A-Lage + [Eingabefeld] % 1B-Lage + [Eingabefeld] % 2A/B-Lage = 100 %; Ggf. wählen: Zu dieser Aufteilung liegen keine geeigneten Informationen vor

Bitte kategorisieren Sie diese Flächen zusätzlich hinsichtlich ihrer räumlichen Lage (innerstädtisch, randstädtisch, in räumlich eigenständigen Ortsteilen)

Die Flächen liegen zu ... % innerstädtisch + randstädtisch + in räumlich eigenständigen Ortsteilen – bitte Zahlenwerte ergänzen:

Wohnen [Eingabefeld] % innerstädtisch + [Eingabefeld] % randstädtisch + [Eingabefeld] % in räumlich eigenständigen Ortsteilen = 100 %; Ggf. wählen: Zu dieser Aufteilung liegen keine geeigneten Informationen vor

Gewerbe [Eingabefeld] % innerstädtisch + [Eingabefeld] % randstädtisch + [Eingabefeld] % in räumlich eigenständigen Ortsteilen = 100 %; Ggf. wählen: Zu dieser Aufteilung liegen keine geeigneten Informationen vor

Frage 11. Wie schätzen Sie die Nutzbarkeit bzw. Mobilisierbarkeit der genannten Innenentwicklungspotenziale und baureifen Baulandreserven ein?

Bitte geben Sie auch hier den geschätzten %-Anteil ein (Summe = 100 %)

Antwort:

Von den genannten IEP und baureifen Baulandreserven sind ca.

[Eingabefeld] % direkt nutzbar.

[Eingabefeld] % kurzfristig mobilisierbar (innerhalb der nächsten 5 Jahre).

[Eingabefeld] % langfristig mobilisierbar (über 5 Jahre hinaus).

[Eingabefeld] % nach derzeitiger Einschätzung gar nicht mobilisierbar.

[Eingabefeld] % hinsichtlich ihrer Mobilisierbarkeit unsicher.

Frage 12. Gibt es in Ihrer Stadt/Gemeinde kommunale Fördermittel oder Förderprogramme für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen?

Bitte alle Optionen kennzeichnen.

- Jung kauft Alt; Auswahl: Vorhanden / In Vorbereitung / Nicht vorhanden
- Förderprogramm für (Teil-)Abriss/Grundstücksaufbereitung; Auswahl: Vorhanden / In Vorbereitung / Nicht vorhanden
- Förderprogramm für den Um- und Ersatzneubau auf Bestandsflächen; Auswahl: Vorhanden / In Vorbereitung / Nicht vorhanden
- Förderprogramm für Geschossaufstockung / Dachausbau; Auswahl: Vorhanden / In Vorbereitung / Nicht vorhanden
- Sonstige Fördermittel, nämlich: [Texteingabefeld]; Auswahl: Vorhanden / In Vorbereitung / Nicht vorhanden

Welche weiteren Methoden/Ansätze zur IEP- bzw. Baulandmobilisierung kommen in Ihrer Stadt/Gemeinde gegebenenfalls zur Anwendung?

Bitte alles Zutreffende markieren. Wenn keine weiteren Ansätze einer IEP- bzw. Baulandmobilisierung zur Anwendung kommen, nutzen Sie bitte die letzte Zeile.

Antwort:

- Flächendeckende Eigentümeransprache / z.B. postalisch
- Gezielte Eigentümeransprache / z.B. persönlich
- Innenentwicklungsmanager/Klimamanager („Kümmerer“)
- Eigentümer-Veranstaltungen, Messen o.ä.
- Sonstige Methoden/Ansätze, nämlich: [Texteingabefeld]
- Es kommen keine weiteren Methoden/Ansätze zur Mobilisierung zur Anwendung

13. Welche Hemmnisse einer IEP- bzw. Baulandmobilisierung bestehen? Bitte alles Zutreffende markieren.

Wenn keine Hemmnisse einer IEP- bzw. Baulandmobilisierung bestehen bzw. kein Bedarf besteht, nutzen Sie bitte die letzten Zeilen.

Antwort:

- Komplizierte Eigentumsverhältnisse (Erbengemeinschaft etc.)
- Bevorratung (z.B. für Nachkommen); Eigenbedarf/Reservefläche
- Altlastenrisiko
- Kosten der Baulandentwicklung allgemein
- Langfristige Folgekosten der Baulandentwicklung
- Kosten des Abrisses und der Entsiegelung
- Problematische Grundstücksgröße und/oder Zuschnitt
- Erschließung kann nicht gesichert werden / Zugriff auf Grundstücke zur Erschließung fehlt
- Bau- und planungsrechtliche Bestimmungen unklar oder unpassend zum aktuellen Bedarf
- Problematische Lage, Attraktivität des Umfelds
- Anforderungen des Natur- und Artenschutzes
- Verwaltungsinterne Aspekte

- Sonstige Hemmnisse: [Texteingabefeld]
- In unserer Stadt/Gemeinde gibt es keine Probleme mit der IEP- oder Baulandmobilisierung
- In unserer Stadt/Gemeinde besteht derzeit kein Bedarf an IEP- oder Baulandmobilisierung

Frage 14. Bitte schätzen Sie ein, wie sich die Eigentumsverhältnisse für diese Flächen auf folgende Kategorien verteilen. Bitte geben Sie den geschätzten %-Anteil ein (Summe = 100%)

Antwort:

Das Eigentum an IEP und Bauland insgesamt liegt zu ca.

[Eingabefeld] % bei Privatpersonen

[Eingabefeld] % bei Gemeinschaft(en) von Wohnungseigentümern

[Eingabefeld] % bei privatwirt. Wohnungsunternehmen/andere privatwirt. Unternehmen

[Eingabefeld] % bei Kommunen oder kommunale Wohnungsunternehmen

[Eingabefeld] % bei Bund und Ländern

[Eingabefeld] % bei Wohnungsgenossenschaften

[Eingabefeld] % bei Organisationen ohne Erwerbszweck

[Eingabefeld] % bei Kirchen und Stiftungen

[Eingabefeld] % bei Sonstigen / nicht bekannt

Bitte schätzen Sie außerdem ein, wie hoch gegebenenfalls der Anteil ausländischen Flächeneigentums insgesamt ist.

Dabei geht es nur um ausländisches Flächeneigentum soweit der Eigentümer / die Eigentümerin ihren Wohn-/Firmensitz

im Ausland hat. Flächeneigentum ausländischer Gemeindebürger/-innen ist hier nicht gemeint.

Wenn es kein ausländisches Flächeneigentum in diesem Sinne gibt, geben Sie bitte 0 % an.

Antwort:

Das Eigentum an Flächen liegt insgesamt zu ca. [Eingabefeld] % bei ausländischen Eigentümern/ Eigentümerinnen

Antwortalternative zum Ankreuzen: Kann/möchte ich nicht einschätzen

Frage 15. Wie werden sich Innenentwicklungspotenziale und baureife Baulandreserven in Ihrer Stadt/ Gemeinde in den nächsten 5 Jahren voraussichtlich entwickeln?

Antwort:

Die IEP und baureifen Baulandreserven werden innerhalb der nächsten 5 Jahre voraussichtlich ...

- deutlich zunehmen
- eher zunehmen
- weitgehend unverändert bleiben
- eher abnehmen
- deutlich abnehmen
- kann/möchte ich nicht einschätzen

Welche Gründe sehen Sie für diese Entwicklung? Angaben bitte im Freitext: [Texteingabefeld]

Als dritte Kategorie interessieren uns langfristige Baulandpotenziale* über Innenentwicklungspotenziale und baureife Baulandreserven hinaus.

Frage 16. Welche langfristigen Baulandpotenziale* - über Innenentwicklungspotenziale und baureife Baulandreserven hinaus - sind in Ihrer Stadt/Gemeinde vorhanden?

Bitte tragen Sie zutreffende Potenziale ein und geben Sie auch hier an, ob die Angaben geschätzt wurden oder Daten vorliegen, jeweils mit den 3 Ankreuzmöglichkeiten:

Antwort:

- B-Plan-Potenziale (Rohbauland) [Eingabefeld] ha. Auswahl: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich
- Flächennutzungsplan-Potenziale (Bauerwartungsland) [Eingabefeld] ha. Auswahl: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich
- Regionalplan-Potenziale [Eingabefeld] ha. Auswahl: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich
- Sonstige Potenziale, nämlich: [Texteingabefeld]; [Eingabefeld] ha. Auswahl: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich

Wenn Sie zu langfristigen Baulandpotenzialen Anmerkungen machen wollen, haben Sie hier die Möglichkeit [Texteingabefeld]

Frage 17. Wie weit ist gegebenenfalls bereits ein Planungsprozess zur Schaffung von Baurecht für Anteile dieser langfristigen Baulandpotenziale* eingeleitet?

Wenn keine Planungsprozesse eingeleitet sind, nutzen Sie bitte die Kategorie „trifft nicht zu“.

Auswahlmöglichkeiten je Stichpunkt: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / trifft nicht zu / Angabe nicht möglich

Antwort:

Ein Planungsprozess zur Schaffung von Baurecht ist bereits eingeleitet für

[Eingabefeld] ha B-Plan-Potenziale (Rohbauland)

[Eingabefeld] ha Flächennutzungsplan-Potenziale (Bauerwartungsland)

[Eingabefeld] ha Regionalplan-Potenziale

[Eingabefeld] ha Sonstige Potenziale, nämlich: [Texteingabefeld]

Erläuterungen:

* Als **langfristige Baulandpotenziale** werden im Rahmen der Befragung Flächen verstanden, die nach den §§ 30, 33 und 34 BauGB für eine bauliche Nutzung bestimmt sind, deren Erschließung aber noch nicht gesichert ist (Rohbauland) sowie Flächen, die im rechtskräftigen Flächennutzungsplan als Baufläche vorgesehen sind, jedoch noch nicht in einem rechtskräftigen Bebauungsplan entwickelt wurden (**Bauerwartungsland**). Als weitere langfristige Baulandpotenziale können Flächen verstanden werden, die auf Ebene der **Regionalplanung als Siedlungsbereiche vorgesehen** sind, jedoch noch nicht im Flächennutzungsplan einer Gemeinde umgesetzt worden sind sowie **gegebenenfalls sonstige Entwicklungsreserven** ohne Planungsstatus (z.B. Arrondierungsflächen)

Unabhängig von verfügbarem Bauland lässt sich insbesondere Wohnraum auch durch Nachverdichtungsmaßnahmen* schaffen.

Frage 18. Wie viele Wohneinheiten (WE) können potenziell zusätzlich durch Nachverdichtungsmaßnahmen geschaffen werden?

Bitte schätzen Sie für die jeweiligen Kategorien die mögliche Größenordnung ein. Wenn keine Nachverdichtungspotenziale* bestehen, geben Sie bitte 0 WE an; wenn eine Einschätzung nicht möglich ist, nutzen Sie bitte die Auswahlmöglichkeit „Angabe nicht möglich“.

Antwort:

Bebaubare Infrastruktur-/ Verkehrsflächen, ca. [Eingabefeld] WE bzw. Angabe nicht möglich

Gebäudeaufstockungen, Dachausbau ca. [Eingabefeld] WE bzw. Angabe nicht möglich

Nachverdichtung in der Fläche (2. Reihe-Bebauung o.ä), ca. [Eingabefeld] WE bzw. Angabe nicht möglich

Sonstige Nachverdichtungsmaßnahmen, nämlich: [Texteingabefeld], ca. [Eingabefeld] WE bzw. Angabe nicht möglich

Erläuterungen:

* **Nachverdichtungspotenziale** finden sich auf Flächen, die bereits bebaut und in Nutzung sind, jedoch über weitere Nutzungspotenziale verfügen. Beispiele hierfür sind Gebäudeaufstockungen oder Dachausbauten, bebaubare Infrastruktur- oder Verkehrsflächen sowie Zweite-Reihe-Bebauung, Innenhofbebauung und weitere Ergänzungsbauten in Wohn-, Misch- oder Gewerbegebieten.

Frage 19. Es gibt in der Diskussion zur Siedlungsflächenentwicklung immer wieder Hinweise, dass auch Einfamilienhausgebiete (EFH-Gebiete) zunehmend – etwa durch den demografischen Wandel – Potenziale für Nachverdichtungsmaßnahmen bieten können. Wie ist das in Ihrer Stadt/Gemeinde?

Bitte geben Sie für die folgenden Aussagen jeweils an, wieweit diese für Ihre Stadt/Gemeinde zutreffen oder nicht zutreffen mit den Auswahl-Möglichkeiten: trifft voll und ganz zu / trifft teilweise zu / trifft eher nicht zu / trifft ganz und gar nicht zu / kann/möchte ich nicht beurteilen.

Antwort:

In unserer Stadt/Gemeinde ...

... werden bereits Nachverdichtungsmaßnahmen in EFH-Gebieten geprüft.

... gehen wir Nachverdichtungsmaßnahmen in EFH-Gebieten bereits konkret an.

... sind Nachverdichtungsmaßnahmen in EFH-Gebieten zu beobachten

... zeichnet sich ein zunehmendes Risiko von Leerständen in EFH-Gebieten ab.

... übersteigt die Nachfrage nach Bestands-Immobilien im EFH-Segment das Angebot deutlich.

Jetzt geht es um möglichen zusätzlichen Baulandbedarf über existierende IEP und baureife Baulandreserven hinaus, zunächst für das Wohnen.**Frage 20. Wie hoch ist gegebenenfalls der zusätzliche Baulandbedarf für Wohnen in Ihrer Stadt/Gemeinde über existierende IEP/baureife Baulandreserven hinaus?**

Bitte differenzieren Sie zwischen Ein- und Zweifamilienhäusern (EZH) und Mehrfamilienhäusern (MFH) und markieren Sie zusätzlich, ob die Angaben geschätzt sind oder Daten vorliegen. Wenn eine Quantifizierung nicht möglich ist oder kein Bedarf besteht, nutzen Sie bitte die Option „Angabe nicht möglich“ oder „Es besteht kein zusätzlicher Bedarf“.

Antwort:

In unserer Stadt/Gemeinde besteht ein zusätzlicher Bedarf von ...

[Eingabefeld] ha für EZH. Auswahlmöglichkeiten: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Es besteht kein zusätzlicher Bedarf

[Eingabefeld] ha für MFH. Auswahlmöglichkeiten: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Es besteht kein zusätzlicher Bedarf

Für ein besseres Verständnis teilen Sie uns bitte mit, welche Annahmen bzw. konkreten Entwicklungen diesen Angaben zum Bedarf zugrunde liegen: [Texteingabefeld]

Frage 21. Wie hoch ist gegebenenfalls der zusätzliche Baulandbedarf für Gewerbe in Ihrer Stadt/Gemeinde über existierende IEP/baureife Baulandreserven hinaus?

Bitte differenzieren Sie zwischen Handel/Büro/Dienstleistungsgewerbe und produzierendem Gewerbe/Industrie und markieren Sie zusätzlich, ob die Angaben geschätzt sind oder Daten vorliegen. Wenn eine Quantifizierung nicht möglich ist oder kein Bedarf besteht, nutzen Sie bitte die Option „Angabe nicht möglich“ oder „Es besteht kein zusätzlicher Bedarf“.

Antwort:

In unserer Stadt/Gemeinde besteht ein zusätzlicher Bedarf von

[Eingabefeld] ha für Handel, Büro und Dienstleistungsgewerbe. Auswahlmöglichkeiten: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Es besteht kein zusätzlicher Bedarf

[Eingabefeld] ha für produzierendes Gewerbe/Industrie. Auswahlmöglichkeiten: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Es besteht kein zusätzlicher Bedarf

Für ein besseres Verständnis teilen Sie uns bitte mit, welche Annahmen bzw. konkreten Entwicklungen diesen Angaben zum Bedarf zugrunde liegen: [Texteingabefeld]

Frage 22. Welche Methoden benutzt Ihre Stadt/Gemeinde gegebenenfalls für die Ermittlung des Wohn- und Gewerbebaulandbedarfes? Bitte alle zutreffenden Angaben markieren.**Antwort:**

- Bevölkerungsprognose
- Arbeitsmarktprognose
- Wohnungsmarktprognose
- Trendfortschreibungen (z.B. der Bautätigkeit)
- Analyse des Wohnungsbestands (z. B. hinsichtlich des Ersatzbedarfes)
- Analyse der Wohnverhältnisse (z. B. Bestimmung von Nachholeffekten)
- Analyse der regionalen Wirtschaftskraft / des regionalen Wirtschaftswachstums
- Sonstige Methoden: [Texteingabefeld]
- Eine systematische Ermittlung des Baulandbedarfes erfolgt nicht / ist nicht möglich.

Frage 23. Welchen Beitrag zur Bedarfsdeckung leisten folgende Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung und -bereitstellung in Ihrer Stadt/Gemeinde?

Bitte die jeweils zutreffende Kategorie markieren.

Antwort:

Folgende Instrumente leisten: keinen Beitrag / einen geringen Beitrag / einen relevanten Beitrag / einen großen Beitrag / kann/möchte ich nicht beurteilen

- Qualifizierte Bebauungspläne nach § 30 Abs. 1 BauGB
- Einfache Bebauungspläne nach § 30 Abs. 3 BauGB
- Vorhaben- und Erschließungspläne nach §12 BauGB
- Bebauungsplan der Innenentwicklung nach §13a BauGB
- Beschleunigtes Verfahren für Außenbereichsflächen nach §13b BauGB
- Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB
- Satzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB
- Umlegung nach § 45ff. BauGB
- Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB
- Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach § 165 BauGB
- Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171 a-d BauGB
- Sonstige Instrumente, nämlich: [Texteingabefeld]

Frage 24. Welchen Beitrag leisten die im Folgenden genannten Strategien zur Wohnbaulandentwicklung und -bereitstellung in Ihrer Stadt/Gemeinde?

Bitte die jeweils zutreffende Kategorie markieren.

Antwort:

Folgende Instrumente leisten: keinen Beitrag / einen geringen Beitrag / einen relevanten Beitrag / einen großen Beitrag / kann/möchte ich nicht beurteilen

- Klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung und anschließende Beitragserhebung)
- Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung von Vorkaufsrechten) durch die Gemeinde in eigener Regie
- Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten und Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft
- Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrages oder eines vorhabenbezogenen B-Plans
- Baulandentwicklung im Rahmen interkommunaler Kooperation

Frage 25. Wenn auch B-Pläne nach den §§ 13a und/oder 13b BauGB einen Beitrag zur Deckung des Flächenbedarfes in Ihrer Stadt/Gemeinde leisten: Wie groß sind die nach den §§ 13a und/oder 13b BauGB insgesamt beplanten Flächen?

Bitte geben Sie die insgesamt beplanten Flächen in m² an (1ha = 10.000m²)

Antwort:

- Die nach §13a BauGB beplanten Flächen umfassen in unserer Stadt/Gemeinde insgesamt [Eingabefeld] m². Auswahlmöglichkeiten: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Trifft nicht zu
- Die nach §13b BauGB beplanten Flächen umfassen in unserer Stadt/Gemeinde insgesamt [Eingabefeld] m². Auswahlmöglichkeiten: Daten vorliegend / Angabe geschätzt / Angabe nicht möglich / Trifft nicht zu

Frage 26. Wie werden die Regelungen der §§ 13a und 13b BauGB in Ihrer Stadt/Gemeinde gesehen?

Bitte geben Sie für die folgenden Aussagen jeweils an, wieweit diese für Ihre Stadt/Gemeinde zutreffen oder nicht zutreffen.

Antwort:

- Die Regelungen des § 13a BauGB bieten ein effektives Instrument der Innenentwicklung.
- Die Regelungen des § 13b BauGB bieten ein effektives Instrument zur Wohnraumbereitstellung.
- Die Regelungen des § 13b BauGB sollten auch zukünftig beibehalten werden.
- Soweit die Möglichkeit besteht, werden wir (auch) zukünftig von den Regelungen des § 13b BauGB zur Deckung des Flächenbedarfes Gebrauch machen.
- Die Regelungen des § 13b BauGB sehen wir eher kritisch.

Jeweils Auswahlmöglichkeiten: trifft voll und ganz zu / trifft teilweise zu / trifft eher nicht zu / trifft ganz und gar nicht zu / kann bzw. möchte ich nicht beurteilen

Ein weiteres Thema im Kontext Baulandbereitstellung betrifft Kosten-Nutzen-Betrachtungen (bzw. fiskalische Wirkungsanalysen).**27. Werden in Ihrer Stadt/Gemeinde systematische, konkret quantitative Kosten-Nutzen-Betrachtungen* (bzw. fiskalische Wirkungsanalysen) im Rahmen der Siedlungsentwicklung angestellt?****Antwort:**

- Ja
- Nein
- In unserer Stadt/Gemeinde werden Kosten-Nutzen-Aspekte (fiskalische Wirkungen) der Siedlungsentwicklung eher qualitativ betrachtet.
- Keine Angabe

Wenn „Nein“: Spielen Kosten-Nutzen-Betrachtungen* in Ihrer Stadt/Gemeinde bei der Siedlungsentwicklung gar keine Rolle oder gibt es spezielle Gründe, die Sie am Einsatz von Instrumenten zur Kosten-Nutzen-Betrachtung (bzw. fiskalischen Wirkungsanalyse) der Siedlungsentwicklung hindern? Angaben bitte in Freitext: [Texteingabefeld]

Erläuterungen:

* *Kosten-Nutzen-Betrachtungen (bzw. fiskalische Wirkungsanalysen)* der Siedlungsentwicklung dienen dazu, die kurz-, mittel- und langfristigen Einnahmen (u.a. Mehreinnahmen aus Steuern und Zuweisungen, Grundstückserlöse) und Ausgaben (u.a. Kosten der Flächenentwicklung, Folgekosten der technischen und sozialen Infrastruktur, steigende Umlagen) im Zusammenhang mit einem oder mehreren Baugebieten systematisch einzuschätzen. Hierfür wurden Werkzeuge entwickelt, die Städten und Gemeinden die konkrete quantitative Berechnung des Einnahmen-/ Ausgabeverhältnisses ermöglichen oder die auch separat eine genaue Berechnung des Einnahmen- oder Ausgabenanteils gestatten.

Nun geht es um das Thema Baulanderfassung. Viele Städte/Gemeinden erfassen bereits heute Daten zu Innenentwicklungs- und Baulandpotenzialen.

Wie ist das bei Ihnen?

Frage 28. In unserer Stadt/Gemeinde werden Daten zu IEP, baureifen Baulandreserven und langfristigen Baulandpotenzialen sowie Nachverdichtungspotenzialen im Einzelnen wie folgt erfasst:

Bitte für alle Kategorien die zutreffenden Angaben markieren:

Antwort:

Auswahlmöglichkeiten: keine Erfassung / Erfassung in Vorbereitung / Erfassung für Teilgebiete / flächendeckende Erfassung / Angabe nicht möglich

- Brachflächen
- Baulücken
- Leerstände
- baureife Baulandreserven
- B-Plan-Reserven (Rohbauland)
- FNP-Reserven (Bauerwartungsland)
- Regionalplanreserven
- Nachverdichtungspotenziale
- Ausgleichsflächen
- Sonstige: [Texteingabefeld]

Soweit eine systematische Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen oder Baulandreserven nicht oder nur teilweise erfolgt: Welches sind die drei gravierendsten Hemmnisse?

Angaben bitte in Freitext: [Texteingabefeld]

Hinweis: Wenn gar keine Erfassung von Flächenpotenzialen erfolgt und diese auch nicht in Vorbereitung ist, bitte weiter mit Frage 34. Wenn eine Erfassung ausschließlich in Vorbereitung ist, beziehen Sie die folgenden Fragen bitte auf die geplanten Maßnahmen. Vielen Dank.

Frage 29. Die Erhebung der Daten zu IEP, baureifen Baulandreserven und langfristigen Baulandpotenzialen erfolgt mittels ...

Bitte alle zutreffenden Methoden markieren / angeben. Soweit eine Erfassung ausschließlich in Vorbereitung ist, beziehen Sie diese und die folgenden Fragen bitte entsprechend auf die geplanten Maßnahmen.

Antwort:

- Begehung
- Schätzung und Erfahrungswissen
- Datenübernahme aus Flächennutzungs-/Bebauungsplänen
- Abfrage / Dialog mit anderen Stellen
- Luftbild-/Satellitenbilddauswertung (incl. Google/Open Street Map)
- Nutzung Geobasisdaten
- Einsatz von Geoinformationssystemen
- sonstiger Methoden, nämlich: (Freitextfeld)

Nachfrage: Gelten für die Erfassung von Brachflächen oder Baulücken (gegebenenfalls) Mindestgrößen der Berücksichtigung?

Bitte markieren Sie die zutreffende Option und geben Sie gegebenenfalls Werte für die Mindestgrößen der Erfassung ein. Wenn nur für eine Kategorie eine Mindestgröße gilt, geben Sie bei der anderen (ohne Mindestgröße) bitte den Wert 99 ein. Hinweis: 1 ha = 10.000m²

Antwort:

- Nein, für die Erfassung gelten keine Mindestgrößen
- Ja, folgende: Für Brachflächen [Eingabefeld] m² und für Baulücken [Eingabefeld] m².

Frage 30. Welche Datenbanksysteme/Softwareprogramme/Flächenmanagementtools werden für die Flächenerfassung genutzt?

Bitte alles Zutreffende ankreuzen.

Antwort:

- Flächenmanagement-Tool für Kommunen der Landesanstalt für Umwelt Messungen und Naturschutz (FLOO Baden-Württemberg)
- Flächenmanagement-Tool der Thüringer Landgesellschaft (FLOO Thüringen)
- Flächenmanagement-Tool des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (CircUse Sachsen)
- Flächenmanagement-Datenbank (FMD) des Bayerischen Landesamts für Umwelt (Bayern)
- Nachhaltiges Flächenmanagement (FMD) des Hessischen Ministerium für Wirtschaft
- Verkehr und Landesentwicklung (Hessen)
- Baulücken- und Leerstandskataster für Kommunen (BLK) des Landesamts für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (Niedersachsen)
- Flächenmanagementkataster (FMK) Schleswig-Holstein
- RAUM+Monitor des Ministeriums für Inneres und Sport (Rheinland-Pfalz)
- Nutzung der Standards XPlanung, XBau
- Sonstige/eigene oder extern betreute Systeme, nämlich: [Texteingabefeld]

Frage 31. Welche flächenbezogenen Merkmale werden in den Datenbanken erfasst?

Bitte alles Zutreffende ankreuzen.

Antwort:

- Bestehendes Baurecht
- Potenzialfläche Neubau Wohnen
- Potenzialfläche Neubau Gewerbe
- Potenzialfläche Grün
- Potenzial für Rückbau Verkehrsflächen
- Potenzialfläche Nachverdichtung Wohnen
- Potenzialfläche Nachverdichtung Gewerbe
- Vorhandene technische Infrastruktur
- Vorhandene soziale Infrastruktur
- Eigentumsverhältnisse
- Bestehende Mobilisierungshemmnisse (z.B. unklare Besitzverhältnisse, mangelnde Verkaufsbereitschaft Eigentümerin oder Eigentümer)
- Andere Merkmale: [Texteingabefeld]

Frage 32. Verfügt die Datenbank zu Flächen-Informationen / das Baulandkataster Ihrer Stadt/ Gemeinde über Schnittstellen zu folgenden Ämtern, Abteilungen oder Institutionen?

Bitte alles Zutreffende markieren.

Antwort:

Schnittstellen bestehen ...

- zum Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS)
- zum Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystem (ATKIS)
- zu Geoinformationssystemen (GIS)
- zu Landwirtschaftsstatistiken
- zu Kataster- und Vermessungsverwaltungen
- zu Regionalplanung/Landesbehörden
- zu sonstigen Einrichtungen, nämlich: [Texteingabefeld]

Frage 33. Inwiefern werden die Daten für die verschiedenen Flächen-Kategorien gegebenenfalls fortgeschrieben?

Wenn für einzelne Flächen-Kategorien in Ihrer Stadt/Gemeinde keine Daten erhoben werden, die fortgeschrieben werden könnten, nutzen Sie bitte die Kategorie „trifft nicht zu“.

Antwort:

Auswahlmöglichkeiten die Fortschreibung der Daten erfolgt nicht / erfolgt unregelmäßig / erfolgt regelmäßig jährlich / erfolgt regelmäßig alle 2-3 Jahre / erfolgt regelmäßig seltener als alle 3 Jahre

- Brachflächen
- Baulücken
- Gebäudeleerständen
- baureifen Baulandreserven
- B-Plan-Reserven (Rohbauland)
- FNP-Reserven (Bauerwartungsland)
- Regionalplanreserven
- Ausgleichsflächen
- Nachverdichtungspotenzialen
- gegebenenfalls vorher angegebenen sonstigen Erfassungskategorien

Frage 34. Wie wird über Innenentwicklungspotenziale, baureife Baulandreserven und/oder weitere langfristige Baulandpotenziale – gegebenenfalls auch unabhängig von einer systematischen Erfassung – informiert?

Bitte markieren Sie für alle Aussagen, wieweit diese zutreffen oder nicht zutreffen.

Antwort:

Auswahlmöglichkeiten: Trifft zu / trifft teilweise zu / trifft nicht zu / Ist mir nicht bekannt.

- Die Daten/Informationen sind öffentlich zugänglich (z.B. Webseite).
- Die Daten/Informationen sind über ein Webportal mit Registrierung zugänglich.
- Es werden Kontaktmöglichkeiten/Informationen zu Ansprechpartnern zu Flächeninformationen veröffentlicht.
- Organisation von Veranstaltungen und Gesprächsrunden.
- Es erfolgt eine aktive Ansprache von potenziellen Interessenten und Investoren.
- Es werden regelmäßig Berichte über Flächenpotenziale erstellt.
- Die Daten/Informationen werden nur verwaltungsintern genutzt.
- Es erfolgt eine regelmäßige Information des Stadt-/Gemeinderates.
- Die Daten werden an die für regionale Raumordnung zuständige Stelle weitergeleitet.
- Sonstige Informationsangebote/Kommunikationswege: [Texteingabefeld]

Nachfrage: Gibt es eine zentrale Stelle/Abteilung für das Flächenmanagement in Ihrer Stadt/Gemeinde?**Antwort:**

- Ja
- Nein
- befindet sich im Aufbau
- Keine Angabe

Der Umgang mit Flächen in einer Stadt/Gemeinde wird wesentlich auch durch bodenpolitische Orientierungen bestimmt.

Frage 35. Liegt in Ihrer Kommune ein bodenpolitischer Grundsatzbeschluss des Gemeinderats vor, welcher auf eine vorrangige Innenentwicklung abzielt?

Antwort:

- Ja
- Nein
- Befindet sich in Abstimmung
- Keine Angabe

Bitte geben Sie außerdem für die folgenden Aussagen jeweils an, ob und in welchem Umfang diese für Ihre Stadt/Gemeinde insgesamt zutreffen oder nicht zutreffen:

Auswahlmöglichkeiten: trifft voll und ganz zu / trifft eher zu / trifft eher nicht zu / trifft ganz und gar nicht zu / kann/möchte ich nicht beurteilen

Antwort:

- Es gibt eine quantitative Begrenzung der Flächenneuausweisung.
- Gewerbeflächen werden vorrangig im Außenbereich entwickelt.
- Brachflächen und Baulücken bieten auch ein großes Potenzial zur nichtbaulichen Entwicklung (Renaturierung, Grün-/Erholungsflächen usw.).
- Förderung von Zwischennutzungen für Brachflächen und Baulücken ist ein wichtiges Instrument der Innenentwicklung.
- Es gibt eine bedarfsorientierte Baulandentwicklung.
- Innenentwicklungspotenziale (IEP) werden vorrangig entwickelt.
- Seit der Corona-Pandemie wird verstärkt über die Entwicklung von Grün- und Freiflächen auf IEP nachgedacht.

Hinweis: Die folgenden Fragen 36 bis 39 sind nicht Gegenstand dieses Berichtes sondern wurden durch das Deutsches Institut für Urbanistik gestellt und ausgewertet.

Im Folgenden möchten wir Genaueres erfahren zu den Kosten-Nutzen-Betrachtungen (bzw. fiskalischen Wirkungsanalysen) bei der Flächenentwicklung in Ihrer Stadt/Gemeinde

Bei Fragen hierzu wenden Sie sich bitte an: Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), preuss@difu.de Tel. +49 (0) 30 39001-265

Hinweis: Wenn Sie keine oder ausschließlich qualitative Kosten-Nutzen-Betrachtungen durchführen (Ihre Antwort auf Frage 27) gehen Sie bitte direkt zu Frage 40. Vielen Dank.

Frage 36. Welche Werkzeuge werden in Ihrer Stadt/Gemeinde zur systematischen Kosten-Nutzen-Betrachtung* (bzw. fiskalischen Wirkungsanalyse) der Siedlungsentwicklung eingesetzt? Mehrfachauswahl möglich.

- Folgekosten Schätzer
- Folgekostenrechner
- Landesspezifische Tools auf Basis „Folgekosten Schätzer“ (siehe Bayern, Brandenburg, Sachsen)
- Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz
- fokosBW® (Baden-Württemberg)
- FIA Fiskalische Gesamtbilanz
- LEANKom
- Regionaler Portfoliomanager
- Folgekosten Simulator
- Sonstige: (Freitextfeld)

Erläuterungen:

* **Kosten-Nutzen-Betrachtungen (bzw. fiskalische Wirkungsanalysen)** der Siedlungsentwicklung dienen dazu, die kurz-, mittel- und langfristigen Einnahmen (u.a. Mehreinnahmen aus Steuern und Zuweisungen, Grundstückserlöse) und Ausgaben (u.a. Kosten der Flächenentwicklung, Folgekosten der technischen und sozialen Infrastruktur, steigende Umlagen) im Zusammenhang mit einem oder mehreren Baugebieten systematisch einzuschätzen. Hierfür wurden Werkzeuge entwickelt, die Städten und Gemeinden die konkrete quantitative Berechnung des Einnahmen-/ Ausgabeverhältnisses ermöglichen oder die auch separat eine genaue Berechnung des Einnahmen- oder Ausgabenanteils gestatten.

Frage 37. Welche Einnahmen und Ausgaben betrachten Sie in Ihrer Stadt/Gemeinde bei der Kosten-Nutzen-Betrachtung (bzw. fiskalischen Wirkungsanalyse) der Siedlungsentwicklung?

Es geht zunächst um die Einnahmeseite, im unteren Teil der Frage um die Ausgabeseite. Bitte alles Zutreffende markieren.

Antwort:**Einnahmeseite**

- Grundstückserlöse (Wohnen, Gewerbe)
- Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (Wohnen, Gewerbe)
- Anteil Einkommensteuer (Wohnen)
- Fördermittel (Wohnen, Gewerbe)
- Zweckgebundene Finanzzuweisungen (Wohnen, Gewerbe)
- Gewerbesteuer (Gewerbe)
- Anteil an der Umsatzsteuer (Gewerbe)
- Grundsteuer A (Wohnen, Gewerbe)
- Grundsteuer B (Wohnen, Gewerbe)
- Weitere Einnahmen, nämlich: (Freitextfeld)

Ausgabeseite

- Umlagen z.B. an Amt, Kreis, Bezirk (Wohnen)
- Kostenanteil der Gemeinde an Baulandbereitstellung (Wohnen, Gewerbe)
- Planungskosten (Wohnen, Gewerbe)
- Zusätzl. investive Kosten sozialer Infrastruktur (Wohnen)
- Zusätzl. investive Kosten der technischen Infrastruktur (Wohnen, Gewerbe)
- Zusätzl. laufende Kosten sozialer Infrastruktur (Wohnen)
- Zusätzl. laufende Kosten der technischen Infrastruktur (Wohnen, Gewerbe)
- Weitere Ausgaben, nämlich: (Freitextfeld)

Frage 38. Für welche Zwecke wird die Kosten-Nutzen-Betrachtung (bzw. fiskalische Wirkungsanalyse) der Siedlungsentwicklung in Ihrer Stadt/Gemeinde verwendet? Bitte alles Zutreffende markieren.**Antwort:**

- Erstellung/Aktualisierung eines Flächennutzungsplans
- Erstellung/Aktualisierung eines Bebauungsplans
- Prüfung möglicher Ausweisungsalternativen
- Nachträgliche Analyse bestehender Baugebiete
- Vergleich von Bauvarianten mit Blick auf Folgekosten
- Gegenüberstellung von Strategien der Siedlungsentwicklung
- Erfassung der kurz-, mittel- und langfristigen Auslastungen von Infrastrukturen
- Datenbündelung/Datenschnittstelle
- Vorher-/Nachher-Betrachtung von Flächenentwicklungen
- Sonstige: (Freitextfeld)

Frage 39. Bei welchem Amt wird die Kosten-Nutzen-Betrachtung (bzw. fiskalische Wirkungsanalyse) der Siedlungsentwicklung durchgeführt?

Bitte eintragen (Freitextfeld)

Nachfrage: Wird bei der Durchführung der Kosten-Nutzen-Betrachtung (bzw. fiskalischen Wirkungsanalyse) der Siedlungsentwicklung externer Sachverstand hinzugezogen?

Antwort:

- Ja
- Nein
- Keine Angabe

Um im Einzelfall bei Rückfragen im Rahmen der Baulandumfrage 2020 Kontakt mit Ihnen als Ansprechpartnerin bzw. Ansprechpartner aufnehmen zu können sowie zum Zweck der Rücklaufkontrolle, bitten wir Sie abschließend, uns nachfolgende, personenbezogene Fragen zu beantworten.

Empfänger dieser Informationen sind ausschließlich die zuständigen Mitarbeiter des IÖR und des Difu in gemeinsamer Verantwortlichkeit. Eine Datenübermittlung an Dritte erfolgt nicht. Diese personenbezogenen Daten werden mit Abschluss der Auswertung, spätestens am Projektende (Aug. 2021) gelöscht. Die Erteilung der Einwilligung am Ende dieser Seite ist freiwillig. Eine erteilte Einwilligung kann jederzeit – ganz oder teilweise – mit Wirkung für die Zukunft schriftlich an das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., z. Hd. Andreas Blum, Weberplatz 1, 01217 Dresden, Tel. 0351/46790, Fax 0351/4679212, bzw. per E-Mail an datenschutz@ioer.de widerrufen werden. Gleichmaßen besteht das Recht auf Auskunft über die gespeicherten Daten sowie einer Berichtigung oder Löschung der gespeicherten Daten. Aus der Verweigerung der Einwilligung oder einem Widerruf entstehen Ihnen keine Nachteile. Es besteht ein Beschwerderecht bei der entsprechenden Aufsichtsbehörde.

Frage 40. Zunächst interessiert uns, wer an der Bearbeitung des Fragebogens beteiligt war:

Welcher Organisationseinheit (Amt, Abteilung o.ä.) sind Sie selbst zugeordnet? [Texteingabefeld]

Welche weiteren Einrichtungen der Stadt/Gemeinde waren gegebenenfalls an der Bearbeitung des Fragebogens beteiligt? [Texteingabefeld]

Frage 41. Aus welchen Quellen beziehen Sie die Informationen/Daten, auf die sich Ihre bisherigen Antworten stützen?

Bitte alles Zutreffende markieren:

Antwort:

- Eigene Kenntnis
- Rücksprache mit zuständigen Kollegen/Kolleginnen
- Datenbankabfrage
- Sonstige Quellen, nämlich: [Texteingabefeld]

Frage 42. Wie können wir Sie für eventuelle Rückfragen erreichen?

Auch hier sichern wir Ihnen – wie insgesamt – vollständigen Datenschutz zu. Es finden keine personen- oder gemeindebezogenen Auswertungen oder Ergebnisveröffentlichungen statt. Ihre Angaben werden ausschließlich im Rahmen des Projektes verwendet und nicht an Dritte weitergegeben.

Antwort:

Ihr Name: [Texteingabefeld]

Telefon: [Texteingabefeld]

E-Mail: [Texteingabefeld]

Wenn Sie auf dieser Seite Angaben gemacht haben, und mit der Verarbeitung einverstanden sind, markieren Sie bitte die folgende Einwilligung. Herzlichen Dank.

Antwort:

- Ich bin mit der Verarbeitung meiner – ganz oder teilweise – abgegebenen personenbezogenen Informationen zu oben genannten Zwecken einverstanden.

Abschließende Frage: Haben wir etwas vergessen? Möchten Sie uns etwas mitteilen?

Wenn Sie den Eindruck haben, dass wir einen wichtigen Aspekt der Thematik Baulandbereitstellung übersehen haben oder Anmerkungen zu der Befragung machen möchten, können Sie dies im folgenden Freitextfeld notieren oder uns unter den angegebenen Kontaktdetails gerne auch persönlich ansprechen.

[Texteingabefeld]

Ihre Angaben in der Übersicht:

In der Online-Fassung des Fragebogens bekommen Sie nach Abschluss der Bearbeitung ihre Angaben als Übersicht zusammengestellt. Sie können dann bei Bedarf mithilfe des „Zurück“-Buttons (unten links) auch im Fragebogen zurückgehen und Eingaben korrigieren. Es besteht dort auch die Möglichkeit, die Übersicht Ihrer Eingaben zu Dokumentationszwecken auszudrucken. Wenn eine entsprechende Option auf Ihrem Gerät eingerichtet ist, können Sie auch in eine „pdf“-Datei „drucken“ und Ihre Eingaben so für Ihren eigenen Gebrauch abspeichern.

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Wir möchten uns ganz herzlich für Ihre Mithilfe bedanken.

Weitere Informationen zum Projekt sowie zukünftig vorliegende Ergebnisse finden Sie auf der Internetseite des BBSR:

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2019/baulandumfrage/01-start.html>

Mit Fragen und Anregungen wenden Sie sich bitte an:

Dipl.-Soz. Andreas Blum: 0351 4679-245 / a.blum@ioer.de

Anhang 2: Gesprächsleitfäden der Fallstudieninterviews

A Städte und Gemeinden

1. Ziele

Welche Ziele verfolgen Sie im Flächenmanagement?

Was steht für Sie im Vordergrund?

- Vermeidung von Baulücken, Brachflächen und Leerständen
- Flächensparen
- Bereitstellung von mehr Bauland (Expansion)

2. Erfassungsmethoden

Wie werden Flächenpotenziale erfasst?

Welche Rolle spielt die Digitalisierung bei der Erfassung?

Nutzen Sie digitale Anwendungen wie Geoinformationssysteme, Datenbanken oder andere Tools, um Flächenpotenziale in Ihrer Kommune zu identifizieren?

3. Erfasste Flächentypen

Erfassen Sie Flächenpotenziale im Innenbereich und, wenn ja, welche?

- Baulücken
- Brachflächen
- Nachverdichtungspotenziale
- Wiedernutzungspotenziale

Erfassen Sie Flächenpotenziale im Außenbereich und, wenn ja, welche?

- Bauerwartungsland
- Rohbauland
- Regionalplan-Potenziale
- Arrondierungsflächen

Erfassen Sie Leerstände?

4. Fortschreibung des Datenbestandes

Wie aktuell ist Ihr Datenbestand?

Wie häufig wird der Datenbestand aktualisiert?

5. Veröffentlichung

Wie veröffentlichen Sie die erfassten Daten?

Sind die Daten öffentlich zugänglich oder nur verwaltungsintern?

6. Datennutzung

Wer hat die Daten erfasst und wer nutzt und hat Zugang zu den Daten?

Wie werden Flächenpotenziale mobilisiert? Welche Ansätze verfolgen Sie?

- Eigentümeransprache
- Kaufbörsen
- Online-Baulückenkataster
- etc.

Nutzen Sie die erfassten Potenzialdaten zur Flächen- und Bauleitplanung und, wenn ja, wie?

7. Praxiserfahrungen

Wie bewerten Sie die von Ihnen eingesetzten Erfassungsmethoden? Was läuft gut, was schlecht?

Wie bewerten Sie die Mobilisierung der erfassten Flächenpotenziale? Was läuft gut, was schlecht?

Welche Praxiserfahrungen möchten Sie uns ansonsten noch mitteilen?

Gibt es Ihrerseits noch Anmerkungen oder Aspekte, die Sie gern noch ansprechen möchten?

B Landkreise

1. Ziele

Welche Ziele verfolgen Sie im Flächenmanagement?

Was steht für Sie im Vordergrund?

- *Vermeidung von Baulücken, Brachflächen und Leerständen*
- *Flächensparen*
- *Bereitstellung von mehr Bauland (Expansion)*

2. Erfassung

(falls zutreffend)

Unterstützen Sie Ihre Kommunen bei der Erfassung von Flächenpotenzialen und, wenn ja, wie?

Wer hat die Daten erfasst und wer nutzt und hat Zugang zu den Daten?

Welche Rolle spielt die Digitalisierung bei der Erfassung?

Werden digitale Anwendungen wie Geoinformationssysteme, Datenbanken oder andere Tools genutzt, um Flächenpotenziale in Ihren Kommunen zu identifizieren?

Erfassen Sie Flächenpotenziale im Innenbereich und, wenn ja, welche?

- *Baulücken*
- *Brachflächen*
- *Nachverdichtungspotenziale*
- *Wiedernutzungspotenziale*

Erfassen Sie Flächenpotenziale im Außenbereich und, wenn ja, welche?

- *Bauerwartungsland*
- *Rohbauland*
- *Regionalplan-Potenziale*
- *Arrondierungsflächen*

Erfassen Sie Leerstände?

Wie aktuell ist Ihr Datenbestand und wie häufig wird er aktualisiert?

Wie veröffentlichen Sie die erfassten Daten? Sind die Daten öffentlich zugänglich oder nur verwaltungsintern?

3. Mobilisierung

Welche Rolle spielen Sie als Kreis oder interkommunaler Zusammenschluss bei der Mobilisierung von Flächenpotenzialen?

Wie verteilen sich die Kompetenzen bei der Mobilisierung von Flächenpotenzialen auf Kommunen und Kreis bzw. interkommunalen Zusammenschluss?

Nutzen Sie die erfassten Potenzialdaten der Kommunen zur Mobilisierung dieser Potenziale und, wenn ja, wie?

- Eigentümeransprache*
- Kaufbörsen*
- Online-Baulückenkataster*
- etc.*

4. Kreisentwicklungsplanung

Nutzen sie die erfassten Potenzialdaten zur Kreisentwicklungsplanung und, wenn ja, wie?

Welche Rolle spielen Sie als Kreis beim regionalen Flächenmanagement?

5. Praxiserfahrungen

Wie bewerten Sie die von Ihnen eingesetzten Erfassungsmethoden? Was läuft gut, was schlecht?

Wie bewerten Sie die Mobilisierung der erfassten Flächenpotenziale? Was läuft gut, was schlecht?

Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Kreis im Flächenmanagement?

Welche Praxiserfahrungen möchten Sie uns ansonsten noch mitteilen?

Gibt es Ihrerseits noch Anmerkungen oder Aspekte, die Sie gern noch ansprechen möchten?

C Interkommunale Zusammenschlüsse

1. Ziele

Welche Ziele verfolgen Sie im Flächenmanagement?

Was steht für Sie im Vordergrund?

- Vermeidung von Baulücken, Brachflächen und Leerständen
- Flächensparen
- Bereitstellung von mehr Bauland (Expansion)

2. Erfassung

(falls zutreffend)

Unterstützen Sie Ihre Kommunen bei der Erfassung von Flächenpotenzialen und, wenn ja, wie?

Wer hat die Daten erfasst und wer nutzt und hat Zugang zu den Daten?

Welche Rolle spielt die Digitalisierung bei der Erfassung?

Werden digitale Anwendungen wie Geoinformationssysteme, Datenbanken oder andere Tools genutzt, um Flächenpotenziale in Ihren Kommunen zu identifizieren?

Erfassen Sie Flächenpotenziale im Innenbereich und, wenn ja, welche?

- Baulücken
- Brachflächen
- Nachverdichtungspotenziale
- Wiedernutzungspotenziale

Erfassen Sie Flächenpotenziale im Außenbereich und, wenn ja, welche?

- Bauerwartungsland
- Rohbauland
- Regionalplan-Potenziale
- Arrondierungsflächen

Erfassen Sie Leerstände?

Wie aktuell ist Ihr Datenbestand und wie häufig wird er aktualisiert?

Wie veröffentlichen Sie die erfassten Daten? Sind die Daten öffentlich zugänglich oder nur verwaltungsintern?

3. Mobilisierung

Welche Rolle spielen Sie als interkommunaler Zusammenschluss bei der Mobilisierung von Flächenpotenzialen?

Wie verteilen sich die Kompetenzen bei der Mobilisierung von Flächenpotenzialen auf Kommunen und interkommunalen Zusammenschluss?

Nutzen Sie die erfassten Potenzialdaten der Kommunen zur Mobilisierung dieser Potenziale und, wenn ja, wie?

- Eigentümeransprache
- Veröffentlichung der erfassten Daten
- Öffentlicher Zugang zu Datenbanken
- Kaufbörsen
- Online-Baulückenkataster
- etc.

4. Gemeinsame Entwicklungsplanung

Nutzen sie die erfassten Potenzialdaten für eine gemeinsame Entwicklungsplanung des interkommunalen Zusammenschlusses und, wenn ja, wie?

Welche Rolle spielen Sie als interkommunaler Zusammenschluss beim regionalen Flächenmanagement?

5. Praxiserfahrungen

Wie bewerten Sie die von Ihnen eingesetzten Erfassungsmethoden? Was läuft gut, was schlecht?

Wie bewerten Sie die Mobilisierung der erfassten Flächenpotenziale? Was läuft gut, was schlecht?

Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Zusammenschluss im Flächenmanagement?

Welche Praxiserfahrungen möchten Sie uns ansonsten noch mitteilen?

Anhang 3: Fallstudiensteckbriefe/explorative Erhebungen

A Stadt Bochum

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Bochum liegt im dicht besiedelten Ballungsraum des Ruhrgebiets und verzeichnet eine leicht zunehmende Bevölkerungsentwicklung. Durch einen hohen Anteil von Wohnimmobilien aus der Nachkriegszeit bestehen mit Blick auf die Bestandsmodernisierung weiterhin große Herausforderungen, zumal sich die Ansprüche an das Wohnen verändern (z. B. zunehmende Nachfrage nach barrierefreien/-armen Wohnangeboten). Beides zusammengenommen führt zu einer Anspannung des Wohnungsmarktes.
- Die Anzahl der fertiggestellten Wohneinheiten konnte gesteigert werden. In den Jahren 2017 bis 2019 wurden durchschnittlich 500 Wohneinheiten jährlich neu errichtet. Noch positiver hat sich die Zahl der Baugenehmigungen entwickelt: In den letzten beiden Jahren (2019/2020) wurden jeweils Genehmigungen für rd. 1.200 neue Wohneinheiten erteilt.
- Wirtschaftlich befindet sich die Stadt weiter im Strukturwandel von der flächenintensiven Montan- und Automobilindustrie zu wissensbasierten Anwendungen mit einem Schwerpunkt auf Gesundheitswirtschaft und Informationstechnologien. Bochum ist außerdem ein großer Hochschulstandort mit ca. 58.000 Studierenden.
- Die industrielle Vergangenheit der Stadt hinterlässt heute Flächenpotenziale, die durch eine intensive Vornutzung und Altlasten gekennzeichnet sind. Der Fokus des Flächenmanagements liegt deshalb auf Flächenrecycling und der Innenentwicklung.
- Die geographische Begrenztheit der Stadt innerhalb eines Ballungsraums schafft starke Nutzungskonkurrenzen zwischen gewerblichem und Wohnbauland. Die Stadtentwicklung fokussiert daher wissensbasierte Ansiedlungen mit einer hohen Arbeitsplatzdichte pro Hektar, um die knappen verfügbaren Flächen schonend zu entwickeln.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Stadtverwaltung nutzt die durch den Regionalverband Ruhr (RVR) erhobenen Daten des Siedlungsflächenmonitorings Ruhr (SFM Ruhr), welche Geobasisdaten mit Informationen zur tatsächlichen und geplanten Flächennutzung verschneiden. Der Datenbestand wird in einem GIS-Programm verwaltet. Die Potenzialfassung erfolgt im ersten Schritt voll digital.
- Der Datenbestand wird unterjährig basierend auf den lokalen Kenntnissen sowie Bauanträgen und Baufertigstellungen aktualisiert. Die Rohdaten des RVR erfahren alle drei Jahre eine Fortschreibung. Somit verfügt die Stadt stets über aktuelle Daten.
- Die erfassten Flächenpotenziale werden anhand des Kategoriensystems des RVR sehr granular typisiert. Die gemeinsame Erfassung mit dem RVR ermöglicht eine wechselseitige Qualitätsprüfung des Datenbestandes.
- Die Rohdaten sind ausschließlich verwaltungsintern zugänglich. Eine Veröffentlichung der bilanzierten Ergebnisse für die ganze Metropole Ruhr erfolgt alle drei Jahre durch den RVR. Gegenüber dem Land NRW besteht eine Berichtspflicht. Im Abgleich mit dem ebenfalls vom RVR rechnerisch ermittelten Flächenbedarf stellt das Siedlungsflächenmonitoring eine fachliche Grundlage sowohl für die Regional- als auch die kommunale Bauleitplanung dar.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Bauland wird in Bochum auf verschiedene Weisen entwickelt, was Entwicklungen in eigener Regie, durch (private oder öffentliche) Gesellschaften und durch private Akteure aufgrund von städtebaulichen Verträgen oder vorhabenbezogenen Bebauungsplänen einschließt.
- Die Flächenentwicklung erfolgt häufig in Kooperation mit NRW.Urban, in einem Fall im Rahmen des Landesprogramms Kooperative Baulandentwicklung. NRW.Urban bringt eigenen finanzielle und personelle Ressourcen ein und vertritt die Stadt treuhänderisch in vorbereitenden Gesprächen zu Entwicklungsmaßnahmen. Hier wird sehr vorausschauend und langfristig geplant und verhandelt.
- Die Bochumer Kommunalpolitik hat 2018 in breitem Konsens ein Wohnbauflächenprogramm beschlossen, in dem ca. 30 Flächen zur Entwicklung von Wohnungsbauprojekten identifiziert und zeitliche Entwicklungspläne aufgestellt wurden. Sie werden priorisiert nach stadteigenen Flächen, solchen mit mitwirkungswilligen Eigentümern und nachrangigen Flächen.
- Die Stadt bringt die Akteure der Wohnungswirtschaft regelmäßig zu Investorenkonferenzen und einem Runden Tisch zusammen. Ende Mai 2021 wurde die Bochumer Allianz für Wohnen gegründet, welche neben wohnungswirtschaftlichen Akteuren auch Sozialverbände sowie (in beratender Funktion) Umweltverbände angehören. So wird einerseits versucht, für private Akteure eine „Willkommenskultur für Bagger“ zu schaffen sowie andererseits der erforderliche Diskurs sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Belange befördert.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Die digitale Datenerfassung wird äußerst positiv wahrgenommen. Die vom RVR zugelieferten Rohdaten des SFM Ruhr haben eine hohe Validität, sodass der Datenbestand eine effektive Bauleitplanung und Aktivierung von Flächenpotenzialen erlaubt.
- Das größte Hemmnis des Flächenmanagements sind begrenzte Personalkapazitäten, welche eine regelmäßige Ansprache von Eigentümern verhindert. Hier wirken sich die Angebote von NRW.Urban zur Flächenentwicklung positiv aus, weil sie die Ressourcen der Verwaltung schonen.
- Auch die Implementierung eines öffentlich einsehbaren Baulückenkatasters würde einen intensiven Austausch mit den Eigentümern voraussetzen. Die Zugriffsmöglichkeiten der Stadt auf Flächenpotenziale im privaten Eigentum sind sehr beschränkt, weil nicht-mitwirkungsbereite Eigentümer kaum zum Verkauf bewegt werden können. Dennoch zeigt sich der freie Markt sehr dynamisch und aktiv in der Entwicklung von Wohnbauland.
- Um den Herausforderungen der Bestandsmodernisierung zu begegnen, wurde im Herbst 2020 ein Kommunales Modernisierungsprogramm initiiert. Zunächst in einem Pilotgebiet (zentrale Abschnitte der Haupteinfallstraßen in die Innenstadt) berät ein Modernisierungsberater im Auftrag der Stadt interessierte Immobilien- bzw. Wohnungseigentümer. Diese können Zuschüsse aus kommunalen Mitteln für diverse Modernisierungsmaßnahmen beantragen.
- Für die Zukunft wünscht man sich eine angepasste Grundsteuer für unbebaute Flächen, um die Verkaufsbereitschaft privater Eigentümer zu erhöhen, sowie eine ausgeweitete Förderung der Gewerbeflächenentwicklung durch Bund und Land, insbesondere für Flächen mit Entwicklungshemmnissen aufgrund industrieller Vornutzung, Bergbau etc.

B Stadt Deggendorf

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Deggendorf weist ein sehr moderates Bevölkerungswachstum auf, das mit einer sich verändernden Altersstruktur einhergeht. Die Bevölkerung wird kurz- bis mittelfristig noch einmal tendenziell jünger, was zu Ansiedlungswünschen von jungen Familien führt. Aber auch die Gruppe der Über-60-Jährigen wächst stark und drängt mit eigenen Wohnansprüchen auf den Wohnungsmarkt.
- Diese Verschiebungen wirken Druck auf das Flächenmanagement aus, welches sich in Deggendorf explizit dem Ziel des Flächensparens verschrieben hat. Die Bevorzugung der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung wird in Bayern regionalplanerisch gefordert und durch höhere Städtebaufördermittel honoriert.
- Vor diesem Hintergrund nimmt die Stadt Deggendorf vermehrt Abstand von klassischen Einfamilienhausgebieten, sondern setzt auf neue Strukturen und bereits vorhandene Potenziale im Innenbereich, z. B. Baulücken.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Verwaltung nutzt die bayerische Flächenmanagement-Datenbank (FMD) des Landesamtes für Umwelt. In Deggendorf werden hier vordringlich Innenentwicklungspotenziale erfasst, obwohl die FMD auch für den Außenbereich geeignet ist.
- Der Datenbestand fügt zu jedem Flächenpotenzial Luftbilder, Geobasisdaten, planungsrechtliche Einschätzungen, Entwicklungshemmnisse und Eigentümerdaten zusammen. Allerdings bietet das Tool keine Ausgabe von Flächeninformationen in Kartenform, was erst durch ein Rückspielen der Daten in das städtische GIS möglich wird.
- Die Erfassung erfolgt sowohl digital durch die Verschneidung von Luftbildern mit Flächennutzungs- und Bebauungsplänen als auch durch spezifischere Bewertungen bei Vor-Ort-Besichtigungen.
- Die Flächenpotenziale werden wie folgt typisiert: Baulücken, Brachflächen, geringfügig bebaute Grundstücke, Leerstände. Wiedernutzungspotenziale und Nachverdichtungspotenziale werden in der FMD nicht erfasst.
- Potenzielle Entwicklungsflächen im Außenbereich, die eine Erschließung erfordern, werden separat in einer Excel-Datei geführt.
- Der Datenbestand der FMD wird einmal jährlich aktualisiert, in dem alle Baugenehmigungen und -anträge des vergangenen Jahres eingepflegt werden, die durch Luftbildbetrachtungen und Vor-Ort-Besichtigungen punktuell ergänzt werden. Aktivierungen werden zusammen mit der Zahl der genehmigten Wohnungen erfasst.
- Der Datenbestand ist nur verwaltungsintern zugänglich, weil persönliche Eigentümerdaten nicht gesperrt werden können. Auf Anfrage gibt die Verwaltung aber Grundstücksdaten in Kartenform an Interessenten aus.
- Die FMD wird genutzt, um den regionalplanerischen Neuausweisungsbedarf zu ermitteln, indem der ermittelte Baulandbedarf mit den in der FMD erfassten Potenzialen verrechnet wird.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Die FMD erlaubt die direkte Ausgabe von Fragebögen und Anschreiben für die Eigentümer von in ihr erfassten Baulücken und Brachflächen. Die Eigentümeransprache ist das meistverwendete Instrument der Mobilisierung in Deggendorf und wird fallbezogen, vor allem im Rahmen von speziellen Entwicklungsvorhaben der Verwaltung durchgeführt.
- Die Stadt verfolgt außerdem eine konsequente Nachverdichtungsstrategie. Dazu wurde das gesamte Stadtgebiet analysiert und Nachverdichtungspotenziale (unabhängig von der FMD) identifiziert. Die Eigentümer dieser Potenziale werden gezielt und individuell kontaktiert, um Verhandlungen über Nachverdichtungsprojekte zu initiieren.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Die benutzerfreundliche Oberfläche und Anwendbarkeit der FMD wird gelobt. Gleichwohl hat das Tool Nachteile. Weil die bayerischen Kommunen unterschiedliche GIS-Programme verwenden, existiert keine einheitliche Schnittstelle zur FMD. Eine Übertragung der Potenzialdaten in Kartenform muss daher für jede Fläche händisch erfolgen.
- Außerdem kann die FMD keine grundstücksscharfen Nachverdichtungspotenziale spezifizieren. Dies muss außerhalb der Datenbank geleistet werden.
- Die Resonanz auf Eigentümeransprachen wird in Deggendorf moderat positiv bewertet. Ca. 40 Prozent der ausgesendeten Fragebögen kommen zurück, insgesamt zeigen ca. 10 Prozent der Rückläufer Verkaufsbereitschaft. Die Rücklaufquote ist relativ hoch, weil im ländlichen Raum persönliche Verbindungen dominieren. Eine Anfrage der Verwaltung bzw. des Bürgermeisters wird eher beantwortet. Dennoch bleiben die Zugriffsmöglichkeiten der Stadt auf die Grundstücke beschränkt, weil viele Eigentümer Flächen für Nachkommen oder zu Zwecken der Kapitalanlage behalten wollen.

C Stadt Eschweiler

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Eschweiler liegt im verkehrstechnisch gut angebundenen Städtedreieck zwischen Aachen, Köln und Düsseldorf und verzeichnet deshalb eine zunehmende Bevölkerungsentwicklung und einen spürbaren Druck auf dem Flächenmarkt. Die Zuzüge sind durch die vergleichsweise niedrigen Bodenpreise und Mieten motiviert, verbunden mit einer aktiven Baulandentwicklung durch die Kommune.
- In wirtschaftlicher Hinsicht befindet sich die Stadt in einem tiefgreifenden Strukturwandel. Ein gutes Drittel des Eschweiler Stadtgebietes war dem Tagebau gewidmet, welcher größtenteils rekultiviert ist, das letzte Kohlekraftwerk schließt 2029/30. Die Arbeitsplatzverluste lassen sich nur durch zusätzliche und frühzeitige Flächenentwicklungen für Gewerbeansiedlungen und Wohnungsbau ausgleichen.
- Gleichzeitig verpflichtet sich die Stadt zu einem ressourcenschonenden Flächenmanagement, welches im Gegensatz zum hohen Druck auf dem Flächenmarkt steht. Das Flächenmanagement zeichnet sich vor diesem Hintergrund durch die Konversion ehemaliger Brach-, Sport- und Industrieflächen aus, die zumeist durch eine starke Vornutzung belastet sind.
- Dem Anspruch der Ressourcenschonung versucht man mit einem stärkeren Fokus auf Geschosswohnungsbau, dem beschriebenen Flächenrecycling und einer ressourceneffizienten Bauweise (Faktor-X-Modell) gerecht zu werden.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Erfassung von Flächenpotenzialen erfolgt ohne eine spezielle Datenbank, sondern mittels des städtischen GIS-Programms. Der Datenbestand speist sich aus Erstbewertungen zu Restriktionen und Nutzungen vor Ort, Katasterkarten und planungsrechtlichen Grundlagen. Weil diese Informationen nicht zentral an einer Stelle gebündelt werden und zum Teil noch in nicht-digitalisierter Form vorliegen, ist die Erfassung relativ aufwändig und personalintensiv.
- Dennoch wird aktuell gemeinsam mit der Städteregion Aachen an der Implementierung eines digitalen Tools gearbeitet, das die unterschiedlichen Datenquellen innerhalb der Verwaltung verschneiden und bis zur Mitte des Jahrzehnts eingeführt werden soll. Das stellt eine Besonderheit des Fallbeispiels dar, weil die Kommunen der Städteregion hier selbst die Digitalisierung des Flächenmanagements vorantreiben, ohne auf übergeordnete Initiativen von Land und Bund zurückzugreifen.
- In der aktuellen Erfassung werden Flächenpotenziale wie folgt typisiert: Baulücken, unerschlossene Potenzialflächen mit Bebauungsplan, bereits erschlossene Potenzialflächen mit neuen Planungserfordernissen, Reserveflächen (nach Flächennutzungsplan und Regionalplan). Für das geplante digitale Tool wird außerdem die Erfassung von spezifischen Nachverdichtungspotenzialen angestrebt, für die die vorliegenden Bebauungspläne eine bessere Ausnutzung zulassen.
- Der Datenbestand wird einmal jährlich fortgeschrieben. Für die Zukunft des digitalen Tools plant man eine automatische Aktualisierung auf Basis von eingegangenen Bauanträgen).
- Der Datenbestand wird keiner systematischen Qualitätsprüfung unterzogen und ist nur verwaltungsintern zugänglich.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- 2019 wurde ein Baulückenkataster erstellt, in dem ca. 300 Baugrundstücke auf 12 Hektar erfasst wurden. Die Eigentümer wurden angeschrieben, nach ihren Plänen befragt und die Flächen qualitativ bewertet. Das Kataster wurde bisher aufgrund datenschutzrechtlicher Einschränkungen nicht veröffentlicht. Die Eigentümeransprache soll in zwei bis drei Jahren wiederholt werden. Parallel erarbeitet die Städteregion Aachen derzeit ein kreisweites Baulückenkataster, das jedoch ohne eine qualitative Bewertung auskommt.
- In Zusammenarbeit mit Bau.Land.Partner und NRW.Urban werden zurzeit Konzepte für große, industrielle Brachflächen erarbeitet. Die Landesprogramme treten hier mit eigenen finanziellen und personellen Ressourcen als Mittler zwischen Stadt und Eigentümer auf. NRW.Urban entlastet die Stadt außerdem im Rahmen des Landesprogramms „Kooperative Baulandentwicklung“ mit eigenen Planungsleistungen und der Vorvermarktung von Grundstücken.
- Die Stadt Eschweiler beteiligt sich also proaktiv an Förderangeboten des Landes. Ein weiteres Beispiel ist die Förderung des Recyclings von vorbelasteten Flächen durch den Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband NRW (AAV), mit ausgesprochen gutem Ergebnis.
- Die Stadt verfolgt darüber hinaus die Strategie der strategischen Bodenbevorratung und kauft Grundstücke an, um flexibel auf den Druck im Flächenmarkt reagieren zu können. Der Erwerb wird dabei häufig über die städtische Strukturfördergesellschaft abgewickelt, die Bauland entweder selbst entwickelt oder unter Auflagen der Flächeneffizienz und Ressourcenschonung an private Bauherren weiterveräußert.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Das wichtigste Hemmnis des Flächenmanagements ist auch in Eschweiler die zu geringe Personaldecke in der Verwaltung. Aktuell scheitert daran eine effiziente, digitale Erfassung von Flächenpotenzialen und insbesondere Nachverdichtungspotenzialen. Die Initiativen von Städteregion und NRW.Urban mindern das Problem nur in Teilen.
- Die Resonanz auf die Eigentümeransprache war mit einem Rücklauf von 60 Prozent zwar gut, allerdings zeigen nur weniger als 10 Prozent der Eigentümer Verkaufsbereitschaft. Zwar drohte die Stadt mit der Veröffentlichung der Baulücken nach Paragraph 200 BauGB, allerdings schrecken die juristischen Konsequenzen vom Vollzug dieser Maßnahmen ab. Man wünscht sich konsequentere Instrumente als die bisherigen städtebaulichen Gebote. Auch eine differenzierte, angepasste Grundsteuer für unbebaute Flächen wird gefordert.
- Mit Blick auf die Potenzialerschließung wird die größte Herausforderung darin gesehen, landesweite Standards der Erfassung und Bewertung einzuführen. Diese umfassen auch die Bereitstellung eines einheitlichen digitalen Tools, wie es in anderen Bundesländern bereits üblich ist.

D Stadt Esslingen am Neckar

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Esslingen am Neckar liegt in der Metropolregion Stuttgart und verspürt daher einen enormen Druck auf dem Wohnungsmarkt. Die topographisch anspruchsvolle Lage in einem steilen Flusstal erschwert das Flächenmanagement.
- Das Flächenmanagement der Stadt ist als Querschnittsaufgabe nicht an einer bestimmten Verwaltungsstelle verortet. Sein Schwerpunkt liegt angesichts des hohen Siedlungsdrucks auf wohnbaulichen Nutzflächen.
- Das Flächenmanagement fokussiert sowohl den Innen- als auch den Außenbereich. Im Innenbereich liegt der Schwerpunkt auf Restrukturierungen ehemals gewerblich genutzter Flächen und dem Schließen von Baulücken. Im Außenbereich werden Stadterweiterungsflächen in Ortsrandlagen entwickelt, allerdings erlauben diese aufgrund ihrer Hanglage eher exklusive Einzelhausbebauungen.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Ersterhebung der Baulücken erfolgte im Jahr 2011 im Rahmen eines Flächennutzungsplanverfahrens durch händische Ermittlung und Bewertung der Flächen. Mittlerweile arbeitet man mit einem Web-GIS-Programm, in dem Innenentwicklungspotenziale farblich markiert und besondere Informationen zu Altlasten oder weiteren Restriktionen hinterlegt werden. Eigentümerdaten müssen separat im Grundbuchamt erfragt werden.
- Aktuell in Planung befindet sich eine digitale Datenbank, die das GIS mit einer Datenbank zu Baugenehmigungen verschneidet. Die Fortschreibung könnte dann automatisch erfolgen, genauso die Aktualisierung der Informationen zur Flächennutzung, die vom Landesvermessungsamt kommen. Die momentane Aktualität der Daten vergeht also schnell, weil wichtige Aktivitäten auf den Flächen nicht unmittelbar erfasst werden.
- Das GIS markiert auch potenzielle Erweiterungsflächen im Außenbereich und notwendige Ausgleichsflächen, die die Verwaltung im Blick behält.
- Die erfassten Flächenpotenziale werden lediglich nach städtischer, anderer öffentlicher und privater Eigentümerschaft unterteilt und sind ausschließlich dem Stadtplanungsamt zugänglich.
- Die vom Landesvermessungsamt zugelieferten Geobasisdaten werden einer Datenkontrolle durch das Stadtplanungsamt unterzogen.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Seit 2019 wurden alle Baulücken qualitativ gesichtet und in einem Kataster zusammengeführt, welches jedoch nicht öffentlich ist. Daraufhin wurden die kurzfristig bebaubaren Grundstücke identifiziert und deren Eigentümer gezielt angesprochen.
- Die Stadt Esslingen am Neckar verfolgt das Thema der Bauverpflichtungen nach Paragraf 143 BauGB aktiv und wartet mit ihrer Anwendung mit Blick auf die nächsten Eigentümeransprachen auf die Erfahrungen aus Tübingen. Aktuell kommen solche Verpflichtungen nur im Rahmen von städtebaulichen Verträgen mit Investoren zum Einsatz. Baurecht wird hier nur erteilt, wenn Projekte im Sinne der Stadtentwicklung entstehen.
- Die im GIS erfassten Potenziale auf Stadterweiterungsflächen und Ausgleichsflächen werden vorausschauend verfolgt und nach Möglichkeit aufgekauft, um sie zu entwickeln. Die Entwicklungen dauern erfahrungsgemäß 5-7 Jahre.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Ein großes Hemmnis besteht im Zugriff auf städtebaulich relevante Grundstücke. Die Eigentümeransprache von Anfang 2020 erzielte mit einer Verkaufsbereitschaft von 10 Prozent der Eigentümer zwar ein vergleichsweise gutes Ergebnis. Die Diskussion um Bauverpflichtungen zeigt jedoch, dass die Kommune sich schärfere Instrumente zur Entwicklung von Innenentwicklungspotenzialen wünscht.
- Das Flächenmanagement in Esslingen wird außerdem durch eine angespannte Haushalts- und Personalsituation gehemmt. Die Stadt befindet sich bis 2022 in einer Haushaltssperre. Gleichwohl nehme man sich vor, das Denken und Planen nicht einzustellen, nur weil kein Geld da sei. Vor allem ein digitales Erfassungstool mit einer höheren Verschneidungsdichte erscheint als deutliche Arbeitserleichterung wünschenswert.
- Angesichts der geringen Außenbereichspotenziale wünscht man sich in Esslingen eine Wiederaufnahme des Paragraphen 13b BauGB, der beschleunigte Verfahren für Flächen im Außenbereich erlaubt. Die vorhandenen Potenziale in Ortsrandlagen ließen sich so schneller entwickeln.

E Stadt Hammelburg/Allianz Fränkisches Saaletal

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Hammelburg liegt im südlichen Landkreis Bad Kissingen in Bayern und gehört damit zum dünn besiedelten, ländlichen Raum. Nach einigen Jahren der demografischen Schrumpfung konnte die Bevölkerungsabnahme zuletzt gestoppt werden.
- Das Flächenmanagement in Hammelburg ist Teil des Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepts (ILEK), das die Grundlage für den interkommunalen Zusammenschluss der Allianz Fränkisches Saaletal bildet. In dieser Allianz haben sich die Stadt Hammelburg und acht weitere Gemeinden zusammengeschlossen, deren Bevölkerung von wenigen Hundert bis zu 11.000 Einwohnerinnen und Einwohner (Hammelburg) reicht. Insgesamt hat das Gebiet der Allianz 27.000 EW.
- Die Rolle der Allianz besteht neben anderen Themen in der Koordination und Initiierung eines ressourcenschonenden, nachhaltigen Flächenmanagements und einer aktiven Innenentwicklung. Die umgekehrte Bevölkerungsentwicklung und der ausreichende Bestand an Außenentwicklungspotenzialen eröffnen hier ein Spannungsfeld, weil sie die Notwendigkeit und den Anreiz zur Ausweisung neuer Baugebiete schaffen.
- Das Flächenmanagement in den Allianzkommunen ist vor diesem Hintergrund sowohl durch Innen- als auch Außenentwicklung geprägt. Es fokussiert sowohl die Schließung von Baulücken als auch kleinere Arrondierungen und Neuausweisungen von Baugebieten.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Erfassung von Flächenpotenzialen liegt in der Verantwortung der einzelnen Gemeinden. Jedoch erfolgt sie nur mehr oder weniger regelmäßig. Die Allianz versteht sich deshalb als Treiber hinter der Innenentwicklung und setzt das Thema des Flächensparens immer wieder auf die Agenda der Gemeinden.
- Von technischer Seite nutzen die Allianzgemeinden die bayernweit kostenlos verfügbare Flächenmanagement-Datenbank (FMD). Sie führt Geobasisdaten und Informationen zum Planungsrecht, zur Eigentümerschaft, zu Nutzungen bzw. Leerständen und Entwicklungshemmnissen zusammen.
- In Hammelburg führt die FMD derzeit 180 Baulücken in der Kernstadt und den Ortsteilen, sie wird allerdings nicht für Außenbereichsflächen genutzt. Die erfassten Potenziale werden in Baulücken, Leerstände und Brachflächen untergliedert.
- Der Datenbestand ist stets relativ aktuell, weil die Stadt die vorhandenen Potenziale in jährlichen Bürgerversammlungen diskutiert. Die Übersichtlichkeit des Potenzialbestandes in kleineren, ländlichen Gemeinden erlaubt diese Art des Flächenmanagements.
- Der Datenbestand ist der Bau- und der Liegenschaftsverwaltung zugänglich, öffentlich jedoch nicht.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Ein wichtiger Baustein der Mobilisierung ist die Öffentlichkeitsarbeit. Die Allianz veranstaltet die Innenentwicklungsreihe „Mitten im Ort“, mit der Bürgerinnen und Bürger für die Innenentwicklung und die Altortrevitalisierung sensibilisiert werden.
- Außerdem erarbeitet sie Exposés für leerstehende Gebäude im Namen ihrer Eigentümer, die dann in eine Immobilien- und Grundstücksbörse überführt werden, die die Allianz für ihre neun Gemeinden unterhält und die auf ihrer Homepage aufgerufen werden kann. Die Börse wird nicht automatisiert durch die FMD befüllt, obwohl diese Schnittstelle als sinnvolle Weiterentwicklungsmöglichkeit betrachtet wird.
- Die Allianz unterstützt darüber hinaus die Gemeinden bei der regelmäßigen Ansprache privater Eigentümer, indem sie Anschreiben und Fragebögen vorbereitet. So wurden zuletzt 2020 Eigentümer zu ihrer Verkaufsbereitschaft abgefragt. Den Allianzmanagern kommt im Falle der Bereitschaft die Aufgabe zu, die Eigentümer bei der Vermarktung ihrer Objekte zu unterstützen.
- Schließlich hat die Allianz ein interkommunales Förderprogramm aufgelegt, das von den Kommunen gemeinschaftlich finanziert wird. Hier können Bauwillige max. 10.000 Euro Förderung für den Umbau, den Ausbau, die Erweiterung, die Sanierung leerstehender Gebäude und gegebenenfalls einen erforderlichen Abbruch alter Gebäudesubstanz erhalten, sofern dort anschließend wieder ein Neubau eines Wohn- oder Gewerbegebäudes erfolgt. In begründeten Ausnahmefällen kann auch ein Gebäudeabriss ohne anschließenden Neubau förderfähig sein, wenn dadurch die innerörtliche Situation (Ortsbild, Belichtung, Begrünung) maßgeblich verbessert wird, außerdem wird für jedes Kind unter 18 Jahren ein Bonus bis zu 2.500 € gewährt. Zusätzlich wird eine kostenlose Bauberatung finanziert. Auf diese Weise wurden in den letzten fünf Jahren mehr als 120 Förderanträge mit einer Investitionssumme von über 1,1 Mio. Euro bewilligt.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Das zentrale Hemmnis der Potenzialerschließung im ländlichen Raum sind die kleinen Verwaltungen mit einer geringen personellen Ausstattung. Die regelmäßige Fortschreibung des Datenbestandes und eine aktive Auseinandersetzung mit Innenentwicklungspotenzialen scheitert daran mancherorts.
- Ein weiteres Problem der Erfassung sind unterschiedliche Kategorisierungen der Flächenpotenziale. Verschiedene Verwaltungsstellen stufen Potenziale immer wieder unterschiedlich ein, was eine konsequente Beplanung erschwert.
- Die Resonanz auf die Eigentümeransprache ist in Hammelburg – wie typischerweise im ländlichen Raum – vergleichsweise gut. Dennoch ist die letztliche Verkaufsbereitschaft der Eigentümer nur selten gegeben. Man wünscht sich darum schärfere Instrumente des Baugesetzbuches, um einfacher auf städtebaulich relevante Grundstücke zugreifen zu können.

F Samtgemeinde Heemsen

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Samtgemeinde Heemsen zählt ca. 6.000 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt an der Grenze zur größeren Stadt Nienburg. Angesichts der dort steigenden Baulandpreise verzeichnet auch Heemsen eine zunehmende Bevölkerungsentwicklung.
- Die steigende Bevölkerungszahl erhöht den Druck auf dem Flächenmarkt. Der Innenbereich reicht dazu nicht aus, sodass in Heemsen weiterhin auch Baugebiete in Randlagen ausgewiesen werden, im Rahmen der Innenentwicklung (§ 13 b BauGB).
- Gleichwohl versucht die Verwaltung auch, noch vorhandene Innenentwicklungspotenziale zu heben.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Als kleine Gemeinde lassen sich Flächenpotenziale in der Samtgemeinde Heemsen mittels guter Ortskenntnis übersichtlich und effektiv erfassen. Unterstützt wird die Verwaltung dabei von regen politischen Vertreterinnen und Vertretern vor Ort, die Leerstandsentwicklungen im Auge behalten.
- Zur systematischen Erfassung nutzt die Verwaltung das niedersächsische Baulücken- und Leerstandskataster (BLK). In diesem werden Baulücken sowie Gebäude farblich gekennzeichnet. Letztere werden nach drohendem oder bereits existierendem Leerstand unterschieden. Weitere Flächenpotenziale, qualitative oder Eigentümerdaten werden nicht zentral erhoben.
- Der Datenbestand im BLK wurde phasenweise tagesaktuell gehalten und erlaubte so eine effektive Verhinderung von neuem Leerstand, weil frühzeitig Vermarktungsaktivitäten gestartet werden konnten. Die zunehmende Bevölkerungsentwicklung und die damit einhergehende Dynamik des Marktes unterbindet heute selbst längere Phasen, in denen ein Gebäude ungenutzt bleibt. Die Aktualisierung erfolgt heute daher einzelfallbezogen, indem Flächen, die sich im Rahmen der Bauleitplanung nicht mehr als Potenzial erweisen, herausgenommen werden.
- Das BLK ist ausschließlich verwaltungsintern zugänglich und wird vor allem zum Zwecke der Bauleitplanung konsultiert.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Das wichtigste Instrument der Baulandmobilisierung in Heemsen ist die fallbezogene Eigentümeransprache. In der Regel wenden sich Bauwillige, die sich für eine bestimmte Fläche interessieren, an die Stadt. Diese vermittelt den Kontakt dann an den Eigentümer, unabhängig von dessen Verkaufsbereitschaft. Dabei hilft die persönliche Bindung innerhalb einer kleinen Gemeinde, denn Eigentümer können so durch kontinuierliche Ansprache eher zum Verkauf bewegt werden.
- Kommt es zu Neuausweisungen von Baugebieten, so wird die Vermarktung zumeist dem Erschließungsträger überlassen, um die personellen Ressourcen der Verwaltung zu schonen. Es gibt folglich keine städtische Aktivierung mittels einer Grundstücksbörse. Stadteigene Flächen besitzt Heemsen nicht.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Das niedersächsische BLK bietet den Vorteil, Interessenten und Eigentümer unkompliziert und nachfragegerecht zu verbinden. Außerdem erlaubt es die vorausschauende Steuerung von Leerstandsrisiken der Zukunft. Dafür braucht es aber die regelmäßige Pflege der Daten. Diese scheitert heute vor allem am Personalmangel in der Samtgemeinde. Abhilfe leisten könnte eine Verschneidung mit der Bautätigkeitsstatistik, sodass der Datenbestand automatisch tagesaktuell gehalten wird.
- Mit Blick auf die Mobilisierung im Innenbereich lässt sich die Eigentümeransprache nicht pauschal bewerten. In einzelnen Fällen konnten so jedoch gelungene Innenentwicklungsprojekte realisiert werden.

G Stadt Iphofen

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Iphofen in Bayern mit ihren gut 4.700 Einwohnerinnen und Einwohnern zeichnet sich durch vielfältige Rahmenbedingungen des Flächenmanagements aus. Die Kernstadt selbst erfährt seit einiger Zeit ein leichtes Bevölkerungswachstum und folglich eine steigende Nachfrage nach Bauland, während die kleineren Ortsteile vor der Herausforderung zunehmenden Leerstandes stehen.
- Der Leerstandsproblematik bezieht sich vor allem auf landwirtschaftliche Gebäude wie Hofstellen, Scheunen oder Ställe, die zunehmend nicht mehr genutzt werden und zu Leerstand werden. Das Flächenmanagement konzentriert sich in dieser Situation verstärkt auf Nachverdichtungen und Umnutzungen, um die steigende Nachfrage zu bedienen.
- Die Innenentwicklung hat in Iphofen eine lange Tradition. Seit dem Ende der 1970er Jahre gehörten Leerstände und Brachflächen zu den Herausforderungen der Entwicklung des Altortes der Stadt, sodass man sich früh im Innenbereich engagierte. Heute verbleiben deshalb nur noch wenige Innenentwicklungspotenziale, so z. B. ehemalige Scheunen. Wo nötig und möglich werden heute auch Entwicklungen im Außenbereich realisiert.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Datenerfassung funktioniert heute digital durch den kostenpflichtigen TERA-Objektmanager. Diese Datenbank ähnelt der bayernweiten Flächenmanagement-Datenbank (FMD) des Landesamtes für Umwelt, bietet jedoch mehr Schnittstellen innerhalb der Verwaltung, so z. B. zwischen Umweltamt, Bauamt, Einwohnermeldeamt etc. Die FMD leistet diese Verschneidungen nur unter hohem technischem Aufwand. Man entschied sich daher bewusst für den Umstieg der digitalen Potenzialerschfassung auf den TERA-Objektmanager. Die hohe Verschneidungsdichte der Datenbank ist eine Besonderheit des Flächenmanagements in Iphofen.
- Der TERA-Objektmanager ist ein GIS-basiertes Tool, das Geobasisdaten, Eigentümer- und (anonymisierte) Bewohnerdaten umfasst, sodass automatisiert Leerstandsrisiken einzelner Gebäude ermittelt werden können. Somit erklärt sich, dass die Anwendung vor allem zum Leerstandsmanagement genutzt wird.
- Die Stadt Iphofen ist Mitgliedsgemeinde der interkommunalen Allianz Südost 7/22. Die Allianz übernimmt zentral die Aufgabe der Potenzialerschfassung und der Datenpflege. Die Iphöfer Bauverwaltung kann schließlich auf den durch die Allianz administrierten Datenbestand zugreifen.
- Die Flächenpotenziale werden wie folgt typisiert: Baulücken, Brachflächen, Leerstände. Darüber hinaus lassen sich individuell weitere Flächentypen ergänzen.
- Der Datenbestand wird einmal jährlich aktualisiert und ist ausschließlich verwaltungsintern verfügbar. Er wird im Zusammenspiel von ortskundigen politischen Fachleuten und Bürgermeistern einer Qualitätsprüfung unterzogen.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Das gängigste Instrument der Baulandmobilisierung ist wie in anderen Kommunen im ländlichen Raum die Eigentümeransprache. In den Ortsteilen, die keine starke Nachfrage verzeichnen, werden auch die Eigentümer von leerstandsbedrohten Gebäuden in einem zweijährigen Rhythmus kontaktiert. Auch dieses Instrument wird zentral durch die Allianzmanager organisiert.
- Aktuell befindet sich der Aufbau einer Immobilienbörse in der Findungsphase, die die Nachfrage stärker auf Gebiete mit einem Angebotsüberschuss lenken soll.
- In einem Stadtteil wurde unter Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner ein Scheunenkonzept erarbeitet, dessen Ziel die Schaffung zusätzlichen Wohnraums bei gleichzeitigem Erhalt des dörflichen Charakters ist. Für Scheunen, deren Leerstand absehbar ist, wurden auf diese Weise Konzepte mit Maßnahmen zur Umnutzung entwickelt. Diesen proaktiven Ansatz ermöglichte erst die strategische Nutzung des digitalen Tools, das Leerstandsrisiken valide abbildet.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Das größte Hemmnis des Flächenmanagements in Iphofen ist die mangelnde Verkaufsbereitschaft von Eigentümern leerstehender Gebäude oder unbebauter Grundstücke. Insgesamt verfügt die Stadt in Altbaugebieten noch über 60 freie Bauplätze. Um diese Innenentwicklungspotenziale zu heben, wäre ein strikteres Bau- oder Instandhaltungsgebot nötig. Die aktuellen Möglichkeiten des BauGB werden als zu aufwändig und rechtlich unsicher betrachtet. Die Sorge vor langwierigen Gerichtsprozessen schreckt hier ab.

H Stadt Kiel

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Kiel zeigte nach einigen Jahren des starken Wachstums zuletzt nur noch eine leichte Aufwärtsbewegung der Bevölkerungsentwicklung. Gleichzeitig ist sie aufgrund von umliegenden Naturschutzgebieten und einem sehr kleinen Stadtgebiet geographisch eng begrenzt.
- In dieser Situation setzt die Stadtverwaltung auf ein nachhaltiges Flächenmanagement, das 2020 mit dem Nachhaltigkeitspreis für deutsche Städte ausgezeichnet wurde. Man folgt dem Leitbild der doppelten Innenentwicklung, nach dem sowohl Wohnraum als auch der Freiraum qualitativ hochwertig entwickelt werden müssen.
- Die einfach zu entwickelnden Flächen im Innenbereich sind heute fast umfänglich erschöpft, daher fokussiert das Flächenmanagement heute stärker vorbelastete Grundstücke wie militärische Konversionsflächen oder Torfmoorkamp. Dabei wird am Vorzug der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung festgehalten. Aktuell befinden sich ca. vier von fünf Entwicklungsmaßnahmen im Innenbereich.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Erfassung von Flächenpotenzialen findet seit 2008 im Rahmen des Nachhaltigen Flächenmanagements Kiel (NFK) statt, das 2010 vom Umweltamt zum Stadtplanungsamt wechselte. In diesem Programm wurde 2008 eine Ersterhebung von Flächenpotenzialen durchgeführt, die in einer GIS-Anwendung zusammengeführt wurde. Der Datenbestand wird seitdem regelmäßig von Stadtteilplanern aktuell gehalten, die das gesamte Stadtgebiet auf Bautätigkeiten hin beobachten.
- Die zu jeder Fläche erfassten Datenmerkmale umfassen Geobasis- und Eigentümerdaten, das Planungsrecht sowie die Stellungnahmen der einzelnen Fachämter zu besonderen Restriktionen. Somit ist eine hohe Verschneidungsdichte der Informationsquellen innerhalb der Stadtverwaltung gewährleistet.
- 2021 wurde eine separate Erhebung von Nachverdichtungspotenzialen im Gebäudebestand der 1950er und 1960er Jahre beauftragt, die in der ersten Runde des NFK-Prozesses ausgenommen waren. Dieser Datenbestand wird derzeit mit Fachgutachten der Verwaltungsämter befüllt.
- Das NFK wird auch für Außenbereichsflächen, vor allem Bauerwartungsland, genutzt, was insbesondere für Ansiedlungsvorhaben von Unternehmen wichtig ist. Leerstände werden nicht im GIS-Programm erfasst, sondern separat.
- Die Flächentypisierung nach Art des Baulandes spielt eine untergeordnete Rolle, wichtiger ist die Einteilung nach kurz-, mittel- oder langfristiger Realisierbarkeit eines Vorhabens.
- Der Datenbestand des NFK ist ausschließlich verwaltungsintern zugänglich, mit Ausnahme der Daten des Wohnbauflächenatlas (s. u.).

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- 2017/2018 wurden die Daten des NFK in den Kieler Wohnbauflächenatlas überführt. In diesem System, einem Baulückenkataster nicht unähnlich, werden die zentralen Flächeninformationen zu Lage, Größe, Planungsrecht, Entwicklungshorizont und Eigentümerstruktur – ergänzt um Stellungnahmen der 18 Ortsbeiräte der Stadt – in Druckversionen veröffentlicht. Veränderungen im GIS-Programm (z. B. aus der Baufertigstellungsstatistik) werden direkt auch im Wohnbauflächenatlas sichtbar.
- Der Wohnbauflächenatlas dient der bedarfsgerechten Steuerung der Nachfrage zu einem passenden Angebot unter größtmöglicher Schonung natürlicher Ressourcen. Das Tool ist folglich eine technologische Unterstützung des aktiven Mobilisierungsmanagements der Stadtverwaltung. Entweder initiiert die Verwaltung selbst die Entwicklung von städtebaulich relevanten Flächen oder sie vermittelt zwischen Interessenten und Eigentümern. Zu diesem Prozess gehört also auch eine anlassbezogene Eigentümeransprache – wenn auch zumeist nur im Fall von größeren Flächen, nicht für jede einzelne Baulücke.
- Ferner nutzt die Stadt aktiv die Instrumente des Vorkaufsrechts und des Erbbaurechts

Hemmnisse und Herausforderungen

- Die begrenzten Personalkapazitäten erschweren noch weitergehende Maßnahmen des Flächenmanagements. So scheitert daran z. B. eine gezielte Ansprache der Eigentümer von kleineren Flächenpotenzialen.
- Die Resonanz auf die Eigentümeransprache wird in Kiel positiv bewertet. Zwar müsse die Stadt immer relativ hohe Preise für den Ankauf von Flächen bieten, jedoch habe man mit dem Instrument insgesamt gute Erfahrungen gemacht. Insgesamt hat die Kieler Kommunalpolitik die Notwendigkeit des verhältnismäßig hohen Mitteleinsatzes zum Ankauf von Baulandpotenzialen erkannt und stellt diese auch bereit. Nichtsdestotrotz wirken die hohen Bodenpreise bei angespannten Kommunalhaushalten hemmend auf die aktive Bodenbevorratung.

I Stadt Luckenwalde

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Luckenwalde liegt im Speckgürtel rund um Berlin und verzeichnet daher mittlerweile deutliche Zuwanderungsgewinne (ca. +150 Einwohnerinnen und Einwohner pro Jahr).
- Die Besonderheit des Fallbeispiels besteht in der schwierigen Ausgangslage der Flächenstruktur nach der Wiedervereinigung. Zu dieser Zeit gab es ca. 180 Hektar innerstädtischer Gewerbebrachen, weil in der ehemaligen DDR produzierende Betriebe unmittelbar neben klassischer Wohnbebauung errichtet wurden. Der nach 1990 einsetzende Strukturwandel hatte zur Folge, dass die Stadt noch heute großflächige Brüche im Siedlungsbereich aufweist.
- Folglich liegt der Fokus des Flächenmanagements auf der Umwandlung und Restrukturierung von brachgefallenen Gewerbeflächen. Damit verfügt die Stadt noch über einen erheblichen Bestand an Innenentwicklungspotenzialen, Entwicklungen im Außenbereich spielen eine untergeordnete Rolle. Die vorhandenen Brachflächen werden zumeist für Wohnbauprojekte umgenutzt, teilweise aber auch für größere Dienstleistungsstandorte.
- Gleichzeitig haben viele Abrisse ehemals gewerblich genutzter Gebäude seit den 1990er Jahren zu einem hohen Bestand an Baulücken geführt.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Erfassung von Flächenpotenzialen in Luckenwalde erfolgt über ein klassisches GIS-Programm. Daraus wurde angesichts der spezifischen Herausforderungen der Stadt ein Gewerbebrachflächenkataster abgeleitet, in dem alle ehemals gewerblich genutzten Flächen erfasst und bewertet werden. Die Grundstücke werden in großer Bearbeitungstiefe charakterisiert. Die abzulesenden Informationen beziehen sich auf planungsrechtliche Bedingungen, Eigentümerstruktur, Geobasisdaten, Entwicklungshemmnisse und potenzielle Nachnutzungsmöglichkeiten.
- Die Möglichkeiten der Nachnutzung bilden auch die Grundlage für die Typisierung der Flächenpotenziale.
- Der Datenbestand in GIS und Kataster wird einzelfallbezogen aktualisiert, wenn Veränderungen bei Bauanträgen oder Interessensbekundungen auftreten, und ist ausschließlich verwaltungsintern zugänglich.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Ein wichtiges Instrument der Mobilisierung ist die Eigentümeransprache. Im Rahmen des ExWoSt-Projektes „Kooperation im Quartier“ wurden Eigentümer in einem größeren Stadtquartier über drei Jahre kontinuierlich angesprochen und begleitet. Daraus hat sich ein permanentes System entwickelt, in dem die Stadt städtebaulich-strategisch relevante Grundstücke und Immobilien identifiziert und Eigentümer gezielt und regelmäßig kontaktiert. So sollen sie dazu bewegt werden, ihre Immobilien in Wert zu setzen oder zu veräußern.

- Darüber hinaus zeigt sich die Stadt aktiv in der Vermarktung von eigenen, aber auch privaten Objekten. Dazu werden zunächst Grundstücke und Immobilien geprüft und bewertet, so welche Nachnutzungsmöglichkeiten bestehen, wie sie städtebaulich aufgewertet werden können, welche Fördermöglichkeiten bestehen oder welche bauordnungsrechtlichen Bestimmungen zu beachten sind. Die Potenziale werden dann samt dieser Informationszusammenstellung auf vorhandenen Online-Marktplätzen (z. B. eBay, Immoscout etc.) vermarktet. Die Stadt unterhält also keine eigenen Vermarktungsplattformen, sondern nutzt vorhandene Infrastrukturen. Wenn sich Interessenten mit konkreten Projektvorschlägen melden, prüft die Verwaltung die Umsetzbarkeit der Ideen und richtet daran den Verkauf aus. Daher ist die Konzeptvergabe ein zentrales Instrument der Aktivierung in Luckenwalde. Da die Stadt ein Interesse an der städtebaulichen Aktivierung von Grundstücken in privatem Eigentum hat, bietet sie mitwirkungsbereiten Eigentümern die Vermarktung durch die Stadt an.
- Mit Blick auf die Baulandentwicklung verfolgt die Stadt Luckenwalde die Strategie der klassischen Angebotsplanung oder entwickelt Flächen in Zusammenarbeit mit (privaten oder öffentlichen) Baugesellschaften und auf Basis städtebaulicher Verträge oder vorhabenbezogener Bebauungspläne.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Das Fallbeispiel Luckenwalde zeichnet sich durch die Besonderheit aus, dass Innenentwicklungsbedarfe in großem Umfang existieren. Die zunehmende Nachfrage kann also gedeckt werden, ohne den Außenbereich anzutasten. Das Spannungsfeld zwischen Flächensparen und wohnungspolitischer Expansion lässt sich so leichter auflösen.
- Vor diesem Hintergrund reichen die beschriebenen Instrumente des Flächenmanagements völlig aus. Auch Kapazitätsgrenzen in der Verwaltung treten daher in den Hintergrund, weil die personalintensive Einführung neuer Instrumente (wie noch umfassendere Flächenmanagement-Datenbanken, Börsen usw.) nicht nötig ist und Entwicklungsperspektiven klar vorbestimmt sind.
- Das zentrale Hemmnis in Luckenwalde ist der beschränkte Zugriff auf private Objekte. Nach wie vor sind einige große Gewerbestandorte nicht entwickelt, entweder, weil Eigentümer sie zu spekulativen oder Kapitalanlagezwecken halten, die Eigentumsverhältnisse ungeklärt oder die Flächen mit kostenintensiven Altlasten belegt sind. Die Eigentümeransprache wird als erfolgreich bewertet. Mit einer Rücklaufquote von ca. 50 Prozent erreicht die Stadt einen vergleichsweise hohen Wert.

J Stadt Meerane

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Meerane in Sachsen durchläuft seit den 1970er Jahren einen Schrumpfungsprozess, derzeit hat sie rund 14.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Der Bevölkerungsrückgang erklärt sich zuvorderst durch eine hohe Sterbequote. Denn gleichzeitig verzeichnet die Stadt Zuzüge von überwiegend jüngeren Familien.
- Angesichts der abnehmenden Bevölkerungszahl schont das städtische Flächenmanagement den Außenbereich, hier entstehen höchstens in unmittelbaren Randlagen sehr kleine Baugebiete.
- Die Besonderheit Meeranes ist der hohe Bestand an DDR-Plattenbauten am Strandrand aus den 1970er Jahren, die sich überwiegend im Besitz der städtischen Wohnungsbaugesellschaft und einer privaten Genossenschaft befinden. 25 Prozent der hier liegenden Wohneinheiten stehen derzeit leer. Denn die Nachfrage der zuziehenden Gruppen richtet sich verstärkt auf Eigenheimgrundstücke, nicht aber auf Wohnungen in Plattenbauten. Dieser Bestand an verfügbaren Wohnungen hat die regionalplanerische Konsequenz, dass Neuausweisungen von Wohnbauland bauordnungsrechtlich kaum zulässig sind. Deshalb vollziehen Stadt und Genossenschaft seit Jahren einen Rückbau der Plattenbauten.
- Ein weiteres Merkmal des Fallbeispiels ist die Verfügbarkeit großer Wohnbauflächen im Innenbereich. Zu DDR-Zeiten wurden flächenintensive Gewerbebetriebe im engeren Siedlungsbereich eingerichtet, die im Zuge des Strukturwandels nach der Wiedervereinigung großflächige Gewerbebrachen hinterlassen haben. Heute werden diese Grundstücke zu Einfamilienhausgebieten umgenutzt, um der zunehmenden Nachfrage gerecht zu werden. Seit 2002 wurden ca. 15 Hektar ehemaliger Industriebrachen abgebrochen und restrukturiert.
- Dennoch befindet sich die Stadt Meerane in einer schwierigen Ausgangssituation, weil die vorhandenen Flächenpotenziale im Innenbereich zur Bedarfsdeckung nicht ausreichen, Neuausweisungen aus den besagten Gründen jedoch zumeist nicht möglich sind.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Erfassung von Flächenpotenzialen in Meerane erfolgt mittels eines städtischen GIS-Programms, in dem vor allem Baulücken und Brachflächen erfasst sind.
- Darüber hinaus führt die Verwaltung ein Leerstandskataster für Leerstände im gewerblichen Bereich und älteren Wohnhäusern (wie den Plattenbauten). Der gute Überblick über vorhandene Leerstände bildet die Grundlage für die zügige Beantragung von Fördermitteln und die Planung von Rückbau- oder Umstrukturierungsprojekten. Das Kataster ist mit Daten der Ver- und Entsorgungsbetriebe verknüpft, um einen effektiven Rückbau zu planen.
- Die stadteigenen Immobilien und Flächen werden im Programm Facility Management erfasst. Dieses GIS-gestützte Tool führt für jede Fläche Informationen zu Restriktionen, geschätztem Entwicklungsaufwand und Eigentümern zusammen. Es wird vertrieben von der Kommunalen Informationsverarbeitung Sachsen und ist mit dem Leerstandskataster verschnitten. Außerdem ist auch das Facility Management mit Ver- und Entsorgungsunternehmen verknüpft.
- Flächenpotenziale werden lediglich in Brachflächen und Baulücken untergliedert. Dennoch kann jedes Flurstück individuell charakterisiert werden, basierend auf digital vorliegenden Bebauungsplänen und dem Flächennutzungsplan. Neu hinzugekommen sind Flächen, die speziell für die Erzeugung regenerativer Energien geplant werden.

- Der Datenbestand in den einzelnen Systemen wird anlassbezogen fortgeschrieben, wenn Bauanträge eintreffen, Baugenehmigungen erteilt werden oder Infrastrukturmaßnahmen laufen. Die Daten sind lediglich verwaltungsintern zugänglich.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Die Stadt vermarktet freie Bauflächen in städtischem Besitz oder im Eigentum der kommunalen Wohnungsbau-Gesellschaft auf ihrer Homepage. Das gilt für Baulücken genauso wie für Gewerbebrachen.
- Auch privaten Eigentümern wird die Vermarktung ihrer Flächen auf diese Weise angeboten. Wenn Bauinteressenten mit einer Anfrage auf die Stadt zukommen, werden alle relevanten Informationen aus dem Datenbestand zusammengestellt und weitergeleitet. Einen direkten Zugriff der Interessenten auf die Datenbank gibt es nicht.
- Im Rahmen der Bauüberwachung werden private Eigentümer ferner anlassbezogen angesprochen und ihre Verkaufsbereitschaft abgefragt.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Die Entwicklung digitaler Lösungen für die Potenzialerschließung scheitert in Meerane am finanziellen Aufwand solcher Prozesse, die von den Kommunen selbst finanziert werden müssen. Man wünscht sich eine Entlastung durch Land oder Bund, welche selbst digitale Tools entwickeln und den Gemeinden zur Verfügung stellen könnten.
- Die Zugriffsmöglichkeiten der Stadt auf Grundstücke oder Gebäude im privaten Eigentum sind sehr eingeschränkt. In Meerane gehören vor allem institutionelle Anleger aus aller Welt zu den Eigentümern, deren Interesse meistens nicht die städtebaulich attraktive Weiterentwicklung ihrer Objekte ist. Die Stadt versucht deshalb neben der Ansprache über bauplanungsrechtliche Instrumente Zugriff zu erlangen, so z. B. durch strategische Bebauungspläne oder die Ausübung von Vorkaufsrechten.
- Die Zusammenarbeit mit auf die Stadt zukommenden Eigentümern wird positiv empfunden. Auch die Vermarktung auf der städtischen Homepage findet Anklang.
- Die Vermarktung von neu entstehenden Bauflächen aus Rückbauprojekten gelingt nur schwierig, weil in ihrer Umgebung zumeist weitere Plattenbauten stehen.
- Das größte Problem besteht jedoch in der Inkompatibilität von Nachfrage nach Eigenheimen und Angebot aus Plattenbauten. Um die Nachfrage besser als heute zu decken wäre eine flexiblere Anwendung regionalplanerischer Vorgaben nötig, die neben der Quantität auch qualitative Merkmale des Potenzialbestandes berücksichtigt.

K Stadt Münster

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Münster gehört zu den stark wachsenden Großstädten in Nordrhein-Westfalen. Alle Prognosen sehen keine deutliche Abschwächung dieser Entwicklung in den nächsten Jahren.
- Geographisch befindet sich die Stadt in der komfortablen Lage, dass der engere Siedlungsbereich von einem großflächigen Außenbereich umgeben ist, der grundsätzlich Raum zur Erweiterung gibt. Allerdings stehen dem Nutzungskonkurrenzen mit der dort stark vertretenen Landwirtschaft sowie grünplanerische und grünordnerische sowie natur-/landschaftsrechtlichen Aspekte entgegen.
- Die Stadt hat einen deutlichen wirtschaftlichen Schwerpunkt im Dienstleistungssektor und weniger in der Industrie. Daher gibt es in Münster nahezu keine gewerblichen Brach- oder Konversionsflächen in großem Maßstab. (Ausnahmen sind die zurzeit in Entwicklung befindlichen ehemaligen Kasernenareale York und Oxford.)
- Da sich die Wohnungsnachfrage deutlich auf die Innenstadt konzentriert, wird in Münster großen Wert auf die Innenentwicklung gelegt. Sie ist das erklärte stadtentwicklungspolitische Ziel. Gleichwohl reichen die Potenziale im Innenbereich nicht aus, um den steigenden Bedarf zu decken. Daher konkretisieren sich seit Jahren Expansionspläne, die auch Baulandausweisungen im Außenbereich vorsehen. Dem Anspruch der Nachhaltigkeit wird versucht durch höhere Bebauungsdichten – also Geschosswohnungsbau oder zumindest gemischte Stadtquartiere – gerecht zu werden.
- Das politische Ziel der Wohnbaulandbereitstellung liegt bei 2.000 Wohneinheiten pro Jahr. Im Jahr 2020 wurde dieses Ziel erstmals erreicht.
- Die Besonderheit Münsters besteht im Instrument des strategischen Baulandmonitorings, dessen Ursprünge bereits in den 1980er Jahren liegen. Die Basis des Monitorings bilden die prognostizierten Neubaubedarfe. Es erlaubt eine systematische Raumbewertung und Rückkopplung aktueller Trends: Wie schnell werden Flächen in Anspruch genommen? Wie schnell fließen Reserven ab und welcher Restbestand bleibt? Werden mehr Reserven abgerufen als neue hinzukommen? Das Monitoring signalisiert den Planern und den politisch Verantwortlichen, wie viel im Flächenmanagement zusätzlich oder weniger getan werden muss (s. u.).

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Das strategische Baulandmonitoring ist das zentrale Erfassungselement des Münsteraner Flächenmanagements und läuft über eine selbstentwickelte, GIS-gestützte Access-Datenbank. Alle Bauflächen, die durch einen Bebauungsplan den Status als Baugebiet bekommen oder bereits besitzen, werden in das Monitoring aufgenommen. Innerhalb der beobachteten Baugebiete werden sämtliche Baulücken erfasst, darüber hinaus wird aber kein separates Baulückenkataster geführt. Im Vorfeld des Monitorings der Inanspruchnahme wird jede Fläche erfasst, auf der zu einem späteren Zeitpunkt irgendeine Art von Entwicklung möglich erscheint.
- Die zu jedem in der Entwicklung befindlichen Baugebiet erfassten Daten beziehen sich auf die planungsrechtliche Einstufung, den geplanten Zeitpunkt der Baureife, die Anzahl der realisierbaren Wohneinheiten und die entwickelnde Partei (Stadt oder Private). Für die noch nicht konkret in der Entwicklung befindlichen Flächenpotenziale wird die Anzahl der realisierbaren Wohneinheiten erfasst. Ab dem Zeitpunkt der Baureife werden adressscharfe Aussagen zum Zeitpunkt der Genehmigung und der Fertigstellung hinterlegt, die die Baustatistik füllen und damit die Fortschreibung des Datenbestandes ermöglichen. Aktuell werden Daten zur Realisierung von sozial geförderten Wohneinheiten in das Monitoring eingebaut.

- Die Fortschreibung des Datenbestands erfolgt einmal im Jahr auf Basis der Baustatistik. Dann wird dokumentiert, wie viele Flächen zuletzt in Anspruch genommen wurden, wo Genehmigungen erteilt wurden und wo es Fertigstellungen gab. Wenn größere Baugebiete zunehmend volllaufen, werden sie aus der engeren Mikrosteuerung entlassen und nur noch oberflächlicher beobachtet.
- Der jährlich aktualisierte Datenbestand fließt in das einmal im Jahr zusammengestellte Baulandprogramm ein, das vom Stadtrat beschlossen wird und die Handlungserfordernisse der nächsten Jahre formuliert. Das Baulandprogramm differenziert zwei Typen von Potenzialen. Bei Stufe-2-Typen ist noch unklar, ob, wann und in welcher Ausprägung eine Entwicklung stattfinden kann, obgleich diese bereits im Regional- oder Flächennutzungsplan dargestellt sind. Stufe-1-Flächen befinden sich dagegen bereits in einer konkreten Entwicklung: d. h., die liegenschaftlichen Fragen sind geklärt (im Außenbereich durch (Teil-)Ankauf von Flächenpotenzialen durch die Stadt, im Innenbereich durch entsprechende Absichten eines Vorhabenträgers) und die Fläche befindet sich in der Entwicklung (städtebaulicher Entwurf, Bebauungsplanung, Erschließung). Mit der Erlangung der Baureife (Planungsrecht erreicht, Erschließung gesichert) werden die Baugebiete aus dem Baulandprogramm entlassen und in das Baulandmonitoring überführt.
- Der Datenbestand des Baulandmonitorings ist nur dem Stadtplanungsamt zugänglich, obgleich andere Fachämter auf Anfrage Daten aus dem System zugeliefert bekommen.
- Zusammenfassend sei gesagt, dass die Alleinstellungsmerkmale des Münsteraner Flächenmanagements die strategische Herangehensweise, die systematische Raumbewachung und die hohe Verschneidungsdichte verschiedener Datenquellen sind.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Wie in vielen wachsenden Städten fordert der Markt in Münster bereits eine aktive Baulandentwicklung ein, ohne dass es gezielter Initiativen des städtischen Flächenmanagements bedürfte. Ein kleinteiliges Baulückenkataster scheint da keine Vorteile zu bringen.
- Ziel des Baulandmonitorings ist es, stets ein ausreichendes Angebot an Wohnbauflächen vorzuhalten. Dazu wird das bereits erwähnte Baulandprogramm mit einem statistischen Bericht der Entwicklungen des letzten Jahres und den Handlungsempfehlungen der nächsten fünf Jahre jährlich verabschiedet. Dieses Programm wird – in Stufe 2 ohne flächenscharfe Details – veröffentlicht.
- In Münster wird im Innenbereich keine regelhafte Eigentümeransprache gepflegt. Dagegen werden Eigentümer von Flächen im Außenbereich regelmäßig kontaktiert, um deren Bereitschaft zum Verkauf an die Stadt abzufragen und potenzielle Erweiterungsflächen in Randlagen zu gewinnen.
- Zwar tritt die Stadt regelmäßig aktiv auf dem Flächenmarkt auf, doch handelt es sich dabei oftmals weniger um eine strategische Bodenbevorratung als vielmehr um einen Ankauf zur kurz- bis mittelfristigen Entwicklung. Sofern sich liegenschaftliche Gelegenheiten auch für langfristige Ankäufe ergeben, werden diese genutzt. Die konkrete Baulandentwicklung erfolgt dann zumeist in eigener Regie (Außenbereich) bzw. ggf. durch die eigenen Gesellschaften Wohn- und Stadtbau (Wohnungsbaugesellschaft) und KonvOY (Entwicklungsgesellschaft für die Kasernenstandorte). Städtebauliche Verträge oder vorhabenbezogene Bebauungspläne kommen für Entwicklungen durch Dritte im Innenbereich zum Einsatz.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Die Ansprache von Eigentümern im Außenbereich läuft derzeit so erfolgreich, dass die prognostizierten Bedarfe durch die unter städtischem Einfluss befindlichen Grundstücke zu decken sind. Zugleich zeigen sich aber Kapazitätsengpässe in der Baulandentwicklung innerhalb der Verwaltung.
- Grundsätzlich zeigt sich, dass die verfügbaren Instrumente gut funktionieren. Gleichwohl wäre es langfristig zielführend, zu einer ausgeweiteten, strategischen Bodenbevorratung zu kommen. Sie scheitert heute vor allem an hohen Baulandpreisen. Das Monitoringverfahren ist dagegen zunächst kostenlos (mit Ausnahme des internen Verwaltungsaufwandes) und erlaubt eine effektivere Steuerung der Baulandentwicklung.

L Stadt Ostfildern

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Ostfildern hat rund 40.000 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt in der dynamisch wachsenden Metropolregion Stuttgart.
- Seit der Jahrtausendwende wird ein systematisches Flächenmanagement betrieben, das sowohl durch Innen- als auch durch Außenentwicklung gekennzeichnet ist. Die starke Nachfrage nach Wohnraum im Ballungsraum Stuttgart lässt sich allein durch die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen nicht bedienen. Im Rahmen der Innenentwicklung liegt der Fokus auf der Schließung von Baulücken.
- Die Stadt Ostfildern setzt auf eine explizite Steuerung der Ausgleichsflächenentwicklung mittels eines Ökokontos, um dem Anspruch des nachhaltigen, ressourcenschonenden Flächenmanagements gerecht zu werden.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Erfassung von Flächenpotenzialen erfolgt in Ostfildern mittels eines städtischen GIS-Programms. Hierin wird auch ein explizites Baulückenkataster geführt. Zu Beginn des Flächenmanagements arbeitete man mit dem landesweiten Tool FLOO Baden-Württemberg, das jedoch aufgrund technischer Nachteile durch das städtische GIS abgelöst wurde.
- Aus dem GIS lassen sich für jedes erfasste Flächenpotenzial Berichte mit zentralen Informationen zu planungsrechtlicher Einordnung, Aktivierungshemmnissen und Eigentümerschaft ausgeben.
- Auch Leerstände werden seit 2019 in der GIS-Datenbank erfasst.
- Außenbereichsflächen, die künftige Potenziale darstellen, werden separat außerhalb der Datenbank erfasst.
- Eine Besonderheit des Fallbeispiels Ostfildern ist das konsequente Führen eines Ökokontos. In diesem werden Flächen in einem Pool erhoben, die die Stadt für zukünftige Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung stellen kann. Ausgleichsflächen werden nach Möglichkeit frühzeitig von der Stadt erworben, um im Fall von Bauprojekten nicht in Zeitnot zu geraten. Auf diese Weise werden Ausgleichsflächen explizit erfasst.
- Die Typisierung der Baulücken folgt einer stadtspezifischen Systematik. Sie werden nach Verfügbarkeit, städtebaulichen Prioritäten und besonderen Hemmnissen (z. B. Altlasten) differenziert. Die Kategorisierung von anderen Flächenpotenzialen spielt eine untergeordnete Rolle. Die Flächen auf dem Ökokonto werden danach unterschieden, ob sie verfügbar sind, ob dort bereits Maßnahmen stattgefunden haben oder ob sie bereits zum Ausgleich im Rahmen bestimmter Bebauungspläne geplant werden.
- Das Baulückenkataster wird einmal jährlich auf Basis von eingegangenen Baugesuchen fortgeschrieben. Ein Jahresendbericht fasst die Veränderungen der vergangenen zwölf Monate zusammen. Damit ist das Baulückenkataster stets auf einem aktuellen Stand. Das Ökokonto und der restliche Datenbestand werden anlassbezogen aktualisiert, z. B. wenn durch Baugenehmigungen oder -fertigstellungen sowie im Falle der Fortschreibung des Flächennutzungsplans.
- Das Baulückenkataster ist öffentlich online zugänglich (unter Wahrung datenschutzrechtlicher Bestimmungen). Der restliche Datenbestand ist lediglich innerhalb der Verwaltung verfügbar, Leerstände sogar nur im Planungsamt.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Das zentrale Mobilisierungsinstrument ist das Baulückenkataster. Hier werden freie Baulücken zwar nicht parzellenscharf, jedoch auf Ebene des Kleinquartiers dargestellt. Die Flächen und Daten sind nur nach vorheriger Freigabe durch den Eigentümer abrufbar, welche einmalig bei der Erhebung der Baulücke abgefragt wurde. Die Stadt vermittelt bei Bauanfragen zwischen Interessenten und Eigentümern.
- Auch Ausgleichsflächen werden online in Kartenform veröffentlicht, um die Kommunikation mit privaten Bauwilligen sowie Beteiligungsverfahren zu erleichtern.
- Eine systematische Eigentümeransprache findet angesichts begrenzter Verwaltungsressourcen nicht einmal jährlich, sondern nur bei umfänglichen Neuerhebungen des Baulückenbestandes statt. Darüber hinaus werden Eigentümer aber anlassbezogen angesprochen, wenn es Interesse an ihren Grundstücken gibt.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Das größte Hemmnis besteht in den eingeschränkten Zugriffsmöglichkeiten der Stadt auf Grundstücke in Privatbesitz. Die Verkaufsbereitschaft vieler Eigentümer ist gering, weil sie Grundstücke für potenzielle Nachkommen freihalten möchten. Eine Abhilfe könnte in einer höheren Grundsteuer für unbebaute Flächen bestehen.
- Doch selbst im Fall von verkaufsbereiten Eigentümern sind sie nicht auf die Vermittlung durch die Stadt angewiesen, weil der Markt sich selbst sehr dynamisch entwickelt. Viele Transaktionen erreichen die Verwaltung erst während ihrer Abwicklungen.

M Stadt Porta Westfalica

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Porta Westfalica in Ostwestfalen-Lippe hat ca. 36.000 Einwohnerinnen und Einwohner und steht vor der Herausforderung einer immer älter werdenden Bevölkerung. Die Bevölkerungsentwicklung stabilisierte sich zuletzt durch den Zuzug junger Familien.
- Die Stadt verfügt über eine starke industrielle Basis, was Nutzungskonkurrenzen des knappen Guts Fläche hervorbringt.
- Porta Westfalica zeichnet sich im Besonderen durch eine konsequente Bevorzugung der Innenentwicklung aus. 2010 wurde politisch festgelegt, die Flächenneuanspruchnahme auf ein absolutes Minimum zu reduzieren und stattdessen systematisch vorhandene Innenentwicklungspotenziale zu entwickeln. So nahm die Stadt am nordrhein-westfälischen Modellprojekt „Nachhaltiges Kommunales Flächenmanagement“ teil, das eine Verdichtung des Innenbereichs und die Schonung des Außenbereichs vorsah.
- Aus diesem Prozess wurde ein Handlungsprogramm zum nachhaltigen Flächenmanagement entwickelt, dessen Weiterführung zwar erstrebenswert ist, jedoch seit 2017 stockt (s. u.). Der Schwerpunkt des Handlungsprogramms lag auf der Schließung von Baulücken und der Neuentwicklung von Brachflächen. Damit hat das Flächenmanagement in Porta Westfalica einen kleinteiligen Charakter, größere Entwicklungsprojekte sind aufgrund des Fehlens entsprechender Flächen und des Freiraumschutzes nachrangig.
- Heute verfügt die Stadt selbst über kaum eigene Flächen, was eine strategische Bodenbevorratung erschwert. Gleichzeitig verbleiben heute nur noch einige Restflächen im Innenbereich, deren Mobilisierung wegen verschiedener Hemmnisse nur sehr schwer zu realisieren ist. Leerstände im Wohnungsbau existieren so gut wie nicht.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Stadt arbeitet mit einem webbasierten GIS-Programm. Der darin erfasste Datenbestand, der im Zuge des oben beschriebenen Modellprojektes zusammengestellt wurde, wurde anfangs in ein öffentliches Baulückenkataster überführt. Letzteres steht jedoch bereits seit einigen Jahren still (s. u.).
- Der Datenbestand des GIS wird regelmäßig mit der Realnutzungskartierung abgeglichen. Außerdem wird das GIS vierteljährlich aktualisiert. Somit zeichnet sich der Datenbestand durch eine hohe Aktualität aus.
- Die Typisierung der Flächenpotenziale zielt vor allem auf die Unterscheidung von Baulücken und Brachflächen ab, spielt aber insgesamt eine untergeordnete Rolle.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Das zentrale Instrument der Aktivierung ist das Baulückenkataster, das für interessierte Bauwillige online zugänglich ist. Interessen können dann auf Anfrage bei der Verwaltung Eigentümerdaten und alle relevanten Flächeninformationen erhalten.
- Grundsätzlich verhält sich die Stadt passiv in der Mobilisierung von Potenzialen und unterhält keine eigenen Instrumente. Die Aktivierung muss also von privaten Akteuren selbst angestoßen werden. Die Verwaltung übernimmt lediglich ihre hoheitlichen Aufgaben der Bauleitplanung und den Abschluss von städtebaulichen oder Erschließungsverträgen.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Die Stadt Porta Westfalica ist ein eindrückliches Beispiel für das größte Hemmnis des kommunalen Flächenmanagements: unzureichende Personalkapazitäten in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen.
- Mit größeren Kapazitäten könnte das Baulückenkataster als sehr erfolgreiches Instrument der kleinteiligen Mobilisierung überarbeitet und fortgeschrieben werden. So ließe sich eine aktive Steuerung der nachhaltigen Innenentwicklung umsetzen. Aktuell wird eine Aktualisierung des Katasters für das Jahresende 2021 geplant.
- Gleichsam wird eine gezielte Eigentümeransprache für wünschenswert gehalten, sodass Verkaufsbereitschaften abgefragt und mit den Flächendaten aus dem Kataster verschnitten werden könnten. Beide Instrumente kommen aufgrund des Kapazitätsmangels nicht (mehr) zum Einsatz.
- Allgemein wurde das letzte Handlungsprogramm zum kommunalen Flächenmanagement (s. o.) 2017 verabschiedet. Eine Fortführung scheiterte bislang aus den genannten Gründen. Der ambitionierte Weg des nachhaltigen Flächenmanagements, der ursprünglich eingeschlagen wurde, lässt sich zwar nur schwerlich umsetzen. Dennoch ist aktuell eine nachgeholte Aktualisierung des Programms in Arbeit.

N Stadt Rendsburg

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Rendsburg hat knapp unter 30.000 Einwohnerinnen und Einwohner und liegt im ländlichen Raum in der Mitte Schleswig-Holsteins. Die Bevölkerungsentwicklung hat sich nach einer längeren Periode der Abwanderung seit 2014 stabilisiert.
- Obwohl die Stadt kaum Expansionsdruck aufweist, gibt es doch eine spürbare Nachfrage nach Wohnbau-land. Die Besonderheit Rendsburgs besteht in der politischen und geografischen Begrenztheit, die sich aus der fehlenden Gebietsreform in Schleswig-Holstein erklärt. Der Siedlungsbereich ist durch den Nord-Ost-see-Kanal und den Verlauf der Eider mehrfach geteilt. Er erstreckt sich in alle Richtungen fast bis zum Stadt- rand, es existiert also kaum noch ein nennenswerter Außenbereich.
- Vor diesem Hintergrund wurde durch die Gründung einer Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirt- schaftsraum Rendsburg ein regionales Flächenmanagement auf der Ebene des Stadt-Umland-Bereiches (SUB), bestehend aus Rendsburg, Büdelsdorf und 11 umliegenden Gemeinden etabliert (s. u.). Die Flächen- nachfrage wird folglich regional und nicht auf Stadtebene gesteuert. Prognostizierte Bedarfe in Rendsburg werden somit auch regionalplanerisch für den gesamten SUB als solchem verankert, nicht nur für die Stadt.
- Der Fokus des Flächenmanagements im SUB liegt auf der Innenentwicklung, die nicht auf die vereinbarte regionale Flächenkontingentierung angerechnet wird. Dazu wurde 2011 in der gesamten Region eine flä- chendeckende Ersterhebung von Innenentwicklungspotenzialen durchgeführt. So wurde das Bewusstsein der Gemeinden für die vorhandenen Potenziale im Innenbereich gestärkt und diese mobilisiert.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die erwähnte Ersterhebung von Innenentwicklungspotenzialen 2011 wurde durch ein externes Büro or- ganisiert und basierte auf digitalen Luftbildern aus dem Jahr 2009. Diese Rohdaten wurden dann vor Ort differenziert, bewertet und kategorisiert sowie in ein GIS-Programm überführt. Eine Fortschreibung hat es seitdem nicht gegeben, wenn auch ein Konzept für eine solche vorliegt (s. u.)
- Das Konzept sieht vor, den Datenbestand regelmäßig zu aktualisieren. Es wird beabsichtigt, die Flächenda- ten als zusätzlichen Layer über das digitale Luftbild zu legen, um alle Informationen direkt zur Verfügung zu stellen. Die Datenmerkmale umfassen das Planungsrecht und Realisierungshemmnisse. Daraus ergibt sich eine dreistufige Flächentypisierung: A-Flächen beschreiben Innenentwicklungspotenziale mit Baurecht, B-Flächen beziehen sich auf solche Potenziale mit Baurecht und erkennbaren Aktivierungshemmnissen, C-Flächen haben noch kein Baurecht.
- Das digitale Luftbild der Stadt wird alle vier bis fünf Jahre fortgeschrieben. Der bereits existierende Da- tenbestand im regionalen GIS ist ausschließlich verwaltungsintern zugänglich und steht den Ämtern als Arbeitsgrundlage zur Verfügung.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Die Stadt Rendsburg verfolgt außer für die letzte Erweiterungsfläche im Stadtnorden keine weiteren Strategien der Baulandmobilisierung. Für den Fall, dass die systematische Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen zur Anwendung gelangt, ist ein online zugängliches Baulückenkataster vorgesehen. Außerdem werden Eigentümer fallbezogen angesprochen, wenn Bauwillige sich mit einem Interesse an die Stadt wenden.
- Eine größere, mit Fördermitteln unterstützte Aktivierungsmaßnahme, die die Stadt forciert, ist ein Konversionsprojekt. Hier wird eine ehemalige Kaserne bis 2023/4 zu Wohnbebauung umstrukturiert.
- Die Besonderheit des Fallbeispiels ist die Erweiterung des Flächenmanagements um die Ebene des SUB. Er wird vertreten durch eine Entwicklungsagentur als Anstalt des öffentlichen Rechts, die u. a. die Bauleitplanung zwischen den Gemeinden koordiniert, die Siedlungsflächenentwicklung steuert und zentral Fördermittelanträge organisiert.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Die Einrichtung der Entwicklungsagentur erfüllt den Zweck, die Flächenentwicklung regional zu steuern und damit einem ineffizienten Flächenverbrauch vorzubeugen. Die Beteiligten wünschen sich für dieses Modell stärkere Unterstützung. Eine regionalplanerische Fokussierung auf die Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung (z. B. durch pauschal zugewiesene, zulässige Baulandausweisungen) würde diesem Ziel entgegenstehen, weil so Steuerungswirkungen geschwächt würden.
- Ein zentrales Hemmnis ist die mangelnde personelle Ausstattung der örtlichen Verwaltungen. Auch die Entwicklungsagentur verfügt über kein eigenes Personal. Die systematische Fortführung der Potenzialerfassung, die Entwicklung eines digitalen Tools und der Aufbau eines öffentlichen Baulückenkatasters scheitern somit an den derzeit fehlenden Verwaltungskapazitäten. Es wird deutlich, dass zwar gute Konzepte für eine Weiterentwicklung des Innenbereich-Flächenmanagements vorliegen, sie vor diesem Hintergrund jedoch nur teilweise zur Umsetzung kommen.

O Landkreis Schweinfurt

Rahmenbedingungen und Ziele

- Der Landkreis Schweinfurt weist eine hohe demografische Heterogenität auf: Kommunen im engeren Speckgürtel um die Stadt Schweinfurt wachsen, während solche in den äußeren Lagen des Kreisgebietes eher stagnieren oder schrumpfen.
- Die daraus resultierenden Herausforderungen des Flächenmanagements sind unterschiedlich. In den wachsenden Gemeinden liegt der Fokus auf der Schaffung zusätzlichen Wohnraums, in der weniger dynamischen Peripherie dagegen auf der Vermeidung von Leerständen und der aktiven Innenentwicklung.
- Allgemein nimmt der Landkreis eine treibende und moderierende Rolle in der Innenentwicklung ein, indem er (basierend auf einem Innenentwicklungskonzept) die kreisangehörigen Kommunen mit eigenen Instrumenten unterstützt und motiviert. Er versteht sich in der Innenentwicklung als Dienstleister der Bürgerinnen und Bürger und Kommunen.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Teile des Landkreises Schweinfurt waren eine der Modellregionen in der Einführung der Flächenmanagement-Datenbank (FMD) des bayerischen Landesamtes für Umwelt. Seit 2009 werden damit Flächenpotenziale in den Kommunen systematisch erfasst. Zu Beginn initiierte der Landkreis eine kreisweite Ersterhebung.
- Die Rolle des Landkreises in der Erfassung besteht seit der Einführung der FMD in der Einweisung und Beratung der Gemeinden. Außerdem bündelte der Kreis die Ergebnisse der Potenzial Erfassung vor Ort, wertete diese Daten auf Landkreisebene aus und visualisierte sie mittels GIS, um den Umfang und die Verteilung der Flächen und damit räumliche Schwerpunkte zu verdeutlichen. Die operative Erfassung obliegt jedoch bis heute den Kommunen.
- Da zum Zeitpunkt der Einführung der FMD im Jahr 2009 nur wenige Kommunen über eigene GIS-Programme verfügten, bedeutete das bayernweite Tool den Einstieg in eine systematische Erfassung von Flächenpotenzialen. Heute pflegt der Großteil der Gemeinden seinen Datenbestand aktiv, einige wenige nutzen die FMD heute nicht mehr. Wieder andere sind von der FMD auf eigene GIS-Anwendungen umgestiegen. Die Aktualität des Datenbestandes ist demnach sehr unterschiedlich.
- Insgesamt agiert der Kreis als Moderator und Animator zur Datenpflege, welche für den Erfolg der kreisweiten Mobilisierungsinstrumente entscheidend ist (s. u.).

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Im Allgemeinen verfolgt der Landkreis das Ziel, das Bewusstsein und die Sensibilität der Kommunen für die Innenentwicklung zu stärken. Damit versucht der Landkreis auszugleichen, dass dem Thema aufgrund von personellen oder finanziellen Engpässen in den Kommunen nicht die nötige Aufmerksamkeit entgegengebracht wird. Dazu wurden in allen kreisangehörigen Kommunen aus den Reihen der Verwaltungen sogenannte Innenentwicklungslotsen benannt. Sie beraten, koordinieren und organisieren die u.g. Instrumente der Innenentwicklung.

- Der Landkreis unterhält eine kreisweite und kostenfreie Gebäude- und Immobilienbörse. Er stellt damit Infrastruktur bereit und übernimmt die Administration des Systems. Jede Kommune kann die in der FMD oder einem GIS erfassten Potenzialbestände mit dem Einverständnis der Eigentümer in die Börse einstellen. Nach der Ersterhebung umfasste die Börse ca. 350 Objekte. Sie steht Eigentümern und Interessierten online zur Verfügung. Die Befüllung der Börse sowie die Vermittlung zwischen Eigentümern und Interessenten ist Aufgabe der Innenentwicklungslotsen bzw. der Gemeinden. Dass die Börse sehr erfolgreich die Innenentwicklung aktiviert, zeigt der geringe, verbliebene Restbestand von elf Objekten.
- Ferner bietet der Landkreis (zunächst zeitlich befristet) zwei Förderprogramme an, die beide freiwillige Leistungen darstellen. Erstens wurde eine (vom EU-Programm LEADER geförderte) Erstbauberatung für Immobilien in den Altortbereichen eingerichtet, durch die Bauherrn kostenlos Unterstützung und Beratung durch ausgewählte Architekten erhalten können. Zweitens fördert der Landkreis in den Altortbereichen die bei Entkernung, Sanierung, Abriss und Entsorgung von älteren Bestandsgebäuden – vor allem mit landwirtschaftlicher Vornutzung – entstehenden Kosten mit maximal 10.000 Euro (max. 20 % der Nettokosten). Die Antragstellung und Vorprüfung der Förderungen erfolgt über die jeweilige Gemeinde, in der Regel über die Innenentwicklungslotsen, die weitere Abwicklung bis hin zur Prüfung des Verwendungsnachweises liegt im Verantwortungsbereich des Landkreises.
- Die Innenentwicklungslotsen fungieren allgemein als Bindeglied zwischen Gemeinden, privaten Akteuren und dem Landkreis. Neben den bereits genannten Aufgaben organisieren sie die lokale Öffentlichkeitsarbeit der Innenentwicklung. Außerdem beobachten sie Leerstandsentwicklungen in den Orten und erlauben somit den Kommunen, frühzeitig Schwerpunkte zur städtebaulichen Entwicklung und für Innenentwicklungsprojekte zu setzen.
- Der Landkreis hat außerdem einen Prozess begonnen, in dem Verwaltungswege der Innenentwicklung bürgerfreundlicher gestaltet werden sollen. So sollen Förder- und Beratungsprogramme der Kommunen, interkommunaler Zusammenschlüsse und des Landkreises stärker aufeinander abgestimmt werden. Eine stärkere Dienstleistungsorientierung der Aktivierungsinstrumente soll den Erfolg der Innenentwicklung befördern.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Sowohl die systematische Erfassung in der FMD als auch die Bekanntmachung und Anwendung der Aktivierungsinstrumente hängt von der Initiative in den Kommunalverwaltungen ab. Personelle Kapazitätsgrenzen stehen dem Erfolg der Maßnahmen entgegen. So wird die Datenpflege z. B. häufig der Bearbeitung von Baugenehmigungen hintenangestellt, gerade auf Grund der seit Jahren anhaltend hohen Immobiliennachfrage in einigen Teilen des Kreises. Die Innenentwicklungslotsen sind also nicht allein für die Innenentwicklung zuständig.
- Die Förderprogramme werden gut angenommen. Der Landkreis beabsichtigt, die Förderbedingungen so umzugestalten, dass weniger Abrisse, sondern mehr Umbauten und Sanierungen - auch aus Gründen der Nachhaltigkeit und der Baukultur - belohnt werden.
- Die Verfügbarkeit von freiem Bauland oder Gebäuden in privatem Eigentum ist beschränkt. Erstens zeigt sich ein Großteil der Eigentümer nicht verkaufsbereit. Zweitens zögern jedoch auch die verkaufsbereiten Besitzer, ihre Objekte in die öffentliche Vermarktung des Landkreises zu geben, um negative Außenwirkungen zu vermeiden. Somit kommt den Innenentwicklungslotsen eine wichtige Rolle zu, weil sie die regelmäßige Ansprache und aktivierende und motivierende Beratung von Eigentümern und Interessenten sicherstellt.

P Stadt Spremberg

Rahmenbedingungen und Ziele

- Die Stadt Spremberg in der Niederlausitz in Brandenburg hat gut 21.000 Einwohnerinnen und Einwohner und verzeichnet seit Jahren einen spürbaren Bevölkerungsrückgang.
- Wie viele andere ostdeutsche Kommunen sieht sich das städtische Flächenmanagement vor Herausforderung einer hohen Leerstandsquote. Der zunehmende Leerstand erklärt sich einerseits aus dem Schrumpfungsprozess, andererseits aus dem großen Bestand an DDR-Plattenbausiedlungen. Letztere befinden sich in unterschiedlichem baulichem Zustand.
- Anders als die Gemeinden im Speckgürtel Berlins gibt es in Spremberg nach wie vor eine Nachfrage nach Wohnungen in Plattenbauten, weil diese günstige Mieten bieten. Sie richtet sich vor allem auf die unsanierten Gebäude.
- Angesichts der generellen Nachfrageschwäche und dem großen Plattenbestand fokussiert das Flächenmanagement dennoch den Rückbau und die Umnutzung dieser Objekte. Somit spielt die Innenentwicklung eine große Rolle, während die Außenentwicklung von untergeordneter Relevanz ist.

Erfassung von Flächenpotenzialen

- Die Stadt Spremberg verfügt über ein eigenes GIS, in das ein Baulückenkataster integriert ist. Hier werden alle wichtigen Daten zu Gegrundlagen, Planungsrecht und Entwicklungshemmnissen zusammengeführt. Flächen, zu denen ein Bauantrag vorliegt, fallen automatisch aus dem System. Die Datenerfassung ist also eng mit der Baustatistik verschnitten, was eine hohe Aktualität des Datenbestandes sicherstellt. Aktuell verfügt das GIS über ca. 9,5 Hektar Baulücken.
- Angesichts der Leerstandsproblematik der Stadt wird der Leerstand separat erfasst, jedoch ohne eine spezifische Datenbank. Die Informationen speisen sich aus Leerstandsmeldungen aus den stadteigenen Gebäuden sowie – soweit möglich – aus den Gebäuden in privatem Eigentum. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgemeinschaft Stadtumbau eingerichtet, zu der neben der Stadt auch alle privaten Wohnungsunternehmen gehören. Sie trifft sich ein- bis zweimal jährlich, um Daten zu Leerständen auszutauschen.
- Die erfassten Flächen werden differenziert in Flächen des Innenbereichs (nach Paragraph 34 BauGB) und sonstige freie Flächen. Die Typisierung erfolgt also an der Oberfläche. Nachverdichtungspotenziale werden nicht separat erfasst, weil die Nachfrage in Spremberg sich entweder auf größere Grundstücke für Eigenheime oder eben vorhandene Leerstände richtet.
- Der Datenbestand ist nur verwaltungsintern zugänglich.

Mobilisierung von Flächenpotenzialen

- Die Aktivierung von Flächenpotenzialen erfolgt passiv und einzelfallbezogen. Die Stadt nutzt keine eigenen Mobilisierungsinstrumente. Das Baulückenkataster wird heute nicht veröffentlicht. Früher war dies der Fall, allerdings fehlte die Verschneidung mit der Baugenehmigungs- und -fertigstellungsstatistik, sodass der Katasterbestand stets veraltet war. Heute könnte man eine Veröffentlichung wieder angehen, weil diese Verschneidung mittlerweile gegeben ist.
- Auch Eigentümer werden nicht gezielt angesprochen. Stattdessen wenden sich Bauinteressenten oder verkaufswillige Eigentümer an die Stadt, welche dann Auskünfte erteilt oder zwischen beiden Seiten vermittelt.
- Wie erwähnt konzentriert sich das Flächenmanagement vor allem auf den Um- oder Rückbau von Bestandsgebäuden. Im Fall des Umbaus werden Wohnungen in der Regel verkleinert, weil die Nachfrage sich vermehrt auf kleine Wohneinheiten bezieht.
- Umstrukturierungen oder Neuentwicklungen erfolgen zumeist in der Regie privater Akteure gemäß einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan oder eines städtebaulichen Vertrages.

Hemmnisse und Herausforderungen

- Die spezifische Herausforderung des Fallbeispiels Spremberg ist gänzlich unterschiedlich von dem vieler anderer Kommunen, die in der Baulandumfrage untersucht werden. Hier stehen weder der schonende Flächenverbrauch noch die wohnungspolitische Expansion im Vordergrund, weshalb sich auch kein Spannungsfeld zwischen beiden Zielen auftut. Stattdessen besteht die Herausforderung im Rückbau von Wohngebäuden.