

## Wachstum und Schrumpfung – Flächenmanagement unter den Bedingungen der teilträumlichen Polarisierung

*Hany Elgandy, Sabine Michels, Dirk Seidemann, Sebastian Wilske*

(Dr. Hany Elgandy, ProRaum Consult, Klara-Siebert-Straße 3, D-76137 Karlsruhe, elgandy@pro-raum-consult.com und Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL) der ETH Zürich, Wolfgang-Pauli-Str. 15, CH-8093, Zürich, helgandy@ethz.ch)

(Dipl.-Ing. Sabine Michels, STRATA Gesellschaft für Daten- und Informationsmanagement, Ludwig-Wilhelm-Str. 10, D-76131 Karlsruhe, michels@strata.de)

(Dipl.-Ing. Dirk Seidemann, Regionalverband Ostwürttemberg, Universitätspark 1, D-73525 Schwäbisch-Gmünd, seidemann@ostwuerttemberg.org)

(Dr. Sebastian Wilske, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Baumeisterstraße 2, D-76137 Karlsruhe, sebastian.wilske@region-karlsruhe.de)

### 1 EINFÜHRUNG

Städte und Regionen sehen sich mit erheblichen strukturellen Veränderungen konfrontiert. Die Geschwindigkeiten und Richtungen dieser Veränderungsprozesse divergieren dabei immer stärker. Die Entwicklung ist deshalb geprägt durch eine Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum, von Knappheit und Überangebot.

Mit der Methode Raum+ wurden zwischenzeitlich in mehreren Projekten insgesamt in mehr als 800 Kommunen in Südwestdeutschland und der Schweiz Siedlungsflächenreserven innerhalb und außerhalb des Siedlungskörpers erhoben und hinsichtlich der Mobilisierungshindernisse analysiert. Setzt man das vorhandene Flächenangebot mit der jeweiligen örtlichen Entwicklungsdynamik und der daraus resultierenden Flächennachfrage in Beziehung, ergeben sich Cluster mit sehr unterschiedlichen Herausforderungen für die Ausgestaltung der Siedlungsentwicklung. Mit dem vorliegenden Beitrag sollen für diese verschiedenen Raumtypen die Anforderungen an ein effektives Flächenmanagement aufgezeigt sowie differenzierte Lösungsstrategien abgeleitet werden.

Die Bildung der Gemeindetypen basiert auf den Erhebungsergebnissen aus dem Projekt „Raum+ Rheinland-Pfalz 2010“. Im Hinblick auf die Übertragbarkeit der Aussagen werden die Ausgangslagen in Rheinland-Pfalz denen in den beiden baden-württembergischen Regionen Mittlerer Oberrhein und Ostwürttemberg gegenüber gestellt.

### 2 AUSGANGSLAGE

Städte und Regionen sehen sich mit erheblichen strukturellen Veränderungen konfrontiert. Diese Veränderungen ergeben sich aus den Auswirkungen des demographischen Wandels, neuen Produktionstechniken und -anforderungen im produzierenden Gewerbe sowie dem Wachstum des Dienstleistungssektors, und wirken sich insbesondere auch auf die räumliche Entwicklung der Städte und Gemeinden aus. Dabei ist schon bei regionaler Betrachtung festzustellen, dass Geschwindigkeiten und Richtungen der Veränderungsprozesse immer weiter divergieren. Gab es in der Vergangenheit noch einen Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Wirtschaftswachstum und der Zunahme der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, so ist heute eine Entkopplung dieser Effekte festzustellen. Es zeigt sich außerdem, dass Entwicklungstrends sich immer öfter in gegensätzliche Richtungen ausdifferenzieren.

Die derzeit beobachtbare Entwicklung ist geprägt durch eine Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum, von Knappheit an Flächen und deren Überangebot. Diese Trends sind in den Abbildungen 1-3 abzulesen. Diese Abbildungen stellen die Veränderung der Gebäude- und Freifläche und Bevölkerungswachstum zwischen 2000 und 2008 in den Regionen Mittlere Oberrhein (Abb. 1), Ostwürttemberg (Abb. 2) und im Bundesland Rheinland-Pfalz (Abb. 3) dar. Dabei steht jeder Punkt für eine Kommune. Links von der vertikalen Achse liegende Punkte zeigen, dass in dieser Kommune ein negatives Bevölkerungswachstum zwischen 2000 und 2008 stattgefunden hat. Je weiter sich die Punkte vertikal von der horizontalen Achse entfernen, desto größer ist die Flächeninanspruchnahme im selben Zeitraum gemessen an der Gebäude- und Freifläche. Interessant ist insbesondere, dass nicht nur auf der Ebene eines Bundeslandes wie Rheinland-Pfalz sowohl wachsende als auch schrumpfende Kommunen zu finden sind. Im Gegenteil: Dies gilt genauso in den beiden sehr viel kleineren und raumstrukturell sehr unterschiedlichen Regionalverbänden.

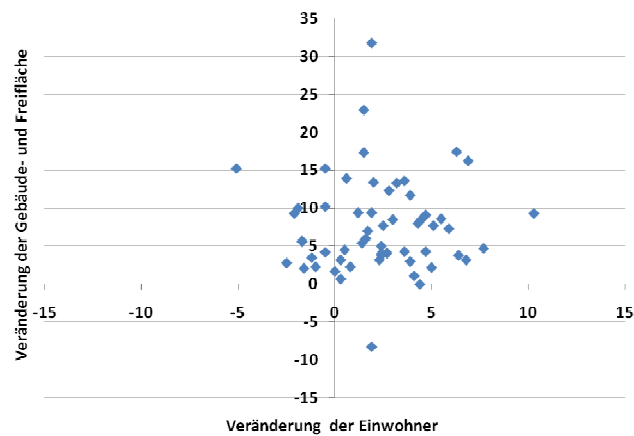


Abb. 1: Region Mittlerer Oberrhein – Beispiel einer Region mit noch anhaltendem Bevölkerungswachstum

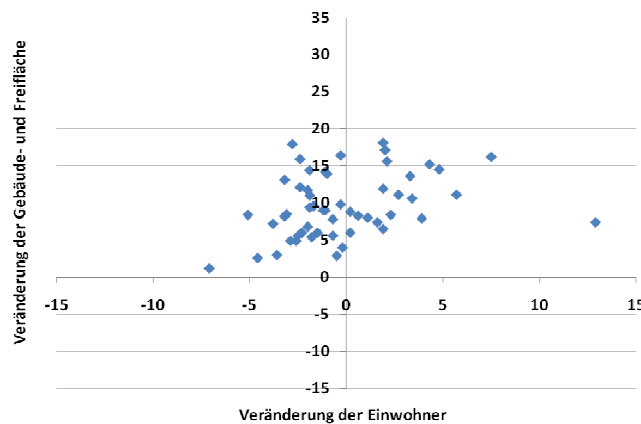


Abb. 2: Region Ostwürttemberg – Beispiel einer Region mit beginnendem Bevölkerungsrückgang

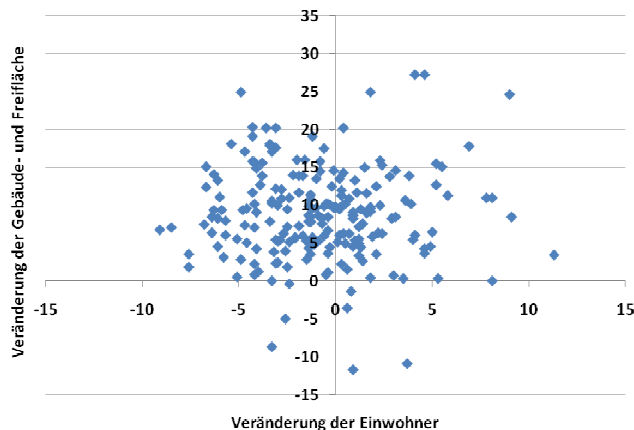


Abb. 3: Rheinland-Pfalz – Bundesland mit ausgeprägten Wachstums- und Schrumpfungstendenzen bei der Bevölkerungsentwicklung

Abb. 1-3: Veränderung der Gebäude- und Freifläche in % und Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2008 in den Regionen Mittlerer Oberrhein (Abb. 1), und Ostwürttemberg (Abb. 2) und in Rheinland-Pfalz (Abb. 3)

Diese Unterschiede in der Entwicklungsdynamik schlagen sich auch im Umfang der bauleitplanerisch gesicherten Flächenreserven nieder. Führt die größere Nachfrage in Räumen mit höherer Entwicklungsdynamik dazu, dass verfügbare Flächen schneller einer Nutzung zugeführt werden, so ist in Räumen mit geringerer Entwicklungsdynamik häufig zu beobachten, dass seitens der Verantwortlichen auf diesen Umstand mit einer angebotsorientierten, expansiven Flächenpolitik reagiert wird (vgl. Abb.4, linkes Diagramm).

Dabei ist festzustellen, dass sich die Unterschiede der Entwicklungsrichtung einerseits zwischen den Verdichtungsräumen, die gut erschlossen an Knoten und Achsen liegen, und denen im ländlichen Raum, die

eher abseits liegen, deutlich ausdifferenzieren. Andererseits sind auch in der direkten Nachbarschaft von Gemeinden gegensätzliche Entwicklungstendenzen feststellbar.<sup>1</sup> Diese Prozesse überlagern sich und führen zu den vielerorts festzustellenden Flächenüberhängen in Kommunen mit unterdurchschnittlicher Entwicklungsdynamik und Lagegunst (vgl. Abb. 4, rechtes Diagramm).

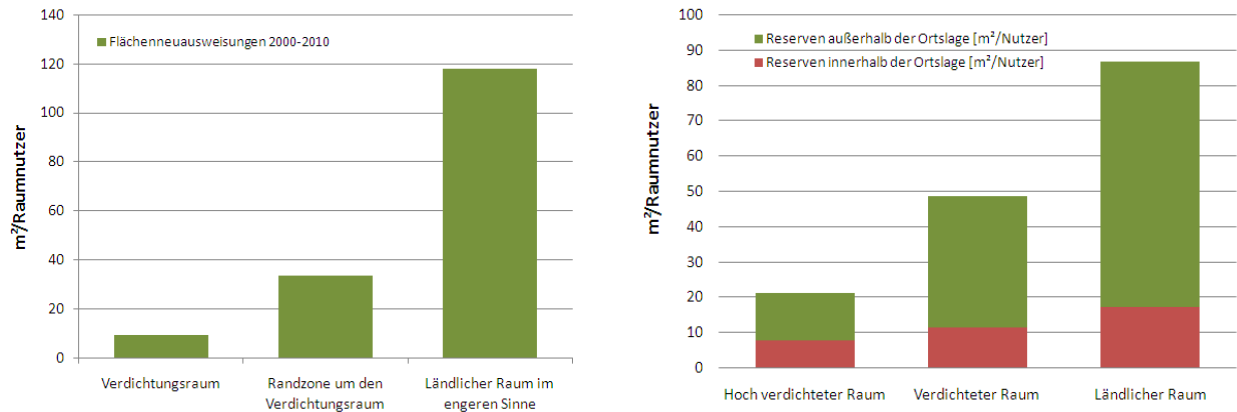


Abb. 4: Flächenneuausweisungen in m<sup>2</sup> pro Einwohner und Beschäftigte nach Raumkategorien in den Jahren 2000 bis 2010 in der Region Mittlerer Oberrhein<sup>2</sup> (links) und Verteilung der Fläche der Siedlungsflächenreserven pro Einwohner und Beschäftigte nach Raumkategorien in Rheinland-Pfalz<sup>3</sup> (rechts)

Diese unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen Entwicklungen sind, wie oben genannt, auch in enger räumlicher Nähe zu beobachten. Daraus ergeben sich für die räumliche Planung im Vergleich mit den Rahmenbedingungen der Vergangenheit, die insbesondere durch ein nahezu flächendeckendes Bevölkerungswachstum gekennzeichnet war, zwei grundsätzlich neue Herausforderungen. Die erste besteht darin, dass die Planungsaufgaben, die innerhalb eines Planungsraums angegangen werden müssen, vielfältiger und teilweise gegensätzlicher werden. Diese Polarisierung bezieht sich auf die Problemfelder, den entsprechenden Handlungsdruck und die daraus abgeleiteten Entwicklungsstrategien.

- **Problemfelder:** z. B. Flächenbereitstellung, Kanalisieren von Wachstum, Sicherung der Grundversorgung, Strukturförderung, Abwanderung und Alterung
- **Handlungsdruck:** z. B. Flächenknappheit, Flächenüberhang, Überlastungserscheinungen und Nutzungskonflikte, Leerstand, Strukturwandel, Mittelknappheit
- **Entwicklungsstrategien:** z. B. Innenentwicklung, Rückbau, Expansion durch Kooperation

Dies führt dazu, dass in einem Raum unterschiedliche, teilweise gegensätzliche Entwicklungsstrategien verfolgt werden. Dies erschwert sachgerechte Rahmensetzungen seitens der übergeordneten Planungsebenen und den Erfahrungsaustausch. Schwerer wiegt jedoch, dass sich bei der Umsetzung der jeweiligen Strategien in Handlungen und konkrete Maßnahmen aus diesen unterschiedliche, teils gegensätzliche Wirkungen ergeben. Die Häufigkeit und Intensität gegenseitiger Beeinflussungen bei der Umsetzung der spezifischen Entwicklungsstrategien nimmt zu. Bei einer größeren Polarisierung der Planungsaufgaben in räumlicher Hinsicht ergibt sich somit, dass ein eigenständiges Handeln erschwert oder gar unmöglich wird. Dies birgt andererseits aber auch Chancen, insbesondere im Hinblick auf Kooperationen. Folgende Fälle sind dabei zu unterscheiden:

- Die Effektivität von Maßnahmen kann durch die gegenseitigen Beeinflussungen zwischen Nachbarräumen mit divergierenden Entwicklungstendenzen eingeschränkt sein.
- Durch die räumliche Nähe können sich weiter gehende Möglichkeiten zu einem kooperativen Handeln eröffnen, welches die Stärken und Potenziale der unterschiedlichen Raumtypen nutzt und die Wirksamkeit der Einzelmaßnahmen durch die Kombination zu einem integrierten Aktionsprogramm erhöht.

<sup>1</sup> Da mit den beteiligten Gemeinden in Raum+ die Vereinbarung getroffen wurde, dass keine gemeindegrenzförmigen Darstellungen veröffentlicht werden, wird hier auf räumliche Darstellungen der Ausgangslagen auf der kommunalen Ebene verzichtet.

<sup>2</sup> Pilotprojekt "FNP-Monitoring" des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein und des Regierungspräsidiums Karlsruhe

<sup>3</sup> Datengrundlage aus dem Projekt „Raum+ Rheinland-Pfalz 2010“ für die vier „Raum+ RLP 2010 Regionen“

Aus diesen Erkenntnissen ergibt sich, dass bei Überlegungen zu Entwicklungsstrategien auch der weitere räumliche Kontext mit bedacht werden muss. Eine Fokussierung auf die eigene Kommune bzw. den eigenen Planungsraum greift regelmäßig zu kurz. Es muss vielmehr darauf geachtet werden, wie Handlungen in Nachbarräumen die eigenen Maßnahmen beeinflussen können und welche Auswirkungen die eigenen Planungen auf die Nachbarschaft haben. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, nicht allein mögliche Schwierigkeiten für die Umsetzung der eigenen Ziele zu suchen, sondern umsetzungsorientiert gleichzeitig mögliche Kooperationsfelder zu identifizieren. Durch eine Kooperation können von Anfang an unerwünschte Beeinflussungen vermieden werden und durch geeignete Koordination und Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen eine Erhöhung der Wirksamkeit erzielt werden.

Diese allgemeineren Zusammenhänge sollen im vorliegenden Beitrag für das Thema Flächenmanagement am Beispiel der Entwicklungsstrategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ verdeutlicht werden. Diese Betrachtung dient außerdem dazu, Empfehlungen abzuleiten, wie die Wirksamkeit von Flächenmanagement in Räumen mit divergierenden Entwicklungstendenzen verbessert werden kann.

### 3 REGIONALES FLÄCHENMANAGEMENT

Aus den oben skizzierten Planungsaufgaben ergeben sich neue Nutzungsinteressen und -bedürfnisse. Es stellt sich dabei in jedem Einzelfall die grundlegende Frage, ob für das jeweilige Planungsproblem eine Lösung im Bestand oder eine Lösung „auf der grünen Wiese“<sup>4</sup> verfolgt werden soll. Unter der Entwicklungsstrategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ wird hier verstanden, zuerst nach Lösungen im Bestand zu suchen und erst nachrangig Flächen im Außenbereich für eine Entwicklung in Betracht zu ziehen. Mit einem integrierten Flächenmanagement, als ein die Umsetzung dieser Entwicklungsstrategie unterstützendes Planungsinstrument, sollten dabei auch die Randbedingungen so beeinflusst werden, dass Innenentwicklung nicht durch Flächenkonkurrenzen erschwert oder gar verunmöglicht wird.

Bei der Umsetzung der Strategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ beeinflussen in raumstruktureller Hinsicht im Wesentlichen drei Randbedingungen die Umsetzung. Dies sind:

- Nachfrage nach Baugrundstücken (je nach Rahmenbedingung ist dies differenziert nach Nutzungsarten zu betrachten)
- Konkurrenz einer Fläche im Innenbereich durch Alternativen auf der grünen Wiese (dabei sind Standort- und Erschließungsqualität, Marktsegment räumlich, zeitliche Verfügbarkeit, Nutzung und Kosten relevante Faktoren)
- Menge und Struktur der Innenentwicklungspotenziale (sind wenige große Flächen oder viele kleine Flächen vorhanden)

Aufgrund der oben dargestellten unterschiedlichen Entwicklungen, Problemfelder und räumlichen Abhängigkeiten folgt daraus, dass diese Aufgaben und die Identifizierung der Problemfelder nur auf der Grundlage einer vergleichbareren Übersicht über die Siedlungsflächenpotenziale in den Städten und Gemeinden eines funktional zusammenhängenden Raums möglich ist.

Für verschiedene Räume in Südwestdeutschland und auch der Schweiz liegen solche regionalen Ansätze vor, an denen die Autoren persönlich beteiligt waren. Die nachstehenden Auswertungen basieren daher auf systematischen Erhebungen von Siedlungsflächenreserven im Siedlungsbestand und im Außenbereich. Die zugrundeliegenden Erhebungsergebnisse wurden durch den Einsatz des Raum+-Ansatzes gewonnen. Die Erhebungsmethodik wurde in einem Modellvorhaben der Raumordnung in der Region Stuttgart entwickelt (VRS 2005) und im regionsübergreifenden Kooperationsprojekt Raum+ weiterentwickelt (WIRTSCHAFTSMINISTERIUM BW 2008). Mit dem gewählten Vorgehen ist es möglich, einheitliche flächendeckende Übersichten über vorhandene Siedlungsflächenreserven in einem Raum zu erstellen und darauf aufbauend Städte und Gemeinden mit fundiertem Rat und einem praxistauglichen Werkzeug für ihre Kommunalentwicklung zu unterstützen. Der Gemeindegrenzen überschreitende Ansatz schafft die Grundlagen für ein Monitoring der Siedlungsreserven und fördert ein gezieltes und differenziertes Siedlungsflächenmanagement. In den vergangenen Jahren wurde und wird dieses Vorgehen derzeit in

---

<sup>4</sup> Nachfolgend auch als „Außenbereich“ bezeichnet. Flächen die in der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächen-nutzungsplan) als Bauflächen dargestellt sind, aber noch nicht erschlossen sind, werden auch zu diesem Begriff gezählt.



ähnlichen Projekten in einer Reihe weiterer Regionen durchgeführt.<sup>5</sup> Die Auswertung der in Erhebungsgesprächen mit den einzelnen Kommunen aufgenommenen Flächen gibt einen Gesamtüberblick über die Siedlungsreserven im Innen- wie im Außenbereich eines größeren Raums.

Der zentrale methodische Kern dieses Ansatzes besteht darin, den teilnehmenden Gemeinden ein Instrument zur Verfügung zu stellen, mit dem sie die für die räumliche Entwicklung notwendige Übersicht der Siedlungsreserven ohne größeren Aufwand und mit fachlicher Begleitung erstellen und regelmäßig aktualisieren können. Diese gemeindeweise stattfindenden Erhebungen sind die Grundlage, um systematische und nach einheitlichem Standard flächendeckende Übersichten der Siedlungsreserven generieren zu können. Die folgenden drei Grundsätze bilden die Basis für den Raum+-Ansatz:

- **Kooperativ & dialogorientiert:** Ein kooperativer und auf Vertrauen basierender Ansatz ist für regionales Flächenmanagement entscheidend.
- **Dezentral & fortschreibungsfähig:** Dem Raum+-Ansatz liegt der Einsatz eines dezentral zugänglichen und fortschreibungsfähigen internetgestützten, planerischen Informationssystems zugrunde.
- **Übersicht & Lagebeurteilung:** Der Raum+-Ansatz ermöglicht erstmals flächendeckende Auswertungen über die Quantitäten, räumliche Verteilung und Qualitäten der Siedlungsflächenreserven, auch über administrative Grenzen hinweg.

#### 4 CHARAKTERISIERUNG DER GEMEINDETTYPEN

Die Erhebungen im Zuge der Raum+ Projektfamilie zeigen, dass sich typische Randbedingungen für die Innenentwicklung an drei wesentlichen Faktoren fest machen lassen. Dies ist der Umfang der Innenentwicklungspotenziale und der Außenreserven – für einen Vergleich auf die Zahl der „Nutzer“ also Einwohner und Beschäftigte am Arbeitsort bezogen – sowie die grundsätzliche Nachfragesituation.

Diese Faktoren haben zudem Einfluss auf weitere, für einen erfolgreichen Mobilisierungsprozess maßgebliche Randbedingungen. Zunächst hat die Nachfrage direkte Auswirkungen auf den Bodenpreis (vgl. Abb. 5). Der Bodenpreis wirkt sich wiederum auf die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer von Flächen aus. Zudem führt ein niedriger Bodenpreis dazu, dass der Anteil der Mobilisierungskosten am später möglichen Verkaufserlös steigt. Insofern erschwert ein geringer Bodenpreis die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen.

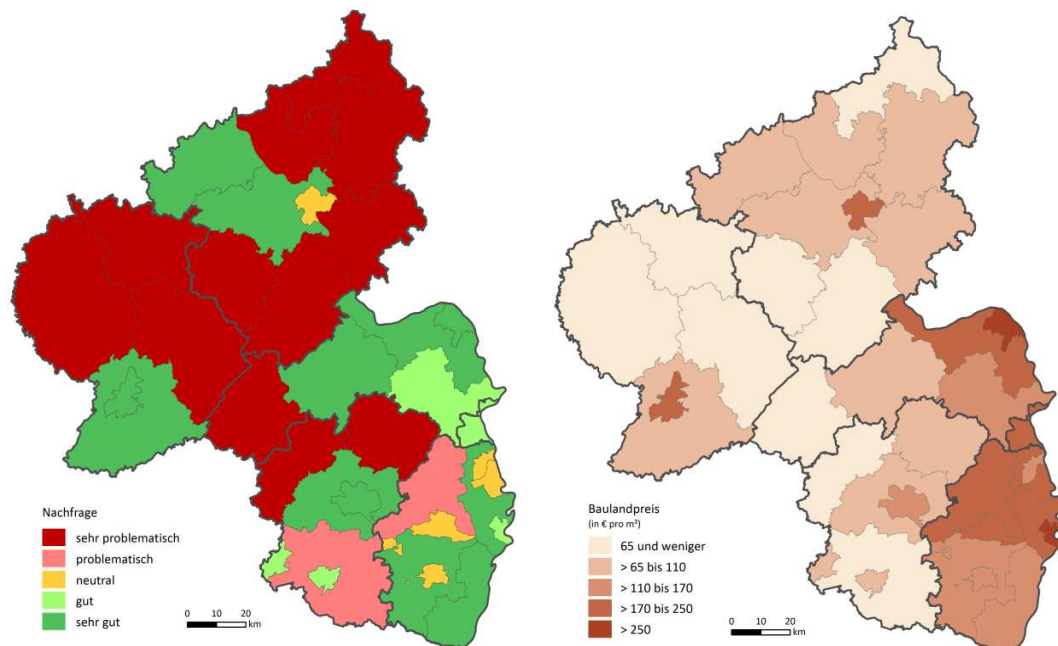


Abb. 5: Nachfrage nach Bauland nach Angaben der Kommunalvertreter zum Zeitpunkt der Erhebungen in Rheinland-Pfalz<sup>6</sup> (links) und durchschnittliche Kaufpreise für baureifes Land in Rheinland-Pfalz [€/m<sup>2</sup>] (rechts) auf Landkreisebene

<sup>5</sup> Raum+ Rhein-Neckar 2008, Raum+ Schwyz 2009, Raum+ Uri/Obere Leventina 2009, Raum+ Rheinland Pfalz 2010, Raum+ Ostwürttemberg 2011, Raum+ Wallis 2011, Raum+ St. Gallen 2011



Aus der Auswertung der in Raum<sup>+</sup> erhobenen Daten wird deutlich, dass es auf regionaler sowie auf Landkreisebene unterschiedliche Ausgangssituationen gibt. Ein erfolgreiches, nachhaltiges Flächenmanagement erfordert einen handlungsorientierten wie auch differenzierten Umgang mit diesen heterogenen Ausgangslagen in den Städten und Gemeinden. Aus der vorliegenden Datenbasis aus Erhebungen in Raum<sup>+</sup> Rheinland-Pfalz 2010 (RHEINLAND-PFALZ 2011) mit über 167 Trägern der Flächennutzungsplanung lassen sich verschiedenen Ausgangslagen für ein Flächenmanagement identifizieren.

Diese Ausgangslagen werden anhand unterschiedlicher Gemeindetypen aufgezeigt. Diese Differenzierung ist notwendig, um eine Pauschalisierung der Ergebnisse für alle Städte und Gemeinden zu vermeiden und stattdessen die weiteren Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung für diese unterschiedlichen Situationen sachgerecht zu betrachten. Folgende Indikatoren werden im Weiteren dazu herangezogen:

- Siedlungsflächenreserven innerhalb der Ortslage pro Raumnutzer<sup>8</sup>
- Gesamtsiedlungsflächenreserven (innerhalb und außerhalb der Ortslage) pro Raumnutzer
- Nachfrage nach Bauland nach Angaben der Kommune zum Zeitpunkt der Erhebungen

Abb. 6 und 7 stellen die Verteilung der Flächensumme der Siedlungsflächenreserven innerhalb der Ortslage bzw. insgesamt pro Raumnutzer in Kombination mit der Nachfrage auf kommunaler Ebene dar. Jeder Punkt entspricht dabei einer Kommune. Von der Bezeichnung der Einzelkommunen wird aus Datenschutzgründen abgesehen.

In dieser Darstellung lassen sich fünf Fallkostellationen ablesen. Dazu sind in den beiden Abbildungen fünf Städte bzw. Gemeinden mit unterschiedlichen Ausgangssituationen gekennzeichnet (vgl. Gemeinde A bis E in Abb. 6 und 7). Hinsichtlich eines erfolgreichen Flächenmanagements sind für diese Gemeindetypen unterschiedliche Handlungsansätze notwendig, welche im folgenden näher beschrieben sind. Es ist dabei aber darauf hinzuweisen, dass diese Maßnahmen für die unterschiedlichen Gemeindetypen lediglich einen Ansatzpunkt aufzeigen und erste Hinweise für das Vorgehen auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung geben. Sie illustrieren jedoch die sich aus den unterschiedlichen Rahmenbedingungen ergebenden Ansätze für diese Gemeindetypen. Diese können zudem durch weitere Maßnahmen angepasst und ergänzt werden und müssen für die Umsetzung auf die tatsächliche Situation vor Ort abgestimmt werden.

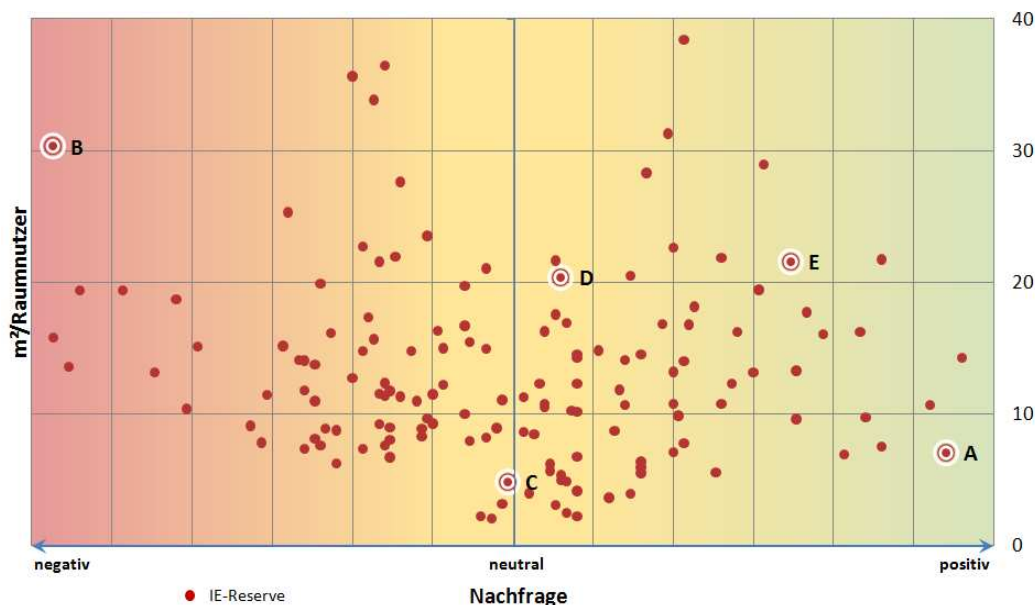


Abb. 6: Kombination der relativen Verteilung der Reserven innerhalb der Ortslage [m<sup>2</sup> pro Raumnutzer] mit der Nachfrage<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Datengrundlage aus dem Projekt „Raum<sup>+</sup> Rheinland-Pfalz 2010“ für die vier „Raum<sup>+</sup> RLP 2010 Regionen“

<sup>7</sup> Durchschnittliche Kaufpreise für baureifes Land: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz; Stand: 2008/2009

<sup>8</sup> Als „Raumnutzer“ wird die Summe der Einwohner und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort bezeichnet.

<sup>9</sup> Datengrundlage aus dem Projekt „Raum<sup>+</sup> Rheinland-Pfalz 2010“ für die vier „Raum<sup>+</sup> RLP 2010 Regionen“

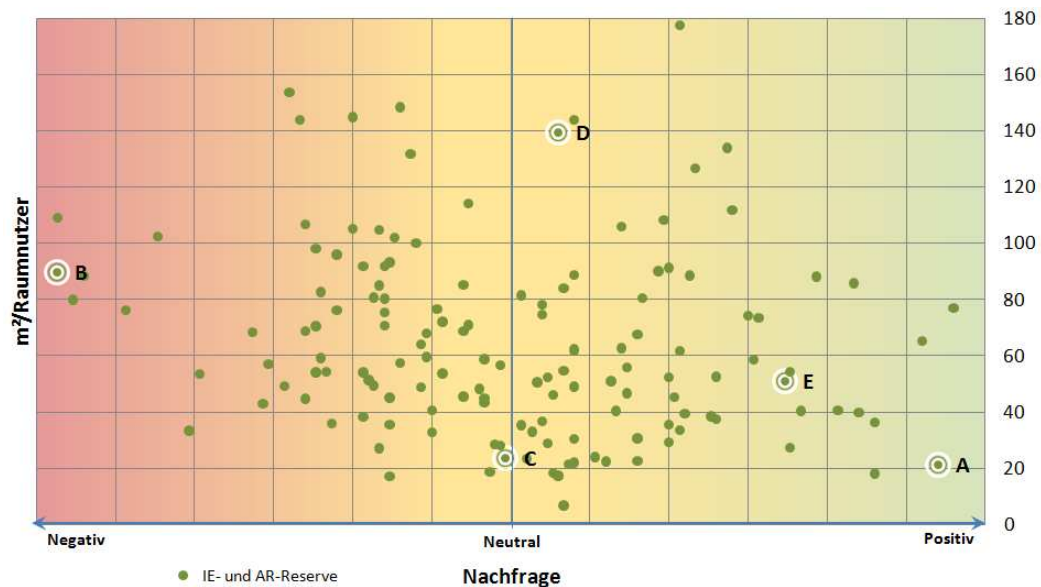


Abb. 7: Kombination der relativen Verteilung der Summe der Reserven innerhalb sowie außerhalb der Ortslage [m<sup>2</sup> pro Raumnutzer] mit der Nachfrage<sup>10</sup>

Im Folgenden werden die verschiedenen Fallkonstellationen und die entsprechenden Handlungsoptionen beschrieben:

#### (A) Kommunen mit starker Nachfrage und geringen Reserven im Innenbereich

*Beispiel: Oberzentrum (A) mit mehr als 100.000 Einwohnern. In dieser Stadt sind insgesamt 20 m<sup>2</sup> Siedlungsflächenreserven pro Raumnutzer vorhanden, davon liegen 7 m<sup>2</sup> Siedlungsflächenreserven pro Raumnutzer innerhalb der Ortslage. Die Nachfrage nach Bauflächen ist in den letzten Jahren sehr hoch gewesen.*

Kommunen mit einer Ausgangslage wie in Beispiel (A) müssen auf Grund der knappen Reserven außerhalb der Ortslage und der vorhandenen hohen Nachfrage zwangsläufig bereits intensiv Innenentwicklung als Strategie der Siedlungsentwicklung einsetzen. Begünstigt durch die starke Nachfragesituation ist es in diesen Kommunen auch in der Vergangenheit möglich gewesen, umfassend Siedlungsflächenreserven innerhalb der Ortslage zu entwickeln. Deshalb stehen derzeit im Innenbereich im Vergleich zu anderen Städten und Gemeinden relativ wenige und oft problembehaftete Reserven für eine Innenentwicklung zur Verfügung.

Diese Situation stellt die Städte und Gemeinden bei der Bereitstellung von Siedlungsflächen entsprechend der Nachfrage vor eine besondere Herausforderung, bringt aber auch Vorteile zur Aktivierung problembehafteter Flächen mit sich. Die Chance ist dabei die hohe Nachfrage und damit auch leichter aktivierbares Kapital. Es wird empfohlen, die Entwicklung behutsam und strategisch anzugehen. Zentral ist dabei, die wenigen leicht verfügbaren Reserven nicht priorisiert zu aktivieren oder gar neue Flächen auf der grünen Wiese auszuweisen. Stattdessen sollen sich diese Kommunen auch vermehrt mit den schwierigeren Innenentwicklungsflächen beschäftigen, die viele Mobilisierungshindernisse haben. Dabei spielen die Entwicklung von Finanzierungskonzepten und der Einsatz von Fördermitteln eine wichtige Rolle. Darüber hinaus müssen auch erst in der Zukunft entstehende Potenziale im Blick behalten werden, um die zeitliche Flächenverfügbarkeit aktiv in die Entwicklungskonzeption einbinden zu können. Zentral sind in diesem Zusammenhang auch klar auf die speziellen Bedürfnisse der einzelnen Bevölkerungsgruppen zugeschnittenen Angebote. Eine Analyse der Bevölkerungsstatistik gibt Hinweise auf die Nachfrage für die verschiedenen Segmente. Bei der Projektentwicklung muss dabei auch bereits die „übernächste“ Entwicklung, also die Folgenutzung des neu zu entwickelnden Projekts, berücksichtigt werden.

Es empfiehlt sich, einen Schwerpunkt auf die Sanierung bzw. den Abriss und Neubau von Bestandsgebäuden zu legen, um den Bestand kontinuierlich zu erneuern und dadurch attraktive, qualitativ angemessene Wohnflächen zu gewinnen, ohne Flächen auf der grünen Wiese ausweisen zu müssen. Durch einen finanziellen Anreiz für die Bauherren kann die Kommune diesen Prozess aktiv fördern.

<sup>10</sup> Datengrundlage aus dem Projekt „Raum<sup>+</sup> Rheinland-Pfalz 2010“ für die vier „Raum<sup>+</sup> RLP 2010 Regionen“

Zusätzlich ist es empfehlenswert, die interkommunale Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen stärker und strukturierter anzugehen. Bislang gibt es vor allem Beispiele für Kooperationen im Bereich Gewerbeflächen. Unter den oben genannten Rahmenbedingungen sollten gerade auch Wohnbauflächen interkommunal entwickelt und vermarktet werden. Beispielhaft wird derzeit eine solche Kooperation im Raum Freiburg praktiziert (PFIF 2009). Diese Herangehensweise entschärft den Konkurrenzdruck zwischen den Kommunen, die Auslastung der Infrastrukturausstattung kann optimiert werden und gemeinsam bietet sich die Möglichkeit attraktive Wohnangebote unterschiedlichster Qualitäten anzubieten.

### **(B) Kommunen mit schwacher Nachfrage und großen Reserven**

*Beispiel: Kommune (B) im ländlichen Raum mit mehr als 20.000 Einwohnern. In dieser Kommune sind insgesamt 90 m<sup>2</sup> Siedlungsflächenreserven pro Raumnutzer vorhanden, davon liegen 30 m<sup>2</sup> Siedlungsflächenreserven pro Raumnutzer innerhalb der Ortslage. Die Nachfrage nach Bauflächen ist in den letzten Jahren sehr gering gewesen.*

Kommunen in einer ähnlichen Situation wie in Beispiel (B) sollen sich schwerpunktmäßig auf die Mobilisierung der vorhandenen Siedlungsflächenreserven innerhalb der Ortslage, vor allem der Baulücken, konzentrieren. Von weiteren Erschließungsaufwendungen außerhalb der Ortslage wird dringend abgeraten. Zusätzlich sollen die großen Reserven außerhalb der Ortslage konsequent und verbindlich zurückpriorisiert und nur bei einer starken Ausschöpfung der inneren Reserven punktuell angegangen werden. Auch bei der Entwicklung von Flächen innerhalb der Ortslage sollten größere Investitionen nur in Bereichen getätigt werden, in welchen städtebauliche Missstände vorhanden sind, die Wirkungen auf das gesamte Gemeindegebiet haben.

In Teilräumen, z. B. Landkreisen, wo dieser Trend vermehrt auftritt, ist eine interkommunale Herangehensweise notwendig, um eine Perspektive für den ganzen Teilraum zu erarbeiten. Interkommunale Kooperation ist auch in diesem Fall der Schlüssel für eine erfolgreiche Bewältigung der Problemstellungen. Dabei sollte einer solchen Konzeption der Verzicht weiterer Flächeninanspruchnahme im Außenbereich zu Grunde liegen. Dazu muss in einem ersten Schritt eine Überprüfung aller geplanten Maßnahmen vorgenommen werden, die klar die Nebenwirkungen sowie Synergien für die unterschiedlichen Gemeinden aufzeigt und unter Berücksichtigung der Entwicklungsprognosen für den gesamten Teilraum die Grundlage für die interkommunale Kooperation bietet.

In Regionen mit ausgeprägten Schrumpfungstendenzen müssen darüber hinaus auch weitere Schritte unternommen werden, um die Grundversorgung (z. B. Schulen, Kindergärten, Einkaufsmöglichkeiten) in geeigneter Weise sicherzustellen. Auch hier können interkommunale Konzepte helfen, die Grundversorgung und damit auch die Attraktivität des jeweiligen Raumes zu erhalten bzw. zu stärken.

### **(C) Kommunen mit neutraler Nachfrage und mittleren Reserven**

*Beispiel: Eine Kommune (C) im Verdichtungsraum mit mehr als 10.000 Einwohnern. In dieser Kommune sind insgesamt 23 m<sup>2</sup> Siedlungsflächenreserven pro Raumnutzer vorhanden, davon liegen 5 m<sup>2</sup> Siedlungsflächenreserven pro Raumnutzer innerhalb der Ortslage. Die Nachfrage nach Bauflächen ist in den letzten Jahren neutral gewesen.*

Um in Kommunen mit einer Ausgangslage wie in Beispiel (C) eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu forcieren, ist es notwendig kommunale Siedlungsentwicklungskonzepte zu erarbeiten. Diese sollen vorzugsweise auf die Mobilisierung von den vorhandenen Siedlungsflächenreserven innerhalb der Ortslage setzen und die Erschließung von weiteren Flächen außerhalb der Ortslage sachlich priorisieren. Wie im Fall (B) gilt, dass bei der Entwicklung von Flächen innerhalb der Ortslage größere Investitionen nur in Bereichen getätigt werden sollen, in welchen städtebauliche Missstände vorhanden sind, die Wirkungen auf das gesamte Gemeindegebiet haben.

Die bereits erschlossenen Baulücken sind vordergründig zu behandeln. Dabei spielen Workshops mit den Bürgern und Eigentümern sowie die direkte Ansprache vor allem der privaten Eigentümer eine wichtige Rolle. Eine interkommunale Baulandbörse kann zudem helfen die vorhandenen Baulücken attraktiv anzubieten. Außerdem sollten sich die kommunalen Gremien in regelmäßigen Abständen, z. B. halbjährlich über den Stand der Dinge informieren lassen. Damit sind regelmäßige Anlässe geschaffen, das Thema sowohl in der Verwaltung, wie auch kommunalpolitisch zu bearbeiten.





In Teilräumen, z. B. Landkreise, wo diese Ausgangslage vermehrt auftritt, ist eine interkommunale Herangehensweise notwendig, um die Prioritäten- bzw. Schwerpunktsetzung gemeinsam zu erarbeiten. Auch in diesem Fall muss in einem ersten Schritt eine Überprüfung aller geplanten Maßnahmen vorgenommen werden, die klar die Nebenwirkungen sowie Synergien für die unterschiedlichen Gemeinden aufzeigt und unter Berücksichtigung der Entwicklungsprognosen für den gesamten Teilraum die Grundlage für die interkommunale Kooperation bietet.

#### **(D) Kommunen mit neutraler Nachfrage und großen Reserven**

*Beispiel: Eine Kommune (D) im ländlichen Raum mit weniger als 8.000 Einwohnern. In dieser Kommune sind insgesamt 140 m<sup>2</sup> Siedlungsflächenreserven pro Raumnutzer vorhanden, davon liegen 20 m<sup>2</sup> Siedlungsflächenreserven pro Raumnutzer innerhalb der Ortslage. Die Nachfrage nach Bauflächen ist in den letzten Jahren neutral gewesen.*

Kommunen in einer Situation wie in Beispiel (D) sollen sich schwerpunktmäßig auf die Mobilisierung der vorhandenen Siedlungsflächenreserven innerhalb der Ortslage, vor allem der Baulücken, konzentrieren. Von einer Erschließung weiterer Flächen außerhalb der Ortslage wird dringend abgeraten. Zusätzlich sollen die großen Reserven außerhalb der Ortslage konsequent und verbindlich zurückpriorisiert und nur bei einer starken Ausschöpfung der inneren Reserven punktuell angegangen werden. Wie im Fall (B) und (C) gilt auch hier, dass bei der Entwicklung von Flächen innerhalb der Ortslage größere Investitionen nur in Bereichen getätigt werden sollen, in welchen städtebauliche Missstände vorhanden sind, die Wirkungen auf das gesamte Gemeindegebiet haben.

Gerade auch bei großen Reserven innerhalb der Ortslage empfiehlt es sich, sich nicht ausschließlich auf die Mobilisierung von Einzelflächen zu konzentrieren. Stattdessen helfen kommunale Siedlungsentwicklungskonzepte die vorhandenen Reserven ganzheitlich zu betrachten und durch eine Priorisierung der Flächen die Entwicklung auf die individuellen Bedürfnisse der Kommune abzustimmen.

In Teilräumen, z. B. Landkreise, wo dieser Trend vermehrt auftritt, ist eine interkommunale Herangehensweise notwendig, um die Schwerpunkte der Entwicklung gemeinsam zu setzen. Andernfalls verschärft ein starker Flächenüberschuss die Konkurrenzsituation und wirkt sich negativ auf die Baulandpreise aus. Dementsprechend sollen Kommunen mit beschriebener Ausgangslage auch die interkommunale Zusammenarbeit mit den benachbarten Kommunen stärker und strukturierter angehen und Flächen interkommunal entwickeln und vermarkten.

#### **(E) Kommunen mit positiver Nachfrage und großen Reserven**

*Beispiel: Eine Kommune (E) im verdichteten Raum mit mehr als 22.000 Einwohnern. In der Kommune sind insgesamt 50 m<sup>2</sup> Siedlungsflächenreserven pro Raumnutzer vorhanden, davon liegen 22 m<sup>2</sup> Siedlungsflächenreserven pro Raumnutzer innerhalb der Ortslage. Die Nachfrage nach Bauflächen ist in den letzten Jahren positiv gewesen.*

Um in Kommunen mit einer Ausgangslage wie in Beispiel (E) eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu forcieren, ist es notwendig kommunale Siedlungsentwicklungskonzepte zu erarbeiten. Diese sollen vorzugsweise auf die Mobilisierung von den vorhandenen Siedlungsflächenreserven innerhalb der Ortslage setzen und weitere Erschließungsaufwendungen außerhalb der Ortslage zurückstellen.

Gerade auch bei großen Reserven innerhalb der Ortslage empfiehlt es sich, sich nicht ausschließlich auf die Mobilisierung von Einzelflächen zu konzentrieren. Stattdessen hilft ein Entwicklungskonzept die vorhandenen Reserven ganzheitlich zu betrachten und durch eine Priorisierung der Flächen die Entwicklung auf die individuellen Bedürfnisse der Kommune abzustimmen.

Interkommunale Konzepte sind in solchen Teilräumen eine wichtige strategische Aufgabe, um Konkurrenz zwischen den Kommunen und damit ein starkes Überangebot an Bauland zu vermeiden.

In Bereichen, in denen einzelne Kommunen eine starke Nachfrage haben während weitere Gemeinden dieses Raums eine geringe Nachfrage verzeichnen, ist eine Kooperation für den Ausgleich der Flächenbilanz erstrebenswert. Eine abgestimmte Nutzungsintensivierung an gut erschlossenen Punkten (A-Flächen im Zentrum, B-Flächen abseits der zentralen Lagen) stärkt die Entwicklung des gesamten Raumes. Eine Kooperation im Bereich der Ausweisung von Ausgleichflächen erscheint hier sinnvoll. Bei Kooperationen in Bereichen mit der vorliegenden Fallkonstellation muss bei der Entwicklung des Kooperationsmodells insbesondere auf die Frage des positiven Nutzens für alle Beteiligten eingegangen werden. Dabei ist es

zentral, dass auch die Kommunen mit der höheren Nachfrage bereit sind, für die eher schwächeren Kommunen einen Mehrwert zuzulassen.

#### **(F) Kommunen mit schwacher Nachfrage und geringen Reserven**

Kommunen mit schwacher Nachfrage und geringen Reserven konnten im bestehenden Datensatz nicht identifiziert werden. Bis zu einem gewissen Grad schließt sich dieser Fall aus, da eine niedrige Nachfrage erfahrungsgemäß eine Erhöhung des Angebots zur Folge hat. Insofern gelten als Handlungsempfehlung für diese Fallkonstellation die Aussagen aus Typ (B). Das Entstehen von Flächenüberhängen sollte jedenfalls vermieden werden.

### **5 AUSBLICK**

Die dargestellten Gemeindetypen und die dazugehörigen Beispiele machen deutlich, dass die Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung je nach Ausgangslage unterschiedlich festgelegt werden müssen. Dies kann nur mit einem differenzierten Flächenmanagement, das auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Gemeindetypen abgestimmt ist, erfolgen.

Die verschiedenen Gemeindetypen bilden für alle Städte und Gemeinden einen konkreten Einstieg in das Thema nachhaltige Siedlungsentwicklung. Wichtig ist, dass neue Maßnahmen entsprechend dem Gemeindetyp ergriffen und nicht pauschale Vorgehensweisen angewendet werden. Die überörtliche Planung steht vor der Herausforderung, ihre Instrumente ebenfalls noch differenzierter einsetzen zu müssen, gleichzeitig jedoch die gebotene Gleichbehandlung der Kommunen zu gewährleisten und klare Regeln für die interkommunale Konkurrenz zu setzen.

Allgemein gilt aber, dass schon heute große Räume mit einer rückläufigen Nachfrage und schrumpfenden Bevölkerung kämpfen. Diese Sachlage wird sich in den nächsten Jahren noch verschärfen. In dieser Situation ist es wichtiger denn je, dass die sparsame Ausweisung von Flächen, interkommunale Konzepte und Flächenentwicklungen sowie eine Sicherstellung der Grundversorgung als die wesentlichen Elemente der Strategie für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung eingesetzt werden.

Die Entwicklung und Etablierung von den notwendigen Kooperationen ist dabei sicherlich die anspruchsvollste Aufgabe, da unter den bisherigen vom Wachstum geprägten Rahmenbedingungen eine solche gemeinsame Herangehensweise wenig ausgebildet wurde. Hier spielen die bislang gepflegte politische Kultur der Zusammenarbeit und nicht zuletzt persönliche Aspekte eine Rolle, die das Gelingen oder Scheitern der erfolgreichen Bewältigung der Sachfragen maßgeblich beeinflusst. Gute Beispiele für mögliche Herangehensweisen liegen wenig vor, hier besteht noch Handlungsbedarf hinsichtlich des Schaffens von Anreizen, solche Kooperationen einzugehen. In der Vorbereitung einer Anpassung der bestehenden Instrumente ist hier noch Forschungsbedarf gegeben. Dies bezieht sich nicht allein auf planerische Fragen, sondern ebenso auf rechtliche Aspekte und Fragen der Prozessgestaltung.

### **6 LITERATUR**

- VRS 2005, Wilske, Sebastian; Scholl, Bernd; Vallée, Dirk; Elgandy, Hany; Seidemann, Dirk; Schön, Ulrich; Verband Region Stuttgart (Hg.): Nachhaltiges Regionales Siedlungsflächenmanagement, Stuttgart 2005
- WIRTSCHAFTSMINISTERIUM BW 2008, Wilske, Sebastian; Scholl, Bernd; Elgandy, Hany; Seidemann, Dirk, et. al., Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hg.): Raum+ - Nachhaltiges grenzüberschreitendes Siedlungsflächenmanagement, Stuttgart 2008
- PFIF 2009, Ökoinstitut e.V. (Projektleitung): Praktiziertes Flächenmanagement in der Region Freiburg, Internetseite [www.pfif.info](http://www.pfif.info) (Abruf 02/2011)
- RHEINLAND-PFALZ 2011, Elgandy, Hany und Michels, Sabine; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland Pfalz und Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (Hg.): Abschlussbericht, Raum+ Rheinland-Pfalz 2010, Rheinland-Pfalz erkennt seine Chancen – Die Bewertung von Flächenpotenzialen für eine zukunftsfähige Siedlungsentwicklung des Projektes „Raum+ Rheinland-Pfalz 2010“; im Druck, Veröffentlichung voraussichtlich im Mai 2011

