

# Flächen gewinnen in Baden-Württemberg

**Stefan Gloger**

**Umweltministerium Baden-Württemberg**

**Réferat Forschung, Umwelttechnik, Ökologie**

**Kommission Bodenschutz beim UBA**

**Internationaler Tag des Bodens 4.12.2009**

**Bild: Turian/UM**



**Baden-Württemberg**

4. Dezember 2009



**Goldscheuer**  
**2008**

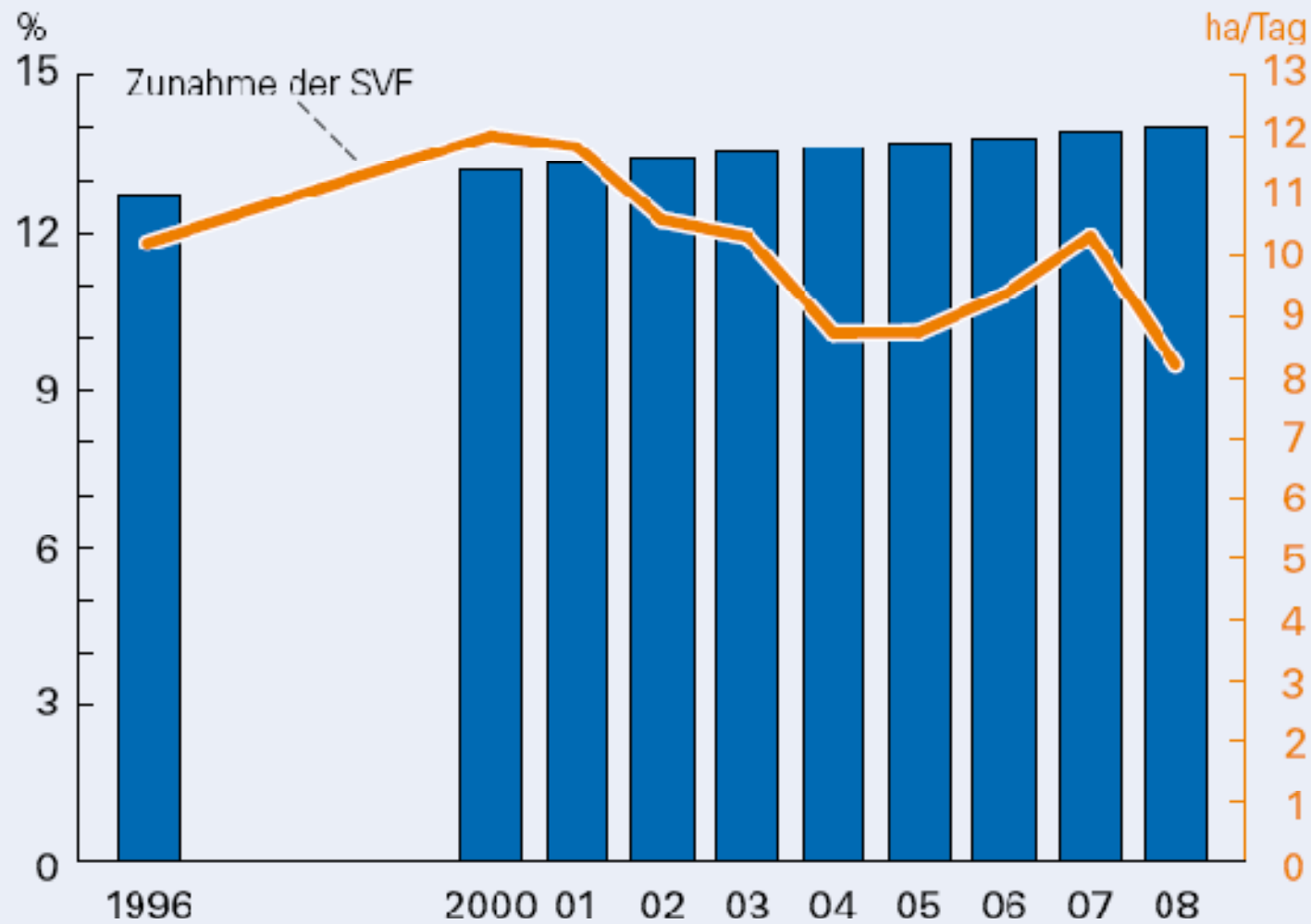


**A. Weischer/LMZ-BW**



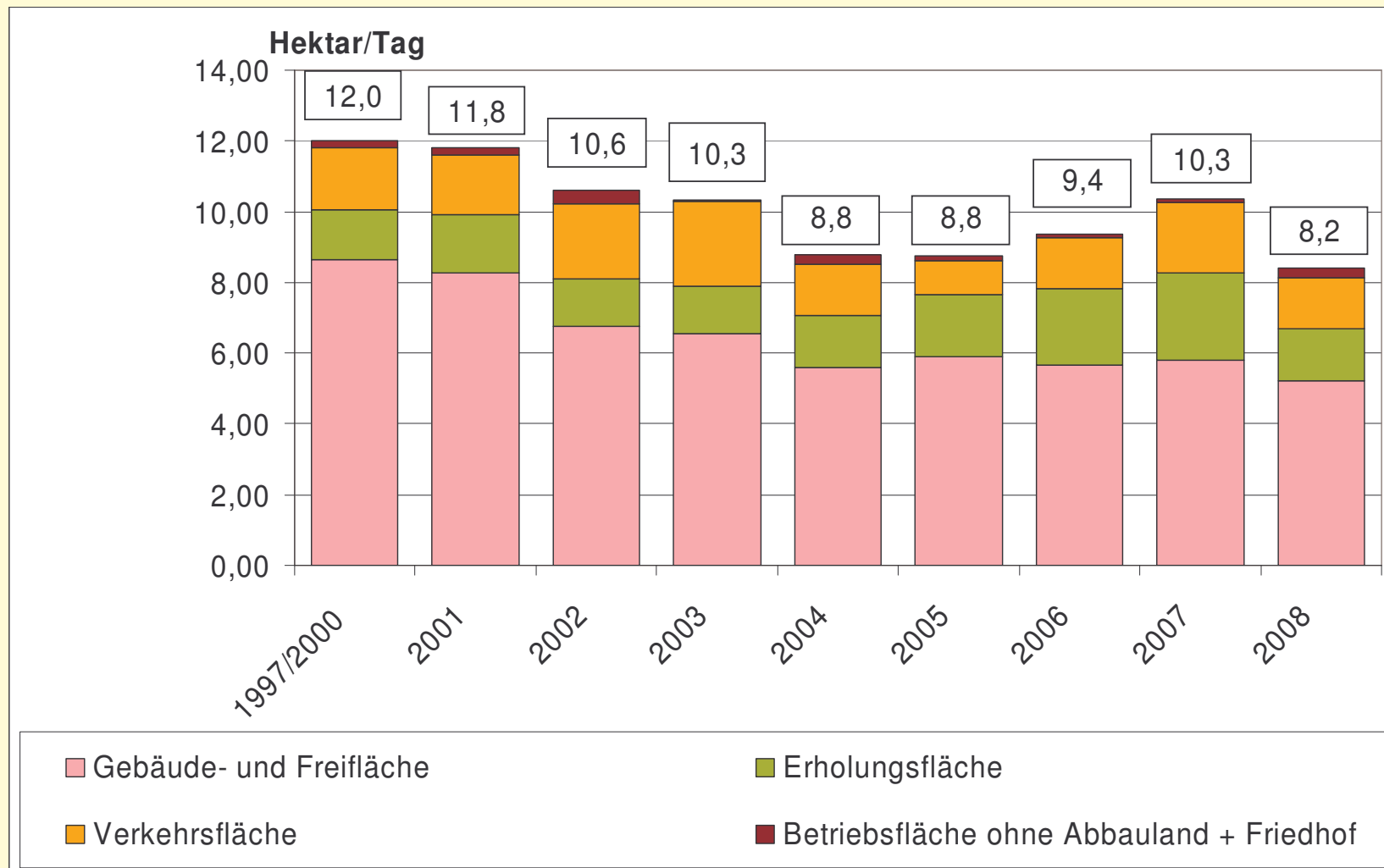
## Flächenverbrauch\*)

– Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen (SVF) und Anteil<sup>1)</sup> an der Landesfläche –



\*) Umwidmung land-/forstwirtschaftlich genutzter Flächen. – 1) Jew. 31.12. d. J.

# Täglicher Flächenverbrauch in Baden-Württemberg



## **Reduzierung des Flächenverbrauchs - ein wichtiges Thema der Landesregierung**

- **Forschungsprojekte zum Flächenmanagement** ab 1996
- **Abstimmung aller berührten Ministerien** 2002 - 2004
- **Kabinettsbeschlüsse, Gründung Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“** 2004
- **Regierungserklärung - „Netto-Null“** 2006
- **Kabinettsbeschluss mit 12-Punkte Programm zur Reduzierung des Flächenverbrauchs** Nov. 2007
- **„Flächenmobilisierung“ im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie** 2007-2009; **Pilotprojekte** 2009/10
- **Auftrag Staatsministerium** Juli 2009 an WM und UM:  
**Bericht, Maßnahmenkatalog** im Kabinett vorr. im März 2010

# **Kabinettsbeschlüsse vom 6. Nov. 2007**

## **Strategie des Landes Baden-Württemberg**

- Aktionsbündnis „Flächen gewinnen“ fortführen
  - Neue Öffentlichkeitskampagne 2008
  - Bilanzierung des Flächenverbrauchs
  - Forschungs- und Modellprojekte
- 
- Änderung des Landesplanungsgesetzes
  - Steuerung der Siedlungsentwicklung in Regionalplänen
  - Vorrang der Innenentwicklung im Raumordnungsgesetz
  - Bauplanungsrecht: strenger Maßstab. Vollzug und Fortbildung.
  - Genehmigungszuständigkeit für Flächennutzungspläne bündeln?

## **Strategie des Landes, Kabinettsbeschlüsse 11/07 (2)**

**Schonung hochwertiger, landwirtschaftlich genutzter Flächen**

**Überprüfung der Fördermaßnahmen des Landes**

**Bundesratsinitiativen: Reform der Grundsteuer  
Verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für Innenentwicklung**

**Vorbildfunktion des Landes bei allen eigenen Maßnahmen**

-----

## **Auftrag Staatsministerium an WM und UM 2009**

**Bericht über das Erreichte, weitere Maßnahmen**

## **zusammengefasst: strategische Ansatzpunkte und aktuelle Initiativen**

- **Bewusstseinsbildung und Fachinformation**  
aktuell: Bahnflächen, Schulungen für Gemeinderäte
- **Verbesserung des rechtlichen Rahmens**
  - **Novelle zum Landesplanungsgesetz**  
vom 14.10.2008
  - **Hinweise des WM zur Plausibilitätsprüfung der  
Bauflächenbedarfsnachweise im Genehmigungsverfahren**  
vom 1.1.2009
- **wirtschaftliche Anreize: Förderprogramme harmonisieren**  
Projekt der Nachhaltigkeitsstrategie, 24 Pilotprojekte, Etatisierung angestrebt
  - **Steuerliche Anreize:** auf Bund-Länder-Ebene weiter verfolgen  
(LABO, CdS, Bundesrat)



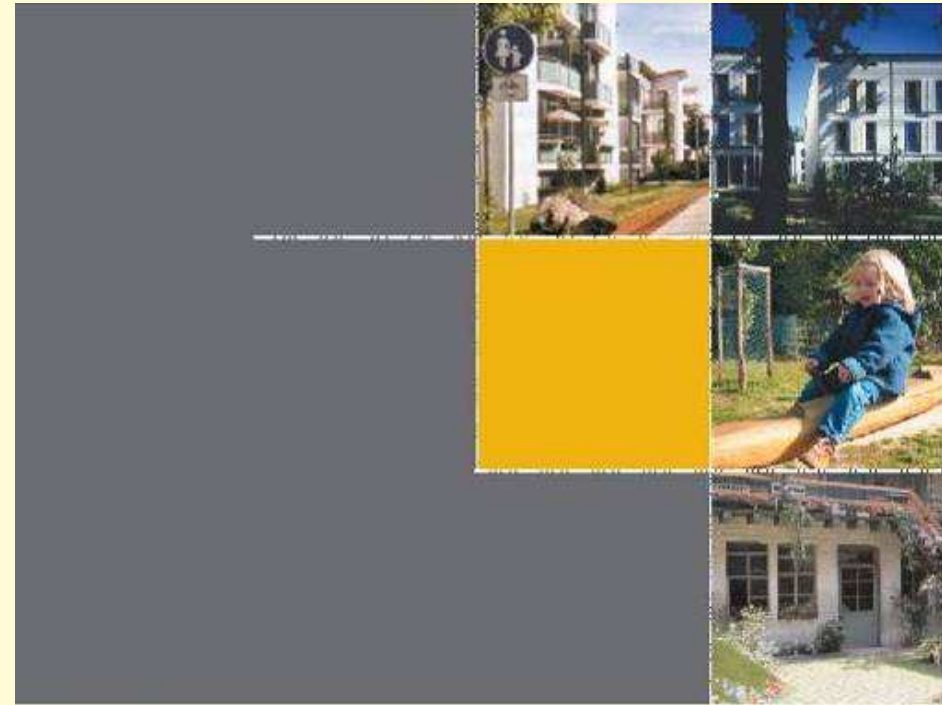
**Aktionsbündnis der Landesregierung  
mit Kommunalverbänden, Naturschutz  
Architekten, Bausparkassen,  
Industrie und Handel, Handwerk**  
vom 19. Oktober 2004

Umweltministerium  
Kommunale Landesverbände  
Naturschutzverbände (BUND, NABU, LNV)  
Regionalverbände  
Architektenkammer  
Bausparkassen  
Industrie- und Handelskammern  
Handwerkskammern  
Ingenieurkammer  
Landesverband der Industrie  
Industrieverband Steine und Erden  
Deutsche Bahn  
Altlastenforum

**Alle Partner sehen sich in der gemeinsamen  
Verantwortung für das Zukunftsthema**

**Bewusstseinswandel  
in der Siedlungsentwicklung**

**Erhalt von Flächen  
für zukünftige Generationen**

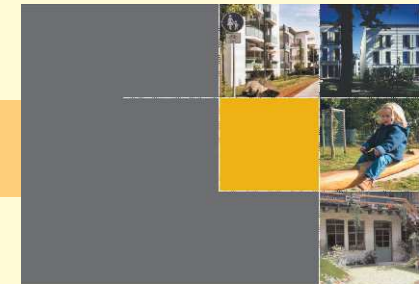


**Flächen gewinnen**



# Ziele des Aktionsbündnisses

- Effiziente Flächennutzung
- Bedarfsbezogene Bereitstellung von Bauland
- Vorrang und Förderung der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung
- Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität
- Revitalisierung von Ortskernen und der dortigen Infrastruktur
- Wiedernutzung von Gewerbe- und Industriebrachen sowie von ehemaligen Bahn-, Militär- und Postflächen
- Intensivierung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit



Flächen gewinnen





**Bewusstsein schaffen,  
Kommunikation**

**Entscheidungsträger,  
Betroffene, Öffentlichkeit**





## **Schwerpunkt auf die Bewusstseinsbildung zum „Flächen gewinnen“:**

**2008: öffentliche Veranstaltungen der Regierungspräsidenten  
mit der Umweltministerin in allen 4 Regierungsbezirken  
für Bürgermeister und Gemeinderäte**

**2006: „Gewerbeflächentag“ mit der Industrie- und  
Handelskammer**

**Ausstellung mit Problemdarstellung und guten Beispielen**

**Flächenrecycling-Preis  
mit Architektenkammer und Altlastenforum**

***2009/10: Fortbildungsprogramm für neue Gemeinderäte***

WETTBEWERB  
„FLÄCHENRECYCLINGPREIS BADEN-WÜRTTEMBERG 2008“



- Projektentwicklung durch Bauamt
- Stabilisierung der demografischen Entwicklung
- Fachliche Begleitung der Altlastenentsorgung durch Tiefbauamt
- Ökologie und Ökonomie: Bezahlbaren Wohnraum für die Bürger schaffen
- Integration der Nachbarn und der Öffentlichkeit durch Bürgerversammlung
- Jung und Alt: Mehrgenerationenwohnen  
Stärkung der Nachbarschaft
- Umsetzung: Die Öffentliche Hand mit der Privatwirtschaft

AMTSFELD WALDKIRCH  
- EINE WOHNANLAGE FÜR ALLE GENERATIONEN -



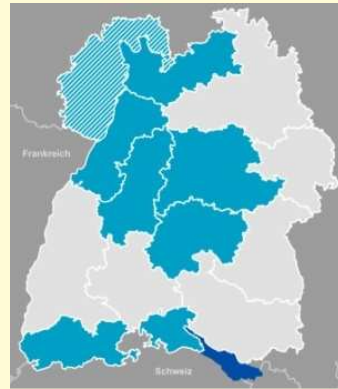
WERKGRUPPE1

BÜRO FÜR ARCHITEKTUR UND STADTPLANUNG

Dorfstrasse 12, 79261 Gutach i. Br., Tel.: 07685/9104-0, Fax: 07685/9104-40, e-Mail: [zentrale@werkgruppe1.de](mailto:zentrale@werkgruppe1.de), Homepage: [www.werkgruppe1.de](http://www.werkgruppe1.de)

Inhaber: Klaus Wehrle, Architekt und Stadtplaner DWB

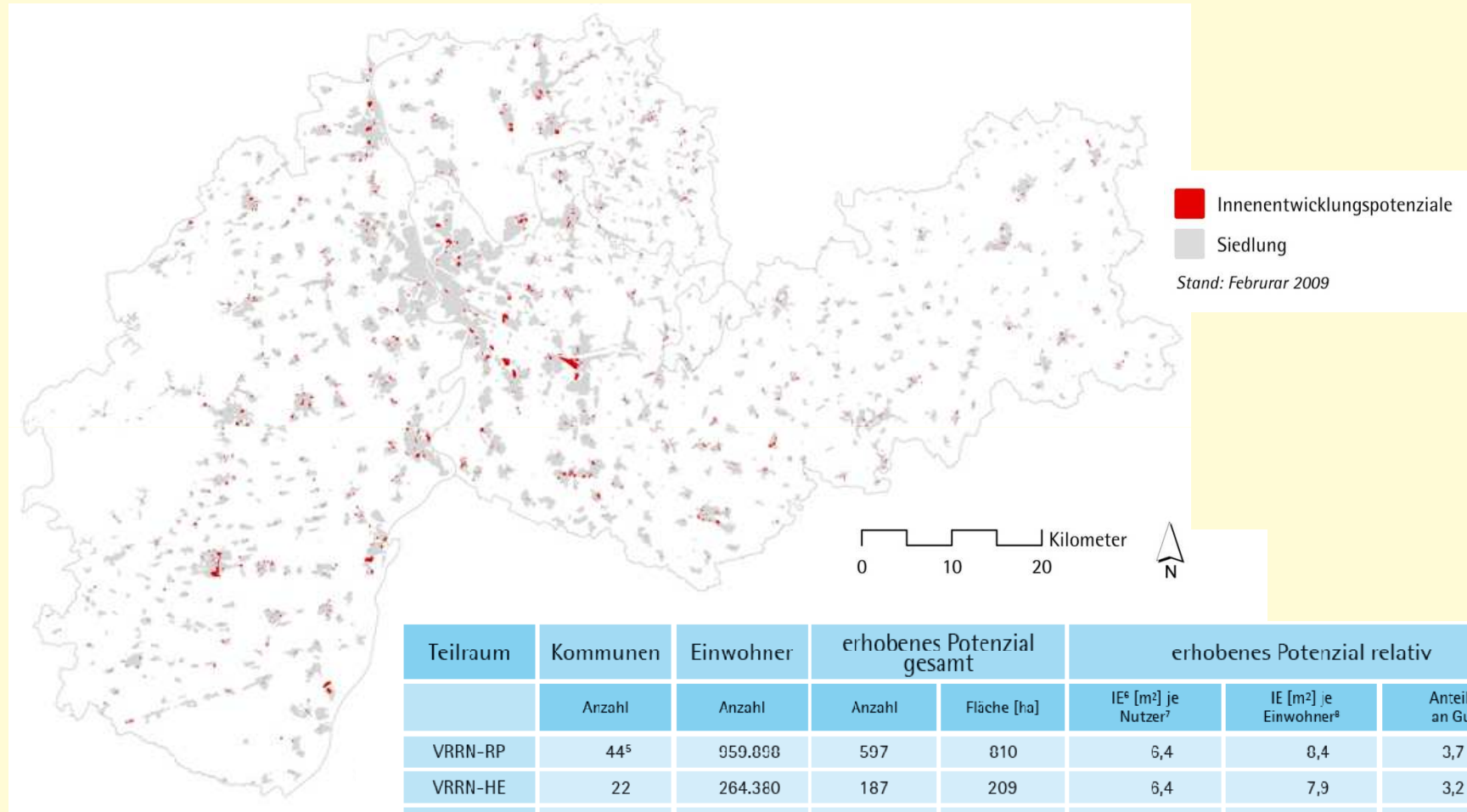
# Potenziale der Innenentwicklung erfassen: Das Projekt Raum+



- § Kooperation der Landesebene mit der regionalen und der kommunalen Ebene.
- § Nahezu flächendeckende Übersicht über Innenentwicklungspotenziale für 6 Regionen in Baden-Württemberg und einem Kanton in der Schweiz.
- § Informationen zur Verfügbarkeit und zu den Mobilisierungshindernissen dieser Potenziale.
- § Erweiterung der Übersicht für die Region Rhein-Neckar.
- § Fortsetzung im Projekt Raum+ AKTIV in 3 Bundesländern (BW, HE, RP)



# Ergebnisse: Übersicht der Innenentwicklungspotenziale in der Region Rhein-Neckar



Teilraum	Kommunen	Einwohner	erhobenes Potenzial gesamt		erhobenes Potenzial relativ		
	Anzahl		Anzahl	Fläche [ha]	IE <sup>6</sup> [m <sup>2</sup> ] je Nutzer <sup>7</sup>	IE [m <sup>2</sup> ] je Einwohner <sup>8</sup>	Anteil IE an GuF <sup>9</sup>
VRRN-RP	44 <sup>5</sup>	959.098	597	810	6,4	8,4	3,7 %
VRRN-HE	22	264.380	187	209	6,4	7,9	3,2 %
VRRN-BW	83	1.135.514	586	822	5,3	7,2	3,4 %
VRRN gesamt	149	2.359.792	1.370	1.841	5,9	7,8	3,6 %

# Potenziale erfassen, nach Baulandkategorien. REFINA-Projekt KOMREG

- Baulücken



Bild: BaaderKonzept

# Baulandkategorien

- **geringfügig genutzte Flurstücke**
  - in Bezug auf die Flächengröße
  - in Bezug auf die Höhe der baulichen Anlage
  - in Bezug auf die Art der Nutzung



Bild: Baader Konzept



# Baulandkategorien

- **Brachflächen**

- ehemals genutzte Fläche
- Brachfläche mit Restnutzung
- Brachfläche mit absehbarer Nutzungsaufgabe



Bild: BaaderKonzept

# Baulandkategorien

- Althofstellen

- Althofstelle aufgelassen
- Althofstelle mit (Wohn-)Restnutzung
- Hofstelle mit absehbarer Nutzungsaufgabe



Bild: BaaderKonzept

## „Folgekostenrechner“ für Kommunen

Stagnation /  
Bevölkerungsrückgang

weiter steigende  
Wohnfläche pro Kopf

Langsameres  
Wirtschaftswachstum

Weniger Menschen  
auf der gleichen Fläche

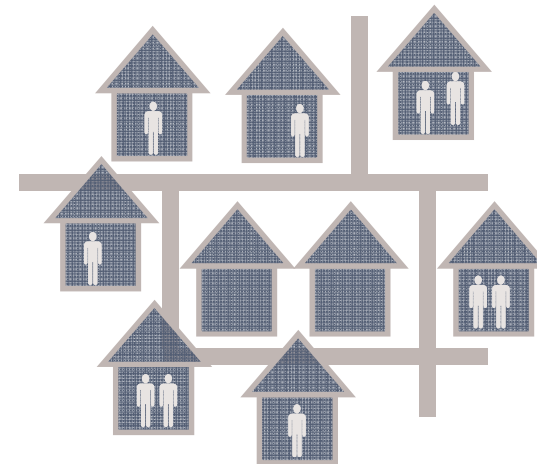
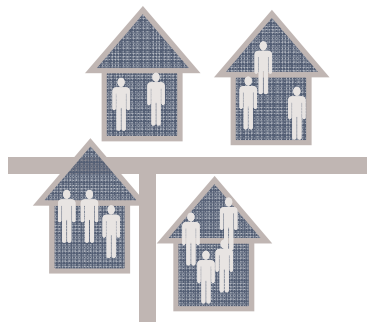
Niedrigere Steuer-  
einnahmen

Gleichbleibende oder  
wachsende Kosten für  
Unterhalt und Erneuerung  
der Infrastruktur

Geringere Auslastung der  
Infrastruktur

Wachsende Unterhaltskosten  
verteilen sich auf sinkende  
Personenzahl

Zunehmender Leerstand,  
vielerorts sinkende  
Immobilienwerte



# Welche Kosten ? Ausgabearten

<b>Planung</b>  Städtebauliche Planung, Fachplanung	<b>Verfahren</b>  Verwaltung, Umlegung, Vermessung	<b>Vorbereitende Maßnahmen</b>  Abbruch, Entsorgung, Altlastenbeseitigung	
<b>Innere Erschließung</b>  Verkehrs-, Grün-, Ver- u. Entsorgungsanlagen	<b>Äußere Erschließung</b>  Gestehung, Um- u. Ausbau besteh. Straßen	<b>Sonderbauwerke</b>  Verkehrs- u. Entwässerungsanlagen	<b>Ökologischer Ausgleich</b>  Herstellung, Planung, Grunderwerb
<b>Instandhaltung</b>  Verkehrs-, Ver- u. Entsorgungsanlagen, Sonderbauwerke	<b>Instandsetzung</b>  Verkehrs-, Ver- u. Entsorgungsanlagen, Sonderbauwerke	<b>Betrieb</b>  Beleuchtung	<b>Unterhaltung / Pflege</b>  Grünflächen
<b>Alteigentum</b>  Kalkulatorischer Wertansatz	<b>Grunderwerb</b>  Aufkaufspreis	<b>Einwohnerbez. Ausgaben</b>  Finanzausgleichsumlage, Kreisumlage	
<b>Vorläufige Finanzierung</b>  Erschließungsphase	<b>Finanzierung über Festkredit</b>  Finanzierungs- aufwendungen	<b>Finanzierung über Kontokorrent</b>  Finanzierungs- aufwendungen	<b>Finanzierung über Eigenmittel</b>  Finanzierungs- aufwendungen



## ...und Einnahmearten der Kommune

### Grundsteuer

Grundsteuer A u. B

### Einwohnerbezogene Netto-Einnahmen

Schlüsselzuweisungen

Anteil Einkommensteuer

Mittel aus dem Familien-  
leistungsausgleich

### Vorbereitende Maßnahmen

Förderungen

### Erlöse durch Private

Verkauf von Gundstücken

Erschließungsbeiträge

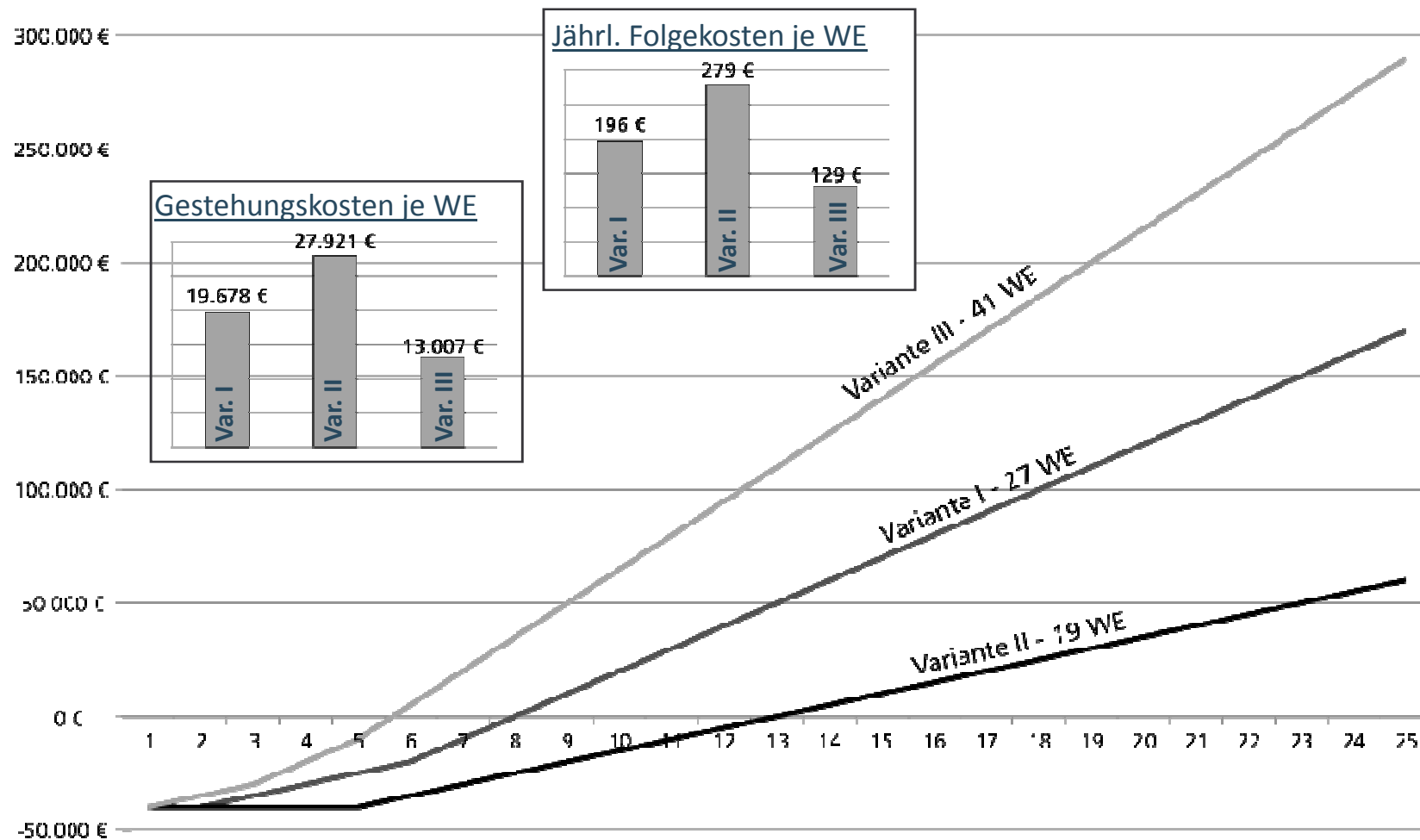
### Finanzierung

Finanzierungserlöse

# Ergebnisse von fokus bw

## Beispiel - Berechnung für Bebauungsvarianten

Einfluss der städtebaulichen Dichte auf die Wirtschaftlichkeit



**Projekt der Nachhaltigkeitsstrategie :  
Flächenmobilisierung in der Innenentwicklung:  
Akteure / Kommunikationsprozesse / Erfolgsfaktoren**

**„Bausteine erfolgreicher Innenentwicklung“**





## Organisationsstrukturen

- kleine Projektteams  
klare Verantwortlichkeiten  
kurze Entscheidungswege
- Organisationsstruktur:  
ämterübergreifend,  
projekt- und zeitgebunden,  
klar verteilte Aufgabenbereiche  
und definierte Kooperationsform.



**Rheinlandkaserne  
Ettlingen**



## Moderationsaufgaben

- Moderation von Innenentwicklungsprozessen, zum Beispiel durch Bürgermeister.
- Wahrnehmung von Moderationsaufgaben durch Nichtverwaltungsfachleute, z. B. involvierte Planer oder externe Personen.
- Einschaltung professioneller Moderatoren und Mediatoren, wenn Verhandlungssituation schwierig



**Brunnengasse  
Neckarsulm**



## Projektplausibilität

- „die richtige“, funktionale Projektidee für den Entwicklungsstandort
- ökonomische Machbarkeitsprüfung: Berücksichtigung aller zu erwartenden Projektkosten und der Rentabilität
- professionelle Prüfung der planungsrechtlichen Situation
- Einschätzung der Akzeptanz in Politik, Verwaltung und Bürgerschaft.



**Radolfzell**





## Kommunikationsstrategien

### *nach Außen:*

- intensive Öffentlichkeitsarbeit, vor allem bei längerfristigen Strategien zur Förderung der Innenentwicklung, Grundstückseigentümer einbinden

### *nach Innen:*

- Wertschätzung des Projektpartners / faire Partnerschaft
- Fähigkeit zur Empathie / „Verstehen“ des Gegenübers, seiner Spielräume und Grenzen
- offene und transparente Kommunikationsvorgänge.



Ihlenfeldkaserne  
Offenburg

## **Förderprogramme für die Innenentwicklung in Baden-Württemberg**

- **Städtebauförderung** (Wirtschaftsministerium)
- **Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum**  
(Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum)
- **Altlastenfonds** (Umweltministerium)
- **Wohnraumförderung** (Wirtschaftsministerium)

neu, als Pilotprojekte zur Erprobung:

- **„Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“**  
(Umweltministerium)

## 24 Pilotprojekte 2009/2010

### „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“

- UM fördert *nicht-investive* Maßnahmen
- Fördertatbestände:
  - Erhebung, Darstellung und Bewertung von Flächenpotentialen
  - Gegenüberstellung von Innenentwicklungspotential und Bauflächenbedarf
  - Beratung von Grundstückseigentümern und Investoren
  - Innenentwicklungskonzepte, Testentwürfe
  - Förderung der Kooperation, Koordination und Moderation bei Innenentwicklungsprozessen
  - Kosten-Nutzen-Analyse für die siedlungsstrukturelle Entwicklung



# Landkreis – Konvoi „Flächen gewinnen – die Rolle der Landratsämter“

## **Ziele**

- sämtliche Einwirkungsmöglichkeiten der Landratsämter zu sparsamerer Flächeninanspruchnahme untersuchen
- Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen

## **Methode**

- Interviews mit den mit Flächeninanspruchnahmen befassten Beschäftigten der Landratsämter

## **Ergebnisse** (noch in der Abstimmung)

- **10 Empfehlungen**, u.a. zur Bedarfsnachweis-Prüfung, technischen Regelwerken im Wegebau, Eingriff/-Ausgleich

## Steuerliche Änderungen - Vorschläge BW

- Reform der Grundsteuer

Gemeinden sollen mit der Gestaltung der Grundsteuer Anreize für Flächen sparende Bauweisen setzen und die Mobilisierung von erschlossenen, aber unbebauten Grundstücken voranbringen können.

- **bisher verfolgt**, im BR abgelehnt: Öffnungsklausel räumt den Kommunen die Möglichkeit ein, in bestimmten von der Kommune festzulegenden Gebieten die Grundsteuer **niedriger** als im sonstigen Gemeindegebiet festzusetzen („zonierte Satzungsrecht“). Aufkommensneutral ausgestaltet - gibt den Kommunen Flexibilität.
- **Neu** in Erwägung: Den Kommunen die Ermächtigung einzuräumen, den Hebesatz für bebaubare noch unbebaute Grundstücke **höher** als im übrigen Gemeindegebiet festzusetzen
- ebenfalls in Diskussion:  
Aufkommensneutrale Spreizung der **Grunderwerbsteuer**

## Steuerliche Änderungen - Vorschläge BW (2)

- **Verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für die Innenentwicklung**

Eine steuerliche Vergünstigung besteht im Rahmen der Einkommensteuer bei den Sonderabschreibungen für nachträgliche Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden in Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen. Vergleichbar hierzu soll zur Unterstützung der Innentwicklung bei Neubauten eine erhöhte Abschreibungsmöglichkeit für die Herstellungskosten neuer Gebäude im Innenstadtbereich für einen bestimmten Zeitraum geschaffen werden. Neben der Abschreibung für vermietete Objekte ist dabei für die Eigennutzung ein Sonderausgabenabzug in gleicher Höhe vorzusehen.



#### FLÄCHEN GEWINNEN

- Aktionsbündnis Flächen gewinnen
- Bündnispartner

#### INFORMATIONEN DES LANDES

- Landesentwicklungsbericht 2005
- Landesentwicklungsplan 2002
- Landtag
- Lokale Agenda 21
- Nachhaltigkeitsbeirat
- Nachhaltigkeitsstrategie
- Presse und Veranstaltungen

#### KOMMUNALE PRAXIS

- Flächenbörse
- Flächenrecycling
- Kataster
- Managementkonzepte

#### AKTEURE

- Ministerien und Behörden
- Übergeordnete Akteure
- Verbände
- Wissenschaft

#### FORSCHUNG

- Programme und Projekte

#### STATISTIK

- Baden-Württemberg
- Bund

#### PUBLIKATIONEN

- Aktionsbündnis Flächen gewinnen
- Datenbank Flächenmanagement
- Datenbank FofaWeb der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW)
- Forschungsberichte
  - Absicherbarkeit von (Rest-) Risiken beim Flächenrecycling
  - Biologische und ökotoxikologische Bewertung von Böden in Ballungsräumen
  - Boden- und Flächenressourcen-Management in Ballungsräumen

Sie sind hier: Flächen gewinnen > Publikationen > Forschungsberichte

### Forschungsberichte

Zahlreiche der nachfolgend aufgeführten Berichte sind im Rahmen des Forschungsprogramms BWPLUS (Baden-Württembergisches Programm Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung) entstanden.

Auf der Homepage des Forschungszentrums Karlsruhe wird die Berichtsreihe des Programms BWPLUS zum Download zur Verfügung gestellt. Darunter finden sich auch die Zwischen- und Abschlussberichte zu Forschungsarbeiten im Themenbereich "Flächenmanagement."

[www.bwplus.fzk.de](http://www.bwplus.fzk.de)

- Absicherbarkeit von (Rest-) Risiken beim Flächenrecycling
- Biologische und ökotoxikologische Bewertung von Böden in Ballungsräumen
- Boden- und Flächenressourcen-Management in Ballungsräumen
- Entwicklung einer EDV-gestützten Bewertungsmatrix und Datenbank zur Ableitung übertragbarer Kriterien für ein systematisiertes Flächenrecycling
- Entwicklung von Bewertungsrahmen zur Beurteilung der ökosystemaren Potenziale verschiedener Nutzungs- und Strukturtypen im urbanen Bereich
- Entwicklung von Bewertungssystemen für Bodenressourcen in Ballungsräumen
- Innenentwicklung PUR
- Innovative Erkundungsmethoden von Schadstoffbelastungen
- Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft
- Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb
- Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart
- Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik
- Pilotstudie zur nachhaltigen Entwicklung von Nachkriegssiedlungen
- Planungssicherheit beim Flächenrecycling
- Untersuchung von volkswirtschaftlichen Folgewirkungen nach Durchführung einer Brachflächenvitalisierung im Stadtbereich
- Untersuchungsstrategie und -umfang bei Rückbaumaßnahmen / Stoffkatalog umweltrelevanter Baustoffe
- Vorstudie Technologieorientierter Projektbeitrag: Industrieflächenrecycling, Flächenmanagement und Grundwasserschutz

#### Personalisierung



Straßenkreuz

#### SUCHE

Suchbegriff

☐ Erweiterte Suche ☐ Inhaltsübersicht



## Fazit:

- Die Landesregierung setzt weiterhin auf Flächensparen
- durch Überzeugungsarbeit bei den Entscheidungsträgern
- ...“mit den und nicht gegen die Kommunen“
- Baden-Württemberg strebt keine „Verzichtsstrategie“ an, sondern praxistaugliche Werkzeuge und Bewusstseinsbildung
- enge Abstimmung der Ressorts seit 2002; Kooperation mit Kommunen, Naturschutz, Wirtschaft im Aktionsbündnis seit 2004
- Trendwende des noch hohen Flächenverbrauchs ist evtl. erreicht; Monitoring und Verbesserungen der Statistik bleiben notwendig
- Weitere Arbeit an Rahmenbedingungen: steuerliche Initiativen und Anreize (ist bundesweit in Diskussion: LABO, UMK, CdS)
- Kontingentierungen, Zertifikate: in BW bisher skeptisch gesehen
- **Flächenmanagement bleibt eine Daueraufgabe in Kommune und Region. Das Land gibt Hilfestellungen für das „Flächen gewinnen“ als einem wichtigen Beitrag zum Klima- und Ressourcenschutz.**

**Vielen Dank  
für Ihr Interesse am**



**... als wichtigste Strategie  
für den vorsorgenden Bodenschutz**