



# Flächen gewinnen in Baden-Württemberg – Flächenmobilisierung in der Innenentwicklung

Projektabschlussbericht



Baden-Württemberg

UMWELTMINISTERIUM



**Name des Projekts:**

Flächen gewinnen in Baden-Württemberg -  
Flächenmobilisierung in der Innenentwicklung

**Themenfeld:**

Zukunftsfähige Entwicklung von Städten und Regionen

**Vorsitzende(r):**

Dr. Albrecht Rittmann, bis März 2009 Leiter der Abteilung 2 "Umweltpolitik,  
Nachhaltigkeit, Abfallwirtschaft" im Umweltministerium

**Co-Vorsitzende(r):**

Name: Reiner Ehret, Vorsitzender des Landesnaturschutzverbands Baden-Württemberg e. V.

**Ansprechpartner:**

Stefan Gloger, Umweltministerium, Abteilung 2, Tel.: 0711/126-2743

Stefan Frey, Umweltministerium, Abteilung 2, Tel.: 0711/126-2837

**Beginn:**02.08.2007

**Ende:** 18.11.2008



## 1. Teilnehmende Institutionen

Beteiligte des Projekts:

Städtetag, Gemeindetag, Landkreistag, Landesnaturschutzverband, Architektenkammer Baden-Württemberg, Deutsche Bahn Services Immobilien GmbH, Landesverband der Baden-Württembergischen Industrie, Altlastenforum Baden-Württemberg e.V., Landesverband Baden-Württemberg e. V. des Naturschutzbunds Deutschland (NABU), Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen, Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände sowie Finanzministerium, Innenministerium, Wirtschaftsministerium, Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum, Umweltministerium

## 2. Aufgabenstellung und Ziel

Die Reduzierung der Flächen(neu)inanspruchnahme ist ein zentrales politisches Anliegen des Landes. Langfristiges Ziel ist es, entlang der demographischen Entwicklung beim Flächenverbrauch zur „Netto-Null“ zu kommen (Regierungserklärung vom 21.06.2006).

Die Landesregierung hat am 19.10.2004 und am 06.11.2007 unter anderem beschlossen, die Fördermittel des Landes für die Innenentwicklung zu bündeln und zu harmonisieren. Sparsame Flächeninanspruchnahme, insbesondere durch Nutzung der Potenziale der Innenentwicklung ( wie Baulücken, Brachen so wie vor- und untergenutzte Flächen) soll mehr als bisher zur durchgehenden Leitlinie der Landespolitik werden. Dies gilt auch bei der Gewährung finanzieller Förderungen.

Im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie hat sich aus dem Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ im August 2007 die Projektgruppe „Flächenmobilisierung in der Innenentwicklung“ konstituiert. Zwei aus diesem Kreis gebildete Arbeitsgruppen bearbeiteten die Projekte

- Strategien und Prozesse zur Flächenmobilisierung (Teilprojekt A)
- Stärkung und Bündelung der finanziellen Anreizsysteme des Landes für die Innenentwicklung (Teilprojekt B)

Angestrebte Ergebnisse waren die Analyse der Erfolgsfaktoren gelungener Innenentwicklung und eine übersichtliche praxisbezogene Darstellung dieser Erfolgsfaktoren in einer Publikation. Die Publikation soll Kommunen und anderen Entscheidungsträgern als Handreichung dienen. Sie ist fertiggestellt.

Desweiteren wurden Förderprogramme des Landes auf ihre Flächenrelevanz hin untersucht und Möglichkeiten zur Verbesserung der Förderung zugunsten von mehr „Flächen gewinnen“ entwickelt. Bisher sind Förderprogramme des Landes noch nicht auf dieses Ziel hin optimiert.

### 3. Ergebnisbericht

Beide Arbeitsgruppen haben jeweils sechs Mal getagt, davon zweimal in gemeinsamen Sitzungen, zuletzt am 18.11.2008. In dieser Sitzung wurden die Grundprinzipien zur finanziellen Unterstützung eines Pilotprojekts "Flächen gewinnen durch Innenentwicklung" festgelegt. Mit diesem von der Nachhaltigkeitskonferenz im März 2009 beschlossenen Pilotprojekt werden seit Mai 2009 konkrete Innenentwicklungsvorhaben in überwiegend kleinen und mittelgroßen Gemeinden unterstützt.

#### **Vorgehen und Ergebnisse der Projektgruppe A „Strategien und Prozesse zur Flächenmobilisierung“ im Einzelnen**

Die Projektgruppe A hat für die Erhebungen in Kommunen ein in Fragen von Theorie und Praxis bei Innenentwicklungsprojekten erfahrenes Beratungsbüro eingeschaltet, das zusätzlich mit einem Architekturbüro und der Deutsche Bahn Services Immobilien kooperierte. Finanziert wurden diese Arbeiten vom Umweltministerium im Rahmen der Umweltforschung.

Unter Mitwirkung der an dem Projekt beteiligten kommunalen Landesverbände haben die Projektbearbeiter zunächst eine Umfrage nach teilnahmewilligen Gemeinden durchgeführt. In den teilnehmenden und nach den siedlungsstrukturellen Gegebenheiten geeigneten Gemeinden wurden konkretere Erhebungen auf der Basis von Fragebögen und Interviews vorgenommen. Es handelte sich um die elf Städte und Gemeinden Neckarsulm, Sulzfeld, Bruchsal, Weingarten (Baden), Ettlingen, Süßen, Nagold, Rottenburg, Offenburg, Radolfzell und Waldshut-Tiengen.

Bei den Untersuchungen wurden neben Erfolgsfaktoren für gelungene Innenentwicklung auch Hemmnisse und Barrieren für die Umsetzung der Innenentwicklung aufgearbeitet.

Als besonders wichtig erwiesen sich transparente Organisationsstrukturen, Kommunikationsstrategien mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit nach außen und innen, sowie die Moderation zwischen den an einem konkreten Innentwicklungsprojekt Beteiligten (Verwaltung, Eigentümer, Planer, weitere kommunale Entscheidungsträger).

Die Ergebnisse sind in der Broschüre "Bausteine einer erfolgreichen Innenentwicklung – Empfehlungen aus der kommunalen Praxis" zusammengestellt. Diese auch im Internet verfügbare Broschüre enthält konkrete Handreichungen für die mit Innenentwicklung befassten Zielgruppen, insbesondere für kommunale Entscheidungsträger.

### **Vorgehen und Ergebnisse der Projektgruppe B "Stärkung und Bündelung der finanziellen Anreizsysteme des Landes für die Innenentwicklung"**

Die für die Innenentwicklung vorrangig maßgeblichen Förderprogramme des Landes wurden auf ihre Relevanz und unterstützende Wirkung für das "Flächen gewinnen" untersucht.

Im Mittelpunkt standen folgende Förderprogramme

- Städtebauförderung
- Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum
- Landeswohnraumförderungsprogramm
- Förderrichtlinien Altlasten

Auch weitere Förderungen können Relevanz für den Umfang des Flächenverbrauchs haben (z. B. Tourismusförderung).

Die vier oben genannten unmittelbar flächenrelevanten Förderprogramme enthalten bereits mehrere dämpfend auf Flächeninanspruchnahme wirkende Elemente. Zum Teil sind Nachweise über sparsame Flächeninanspruchnahme Fördervoraussetzung. Insbesondere das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum, aber auch das Landeswohnraumförderungsprogramm haben eine Umorientierung in Richtung Flächensparen eingeleitet. Die Städtebauförderung dient schon vom Förderzweck her unmittelbar der Wiedernutzbarmachung von Flächen und deren Aufwertung.

Die Förderrichtlinien Altlasten zielen primär auf Gefahrenabwehr. Flächensparkomponenten sind aber integriert. Die Förderrichtlinien Altlasten tragen wesentlich zur Wiedernutzbarmachung von Flächen und damit Verminderung der Neuinanspruchnahme bei.

Die Arbeitsgruppe hat in ihren Beratungen die Programme im Einzelnen erörtert (zu Ergeb-

nissen informiert die Übersicht: "Weiterentwicklung von Förderprogrammen zugunsten von mehr „Flächen gewinnen“ in der Anlage).

Bei den Beratungen hat sich aber auch gezeigt, dass die Förderungen des Landes den bei Innenentwicklungsmaßnahmen und Altlastensanierung auftretenden Fragestellungen nicht in allen Punkten gerecht werden können. Dies gilt unter anderem für den Wunsch vieler Investoren nach einem raschen Verfahrensablauf. Möglichkeiten einer integrierten Innenentwicklungsförderung werden immer wieder gefordert, können aber aus verschiedenen Gründen allenfalls langfristig entwickelt werden.

Als wichtiges Ergebnis hat die Arbeitsgruppe aber auch herausgearbeitet, dass keines der Förderprogramme kontraproduktive Elemente für die Innenentwicklung enthält.

In der Beratung der Arbeitsgruppe wurde unter anderem gefordert, über das gesamte Förderwesen des Landes eine übergreifende Regelung zu setzen oder Präambel voranzustellen, die zwar keinen absoluten Vorrang, aber eine Art „Innenentwicklungsbonus“ für solche Projekte verankert, die mehr als andere der Innenentwicklung dienen. Auch wurden Vorschläge einer verfahrensmäßigen Bündelung verschiedener Förderansätze („Clearingstelle“) als eine besondere Kooperations- bzw. Koordinationsform erörtert.

### **Lösungsansätze "Flächensparerlass", integrierte Förderung und Pilotprojekte Innenentwicklung**

Ausgehend von Vorschlägen aus der Arbeitsgruppe hat das Umweltministerium als Diskussionsgrundlage einen Vorschlag für einen "Flächensparerlass" skizziert. Dieser würde darauf abzielen, bei Förderentscheidungen dem Flächensparen besonderes Gewicht beizumessen. Hierzu wären die Regierungspräsidien und etwaige weitere für solche Entscheidungen zuständigen Landesstellen zu ermächtigen, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten solche Projekte bzw. Förderanträge, die der Innenentwicklung mehr als andere dienen, mit einem „Flächensparbonus“ zusätzlich zu unterstützen. Dieser Bonus sollte aufkommensneutral innerhalb des gegebenen Mittelrahmens ausgestaltet werden.

Die nähere Prüfung ergab allerdings, dass eine Abgrenzung und Definition besonders flächenschonender Vorhaben schwierig und die Erfassung sämtlicher Förderprogramme weder rechtlich noch förderpraktisch umsetzbar ist.

Deshalb sollen innerhalb der bestehenden Förderprogramme die Flächensparkkomponenten verstärkt werden. Hierzu haben die beteiligten Ressorts für ihren jeweiligen Bereich konkrete Vorschläge formuliert, zum Teil aber auch darauf verwiesen, dass dies bereits umgesetzt ist. Über die wesentlichen Inhalte informiert die beigefügte Übersicht „Weiterentwicklung von Förderprogrammen zugunsten von mehr „Flächen gewinnen“. Dabei zeigt sich auch, dass in allen vier Förderprogrammen in jüngerer Zeit deutliche Anreize bzw. die Verstärkung von Anreizen zu Gunsten der Innenentwicklung realisiert wurden.

Der richtige Ansatz ist somit, an die bestehenden Förderprogramme den Gedanken des Flächensparens so weit wie möglich zu integrieren.

Insgesamt aber sind damit die Möglichkeiten zur Verstärkung der Innenentwicklung innerhalb der bisher bestehenden Förderprogramme des Landes im Wesentlichen ausgereizt. Neue Förderansätze sind daher angebracht und waren Gegenstand der Diskussion und Vorschläge der Projektgruppe.

So wurde insbesondere ein gemeinsam von Städtetag und Landesnaturschutzverband erarbeitetes Positionspapier zur Innenentwicklung diskutiert. Es fordert eine veränderte, z. B. bei der Altlastenförderung besser dotierte und breitere Förderbasis und thematisiert die Einflussmöglichkeiten der Bauleitplanung, der Planungsinstrumente, und steuerlicher Anreize; es thematisiert darüber hinaus Maßnahmen zur Erfassung, Darstellung und Bewertung des Innenentwicklungspotenzials, Kosten-Nutzen-Analysen sowie weitere begleitende Maßnahmen zur Flächenmobilisierung, insbesondere Bildungs- und Informationsarbeit zu Gunsten kommunaler Entscheidungsträger, wie z. B. Gemeinde- und Ortschaftsräte. Hierzu dient auch das ebenfalls von den kommunalen Landesverbänden geforderte EDV-gestützte Rechenmodell "fokos bw" (Folgekostenrechner Baden-Württemberg). Dieses wurde mit Fördermitteln des Umweltministeriums von der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen und der STEG Stadtentwicklung GmbH entwickelt. Entsprechend dem in der Projektgruppe geäußerten Wunsch der Kommunalen Landesverbände hat das Umweltministerium dafür Sorge getragen, dass fokos bw den Kommunen kostenlos zur Verfügung gestellt wird. Als praxisorientierte Software zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Wohnquartieren insbesondere im Blick auf Erschließungs- und Unterhaltskosten; kann fokos bw bereits zu einem frühen Stadium der Planung angewandt werden und Erschließungsprojekte vergleichend bewerten.



Ähnlich wie der Städtetag hat auch der Gemeindetag ein Strategiepapier zur Flächeninanspruchnahme erarbeitet.

### **Fazit:**

Die Projektgruppe formulierte aus den Ergebnissen ihrer beiden Unterarbeitsgruppen die Kriterien und Ziele einer verbesserten Unterstützung der kommunalen Aktivitäten zur Reduzierung der immer noch anhaltenden Flächeninanspruchnahme.

Einer verstärkten Förderung bedürfen insbesondere:

- Verfahrensbezogene Unterstützung in der Flächenmobilisierung: Flächenpotenzialerhebung, Eigentümerberatung, Konzepte und Testentwürfe, Kooperation/Koordination/Moderation, Entwicklungs- und Realisierungsstrategien
- (Folge-)Kosten-Nutzen-Analysen, die Gemeinden in die Lage versetzt, ihre mittel- und langfristige bauliche und infrastrukturelle Entwicklung besser zu planen.

### **Umsetzung:**

Das Umweltministerium hat daraufhin mit Vertretern der kommunalen Landesverbände und des Landesnaturschutzverbandes mögliche Fördertatbestände und Programmabgrenzungen umschrieben. Ein solches Programm soll nicht an die Stelle bestehender investiver Fördermaßnahmen treten, sondern diese ergänzen und insbesondere den Weg zu Innenentwicklungsmaßnahmen unabhängig von einer Gebietskulisse (wie im Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum oder bei städtebaulichen Erneuerungen) ermöglichen.

Es soll durch Pilotprojekte vorbereitet werden. Bei den Pilotprojekten geht es um eine Begleitung der Projekte und Strategien ausgewählter Kommunen mit dem Ziel, Förderinhalte und Fördermaßnahmen zu identifizieren oder zu bestätigen. Die Pilotprojekte sollen gemeinsam mit den Kommunalen Landesverbänden ausgewählt werden.



Diese „Pilotprojekte Flächen gewinnen“ wurden im Mai 2009 mit einer Finanzierung aus Mitteln der Nachhaltigkeitsstrategie als Testphase gestartet. Eine Kofinanzierung aus Mitteln des Umweltministeriums und der Kommunen ist vorgesehen. Je Pilotprojekt kann von einem durchschnittlichen Aufwand von 50.000 € ausgegangen werden, mit einem sehr günstigen Kosten- Nutzen-Verhältnis und mit Impulswirkung für weitere Investitionen. Ausgehend von 20 Pilotprojekten ergeben sich 800.000 €. Die Pilotprojekte sollen Gemeinden aller Größenklassen und Verdichtungsräume wie ländliche Räume gleichermaßen erfassen.

Nach Auswertung der Pilotprojekte sollen der dann erforderliche Finanzbedarf ab 2010/11 im Haushalt etatisiert und die Erfahrungen mit dem Programm nach insgesamt ca. 5 Jahren evaluiert werden. Folgekosten für Mittel der Nachhaltigkeitsstrategie entstehen nicht. Die Förderung wird inhaltlich und fördertechnisch mit den existierenden Förderprogrammen der Stadterneuerung, des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum, der Altlastenförderung und der Wohnungsbauförderung abgestimmt.

Zur Finanzierung der Pilotprojektphase siehe Abschnitt 4.

Desweiteren wurden im Rahmen der Projektgruppenarbeit zielgruppenorientierte Fachinformationsveranstaltungen aufgenommen und fortgeführt, so im November 2008 bei den Tagungen der Bauamtsleiter kleiner und mittelgroßer Gemeinden in den vier Regierungsbezirken. Eine Grundlage waren dabei die in der Projektgruppenarbeit zusammengestellten "Bausteine erfolgreicher Innenentwicklung – Empfehlungen aus der kommunalen Praxis". Das Thema Flächeninanspruchnahme soll außerdem zu einem Schwerpunkt der Sitzungen der Kreisverbände des baden-württembergischen Gemeindetags ausgebaut werden. Es wird auch Gegenstand der Seminare für Gemeinderäte zum Bauplanungs- und Bauordnungsrecht sein.



#### 4. Finanzierung der Umsetzung des Projektergebnisses

Die Finanzierung der Pilotprojekte zur Umsetzung der Projektgruppenergebnisse im zweiten Halbjahr 2009 und im Jahr 2010 erfolgt mit 100.000 € aus Mitteln des Umweltministeriums, 400.000 € aus Mitteln der Kommunen und 300.000 € aus Mitteln der Nachhaltigkeitsstrategie.

Stuttgart, 25.6.2009

---

Ort / Datum

---

Ort / Datum

---

Unterschrift Vorsitzender

Gez. Reiner Ehret

---

Unterschrift Co-Vorsitzender



**VORSITZ**

Dr. Albrecht Rittmann, bis März 2009 Leiter der Abteilung 2 "Umweltpolitik, Nachhaltigkeit, Abfallwirtschaft im Umweltministerium, nun Ministerialdirektor im Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum

**CO-VORSITZ**

Reiner Ehret, Vorsitzender des Landesnaturschutzverbands Baden-Württemberg e.V.

**INFORMATIONEN ZUR NACHHALTIGKEITS-  
STRATEGIE BADEN-WÜRTTEMBERG**

Geschäftsstelle Nachhaltigkeitsstrategie  
Umweltministerium Baden-Württemberg  
Kernerplatz 9  
70182 Stuttgart  
Telefon 0711 126 - 2663 und - 2941  
Telefax 0711 126 - 2881  
E-Mail [nachhaltigkeitsstrategie@um.bwl.de](mailto:nachhaltigkeitsstrategie@um.bwl.de)

**INFORMATIONEN ZUM PROJEKT**

Stefan Gloger, Umweltministerium, Abteilung 2,  
Tel.: 0711/126-2743  
Stefan Frey, Umweltministerium, Abteilung 2,  
Tel.: 0711/126-2837  
E-Mail: [Stefan.Gloger@um.bwl.de](mailto:Stefan.Gloger@um.bwl.de) und  
[Stefan.Frey@um.bwl.de](mailto:Stefan.Frey@um.bwl.de)



Schlussverfügungen:

1. Bitte dem Bericht als Anlage die Übersicht Weiterentwicklung von Förderprogrammen zugunsten von mehr Flächen gewinnen beifügen. Gespeichert unter Nachhaltigkeitsstrategie/Projekt B/Zus.fassende Übersicht 31.10., 03.11.
2. Bitte MF für die HA GOG und FRY
3. WV sofort bei FRY (Kontakt mit Frau Dr. Ostertag)