

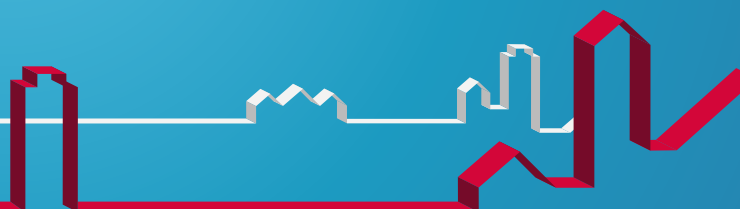


Bundesministerium
für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen



Wohnraum schaffen, Flächen schonen

Bauland- und Innenentwicklungspotenziale
in Deutschland



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 10117 Berlin
E-Mail: presse@bmwsb.bund.de
Internet: www.bmwsb.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
Referat SW II 1 – Immobilien- und Wohnungswirtschaft, Wohneigentum
Nicola Müller

Wissenschaftliche Begleitung

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

Autorinnen und Autoren

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR)
Andreas Blum, Mehmet M. Atci, Julia Roscher
E-Mail: a.blum@ioer.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW)
Dr. Ralph Henger, Florian Schuster
E-Mail: henger@iwkoeln.de

Stand

Januar 2022

Druck

Dienstleistungszentrum Druck des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Gestaltung

Mia Sedding, Individual Berlin

Bildnachweis

BMWSB / S. 07
F. Dosch / S. 10, 11
E. Gruhler, IÖR-Media / S. 34
J. Hohmuth, zeitort / S. 47
B. Kochan, IÖR-Media / S. 44
N. Müller / S. 43
S. Rößler, IÖR-Media / S. 36
R. Vigh, IÖR-Media / Titelbild
U. Wolf, IÖR-Media / S. 33

Auflage

1.000

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.

Weitere Publikationen der Bundesregierung zum Herunterladen und zum Bestellen finden Sie ebenfalls unter: www.bundesregierung.de/publikationen

Diese Publikation wird von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Wohnraum schaffen, Flächen schonen

Bauland- und Innenentwicklungspotenziale
in Deutschland

Inhalt

Vorwort	6
Baulandentwicklung und Flächenschutz – Konkurrierende Ziele?	8
Verbesserung der Datengrundlage	10
Zur Methodik der Baulandumfrage	12
Bundesweit repräsentative Fragebogenerhebung	12
Flächenpotenziale, Erfassung und Mobilisierung – Ergebnisse der Baulandumfrage	14
Flächenpotenziale der Städte und Gemeinden	14
Innenentwicklungspotenziale auch in Großstädten	14
Weitere baureife Baulandreserven erhöhen Gesamtpotenzial	17
Hohe Potenziale auch unter Siedlungsdruck	18
Bauland bei unterschiedlichem Preisgefüge	18
Mobilisierbarkeit des Baulandpotenzials und vorgesehene Nutzungen	21
Zusätzliche langfristige Baulandpotenziale	22
Stand und Unterschiede der Flächenerfassung	22
Erfahrung vor Ort: Fallstudienuntersuchungen	25
Internationale Erfahrungen	26
Strategien und Instrumente der Flächenentwicklung	28
Maximen der Bodenpolitik: bedarfsorientierte Baulandentwicklung und Vorrang der Innenentwicklung	30
Flächenpotenziale und Flächenmanagement – Ermutigende Ausgangslage	31
Relevante Baulandpotenziale – auch für die Innenentwicklung	31
Mit Innenentwicklung zum Flächenschutz	32
Innenentwicklungspotenziale endlich?	34
Für mehr Bauland: Mobilisierungshemmnisse abbauen	34
Doppelte Innenentwicklung im Blick behalten	35
Flächenpotenziale und Wohnraumbedarfe – wie weit reichen die Reserven?	36
Potenziale und Bedarfe – alles am richtigen Ort?	38
Innenentwicklung zwischen den §§ 13a und 13b BauGB	42
Auf gutem Weg und unverzichtbar: Erfassung von Baulandpotenzialen	42
Wohnraum schaffen, Flächen schonen	45
Literatur	50
Endnoten	51

Vorwort



Eine zentrale Herausforderung unserer Zeit ist die Bereitstellung von ausreichend bezahlbaren Wohnungen. Unsere Ziele sind klar: 400.000 neu gebaute Wohneinheiten pro Jahr, davon 100.000 im öffentlich geförderten Wohnungsbau.

Lange war die Frage offen, ob die dafür verfügbaren Baulandreserven ausreichen. Denn eine aktuelle, fundierte Datengrundlage zum vorhandenen Bauland lag bisher nicht vor. Ich bin sehr froh, dass die vorliegende Studie zusammen mit dem wissenschaftlichen Bericht einen wichtigen Beitrag dazu leistet, diese Lücke zu schließen. Dafür bin ich den Forscherinnen und Forschern von BBSR, IÖR und IW sehr dankbar.

Auch wenn es natürlich weiterhin regionale Engpässe gibt, lautet die gute Nachricht: Das nötige Bauland steht sehr häufig zur Verfügung, es ist mobilisierbar und es soll zu einem überwiegenden Teil für den Wohnungsbau genutzt werden: Bei vorsichtiger Schätzung auf Basis bisher üblicher Nutzung steht bundesweit hochgerechnet Bauland für mindestens rund 900.000 Wohneinheiten zur Verfügung – bei dichterem Bebauung oder Nutzung auch deutlich mehr, bis zu über 4 Mio. Wohneinheiten.

Wichtig bleibt, dass Bauland dort entsteht, wo es gebraucht wird. Aus überörtlicher Perspektive gibt es aber in allen Teilräumen Potenziale, in ländlichen Räumen und sogar in wachsenden Städten. Um den Wohnungsbau zu beschleunigen, gilt es, diese weiterhin zu aktivieren und vor Ort die entsprechenden Instrumente konsequent anzuwenden. Ein kontinuierliches Flächenmonitoring ist ein zentraler Schlüssel zum Erfolg. Zur Beförderung der Flächenentwicklung können zudem bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse und interkommunale Kooperationen wichtige Impulse geben.



Quelle: BMWBS

Dies bedeutet, dass nicht nur in großen Städten, sondern auch in ländlichen Regionen der Innenentwicklung weiter Vorrang eingeräumt werden kann. Dadurch schaffen wir auch eine wichtige Voraussetzung, um gleichzeitig die Flächenneuanspruchnahme mit Blick auf das von der Bundesregierung angestrebte Ziel von weniger als 30 ha pro Tag bis 2030 zu begrenzen.

Die Reaktivierung von Brachen, Dachgeschossausbauten, Aufstockungen und Anbauten, Umnutzungen, intelligente Mehrfachnutzungen und der Abbau von Wohnungsleerständen bieten vielfältige Chancen für neue und auch bezahlbare Wohnungen. Dafür braucht es Personal, Kreativität und frühzeitigen Dialog. Denn in bebauter Umgebung ist für eine hohe Akzeptanz besondere Sensibilität und die Erkennbarkeit eines Zusatznutzens für alle Beteiligten erforderlich.

Wichtig ist, dass die daraus folgende Verdichtung zu ausgewogenen Ergebnissen führt, die auch eine Anpassung unserer Städte an den Klimawandel fördert. Gerade qualitätsvolle Grünflächen sind wichtiger Baustein der Lebensqualität in unseren Städten und Gemeinden.

Lassen Sie uns in Kenntnis der hier vorgelegten Daten und Fakten diese Chancen konsequent ergreifen und den Weg ebnen für ausgeglichene Märkte mit bezahlbaren Wohnungen für alle Menschen in unserem Land. Es lohnt sich!

Klara Geywitz

Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Baulandentwicklung und Flächenschutz – Konkurrierende Ziele?

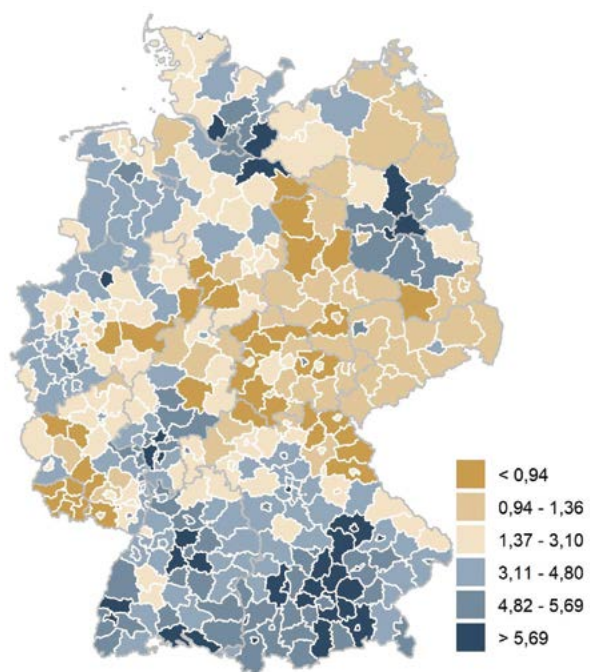
Zwei wesentliche Themen bestimmen seit einigen Jahren die Diskussion zur Flächennutzung im Rahmen der Siedlungsentwicklung.

Die Bereitstellung von ausreichend Wohnraum, bezahlbar und am richtigen Ort ist eine zentrale Herausforderung der Wohnungspolitik. Die Bundesregierung zielt darauf ab, 400.000 neue Wohnungen pro Jahr zu bauen. Damit thematisiert sie den – insbesondere in Siedlungsräumen unter Wachstumsdruck (Abbildung 1) – großen Bedarf an einer verstärkten und beschleunigten Bereitstellung von Bauland. 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. Der Koalitionsvertrag (2021: 88) formuliert einen „Aufbruch in der Bau-, Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik“.

Dem gegenüber steht das Ziel, die Flächenneuanspruchnahme bis 2050 zu begrenzen. Der Schutz des Bodens ist zentrales Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Dies steht im Kontext internationaler Vereinbarungen und nationaler Programme und wurde im Koalitionsvertrag

für die 20. Legislaturperiode (Koalitionsvertrag 2021: 42) konkretisiert mit dem Ziel, die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag zu begrenzen.

Abbildung 1: Jährlicher Wohnungsbedarf je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner, 2021 – 2025



Quelle: IW (Henger und Voigtländer 2021: 28)

Strategien zum Flächenschutz

International wird ein verantwortungsvoller Umgang mit den globalen Flächen-Ressourcen als wesentlicher Querschnitts-Aspekt bei der Erreichung der „Sustainable Development Goals“ gesehen. Die aktuelle „EU Soil Strategy for 2030“ (European Commission 2021: 9) betont ausdrücklich das bereits im „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ fixierte Ziel, „die Landnahme so zu reduzieren, dass bis 2050 netto kein Land mehr verbraucht wird“ (Europäische Kommission 2011: 18).

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wie auch der Koalitionsvertrag (Abbildung 1) der Parteien der aktuellen Bundesregierung (Koalitionsvertrag 2021: 42) konkretisieren dieses Anliegen mit dem Ziel, die tägliche Flächenneuanspruchnahme bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha/Tag zu begrenzen.

Auf den ersten Blick stehen diese Ziele im Widerspruch zueinander und doch sollen sie verbunden werden. Dazu braucht es zunächst eine aktuelle und umfassende Orientierung zu vorhandenen Flächenpotenziale und -reserven.

Die vorliegende Publikation stellt die Ergebnisse einer umfangreichen Umfrage zu Baulandpotenzialen und Innenentwicklungspotenzialen vor. 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 Befragung wurde unterstützt von den kommunalen Spitzenverbänden Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund.

Der umfassende Bericht zur Baulandumfrage ist auf der Projektseite des BBSR verfügbar.¹

Abbildung 2: Strategische und politische Bezugspunkte für eine bundesweite Erhebung der Bauland- und Innenentwicklungspotenziale



Quelle: IÖR, eigene Darstellung

Verbesserung der Datengrundlage

Um eine angemessene Wohnungsverorgung zu gewährleisten, hat die Baulandkommission im Juli 2019 Vorschläge erarbeitet, die auch Empfehlungen für verbesserte Datengrundlagen zum Thema Bauland und eine höhere Transparenz von Baulandpotenzialen und -bedarfen enthält (vgl. Deutscher Verband 2019).

Verlässliche Daten als Grundlage für Flächenmanagement und Baulandmonitoring liegen jedoch bisher nicht vor. Eine regelmäßige, bundesweit vergleichbare Erhebung von Kerninhalten wird in Deutschland bisher nicht durchgeführt. Als aktuellste Querschnitt-Erhebungen liegen Baulanderhebungen von 2003 und 2006 (BBR 2004, BBR 2007) sowie eine Erhebung von

Innenentwicklungspotenzialen aus 2012 (BBSR 2014) vor. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Studie geschlossen werden.

Hauptziel des Projektes „Baulandumfrage 2020 – Bundesweit repräsentative Stichprobe zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen“ war eine bundesweite Erhebung der Bauland- und Innenentwicklungspotenziale. Zentraler Baustein war eine umfangreiche Umfrage bei Städten und Gemeinden als aktuelle Wissensbasis für die Gestaltung einer zukunfts-gerechten Baulandversorgung. Das Projektteam erhob Flächenpotenziale und -reserven für Wohnen, Gewerbe und andere Nutzungen als Grundlage bundesweiter sowie regionalisierter und nach Raumtypen differenzierter Hochrechnungen. Auf dieser Basis erfolgte zudem

Abbildung 3: Ehemaliger Bahnhof – Potenzial für neue Nutzungen



Quelle: F. Dosch



Abbildung 4: Schließung einer Baulücke

Quelle: F. Dosch

eine Gegenüberstellung von Flächenpotenzialen und Wohnraumbedarfen einschließlich einer Abschätzung von auf den Flächen realisierbaren Wohnungsbaupotenzialen. Um Entwicklungen abbilden zu können, verglich das Projektteam darüber hinaus die aktuellen Ergebnisse mit jenen einer Umfrage zu Innenentwicklungspotenzialen aus dem Jahr 2012 (vgl. BBSR 2014).

Neben der Quantifizierung von Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen lag ein weiterer Schwerpunkt der Erhebung auf der Abbildung von Situation und Entwicklungstendenzen bei der Flächenerfassung und dem Flächenmanagement. Dabei ging es sowohl um die Inhalte (Brachflächen, Baulücken, Leerstand etc.) als auch um Praktiken und verwendete (digitale) Lösungen (Flächenmanagement-Systeme, -Datenbanken, -Tools etc.).

Ein drittes wesentliches Anliegen der Studie war schließlich, Erkenntnisse zur Aktivierbarkeit von Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen und Mobilisierungsaktivitäten zu erheben. Das Projektteam schätzte die tatsächliche Verfügbarkeit der Potenzialflächen ab und zeigte erfolgversprechende Ansätze zur Baulandmobilisierung auf. Hierzu wertete es über die Ergebnisse der Umfrage hinaus auch qualitativ vertiefende Fallstudienuntersuchungen aus.

Ergänzend dazu werteten die Forschenden nationale, länderspezifische und kommunale Beispiele sowie instruktive internationale Aktivitäten und Erfahrungen mit der Erfassung und Mobilisierung von Baulandpotenzialen aus.

Zur Methodik der Baulandumfrage

Der grundsätzliche Forschungsansatz der Baulandumfrage umfasste drei methodische Zugänge:

- Vorbereitende Recherchen zu Methoden und Status der Baulanderfassung und -mobilisierung
- Durchführung einer Online-Umfrage unter Städten und Gemeinden
- Durchführung von Fallstudien-Untersuchungen

Das Projektteam recherchierte zunächst bereits vorhandene Erfahrungen, praktizierte Ansätze, Methoden und „Tools“ der Baulanderfassung und -mobilisierung. Dabei betrachtete es Initiativen auf den verschiedenen föderalen Ebenen (Bund, Länder, Regionalplanung, Kommunen). Diese Recherche ergänzten einige internationale Ansätze, die als Best-Practice-Beispiele auch für Deutschland relevant sein können. Die Analyse zielte außerdem darauf ab, den Untersuchungsrahmen hinsichtlich der Erfassung von Baulandpotenzialen zu konkretisieren, also beispielsweise festzulegen, welche Flächenarten einzubeziehen sind (Definitionen).

Kern des Projekts war die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Baulandumfrage als standardisierte Online-Erhebung. Inhaltlich baute sie auf zentralen Merkmalen der Fragebögen vorheriger Studien zum Bauland aus den Jahren 2012 (Innenentwicklungs-Studie) und 2006 auf. Den Entwurf des Fragebogens stimmte das Projektteam in mehreren

Pretest-Runden sowie einem Online-Workshop mit Expertinnen und Experten aus Forschung und Praxis ab. An der Abstimmung beteiligt waren auch Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Auf Anregung aus dem Deutschen Städtetag wurde die Befragung zudem mit einer parallel geplanten Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) im Auftrag des Umweltbundesamtes kombiniert. Damit sollten die befragten Kommunen entlastet werden. Die inhaltliche Auswertung erfolgte jedoch getrennt, sodass das durch das Difu erhobene Thema „Folgekosten der Baulandentwicklung“ nicht Gegenstand dieser Publikation ist.

Bundesweit repräsentative Fragebogenerhebung

Befragt wurden knapp 3.000 Städte und Gemeinden aller Gemeindegrößenklassen (Bruttostichprobe; Tabelle 1). Der Versand des Links zum Online-Fragebogen erfolgte im Juli 2020 per E-Mail an die jeweils fachlich passenden Verwaltungsbereiche. Nach verschiedenen Nachfassaktionen wurde die Erhebung nach letzten Nachläufern im Januar 2021 abgeschlossen.

Der Rücklauf der Baulandumfrage beträgt insgesamt 1.084 Rohdatensätze. Nach Abschluss der Datenbereinigung umfasst die finale Nettostichprobe verwertbare Datensätze von 692 Städten und Gemeinden. Das entspricht knapp einem Viertel (23,1 %) der für die Baulandumfrage kontaktierten Gemeinden bzw. 6,4 % der Gemeinden der Grundgesamtheit (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Übersicht über die Stichprobe und den Rücklauf verwertbarer Fragebögen in fünf Gemeindegrößenklassen

Gemeindegrößenklassen nach Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner (EW)	Anzahl Gemeinden (Grundgesamtheit; Stand 31.12.2019)	Anzahl Bruttostichprobe (Versand)	Anzahl Nettostichprobe (Rücklauf)	% Rücklauf bezogen auf Versand	% Rücklauf bezogen auf Grundgesamtheit
Gesamt	10.799	2.990	692	23,1	6,4
>= 500.000 EW	14	14	11	78,6	78,6
100.000 – 499.000 EW	67	67	27	40,3	40,3
20.000 – 99.999 EW	621	621	159	25,6	25,6
5.000 – 19.999 EW	2.251	1.549	345	22,3	15,3
< 5.000 EW	7.846	749	150	20,0	1,9

Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Zum Ausgleich der disproportional nach Gemeindegrößenklassen geschichteten Stichprobenauswahl und des in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen unterschiedlichen Rücklaufs 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 Gemeinden der Grundgesamtheit auf Bundesebene hochzurechnen. Soweit nicht alle teilnehmenden Kommunen alle Fragen bearbeitet haben, beziehen sich die Angaben in den Auswertungen 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-insgesamt 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.

Ergänzend zur Umfrage unterzog das Projektteam mehrere systematisch ausgewählte Kommunen unterschiedlicher Raumtypen und Entwicklungskontexte einer intensiveren Analyse. Die Fallstudienuntersuchungen führte es gemeinsam mit lokalen Praxisakteuren durch. Zentrales Ziel war es, in Erweiterung und Vertiefung der grundlegenden Recherchen innovative und wegweisende Ansätze und Erfahrungen mit der Erfassung und Mobilisierung von Baulandpotenzialen aufzuzeigen. Zudem dienten sie dazu, die Ergebnisse der standardisierten Erhebung qualitativ zu untersetzen.

Flächenpotenziale, Erfassung und Mobilisierung – Ergebnisse der Baulandumfrage

Flächenpotenziale der Städte und Gemeinden

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

Innenentwicklungspotenziale auch in Großstädten

Aus den Angaben der Befragten lassen sich Innenentwicklungspotenziale (IEP) von bundesweit mindestens rd. 84.000 ha hochrechnen. Bezogen auf Einwohnerinnen und Einwohner (EW) entspricht das insgesamt rd. $10 \text{ m}^2/\text{EW}$ bzw. bezogen auf die Siedlungsfläche rd. 4 % der Siedlungsfläche für Wohnen, Industrie und Gewerbe (WIG). Abbildung 5 zeigt die entsprechenden Werte differenziert nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich. Es wird deutlich, dass in allen Gebietskategorien nennenswerte Innenentwicklungspotenziale zur Verfügung stehen.

Beim Bezug auf die Bevölkerungsdynamik zeigen sich sowohl in Regionen mit Bevölkerungs-

rückgang als auch in Regionen mit Bevölkerungswachstum überdurchschnittliche Innenentwicklungspotenziale 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 eine Ursache darstellen.

Vergleicht man die Ergebnisse nach der durch die Befragten angegebenen Datengrundlage, so fällt auf, dass die Angaben der Befragten zu IEP auf der Grundlage vorliegender Daten tendenziell höher ausfallen als bei geschätzten Angaben (Abbildung 6, S. 37). Unter der Annahme, dass auf der 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 in Relation zur heute gegenüber 2012 ebenfalls reduzierten durchschnittlichen Flächenneuanspruchnahme eine grundsätzlich vergleichbare Größenordnung aufweisen.

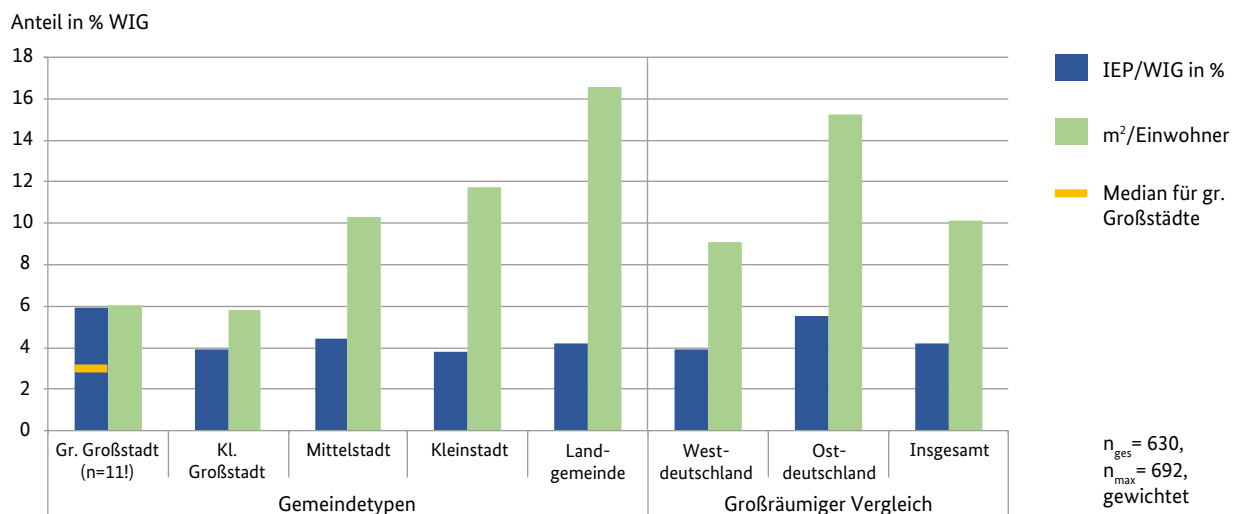
Zentrale Flächenkategorien der Baulandumfrage

- **Innenentwicklungspotenziale:** 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 Markverfügbarkeit 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.
- **Baureife Baulandreserven:** 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.

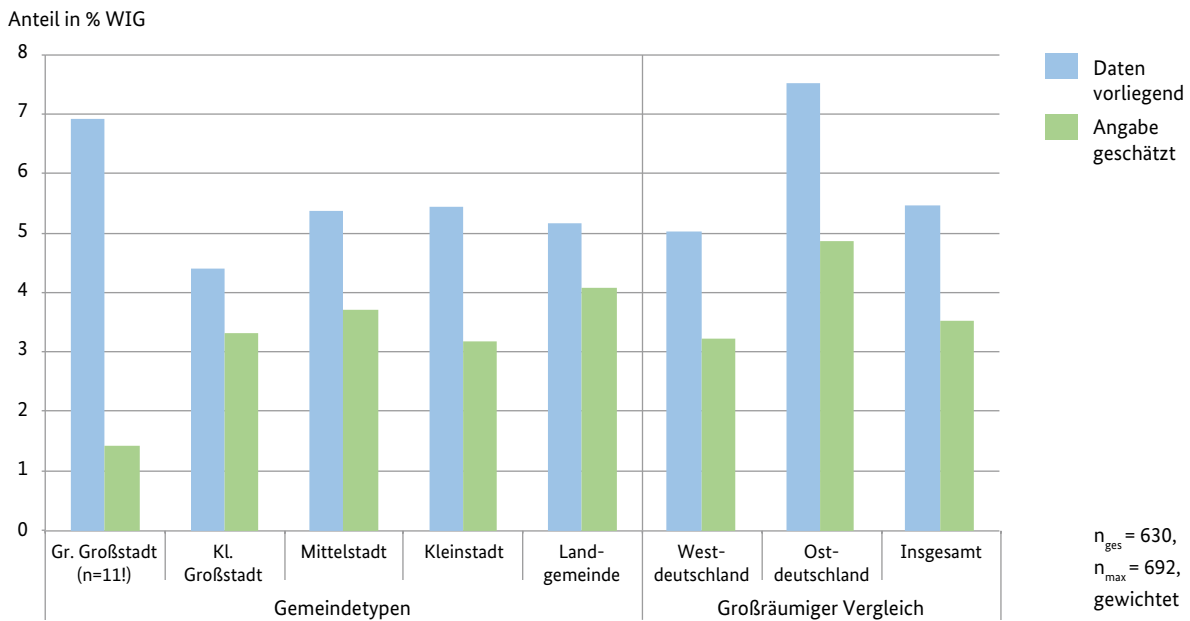
- **Langfristige Baulandpotenziale:** Flächen, die nach den §§ 30, 33 und 34 BauGB für eine bauliche Nutzung bestimmt sind, deren Erschließung aber noch nicht gesichert ist (Rohbauland) sowie Flächen, die im rechtskräftigen Flächennutzungsplan als Baufläche vorgesehen sind, jedoch noch nicht in einem 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).

Abbildung 5: IEP als Anteil an der Siedlungsfläche WIG in Prozent (für große Großstädte aufgrund der großen Unterschiedlichkeit der Situation zusätzlich Median) sowie bezogen auf die Bevölkerung als m²/EW



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Abbildung 6: Vergleich der angegebenen Innenentwicklungspotenziale in Prozent der Siedlungsfläche WIG nach Datengrundlage der Angabe



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR



Innenentwicklungspotenziale im Überblick

- 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 Innenentwicklungspotenzial deutlich.
- Eine aktive Nutzung von IEP kann zu dem Ziel beitragen, die Flächenneuanspruchnahme 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.
- Die Verteilung der Innenentwicklungspotenziale auf Brachflächen (knapp 40%) und Baulücken (gut 60%) stellt sich grundsätzlich sowohl in der Gesamtbetrachtung als auch nach Gemeindegrößenklassen und im West/Ost-Vergleich ähnlich dar wie 2012.

Weitere baureife Baulandreserven erhöhen Gesamtpotenzial

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 hier bei insgesamt rd.

132.000 ha. Eine Differenzierung der Potenziale nach Gemeindegrößenklassen und Ländergruppen sowie bezogen auf WIG bzw. die Bevölkerung bietet Tabelle 2. Hier zeigen sich in den Gemeindegrößenklassen vergleichbare Größenordnungen. Im Anschluss sind die Werte nach Bundesländern bzw. zusammengefasst in Ländergruppen auch noch einmal im kartografischen Überblick dargestellt (Abbildung 7, S. 18).

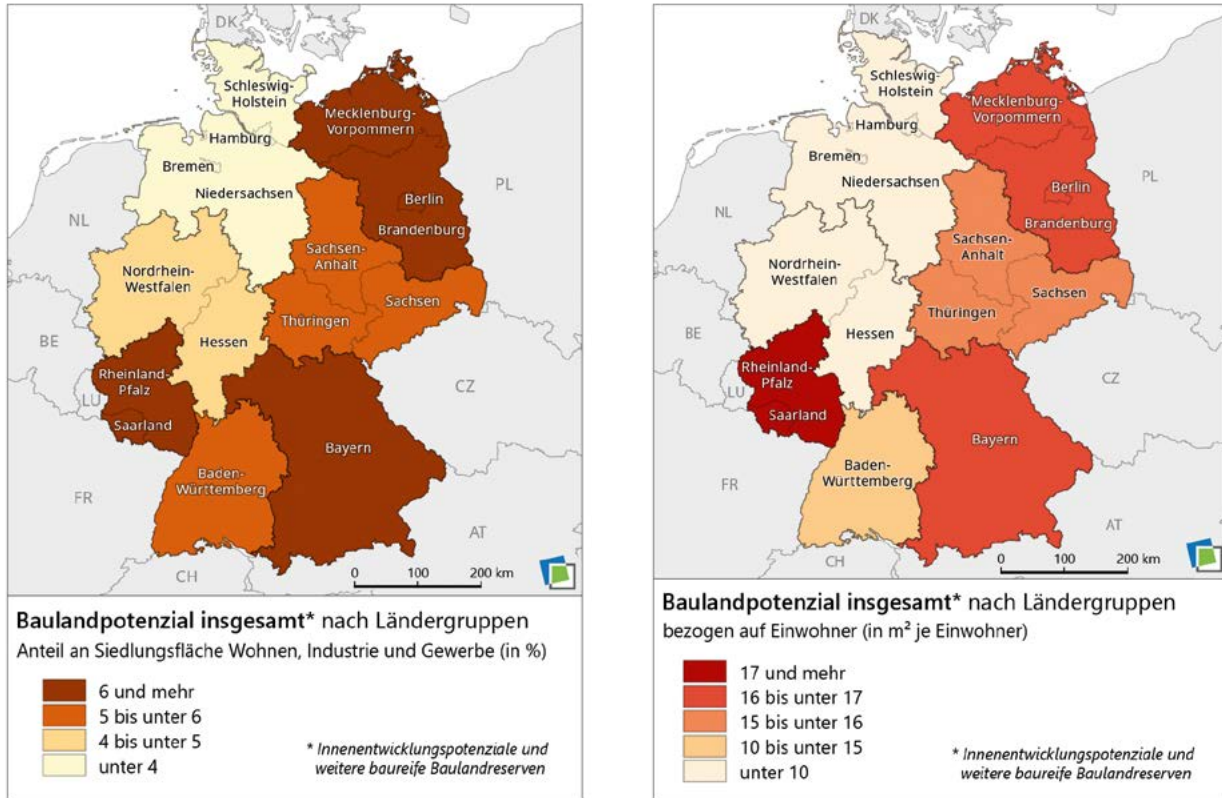
Tabelle 2: Gesamt-Baulandpotenzial aus Innenentwicklungspotenzialen und weiteren baureifen Baulandreserven (validierte Untergrenze) nach Gemeindegrößenklassen, im großräumigen Vergleich und nach Ländergruppen ($n_{ges} = 501$; gewichtet)

	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.: Bei den großen Großstädten bestehen große individuelle Unterschiede, weshalb die zusammenfassende Betrachtung nur begrenzt aussagefähig ist.

Abbildung 7: Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil WIG bzw. bezogen auf Bevölkerung im kartografischen Überblick nach Bundesländern bzw. Ländergruppen



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

Hohe Potenziale auch unter Siedlungsdruck

In der Differenzierung des validierten Gesamt-Baulandpotenzials nach siedlungsstrukturellen Kreistypen sind es die kreisfreien Großstädte, die mit insgesamt 6% WIG den höchsten Wert aufweisen (Abbildung 8, S. 19). Geht man davon aus, dass die kreisfreien Großstädte in besonderer Weise mit Siedlungsdruck konfrontiert werden, kann dieses Ergebnis als Folge gesteigerter Bemühungen um Baulandbereitstellung 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).

Bauland bei unterschiedlichem Preisgefüge

Aufschlussreich ist auch die Differenzierung des Gesamtpotenzials nach Bauland-Preiskategorien (Abbildung 9, S. 19). Dabei zeigen sich hier hohe Potenziale selbst in den Kreisen mit höherem Preisniveau. Auch dies kann als Ergebnis gesteigerter Anstrengungen der Baulandbereitstellung unter Knappheitsbedingungen verstanden werden. 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,

Abbildung 8: Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil der Siedlungsfläche WIG in Prozent nach siedlungsstrukturellen Kreistypen

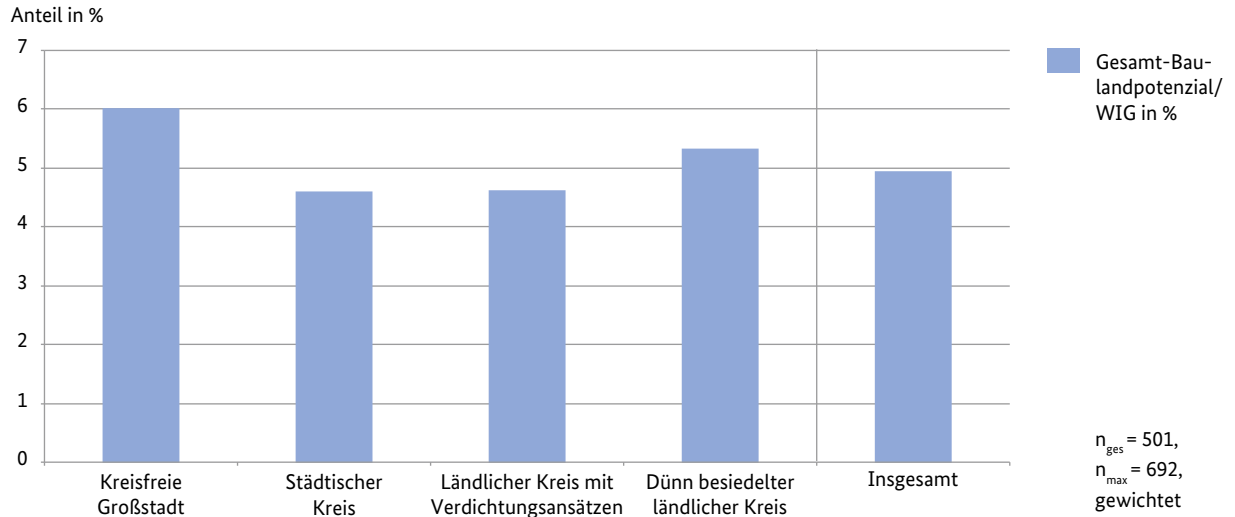
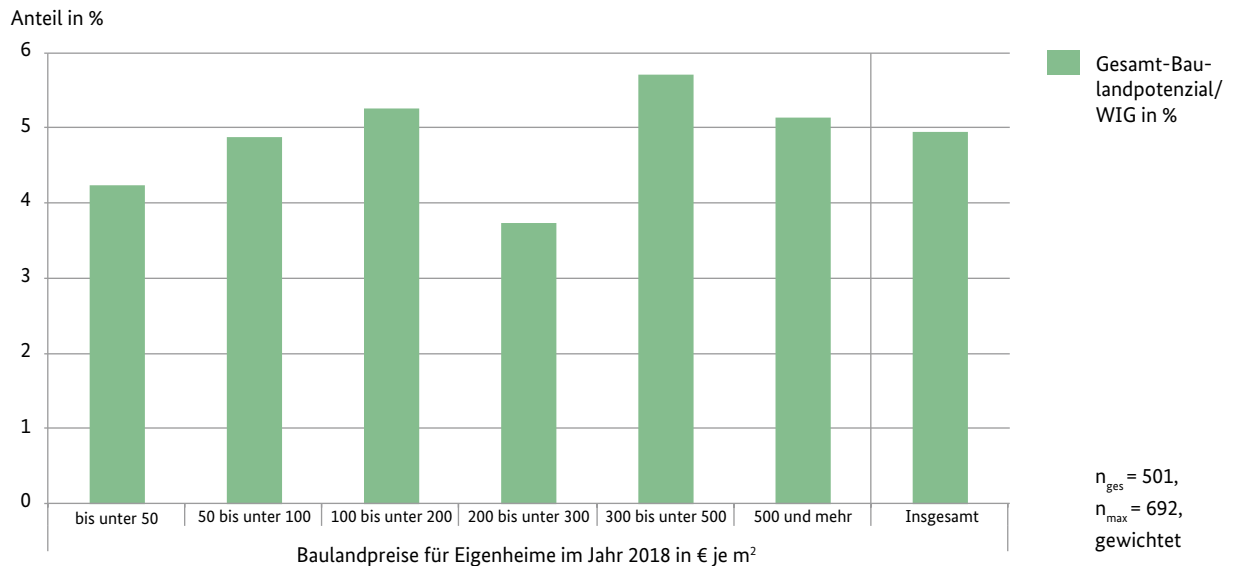


Abbildung 9: Gesamt-Baulandpotenzial als Anteil der Siedlungsfläche WIG in Prozent nach Bauland-Preiskategorien auf Kreisebene



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

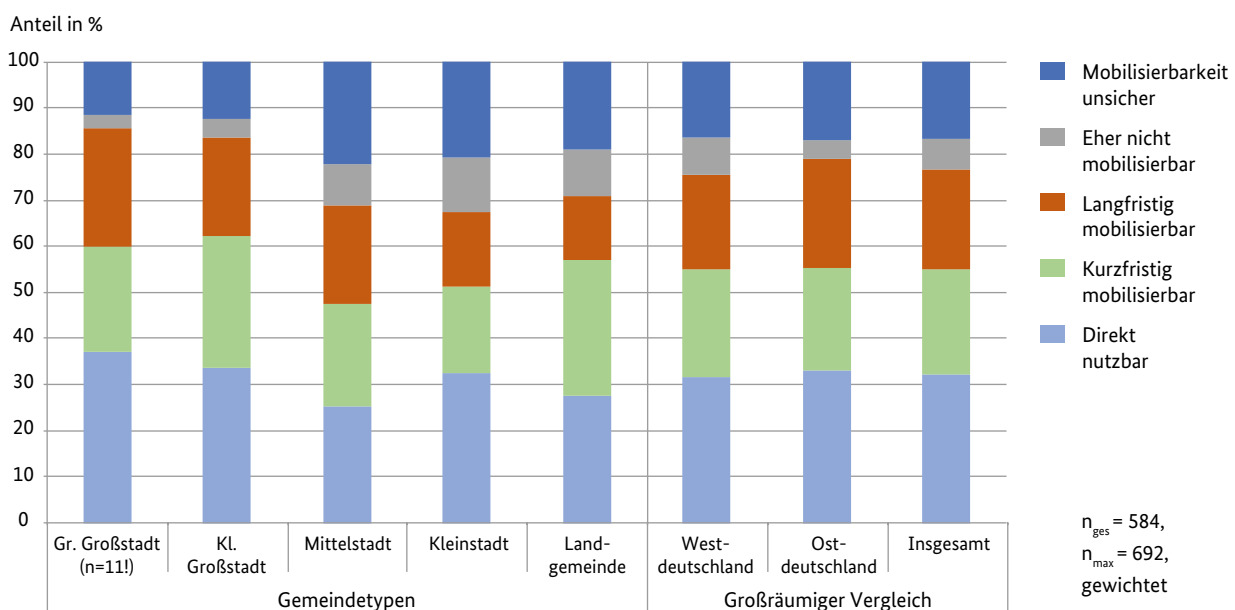
mobilisierbar eingeschätzt wird, mit rd. 40 % der Flächenpotenziale am niedrigsten angegeben wird (Gesamt: rd. 55 %). Darin liegt ein Indiz, dass hier ein größerer Anteil der leichter mobilisierbaren Flächen bereits einer Nutzung zugeführt wurde.



Gesamt-Baulandpotenzial mit gesicherter Erschließung im Überblick

- Ergänzend zu Innenentwicklungspotenzialen (IEP) wurde das Vorhandensein weiterer baureifer Baulandreserven mit gesicherter Erschließung (über IEP hinaus) abgefragt. Hier wurden durch die Städte und Gemeinden insgesamt rd. 26.000 ha (1,3 % WIG) angegeben.
- In einer kombinierten Hochrechnung von IEP und weiteren baureifen Baulandreserven ergeben sich insgesamt rund 99.000 ha (rund 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 (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.
 - In der Differenzierung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen zeigen die kreisfreien Großstädte mit rd. 6 % WIG und die dünn besiedelten ländlichen Kreise mit rd. 5,3 % WIG die höchsten Gesamt-Baulandpotenziale.
 - Von den als validierte Untergrenze hochgerechneten 99.000 ha Gesamtpotenzial aus IEP und baureifen Baulandreserven werden rund 55 % als direkt nutzbar oder kurzfristig mobilisierbar eingeschätzt.
 - Bei der vorgesehenen Nutzung des Gesamtpotenzials 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.

Abbildung 10: Einschätzung der Mobilisierbarkeit des Gesamt-Baulandpotenzials durch die Befragten



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Mobilisierbarkeit des Baulandpotenzials und vorgesehene Nutzungen

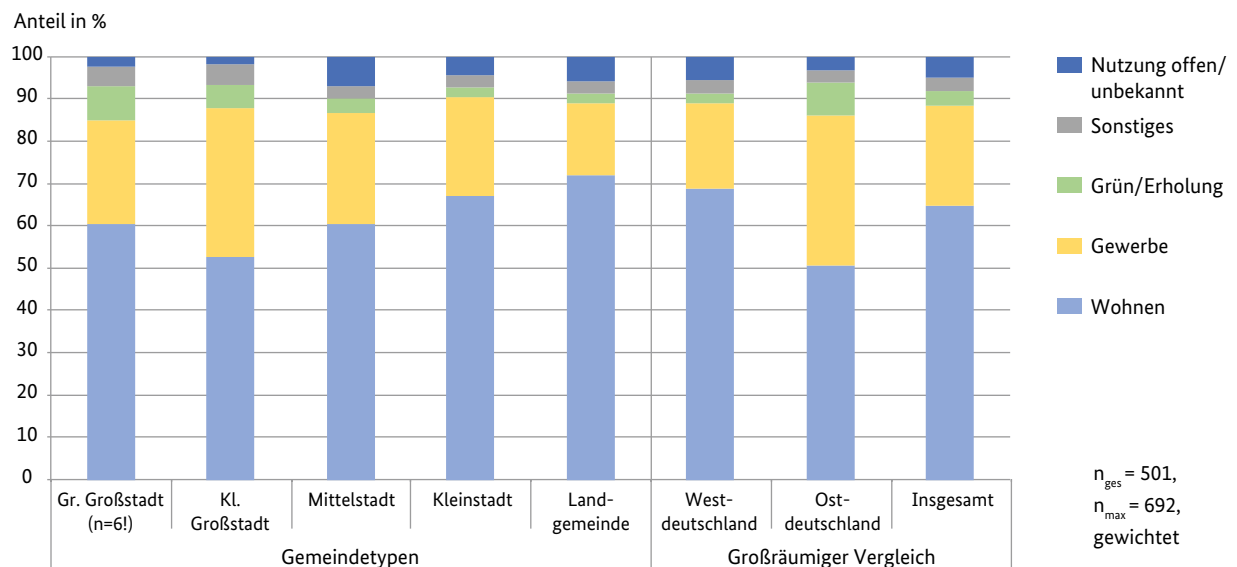
Wie oben dargestellt, beträgt das Gesamtpotenzial aus IEP und baureifen Baulandreserven mindestens 99.000 ha (validierte Untergrenze). Rund 55 % dieses Potenzials werden von den Städten und Gemeinden insgesamt als direkt nutzbar oder kurzfristig mobilisierbar eingeschätzt (Abbildung 10, S. 20).

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.

Bei den vorgesehenen Nutzungen des vorhandenen Gesamt-Baulandpotenzials steht Wohnen mit insgesamt rd. 65 % der Flächen an erster Stelle, gefolgt von Gewerbe mit knapp 25 % der Flächen. Flächen für Grün und Erholung sind mit rd. 3,5 % der Flächen vorgesehen. Der Rest entfällt auf sonstige oder unbekannte Nutzungen. Abbildung 11 zeigt die Verteilung der vorgesehenen Nutzungen nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich.

Die Städte und Gemeinden wurden ergänzend nach zusätzlichen Flächenbedarfen gefragt, die über das existierende Gesamt-Baulandpotenzial hinausgehen. Hier haben nur wenige Städte und Gemeinden Angaben gemacht. Soweit Angaben gemacht wurden, fällt beim Wohnen 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.

Abbildung 11: Auf dem vorhandenen Gesamt-Baulandpotenzial aus IEP und weiteren baureifen Baulandreserven vorgesehene Nutzungen in der Differenzierung



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. Hier fallen insbesondere die Großstädte auf, die insgesamt sogar für über 95 % der angegebenen B-Plan-Potenziale entsprechende Planungsprozesse eingeleitet haben.

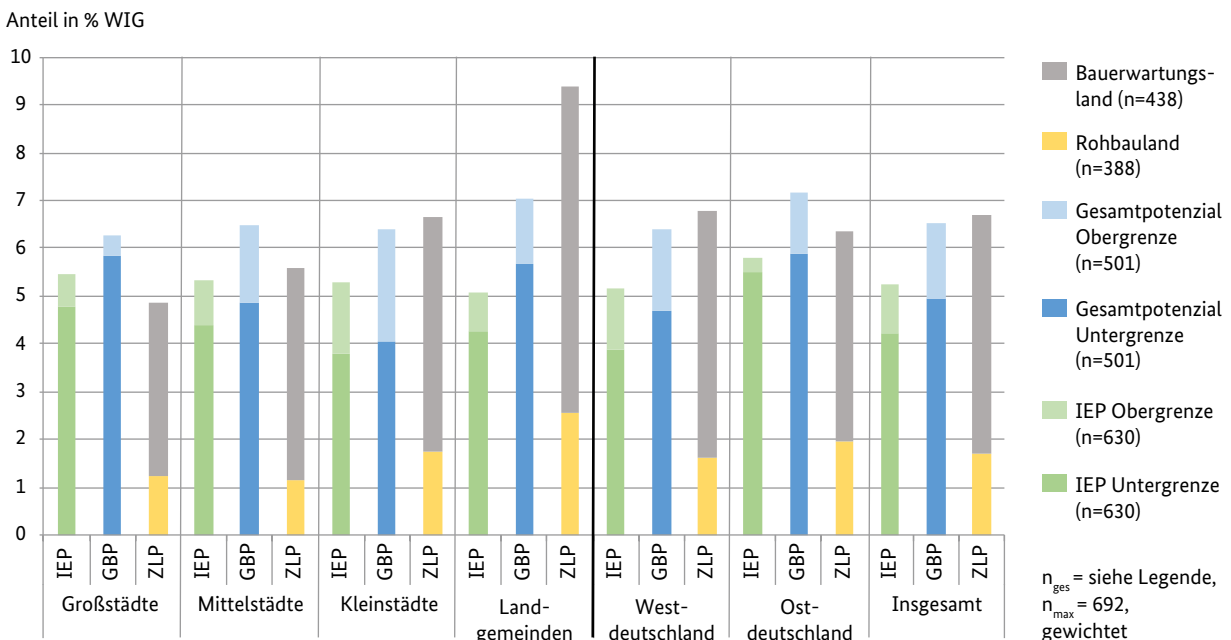
Abbildung 12 zeigt die erhobenen Flächenpotenziale noch einmal im Überblick in Relation

zur Siedlungsfläche für Wohnen, Industrie und Gewerbe (WIG).

Stand und Unterschiede der Flächenerfassung

Die Erfassung und Mobilisierung von Flächenpotenzialen ist Voraussetzung für die Realisierung geplanter Vorhaben, zum Beispiel für den Wohnungsbau. Systeme zur Erfassung von Flächenpotenzialen sind dabei eine wichtige Grundlage für informierte Entscheidungsprozesse und ein nachhaltiges Flächenmanagement. Wesentliches Ziel ist dabei die Aktivierung bereits genutzter und erschlossener Flächen im Siedlungsbestand. Zusätzlich geht es um die Beobachtung von Veränderungen

Abbildung 12: Die angegebenen Flächenpotenziale nach Kategorien in Prozent der Siedlungsfläche Wohnen, Industrie und Gewerbe (WIG) nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich



- IEP** = Innenentwicklungspotenziale
- GBP** = Gesamt-Baulandpotenzial (IEP + B-Plan Reserven mit gesicherter Erschließung)
- ZLP** = Zusätzliche langfristige Baulandpotenziale (B-Plan-Reserven ohne gesicherte Erschließung (Rohbauland) und FNP-Flächenpotenziale (Bauerwartungsland))

Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

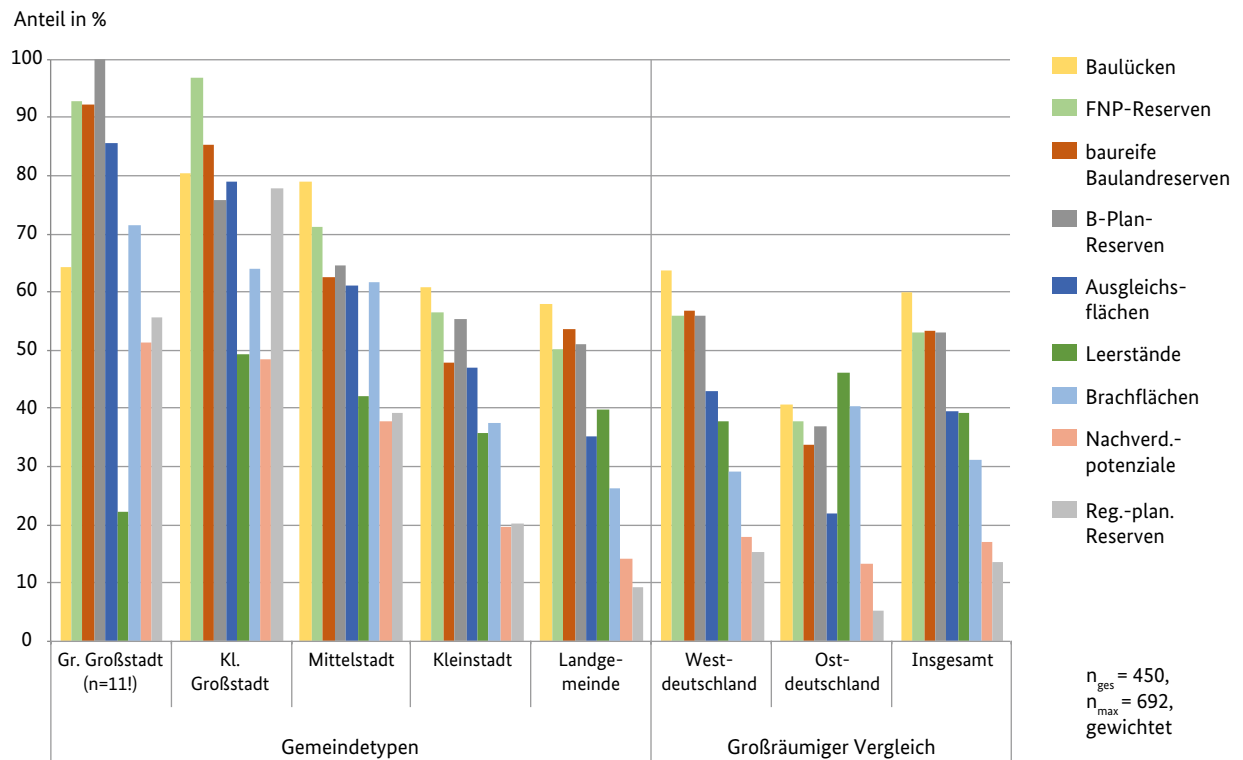
und dabei insbesondere die vorausschauende Abschätzung möglicher hinzukommender Flächenpotenziale. Aus diesem Grund war das Thema Erfassung von Flächenpotenzialen nicht nur Gegenstand der Fragebogenerhebung, sondern auch einer übergreifenden Desktop-Recherche und insbesondere auch der vertiefenden Fallstudienuntersuchungen.

Im Rahmen der Fragebogenerhebung wurde abgefragt, für welche Flächenkategorien eine „Flächendeckende Erfassung“ oder „Erfassung für Teilgebiete“ vorliegt. Baulücken, FNP-Reserven (Bauerwartungsland), baureife Baulandreserven und B-Plan-Reserven (Rohbauland) liegen dabei an der Spitze. Sie werden in über 50% der Gemeinden zumindest für Teilgebiete erfasst. Je nach Flächenkategorie werden diese

Daten von 30% bis 40% der Gemeinden regelmäßig jährlich fortgeschrieben. Abbildung 13 zeigt die Erfassung unterschiedlicher Flächenkategorien nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich.

Ergänzend zu der durchgeführten Online-Umfrage erfolgte eine Desktop-Recherche zum Status Quo der Baulanderfassung auf Länder-Ebene. Im Ergebnis zeigt sich, dass dem Thema Baulandpotenzialerfassung von Bundesland zu Bundesland ganz unterschiedliche Bedeutung beigemessen wird. Zunächst lassen sich in 11 von 16 Bundesländern grundsätzlich Datenbanksysteme identifizieren, die das Thema Baulanderfassung explizit auf kommunaler Ebene adressieren (Tabelle 3).

Abbildung 13: Verbreitung der Erfassungsaktivitäten für die verschiedenen Flächenkategorien (Zusammenfassung der abgefragten Kategorien „Flächendeckende Erfassung“ und „Erfassung für Teilgebiete“)



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Tabelle 3: In den Bundesländern existierende Datenbanken bzw. Tools zur Bauland(potenzial)erfassung

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 Potenzialflächen 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	Potenzialflächendatenbank der Freien und Hansestadt Hamburg (PAUL)	WebGIS-Anwendung; Informationen zu sowie Auswertung und Bilanzierung von vorhandenen Potenzialflächen
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	Webseite „Flächenkonstanz Saar“ bietet Informationen aus dem 2012 abgeschlossenen REFINA-Projekt
Sachsen	Flächenmanagement-Tool Circular Flow Land Use Management	ACCESS-basierte Potenzialflächendatenbank zur systematischen Sammlung, Aktualisierung und Speicherung von Felddaten

Bundesland	Instrument	Methode
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

Im Rahmen der Umfrage wurde allerdings ergänzend auch 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). Inhaltlich konzentrieren sich die Methoden der Baulanderfassung 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. Dies wurde auch im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen als Schwierigkeit thematisiert.

Erfahrung vor Ort: Fallstudienuntersuchungen

Im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen hat das Projektteam 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.

Im Ergebnis wurde die grundsätzliche Bedeutung der Erfassung von Flächenpotenzialen als wichtige Grundlage für informierte Entscheidungsprozesse und ein nachhaltiges Flächenmanagement unterstrichen. Dabei finden sich hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Erfassungsmethoden, Fortschreibung und Aktualisierung 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 wird auch die Notwendigkeit der Entwicklung übergreifender Standards für die Flächenerfassung betont. Mit Blick auf die oben angesprochenen Tools auf Länderebene wurde zudem deutlich, dass eine geringe Nutzung dieser 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.

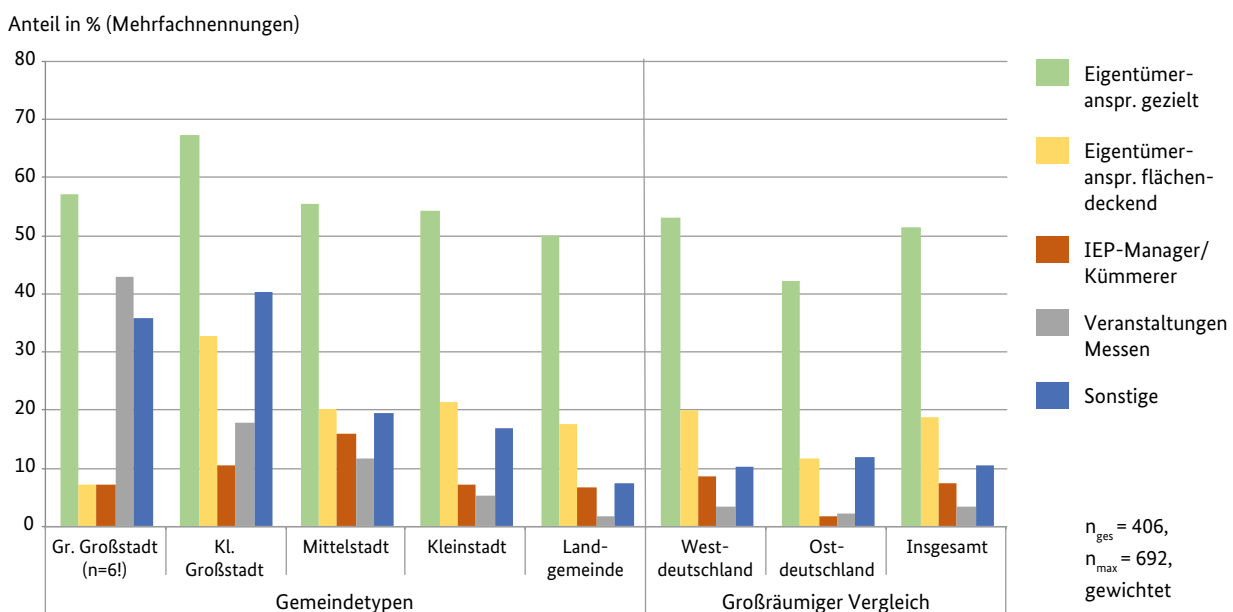
Als wichtigstes Hemmnis einer systematischen Erfassung und Pflege von Flächendaten wurden sowohl in den Fallstudien als auch in der Umfrage personelle Kapazitätsgrenzen deutlich. So wird beispielsweise unter Bevölkerungsrückgang im Zweifelsfall auf eine aufwändige kleinteilige Flächenerfassung verzichtet 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.

Als typische weichere Instrumente zur Mobilisierung von Baulandpotenzialen neben dem rechtlichen Instrumentarium werden in den Fallstudien öffentlich zugängliche Baulückenkataster, Immobilien- und Grundstücksbörsen, gezielte Förderprogramme zur Schließung von Baulücken oder strategische Aufkäufe von Flächen zur mittelfristigen Entwicklung und Deckung des Baulandbedarfs genannt. 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 (Abbildung 14).

Internationale Erfahrungen

Mit Blick auf internationale Erfahrungen wurden Aktivitäten und Beispiele aus der Schweiz, Luxemburg, Österreich, Großbritannien, der Europäischen Union sowie den Vereinigten

Abbildung 14: Anwendung von weicheren Maßnahmen der Baulandmobilisierung (Mehrfachauswahl)



n_{ges} = 406,
n_{max} = 692,
gewichtet

Staaten von Amerika untersucht. Bei allen Unterschieden hinsichtlich wirtschaftlicher und demografischer Entwicklung sowie von Planungskulturen und der Planungsautonomie von Kommunen lassen sich 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 von Leerständen sind wichtige Themen.

Besonders interessant ist 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 „Brownfields-Program“ der US-amerikanischen Umweltbehörde (EPA). Die finanziellen Hilfen werden für einen bestimmten Zweck vergeben, wie beispielsweise für die Bewertung oder das Aufräumen des Grundstücks. Interessierte können sich auf der Webseite der EPA um entsprechende finanzielle Hilfen bewerben.

Ein Beispiel für überregionale Initiativen als Grundlage für Strategien und Kooperationen der Flächenentwicklung bietet das Schweizer „Raum+“-Verfahren. Die technische Grundlage von Raum+ ist ein dezentral zugängliches, internetgestütztes planerisches Informationssystem. Die Datenerhebung erfolgt kooperativ und dialogorientiert durch lokale und externe Fachleute. Dadurch wird eine differenzierte, überlokal problemorientierte und sachgerechte Beurteilung der Situation unterstützt. Darauf aufbauend können sowohl auf kommunaler als auch kantonaler Ebene Strategien und konkrete,

auch gemeindeübergreifende Maßnahmen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ausgearbeitet werden.

Flächenerfassung im Überblick

- Mit Blick auf die Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen 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 Potenzialkategorien liegen insgesamt 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.
- Entsprechende Tools müssen aus Sicht der Kommunen technisch aktuell und anwenderfreundlich sein. Sie sollten idealerweise über Schnittstellen für einen automatisierten Datenaustausch verfügen. Dabei wird auch die Notwendigkeit der Entwicklung übergreifender Standards für die Flächenerfassung betont
- Als wichtigstes Hemmnis einer systematischen Erfassung und Pflege von Flächen-daten wurden sowohl in den Fallstudien als auch in der Umfrage personelle Kapazitätsgrenzen deutlich.

Strategien und Instrumente der Flächenentwicklung

Mit Blick auf die Situation der Flächenentwicklung wurde die Bedeutung grundsätzlicher Strategien und rechtlicher Instrumente für die Wohnbaulandentwicklung erfragt.

Bei den Strategien der Wohnbaulandentwicklung steht die klassische Angebotsplanung im Vordergrund. Über 70 % der Kommunen sehen hier einen großen oder relevanten Beitrag. An zweiter Stelle folgt die Entwicklung gemeindeeigener Flächen durch die Gemeinde mit rund 46 % der Städte und Gemeinden, die hier einen großen oder relevanten Beitrag sehen. Für die Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrages oder eines vorhabenbezogenen B-Plans sehen dies rund 36 % der Städte und Gemeinden. Fast gar keine Rolle spielt die Wohnbaulandentwicklung im Rahmen interkommunaler Kooperationen. Am ehesten ist dies noch in den Großstädten der Fall. Aus der Perspektive einer regional abgestimmten Baulandentwicklung ist es jedoch bedauerlich, dass insgesamt nur unter 5 % der Städte und Gemeinden einen zumindest relevanten Beitrag der Flächenentwicklung in interkommunaler Kooperation sehen.

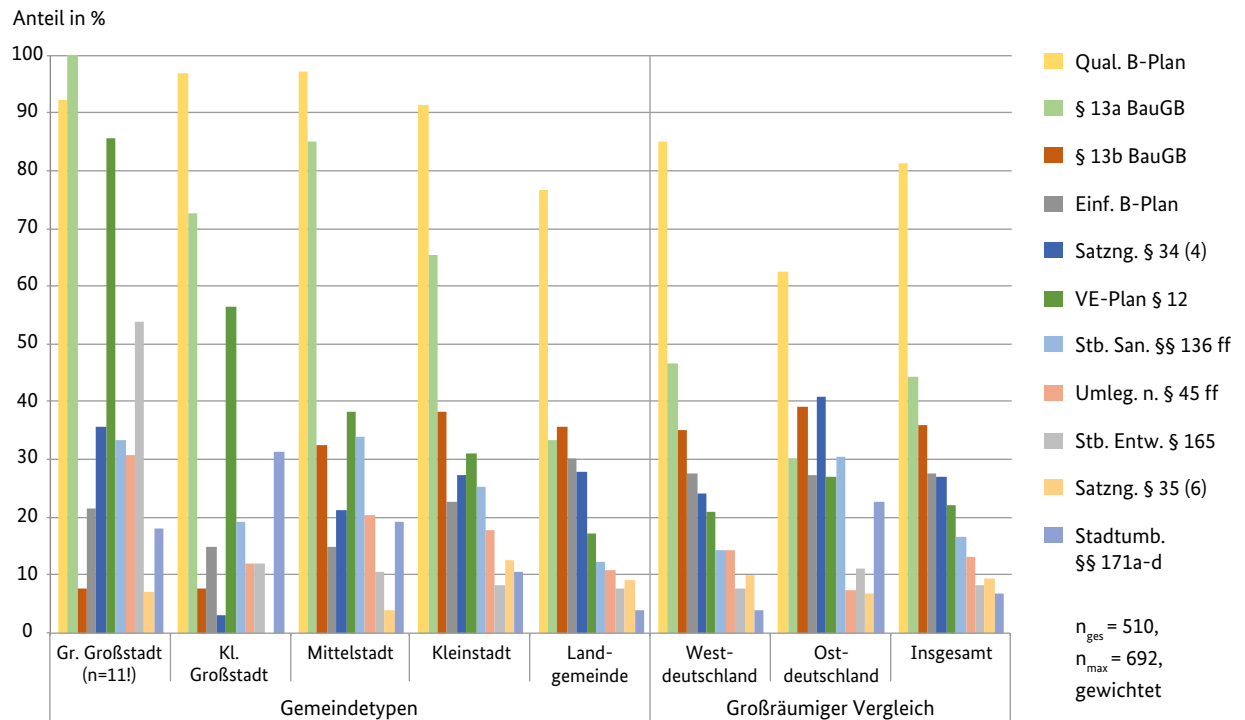
Bei den rechtlichen Instrumenten messen die Befragten qualifizierten Bebauungsplänen die höchste Bedeutung zu. Gut 50 % der Befragten sehen hier einen großen Beitrag, weitere rd. 30 % einen relevanten Beitrag. Auf den Plätzen 2 und 3 folgen der Bebauungsplan der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB sowie 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. Mit Blick auf den Beitrag weiterer Instrumente sei noch erwähnt, 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. Abbildung 15 (S. 29) zeigt die Einschätzung unterschiedlicher Instrumente nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich.



Strategien der Wohnbaulandentwicklung im Überblick

- Der klassischen Angebotsplanung wird mit über 70 % Nennungen in den Kategorien großer oder relevanter Beitrag die größte Bedeutung zugemessen.
- Erhebliche Bedeutung wird auch für die Entwicklung gemeindeeigener Flächen durch die Gemeinde in eigener Regie angegeben (rd. 46 % großer oder relevanter Beitrag).
- Rd. 36 % der Städte und Gemeinden sehen einen großen oder relevanten Beitrag zur Wohnbaulandentwicklung 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.

Abbildung 15: Einschätzung des Beitrags verschiedener Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung (Zusammenfassung der abgefragten Kategorien „großer Beitrag“ bzw. „relevanter Beitrag“)



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Instrumente der Wohnbaulandentwicklung im Überblick

- Qualifizierte Bebauungspläne nach § 30 Abs. 1 BauGB leisten nach Einschätzung der Befragten mit großem Abstand den größten Beitrag für die Wohnbaulandentwicklung. Mehr als 50 % der Befragten sehen hier einen großen Beitrag, weitere rd. 30 % einen relevanten Beitrag.
- Bedeutsam ist außerdem der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB (mit rd. 44 % großer oder relevanter Beitrag)
- Das beschleunigte Verfahren für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB (insgesamt rd. 35 % großer oder relevanter Beitrag) wird insbesondere von den Landgemeinden < 5.000 EW geschätzt. Rund 22 % der Landgemeinden sehen hier einen großen Beitrag.
- 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 eingeschätzt werden als in Westdeutschland.

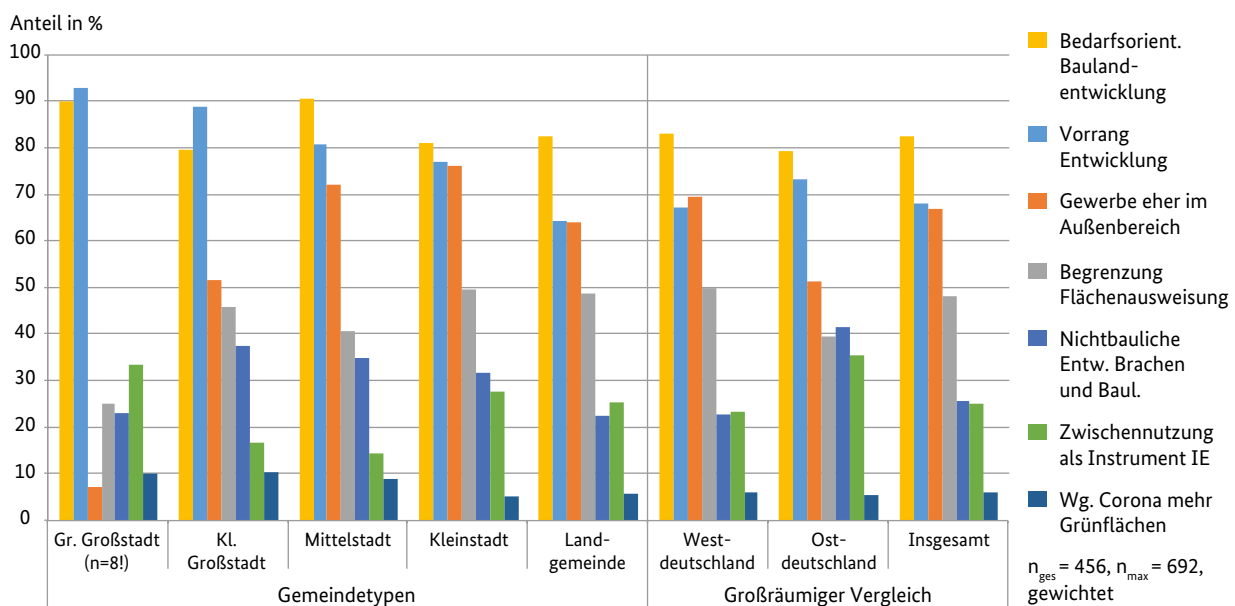
Maximen der Bodenpolitik: bedarfsorientierte Baulandentwicklung und Vorrang der Innenentwicklung

Über die Frage nach Instrumenten und Strategien hinaus wurden die bodenpolitischen Orientierungen erfragt. 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. Flächenschutz und Innenentwicklung haben an Bedeutung gewonnen. 23 % der Gemeinden geben eine klare quantitative Begrenzung der Flächenausweisung an, 20 % ein explizites Bekenntnis zum Vorrang der Innenentwicklung („trifft voll und ganz zu“). In weiteren rd. 25 % bzw. beim Vorrang der Innenentwicklung sogar rd. 49 % treffen diese Orientierungen „eher“ zu. Damit zeigt sich eine gegenüber der IEP-Studie von 2012 deutlich 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. Darin liegt ein Indiz, dass es vor dem Hintergrund knappen Wohnraums zu einer Schwerpunktverschiebung kommt. Gerade im Wohnungsbau müssen aber für eine qualitätsvolle Entwicklung neuer Quartiere Grün- und qualitätsvolle Freiräume mitgedacht werden. Abbildung 16 zeigt das Vorliegen unterschiedlicher bodenpolitischer Orientierungen nach Gemeindegrößenklassen und im großräumigen Vergleich.

Abbildung 16: Vorliegen verschiedener bodenpolitischer Orientierungen (Zusammenfassung der abgefragten Kategorien „Trifft voll und ganz zu“ sowie „Trifft eher zu“)



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Flächenpotenziale und Flächenmanagement – Ermutigende Ausgangslage

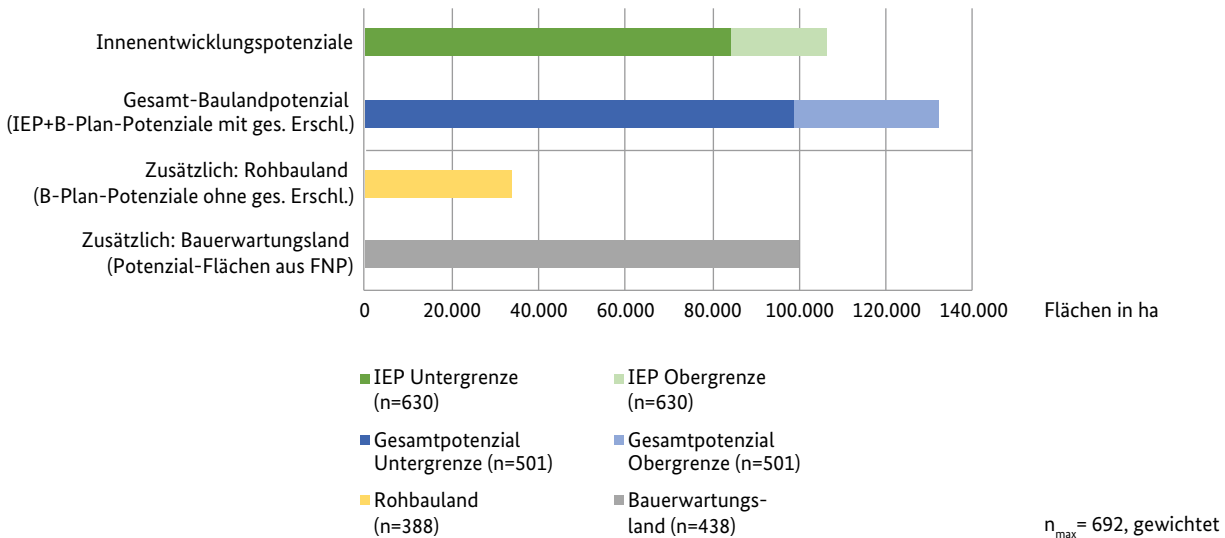


Relevante Baulandpotenziale – auch für die Innenentwicklung

Ein zentrales Ergebnis der aktuellen Baulandumfrage ist, dass die vorhandenen Innenentwicklungs- und weiteren Baulandpotenziale relevante Größenordnungen haben. Mit wenigstens rd. 84.000 ha Innenentwicklungspotenzialen als unterem 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. Bezieht man sich auf genannten oberen Schätzwert von 132.000 ha Gesamt-Baulandpotenzial, sind die vergleichsweise unkompliziert nutzbaren Flächen-Reserven noch einmal rund ein Drittel ergiebiger. Hinzu kommen zusätzliche 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). Abbildung 17 (S. 32) zeigt die erhobenen Flächenpotenziale noch einmal in der Gesamt-Übersicht.

Über diese Flächenpotenziale hinaus existieren Verdichtungspotenziale in vorhandenen Quartieren. Solche Verdichtungspotenziale finden sich auf Flächen, die bereits bebaut und in Nutzung sind, jedoch über weitere Nutzungspotenziale verfügen. Beispiele hierfür sind Gebäudeaufstockungen oder Dachausbauten, be- oder überbaubare Infrastruktur- oder Verkehrsflächen sowie Zweite-Reihe-Bebauung, Innenhofbebauung und weitere Ergänzungsbauten. Diese Potenziale wurden im Rahmen der Erhebung nicht erfasst und sind in den genannten Zahlen nicht berücksichtigt. Auch diese Flächen und Potenziale stehen aber perspektivisch für eine Nutzung zur Verfügung. Viele Anregungen bietet hier etwa das „Handbuch zur Innenentwicklung“ der Bundesstiftung Baukultur (BSBK 2018: 38). Unter Bezug auf eine entsprechende Studie der TU Darmstadt und des Pestel-Instituts wird dort abgeschätzt, dass allein durch Aufstockungen bundesweit 1,1 Millionen zusätzliche Wohnungen geschaffen werden können (BSBK 2018: 38).

Abbildung 17: Die erhobenen bundesweiten Flächenpotenziale in Städten und Gemeinden in ha nach Kategorien im Vergleich



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

Mit Innenentwicklung zum Flächenschutz

Der Flächenneuinanspruchnahme von 52 ha/Tag oder rd. 19.000 ha/Jahr im Jahr 2020 steht ein Potenzial von rd. 84.000 ha Innenentwicklungspotenzial (Untergrenze) gegenüber. Damit ist die Größenordnung der Innenentwicklungspotenziale in Relation zur Flächenneuinanspruchnahme mit einem Faktor von rd. 4,4 vergleichbar mit den Ergebnissen der früheren Erhebung im Jahr 2012. Damals betrug die Flächenneuinanspruchnahme 74 ha/Tag oder 27.000 ha/Jahr und die abgeschätzte Untergrenze der Innenentwicklungspotenziale lag bei 120.000 ha (BBSR 2014). Somit gibt es heute zwar weniger Innenentwicklungspotenziale, aber auch eine geringere Flächenneuinanspruchnahme. Die Größenordnung der Innenentwicklungspotenziale in Relation zur Flächenneuinanspruchnahme ist vergleichbar mit der vorherigen Umfrage. Dies macht deutlich: Ein großer Teil des Flächenbedarfes könnte weiterhin im vorhandenen Siedlungsgebiet gedeckt werden. Dies trifft insbesondere für Wohngebäude und kleinteiliges Gewerbe zu.

Die Ergebnisse zeigen auch, dass in den Städten und Gemeinden 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, zum anderen werden die für Innenentwicklung besonders relevanten Kategorien Brachflächen, Baulücken und Leerstände heute deutlich häufiger und umfassender erfasst. Auch die positive Bewertung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach § 13a BauGB als Instrument der Wohnbaulandentwicklung weist in diese Richtung. 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 Flächenneuinanspruchnahme in den letzten Jahren auch durch die Nutzung dieser Potenziale erreicht.

Abbildung 18: Nachverdichtungspotenzial auf innerstädtischer Brachfläche

Quelle: U. Wolf, IÖR-Media



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 die Mobilisierbarkeit der vorhandenen Potenziale optimistischer eingeschätzt wird als 2012. 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 erfordert eine bis 2030 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 durch die Befragten insgesamt als mobilisierbar

eingeschätzten Innenentwicklungspotenziale 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.

Auch die oben dargestellte Verbreitung bodenpolitischer Orientierungen auf eine quantitative Begrenzung der Flächenausweisung sowie auf den Vorrang der Innenentwicklung lassen eine weiterhin engagierte Innenentwicklung erkennen. Dennoch bestehen hier weitere Chancen, die Nutzung der vorhandenen und künftigen IEP auszubauen. Unterstützend wirkt dabei, 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 (Abbildung 19, S. 34).



„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 Generationswechseln und dem allgemeinen Bauboom.“
Zitat eines Vertreters der Stadtverwaltung

Abbildung 19: Neubau auf innerstädtischer Brachfläche

Quelle: E. Gruhler, IÖR-Media

Innenentwicklungspotenziale endlich?

Die Innenentwicklungspotenziale als Flächenpotential erscheinen auf den ersten Blick endlich. So finden sich aus Kommunen, in denen eine Flächenerfassung vorliegt, Kommentare, dass die vorhandenen Potenziale „jetzt weitgehend im Blick seien“. Rund drei Viertel der Befragten sehen derzeit keine weiteren absehbar entstehenden Innenentwicklungspotenziale. Sicher werden aber in den Städten und Gemeinden, die derzeit noch keine oder nur für Teilgebiete Flächen-Erfassung praktizieren, in der Zukunft noch weitere Flächen erfasst. So sind zum Beispiel in dieser Studie Verdichtungspotenziale in vorhandenen Wohnquartieren, auch älteren Einfamilienhaussiedlungen, nicht erfasst. Außerdem können etwa durch Standortverlagerungen oder schließungen von Unternehmen oder Infrastrukturen zukünftig weitere IEP entstehen. Ein kontinuierliches Monitoring hilft, solche Entwicklungen zu beobachten und rechtzeitig die Nachnutzung vorzubereiten. Mit Schulungen, beispielsweise zur effektiven

Anwendung der bestehenden Instrumente, kann für die Nutzung der Innenentwicklungspotenziale sensibilisiert werden.

Für mehr Bauland: Mobilisierungshemmnisse abbauen

Auch wenn die Mobilisierbarkeit heute optimistischer eingeschätzt wird als bei vorherigen Befragungen, bleibt ein Teil der Flächen wohl zunächst theoretisches Potenzial. Als Haupt-Hemmnisse der Mobilisierung werden Bevorzugung und Eigenbedarf bzw. auch allgemein fehlende Verwertungs-Bereitschaft von Flächeneigentümerinnen und -eigentümern sowie komplizierte Eigentumsverhältnisse genannt (Abbildung 20). Immerhin gut 20% des Gesamt-Baulandpotenzials aus Innenentwicklungspotenzialen und baureifen Baulandreserven werden als eher nicht mobilisierbar oder doch zumindest hinsichtlich ihrer Mobilisierbarkeit als unsicher eingeschätzt. Diesen Haupt-Hemmnissen kann letztlich nur durch eine

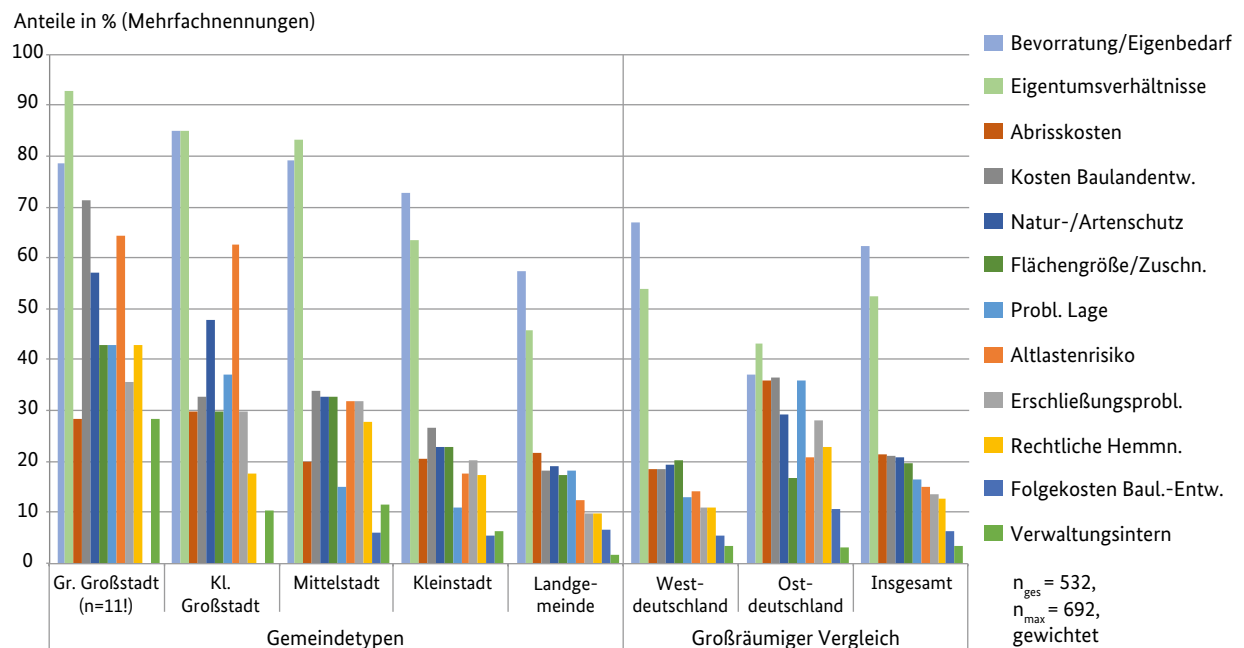
Sensibilisierung der Flächeneigentümerinnen und -eigentümer bzw. entsprechende Anreize entgegen gewirkt werden.

Doppelte Innenentwicklung im Blick behalten

Bei der durch die Städte und Gemeinden insgesamt vorgesehenen Nutzung des Gesamtpotenzials 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. Insbesondere gemessen an der aktuellen Flächenstatistik, wonach Flächen für Grün und Erholung weit über 10 % der Siedlungs- und Verkehrsflächen ausmachen (Destatis 2021), liegt darin 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 in dichteren und sich weiter verdichtenden Siedlungsräumen 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 und Mittelstädte zumindest „eher“ der Aussage zu, dass Brachflächen und Baulücken ein großes Potenzial zur nichtbaulichen Entwicklung bieten. Soweit Flächen derzeit für eine gezielte Nutzung nicht

Abbildung 20: Bedeutung unterschiedlicher Hemmnis-Kategorien der Baulandmobilisierung im Vergleich (Mehrfachauswahl)



Quelle: IÖR im Auftrag des BBSR

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.

Flächenpotenziale und Wohnraumbedarfe – wie weit reichen die Reserven?

Von besonderem Interesse ist der Blick auf die Flächenpotenziale aus der Perspektive

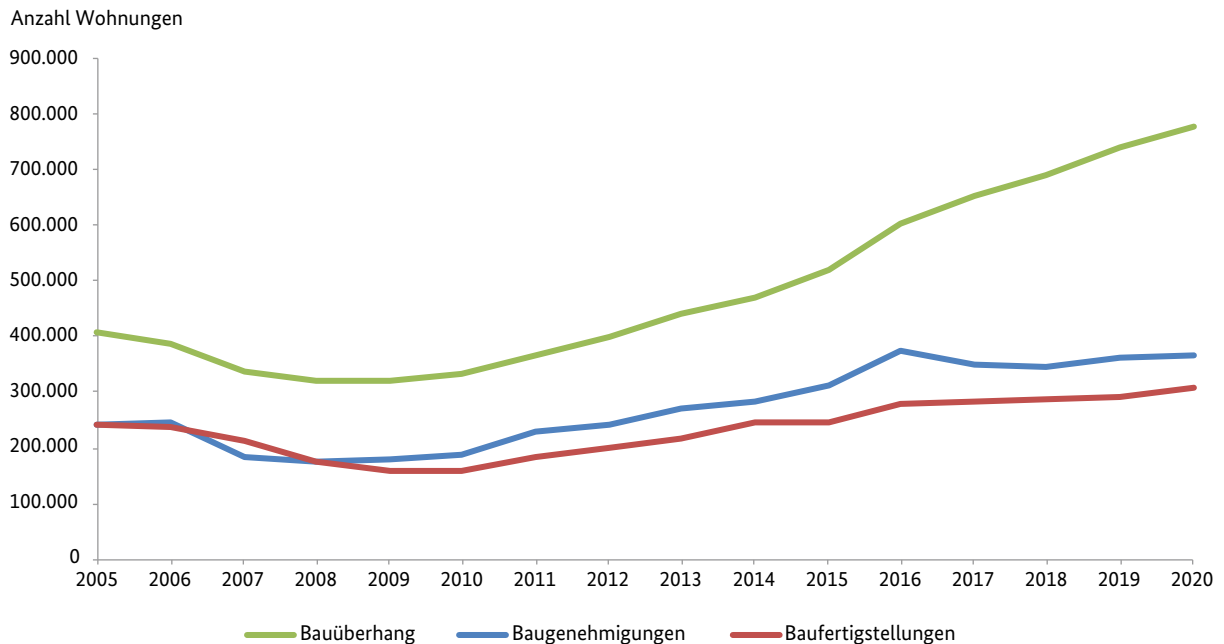
absehbarer Wohnraumbedarfe. Geht man in einer konservativen Schätzung von einer Dichte von 25 Wohneinheiten (WE) pro Hektar aus und berücksichtigt nur den direkt nutzbaren oder kurzfristig mobilisierbaren Anteil des Gesamt-Baulandpotenzials von mindestens 99.000 ha, also rd. 53.000 ha, lassen sich auf dem für Wohnen vorgesehenen Flächenanteil theoretisch zwischen knapp 900.000 WE und – bei Annahme höherer Dichten – gut 2.000.000 WE realisieren. Allein diese unmittelbar verfügbaren Potenziale entsprechen rund 60 % bis 133 % eines auf Grundlage des Wohnungsbedarfsmodells des IW Köln bis zum Jahr 2025 angenommenen Wohnraumbedarfes von etwa 1,5 Millionen WE.



Abbildung 21: Baulücke mit Zwischennutzung

Quelle: S. Rößler, IÖR-Media

Abbildung 22: Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und Bauüberhänge von Wohnungen 2005 bis 2020



Quelle: BBSR; Datenbasis: BBSR Wohnungsmarktbeobachtung, Statistisches Bundesamt – Fachserie 5 Reihe 1

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). Eine zentrale Rolle spielen flächensparende und dichtere Bauweisen. Mit einer Verdichtung vorhandener und künftig zu planender Quartiere kann das aus heutiger Sicht erkennbare Wohnungsbaupotenzial deutlich erhöht werden. Dies erfordert jedoch einen erheblichen Wandel aktueller Planungsrealitäten und Präferenzen auf Seiten der Nachfrage. Zudem handelt es sich bei den Flächenpotenzialen um Flussgrößen, weshalb die Zahlen im Laufe der Jahre Veränderungen unterliegen 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 (Abbildung 22) 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 dieser ersten Abschätzung möglicher Wohnungsbaupotenziale sind die erfassten langfristigen Baulandpotenziale (Rohbauland und Bauerwartungsland) noch nicht berücksichtigt. Diese können aber natürlich ebenfalls zur Schaffung von Wohnraum beitragen. Dies ist auch angesichts der großen Bauüberhänge wichtig.

Eine differenzierte Darstellung realisierbarer Wohneinheiten für die verschiedenen Flächenpotenziale zeigt Tabelle 5 (S. 39). Dabei wurden unterschiedliche Berechnungsmethoden mit unterschiedlichen Annahmen angewandt (Tabelle 4). Als wesentliche Orientierung für die getroffenen Annahmen dienen Auswertungen aus dem Modellversuch Flächenzertifikate (Umweltbundesamt 2019). Im Durchschnitt der dort untersuchten 335 Wohnbaugebiete wurden 23,9 Wohneinheiten pro einem Hektar Bruttobauland geplant.²

Für eine Differenzierung der Ergebnisse nach Groß-Regionen, wurden Bundesländer mit ähnlichen Potenzialsituationen zu den vier 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. Im Ergebnis 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 für mindestens 2,0 bis 3,5 Jahre decken, reichen sie in Ostdeutschland mit mindestens 5,1 bis 6,5 Jahren rechnerisch deutlich länger (Untergrenzen; Tabelle 6, S. 39). Das gibt Raum für Bestrebungen, Entwicklungen in den östlichen Bundesländern zu stärken.

Potenziale und Bedarfe – alles am richtigen Ort?

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. Insbesondere bei Gemeinden mit sehr hohem Potenzial besteht ein schwach negativer Zusammenhang zwischen der Höhe des

Tabelle 4: Annahmen zu Dichtewerte in Wohneinheiten pro Hektar Bruttobauland nach BBSR-Kreistypen (links) und Gemeindegrößenklassen (rechts)

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

Quelle: IW im Auftrag des BBSR; unter Verwendung von Daten aus dem Projekt Modellversuch Flächenzertifikate (Umweltbundesamt 2019)

Table 5: Abschätzung realisierbarer Wohneinheiten unter unterschiedlichen Annahmen: Pauschale Dichteannahme (Meth. 1) sowie differenzierte Dichten nach BBSR Kreistypen (Meth. 2) bzw. nach Gemeindegrößenklassen (Meth. 3)

Potenzialtyp	Flächenpotenzial	Methode (1) 25 WE/ha	Methode (2) BBSR-Kreistyp	Methode (3) GGK
	Hektar (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

Table 6: Deckung des Wohnungsbedarfes auf dem direkt oder kurzfristig mobilisierbaren Gesamt-Baulandpotenzial, differenziert nach Bundesländergruppen

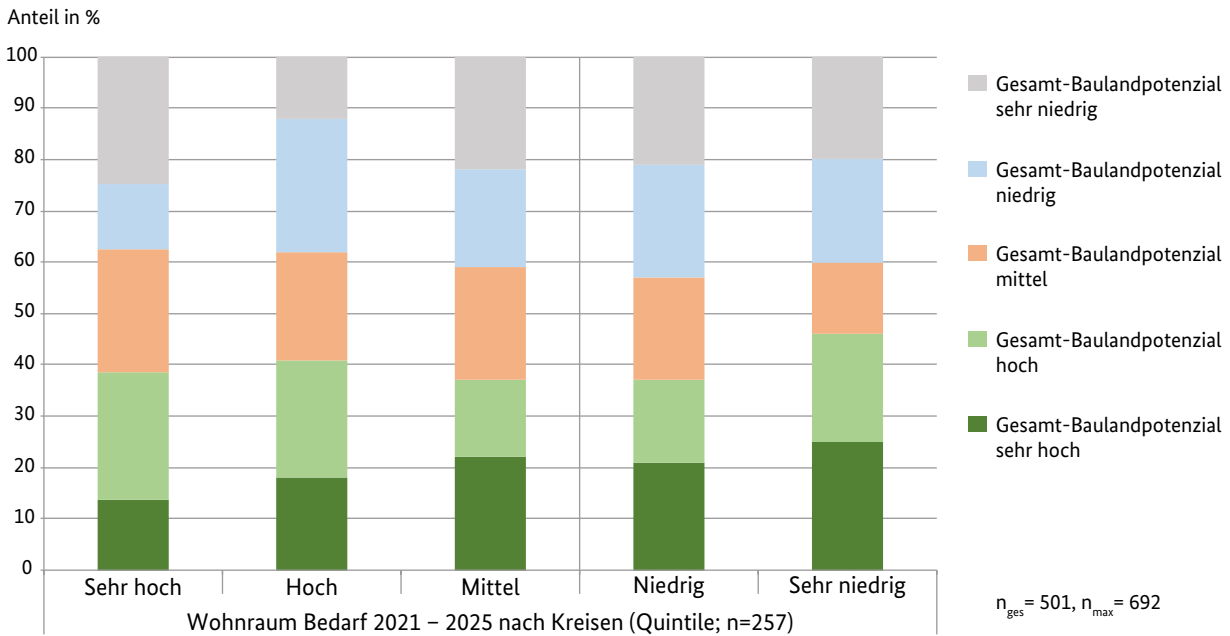
	Potenzial Methode (1) 25 WE/ha	Potenzial Methode (2) BBSR-Kreistyp	Potenzial Methode (3) GGK	Wohnungsbedarf pro Jahr
Deckung des Wohnungsbedarfs für ... Jahre (Unter- und Obergrenzen)				
Nord	2,3	2,6 – 5,2	2,4 – 4,7	50.000
Mitte	2,0	3,3 – 6,5	2,6 – 5,2	82.800
Süd	2,9	3,5 – 7,1	2,3 – 4,5	127.300
Ost	5,1	6,3 – 12,5	6,5 – 12,9	47.900
Insgesamt	2,9	3,7 – 7,5	3,0 – 6,0	308.000

Quelle: IW im Auftrag des BBSR, IW-Wohnungsbedarfsmodell

ermittelten Gesamt-Baulandpotenzials und der Höhe der regionalen Bedarfe. In Kreisen mit sehr niedrigem Bedarf findet sich mit rund 25 % der größte Anteil von Gemeinden mit sehr hohem Baulandpotenzial. In Kreisen mit sehr hohem

Bedarf weisen hingegen weniger als 15 % der Gemeinden auch sehr hohe Potenziale auf. Fasst man allerdings Gemeinden mit sehr hohem und hohem Potenzial zusammen, so ist die Verteilung gleichmäßiger. Und auch die Gemeinden

Abbildung 23: Gegenüberstellung von Gesamt-Baulandpotenzial nach Städten und Gemeinden und Wohnraum-Bedarfen nach Kreisen (Quintile kategorisiert)



Quelle: IÖR und IW im Auftrag des BBSR

mit niedrigem oder sehr niedrigem Potenzial verteilen sich 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 Bedarfssituationen. Unabhängig von der regionalen Bedarfssituation 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.

Flächenbedarfe – Ein- und Zweifamilienhäuser weiter dominant

Blickt man auf die durch die Befragten selbst über existierende IEP und baureife Baulandreserven hinaus zusätzlich angegebenen Flächenbedarfe, so wird der deutlich größere Flächenbedarf für Ein- und Zwei-Familienhäuser 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 zwiespältig.

Mit Blick auf zukünftige Entwicklungen und dabei insbesondere auf den in diesen Beständen vielerorts anstehenden Generationenwechsel („Baby-Boomer-Bubble“; Myers und Ryu 2008) scheint eine gesteigerte Aufmerksamkeit für diese Bestände angeraten. 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.

Flächen und Wohnungsbaupotenziale im Überblick

- 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. Einheiten.
- Dem steht im Zeitraum 2021 – 2025 ein mit dem Wohnungsbedarfsmodell des IW ermittelter jährlicher Wohnungsbedarf von rd. 308.000 WE gegenüber. Die Bundesregierung hat sich eine Zielgröße von jährlich 400.000 WE gesetzt.
- Diese Größenordnungen können rechnerisch mit den kurzfristig aktivierbaren Flächen realisiert werden. Je nach Dichte und Bedarfsgröße reichen diese aktuellen Potenziale für gut 2 bis über 7 Jahre. Dabei sind heute nicht absehbare, aber erfahrungsgemäß realisierte Flächenzuflüsse nicht einbezogen.
- Bei der regionalen Verteilung der Potenziale zeigt sich ein schwach negativer Zusammenhang zwischen den regionalen Bedarfen und Potenzialen. 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.

Innenentwicklung zwischen den §§ 13a und 13b BauGB

Fragt man nach dem Beitrag rechtlicher Instrumente zur Wohnbaulandentwicklung, so folgen, wie oben dargestellt (Abbildung 15, S. 29), bereits an zweiter Stelle die Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB mit großem oder relevantem Beitrag zur Wohnbaulandentwicklung 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 ebenfalls große Bedeutung von beschleunigten Verfahren für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB auf Platz 3 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 dieses Instruments sehen, während es in den (großen) Großstädten einen deutlich geringeren Beitrag leistet. Insgesamt liegen darin deutliche 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 Flächenneuinanspruchnahme eher

„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

kontraproduktiv. Dies wird noch dadurch unterstrichen, dass sich unter den Landgemeinden der höchste Anteil von Gemeinden mit gegenüber 2012 etwa konstanten Innenentwicklungspotenzialen findet. Zudem signalisieren diese Gemeinden die niedrigste Zustimmung zum Vorrang der Entwicklung von IEP.

Auf gutem Weg und unverzichtbar: Erfassung von Baulandpotenzialen

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. Dies zeigt sich exemplarisch für die auch 2012 abgefragten Innenentwicklungskategorien Brachflächen, Baulücken und Leerstände. 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

„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



Abbildung 24: Garagenhof als typisches Beispiel innerstädtischer Nachverdichtungspotenziale

Quelle: N. Müller

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. Wie oben dargestellt stehen immerhin in 11 von 16 Bundesländern den Städten und Gemeinden

Datenbanksysteme zur Verfügung, die das Thema Baulanderfassung explizit auf kommunaler Ebene adressieren. 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. Auch dieser Aspekt wurde im Rahmen der Fallstudien thematisiert.

„Dank des WoFIS weiß 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

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 6, S. 16). Dies legt den Schluss einer deutlich vollständigeren Wahrnehmung von Innenentwicklungspotenzialen auf der Grundlage einer systematischen Datenerhebung nahe, was wiederum eine Bedingung ihrer zielgerichteten Entwicklung darstellt.

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

An zweiter Stelle werden Zeitaufwand bzw. Aufwand allgemein mit rd. 20% der Nennungen 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.

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. Dies wird auch in den Fallstudienuntersuchungen thematisiert.

„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

„Es 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

Wohnraum schaffen, Flächen schonen

Die Untersuchung zeigt: Es sind relevante Flächenpotenziale in allen Gebietskategorien vorhanden. Daher kann und sollte der Vorrang der Innenentwicklung weiter verfolgt und verstärkt werden. 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 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.

Hier finden sich in den Städten und Gemeinden bereits zahlreiche sehr gute Beispiele, die vielerorts auf übergeordneter regionaler oder Länderebene unterstützt werden. Explizit

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

erwähnt werden soll hier auch noch einmal 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. Der Wunsch nach Grün- und Freiräumen ist ein wichtiger Faktor der Attraktivität

suburbaner oder ländlicher Standorte, wo insbesondere die Entwicklung von EFH-Standorten erheblich zur Flächeninanspruchnahme beiträgt. Wenn man nicht grundsätzlich direkte oder indirekte Förderungen dieser Wohnform 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 Anreize und Sensibilisierungsmaßnahmen sinnvoll erscheinen.

Für eine doppelte Innenentwicklung wird es künftig angesichts rückläufiger Baulandpotenziale evident, verdichteter auf bestehender Fläche zu bauen. So können Potenziale für Grün und Freiräume für Klimaschutz und Lebensqualität erhalten werden. Der Rückgang der Baulandpotenziale führt nicht zu einem Ende der Bebauungsoptionen, sondern erfordert ein Umdenken beim Potenzialbegriff: Das Potenzial ist weit ergiebiger, 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. So können die Ziele, Wohnraum zu schaffen, eine hohe Qualität städtischer Lebensräume zu gewährleisten und zugleich die Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren, miteinander verbunden werden.

Vor diesem Hintergrund unterstreichen auch die Ergebnisse der Baulandumfrage die Zweispältigkeit des Instruments des beschleunigten Verfahrens für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB. Das im Koalitionsvertrag geplante Auslaufen der Regelung (Koalitionsvertrag 2021: 93) ist deshalb zu begrüßen. Es erscheint zusätzlich sinnvoll, auch für eine Übergangszeit 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



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

Abbildung 25: Nachverdichtung im Bestand

Quelle: J. Hohmuth, zeitort

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.³

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, die gezielte Ansprache auszubauen 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. Daher sollte gezielt für eine größere Verbreitung geworben werden.

Zu prüfen wäre auch, wieweit eine Flächenentwicklung – z. B. im Rahmen gemeindeübergreifender Ansätze der Flächenerfassung – stärker in interkommunaler Kooperation gefördert werden kann. Dieser Ansatz wurde insbesondere auch in den Fallstudienuntersuchungen thematisiert, spielt aber in der Breite bislang in den wenigsten Städten und

Gemeinden eine Rolle. Die gemeindeübergreifende Erfassung von Flächenreserven und Baulandpotenzialen sowie die sich daraus ergebende Möglichkeit, diese Flächen gegebenenfalls auch gemeindeübergreifend

zu entwickeln, 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

„Der Kreis 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

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. Hier wurden in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte gemacht und weitere Städte und Gemeinden arbeiten an der Umsetzung entsprechender Ansätze. Trotzdem 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.

Auch 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 z. B. 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 Flächendaten 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. Entsprechende Instrumente müssen 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 bisher 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

„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

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 aus anderen Erfassungsmethoden (insb. Statistiken, fernerkundlich

erfasste Potenziale, Selbstauskünfte) 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.

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 2.000.000 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.



Literatur

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

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

Bundesinstitut für Bau- Stadt und Raumforschung (BBSR, 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.

Bundesstiftung Baukultur (BSBK, Hrsg.), 2018: Besser bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung. Potsdam

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

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.

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

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.

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

Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN FDP, 2021: Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Berlin

Myers, Dowell; Ryu, SungHo, 2008: Aging Baby Boomers and the Generational Housing Bubble: Foresight and Mitigation of an Epic Transition In: Journal of the American Planning Association 74, Nr. 1, S. 17 – 33.

NBank, 2020: Wohnbaulandumfrage 2020. Hannover.

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.

Endnoten

- 1 <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2019/baulandumfrage/01-start.html>
- 2 Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die 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).
- 3 Projekt-Seite des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu): <https://difu.de/13340>

