Verband Region Südlicher Oberrhein
Planen. Beraten. Entwickeln.

Erfassung der Siedlungsflächenpotenziale unter besonderer Berücksichtigung der Innenentwicklung

Abschlussbericht

Impressum

Titel

Erfassung der Siedlungsflächenpotenziale unter besonderer Berücksichtigung der Innenentwicklung

Auftraggeber

Verband Region Südlicher Oberrhein
Reichsgrafenstraße 19
79102 Freiburg
Tel. +49 761 70327-0
info@vrso.de
www.region-suedlicher-oberrhein.de

Projekt-begleitung

Wolfgang Brucker, Verbandsdirektor
Fabian Torns, Stellvertretender Verbandsdirektor
Ingo Jehle, Projektkoordination

Bearbeitung

ProRaum Consult
Dr. Hany Elgendy
Degenfeldstraße 3
76131 Karlsruhe
Tel. +49 721 96 31 88 00
elgendy@pro-raum-consult.com
www.pro-raum-consult.com

September 2025

Bemerkung

Es wurden überwiegend grammatikalische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Bildnachweis

Umschlag: Links und Mitte VRSO / KI-generiert; Rechts VRSO
Alle sonstigen Abbildungen: ProRaum Consult
Alle Digitalen Orthophotos: Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg

Vorwort

Eine nachhaltige Raumentwicklung, die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Innen- vor Außenentwicklung – die Anforderungen, die der Bundes- und Landesgesetzgeber den Trägern der Regional- und der Bauleitplanung aufgibt, sind hoch. Vielfach führen auch naturräumliche Restriktionen, Schutzgebiete, die Grund- oder Hochwassersituation, hohe Erschließungs- oder Infrastrukturfolgekosten dazu, dass eine Ausweitung der Siedlungsfläche nicht mehr sinnvoll bzw. nicht mehr möglich ist. Begleitend sprechen klima- und verkehrspolitische Zielsetzungen sowie vielerorts die demografische Entwicklung gegen ein Flächenwachstum am Siedlungsrand.

Die in unserer Region bestehenden Flächenbedarfe zur Wohnraumschaffung und für die gewerbliche Entwicklung müssen daher stärker als bisher ohne eine Ausweitung der Siedlungsflächen gedeckt werden. Hierfür sind einerseits bauliche, technische und organisatorische Lösungen zu entwickeln und umzusetzen, d. h. Nutzungen zu stapeln (angefangen bei Tiefgaragen und Dachflächen-PV) und zu integrieren (Misch- und Mehrfachnutzungen) sowie höhere bauliche Dichten zu realisieren. Andererseits müssen das Bestandsflächenmanagement und die Anstrengungen für die Innenentwicklung verstärkt werden und neuen Aufwind bekommen.

Für die Innenentwicklung ist eine Übersicht der innerörtlichen Entwicklungspotenziale von grundsätzlicher Bedeutung. Nur durch Kenntnis der Flächen, die für eine Innenentwicklung infrage kommen, kann eine Strategie zu deren Nutzung entwickelt werden und Maßnahmen zu deren Aktivierung erfolgen. Der Verband Region Südlicher Oberrhein hat daher 2024/2025 eine regionsweite, vollständige, plausibilisierte und fortschreibungsfähige Erhebung der Siedlungsflächenpotenziale beauftragt und durchgeführt.

Wir möchten uns an dieser Stelle für die sehr gute und konstruktive Zusammenarbeit mit dem Büro ProRaum Consult sowie allen 126 Städten und Gemeinden der Region bedanken. Erst in dieser Konstellation konnte es gelingen, die rund 12.700 Siedlungsflächenpotenziale mit einer Gesamtgröße von rund 3.600 ha zu identifizieren und zu bewerten.

Der vorliegende Bericht stellt ein Produkt dieser umfassenden Arbeit dar, nämlich die Auswertung der regionalen Ergebnisse der Siedlungsflächenpotenzialermittlung. Für die Nutzung der Erhebungsergebnisse von größerer Bedeutung sind die einzelnen Flächenübersichten, die den Kommunen übermittelt wurden. Diese Flächendaten können durch die einzelnen Städte und Gemeinden in einem Geoportal fortgeschrieben werden. Damit hat der Verband Region Südlicher Oberrhein einen regionsweiten Impuls für die Innenentwicklung gegeben sowie die Grundlagen für ein nachhaltiges Flächenmanagement vor Ort geschaffen.

Kurzfassung

3.600 ha Siedlungspotenziale auf 12.700 Flächen

Mit dem Projekt „Erfassung der Siedlungsflächenpotenziale in der Region Südlicher Oberrhein“ wurden alle in den rechtswirksamen Flächennutzungsplänen ausgewiesenen Flächenpotenziale einheitlich räumlich identifiziert, quantitativ und qualitativ analysiert und den Städten und Gemeinden über ein Geoportal bereitgestellt. Mit Hilfe der Raum^{+}-Methode wurden dabei insgesamt 12.700 potenzielle Bauflächen mit einer kumulierten Fläche von knapp 3.600 ha erfasst.

Dreistufiger Prozess sichert Datenqualität und kommunale Einbindung

Die Erhebung verlief in drei Schritten: Zunächst erfolgte eine GIS-gestützte Vorauswahl potenzieller Innenentwicklungspotenziale, Baulücken, Außenreserven und Nachverdichtungsflächen. Anschließend wurden alle Flächen anhand aktueller Luftbilder und kommunaler Übersichten überprüft. Im dritten Schritt gewährleisteten Vor-Ort-Gespräche mit kommunalen Ansprechpartnern die abschließende Qualifizierung. Die Ergebnisse stehen in einem fortschreibungsfähigen Geoportal bereit und lassen sich dezentral aktualisieren.

Außenreserven stellen knapp zwei Drittel der Potenziale dar

Von den 3.600 ha entfallen knapp zwei Drittel auf Außenreserven (2.200 ha), gut ein Drittel auf Baulücken (10.900 Einzelflächen, Ø 900 m²) und etwa ein Zehntel auf Innenentwicklungspotenziale (400 ha; 528 Flächen; Ø 7.500 m²). Die darüber hinaus identifizierten Nachverdichtungsflächen sind bewusst nicht in die Gesamtsumme der Siedlungsreserve eingerechnet.

Pro-Kopf-Reserve liegt unter dem Vergleichsniveau

Die Flächenreserve beträgt 32,4 m² je Einwohner (Region Neckar-Alb 44,9 m²; Region Ostwürttemberg 39,2 m²) und 22,7 m² je Raumnutzer (32,4 m²; 27,9 m²). Die gebäude- und freiflächenbezogene Quote liegt bei knapp einem Siebtel der Fläche.

Etwa die Hälfte Wohnen, ein Drittel Gewerbe

Auf die 3.600 ha entfallen rund 1.600 ha auf Wohnbauflächen, knapp 1.300 ha auf Gewerbeflächen, etwa 400 ha auf Mischbauflächen und knapp 300 ha auf sonstige Nutzungen.

Knapp zwei Drittel liegen in privater Hand

Private Eigentümer verfügen über etwa zwei Drittel der Fläche (2.189 ha), Kommunen etwa über ein Viertel (581 ha), während der Rest auf gemischte und sonstige Eigentumsformen entfällt.

Rund ein Achtel ist sofort aktivierbar

Rund ein Achtel der Potenziale (466 ha) gilt als sofort mobilisierbar, knapp vier Fünftel (2.855 ha) ruhen derzeit und weniger als ein Zehntel (308 ha) ist durch rechtliche oder physische Hindernisse blockiert.

Kurzfristiges Potenzial überschaubar

Innerhalb von fünf Jahren stehen rund 580 ha zur Verfügung, weitere 400 ha im Fünf- bis Zehn-Jahres-Zeitraum, knapp 75 ha erst nach mehr als zehn Jahren. Der größte Anteil entfällt auf langfristig verfügbare Potenziale, während etwa 1.000 ha ohne konkrete zeitliche Zuordnung bleiben.

Ausgeprägte regionale Disparitäten im Flächenangebot

Einige Gemeinden verfügen über mehr als 40 m² Potenzial je Einwohner, andere unter 10 m². Diese Spreizung erfordert differenzierte Handlungsansätze.

Größte Reserven außerhalb der Verdichtungskerne

Der überwiegende Flächenvorrat liegt in weniger dicht besiedelten Bereichen, während die urbanen Zentren meist nur kleine, fragmentierte Reserven aufweisen.

Fundament für aktives Flächenmanagement gelegt

Die einheitliche Flächenerhebung und die Bereitstellung in einem Geoportal ermöglichen eine gezielte Aufteilung in kurzfristige, mittelfristige und langfristige Maßnahmen sowie ein kontinuierliches Monitoring.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort **3**

Kurzfassung **4**

1. Einführung **7**

2. Methodik **10**
Methodischer Ansatz 10
Grundsätze des Raum^{+}-Ansatzes 10
Vorgehensweise bei der Ermittlung der Siedlungsflächenpotenziale 11
Klassifizierung der Siedlungsflächenpotenziale 12
Erhobene Merkmale 13

3. Die Gesamtsiedlungsflächenpotenziale in der Region **15**
Quantitative Auswertung der Flächenpotenziale 15
Verteilung der Potenzialflächen auf Landkreisebene 15
Verteilung der Potenzialflächen nach Raumkategorie 16
Absolute Verteilung auf der kommunalen Ebene 18
Relative Verteilung je Raumnutzer auf der kommunalen Ebene 19

4. Qualitative Auswertung der Siedlungsflächenpotenziale **21**
Verteilung der Potenzialflächen nach Potenzialtyp 21
Verteilung der Potenzialflächen nach der Darstellung im Flächennutzungsplan 22
Verteilung der Potenzialflächen nach Eigentümertypen 23
Verteilung der Potenzialflächen nach Einschätzung der Mobilisierbarkeit 24
Verteilung der Potenzialflächen nach der zeitlichen Verfügbarkeit 25

5. Auswertung der Siedlungsflächenpotenziale nach Nutzungsart **26**
Die Wohnbauflächenpotenziale 26
Die Mischbauflächenpotenziale 27
Die Gewerbebauflächenpotenziale 29

6. Auswertung der Flächenpotenziale nach Potenzialtyp **32**
Auswertung der Innenentwicklung 32
Auswertung der Baulücken 33
Auswertung der Außenreserven 36
Auswertung der Nachverdichtungsflächen 38

7. Fazit und Empfehlungen **39**
Fazit 39
Empfehlungen 40

8. Einordnung der Ergebnisse aus Sicht des Verbands Region Südlicher Oberrhein **44**

1. Einführung

Ausgangslage

Tag für Tag werden in Deutschland im Durchschnitt über 50 ha unbebauter Böden für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen (Statistisches Bundesamt, 2025), davon etwa 5 ha in Baden-Württemberg (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2025). Jede zusätzliche Inanspruchnahme entzieht der Landwirtschaft wertvolle Flächen und schwächt klimatische Ausgleichsfunktionen. Zugleich steigen langfristig die Kosten für technische und soziale Infrastruktur, während künftige Generationen an Handlungsspielräumen verlieren.

Bund und Länder reagieren seit Jahren mit rechtlichen Vorgaben, raumordnerischen Leitplanken und politischen Zielvereinbarungen, die eine Begrenzung der Außenentwicklung in den Mittelpunkt stellen. Schutzgebiete, naturräumliche Restriktionen und wirtschaftliche Erwägungen setzen vielerorts bereits faktische Grenzen. Auch demografische Veränderungen sowie die Anforderungen der Energie- und Mobilitätswende verstärken den Druck, innerörtliche Flächenpotenziale zu nutzen, anstatt neue Freiräume zu versiegeln.

Ein wirkungsvolles Flächenmanagement setzt jedoch belastbare Kenntnisse über die tatsächlichen Siedlungsflächenpotenziale im Bestand und in den rechtskräftigen Flächennutzungsplänen voraus. Erfahrungen aus Projekten im gesamten Bundesgebiet und im europäischen Ausland belegen, dass vorbereitete Flächenübersichten, gemeinsame Erhebungsgespräche und die Einbindung lokaler Expertise ein robustes Datenfundament schaffen. Verlässliche Potenzialübersichten verbessern nicht nur die planerische Steuerungsfähigkeit, sondern erhöhen auch die politische Akzeptanz und die Investitionssicherheit. Genau an diese bewährten Ansätze knüpft das vorliegende Projekt für die Region Südlicher Oberrhein an. Es liefert damit die zentrale Grundlage, den Vorrang der Innenentwicklung nachhaltig umzusetzen.

Zielsetzung

Das Projekt erarbeitet für die Region Südlicher Oberrhein eine flächendeckende, einheitlich definierte Übersicht aller Siedlungsflächenpotenziale. Erfasst werden sowohl Flächen innerhalb des bestehenden Siedlungskörpers ab der Baulücke als auch bislang unbebaute Reserven im rechtskräftigen Flächennutzungsplan (FNP) außerhalb des Siedlungskörpers. Ein abgestimmtes Datenmodell und klar definierte Begriffe stellen sicher, dass die Ergebnisse interkommunal vergleichbar sind. Neben der quantitativen Erfassung liefert die Methodik ebenso qualitative Aussagen, etwa zu Verfügbarkeit, Eignung und Restriktionen der Flächenpotenziale. Diese regionale Übersicht unterstützt die Städte und Gemeinden unmittelbar in ihrer Kommunalentwicklung und bildet die Grundlage für ein kontinuierliches Monitoring. Dies ermöglicht ein wirksames Flächenmanagement und dient dem gesetzlichen Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu verringern und der Innenentwicklung Vorrang gegenüber der Neuausweisung von Bauland einzuräumen.

Projektorganisation und -ablauf

Das Projekt umfasste zunächst die systematische Ermittlung der Siedlungsflächenpotenziale. Hierfür wurden sämtliche verfügbaren Geodaten zusammengeführt, ausgewertet und mit bereits vorhandenen Flächenübersichten verknüpft, sodass ein vollständiges Bild möglicher Entwicklungsflächen entstand (Arbeitspaket 2).

Auf dieser Grundlage fanden insgesamt 126 Gespräche mit allen Städten und Gemeinden der Region statt (Arbeitspaket 3). In diesen Terminen wurden die vorbereiteten Flächenübersichten gemeinsam geprüft, ergänzt und bestätigt. Jede identifizierte Fläche wurde einem der drei Potenzialtypen (Innenentwicklungspotenzial, Baulücke, Außenreserve) zugeordnet. Nachverdichtungsflächen wurden in Abstimmung mit den Kommunen nachrichtlich erfasst. Sie sind aufgrund der komplexen Aktivierbarkeit jedoch nicht Teil der Gesamtsumme der Siedlungsreserve.

Nach Abschluss der Gespräche wurden die Ergebnisse auf regionaler Ebene aufbereitet und in diesen Abschlussbericht übernommen. Ferner wurden die Ergebnisse für jede Kommune in Karten, Steckbriefen und digitalen Datensätzen aufbereitet und diesen übergeben. Die so gewonnenen Daten flossen zusätzlich in ein Geoportal ein und dienen dort der laufenden Fortschreibung durch die Kommunen selbst (Arbeitspaket 4). Zugleich bilden sie die Grundlage für ein differenziertes, regionsweites Flächenmanagement.

Während des gesamten Prozesses gewährleistete eine kontinuierliche Projektsteuerung durch regelmäßige Sitzungen der Projektgruppe eine reibungslose Koordination, Terminüberwachung und Berichterstattung, sodass alle Arbeitsschritte termingerecht ineinandergreifen konnten (Arbeitspaket 1). Der Projektaufbau wird in Abbildung 1 dargestellt.

AP 1: Projektsteuerung und Berichterstattung

1.1. Projektgruppensitzungen
1.2. Gremiensitzungen
1.3. Projektsteuerung/Organisation

AP 2: Ermittlung der Siedlungsflächenpotenziale

2.1. Geodatenbasierte Ermittlung der Siedlungspotenziale
2.2. Integration bestehender Flächenübersichten

AP 3: Plausibilisierung durch Erhebungsgespräche

3.1. Terminplanung
3.2. Vorbereitung der Erhebungsgespräche
3.3. Durchführung der Erhebungsgespräche

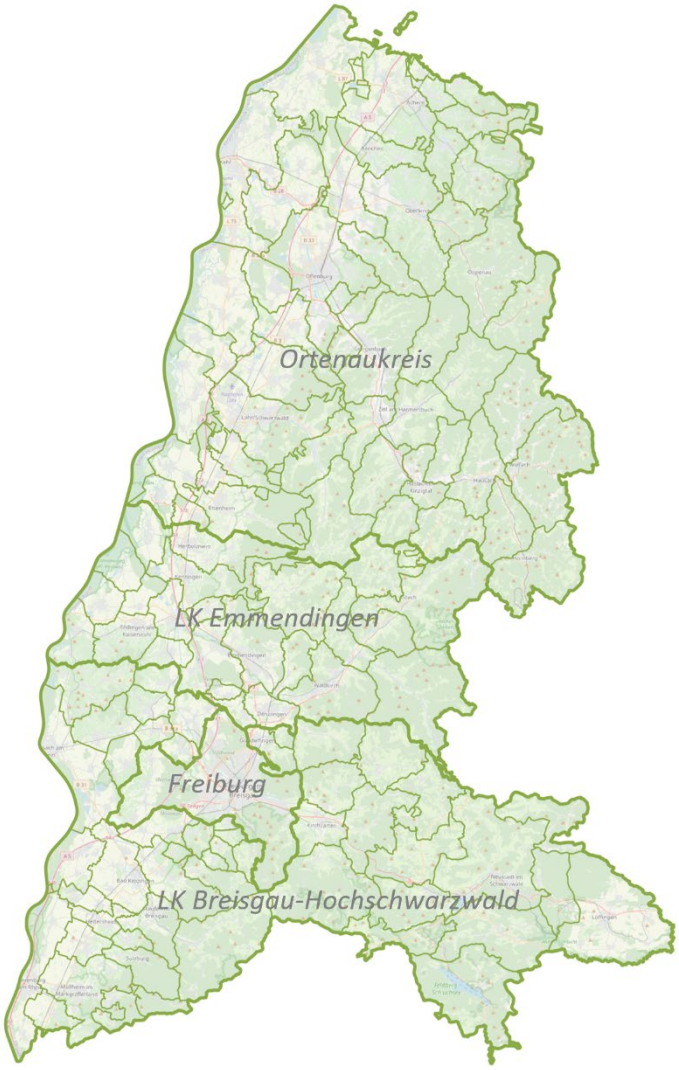
AP 4: Ergebnisaufbereitung und Datenübergabe

4.1. Übergabe der regionalen Ergebnisse
4.2. Erstellung von kommunalen Fact-Sheets/Steckbriefe
4.3. Aufbereitung der kommunalen Ergebnisse
4.4. Erstellung von kommunalen Übersichtsplänen
4.5. Übergabe der kommunalen Ergebnisse an den Verband
4.6. Direkte Übergabe der Daten an die Kommunen
4.7. Bereitstellung der Daten auf einer Geoportal
4.8. Auswertung und Zusammenfassung der Ergebnisse
4.9. Erstellung eines Projektberichts

Abbildung 1: Projektaufbau

Kurzportrait der Region

Die Region Südlicher Oberrhein erstreckt sich auf 4.062 km² und bildet im Westen das Gegenüber zum Elsass, im Süden und Norden den Übergang zur Region Karlsruhe und zur Region Hochrhein-Bodensee. Im Osten bilden die Höhenzüge des Schwarzwalds und im Südosten die Westbaar die Grenzen zu den Regionen Nordschwarzwald und Schwarzwald-Baar-Heuberg. Als Teil der Trinationalen Metropolregion Oberrhein mit unmittelbarer Nachbarschaft zur Schweiz lebt die Region von ihrem international geprägten Wirtschafts- und Kulturraum.



Karte 1 Die Region Südlicher Oberrhein

Mit einem Zuwachs von knapp 13 % ist die Bevölkerung am Südlichen Oberrhein in den letzten 25 Jahren deutlich stärker gewachsen als der Landesdurchschnitt (7 %). Heute teilen sich rund 1,125 Mio. Einwohner ein Gebiet, das zu knapp 47 % bewaldet ist, etwa 38 % landwirtschaftlich genutzt wird, knapp 2 % aus Wasserflächen bestehen und zu etwa 12 % als Siedlungs- und Verkehrsfläche ausgewiesen sind. Etwa 640.000 Erwerbstätige, davon rund 38 % in den beiden Oberzentren Freiburg und Offenburg, tragen zum wirtschaftlichen Gewicht bei.

Aktive Mitwirkung der Städte und Gemeinden

Insgesamt wurden im Zeitraum vom 18. September 2024 bis zum 29. April 2025, verteilt auf 32 Erhebungstage an zwölf Erhebungsstandorten, 126 Erhebungsgespräche mit allen Kommunen der Region Südlicher Oberrhein geführt.

An dieser Stelle danken wir den beteiligten Städten und Gemeinden herzlich für ihr Engagement im Projekt, das damit eine Beteiligungsquote von 100 % aufweist!

2. Methodik

Methodischer Ansatz

Die Methodik des Projekts stützt sich auf den bewährten Raum^{+}-Ansatz, dessen Definitionen und Datenmodell bereits vielfach zum Einsatz gekommen sind und speziell für diese Erhebung nochmals mit dem Verband Region Südlicher Oberrhein abgestimmt wurde. Ziel ist es, eine flächendeckende, vergleichbare und fortschreibungsfähige Übersicht aller Siedlungsflächenpotenziale zu erstellen sowie ihre Qualitäten und Mobilisierbarkeit systematisch zu bewerten. Im Mittelpunkt stehen dabei Kooperation und Dialogorientierung. Die Potenziale wurden unmittelbar im Gespräch mit den Kommunen erfasst, wodurch lokalspezifisches Wissen vollständig berücksichtigt wird. Ein passwortgeschütztes Geoportal fungiert als gemeinsame Arbeits- und Bereitstellungsplattform, in der die Städte und Gemeinden ihre Daten eigenständig abrufen, aktualisieren und exportieren können.

Grundsätze des Raum^{+}-Ansatzes

Der regionale Ansatz mit einer großen Zahl beteiligter Kommunen bringt hohe organisatorische und fachliche Komplexität mit sich. Um unter diesen Rahmenbedingungen dennoch einen praxistauglichen und ressourcenschonenden Ablauf sicherzustellen, folgt das Projekt drei zentralen Leitprinzipien: Kooperation, Dezentralität und Handlungsorientierung. Nachfolgend sind diese Grundsätze und ihre Bedeutung für die Datenerhebung und -nutzung im Raum^{+}-Verfahren erläutert.

Kooperation und Dialogorientierung

Die Potenzialflächen wurden im direkten Gespräch mit den Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen qualifiziert. Dieses dialogorientiere Vorgehen sichert das lokal verankerte Fachwissen über die Flächenpotenziale, das in rein automatisierten Verfahren kaum zugänglich wäre. Gleichzeitig entsteht durch die gemeinsame Dokumentation der Flächen in den Erhebungsgesprächen eine Datenbasis, die von allen Beteiligten anerkannt wird und sich ohne Informationsverluste zwischen den Kommunen vergleichen lässt.

Dezentralität und Fortschreibungsfähigkeit

Ein passwortgeschütztes Geoportal bildet das zentrale Arbeitsinstrument für Erfassung, Pflege und Bereitstellung der Daten. Jede Kommune kann ihre Datensätze eigenständig abrufen, aktualisieren und bei Bedarf exportieren, sodass die Verantwortung für die Datenqualität vor Ort bleibt und zugleich eine plattformunabhängige Weiterverarbeitung möglich ist. Diese dezentrale Struktur trägt maßgeblich dazu bei, dass das Kataster über das Projektende hinaus aktuell bleibt.

Handlungsorientierung

Das Verfahren kombiniert quantitative Flächenkennzahlen mit einer qualitativen Bewertung der Aktivierbarkeit. Dadurch entsteht eine einheitliche Vergleichsgrundlage, die administra-

tive Grenzen überwindet und sowohl regionale als auch kommunale Analysen erlaubt. Fehlendes Eigentümerinteresse, rechtliche oder physische Mobilisierungshemmnisse werden neutral erfasst und in einer gesonderten Lagebeurteilung ausgewiesen. Auf diese Weise lässt sich nicht nur das Flächenvolumen, sondern auch dessen realistische Nutzbarkeit nachvollziehbar einschätzen.

Mit diesem methodischen Vorgehen werden nicht nur die reinen Flächenvolumina ermittelt, sondern auch ihre Eignung und Verfügbarkeit systematisch bewertet. So entsteht eine robuste Datengrundlage für ein differenziertes Monitoring und ein zielgerichtetes Flächenmanagement.

Vorgehensweise bei der Ermittlung der Siedlungsflächenpotenziale

Die Erhebung der Siedlungsflächenpotenziale folgt einem mehrstufigen Verfahren: Eine digitale Vorauswahl erzeugt zunächst eine konsistente Datenbasis. Darauf aufbauend werden vorhandene kommunale Informationen integriert, ehe ein dialogorientierter Abgleich vor Ort die Ergebnisse verfeinert und schließlich eine Qualitätskontrolle den Datensatz abschließt. Eine Übersicht über die Vorgehensweise ist in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 2 Vorgehensweise bei der Potenzialermittlung

GIS-Analyse

Den Auftakt bildete eine flurstücksbezogene Auswertung der amtlichen Liegenschaftskarte (ALKIS) mithilfe geografischer Informationssysteme (GIS). Innerhalb des rechtskräftigen Flächennutzungsplans wurden sämtliche Parzellen lokalisiert und ihr Bebauungsgrad geprüft; unbebaute oder sehr gering bebaute (unter 6 %) Flurstücke wurden als Flächenpotenziale vorerfasst.

On-Screen-Luftbildauswertung

Die automatisierte Vorauswahl wurde anschließend anhand aktueller Orthophotos verifiziert. Flächen, die bereits bebaut oder anderweitig genutzt sind, wie etwa Spielplätze oder Regenrückhaltebecken, schieden aus. Gleichzeitig ließen sich zusätzliche Brach- und Mindernutzungsareale identifizieren, die in die Potenzialübersicht aufgenommen wurden.

Integration bestehender Flächenübersichten

Einige Städte und Gemeinden der Region hatten bereits eigene Übersichten zu ihren Siedlungsflächenpotenzialen erstellt, wobei Aktualität, Umfang und methodische Kriterien stark variierten. Diese kommunalen Bestände wurden systematisch geprüft, auf einheitliche Definitionen gebracht und mit den vorermittelten Flächenpotenzialen abgeglichen. Damit konnte vorhandenes Wissen genutzt und zugleich eine vergleichbare Grundlage für alle Kommunen geschaffen werden.

Vorbereitung der Datenerhebung

Alle vorerfassten Flächen wurden inhaltlich aufbereitet. Dabei flossen Merkmale wie Flächengröße und FNP-Darstellung ein und es erfolgte eine vorläufige Kategorienzuordnung. Sämtliche Daten wurden vorab in die Erhebungsplattform importiert.

Vor-Ort-Gespräche

In den anschließenden Terminen mit den kommunalen Fachstellen (Bürgermeister-, Bau-, Stadtplanungs-, Liegenschafts- und/oder andere Ämter) wurden die vorbereiteten Flächen systematisch überprüft und ergänzt. Zusätzlich erfasste Angaben zu Planungsstand, Eigentumsverhältnissen und Mobilisierbarkeit wurden direkt in der Plattform dokumentiert. Pro Kommune nahm dieser Schritt gewöhnlich ein bis vier Stunden in Anspruch.

Nachbereitung und Qualitätskontrolle

Zum Abschluss erfolgte eine Plausibilitätsprüfung der erhobenen Daten auf Vollständigkeit, logische Konsistenz und korrekte Geometrien. Ergänzende topologische Prüfungen im GIS stellten die fachliche und technische Qualität der Datengrundlage für die weitere Auswertung sicher.

Klassifizierung der Siedlungsflächenpotenziale

Nach der Raum^{+}-Methode werden alle Flächenpotenziale erfasst, die im Geltungsbereich des rechtskräftigen Flächennutzungsplans (FNP) als Baufläche ausgewiesen sind. Erhoben werden demnach sämtliche Flächen, auf denen planungsrechtlich grundsätzlich eine Bebauung möglich ist. Zur Einordnung nach Größe und die erforderlichen Aktivierungsmaßnahmen gliedern sich die Siedlungsflächenpotenziale in vier Hauptkategorien:

- Innenentwicklungspotenzial
- Baulücke
- Außenreserve
- Nachverdichtung

Nachverdichtungsflächen sind nicht in die Gesamtsumme der Siedlungsreserve eingeflossen, sondern dienen den Städten und Gemeinden lediglich als Merkposten. Für eine detaillierte Erläuterung siehe Abbildung 3 und Tabelle 1.

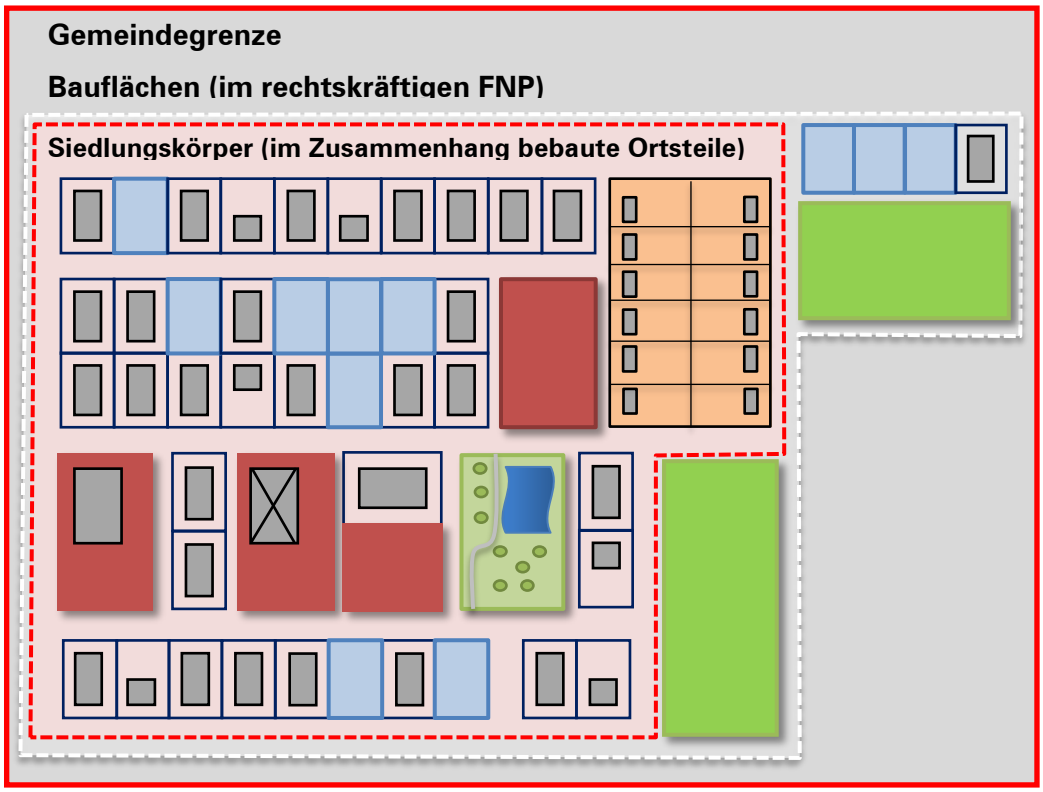


Abbildung 3 Illustratives Beispiel zur Klassifizierung der Flächenpotenziale. Blau: Baulücke, Rot: Innenentwicklung, Grün: Außenreserve, Orange: Nachverdichtung

Erhobene Merkmale

Für die standardisierte Erhebung kam das einheitliche Raum^{+}-Datenmodell zum Einsatz. Die zu erhebenden Merkmale sind in drei Gruppen unterteilt:

Allgemeine Informationen

- Flächennummer, Lage (Gemeinde, Gemarkung, lokale Bezeichnung), Fläche, Flurstücksnummer, Potenzialtyp
- **Methode**: Hauptsächlich automatisierte Generierung aus GIS- und Katasterdaten

Nutzung

- Aktuelle oder tatsächliche Nutzung
- Planungs- und baurechtliche Vorgaben
- **Methode**: Übertragung von Attributen aus FNP-Daten und baurechtlichen Vorgaben, Validierung und ggf. Korrektur im direkten Gespräch mit den kommunalen Ansprechpartnern

Lagebeurteilung

- Eigentumsverhältnisse und Nachfragesituation
- Physische (z. B. Erschließungsdefizite) und rechtliche Hindernisse
- Planungs- und Verfahrensstand sowie laufende Mobilisierungsaktivitäten
- **Methode**: Erfassung im Gespräch und zusätzlich automatisierte Generierung einer ersten Mobilisierbarkeitseinschätzung auf Basis aller erfassten Merkmale

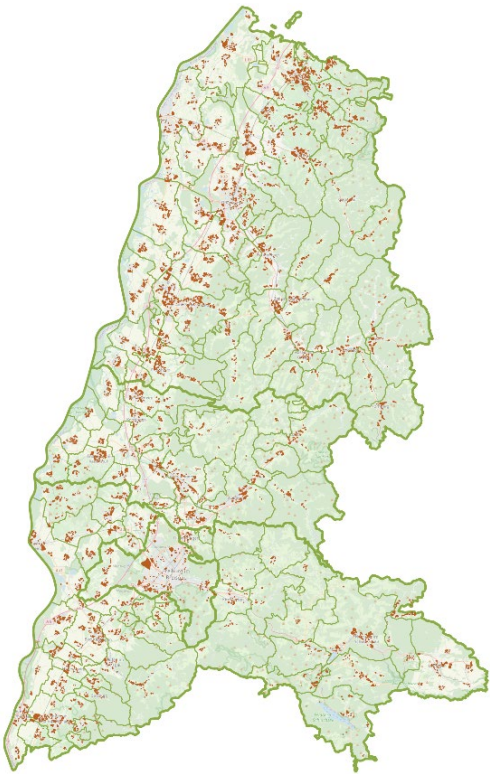
Baulücke	
	Parzellierte Einzelflurstücke, meist erschlossen und baureif; innerhalb des Siedlungskörpers oder in Neubaugebieten. Bauflächen auf bereits bebauten Parzellen werden nur in Abstimmung mit der Kommune erfasst. Nicht als Baulücken gelten: freie Flächen in überbauten Quartieren, Grün- und Freiflächen (z. B. Parks, Spielplätze), erforderliche Parkplätze, Regenrückhaltebecken u. Ä. **Bemerkung:** Ein Bauplatz gilt erst mit tatsächlichem Baubeginn („Bagger rollt“) als bebaut und kann entfernt werden.
Innenentwicklungspotenzial	
	Potenzialflächen i. d. R. größer als 2.000 m², innerhalb des Siedlungskörpers gelegen. Es handelt sich um unbebaute oder teilweise überbaute, mindergenutzte, fehlgenutzte oder brachliegende Flächen sowie Flächen, die in absehbarer Zeit brachfallen. Erfasst werden einzelne Parzellen, mehrere Parzellen oder Teilflächen einer Parzelle. Nicht erfasst werden mehrere benachbarte Bauplätze, freie Flächen in bereits überbauten Quartieren, Grün- und Freiflächen (z. B. Parks, Spielplätze) sowie Flächen außerhalb des Siedlungskörpers.
Außenreserven	
	Potenzialflächen außerhalb des Siedlungskörpers, aber innerhalb des Geltungsbereichs des Flächennutzungsplans (FNP). Es handelt sich um unbebaute Flächen im Hinblick auf die im FNP vorgesehene Nutzung. Erfasst werden einzelne Parzellen, mehrere Parzellen oder Teilflächen einer Parzelle.
Nachverdichtungsflächen	
	Größere Wohnblöcke, die blockweise erhoben werden. Beispiele sind bereits überbaute Blöcke mit niedriger Ausnutzung oder untergenutzte Bereiche mit mittelfristig höherem Ausnutzungspotenzial, etwa Flächen, die sich für eine Bebauung in zweiter Reihe eignen. **Bemerkung:** Nachverdichtungsflächen sind aufgrund ihrer komplexen Aktivierungssituation nicht in die Gesamtsumme der Siedlungsreserve eingeflossen, sondern dienen den Städten und Gemeinden lediglich als Merkposten.

Tabelle 1 Klassifizierung der Potenzialtypen

3. Die Gesamtsiedlungsflächenpotenziale in der Region

Quantitative Auswertung der Flächenpotenziale

Die flächendeckende Erhebung in der Region Südlicher Oberrhein hat insgesamt rund 12.700 Potenzialflächen mit einer Gesamtfläche von etwa 3.600 ha ermittelt (Karte 2). Bezogen auf die Bevölkerung ergibt sich daraus ein durchschnittliches Flächenpotenzial von 32,4 m² je Einwohner. Dieser Wert liegt unter den Vergleichskennzahlen (Regionen mit der vergleichbaren Flächenübersichten) der Region Neckar-Alb (44,9 m²) und der Region Ostwürttemberg (39,2 m²). Rechnet man die Potenziale auf die Raumnutzer (Summe der Einwohner und der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort) um, sinkt der Wert auf 22,7 m² je Raumnutzer. Hier liegen die Benchmarks bei 32,4 m² (Neckar-Alb) bzw. 27,9 m² (Ostwürttemberg). Das Verhältnis der erfassten Flächenpotenziale zur Gebäude- und Freifläche (GuF) beträgt 13,7 % auf, während die Vergleichsregionen auf 16,4 % bzw. 11,5 % kommen.



Karte 2 Standorte aller Siedlungsflächenpotenziale

Die Kennzahlen zeigen, dass in der Region ein erhebliches Flächenpotenzial vorhanden ist. Dessen räumliche Verteilung wird in den folgenden Abschnitten nach Kreisen, Raumkategorien und Kommunen detailliert analysiert.

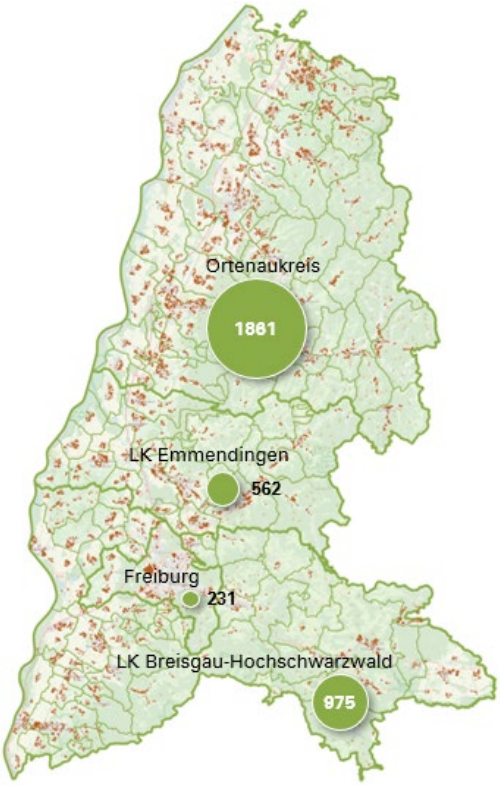
Verteilung der Potenzialflächen auf Landkreisebene

Im Ortenaukreis stehen mit insgesamt 1.861 ha nicht nur die größten Potenzialflächen zur Verfügung, sondern mit 42,1 m² je Einwohner und 29,2 m² je Raumnutzer auch die höchsten Pro-Kopf-Kennwerte.

Kreis	Fläche [ha]	m²/Einwohner	m²/Raumnutzer	%/GuF
Ortenaukreis	1.861	42,1	29,2	14,6%
Breisgau-Hochschwarzwald	975	36,1	27,3	13,4%
Emmendingen	562	32,9	24,6	13,8%
Freiburg	231	9,8	6,2	9,3%

Tabelle 2 Übersicht der Kernergebnisse auf Kreisebene

Demgegenüber weist der Stadtkreis Freiburg mit 231 ha sowie 9,8 m² je Einwohner und 6,2 m² je Raumnutzer die geringsten Flächenpotenziale auf. Der Landkreis Emmendingen liegt mit rund 562 ha im Mittelfeld, zeigt jedoch mit 13,8 % den zweithöchsten Anteil an der Gebäude- und Freifläche. Der Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald ordnet sich mit moderaten Gesamt- und Pro-Kopf-Werten knapp im regionalen Durchschnitt ein. Zwischen den Landkreisen ergibt sich somit eine große Spannweite. Dies unterstreicht, dass differenzierte Ansätze für die Flächenaktivierung erforderlich sind (vgl. Tabelle 2 und Karte 3).



Karte 3 Die Siedlungsflächenpotenziale auf Kreisebene, in ha

Verteilung der Potenzialflächen nach Raumkategorie

In der vom Landesentwicklungsplan 2002 festgelegten Raumkategorie Ländlicher Raum (vgl. Tabelle 3 und Karte 4). im engeren Sinne stehen rund 1.931 ha Gesamtsiedlungsreserven zur Verfügung, was Kennzahlen von 45,2 m² je Einwohner und 33,6 m² je Raumnutzer ergibt.

Im Verdichtungsbereich im ländlichen Raum (vgl. Tabelle 3) stehen 725 ha Fläche zur Verfügung. Der Flächenverbrauch liegt bei 34,6 m² je Einwohner und 22,8 m² je Raumnutzer. Der Anteil an der gesamten genutzten Fläche beträgt 13,7 %.

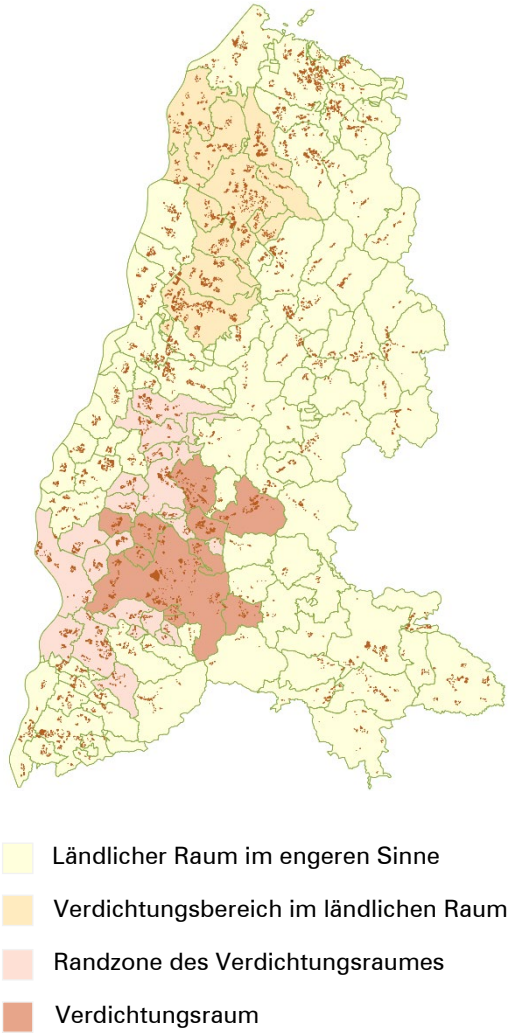
Die Randzone um den Verdichtungsraum verfügt über etwa 479 ha Potenzialfläche. Trotz der geringen absoluten Fläche liegt hier der Anteil an Gebäude- und Freiflächen mit 15,0 % am höchsten.

Raumkategorie	Fläche [ha]	m²/Einwohner	m²/Raumnutzer	%/GuF
Ländlicher Raum im engeren Sinne	1.931	45,2	33,6	14,2%
Randzone des Verdichtungsraumes	479	36,6	27,7	15,0%
Verdichtungsbereiche im ländlichen Raum	725	34,6	22,8	13,7%
Verdichtungsräume	493	14,1	9,3	11,1%

Tabelle 3 Übersicht der Kernergebnisse nach Raumkategorie

Der Verdichtungsraum (vgl. Tabelle 3). weist ungefähr 493 ha Siedlungsflächenpotenziale auf und erreicht damit die niedrigsten Pro-Kopf-Werte: 14,1 m² je Einwohner bzw. 9,3 m² je Raumnutzer.

Die Zahlen zeigen, dass ein Großteil der Siedlungsflächenpotenziale im ländlichen Raum im engeren Sinne liegt, während die andere Raumkategorien über weniger Potenzial verfügen (vgl. Tabelle 3 und Karte 4). Daraus folgt die Notwendigkeit, Maßnahmen des Flächenmanagements räumlich differenziert an die jeweilige räumliche Situation anzupassen.



Karte 4 Verteilung der Flächenpotenziale nach Raumkategorie

Absolute Verteilung auf der kommunalen Ebene

Auf kommunaler Ebene zeigt die Auswertung, dass etwa die Hälfte aller Gemeinden über weniger als 20 ha Siedlungsflächenpotenziale verfügt. Der Median liegt bei knapp 17 ha (siehe Abbildung 4). Besonders umfangreiche Flächenpotenziale sind schwerpunktmäßig entlang der zentralen Verkehrsachse Rheintalbahn / Autobahn A 5 / Bundesstraße B 3 lokalisiert, wo sich größere zusammenhängende Potenzialflächen finden (siehe Karte 5). Herausragend sind dabei insbesondere die Städte Freiburg, Achern, Lahr und Offenburg, die jeweils über mehr als 100 ha Potenzialfläche verfügen und damit deutlich über dem regionalen Durchschnitt liegen.

Die Streuung der absoluten Flächenpotenziale ist erheblich und weist darauf hin, dass nur wenige Gemeinden über sehr umfangreiche Flächenpotenziale verfügen, während der Großteil mit deutlich geringeren Potenzialflächen ausgestattet ist. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass allein die absolute Flächengröße der Potenziale für Vergleiche zwischen den Gemeinden nicht ausreicht, da hierbei die unterschiedlichen Gemeindegrößen unberücksichtigt bleiben. Aus diesem Grund erfolgt im nächsten Abschnitt eine Betrachtung der Potenzialflächen im Verhältnis zur Zahl der Raumnutzer, um eine differenziertere Vergleichbarkeit herzustellen.

Karte 5 Verteilung der Gesamtsiedlungsreserven auf der kommunalen Ebene

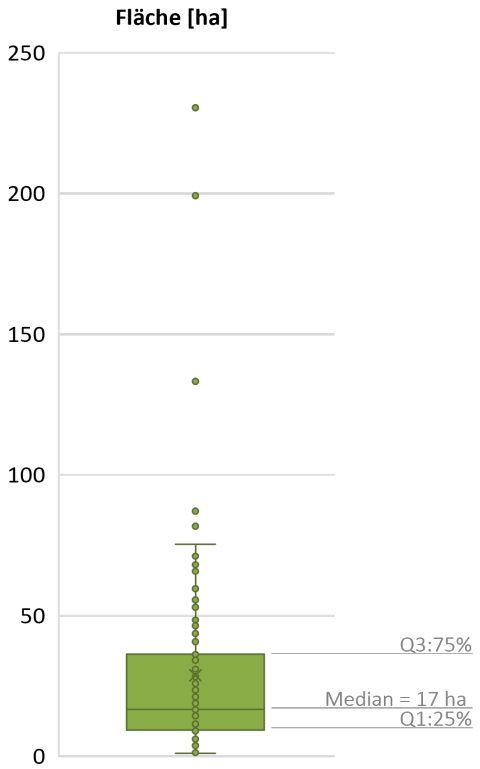
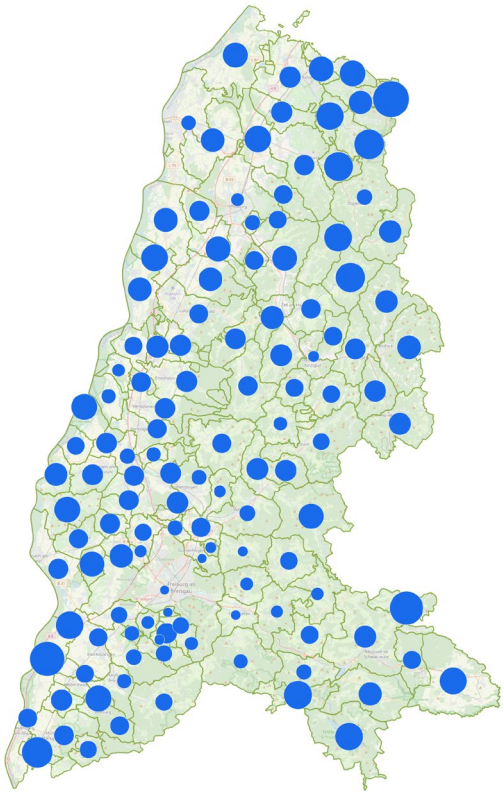


Abbildung 4 Absolute Verteilung der Gesamtsiedlungsreserven auf der kommunalen Ebene

Relative Verteilung je Raumnutzer auf der kommunalen Ebene

Die Betrachtung der relativen Siedlungsflächenpotenziale je Raumnutzer ermöglicht einen Vergleich der Flächenpotenziale unabhängig von der Größe der jeweiligen Kommune. Während bei der absoluten Betrachtung vor allem größere Städte entlang der Rheintalbahn dominieren, zeigt die Analyse nach Raumnutzern eine Verschiebung zugunsten kleinerer, weniger dicht besiedelter Gemeinden. Viele dieser Kommunen verfügen in Relation zur Einwohner- und Beschäftigtenzahl über deutlich überdurchschnittliche Flächenpotenziale und damit teils größere Entwicklungsspielräume als die stärker verdichteten Gebiete entlang der zentralen Verkehrsachsen (vgl. Karte 6 und Abbildung 5).



Karte 6 Verteilung der Siedlungsflächenreserven je Raumnutzer auf der kommunalen Ebene

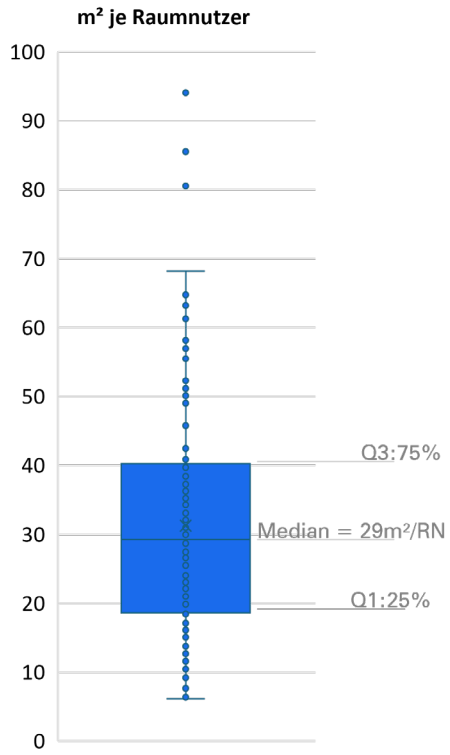


Abbildung 5 Verteilung der Siedlungsflächenreserven je Raumnutzer auf der kommunalen Ebene

Die deutliche Streuung der Potenziale je Raumnutzer verdeutlicht, dass räumlich differenzierte, den jeweiligen Rahmenbedingungen angepasste Strategien für das Flächenmanagement unabdingbar sind. Gerade kleinere und dünner besiedelte Gemeinden benötigen passgenaue Lösungen, um ihr vergleichsweise großes Flächenangebot effizient zu mobilisieren. Städte und Gemeinden mit großen absoluten Potenzialflächen, jedoch geringeren relativen Werten, stehen hingegen vor spezifischen Herausforderungen.

Die folgende Abbildung 6 gibt eine Gesamtübersicht der Ergebnisse auf verschiedenen räumlichen Ebenen, stellt diese dem regionalen Durchschnittswert gegenüber.

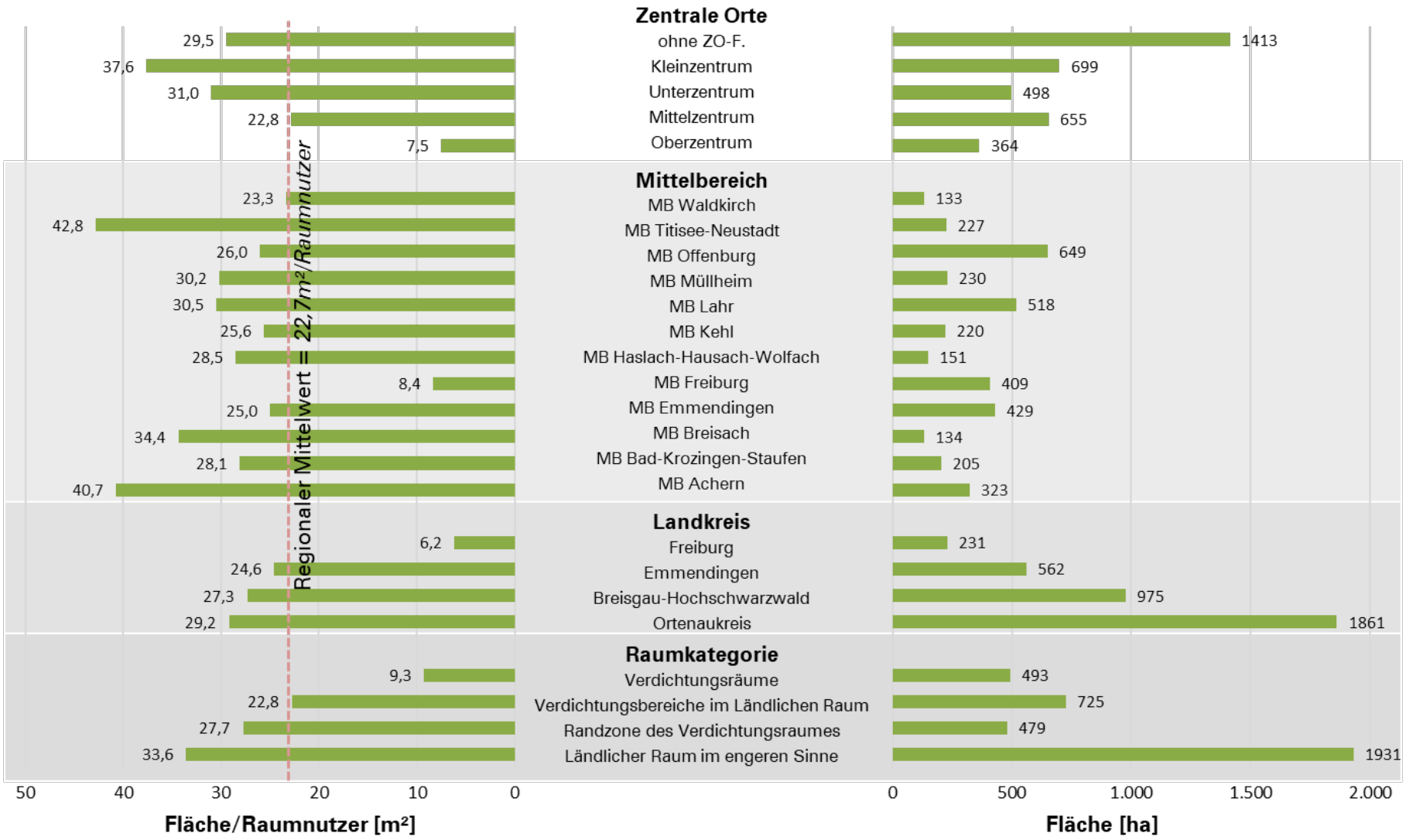


Abbildung 6 Siedlungsflächenpotenziale – absolute & relative Verteilung

4. Qualitative Auswertung der Siedlungsflächenpotenziale

Verteilung der Potenzialflächen nach Potenzialtyp

Für eine strategische Mobilisierung der Siedlungsflächenpotenziale ist eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Potenzialtypen essenziell. Die Auswertung der insgesamt etwa 3.600 ha Siedlungsflächenpotenziale nach Potenzialtyp zeigt deutliche Unterschiede bezüglich Häufigkeit und Flächengröße der einzelnen Kategorien (vgl. Abbildung 7 und Karte 7).

Die volumetrisch größte Bedeutung haben die Außenreserven: Mit einer Gesamtfläche von rund 2.200 ha machen sie zwar nur etwa 10 % der identifizierten Flächen aus, stellen aber nahezu 60 % der gesamten Flächenreserve. Diese Flächen befinden sich überwiegend am Rand oder außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen und bieten somit umfangreiche Entwicklungsmöglichkeiten, die allerdings planerisch und infrastrukturell erschlossen werden müssen und die höchsten Umweltkosten verursachen. Außenreserven weisen zugleich die größte durchschnittliche Flächengröße je Potenzialfläche auf (ca. 1,7 ha pro Fläche).

Den zahlenmäßig mit Abstand häufigsten Typ bilden hingegen die Baulücken, von denen insgesamt etwa 10.900 Einzelpotenziale erfasst wurden. Trotz ihrer hohen Anzahl stellen sie nur rund 30 % der Gesamtfläche, da die einzelnen Baulücken meist kleinflächig sind und in bestehende Siedlungsstrukturen eingebettet liegen. Die durchschnittliche Flächengröße der Baulücken beträgt etwa 900 m². Aufgrund ihrer Baureife und innerörtlichen Lage sowie der meist unkomplizierten Mobilisierbarkeit spielen die Baulücken eine zentrale Rolle in der kurzfristigen Siedlungsentwicklung.

Die Innenentwicklungspotenziale machen mit etwa 400 ha Fläche und lediglich 528 Einzelstandorten sowohl nach Anzahl als auch nach Fläche den geringsten Anteil aus. Sie liegen typischerweise innerhalb des bestehenden Siedlungsgefüges und verdeutlichen die räumlich begrenzten Möglichkeiten für größere innerörtliche Verdichtungsmaßnahmen. Die durchschnittliche Flächengröße der Innenentwicklungspotenziale liegt bei etwa 0,75 ha je Fläche und ermöglicht punktuell bedeutende Entwicklungen.

Die dargestellten Unterschiede unterstreichen, dass Außenreserven nach wie vor einen erheblichen Anteil an den Siedlungsflächenpotenzialen der rechtskräftigen Flächennutzungspläne ausmachen. Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nach dem Prinzip „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ ist deshalb ein bewusster und effektiver Umgang mit den vorhandenen Flächenpotenzialen erforderlich. Maßnahmen des Flächenmanagements müssen dementsprechend gezielt und spezifisch auf die jeweiligen Potenzialtypen abgestimmt werden.

Im Kapitel 6 werden die Einzelpotenzialtypen vertieft ausgewertet.

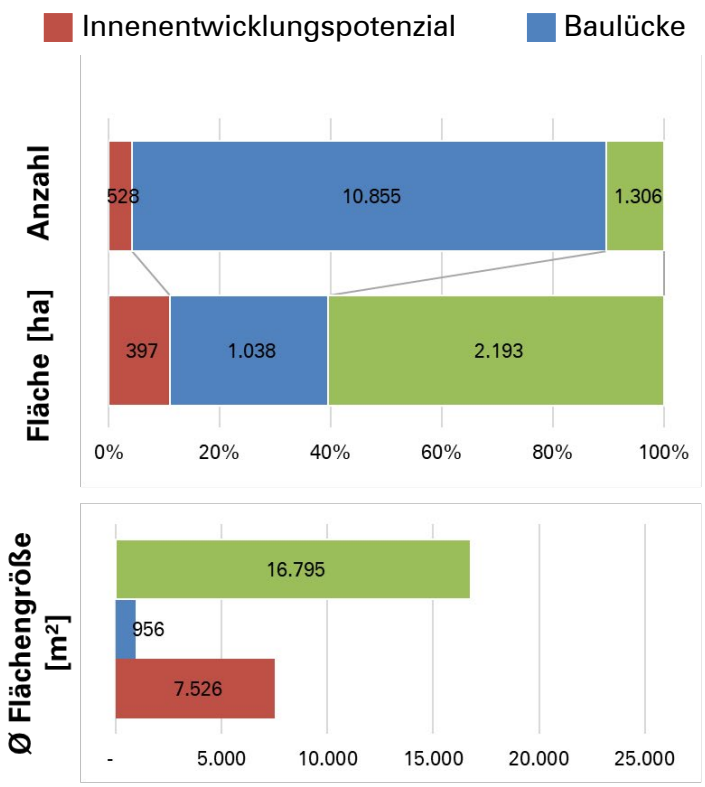
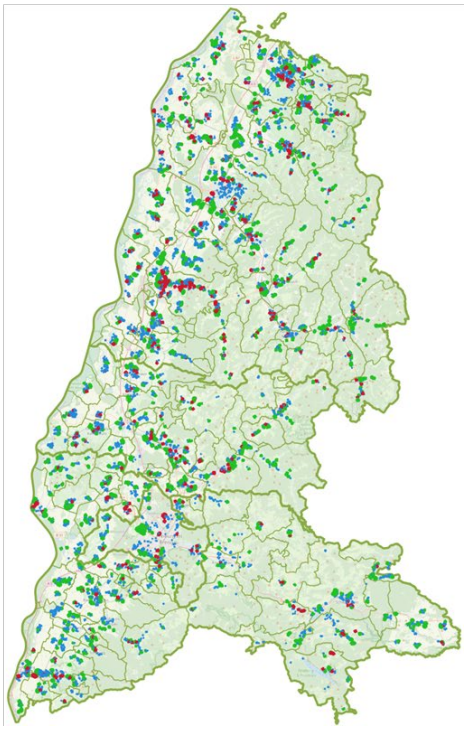


Abbildung 7 Verteilung der Siedlungsflächenpotenziale nach Potenzialtyp



Karte 7 Räumliche Verteilung der Siedlungsflächenpotenziale nach Potenzialtyp

Verteilung der Potenzialflächen nach der Darstellung im Flächennutzungsplan

Die Verteilung der Siedlungsflächenpotenziale nach ihrer Darstellung im Flächennutzungsplan verdeutlicht, dass Wohnbauflächen mit insgesamt 1.608 ha knapp die Hälfte der ausgewiesenen Potenziale ausmachen. Gewerbeflächen folgen mit 1.323 ha und tragen damit etwas mehr als ein Drittel zur Gesamtfläche bei. Mischbauflächen sind mit 421 ha vertreten, was etwa 10 % der Flächen entspricht. Weitere Nutzungsdarstellungen („Andere“, z. B. Gemeinbedarf- oder Sonderbauflächen) nehmen mit 277 ha den geringsten Anteil ein. Diese Verteilung unterstreicht den klaren Schwerpunkt der Siedlungsflächenpotenziale auf Wohn- und Gewerbenutzungen, während gemischte und andere Nutzungen einen vergleichsweise geringen Anteil darstellen (siehe Abbildung 8).

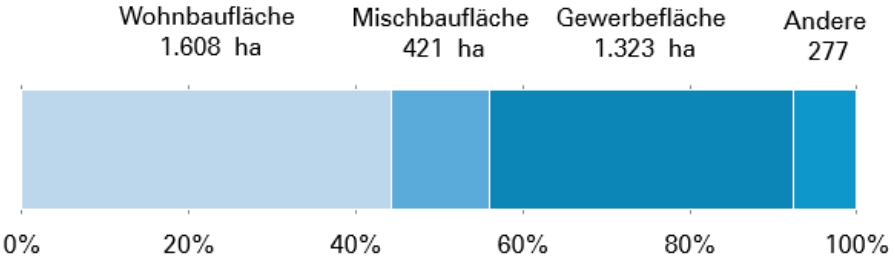


Abbildung 8 Verteilung der Siedlungsflächenpotenziale nach Darstellung im FNP, Fläche [ha]

Im Kapitel 6 werden die Flächen der Einzelnutzungen vertieft ausgewertet.

Verteilung der Potenzialflächen nach Eigentümertypen

Die Eigentümerstruktur der Siedlungsflächenpotenziale gliedert sich in vier Kategorien. Private Eigentümer (natürliche und juristische Privatpersonen) besitzen mit insgesamt 2.189 ha knapp 60 % des gesamten Flächenvolumens; davon befinden sich rund 85 % direkt in Hand von Privatpersonen. Kommunale Flächen umfassen 581 ha und entsprechen einem Anteil von rund 16 %; hier stehen der öffentlichen Hand besondere Handlungsmöglichkeiten und Steuerungsoptionen offen. Flächen in gemischtem Eigentum („Privat + andere“) machen mit 628 ha etwa 17 % aus (siehe Abbildung 9). Diese Form tritt insbesondere bei Potenzialflächen auf, die sich aus mehreren Parzellen zusammensetzen und unterschiedlichen Eigentümern gehören. Auf sonstige Eigentumsformen oder Sonderkategorien entfallen mit 226 ha weniger als 6 % der Gesamtfläche. Die differenzierte Betrachtung der Eigentümerstruktur ist eine zentrale Grundlage für gezielte Maßnahmen zur Aktivierung der Flächenpotenziale. Insbesondere der Umgang mit privaten Eigentümern erfordert dabei spezifische Ansätze, um deren Beteiligung zu fördern und Mobilisierungshemmnisse effektiv abzubauen.

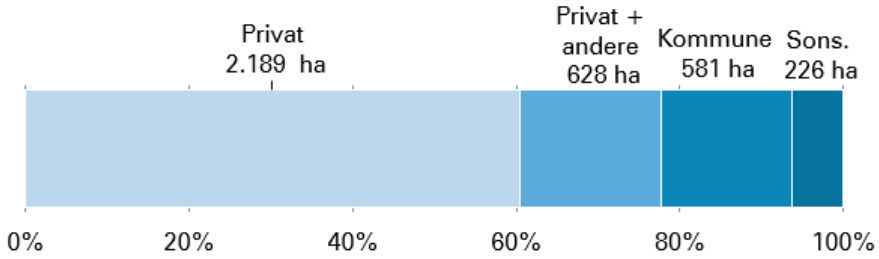


Abbildung 9 Verteilung der Siedlungsflächenpotenziale nach Eigentümertyp, Fläche [ha]

Verteilung der Potenzialflächen nach Einschätzung der Mobilisierbarkeit

Im Rahmen der Erhebungen wurden neben dem Eigentümerinteresse verschiedene physische und rechtliche Aspekte erfasst, die Einfluss auf die Mobilisierbarkeit der Flächen nehmen können. Diese Aspekte wurden für die Auswertung in klar definierten Stufen zusammengefasst und daraus drei Potenzialklassen gebildet, welche die Art und das Ausmaß bestehender Aktivierungshemmnisse widerspiegeln:

- Die Kategorie **Potenzial Plus** umfasst 2.660 Flächen mit insgesamt 466 ha und beschreibt Flächen, die sich unmittelbar mobilisieren lassen. Für diese Flächen bestehen weder physische noch rechtliche Hindernisse, wodurch sie sich besonders für kurzfristige Entwicklungsmaßnahmen eignen.
- Die größte Gruppe bildet das **Potenzial Null**, mit insgesamt 9.732 Flächen und einer Fläche von 2.855 ha. Hier liegen grundsätzlich keine physischen oder rechtlichen Einschränkungen vor; allein mangelndes Eigentümerinteresse oder eine aktuell geringe Nachfrage erschweren jedoch eine rasche Entwicklung. Diese Potenziale bieten mittelfristig erhebliche Chancen, wenn es gelingt, gezielte Anreiz- und Aktivierungsmaßnahmen umzusetzen.
- Die kleinste Kategorie bildet das **Potenzial Minus**, mit lediglich 297 Flächen und einer Gesamtfläche von 308 ha. Hier bestehen erhebliche rechtliche oder physische Restriktionen, beispielsweise Altlasten, Schutzgebietsstatus oder unzureichende Erschließung. Solche Flächen erfordern aufwendige Vorarbeiten, bevor sie aktiviert werden können, und eignen sich daher primär für langfristig angelegte Entwicklungsstrategien (vgl. Abbildung 10).

Die dargestellten Erkenntnisse zeigen deutlich, dass das mangelnde Mobilisierungsinteresse der Eigentümer die größte Herausforderung für eine erfolgreiche Aktivierung der vorhandenen Flächenpotenziale darstellt (siehe Abbildung 10). Dies macht deutlich, dass bei zukünftigen Maßnahmen insbesondere der Dialog mit den Eigentümern sowie gezielte Anreizsysteme und Beratungsangebote zentrale Elemente einer wirksamen Flächenstrategie sein müssen.

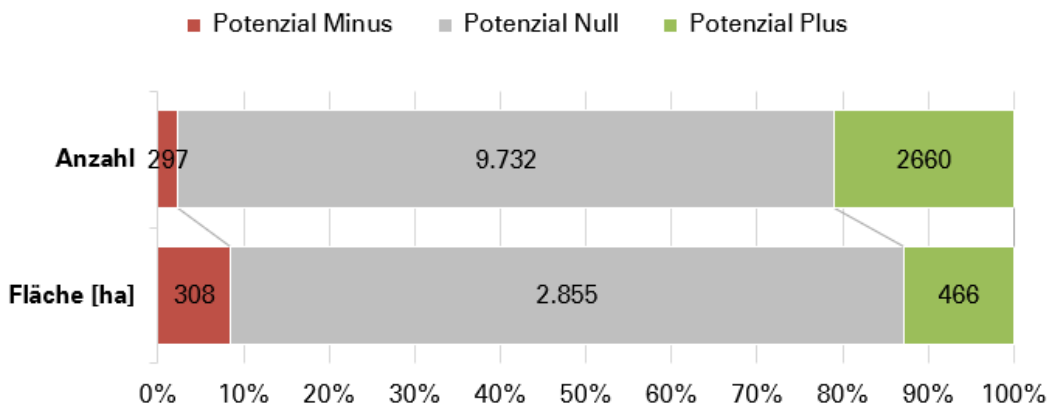


Abbildung 10 Verteilung der Siedlungsflächenpotenziale nach Mobilisierbarkeit

Verteilung der Potenzialflächen nach der zeitlichen Verfügbarkeit

Die zeitliche Verfügbarkeit der Siedlungsflächenpotenziale wurde von den kommunalen Vertretern eingeschätzt und in kurz-, mittel- und langfristige Horizonte gegliedert. Innerhalb der nächsten fünf Jahre sind 621 ha und in den fünf Folgejahren weitere 400 ha aktivierbar – insgesamt somit rund 1.000 ha, die kurz- bis mittelfristig mobilisiert werden können. Den größten Anteil bilden jedoch mit rund 1.600 ha (über 50 % der Gesamtfläche) jene Reserven, die erst langfristig, also nach mehr als zehn Jahren, realisierbar sind. Für knapp 1.000 ha konnte keine konkrete zeitliche Einordnung vorgenommen werden. Diese Staffelung verdeutlicht, dass zwar kurzfristig durchaus signifikante Potenziale verfügbar sind, der Großteil der Reserven jedoch erst in langfristigen Planungszeiträumen erschlossen werden kann. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, bereits jetzt langfristig angelegte Strategien und Instrumente zur Flächenmobilisierung zu entwickeln.

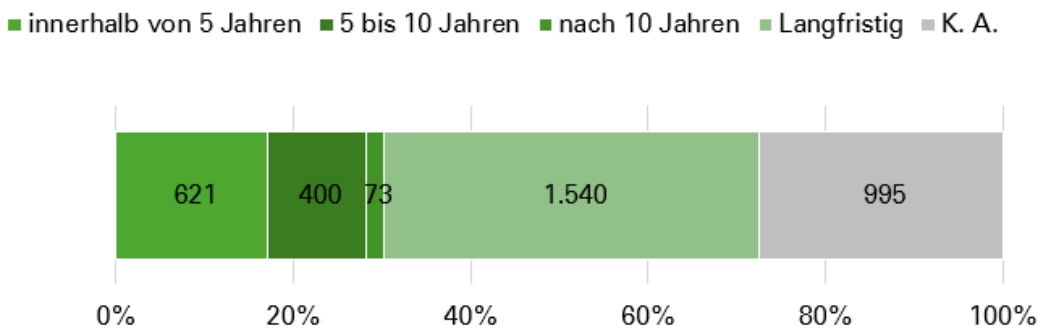


Abbildung 11 Verteilung der Siedlungsflächenpotenziale [ha] nach Verfügbarkeit

5. Auswertung der Siedlungsflächenpotenziale nach Nutzungsart

Die Wohnbauflächenpotenziale

Die Auswertung der insgesamt 1.608 ha Wohnbauflächen offenbart deutlich differenzierte Potenzialstrukturen hinsichtlich der Flächengröße, der Aktivierbarkeit und zeitlichen Verfügbarkeit (siehe Abbildung 12 und Abbildung 13).

Auswertung nach Potenzialtypen

Den größten Anteil bildet die Außenreserve: Rund 1.000 ha verteilen sich auf etwa 650 Einzelflächen, was einer durchschnittlichen Parzellengröße von rund 1,5 ha entspricht. Diese Flächen liegen überwiegend am Siedlungsrand und fungieren als langfristiges Entwicklungsreservoir.

Die Baulücken stellen mit 7.300 Einzelflächen zwar fast 90 % aller Fälle, beschränken sich jedoch auf insgesamt 500 ha. Ihre mittlere Größe von nur 650 m² macht dieses Segment besonders kleinstrukturiert.

Die seltenen, aber flächeneffizienten Innenentwicklungspotenziale umfassen knapp 125 ha auf 200 Flächen. Ihre durchschnittliche Größe von 6.000 m² bietet günstige Ausgangsbedingungen für quartiersbezogene Entwicklungen.

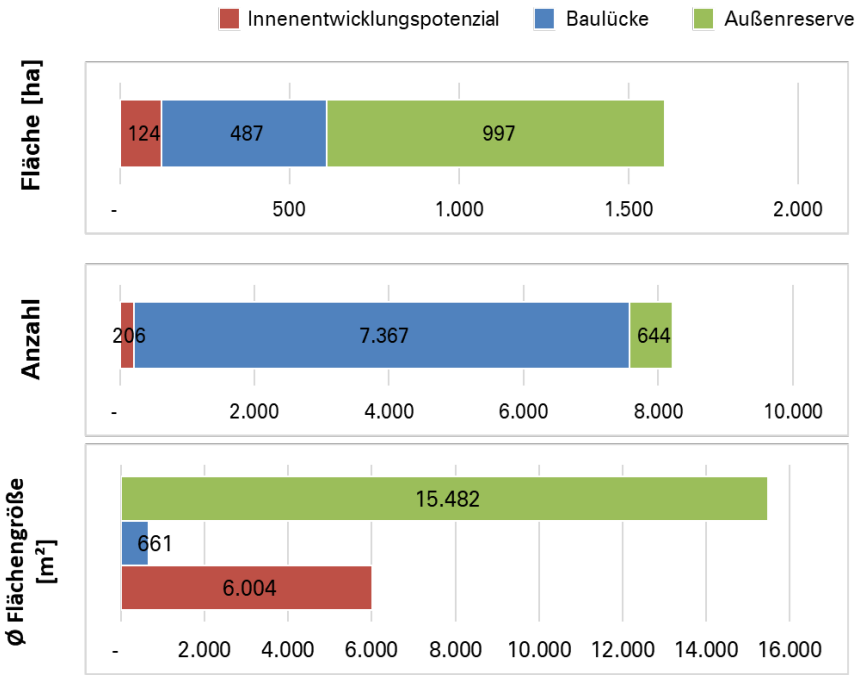


Abbildung 12 Verteilung der Wohnbauflächenpotenziale nach Potenzialtyp

Eigentümerstruktur

Der überwiegende Teil der Potenziale befindet sich in privater Hand (65 %), gefolgt von gemischtem Eigentum (18 %), kommunalen Flächen (13 %) und sonstigen Eigentumsformen (2 %). Somit entscheidet vor allem die Kooperationsbereitschaft privater Eigentümer über die künftige Flächenmobilisierung.

Mobilisierbarkeit

Nur 9 % der Flächen sind als Potenzial Plus sofort aktivierbar. Dagegen schlummern 79 % im Status Potenzial Null und erfordern gezielte Anreize oder Beratungsangebote, um das Eigentümerinteresse zu stimulieren. Weitere 12 % gelten als Potenzial Minus und sind durch rechtliche oder physische Restriktionen gehemmt.

Zeitliche Verfügbarkeit

Lediglich 236 ha (15 %) könnten innerhalb der nächsten fünf Jahre entwickelt werden, während 665 ha (41 %) erst nach zehn Jahren und 485 ha (30 %) sogar ohne konkreten Zeithorizont verfügbar sind. Dies unterstreicht den Bedarf an einem mehrstufigen Flächenmanagement, das kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen sinnvoll kombiniert.

Bauverpflichtungen als Hebel

Etwa 400 Flächen (23 ha) unterliegen Bauverpflichtungen. Durch konsequentes Fristen-Controlling und, falls erforderlich, die Anwendung vertraglicher Sanktionen, lassen sich hier kurzfristig zusätzliche Wohnbauflächen mobilisieren.

Abbildung 13 Verteilung der Wohnbauflächenpotenziale nach zeitlicher Verfügbarkeit

Die Mischbauflächenpotenziale

Die Analyse der insgesamt 421 ha Mischbauflächen zeigt ebenfalls stark differenzierte Potenzialstrukturen, sowohl hinsichtlich der Flächengrößen als auch der Aktivierbarkeit und zeitlichen Verfügbarkeit (siehe Abbildung 14 und Abbildung 15).

Auswertung nach Potenzialtypen

Die Baulücken machen der Anzahl nach mit 2.467 Parzellen fast 90 % aller Fälle aus und sind mit insgesamt 184 ha der größte Potenzialtyp der Mischbauflächen. Mit einer durchschnittlichen Größe von rund 750 m² bilden sie die kleinstteilige Potenzialkategorie.

Der zweitgrößte Flächenblock der Mischbauflächenpotenziale entfällt auf die Außenreserven: Etwa 155 ha verteilen sich auf rund 185 Einzelflächen und ergeben eine mittlere Parzellengröße von rund 8.400 m².

Die eher seltenen Innenentwicklungspotenziale umfassen rund 82 ha auf 178 Flächen. Mit rund 4.600 m² je Potenzial sind sie vergleichsweise groß und liegen meist in gewachsenen Quartieren; ideale Ausgangsbedingungen für funktionsgemischte Innenentwicklung.

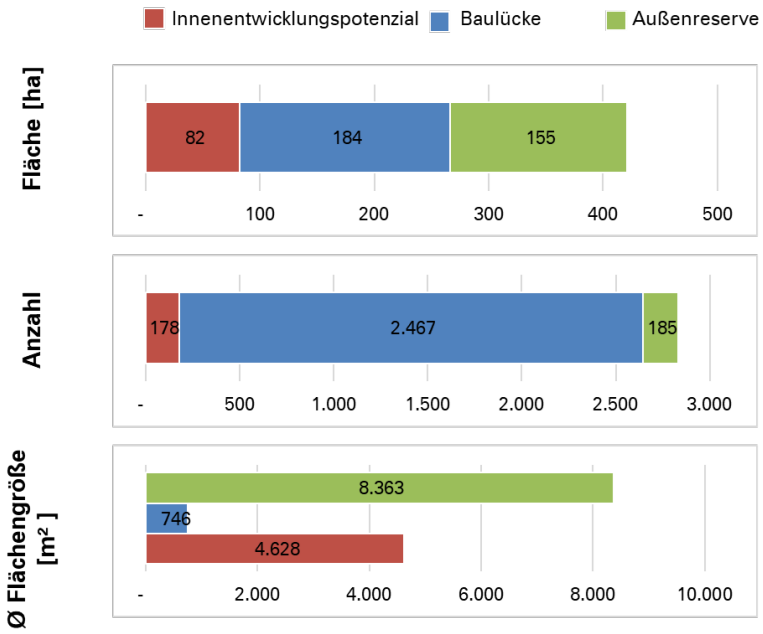


Abbildung 14 Verteilung der Mischbauflächenpotenziale nach Potenzialtyp

Eigentümerstruktur

Rund 75 % (314 ha) der Mischbauflächen befinden sich rein in privater Hand, gefolgt von kommunalen Flächen (15 %), Misch-Eigentum (8 %) und sonstigen Eigentumsformen (3 %). Damit hängt die Mobilisierung primär von der Kooperationsbereitschaft privater Eigentümer ab. Kommunale Flächen bieten jedoch wichtige Steuerungsoptionen für öffentliche Entwicklungsziele.

Mobilisierbarkeit

Nur 13 % (53 ha) gelten als Potenzial Plus und sind kurzfristig aktivierbar. Dagegen befinden sich 81 % (340 ha) im Status Potenzial Null – hier fehlt bislang das Eigentümerengagement. Weitere 7 % (29 ha) sind als Potenzial Minus rechtlich oder physisch blockiert.

Zeitliche Verfügbarkeit

Lediglich 45 ha (11 %) könnten innerhalb der nächsten fünf Jahre entwickelt werden. Weitere 46 ha (11 %) werden für den Zeitraum von fünf bis zehn Jahren erwartet. Der mit Abstand größte Anteil – 323 ha (77 %) – ist erst nach zehn Jahren verfügbar oder hat noch keinen klaren Zeithorizont. Dies verdeutlicht den Bedarf an einem mehrstufigen Aktivierungskonzept mit kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen.

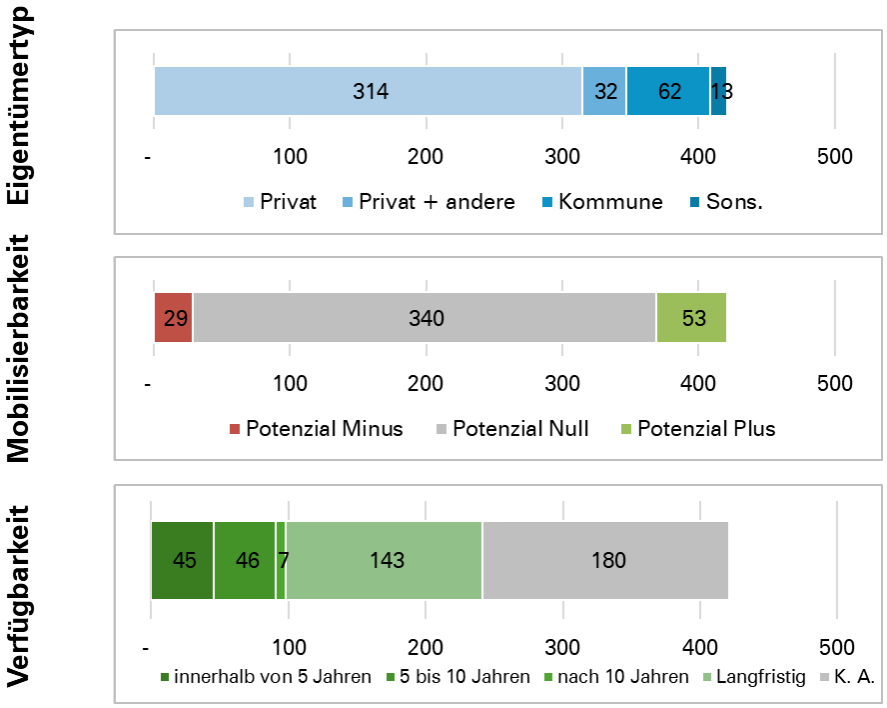


Abbildung 15 Qualitative Auswertung der Mischbauflächenpotenziale, [ha]

Die Gewerbebauflächenpotenziale

Die Analyse der insgesamt 1.323 ha Gewerbebauflächen zeigt ebenfalls stark differenzierte Potenzialstrukturen, sowohl hinsichtlich Flächengrößen als auch Aktivierbarkeit und zeitlicher Verfügbarkeit (siehe Abbildung 16 und Abbildung 17).

Auswertung nach Potenzialtypen

Der größte Flächenblock entfällt auf die Außenreserven: Rund 820 ha verteilen sich auf etwa 340 Einzelflächen und ergeben eine mittlere Parzellengröße von rund 2,4 ha. Diese Reserven liegen überwiegend am Siedlungsrand und bilden ein langfristiges Entwicklungspolster.

Die Baulücken umfassen insgesamt 350 ha und verteilen sich auf rund 950 Parzellen. Mit einer durchschnittlichen Größe von rund 3.700 m² sind sie zwar deutlich größer als Wohnbaulücken, stellen aber weiterhin eine kleinteilige Potenzialkategorie dar.

Die vergleichsweise seltenen Innenentwicklungspotenziale bringen rund 150 ha auf etwa 90 Flächen ein. Mit durchschnittlich rund 1,6 ha pro Potenzial bieten sie substanzielle innerörtliche Flächenpotenziale und tendenziell günstige Entwicklungsvoraussetzungen.

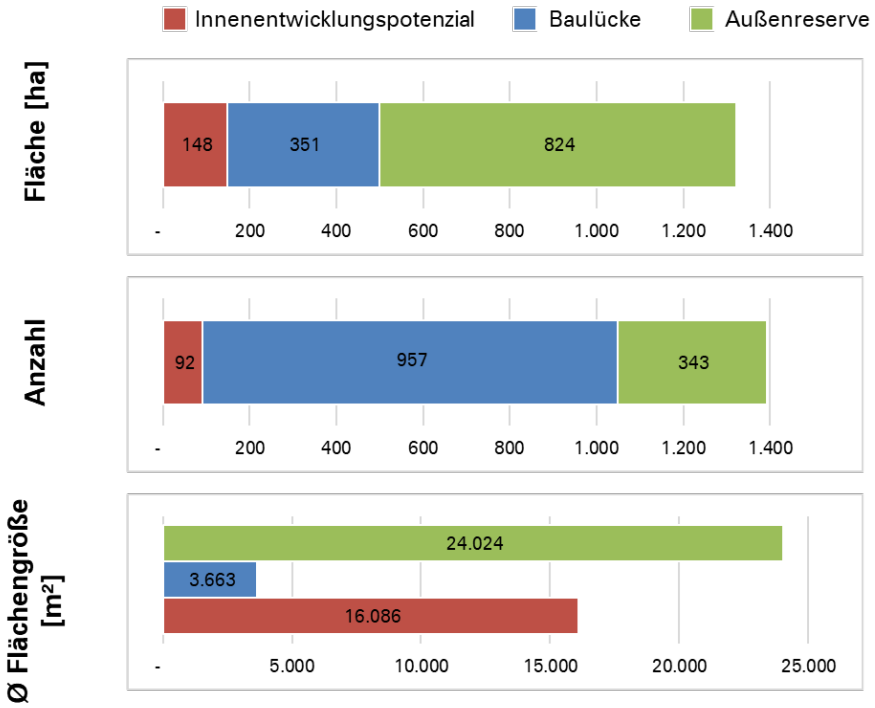


Abbildung 16 Verteilung der Gewerbebauflächenpotenziale nach Potenzialtyp

Eigentümerstruktur

Etwa 70 % (692 ha) der Gewerbebauflächen befinden sich in rein privater Hand, gefolgt von gemischtem Eigentum mit 15 % (240 ha), kommunalen Flächen mit 16 % (246 ha) und sonstigen Eigentumsformen mit 9 % (143 ha). Die Mobilisierung hängt damit in erster Linie von der Kooperationsbereitschaft privater Eigentümer ab. Kommunale Bestände bieten jedoch wichtige Steuerungsoptionen für die Wirtschaftsförderung.

Mobilisierbarkeit

Nur 19 % (245 ha) gelten als Potenzial Plus und sind kurzfristig aktivierbar. Demgegenüber liegen 75 % (995 ha) im Status Potenzial Null, da bislang kein Eigentümerengagement erkennbar ist. Weitere 6 % (82 ha) sind als Potenzial Minus rechtlich oder physisch blockiert.

Zeitliche Verfügbarkeit

Lediglich 301 ha (23 %) könnten innerhalb der nächsten fünf Jahre entwickelt werden. Weitere 150 ha (11 %) werden im Zeitraum von fünf bis zehn Jahren erwartet. Der überwiegende Teil – 856 ha (65 %) – ist erst nach zehn Jahren verfügbar oder besitzt noch keinen klaren Zeithorizont (543 ha langfristig, 313 ha ohne Zuordnung). Dies unterstreicht die Notwendigkeit eines mehrstufigen Aktivierungskonzepts mit kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen.

Abbildung 17 Qualitative Auswertung der Gewerbebauflächenpotenziale nach Potenzialtyp

6. Auswertung der Flächenpotenziale nach Potenzialtyp

Auswertung der Innenentwicklung

Auswertung nach Nutzung

Die Innenentwicklungspotenziale verteilen sich auf insgesamt rund 400 ha, wobei die Gewerbebauflächen mit 148 ha den größten Anteil einnehmen, gefolgt von Wohnbauflächen mit 124 ha, Mischbauflächen mit 82 ha sowie einem kleinen Teil sonstiger Flächen mit 43 ha. In Bezug auf die Anzahl dominieren Wohnbauflächen mit 206 Einzelflächen, gefolgt von Mischbauflächen (178), Gewerbeflächen (92) und sonstigen Flächen (52). Deutlich wird die Heterogenität der durchschnittlichen Flächengröße je Potenzialtyp: Während Gewerbeflächenpotenziale mit durchschnittlich 16.086 m² besonders groß ausfallen, bewegen sich die Werte für Wohnbauflächen bei 8.329 m², sonstige Flächen bei 6.004 m² und Mischbauflächen bei 4.628 m². Diese Unterschiede zeigen die Bandbreite – vom kleinteiligen Wohnflächenpotenzial bis hin zu großvolumigen gewerblichen Entwicklungsflächen – und sind ein Indikator für den vielfältigen Handlungsspielraum im Rahmen kommunaler Innenentwicklungsstrategien (siehe Abbildung 18 und Abbildung 19).

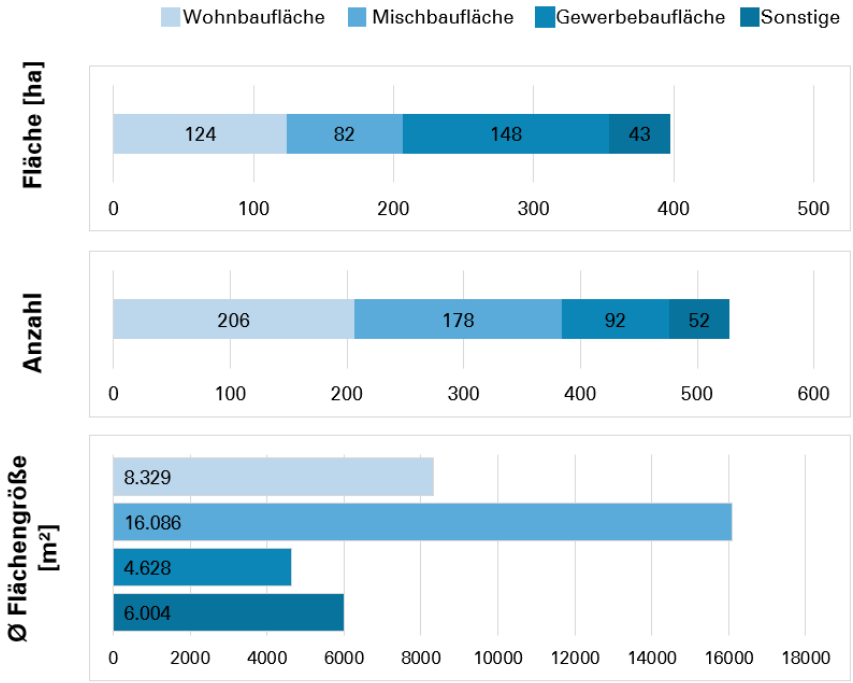


Abbildung 18 Verteilung der Innenentwicklungspotenziale

Eigentümerstruktur

Die überwiegende Mehrheit der Innenentwicklungspotenziale befindet sich in privater Hand: 238 Flächen entfallen auf Privateigentümer, den größten Eigentumstyp. Ergänzt wird dies durch 66 Flächen in gemischtem Eigentum, 58 kommunale Flächen sowie 35 sonstige Eigentumskategorien. Die hohe Quote privater Eigentümer verdeutlicht die zentrale Rolle der Dialogorientierung bei der Aktivierung innerörtlicher Flächenpotenziale, während kommunale Flächen insbesondere bei strategischen Entwicklungszielen gezielt steuernd eingesetzt werden können.

Mobilisierbarkeit

Nur 58 Flächen (13 %) wurden als Potenzial Plus bewertet und gelten damit als unmittelbar aktivierbar. Der mit Abstand größte Anteil von 305 Flächen (70 %) befindet sich im Status Potenzial Null, was vor allem auf ausbleibendes Eigentümerinteresse zurückzuführen ist. 35 Flächen gelten aufgrund rechtlicher oder physischer Restriktionen als Potenzial Minus. Diese Zahlen unterstreichen die Bedeutung gezielter Mobilisierungsstrategien, Beratung und Instrumente zur Überwindung bestehender Hemmnisse.

Zeitliche Verfügbarkeit

Die zeitliche Perspektive der Innenentwicklung zeigt ein deutliches Ungleichgewicht: Nur 142 Flächen (33 %) können voraussichtlich innerhalb der nächsten fünf Jahre aktiviert werden, während 80 Flächen in einem mittelfristigen Horizont von fünf bis zehn Jahren verfügbar sind. Der größte Anteil – 169 Flächen – wird erst in 10 Jahren oder später als mobilisierbar eingestuft. 6 Flächen bleiben derzeit ohne klare zeitliche Einordnung. Daraus ergibt sich ein klarer Handlungsauftrag für die Schaffung verlässlicher Planungsgrundlagen und zeitlich gestufter Umsetzungsstrategien.

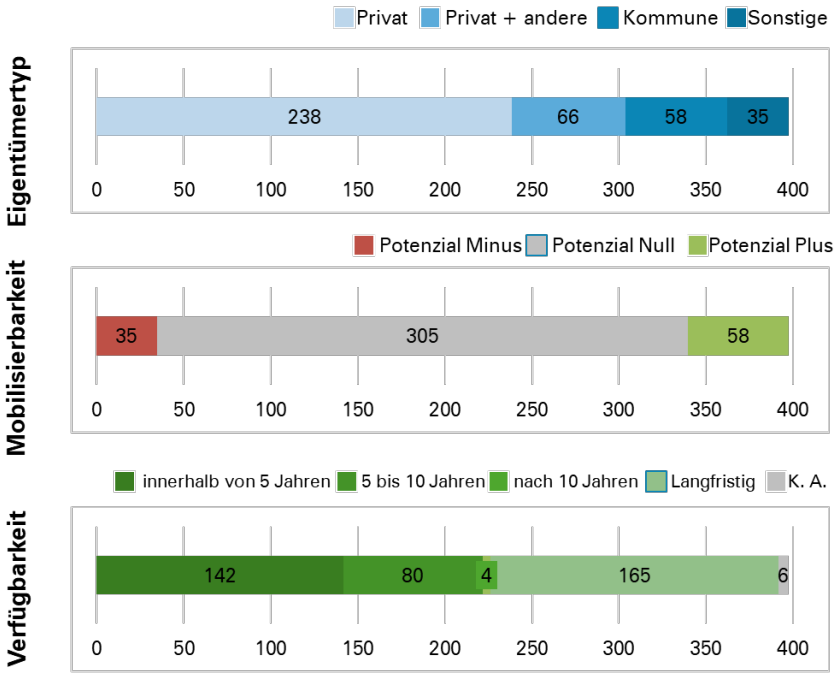


Abbildung 19 Qualitative Auswertung der Innenentwicklungspotenziale

Auswertung der Baulücken

Auswertung nach Nutzung

Die Auswertung der Baulücken zeigt mit insgesamt über 10.700 Einzelflächen ein stark fragmentiertes Potenzial (siehe Abbildung 20 und Abbildung 21). Den größten Anteil machen mit 7.367 Flächen die Wohnbauflächen aus, die sich auf 487 ha verteilen. Ihre durchschnittliche Größe liegt bei 661 m², was auf eine ausgeprägt kleinteilige Struktur hindeutet. Die Mischbaulücken (2.467 Flächen) erstrecken sich über 184 ha und weisen im Mittel eine Größe von 746 m² auf. Deutlich größer fallen die Gewerbebaulücken aus: Sie umfassen 351 ha auf 957 Flächen, was einer durchschnittlichen Parzellengröße von 3.663 m² entspricht. Die sonstigen Baulücken bleiben mit 16 ha und durchschnittlich 2.578 m² vergleichsweise randständig. Insgesamt unterstreichen die Ergebnisse die planerische Herausforderung der Aktivierung kleinteiliger Wohnbaulücken sowie großflächiger gewerblicher Bauplätze, die häufig als Firmenreserven vorgehalten werden.

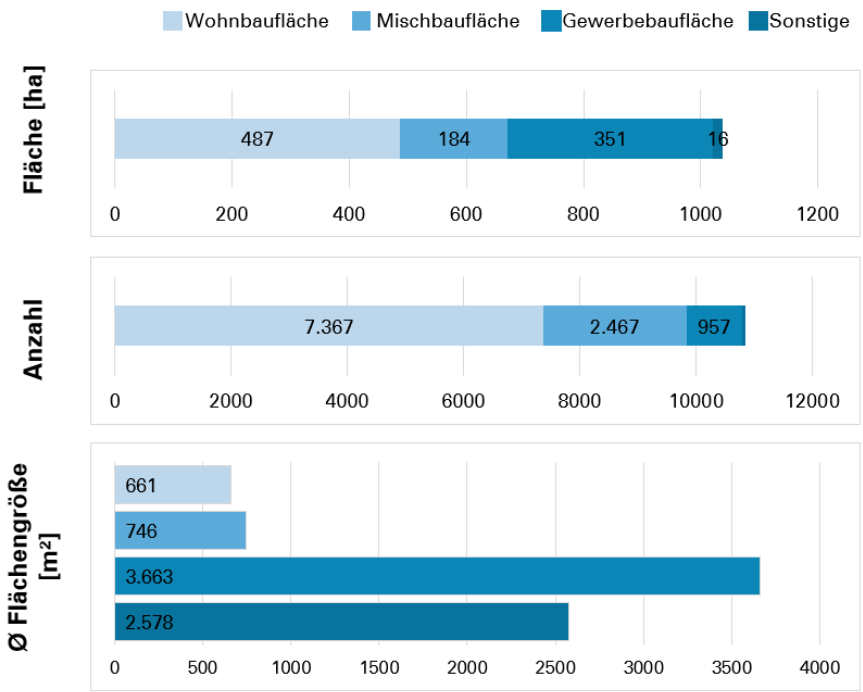


Abbildung 20 Verteilung der Baulücken

Eigentümerstruktur

Die Eigentümerstruktur der Innenentwicklungspotenziale zeigt eine deutliche Dominanz privater Eigentümer: 832 Flächen befinden sich in rein privater Hand. Weitere 147 Flächen entfallen auf kommunales Eigentum, 58 Flächen auf sonstige Eigentumstypen. Nur eine Fläche liegt in gemischtem Eigentum. Diese Verteilung unterstreicht die zentrale Rolle der privaten Eigentümer für die Mobilisierung der Flächen und verdeutlicht zugleich die Relevanz strategischer Kooperationen und Anreize für eine aktive Innenentwicklung.

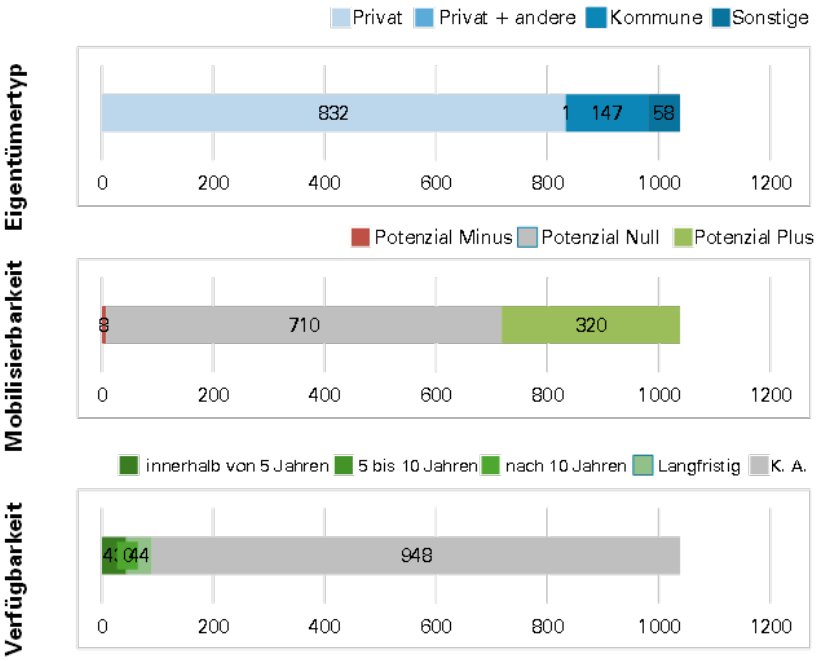


Abbildung 21 Qualitative Auswertung der Baulücken

Mobilisierbarkeit

Ein Großteil der Flächen, 710 Fälle, befindet sich im Status Potenzial Null und weist bislang kein konkretes Eigentümerengagement auf. Immerhin 320 Flächen gelten als Potenzial Plus und sind kurzfristig aktivierbar. Nur 3 Flächen wurden als Potenzial Minus klassifiziert und sind aufgrund rechtlicher oder physischer Restriktionen vorerst nicht entwickelbar. Diese Ergebnisse zeigen, dass es weniger rechtlicher Hürden als vielmehr eine Frage der Eigentümeraktivierung ist, um Innenentwicklungspotenziale nutzbar zu machen.

Zeitliche Verfügbarkeit

Nur 44 Flächen (4 %) sind innerhalb der nächsten fünf Jahre aktivierbar. Dem überwiegenden Teil, 948 Flächen, ist kein konkreter Zeithorizont zugeordnet. Diese deutliche Schieflage verdeutlicht die Notwendigkeit eines gezielten, mehrstufigen Aktivierungskonzepts, um Innenentwicklungsreserven rechtzeitig für die städtebauliche Entwicklung zu mobilisieren.

Auswertung der Außenreserven

Auswertung nach Nutzung

Die Analyse der Außenreserven verdeutlicht das erhebliche Flächenpotenzial im siedlungsstrukturellen Außenbereich. Insgesamt stehen rund 2.200 ha zur Verfügung, wobei die größten Anteile auf Wohnbauflächen (997 ha) und Gewerbebauflächen (824 ha) entfallen. Ergänzt werden diese durch 218 ha sonstige Flächen sowie 155 ha Mischbauflächen (siehe Abbildung 22).

In Bezug auf die Anzahl der Einzelflächen zeigt sich eine klare Dominanz der Wohnbaureserven mit 644 Flächen, gefolgt von Gewerbeaußenreserven (343), Mischbauflächen (185) und sonstigen Flächen (218).

Die durchschnittliche Flächengröße unterstreicht die Bedeutung dieser Kategorie für die strategische Entwicklungssteuerung: Besonders großflächig präsentieren sich die Gewerbebauflächen mit einer durchschnittlichen Größe von 24.024 m², gefolgt von sonstigen Flächen (16.236 m²), Wohnbauflächen (15.482 m²) und Mischbauflächen (8.363 m²).

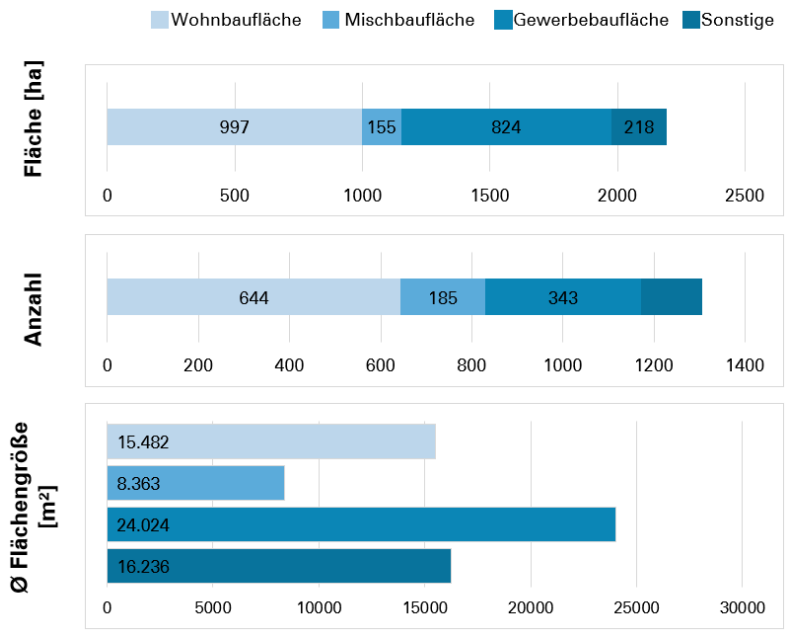


Abbildung 22 Verteilung der Außenreserven

Eigentümerstruktur

Die Außenreserven der Region Südlicher Oberrhein verteilen sich mehrheitlich auf private Eigentümer (siehe Abbildung 23). Dies betrifft insbesondere die Wohn- und Gewerbebauflächen, die überwiegend in privater Hand sind. Kommunale Flächen sowie gemischte oder sonstige Eigentumsformen sind in dieser Kategorie unterrepräsentiert. Die hohe Dominanz privater Eigentümer macht deutlich, dass die Aktivierung der Flächen stark von der Kooperationsbereitschaft und Mobilisierungsbereitschaft dieser Akteure abhängt. Gleichzeitig bietet kommunaler Besitz dort, wo vorhanden, wichtige Steuerungsansätze für eine strategische Flächenentwicklung im Außenbereich.

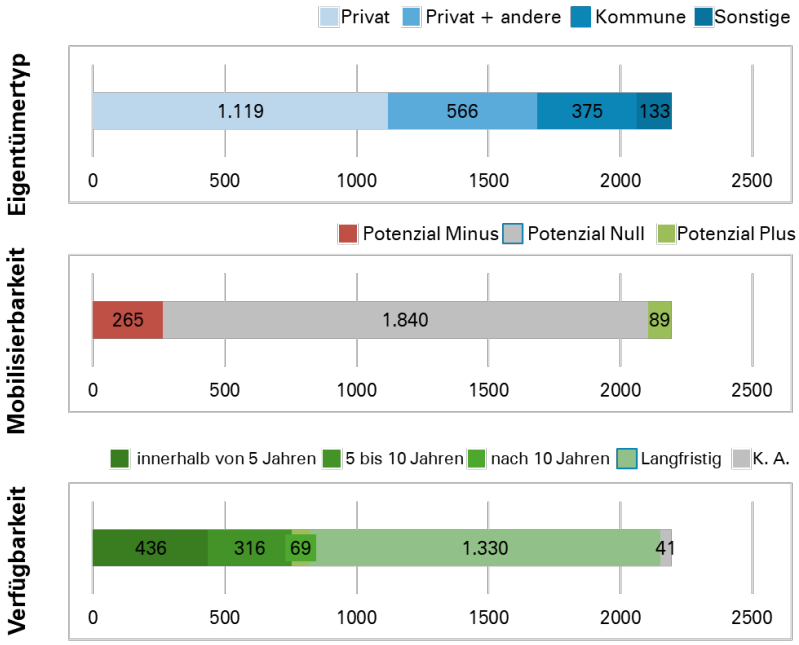


Abbildung 23 Qualitative Auswertung der Außenreserven

Mobilisierbarkeit

Der überwiegende Teil der Außenreserven ist derzeit nicht unmittelbar aktivierbar: Ein großer Anteil der Flächen befindet sich im Status Potenzial Null, d. h. sie sind grundsätzlich nutzbar, es fehlt jedoch an aktivem Eigentümerengagement oder klarer Entwicklungsabsicht. Nur ein vergleichsweise kleiner Teil ist als Potenzial Plus klassifiziert und damit kurzfristig entwickelbar. Rechtlich oder physisch blockierte Flächen (Potenzial Minus) sind in dieser Kategorie seltener, aber dennoch relevant, insbesondere bei Gewerbeflächen mit schwieriger Erschließung oder Altlasten.

Zeitliche Verfügbarkeit

Die zeitliche Verfügbarkeit der Außenreserven ist stark auf den mittel- bis langfristigen Zeithorizont ausgerichtet. Nur ein begrenzter Anteil der Flächen ist in den kommenden fünf Jahren nutzbar. Der Großteil der Reserven ist erst nach zehn Jahren oder ohne konkreten Aktivierungshorizont verfügbar. Daraus ergibt sich ein klarer Bedarf an langfristig angelegten Entwicklungskonzepten, die sowohl planerische Voraussetzungen schaffen als auch Eigentümer frühzeitig einbinden, um das Potenzial strategisch zu sichern und über die Jahre hinweg stufenweise zu mobilisieren.

Auswertung der Nachverdichtungsflächen

Abbildung 24 Beispiel für Nachverdichtungsflächen

Die Nachverdichtungsflächen stellen ein zentrales Element der Innenentwicklung dar und bieten gezielte Potenziale zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums innerhalb bestehender Siedlungsstrukturen. Sie zeichnen sich durch ihre Lage in bereits erschlossenen Quartieren aus und sind häufig mit Mehrfamilienhausbestand oder großflächigen Einzelparzellen verbunden. Die Bewertung dieser Flächen erfolgt differenziert nach Bebauungsdichte, städtebaulichem Kontext und Erschließungssituation. In Abbildung 24 sind beispielhaft zwei potenzielle Nachverdichtungsflächen dargestellt. Ziel der Auswertung ist es, systematisch jene Bereiche zu identifizieren, in denen bauliche Nachverdichtung unter Wahrung städtebaulicher Qualitäten möglich erscheint.

Mobilisierungshemmnisse bei Nachverdichtung

Von den insgesamt 150 identifizierten Nachverdichtungsmöglichkeiten erweisen sich die Eigentümer in etwa zwei Dritteln der Fälle (101) als Bremser, während lediglich knapp 8 % (10) ein aktives Interesse an einer Bebauung signalisieren (siehe Tabelle 4). Die kommunale Seite zeigt sich deutlich aufgeschlossener: In rund 37 % der Konstellationen (56) tritt sie engagiert auf, in weiteren 51 % (76) verhält sie sich neutral und nur in etwa 5 % (7) lehnt sie eine Verdichtung ab. Eine doppelte Zustimmung von Kommune und Eigentümer liegt lediglich in 8 % aller Fälle (10) vor. In etwa 20 % der Varianten (29) kollidiert kommunales Interesse mit ablehnenden Eigentümern, was künftig bei der Mobilisierung von Nachverdichtungspotenzialen besondere Verhandlungs- und Moderationsaufwände erfordern wird. Aufgrund der meist komplexen Aktivierungssituation sind die Nachverdichtungsflächen nicht in die Gesamtsumme der Siedlungsreserven eingeflossen.

		Eigentümer				
		interessiert	**neutral**	**ablehnend**	**k. A.**	**Gesamt**
Gemeinde	**Intressiert**	10	15	29	2	56
	Neutral	1	10	64	1	76
	Ablehnend	1	0	6	0	7
	k. A.	0	0	2	9	11
	Gesamt	12	25	101	12	150

Tabelle 4 Übersicht der Eigentümerantworten zur möglichen Nachverdichtung auf ihren Grundstücken

7. Fazit und Empfehlungen

Fazit

Im Rahmen des Projekts „Erfassung der Siedlungsflächenpotenziale in der Region Südlicher Oberrhein“ wurde eine flächendeckende, einheitliche Erhebung aller in den rechtskräftigen Flächennutzungsplänen ausgewiesenen Siedlungsflächenpotenziale durchgeführt. Insgesamt konnten 12.700 potenzielle Bauflächen mit einem Volumen von knapp 3.600 ha identifiziert werden. Dieses Potenzial bildet die Grundlage dafür, die bundes- und landesgesetzlich verankerte Leitlinie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ in der Region umzusetzen und eine nachhaltige Steuerung des künftigen Flächenverbrauchs zu gewährleisten. Hinzu kommt ein aufgenommenes Potenzial von 150 Nachverdichtungsflächen.

Die Erhebung erfolgte in einem mehrstufigen Verfahren, das hohe Datenqualität und eine enge Einbindung der Städte und Gemeinden sicherstellte. Auf Basis eines GIS-gestützten Modells wurde zunächst eine Vorauswahl möglicher Potenzialflächen getroffen. In einem zweiten Schritt erfolgte eine Prüfung aller Flächen anhand aktueller Luftbildaufnahmen und vorhandener kommunaler Flächenübersichten. Abschließend fanden mit allen 126 Städten und Gemeinden der Region persönliche Validierungsgespräche statt, in denen die vorbereiteten Flächenübersichten gemeinsam mit den kommunalen Fachstellen diskutiert, ergänzt und qualifiziert wurden. Die Ergebnisse wurden in ein passwortgeschütztes Geoportal überführt, das den Kommunen dezentralen Zugriff sowie fortlaufende Aktualisierungen ermöglicht.

Die quantitative Auswertung zeigt, dass die Potenzialfläche von rund 3.600 ha in drei Hauptkategorien gegliedert ist: Mit 2.200 ha dominieren Außenreserven den Vorrat, knapp ein Drittel entfällt auf etwa 10.900 Baulücken und ca. 400 ha werden als Innenentwicklungspotenziale ausgewiesen, die sich über 528 Flächen erstrecken. Bezogen auf die Einwohnerzahl entspricht dies einem durchschnittlichen Potenzial von 32,4 m² je Einwohner. Damit liegt die Region deutlich unter den Vergleichswerten anderer Raum^{+}-Regionen (Neckar-Alb 44,9 m²/Einwohner, Ostwürttemberg 39,2 m²/Einwohner).

Die räumliche Verteilung der Siedlungsflächenpotenziale ist ausgesprochen heterogen. In den ländlichen Teilräumen stehen im Durchschnitt über 45 m² Potenzialfläche je Einwohner zur Verfügung, während die Flächenpotenziale in den verdichteten Kernen bei unter 15 m² je Einwohner liegen. Auf Kreisebene weist der Ortenaukreis mit insgesamt 1.861 ha und mehr als 40 m² Potenzial je Kopf den höchsten Bestand aus, während der Stadtkreis Freiburg mit 231 ha und unter 10 m² je Einwohner den geringsten Vorrat aufweist. Mehr als die Hälfte aller Gemeinden verfügt über weniger als 20 ha Reserve – nur wenige Siedlungszentren wie Freiburg, Achern, Lahr oder Offenburg können Potenzialflächen von mehr als 100 ha vorweisen.

Eine Betrachtung der Potenziale nach ihrer Darstellung im Flächennutzungsplan zeigt, dass gut die Hälfte aller Reserven als Wohnbauflächen, etwa ein Drittel als Gewerbeflächen und

der Rest als Mischbau- oder sonstige Nutzungsflächen ausgewiesen ist. Dabei entfällt der größte Anteil an Wohnbaupotenzialen auf kleinteilige Baulücken, während Gewerbeflächen deutlich größere durchschnittliche Parzellen bieten.

Die Eigentümerstruktur ist geprägt von Privatbesitz, der rund zwei Drittel der gesamten Potenzialfläche umfasst; kommunale Flächen machen etwa ein Viertel aus, gemischtes und sonstiges Eigentum decken die verbleibenden Reserven ab.

Bezüglich der Mobilisierbarkeit entpuppen sich weniger als ein Achtel der Flächen als kurzfristig aktivierbar („Potenzial Plus"). Der mit Abstand größte Teil, rund vier Fünftel, ruht aufgrund fehlender Eigentümeraktivierung („Potenzial Null"). Lediglich knapp 10 % sind durch rechtliche oder physische Hindernisse blockiert („Potenzial Minus"). Die zeitliche Einordnung durch kommunale Vertreter ergab, dass rund 1.000 ha Potenzial innerhalb von fünf bis zehn Jahren realisiert werden können, während mehr als 50 % der Flächen erst nach mehr als zehn Jahren zur Verfügung stehen. Fast ein Drittel der Baulücken blieb ohne konkrete Zeithorizontangabe.

Die Auswertung nach Potenzialtyp zeigt: Außenreserven liefern das flächenmäßig größte Potenzial. Baulücken dominieren zahlenmäßig und liegen kleinteilig im Bestand oder in Neubaugebieten. Innenentwicklungspotenziale sind zahlenmäßig selten, bieten jedoch mittelfristig attraktive Transformationsmöglichkeiten in zentralen Quartieren. Nachverdichtungsflächen schließlich sind punktuell in vielen Gemeinden vorhanden, ihre Aktivierung wird jedoch häufig durch fehlende Eigentümerkooperation oder komplexe Verfahrensläufe gebremst.

Empfehlungen

Aus den gewonnenen Erkenntnissen können folgenden Empfehlungen abgeleitet werden, die dazu beitragen sollen, das Flächenmanagement in der Region Südlicher Oberrhein auszubauen und die vielfältigen Flächenpotenziale wirksam zu aktivieren.

Wahrung der Übersicht

Die vorliegende Flächenübersicht und die bereits etablierte Infrastruktur in Form eines Geoportals bilden die Grundlage für ein aktives Flächenmanagement. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die geschaffene Flächenübersicht und das bestehende Geoportal dauerhaft lebendig bleiben und von den Städten und Gemeinden aktiv genutzt werden. Dafür bietet es sich an, in regelmäßigen Abständen Informationsveranstaltungen vor Ort und online durchzuführen, in denen die wichtigsten Funktionen erläutert, neue Auswertungsmöglichkeiten demonstriert und Praxisbeispiele aus benachbarten Kommunen vorgestellt werden. Ergänzend sollten gezielte Schulungen für kommunale Ansprechpersonen angeboten werden, um sie als Multiplikatoren zu befähigen, Kolleginnen und Kollegen in der Datenpflege zu unterstützen. Ein Ansprechpartner auf der regionalen Ebene sorgt dafür, dass technische Fragen rasch geklärt werden und die Datenqualität konstant hoch bleibt. So wird aus dem Geoportal kein statisches Archiv, sondern ein dynamisches Instrument, das unmittelbar in Bauleitplanungen, Flächenbilanzen und Monitoring-Berichte einfließen kann.

Arbeitsprogramm „Innen vor Außen“

Parallel dazu gilt es, die Strategie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ auf kommunaler Ebene in konkrete Arbeitsprogramme zu übertragen. Kommunale Siedlungsentwicklungskonzepte sollten systematisch darauf abzielen, erst alle bestandsnahen Potenziale, wie Baulücken, Innenentwicklungspotenziale, Nachverdichtungsflächen, zu aktivieren, ehe Außenreserven genutzt werden. Besonders in Gemeinden mit begrenztem Flächenangebot kann die Bildung interkommunaler Entwicklungsgebiete einen entscheidenden Hebel darstellen, um über Gemeindegrenzen hinweg zusammenhängende Flächenpakete zu bündeln und den Infrastruktureinsatz zu optimieren. Für Flächen, die aufgrund rechtlicher oder baulicher Hemmnisse bislang kaum mobilisierbar sind, empfiehlt es sich, diese als Tauschflächen für besser geeignete Flächen einzusetzen. Regelmäßige Eigentümeransprache in Schwerpunkträumen ergänzen diese Maßnahmen, indem sie private Grundstückseigentümer frühzeitig in Dialogformate einbinden, nachfrageseitige Nutzen aufzeigen und so die Bereitschaft zur Flächenfreigabe stärken.

Differenzierte Strategien für unterschiedliche Ausgangssituationen

Die Ausgangslagen der Einzelkommunen unterscheiden sich deutlich, wenn man die vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale den lokalen Bevölkerungsentwicklungen gegenüberstellt. Einige Kommunen verfügen zwar über größere Flächenpotenziale, sehen sich aber zugleich starkem Bevölkerungs- und/oder Beschäftigungswachstum gegenüber, während andere bei stagnierenden oder nur moderat wachsenden Einwohnerzahlen nur sehr begrenzte Flächenpotenziale aufweisen.

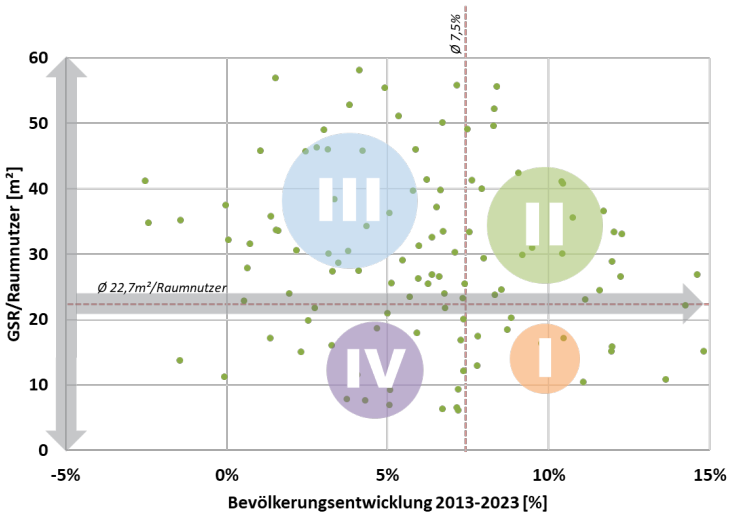


Abbildung 25 Klassifizierung der verschiedenen Gemeindetypen nach Bevölkerungsentwicklung und Wohnraumkapazität

Vor diesem Hintergrund muss die Strategieentwicklung immer an den spezifischen Wohnraumbedarf und die vorhandene Kapazität im Bestand geknüpft werden. In Kommunen mit hohem Zuwachs aber geringem Flächenangebot stehen die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen sowie Nachverdichtung und Aufstockung im Vordergrund, um neuen Wohnraum zu schaffen, ohne bestehende Bevölkerungsgruppen zu verdrängen. Dort, wo hingegen Flächenpotenziale großzügiger sind und das Wachstum moderat verläuft, können Außenreserven gezielt erschlossen und interkommunale Kooperationen platziert werden, um Infrastruktur und Nahversorgung nachhaltig zu sichern. So lassen sich differenzierte Handlungsstränge ableiten, die zusätzlichen Bedarf decken und gleichzeitig soziale Verdrängungstendenzen im Bestand vermeiden.

Basierend auf der Bevölkerungsentwicklung (horizontale Achse) und der Gesamtsiedlungsreserven pro Raumnutzer (vertikale Achse) lassen sich die Kommunen in vier charakteristische Typen einteilen (siehe Abbildung 25). Durch die zielgerichteten Maßnahmenpakete für die verschiedenen Ausgangssituationen, vom dynamischen Wachstumsort bis zum schrumpfenden Gemeindetyp, wird so eine passgenaue Strategie definiert, die Bedarfe abdeckt und soziale Verdrängung vermeidet.

Typ I

Merkmale	Strategische Handlungsfelder
○ Hohe Bevölkerungswachstumsrate bei geringer Rest-Kapazität im Bestand ○ Relativ geringe Siedlungsflächenpotenziale ○ Nur begrenzte Außenreserven	○ Identifikation und Aufbereitung schwieriger Innenentwicklungsflächen ○ Mobilisierung von Baulücken ○ Förderung der Nachverdichtung ○ Aufstockung bestehender Gebäude

Typ II

Merkmale	Strategische Handlungsfelder
○ Moderates Bevölkerungswachstum bei durchschnittlicher Bestandskapazität ○ Durchschnittliche Außenreserven und viele kleinteilige Baulücken	○ Stabilisierung und Belebung der Ortskerne ○ Bekämpfung von Leerstand ○ Interkommunale Zusammenarbeit zur Flächenteilung ○ Sicherung der Infrastruktur und Nahversorgung

Typ III

Merkmale	Strategische Handlungsfelder
○ Stagnation/Mäßiges Bevölkerungswachstum bei großen Wohnraumreserven ○ Umfangreiche Außenreserven und Bestandskapazität	○ Priorisierung der Innenentwicklung ○ Quartiersbezogene Maßnahmen zur Bestandsstabilisierung ○ Diversifizierung des Wohnangebots (z. B. altersgerechtes oder gefördertes Wohnen) ○ Verstärkte interkommunale Kooperation bei Versorgungsfragen

Typ IV

Merkmale	Strategische Handlungsfelder
○ Stagnation/Bevölkerungsrückgang ○ Überschaubare Rest-Kapazität	○ Bestandserneuerung und Umnutzung leerstehender Gebäude ○ Leerstandbekämpfung ○ Interkommunale Zusammenarbeit bei Infrastruktur- und Versorgungsfragen ○ Erhalt und Stärkung der Nahversorgung

Die dargestellte Typisierung bietet den Kommunen eine Hilfestellung, ihre eigene Ausgangslage einzuschätzen und erste Denkanstöße für die Strategieentwicklung zu gewinnen. Es wird empfohlen, im nächsten Schritt spezifische Erklärungsansätze aus den lokalen Gegebenheiten zu erarbeiten und die strategischen Optionen im Lichte weiterer kommunaler Entwicklungstrends zu vertiefen.

8. Einordnung der Ergebnisse aus Sicht des Verbands Region Südlicher Oberrhein

Die durchgeführte regionsweite, vollständige und plausibilisierte Ermittlung der Siedlungsflächenpotenziale hat – auf unterschiedlichen Ebenen und aus unterschiedlicher Perspektive heraus – sehr wertvolle Ergebnisse geliefert:

- Die Erhebung hat gezeigt, dass im Siedlungsbestand und den rechtskräftigten Flächennutzungsplänen oftmals mehr Flächenreserven existieren, als den Städten und Gemeinden bekannt sind und/oder als Potenzial für die Innenentwicklung erkannt werden. Dies zeigt einerseits die großen Handlungserfordernisse, um den Vorrang der Innenentwicklung vor Ort umzusetzen. Andererseits konnten so auch die großen Handlungsmöglichkeiten für die Orts- bzw. Stadtentwicklung und das Flächenmanagement aufgezeigt werden.
- Zur Ermittlung und Plausibilisierung der GIS-Analyse ist es erfreulicherweise gelungen, Erhebungsgespräche mit allen 126 Städten und Gemeinden zu führen. Der damit einhergehende zeitliche Mehraufwand gegenüber einer rein datentechnischen Aufbereitung ist sowohl fachlich als auch kommunikativ unzweifelhaft begründet. Erst damit sind Belastbarkeit und Vergleichbarkeit der örtlichen Ergebnisse gegeben und die kommunale Identifikation mit den Flächenpotenzialen steigt. Auch der vertrauliche Austausch zwischen den Planungsebenen, die gemeinsame Bewertung der Siedlungsflächenpotenziale und die Diskussion möglicher Wege zur Aktivierung stellen einen großen Mehrwert des Vorgehens dar.
- Die im Zuge der Regionalplan-Gesamtfortschreibung ermittelten mittelfristigen Bauflächenbedarfe der Region können – theoretisch – bei der Wohnnutzung zu etwa drei Vierteln auf vorhandenen Baulücken und Innenentwicklungsreserven gedeckt werden, für gewerbliche Nutzungen zu rund zwei Dritteln. Durch die schwierige Aktivierbarkeit privater Eigentümer ist das realistisch verfügbare Potenzial jedoch erheblich kleiner. Ansprache, Beratung und Motivation der Eigentümer müssen vorrangige Elemente einer wirksamen Flächenstrategie sein.
- Es bestehen Außenreserven für Wohn-, Gewerbe- und sonstige Nutzungen in den Flächennutzungsplänen, die vielfach den mittelfristigen örtlichen Bedarf übersteigen oder ihm qualitativ nicht entsprechen und nach Lage, Erschließungsaufwand oder aufgrund anderweitiger Restriktionen absehbar nicht in eine Entwicklung kommen. Dies sind vielfach auch Anzeichen für den (bisweilen auch vom Bundesgesetzgeber) vernachlässigten Umgang mit der FNP-Ebene. Ein kommunales Flächenmanagement sollte auch diese Außenreserven berücksichtigen sowie Potenziale für Flächenrücknahmen und Flächentausche in den Blick nehmen.
- Die weitere Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zum Erhalt landwirtschaftlicher Produktionsflächen, aus Gründen des

Natur- und Freiraumschutzes sowie zur Anpassung an den Klimawandel erforderlich. Eine Entwicklung gemäß dem Motto „Krapfen statt Donut!“ bietet jedoch für die einzelnen Städte und Gemeinden noch viele weitere Mehrwerte. Vitale Zentren und belebte Quartiere sind immer auch Orte der Gemeinschaft, des Zusammenkommens. Investitionen im Bestand ziehen vielfach Folgeinvestitionen in der Nachbarschaft nach sich. Mit Blick auf die angespannten kommunalen Haushalte und die demografische Entwicklung ist eine effiziente Nutzung der vorhandenen Infrastrukturen unerlässlich.

- Nicht immer muss die oberste Zielsetzung sein, die als Siedlungsflächenreserve identifizierten Flächen tatsächlich einer Bebauung zuzuführen. Die vor Ort zu treffende Abwägungsentscheidung kann und sollte immer auch Maßnahmen der Klimaanpassung, der Aufenthaltsqualität, für Mobilitätszwecke oder andere Nutzungen umfassen (sogenannte „doppelte“ oder „dreifache Innenentwicklung“).
- Die Anwendungsbereiche der Erhebung sind so vielfältig wie das Instrumentarium für ein nachhaltiges Flächenmanagement: Bauleitplanverfahren, Städtebauförderung, Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR), Eigentümeransprache, Grundsteuer C, Baulandkataster (§ 200 Abs. 3 BauGB), Entwicklungskonzepte (§ 176a BauGB), Testplanungen, städtebauliche Ideenwettbewerbe und andere. Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen sind jedoch, nicht zuletzt aufgrund finanzieller und personeller Kapazitäten, begrenzt und müssen zur Mobilisierung der Baulücken und Innenentwicklungspotenziale gestärkt werden. Auch der Verband Region Südlicher Oberrhein wird die Städte und Gemeinden gerne weiterhin im Rahmen seiner Möglichkeiten unterstützen und weitere Kooperations- und Fördermöglichkeiten suchen.

Allen Beteiligten wünschen wir das richtige Gespür und die notwendige Ausdauer, die Ergebnisse der regionsweiten Siedlungsflächenpotenzialermittlung zu pflegen und als Baustein zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung zu nutzen. Viel Erfolg!

Weitere Informationen

- **Beschlussvorlage DS PIA 14/23**: Regionsweite Erhebung der Innenentwicklungspotenziale, hier: Ausschreibung der erforderlichen Planungsleistungen. Sitzung des Planungsausschusses am 12.10.2023
- **Beschlussvorlage DS PIA 10/24**: Erfassung der Siedlungsflächenpotenziale unter besonderer Berücksichtigung der Innenentwicklung, hier: Sachstand zum Start der Erhebungsgespräche mit den Städten und Gemeinden. Sitzung des Planungsausschusses am 10.10.2024
- **Beschlussvorlage DS VVS 06/25**: Ermittlung der Siedlungsflächenpotenziale, hier: Abschluss und Ergebnisse der Erhebung 2024/2025. Sitzung der Verbandsversammlung am 24.07.2025
- **Pressemitteilung vom 24.07.2025**: Der Verband und die 126 Städte und Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein haben Flächenpotenziale für Wohnen und Gewerbe ermittelt.

Verband Region Südlicher Oberrhein
Planen. Beraten. Entwickeln.

Verband Region Südlicher Oberrhein
Reichsgrafenstraße 19
79102 Freiburg
Tel. +49 761 70327-0
E-Mail info@vrso.de
www.region-suedlicher-oberrhein.de