

**Zeitschrift:** Regio Basiliensis : Basler Zeitschrift für Geographie  
**Herausgeber:** Geographisch-Ethnologische Gesellschaft Basel ; Geographisches Institut der Universität Basel  
**Band:** 51 (2010)  
**Heft:** 3  
  
**Artikel:** Innenverdichtung vor Aussenentwicklung : der Weg zu einem sparsamen Flächenverbrauch  
**Autor:** Hartenstein-Janssen, Jana  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1088044>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 14.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Innenverdichtung vor Aussenentwicklung – Der Weg zu einem sparsamen Flächenverbrauch?

Jana Hartenstein-Janssen

## *Zusammenfassung*

*Obwohl die Dringlichkeit der Eindämmung des Flächenverbrauchs auf jeder Ebene der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland anerkannt worden ist, kann derzeit keine Trendwende verzeichnet werden. In diesem Prozess ist die Rolle der Kommunen massgebend. Der vorliegende Bericht greift das Thema Flächenmanagement am Beispiel Verwaltungsgemeinschaft Lörrach-Inzlingen auf.*

## 1 Einleitung

Aufgrund des anhaltenden Flächenverbrauchs und den damit verbundenen negativen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen hat der Nachhaltigkeitsgedanke in Bezug auf die Fläche auf allen Raumplanungsebenen Eingang gefunden. Anhaltspunkte für eine Trendwende im Flächenverbrauch sind jedoch nicht sichtbar (*Umweltbundesamt 2004; Werner 2006, 14*).

Die raumplanerische Hoheit liegt – mit Ausnahme der Bundes- und Landesprojekte – bei den Kommunen. Durch planerische Massnahmen allein kann jedoch keine Steuerwirkung erzielt werden (*Buchert & Arps 2005*), da häufig die eigenen Interessen der politischen Gemeinde dem bundesweiten Flächenziel entgegenstehen (*Bose 1999, 23*). Die öffentliche Hand verfügt zwar bereits heute über ausreichende Instrumente, um eine aktive Bodenpolitik zu betreiben. Die bestehenden Rahmenbedingungen und die Notwendigkeit, in private Verfügungsrechte einzugreifen, erschweren jedoch auf kommunaler Ebene einen quantitativen und qualitativen Bodenschutz.

Ein sinnvoller erster Schritt ist die Einführung eines kommunalen Flächenmanagements. Dieses ist die Strategie einer Kommune, mit Fläche und Boden effizient und wirtschaftlich umzugehen. Das kommunale Flächenmanagement zielt auf quantitativen Bodenschutz und auf qualitativen Boden- und Freiflächenschutz. Eine Steigerung der Effizienz in der Flächennutzung kann erreicht werden, wenn im Innenbereich verstärkt bestehende Potenziale für die Siedlungsentwicklung genutzt werden, um wertvolle Freiflächen im Aussenbereich zu schonen (*Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg 2003, 7; Stadt Lörrach 2006*).

## 2 Möglichkeiten zur Verbesserung der Planungspraxis am Beispiel Lörrach

### 2.1 Das kommunale Flächenmanagement

Die Diplomarbeit “Flächenmanagement der Stadt Lörrach: Baulandpotenziale erfassen und aktivieren” (Hartenstein-Janssen 2008) setzt bei der Rolle des kommunalen Flächenmanagements in der räumlichen Planung an. Es werden die Ursachen und Folgen des anhaltend hohen Flächenverbrauchs dargestellt, und die Innenentwicklung wird aus verschiedenen Perspektiven betrachtet, um deren Vor- und Nachteile aufzuzeigen. Die Arbeit geht auch auf die bestehenden und möglichen Instrumente für einen schonenden Umgang mit der Ressource Boden bei der Siedlungsentwicklung ein. Neben Expertengesprächen werden auch aktuelle Aspekte zum Flächenverbrauch und zur Innenverdichtung aus der Region recherchiert.

Der Praxisteil der Arbeit beinhaltet die Aktualisierung des Baulückenkatasters der Stadt Lörrach, Stand 31.05.2007, und den Aufbau einer Geodatenbank für die Verwaltungsgemeinschaft (VWG) Lörrach-Inzlingen inklusive der Auswertung der gewonnenen Daten. Die Auswertung untersucht das Entwicklungspotenzial für die bestehenden Baulücken.

Das Flächenmanagement der VWG Lörrach-Inzlingen unterscheidet als Flächenpotenzial im Innenbereich:

- klassische Baulücken (erschlossene Flächen mit Baurecht und Flächen nach §34),
- Flächen mit Entwicklungspotenzial,
- geringfügig genutzte Grundstücke.

Anhand des rechtlichen Status werden folgende Baulückentypen ausgeschieden: Entwicklungsflächen, Flächen nach §34 – welche im Zusammenhang mit bebauten Ortsteilen liegen, jedoch über keinen qualifizierten Bebauungsplan verfügen –, Wohnbauflächen, Gewerbeflächen, Mischgebiete und Gemeinbedarf (vgl. Abb. 1).

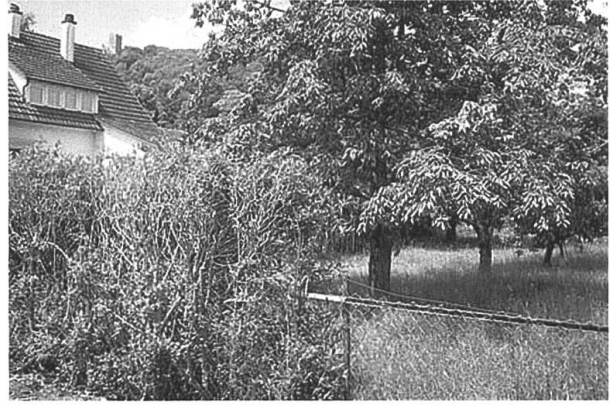
### 2.2 Reduktion des Flächenverbrauchs

Die Zurückführung des Flächenverbrauchs auf ein ökologisch vertretbares Mass ist theoretisch möglich. Anhaltspunkte für eine Trendwende im Flächenverbrauch sind jedoch bislang weder in der Bundesrepublik Deutschland noch in der Schweiz sichtbar. Vielmehr scheint sich der Flächenverbrauch auf einem hohen Niveau zu stabilisieren.

Die Ursachen sind komplex und vielschichtig und daher nicht isoliert zu betrachten. Als Verursacher erscheinen sowohl private als auch öffentliche Akteure. Die Ursachen werden eingeteilt in eine Nachfrage- und eine Angebotsseite (siehe Tab. 1). Auf der Nachfrageseite bewirkt der anhaltende Wandel der Lebens-, Wohn- und Arbeitsformen und die Umstrukturierung der Wirtschaft neue Standortwünsche und einen steigenden Wohnflächenbedarf. Die gestiegene Mobilität erleichtert die Zersiedelung der Landschaft. Auf der Angebotsseite führt die Zersplitterung der öffentlichen Verwaltung häufig zur Konkurrenz der Gemeinden um Investoren, mit der Folge, dass die Möglichkeiten des Bodenschutzes durch Bauvorschriften nicht vollständig ausgeschöpft werden. Flächenreserven im Innenbereich stehen zur Deckung des Flächenbedarfs kurzfristig oft nicht zur Verfügung.



Entwicklungsfläche



Wohnbaufläche



Fläche nach §34



Gemeinbedarfsfläche



Mischnutzung



Gewerbliche Baufläche

Abb. 1 Beispiele der Baulückentypen in der VWG Lörrach-Inzlingen. Quelle: eigene Darstellung.

Tab. 1 Ursachen des anhaltenden Flächenverbrauchs. (Eigene Darstellung)

Angebotsseite	Nachfrageseite
Flächeninanspruchnahme durch die Infrastruktur	Wandelnde Standortwünsche
Finanzielle Vorteile der Kommunen durch Neuausweisung	Steigender Wohnflächenbedarf
Konkurrenz zwischen den Gemeinden	Gestiegene persönliche Mobilität
Lokale Bauvorschriften	Starkes Preisgefälle für Bauland zwischen städtischen Lagen und Randgemeinden im ländlichen Raum
Inaktive Flächenreserven	

## 2.3 Flächenverbrauch und Innenentwicklung

Die Strategie der Innenentwicklung wird mittelfristig bereits aus wirtschaftlichen Gründen für viele Kommunen ein Muss, da eine Aussenentwicklung bei gleichzeitig schwindenden Bevölkerungszahlen zu unrentablen Entwicklungs- und Infrastrukturkosten führt. Durch das Ziel, höhere Einwohnerdichten und kurze Wege zu generieren, werden lebendige Quartiere ermöglicht bei gleichzeitiger Verringerung des Verkehrsaufkommens. Dieses sind nur einige von zahlreichen Vorteilen, die eine Innenentwicklung bietet. Die Entwicklung von Kommunen muss nicht mit stetig steigendem Flächenverbrauch verbunden sein, ein qualitatives Wachstum stärkt die vorhandenen Potenziale und bedeutet langfristig Kostenersparnis und eine höhere Lebens- und Standortqualität. Aus ökologischen Gründen können durchaus Zielkonflikte bestehen, etwa im Bereich Stadt- und Mikroklima oder Grundwasser. Ebenso stellt eine verdichtete Bauweise hohe Anforderungen an das Wohnumfeld und an die Wohnqualität (z. B. Lärm, Licht, Sicht). Die Vorteile überwiegen jedoch und die Zielkonflikte können minimiert werden. Daher ist der Innenentwicklung vor der Aussenentwicklung der Vorrang zu geben. Sie kann als Sofortmassnahme und laufend stattfinden und führt bei konsequenter Anwendung innerhalb überschaubarer Zeiträume zu Erfolgen (Hartenstein-Janssen 2008, 10).

Die Steuerungsmöglichkeiten der Eindämmung des Flächenverbrauchs und der Stärkung der Innenentwicklung können nach Planungsinstrumenten, marktwirtschaftlichen Instrumenten in der Raumplanung (MIR) sowie in den Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Gesprächskultur eingeteilt werden (Hartenstein-Janssen 2008, 42). Derzeit existieren noch keine konkreten, quantitativen Vorgaben zum Flächenverbrauch. Flächennutzungspläne dienen eher als Ordnungsinstrument, anstatt als Instrument zur allgemeinen Raumentwicklung, da sie einen relativ statischen Charakter haben. Marktwirtschaftliche Instrumente, zum Beispiel Steuern und Subventionen, sind derzeit weniger als Instrument für einen sparsamen Umgang mit Boden ausgerichtet. Vielmehr sind sie dafür gedacht, die Wirtschaft zu fördern und soziale Härten auszugleichen. Die Öffentlichkeitsarbeit bezüglich Innenentwicklung seitens des Landes Baden-Württemberg ist erst im Aufbau.

## 2.4 Kommunale Zusammenarbeit

Durch die raumplanerische Hoheit der Kommunen haben diese zwar eine tragende Rolle in der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme, können sie jedoch aufgrund von Sachzwängen und kommunalfinanziellen Rahmenbedingungen nicht voll wahrnehmen.



Gemeinden haben die Möglichkeit, über eine aktive Bodenpolitik (z. B. vorsorglicher Landerwerb) und eine intensive Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Veröffentlichung eines Baulückenkatasters, Beratung) private Flächenpotenziale für die Innentwicklung bereitzustellen. Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse (Zweckbestimmung, Baufristsetzung, Optionsverträge) und eine auf den tatsächlichen Bedarf abgestimmte Ausweisungspraxis können die Entstehung neuer Baulücken verhindern. Bereits jetzt dürfen sich Kommunen an einer regionalen Kooperation beteiligen und die Neuausweisungen abstimmen auf den tatsächlichen Bedarf. Ebenso lassen sich lokale Bauvorschriften laufend anpassen. Landschaftsplanung und Schutzgebietsausweisungen tragen ebenso wie ein guter Umgang mit Bodenmaterial zu einem qualitativen Bodenschutz bei.

### 3 Potenziale in der Verwaltungsgemeinschaft Lörrach-Inzlingen

Die Auswertung der Daten der VWG Lörrach-Inzlingen zeigt, dass der Anteil der Baulücken mit 4 % der Siedlungsfläche relativ gering ist (*Hartenstein-Janssen* 2008, 55). Trotzdem besteht mit über 518'000 m<sup>2</sup> ein beträchtliches innerstädtisches Flächenpotenzial. Anhand der Fläche der Flurstücke sind 61 % der Baulücken grösser als 1'000 m<sup>2</sup>. Die Baulücken befinden sich zu 82 % in privaten Händen, wobei die Eigentumsstruktur der Gemarkungen recht unterschiedlich ist: In der Gemarkung Lörrach, dem zentralen Bereich der Verwaltungsgemeinschaft, befinden sich 25 % der Baulücken, die zudem relativ gross sind, in öffentlicher Hand.

Die Bebauungsgebiete zeigen sowohl absolut als auch relativ sehr unterschiedliche Flächenpotenziale. Hohe Flächenpotenziale befinden sich insbesondere in Bebauungsgebieten aus der Zeit 1971–1985, beziehungsweise in Bebauungsgebieten, welche 1986–2007 genehmigt wurden. Nach dem rechtlichen Status der Baulücken überwiegt die Rolle der Wohnnutzung, dann folgen die Flächen nach §34 und Gewerbebauflächen. Knapp ein Sechstel der Baulücken sind von Bodenbelastung betroffen.

Die innerstädtischen Flächenpotenziale sind auf die Bodenrichtwerte relativ gleichmässig verteilt. Für Wohnbauflächen bildet die günstige Preislage 251–300 €/m<sup>2</sup> den Schwerpunkt, doch auch die höheren Preislagen sind stark vertreten. Der grosse Anteil von Baulücken in der Preislage 101–250 €/m<sup>2</sup> geht ausschliesslich auf gewerbliche Bauflächen zurück. Betrachtet man die Distanz der Baulücken zum Zentrum, zeigt sich eine gleichmässige Verteilung der Flächenpotenziale. Absolut gesehen weist die mittlere Entfernung (1'001–3'000 m vom Zentrum) die grösste Fläche auf. Relativ gesehen ist der Anteil der Baulücken an der Siedlungsfläche im äusseren Ring (3'001–6'000 m<sup>2</sup>) am grössten.

Rund 30 % der Fläche der Baulücken fliessen als realisierbare Potenziale in die Bedarfsberechnungen zum gemeinsamen Flächennutzungsplan 2022 des Oberzentrums Lörrach-Weil am Rhein mit ein, wodurch die Aktivierung der Baulücken zwingend ist. Die Aufgabe der Verwaltung besteht nun darin, im Zuge der Aktivierung dieser Flächen Ideenwettbewerbe durchzuführen und Investoren zu finden. Zur Sicherung einer zügigen Überbauung von Baulücken besteht für die Verwaltung die Möglichkeit, ein Baugebot zu erlassen, das Fristen vorgibt. Dies ist allerdings in der Regel nur für Flächen im öffentlichen Besitz möglich. Der Anteil der privaten innerstädtischen Flächenpotenziale ist mit 82 % der Baulückenflächen hoch. Es sollen keine neuen privaten Baulücken entstehen, während die bereits bestehenden Baulücken kontinuierlich aktiviert werden. Eine Erschliessung soll nur noch über Optionsverträge stattfinden. Es müssen alle Eigentümer einem Bebauungsplan zustimmen, wodurch eine zügige Überbauung sichergestellt wird.

## 4 Instrumente zur Schliessung von Baulücken

Für die Aktivierung der Baulücken erweisen sich die relativ grossen Flächen in der VWG als vorteilhaft, weil die Überbauung in der Regel jeweils nur von einem Bauträger angegangen wird. Dadurch kann – im Vergleich zu einer sehr kleinteiligen Eigentumsstruktur – von einem schnelleren Verfahrensablauf ausgegangen werden.

Ein relativ grosses und gut zugängliches Potenzial für eine nachhaltige Stadtentwicklung bieten die Baulücken in der Gemarkung Lörrach. Anhand des rechtlichen Status der Baulücken zeigt sich die übergeordnete Rolle der Wohnnutzung. Die Baulücken sind meist privates Eigentum. Durch die anhaltende Nachfrage nach Wohnbauflächen in der Verwaltungsgemeinschaft wird es aufgrund einer positiven Bevölkerungsprognose mittel- bis langfristig zur Nachverdichtung kommen. Weil die Baulücken bezüglich Bodenrichtwert und Entfernung vom Zentrum relativ gleichmässig verteilt sind, tragen sie ganz unterschiedlichen Nachfragestrukturen Rechnung.

Da Bebauungsgebiete aus der Zeit vor 1971 relativ wenige Baulücken aufweisen, lässt sich vermuten, dass die Verdichtung auch eine Frage der Zeit ist. Es scheint aber sinnvoll, künftig die Entwicklung von Bebauungsplänen mit über 20 % Baulücken aufmerksam zu verfolgen und hier gezielt zu fördern. Dafür steht der Verwaltung die Vermarktung der eigenen Grundstücke zur Verfügung, während sie bei der Vermarktung privater Baulücken nur durch Öffentlichkeitsarbeit und Vermittlungstätigkeiten steuernd wirken kann. Altlasten und schädliche Bodenveränderungen sind bei der Innenentwicklung relevante Themen. Da im Zuge der Überbauung von Baulücken in der Regel eine Sanierung oder Sicherung stattfindet, kann die fortschreitende Aktivierung zur ökologischen Verbesserung der städtischen Umweltqualität beitragen.

## 5 Fazit

Als erster sinnvoller Schritt für die Innenentwicklung kann das Nutzen von Baulücken betrachtet werden. Langfristig sollte sich diese Strategie jedoch einer Flächenkreislaufwirtschaft annähern, die aber überregional organisiert werden muss (z. B. Landkreis oder regionaler Planungsverband), weil sich Flächenreserven nicht immer dort befinden, wo sie benötigt werden.

Die bestehenden Instrumente der aktiven Bodenpolitik und intensive Öffentlichkeitsarbeit ermöglichen immerhin schon jetzt die kontinuierliche Schliessung von Baulücken. Soweit der Anteil der Baulücken nicht zu unrentablen Entwicklungs- und Infrastrukturkosten führt und man von einer anhaltenden Aktivierung ausgehen kann, stellen diese Grundstücke auch eine Ressource für künftige Entwicklungen dar. Es gilt allerdings zu bedenken: Baulücken haben als innerstädtische Freiflächen wichtige stadtökologische Funktionen, welche im Rahmen der Innenverdichtung ebenfalls Beachtung finden müssen. Ob allein kostenorientierte Instrumente Erfolg versprechen, ist fragwürdig. Mit Preisen, Gebühren, Steuern und durch Kontingentierung kann man einen entscheidenden Beitrag zur Senkung des Flächenverbrauchs erzielen. Ob dies dann ein ökologisch vertretbares Mass ist, sei dahingestellt. Immerhin besteht gegenüber den marktwirtschaftlichen Instrumenten ebenfalls eine Skepsis, da es derzeit noch Defizite in der konkreten Ausgestaltung und in der Wirksamkeit der einzelnen und der kombinierten Instrumente gibt und auch ihre „Nebenwirkungen“ nicht klar einschätzbar sind (*Bundesamt für Bauwesen und Raumplanung* 2005; *Bundesamt für Raumentwicklung* 2003).

Tab. 2 Zeitliche Perspektive der Planungsinstrumente und der marktwirtschaftlicher Instrumente (MIR). (Eigene Darstellung)

Planungsinstrumente	Sofortprogramme	Mittelfristige Perspektive	Langfristige Perspektive
	Bestehende Instrumente ausschöpfen  Raumbeobachtung weiterentwickeln	Modernisierung der Raumplanung vom Ordnungs- zum Entwicklungsinstrument	Flächenausweisungsrechte nach Bundesländern
MIR	<b>Steuern</b> Eigenheimzulage Entfernungspauschale Grunderwerbssteuer Liegenschaftssteuer	<b>Gebühren und Lenkungsabgaben</b> Bodenversiegelungsabgabe Bruttogeschossflächenabgabe  <b>Subventionen</b> Subventionierung erwünschter Bautypen  <b>Abgeltungen</b> Reform der Kommunalfinanzen	<b>Gutschriften, Zertifikate und Kontingente</b> Flächenausweisungskontingente Flächennutzungsrechte

Um unerwünschte wirtschaftliche und soziale Folgen beziehungsweise räumliche Ausweichreaktionen zu vermeiden, bedarf es koordinierter und fachübergreifender Konzepte. Diese zu erstellen und politisch durchzusetzen, benötigt einen relativ langen Zeitraum und eine konsequente Stadtplanungs- und Raumordnungspolitik. Angesichts der Dringlichkeit des Problems "Innenverdichtung" erscheint es deshalb sinnvoll, Sofortprogramme und Programme einer mittel- und langfristigen Perspektive zu kombinieren (vgl. Tab. 2). Die Bodenpolitik benötigt Unterstützung aus der staatlichen Wohnungspolitik, der Verkehrspolitik, Agrarpolitik, Steuerpolitik, Energiepolitik und Sozialpolitik.

## Literatur

- Bose M. 1999. Raumbezogene Planungsinformationssysteme für die Flächennutzungsplanung. Entwicklungsstand, Konzeptionen, Empfehlungen für den weiteren Ausbau. *Harburger Berichte zur Stadtplanung* 10: 1–263.
- Buchert M. & Arps H. 2005. *Positionspapier des Öko-Instituts für eine nachhaltige Reduzierung der Flächeninanspruchnahme*. Darmstadt, 1–17.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumplanung (Hrsg.) 2005. Mengensteuerung der Siedlungsentwicklung durch Plan und Zertifikat. *Informationen zur Raumentwicklung* Heft Bonn: 199–355.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2003. Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung (MIR): Sechs Expertinnen und Experten haben im Auftrag des ARE zu diesem Thema je ein Papier verfasst. Bern, 1–127.
- Hartenstein-Janssen J. 2008. *Flächenmanagement der Stadt Lörrach. Baulandpotenziale erfassen und aktivieren*. Diplomarbeit, Geographisches Institut der Universität Basel, Basel, 1–111. [als Manuskript vervielfältigt]
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (Hrsg.) 2003. *Bodenschutz 2003: Kommunales Flächenmanagement Arbeitshilfe*. Stuttgart, 1–108.
- Stadt Lörrach (Hrsg.) 2006. *Flächenmanagement der Stadt Lörrach. Bericht Juni 2006*, Lörrach, 1–14. [unveröffentlichtes Manuskript]
- Umweltbundesamt (Hrsg.) 2004. *Hintergrundpapier: Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen*. Umweltbundesamt der Bundesrepublik Deutschland (UBA), Berlin, 1–177.
- Werner J. 2006. Flächeninanspruchnahme in den Bundesländern. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 7: 14–21.



