



## Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)

## Lagebericht 2018

## Inhalt

Vorwort .....	3
Einleitung.....	4
<b>I Flächenverbrauch .....</b>	<b>5</b>
1. Flächenverbrauch in Bund und Land .....	5
2. Flächenverbrauch in Stuttgart .....	6
<b>II Das Nachhaltige Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS).....</b>	<b>9</b>
3. Systematik des Nachhaltigen Bauflächenmanagements .....	9
3.1 Flächentypen .....	9
3.2 Änderung der Einteilung der zeitlichen Verfügbarkeiten .....	9
4. Auswertung der NBS-Datenbank .....	11
4.1 Gesamtflächenbilanz .....	11
4.2 Auswertung der NBS-Datenbank nach Kategorien.....	16
4.2.1 Neu erfasste Potentialflächen nach Darstellung im Flächennutzungsplan.....	16
4.2.2 Baufertigstellungen im Betrachtungszeitraum .....	17
4.2.3 Bauflächenpotentiale differenziert nach ihrer Darstellung im Flächennutzungsplan .....	18
4.2.4 Bauflächenpotentiale nach ihrer zeitlichen Verfügbarkeit .....	19
4.2.4.1 Wohnbauflächen .....	19
4.2.4.2 Gemischte Baufläche .....	21
4.2.4.3 Gemischte Baufläche Verwaltung .....	22
4.2.4.4 Gewerbliche Baufläche .....	23
4.2.5 Bauflächenpotentiale differenziert nach Eigentümerstruktur.....	25
4.2.6 Bauflächenpotentiale differenziert nach Flächentypen .....	26
<b>III Aktive Innenentwicklung .....</b>	<b>27</b>
5. Aktivierung von Bauflächenpotentialen .....	27
6. Aktive städtische Bodenpolitik.....	30
7. Fazit und Ausblick.....	32

## **Vorwort**

Die Landeshauptstadt Stuttgart setzt seit mehreren Jahren bei der Siedlungsentwicklung erfolgreich auf den Grundsatz der Innenentwicklung. Dieses Ziel vor dem Hintergrund der andauernd hohen Nachfrage nach Bauflächen aufrecht zu erhalten und nicht auf die vermeintlich einfachere Lösung der Außenentwicklung zu setzen erfordert viel Überzeugungsarbeit.

Das Prinzip der Innenentwicklung ist sehr facettenreich und wirkt sich auf viele Bereiche der nachhaltigen Stadtentwicklung positiv aus.

So bilden kompakte Siedlungsstrukturen mit einer guten Nutzungsmischung beispielsweise die Grundlage für eine urbane und nachhaltige Mobilität. Da die Attraktivität von Städten maßgeblich durch ihren Verkehr beeinflusst wird, fällt diesem Aspekt der Innenentwicklung, insbesondere in Stuttgart, eine große Bedeutung zu.

Zudem ergeben sich durch Innenentwicklungsmaßnahmen viele Möglichkeiten den Siedlungsbestand aufzuwerten und städtebauliche Defizite zu beheben. Durch die Mitnutzung der bereits vorhandenen Infrastruktur entstehen finanzielle Vorteile, die sinnvollerweise direkt wieder im Quartier für Aufwertungsmaßnahmen investiert werden.

Aber auch soziale Aspekte können positiv beeinflusst werden. So bietet sich im Rahmen der Innenentwicklung die Gelegenheit Quartiere so zu verändern, dass soziale Strukturen gestärkt werden. Beispielsweise kann durch Ergänzungsbauten altengerechter Wohnraum entstehen, der es der alteingesessenen Bevölkerung ermöglicht in ihrer gewohnten Umgebung zu bleiben. In den freigewordenen Wohnraum können dann jüngere Bevölkerungsgruppen ziehen. Langfristig entsteht so eine gut durchmischte Altersstruktur im Quartier.

Ferner bedeutet Innenentwicklung eine Sicherung hochwertiger Böden im Außenbereich, die neben ihrer wichtigen Rolle in den Umweltkreisläufen und dem Beitrag zum Stadtklima, zum Anbau von Lebensmitteln, aber auch als Ort der Naherholung für Anwohner und Lebensraum für Tiere und Pflanzen dienen.

Die zentrale Frage der Innenentwicklung wird auch zukünftig sein, ob es uns gelingt innovative und dem Ort angemessene Lösungen der Innenentwicklung zu finden und diese als Chance zur Aufwertung des Bestandes zu begreifen. Das Ziel muss dabei sein, Verbesserungen im Bestand durch punktuelle Ergänzungen herbeizuführen aber auch vor Maßnahmen des Stadtumbaus und unkonventionellen Ansätzen, wie der Überbauung von technischen Infrastrukturanlagen, nicht zurückzuschrecken.

Die Maßnahmen der Innenentwicklung werden jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn die Bewohner frühzeitig in die Planungen eingebunden werden und der Identität der Bewohner mit ihrer Stadt ein hoher Stellenwert eingeräumt wird.

Der vorliegende Bericht stellt den aktuellen Stand und die Entwicklung der Stuttgarter Bauflächenpotentiale dar und zeigt auf, mit welchen Strategien den Herausforderungen der Innenentwicklung begegnet werden kann.

Peter Pätzold  
Bürgermeister

## Einleitung

Der regelmäßig alle 3 Jahre erscheinende Lagebericht zeigt, wie sich die Bauflächenpotentiale zur Nachverdichtung in Stuttgart, im Vergleich zu den Vorjahren verändert haben, wie viele Bauflächenpotentiale neu hinzugekommen sind und wie viele baufertiggestellt wurden. Ziel des Lageberichts ist es, die Innenentwicklungsstrategie der Landeshauptstadt Stuttgart zu unterstützen und darzustellen, wo Anpassungen dieser Strategie erforderlich sind, um weiterhin erfolgreich Innenentwicklung zu betreiben.

Die Stuttgarter Gemarkung besteht zu etwa 50% aus Siedlungsfläche und zu 50% aus Fläche für Landwirtschaft, Wald, Gewässer und Erholungsfläche. An dieser Tatsache orientiert sich der wirksame Flächennutzungsplan und setzt konsequent auf die Innenentwicklung und das Nachhaltige Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS), um die Flächenentwicklungsbedarfe abzudecken.

Auch der immer deutlicher werdende Klimawandel macht einen behutsamen Umgang mit bestehenden Freiflächen und damit verbundenen Bodenressourcen im Außen- und Innenbereich zwingend erforderlich. Daher ist die Stadtentwicklungsstrategie „Innen vor Außenentwicklung“, auch weiterhin, die aus Sicht einer Nachhaltigen Stadtentwicklung, richtige Planungsstrategie. Zur Unterstützung dieser Strategie ist das Nachhaltige Bauflächenmanagement Stuttgart ein wichtiges Instrument. Sämtliche Bauflächenpotentiale im Innenbereich Stuttgarts werden dazu erhoben und die planerischen Rahmenbedingungen festgelegt und abgestimmt.

Durch die hohe Nachfrage nach Bauflächen und den steigenden Druck Bauflächen für die Siedlungsentwicklung bereitzustellen, wird es immer wichtiger, die Bauflächenpotentiale gezielt zu mobilisieren indem die Entwicklungshemmnisse wie z.B. Altlasten und privatrechtliche Verpflichtungen abgebaut werden. Eine große Zahl der NBS-Flächen ist durch komplexe Entwicklungshemmnisse geprägt, die eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Flächen erforderlich machen. Um die Innenentwicklungspotentiale zügig mobilisieren zu können, ist es erforderlich, dass die Stadt noch mehr in Vorleistung geht. Zu dieser Vorleistung gehören insbesondere: Entwicklungsinteressen aller Betroffenen ermitteln und zusammenbringen, Investorenansprache, Entwicklungshemmnisse benennen, Lösungen zu ihrer Beseitigung aufzeigen usw.

Für die Aktivierungsstrategie der Bauflächenpotentiale ist es aber nicht nur relevant, dass die Flächen überhaupt entwickelt werden, sondern auch wie die Potentiale entwickelt werden. Doppelte Innenentwicklung ist der Schlüsselbegriff, wenn es um qualitative Innenentwicklung geht. Qualitative Innenentwicklung vereint hohe städtebauliche Dichten mit hoher Qualität des öffentlichen Raums, berücksichtigt ökologische Aspekte wie Artenschutz, Immissionsschutz, das Stadtklima, Altlasten sowie der Boden- und Grundwasserschutz und stellt die soziale Mischung im Quartier sicher.

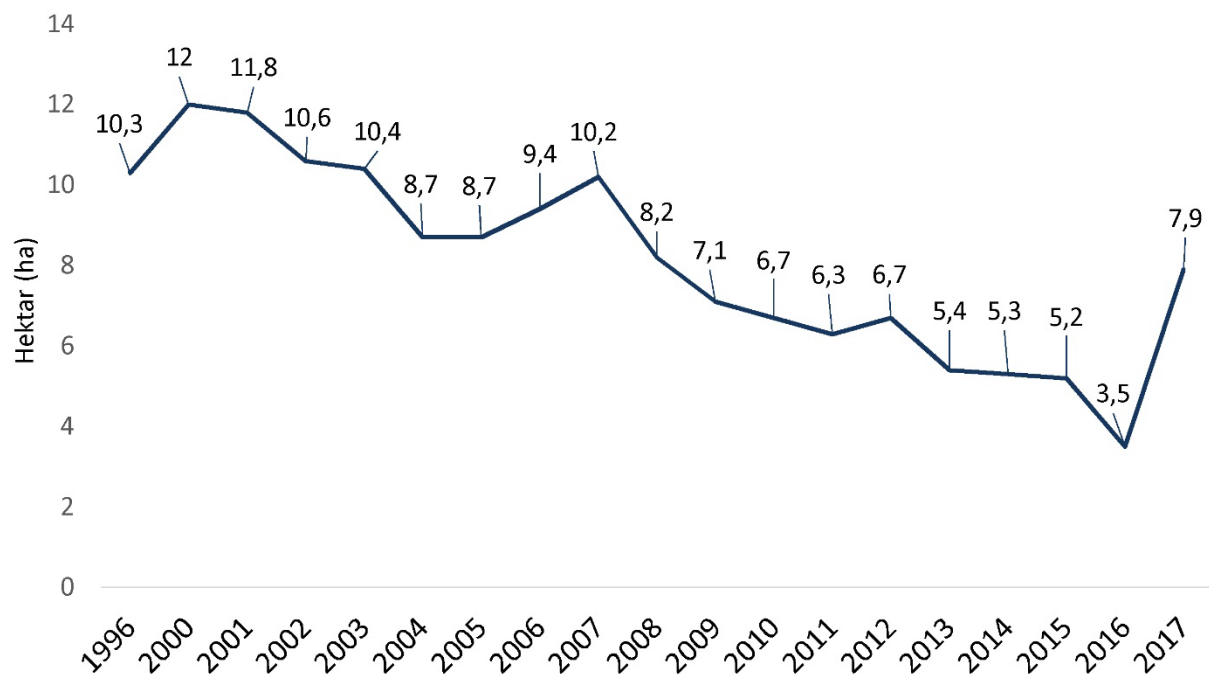
# I Flächenverbrauch

## 1. Flächenverbrauch in Bund und Land

In der Bundesrepublik Deutschland lag der Flächenverbrauch im Durchschnitt der Jahre 1993 bis 2003 noch bei 120 Hektar pro Tag. Im Jahr 2014 wurde täglich eine Fläche von 69 Hektar neu ausgewiesen. Das entspricht der Größe von ca. 100 Fußballfeldern. Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zum Ziel gesetzt, **bis zum Jahr 2020** die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr auf **30 Hektar pro Tag** zu reduzieren. Für Baden-Württemberg leitet sich daraus ein Zielwert von 3 ha pro Tag bis 2020 ab.

Der Flächenverbrauch in Baden-Württemberg ist seit 2006 kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2016 war der Zielwert für den täglichen Flächenverbrauch mit etwa 3,5 ha am Tag fast erreicht. Zuletzt ist der Verbrauch jedoch wieder sprunghaft angestiegen und lag für das Jahr 2017 bei 7,9 ha am Tag (vgl. Abb. 1).

**Abbildung 1:** Flächenverbrauch in Baden-Württemberg



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2018

## 2. Flächenverbrauch in Stuttgart

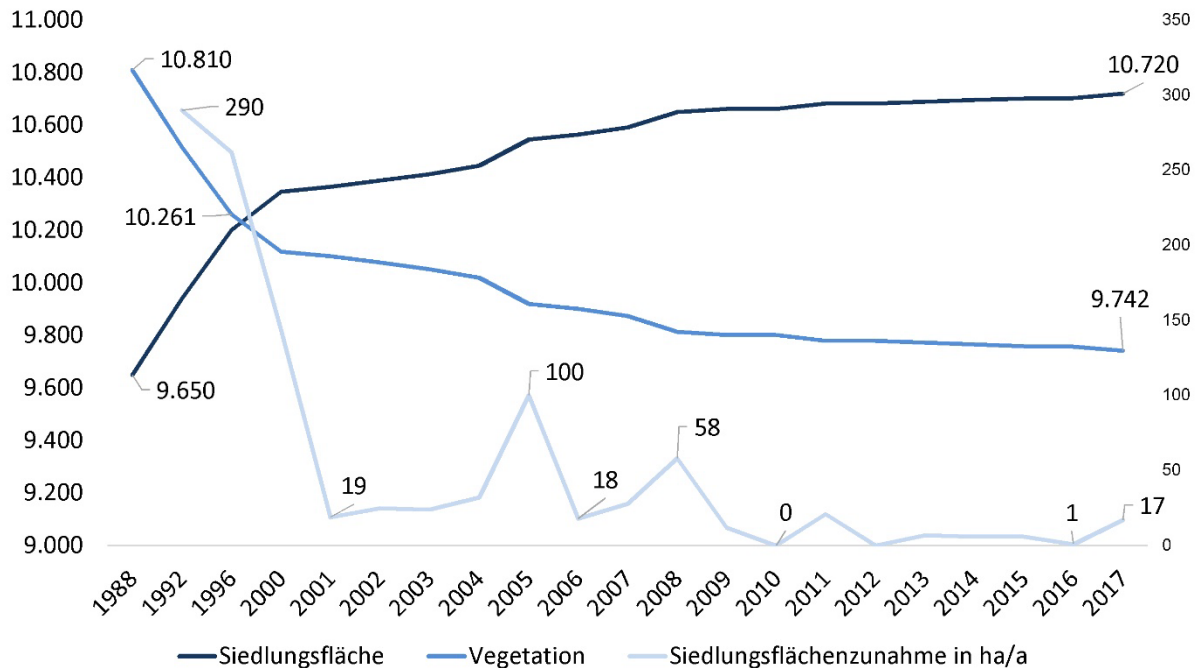
Die Landeshauptstadt Stuttgart verfügt aufgrund ihrer topographischen Lage „im Kessel“ und den daraus resultierenden stadtklimatischen Gegebenheiten nur über sehr eingeschränkte Möglichkeiten der Siedlungserweiterung. Im Jahr 2017 waren etwa 47% der Stuttgarter Gemarkungsfläche unversiegelte Freiflächen. Mehr als 40 Prozent der Gemarkungsfläche stehen auf Grund von Belangen des Natur- bzw. Landschaftsschutzes für Siedlungsentwicklung nicht zur Verfügung. Das Siedlungswachstums in Stuttgart müsste daher – falls eine schwerpunktmäßige Innenentwicklung unterbleibt - auf Grund vorgenannter Einschränkungen zwangsläufig auf wertvollen landwirtschaftlich genutzten Böden im Außenbereich, die keinem besonderen Schutzstatus unterliegen, stattfinden.

Um der Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen sowie sozialer Infrastruktur Rechnung tragen zu können, war vor etwa 20 Jahren ein Umdenken gefordert. Dies bedeutete eine konsequente Abkehr von der Außenentwicklung hin zur Innenentwicklung. Stuttgart gab sich das stadtentwicklungsplanerische Leitbild „kompakt-urban-grün“, um die spezifischen Qualitäten Stuttgarts als Stadt im Grünen zu bewahren und die Stadt im Inneren weiterzuentwickeln. Der Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen, war planerisches Leitbild in der Fortschreibung des seit 2001 wirksamen Flächennutzungsplans, der Ende der 1990er-Jahre erarbeitet wurde. Die Innenentwicklungsstrategie wurde in diesem Planwerk konsequent umgesetzt, so dass im Zuge der Fortschreibung des FNP, 62 Hektar geplante Bauflächen im Außenbereich aus dem Flächennutzungsplan gestrichen wurden. In 2014 wurden nochmals fünf geplante Baugebiete aus dem FNP herausgenommen, sodass im gesamten Stadtgebiet nur noch wenige Neubauflächen auf der „grünen Wiese“ dargestellt sind.

Seit 2009 ging der Flächenverbrauch in Stuttgart stark zurück und bewegte sich seitdem auf einem niedrigen Niveau um die 6,5 ha pro Jahr (vgl. Abb. 2). Auffällig ist, dass der Flächenverbrauch im Jahr 2017 wieder sprunghaft um 15,3 ha zugenommen hat. Das ist im Wesentlichen auf die Siedlungserweiterung durch das Gebiet Langenäcker-Wiesert in Stuttgart-Stammheim zurückzuführen, wo etwa 8,9 ha hochwertige Ackerfläche in Bauland umgewandelt wurden.

Über reine Flächenbetrachtungen hinaus gibt das Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS) über die Bodenqualität Auskunft zum planungsspezifischen Umgang mit der lokalen Bodenressource, die mit Hilfe sogenannter Bodenindexpunkte bilanziert wird (siehe hierzu auch Kapitel 5.2 im NBS-Lagebericht 2015). Dabei zeichnet sich ab, dass Siedlungserweiterungen im Außenbereich generell hohe Bodenverluste verursachen, da hier multifunktionale Ackerböden dauerhaft verloren gehen. Zur Bodenbilanzierung nach BOKS berichtet das Amt für Umweltschutz regelmäßig alle zwei Jahre (siehe GRDRs 1039/2017).

**Abbildung 2: Flächenverbrauch in Stuttgart**



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2018

In den kommenden Jahren wird die Flächenversiegelung in Stuttgart weiter zunehmen. Heute schon absehbare Projekte sind Beim Schafhaus (13 ha incl. Friedhofserweiterungsfläche) in Stuttgart-Mühlhausen, Mittlere Wohlfahrt (2,2 ha brutto) in Stuttgart-Mühlhausen, SSB-Betriebshof (4 ha brutto) in Stuttgart-Weilimdorf und Böckinger Straße (3,7 ha brutto) in Stuttgart-Zuffenhausen. Mit den hier aufgeführten Projekten sind die im Flächennutzungsplan dargestellten geplanten Bauflächen weitestgehend ausgeschöpft.

Der Flächennutzungsplan stellt insgesamt noch etwa 22 ha Neubaufäche dar, die in den statistischen Auswertungen gemäß der NBS-Systematik, nicht als versiegelte Siedlungsfläche geführt werden. Die NBS-Fläche Langenäcker-Wiesert (NBS-Nr. 576) ist die jüngste Fläche, die mit dem „Baggerbiss“ im April 2018 auf „im Bau“ umgestellt wurde. Seitdem wird die Fläche nicht mehr als Bauflächenpotentiale geführt.

Die Flächenreserven des wirksamen FNP Stuttgart sind mit den hier erwähnten Entwicklungen weitestgehend aufgebraucht. Übrig bleiben die geplante Gewerbefläche westl. des Mercedes-Benz-Museums (5,3 ha brutto) in Stuttgart-Bad Cannstatt und die Wohnbaufläche Salzweg (1,3 ha brutto) in Stuttgart-Zuffenhausen, die sich aber, aufgrund ihrer Nähe zur B10 und den damit einhergehenden Emissionen, als schwer entwickelbar darstellt.

Innerstädtische Freiräume und unversiegelte Flächen gewinnen durch den Klimawandel immer größere Bedeutung. Stuttgart wirft daher ein besonderes Augenmerk auf die Vermeidung von Bodenversiegelung und dem Erhalt hochwertiger Böden. Die Einbeziehung des Bodenschutzkonzeptes Stuttgart in Prozessen der Bauleitplanung ermöglicht einen verantwortungsvolleren Umgang mit Böden, da hierbei der Verbrauch der Bodenressource planbar, messbar und steuerbar ist. Das betrifft nicht nur die Siedlungsentwicklung auf Neubaufächen, sondern auch den behutsamen Umgang mit Flächen im Zuge der Innenentwicklung. Die sogenannte Doppelte Innenentwicklung wird in Zukunft eine deutlich stärkere Rolle einnehmen müssen. Hierzu soll auch der im Rahmen des Stuttgarter

Klimawandelanpassungskonzepts (KLIMAKS) entwickelte Klimaplanungspass (KlippS) als klimabezogene Grundlage für weitere konkrete planerische Entscheidungen hinsichtlich Klimaanpassung einen Beitrag leisten.



## **II Das Nachhaltige Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS)**

### **3. Systematik des Nachhaltigen Bauflächenmanagements**

Das NBS ist ein, auf einer Datenbank basierendes, Instrument der Innenentwicklung mit Koordinierungs- und Managementfunktion. Die Datenbank ermöglicht es, die für die Entwicklung des Bauflächenpotentials relevanten Informationen zu dokumentieren. In die Datenbank werden sämtliche Bauflächen (gem. der Darstellung im wirksamen Flächennutzungsplan Stuttgart) aufgenommen, die ein Mindestpotential von 2.000 m<sup>2</sup> realisierbarer Geschossfläche aufweisen und sich einem der folgenden sieben Flächentypen zuweisen lassen.

#### **3.1 Flächentypen**

Die NBS-Flächen sind nach folgenden Flächentypen definiert:

- Typ I: traditionelle Baulücke (Flächen unter 2.000 m<sup>2</sup> realisierbarer Geschossfläche sind im NBS nicht berücksichtigt, diese werden im Baulückenkataster geführt.)
- Typ II: Brachfläche
- Typ III: untergenutzte Grundstücke
- Typ IV: ungenutzte Betriebs-Reserveflächen
- Typ V: Umnutzungs-, Konversionsflächen
- Typ VI: Neubauflächen FNP Stuttgart
- Typ VII: Umnutzung im Bestand (ohne Zugewinn an baulicher Dichte)

#### **3.2 Änderung der Einteilung der zeitlichen Verfügbarkeiten**

Die Zeitstufenlisten für Wohnen und Gewerbe stellen den prognostizierten Bauflächenbedarf und die Bauflächenpotentiale differenziert nach der zeitlichen Verfügbarkeit dar. Dadurch wird die Steuerung einer zielgerichteten Bedarfsplanung und die bedarfsgerechte Entwicklung von Flächen für die Nutzungen Wohnen und Gewerbe möglich. Die Zeitstufenliste Wohnen (ZSL W) und Gewerbe (ZSL G) hatten in der Vergangenheit unterschiedliche Definitionen des Zeitpunkts, ab wann die Flächen für eine Bebauung zur Verfügung stehen. Die Systematik der zeitlichen Einteilung der Potentialflächen (NBS, ZSL W, ZSL G) nach ihrer Flächenverfügbarkeit wurde zwischenzeitlich vereinheitlicht und wird erstmals in diesem Lagebericht angewandt. Die früher bestehende unterschiedliche Einteilung der zeitlichen Verfügbarkeit je nach Instrument lag darin begründet, dass diese unabhängig voneinander zu unterschiedlichen Zeiten entwickelt wurden. Da die Zeitstufenlisten jedoch auf den Inhalten der NBS-Datenbank aufbauen, war es erforderlich, die zeitliche Einteilung der Verfügbarkeiten aufeinander abzustimmen.

In der neuen Systematik werden jetzt vier Zeitstufen vergeben, die von 0 ( $\leq 1$  Jahr, innerhalb eines Jahres, verfügbar), 1 ( $>1 \leq 3$  Jahre, ab dem zweiten Jahr bis zum Ende des dritten Jahres, verfügbar), 2 ( $>3 \leq 5$  Jahre, ab dem vierten Jahr bis Ende des fünften Jahres, verfügbar) bis 3 ( $>5$  Jahre, ab dem sechsten Jahr, verfügbar) reichen. Gemäß der Definition gilt eine Fläche, die den Status „im Bau“ trägt, als verfügbar. Mit Beginn der Baumaßnahmen durch „Baggerbiss“ gilt die Fläche als „im Bau“. Flächen, die sich „im Bau“ befinden, gelten nicht mehr als Bauflächenpotentiale gemäß der NBS-Systematik. Altlastensanierungsmaßnahmen gelten nicht als Baubeginn. Baufertigge-

stellt ist ein Projekt, wenn 90% der Bebauung abgeschlossen sind. Alle drei Instrumente, das NBS, die Zeitstufenliste Wohnen und die Zeitstufenliste Gewerbe verwenden mit der Fortschreibung 2018 dieselbe zeitliche Einteilung der Flächenverfügbarkeit.

### Zeitstufen:

baufertiggestellt: Bautätigkeiten sind (zu mindestens 90%) abgeschlossen

**Abbildung 3:** Verfügbarkeitskategorien der Bauflächenpotentiale

Zeitstufen	Im Bau	Zeitstufe 0	Zeitstufe 1	Zeitstufe 2	Zeitstufe 3						
		Gebiete, die bereits im Bau sind.	Gebiete, die aufgrund des vorhandenen Planungsrechts – i.d.R. ein rechtskräftiger Bebauungsplan – sofort bebaubar sind. <b>Begründung der Zeitstufe:</b> Die erteilung einer Baugenehmigung dauert im Schnitt ein Jahr. <b>Verfügbarkeit:</b> <i>sofort</i> bis zu einem Jahr.	Gebiete, auf denen kein Bau-recht besteht bzw. ein Bebauungsplan-verfahren erforderlich ist, um sie zu bebauen. <b>Begründung der Zeitstufe:</b> Ein Bebauungsplanverfahren dauert i.d.R. ca. 3 Jahre. <b>Verfügbarkeit:</b> <i>kurzfristig</i> , ab dem zweiten bis zum Ende des dritten Jahres.	Gebiete, die aufgrund bereits bekannter Schwierigkeiten bei der Bauleitplanung bzw. Bodenordnung oder aus Prioritätsgründen erst mittelfristig realisierbar erscheinen. Es handelt sich i.d. R. um Flächen in Umplanung (mit laufenden Planungen) mit mittelfristiger Entwicklungsperspektive. <b>Begründung der Zeitstufe:</b> Hier sind vor dem Bebauungsplanverfahren vorgeschaltete planerische Schritte wie VU, Wettbewerbe, Bürgerbeteiligung etc. zu berücksichtigen. <b>Verfügbarkeit:</b> <i>mittelfristig</i> , ab dem vierten bis Ende des fünften Jahres.	Gebiete, die aufgrund bereits bekannter notwendiger äußerer Vorleistungen, bereits bekannter Schwierigkeiten bei der Bauleitplanung bzw. Bodenordnung oder wegen Vorrangigkeit anderer Gebiete erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden können.  Es handelt sich i. d. R. um Flächenpotentiale mit Neuprofilierungsbedarf und langfristiger Entwicklungsperspektive, bei denen eine strategische Neuausrichtung erforderlich ist. <b>Verfügbarkeit:</b> <i>langfristig</i> , ab dem sechsten Jahr.					
Jahre	Im Bau	bis 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10+
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10+
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10+
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10+

Quelle: eigene Darstellung 2018

### Folgende Änderungen ergaben sich durch die Anpassung:

**NBS:** Die Zeitstufen werden von kurz-, mittel- und langfristig in 0, 1, 2 und 3 umbenannt. Die alte Zeitstufe „mittelfristig (1-5 Jahre)“ wurde in die Zeitstufe 1 (>1<=3 Jahre) und 2 (>3<=5 Jahre) aufgeteilt. Für die Auswertung der NBS-Datenbank hat dies keine gravierenden Auswirkungen. Es kommt lediglich zu einer genaueren Darstellung des mittelfristigen Zeitraums (1-5 Jahre).

**ZSL Wohnen:** Die bisherige Zeitstufe 2 (3 bis 6 Jahre) wird um ein Jahr verkürzt. Die Zeitstufeneinteilung wird um den Flächenstatus „Im Bau“ ergänzt. In der Folge kann es dazu kommen, dass bisher in Zeitstufe 2 geführte Flächen in die Zeitstufe 1 fallen.

**ZSL Gewerbe:** Zeitstufenliste Gewerbe hatte bisher dieselbe Einteilung, wie das NBS und wird zukünftig ebenfalls eine zusätzliche Zeitstufe bekommen.

### Hinweis:

Zukünftig wird in allen 3 Lageberichten (NBS, Zeitstufenliste Wohnen und Zeitstufenliste Gewerbe) von Zeitstufe 0 „sofort verfügbar“, Zeitstufe 1 „kurzfristig verfügbar“, Zeitstufe 2 „mittelfristig verfügbar“ und Zeitstufe 3 „langfristig verfügbar“ gesprochen.

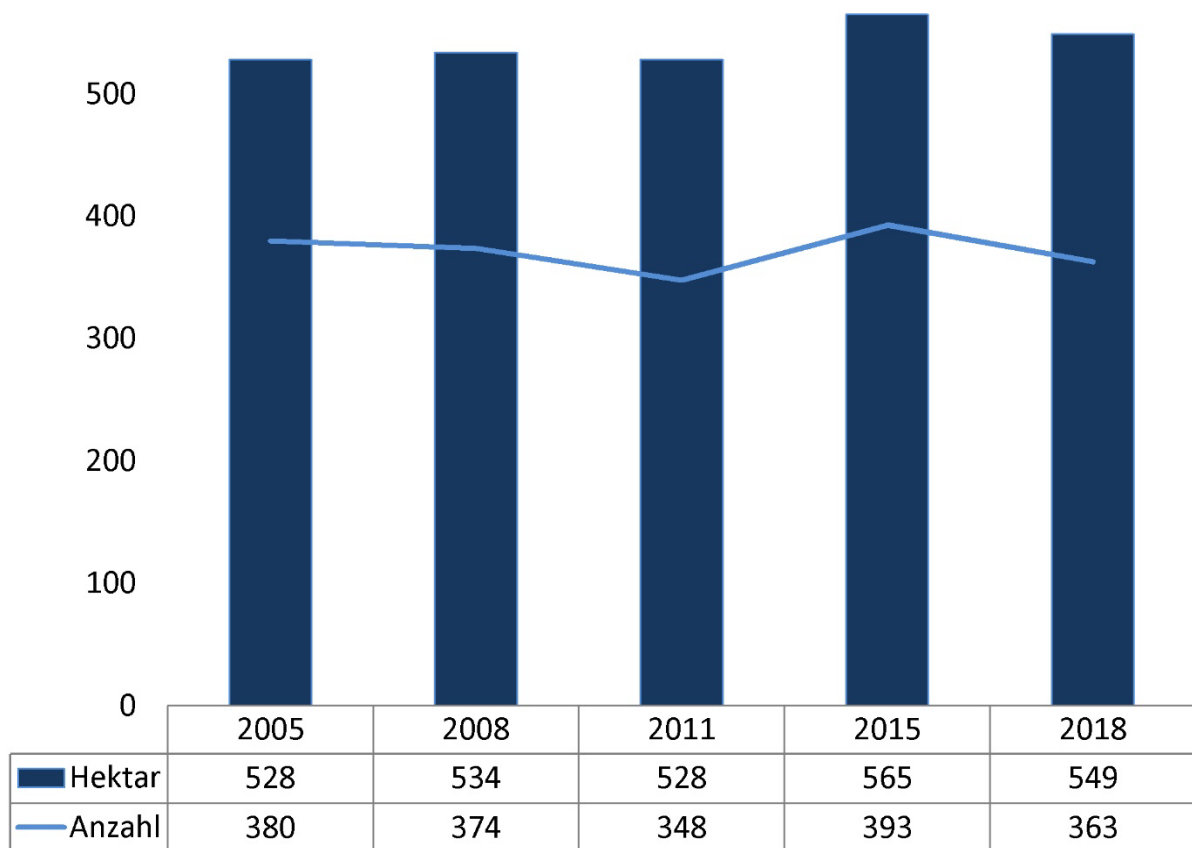
## **4. Auswertung der NBS-Datenbank**

In die Auswertung flossen sämtliche Bauflächenpotentiale ein, die in der NBS-Datenbank zum Stichtag 30.06.2018 erfasst waren. Als Bauflächenpotentiale werden, gemäß des Nachhaltigen Bauflächenmanagements Stuttgart, sämtliche Flächen der NBS-Datenbank mit Ausnahme der Flächen, die sich „im Bau“ befinden und die „baufertiggestellt“ wurden, gezählt. Insgesamt befinden sich 742 Flächen (887 ha) in der NBS-Datenbank. Davon sind 341 Flächen (286,5 ha) zum Stichtag baufertiggestellt, 38 Flächen (51 ha) befinden sich im Bau und 363 Flächen (549,6 ha) werden als Bauflächenpotentiale geführt.

### **4.1 Gesamtflächenbilanz**

In Abbildung 4 (Bauflächenpotentiale gesamt) sind sämtliche Potentialflächen (in Hektar) seit 2005 dargestellt. Die Anzahl der vorhandenen Potentialflächen ging im Vergleich zum Jahr 2015 um 30 Flächen zurück. Die Flächensumme ging um 15 ha zurück, was etwa einem Rückgang von 2,7% entspricht und damit eine vernachlässigbare Größe darstellt. In dieser Bilanz schlägt sich auch die Aufnahme der Energieversorgungsflächen der EnBW, die einen verhältnismäßig großen Flächenzuschnitt haben, nieder. Die Flächen um das Gaswerk, den Gaskessel und das Areal Poststraße (Logistikzentrum der NetzeBW) bilden zusammen einen Flächenumgriff von etwa 20 ha und stellen somit neben den S21-Flächen mit dem Areal Rosenstein das größte zusammenhängende NBS-Potential dar (vgl. Abb. 5 EnBW-Flächen im Luftbild). Dieser Bereich ist Bestandteil des WECHSEL-Projekts, das sich unter anderem mit der städtebaulich-freiräumlichen Entwicklung der EnBW-Flächen im Neckarraum, im Zuge des Strukturwandels der Energieversorgung beschäftigt.

**Abbildung 4: Bauflächenpotentiale gesamt**



Quelle: eigene Darstellung 2018

Die Potentiale auf Neubauf Flächen (geplante Bauflächen im FNP) sind erwartungsgemäß durch die laufende Aufsiedlung und Entwicklung weiterhin rückläufig. Bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Kapitel 2) befinden sich diese Bauflächenpotentiale in Entwicklung. Die Bauflächenpotentiale auf Bestandsflächen befinden sich in etwa auf dem Niveau von 2015 (vgl. Abb. 6 Bauflächenpotentiale auf Bestands- und Neubauf Flächen). Für das bessere Verständnis muss hier darauf hingewiesen werden, dass es sich bei der Anzahl der Bauflächenpotentiale auf Bestandsflächen um eine dynamische Zahl handelt. In die Bilanz der Bauflächenpotentiale im Bestand fließen die baufertiggestellten, bereits vorhandenen und neu hinzugekommenen Potentialflächen ein. Dies ist bei den NBS-Potentiale auf Neubauf Flächen anders. Da keine neuen Bauflächen im Flächennutzungsplan ausgewiesen werden, erfährt diese Anzahl, entsprechend dem Leitbild Innen- vor Außenentwicklung, keinen Zugewinn.

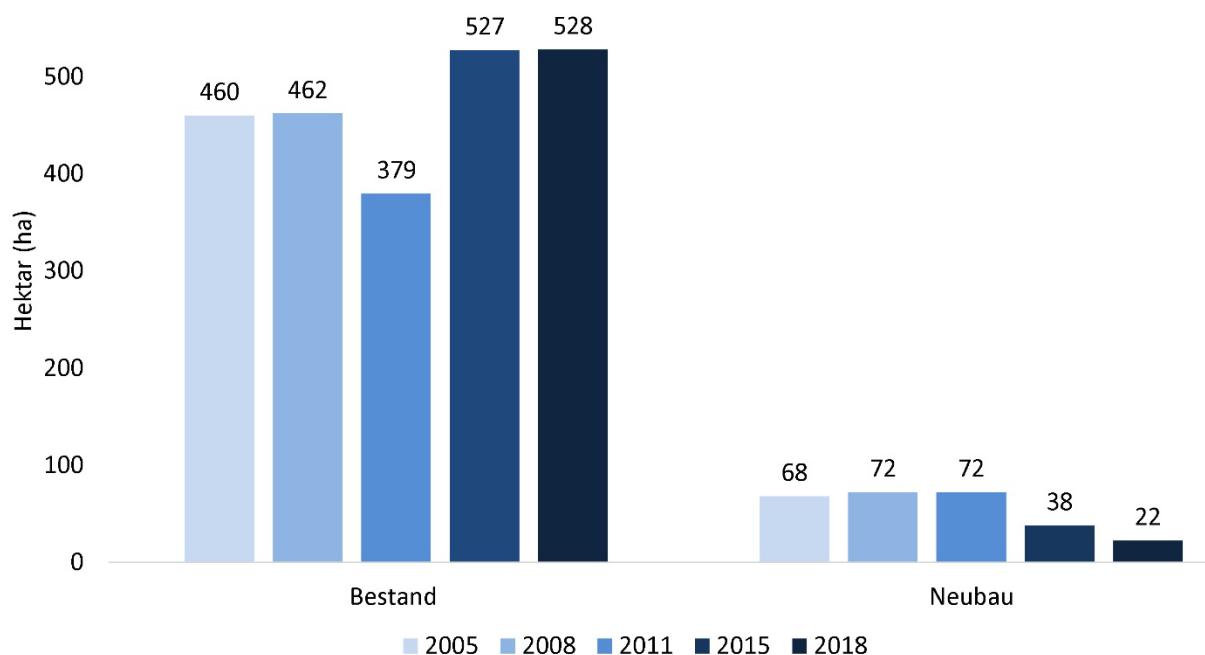
**Abbildung 5:** Energieversorgungsflächen der EnBW in Stuttgart-Ost



Quelle: Stadtmessungsamt Stuttgart, eigene Darstellung 2018

Zwischen 2015 und 2018 wurden etwa 113 ha Bauflächenpotentiale baufertiggestellt und 106 ha neue Bauflächenpotentiale in die Datenbank aufgenommen. Hier zeigt sich die große Dynamik, mit der in den letzten drei Jahren Innenentwicklung betrieben wurde. Gleichzeitig bestätigt sich die Aussage, dass Innenentwicklungspotentiale kontinuierlich „nachwachsen“. Die Zahlen sagen jedoch noch nichts über die tatsächliche Realisierbarkeit der Bauflächenpotentiale und die tatsächlichen Dichtepotentiale in der Stadt aus, dafür sind tieferegehende Untersuchungen (städtebauliche Entwürfe, Machbarkeitsstudien, Testentwürfe etc.) erforderlich.

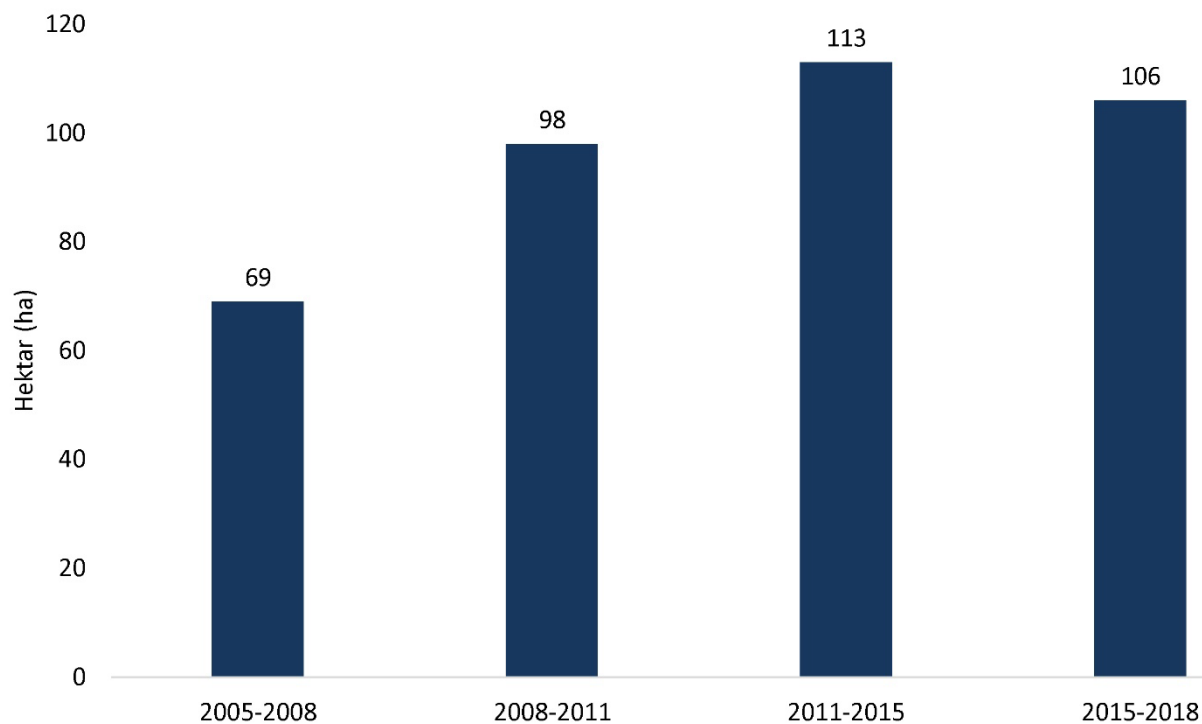
**Abbildung 6:** Bauflächenpotentiale auf Bestands- und Neubauf Flächen



Quelle: eigene Darstellung 2018

In Abbildung 7 (Neue Bauflächenpotentiale) sind für die Lageberichtszeiträume die jeweils neu hinzugekommenen Potentialflächen dargestellt. Ab 2008 bewegt sich das Niveau der neu ermittelten Flächen bei ca. 100 ha in den 3-Jahres-Zeiträumen (Untersuchungszeitraum).

**Abbildung 7:** Neue Bauflächenpotentiale



Quelle: eigene Darstellung 2018

Insgesamt bestätigen die Zahlen zur Gesamtbilanz (Bestand plus neu hinzugekommene Flächen minus Baufertigstellungen) die Aussage, dass es sich bei der Stuttgarter Innenentwicklung weitgehend um ein Kreislaufsystem handelt und Potentialflächen nachwachsen.

Das System wird an seine natürliche Grenze stoßen, wenn die angemessenen und verträglichen Dichtewerte erreicht sind. Doch dies ist vielerorts noch nicht der Fall. Stuttgart ist noch nicht zu Ende gebaut. Wichtig ist wie auf die Stadt geblickt wird. Die Potentiale sind nicht immer auf den ersten Blick ersichtlich. Dazu bedarf es Architekten und Stadtplaner, die durch ihre Kompetenz des Planens im Bestand und der Prozessgestaltung, diese Entwicklungspotentiale erkennbar machen können.

Welche Dichtewerte letztlich in einem Quartier realisiert werden können und damit als verträgliche und angemessen gelten, hängt maßgeblich von der gesellschaftlichen Akzeptanz ab. Insofern ist das Werben für eine angemessene und verträgliche Dichte essentiell.

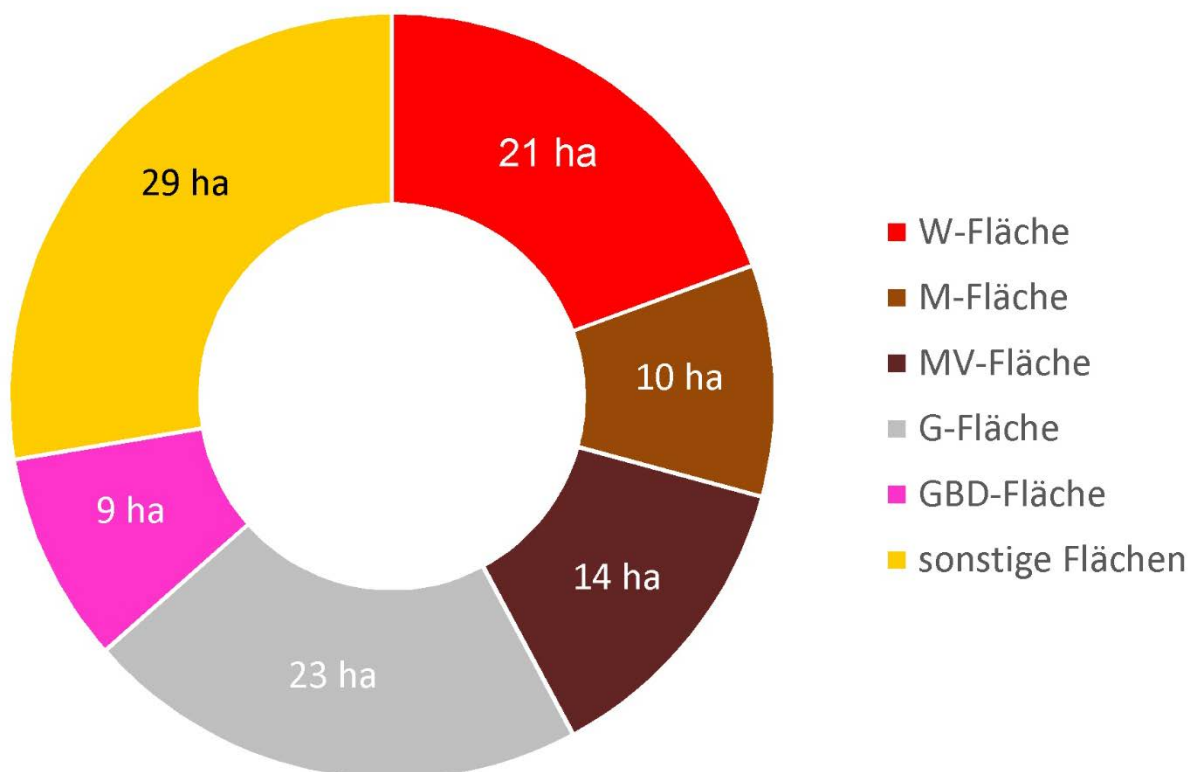
## 4.2 Auswertung der NBS-Datenbank nach Kategorien

### 4.2.1 Neu erfasste Potentialflächen nach Darstellung im Flächennutzungsplan

Im aktuellen Berichtszeitraum (2015-18) wurden etwa 106 ha Potentialfläche neu in die NBS-Datenbank aufgenommen. In Abbildung 8 (Neue Bauflächenpotentiale im Zeitraum 2015-18) sind die neuen Flächen gemäß ihrer Darstellungsart im Flächennutzungsplan abgebildet. Die Flächen verteilen sich gleichmäßig auf Flächen für Gewerbe- und Wohnnutzung, mit jeweils etwa 20% (G, W).

Auffällig ist der hohe Anteil an sonstigen Flächen (Ver- und Entsorgungsflächen, Sonderbauflächen) mit knapp 30%. Das liegt in der Tatsache begründet, dass sich in der Kategorie sonstige Flächen die EnBW-Flächen befinden, die 2017 in die NBS-Datenbank als Bauflächenpotentiale aufgenommen wurden. Insgesamt wurde 24,9 ha Fläche der EnBW, die im FNP als Ver- und Entsorgungsfläche dargestellt ist, erfasst. Auslöser für die Bewertung der Flächen, als Potentialflächen im Sinne des NBS, war die Diskussion über den Strukturwandel der Energieversorgungslandschaft in Stuttgart, im Zuge der Energiewende.

**Abbildung 8:** Neue Bauflächenpotentiale 2015-2018



Quelle: eigene Darstellung 2018



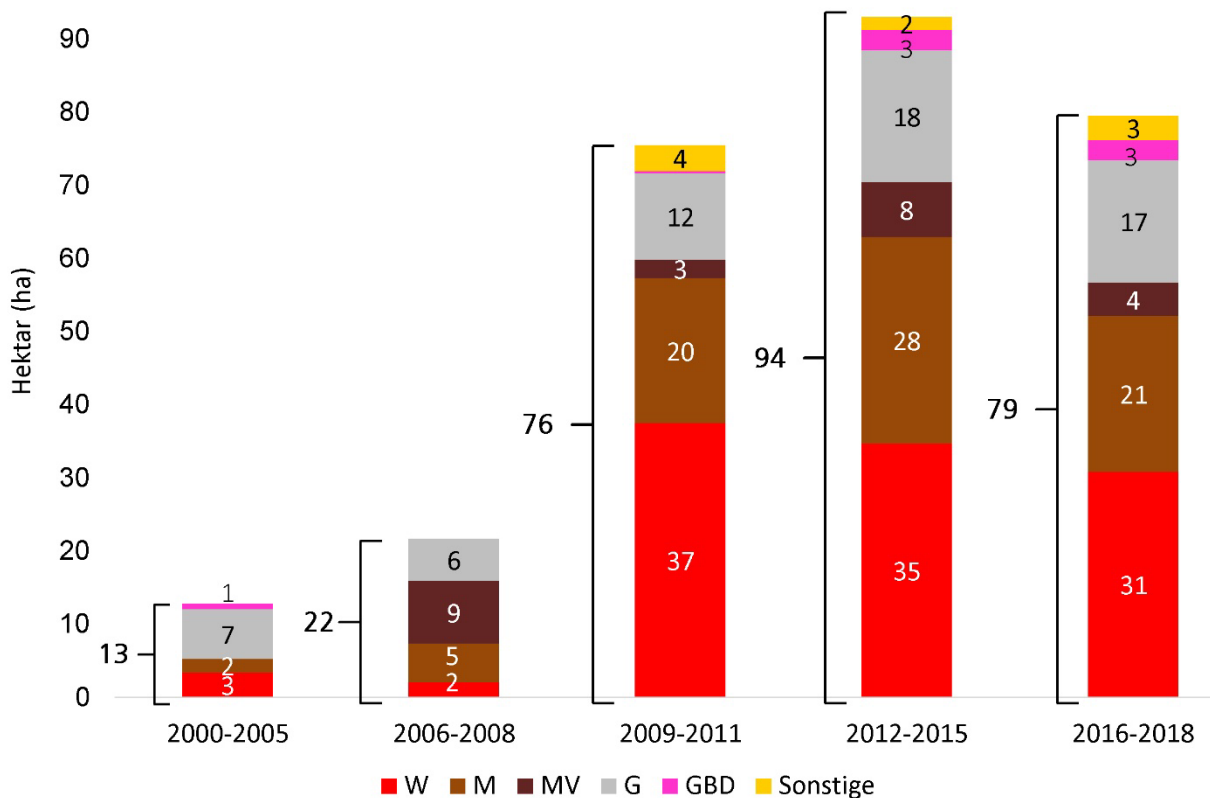
Weitere Bauflächenpotentiale, die im Betrachtungszeitraum in die Datenbank aufgenommen wurden, sind die Flächen von Bürostandorten im Stuttgarter-Westen, die zum Teil nach Stuttgart-Vaihingen ausgelagert oder an ihrem Stammsitz in Kornwestheim zusammengezogen werden. Diese Flächen bieten große Potentiale in der Neuordnung der Nutzungsstruktur und in der Rückgewinnung von gemischt genutzten Standorten. Die Bestandsdichten sind im Stuttgarter-Westen schon heute sehr hoch, sodass in diesen Bereichen der Schwerpunkt verstärkt auf die Herstellung von verträglichen Dichten liegen muss. Darunter ist die Verbesserung des Mikroklimas, Ausbau der ökologischen Strukturen, Verknüpfung bestehender Freiräume und der Erschließung von Freiräumen für die Bürger sowie - im Falle der Potentialfläche an der Reinsburgstraße - die Stadtreparatur zu verstehen.

#### **4.2.2 Baufertigstellungen im Betrachtungszeitraum**

In den Jahren 2015 bis 2018 wurden insgesamt etwa 79 ha Potentialflächen baufertiggestellt. In der Abbildung 9 (Baufertigstellungen nach Nutzungsart gem. FNP) sind die baufertiggestellten Bauflächenpotentiale gemäß ihrer Nutzungsdarstellung im FNP aufgeführt. Die im Vergleich geringe Baufertigstellungsquote in den ersten beiden Berichtszeiträumen lässt sich darauf zurückführen, dass zu Beginn viele Potentiale erst in die Datenbank aufgenommen werden mussten. Die Entwicklung von NBS-Flächen nimmt häufig einen langen Zeitraum ein, sodass sie erst spät in der Statistik sichtbar wird. Ab dem Lagebericht 2011 lässt sich jedoch ein stabiles Entwicklungs-/Baufertigstellungsniveau nachweisen. Die erhöhte Anzahl an Baufertigstellungen im vorangegangenen Zeitraum (2012-15), lässt sich durch den um ein Jahr längeren Betrachtungszeitraum erklären.

**Info:** Gemäß der NBS-Datenbankauswertung dauert es im Durchschnitt etwa 7 Jahre, bis eine NBS-Fläche entwickelt ist und den Status der Baufertigstellung bekommt.

**Abbildung 9:** Baufertigstellungen nach Nutzungsart gem. FNP



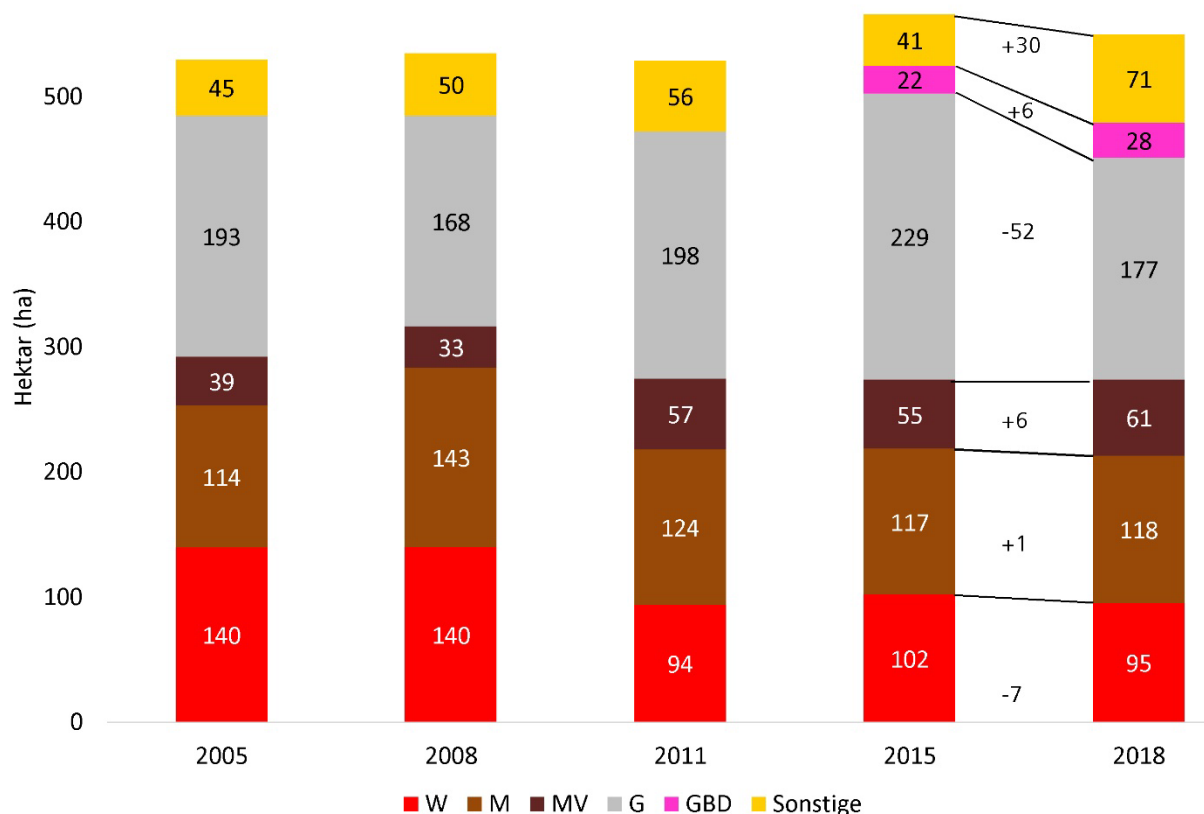
Quelle: eigene Darstellung 2019

#### 4.2.3 Baufächenpotentiale differenziert nach ihrer Darstellung im Flächennutzungsplan

Die Verteilung der Potentialflächen auf die unterschiedlichen Nutzungskategorien gemäß der Darstellung im Flächennutzungsplan ist in Abbildung 10 „Baufächenpotentiale nach Nutzungsart“ dargestellt. Im Vergleich zum Berichtsjahr 2015 blieben die Flächenanteile weitestgehend unverändert. Erkennen lässt sich auch in dieser Grafik die Aufnahme der EnBW-Flächen in die NBS-Datenbank im Jahr 2017. Die Nutzungskategorie Ver- und Entsorgungsflächen nimmt dadurch um etwa 30 ha zu.

In der Kategorie gewerblich genutzter Flächen lässt sich eine Abnahme der Potentialflächen um etwa 50 ha feststellen. Begründen lässt sich das durch mehrere Änderungen des Flächennutzungsplans. So wurden im Betrachtungszeitraum etwa 20 ha gewerbliche Baufläche (G) in gemischte Baufläche (M) geändert. Beispielhaft hierfür kann der Neckarpark genannt werden, der ursprünglich als Gewerbefläche aufgenommen und zwischenzeitlich in gemischte Baufläche (M) geändert wurde. Darüber hinaus wurden in den Jahren 2015 bis 2018 etwa 17 ha gewerbliche Baufläche (G) baufertiggestellt bzw. gewerblich nachgenutzt. Darunter fällt beispielsweise das Schaudt-Gelände in Stuttgart-Hedelfingen (2,7 ha), die neue Hansa Hauptverwaltung in Stuttgart-Möhringen (1,2 ha) und KNO KNV Teil 1 in Stuttgart-Vaihingen (1,1 ha). Etwa 6 ha Baufächenpotentiale wurden aufgrund veränderter Rahmenbedingungen aus der Datenbank gelöscht. Darüber hinaus nehmen die neu hinzugekommenen Flächen und die Vergrößerungen oder Verkleinerungen der Flächenabgrenzung Einfluss auf die Flächenbilanz.

**Abbildung 10:** Bauflächenpotentiale nach Nutzungsart



#### 4.2.4 Bauflächenpotentiale nach ihrer zeitlichen Verfügbarkeit

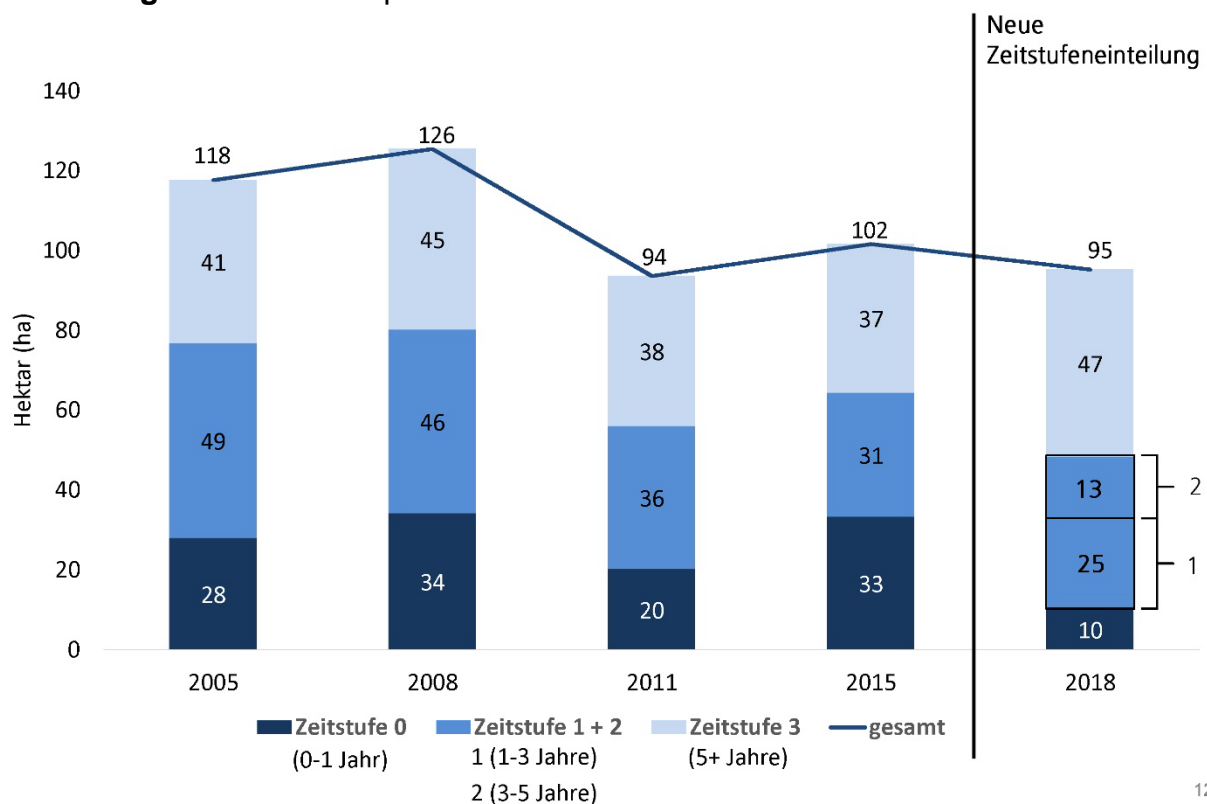
In diesem Kapitel werden die Bauflächenpotentiale gemäß ihrer Nutzungskategorie und der voraussichtlich zeitlichen Verfügbarkeit dargestellt. Auf Grundlage dieser Einteilungen lässt sich abschätzen, ob die Bedarfe der einzelnen Nutzungen gedeckt werden können, oder ob und wann es voraussichtlich zu Versorgungslücken mit Bauflächen kommen wird.

##### 4.2.4.1 Wohnbauflächen

Die innerhalb eines Jahres verfügbaren Potentialflächen für Wohnen sind im Vergleich zum vorangegangenen Betrachtungszeitraum deutlich zurückgegangen (vgl. Abb. 11 Bauflächenpotentiale Wohnen). Dies muss nicht zwingend bedeuten, dass in den kommenden Jahren ein Rückgang der Baufertigstellungen zu erwarten ist. Es deutet darauf hin, dass zum einen verstärkt Flächen entwickelt und baufertiggestellt wurden und zum anderen jedoch verstärkt Anstrengungen unternommen werden müssen, um Flächen aus der Zeitstufe 2 und 3 schneller zu entwickeln. Die Verschiebung der Verfügbarkeit der S21-Flächen macht sich hier ebenfalls bemerkbar. Deshalb ist es wichtig und notwendig, die Flächen sobald wie möglich einer Entwicklung zuzuführen. Die Entwicklung von Potentialflächen, die mittel- bis langfristig verfügbar sind, ist aufgrund der zu beseitigenden Entwicklungshemmnisse jedoch schwieriger und langwieriger.

Die innerhalb eines Jahres verfügbaren Wohnbauflächen sind um 23 ha auf 10 ha im Vergleich zum Lagebericht 2015 zurückgegangen. Innerhalb von drei Jahren sind 33 ha und innerhalb von 5 Jahren 13 ha verfügbar. Die langfristig verfügbaren Flächen haben um 10 ha zugenommen und liegen bei etwa 47 ha.

**Abbildung 11: Bauflächenpotentiale Wohnen**



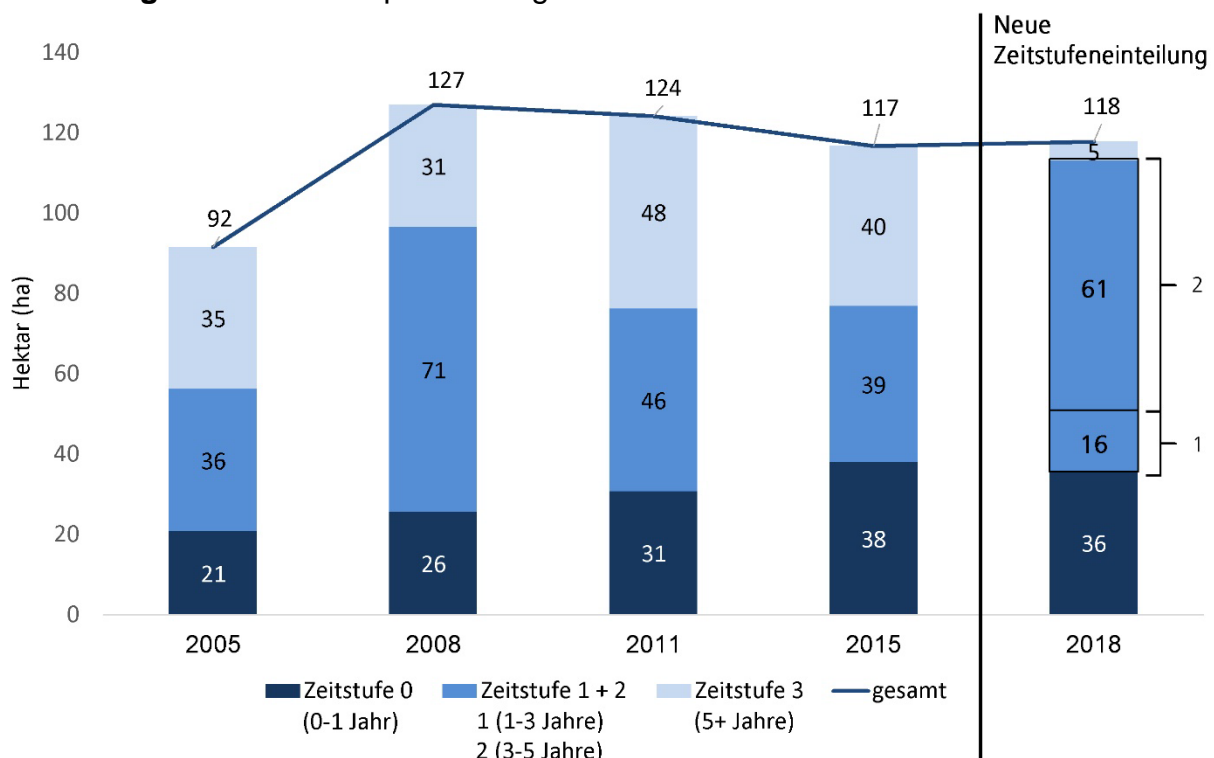
Die flächenmäßig größten innerhalb eines Jahres zur Verfügung stehenden Wohnbauflächenpotentiale sind das Stadtquartier Nordbahnhofstraße (ehem. Opel-Staiger) in Stuttgart-Nord (2,9 ha) und die Nachverdichtung Dürlewang Westteil in Stuttgart-Vaihingen (2,1 ha). Die größten entwickelbaren Potentialflächen innerhalb von 5 Jahren, bezogen auf den Zugewinn an Geschossflächen, sind Böckinger Straße (4,7 ha inkl. Freibereiche) und die Überbauung des Parkhauses am Julius-Brecht-Hochhaus in Stuttgart-Mühlhausen (0,8 ha; ca. 12.650 m<sup>2</sup> BGF). Die im FNP als Wohnbauflächen dargestellten Bereiche für das künftige Rosensteinquartier, Stuttgart 21-Teilgebiet B (Abstellbahnhof/Gleisfächer) stellen mit 10,8 ha langfristig das größte Entwicklungspotential für Wohnen dar, gefolgt von Beim Schafhaus (6,8 ha) in Stuttgart-Mühlhausen. Beabsichtigt ist die Fläche um die Friedhofserweiterungsfläche zu ergänzen.

Aus diesen Erkenntnissen leitet sich die Notwendigkeit ab, die Bauflächenpotentiale der Zeitstufen 2 und 3 mit größerem Ressourceneinsatz und mit gezielten Aktivierungsstrategien anzugehen, um zeitnah genügend Flächen für das Wohnen zur Verfügung zu stellen.

#### 4.2.4.2 Gemischte Baufläche

Bei der Gesamtzahl der Bauflächenpotentiale auf gemischten Bauflächen, gab es keine Veränderung zum vorangegangenen Berichtszeitraum (2011-2015). Ein Großteil der Flächen, die im Bericht aus dem Jahr 2015 noch als langfristig verfügbar eingestuft waren, wurden in der Fortschreibung in die neue Zeitstufe 2 (entwickelbar innerhalb von 5 Jahren) eingeordnet. Für die meisten langfristig verfügbaren Flächen wurde in der Fortschreibung die Möglichkeit einer verstärkten Aktivierung durch die Stadt gesehen, was die Einordnung in die Zeitstufen 1 und 2 rechtfertigt. Die mittelfristig verfügbaren Flächen haben um etwa 38 ha Fläche zugenommen. Die sofort, innerhalb eines Jahres verfügbaren Flächen haben sich unwesentlich verändert. Die langfristig verfügbaren Flächen sind entsprechend um 35 ha zurückgegangen (vgl. Abb. 12 Bauflächenpotentiale gemischte Baufläche).

**Abbildung 12:** Bauflächenpotentiale gemischte Baufläche



Quelle: eigene Darstellung 2018

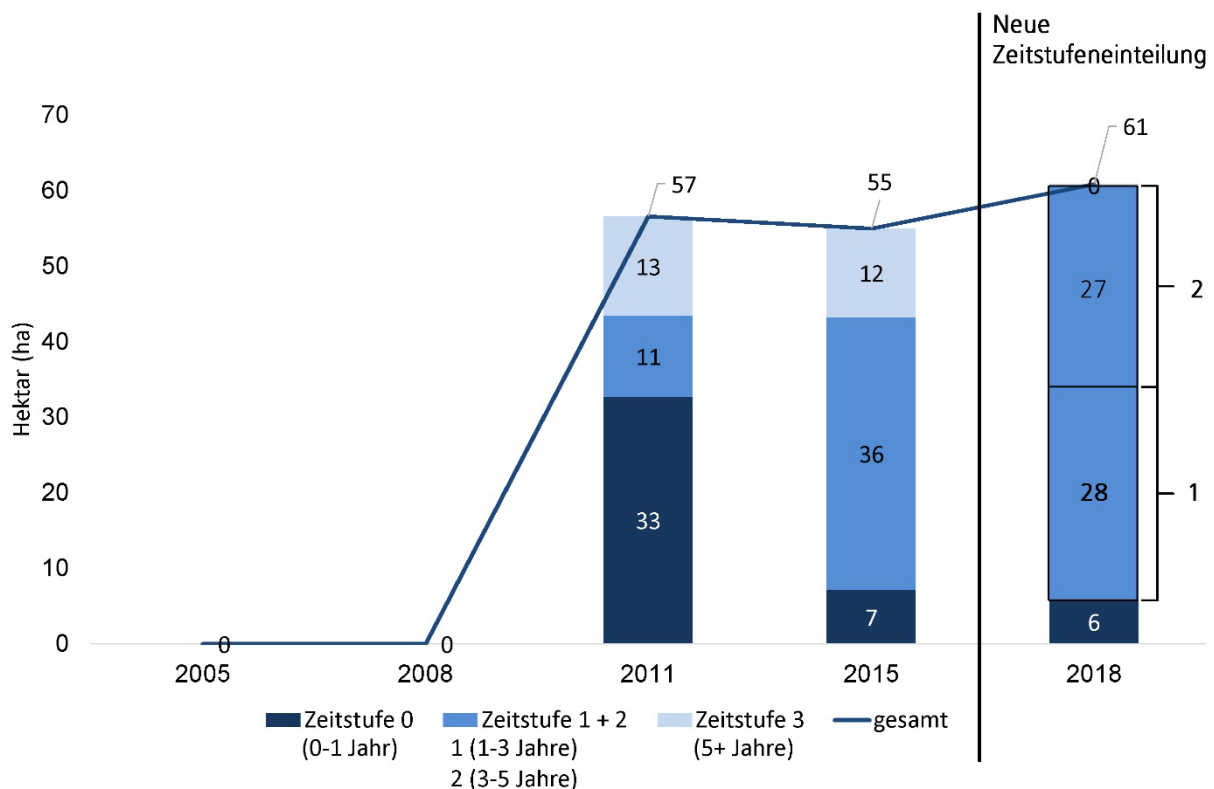
Die größten innerhalb eines Jahres verfügbaren Entwicklungspotentiale liegen im Neckarpark DRK/DIBAG in Stuttgart-Bad Cannstatt (11,7 ha). Kurzfristig, innerhalb von 1-3 Jahren, ist der Campus Urbanic (ehem. Fritz-Campus) in Stuttgart-Zuffenhausen (2,2 ha) und das Areal ehem. Bettfedernfabrik in Stuttgart-Bad Cannstatt (1,6 ha) entwickelbar. Mittelfristig, innerhalb von 3-5 Jahren, besitzen die Areale Stuttgart 21 – Teilgebiet C1 (Innerer Nordbahnhof/Wagenhallen) mit 11,5 ha, Stuttgart 21 – Teilgebiet C2 (Äußerer Nordbahnhof) mit 4,4 ha und EnBW – Hackstraße in Stuttgart-Ost mit 4,2 ha großes Entwicklungspotential.

#### 4.2.4.3 Gemischte Baufläche Verwaltung

Auf gemischter Baufläche Verwaltung soll Schwerpunktmäßig gewerbliche Nutzung mit Büro- und Verwaltungsgebäuden entwickelt werden, untergeordnet können bis zu 20 Prozent Wohnen realisiert werden. Die Bauflächenpotentiale dieses Nutzungstyps haben in Vergleich zu den Zahlen aus dem Lagebericht 2015 um 6 Hektar zugenommen. Der größte Teil der Bauflächenpotentiale auf gemischten Bauflächen Verwaltung ist innerhalb von ein bis fünf Jahren entwickelbar (vgl. Abbildung 13).

Flächen, die innerhalb eines Jahres entwickelbar wären, sind weiterhin rückläufig. Große, mittelfristig verfügbare, Entwicklungspotentiale befinden sich auf der neu aufgenommenen Baufläche Schwieberdinger Str. 60 in Stuttgart-Zuffenhausen, NBS-Fläche-Nr. 1232 (s. Abbildung 14) und dem Eiermann-Campus (15 ha Baufläche, Rest verbleibt als Waldfläche) in Stuttgart-Vaihingen. Entwicklungspotentiale werden hier in der teilweisen Neuordnung und der Nachverdichtung durch Aufstockungen und Überbauungen gesehen. Für den Eiermann-Campus haben sich die Entwicklungsabsichten mittlerweile geändert. Es wird ein urbanes Quartier mit Schwerpunkt im Wohnungsbau angestrebt. Eine Anpassung der Flächennutzungsplandarstellung ist eventuell erforderlich.

**Abbildung 13:** Bauflächenpotentiale gemischte Baufläche Verwaltung



**Abbildung 14:** Bauflächenpotential NBS-Nr. 1232, in Stuttgart-Zuffenhausen



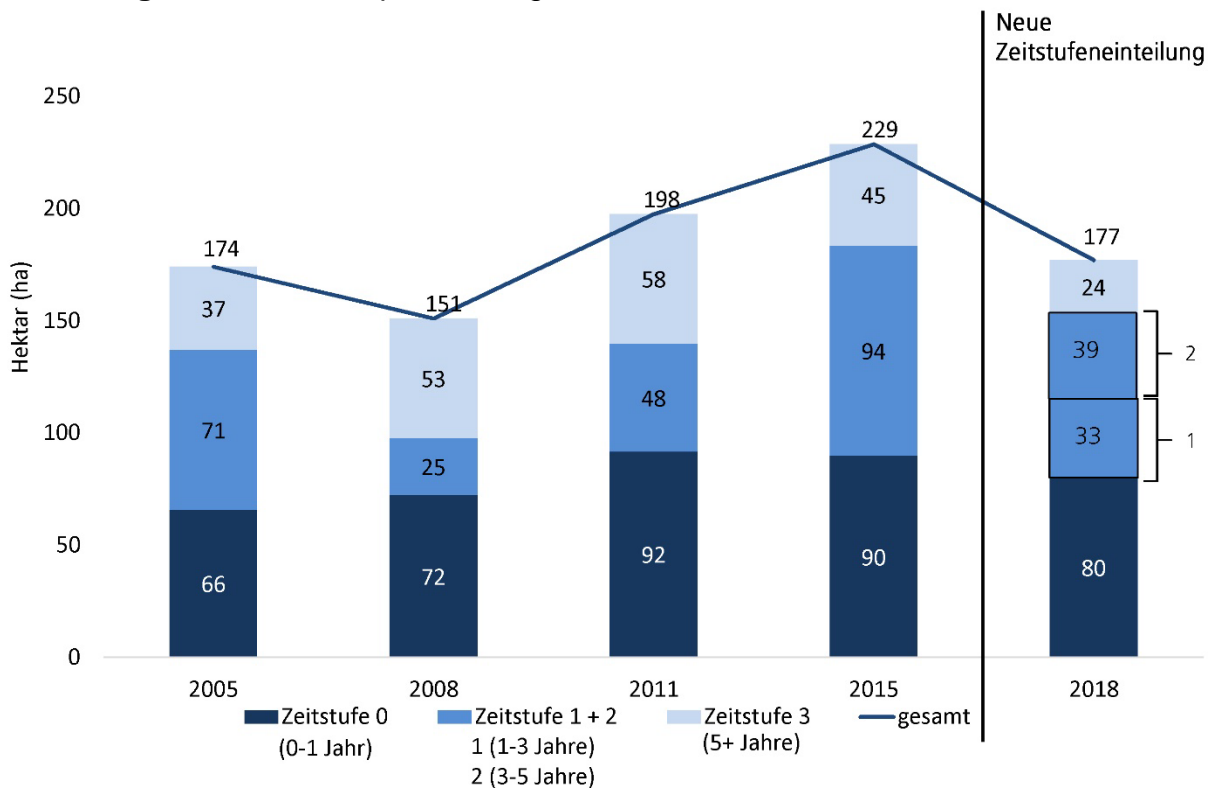
Quelle: Stadtmessungsamt Stuttgart, eigene Darstellung 2018

#### 4.2.4.4 Gewerbliche Baufläche

Bei den gewerblich nutzbaren Potentialflächen gab es einen Rückgang um 50 ha im Vergleich zum Lagebericht 2015. Wie in Kapitel 4.2.3 beschrieben lässt sich der Rückgang weitestgehend mit Baufertigstellungen, Änderungen der Flächennutzungskategorie gewerbliche Baufläche und dem Löschen von Bauflächenpotentialen erklären. Dieser Rückgang verteilt sich mit jeweils 21 ha auf die Bauflächenpotentiale in Zeitstufe 1, 2 und 3. Aber auch die sofort verfügbaren Potentialflächen haben sich um ca. 10 ha reduziert (vgl. Abb. 15 Bauflächenpotentiale gewerbliche Baufläche).

Innerhalb eines Jahres entwickelbare Potentialflächen sind das Areal Mercedes-Getriebewerk (7,4 ha) und der westl. und östl. Teil des ehem. Alcatel SEL Areals (zusammen 19,6 ha) in Stuttgart-Zuffenhausen. Innerhalb von 3 bis 5 Jahren ist das Fahrion-Areal in Stuttgart-Feuerbach mit 4,1 ha entwickelbar.

**Abbildung 15:** Bauflächenpotentiale gewerbliche Baufläche



Quelle: eigene Darstellung 2018



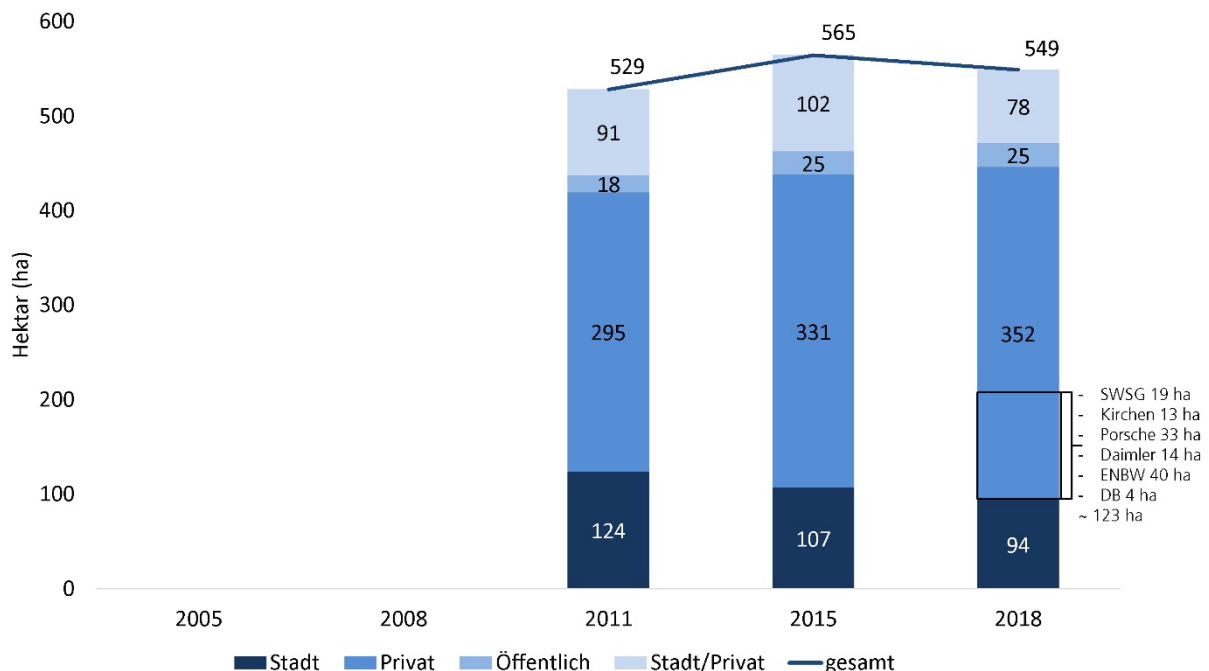
## 4.2.5 Bauflächenpotentiale differenziert nach Eigentümerstruktur

Bei der Betrachtung der Eigentümerstruktur der Bauflächenpotentiale fällt auf, dass der Trend des Rückgangs städtischer Potentialflächen weiterhin anhält. Da die Einflussmöglichkeiten auf die Aktivierung von Innenentwicklungsflächen bei städtischen Flächen deutlich größer sind, stellt die Eigentümerstruktur ein wesentliches Kriterium für eine nachhaltige Innenentwicklung dar. Innenentwicklung ist ein komplexer Planungsansatz, der aufgrund der vielen unterschiedlichen Belange eine Vielzahl von Betroffenheiten auslösen kann.

Den geringsten Anteil an Potentialflächen stellen weiterhin die öffentlichen Flächen von Bund und Land dar, wobei das Land mit 20 ha und der Bund mit 5 ha Flächenanteilen vertreten ist. Differenziert man die Flächen des Landes weiter nach dem Aufnahmezeitpunkt in die NBS-Datenbank, dann fällt auf, dass sich etwa 65% der öffentlichen Bauflächenpotentiale seit mehr als 10 Jahren in der Datenbank befinden, 40% sogar seit über 15 Jahren.

Zu den privaten Flächen gehören auch Flächen, die sich im Eigentum der SWSG (etwa 19 ha) und der EnBW (40 ha) befinden. Wobei die Flächen der SWSG als hundertprozentige Tochtergesellschaft der Landeshauptstadt Stuttgart auch als städtische Flächenpotentiale geführt werden könnten (vgl. Abb. 16 Bauflächenpotentiale nach Eigentümerstruktur). Die Hauptaktionäre der EnBW, und damit Mehrheitseigner, sind mit jeweils 46,75% Eigentumsanteil das Land Baden-Württemberg und der Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke.

**Abbildung 16:** Bauflächenpotentiale nach Eigentümerstruktur



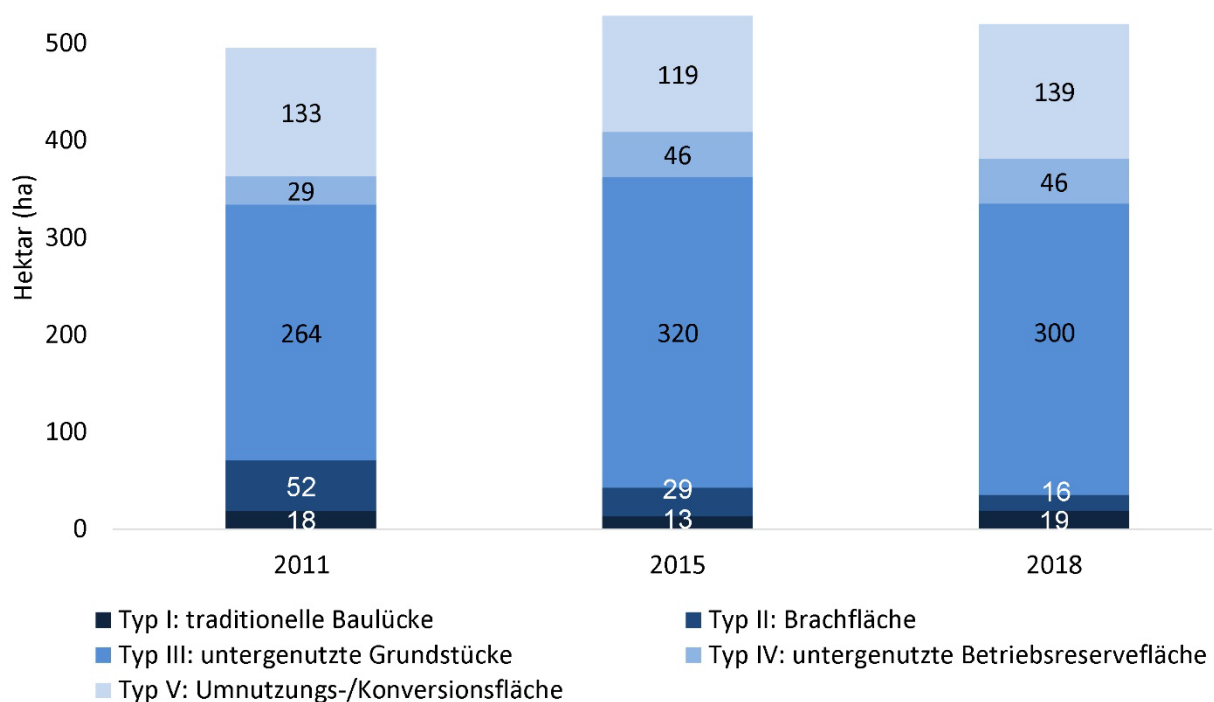
Quelle: eigene Darstellung 2018

## 4.2.6 Bauflächenpotentiale differenziert nach Flächentypen

In Stuttgart macht der Flächentyp III, sogenannte untergenutzte Grundstücke, mit knapp 300 Hektar Fläche den größten Anteil an NBS-Flächen aus (vgl. Abb. 17 Bauflächenpotentiale nach Flächentyp). Bei diesem Flächentyp ist ein Rückgang von knapp 20 Hektar zu verzeichnen. Die Flächen der Kategorie des Flächentyps II, Umnutzungs-/Konversionsflächen haben um 20 Hektar im Vergleich zum vorangegangenen Lagebericht 2015 zugenommen. Durch die Aufnahme der EnBW-Flächen Gaskessel und Kohlelagerfläche, kommt es zu einer Flächenzunahme in der Kategorie Umnutzungs-/Konversionsflächen. Die Brachflächen nehmen seit 2011 kontinuierlich ab und liegen heute bei etwa 16,3 Hektar. Brachflächen lassen sich in einer prosperierenden Stadt wie Stuttgart im Vergleich zu untergenutzten Flächen relativ gut in eine Entwicklung bringen. Durch die Nutzungsaufgabe ist hier der wesentliche Konfliktpunkt der Nachverdichtung, nämlich die Vereinbarkeit von Bestandsnutzungen mit der neuen Nutzung, weggefallen. Die häufig auf Brachflächen notwendige Altlastensanierung kann u. U. durch Finanzmittel aus dem kommunalen Altlastenfonds unterstützt werden.

Die am stärksten vertretene Flächenkategorie III, der untergenutzten Grundstücke, stellt gleichzeitig die am schwierigsten zu entwickelnde Kategorie dar. Die Entwicklungspotentiale dieser Kategorie lassen sich aufgrund der vorhandenen Bestandsnutzungen in der Regel nur schwer aktivieren. Der Schlüssel für die Entwicklung der Bauflächenpotentiale dieser Flächen liegt darin, die Bestandsnutzung mit einer neuen Nutzung so zu kombinieren, dass die neuen Nutzungskombinationen sich nicht gegenseitig beeinträchtigen, sondern idealerweise neue Synergien entwickeln. Hierbei kann die neue planungsrechtliche Gebietskategorie Urbanes Gebiet ein wesentlicher Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung sein. Durch den neuen Gebietstyp werden ungleichgewichtige Mischungsverhältnisse von Wohnen und Gewerbe, größere bauliche Dichten und höhere Lärmwerte möglich.

**Abbildung 17:** Bauflächenpotentiale nach Flächentyp



Quelle: eigene Darstellung 2018

### **III Aktive Innenentwicklung**

#### **5. Aktivierung von Bauflächenpotentialen**

##### **Status Quo**

Die Stuttgarter Innenentwicklungspotentiale haben sich in den letzten Jahren rein quantitativ betrachtet kaum verändert. Festgestellt werden konnte ein geringer Rückgang von 2,8%. Es kamen in etwa gleich viele neue Bauflächenpotentiale hinzu, wie baulich fertiggestellt wurden. Auffallend ist der erhebliche Rückgang sowohl an kurzfristig verfügbaren Wohnbauflächenpotentialen, als auch an mittelfristig verfügbaren gewerblichen Bauflächenpotentialen. Die neu als Potentialfläche aufgenommenen EnBW-Flächen an der B10/14 gleichen den Verlust an Potenzialflächen zwar rein rechnerisch aus, stehen zeitlich jedoch deutlich später zur Verfügung.

Das Monitoring des Nachhaltigen Bauflächenmanagements zeigt darüber hinaus, dass der Aufwand der Flächenaktivierung mittlerweile immer größer wird. Dabei ist der Nachfragegedruck nach Flächen für die unterschiedlichen Nutzungen in Stuttgart ungebrochen groß, so dass selbst schwierig entwickelbare Bauflächenpotentiale das Interesse von Investoren und Projektentwicklern wecken. Die Flächen mit den geringsten Entwicklungshemmnissen wurden bereits in den letzten Jahren, seitdem der Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung auf der Innenentwicklung liegt und seit dem aufkommenden Interesse des Immobilienmarktes nach innerstädtischen und urbane Lagen, entwickelt. Das betraf v.a. Flächen, die zuvor gewerblich, als Krankenhausstandort oder als Stellplatzfläche genutzt wurden. Darunter fallen z.B. zahlreiche Bürostandorte in Innenstadtrandlage, Produktions-, Kleingewerbe- und Logistikstandorte, Lagerplätze und Betriebshöfe, die ehemaligen Krankenhäuser Frauenklinik in Stuttgart-Ost, das Olga-Krankenhaus in Stuttgart-West oder das Bürgerhospital in Stuttgart-Nord sowie private und städtische Stellplatzflächen (Bspw. ehem. Messeparkplatz in Feuerbach).

Um der hohen Nachfrage nach Bauflächen auch in Zukunft Rechnung zu tragen und im Gegenzug der Innenentwicklung weiterhin Vorrang zu gewähren, müssen mittlerweile verstärkt Flächen in den Fokus genommen werden, die bisher nicht oder als schwer entwickelbare Potentialflächen erfasst wurden und sich durch komplexere Hemmnisse auszeichnen. Das verlangt auch ein Umdenken bei der Ermittlung, der Definition und der Aktivierungsstrategie von Bauflächenpotentialen.

Damit diese Flächen möglichst schnell und mit der erforderlichen städtebaulichen Qualität entwickelt werden, ist es erforderlich, dass die Stadt Stuttgart eine noch aktivere Rolle in der Entwicklung, zumindest solcher Flächen übernimmt, die eine hohe Relevanz für die Stadtentwicklung haben.

Wie weit diese aktive Rolle gehen sollte, ist dabei abhängig vom Einzelfall. Grundsätzlich gilt, dass die Stadt dann regulierend in den Markt eingreifen sollte, wenn dieser versagt. Kommunale Aktivierungsstrategien sollten jedoch so wenig wie möglich und so weit wie nötig in den freien Markt eingreifen.

**Ziel** ist es, die Stuttgarter Innenentwicklungspotentiale in der Art und Weise zu aktivieren, dass genügend Bauflächen bereitstehen, um den jeweils festgelegten Bedarf für Wohnen, soziale Infrastruktur und Gewerbe zu decken. Im Schnitt verbleibt eine NBS-Fläche, von Erhebung der Potentialfläche bis zur Baufertigstellung, etwa 7 Jahre in der Datenbank. Aufgrund der komplexer werdenden Entwicklungshemmnisse auf den Bauflächenpotentialen ist in Zukunft mit einer im Durchschnitt längeren Entwicklungszeit zu rechnen.

Durch den starken Rückgang der sofort und kurzfristig verfügbaren Bauflächenpotentiale, vor allem bei Wohnbauflächen, zeichnet sich ein Angebotsdefizit an Innenentwicklungspotentialen in den kommenden Jahren ab. Damit diesem Trend möglichst frühzeitig und effektiv entgegengewirkt werden kann, ist es zwingend erforderlich die Bauflächenpotentiale, die heute weitestgehend als „stille Potentiale“ in der NBS-Datenbank geführt werden, gezielt durch ein Flächenentwicklungsmanagement zu aktivieren und in Entwicklung zu bringen. Unter „stillen Potentialen“ sind Flächen zu verstehen, die aus stadtplanerischer Sicht Potentiale für die Innenentwicklung darstellen, bei denen aber nicht zwingend eine Entwicklungsabsicht des Eigentümers vorhanden und/oder das Entwicklungspotential nicht auf den ersten Blick erkennbar ist. Dazu zählen u.a. untergenutzte Areale, wie beispielsweise ebenerdige Parkplatzflächen und Flächen, auf denen aus städtebaulicher Sicht höhere Geschossflächen verträglich oder baurechtlich zulässig wären. Beispiele sind neben vielen anderen die NBS-Fläche Autohof in Wangen (NBS-Nr. 60), die Fläche an der Heinrich-Hertz-Straße in Wangen (NBS-Nr. 61 und 63) und die Fläche an der Böheimstraße in Stuttgart Süd (NBS-Nr. 678). Hier kann das Flächenentwicklungsmanagement ansetzen und neue Prozesse anstoßen, die im Idealfall in eine Flächenentwicklung münden und zu einer städtebaulichen Qualifizierung der Stadt im Sinne einer Nachhaltigen Stadtentwicklung führen.

Dabei geht es nicht nur um die reine Nachverdichtung und quantitative Bedarfserfüllung, sondern auch um guten Städtebau und nachhaltige Stadtentwicklung. Im Sinne der Doppelten Innenentwicklung soll es bei der Entwicklung der Potentiale auch zu einer Verbesserung der ökologischen Situation, der Gestaltungs- und Nutzungsqualität der Freiräume sowie der sozialen Mischung kommen. Langfristig kann eine Innenentwicklungsstrategie nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt behutsam nachzuverdichten und einen Mehrwert für das Bestandquartier mit seinen Bewohnern und Nutzern zu erreichen.

### **Strategieansatz**

Weil die für die Innenentwicklung relevanten Akteure wie Eigentümer, Investoren, Stakeholder, Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung nicht dasselbe Bild davon haben, wie sich Bauflächenpotentiale entwickeln können, werden Entwicklungspotentiale häufig nicht aktiviert. Um erfolgreich Bauflächenpotentiale zu entwickeln, ist jedoch genau dies erforderlich. Hier muss die städtische Aktivierungsstrategie ansetzen und konkrete Hilfestellung bieten, indem entsprechende Foren und Formate angeboten werden, in denen ein Austausch über die Entwicklungsziele stattfinden kann. Die Visualisierung der Entwicklungsvorstellungen und die Vermittlung von Bildern unterstützen häufig einen solchen Prozess. Dies kann z.B. über Testentwürfe und Machbarkeitsstudien erfolgen.

Der damit verbundene strategische Ansatz der Potentialflächenaktivierung zielt darauf ab, die für die Umsetzung wichtigen Akteure zusammen zu bringen, sie zu überzeugen, zu vernetzen und zum gemeinsamen Handeln zu animieren. Es wird aber nicht ausreichen nur die Akteure zu ermitteln und an einen Tisch zu bringen. Wichtig ist, dass alle

Akteure auch dasselbe erreichen möchten. Hierzu ist es wichtig, die jeweiligen Interessen der Akteure zu kennen. Zur Überzeugungsarbeit gehört es auch, Anreize zu schaffen und Angebote zu machen.

Von wesentlicher Bedeutung für eine erfolgreiche Flächenaktivierung, gerade bei schwierigen Flächen, ist zudem die intensive Beschäftigung mit den Entwicklungshemmnissen der Grundstücke. Sie verlangt spezielle fachliche Expertise, um die Problemlage genau zu benennen, sowie Vorschläge zur Problemlösung aufzuzeigen und zu monetarisieren.

Bei der Vielzahl der ermittelten Bauflächenpotentiale ist es notwendig eine Auswahl zu treffen. Dabei sollen in erster Linie Flächen mit großer Relevanz für die Stadtentwicklung priorisiert werden.

Für eine erfolgreiche Innenentwicklung kommt es auf Ausdauer und langfristige Strategien an. Daher ist es wichtig, gerade bei Flächen, auf denen das Entwicklungspotential nicht offensichtlich ist, zu beginnen die Hemmnisse abzubauen und die Potentiale aufzuzeigen. Das städtische Engagement sollte bewusst zeitlich begrenzt sein und sich auf eine „Anschubfunktion“ beschränken.

### **Wesentliche Bausteine einer dementsprechenden Handlungsstrategie**

- Flächenpriorisierung
- Klärung der Entwicklungshemmnisse und Aufzeigen von Möglichkeiten ihrer Überwindung (einschließlich Kostenbenennung), ggf. Vergabe von Machbarkeitsstudien
- Erzeugen von städtebaulichen Bildern in verschiedenen Varianten, ggf. Vergabe von Testentwürfen
- Koordination der Akteure und Ermitteln der Entwicklungsinteressen
- Im Einzelfall: Einbettung in übergeordnete Rahmen- und Strukturpläne

### **Umsetzung einzelner Strategiebausteine**

Im Sinne des Strategiebausteins „Potentiale von schwierigen Flächen sichtbar machen/Erzeugen von städtebaulichen Bildern“ beauftragt die Verwaltung die Bearbeitung der vom Land geförderten Studie „URBAN SANDWICH“, die zeigen soll, wie Flächeneffizienz auf gewerblich genutzten NBS-Flächen durch Stapelung gewerblicher Nutzung gesteigert werden kann. Das Besondere an dieser Studie ist, dass sie sich mit der Nachverdichtung im Bestand, unter Beibehaltung der jeweils auf der Fläche vorhandenen gewerblichen Nutzung auseinandersetzt.

Besonders auf gewerblich genutzten Arealen finden sich häufig Nutzungen, die sich durch eine geringe Flächeneffizienz auszeichnen. Darunter werden z.B. Flächen mit folgenden Nutzungen subsummiert: Parkplätze, ein- bis zweigeschossige Gebäude, temporär genutzte Flächen, Lagerflächen, Rangierflächen usw.

Im Rahmen der geplanten Studie soll anstatt einer flächenintensiven Außenentwicklung eine flächeneffiziente Innenentwicklung durch Stapelung unterschiedlicher gewerblicher Nutzungen im Fokus stehen. Im gewerblichen Sektor sind die Nutzungen und ihre Anforderungen sehr unterschiedlich, so dass die Möglichkeiten und Grenzen dieses Ansatz-

zes vertiefend und standortkonkret untersucht werden sollen. Dabei werden verschiedene gewerbliche Nutzergruppen auf ihre Kombinationsmöglichkeit geprüft. Welche Nutzungen ergänzen sich, welche beeinträchtigen sich gegenseitig in ihren Betriebsabläufen und welche können im besten Fall sogar neue Synergien erzeugen? Mit diesen Erkenntnissen kann in der Folge eine zielgerichtete Strategie zur Umsetzung möglicher Nutzungskombinationen erfolgen.

Im Ergebnis liefert die Studie Erkenntnisse über neue Nachverdichtungsmöglichkeiten, die die städtebauliche, bautechnische und betriebswirtschaftliche Machbarkeit des Nachverdichtungsansatzes durch Stapelung unterschiedlicher gewerblicher Nutzungen aufzeigt.

Der Untersuchungsansatz wird vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg als so relevant angesehen, dass die Studie zu 50 % mit Landesmitteln unterstützt wird.

Zwei weitere Instrumente der Flächenidentifizierung und -aktivierung sind das Gewerbegebietsmanagement und die Potentialanalyse Wohnen. Mit der Potentialanalyse Wohnen wird der gesamte Stadtraum auf Innenentwicklungspotentiale zur Wohnnutzung, die bisher noch nicht erhoben wurden, überprüft. Hier geht es nicht nur um klassische Baupotentiale, sondern auch um das Weiterentwickeln von bestehenden Baustrukturen. Für die im ersten Schritt ermittelten Potentiale, sollen in einem zweiten die Art der Nachverdichtung definiert werden. Es sollen ebenfalls Bilder erzeugt werden, die bei der Auseinandersetzung mit der Frage nach stadtverträglicher Dichte behilflich sein können.

Das Gewerbegebietsmanagement hat u.a. die Steigerung der Flächeneffizienz zum Ziel und übernimmt für gewerbliche Bauflächenpotentiale eine wichtige Aktivierungsfunktion. Das Managen und Steuern von Stadtentwicklungsprozessen, nimmt generell an Bedeutung zu und wird zukünftig eine größere Rolle in der Stadtentwicklung einnehmen.

## **6. Aktive städtische Bodenpolitik**

Wie in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben, sind die Bauflächenpotentiale im kommunalen Eigentum seit 2011 rückläufig. Der Anteil der kommunalen Bauflächenpotentiale ging in diesem Zeitraum um 24 % zurück, im gleichen Zeitraum nahm die Zahl der privaten Bauflächenpotentiale um 8 % zu.

In den vergangenen Jahren wurden immer wieder große kommunale Liegenschaften durch strukturelle Veränderungen für eine Neuordnung frei, die dann zur Bebauung an Investoren veräußert wurden. Dabei wurden Ziele der Stadt, wie geförderter Wohnungsbau und die Verwirklichung sozialer Infrastruktur, umgesetzt. Die prominentesten Beispiele hierfür sind das Olga-Areal in Stuttgart-West, der Neckarpark in Stuttgart-Bad Cannstatt, das Messe-Areal am Killesberg und das Quartier am Wiener Platz (ehem. Schoch-Areal) in Stuttgart-Feuerbach. Im gleichen Zeitraum wurden jedoch nicht im gleichen Maße neue Bauflächen durch die Stadt erworben.

Der Verkauf kommunaler Grundstücke an Investoren kann dann problematisch sein, wenn die Stadt nicht genügend Flächenreserven vorhält, um spezifische Flächenbedarfe, zum Beispiel für den geförderten Wohnungsbau, für soziale Infrastruktur, für Existenzgründer, Forschung, Kleingewerbe und Handwerk bereit stellen zu können, oder

wenn die spezifischen Bedarfe bei der Vergabe nicht entsprechend berücksichtigt werden.

Bestimmte junge Unternehmen und Branchen, die sich erst am Markt etablieren müssen, sowie weniger zahlungskräftige Gewerbe- und Handwerksbetriebe, finden in Stuttgart kaum Entwicklungsflächen und suchen sich daher Standorte außerhalb Stuttgarts. Damit geht die Landeshauptstadt Stuttgart das Risiko ein, neue Branchen und Innovationen an andere Regionen zu verlieren und Entwicklungstrends zu verpassen.

Ein weiteres gewichtiges Argument dafür, Bauflächenpotentiale im kommunalen Eigentum zu entwickeln, ist der größere Einfluss auf die Neuentwicklung. Gerade die Innenentwicklung wird nur dann von den Bewohnern akzeptiert und führt nur dann zu einem wirklichen Zugewinn im Sinne der Nachhaltigen Stadtentwicklung, wenn die städtebauliche-freiräumliche, die soziale sowie die ökologische Qualität der Innenentwicklungsprojekte entsprechend hoch ist. Die Landeshauptstadt Stuttgart bedient sich hierzu verschiedener Qualitätssicherungsinstrumente und setzt diese auch ein.

Der aktive Ankauf von Flächen ist somit ein wichtiger Baustein einer aktiven städtischen Boden- und Wirtschaftspolitik und wichtig zur Sicherung von Flächen für die Daseinsvorsorge. Damit diese erfolgreich sein kann, ist eine langfristige und strategische Ankaufsstrategie erforderlich. Diese Bodenpolitik muss insbesondere auch in der Lage sein, den Schwachpunkt der Kommune beim Erwerb von Flächen, nämlich das Unterliegen mit dem Verkehrswert gegenüber gängigen Marktpreisen, auszugleichen. Die quantitativen und qualitativen Ziele einer strategischen Bodenpolitik zur Aktivierung von Innenentwicklungspotentialen werden zeitnah in der AG NBS abgestimmt. In der Arbeitsgruppe sind das Liegenschaftsamts, die Wirtschaftsförderung, das Amt für Umweltschutz sowie das Amt für Stadtentwicklung und Wohnen vertreten.

Ein effektives Instrument mit dem die Kommune bei konsequentem Gebrauch eine aktive Grundstückpolitik betreiben kann ist u.a. das besondere Vorkaufsrecht, vorausgesetzt es existieren genügend Satzungsgebiete, insbesondere nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB. Es handelt sich hierbei um Gebiete, in denen städtebauliche Maßnahmen zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in Betracht gezogen werden. Die Landeshauptstadt Stuttgart hat für alle Vorranggebiete der Stadterneuerung (SVG-Gebiete), aufgrund der Festlegung als Satzung, ein kommunales Vorkaufsrecht.

Es besteht die Überlegung, dass für NBS-Flächen oder Gebiete mit mehreren NBS-Flächen, die für die Innenentwicklung besondere Bedeutung haben, entsprechend den SVG-Gebieten, Satzungen mit besonderem Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB erlassen werden. Die Entscheidung über die für die Stadtentwicklung besonders relevanten Potentiale soll die AG NBS treffen.

## 7. Fazit und Ausblick

Die Anzahl der Bauflächenpotentiale ist trotz hoher Bautätigkeit und Entwicklungsmaßnahmen in Stuttgart konstant auf dem Niveau von 2015 geblieben. Wie groß das Nachverdichtungspotential auf NBS-Flächen genau ist, hängt jedoch stark von der realisierbaren bzw. der als verträglich eingestuften Dichte ab. Unstrittig ist, dass städtebauliche Dichte sowohl für die Bewohner verträglich, als auch im Einklang zum gewachsenen Bild der Stadt, als auch zu stadtökologischen Mindeststandards stehen muss. Mit der Potentialanalyse Wohnen wurde ein Prozess begonnen, der sich mit der Frage nach dem Maß der erforderlichen und verträglichen Dichte auseinandersetzt.

Die Flächenbedarfe in Stuttgart sind sehr groß und der Druck auf die wenigen sofort und kurzfristig verfügbaren Flächen steigt stetig an. Die großen Konversionsflächen wie die S21-Areale stehen der Stadtentwicklung jedoch kurzfristig nicht zur Verfügung. Auch Flächen, die aufgrund des Strukturwandels im Energiebereich frei werden, wie die Versorgungsflächen der EnBW in Stuttgart-Ost stehen eher langfristig für eine Entwicklung zur Verfügung. Trotzdem finden sich in Stuttgart v.a. in Bestandsgebieten immer wieder Entwicklungspotentiale. Das größte Entwicklungshemmnis stellt hier in erster Linie die bestehende Nutzungskonkurrenz zum Bestand dar. Im Einzelfall kann es ein Weg sein, diese Flächen so weiterzuentwickeln, dass die Bestandsnutzung nicht verdrängt wird.

Die Bedarfe nach Bauflächen für Wohnen, soziale Infrastruktur und Gewerbe können zwar rein rechnerisch durch die vorhandenen Bauflächenpotentiale gedeckt werden. Ohne ein aktives Flächenentwicklungsmanagement, stehen viele dieser Potentiale jedoch nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung.

Der Zeitdruck für die kurzfristige Bereitstellung von Bauflächenpotentialen ist momentan sehr groß und wird durch den gleichzeitigen Rückgang der kurz- bis mittelfristig verfügbaren NBS-Flächen für Wohnen und Gewerbe verschärft. Um Angebot und Nachfrage nach Bauflächen wieder einander anzunähern, ist eine Strategie zum aktiven Flächenankauf erforderlich. Gleichzeitig gilt es, die Aktivierungstätigkeit zu intensivieren und ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen zur Flächenaktivierung zur Verfügung zu stellen.