



Prof. Dr. Theo Kötter

Chancen und Grenzen der Innenentwicklung – zwischen Umnutzung und Rückbau



„Stadtumbau von außen nach innen“, „Stärkung der Stadtzentren“, „Behebung von innerstädtischen Funktionsverlusten“, „Renaissance der Stadtzentren als Wohnstandorte“...

Die Liste der leitbildartigen Verkündungen zur Bedeutung der Innenentwicklung ist lang. Gerade im Stadtumbau hat dies über ihre quantitative Behebung des Wohnungsüberschusses hinaus insbesondere eine qualitative Dimension. Neben den Chancen existieren jedoch auch Grenzen der innerstädtischen Entwicklung. Beides soll im Folgenden im Spannungsfeld zwischen Umnutzung und Rückbau beleuchtet werden.

Zur Notwendigkeit der Innenentwicklung

Die städtebauliche Innenentwicklung hat sich als räumlicher Handlungsschwerpunkt im Städtebau etabliert und spiegelt sich bereits in zahlreichen kommunalen Stadt- und Dorfentwicklungskonzepten wider. Neben dem ohnehin bestehenden gesetzlichen Auftrag für die Bauleitplanung, gemäß § 1a BauGB eine wirtschaftlich tragfähige und sozial verantwortliche Ortsentwicklung zu fördern, lassen sich die Gründe in vier Stichpunkten zusammenfassen:

- **Innenentwicklung ist ökonomisch geboten:** Inzwischen hat sich vielerorts die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Fortsetzung bisheriger Suburbanisierungstrends mit einer anhaltenden Expansion der Siedlungsflächen bei gleichzeitig abnehmender Siedlungsdichte ökonomisch sehr problematisch ist. Die Entwicklung erfordert nicht nur erhebliche Investitionskosten für die erforderlichen „Parallelinfrastrukturen“, sondern führt auch zu Unterauslastungen bestehender Einrichtungen und Anlagen in den Ortskernen und Innenstadtbereichen. Hinzu kommen die umfangreichen Folgekosten einer dispersen Siedlungsstruktur, die vor allem bei gleichzeitig rückläufiger Bevölkerungsentwicklung exponentiell steigen und die öffentlichen und privaten Haushalte zunehmend belasten werden. Zudem ist unverkennbar, dass zumindest in schrumpfenden Städten und Gemeinden Flächenentwicklungen und Neubaumaßnahmen an den Ortsrändern die Verkehrswerte von Bestandsimmobilien negativ beeinflussen und ihre Nutzungschancen dauerhaft vermindern.
- **Innenentwicklung ist ökologisch geboten:** Eine konzentrierte, flächensparende Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung ist ein wesentliches Element einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Stadtentwicklung.

Hinsichtlich der effizienten Nutzung der Ressource „Fläche“ sind indessen bislang keine erkennbaren Fortschritte erzielt worden. Die Realität ist vom angestrebten 30-ha-Ziel der Bundesregierung mit über 110 ha/Tag Freirauminanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke weit entfernt und eine Trendänderung nicht in Sicht. Obgleich eine wachsende Sensibilität für das Thema „Flächeninanspruchnahme“ konstatiert werden kann, zeichnet sich keine Auflösung des „Flächenparadoxons“ ab, denn zeitgleich mit der Siedlungsflächenexpansion wachsen auch die Brachflächen und Gebäudeleerstände in den Innenstadtbereichen und Ortskernen (ca. 9-12 ha/Tag). (BBR, 2007)

- **Innenentwicklung ist sozial geboten:** Bisherige Stadt-Umlandwanderungsprozesse, innerörtliche Umzüge und demografischer Wandel haben vielerorts zu einer sozialen Entmischung und Polarisierung geführt. So hat sich inzwischen die Altersstruktur in den Stadtregionen umgekehrt, und die Stadtbevölkerung weist gegenüber dem Umland ein erheblich geringeres Durchschnittsalter auf. Zugleich hat die innerstädtische Segregation vielfach Abwärtsspiralen mancher Stadt- und Ortsteile ausgelöst mit der Folge instabiler Bevölkerungsstrukturen und sozialer Missstände.
- **Innenentwicklung ist städtebaulich geboten:** Die gegenwärtigen sehr dynamischen wirtschaftlichen und demografischen Veränderungen beschleunigen den Nutzungszyklus von Immobilien erheblich und gehen mit neuen quantitativen und qualitativen Anforderungen an die Immobilien einher. Bestehende Strukturen und eine geringe Anpassungsfähigkeit lassen daher zunehmend strukturelle Gebäudeleerstände, Unternutzungen und Dauerbrachen statt temporärer Brachen entstehen. Betroffen sind auch Siedlungserweiterungen der fünfziger bis siebziger Jahre. Es



kommt zu einer Fragmentierung der Flächennutzung und einer Verödung von Innenstadtbereichen und Ortskernen. Eine Revitalisierung dieser Gebiete ist daher vordringlich. Die fortschreitende Dispersion der Siedlungsentwicklung und Perforation der Innenstädte und Ortskerne beeinträchtigen zudem auch die Funktionsfähigkeit leitungsgebundener Infrastrukturen. Mit sinkender Abnahmedichte und wachsender Unterauslastung bedingt eine ordnungsgemäße Ver- und Entsorgung einen erhöhten, kostenintensiven Betriebs- und Wartungsaufwand und demzufolge weitere Kostenbelastungen.

Die Innenentwicklung umreißt daher für Städte und Dörfer eine höchst aktuelle Gegenwarts- und Zukunftsaufgabe mit zahlreichen Handlungsfeldern, von denen zwei nachfolgend thematisiert werden.

Flächenmanagement zur Innenentwicklung

Wesentliches Element einer erfolgreichen Innenentwicklung ist ein kommunales Flächenmanagement, das darauf gerichtet ist, die Baulandpotenziale im Bestand zu mobilisieren. Diese lassen sich in drei wesentlichen Kategorien zusammenfassen:

- **Brachflächen:** Aufgegebene Wohn-, Gewerbe- oder Infrastrukturstandorte
- **Nachverdichtungspotenziale:** Blockinnenbereiche in Gründerzeitquartieren, Siedlungserweiterungen der zwanziger und dreißiger Jahre sowie fünfziger und sechziger Jahre
- **Baulücken:** Nicht oder untergenutzte Grundstücke im Zusammenhang bebauter Ortsteile sowie in Bebauungsplangebieten

Grundlage für ein bestandsorientiertes Flächenmanagement ist ein gesamtstädtisches Flächenkataster, das die Baulandpotenziale insbesondere differenziert nach Planungsstand, Erschließungszustand, eigentumsrechtlicher Situation, Bodenordnungsbedarf, Entwicklungspotenzial sowie nach Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer und damit nach Flächenverfügbarkeit erfasst und bewertet. Bereits eine derartige gesamtstädtische Bestandserfassung führt oftmals zu der Einsicht, dass die Nutzung der Innenbereichspotenziale ohnehin aufgrund der nur noch begrenzt vorhandenen Außenbereichsflächen unverzichtbar ist, um Handlungs- und Entwicklungsspielräume für die Orts- und Stadtentwicklung insgesamt zu erhalten.

Die Entwicklung der ersten beiden Flächenkategorien erfordert ein geschlossenes strategisches Vorgehen (städtebauliche Projektentwicklung), das von der Schaffung von Baurecht, die Sicherung der Planungsziele, die Ordnungsmaßnahmen wie Freilegung und Beseitigung von Altablagerungen, die Erschließung mit technischer und sozialer Infrastruktur bis zur Mobilisierung und Baurechtsnutzung alle Einzelschritte umfassen sollte (vgl. Abb. 1). Nur ein solcher ziel- und projektorientierter Ansatz ist letztlich erfolgreich.

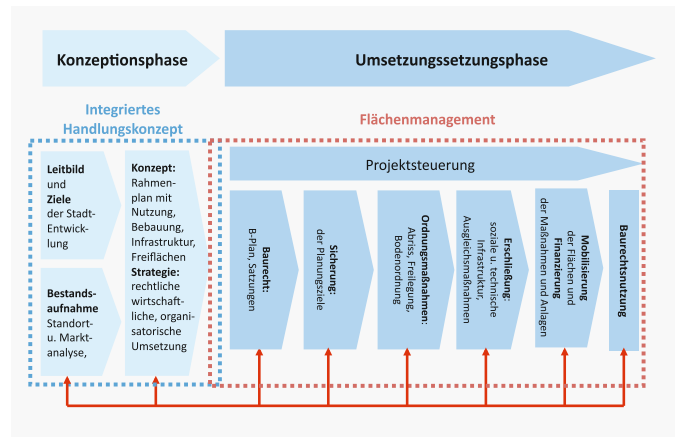


Abb. 1: Städtebauliche Projektentwicklung zur Innenentwicklung

Innenentwicklung ist zweifellos eine äußerst komplexe und schwierige Aufgabe, denn sie greift in bestehende Eigentumsverhältnisse sowie genehmigte und ausgeübte bauliche und sonstige Nutzungen ein. Nachverdichtungspotenziale und ungenutzte Grundstücke in den Ortsinnenbereichen sind daher meistens keine Selbstläufer. Um eine geordnete Entwicklung zu erreichen, besteht oftmals Planungsbedarf, denn eine Bebauung nach Maßgabe des § 34 BauGB ermöglicht nicht in allen Fällen eine optimale städtebauliche Lösung und eine umfassende Konfliktbewältigung. Für die planerische Steuerung der Innenentwicklung hat sich der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB bewährt. Er kann im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden, wenn die zulässige Grundfläche 20.000 m² nicht überschreitet oder wenn bei bis zu 70.000 m² keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Eine Umweltprüfung und ein naturschutzrechtlicher Ausgleich sind entbehrlich. Auch kann ein solcher Plan, der von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweicht, aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert wird. Dies verkürzt das Planungsverfahren erheblich, und Kommunen können zeitnah auf Nachfragen reagieren. Zudem wird sowohl hinsichtlich vorhandener Nutzungen als auch künftiger Bebauungen Planungssicherheit geschaffen und diesbezügliche Vorbehalte und Risiken gemindert. Überall dort, wo Ordnungsmaßnahmen für eine Umstrukturierung erforderlich sind, ist eine solche planungsrechtliche Vorbereitung und Absicherung ratsam. Dies wird regelmäßig bei einem kleinteiligen Einzeleigentum der Fall sein, das typisch für zahlreiche Innenbereiche ist.

Die Erfassung der differenzierten und oftmals nicht gleichgerichteten Interessenlagen von Eigentümern, Anwohnern und Nutzern setzt daher zunächst eine frühzeitige Kommunikation mit allen Beteiligten und eine intensive Teilhabe an Planungsprozessen voraus. Frühzeitige Beratungsgespräche mit den Beteiligten helfen, Handlungsspielräume für eine angestrebte freiwillige Lösung auszuloten, die sodann auf Grundlage städtebaulicher Verträge gemäß § 11 BauGB realisiert werden kann. Ist auf diese Weise kein städtebaulich vertretbares Ergeb-



nis erreichbar und liegt die Entwicklung dennoch im öffentlichen Interesse, so ist eine sorgfältige Prüfung der hoheitlichen Instrumente des Bodenrechts, insbesondere der Umlegung nach § 45 BauGB oder der Vereinfachten Umlegung nach § 80 ff. BauGB geboten (Stahr, 2007). Eine Umlegung dient dem Ausgleich der privaten Interessen in den Fällen, in denen sich die Eigentümer nicht einigen können. Auch kann der Hinweis auf diese hoheitlichen Instrumente hilfreich sein, um in Verhandlungen die Mitwirkungsbereitschaft einzelner Eigentümer für eine kooperative Lösung zu befördern. Vergleichsweise geringe Nettobodenwertsteigerungen durch Planung und Neuordnung sowie kleinteilige Grundstücksstrukturen, die bei zweckmäßiger Neugestaltung des Innenbereichs oftmals nur geringe Teilflächen einzelner Eigentümer beanspruchen – die dafür bei Einverständnis mit Miteigentumsanteilen oder ansonsten in Geld abzufinden sind –, begrenzen allerdings die Einsatzmöglichkeiten des derzeitigen Bodenordnungsinstrumentariums. Eine kritische Überprüfung und Weiterentwicklung des materiellen Bodenordnungsrechts scheint im Hinblick auf die Anforderungen der städtebaulichen Innenentwicklung einschließlich des Stadt- und Dorfbaus sinnvoll.

Die städtebauliche Innenentwicklung sollte in eine konsistente kommunale Bodenpolitik eingebettet und von kommunalen Baulandbeschlüssen auf breiter politischer Grundlage flankiert und unterstützt werden, die Außenbereichsentwicklungen im Regelfall ausschließen oder zumindest nur als letzte Option

vorsehen. Darüber hinaus bedarf es einer Abstimmung in der Region. Während die interkommunale Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung bereits vielfach erprobt und erfolgreich zum Vorteil aller beteiligten Städte und Gemeinden praktiziert wird, ist dies bei Wohnbaulandentwicklungen bislang nur selten der Fall. Offensichtlich bereitet ein gerechter Ausgleich von Vorteilen, Lasten und Risiken gemeinsamer Wohnbaulandentwicklungen Schwierigkeiten.

Gebäudeumnutzung

Ein weiteres zentrales Handlungsfeld der Innenentwicklung resultiert aus der wachsenden Leerstandsproblematik von Immobilien aufgrund von Funktionsverlusten und Zentralisierung von öffentlichen und privaten Folge- und Versorgungseinrichtungen sowie vor allem aufgrund des wirtschaftlichen und demografischen Wandels. In den ländlichen Räumen kommt der Strukturwandel und Rückzug der Landwirtschaft aus den Dörfern hinzu. Kennzeichnend ist in zahlreichen Städten und Dörfern derzeit besonders in manchen Innenstadtlagen und in den historischen Ortskernen ein über die Fluktuationsreserve hinaus gehender struktureller Leerstand, der auch Gebäude erfasst, die zum erhaltenswürdigen baukulturellen Erbe zu rechnen sind. Nicht selten existieren in Innenstadtquartieren und Ortskernen bereits Leerstandsquoten zwischen 10 und 15%, die sich negativ auf die Umgebung auswirken, sich auszubreiten und den Prozess der Quartiers- und Ortskernverödung zu verstärken drohen. In ländlichen Räumen mit hohen Eigentumsquoten bis 60% (Eigentumsquote im Bundesdurchschnitt: 43,2%) führt der demografische Wandel zu besonderen Effekten. Mit der Auflösung der Mehrgenerationenhaushalte sowie arbeitsplatzbedingter Abwanderungen Jüngerer ist bei Wohngebäuden die traditionelle Nachnutzung durch die nächste Familiengeneration längst nicht mehr gegeben. Hinzu kommt, dass es bei ungewisser Nachnutzung der Gebäude meistens auch an notwendiger Bauunterhaltung, Instandsetzung und Modernisierung fehlt. Zudem reicht das Haushaltseinkommen der älteren Rentnerhaushalte oft nicht für die erforderlichen baulichen Instandhaltungsmaßnahmen aus (Durchschnittsrente Männer 963 Euro, Frauen 526 Euro). Der Erneuerungsstau verschärft die Leerstandsproblematik zusätzlich. Leerstände sind zunehmend auch in den Baugebieten der sechziger bis siebziger Jahre zu erwarten, denn hier wird die Anzahl der überalterten Ein- und Zweipersonenhaushalte rapide ansteigen.

Nur ein sorgfältiges Monitoring der Altersstruktur der Haushalte in Stadtquartieren, Ortskernen und älteren Baugebieten schafft Klarheit über die aktuelle Situation sowie über mögliche Leerstandsentwicklungen in der Zukunft. Während die Stromzählermethode lediglich Aussagen über den aktuellen Leerstand zulässt, bietet sich die Möglichkeit, auf der Grundlage der Automatisierten Liegenschaftskarte (ALK) grundstücksbezogen eine Haushaltsanalyse und -prognose hinsichtlich



Abb. 2: Systematische Entwicklung einer Innenbereichsfläche durch Bauungsplanung, Bodenordnung und Erschließung, Stadt Emsdetten



Größe und Durchschnittsalter zu erstellen, um die zu erwartenden Dimensionen abzuschätzen. Eine Aggregation z.B. auf Baublockebene ist dabei aus Datenschutzgründen erforderlich.

Die Mobilisierung leerstehender Immobilien und ihre Wiedernutzung stellt eine der zentralen Herausforderungen für die Innenentwicklung dar. Dazu müssen vielfältige Hemmnisse bewältigt werden, zu denen zunächst die sicherlich oft schwierigen, regional sehr unterschiedlichen Marktgegebenheiten, insbesondere die begrenzte Nachfrage und die Qualität des Angebotes zu zählen sind. Hinzu kommt auch die unzureichende Attraktivität des Angebots; denn es fehlt vor allem an gut erhaltenen Objekten, die in entsprechender regionaler Lage und Qualität des unmittelbaren Umfeldes durchaus sehr nachgefragt sind.

Zu den wesentlichen Hemmnissen gehört oftmals auch die begrenzte Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, die sich beispielsweise bei Erbgemeinschaften auf fehlendes Interesse, Überforderung und schwierige Einigungsmöglichkeiten – etwa hinsichtlich der Veräußerung und des erzielbaren Immobilienpreises – gründet. Bei landwirtschaftlichen und sonstigen Betriebsgrundstücken sind bei der Veräußerung die speziellen steuerlichen Aspekte zu beachten, so dass oftmals eine Reinvestitionsmöglichkeit angeboten werden muss, um die Mitwirkungsbereitschaft zu erhöhen. Mehrheitlich sind es aber überhöhte und nicht marktkonforme Wertvorstellungen bei den Eigentümern, die zu einer unfreiwilligen privaten Bodenbevorratung beitragen. Es kommt zu einem Aufschub des Verkaufs, da Wertsteigerungen erwartet werden und derzeit kein akuter Verkaufsdruck besteht. Dabei orientieren sich die Einschätzungen des erzielbaren Veräußerungspreises oftmals an Bodenrichtwerten in Neubaugebieten, die undifferenziert übernommen werden. Dass auf die Erwerber erhöhte Aufwendungen für Freilegung, Bodenordnung, Erschließung des Grundstücks etc. zukommen und von diesen naturgemäß in Ansatz gebracht werden, wird meistens nicht berücksichtigt. Hinzu kommt, dass Grundstücke auch in ländlichen Räumen nach wie vor als vermeintlich sichere Anlageform gelten, obwohl Immobilienmärkte in einigen Regionen bereits deutlich auf die Schrumpfungsprozesse und die nachlassende Nachfrage nach Grundstücken mit sinkenden Preisen reagieren. Als weiteres Mobilisierungshemmnis ist die Familienbindung bei den Immobilien zu nennen, da die Grundstücke oftmals für nachfolgende Generationen zurückgehalten werden. Dies wird durch die Tatsache belegt, dass die meisten Verkäufe in Ortskernen innerhalb der Familie erfolgen.

Grundsätzlich hängt der Handlungsspielraum für die Umnutzung eines leerstehenden Gebäudes oder die Neubebauung eines Grundstücks in den historischen Ortskernen vom Immobilienmarkt in der Region ab. Die aktuellen Trends zeigen, dass Innenstadtbereiche wieder an Attraktivität für das Wohnen gewinnen, jedenfalls sind erste Rückwanderungstrends festzustellen. Auch in ländlichen Räumen besteht durchaus



Abb. 3: Innenentwicklung in Albstadt

eine nennenswerte Nachfrage nach Wohnen im Ortskern, wie Analysen in Baden-Württemberg zeigen. So können sich ca. 35% der befragten 25- bis 45-Jährigen vorstellen, ein neues Einfamilienhaus im Ortskern zu errichten, und immerhin über 20% äußern Interesse an der Renovierung eines Einfamilienhauses oder eines Bauernhofs (vgl. Schöfl, 2007).

Allerdings ist die Wiedernutzung oder Nachnutzung eines leer gefallenen Gebäudes kein Selbstläufer, denn es bestehen vielfältige objektive und subjektive Risiken, die die potenzielle Nachfrage einschränken. Dazu gehören vor allem die bestehenden planungs- und bauordnungsrechtlichen sowie wirtschaftlichen Unwägbarkeiten der Nachnutzung bei Objekten mit nicht mehr zeitgemäßer Ausstattung und unzureichendem Standard, die durchgreifend modernisiert werden müssen. Auch unzulängliche Grundstückszuschnitte und stark verdichtete historische Bereiche mit geringem Freiraumangebot und erheblichen Verschattungen führen oftmals zu einer Zurückhaltung auf der Nachfrageseite. Bei den subjektiven Aspekten sind das vorhandene soziale Umfeld und das Image des Standortes zu nennen. Diese Aspekte müssen im Planungsprozess thematisiert werden. Schließlich bedarf es professioneller Vermarktungsstrategien, denn die bisherigen Vermarktungswege sind oft nicht effektiv und können mit den Werbemethoden von Fertighausherstellern und Bauträgern für Neubaugebiete kaum standhalten. Deshalb gilt es professionelle Unterstützung einzubeziehen, um Flächen und Gebäude situationsgerecht und zugleich marktorientiert zu entwickeln und Innenbereiche erfolgreich zu revitalisieren.

Neues Bauen in historischen Ortslagen stellt eine Herausforderung, aber zugleich auch einen wichtigen Baustein der Innenentwicklung und Alternative zum Bauen am Ortsrand dar. Durch (städtebauliche und architektonische) Wettbewerbe lassen sich qualitativ hochwertige Lösungen generieren, die sich in das historische Umfeld einfügen und zugleich den zeitgemäßen Anforderungen des Wohnens Rechnung tragen. Eine realitätsnahe Visualisierung von Nutzungsalternativen erleichtert dabei die Kommunikation mit den Interessenten und



erhöht die Überzeugungskraft von Konzepten. Auch innovative Formen des Mehrgenerationenwohnens sollten dabei als Aufgabe formuliert werden.

Bereits diese kursorische Aufzählung der Problemlagen zeigt die Dimensionen des neuen Handlungsbedarfs, der durch eine Kumulierung städtebaulicher, baulicher, struktureller und sozialer Entwicklungsfragen gekennzeichnet ist und sich mit den bisherigen Planungsprozessen und Instrumenten nicht mehr zureichend bewältigen lässt. Es ist vor allem präventives Handeln erforderlich, um durch frühzeitiges Erfassen und Eingreifen eine Abwärtsspirale zu verhindern. Darauf sind indes weder zahlreiche Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung eingestellt, noch reichen die verfügbaren Förderprogramme und -instrumente dafür aus.

Planungsansatz und Planungskultur

Die skizzierten Handlungsfelder legen es nahe, für die Innenentwicklung einen Planungsansatz mit einer Doppelstrategie zu verfolgen, die stärker auf Realisierung angelegt ist und daher die strategische Ebene mit der operativen Ebene stärker als bisher verbindet:

- Es bedarf zunächst eines **strategisches Entwicklungskonzepts** mit Analyse und Bewertung der Innenentwicklungspotenziale sowie mit einem regional abgestimmten städtebaulichen Entwicklungskonzept. Wichtige Einzelaufgaben sind die Erfassung der Situation und der sich mittelfristig abzeichnenden Entwicklungstrends hinsichtlich Sozial- und Altersstruktur der Bewohner sowie der Gebäudenutzung, die Analyse der Flächen- und Gebäudepotenziale sowie der strukturellen Freisetzungspotenziale, die Bedarfsermittlung für Wohnen und Arbeiten sowie die Abschätzung der Möglichkeiten einer funktionalen Anreicherung im Quartier bzw. im Ortskern.
- Zugleich ist für die Umsetzung ein **operationelles Handlungskonzept** mit grundstücksbezogenen Maßnahmen erforderlich. Dazu gehören die marktgerechte Bewertung der Um-, Nach- und Wiedernutzungspotenziale und die Erarbeitung einer Strategie zur Revitalisierung der Grundstücke einschließlich ihrer Gebäude. Die Durchführung, bauliche Realisierung und die Vermarktung bedürfen dabei ebenso eingehender Betrachtungen. Solche Entwicklungskonzepte werden naturgemäß nur in enger Abstimmung mit den Eigentümern zu entwickeln sein.

Gebäudeumnutzung erfordert ein kleinteiliges, grundstücksbezogenes Vorgehen. Nur über die intensive Auseinandersetzung mit den Nutzungspotenzialen einzelner Grundstücke lassen sich insgesamt realisierungsfähige Gesamtkonzepte entwickeln. Ein zweiter Aspekt ist bedeutsam, nämlich die stärkere Zusammenführung von Planung, Beratung und Flächenmanagement. Das neue Planungsverständnis für die Innenentwicklung wird durch private Eigeninitiative, Verantwortungsübernahme und Kooperation als Merkmale einer aktiven Bürgergesellschaft bestimmt. Diese können sich nur dann entfalten, wenn auf Basis überzeugender Planungskonzepte vor allem auch intensive Beratungen von Eigentümern und Nutzern stattfinden. Schließlich sind innovative und marktgerechte Nachnutzungen oftmals nur realisierbar, wenn durch Bodenordnungsmaßnahmen geeignete Grundstückszuschnitte geschaffen werden können.

Insgesamt geht es bei der Innenentwicklung auch um die Integration von städtebaulicher Strukturentwicklung, Anpassung des Infrastrukturangebots und sozialer Entwicklung. Es ist angesichts dieser Herausforderungen ein Planungsansatz erforderlich, der gegenüber den bisherigen Vorgehensweisen durch folgende Merkmale charakterisiert werden kann:

Insgesamt geht es bei der Innenentwicklung auch um die Integration von städtebaulicher Strukturentwicklung, Anpassung des Infrastrukturangebots und sozialer Entwicklung. Es ist angesichts dieser Herausforderungen ein Planungsansatz erforderlich, der gegenüber den bisherigen Vorgehensweisen durch folgende Merkmale charakterisiert werden kann:

- **Kontinuierliches Monitoring statt Bestandsaufnahme:** Die komplexen räumlichen Veränderungen und Entwicklungen in den Ortskernen lassen sich nur durch ein Monitoring erfassen. Eine statische Bestandsaufnahme schafft keine verlässliche Planungsgrundlage, sondern es bedarf der stetigen Trendbeobachtung, um frühzeitig problematische Entwicklungen zu erfassen.
- **Szenarien statt Prognosen:** In Zeiten der Schrumpfung können keine langfristigen Prognosen für die künftige Entwicklung erstellt werden. Eine zuverlässige Abschätzung künftiger Entwicklungsverläufe erfordert angesichts der vielfältigen Einflüsse des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels sowie aufgrund der zunehmenden regionalen Verflechtungen in der Dorfentwicklung plausible Szenarien mit Annahmen bestimmter Parameter statt Prognosen, die auf fixen Ausgangsgrößen beruhen.
- **Regionale Kooperation statt kommunaler Entwicklungsgeismen:** Eine zweckmäßige Nutzung der innerörtlichen Potenziale setzt eine interkommunale Kooperation voraus. Hinsichtlich Baulandausweisung, Infrastrukturausstattung etc. bedarf es einer regionalen, interkommunalen Abstimmung, um Konkurrenzen abzubauen und die bestehenden Nachfragepotenziale optimal zu nutzen und eine wirtschaftlich tragfähige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung zu gewährleisten.
- **Projekte statt ausschließlich Prozesse:** Vorbildliche Beispielprojekte der Umnutzung von leerstehenden Gebäuden oder der zeitgemäßen Neubebauung von Brachflächen können wesentlich intensivere Impulse und Anstoßeffekte für die Revitalisierung der Ortskerne entfalten als ausschließlich Planungsprozesse. Freilich müssen die Projekte mit zeitlichen Prioritäten versehen und auch langfristige Realisierungen bedacht werden.
- **Umsichtige Abwägung zwischen Bestands- und Neuentwicklung:** Die Diskrepanz zwischen bestehender Gebäudestruktur und den zeitgemäßen Nutzungsanforderungen für Wohnen, Arbeiten etc. werden nicht in jedem



Einzelfall eine Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz ermöglichen. Abrissmaßnahmen gehören daher auch zum Repertoire des Dorfumbaus, um die Revitalisierung des Dorfkerns zu ermöglichen.

- **Revolvierende Fonds statt Maßnahmenförderung:** Der Umfang der Innenentwicklungsaufgaben erfordert eine stärkere Koordination der vielfältigen projektbezogenen Planungs- und Förderinstrumente sowie eine stärkere präventive, problemorientierte Ausrichtung. Mit revolvierenden Fonds könnten die Kommunen den erheblichen Vorfinanzierungs- und Förderbedarf für notwendigen Grundstückszwischenerwerb, Flächenbevorratung, Neuordnung und Freilegung von Grundstücken, innovative Planungsverfahren und intensive Einzelberatungen optimaler bewältigen.

Zusammenfassend kann bilanziert werden, dass die strukturellen Herausforderungen auch veränderter Vorgehensweisen und vor allem auch einer Weiterentwicklung der Förderinstrumente bedürfen.

Fazit

Innenentwicklung der Städte und Dörfer zielt unmittelbar auch auf die Verbesserung der Lebensqualität für die Menschen in urbanen und ruralen Räumen ab. Deshalb ist die revitalisierende Innenentwicklung als eine Zukunftsaufgabe zu betrachten, die Ressourcen schont, vorhandene Potenziale optimal nutzt und die nur gemeinsam mit den Bewohnern erfolgreich bewältigt werden kann. Planungskultur und Partizipation kommt daher eine zentrale Bedeutung zu.

Erfolgreiche Innenentwicklung ist mit folgenden vier Gesichtspunkten verknüpft:

- **Innenbereiche als Wohnstandorte entwickeln:** Es bedarf noch einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit, dass das Wohnen in historischer Umgebung im Ortskern eine ebenso hohe Qualität hat wie das Wohnen am Ortsrand in einem Neubaugebiet. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, die öffentlichen Räume im Wohnumfeld aufzuwerten, Verkehrsbelastungen zu vermindern und Freiflächen multifunktional zu gestalten. Modernisierung und Umnutzung, Abriss und Neubau müssen die veränderten Lebensstile und Wohnansprüche einer pluralistischen und alternden Gesellschaft berücksichtigen.
- **Bewohnerorientierte Prozesse:** Die Innenentwicklung ist äußerst komplex und erfordert eine strategisch ausgerichtete kleinteilige Vorgehensweise. Erfolgreich werden solche Entwicklungen nur dann sein, wenn es gelingt, die Bewohner zu motivieren, die Entwicklung des Quartiers aktiv zu tragen. Prozesse der Stadt- und Dorfentwicklung sind daher offen zu gestalten und sollen das Engagement der Bewohner wecken und sie in die Lage versetzen, an der Formulierung von Zielen und Maßnahmen verantwort-

lich mitzuwirken und diese letztlich auch zu verwirklichen. Gerade darin liegt ein wesentliches Potenzial der Innenentwicklung.

- **Vernetzung in der Region:** Die externen regionalen, aber auch die globalen Einflüsse und Abhängigkeiten wirken unverkennbar auf die Entwicklung der Stadt- und Dorfkerne. Zudem können zahlreiche Funktionen kaum noch wirtschaftlich auf der örtlichen Ebene erfüllt werden. Deshalb muss anstelle einer kommunalzentrierten Entwicklung eine Kooperation mit den benachbarten Orten der Region vor allem in den Bereichen der Baulandstrategien und Daseinsvorsorge treten, um die Impulse für die Innenentwicklung zu verstärken und um die Synergien durch regional abgestimmte Infrastrukturangebote zur Verbesserung der Lebensqualität zu nutzen.
- **Ausgleich zwischen Entwicklung und Bewahrung:** Die Innenentwicklung hat einerseits eine zukunftsorientierte und bedarfsgerechte Entwicklung von Quartieren und Ortskernen zu ermöglichen und andererseits das baukulturelle Erbe als Grundlage der örtlichen Identität und als Entwicklungsressource zu bewahren. Die Qualitätssicherung bei allen baulichen und gestalterischen Maßnahmen ist daher eine zentrale Herausforderung bei der Innenentwicklung. Ein unvermeidbarer Rückbau muss immer mit einem qualitativ hochwertigen Konzept für die Nachnutzung oder die Neubebauung des Grundstücks einhergehen.

Die neuen Herausforderungen der Innenentwicklung verlangen Kreativität auf allen Ebenen und die Bereitschaft von allen Beteiligten, auch neue, bisher nicht erprobte Wege zu beschreiten. Die zahlreichen gelungenen Modellvorhaben und Pilotprojekte zeigen, dass sich die Stadt- und Dorfkerne auch unter den veränderten Rahmenbedingungen zukunftsfähig entwickeln lassen. Dazu bedarf es Ideen, innovativer Ansätze und vor allem des Engagements der Bewohner.

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter

Professur für Städtebau und Bodenordnung, Institut für Geodäsie und Geoinformation, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Quellen:

BBR (Hrsg.) (2007): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Berichte, Band 27, Bonn.

Stahr, Gerold (2007): Vereinfachte Umlegung und Stadtumbau, in: fub Heft 3/2007, S. 134-141.

Schöfl, Günter (2007): MELAP – Dörfliche Innenentwicklung in Baden-Württemberg, in: fub H. 6/2007, S. 246-249.