

Melanie Geier

DER EINSATZ PLANERISCHER INSTRUMENTE DER INNENENTWICKLUNG

Unterschiede, Bündelungen und regionale Einbindungen

Kurzfassung

Instrumente der Innenentwicklung sind vielseitig. Sie reichen von formalisierten Ansätzen des BauGB bis zu informellen Werkzeugen, die die Innenentwicklung über die gesetzlichen Vorgaben hinaus befördern sollen. Neben den bestehenden Instrumenten, wie dem Aufstellen von Bebauungsplänen, dem Abschluss städtebaulicher Verträge oder der Durchführung einer Bodenordnung, ergänzen neue Ansätze, wie das Ausloben von Wettbewerben das vorhandene Instrumentenportfolio. Die Frage bleibt jedoch, welche und wie zielorientiert diese Instrumente von den Kommunen wirklich eingesetzt werden können, um flächensparende Siedlungsentwicklung zu befördern.

Mittels qualitativer Interviews mit allen Bauverwaltungen der Untersuchungsregion Wetterau/Oberhessen wurde analysiert, wie und warum planerische Instrumente eingesetzt werden. Tatsächlich konnte mit der Untersuchung festgestellt werden,

dass es hinsichtlich des Umgangs mit den Instrumenten der Innenentwicklung räumliche Ungleichheiten gibt. Maßgeblich sind diese Unterschiede durch politische Schwerpunktsetzungen, finanzielle Mittel und die personelle Ausstattung der Kommunen bedingt. Zudem wurde klar, dass es neben einem breiten formellen Instrumentarium zwingend der Anwendung von dialogorientierten Ansätzen bedarf, um Innenentwicklung auch nachhaltig qualitativ betreiben zu können – das heißt unter anderem auch der interkommunale Austausch über Ziele, Entwicklungslinien und Strategien, denn gerade der regionale Ansatz ist gewinnbringend für die kommunale Innenentwicklung.

aus: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme. Berlin 2020.

Einleitung

Qualitätsvolle Innenentwicklung hängt von vielfältigen Faktoren ab – ausgehend von dieser Grundannahme wurde im Projekt DORF UND DU untersucht, wie eine regionale Strategie zur Beförderung der Innenentwicklung gestaltet werden kann. Es wurde erforscht, ob die richtigen Instrumente vorhanden sind und vor Ort umgesetzt werden. Die intensive Auseinandersetzung mit Innenentwicklungsinstrumenten stellte eine wesentliche Grundlagenarbeit dar. Die Untersuchungsregion umfasst die 17 Kommunen in der Region Wetterau/Oberhessen. Die Region ist aufgrund ihrer Lage für das Themenfeld Innenentwicklung besonders interessant, da sie einerseits eine ländlich geprägte Region mit kleinen und mittleren Kommunen ist und andererseits in der prosperierenden Metropolregion FrankfurtRheinMain liegt. Diese Lage hat zur Folge, dass in der Region kontrastreiche Herausforderungen spürbar sind: Siedlungsdruck und Herausforderungen der ländlichen Entwicklung.

DORF UND DU: Eine regionale Strategie

Instrumente der Innenentwicklung sind vielseitig. Sie reichen von formalisierten Ansätzen des BauGB bis zu informellen Werkzeugen, die die Innenentwicklung über die gesetzlichen Vorgaben hinaus befördern sollen. Neben den bestehenden Instrumenten, wie dem Aufstellen von Bebauungsplänen, dem Abschluss städtebaulicher Verträge oder der Durchführung einer Bodenordnung, ergänzen neue Ansätze, wie das Ausloben von Wettbewerben das vorhandene Instrumentenportfolio. Hier setzten die Projektpartner des Forschungsvorhabens DORF UND DU an: In einem Forschungsbaustein wurde mittels qualitativer Interviews mit allen Bauverwaltungen des Untersuchungsgebiets erhoben, welche Instrumente der Innenentwicklung in der Praxis angewendet werden und welche Wirkungen von diesen ausgehen. Im Mittelpunkt stand weniger ein einzelnes Instrument, sondern viel mehr die regionsspezifische Anwendung vorhandener Instrumente und deren Orchestrierung. Schließlich wurden diese Instrumente in kommunalen

und regionalen Strategien sowie in Maßnahmenkatalogen zusammengefasst. Dieser Forschungsbaustein galt der Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung zum Umgang mit Themen der Innenentwicklung und als Ausgangspunkt zum kommunalen Austausch (vgl. Herling u.a. 2018).

Instrumente greifbar machen: Definition und Forschungsdesign

Um den Untersuchungsgegenstand zu präzisieren, soll der Begriff Instrument definiert werden. Instrumente der räumlichen Planung dienen nach Jung (2008, 142) als „Mittel zur Veränderung und Beeinflussung der Handlungsmöglichkeiten Dritter, um raumplanerische Ziele zu erreichen“. Hübler (2005, 639) bezeichnet Instrumente „als Mittel (oder auch Maßnahmen), mit denen Planung realisiert oder implementiert wird“. Instrumente werden demnach eingesetzt, um Ziele zu erreichen. Es zeigt sich, dass die Definition des Instruments aus mehreren Ebenen besteht, der Planungscharakter in Zusammenhang mit einer Zielerreichung aber stets im Vordergrund steht. Im Kontext von Innenentwicklung sollen Instrumente als Hilfsmittel dienen, diese Ziele strategisch umzusetzen.

Ziel der Untersuchung war es, das Innenentwicklungsportfolio der Kommunen zu analysieren, um die Praxisrelevanz und Tauglichkeit einzelner Instrumente sowie etwaige Unterschiede zwischen den Kommunen aufzuzeigen. In der Recherchephase galt es, ausgehend von der Fachliteratur eine Übersicht über die Instrumentenlandschaft zu erzeugen. Im Zuge der weiter-

Das Projekt

„Ortsinnenentwicklung – Attraktive Zentren im Fokus der Regionalstrategie“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

17 Gemeinden des Wetteraukreises haben gemeinsam mit Geografinnen und Geografen der Universität Gießen eine Regionalstrategie erarbeitet. Im Fokus stehen starke Ortszentren – für Wohnen, Wirtschaft, Verkehr und soziales Miteinander. Ehrenamtliche Dorfentwickler sorgen nach Projektende für die weitere Umsetzung

weitere Informationen zum Projekt:

» www.kommunen-innovativ.de/ortsinnenentwicklung



Expertenkolloquium am runden Tisch – Verwaltungen, Regionalverband und Forschung (Melanie Geier)

führenden Bestandsaufnahme wurden Expert*innen hinzugezogen, um diese Zusammenstellung zu ergänzen. Dies diente als Vorbereitung für eine Befragung in der Untersuchungsregion. Die Befragung führte zu Aussagen über das kommunale Portfolio der Innenentwicklungsinstrumente. Die Erkenntnisse flossen in die Regionalstrategie zur Innenentwicklung ein und wurden an die Kommunen weitergegeben.

Den Überblick bekommen: Bestandsaufnahme und Systematisierung

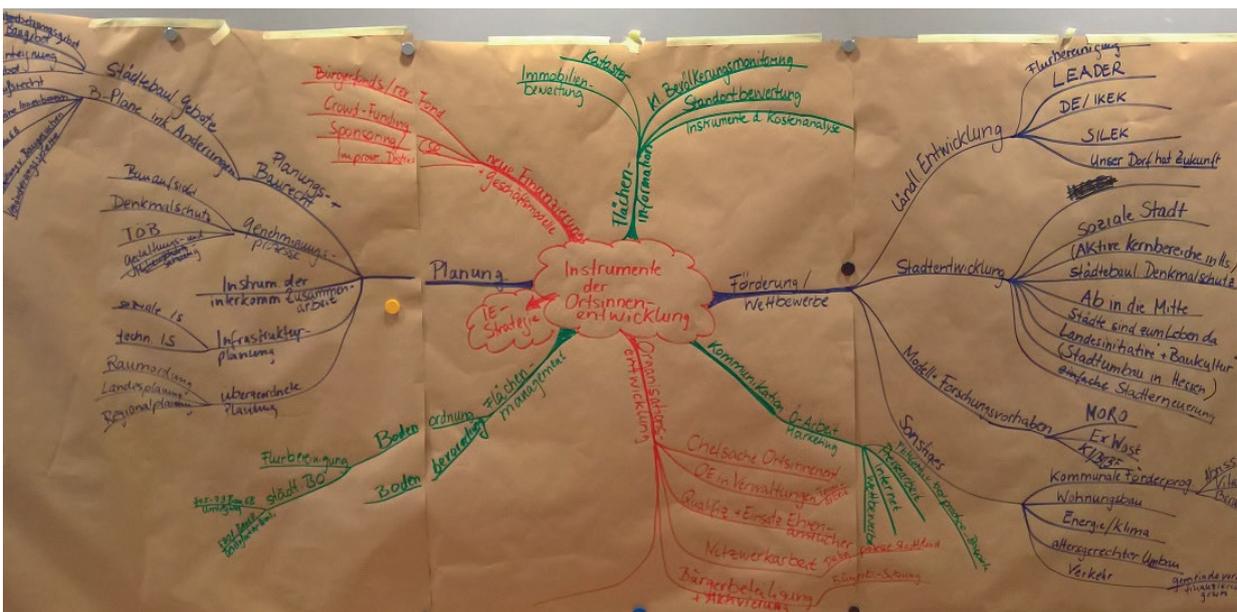
Expertenwissen im Überblick: MindMap zu Instrumente der Ortsinnenentwicklung (Melanie Geier)

Die Masse an Gesetzestexten und sonstigen Werkzeugen zur Siedlungsentwicklung „von innen“ kann in der Anwendungspraxis zu einer schwer zu durchdringenden Informationsfülle werden, die

sinnvollerweise durch eine eingehende Bestandsaufnahme und einer Systematisierung erschlossen werden kann.

Das Baugesetzbuch (BauGB) gibt den Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit ein reichhaltiges und durchsetzungsfähiges Instrumentarium an die Hand und formuliert zugleich auch den Grundsatz, der bei den Planungen zu beachten ist: „Die städtebauliche Entwicklung [soll] vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen“ (§1 Abs. 5 BauGB). Grundsätzlich wurde die Innenentwicklung mit den Novellierungen des BauGB und der BauNVO der letzten Jahre (2007, 2011, 2013 und 2017) gestärkt und Planungsvorhaben im Innenbereich wurden erleichtert.

Die Instrumente der Innenentwicklung reichen von informellen bis förmlichen Instrumenten: von städtebaulichen Verträgen und kooperativen Planungsinstrumenten (z.B. vorhabenbezogener Bebauungsplan), über die klassischen Plansicherungsinstrumente (z.B. Vorkaufsrecht) und Planverwirklichungsinstrumente (z.B. Bodenordnung) bis hin zu komplexen Instrumentenkombinationen des Besonderen Städtebaurechts (städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen oder projekt- und themenbezogene Kooperationsmodelle im Bereich Stadtumbau und Soziale Stadt). Es galt die Instrumente sowohl einzeln als auch im



räumlichen Kontext auf der Anwendungsebene zu betrachten: Werden sie lokal, kommunal oder regional angewendet? Und eignen sie sich zur Gestaltung des ländlichen Raums mit dörflichen Strukturen oder funktionieren sie auch im städtischen Kontext? Das Vorhandensein und die konkrete Anwendung von Instrumenten der Innenentwicklung unterscheiden sich nach Bundesländern. Das Forschungsprojekt DORF UND DU beschränkte sich auf die Instrumente in Hessen.

Experten konsultieren: Wer macht was und wie?

Im Anschluss an die Literaturrecherche wurde ein Expertenkolloquium eingerichtet, welches die Instrumente der Innenentwicklung übersichtlich strukturierte. Mitarbeiter*innen aus Bauverwaltungen, die Wirtschaftsförderung, das Amt für Bodenmanagement, der Regionalverband sowie Forscher*innen und Berater*innen erarbeiteten gemeinsam eine entsprechende MindMap. Eine Auswahl dieser Innenentwicklungsinstrumenten wurde im Rahmen der Befragung untersucht. Im Zuge der Systematisierung gelang es bereits Instrumente zu charakterisieren und erste Einschätzungen zur Wirkung für die Innenentwicklung zu eruieren.

Im Fragebogen wurden insgesamt 18 formelle und 20 informelle Instrumente (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) erfasst. Die Instrumente wurden auf zwei Ebenen betrachtet: Einerseits wurde die Anwendungshäufigkeit der Instrumente in den Kommunen abgefragt, andererseits sollten Angaben zu deren Wirksamkeit bzw. Impulsgebung für die Innenentwicklung in der Kommune gemacht werden. Ein weiterer Teil der Befragung bestand darin Aussagen zur Innenentwicklung zu bewerten. Die Antworten erfolgten nach subjektiver Einschätzung seitens der Expert*innen aus den Bauverwaltungen.

Formelle Instrumente des BauGB

§§5-7 BauGB: Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan
 §30 BauGB: Aufstellung Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan
 §30 BauGB: Änderung und Aufhebung Bebauungsplan für Innenentwicklung
 §34.4 BauGB: Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile
 §13a BauGB: Bebauungsplan der Innenentwicklung / beschleunigtes Verfahren
 §12 BauGB: Vorhaben- und Erschließungsplan
 §§24-25 BauGB: Allgemeines und Besonderes Vorkaufsrecht
 §§45-84 BauGB: Bodenordnung
 §§85 & 88 BauGB: Enteignung
 §89 BauGB: Veräußerungspflicht
 §176 BauGB: Baugebot
 §177 BauGB: Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot
 §179 BauGB: Rückbau- und Entsiegelungsgebot
 § 36 BauGB: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen
 §165 BauGB: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen
 §11 BauGB: Städtebaulicher Vertrag
 §171a-d BauGB: Stadtumbau
 §171e BauGB: Maßnahmen der Sozialen Stadt

Informelle Instrumente

Städtebauliche bzw. Kommunale Entwicklungskonzepte
 Interkommunales Entwicklungskonzept
 Dorferneuerung / IKEK
 Bürgerinformation
 Bürgerbeteiligung und -aktivierung
 Eigentümeransprache
 Ortsbegehung
 Städtebauliche Untersuchung/ Scoping
 Testentwürfe (Umplanungen)
 Realisierung von Leuchtturmprojekten
 Wohnumfeldgestaltung (einschließlich Grund- und Freiflächengestaltung)
 Flächenkataster / Gebäudekataster
 Flächen- und Gebäudebörse
 Immobilienbewertung
 Flächenmonitoring
 Teilnahme an Arbeitskreisen
 Kümmerer / Beratungsnetzwerk
 Anreizsysteme (bspw. Subventionen, Prämien)
 Initiierung von Wettbewerben
 Veröffentlichung von Leitfäden/Broschüren

Formelle und informelle Instrumente der Innenentwicklung

Der Mix macht's: Instrumente bündeln und weiterentwickeln

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Annahme, dass sich bevölkerungsreichere Kommunen in zentralerer Lage einem breiteren Innenentwicklungsinstrumentarium bedienen, da dort der Druck der Siedlungsentwicklung höher ist. Zugleich – so die Annahme – wenden kleinere Kommunen im peripheren Raum ein dezimiertes Portfolio von Instrumenten an, da sie über weniger Ressourcen verfügen und weniger Siedlungsdruck aus dem Ballungsraum der Metropolregion verspüren.

Tatsächlich konnte mit der Untersuchung festgestellt werden, dass es hinsichtlich des Umgangs mit den Instrumenten der Innenentwicklung räumliche Ungleichheiten gibt. Die Kommunen im Zentrum der Untersuchungsregion zeigten eine mittlere Breite bei der Anwendung und Wirkung der Instrumente auf. Einige Kommunen am Rande der Region wiesen niedrigere Ausprägungen auf. Auffällig im Gesamtbild waren die östlichen, peripher gelegenen Kommunen der Region: Hier wurden die niedrigsten Werte festgestellt, was für ein weniger breites Anwendungsportfolio an Instrumenten spricht.

In den Interviews mit den einzelnen Kommunen wurde berichtet, dass nicht alle abgefragten Instrumente ohne Weiteres angewendet werden könnten. So beeinflusste die Politik die strategische Ausrichtung der Innenentwicklung. Wenngleich auf Bundes- und Landesebene das Ziel „Innen- vor Außenentwicklung“ postuliert wird, geben einige der befragten Kommu-

nen an, sich noch in einem flächenhaften Entwicklungsprozess zu befinden und stärker darauf fokussiert zu sein, sich nach „außen“ zu entwickeln, statt strategisch die Siedlungsressourcen von „innen“ zu aktivieren. Kommunalpolitisch sei eine Innenentwicklung mitunter schwer in den Vordergrund zu stellen, da diese Ausrichtung teilweise in Verbindung mit mangelnder Wachstumskraft oder Stagnation gleichgesetzt sei. Zudem spielen finanzielle Mittel und die personelle Ausstattung der Kommunen eine immense Rolle bei den individuellen Handlungsmöglichkeiten. Kommunen mit weniger Ressourcen und in peripherer Lage zu den vermeidlichen Entwicklungsachsen (Autobahnen), schöpfen das Instrumentenset weniger stark aus.

Besonders häufig wurden in allen Kommunen die „klassischen“ Instrumente des BauGB angewendet wie die Aufstellung eines Bebauungsplans oder das Baugebot (§30 BauGB und §176 BauGB). Im Zuge der Innenentwicklung findet zudem das Beschleunigte Verfahren (§13a BauGB) häufige Anwendung. Hier wurde speziell die Wirkung auf die Innenentwicklung hervorgehoben. Auch verwenden alle Kommunen Geoinformationssysteme zum Flächenmanagement. Die Befragten aller Kommunen sehen Schwierigkeiten bei der Anwendung des §177 BauGB zum Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot sowie des §179 BauGB zum Rückbau- und Entsiegelungsgebot. Diese Instrumente seien in kleinen und mittleren Kommunen politisch schwer umsetzbar, da sie immensen Druck auf die Eigentümer*innen ausübten. Dennoch konnte ein Umsetzungsdefizit der BauGB-Instrumente aufgezeigt werden. Jene werden mit Ausnahme der „klassischen“ Instrumente von der Mehrheit der Kommunen nie oder selten angewendet, da sie eher im großstädtischen Kontext umgesetzt würden oder in ihrer Anwendung zu „hart“ für Kommunen kleinerer Größen seien.

Insgesamt wurde von den Kommunen berichtet, dass das vorhandene formelle Instrumentarium ausreiche, um die Innenentwicklung zu befördern. Es fehle jedoch an Ressourcen, um auch die informellen Instrumenten breit nutzen zu können. Die Ex-

Regionalstrategie
Ortsinnenentwicklung
für die
LEADER-
Region Wetterau/
Oberhessen
(Projekt
Ortsinnenentwicklung)



pert*innen berichteten zudem, dass es notwendig sei, die vorhandenen Instrumente zu bündeln, da eine isolierte Anwendung nicht ausreiche (siehe auch Schauber in diesem Band). Es bedürfe neben dem breiten formellen Instrumentarium zwingend der Anwendung von dialogorientierten Ansätzen, um Innenentwicklung auch nachhaltig qualitativ voll betreiben zu können. Gerade in ländlich peripheren Räumen sei der Dialog mit den Bürger*innen essenziell, um sich den Fragen der Innenentwicklung zu stellen. Demnach sei es wichtig, die Bevölkerung in die Planung der Innenentwicklung mit einzubeziehen, diese zu informieren und vorhandene Bedarfe abzufragen. So stehen zahlreiche Instrumente miteinander in Verbindung und bedingen sich gegenseitig. Hier ist beispielsweise die Eigentümeransprache im Zusammenhang mit der Erstellung von Testentwürfen zu nennen. Insbesondere kommunikative Instrumente wie Eigentümerdialoge führten dazu, dass Innenentwicklungsflächen geplant werden können, auch wenn diese Herangehensweise zeitintensiv sei und mehr Ressourceneinsatz benötige (siehe auch Dettweiler/Linke in diesem Band).

Einige stark formalisierte Verfahren müssten aus Sicht der Expert*innen modifiziert werden. So wurde in den Gesprächen deutlich, dass insbesondere bei der Aktivierung von seit längerem bestehenden Baulücken ohne Baugebot der Handlungsspielraum der Verwaltung begrenzt sei und eine Entwicklung der Fläche nur über eine Eigentümeransprache passieren könne, da die gesetzlichen Druckmittel fehlten. Die Anwendung einzelner „harter“ Instrumente mit hohem Wirkungsgrad für die Innenentwicklung im ländlichen Raum (§§85 und 88 BauGB Enteignung) sei zudem schwierig, da politisch nicht genügend Legitimation und Spielraum zur Umsetzung bestünde und bestimmte Instrumente somit für kleine Kommunen nicht tragfähig seien.

Fazit: Nachhaltige Impulse durch Erfahrungsaustausch auf regionaler Ebene

Ziel von DORF UND DU war es, die Innenentwicklung einer Region zur strategischen Daueraufgabe zu machen. Es wurde deutlich, dass der regionale Ansatz gewinnbringend für die Innenentwicklung sein kann, denn aufgrund fehlender Ressourcen kann eine Flächenentwicklung mitunter nicht mehr nur kommunal gedacht werden. Steigender Siedlungsdruck aus dem Ballungsraum begünstigt die Verdichtung der Kommunen nach „innen“, sodass kleinere Kommunen die Entwicklung im Kollektiv besser abfangen können. Durch die Befragung der Bauverwaltungen konnte ein dauerhafter themenspezifischer Austausch generiert werden. Diskutiert wurden die einzelnen kommunalen Ansätze zur Siedlungsentwicklung. Der generierte Erfahrungsaustausch erzeugte dadurch einen nachhaltigen Impuls für die Innenentwicklung. Die Akteure des Projekts sind abschließend davon überzeugt, dass eine Innenentwicklung besser im interkommunalen Diskurs gestaltet werden kann (siehe auch Herling in diesem Band).

Die Autorin

Melanie Geier, M.Sc.; Magistrat der Stadt Butzbach – Stadtplanung, Wirtschaftsförderung, Straßen- und Tiefbau, Umwelt; melanie.geier@stadt-butzbach.de

Literatur

- » Herling, Otfried / Quaiser, Kerstin / Geier, Melanie (2018): Kommunikation zur Beförderung der Ortsinnenentwicklung, in: Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement. Nr. 143. Seite 287–295.
- » Hübler, Karl-Heinz (2005): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. Seite 635–641.
- » Jung, Wolfgang (2008): Instrumente räumlicher Planung. Systematisierung und Wirkung auf die Regimes und Budgets der Adressaten. Studien zur Stadt- und Verkehrsplanung. Hamburg.