

Neue Wege in der Innenentwicklung

Praxis und Wissenschaft entwickeln Ansätze für lebenswerte Ortskerne

Die Rahmenbedingungen für Stadtentwicklung haben sich in den letzten Jahren massiv gewandelt. Zu einem demografischen Wandel, der schon für sich das Bild von Städten und Gemeinden tief greifend verändert, treten mit Klimaschutz, Digitalisierung oder neuen Lebensstilen zusätzliche Herausforderungen. Bundesweit setzen sich Kommunen mit diesen Veränderungsprozessen und deren Konsequenzen für die kommunale Entwicklung auseinander.

Vor allem in ländlichen Regionen stehen Kommunen vor der Herausforderung, Lebensqualität für eine sowohl abnehmende als auch älter werdende Bevölkerung zu gewährleisten, denn vor allem junge Bewohnerinnen und Bewohner wandern auf der Suche nach Arbeit oder Ausbildung in Richtung der Ballungsräume ab (Berlin Institut 2019). Im Konkurrenzkampf um Einwohner und Unternehmen, setzen Kommunen noch immer häufig auf die Neuausweisung von Baugebieten und erhoffen sich von dem vermeintlichen Zuzug steigende Gewerbe- und Einkommenssteuereinnahmen und somit positive Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte. Rund 80 % der Neuflächeninanspruchnahme erfolgt derzeit in den Städten und Gemeinden außerhalb der Ballungsräume (BSBK 2018). So entstehen an den Ortsrändern neue Gewerbestandorte oder Einfamilienhaussiedlungen, während Ortskerne immer stärker in ihrer Bedeutung als Einzelhandels-, Infrastruktur- oder auch soziale Zentren einbüßen. Diese Entwicklung führt nicht nur zu dispersen Siedlungsstrukturen und zum Verlust ökologisch und klimatologisch wertvoller Flächen, sondern zu immer höheren Infrastrukturkosten, zunehmenden Erreichbarkeitsproblemen und Mobilitätsengpässen und einer abnehmenden Vitalität der Ortskerne.

Alternativen zum Flächenverbrauch im Außenbereich gibt es: Die Potenziale im Bestand werden bundesweit auf ca. 150.000 ha geschätzt (BBSR 2013). Leerstände und Brachen – leer stehende ehemalige Hofstellen und andere ortsbildprägende Gebäude sowie innerörtliche Baulücken – wirken sich nicht nur negativ auf das Erscheinungsbild der Gemeinden aus. Sie stehen auch für ungenutzte Chancen und symbolisieren die mangelnde Nutzung von Entwicklungspotenzialen in den Ortskernen. Innenentwicklung greift diese Potenziale auf und zielt darauf, bestehende Orte und Ortskerne und deren vorhandene und erschlossene Strukturen zu erhalten und zu stärken. Un- bzw. untergenutzte, aber erschlossene Flächen werden aktiviert und revitalisiert und Leerstände mittels geeigneter Nachnutzungen wiederbelebt. Lebendige Orts- und Stadtkerne werden als wichtige Orte der Identifikation für die Bewohnerinnen und Bewohner gesichert und leisten so einen maßgeblichen Beitrag zur Individualität, Vielfalt und Gestalt eines Ortes.

Instrumentenkoffer Innenentwicklung

Zielsetzungen und Handlungsoptionen der Innenentwicklung sind bekannt und auch breit anerkannt. Außerdem steht den Kommunen eine Vielzahl an erprobten Maßnahmen und Instrumenten zur Verfügung. Dennoch lag die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke – trotz einer Halbierung in den vergangenen 20 Jahren – im Jahr 2017 bei 58 ha und somit deutlich über dem angestrebten 30-ha-Ziel der Bundesregierung für das Jahr 2020 (UBA o.J.). Erfahrungen aus vorangegangenen Forschungs- und Modellvorhaben legen nahe, dass die Herausforderung bei der Umsetzung der Innenentwicklung weniger davon gekennzeichnet ist, gänzlich neue Instrumente zu entwickeln, sondern vielmehr darin liegt, das Bewusstsein für die Relevanz von Innenentwicklung weiter zu stärken, die Handlungsoptionen noch transparenter darzustellen und den Kommunen Handreichungen und Beispiele für eine effiziente und umsetzbare Anwendung des bestehenden Instrumentariums zu geben (UBA 2018). Wege hierfür zeigen die Verbundvorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ auf.

Praxis und Wissenschaft entwickeln und erproben Ideen gemeinsam

In der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ konzipieren und erproben insgesamt 30 Verbundvorhaben in neuen Kooperationen von Kommunen mit Wissenschaft, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen Ansätze und Lösungsmodelle, wie die räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels mit einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Stadt- und Regionalentwicklung gestaltet werden können.

Mit der Kooperation von Kommunen mit Wissenschaft, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen soll der Komplexität gesellschaftlicher Herausforderungen und zugleich der Entwicklung innovativer und dauerhaft umsetzbarer Ansätze und Instrumente Rechnung getragen werden. In diesem gemeinsamen Forschungsprozess kann die Wissenschaft Inspiration und externe Perspektiven einbringen und Experimente anstoßen und begleiten. Den Kommunen kommt die neue Rolle zu, aktiver Partner in einem Forschungsprozess zu sein. Sie schaffen den Zugang zu lokalen Akteuren und Netzwerken und verfügen über spezifische Kenntnisse der kommunalen Rahmenbedingungen.

Einen Themenschwerpunkt in der Fördermaßnahme bilden Verbundvorhaben, die sich mit Maßnahmen und Strategien der Innenentwicklung befassen. Innenentwicklung umfasst dabei ein breites Spektrum an Themen, Ansätzen und Instrumenten: Erforscht werden neue Finanzinstrumente, mit denen in Stadt- und Ortskernen Entwicklungsimpulse gesetzt werden können. Gesucht wird

nach Wegen, wie die Kreativität der Bewohnerinnen und Bewohner geweckt und multipliziert werden kann, um die Zentren neu zu beleben.

Grundlage hierzu ist, das lokale Bewusstsein für die Bedeutung der Innenentwicklung zu stärken, die Handlungsoptionen einer kooperativen Ortskernentwicklung zu verdeutlichen und aufzuzeigen, wie bestehende Instrumente wirkungsvoll im Zusammenspiel genutzt werden können.



Lebensqualität erhalten (Grafik: 123comics / Ellen Backes, Daniel Freymüller)

Potenziale und Chancen der Innenentwicklung kommunizieren

Hemmfaktoren für die Durchführung von Maßnahmen der Innenentwicklung sind u. a. die komplexen Planungs- und Entscheidungsprozesse, aber auch die individuellen Interessen von Grundstückseigentümern und Bewohnern. Diesen Zielgruppen die Relevanz und Potenziale einer baulichen Entwicklung ihrer Immobilien verständlich zu vermitteln ist daher ein entscheidender Erfolgsfaktor für gelingende Innenentwicklung (BBSR 2017). Bereits die Ergebnisse aus dem BMBF-Förderschwerpunkt „REFINA“ (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement) weisen darauf hin, dass Kommunen die Kommunikation und Bewusstseinsbildung über eine nachhaltige Flächenentwicklung bisher zu wenig verfolgen und die Diskussion darüber meist mit einer negativen Konnotation geführt wird, denn die Kommunikation über einen „sparsamen Umgang mit der Fläche“ suggeriert bislang oftmals Verzicht. Stattdessen muss es darum gehen, die Möglichkeit für neue Qualitäten in Städten und Gemeinden in den Mittelpunkt der Ansprache zu stellen (UBA 2018). Nur dadurch können Interesse und ein eigenmotiviertes Handeln bei Schlüsselakteuren angestoßen werden.

In „Kommunen innovativ“ rücken Formate zur Sensibilisierung, Kommunikation und Beratung in den Vordergrund. Ein geschärftes Bewusstsein unter den Akteuren über die Folgen eines anhaltenden Flächenverbrauchs, individuelle Handlungsoptionen sowie Chancen für die Gestaltung der eigenen Gemeinden, befördern die Umsetzung einer auf die Ortskerne orientierten kommunalen Entwicklung. Visuell unterstützte, kommunikative und beratende Ansätze adressieren ausgewählte Zielgruppen entlang ihrer spezifischen Bedarfe, schaffen ein Bewusstsein für eine nachhaltige Flächenentwicklung und für Maßnahmen der Innenentwicklung und bilden so den Nährboden für eine kooperative Innenentwicklung.

Um für die Potenziale der Innenentwicklung zu sensibilisieren, können digitale Tools im Beteiligungs- und Aktivierungsprozess eingebunden werden. Mithilfe solcher Tools können städtebauliche Entwicklungsoptionen auf unterschiedlichen Maßstabsebenen visualisiert werden. Dies ermöglicht, schnell und eindrücklich räumliche Veränderungen erfahrbar zu machen, Orte digital zu erkunden und Bebauungsvarianten zu testen. Beteiligte werden so von passiv Beobachtenden zu aktiv Gestaltenden. Entwickelt und erprobt wurde ein solches digitales Tool im Verbundvorhaben „AktVis“ (ausführlich siehe Beitrag von Dettweiler/Linke in dieser Ausgabe der PLANERIN).

Insbesondere Gebäude- und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer sind ein wichtiger Akteur in der Innenentwicklung. Für die Potenziale, die mit der Nachverdichtung von Brachflächen, Umnutzung von Gebäuden und Reaktivierung von Leerständen einhergehen, gilt es die Eigentümerinnen und Eigentümer zu sensibilisieren. Anstelle von Vertreterinnen und Vertretern aus Kommunalverwaltung oder -politik können auch ehrenamtlich Engagierte – sogenannte „Losten“ – einen niedrighschwelligigen und direkten Kontakt zu Eigentümerinnen und Eigentümern aufbauen und für die Bedeutung von Maßnahmen



Zielgruppen erreichen (Grafik: Jana Kreisli)

der Innenentwicklung sensibilisieren. Im Verbundvorhaben „Ortsinnenentwicklung“ wurde ein Qualifizierungsprogramm für ehrenamtliche Dorfsentwickler geschaffen, das dabei unterstützt, dass die Belange der Ortsinnenentwicklung langfristig im Bewusstsein der Bevölkerung bleiben und gleichzeitig die soziale Dorfsentwicklung befördert wird (ausführlich siehe Beitrag von Soboth in dieser Ausgabe der PLANERIN).

Vor dem Hintergrund einer wirkungsvollen Kommunikation kommt auch einer passgenauen Beratung eine tragende Rolle zu, um Innenentwicklung zu befördern. In einigen Verbundvorhaben sind zielgruppenspezifische Formate für die Beratung zu Fragen der Innenentwicklung entstanden. Mit den Beratungsangeboten (z. B. einer unverbindlichen baurechtlichen Prüfung oder einer groben Abschätzung der Wirtschaftlichkeit möglicher Bauvorhaben) wird das Ziel verfolgt, insbesondere private Eigentümerinnen und Eigentümer bedarfsgerecht über Vor- und Nachteile von Handlungsoptionen zu informieren und Entscheidungen zugunsten eines flächensparenden und integrierten Vorgehens zu befördern. Wesentliche Erfolgsbedingungen hierbei sind klare (behördliche) Zuständigkeiten und Entscheidungsab-

läufe, die Vermittlung der „richtigen“ Ansprechpartner für das jeweilige Anliegen sowie die jeweils fallspezifisch passenden inhaltlichen Beratungsbestandteile.

Finanzierungsmodelle gemeinschaftlich denken

Knappe finanzielle Ressourcen beschränken die Spielräume der Kommunen bei der Umsetzung von Maßnahmen der Innenentwicklung. Finanzielle Unterstützung bieten bislang vornehmlich Förderprogramme auf EU-, Bundes- und Landesebene. Für Kommunen, die nicht über die erforderlichen finanziellen Eigenanteile verfügen, sind diese Programme jedoch nur eingeschränkt nutzbar. Neue Finanzierungsinstrumente und Trägerkonstellationen sind gefragt, um Maßnahmen der Innenentwicklung auf den Weg zu bringen und eine langfristig tragfähige finanzielle Basis zu schaffen.

Kommunale und revolvierende Fondsmodelle können eine Ergänzung zu bestehenden Förderkulissen des Bundes und der Länder bilden. Kommunen können sich über diese Instrumente neue Finanzierungsquellen erschließen, um eine gezielte Siedlungsentwicklung oder den Umbau einzelner Immobilien zu unterstützen, und sich somit neue Gestaltungsspielräume in der kommunalen Entwicklung schaffen. Beispielhaft zeigt das Verbundvorhaben „KIF“ (ausführlich siehe Beitrag von Bizer et al. in dieser Ausgabe der PLANERIN) auf, wie ein kommunenübergreifender Fonds für die Innenentwicklung, der von den beteiligten Kommunen eigenverantwortet und -finanziert wird, funktionieren kann. Mit seiner Hilfe werden zukünftig Maßnahmen der Innenentwicklung in den mitwirkenden Gemeinden der Region finanziert, die bislang nicht rentierlich, aber gesamtwirtschaftlich sinnvoll sind. Zudem kann über einen interkommunalen Ansatz das Bewusstsein für die gemeinsame Verantwortung für die Region gestärkt werden.

Neue Finanzierungsansätze für Maßnahmen der Innenentwicklung zielen nicht nur auf die kommunenübergreifende Finanzierung von Innenentwicklung zur Stärkung der Region, sondern auch auf die Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements für die Belebung von Ortskernen. Im

nisatorischen Fragen beraten. Der Fonds mindert somit die Risiken der bürgerschaftlichen Initiativen und schafft Spielraum für die Auseinandersetzung mit neuen Nutzungskonzepten für die Gebäude.

Fazit

Die Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ bot den Partnerinnen und Partnern aus Praxis und Wissenschaft die Möglichkeit, neue Impulse aufzugreifen, zu konkretisieren, wissenschaftlich zu reflektieren und unter Praxisbedingungen zu erproben. Die verfolgten Ansätze zur Stärkung der Innenentwicklung bedienen mit ihrem Fokus auf Kommunikation, Kooperation und Finanzierung drei Hebel, die wichtige Ergänzungen des vorhandenen Instrumentenkastens beinhalten und nicht nur neue Impulse setzen, sondern vor allem dazu beitragen, bestehende Instrumente wirkungsvoll anwenden zu können.

Diese skizzierten Forschungs- und Praxisansätze bestätigen, dass es für eine gelingende Innenentwicklung nicht neuer (Planungs-)Instrumente, sondern kommunikativer, kooperativer und finanzierungsbezogener Maßnahmen bedarf, die den Boden für den wirkungsvollen Einsatz der vorhandenen Instrumente bereiten: die beteiligte Akteure für das Thema und die Möglichkeiten sensibilisieren, Engagement aktivieren und dabei bedarfs- und zielgruppengerecht unterstützen. Die Erkenntnisse der Fördermaßnahme machen darüber hinaus auch deutlich, dass vorbereitende Maßnahmen und konkrete Instrumente der Innenentwicklung eines starken kommunalpolitischen Auftrags bedürfen. Die Stärkung der Ortskerne muss politisch gewollt und umgesetzt werden – mit all den damit verbundenen Befürchtungen und Mühen, aber auch den darin liegenden Chancen auf neue Qualitäten in Dörfern und Städten.

Julia Diringer, M.Sc., Wiss. Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik, diringer@difu.de

Katrin Fahrenkrug, M.A., Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement, SRL, fahrenkrug@raum-energie.de



Bürgerschaftliches Engagement ermöglichen (Grafik: 123comics/ Ellen Backes)

Verbundvorhaben „Bürgerfonds“ (ausführlich siehe Beitrag von Plugge in dieser Ausgabe der PLANERIN) erhalten bürgerschaftliche Initiativen über einen revolvierenden Fonds finanzielle Unterstützung für die Sanierung und dauerhafte Nutzung von stadtbildprägenden Fachwerkgebäuden. Zudem werden die Initiativen bei planerischen und orga-

Quellen

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2013):

Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung. Bonn

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2017):

Wie viel (Re-)Urbanisierung durchzieht das Land? BBSR Analysen Kompakt 07/2017. Bonn

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hg.) (2019): Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind. Berlin

BSBK – Bundesstiftung Baukultur (Hg.) (2018): Besser Bauen in der Mitte.

Ein Handbuch zur Innenentwicklung. Potsdam

UBA – Umweltbundesamt (online): Siedlungs- und Verkehrsfläche. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechen-boden-land-oekosysteme/flaechen/siedlungs-verkehrsflaechen#textpart-2>

UBA – Umweltbundesamt (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme Aktionsplan Flächensparen. Dessau-Roßlau

Ausführliche Informationen zur Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ unter:

www.kommunen-innovativ.de