

Martina Dettweiler, Hans Joachim Linke & Anne Wenzel

# STRATEGIEN ZUR INNENENTWICKLUNG

Bestandsentwicklung und Stadterneuerung in kleinen und mittleren Kommunen

## Kurzfassung

Bestandsentwicklung und Stadterneuerung sind Hauptbetätigungsfelder innerhalb der Kommunen und thematisch eng mit der Innenentwicklung verbunden. Der vor Ort herrschende und zukünftige Flächenbedarf soll danach innerhalb des Bestandes gedeckt werden. Durch den in § 1 Abs. 5 BauGB verankerten Vorrang der Innenentwicklung sollen Freiflächen im Außenbereich vor der Inanspruchnahme geschützt werden. Trotz gesellschaftlichen Konsenses hinsichtlich der nötigen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, bestehen weiterhin Defizite in der tatsächlichen Umsetzung. Begründet durch komplexe städtebauliche Planungs- und Entscheidungsprozesse, bei denen verschiedene und viele Akteursinteressen sowie standortbezogene Rahmenbedingungen beachtet werden müssen, ist eine Innenentwicklung oft schwieriger als eine Außenentwicklung.

Im Forschungsprojekt AktVis haben sich mehrere Ansätze herauskristalliert, die für die Forcierung einer Innenentwicklung mit dem Fokus auf kleine und mittlere Kommunen hilfreich sind. So muss für eine gelungene Innenentwicklung der gesamte Ort aktiviert werden. Hierbei ist das Zusammenspiel aller Maßnahmen sowie Projekte entscheidend. Es zeigt sich, dass Innenentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe betrachtet werden muss. Zehn Strategieelemente für eine erfolgreiche Innenentwicklung lassen sich benennen.

*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

Die Wiedernutzung von Baulücken, Brachflächen und Leerständen ist einer der wichtigsten Beiträge einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Eine Innenentwicklung zielt auf die Deckung des zukünftigen Flächenbedarfs durch Nutzung solcher innerörtlicher und bereits erschlossener Flächen, die Steigerung der städtebaulichen Qualität des Ortes und den Schutz von Freiflächen im Außenbereich (vgl. Seimetz 2008, 4; Arlt/Lehmann 2003, 51). Das Vorhandensein von Potenzialen in großem Umfang ist ein flächendeckendes – aber regional unterschiedlich ausgeprägtes – Phänomen sowohl in Wachstumsregionen wie auch in strukturell schwächeren Gegenden. Trotz großer Bemühungen zur Aktivierung der Potenziale sind viele dieser Flächen weiterhin ungenutzt. (vgl. Ferber u.a. 2010, 3) Nicht nur die komplexeren städtebaulichen Planungs- und Entscheidungsprozesse der Innenentwicklung, bei denen vielfältige Interessen und Rahmenbedingungen beachtet werden müssen, sondern auch fehlende Motivation zu Veränderungen auf Seiten der Eigentümer\*innen gehören zu den Hemmnissen der Innenentwicklung (vgl. Umweltbundesamt 2015, 18).

## Strategien für eine erfolgreiche Innenentwicklung

Im Zuge der zweijährigen Projektlaufzeit des Forschungsprojekts AktVis ließen sich Ansätze für erfolgsversprechende Strategien identifizieren, die die Innenentwicklung in kleinen und mittleren Kommunen unterstützen. Diese Erfahrungen wurden durch weitere Erkenntnisse aus der Literatur angereichert und werden nachfolgend dargestellt. Die aufgezeigten Ansätze stehen sich dabei gleichwertig gegenüber und sollen Kommunen bei der Umsetzung einer verstärkten Innenentwicklung helfen. Aber auch Bürger\*innen in ihrer Rolle als Akteure der Stadtentwicklung können die Hinweise heranziehen.

### 1. Bewusst machen

Ausgangspunkt für eine erfolgsversprechende Innenentwicklung ist es, ein Bewusstsein für die Thematik und deren Notwendigkeit zu schaffen (siehe auch

Dettweiler/Linke sowie Schaubert in diesem Band). Wenn den Akteuren bewusst ist, weshalb ein Handeln nötig ist, können sie aktiv am Prozess mitwirken. Aufmerksamkeit kann niedrigschwellig durch öffentliche Aktionen, wie gemeinsame Ortsrundgänge oder gesprayte Symbole auf Bürgersteigen, erreicht werden.

### 2. Kommunizieren

Die wechselseitigen Abhängigkeiten in der Innenentwicklung zwischen der öffentlichen Hand und Privaten erfordern eine kommunikative Ausgestaltung. Dafür stehen verschiedene Instrumente und Methoden zur Verfügung, wie u.a. eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerworkshops oder eine Eigentümeransprache. Die vielen Interessen und Akteure müssen moderiert und koordiniert werden.

### 3. Verdeutlichen & begründen

Die Umsetzung der Innenentwicklung wird dadurch unterstützt, dass deren Aspekte erläutert und Lösungsansätze aufgezeigt werden. Kommunikation und Information sind vertrauensbildende Maßnahmen in Stadtentwicklungsprozessen. Durch den kommunalen Wissensvorsprung entstehen automatisch Asymmetrien gegenüber Bürger\*innen, die jedoch durch sachliche und verständlich aufgearbeitete Informationen gemildert werden können (vgl. Mauch 2014, 155). Mit der Vermittlung der zentralen fachlichen Aspekte wird so eine Basis für Umsetzung und Akzeptanz gelegt. Allen muss nicht nur klar sein, dass gehandelt werden sollte, sondern auch das „Warum“ muss deutlich werden. Instrumente

## Das Projekt

„AktVis – Belebte Ortszentren mit Hilfe digitaler Visionen“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

Visionen und Belebungsprojekte für die Ortsentwicklung von drei südhessischen Kommunen hat das Forschungsteam von „AktVis“ entwickelt. Diese Innenentwicklungsprojekte wurden durch einen Aktivierungs- und Beteiligungsprozess identifiziert und angestoßen – und mithilfe einer 3D-Visualisierung.

weitere Informationen zum Projekt:

» [www.kommunen-innovativ.de/aktvis](http://www.kommunen-innovativ.de/aktvis)

und Möglichkeiten zur Sensibilisierung sind bekannt, aber die wirkliche Aktivierung der relevanten Handlungsakteure ist immer noch eine Herausforderung.

#### *4. Gemeinsam & vernetzt vor Ort*

Für eine gelungene Innenentwicklung muss der gesamte Ort aktiv werden und das Zusammenspiel aller Maßnahmen und Projekte ist entscheidend. Es zeigt sich, dass Innenentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe betrachtet werden muss (vgl. Selle 2018, 33; siehe auch Soboth/Seibert in diesem Band). Die begleitende Forschung in AktVis konnte bestätigen, dass ein hoher Gemeinschaftssinn die Beteiligung erleichtert und zudem die Aktionsbereitschaft der Bürger\*innen erhöht. Dass lokale Multiplikatoren, wie Ortsvorsteher\*innen bzw. Ortsbeiräte und lokale Netzwerke, zudem wichtige Motoren der Ortsentwicklung sind, konnte in AktVis ebenfalls beobachtet werden. Durch ihre Netzwerke sind sie entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung (vgl. Rüger/Meyer 2013, 427).

#### *5. Spielerisch & ernsthaft*

Bürger\*innen und politische sowie gesellschaftliche Akteure mit ihren vielfältigen Sichtweisen und Interessen müssen im Prozess Wertschätzung erfahren. Informationen sollten transparent und auf Augenhöhe kommuniziert werden. Gleichzeitig bedarf die Entwicklung von Zukunftsvisionen eines großen Abstraktionsvermögens. Neben dem fachlichen Ernst, sollte der Innenentwicklungsprozess durch spielerische Elemente die Kreativität, aber auch den Mut zu Veränderungen fördern. Besonders die Visualisierungsoptionen des WebGIS haben gezeigt, dass eine gewisse Leichtigkeit in der Diskussion hilfreich ist (siehe auch Dettweiler/Linke in diesem Band).

#### *6. Aufmerksam sein & Chancen nutzen*

Für eine frühzeitige Planung muss die Kommune das Ortsgeschehen verfolgen und vorbereiten sein, um zur richtigen Zeit aktiv zu werden. Potenziale dauerhaft zu erfassen und zu bewerten sowie laufende Aktivierungsbemühungen sind wichtige Bausteine der Innenentwicklung und zentrale Aufgabe der Kommunen. Das ist zeit- sowie arbeitsaufwändig und große

Erfolge sollten nicht bereits in einer ersten Beteiligungsrunde erwartet werden. Innenentwicklung muss auf einen längerfristigen und kontinuierlichen Prozess angelegt sein. Eine mehrstufige Ansprache bietet das Potenzial, die wichtigsten Handlungsfelder zu erarbeiten und schrittweise umsetzbare Maßnahmen und Projekte herauszufiltern.

#### *7. Politisch umsetzen, aber auch bürgerschaftlich fordern*

Der politische Wille hat große Auswirkung auf die nachhaltigen Erfolgsaussichten von Innenentwicklungsbestrebungen. Sind Strategien erarbeitet und Informationen vorhanden, ist es der politische Wille, der eine Umsetzung zunächst auf Verwaltungsebene anstößt. Dafür ist die kommunalpolitische Bereitschaft zur finanziellen Förderung und eine umfassende Anwendung planerischer bzw. rechtlicher Instrumente notwendig (vgl. Umweltbundesamt 2015, 21f).

Neben dem politischen Willen ist das Engagement aller Akteure entscheidend: Nicht nur die Stadt oder die Gemeinde ist für die Ortsentwicklung zuständig, sondern jeder kann einen Beitrag leisten. Und fehlt etwa ein entsprechender politischer Wille, können Bürgerschaft und weitere Akteure ein entsprechendes Handeln einfordern.

#### *8. Transparenz & Offenheit in der Ortsentwicklung*

Das gegenseitige Vertrauen ist bei der „Gemeinschaftsaufgabe Ortsentwicklung“ die wichtige Basis der Zusammenarbeit. Ein offener Umgang mit Informationen und Entscheidungsprozessen kann den Aufbau einer gegenseitigen Vertrauensbasis fördern, einer Misstrauensbildung vorbeugen und das grundsätzliche Vertrauen in die kommunale Arbeit stärken. Der Entscheidungsprozess, auch die Nichtberücksichtigung von Anregungen, muss transparent und eindeutig kommuniziert werden. Die Rückkopplung der Beteiligungsergebnisse an die breite Öffentlichkeit durch Veröffentlichung der Ergebnisse oder Weitergabe in politische Gremien sowie der nachvollziehbare Umgang dieser sind essenziell (vgl. Mauch 2014, 119ff; Nanz/Fritsche 2012, 130f; siehe auch Herling in diesem Band).

### 9. Konkret mit Visionen

Neben einer gewünschten Anschaulichkeit und schnellen Sichtbarkeit stellt eine leitende Vision die Antriebsfeder für den gesamten Prozess dar (vgl. Rüger/Meyer 2013, 427). Die langfristige Ausrichtung durch eine gemeinsame zukunftsleitende Perspektive mit konkreten Maßnahmen, die schrittweise umgesetzt werden können, erscheint ein passendes Vorgehen zu sein. Dabei darf jedoch nicht in perfekten und fertigen Lösungen gedacht werden, weil sich Orte ständig verändern und im Wandel befinden (vgl. Bott/Siedentop 2013, 41).

### 10. Diskussion & Konsens

Die Aushandlung von Zukunftsstrategien und Umsetzungsmaßnahmen stellt einen wichtigen Beitrag einer demokratischen und gemeinschaftlichen Ortsentwicklung dar. Ausgewogene Entscheidungen lassen sich treffen, wenn die vielen Interessen und Belange unter einen Hut gebracht wurden. Erst durch die „Arbeit“ innerhalb der Debatte entsteht ein Gefühl, ausreichend über die Zukunft sowie die Wege dorthin gesprochen und eine Entscheidungsgrundlage geschaffen zu haben.

### Innenentwicklung effektiv gestalten

Obwohl die in AktVis angewandten Ansätze grundsätzlich zufriedenstellende Resultate erzielten, zeigte sich dennoch, dass eine bloße Erweiterung der Beteiligungs- und Kommunikationsmöglichkeiten für die wirkungsvolle Gestaltung der Innenentwicklung nicht ausreichend ist. Der intensive Dialog ist zwar der erste wichtige Schritt, und eine mehrstufige Einbindung aller Akteure kann die Kommunikation langfristig verbessern. Die Stellschrauben für eine Aktivierung der Innenentwicklungspotenziale liegen jedoch auch an anderen Stellen: Für eine weitere Unterstützung des Zieles „Innen vor Außen“ sind auf der kommunalen Ebene Veränderungen nötig, die die Unterstützung durch die anderen politischen Ebenen dringend voraussetzt. Innenentwicklung muss als komplexe Managementaufgabe verstanden werden, die im Vergleich zu Aufgaben in der klassischen Außenentwicklung einen erhöhten Planungs- und Abstimmungsaufwand be-

inhaltet. Es sind in den meisten Fällen „eine Reihe von rechtlichen, technischen, planerischen und kommunalwirtschaftlichen Belangen tangiert, für die in den Verwaltungen mehrere Akteure in unterschiedlichen Verwaltungseinheiten und teilweise auf mehreren Verwaltungsebenen verantwortlich sind“ (Umweltbundesamt 2015, 4). Dafür müssen effiziente Schnittstellen und Akteurs- und Kommunikationsstrukturen errichtet werden und der erhöhte Aufwand wirkt sich durch ein zusätzliches Arbeitspensum und eine veränderte Qualifizierung auf die Personalkapazitäten aus.

Viele Maßnahmen der Innenentwicklung erfordern somit einen hohen personellen Einsatz, der als eine Daueraufgabe der Verwaltungen anzusetzen ist. Es müssen selbsttragende, dauerhaft finanzierte und nicht nur auf Einzelvorhaben ausgerichtete Strukturen entwickelt werden, die eine langfristige und kontinuierliche Begleitung der Innenentwicklung absichern (vgl. Selle 2018, 33f; Umweltbundesamt 2015, 10ff, 31). Die kommunalen Verwaltungen müssen sich in Bezug auf die Zusammenarbeit Verwaltung-Politik, die vermehrte Kooperation mit Privaten, die veränderte Koordination des Verwaltungshandelns und der Entscheidungsprozesse anpassen.

Die Steuerung eines Innenentwicklungsprozesses lässt sich durch eine zentrale Stelle in der Verwaltung durchführen. Aufgaben dieser Stelle sind unter anderem die dauerhafte Erfassung und Bewertung der Potenziale sowie eine proaktive Planung, verwaltungsinterne Koordination zwischen den unterschiedlichen Ämtern, zentrale Ansprechperson im Bereich der Innenentwicklung für interessierte Private zu sein, die Erfolgskontrolle der Planungsverfahren, strategische Steuerung und Ausgestaltung der Innenentwicklung (vgl. BBSR 2018, 99f). Die Notwendigkeit einer solchen Stelle, die je nach Kommune unterschiedlich ausgestaltet werden kann, ist Ergebnis des Projektes AktVis, und auch andere aktuelle Forschungsaktivitäten zu Innenentwicklungsmanagement zeigen ähnliche Ansätze (vgl. u.a. BBSR 2019).

### Zum Weiterlesen

Dettweiler, Martina / Linke, Hans Joachim (2020): Aktiv visualisieren – Interaktive Ortsentwicklung mithilfe eines Web-GIS, in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de) (zuletzt geprüft 01.07.2020).

Dettweiler, Martina / Linke, Hans Joachim (2020): Wie ansprechen? – Erfahrungen aus der Eigentümeraktivierung und -ansprache in der Innentwicklung, in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de) (zuletzt geprüft 01.07.2020).

Herling, Otfried (2020): Kommunikation in der Innenentwicklung – Vermittlung und Netzwerkmanagement – eine Aufgabe für die Region? , in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de) (zuletzt geprüft 01.07.2020).

Schauber, Ulla (2020): Der demografische Wandel betrifft alle. Auch mich?! – Wege und Formen der Sensibilisierung und Aktivierung zur Mitgestaltung des demografischen Wandels, in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de) (zuletzt geprüft 01.07.2020).

Soboth, Andrea / Seibert, Caroline (2020): Qualifizierung Ehrenamtlicher in der Dorffentwicklung – Kümmerer – oder Dorfkaktivierer, Dorfberater, Botschafter..., in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de) (zuletzt geprüft 01.07.2020).

### Die Autor\*innen

Martina Dettweiler, M.Sc.; TU Darmstadt; Arbeitsschwerpunkt: Raum- und Stadtplanung; [dettweiler@geod.tu-darmstadt.de](mailto:dettweiler@geod.tu-darmstadt.de)

Hans Joachim Linke, Prof. Dr.-Ing.; TU Darmstadt; Arbeitsschwerpunkt: Landmanagement; [linke@geod.tu-darmstadt.de](mailto:linke@geod.tu-darmstadt.de)

Anne Wenzel, B.Sc.; Gemeinde Münster (Hessen), Arbeitsschwerpunkt: Raum- und Infrastrukturplanung; [a.wenzel@muenster-hessen.de](mailto:a.wenzel@muenster-hessen.de)

## Literatur

- » Arlt, Günter / Lehmann, Iris (2003): Urbane Innenentwicklung unter Beachtung stadttypischer nutzungsstruktureller Rahmenbedingungen, in: Arlt, Günther / Kowarik, Ingo / Mathey, Juliane / Rebele, Frank (Hrsg.): Urbane Innenentwicklung in Ökologie und Planung. Dresden. Seite 49-62.
- » BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2019): BBSR Homepage - Projekte und Fachbeiträge - Beitrag 2. Online verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2017/innenentwicklungspotenziale/01-start.html?nn=445820&notFirst=true&docId=1605368> (zugegriffen am 11.02.2019).
- » BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2018): Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten. Online verfügbar unter: [https://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/erfolgsfaktoren-wohnungsbauvorhaben-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/erfolgsfaktoren-wohnungsbauvorhaben-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (zuletzt geprüft: 30.04.2019).
- » Bott, Helmut / Siedentop, Stefan (2013): Regional-, Stadt- und Quartiersentwicklung, in: Bott, Helmut / Grassl, Gregor (Hrsg.): Nachhaltige Stadtplanung: Konzepte für nachhaltige Quartier. München. Seite 30-41.
- » Ferber, Uwe / Grimski, Detlef / Glöckner, Susanne / Dosch, Fabian (2010): Stadtbrachenpotenziale: Von Leuchttürmen und Patchwork, in: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 1. Seite 1-11.
- » Mauch, Siegfried (2014): Bürgerbeteiligung: Führen und Steuern von Beteiligungsprozessen. Stuttgart.
- » Nanz, Patrizia / Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn.
- » Rüger, Werner / Meyer, Thomas (2013): Flurneueordnung und Innenentwicklung am Beispiel Creglingen-Finsterlohr – Bürgerschaftliches Engagement als Schlüssel zum Erfolg, in: Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement. Heft 6. Seite 424-429.
- » Seimetz, Hans-Jürgen (2008): Das Nebeneinander wachsender und schrumpfender Regionen als neue Herausforderung, in: Spannowsky, Willy / Hofmeister, Andreas (Hrsg.): Innenentwicklung unter neuen Vorzeichen. München. Seite 1-9.
- » Selle, Klaus (2018): Stadt entwickeln: Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. Lemgo.
- » Umweltbundesamt (2015): Innenentwicklung: organisieren – Kommunale Organisationsstrukturen für ein effizientes Flächenressourcenmanagement im Praxistest. Online verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/publikationen/ratgeber\\_aktuell\\_13.01.16.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/publikationen/ratgeber_aktuell_13.01.16.pdf) (zuletzt geprüft 30.04.2019)