

# Nachfrageorientierte Innenentwicklung und Flächenmanagement. Zukunftsaufgabe bei Stadt- und Dorfumbau



Andreas Raab <sup>1</sup>

## 1 Einführung

Infolge des Strukturwandels in Landwirtschaft und Gewerbe sowie gesellschaftlicher und sozialer Veränderungsprozesse sind viele Dörfer, Gemeinden und Städte in ländlichen Gebieten zunehmend von – teilweise gravierenden – Funktionsverlusten und -veränderungen betroffen.

Die demografische Entwicklung wird, in Zusammenhang mit einer Überalterung und einem sich in vielen ländlichen Gebieten abzeichnenden Bevölkerungsrückgang zu einer zeitversetzten Veränderung von Haushaltsstrukturen führen. Die Folgen sind eine sich verändernde und sinkende Nachfrage nach Bauland und Wohnraum. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit Angebot und Nachfrage langfristig in einem ausgewogenen Verhältnis stehen – insbesondere, wenn fortlaufend vermeintlich leichtere Außenentwicklung den Potenzialen der Innenentwicklung vorgezogen wird. Hierin liegt die Gefahr, zu einem selbst produzierten Angebotsüberhang sowie in der Folge zu selbst produzierten Leerstand und Immobilienentwertung.

Die Innenentwicklung erfordert gerade in Schrumpfungsprozessen weit mehr als bauliche und gestalterische Ansätze und macht im Sinne eines *Umbaus* die Berücksichtigung aller wesentlichen strukturellen Veränderungen und Funktionen, veränderte Ansprüche an Wohn-, Arbeits- und Versorgungsformen sowie immobilienwirtschaftliche Zusammenhänge notwendig. Erfahrungen hierzu liegen insbesondere von den Prozessen des Stadtumbaus vor.

Eine verantwortungsvolle und langfristig orientierte Steuerung der Bodennutzung auf Basis der gemeindlichen Planungshoheit ist notwendiger denn je.

<sup>1</sup> Der Autor war in tragender Rolle an der Bearbeitung des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens sowie Materialienhefts (40/2006) »Innenentwicklung in der Dorferneuerung« beteiligt«

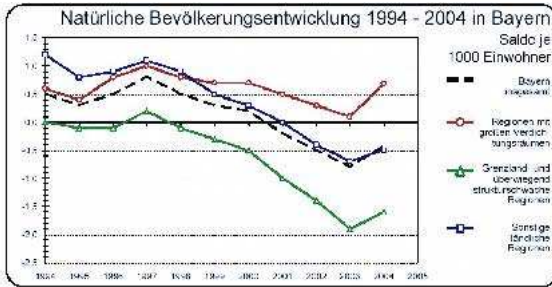
Darauf baut der im Baugesetzbuch (BauBG, 2004) verankerte § 1a (2) auf: »Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen«.

Kommunale Bodenpolitik wurde in der Vergangenheit von den meisten Kommunen unter Wachstumsbedingungen diskutiert. Ausgehend von einer Wachstumsorientierung waren Strategien der Bodennutzung in erster Linie in der Baulandbereitstellung auf der grünen Wiese ausgerichtet. Die in vielen ländlichen Gebieten und Gemeinden bereits eingetretenen oder sich abzeichnenden Staginations- und Schrumpfungsprozesse führen dazu, dass die Kommunen ihre Bodennutzungsstrategien neu ausrichten und den veränderten Rahmenbedingungen anpassen müssen. Dahingehend stößt eine rein quantitative, angebotsorientierte und teilweise von Einzelinteressen geleitete Bereitstellung von Bauland immer mehr an ihre Grenzen. Für eine aktive und bedarfsorientierte räumliche Steuerung der Bodennutzung ist deshalb ein *Flächenmanagement* eine wichtige Voraussetzung. Dieses greift auf Grundlage von Planungen mittel- bis langfristige Entwicklungen und Zusammenhänge auf, ermöglicht einen Überblick über die Ausgangs- und Nachfragesituation und bezieht die Mobilisierung einer Immobiliennachfrage im Bestand ein.

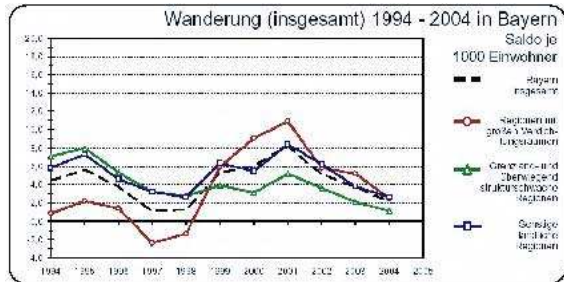
## **2 Trends in Bayern**

### ***Bevölkerungsentwicklung***

Die Demographie ist eigentlich ein »alter Hut«, den man - vor allem aufgrund eines schleichenden Prozesses - lange Zeit nur nicht richtig wahrgenommen hat und vielleicht auch nicht wahrnehmen wollte. Die demographische Entwicklungsspur reicht bis in die 50er und 60er Jahre zurück und hat insbesondere mit den drastischen Geburtenrückgängen seit Beginn der 70er Jahre an Dynamik zugenommen. Diese Entwicklung wird durch die *natürliche Bevölkerungsentwicklung* in den letzten 10 Jahren bestätigt (siehe Bild 1). Gerade in den ländlichen Regionen sind starke Rückgänge festzustellen. In den Grenzland- und strukturschwachen Regionen ist seit Ende der 90er Jahre ein verstärkt negativer Saldo zwischen Geburten und Sterbefällen zu verzeichnen (vgl. Bild 1 oben).



Quelle: BayStMWVIT, Daten zur Raumbearbeitung, 2005



Quelle: BayStMWVIT, Daten zur Raumbearbeitung, 2005

**Bild 1:** Natürliche Bevölkerungs- und Wanderungsentwicklung 1994 – 2004 in Bayern in Regionstypen

Die natürliche Bevölkerungsentwicklung wird dabei durch *Wanderungsbewegungen* überlagert. In fast allen bayerischen Regionen (bis auf Oberfranken-Ost und Main-Rhön) ist zugzugsbedingt immer noch ein positiver Wanderungssaldo vorherrschend, allerdings ist seit Beginn dieses Jahrzehnts eine rückläufige Zuwanderung festzustellen (vgl. Bild 1 unten).

Neben den großräumigen Wanderungstendenzen (v. a. Arbeitsplatzwechsel) sind auch die kleinräumigen Wanderungsbewegungen zwischen Regionen und einzelnen Gemeinden aufgrund ihrer hohen Selektivität nach Alters- oder Bildungsgruppen zu berücksichtigen. Diese »Lebensstilwanderungen« gewinnen hinsichtlich eines innerregionalen und gemeindlichen Wettbewerbs um Bevölkerung zunehmend an Bedeutung (StMWVIT 2005).

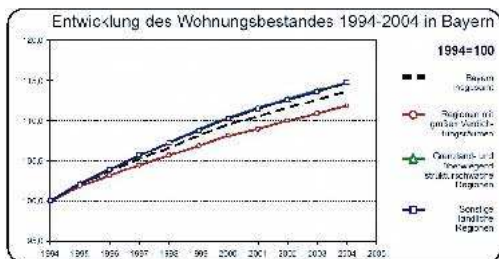
Betrachtet man die natürliche Bevölkerungsentwicklung und Wanderung in Zusammenhang, wird deutlich, dass der negative Bevölkerungssaldo und die Tendenz zu einem rückläufigen Wanderungssaldo insgesamt zu einer *Bevölkerungsabnahme* führen werden. Dies betrifft insbesondere Grenzland- und strukturschwache Regionen. In enger Nachbarschaft können sowohl Schrumpfung als auch Wachstumsprozesse ablaufen.

Darüber hinaus zeichnen sich massive Veränderungen in der Altersstruktur ab. Während die Zahl der Kinder im Grundschulalter bis 2050 auf fast die Hälfte zurückgehen wird, wird sich die Zahl der Über-75-Jährigen in etwa verdoppeln. Wobei es regional und auch kommunal unterschiedliche Veränderungen der Altersstruktur geben wird.

Neben einer älter werdenden Bevölkerung werden viele ländlichen Gebiete und Gemeinden von einem Bevölkerungsrückgang betroffen sein, der sich folglich in nicht mehr beanspruchtem Wohnraum und damit Leerständen widerspiegeln wird. Erschwerend ist jedoch, dass für ländliche Gebiete und Gemeinden in Bayern aussagefähige Untersuchungen zu Nachfrage- und Immobilienwertentwicklung sowie kleinräumiges Wanderungsverhalten, aus denen für zukünftige Strategien Schlüsse gezogen werden könnten, weitgehend fehlen.

### Flächenverbrauch und Wohnungsentwicklung

Täglich werden in Bayern 15,2 ha (Stand 2004) Freifläche zu Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt – im Jahr 2002 waren es noch 28,4 ha. Die Flächeninanspruchnahme ist in den letzten Jahren zwar rückläufig, befindet sich aber weiterhin auf vergleichsweise hohem Niveau.



Quellen:

BayStMWWIT, Daten zur Raumbeobachtung, 2005

Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, StMLU



Bild 2: Entwicklung Wohnungsbestand 1994 – 2004 und Wohnflächenentwicklung 1987 - 2000

Im Zeitraum von 1994 bis 2004 fand in Bayern ein Anstieg des Wohnungsbestandes von 13,6 % (ca. 695.000 Wohnungen) statt (vgl. Bild 2 oben). Hierbei haben die Grenzland- und überwiegend strukturschwachen Regionen sowie die sonstigen ländlichen Räume die stärksten Zuwächse zu verzeichnen.

Zu den wichtigsten Einflussfaktoren auf den Flächenverbrauch gehören insbesondere die veränderten Wohnansprüche der Bevölkerung. Während die Wohnfläche pro Einwohner steigt (seit 1960 von 19 m<sup>2</sup> auf fast 43m<sup>2</sup> pro Person 2004), nimmt die Anzahl der Personen je Haushalt (von 1950 bis 2000 von 3 auf 2,2 Personen) immer weiter ab (vgl. Bild 2 unten). Eine wichtige Auswirkung des demographischen Alterungsprozesses ist die *Veränderung der Struktur der Haushalte*. Sie wird gekennzeichnet von einer Zunahme älterer Ein- bis Zweipersonenhaushalte und der Abnahme von Familienhaushalten, was zwangsläufig auch zu einer veränderten Bauland- und Wohnungsnachfrage führen wird.

### **3 Entwicklung ohne »Wachstum«**

Während insbesondere in Nordostbayern und in einigen Grenzlandregionen Schrumpfungsprozesse stattfinden, ist bei vielen ländlichen Gebieten und Gemeinden in Bayern diese Entwicklung erst allmählich spürbar und die wesentlichen Auswirkungen werden in den nächsten 10 bis 20 Jahren eintreten. Hierbei gibt es abgesehen von Gunstlagen deutliche Vorzeichen für eine älter und in Teilbereichen zudem schrumpfende Bevölkerung. Ausgehend von einer Veränderung der Bevölkerungsstruktur stellen sich in der Folge in verstärktem Maße neue Ansprüche an Wohn- und Versorgungsformen.

Worin können zukünftige Wege für die Gemeinden liegen? Hierbei geht es nicht nur um die Frage von einzelnen Strategien und Lösungsansätzen, sondern um einen *generellen Paradigmenwechsel*. Seit Jahrzehnten wurde unter baulicher Entwicklung in bayerischen Gemeinden in erster Linie Wachstum, mit einer Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten sowie dem Ausbau von Daseinsvorsorge- und Infrastruktureinrichtungen verstanden. Dieses Entwicklungsbild – teils verträglich und teils weniger verträglich – erscheint in Zukunft in vielen ländlichen Gebieten und Gemeinden nicht mehr realisierbar. Lückenhafte Baugebiete, weitläufige und teure Versorgungsstrukturen, fehlende Auslastung von Schulen und Kindergärten sowie eine zunehmende Finanznot können die Folgen sein (RAAB 2005). Hinzu kommt, dass Bauland eine endliche Ressource und in vielen Gemeinden bereits erschöpft ist oder absehbar an seine Grenzen stoßen wird.

Kommunale Bodenpolitik muss sich verstärkt an der *Nachfrage* orientieren, nachdem es aufgrund der Bevölkerungsentwicklung zukünftig immer weniger

einen Automatismus zwischen Angebot und Nachfrage geben wird. Das Modell einer angebotsorientierten Bodenpolitik, mit der Ausweisung von Bauland auf der grünen Wiese, hat vielfach ausgedient (DIRNBERGER 2005).

Eine ungebremste Ausweitung von Bauland hat insbesondere im Rahmen von Schrumpfungsprozessen neben ökologischen und sozialen auch erhebliche ökonomische Folgewirkungen. Diese kumulieren sich in einer negativen Entwicklungsspirale, in der mit geringeren Einnahmen weiterhin Infrastrukturanlagen finanziert werden müssen, die nicht im gleichen Maße rückgebaut werden können, wie Bevölkerungsverluste eintreten. Auch Gemeinden, die weniger von Bevölkerungsverlusten betroffen sind, müssen höhere finanzielle Aufwendungen für neue Infrastruktur im Außenbereich aufwenden, als dies bei Nutzung bzw. auch Erweiterung der vorhandenen Infrastruktur im Innenbereich erforderlich wäre. Ebenso wird es schwieriger, sowohl zielgruppenabhängige (Schulen, Kindergärten etc.) als auch allgemeine Versorgungsleistungen aufrechtzuerhalten. Ebenso werden in vielen ländlichen Gebieten bereits vorhandene oder zu erwartende Angebotsüberhänge auf den Immobilienmärkten zwangsläufig zu einem deutlichen Wertverlust von Immobilien führen.

Die Nutzung vorhandener Potentiale im Innenbereich gewinnt vor diesem Hintergrund vor allem auch aus finanziellen und wirtschaftlichen Gründen zunehmend an Bedeutung. Die *Konkurrenzfähigkeit* der Innenentwicklung gegenüber der Baulandbereitstellung auf der grünen Wiese leidet unter der mangelnden Einbeziehung aller bedeutsamen Faktoren. Dabei werden häufig die fiskalischen Effekte über sowie die infrastrukturellen und sonstigen langfristigen Folgekosten und -lasten unterschätzt.

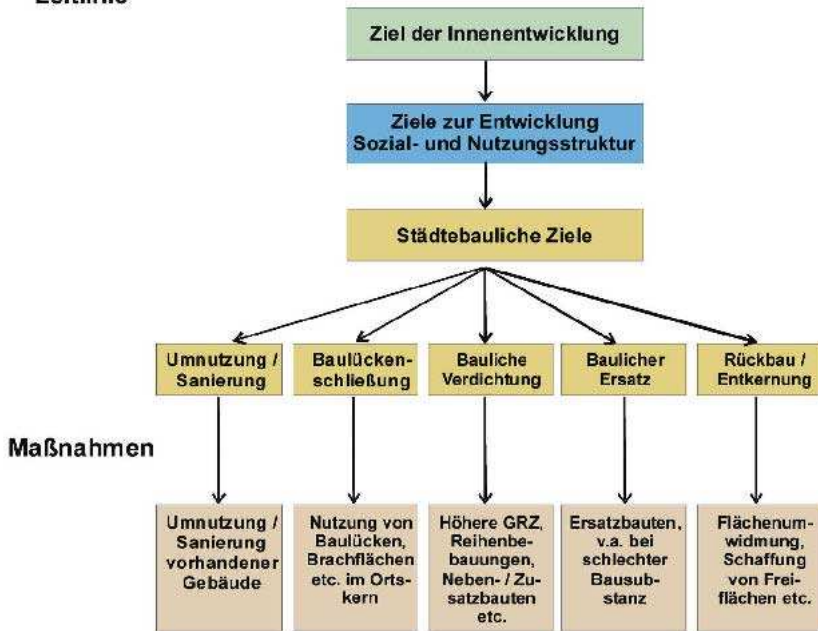
Die zunehmende Entkopplung der Inanspruchnahme von Siedlungsflächen von der tatsächlichen Entwicklung der Bevölkerungszahlen spiegelt den sich weiter verschärfenden Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner und Steuereinnahmen wider. Vor diesem Hintergrund sind Bemühungen einer Gemeinde zur Innenentwicklung oft der Gefahr ausgesetzt, durch die Konkurrenz von preisgünstigem und schnell verfügbarem Bauland der Nachbargemeinden unterwandert zu werden (KRAUTZBERGER 2002, RUNKEL 2002). Von daher sind ohne eine übergemeindliche Abstimmung der Siedlungsentwicklung, insbesondere bei der Baulandbereitstellung, dem Erfolg von Innenentwicklungsstrategien Grenzen gesetzt.

In der Praxis geht es jedoch nicht darum, Innen- und Außenentwicklung gegenseitig auszuschließen. Die Innenentwicklung wird zukünftig jedoch einen wesentlich höheren Stellenwert einnehmen.

#### 4 Begriffseinordnung und fachliche Aufgabenfelder der Innenentwicklung

Bei dem Begriff der »Innenentwicklung« handelt es sich um einen *planerischen Begriff* und nicht um einen Rechtsbegriff; weder im Bauplanungsrecht noch im Bauordnungsrecht findet sich eine entsprechende Definition. Dementsprechend kann Innenentwicklung als Verknüpfung verschiedener Planungs- und Handlungsansätze angesehen werden, deren gemeinsames Merkmal eine ausgeprägte räumliche Orientierung auf den baulichen Bestand ist (SIEDENTOP 2003). In der Fachliteratur zielt der Begriff Innenentwicklung insbesondere auf eine *Mobilisierung von Nutzungspotenzialen im Innenbereich* und in anderweitig überplanten Gebieten einer Gemeinde ab (SIEDENTOP 2003).

##### Leitlinie



(Quelle: BayStMLF; AUWECK/RAAB 2006)

Bild 3: Einordnung der Innenentwicklung und relevante städtebauliche Ziele

Eine ausschließliche Betrachtung auf die Potenziale im Bestand würde allerdings für eine erfolversprechende Innenentwicklung zu kurz greifen. Wenn ein wirksamer Beitrag zur Strategie der flächenschonenden und sozialverträglichen Siedlungsentwicklung geleistet werden soll, müssen der politische Wille zur Innenentwicklung mit der *Baulandausweisungspolitik* in ihrem Zusammenhang und ihrer Wechselwirkung betrachtet werden (SPANNOWSKY 2002).

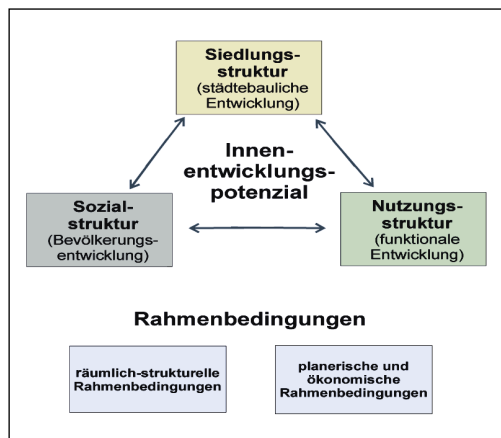
*Neben einem quantitativen Verständnis ist für Innenentwicklung auch eine qualitative Betrachtung von hoher Bedeutung. Hierfür bietet sich die Einbeziehung der Homogenität der Siedlungsstruktur, der regionaltypischen und historischen Bau- substanz sowie der Freiraumsituation an, um einen Aufschluss über die städtebau- liche Empfindlichkeit des jeweiligen Ortes zu erhalten.*

Unabhängig von Schrumpfungprozessen ist die Ausschöpfung der Möglich- keiten qualitativer Bestands- und Freiraumverbesserungen eine wichtige Auf- gabe, um auch im Ortskern den Anforderungen und Bedürfnissen nach Wohn- und Lebensqualität gerecht und gegenüber Bauland konkurrenzfähig zu wer- den.

## 5 Innenentwicklungspotenziale und deren Mobilisierung

### *Innenentwicklungspotenziale*

Im Innenentwicklungspotenzial spiegeln sich die Veränderungen der Sied- lungs-, Sozial- und Nutzungsstruktur wider.



(Quelle: BayStMLF; AUWECK/RAAB 2006)

Bild 4: Fachliche Aufgabenfelder



Die Ermittlung des *Gebäudepotenzials* ist zweifellos eine der wichtigsten Aufgaben der Innenentwicklung. Betrachtungsschwerpunkte sind dabei der Ortskern (Altort) aber auch die älteren Siedlungsgebiete. Sowohl im Ortskern als auch in den Nachkriegssiedlungen der 50er bis 70er Jahre sind die *sozialen Veränderungspotenziale* häufig bereits sehr weit vorangeschritten, was sich im hohen Anteil an Gebäuden mit einer Belegung von Ein- bis Zweipersonenhaushalten über 65 Jahren und an teilweisen Leerständen widerspiegelt. Dagegen weisen Siedlungsgebiete neueren Datums (Entstehung ab den 80er Jahren) derzeit noch kein oder nur geringes soziales und in der Folge auch nur ein geringes städtebauliches Veränderungspotenzial auf. Deshalb sind Siedlungsgebiete von besonderem Interesse, die mehr als 25 Jahre alt sind (Siedlungsgebiete 50er bis 70er Jahre). Von den sozialen Veränderungsprozessen und dem Remanenzeffekt<sup>2</sup> werden mit einer zeitlichen Verschiebung auch die neueren Siedlungsgebiete (80er bis 90er Jahre) betroffen sein.

In vielen Dörfern und Gemeinden in Bayern ist der *Agrarstrukturwandel* bereits sehr weit vorangeschritten und hat in der Folge auch zu tiefgreifenden sozialen, funktionalen und städtebaulichen Veränderungen in den Dörfern geführt. Häufig verbleibt nur noch die Nutzung des Wohnhauses, während die landwirtschaftlichen Wirtschafts- und Nebengebäude nicht selten als Lager- bzw. Unterstellplatz für außerlandwirtschaftliche Dinge »untergenutzt« werden. Manche Hofstellen stehen auch komplett leer. Hieraus ergibt sich in der Folge ein gravierender Umnutzungs- und Umstrukturierungsbedarf. Gleichzeitig ist auch die Betrachtung des zukünftigen Veränderungsprozesses von Bedeutung, um frühzeitig gegensteuern zu können. Ein entscheidender Faktor ist hierfür die Betriebsaufgabe aufgrund fehlender Hofnachfolge.

Nicht nur in der Landwirtschaft, sondern auch im *gewerblichen Bereich* ergeben sich aufgrund struktureller Veränderungen oder fehlender Nachfolge mittel- bis langfristige Innenentwicklungspotenziale, die es zu berücksichtigen gilt.

Das *Flächenpotenzial* in Form von Baulücken und Brachflächen stellt neben dem Gebäudepotenzial die zweite wichtige Säule für aktivierbare Innenentwicklungspotenziale dar. In ländlichen Gemeinden bezieht sich dies vor allem auf Baulücken, die durch Bodenordnung als Baugrundstücke verwendet werden können und an öffentliche Erschließungsstraßen angrenzen.

Wenn auch im Rahmen der Innenentwicklung der gesamte bebaute Bereich eines Ortes berücksichtigt wird, so ist der Betrachtungsschwerpunkt nach

---

<sup>2</sup> Der Umstand, dass nach dem Auszug der Kinder die Eltern weiterhin im »großzügigen« Familienheim wohnen, wird fachlich als »Remanenzeffekt« bezeichnet. Damit ist eine starke Erhöhung der Wohnfläche pro Person und eine deutliche Herabsetzung der Belegung verbunden.

»innen«, d. h. vor allem auch auf den Ortskern und dessen Entwicklungsmöglichkeiten gerichtet.

### ***Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen***

Die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen setzt vor allem auch Strategien im Umgang mit den *vorhandenen Eigentumsstrukturen* voraus. So ist die Situation vieler Gemeinden dadurch gekennzeichnet, dass zwar in der Vergangenheit in erheblichem Umfang Bauland ausgewiesen wurde und in Form von Baulücken oder leerstehenden Gebäuden im Bestand ein erhebliches Potenzial vorhanden ist, zugleich aber ein Mangel an erschwinglichem Bauland oder Immobilien besteht. Dieses auch als »Bauland- und Immobilienparadoxon« bezeichnete Phänomen kann vor allem auf die mangelnde Investitions- oder Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümer zurückgeführt werden (SIEDENTOP 2002). Gerade in ländlichen Gebieten werden im Privatbereich in hohem Maße Immobilien für die nächste Generation vorgehalten, ohne dass dies einem tatsächlichen Bedarf entspricht<sup>3</sup>. Aufgrund der hohen Bedeutung des Eigentumsbegriffs spielt die Aktivierung und Mitwirkung der Eigentümer im Rahmen der Innenentwicklung eine zentrale Rolle.

Die Entwicklung im Bestand, bedeutet für die Gemeinde sich in einem Geflecht von Interessen, Abhängigkeiten, Zwängen und Bindungen zu bewegen. Angesichts dessen ist die Innenentwicklung in der Regel kleinteiliger, arbeitsaufwändiger und mühevoller als die Bereitstellung von neuen Baugebieten am Siedlungsrand. Umso mehr erfordert dies bei den Gemeindeverantwortlichen (Bürgermeister, Gemeinderäte) von Anfang an eine klare Linie und die Notwendigkeit, die ansässige Bevölkerung auf diesem Weg mitzunehmen.

Neben der Frage der Verfügbarkeit hängen Strategien zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen sehr stark von den strukturellen Rahmenbedingungen sowie der Bevölkerungs- und insbesondere Nachfragesituation der jeweiligen Gemeinde ab.

## **6 Bedeutung, Möglichkeiten und Grenzen nachfrageorientierter Innenentwicklungsstrategien**

### ***Vom Potenzial zur Nachfrage***

Der Erfolg von Innenentwicklungsstrategien hängt wesentlich davon ab, ob überhaupt ein entsprechendes Immobilienangebot zu einem angemessenen

---

<sup>3</sup> Gleichzeitig werden dadurch die Immobilienpreise künstlich hoch gehalten.

Preis vorhanden ist. Insofern hängt vieles davon ab, Wege der Verfügbarkeit und Bereitstellung im Innenbereich zu finden.

Ebenso wie im Außenbereich führt eine reine Angebotsplanung auch im Innenbereich nicht zum gewünschten Erfolg. Insbesondere in Gemeinden, in denen eine Angebotsknappheit im Innenbereich besteht, spielen Mobilisierungsgesichtspunkte von leerstehenden Gebäuden sowie un- oder mindergenutzten Flächen eine wichtige Rolle. In Gemeinden, die ein »Überangebot« an Potenzialen im Innenbereich aufweisen, steht die Umlenkung von Bedarf bzw. Nachfrage in die Innenbereiche sowie ggf. die Auslotung von alternativen Strategien (Rückbau) im Mittelpunkt.

Um das Potenzial im Innenbereich zielgerichtet aktivieren zu können, muss die Gemeinde – ähnlich der Entwicklung »auf der grünen Wiese« – sowohl auf die Boden- und Immobilienpreise und ggf. auch auf die Realisierung der Planung (bauliche Nutzung) einen Einfluss nehmen. Die Gestaltung von Letzterem durch städtebauliche Instrumente hängt sehr stark davon ab, wie stark der Nachfrage- druck ist. Je geringer dieser ist, desto wichtiger ist es, die Bevölkerung grundlegend für Umnutzungen oder Ersatzmaßnahmen zu gewinnen. Je stärker der Nachfrage- und Veränderungsdruck ist, desto mehr besteht die Aufgabe darin, die bauliche Nutzung durch hoheitliche städtebauliche Rahmensetzung (u. a. innerörtlicher Bebauungsplan) zu steuern.

Auch wenn es gilt, funktionale Mischstrukturen möglichst aufrecht zu erhalten, ist für Umstrukturierungsprozesse realistischerweise vor allem die Wohnfunktion von Bedeutung. Unter der Berücksichtigung des Strukturwandels in Handwerk und Gewerbe sowie der begrenzten Nachfrage im kleingewerblichen Bereich kann in Einzelfällen auch eine gewerbliche Nutzung in Frage kommen. Nachfragegerechte Strategien sind gerade dann von Bedeutung, wenn die Wahlmöglichkeiten für die Nachfrager durch einen sich entspannenden Immobilienmarkt steigen. Zur Sicherung der Attraktivität von Innenbereichen ist die Bereitstellung nachfragegerechter Wohnformen daher Voraussetzung. Hierbei spielen v. a. auch die sich verändernden Nachfragegruppen eine wichtige Rolle, die mit der Bevölkerungsentwicklung, aber auch mit veränderten Lebensstilen einher gehen. Der Stellenwert der Familie als Nachfrager ist auch in ländlichen Gebieten und Gemeinden rückläufig. Dagegen gewinnen andere Gruppen, wie Singlehaushalte, nichteheliche Lebensgemeinschaften, Alleinerziehende und Senioren zunehmend an Bedeutung. Einerseits ergibt sich durch die veränderten Nachfragegruppen auch eine breitere Bedürfnisvielfalt, die auch den Innenbereichen Chancen eröffnet (z. B. kürzere Wege für Zielgruppe Senioren). Andererseits werden verdichtete Siedlungsformen als Alternative zu Eigenheimen am Siedlungsrand bzw. im Grünen von vielen jedoch nur dann akzeptiert, wenn eine hohe Wohnqualität und ein attraktives Wohnumfeld vorhanden ist.

Den hiermit verbundenen Änderungen und der Vielfalt der Ansprüche an die Wohnfunktion und das Wohnumfeld müssen die Gemeinden Rechnung tragen, wenn sie die Nachfrage in den Innenbereichen wecken wollen.

Strategien der Innenentwicklung und des Flächenmanagements können sich daher nicht auf die Bereitstellung von Angeboten beschränken, sondern müssen mit flankierenden Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung, z. B. durch Schaffung und Aufwertung von Grünflächen und Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur bzw. der Anpassung an geänderte Ansprüche einhergehen.

### ***Umgang mit nicht mehr nachfragegerechten Potenzialen***

Der Umgang mit nicht mehr nachfragegerechten Potenzialen hängt von den spezifischen örtlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ab und ist in ländlichen Gemeinden in Bayern noch größtenteils Neuland. Grundsätzlich sind zwei Strategien für die Kommunen (in Kooperation mit den Eigentümern) möglich:

- Sanierung/Um- o. Zwischennutzung von Gebäudepotenzialen zu Gemeinschaftszwecken
- Rückbau/ Teilrückbau

Eine Sanierung bzw. ein Umnutzung nicht mehr nachfragegerechter Gebäudebestände zu Gemeinschaftszwecken ist nur dann realistisch, wenn die Gemeinde über die entsprechenden Finanzen verfügt und die Umnutzung auch funktional sinnvoll und bedarfsorientiert ist. Insofern wird eine derartige Umnutzung unter dem Gesichtspunkt der Funktionalität, Finanzierung und Wirtschaftlichkeit eher eine punktuelle Ausnahme sein. In ähnlicher Weise gilt dies auch für die Zwischennutzung, um das Gebäude in der Hoffnung auf eine sich verbessernde Nachfragesituation mittelfristig zu sichern.

Entscheidungen über einen Rückbau bzw. Teilrückbau von Gebäuden sollten nur im Rahmen abgestimmter gemeindlicher Entwicklungsstrategien getroffen werden, die neben städtebaulichen auch die sozialen und infrastrukturellen Aspekte berücksichtigen. Erfahrungen mit Rückbaustrategien liegen bislang vor allem in städtischen und urbanen Bereichen (Stadtumbau Ost und West) vor. Im Gegensatz zu den sehr stark von Mietstrukturen und gewerblichen Wohnungseigentümern charakterisierten städtischen und urbanen Wohnbereichen, ist die Situation in ländlichen Gemeinden sehr viel stärker von dem Umgang mit dezentralen und privaten Eigentümerstrukturen geprägt. Vor diesem Hintergrund sind die diesbezüglichen Erfahrungen in städtischen und urbanen Bereichen auf ihre Relevanz für ländliche Gemeinden zu überprüfen.

## 7 Gemeinde- und Dorfbau in Veränderungs- und Schrumpfungsprozessen – lernen vom Stadtumbau

Ausgangspunkt für den Stadtumbau sind soziale und wirtschaftliche Veränderungs- und insbesondere Schrumpfungsprozesse, die zu einer stark rückläufigen Wohnungsnachfrage, Leerständen und einer geringen Infrastrukturauslastung führen. Dabei ergeben sich völlig neue Aufgaben, die auf *Anpassungsleistungen* städtischer Bau-, Raum- und Infrastrukturen zielen. Im Gegensatz zu punktuellen Eingriffen sind strategische Konzepte mit einer langfristigen Ausrichtung gefordert, die städtebauliche, soziale, wirtschaftliche und infrastrukturelle Zusammenhänge abdecken. Eine zentrale Herausforderung stellt sich bei der Anpassung von Kapazitäten an veränderte Nachfrage- bzw. Bedarfsstrukturen (GOLDSCHMIDT 2005).

In Bezug zu den dargestellten Trends und Rahmenbedingungen lässt sich diese grundsätzliche Zielstellung ohne weiteres auf ländliche Gemeinden mit Schrumpfungsprozessen übertragen.

Der Stadtumbau ist dadurch gekennzeichnet, dass bauliche Anlagen und insbesondere Wohngebäude aufgrund von Veränderungsprozessen *dauerhafte Funktionsverluste* erfahren. Die Folge von Gebäudeleerstand ist in der Regel auch ein Überangebot an öffentlicher Infrastruktur. Diese notwendigen Kapazitätsanpassungen gilt es, durch langfristige Strategien zu steuern. Stadtumbaustrategien zur Stadt- und Immobilienentwicklung können demzufolge sein (GOLDSCHMIDT 2005):

- Stärkung der Innenentwicklung;
- Umbau der Wohnungsbestände (Aufwertung, Zusammenlegung);
- Aufgabe peripherer Stadtteile mit Rückbau ohne oder mit städtebaulicher Nachnutzung;
- Ausdünnung bzw. Teilrückbau von Altbau- oder ggf. Neubauquartieren (Abriss einzelner Gebäude, Herausnahmen von Segmenten);
- Erhaltung und ggf. Umstrukturierung der Innenbereiche (Rückbau nicht benötigter und nicht stadtbildprägender Bausubstanz zur Schaffung anderer relevanter Nutzungen).

Das Stadtumbaukonzept ist das Ergebnis eines Dialoges zwischen der Kommune und den Bürgern sowie der Wirtschaft (Dialogplanung). Wichtiges Ziel des Stadtumbaus ist es, einen *nachhaltigen Immobilienmarkt* wieder herzustellen. Immobilienwirtschaftliche Überlegungen haben deshalb eine herausragende Rolle. Dieser Ansatz wird durch das Stadtumbau- und Wohnungswirtschaftskonzept verfolgt. Hierzu gehören insbesondere die Mitwirkung der Eigentümer

sowie die bedarfsbezogene Einbeziehung von Kreditinstituten und der Immobilienwirtschaft. Dies setzt nicht nur die Einbindung und Beratung, sondern vor allem auch die transparente Darstellung der möglichen Auswirkungen des Stadtumbaus auf das Eigentum voraus. Insofern sind komplexe Fragen der Wertermittlung sowie Lastenausgleichsmodelle zu berücksichtigen (GOLDSCHMIDT 2005).

Im Gegensatz zu den sehr von Mietstrukturen und gewerblichen Wohnungseigentümern geprägten städtischen und urbanen Wohnbereichen, ist die Situation in ländlichen Gemeinden sehr viel stärker von dem Umgang mit *dezentralen und privaten Eigentümerstrukturen* geprägt. Darin liegen zugleich Problemstellungen und Chancen. Im ländlichen Bereich verbinden sich mit Immobilien zwar Wertvorstellungen, jedoch je nach Lage größtenteils geringere immobilienwirtschaftliche Interessen. Insofern ist eine offene Auseinandersetzung mit negativen Immobilienwertentwicklungen häufig schwieriger, auch weil es dazu weniger Anhaltspunkte und Vergleichsgrundlagen gibt als in städtischen Bereichen. Die Überschaubarkeit ländlicher Strukturen kann ein Problem (Schamgefühl) wie auch eine Chance (direkte Ansprache) sein.

Die Maßnahmen der sozialen (Schulen, Kindergärten etc.) und technischen Infrastruktur (Abwasser, Wasserversorgung, Energieversorgung etc.) sind im Wesentlichen davon abhängig, welchen Umfang die sozialen Veränderungsprozesse einnehmen. Insbesondere im Falle von stärkeren Bevölkerungsverlusten sind Anpassungsleistungen erforderlich.

Herzstück des Stadtumbaukonzeptes ist das städtebauliche Entwicklungskonzept. Dieses muss sich nicht über das gesamte Stadtgebiet erstrecken, sondern nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip alle stadumbaurelevanten Gebiete erfassen. Hierbei ist ein *quartiersbezogener Ansatz* wesentliches Element des Stadtumbaus, wodurch eine notwendige Konzentration ermöglicht wird.

Das städtebauliche Entwicklungskonzept nach § 171 b Abs. 2 BauGB ist eine informelle Planung, die die Planungshoheit der Gemeinde zur Grundlage hat und durch den Stadt-/ Gemeinderat zu beschließen ist. Im Konzept sind die Gebiete (Quartiere) mit Handlungsbedarf (Stadtumbaugebiet nach §171 b Abs. 1 BauGB) auszuweisen. Diese Gebiete werden entsprechend ihrer jeweiligen Problemstellungen und planerischer Vorgaben in Erhaltungsgebiete, Umstrukturierungsgebiete, Rückbauggebiete, Neuentwicklungsgebiete, konsolidierte Gebiete und Beobachtungsgebiete eingestuft (GOLDSCHMIDT 2005).

Der gebiets- bzw. quartiersbezogene Ansatz ist – wenn auch mit anderer Maßstäblichkeit – auf ländliche Gemeinden übertragbar. Nachdem in ländlichen

Gemeinden kleinräumig sehr verschiedene Problemstellungen aufeinander treffen können, erscheint ggf. eine flexiblere Anwendung erforderlich.

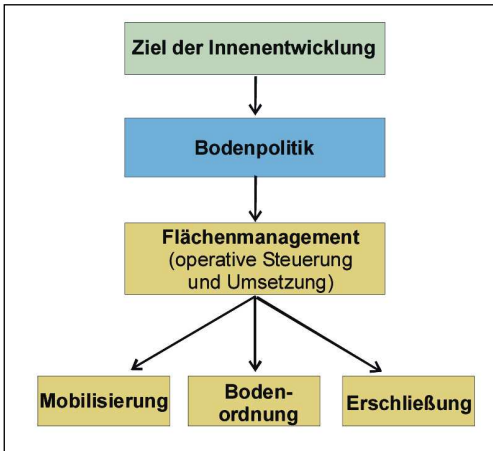
*Zusammenfassend* bleibt festzustellen, dass die meisten Frage- und Problemstellungen des Stadtumbaus auch für ländliche Gemeinden zutreffend sind und eine Reihe von Parallelen aufweisen. Dies ist keineswegs damit gleichzusetzen, die Strategien des Stadtumbaus »eins zu eins« auf einen »Gemeinde- oder Dorfumbau« in ländlichen Gebieten zu übertragen. Jedoch gibt es sehr wohl Ansätze, die auch für ländliche Gemeinden von Bedeutung sind. Hierzu gehört u. a. die Steuerung von Angebot und Nachfrage durch die starke immobilienwirtschaftliche und infrastrukturelle Komponente. Am Beispiel des Stadtumbaus wird deutlich, dass auch informelle Planungen der Innenentwicklung erhöhte Anforderungen und Verbindlichkeit aufgrund der Eigentumssituation im Bestand erfordern.

Ein besonders wichtiger Impuls ist, dass wie in den Städten auch in ländlichen Gemeinden der Prozess der Schrumpfung mit all ihren Zusammenhängen erkannt und dadurch ein offener und aktiver Umgang ermöglicht wird. Das ist keineswegs ein einfacher Prozess, aber nur auf diesem Weg ist ein langfristiges (Gegen-) Steuern möglich. Der Erfolg und die Akzeptanz solcher Strategien des Umbaus hängen u.a. davon ab, wie dieser Wandel nicht nur als Verlust, sondern auch als Chance von Lebensqualität und örtlicher Attraktivität vermittelt und erkennbar wird.

## **8 Vorgehen einer nachfrageorientierten Innenentwicklung mit Flächenmanagement**

Flächenmanagement kann als Handlungsfeld verstanden werden, für die vielfältigen und sich ständig ändernden Nutzungsansprüche an den Grund und Boden die passenden Flächen zur richtigen Zeit, in angemessener Qualität und Quantität sowie zum angemessenen Preis zur Verfügung zu stellen. Dies setzt eine klare Ziel- und Rahmensetzung für eine bodenbezogene Steuerung sowie die Initiierung entsprechender Maßnahmen voraus. Insofern ist Flächenmanagement als operatives, ergebnisorientiertes Handlungsfeld zur effizienten Steuerung und Koordination aller Maßnahmen zur Entwicklung und Bereitstellung von Flächen für bauliche oder sonstige Zwecke zu verstehen (KÖTTER 2003).

Flächenmanagement war für ländliche Gemeinden bislang insbesondere zur Bodenbevorratung hinsichtlich Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung (Ökokonto, Flächen- und Maßnahmenpool) von Bedeutung. Vor diesem Hintergrund umfasst Flächenmanagement in Anlehnung an KÖTTER (2003) folgende Teilaufgaben:



(Quelle: eigene Darstellung, verändert nach KÖTTER)

Bild 5: Teilaufgaben von Flächenmanagement

Flächenmanagement stellt ein operatives Instrument zur Steuerung und Umsetzung einer nachfrageorientierten Innenentwicklung dar. Dabei spielt der Bezug zu den städtebaulichen Instrumenten und immobilienwirtschaftlichen Zusammenhängen eine maßgebliche Rolle.



Bild 6: Vorgehen und Schritte (eigene Darstellung)



Die dargestellten Schritte geben eine Orientierung für eine nachfrageorientierte Innenentwicklung mit Flächenmanagement vor und sollten keineswegs nach Schema »F« übertragen werden. Die Anforderungen und Problemstellungen sind von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich und deshalb auf die örtlichen Gegebenheiten abzustimmen.

#### **Quellen:**

- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE (2005): *Daten zur Raumbeobachtung*, München.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (2006) (Hrsg.): *Innenentwicklung in der Dorferneuerung. Materialien zur Ländlichen Entwicklung 40/2006*; Bearbeitung: AUWECK, F.; RAAB, A., München.
- DIRNBERGER, F. (2005): Planungshoheit und Flächensparen. In: Bayerische Gemeindetagzeitung, Heft 6/2005, München.
- GOLDSCHMIDT, J. (2005): *Management des Stadtbbaus*; in: Zeitschrift für Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB), 3/2005.
- KÖTTER, T. (2003): *Integriertes Flächenmanagement (Eingangsstatement)*; in: BÖHME, C. BUNZEL, A.; DEIWICK, B. et al (Hrsg.) (2003): *Statuskonferenz Flächen- und Managementpools*, TU Berlin.
- KRAUTZBERGER, M.: *Strategien und neue Leitbilder auf Bundesebene*; in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): *Schrumpfende Städte fordern neue Strategien für die Stadtentwicklung*, Berlin, 2002.
- KRAUTZBERGER, M.; SÖFKER, W. / BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (2004): *Baugesetzbuch (BauGB) mit ergänzenden Vorschriften sowie Raumordnungsgesetz (ROG)*, 9. Auflage, Berlin.
- MITSCHANG, S.; SPANNOWSKY, W. (Hrsg.) (2002): *Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung*, Heymanns-Verlag, Köln/Berlin/Bonn/München.
- RAAB, A. (2005): *Integrierte ländliche Entwicklung in Bayern durch interkommunale Zusammenarbeit*; in: Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung, Prof. Magel (Hrsg.): »Ärmer, älter, bunter – Zur Zukunft ländlicher Kommunen und zu den (neuen) Möglichkeiten der Integrierten Ländlichen Entwicklung«, Materialiensammlung Heft 34/2005, München, 2005.
- RUNKEL, P. (2002): *Wohnbaumobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik*; in: Zeitschrift für Umweltrecht (Sonderheft).
- SIEDENTOP, S. (2003): *Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung*; in: BundesBauBlatt 3/2003, Hrsg.: BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW), Bonn/Gütersloh.