

Sabine Müller-Herbers und Frank Molder, Baader Konzept GmbH

## Neue Handlungshilfen für eine aktive Innenentwicklung (HAI) - Ergebnisse

### 1. Einführung

*„Zwischen Enkele-Stückle und Grünzäsur“*

*„In Baulücken schläft ein ganzes Wohngebiet“*

Die beiden Schlagzeilen aus der Waiblinger Kreiszeitung vom 9. Mai und vom 26. Oktober 2007 umschreiben plakativ eine der zentralen Fragestellungen, die in dem Projekt HAI wissenschaftlich unter die Lupe genommen, mit einem praktikablen Lösungsansatz versehen in der Praxis erprobt werden sollten. Das REFINA-Projekt mit einer Laufzeit von März 2006 bis Juli 2008 hatte zum Ziel, strategische Bausteine für eine erfolgreiche Aktivierung innerörtlicher Baulandpotenziale in mittleren und kleinen Kommunen zu erarbeiten. Diese Aufgabenstellung gründet sich auf folgende Ausgangssituation.

Die Erfassung der innerörtlichen Baulandpotenziale wie beispielsweise Baulücken, Althofstellen, geringfügig genutzte Grundstücke und Brachflächen hat gezeigt, dass diese gerade in mittleren und kleinen Kommunen in erheblichem Umfang vorhanden sind (Dahm 2007, Koch 2008, Molder/Müller-Herbers 2007). Diese Erkenntnis bestätigen eindrucksvoll die Ergebnisse der Flächenerhebungen in den vier HAI-Modellkommunen Baiersdorf, Gunzenhausen, Pfullingen und Stegaurach.

Tab. 1: Baulandpotenziale in den HAI-Modellkommunen nach Flächenumfang und Anzahl der Baulücken

Baulandtyp	Baiersdorf <sup>1)</sup> Einw.: 7.193 <sup>3)</sup>	Stegaurach <sup>1)</sup> Einw.:7.026 <sup>3)</sup>	Gunzenhausen <sup>2)</sup> Einw.:16.734 <sup>3)</sup>	Pfullingen <sup>2)</sup> Einw.:18.300 <sup>3)</sup>
Baulücken <i>Anzahl</i>	20,3 ha 161	33,1 ha 312	35,9 ha 296	21,3 ha 221
geringfügig bebaute Grundstücke	6,0 ha	19,4 ha	14,8 ha	11,8 ha
Brachen/ Leerstand/ Umnutzung	3,6 ha	2,0 ha	9,9 ha	16,5 ha
Summe	29,9 ha	54,5 ha	50,7 ha	49,6 ha

<sup>1)</sup> Erhebungen 2003, <sup>2)</sup> Erhebungen 2006, <sup>3)</sup> Stand: Januar 2007

Bei der Zusammenarbeit mit kleineren und mittleren Kommunen wird allerdings deutlich, dass erhebliche Hindernisse bei der Aktivierung dieser Baulandpotenziale bestehen. Die Restriktionen ergeben sich vor allem durch

- die verschiedenen Eigentümerinteressen sowie mangelnde Kenntnisse über deren Motive und geeignete Ansprachestrategien,
- die vielen „Einzelfälle“ bei der Projektentwicklung im Innenbereich mit - vermeintlich - hohem Beratungs- und Planungsaufwand sowie
- fehlende Kostenvergleiche bei Innen- und Außenentwicklungsprojekten („Kostenwahrheit“).

Gleichzeitig liegen nach wie vor keine fundierten Zahlen vor, in welchem Umfang gerade kleine und mittlere Kommunen überhaupt ihre Innenentwicklungspotenziale erfasst haben (zu Teilaspekten s. BBR 2004, Besler 2003).

Hier setzte das Projekt HAI mit forschungsmethodischen und umsetzungsorientierten Bausteinen an. Mit repräsentativen Umfragen, Experteninterviews und Recherchen insbesondere im Themenfeld Baulücken und Baulückeneigentümer sollten neue, wissenschaftlich fundierte Ergebnisse gewonnen werden und mit ausgewählten Instrumenten der Flächenaktivierung Kommunen und Grundstückseigentümer zur verstärkten Nutzung der Innenentwicklungspotenziale motiviert werden. Die Auswahl der Instrumente und Eigentümer erfolgte auf der Basis von Baulandkatastern, welche in den Modellkommunen im Rahmen des Projektes erstellt bzw. aktualisiert wurden. Die ergänzende fachliche Beratung gewährleisteten als Kooperationspartner des Projektes das Bayerische Landesamt für Umwelt (Augsburg), das Büro KOMMA.PLAN (München) sowie das Institut für Stadt- und Regionalentwicklung an der Hochschule Nürtingen-Geislingen.

Nachfolgend werden ausgewählte Ergebnisse des HAI-Projektes vorgestellt.

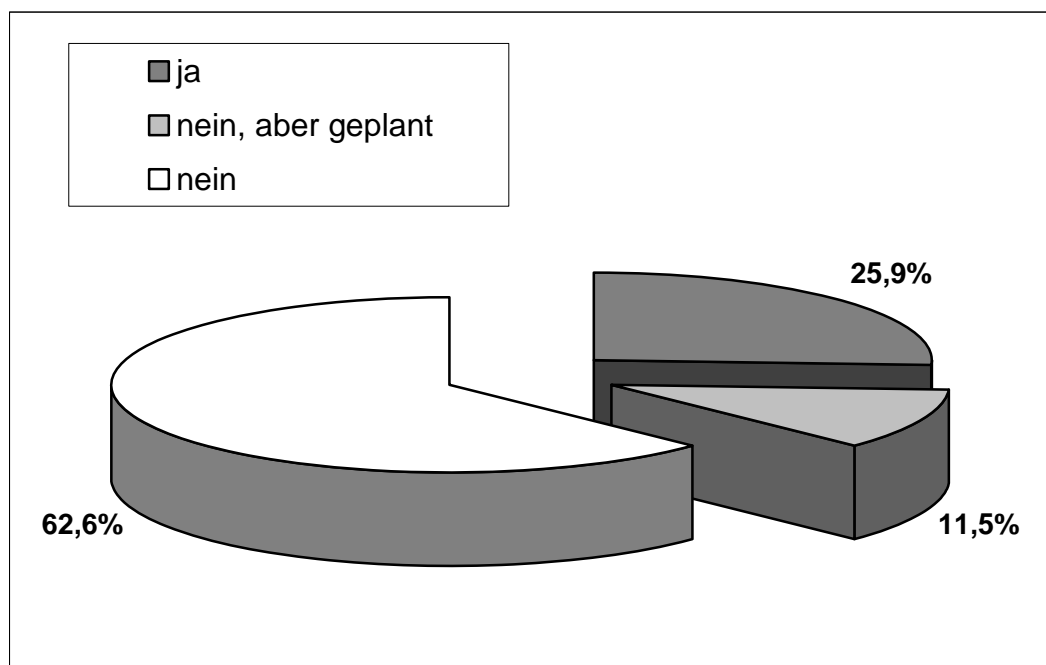
## **2. Bedeutung und Verbreitung von Innenentwicklungskatastern**

Die gezielte und effiziente Aktivierung von innerörtlich noch oder wieder verfügbaren Baulandpotenzialen setzt als wesentliche Informations- und Entscheidungsgrundlage eine als Kataster geführte Übersicht der vorhandenen Baulandpotenziale voraus. Die Bauland- oder Innenentwicklungskataster geben im Idealfall einen systematischen und flächendeckenden Überblick über alle in der Kommune nutzbaren Innenentwicklungspotenziale (StMLU/OBB 2003). Diese Form der Bestandsaufnahme lohnt sich, da hiermit ein Gesamtüberblick über die innerörtlich nutzbaren Potenziale geboten wird, der in dieser Informations- und Visualisierungsqualität in den Kommunen damit erstmalig vorliegt. Bürgermeister, Verwaltung sowie Stadt- bzw. Gemeinderat zeigen sich nach anfänglicher Skepsis - man würde ja seine Flächen im Bestand gerade in kleineren Kommunen kennen - regelmäßig überrascht über Anzahl und Flächenum-

fang der ermittelten Baulandpotenziale (Hensold et al. 2003). Wie ist es nun aber mit der Verbreitung derartiger Erhebungen und Kataster in den Kommunen bestellt?

Die im Oktober 2006 im Rahmen des HAI-Projektes und mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände durchgeführte schriftliche Befragung aller 2.220 Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg (2.000 bis 50.000 Einwohner) zu den Themenbereichen Baulandkataster und Eigentümeransprache brachte eine sehr erfreuliche Rücklaufquote von 51,8 %. Ein gutes Viertel (25,9 %) der 1.151 Kommunen, die geantwortet haben, gaben an, über ein Baulandkataster zu verfügen. Weitere 11,5 % planen konkret dessen Einrichtung (s. Abb. 1). Die baden-württembergischen Kommunen allein betrachtet, liegt der Anteil mit Baulückenerhebung bzw. einem Baulandkataster bei rund 34 % (147 von 427 Kommunen).

Abb. 1: Verbreitung von Baulandkatastern in Bayern und Baden-Württemberg

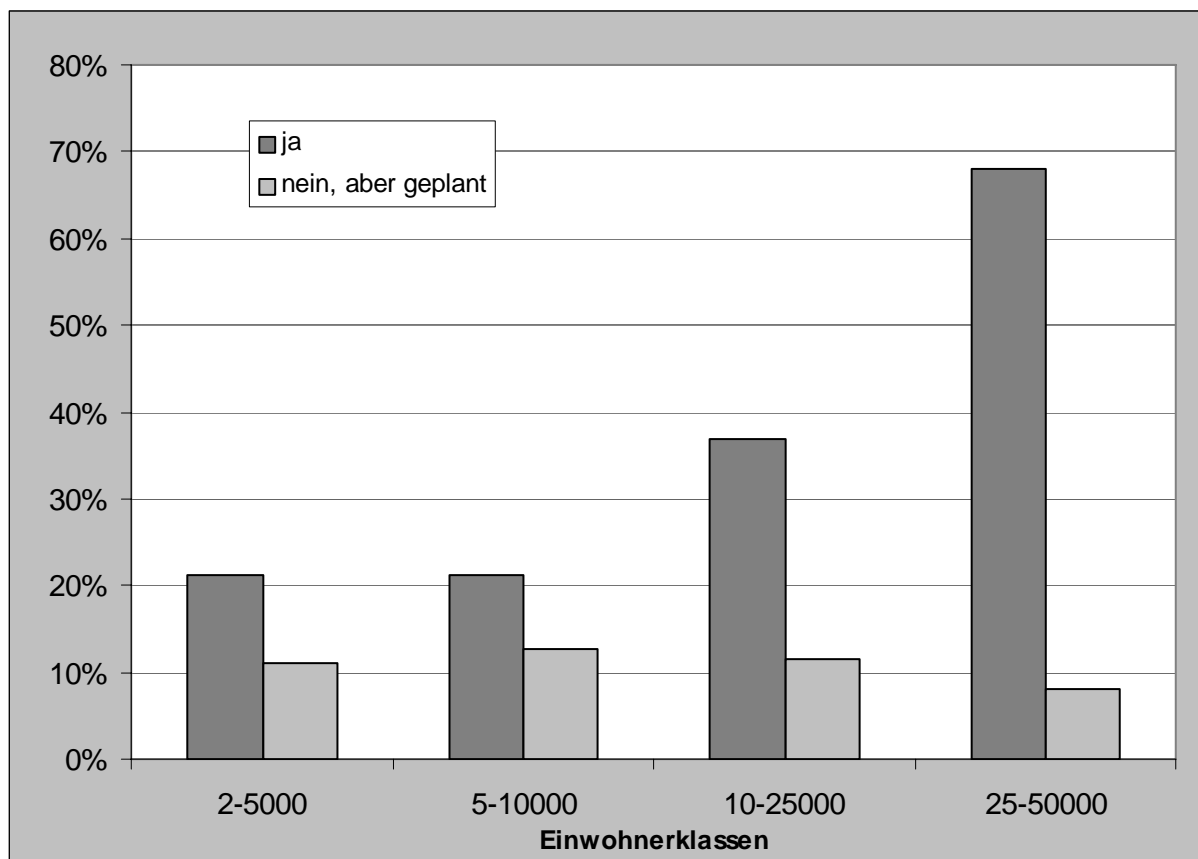


Im Größenvergleich der Kommunen, die ein Baulandkataster führen, schneiden die größeren Kommunen erwartungsgemäß am Besten ab. Aber auch die kleineren Kommunen mit unter 10.000 bzw. unter 5.000 Einwohnern erreichten hier noch beachtliche Anteile von über 20 %. Dabei zeigen sich keine deutlichen Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und Bayern. Zu berücksichtigen ist, dass 90 % der Kommunen in Bayern und 80 % der Kommunen in Baden-Württemberg eine Einwohnerzahl unter 10.000 aufweisen (s. Abb. 2).

In über der Hälfte der Kommunen (53,4%) werden die Kataster bezüglich der Sachdaten in Dateien/Datenbanken EDV-gestützt geführt. Jedoch nur ein gutes Viertel der Kommunen (28,2%) mit Baulandkataster führt diese mit GIS- oder CAD-Unterstützung. Fast in allen Baulandkatastern werden Baulücken erfasst (96,6%).

Brachflächen und ehemals landwirtschaftlich genutzte Hofstellen (Althofstellen) sowie mindergenutzte Flächen folgen in größerem Abstand.

Abb. 2: Verbreitung von Baulandkatastern in den Kommunen nach Größenklasse (Einwohner) in Bayern und Baden-Württemberg



Die repräsentativen Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigen, dass Innenentwicklungskataster längst noch kein Standard in den Kommunen sind und sich auch nicht zwangsläufig ab einer bestimmten kommunalen Größenordnung „einfinden“. Immerhin ist festzuhalten, dass insgesamt ca. ein Viertel der Kommunen über ein Baulandkataster (Schwerpunkt Baulücken) verfügt und dass wider Erwarten auch viele kleinere Kommunen dieses wichtige Instrument des kommunalen Flächenmanagements nutzen. Das Ergebnis verdeutlicht aber auch, dass die Bemühungen zur Einführung von Innenentwicklungskatastern weiter fortgeführt werden sollten (z. B. Informationspolitik im Rahmen der Aktionsprogramme zum Flächensparen, Müller-Herbers/Molder 2004). Die Baulandkataster bilden eine wesentliche Triebfeder für den Bewusstseinswandel in den Kommunen unter dem Motto „Werte im Bestand statt Siedlungsentwicklung am Rand“. Sie bilden zudem die Basis für die kommunale Entscheidungsfindung über gezielte Maßnahmen und Strategien zur Mobilisierung der innerörtlichen Potenziale.

### 3. Innenentwicklungspotenziale der 2. Priorität als Herausforderung

Sind die innerörtlichen Potenziale erfasst, stellt sich die Frage nach der städtebaulich und stadttökologisch sinnvollen Aktivierung dieser Flächen, ebenso wie die Realisierungschancen in Hinblick auf die Um- oder Neunutzung, die Eigentümerinteressen, sowie die kommunalpolitische Prioritätensetzung zu beachten sind. Innenentwicklung ist ein anspruchsvolles, komplexes Aufgabenfeld, das die unterschiedlichsten Bereiche der kommunalen Verwaltung betrifft. Neben den bewährten Ansätzen aktiver Innenentwicklung wie der Stadt- und Dorfsanierung, der Entwicklung von Einzelstandorten oder der Revitalisierung von Brachflächen, die in den Kommunen schon vielfach zum Einsatz kommen, gilt es jedoch auch neue Strategien und Handlungsansätze zu nutzen (Kauertz/Koch 2008). Im Rahmen des Projektes konnten in einem Expertenworkshop eine Vielzahl von Innenentwicklungsprojekttypen identifiziert werden, die jeweils unterschiedliche Mobilisierungsansätze erfordern (s. Tab. 2).

Tab. 2: Innenentwicklungsprojekttypen in mittleren und kleinen Kommunen

• Althofstellen
• Baulücken klassisch
• Baulücken groß (unbebaute Innenbereichsflächen, Arrondierungsflächen)
• Brachstandorte bebaut, verwertbare Bausubstanz
• Brachstandorte bebaut, nicht verwertbare Bausubstanz (Ruine)
• Brachstandorte geräumt
• Geringfügig genutzte Flächen in Bezug auf Höhe (Aufstockung)
• Geringfügig genutzte Flächen in Bezug auf Fläche (Bauen in 2. Reihe)
• Konglomerate (räumliche Nachbarschaft von unterschiedlichen Flächentypen)
• Nachverdichtungsgebiete (im Zusammenhang, doppelte Bauflucht)
• Neuordnungsflächen (ältere, nicht mehr zeitgerechte Bausubstanz)
• Umnutzungsflächen (Anpassung Art der Nutzung)
• Umnutzung/Reaktivierung von Einzelgebäuden

Insbesondere die Innenentwicklungsflächen der so genannten 2. Priorität, die neben den bisher vorwiegend anvisierten Brachflächen oder größeren, noch unbebauten Flächen im Innenbereich, noch kaum im Bewusstsein kommunaler Innenentwicklungspolitik liegen, verdienen als ergiebige Innenentwicklungspotenziale ebenfalls Beachtung. Als Innenentwicklungspotenziale der 2. Priorität werden vor allem Althofstellen, geringfügig genutzte Flächen, Nachverdichtungsgebiete sowie unbebaute Einzelgrundstücke (klassische Baulücken) betrachtet.

So sind z. B. klassische Baulücken bisher nur selten Gegenstand gezielter Aktivierungsbemühungen der Kommunen, es sei denn, es handelt sich um die Vermarktung frisch erschlossener Bauplätze in Neubaugebieten.

Gerade in mittleren und kleinen Kommunen zeigt die Erfassung der Innenentwicklungspotenziale jedoch, dass die Masse potenzieller Bauflächen im Bereich der bereits seit Jahrzehnten erschlossenen Baulücken in überwiegend älteren Siedlungserweiterungsgebieten liegt (s.a. Tab. 1). Ohne flächendeckende Erfassung der Baulücken wird die Dimension dieser als kleinere Einzelstandorte verstreut liegenden Flächen in ihrem Gesamtumfang kontinuierlich unterschätzt. In vielen Kommunen besteht zudem eine erhebliche „Scheu“ die überwiegend privaten Eigentümer der Baulücken gezielt anzusprechen. Gegen die Eigentümeransprache werden von den kommunalen Akteuren häufig Pauschalargumente angeführt („Die wollen ja sowieso nicht verkaufen“). Auch gegenüber der gemeindeinternen Durchsetzbarkeit einer gezielten Eigentümeransprache bestehen erhebliche Bedenken. Es handelt sich um ein kommunalpolitisch umstrittenes Thema.

Eine wesentliche Ausgangsthese des Forschungsprojektes lautete deshalb, dass ein erheblicher Anteil dieser Baulücken durch systematische Information, Befragung und Beratung der Eigentümer mobilisiert werden kann. In den Städten und Gemeinden kann damit ein weiterer Beitrag zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch Vermeidung neuer Baugebiete am Siedlungsrand geleistet werden kann.

Möglichkeiten der Eigentümeransprache bestehen in vielfältiger Weise. Die Eigentümer können über die Presse informiert, telefonisch angesprochen, schriftlich befragt oder zu Einzelgesprächen oder einer Informationsveranstaltung eingeladen werden. In kleineren Gemeinden wird aber auch häufig die Kontaktaufnahme „so nebenbei“ im täglichen Verwaltungsgeschäft praktiziert.

Im Rahmen des HAI-Projektes wurde überwiegend die systematische, schriftliche Ansprache der Baulückeneigentümer erprobt.

#### **4. Gezielte Ansprache von Baulückeneigentümern - Praxiserprobung**

Was bringt nun die gezielte Befragung und Beratung der Privateigentümer für die Kommunen? Die Vorteile liegen vor allem in einer verbesserten Informationsgrundlage für kommunalpolitische Entscheidungen. So können Kenntnisse über die Interessenslagen der Eigentümer und verkaufswillige Eigentümer gewonnen werden. Mit den Ergebnissen ist eine verbesserte Abschätzung der realisierbaren Innenentwicklungspotenziale für die Bedarfs- und Bauleitplanung möglich. Die Grundstücke der verkaufsbereiten Eigentümer können den Grundstock für eine internetgestützte Baulandbörse bilden, die als zeitgemäßer Bürgerservice Grundstückssuchende und Bauwillige unterstützt. Eine bereits vorhandene Baulandbörse für gemeindeeigene Baugrundstücke kann um Privatgrundstücke im gewachsenen Siedlungsgebieten

erweitert werden. Die Kommune verfügt damit ohne zusätzlichen Entwicklungsaufwand über ein deutlich erweitertes Portefeuille unterschiedlicher Grundstückslagen und Qualitäten. Mit den aus der Eigentümerbefragung gewonnenen Erkenntnissen kann darüber hinaus ein gezielteres Handlungskonzept für die Aktivierung der Flächen entwickelt werden. So bietet z. B. die Beratung der Eigentümer in Hinblick auf Fragen zu Bebauung oder Verkauf der Grundstücke eine motivierende, bürgerfreundliche Unterstützung und verhilft der Kommune – als willkommenen Nebeneffekt - zu mehr Planungssicherheit bei anstehenden stadtplanerischen Entscheidungen.

In den Modellkommunen Gunzenhausen, Pfullingen und Stegaurach wurde aufgrund der Vielzahl der Baulücken (s. Tab. 1) eine schriftliche Befragung der Baulückeneigentümer durchgeführt. In einem knappen, zweiseitigen Fragebogen mit Fragen zu den Bebauungs- bzw. Verkaufs- oder Tauschabsichten, den Gründen für ein Nichtbebauung bzw. einen Nichtverkauf der Grundstücke sowie dem möglicherweise notwendigen Beratungsbedarf wurden alle Baulückeneigentümer angeschrieben. Voraussetzung für diese Vorgehensweise war ein verwaltungsinterner Abstimmungsprozess in den kommunalpolitischen Entscheidungsgremien (z. B. Bauausschuss, Ältestenrat, Gemeinderat) der Modellkommunen. Je nach Ausgangslage und Bedarf der Kommunen wurde begleitende Pressearbeit geleistet, eine Infoveranstaltung für Eigentümer abgehalten sowie Beratungsgespräche für Eigentümer durch die Stadtverwaltung und beratenden Architekt angeboten. In Baiersdorf erfolgte aufgrund einer anderen städtebaulichen Situation (u. a. geringere Anzahl von Baulücken, hohe Anzahl von Brachstandorten) gezielt die Unterstützung der Verhandlungen zwischen Stadt und der Eigentümergemeinschaft eines bedeutenden Brachflächenstandortes in unmittelbarer Innenstadtnähe (Beratung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Nachnutzung).

In den drei Modellkommunen mit Eigentümerbefragung haben jeweils etwa 50 % der angeschriebenen Eigentümer an der freiwilligen Befragung teilgenommen (s. Tab. 3) Bei mindestens einem knappen Viertel der Eigentümer bzw. zu noch höheren Anteilen besteht die Bereitschaft Grundstücke zu verkaufen, also diese dem Markt zur Verfügung zu stellen (z. B. für Aufbau Grundstücksbörse).

Auch fundierte Erkenntnisse zur Charakteristik der Eigentümer konnten ermittelt werden. Der größte Teil der Baulücken befindet sich im Privateigentum (Gunzenhausen 58 %, Pfullingen 85 % und Stegaurach 95 %). Rund 60 % der privaten Eigentümer sind Allein-Eigentümer, rund 30 % Eigentümerpaare und rund 10 % Eigentümergemeinschaften. Stark unterschiedliche Altersstrukturen zwischen den Kommunen lassen Rückschlüsse darauf zu, wann Grundstücke durch einen Generationswechsel verstärkt auf den Markt kommen und sich somit das Angebot an Bauflächen in der Kommune erhöht. So befinden sich in Pfullingen 46 % der Baulücken in der Eigentümeraltersklasse ab 61 Jahre und älter. In Stegaurach liegt dieser Anteil dagegen bei nur 18 %.

Tab. 3: Ergebnisse der Ansprache von Baulückeneigentümern im Vergleich

Modellkommunen	Gunzenhausen	Pfullingen	Stegaurach
Anzahl der Baulücken-Flurstücke, deren Eigentümer angeschrieben wurden	185	239	238
Begleitende Maßnahmen: - Pressearbeit - Eigentümerinfoveranstaltung		X X	X
Rücklauf	98 = 53,0 %	132 = 55,2 %	116 = 48,7 %
Bereit zum Verkauf	22	64	54
Bereit zum Tausch	13	7	5
Kurzfristig eigene Bebauung	12	50	22
Nachlaufende Maßnahmen: - Bauberatung - Grundstücksbörse	X	X X	X

## 5. Fazit und Empfehlung

Die Ergebnisse aus den drei HAI-Modellkommunen zur Eigentümeransprache zeigen, dass die schriftliche Ansprache von Baulückeneigentümern mit begleitenden Maßnahmen als gezieltes Informations- und Motivationsinstrument für Kommunen und Eigentümer sehr gut geeignet ist und sich in Hinblick auf Beteiligung und die Ergebnisse zur Verkaufsbereitschaft auch lohnt. Die Durchführung der Befragung setzt einen kommunalpolitischen Abstimmungsprozess voraus, der zum Teil zunächst für Aufregung sorgen kann, jedoch letztlich zur Akzeptanz in allen Modellkommunen geführt hat. Diese Diskussion kann mit dem Satz „Es gab keine bösen Anrufe beim Bürgermeister“ knapp auf den Punkt gebracht werden. Dabei überzeugten je Kommune sehr unterschiedliche Argumente (z. B. effiziente Ausnutzung vorhandener Infrastruktur im Bestand, Verjüngung überalterter Wohnquartiere, erweitertes Portefeuille an Grundstücken im Angebot der Gemeinde).

Eigentümeransprache von privaten Baulückeneigentümern kann damit - insbesondere in Vorbereitung auf den Aufbau einer (internetgestützten) Baulandbörse - als ein wichtiger Baustein im Aufgabenfeld der aktiven Innenentwicklung uneingeschränkt empfohlen werden. Eine Informationsbroschüre zur Eigentümeransprache als Ergebnis des HAI-Projektes ist derzeit in Vorbereitung. Die Broschüre wird durch die Landesämter für Umwelt an alle Kommunen in Baden-Württemberg und Bayern verteilt.



## LITERATUR

**BBR (2004):** Bauland- und Immobilienbericht – Ausgabe 2004. Berichte Bd. 19. Bonn.

**Besler, M. (2003):** Kommunales Flächenmanagement – Die Instrumente Brachflächen- und Baulückenkataster in der Praxis. Diplomarbeit TU München.

**Dahm, S. (2007):** Bau- und Wohnflächenreserven in kleinen Kommunen in Baden-Württembergs. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung an der Universität Karlsruhe Bd. 36. Karlsruhe

**Hensold, C., Molder, F. und Müller-Herbers, S. (2003):** Baulandpotenziale im Bestand. Ein wider Erwarten spannendes Thema für den Stadtrat?. PlanerIn 3. S.61-62.

**Lobeck, M., Wiegandt, C.-C. und Wiese-von Ofen, I. (2006):** Entwicklung von umsetzungsorientierten Handlungsschritten zur Mobilisierung von Baulücken und zur Erleichterung von Nutzungsänderungen im Bestand in Innenstädten NRWs. Geographisches Institut der Universität Bonn, Studie. Kurzfassung. Bonn.

**Kauertz, C.; Koch, K. (2008):** Die Zukunft liegt im Bestand – Perspektiven und Handlungsempfehlungen. BWGZ Gemeindetag Baden-Württemberg (in Vorbereitung).

**Koch, K. (2008):** Innenentwicklung – unterschätzte Chance für kleine und große Gemeinden. BWGZ Gemeindetag Baden-Württemberg 7, S. 220-223.

**Molder, F. u. Müller-Herbers, S. (2007):** Baulandkataster in mittleren und kleinen Kommunen. PlanerIn 5, S. 39-41.

**Müller-Herbers, S. u. Molder, F. (2004):** Aktionsprogramme zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. RaumPlanung Heft 114/5. S. 111 – 114.

**Seifert, Anita (2005):** Baulückenaktivierung als Element des Kommunalen Flächenmanagements am Beispiel Biberach a. d. Riß. Diplomarbeit an der Hochschule Nürtingen-Geislingen.

**StMLU/OBB (2003):** Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcen-Management. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umwelt / Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern. München.

*HAI wurde vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBF) im Rahmen von REFINA gefördert.*

*Infos zu REFINA: ([www.refina-info.de](http://www.refina-info.de)); Infos zu HAI: ([www.baaderkonzept.de](http://www.baaderkonzept.de); [www.stegaurach.de](http://www.stegaurach.de))*

Stand: 09.09.2008

Erschienen in den Mitteilungen des Instituts für Wasserbau, Universität Stuttgart (Tagungsband zum "VEGAS -Kolloquium 2008 – Ressource Fläche III" am 1. Oktober 2008 an der Universität Stuttgart). Heft 174: 73-81.