

Bearbeitung:
Dr. Ing. Gerd Baldauf
Freier Architekt BDA und Stadtplaner
Schreiberstraße 27, 70199 Stuttgart



Innenentwicklung PUR

planen und realisieren

Studie im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg
und des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg

Innenentwicklung **PUR**

planen und realisieren

IMPRESSUM

Auftragnehmer und Verfasser: Dr. Ing. Gerd Baldauf
Freier Architekt BDA und Stadtplaner
Schreiberstraße 27
70199 Stuttgart

Rechtliche Betreuung: Prof. Dr. Hans Büchner
Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen,
Fachhochschule Ludwigsburg;
Freier Mitarbeiter der Rechtsanwaltskanzlei Eisen-
mann – Wahle – Birk, Stuttgart

Mitarbeit: Dipl.-Ing. Christiane Claus
Sabine Weissinger (Redaktion)
Gertrud Weik

Auftraggeber: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg
Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-
Württemberg

Wir danken dem Landkreis Calw und der Stadt Bad Wildbad für die freundliche Unterstützung und Herrn Prof. Karlheinz Ettl für die kritische und konstruktive Begleitung der Studie.

Stuttgart, August 2003

Innenentwicklung **PUR**

planen und realisieren

INHALT

Teil A Grundlagen	5
Ziel und Aufbau der Untersuchung	5
Thema Flächenverbrauch.....	6
Umfang und Ursachen des Flächenverbrauchs	6
Politische Maßnahmen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs	8
Fazit	12
Ausgangspositionen.....	13
Zielgruppen und Definitionen	20
Objekte der Innenentwicklung	21
1 Nachverdichtung	21
2 Bebauung unbebauter Flächen bzw. Umnutzung	23
3 Optimierung von Flächen	24
4 Mehrfach- und Zwischennutzungen	25
5 Entwickeln von Flächen	26
6 „Flexi-Flächen“	26
Teil B Planung	27
Inhalte und Ablauf der Planung	27
Referenzgebiete	27
Planung auf Stadt- und auf Projektebene	28
Der städtebauliche Entwurf	31
Städtebaulicher Entwurf auf Stadtebene	32
Städtebaulicher Entwurf auf Projektebene	33

Planungsstrategien	34
Planung auf Stadtebene	35
Bestandsanalyse	35
Analyse des Innenentwicklungspotenzials	40
Entwicklungsszenarien	42
Innenentwicklungsplan	44
Strategieplan	47
Strategieplan	48
Planungsablauf auf Projektebene.....	50
Bestandsanalyse	50
Entwicklungsszenarien	52
Rahmenplan auf Projektebene	53
Strategieplan	55
Teil C Realisierung der Planung	59
Vorbemerkung.....	59
Ziele und Aufgaben des Städtebaumanagements	60
Grundsätze der Realisierung	64
Organisation des Planens	66
Personen	67
Institutionen, Ämter	70
Fachkoordination	71
Zeitmanagement	73
Öffentlichkeitsarbeit und Präsentation	73
Finanzierung der Realisierung.....	74
Instrumentelles Management.....	83
Ziel und Aufgaben	83

Instrumentarium	84
Einsatz und Anwendung der Instrumente bei der Innenentwicklung	85
Planungsinstrumente	85
Rechtsinstrumente der Planung	86
Rechtsinstrumente zur Verwirklichung der Planung	91
Sonstige Maßnahmen	101
Rechtsinstrumente des Bebauungsrechts	102
Der Innenentwicklungsplan und § 30 Abs. 1 BauGB im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans	103
Der Innenentwicklungsplan und § 30 Abs. 2 BauGB im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans	104
Der Innenentwicklungsplan und § 34 Abs. 1 BauGB	104
Der Innenentwicklungsplan und § 34 Abs. 2 BauGB	105
Kombi-Lösungen	106
Beispiele möglicher Instrumentenkombinationen	109
Kurzfassung	113
Grundlagen	113
Ziele und Aufbau der Untersuchung	113
Ausgangssituation	113
Planungsziele	114
Grundsätze	114
Objekte der Innenentwicklung	115
Planung	116
Gesamtstadtebene	116
Projektebene	118
Realisierung der Planung	119
Organisation des Planens	120
Finanzierung der Realisierung	121
Instrumentelles Management	122

Teil A Grundlagen

Ziel und Aufbau der Untersuchung

Ziel der Untersuchung ist es, Ideen, Methoden und Planungsinstrumente zur Entwicklung von bereits bebauten Stadtflächen aufzuzeigen. Es geht darum, der Stadterweiterung und damit dem Flächenverbrauch mit vertretbarem Aufwand und Schritt für Schritt entgegenzuwirken – zugunsten einer qualitativen und quantitativen Innenentwicklung der Städte.

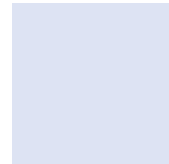
Die Expertise wurde so praxisnah wie möglich durchgeführt und stellt ausdrücklich keine wissenschaftliche Arbeit dar. Sie ist vielmehr der Versuch, auf der Grundlage langjähriger Erfahrungen eine Konzeption zur Innenentwicklung von Klein- und Mittelstädten zu erarbeiten und für die dortige Planungspraxis direkt umsetzbare Handlungshilfen anzubieten. Die Umsetzbarkeit der zunächst grundsätzlichen Aussagen wurde am Beispiel der Stadt Bad Wildbad in der Praxis untersucht und anhand von weiteren Referenzprojekten überprüft und untermauert. Die dabei gewonnenen Erfahrungen flossen wiederum in die Vorschläge ein. Zwar besteht kein Anspruch auf Allgemeingültigkeit (was im Städtebau im Übrigen nicht möglich ist). Die vorgeschlagenen Methoden und Vorgehensweisen lassen sich jedoch gut auf andere Ausgangssituationen übertragen und sind somit vielfältig einsetzbar.

Die Untersuchung gliedert sich im Wesentlichen in drei Teile:

- Inhalte und Ziele der Innenentwicklung,
- Planungsinstrumentarium zur Innenentwicklung,
- Instrumentarium zur raschen Realisierung und Umsetzung der Innenentwicklung.

Die Notwendigkeit und allgemeinen Zielsetzungen der Innenentwicklung und der Reduktion des Flächenverbrauchs werden nur gestreift, da es hierzu bereits zahlreiche Veröffentlichungen gibt. Der Schwerpunkt dieser Untersuchung liegt in der Darlegung eines logischen Planungsablaufes mit nachvollziehbaren Einzelschritten und der dazugehörigen direkten Umsetzung.

Es war von vornherein beabsichtigt, Planung und Realisierung sehr eng miteinander zu verknüpfen. Das bisherige Planungsgeschehen hat gezeigt, dass eine Trennung zwischen Planen und Realisieren wenig Erfolg versprechend ist. Deshalb erhalten die Realisierungsinstrumente und damit das städtebauliche Projektmanagement zur Realisierung von Innenentwicklungsprojekten im Rahmen dieser Expertise einen hohen Stellenwert.



Thema Flächenverbrauch

Die Probleme des Flächenverbrauchs und die damit verbundenen Aufgaben der Innenentwicklung sind hinlänglich bekannt; sie werden deshalb nur kurz skizziert.

Umfang und Ursachen des Flächenverbrauchs

Die Flächen für Siedlung und Verkehr haben sich in Baden-Württemberg innerhalb der letzten 50 Jahre verdoppelt. Ihr Anteil an der Gesamtfläche des Landes (3.575.000 ha) beträgt 472.000 ha, das sind 13,2%. Täglich werden weitere 12 ha Freiflächen, also 4.500 ha pro Jahr, in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt.

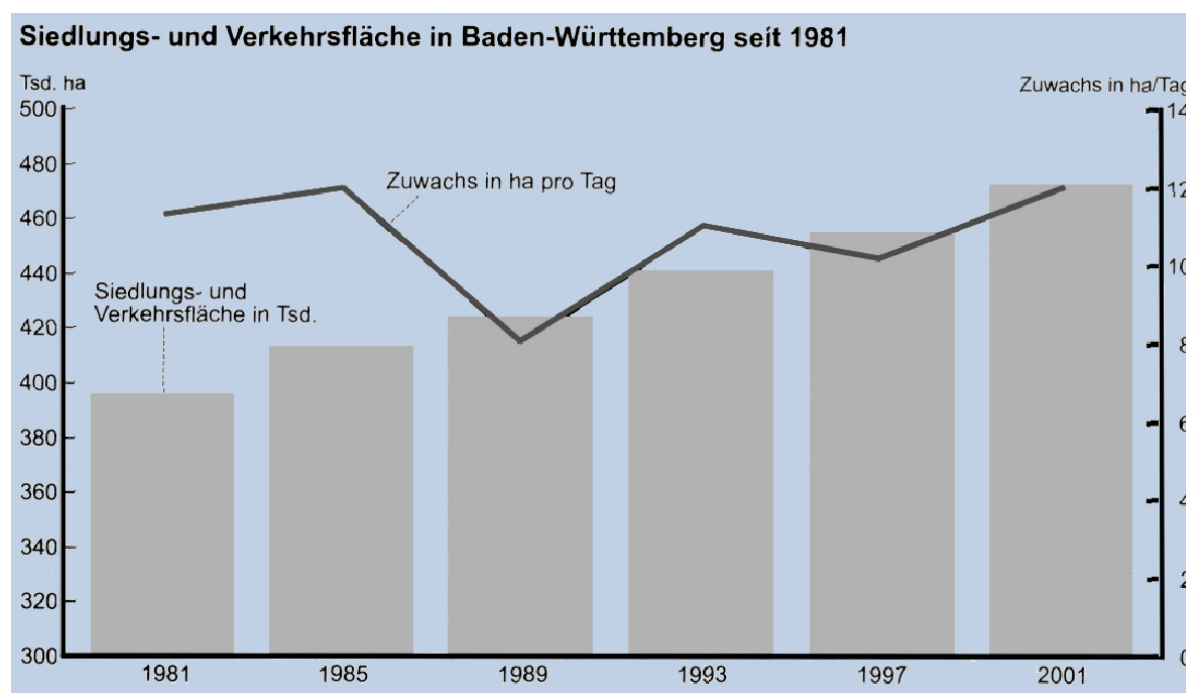


Abb.: Siedlungs- und Verkehrsfläche in Baden-Württemberg seit 1981
(Quelle: Statistisches Landesamt, Statistik von Baden-Württemberg, Band 562 „Daten zu Umwelt 2001“, S. 49)

Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen verlief bis Mitte der 1960er Jahre etwa parallel zur Bevölkerungsentwicklung; seit Ende der 1960er Jahre steigt sie überproportional.

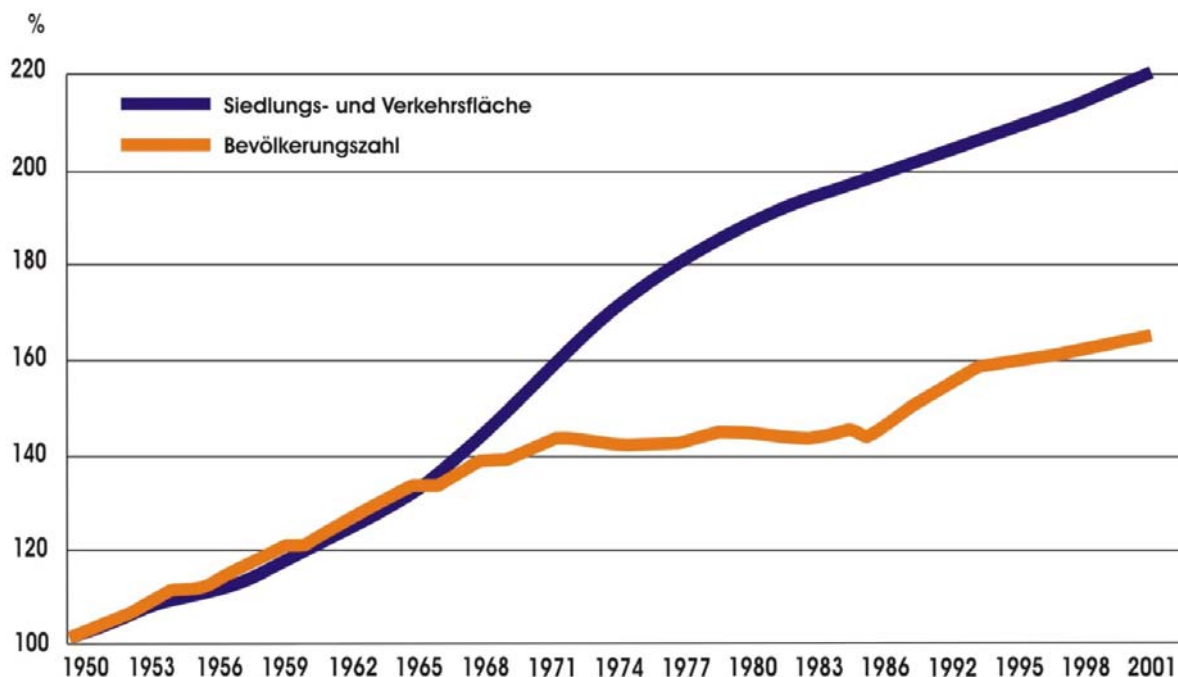
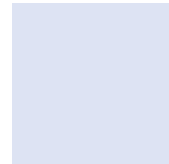


Abb.: Siedlungs- und Verkehrsfläche im Vergleich zur Bevölkerungszahl in Baden-Württemberg, 1950 bis 2000 (Quelle: Umweltplan Baden-Württemberg)

Knapp die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsflächen ist, in Baden-Württemberg wie allgemein im Bundesgebiet, versiegelt.

Die Umnutzung von Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen geht überwiegend zu Lasten der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Deren Anteil hat sich in Baden-Württemberg innerhalb von 50 Jahren um ein Fünftel vermindert: von 2.100.000 ha im Jahre 1950 um 425.000 ha auf 1.675.000 ha in 2001.

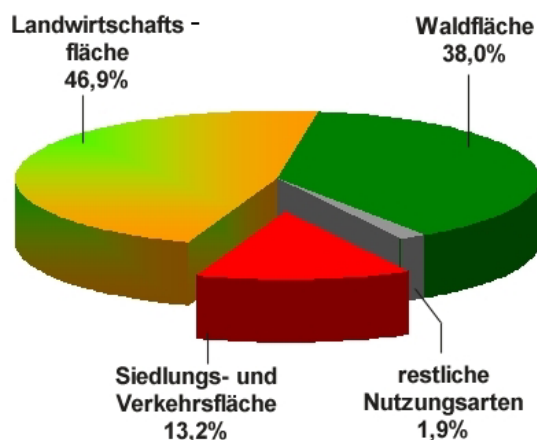
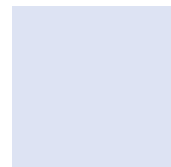


Abb.: Verteilung der Landnutzung in Baden-Württemberg, Jahr 2001 (Quelle: Daten des Statistischen Landesamtes)



Die **Ursachen** des Flächenverbrauchs liegen neben der Bevölkerungszunahme und der rückläufigen Beschäftigungsdichte vor allem in steigenden Ansprüchen an Wohnraum und Wohnqualität sowie in stark zunehmenden Freizeit- und Mobilitätsbedürfnissen. Die Erfüllung dieser Ansprüche führt zu weiterem Flächenverbrauch für Siedlung, insbesondere in den Randzonen der Ballungsräume, sowie für den Bau von Verkehrswegen und damit verbunden zu einer weiteren Verkehrszunahme.

Trends:

- Weiterer bundesweiter Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf ca. 13,5% im Jahr 2010
- Anstieg der Wohnfläche pro Kopf auf 48 qm im Jahr 2015 und weiter auf 52 qm im Jahr 2030 (Prognose der Akademie für Raumforschung und Landesplanung)
- Ausbreitung von Stadtlandschaften
- Unvermindert hoher oder sogar steigender Flächenverbrauch trotz umfangreicher Baulandpotenziale im Bestand (Prognose des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung beim Szenario „Neubauoffensive“: Flächenverbrauch im Jahr 2010 bundesweit bis zu 174 ha pro Tag)

Politische Maßnahmen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs

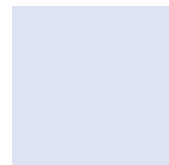
a) Umweltplan Baden-Württemberg

Die Landesregierung hat im Dezember 2000 den Umweltplan Baden-Württemberg beschlossen – den ersten verbindlichen Umweltplan eines deutschen Bundeslandes. Er definiert die Leitlinien für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung des Landes und stellt das umfassende Gesamtkonzept für die Umweltpolitik der nächsten zehn Jahre dar. Neben den Themen Klimaschutz und Lärm steht die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Mittelpunkt.

Der Umweltplan sieht hierzu folgende **Maßnahmenschwerpunkte** vor:

- Für Neuplanungen sollen vorrangig ehemals bebaute Flächen wieder genutzt werden.
- Durch eine Umgestaltung der Grundsteuer sollen Kommunen die Möglichkeit erhalten, auch finanzielle Anreize für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu setzen.
- Flächenressourcen-Management soll vom Land in Kooperation mit Wirtschaft und Kommunen erprobt und dokumentiert werden. Dabei ist das Flächenrecycling wichtiger Bestandteil.
- Im Rahmen der Wohnbauförderung sollen sowohl bei der Eigenheimzulage wie auch bei der übrigen staatlichen Förderung Alt- und Neubauten gleichgestellt werden. Größere Wohnbauvorhaben sollen bevorzugt bei Anschluss an den ÖPNV gefördert werden.
- Die Sanierung von Böden soll vorrangig ortsnah und nutzungsabhängig geschehen.
- Entsiegelungen sollen verstärkt als Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in die Natur genutzt werden.

(Quelle: Umweltplan Baden-Württemberg, Kurzfassung)



b) Programm BW-PLUS

Das „Baden-Württemberg-Programm Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung“, BW-PLUS, fördert, koordiniert und betreut Forschungsvorhaben zu Umweltfragen, für die in Baden-Württemberg eine besondere Relevanz besteht. Unter dem Leitthema „Boden- und Flächenressourcen-Management in Ballungsräumen“ werden übergreifende technische, ökonomische und ökologische Aspekte des Umgangs mit Boden und Fläche bearbeitet.

Wesentliche **Aufgabenfelder** der im Rahmen von BW-PLUS geförderten Projekte:

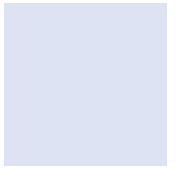
- Flächenrecycling (u.a. Bewertungsmatrix, Datenbank)
- Planungssicherheit beim Flächenrecycling – rechtliche Rahmenbedingungen, Haftungs- und Finanzierungsfragen
- Innovative Erkundungsmethoden von Schadstoffbelastungen
- Rückbaumaßnahmen (Untersuchungsstrategie und -umfang)
- Nachhaltiges Bauflächenmanagement Landeshauptstadt Stuttgart
- Innenentwicklungskonzept – städtebauliches Instrumentarium zum ökologischen Handeln in Klein- und Mittelstädten
- Win-Win-Lösungen im kooperativen Flächenmanagement
- Bewertung von Bodenressourcen in Ballungsräumen
- Ökosystemare Potenziale von Nutzungs- und Strukturtypen im urbanen Bereich
- Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik – ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz

Aufgabenfelder zukünftiger Projekte sind unter anderem:

- Kommunikationsmodelle für Akteure in der Planungspraxis (z.B. Seminare für Gemeinderäte)
- Bewertung und Erprobung neuer ökonomischer Steuerungs-Instrumente für eine nachhaltige Flächennutzungspolitik (z.B. handelbare Flächenausweisungskontingente im Nachbarschaftsverband Karlsruhe)
- Regionaler Gewerbeflächenpool
- Mobilisierung von Baulücken aus kommunalwirtschaftlicher Sicht

Der neue Förderschwerpunkt „Umwelt und Wohnen“ soll weitere Impulse geben für siedlungsstrukturbezogene Forschungsthemen. Neben der Projektträgerschaft BW-PLUS, die beim Forschungszentrum Karlsruhe angesiedelt ist, fördert das Umwelt- und Verkehrsministerium ausgesuchte Projekte auch direkt.

(Quelle: Stefan Gloger, Ministerialrat im Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg: 3. Karlsruher Altlastenseminar 2002, Brachflächenentwicklung)



c) Städtebaupolitik

Flächensparendes Planen und Bauen ist ein Dauerthema der beim Wirtschaftsministerium angesiedelten Städtebaupolitik des Landes. Im Bauflächenerlass von 1987 heißt es: „Die Probleme der Attraktivität und Stärkung des ländlichen Raumes, der Stadt-Umland-Wanderungen und der Eindämmung des Landschaftsverbrauchs haben hohes Gewicht für die Landesentwicklung.“

Im Jahre 1976 startete die **Städtebauaktion** des Landes mit dem Ziel, Erneuerungsmaßnahmen und folglich der Innenentwicklung den Vorrang vor dem Neubau einzuräumen. Dazu wurden städtebauliche **Landeswettbewerbe** durchgeführt; z.B. „Stadtgestalt und Denkmalschutz“ (1987), „Wohnen in der Stadt“ (1979), „Ortsränder und Ortseingänge“ (1989). Weitere Landeswettbewerbe, die auf die Innenentwicklung abzielten:

- Landeswettbewerb „Wohnen am Stadtrand“ (1980); dessen Prämisse: „Nur bei schonendem und sparsamem Umgang mit dem nur noch begrenzt verfügbaren Bauland kann den gestiegenen Wohnansprüchen der Bevölkerung auch künftig entsprochen werden.“
- Landeswettbewerb „Arbeitswelt im Städtebau“ (1982): „Durch die Neuordnung extensiv genutzter Gewerbeflächen unter Fortentwicklung der ansässigen Betriebe oder Neuansiedlung von Gewerbebetrieben auf freigewordenen Betriebsarealen können gewachsene Strukturen erhalten und der Landschaftsverbrauch eingedämmt werden.“
- Bundes- und Landeswettbewerb „Bauen und Wohnen in alter Umgebung – Bürger, deine Gemeinde, alle bauen mit“ (1983): „Unsere Städte und Dörfer dürfen nicht im Inneren erstarren und an ihren Rändern zerfließen, wenn sie ihre Aufgaben auch in Zukunft erfüllen sollen. Wir müssen deshalb die Entwicklung verstärkt nach innen lenken. Stadtbau, Ergänzung und Abrundung vorhandener Baugebiete werden den Städtebau der kommenden Jahre bestimmen.“
- Bundes- und Landeswettbewerb „Innenentwicklung unserer Städte und Gemeinden – Bürger, deine Gemeinde, alle bauen mit“ (1986/87): „Vielfach ist gerade eine Umorientierung der in den zurückliegenden Jahrzehnten meist am Leitbild expansiver Siedlungsentwicklung ausgerichteten Stadtplanung von allergrößter Bedeutung für eine gedeihliche Fortentwicklung am jeweiligen Ort.“

Einen wesentlichen Beitrag zur Flächeneinsparung leistete die 1990 gestartete Initiative des Landes zum **Ausbau von Dächern und Untergeschossen** – eine Maßnahme, mit der ohne neue Inanspruchnahme von Grund und Boden kurzfristig und kostengünstig Wohnraum geschaffen werden kann.

Die Aufgabenstellungen der Innenentwicklung wurden in Baden-Württemberg im Zuge der Stadterneuerung früh erkannt und mit Nachdruck bearbeitet. Dazu gehören z.B. seit Beginn der 1970er Jahre die **Konversion** und der großflächige Umbau von Stadtquartieren, etwa die Konversion des Stotz-Areals in Kornwestheim, das Karlsruher Dörfle oder die Neubebauung des ehemaligen Kreidler-Werks in Stuttgart-Zuffenhausen. Diese Projekte sollten beispielhaft den Stadterneuerungsprozess anstoßen.



Abb.: Kornwestheim, ehem. Stotz
(Quelle: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg)



Abb.: Villingen-Schwenningen, ehem. Kienzel 09/1997
(Quelle: Unternehmensgruppe Dr. Eisele)



Abb.: Villingen-Schwenningen, ehem. Kienzel 03/2002
(Quelle: Unternehmensgruppe Dr. Eisele)

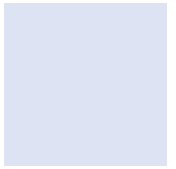
Darüber hinaus hat das Land zahlreiche **Kongresse und Dokumentationen** dem Thema Innenentwicklung gewidmet; z.B. Dokumentation zur „Zukunft der Innenstädte“ (1999) oder des Modellvorhabens „Ökologische Stadt- und Gemeindeentwicklung“ (1995-2000), Veröffentlichungen „Stadterneuerung und Ökologie“ (1995), „Recycling von Brachflächen in Baden-Württemberg“ (2000). Darin ist u.a. die Schaffung lebenswerter städtischer Räume durch Modernisierung, Bestandspflege, Revitalisierung, Flächenrecycling und behutsame Nachverdichtung als vorrangiges Ziel genannt.

Städtebauförderung sorgt über Investitionsanreize dafür, dass bestehende Belastungen abgebaut und Standort und Umwelt sowie Lebensqualität in innerörtlichen Bestandsgebieten verbessert werden. Zwischen 1971 und 2000 wurden in mehr als 730 der 1.111 Gemeinden Baden-Württembergs ca. 4,5 Mrd. € an Bundes- und Landesmitteln bereitgestellt; davon kamen knapp 3,9 Mrd. € vom Land. Zusammen mit den Eigenanteilen der Gemeinden wurde ein Förderrahmen von knapp 6,5 Mrd. € bewilligt.

Derzeitige Schwerpunkte der Städtebauförderung des Landes:

- Revitalisierung der Innenstädte, Stärkung der kommunalen Individualität
- Sicherung des innerörtlichen Wohnungsbestandes
- Neustrukturierung, Umnutzung und Aufbereitung von Brachflächen, z.B. von Industrie- und Gewerbebrachen, bisher militärisch genutzten Gebäuden und Liegenschaften, aber auch von Bahn- und Postbrachen
- Stabilisierung und Aufwertung bestehender Gewerbe- und Industriegebiete
- Ganzheitliche ökologische Erneuerung mit den vordringlichen Aufgabenfeldern Energieeffizienz im Altbaubestand, Verbesserung des Stadtklimas, Reduzierung von Lärm und Abgasen

(Quelle: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg)



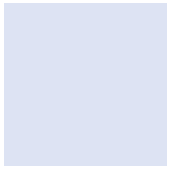
Fazit

Die Landespolitik räumt der Stadterneuerung und damit der Innenentwicklung eine vorrangige Bedeutung ein. Dennoch zeigt sich, dass die beschriebenen Anstrengungen zur nachhaltigen Eindämmung des Flächenverbrauchs nicht ausreichen. Erfolg versprechend ist vielmehr eine großflächige Innenentwicklung, die über das quantitative Bereitstellen von neuen Nutzungsräumen oder das Füllen von Baulücken hinausreicht. Sie ist mit einem hohen planerischen und finanziellen Aufwand verbunden, einem aktiven Entwickeln.

Der betroffenen Öffentlichkeit muss daher kommuniziert werden, dass zusätzlich zur bisherigen Städtebauförderung große finanzielle und planerische Anstrengungen erforderlich sind – wobei jedoch auch private Finanzmittel verstärkt einbezogen werden können.

Bauland auf der grünen Wiese zu aktivieren, fällt wesentlich leichter, als auf bereits bebauten Flächen neue Entwicklungschancen mühsam herauszuarbeiten. Im Inneren der Städte ist eine deutlich höhere Problemdichte vorzufinden: angefangen bei Altlasten, Lärm und Abgasen, über den Denkmalschutz, bis zur Berücksichtigung des sozialen Gefüges, der gestalterischen Ansprüche und der häufig komplizierten Besitzverhältnisse. Dennoch: Diese Anstrengungen zum Schutz des Naturraums sind lebensnotwendig; an ihrer Bedeutung besteht angesichts des heutigen Flächenverbrauchs keinerlei Zweifel mehr.

Planerische Anstrengungen zur Entwicklung der Innenbereiche erbringen nicht nur quantitative Ergebnisse. Sie tragen auch dazu bei, im Sinne einer „kompakten Stadt“ die Qualität der Stadtstruktur zu verbessern. Urbanität, Nähe zur Infrastruktur, Einsparmöglichkeiten bei der Nutzung vorhandener öffentlicher Einrichtungen, Erhöhung der Identität und der sozialen Nähe, eine gute Auslastung des ÖPNV und der technischen Infrastruktur sowie eine bessere Stadtgestaltung sollten gleichberechtigt als Ziele und Chancen betrachtet werden. Innenentwicklung wird die Vitalität unserer Städte deutlich verbessern.



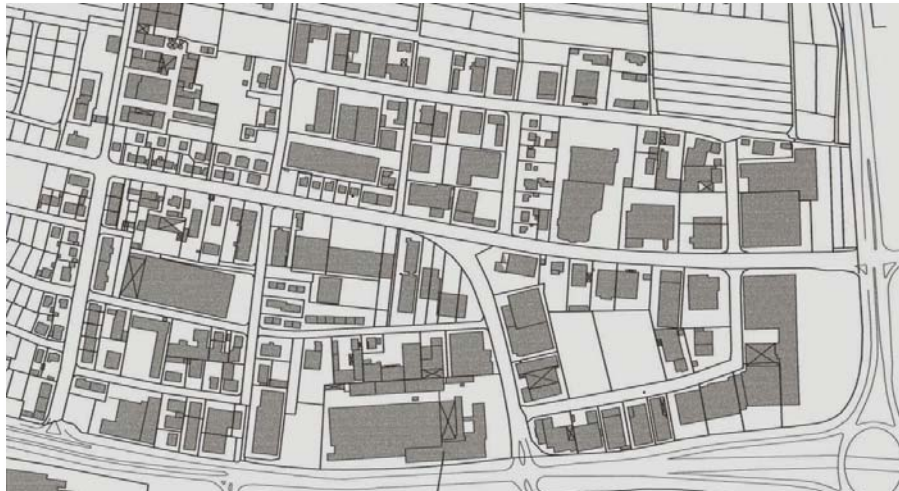
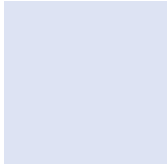
Ausgangspositionen

Ausgehend von den beschriebenen Entwicklungstrends und politischen Maßnahmen zur Minimierung des Flächenverbrauchs soll die vorliegende Untersuchung planerische Hilfestellungen geben für:

- die Mobilisierung von Entwicklungsressourcen im Inneren,
- die Verminderung des Landschaftsverbrauchs im Außenbereich,
- die Förderung von Nachverdichtungen in bereits bebauten Bereichen,
- die qualitative Verbesserung bereits bebauter Gebiete.

Die Hauptaufgabe liegt darin, die notwendige Fortentwicklung des städtischen Gemeinwesens auf den Innenbereich zu konzentrieren und den Naturraum zu schonen, ohne eine Rückentwicklung oder einen Stillstand des Stadtentwicklungsprozesses zu bedingen. Ein neuer Ansatz, der auf das Innere der Städte abzielt, ist notwendig: Es geht nun darum, alte Städte (jetzt auch an den Rändern der Altstädte bzw. auf Gesamtstadtebene) als kulturelles Erbe zu betrachten und statt der Peripherie die mitteleuropäische Stadt mit ihrer Innenstadtfunktion zu entwickeln.

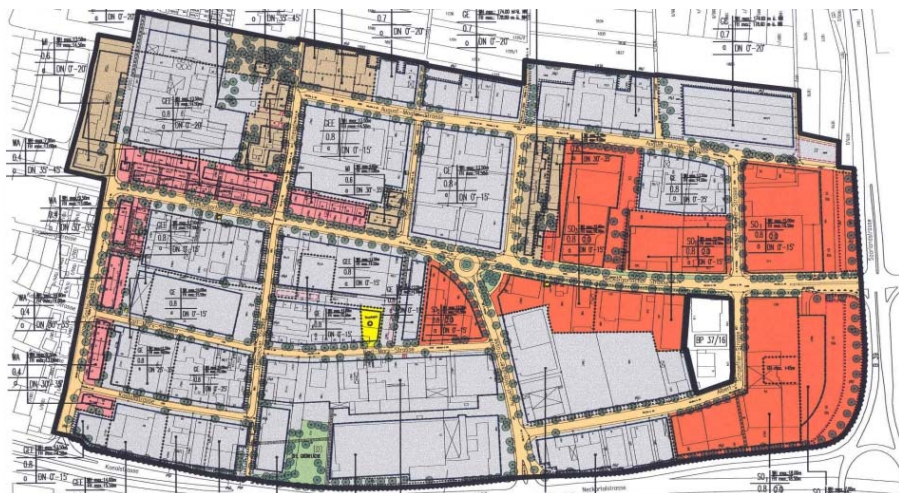
Auf die Innenentwicklung zielten in der Vergangenheit bereits zahlreiche Initiativen und erfolgreiche Maßnahmen ab. Dabei handelte es sich überwiegend um Einzelprojekte, die den Trend zum weiteren Flächenverbrauch jedoch nicht oder nur in begrenztem Ausmaß beeinflussen konnten. Mit Blick auf das gesetzte Ziel kann eine nachhaltige Verbesserung nur dann erreicht werden, wenn **flächendeckend**, zumindest aber **großflächig** nicht nur Konzepte entwickelt, sondern Maßnahmen umgesetzt werden. Vor allem Letzteres steht im Vordergrund der nachfolgenden Untersuchung. Die Innenentwicklung muss konsequent und offensiv zur Hauptaufgabe der Kommunen werden.



Ausgangssituation (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

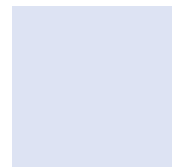


Städtebauliches Konzept (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Bebauungsplan (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Abb.: Am Beispiel dieses sehr großen, über Jahrzehnte gewachsenen Gewerbegebietes lässt sich die Möglichkeit einer zum Teil massiven Nachverdichtung und baulichen Ergänzung belegen. Ausgehend von einer sehr heterogenen städtebaulichen Struktur wurde eine Nachverdichtung konzipiert, die auf eine Bebauung noch unbebauter Zonen und eine Nachverdichtung in Höhe und Fläche abzielte. Dieses planerische Konzept wurde dann in einen Bebauungsplan übertragen. Leider fehlen die umsetzungsorientierten Zusatzinstrumente, so dass die Realisierung auf „Freiwilligkeit“ baut. (vgl. Teil C)



Diese Expertise basiert auf folgenden **Grundsätzen und Prämissen**:

- Die Innenentwicklung kann nur unter Wahrung der **Planungshoheit** der Gemeinden erfolgen. Ideen, durch übergeordnete Behörden quasi per Verordnung die Inanspruchnahme weiterer Landschaftsräume zu verbieten, sind nicht tragfähig. Gleichwohl kann z.B. im Zuge des Genehmigungsverfahrens insbesondere in der vorbereitenden Bauleitplanung und in der Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange versucht werden, durch Anlegen eines strengen Maßstabs durch die Genehmigungsbehörden Einfluss auf die Gemeinden auszuüben, ihre Einsparpotenziale besser zu nutzen. So reicht z.B. das alleinige (und oft nur teilweise) Berücksichtigen von Baulücken bei den Bedarfsprognosen nicht aus.
- Stadtentwicklung wird nicht gänzlich ohne **Stadterweiterung** auskommen. Insbesondere für moderne Gewerbegebiete werden weiterhin Flächen in Anspruch genommen – zumindest so lange, bis großflächige Konversionen auch im Inneren bereits vorhandener Gewerbegebiete wirksam werden.



Abb.: Ursprüngliche Konzeption
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Abb.: Überarbeitete Konzeption
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Beispielhafte Berechnung für die Versiegelung in einem Bebauungsplangebiet ohne besondere textliche Festsetzung:

Nr.	Grundstücksfläche	Zulässige überbaubare Grundstücksfläche bei einer Grundflächenzahl 0,4	50% der zulässigen überbaubaren Grundstücksfläche dürfen für Garagen, Stellplätze, Zufahrten überschritten werden	Gesamte mögliche überbaubare versiegelte Fläche	Gesamte unversiegelte Grundstücksfläche
1	460 qm	184 qm	+ 92 qm	276 qm	184 qm
2	565 qm	226 qm	+ 113 qm	339 qm	226 qm
3	836 qm	334 qm	+ 167 qm	501 qm	334 qm
4	478 qm	191,2 qm	+ 95,6 qm	286,8 qm	191,2 qm

Beispielhafte Berechnung für die Versiegelung in einem Bebauungsplangebiet mit überarbeiteten textlichen Festsetzungen:

Nr.	Grundstücksfläche	Zulässige überbaubare Grundstücksfläche bei einer Grundflächenzahl 0,4	Textliche Festsetzung: Stellplätze, private Zuwegungen sind mit wasserdichtem Belag herzustellen	Textliche Festsetzung: 40% der Grundstücksfläche sind landschaftsgärtnerisch anzulegen	Gesamte versiegelte Fläche	Gesamte unversiegelte Fläche
1	460 qm	184 qm	92 qm	184 qm	184 qm	276 qm
2	565 qm	226 qm	113 qm	226 qm	226 qm	339 qm
3	836 qm	334 qm	167 qm	334 qm	334 qm	501 qm
4	478 qm	191,2 qm	95,6 qm	191,2 qm	191,2 qm	286,8 qm

Abb.: Durch Festsetzungen im Bebauungsplan können Versiegelungen vermieden und Eingriffe so gering wie möglich gehalten werden.
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

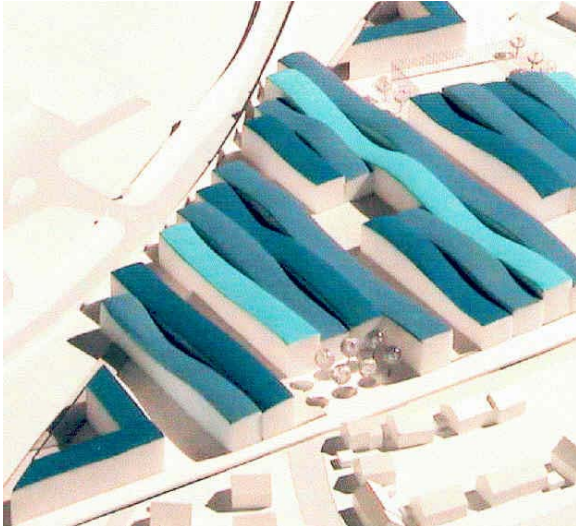
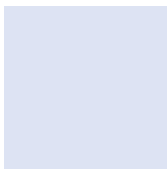
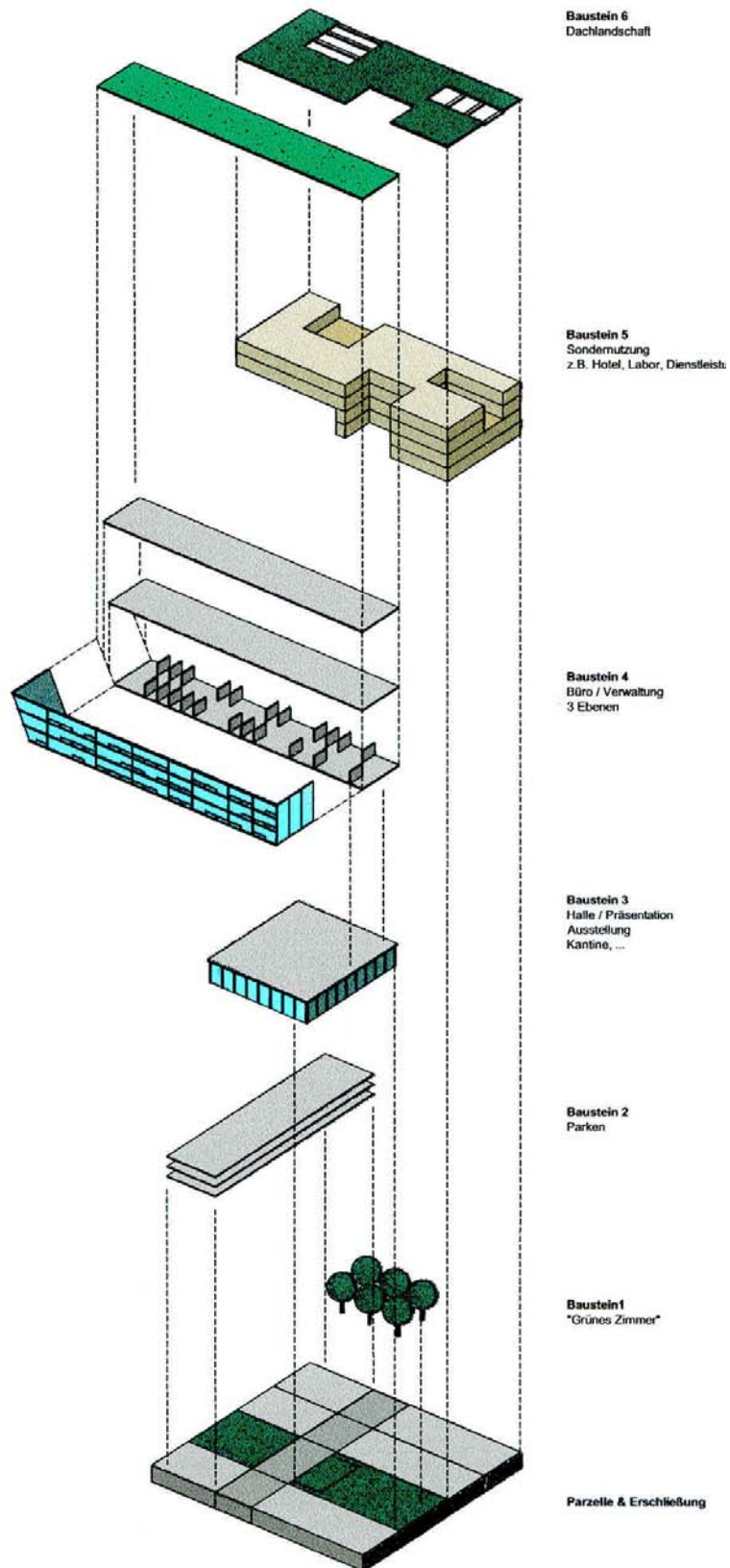


Abb.: Neue Gewerbeflächen sind kompakt und mit hohen ökologischen Anforderungen umzusetzen. Durch einen modularen Aufbau und durch Schichtung unterschiedlicher Anforderungen kann deutlich an Fläche gespart werden. Diese Form gewerblicher Bauten eignet sich allerdings nur für Ballungsräume und für besondere Produktionsformen bzw. Dienstleistungsbetriebe. Sie lassen sich in der Regel nur dort realisieren, wo der „Standortdruck“, d.h. der unbedingte Wille, einen bestimmten Standort zu besetzen, zu Kompromissen hinsichtlich der Dichte zwingt.
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

- In den kommenden Jahren werden die Aufgaben der Innenentwicklung und der sparsame Umgang mit der freien Landschaft immer dringlicher werden. Innenentwicklung ist die **Zukunftsaufgabe des Städtebaus** schlechthin – wobei zum jeweiligen Zeitpunkt stets das richtige Maß zu finden ist: Innenentwicklung darf, um in der öffentlichen Diskussion Negativhaltungen nicht zu begünstigen, als städtebauliches Ziel nicht übereilt oder in übertriebenem Maße forciert werden. Die Planungen und Realisierungen gestalten sich ohnehin äußerst schwierig; sie bedürfen eines behutsamen, schrittweisen Vorgehens.
- Innenentwicklung ist stets ortsbezogen und auf die individuelle Situation der Stadt zugeschnitten. Topografie, Zusammensetzung der Bevölkerung, Dynamik des inneren Wachstums, bauliche Struktur und politische Willensbildung bedingen **spezifische Lösungen**. Im Zuge der Innenentwicklung ist



(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

besonders in Klein- und Mittelständen das richtige Maß einer „angemessenen baulichen Dichte“ zu finden. Auch hierbei ist die örtliche Situation entscheidend, etwa bezüglich Markt und Nachfrage, Wohnansprüchen der Bevölkerung, Topografie und sonstigen städtebaulichen Faktoren.



Abb.: Nachverdichtung in vertraglichem Maße; Freihalten von Grünbereichen, um Wohnqualität zu verbessern. (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

- Innenentwicklung bedeutet ausdrücklich nicht, sämtliche zur Verfügung stehenden Flächen im Inneren einer Stadt zu überbauen. Gerade im süddeutschen Raum mit seiner bewegten Topografie werden auch im Innenbereich von Städten größere Flächen aufgrund klimatologischer oder städtebaulicher Faktoren entweder nur spärlich oder gar nicht zu bebauen sein. So müssen z.B. die Hanglagen in Stuttgart oder in Schwarzwaldstädten wie Bad Wildbad oder Bad Herrenalb „hangverträglich“ bebaut werden, wobei gleichzeitig stadtklimatisch z.B. die Kaltluftversorgung des Talbodens zu berücksichtigen ist.

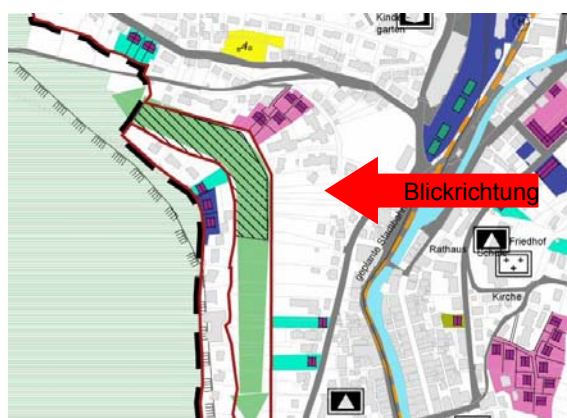
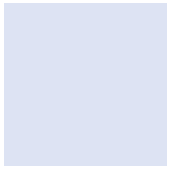
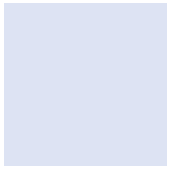


Abb.: Der Hang unterhalb der Panoramastraße in Bad Wildbad soll aufgrund ortsbildprägender und ökologischer Funktion als Grünachse gesichert werden. (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

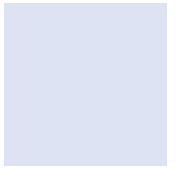


- Das Bewusstsein, durch Innenentwicklung Freiräume zu schonen, ist vor allem in **Klein- und Mittelstädten** wenig ausgeprägt. Nach wie vor herrscht in vielen Entscheidungsgremien die Meinung vor, durch Neubaugebiete die Konjunktur vor Ort insbesondere im Bauhandwerk zu stärken. Noch immer werden im Zuge der vorbereitenden Bauleitplanung zum Teil weit überzogene Flächenerwartungen geäußert.
- Eine **aktive Öffentlichkeitsarbeit** muss die Innenentwicklung begleiten. Adressaten sind z.B. Gemeinderat und Verwaltung, Institutionen der Privatwirtschaft und wichtige gesellschaftliche Gruppen. Über Öffentlichkeitsarbeit kann z.B. dem Irrglauben, dass nur Neubaugebiete dem Handwerk Arbeitsplätze schaffen könnten, entgegengewirkt werden. Dass gerade die arbeitsintensive Innenentwicklung zum Motor der Baubranche werden kann, beweist z.B. das Landessanierungsprogramm Baden-Württemberg: Jede Fördermark mobilisiert acht bis neun Mark an Investitionsmitteln.
- Innenentwicklung bedarf sorgfältiger und intensiver **Planung**. Aus der Stadterneuerung ist bekannt, dass Planen in bereits bebautem Gebiet mit hohem Aufwand verbunden ist. Jedoch kann der Vorbereitungsaufwand minimiert und dank moderner Planungsverfahren Geld und Zeit gespart werden. Das Ziel muss lauten, den Planungsaufwand zumindest auf der Gesamtstadtebene nicht zu erhöhen und zusätzliche Planungsmaßnahmen zur Innenentwicklung durch Einsparungen an anderer Stelle zu kompensieren. Auf der Ebene des Einzelprojektes wird allerdings ein deutlich höherer Planungsaufwand zumindest in den ersten Jahren erforderlich sein.
- Die Planungskonzeptionen für Innenentwicklung bauen auf bereits bewährten, über Jahrzehnte praktizierten **Planungsmethoden** auf. Unter Nutzung vielfältiger Erfahrungen muss vorhandenes Wissen verdichtet und auf die Belange der Innenentwicklung fokussiert werden – bei erhöhter Anstrengung und gebündeltem Mitteleinsatz, sowohl personell als auch finanziell. In mühsamer Kleinarbeit sind möglichst viele Gemeinden schrittweise an die genannten Zielsetzungen heranzuführen. Die **Planungsmethodik** muss so aufbereitet werden, dass die ohnehin überlastete Planungsverwaltung von Klein- und Mittelstädten abschnittsweise und in Schritten Innenentwicklungskonzepte bearbeiten und realisieren kann.
- Bund und Land sind als Eigentümer zahlreicher Grundstücke in Innenbereichen gefragt und können helfen, diese zu aktivieren. Zu nennen sind z.B. weiterhin Militärbrachen oder Konversionsflächen von Firmen, die sich in Bundes- oder Landesbesitz befinden. Bahn und Post verfügen ebenfalls über wertvolle Grundstücke zur Innenentwicklung; auch hier besteht Nachholbedarf.
- **Träger öffentlicher Belange** können die Innenentwicklung positiv beeinflussen, indem sie einerseits auf die Dringlichkeit des Themas hinweisen und andererseits sinnvolle Innenentwicklungskonzepte aktiv unterstützen.
- Innenentwicklung sollte auch aus ökologischer Sicht als beispielhafte Aufgabe anerkannt werden – z.B. durch **Verzicht auf Ausgleichsmaßnahmen**. Innenentwicklung an sich ist eine ökologisch positive Maßnahme und sollte in der Regel nicht zusätzlich belastet werden. Werden Flächen im Außenbereich nachweislich geschont, sollten



Innenentwicklungsprojekte ohne zusätzliche Ausgleichsmaßnahmen genehmigt werden.

- Innenentwicklungsmaßnahmen auf **privater Basis** werden umso eher umgesetzt, je näher die Maßnahme an einem Ballungszentrum gelegen ist. Im ländlichen Raum bzw. in strukturschwachen Gebieten werden insbesondere komplexe Innenentwicklungsmaßnahmen nur mit finanzieller Hilfe von außen realisiert werden können.



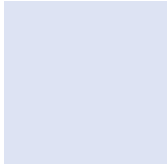
Zielgruppen und Definitionen

Um die Innenentwicklung großflächig voranzubringen, sind die folgenden drei **Zielgruppen** von besonderer Bedeutung:

1. Gemeinden, die aufgrund ihrer speziellen Entwicklungslage gezwungen sind, ausschließlich auf Innenentwicklung zu setzen, da sie keine Erweiterungsmöglichkeiten mehr besitzen.
2. Gemeinden, die aufgrund ihrer topografischen Lage bzw. ihrer Lage im Landschaftsraum über keine weiteren Flächen mehr verfügen. Zu nennen ist z.B. die Untersuchungsgemeinde Bad Wildbad, deren topografische Situation natürliche Grenzen setzt und die darüber hinaus durch Landschafts- und Naturschutzgebiete bzw. FFH-Gebiete (Flora-Fauna-Habitat-Gebiete) nur noch begrenzte Erweiterungsmöglichkeiten vorfindet.
3. Gemeinden, die nach wie vor der Versuchung erliegen, großzügig Erweiterungsflächen in ihren Flächennutzungsplänen darzustellen. Zu dieser Zielgruppe gehört die überwiegende Anzahl der Gemeinden. Die Anzahl derer, die auf eine Aktivierung von Möglichkeiten im Innenbereich setzen, steigt jedoch stetig. Dieser Umdenkprozess ist nachdrücklich zu unterstützen.

Definitionen

- **Klein- und Mittelstädte:**
Zur Gruppe der Klein- und Mittelstädte werden Gemeinden mit 5.000 bis 20.000 bzw. 20.000 bis 100.000 Einwohnern gezählt.
- **Innenbereich:**
Dieser Begriff wird aus § 34 BauGB übernommen. Der Innenbereich umfasst jedoch auch diejenigen Flächen innerhalb des Bebauungszusammenhangs eines Ortsteils, die durch qualifizierten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplan überplant sind. Zu ihm zählen auch mögliche Erweiterungsflächen nach § 34 Abs. 4 BauGB.
Es geht also sowohl um bereits bebaute Gebiete als auch um Gebiete, die mit geringem Aufwand städtebaulich sinnvoll noch baulich entwickelt werden können.
- **Entwicklung:**
Entwicklung wird definiert als der dynamische Prozess innerhalb der Gemeinde mit dem erklärten Ziel, durch Veränderungen deutliche Verbesserungen in der Stadtqualität zu erreichen. Wirtschaftliches Wachstum, Veränderung und Dynamik sind Begriffe, die der Stadtentwicklung zugrunde liegen.



Objekte der Innenentwicklung

Innenentwicklung muss also auf einem dynamischen Prozess basieren. Es geht nicht nur um die Schließung von Baulücken – das wäre dann „Innenbebauung“ (passive Innenentwicklung), sondern um eine **aktive Innenentwicklung**, bei der zielgerichtet und mit Engagement Flächen „entwickelt“ werden. Passive Innenentwicklung wird zur Lösung der Aufgabe nicht ausreichen.

1 Nachverdichtung

a. Nachverdichtung durch Aufstockung von Gebäuden



Abb.: Beispiele aus dem Stuttgarter Westen, bei denen sich eine Aufstockung anbieten würde
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

b. Nachverdichtung in der Fläche (d.h. durch Anbau und zusätzlichen Neubau)

Hier ergeben sich vielfältige Möglichkeiten, da insbesondere in den Siedlungen der 1950er Jahre Nachverdichtungspotenziale vorhanden sind. Dies schließt auch die Möglichkeit ein, auf sehr großen Grundstücken weitere Baumöglichkeiten zu schaffen.



Abb.: Beispiel aus Unterhachingen: vorher – nachher
(Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Inneren, Weiterentwicklung von Siedlungsgebieten München 1994)

c. Nachverdichtung durch Nutzungsverdichtung im Inneren

Diese wenig genutzte Nachverdichtungschance ist insbesondere im gewerblichen Bereich zu finden. Firmen, die aus ihrer Tradition heraus auf großen Flächen errichtet wurden, benötigen heute mit zumeist weniger Personal oft nur noch wenig Platz bzw. nutzen Flächen, die nicht mehr unbedingt benötigt werden, nur noch zu Lagerzwecken. Diese Flächenreserven sind mobilisierbar.

Auch im Wohnungsbau gibt es bereits Ansätze zur Nutzungsverdichtung: z.B. Tausch von Wohnflächen über Wohnungsbörsen, damit insbesondere ältere Menschen nicht in zu groß gewordenen Wohnungen verbleiben.

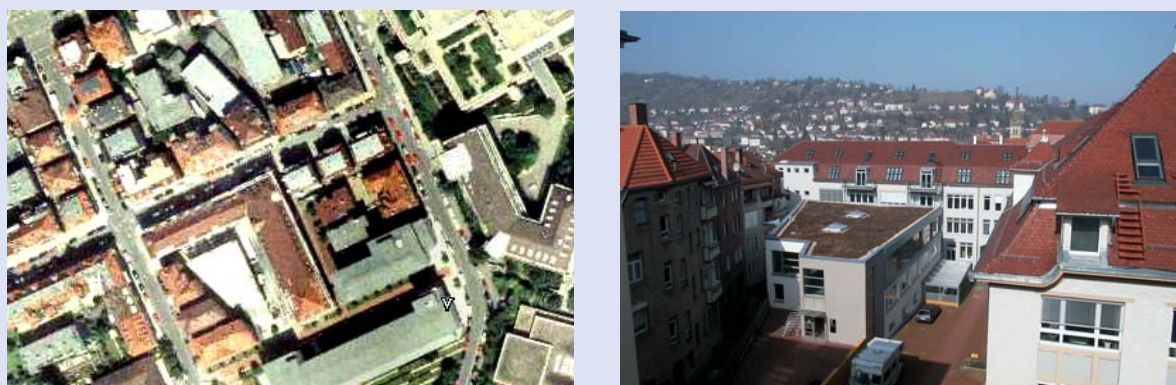


Abb.: Beispiel aus Stuttgart: Die Bilder zeigen eine fast 100 Jahre alte Fabrik, in der zeitweise mehrere tausend Mitarbeiter beschäftigt waren. Mehr als ein Jahrzehnt lang waren dort nur noch 50 bis 70 Mitarbeiter tätig. Nach der Konversion sind über 200 neue Nutzungseinheiten entstanden, in denen Wohnen und Arbeiten nebeneinander möglich ist. (Quellen: www.ausderluft.de; Dr. Ing. Gerd Baldauf)

2 Bebauung unbebauter Flächen bzw. Umnutzung

a. Schließen von Baulücken



Abb.: Baulückenerhebung in Bad Wildbad / Calmbach; Legende: Klassische Baulücken = grün, Entwicklungspotenzial mit Bebauung/ Flächen für Nachverdichtung = blau
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

b. Konversion von Bahn-, Post-, Militär-, Gewerbe- und Wohnflächen



Abb.: Konversion des Bahngeländes in Neu-Ulm: vorher – nachher / Vorplanung
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

c. Bebauung von Randgebieten

(Gebiete die bereits erschlossen, aber noch nicht bebaut sind; *Beispiel siehe Folgende*)

3 Optimierung von Flächen

- a. **Rückbau größerer Verkehrsflächen**
(die Ausnutzung bereits vorhandener Flächen wird optimiert)
- b. **Aktivierung von „Restecken“**
(dieser Aspekt ist meist mit einer Qualitätsverbesserung der Stadtstruktur verbunden)

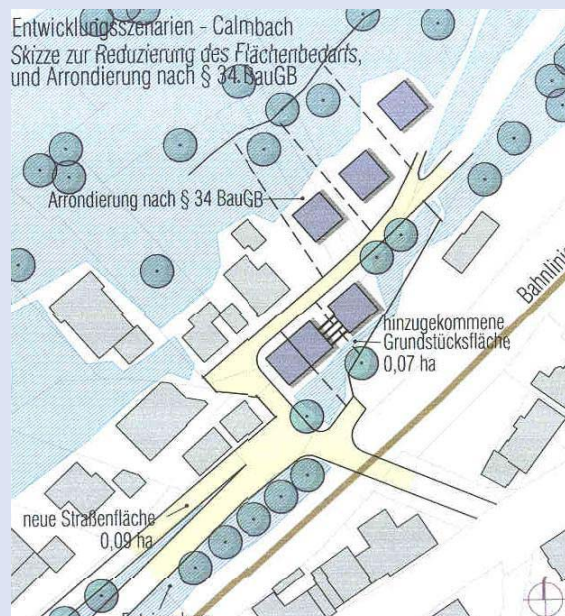
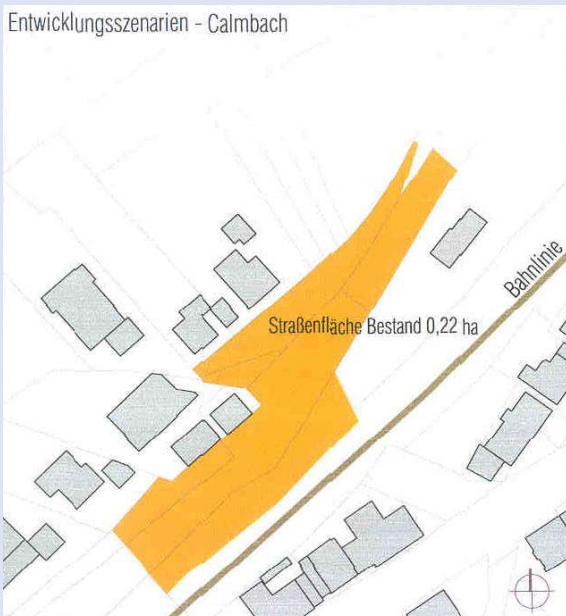


Abb.: Entwicklungsszenarien Bad Wildbad/ Calmbach: Skizze zur Aktivierung von Verkehrsflächen und Arrondierung mittels Ergänzungssatzung (§34 Abs. 4 BauGB)
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

4 Mehrfach- und Zwischennutzungen

Die Möglichkeit, temporär nicht benötigte Flächen für Zwischennutzungen zu verwenden, ist in vielen Städten noch ausbaufähig.

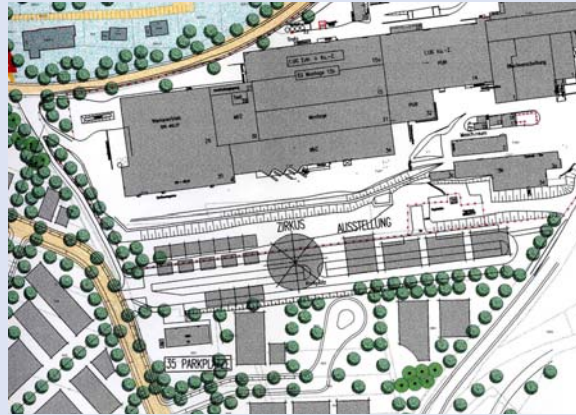


Abb.: Mehrfachnutzungen einer Fläche: Zirkus und/oder Ausstellung, ansonsten Parkplatz
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

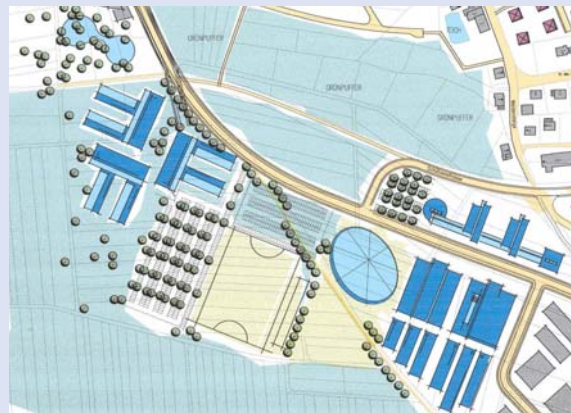
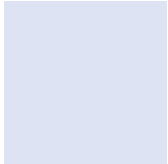


Abb.: Mehrfachnutzungen einer Fläche: temporäre Messehallen oder Standort für Zirkus, ansonsten Frischluftschneise für angrenzende Wohnbebauung
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



5 Entwickeln von Flächen

Ziel ist es, z.B. durch aktive Bodenpolitik und engagiertes städtebauliches Projektmanagement Flächen zu mobilisieren, die nur gering bebaut sind und bei denen durch Hinzunahme weiterer Grundstücke in sich geschlossene Entwicklungsflächen entstehen. Es handelt sich demnach um eine Mischung aus Baulückenschließung, Konversion und zielgerichteter aktiver Umgestaltung ungenutzter bzw. untergenutzter Flächen im Sinne der Innenentwicklung. Da die Baulückenschließung eher statisch geprägt ist, handelt es sich hier um einen dynamischen Entwicklungsprozess.



Abb.: Beispiel für temporäre Bauten,
(Quelle: db 5/02, S. 65)

6 „Flexi-Flächen“

Ausweisung bzw. Bebauung von Flächen mit Gebäuden, deren Lebensdauer begrenzt ist und die nach 10 bis 15 Jahren eine neue Nutzung erhalten können. Damit soll auch eine dauerhafte „Zementierung“ von Außenflächen vermieden werden. Dies bedeutet einen Abbau des „Ewigkeitsanspruchs“ im Baurecht. Dieser Gesichtspunkt ist heute noch wenig entwickelt, wird aber in Zukunft an Bedeutung gewinnen.



Abb.: Konversionsgelände der Fabrik Nestle in Ludwigsburg: Luftbild des Bestandes und städtebaulicher Entwurf
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Teil B Planung

Inhalte und Ablauf der Planung

Da die Innenentwicklungsplanung eine sehr komplexe Aufgabe darstellt, lautet ein Ziel dieser Expertise, für die Phase der Ideenfindung überschaubare Instrumente für Klein- und Mittelstädte anzubieten. Die Instrumente sind in Stufen aufzubauen und einzeln zu verwenden. Dabei kann der Planungsaufwand weitestgehend begrenzt und die Planungseffizienz bei gleichzeitig hoher Transparenz und Öffentlichkeitswirksamkeit gesteigert werden.

Referenzgebiete

Die Untersuchungen wurden am Beispiel der Stadt Bad Wildbad mit ihren Stadtteilen Wildbad und Calmbach durchgeführt: einem begrenzten Ausschnitt mit einer Fläche von ca. 350 bis 400 ha. Die Fläche umfasst den gesamten Innenbereich von Calmbach und wesentliche Teile der bebauten Flächen von Wildbad. Dabei hatten die Untersuchungen kein umfassendes Planungskonzept zum Ziel, sondern Testkonzepte, die darstellen sollen, wie die grundsätzlichen Aussagen und Vorschläge zu einem Innenentwicklungskonzept in Bezug auf eine bestimmte Stadtstruktur umgesetzt werden können.

Bad Wildbad mit seinen fast 11.300 Einwohnern stellt einen interessanten Sonderfall dar, anhand dessen wesentliche Teile der Innenentwicklungsaufgaben sichtbar gemacht werden können. Durch die Tallage, die besondere Topografie und die ökologischen Einschränkungen besitzt vor allem der Stadtteil Wildbad fast keine Erweiterungsmöglichkeiten mehr, wie untenstehende Abbildung erkennen lässt. Die Stadt mit ihrer Notwendigkeit zur Innenentwicklung eignet sich daher in besonderem Maße für die Darstellung der vorgeschlagenen Planungskonzepte. Jedoch können anhand dieses Beispielprojekts nicht alle relevanten Möglichkeiten und Chancen der Innenentwicklung aufgezeigt werden. Daher wurde die Expertise um zusätzliche Referenzprojekte ergänzt, die andere, in Wildbad nicht darstellbare Aufgabenstellungen verdeutlichen sollen.

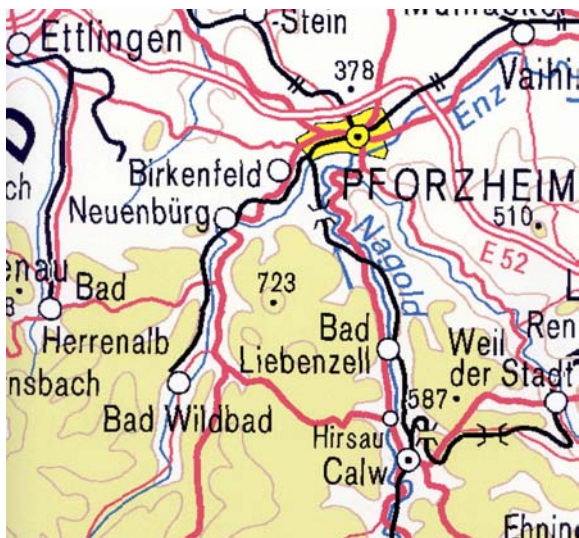


Abb.: Überörtliche Einordnung

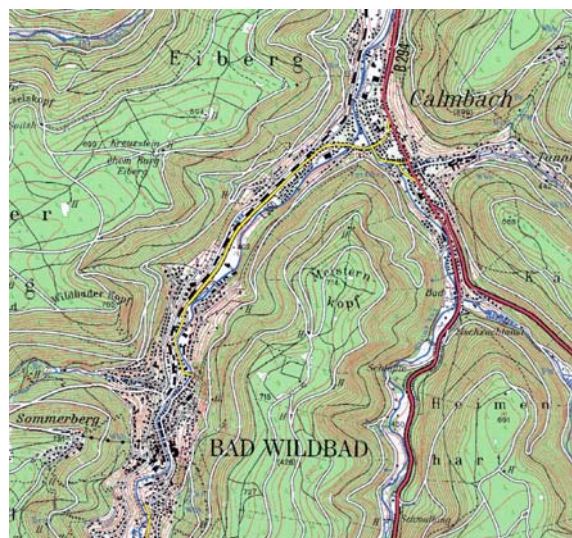


Abb.: Topographische Lage Bad Wildbads

(Quelle: Landesvermessungsamt Baden-Württemberg, Amtliche topographische Karten Baden-Württemberg)

Copyright 2003: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg und Dr. Ing. Gerd Baldauf

Innenentwicklung PUR – TEIL B
Dr. Ing. Gerd Baldauf



Planung auf Stadt- und auf Projektebene

Maßnahmen zur Innenentwicklung sind innerhalb von Klein- und Mittelstädten grundsätzlich auf zwei Ebenen zu planen:

- auf Stadtebene,
- auf Projektebene, das heißt in räumlich begrenzten Stadtfeldern bis hin zum Einzelgrundstück bzw. zur Einzelmaßnahme.

Die Aufgabenteilung zwischen der Großflächigkeit und dem Projekt im Detail ermöglicht ein zweigleisiges Vorgehen. Dadurch können sowohl die Gesamtheit und die mit ihr verbundenen mittel- und längerfristigen Ziele im Auge behalten als auch konkret anstehende bzw. gewünschte Maßnahmen im kleineren und mittleren Bereich sofort angegangen werden.

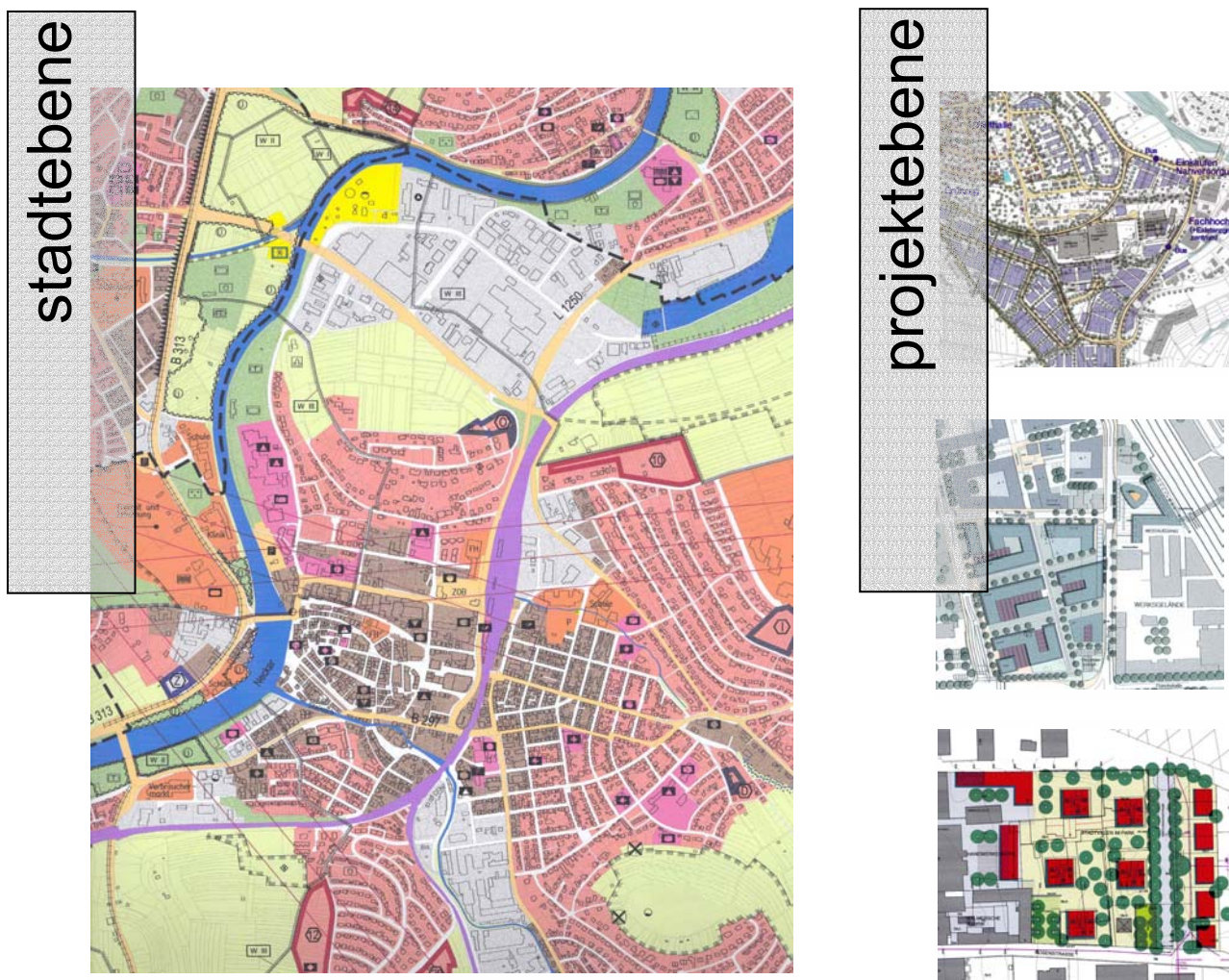


Abb.: Paralleles Planen auf Stadt- und auf Projektebene
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Auf der planerisch offeneren **Stadtebene** sollen die Weichen gestellt werden für eine *konsequente* und auf *mittel- und langfristige* Planungsziele ausgerichtete Konzeption. Im Mittelpunkt steht hierbei im Wesentlichen die Ebene des Flächennutzungsplans, ergänzt um vertiefende Betrachtungen von Einzelflächen. Angestrebt wird ein Innenentwicklungskonzept, bei dem das Handeln der Kommune wie in Teil A beschrieben darauf zielt, sowohl Erweiterungsflächen zu vermeiden als auch bereits bebaute Flächen qualitativ weiterzuentwickeln.

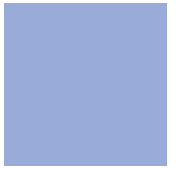
Da der konsequente Wille zur Flächeneinsparung noch weitgehend fehlt, sollten alle Gemeinden angeleitet werden, im Zuge der vorbereitenden Bauleitplanung zunächst einen Innenentwicklungsplan als Grundlage des Flächennutzungsplans zu erarbeiten und politisch abzusichern. Erst mit konsequenter Darstellung der Innenentwicklungsabsichten und einer Begründung, weshalb darüber hinaus zusätzliche Erweiterungsflächen erforderlich sein sollen, könnte dann entsprechend qualifiziert die Gesamtentwicklung einer Gemeinde beurteilt werden. Dabei bliebe die Planungshoheit der Gemeinden unberührt, da die Maßnahmen in Eigenverantwortung der jeweiligen Gemeinde durchgeführt werden sollen. Es wird lediglich gefordert, *dass* Innenentwicklungsplanung betrieben wird; *wie* dies im Einzelnen geschieht, bleibt den Gemeinden überlassen.

Die Gemeinden sind aufgefordert, diesen Innenentwicklungsprozess (der wie bereits geschildert mit der Bewusstseinsbildung in Gemeinderat und Öffentlichkeit beginnt und über mehrere Planungsschritte bis zur Umsetzung auf Projektebene führt) konsequent voranzutreiben. Planungsrechtlich kann der Druck auf die Gemeinden dadurch erhöht werden, dass die „Erforderlichkeit“ gem. § 1 Abs. 3 BauGB im Genehmigungsverfahren schärfer gefasst wird und die Gemeinden somit indirekt zur Darstellung eines qualifizierten Innenentwicklungskonzepts bewegt werden. Dabei ist vor allem auch auf die planerische und bauliche *Umsetzung* Wert zu legen.

Diese Forderung alleine wird jedoch wenig bewirken, denn: Im Gegenzug müssen den Gemeinden finanzielle, planerische und rechtliche Mittel an die Hand gegeben werden, um diese Forderung umsetzen und die Ziele der Innenentwicklung auch tatsächlich realisieren zu können. Die Bereitstellung dieser in Teil C näher beschriebenen Mittel ist der Schlüssel zu einer erfolgreichen Eindämmung des Flächenverbrauchs im Außenbereich.

Die **Projektebene** bietet die Chance, schnell und flächig begrenzt zu handeln; sie kann somit bereits innerhalb kurzer Zeit zum Erfolg führen. Die Projektebene ist aus dem Entwicklungsplan der Stadtebene und ihrem Strategieplan heraus abzuleiten bzw. zu „entwickeln“. Diese Abhängigkeit sollte ähnlich wie in § 8 Abs. 2 BauGB zwischen Flächennutzungs- und Bebauungsplan gehandhabt werden.

Die Planung auf Projektebene ist vor allem beim Rahmenplan und der Vorbereitung konkreter baulicher Maßnahmen von Belang. Sie kann *parallel* zur Planung auf Stadtebene betrieben werden.



Der **Planungsablauf** gestaltet sich je nach Handlungsbereich unterschiedlich. Die nachfolgenden Abbildungen geben einen Überblick über die einzelnen Planungsschritte, ergänzt und abgestimmt auf die spezifischen Anforderungen der Innenentwicklung.

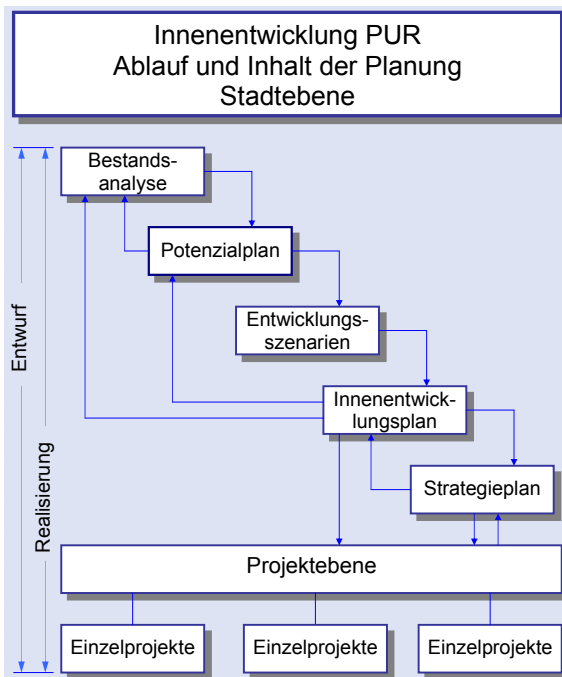


Abb.: Planungsschritte auf Stadtebene
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

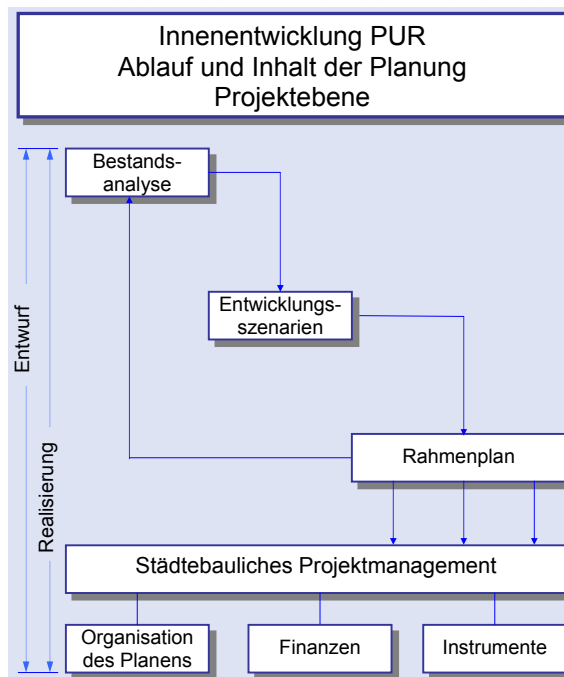


Abb.: Planungsschritte auf Projektebene
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

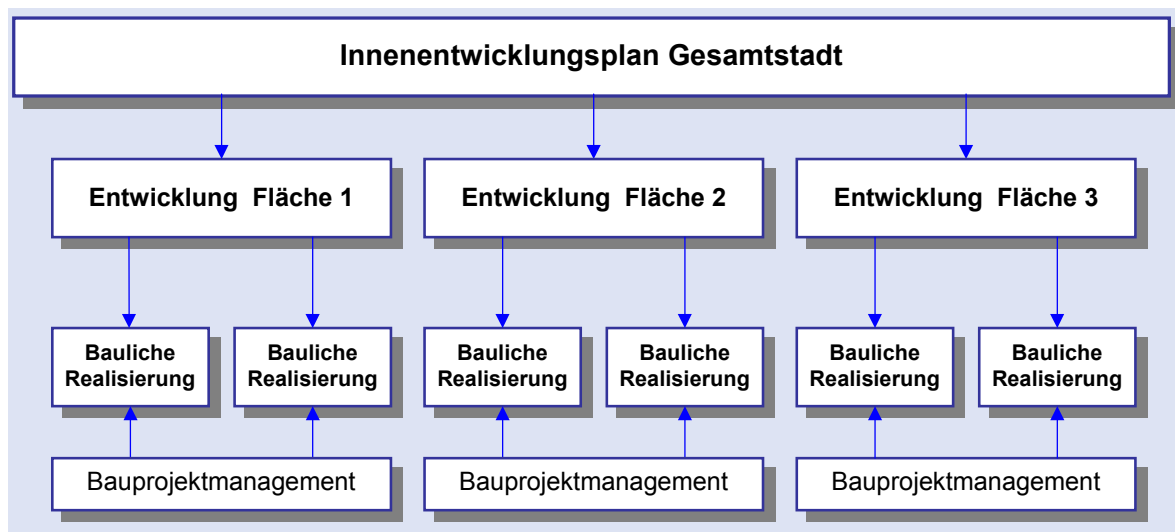
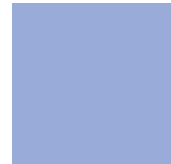


Abb.: Überleitung in Einzelprojekte
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Am Ende des städtebaulichen Prozesses gibt es auf der Projektebene eine Schnittstelle zum Hochbaumanagement. Dies betrifft allerdings in erster Linie größere Maßnahmen.

Der städtebauliche Entwurf

Der städtebauliche Entwurf erhält innerhalb des Innenentwicklungsprozesses einen besonderen Stellenwert. Als Impulsgeber und Ideenlieferant ist er Klammer und Motor des gesamten Prozesses, denn: Ohne Ideen und Kreativität auf allen Ebenen bis zur Vertragsgestaltung und den Rechtsplänen kann die Innenentwicklung nicht vorangebracht werden.

An dieser Stelle wird bewusst für die Stärkung des Entwurfsprozesses geworben, da gerade im Städtebaumanagement der Irrtum verbreitet ist, dass eine Planung allein durch methodisches Abhaken einzelner Planungsschritte erfolgreich abgeschlossen werden könne. Planungsmethoden sind zur Systematisierung sicherlich hilfreich; das kreative Element im Planungsprozess, das für den Erfolg ausschlaggebend ist, können sie jedoch nicht ersetzen.

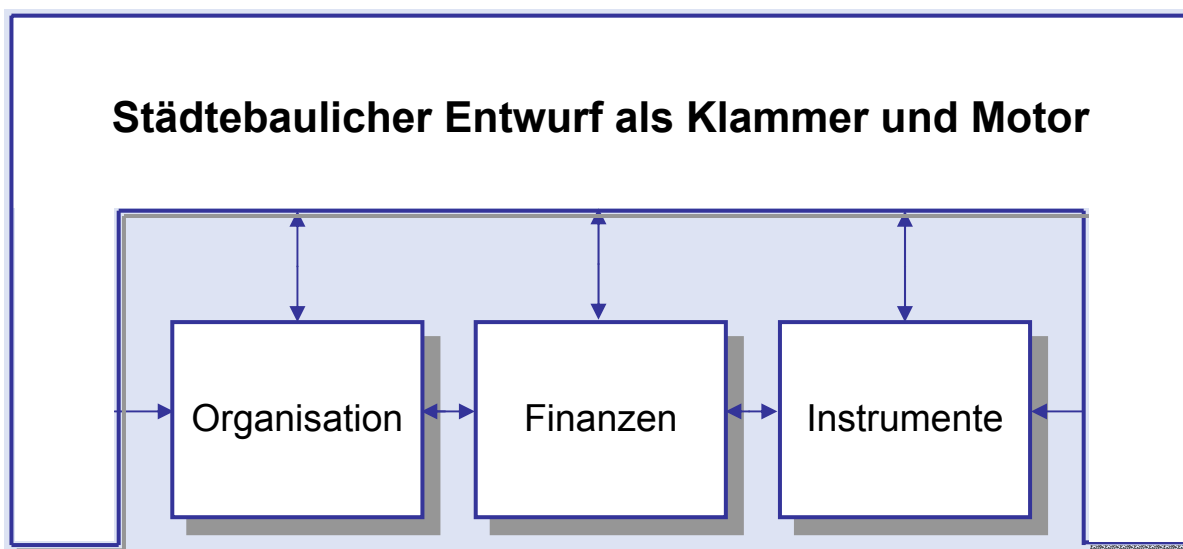
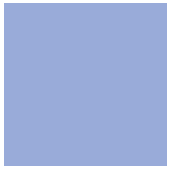


Abb.: Entscheidende konzeptionelle Bausteine des Innenentwicklungsprozesses
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Die in der Abbildung aufgezeigten Zusammenhänge stellen einen permanenten Prozess dar, der ständigen Wechselwirkungen unterliegt. Es ist der kreative Prozess von Entwerfen und Realisieren als Einheit. Die häufig praktizierte Trennung zwischen Ideenfindung und Umsetzung muss konsequent zugunsten eines einheitlichen Handelns überwunden werden. Der Entwurf ist schrittweise zu verfeinern und ggf. zu korrigieren, nach jedem Schritt sind die wichtigen Eckpunkte zu fixieren und ggf. politisch abzusichern.



Städtebaulicher Entwurf auf Stadtebene

Die klassischen Entwurfsanforderungen auf der Stadtebene sind eher funktionaler, weniger gestalterischer Natur. Hauptaufgaben sind: Flächen geschickt und strategisch vorteilhaft zuordnen, Funktionen zueinander führen, Nutzungskonflikte vermeiden, Urbanität vorbereiten, Grundsätze zur Stadtgestalt formulieren. Die diesbezüglichen Ideen werden zunächst verbal relativ abstrakt beschrieben und anschließend in Flächenkonzepte umgesetzt.

Die wichtigsten Komponenten neben der konsequenten Flächeneinsparung sind:

- Verkehr/ Mobilität,
- Erschließung/ Ver- und Entsorgung,
- Nutzungsqualität,
- Stadtgestalt/ Landschaftsbild,
- Umgang mit Lärm und sonstige Belastungen,
- Infrastrukturauslastung.

Wichtige Planungsziele:

- Orientierung im Stadtgefüge,
- Ablesbarkeit von Zonen mit verschiedenen Nutzungen,
- Nutzungsmischung,
- Vermeidung gegenseitiger Störungen,

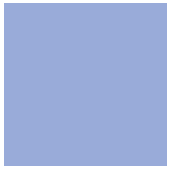
- nachhaltige Schonung des Landschaftsraumes,
- bewusste Einbeziehung von Grünstrukturen und ihren Zusammenhängen,
- Beachtung der Topografie,
- Beiträge zur Entsiegelung,
- Beseitigung von Altlasten und Störfaktoren,

- Schaffung einer kompakten Stadt,
- Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich,
- Findung einer angemessenen Dichte,
- Sicherung der Mobilität und Vermeidung von Verkehren,
- Verbesserung der Auslastung der technischen und sozialen Infrastruktur,
- Verminderung der Wege zwischen Wohnen und Arbeiten,
- Rückkehr junger Familien in die Innenstädte,

- Formulierung eines Planungsprogramms (Bedarf, Entwicklung etc.),
- Stützung der historischen Funktion unserer Innenstädte als Markt, Treffpunkt und Mittelpunkt des sozialen Lebens.

Das Fernziel:

- die kompakte Stadt mit Lebensqualität.



Städtebaulicher Entwurf auf Projektebene

Auf der Projektebene nähert sich das städtebauliche Entwerfen nun stark dem Vorbereiten der baulichen Umsetzung. Diese Entwurfsprozesse sind rational nur begrenzt erklärbar und entziehen sich meist der Beweisbarkeit.

Dennoch gibt es eine Reihe anerkannter Regeln und Grundsätze z.B.:

- Normen aus der Verkehrsplanung
- Erschließungssysteme etc.
- Dichtenormen der Baunutzungsverordnung
- Normen aus dem Bauordnungsrecht (z.B. Mindestabstände)
- Gesetzmäßigkeiten aus der historischen Entwicklung einer Stadt
- Blickbeziehungen
- Topografie
- Sichtflächen
- Orientierbarkeit
- Höhenentwicklung
- Durchlüftung, Stadtklima

Beim städtebaulichen Entwerfen auf Projektebene empfiehlt sich ein modularer Aufbau und sukzessives Vorgehen, um ein Höchstmaß an Flexibilität bei zugleich zielorientierter Arbeitsweise zu gewährleisten und um Kompromisse zwischen den Beteiligten zu erleichtern. In enger Abstimmung mit möglichen Investoren sind die Leitlinien des Entwurfes zu fixieren. Diese Leitlinien sind im weiteren Planungsprozess einzuhalten; sie lassen jedoch Spielräume, die durch Weiterentwickeln des Entwurfs genutzt werden können.

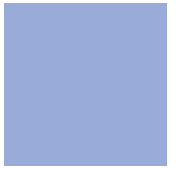
Bei der Ideenfindung auf Projektebene sind die Randbedingungen, die durch Fachgutachten bzw. durch Aussagen von Trägern öffentlicher Belange auf den Entwurfsprozess einwirken, zu berücksichtigen. Das Gleiche gilt für Anregungen aus der Öffentlichkeitsarbeit, der Marktanalyse, den Wünschen und Bedürfnissen der Investoren und Betroffenen, Ideen und Anforderungen aus politischen Gremien etc.

Die Zwischenschritte des Entwurfs sind jeweils durch Gemeinderatsbeschlüsse politisch abzusichern. Hierbei kann auch nach einem Ausgleich zwischen den Interessen von Stadt und Investor gesucht werden – wobei der beschriebene modulare Aufbau besonders geeignet ist, einen beiderseitigen „Mehrwert“ sicherzustellen. (vgl. Darstellung S. 61)

Die Entwurfsvorgänge bewegen sich im Wesentlichen auf zwei Ebenen:

- Die Ebene der einfachen entwurflichen Maßnahmen (z.B. Baulückenschließung oder Nachverdichtung in der Höhe) und
- der komplexen, meist großflächigen Innenentwicklungsprojekte (z.B. Nachverdichtung in der Fläche, Konversion von Flächen oder Entwickeln von Innenflächen).

Insbesondere bei den Konversionsprojekten handelt es sich meist um größere zusammenhängende „monolithische“ Quartiere, die sich bisher der Stadtentwicklung teilweise oder gänzlich entzogen haben. Hier stellt sich die besondere Entwurfsaufgabe, nicht nur Flächen zu „füllen“, sondern ganz bewusst neue Stadtquartiere zu „entwickeln“. Defizite in der Stadtentwicklung, die bislang in diesen Gebieten nicht bewältigt werden konnten, können



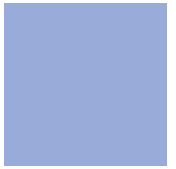
nun aus ganz anderen Blickwinkeln betrachtet werden. Es ist die Frage zu stellen, „was das Gebiet für die Stadt tun kann“ und nicht nur, „was die Stadt für das Gebiet tun kann“. Verkehrsbeziehungen, Nutzungskonflikte, Auslastung der Infrastruktur, Stadtbildefizite etc. lassen sich verbessern.

Planungsstrategien

Gemäß der Anforderung, Kreativität auf allen Ebenen zu entwickeln, muss die Ideenfindung auch im Bereich der Rechtsinstrumentarien und der Planungsstrategien einen höheren Stellenwert erhalten – auch die Planungsstrategie gilt es zu entwickeln bzw. zu „entwerfen“. Die klassischen Entwurfsthemen des städtebaulichen Bereichs werden somit ergänzt und die Aufgabenbereiche des Städtebauers erweitert. Die strategische Entwurfsplanung erfordert Ideen, die auf einem profunden Hintergrundwissen in Recht, Finanzen, Gestaltung und Planung basieren. Der Einfallsreichtum schöpft aus einem hohen Kenntnisstand im Planungsrecht und aus Erfahrungen in Kommunalpolitik und kommunalem Planungsablauf; Er ist mit einer straffen Organisation und dem bereits beschriebenen kreativen Entwerfen zu kombinieren.

Mit Blick auf die besonderen Rahmenbedingungen der Innenentwicklung ist in erster Linie eine Kombination von Planung, Entwurf und Recht gefragt. Hier helfen z.B. strategische „wenn - dann“ - Überlegungen, welche die möglichen Folgewirkungen des Entwurfshandelns berücksichtigen. Außerdem ist zu empfehlen, zu Beginn eines komplexen Planungsprozesses ein Ablauf- und Entwicklungsdiagramm zu erstellen, bei dem eine Instrumentenstrategie entwickelt wird.

Beispiel: Um eine hohe architektonische und städtebauliche Qualität zu sichern, können z.B. durch eine Kombination von einfachem Bebauungsplan und einer bereits vorweggenommenen Konkretisierung dieses Bebauungsplans an strategisch wichtigen Stellen gutachterliche Wettbewerbe erfolgen und in vorhabenbezogenen Bebauungsplänen umgesetzt werden. Ausführliches dazu siehe unter C, „Instrumentelles Management“.



Planung auf Stadtebene

Bestandsanalyse

Die Bestandsaufnahme gehört zum Procedere jedes Planungsvorgangs und wird daher nicht im Detail erläutert. Angesichts der speziellen Anforderungen des Innenentwicklungsplans wird vorgeschlagen, eine problemorientierte Vorgehensweise zu wählen: Statt willkürlich und flächendeckend nach Daten und Informationen zu suchen, erfolgt zunächst eine **Problem- und Aufgabendefinition**, anhand derer dann diejenigen Informationen zu beschaffen sind, die für eine weitere Beurteilung benötigt werden.

In den vergangenen Jahren wurden in den Gemeinden des Landes zahlreiche Planungsgrundlagen (Flächennutzungsplan, Landschaftsplan, Rahmenpläne etc.) erarbeitet, auf die zurückgegriffen werden kann. Darüber hinaus wird von Landesvermessungsamt und anderen Stellen umfangreiches Datenmaterial z.T. kostenlos zur Verfügung gestellt. Hierbei können durch den Einsatz von EDV konsequent und in großem Umfang Mittel gespart werden.

Für die Innenentwicklungsplanung sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

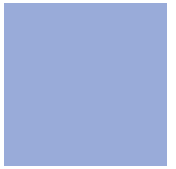
1. Qualifiziert ausgearbeiteter Flächennutzungsplan in digitaler Form
2. Landschaftsplan in digitaler Form
3. Städtebauliche Entwicklungsideen
4. Fachplanungen (Verkehrsgutachten, Stadtbilduntersuchungen, Marktanalysen etc.)

Als Grundlagen zur Erarbeitung eines Innenentwicklungsplans sind folgende Informationen zu erarbeiten:

- **Baulückenerhebung**

Leider ist ein Baulückenkataster in der Regel nicht verfügbar, so dass diese Informationen aufwendig durch Ortsbegehung beschafft werden müssen. Luftbilddauswertungen können hierbei zwar helfen, die Beurteilung im Detail jedoch nicht ersetzen. Das Gleiche gilt für den bloßen Abgleich von Grundstücks- und Einwohnermeldedaten, da eine städtebauliche Beurteilung vor Ort fehlt.





FlistKey	FlistNr	Fläche	Straße	Baulücke	Bemerkung	BildNr	Plan Nr
4130-0-8/2	8/2	1209			bebaut		11
4130-0-18	18		Panoramastraße		Grünanlage, Treppe	3034	12
4130-0-21/1	21/1		Bätznerstraße		Denkmal und Parkplätze, keine Baulücke	3037	12
4130-0-23/5	23/5	710	Panoramastraße	1		3033	12
4130-0-27	27		Bätznerstraße		Denkmal und Parkplätze, keine Baulücke	3037	12
4130-0-51	51		Sommersteige	1		3036	12
4130-0-95	95		Gallengässle		bebaut	3027	13
4130-0-101/2	101/2		Bätznerstraße	1		3031	12
4130-0-105/1	105/1		Hochwiesenstraße	2	Wohnhaus Nr. 6	3028	13
4130-0-218/14	218/14		Laienbergstraße		Garagen und Stellplätze, keine Baulücke	3259	10
4130-0-218/18	218/18		Laienbergstraße		Garagen und Stellplätze, keine Baulücke	3259	10
4130-0-131	131		Hochwiesenstraße	1		3017	13
4130-0-141/3	141/3		Jahnweg		Wald	3010	13
4130-0-149	149		Hochwiesenstraße		Steilhanglage, keine Bebauung möglich, Waldrand	3016	13
4130-0-150/5	150/5		Hochwiesenstraße		Steilhanglage, keine Bebauung möglich, Waldrand	3016	13
4130-0-156	156		Hochwiesenstraße	1		3015	13
4130-0-165	165		Hochwiesenstraße	2		3012	13
4130-0-168	168	406	Jahnweg		Grundstück bebaut		13
4130-0-181	181		Jahnweg		eine Bebauung wäre techn. möglich, sollte jedoch aus gestalterischen Gründen nicht in Erwägung gezogen werden (Grünanlage, Kurgarten).	3011	13
4130-0-182	182		Jahnweg		eine Bebauung wäre techn. möglich, sollte jedoch aus gestalterischen Gründen nicht in Erwägung gezogen werden (Grünanlage, Kurgarten).	3011	13

Abb.: In Bad Wildbad lag kein Baulückenkataster vor. Hier wurde durch obige Erhebung das Baulückenpotenzial festgestellt.

Zur Erhebung der Baulücken in Bad Wildbad, Calmbach und Sonnenberg wurden ALK-Daten herangezogen (ALK = Automatisiertes Liegenschaftskataster, Planunterlagen mit Grenzen, Gebäuden, Straßennamen und Flurstücksnummern). Das gesamte Stadtgebiet wurde zu Fuß erkundet, sämtliche Baulücken mit einer digitalen Kamera fotografiert und danach anhand einer vorher festgelegten Kategorisierung klassifiziert sowie mit kurzen Kommentaren versehen. Die gesamte Erhebung wurde anschließend in einer Excel-Tabelle zusammengefasst und mit den teilweise erhaltenen Angaben zu den Flurstücksgrößen (ALB-Daten, ALB = Automatisiertes Liegenschaftsbuch) ergänzt.

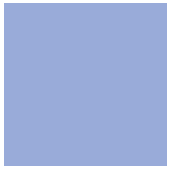
Flurstücksgrößen wurden zur Vermeidung von Redundanzen nur im ALB/ALK geführt.

Der Aufwand belief sich auf ca. 150 Std.

(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

• Ermittlung von Art und Maß der baulichen Nutzung

Um das mögliche Maß der baulichen Nutzung zu ermitteln (ist im Flächennutzungsplan in der Regel nicht angegeben) genügt es, typische Gebietscharakteristiken zu formulieren und auf dieser Basis die möglichen Dichten abzuschätzen bzw. Nachverdichtungspotenziale abzuleiten.

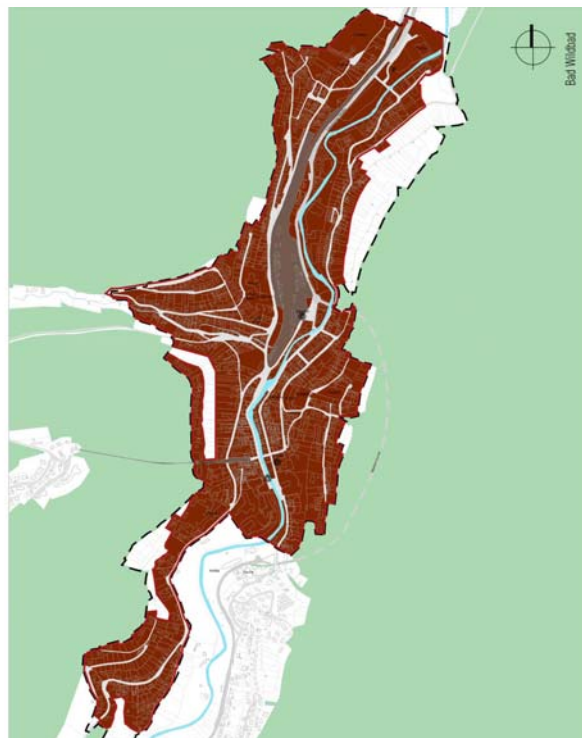
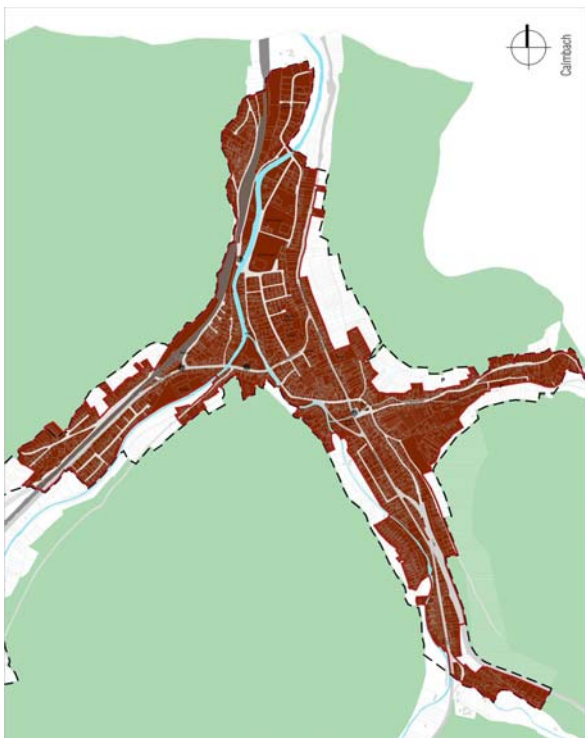


- **Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich**

Dies erfolgt durch Kombination von Klarstellungssatzung gem. § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB und Abrundungssatzungen gem. § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB (vgl. auch Teil C).



Abb.: Grenzbereiche zwischen Innen- und Außenbereich in Bad Wildbad und Calmbach
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



- Legende
- Innenbereich (innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile)
 - Waldflächen
 - Abgrenzung Innenbereich durch Klarstellungssatzung (§ 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB)
 - - - Abgrenzung Untersuchungsgebiet

Abb.: Bestandsanalyse Stadtebene: Abgrenzung des Innenbereichs nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB (Klarstellungssatzung)
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



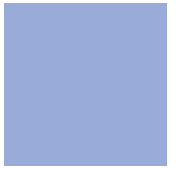
- **Ermittlung von Restriktionen**

Erhebung jener Flächen, die sich nicht zur Nachverdichtung eignen bzw. die als „Tabuzonen“ angesehen werden können; z.B. Hanglagen, Durchlüftungsgebiete, Naherholungsgebiete. Als Informationsquelle dient v.a. der Landschaftsrahmenplan. Dabei ist zu beachten, dass im Zuge der späteren Festlegung des Innenbereichs nach § 34 Abs. 4 BauGB auch solche Zonen, die in älteren Flächennutzungsplänen bereits als Bauflächen dargestellt sind, in der Fortschreibung bzw. Neubeurteilung als zur Bebauung ungeeignet definiert werden können. Man sollte aus Flächennutzungsplänen also keinen Nutzungszwang ableiten, sondern sachgerecht und der Innenentwicklungsidee entsprechend auch bereits ausgewiesene Bauflächen wenn nötig zurücknehmen und sie durch solche Flächen austauschen, die ggf. dichter und konsequenter bebaut werden können.

- **Ermittlung von städtebaulichen Missständen**



Abb.: Bestandsanalyse Stadtebene: Restriktionen und städtebauliche Missstände
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



- **Erhebung eventueller Innenentwicklungsflächen**

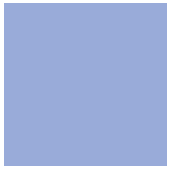
Diese Ermittlung im Bestand bzw. Auswertung von Flächennutzungsplänen soll die bereits beschriebenen konstruktiv zu entwickelnden Flächen aus der Stadtstruktur herausfiltern: potenzielle Gebiete wie z.B.

- Konversionsflächen,
- Baulücken mit Ergänzungsflächen,
- Flächen zur Mehrfachnutzung,
- Nachverdichtungsflächen,
- Flächen, die entwickelt werden können.



Abb.: Bestandsanalyse Stadtebene: eventuelle Innenentwicklungsflächen
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Copyright 2003: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg und Dr. Ing. Gerd Baldauf

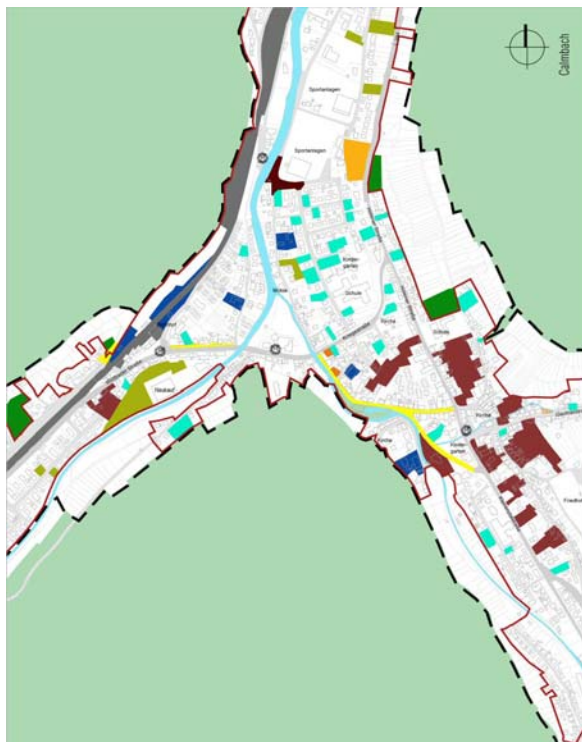


Analyse des Innenentwicklungspotenzials

Die Analyse besitzt gegenüber der Bestandsaufnahme den weit höheren Stellenwert, da sie eine Beurteilung und Bewertung der vorgefundenen Tatbestände beinhaltet. Inhalte und Gliederung orientieren sich dabei an den bereits in der Bestandsaufnahme genannten Punkten. Ziel der Analyse ist ein „Potenzialplan“, der alle Chancen zur Innenentwicklung einer Stadt in einer anschaulichen Übersicht auf Stadtebene darstellt.

Ein solcher Potenzialplan enthält:

- Flächen zur Nachverdichtung mit beispielhaften Dichteberechnungen,
- Baulückenkataster samt Bewertung,
- Konversionsflächen und ihre Potenziale,
- Umnutzungsflächen,
- untergenutzte Flächen,
- Entwicklungsflächen (also Mischungen aus den oben genannten Kategorien) und eine Zusammenfassung möglicher Entwicklungs- und Erneuerungsflächen zu größeren Verbänden,
- Ergänzungsflächen gem. § 34 Abs. 3 BauGB,
- Abgrenzung des Innenbereiches (wie in der Bestandsaufnahme vorgenommen).



Legende

1	Nachverdichtung
1.1	durch Aufstockung von Gebäuden
1.2	in der Fläche (z.B. durch Anbau)
1.3	durch Nutzungsverdichtung im Inneren
1.4	bestehender Bebauungspläne
2	Bebauung unbebauter Flächen bzw. Umnutzung
2.1	Schließung von Baulücken
2.2	Konversion von Bahn-, Post-, Gewerbe- und Wohnflächen
2.3	Ausnutzung von Randgebieten, die bereits erschlossen aber noch nicht bebaut sind. (Abgrenzungssatzung gem. § 34 Abs. 4 BauGB)
2.4	Baulücken in bestehenden B-Plänen
3	Optimierung von Flächen
3.1	Rückbau größerer Verkehrsflächen
3.2	Aktivierung von "Restecken" einschließlich Qualitätsverbesserung in der Stadtstruktur
4	Mehrfach- und Zwischennutzungen
5	"Flex"-Flächen
6	Entwicklung von Flächen durch aktive Bodenspolitik
	Abgrenzung Innenbereich durch Klärstellungssatzung (§ 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB)
	Abgrenzung Untersuchungsgebiet

Abb.: Entwicklungspotenziale auf Stadtebene
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Copyright 2003: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg und Dr. Ing. Gerd Baldauf



Diese Aussagen sollten jeweils detaillierte Informationen enthalten bezüglich z.B.:

- Lage der Fläche,
- Qualität,
- Ausmaß des zu erwartenden Beitrags zur Innenentwicklung,
- Maße und Berechnungen (Größenangaben, Kosten etc.),
- Restriktionen,
- Entwicklungsvoraussetzungen,
- Verfügbarkeit.

Analog zum Flächennutzungsplan sollte der Entwicklungspotenzialplan Aussagen treffen, die für einen Zeitraum von ca. 10 bis 15 Jahren gelten. Um dementsprechend auftretende Unsicherheitsfaktoren einkalkulieren zu können, werden Alternativszenarien erstellt.

Beispiel Bad Wildbad: Hier wurden erhebliche Entwicklungspotenziale ermittelt. Untersucht wurden ca. 324,5 ha Stadtgebiet, von denen ca. 180 ha bebaut sind. Innerhalb dieser bebauten Flächen bzw. an ihren Rändern wurden Innenentwicklungsflächen von insgesamt ca. 43 ha herausgearbeitet.

In Bad Wildbad werden pro Jahr ca. 15 bis 20 Einfamilienhäuser errichtet. Bei einer durchschnittlichen Fläche von ca. 400 bis 500 m² (Nettobaufläche) würden die Innenentwicklungsflächen von 36 ha Nettobauland (43 ha minus 15% für Erschließung) einen Vorrat bilden, der über 50 Jahren lang ausreicht. Dies verdeutlicht die enorme Chance, die in der Innenentwicklung liegt. Bei stärker verdichteter Bauweise ließe sich diese Entwicklungsreserve noch deutlich weiter strecken.

Ziff.	Name	Fläche ha	Nutzung derzeit	Bebauung derzeit	Potenzial Kategorie	Planungsrecht	Eigentümer	Mögliche Art der Nutzung	Derzeitiges u. mögliches Maß der Nutzung	Verfügbarkeit	Topographie
Calmbach											
1	Dittenbrunnen	1,1	Grün	Keine	Nutzungsreserve in B-Plan	B-Plan "Dittenbrunnen"	Priv.	W	Derzeit: GRZ: 0,25; möglich: GRZ: 0,4	Erschließung vorhanden	Südhang, relativ steil
2	Prontor-Gelände	3,11	GE	Firmengelände Prontor	Konversionsfläche	§ 34 BauGB	Priv.	MI	Derzeit: GRZ: 0,8; möglich: GRZ: 0,6	Innere Erschließung zu ergänzen	Tallage, flach, schattig
3	Gauthierstr.	0,04	W/ Parken	Garagen	Nachverdichtung	§ 34 BauGB	Priv.	W	Derzeit: GRZ: 0,4; möglich: GRZ: 0,6	Erschließung vorhanden	-
4	Gauthierstr.	0,03	W/ Parken	Garagen	Nachverdichtung	§ 34 BauGB	Priv.	W	Derzeit: GRZ: 0,4; möglich: GRZ: 0,6	Erschließung vorhanden	-
5	Calwer Str.	0,96	Wiesen	Keine	Nachverdichtung	§ 34 BauGB	Priv.	W	Derzeit: -; möglich: GRZ: 0,4	Innere Erschließung zu ergänzen	-
6	Hengstenberg Süd	0,24	Grün	Gartenschuppen	Potenzielle Ergänzungsflächen	§ 34 Abs. 4 BauGB	Priv.	MI	Derzeit: -; möglich: GRZ: 0,6	Innere Erschließung zu ergänzen	-
7	Calwer/ Gauthierstr.	0,03	Parken	Keine, versiegelt	Fehlgenutzte Fläche	§ 34 BauGB	Priv.	MI	Derzeit: GRZ: 0,8; möglich: GRZ: 0,8	Erschließung vorhanden	-
8	Lindenplatz	0,58	Öff. Platz, MI	Versiegelte Fläche, Gärtnerei, Wohnen	Erneuerungsflächen mit besonderem Städtebaurecht	§ 34 BauGB	Städtisch	MI	Derzeit: GRZ: 0,8; möglich: GRZ: 0,8	Erschließung vorhanden	-

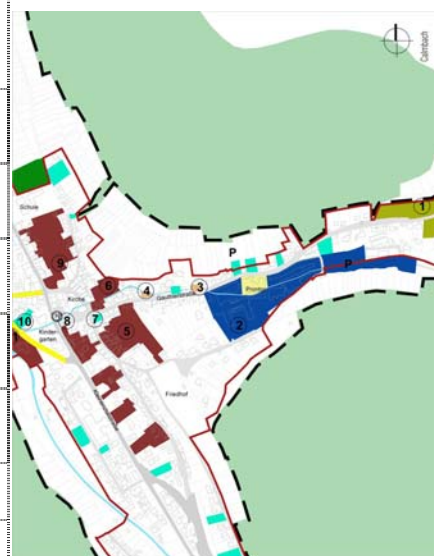


Abb.: Entwicklungspotenzialplan, textliche Ergänzung (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Am Ende dieser Planungsstufe sollte die Auswahl einer überzeugenden „städtebaulichen Leitidee“ mit Konzentration auf die Innenentwicklung stehen.

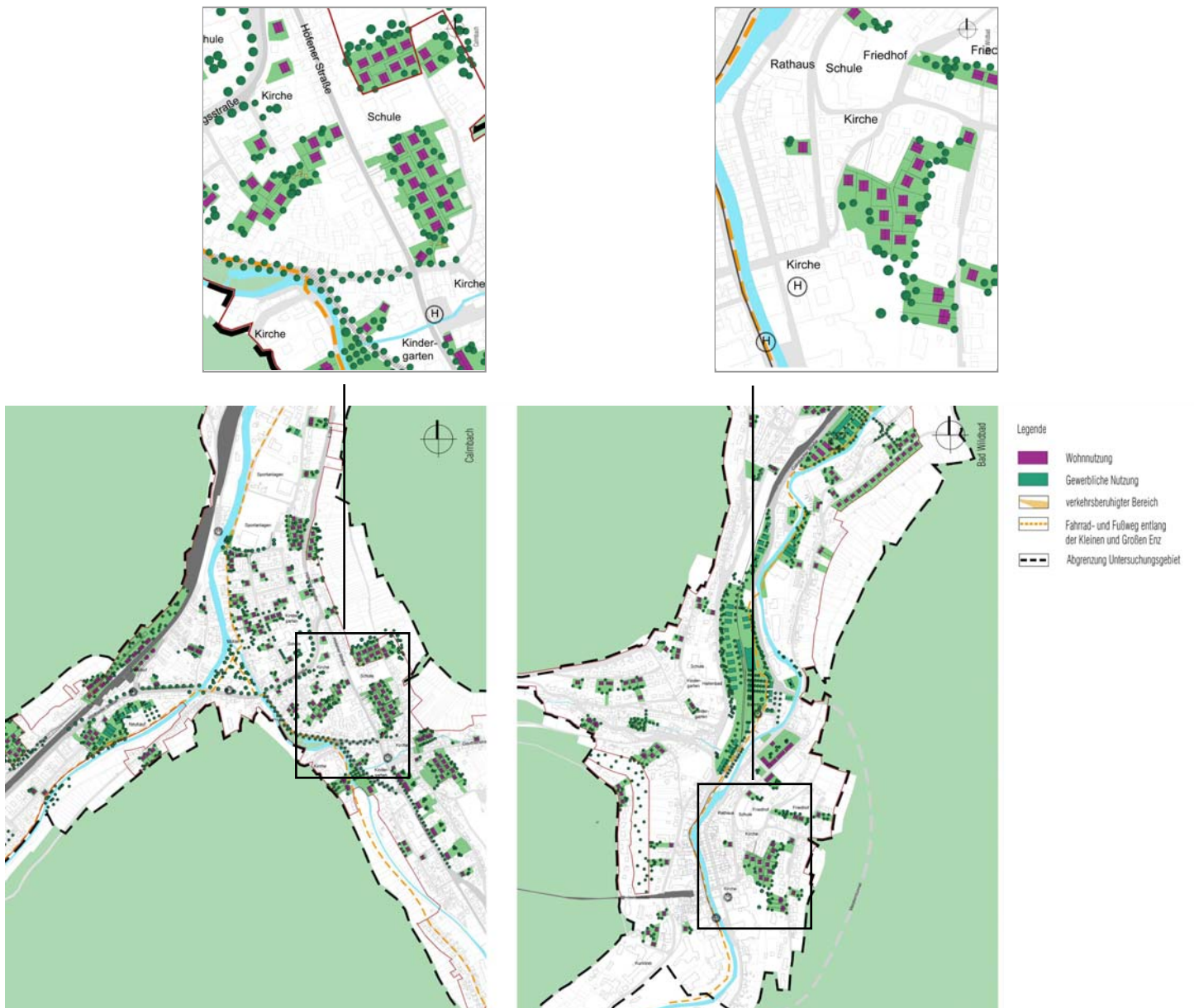


Abb.: Testentwurf eines Entwicklungsszenarios auf Stadtebene
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Innenentwicklungsplan

Auf Stadtebene stellt der Innenentwicklungsplan die erste wichtige Weichenstellung in Richtung einer konsequenten Innenentwicklung dar.

Der Innenentwicklungsplan darf nicht ausschließlich auf die Minderung des Flächenverbrauchs abzielen, da der Schwerpunkt sonst einseitig auf die Bebauung noch offener Flächen gelegt würde. Vielmehr muss zunächst eine **städtebauliche Leitidee** entwickelt werden, die zu einer nachhaltigen Verbesserung der Stadtstruktur führt. Die wichtigsten Eckpunkte dieser Leitidee:

- Mobilisierung von Flächen im Innenbereich,
- Stärkung der Stadtstruktur und damit Verbesserung der Attraktivität des Wohnens im Inneren,
- Minderung von Stadtentwicklungsdefiziten im Innenbereich,
- Minderung der Versiegelung,
- Stärkung der Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt.

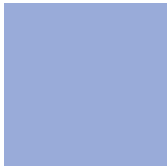
Die Leitidee ist unverzichtbarer Bestandteil des dynamischen Innenentwicklungsprozesses. Das Beispiel Wildbad verdeutlicht, dass ein rein statisches Auffüllen von Baulücken hingegen nicht zum gewünschten Ziel führen würde:

Für die gesamte Stadt Wildbad wird im Rahmen der Leitidee ein städtebauliches Rückgrat geschaffen, indem in den Stadtteilen Wildbad und Calmbach die beiden Flüsse Kleine Enz und Große Enz als Bezugsachsen definiert werden. Straßen eignen sich hierfür nur bedingt, da Wildbad und Calmbach durch Durchgangsverkehr zum Teil bereits stark belastet



Abb.: Städtebauliche Leitidee
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Copyright 2003: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg und Dr. Ing. Gerd Baldauf

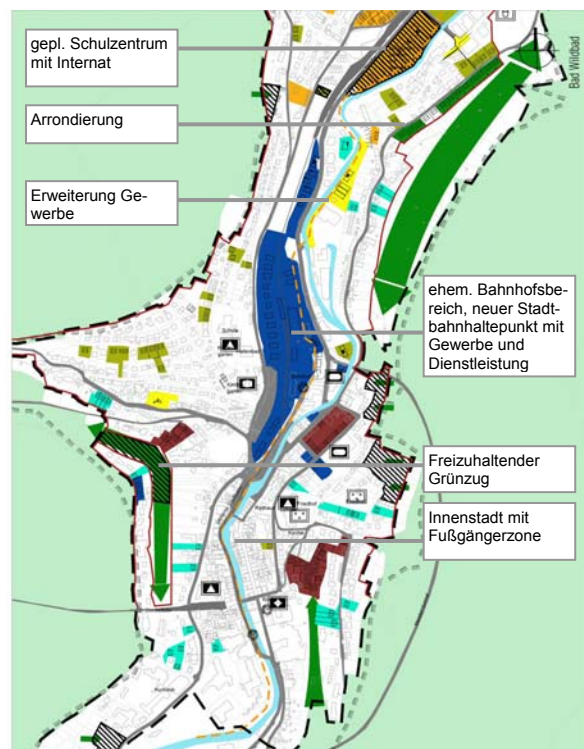
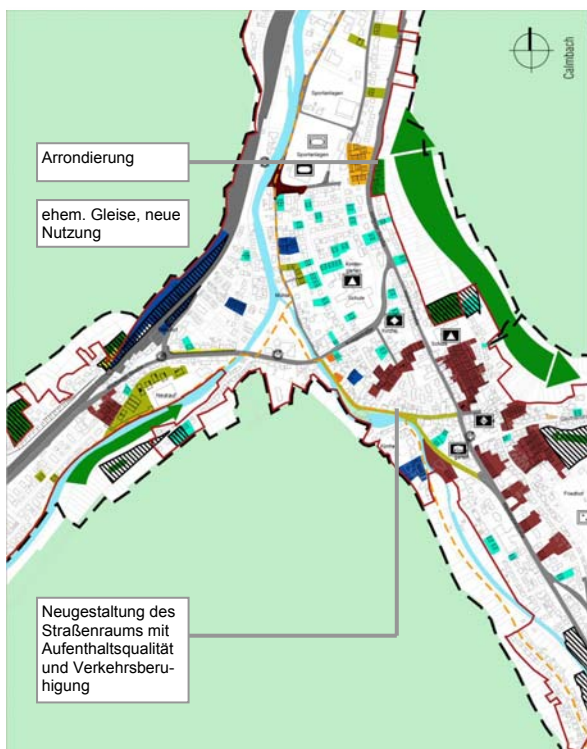


sind. Vorgeschlagen wird, einen Fluss begleitenden, um Attraktivitäten bereicherten Weg anzubieten, der von allen Ortseingängen aus zur Mitte des Ortes führt. Vorhandene Stadtstrukturen und neue Innenentwicklungsflächen werden dann auf diese neuen Bezugsachsen ausgerichtet bzw. direkt mit ihnen verbunden. So wird in Calmbach z.B. die alte Ortsdurchfahrt als wichtiger Sanierungsschwerpunkt weiterentwickelt, das Bachufer durch Rückbau von Straßen erschlossen und über die Hauptstraße/ Häberlenstraße auf diese neue Bezugsachse hingeführt.

In Wildbad selbst sind wesentliche Elemente dieser Leitidee bereits vorhanden; etwa in Form einer Fußgängerzone und der vorgesehenen Stadtbahn mit Verlängerung in den Kurpark. Diese Ansätze sind durch stadtgestalterische Maßnahmen zu begleiten und zu stärken; außerdem ist die vorhandene Achse über den Bahnhof hinaus entlang der Enz bis nach Calmbach weiterzuführen.

In seinen Inhalten und Aussageschwerpunkten orientiert sich der **Innenentwicklungsplan** grundsätzlich am Flächennutzungsplan. Für die Innenentwicklung legt er damit im Wesentlichen fest:

- die Art der Maßnahme und ihre bauliche Nutzung,
- die Lage der Maßnahme,
- wo erforderlich das Maß der baulichen Nutzung (Dichte).



Legende	
	Ziele der baulichen Nutzung: baul. Dichte
	Grünbereiche, von Bebauung freizuhalten
	Grenzen der Außenentwicklung
	Änderungen des Flächennutzungsplans (FNP 1, Fortschreibung 2010)
	Rad- und Fußweg an der Kl. u. Gr. Enz verkehrsberuhigter Bereich
	1.4 bestehender Bebauungspläne
	Abgrenzung Untersuchungsgebiet
Maßnahmen	
1 Nachverdichtung	
	1.1 durch Aufstockung von Gebäuden
	1.2 in der Fläche (z.B. durch Anbau)
	1.3 durch Nutzungsverdichtung im Inneren
	1.4 bestehender Bebauungspläne
2 Bebauung unbebauter Flächen bzw. Umnutzung	
	2.1 Schließung von Baulücken
	2.2 Konversion von Bahn-, Post-, Gewerbe- und Wohnflächen
	2.3 Ausnutzung von Randgebieten, die bereits erschlossen aber noch nicht bebaut sind. (Abgrenzungssatzung gem. § 34 Abs. 4 BauGB)
	2.4 Baulücken in bestehenden Bebauungsplänen
3 Optimierung von Flächen	
	3.1 Rückbau größerer Verkehrsflächen
	3.2 Aktivierung von "Restecken" einschließlich Qualitätsverbesserung in der Stadtstruktur
	4 Mehrfach- und Zwischennutzungen
	5 "Flex"-Flächen
	6 Entwicklung von Flächen durch aktive Bodenpolitik

Abb.: Innenentwicklungsplan
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Der Innenentwicklungsplan weist außerdem einen ausgeprägten Umsetzungs- und Handlungsbezug auf. Er geht damit über den Grundgedanken hinaus, der hinter dem Flächennutzungsplan als verhältnismäßig unverbindliche Rahmensetzung für den Bebauungsplan steht: Er wird zu einem aktiven Entwicklungsinstrumentarium (§ 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB). Mit dem Innenentwicklungsplan soll somit gehandelt, bewegt, zielgenau auf Verbesserungen hingearbeitet werden – statt nur unverbindlich vorzubereiten oder den Rahmen dafür zu setzen.

Der starke Handlungsbezug des Innenentwicklungsplans spiegelt sich darin wider, dass zunächst die folgenden Faktoren als unverzichtbare Komponenten hinzukommen:

- Zeit,
- Aufwand,
- Maß der baulichen Nutzung (also die Dimension des Potenzials),
- Organisation.

Um den Innenentwicklungsgedanken darüber hinaus zu stärken, sind in textlichen Erläuterungen zu beschreiben:

- Ziele,
- Strategien,
- Prioritäten,
- Kosten,
- Abfolge der Realisierung von Entwicklungsflächen.

Ziff.	Name	Fläche ha	Lage	Art der baul. Nutzung	Maß der baul. Nutzung / GRZ	Maßnahme	Zeit	Finanzierung	
Calmbach									
1	Kleinenztal- / Calwer Straße	3,30	Zentral zu Zentrum und Infrastruktur	Gemischte Baufläche	0,6	Durch Verdichtung 26 neue Wohneinheiten in Geschosswohnungsbau sowie neue Büroflächen	2002-2005	Antrag auf Aufnahme ins Landesentwicklungsprogramm	
2	Höfener- / Bergstraße	1,72	Zentral zu Zentrum und Infrastruktur	Wohnnutzung	0,6	Durch Verdichtung 11 WE in Einfamilienhäusern und ein Bürohaus	2002-2005	Antrag auf Aufnahme ins Landesentwicklungsprogramm	
3	Bergstraße	0,5	Zentral zu Zentrum und Infrastruktur	Wohnnutzung	0,6	Durch Arrondierung 8 WE in Einfamilienhäusern	2005-2010	Stadt	
4	Ehem. Gärtnerei	0,1	Zentral zu Zentrum und Infrastruktur	Gemischte Nutzung	0,8	Durch Konversion der alten Gärtnerei 2 neue WE	2005-2010	Privat	

Abb.: Innenentwicklungsplan, textliche Ergänzung
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Aufgabe des Innenentwicklungsplans ist außerdem, die endgültige Abgrenzung des Innenbereichs gem. § 34 Abs. 4 BauGB planerisch vorzubereiten. Damit kann die spätere Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich dargestellt und begründet werden (abgeleitet aus Bestandsaufnahme und -analyse).

Im Unterschied zum Flächennutzungsplan können die Außenbereichsflächen (Wald, landwirtschaftliche Flächen etc.) beim Innenentwicklungsplan darstellungstechnisch außer Betracht bleiben – auch um den Planungsaufwand zu begrenzen. Die einzelnen Entwicklungsflächen können in Ausschnitten vergrößert dargestellt und z.B. über grafische Informationssysteme und farbige Hinterlegungen durch die angesprochenen dynamischen Entwicklungskomponenten ergänzt werden. Der Plan hat damit eher den Charakter einer wechselseitigen Plan- und Schrftdarstellung.

Offen ist der rechtliche Charakter des Innenentwicklungsplans. Um eine weitere Überfrachtung des Rechtsinstrumentariums zu vermeiden, sollten die wichtigsten Instrumente des Innenentwicklungsplans in den Flächennutzungsplan münden und der Innenentwicklungsplan selbst als politischer Selbstbindungsplan definiert werden. Technisch wäre die Übertragung ohnehin kein Problem, da man die Aussagen des Innenentwicklungsplans mit denen des Flächennutzungsplans kompatibel gestalten kann; z.B. wären Art und Lage der baulichen Nutzung in beiden Plänen identisch. Die Textelemente des Innenentwicklungsplans werden dann Teil des Erläuterungsberichts. Und die Planelemente werden so gestaltet, dass sie über CAD-Systeme direkt übertragbar bleiben.



Abb.: Innenentwicklungsplan, eingearbeitet in den Flächennutzungsplan
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Strategieplan

Der Innenentwicklungsplan wird von einem Strategieplan flankiert, um Handlungsbezug und Umsetzung auf Stadtebene nicht nur als Absichtserklärung zu dokumentieren, sondern auch planerisch und somit flächenbezogen darzustellen. Der Strategieplan ist grundsätzlich nicht *nach* der eigentlichen Planung zu erstellen, sondern parallel zum gesamten Planungsprozess sowohl auf Stadt- als auch auf Projektebene schrittweise zu entwickeln und zu verfeinern. Das heißt: Bei jedem Entwurfsschritt muss die Umsetzungsstrategie der jeweiligen Idee oder Maßnahme gleich mitüberlegt und sofort dokumentiert werden, um einen direkten Handlungsbezug herzustellen. Diese Einzelstrategien werden zur Dokumentation und besseren Übersicht in einem Strategieplan zusammengefasst.

Der Strategieplan besteht ebenfalls aus einer Kombination von räumlicher Darstellung in der Fläche (bzw. in der 3. Dimension unter Einbeziehung der baulichen Dichte) und verbaler Erläuterung. Auf der Stadtebene wäre dies die bereits beschriebene GIS-unterstützte textliche Komponente des Innenentwicklungsplans selbst (GIS = Geografisches Informationssystem). Jedoch könnte auch eine weitere Darstellungsebene angefertigt werden, um zusätzlich die dynamischen Umsetzungselemente abzubilden. Dazu gehören im Einzelnen:

- die Zeitachse; dargestellt werden die Zeiträume, in denen die auf Stadtebene vorgesehenen Maßnahmen realisiert werden sollen,
 - die Kostenebene; dargestellt wird der geschätzte finanzielle Aufwand zur Realisierung der einzelnen Maßnahmen, die zeitliche Einstellung und die Herkunft der Mittel,
 - die Organisation der Beteiligten und
 - die institutionelle Organisation der Maßnahmen;
- dargestellt wird also, welche Beteiligten zu welcher Zeit welche Maßnahmen umsetzen müssen.



Abb.: Strategieplan auf Stadtebene
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Mit dem Strategieplan ist die Arbeit auf der Stadtebene abgeschlossen. Er stellt den direkten und möglichst nahtlosen Übergang zur Projektebene dar. Der Strategieplan beinhaltet auch die zeitliche Abfolge der Realisierung.

Ziff.	Name	Fläche ha	Maßnahme	Instrument	Aufgaben	Zeit	Personal	Finanzierung	
	Bad Herrenalb Zentrum								
1	Kleinental- / Calwer Straße	3,30	Entwicklung von Flächen durch aktive Bodenpolitik, Verdichtung	Bebauungsplan	Verhandlung Vermessung BP	2002-2005	Intern	Entwicklungsmaßnahme	
2	Höfener- / Bergstraße	1,72	Entwicklung von Flächen durch aktive Bodenpolitik, Verdichtung	Bebauungsplan	Verhandlung Vermessung BP	2002-2005	Intern	Entwicklungsmaßnahme	
3	Bergstraße	0,5	Ausnutzen eines Randgebiets nach § 34 BauGB	Bebauung des Gebietes nach § 34 BauGB	Verhandlung Vermessung	2005-2010	Intern	Ankauf der Grundstücke durch die Gemeinde	
4	ehem. Gärtnerrei	0,1	Konversion	Vorhaben- und Erschließungsplan	Verhandlung Vorhabenbezogener Bebauungsplan	2005-2010	Extern	Entwicklungsmaßnahme	
5	Jahnstraße	0,1	Schließung von Baulücke	Private Maßnahme	Verhandlung	2005-2010	Extern	Entwicklungsmaßnahme	

Abb.: Strategieplan, textliche Ergänzung
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Planungsablauf auf Projektebene

Nach Abschluss der Planung auf Stadtebene bzw. in Teilen auch parallel dazu wird jetzt der Übergang in die konkrete Realisierung bereitet. Die Planungsabläufe auf der Projektebene lehnen sich an bekannte und bewährte Ablaufmuster an, besitzen aber einen entscheidenden Unterschied zu der häufig praktizierten Rahmenplanung: Die Projektebene ist sehr stark gekennzeichnet durch ihre Ausführungs- und Umsetzungsorientierung.

Die einzelnen Projekte sind sehr unterschiedlich ausgelegt: Sie reichen von der einfachen Baulückenschließung bis zu komplexen Konversionsprojekten. Dies ist im Einzelfall vor Ort zu berücksichtigen.

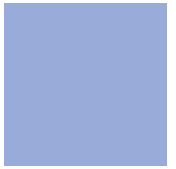
Bestandsanalyse

Auch auf Projektebene ist die Bestandsaufnahme problembezogen und kompakt durchzuführen. Die Problemdefinition ist hier jedoch verfeinert vorzunehmen und auf die spezifische Situation festzulegen. Es ist davon auszugehen, dass aus der Gesamtuntersuchung (Innenentwicklungs- und Flächennutzungsplan) bzw. aus der kommunalpolitischen Entwicklung und dem Strategieplan heraus Flächen ermittelt wurden, die sich für eine Innenentwicklung eignen, also z.B. für die Neunutzung, Nachverdichtung oder Umnutzung. Diese Flächen sind näher abzugrenzen und hinsichtlich dieser Aufgabenstellungen zu definieren. Die direkte Ableitung aus dem Strategieplan ist unumgänglich.

In der Regel kann auch hierbei auf bereits vorhandene Daten zurückgegriffen werden. Zusammenzutragen sind mindestens die folgenden Informationen:

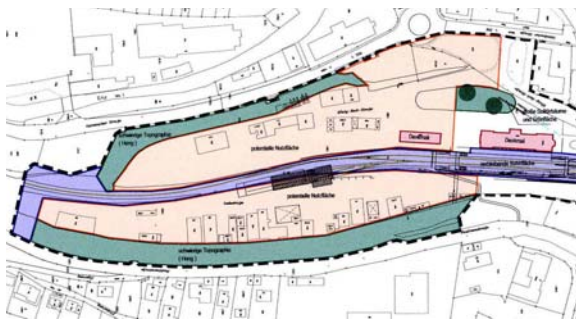
- Daten aus der historischen Altlastenerkundung
- Lärm- und Schadstoffbelastungen
- Vermessungsdaten des Geländes mit Höhen
- Verkehrserschließung mit Verkehrsbelastungszahlen und Kapazitätsreserven
- Situation der Ver- und Entsorgung
- Grundstücksmaße und das Überprüfen der Bebaubarkeit
- notwendige Abstände (aus Landesbauordnung etc.)
- historische Grundlagen des Geländes und der städtebaulichen Randbedingungen
- Bebauungspläne mit Analyse der Inhalte (vgl. Anlage)
- vorhandene stadtstrukturelle Merkmale
- vorhandene Zentrenstruktur
- Dichtewerte
- sonstige Besonderheiten des Geländes
- Denkmalschutz
- Schutzzonen (z.B. geschützte Grünbestände, wertvolle Sichtachsen)
- Stadtraumqualität

Auf Projektebene kann die Bestandsanalyse direkt auf die Umsetzung abzielen. Dabei ist sehr viel detaillierter und mit Blick auf die konkrete bauliche Realisierung bzw. städtebauliche Projektierung zu verfahren.

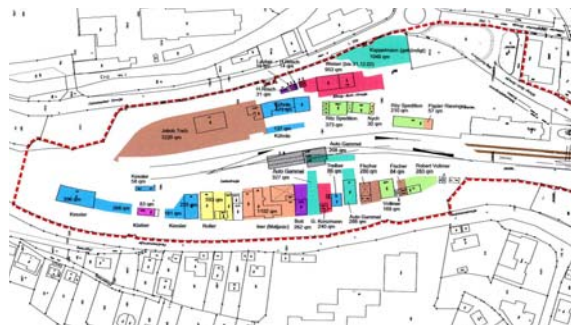


Die Bestandsanalyse bezieht sich auf die folgenden Aspekte:

- Qualität des Grundstücks bezüglich Lage und Erreichbarkeit
- städtebauliche Funktion
- Nutzungsqualität
- Restriktionen aufgrund der topografischen Lage
- Anforderungen an das Stadtbild
- Verkehrsbeeinträchtigungen
- sonstige Restriktionen
- Lage in Bezug zur Zentrenstruktur
- Verkehrserschließung für Fußgänger
- ÖPNV und Individualverkehr
- Anbindung an das Radwegesystem etc.



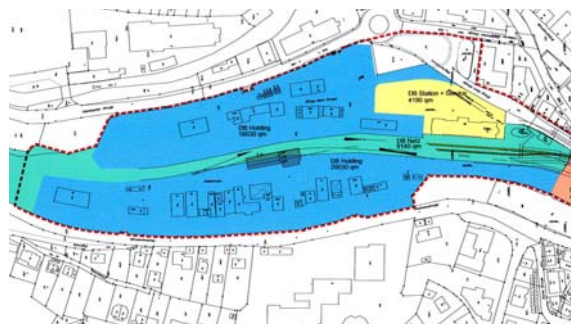
Flächennutzung



Mietverhältnisse

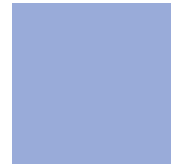


Planungsrechtliche Situation



Besitzverhältnisse

Abb.: Beispiel einer Bestandsanalyse, Projektgebiet Bahnhof Bad Wildbad
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Entwicklungsszenarien

Unter den folgenden Kategorien können anschaulich und auch für die Öffentlichkeit nachvollziehbar Alternativszenarien dargestellt werden:

- Bebaubarkeit
- Verfügbarkeit
- Abschnittsbildung
- Art der Nutzung
- Maß der Nutzung
- Gestaltidee
- Grünplanung
- Erschließung
- Chancen für die Stadtentwicklung
- Chancen für neue Stadtstrukturen (Zentrenstrukturen etc.)
- Darstellung des Innenentwicklungspotenzials



Alternative 1



Alternative 2



Alternative 3

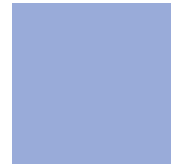


Alternative 4

Abb.: Entwicklungsszenarien Bahnhof Bad Wildbad, Skizzen.

In den dargestellten Skizzen sind unterschiedliche Varianten hinsichtlich der Lage und Ausprägung verschiedener Nutzungen (Markt, Gewerbe, Park+Ride-Parkplätze, Dienstleistung) in Kombination mit alternativen Erschließungsvarianten untersucht worden.

(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Entwicklungsszenarien bilden die Basis für die Findung eines sinnvollen Innenentwicklungskonzepts. Dabei können ausdrücklich auch visionäre oder zunächst unrealistisch erscheinende Konzepte dargestellt werden. Dies ist gerade die Chance der Szenarien: relativ unbeeinflusst vom direkten Realisierungszwang städtebauliche Ideen zu formulieren.

Das Austesten von Entwicklungsmöglichkeiten soll die Potenziale und Restriktionen des jeweiligen Projektgebiets veranschaulichen. Unterschiedliche Ideen und Konzepte werden sichtbar gemacht, alternative Dichtekonzepte formuliert, Nutzungsvarianten aufgezeigt: So werden die Ziele einer Innenentwicklung für das Projektgebiet definiert.

Rahmenplan auf Projektebene

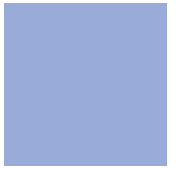
Bezogen auf den bereits konkreten Umnutzungs- oder Nachverdichtungsfall könnten sich die Inhalte eines objektbezogenen Innenentwicklungsplans an den Inhalten besonderer städtebaulicher Leistungen gem. § 42 HOAI orientieren (HOAI = Honorarordnung für Architekten und Bauingenieure). Dieser in der Planungspraxis weit verbreitete „Rahmenplan“¹ muss jedoch unter Berücksichtigung der spezifischen Anforderungen der Innenentwicklungskomponente weiterentwickelt werden. Dies betrifft in erster Linie die bereits auf Stadtebene genannte dynamische Entwicklungskomponente und den deutlich zu stärkenden Umsetzungs- und Realisierungsanspruch.

Gliederung und Inhalte eines unter diesen Aspekten weiterentwickelten Rahmenplans lehnen sich zum Teil an die bisherige Planungspraxis an. So empfiehlt sich eine Orientierung an der Gliederung im Kommentar Locher/Koeble/Frik². Ein solchermaßen gestalteter Rahmenplan könnte beinhalten:

1. Innenentwicklungsidee
2. Nutzungskonzept mit
 - Art der baulichen Nutzung
 - Maß der baulichen Nutzung mit
 - Minstdichte
 - Mindest-BGF
 - Massenverteilung auf der Entwicklungsfläche
3. Verkehrskonzept mit
 - Minimierung des Versiegelungsgrades
 - Mobilisierung von Reserven sämtlicher Verkehrsarten
 - Parkierung
4. Intelligente Nutzung der vorhandenen Ver- und Entsorgungssysteme bzw. der technischen Infrastruktur
5. Räumliches Konzept
6. Freiflächenkonzept mit Entsiegelungsvorschlägen

¹ Der Rahmenplan ist das Ergebnis des städtebaulichen Entwurfs auf Projektebene.

² Locher/Koeble/Frik: Kommentar zur HOAI, Düsseldorf 1996



7. Berechnungsgrundlagen

- Kostenannahmen
- System der Kostenübernahme
- Ermittlung der Investitionsfolgemassnahmen wie z.B.
 - Verkehrsaufkommen
 - Investitionen in die soziale und technische Infrastruktur etc.
 - alternative Rechenbeispiele zur Dichte (Dichtebaukasten)
 - Vorbereitung für die abzuschließenden Verträge (Vertragspläne)

Die bekannten und bewährten Vorzüge des Rahmenplans werden gerade bei der Innenentwicklung besonders deutlich: Viele Beteiligte, schwierige Randbedingungen, wechselnde Interessen, wechselnde politische Konstellationen und vieles mehr bedingen ein prozessuales Vorgehen - und genau darin liegen die Stärken des Rahmenplans.

Vorzüge des objektbezogenen Rahmenplans in der Innenentwicklung:

- Flexibilität: Der Rahmenplan besitzt keinen Rechtscharakter und kann daher jederzeit durch politische Beschlüsse bzw. Planänderungen fortgeschrieben werden. In Bezug auf die Innenentwicklung sollte er jedoch die unverrückbaren Mindestanforderungen formulieren und diese auch uneingeschränkt einhalten.
- Fortschreibung: Auch nach Beschluss und ggf. Jahre nach Einleitung des Verfahrens können und müssen Rahmenpläne den Gegebenheiten angepasst und fortgeschrieben werden. Dies sollte in regelmäßigen Abständen geschehen.
- Anschaulichkeit: Im Gegensatz zu den Rechtsplänen bietet sich im Rahmenplan die Chance, durch Zusatzpläne, Skizzen und textliche Erläuterungen die Ziele und Aufgaben der Innenentwicklung auch für den Laien anschaulich und transparent zu machen. Gerade diese öffentlichkeitswirksame Transparenz kann die Vorstellungskraft aller Beteiligten wecken und Vertrauen schaffen.
- Übergang zur Architektur: Der Rahmenplan bietet die Chance, aus der zunächst abstrakten Planung in die bauliche Realität überzuleiten. Zwischen Rahmenplan und baulicher Realisierung sind im Idealfall nur noch wenige Schritte zu vollziehen. Der Rahmenplan bietet außerdem die Chance, die baulichen Aktivitäten im Detail zu koordinieren und zu steuern. Er testet im Vorfeld die architektonische Wirkung von Festsetzungen z.B. des Bebauungsplans und sichert daher auch im Bereich des gestalterischen Entwerfens einen nahtlosen Übergang zur Realisierung.
- Formulierung von Mindestanforderungen: Da die Darstellungsmöglichkeiten des Rahmenplans frei von Vorgaben und damit vollkommen offen sind, bietet sich die Chance, ein abgestuftes Aussage- und Realisierungskonzept zu gestalten. Da Innenentwicklungskonzepte auf schwierigen Konversionsflächen oftmals „aufgeweicht“ werden, sollte der Rahmenplan als politische Selbstbindung die Mindestanforderungen fixieren; z.B. Dichtewerte oder zeitliche Realisierung. Es sollte deutlich erkennbar sein, welche Entwurfsprinzipien und Planungsvorschläge unverrückbar bleiben und welche im weiteren Planungsprozess verändert werden können.
- Der konzeptionelle Charakter: Innenentwicklung ist auf Kreativität und eine vielfältige Ideenfindung angewiesen. Der Rahmenplan bietet ideale Voraussetzungen dafür,

planerisch frei und unabhängig von Rechtsfestsetzungen zunächst einmal die Zielsetzung und Leitidee eines objektbezogenen Innenentwicklungsprojektes zu formulieren und seine Realisierung zu begleiten. Er ist also konzeptionell nicht statisch oder administrativ geprägt.

Zusammengefasst ist der objektbezogene Rahmenplan das konzeptionelle Kernstück der Innenentwicklung auf Projektebene.



Abb.: Rahmenplan Bahnhof Bad Wildbad
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Strategieplan

Zur Beschleunigung der Wirkungsweise einer Innenentwicklungsplanung sollten Maßnahmen auf Projektebene ohne Zeitverzögerung möglichst schnell umgesetzt werden. Damit erhält der Handlungsbezug einen entscheidenden Stellenwert. Der Strategieplan muss daher folgende Inhalte umfassen:

- Die Verfeinerung des Einsatzes der beteiligten Institutionen und Fachdisziplinen (vgl. Teil C, S. 66 ff).
- Eine sehr genaue Zeitplanung, die den Einsatz von Personen einbezieht (vgl. Teil C, S. 73 ff).
- Die Wahl der Instrumente und die Strategie des Instrumenteneinsatzes; dies bedeutet, dass man bereits zu Beginn des Planungsprozesses ein klares Schema zum Einsatz der für den Problemfall notwendigen Instrumente entwickelt (vgl. Teil C, S. 84 ff).
- Rechtsinstrumente zur Verwirklichung der Planung; z.B. städtebaulicher Vertrag und Erschließungsvertrag (vgl. Teil C S. 91 ff).



Der Strategieplan beinhaltet also die Kernpunkte des städtebaulichen Projektmanagements:

- Personalorganisation,
- Management der Institutionen,
- Fachkoordination,
- Zeitmanagement,
- Instrumentenmanagement,
- Finanzierung.

Die grafische Darstellung wird durch textliche Erläuterungen ergänzt. So können im Strategieplan auch die räumlichen Zusammenhänge und Abhängigkeiten der einzelnen Teilmaßnahmen dokumentiert werden.

Bestandteile des Strategieplans:
ORGANISATION DES PLANENS – INSTRUMENTE – FINANZIERUNG
 am Beispiel des Projektes "Bahnhof Bad Wildbad"

Ämter / Institutionen	Personen		Aufgaben
Deutsche Bahn Immobilien-gesellschaft mbH Niederlassung Karlsruhe Bahnhofsstraße 5 D- 76137 Karlsruhe	Herr Müller Abteilungsleiter, Projektentwickler Frau Meier Projektentwicklung	Tel.: Fax.: Tel.:	Auftraggeber
Stadtverwaltung Bad Wildbad Postfach 10 02 54 75313 Bad Wildbad Stadtbaumt Technisches Rathaus Wilhelmstr. 50	Herr Becker Stadtbaumeister Herr Schmitt Tiefbau Herr Metzger Rechtsamt	Tel.: Fax.: Tel.: Tel.:	Planungsbegleitung
Landesdenkmalamt LDA Durrmsheimerstr. 55 76185 Karlsruhe	Herr Schmidt	Tel.:	Beurteilung des Bahnhofsensembles unter denkmalschüt- zenden Gesichts- punkten

Ämter / Institutionen	Personen		Aufgaben
Vermessungsbüro Meier Postfach 1111 75212 Birkenfeld	Dipl.-Ing. Meier Ingenieurbüro für Vermessungen	Tel. Fax.	beteiligte Fachpla- nung Bestandsaufnahme
Architekturbüro Gerd Baldauf Freier Architekt BDA und Stadtplaner Schreiberstr. 27 70199 Stuttgart	Dr. Ing. Gerd Baldauf Freier Architekt BDA und Stadtplaner Dipl.-Ing. Müller Architekt	Tel.: Fax.: Tel.	Städtebau, Bebauungsplan
Entwicklungsgesell- schaft Baden-Württemberg	Dipl.-Ing. Muster Architektin, Stadtpla- nerin, Projektleiterin	Tel. Fax.:	beteiligte Fachpla- nung Städtebauliche Inte- gration neue Stadt- bahn Stadtmitte
Albtalverkehrs- Gesellschaft	Frau Becker Planungsabteilung	Tel. Fax.	beteiligte Fachpla- nung Planung neue Stadt- bahntrasse

Abb.: Beteiligte im Planungsverfahren Bahnhof Wildbad (Namen und Daten geändert)
 (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

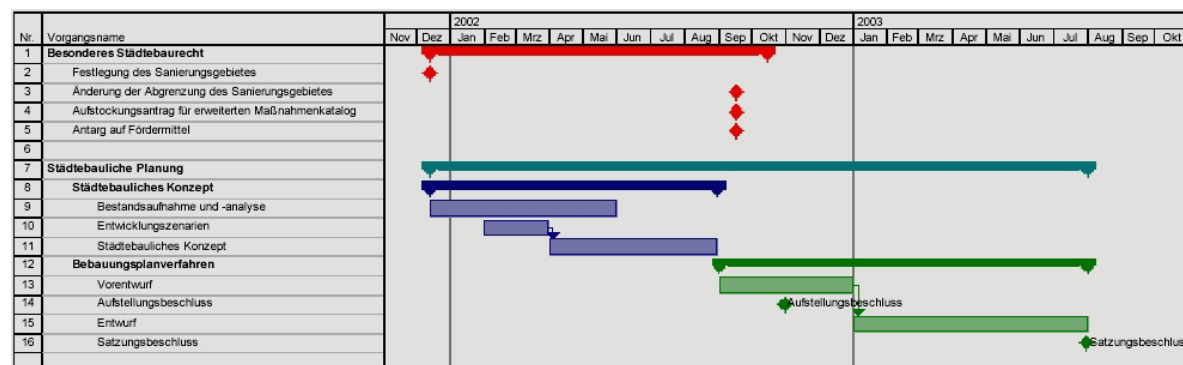


Abb.: Zeitplan im Planungsverfahren Bahnhof Wildbad
 (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Abb.: Bebauungsplan Bahnhof Wildbad
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

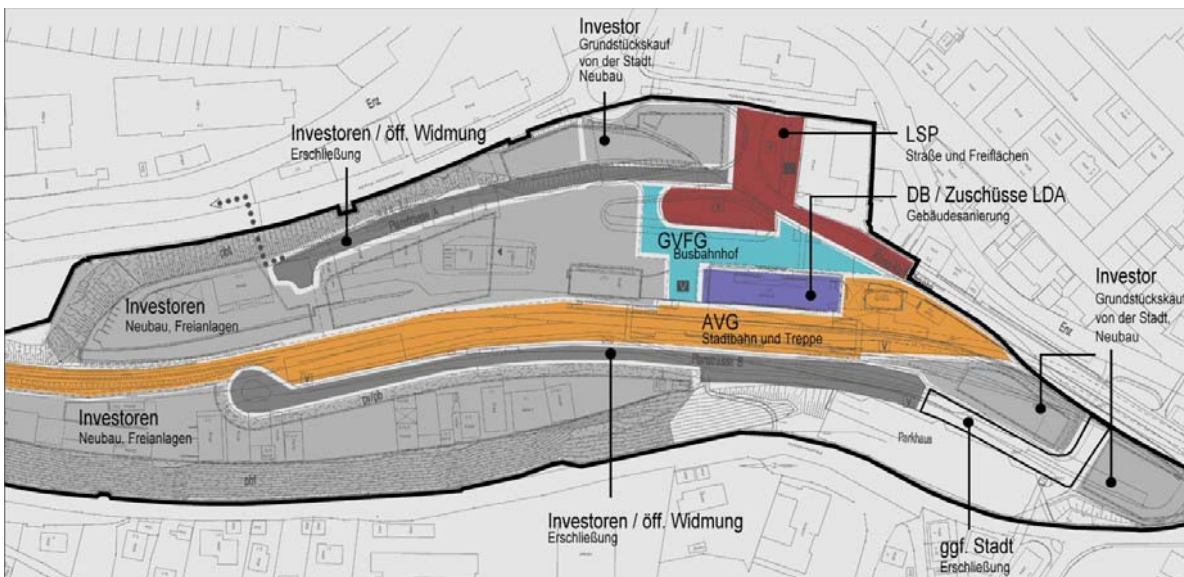
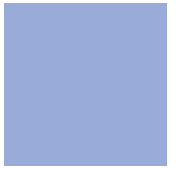


Abb.: Finanzierung Bahnhof Wildbad
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

In obigem Beispiel sind einige wichtige Bausteine des Strategiekonzeptes auszugsweise dargestellt. Neben der straffen inneren Organisation mit Aufgabenverteilung, Finanzierungszuständigkeit und Zeitplanung ist auch der Bebauungsplan als wesentliche Hilfestellung abgebildet.

Von besonderem Interesse ist die Finanzierungszuständigkeit, da das Projekt „Bahnhof in Wildbad“ aufgrund der Haushaltslage der Stadt nur begrenzt aus Eigenmitteln der Kommune finanzierbar ist. Daher musste sehr frühzeitig auf der Grundlage der Planungskonzeption eine Aufteilung der Finanzierungszuständigkeit vorgenommen werden.



Das Realisierungskonzept muss so aufgebaut sein, dass für sämtliche Maßnahmen flächendeckend Finanzierungskonzepte aufgezeigt werden (vgl. obige Darstellung).

Dem Vorgehen bei Aufbau und Umsetzung des Strategieplans widmet sich Teil C dieser Expertise. Dort sind auch die oben nur skizzenhaft dargestellten Inhalte des Strategieplans ausführlich erläutert.

Im Falle Bad Wildbad hat man sich hinsichtlich der Instrumente auf einen Bebauungsplan geeinigt, der durch einen städtebaulichen Vertrag und eine begleitendes städtebauliches Projektmanagement ergänzt wird. Die Instrumente sind an dieser Stelle nur kurz erläutert; sie bilden den Schwerpunkt des nun folgenden Teils C.

Teil C Realisierung der Planung

Vorbemerkung

Durch die Komplexität, die das Aufgabenfeld Innenentwicklung kennzeichnet, erhält das Städtebaumanagement einen besonderen Stellenwert. Die Umsetzung von Planungsideen mittels planerischer, rechtlicher, finanzieller und politischer Instrumente hat letztendlich die möglichst umfassende Steuerung der Stadtstruktur im Sinne einer gewollten und zielgerichteten Innenentwicklung zur Folge. Im Planungsprozess wurde dies in der Vergangenheit nicht genügend berücksichtigt. Vor allem auf Planerseite wurde das Gewicht zu stark auf die Erarbeitung von Leitbildern bzw. Planungskonzepten gelegt; die tatsächliche Umsetzung wurde hingegen vernachlässigt. Bei der erfolgreichen Bewältigung von Planungsaufgaben herrscht folglich ein großes Defizit. Während mittlerweile in vielen Städten und Gemeinden umfangreiche Ideen zur Innenentwicklung vorliegen, mangelt es oft an der konsequenten und zügigen Umsetzung.

Das traditionelle Planungssystem in der Bundesrepublik Deutschland ist geprägt von einer zweistufigen Bauleitplanung, die privaten Investoren den Bewegungsspielraum vorgibt. Diese „Angebotsplanung“ endete im kommunalen Handeln in der Regel mit der Formulierung eines städtebaulichen Zieles bzw. mit dessen Verankerung in einem verbindlichen Bauleitplan. Die Umsetzung und Realisierung wurde dabei größtenteils den privaten Investoren überlassen. Dieses statische Vorgehen, zunächst einen Plan zu erarbeiten um dann die Realisierung lediglich abzuwarten, genügt nicht mehr und wirkt eher entwicklungshemmend.

Nicht nur die Zweistufigkeit der Bauleitplanung, auch die klassische Rollenverteilung zwischen Planer und Investor (Realisierer) ist im modernen Planungsgeschehen nur noch begrenzt sinnvoll. Der Verfahrensablauf mit vorausgehender Planung und nachfolgender Verwirklichung und damit die Trennung von Planungs- und Realisierungsaufgaben ist überholt.

Bereits ab Mitte der 1970er Jahre hat sich die strikte Zweistufigkeit der Bauleitplanung allmählich gelockert, der Wandel hin zur entwicklungsorientierten Stadtplanung begann. Begriffe wie „Entwicklungsplanung“ oder „städtebauliche Entwicklungsplanung“ im Baugesetzbuch spiegelten die Erkenntnis wider, dass die rein statische Planung zur Bewältigung der neuen Aufgaben nicht mehr ausreichte.

Die Aufgabe lautet nun, den Interpretationsspielraum des zweistufigen Systems planerisch zu nutzen und die zwischenzeitlich erfolgten Ergänzungen des Baugesetzbuches sinnvoll und in Kombination mit Bebauungs- und Flächennutzungsplan einzusetzen. Zudem muss die Trennung zwischen Planung und Realisierung weitgehend aufgehoben werden: Bereits beim ersten Strich der Planungskonzeption ist zu bedenken, in welcher Form sie später realisiert werden kann. Daraus resultiert ein konsequent umsetzungsbezogenes Entwerfen. Eine weitere Trennlinie wird meist zwischen städtebaulichem Entwurf und Rechtsplan gezogen. Da Rechtspläne jedoch ebenso wie städtebauliche Konzepte „entworfen“ werden müssen, ist auch diese Grenze künftig zu durchbrechen.



Die Formulierung der städtebaulichen Idee und ihre Umsetzung in Rechtspläne werden im Folgenden thematisiert. Organisation, Finanzierung und der Einsatz sonstiger Instrumente werden zu einem möglichst umfassenden Städtebaumanagement zusammengefasst.

Ziele und Aufgaben des Städtebaumanagements

Ein Städtebaumanagement, das auf die Innenentwicklung abzielt, zeichnet sich durch die folgenden Grundsätze, Ziele und Aufgaben aus:

- Ausführungsorientierte Ideenfindung im gesamten Planungsprozess

Städtebauliches Entwerfen bedeutete im negativen Fall, zunächst abseits von allen Normen „Bilder“ zu entwickeln, deren Transformation in die Umsetzungsebene zur Deformation des Entwurfs führen musste; z.B. zog die Nichtbeachtung von Dichtewerten oder Abstandsregeln gem. Landesbauordnung später völlig neue Umsetzungsmodelle nach sich, die kaum noch Bezug zum städtebaulichen Entwurf hatten. Da es bei der Innenentwicklung meist um sehr kompakte und dichte Konzepte geht, fällt dem normgerechten Entwerfen eine hohe Bedeutung zu. Bereits von der ersten Konzeption an gilt es, die spätere Umsetzung auf der Grundlage bestehender rechtlicher und planerischer Normen zu berücksichtigen.

- Schnelligkeit und Reaktionsfähigkeit im Planungsprozess

Die Erfahrungen im städtebaulichen Projektmanagement zeigen, dass die Ideenfindung mit dem städtebaulichen Entwurf längst nicht abgeschlossen ist. Gerade in den komplexen und räumlich beengten Verhältnissen der Innenstädte ist es notwendig, bis zur Investorensuche und damit kurz vor Beginn der baulichen Umsetzung städtebauliche Entwürfe fortzuschreiben und ggf. zu korrigieren. Dies setzt voraus, dass kein verfestigter Solitär Entwurf entstehen darf. Das Entwerfen muss vielmehr als ein „Prozess“ auf allen Ebenen (Recht, Gestaltung, Funktion, Finanzen, Instrumente etc.) bis hin zur Realisierung verstanden werden - als ein innovativer Prozess, der, ausgehend von festen Grundsätzen, in den Details stets variabel bleibt. Es empfiehlt sich ein modularer und prozessualer Aufbau im Entwurf. So können neue Entwicklungen aufzufangen und entwurflich verarbeitet werden.



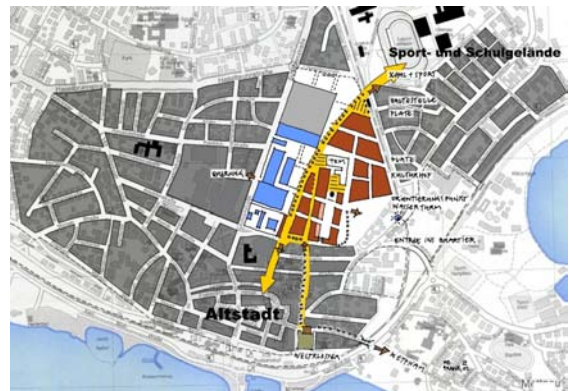
1. Stufe



2. Stufe



3. Stufe



Möglicher Endzustand

Abb.: Prozessualer und modularer Aufbau eines Innenentwicklungskonzeptes am Beispiel der Konversionsfläche des Schiesserareals in Radolfzell (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

• Sicherung eines hohen Qualitätsniveaus

Dies gilt mit Blick auf:

- städtebauliche Qualität,
- Gestaltungsqualität,
- Nutzungsqualität,
- Umweltqualität,
- funktionale Qualität,
- Qualität des sozialen Gefüges (Wohlbefinden der Bürger).

Innenentwicklung zielt nicht nur auf Flächeneinsparung ab, sondern birgt zugleich die Chance, die Innenstädte qualitativ aufzuwerten. Dieser hohe Anspruch sollte stets parallel mit dem Wunsch nach Verringerung des Flächenverbrauchs im Außenbereich einhergehen. Ziel ist die qualitätsvolle kompakte Stadt.



- Aufbau eines Ausführungs- und Realisierungsdrucks

Nur durch permanent hohes Engagement und ständigen Druck im Sinne einer schnellen und zielgerichteten Realisierung kann der Planungsprozess erfolgreich abgeschlossen werden. Ein aktives, mit hohem Einsatz und damit Erfolgsdruck betriebenes Arbeiten erhöht die Realisierungschance.

- Straffe, zielgerichtete Organisation des Planungshandelns bei größtmöglicher Transparenz

Dazu gehört, den Organisationsprozess auf das Wesentliche zu beschränken – die Vermeidung von Organisation als Selbstzweck.

- Bereitstellung eines ausgeprägten Fachwissens auf allen Ebenen

- Bewahrung und bewusster Einsatz „weicher“ Faktoren

Neben den nachprüfbareren „harten“ Organisationsformen wie Ablaufdiagramme, Prüflisten etc. sind im städtebaulichen Planungsprozess der Innenentwicklung eher „weiche“ Faktoren gefragt: Überzeugungskraft, Mut, Kreativität, Durchsetzungsvermögen, politisches Gespür, Flexibilität, Ideenreichtum und Raffinesse sind unverzichtbare Fähigkeiten zur erfolgreichen Bewältigung schwieriger Innenentwicklungsprojekte.

- Hohes Maß an Einvernehmen in politischen Gremien und in der Öffentlichkeit

Wichtige Komponenten und Einflussfaktoren des städtebaulichen Projektmanagements sind in nebenstehendem Diagramm dargestellt.

Der Innenentwicklungsprozess ist kein linearer Vorgang mit klar definierten Beteiligten und Abläufen. Innenentwicklung spielt sich innerhalb eines sehr heterogenen Prozesses ab, der in wechselnder Gewichtung von Personen, Instrumenten, der Öffentlichkeit, der Politik, der Wirtschaftlichkeit und den beteiligten Institutionen beeinflusst wird.

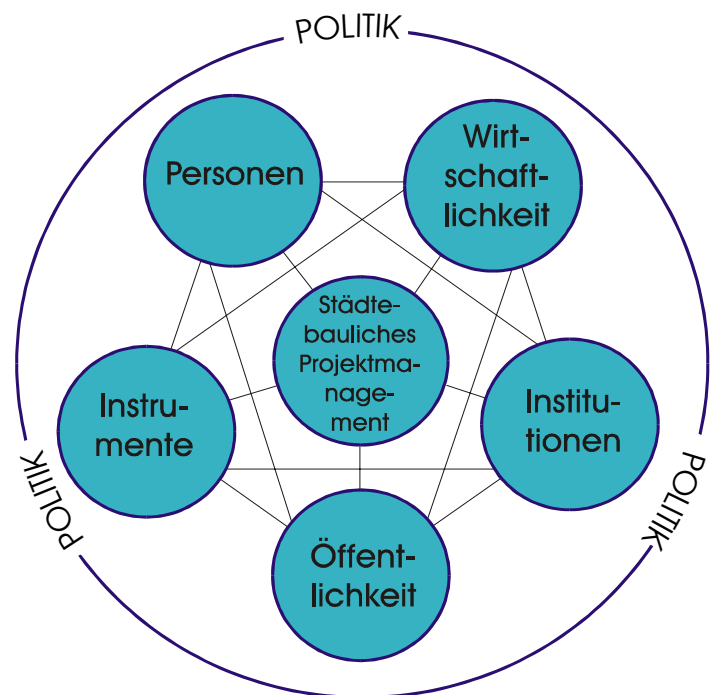
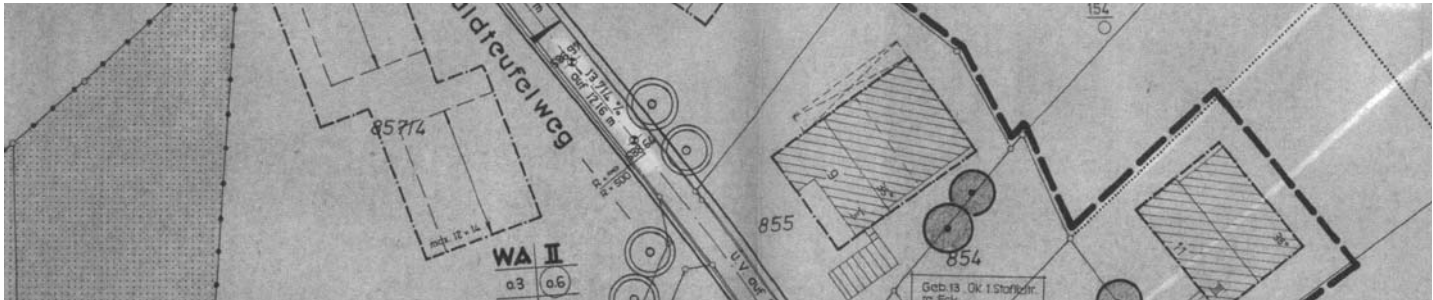


Abb.: Städtebauliches Projektmanagement
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Vom (GRAUEN) BEBAUUNGSPLAN



zum BUNTEN INSTRUMENTENMANAGEMENT

Rahmenplan

Bebauungsplan

Zeitmanagement

Organisation

Ämter / Institutionen	Personen	Tel.	Aufgaben
Deutsche Bahn Immobilien-gesellschaft mbH Niederlassung Karlsruhe Bahnhofsstraße 5 D- 76137 Karlsruhe	Herr Müller Abteilungsleiter, Projektentwickler	Tel.: Fax:	Auftraggeber
Stadtverwaltung Bad Wildbad Postfach 10 02 54 75313 Bad Wildbad	Herr Becker Stadtbaumeister Herr Schmitt Tiefbau Herr Metzger Rechtsamt	Tel.: Fax.:	Planungs- begleitung

Abb.: Beispiele aus Bad Herrenalb und Bad Wildbad
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Die in obiger Abbildung ersichtliche Vielfalt und Vielschichtigkeit verdeutlicht, dass sich der städtebauliche Planungsprozess vom „grauen Planungsrecht“ hin zum "bunten Instrumentenmanagement" entwickelt. Ebenso vielfältig gestaltet sich der Schritt von der Planung zur Realisierung, der sicherlich sehr stark vom konkreten Einzelfall abhängen wird. Insbesondere gilt es, unterschiedliche Komplexitätsgrade und Entwicklungsbedingungen zu beachten. Die regionalen Bedingungen können sehr unterschiedlich sein; z.B. werden im Ballungsraum die Aufgabenstellungen in schwierigen Konversionsfällen sehr viel leichter zu lösen sein als im ländlichen Raum.

- Die städtebaulichen Aufgabenstellungen differieren in der Regel je nach
 - Topografie,
 - Ausdehnung der jeweiligen Gemarkung,
 - umgebenden Landschaftsschutzgebieten, FFH-Gebieten etc.



- Die personellen und organisatorischen Voraussetzungen in den Städten und Gemeinden sind ebenfalls sehr verschieden.

Daraus abgeleitet, reicht die Palette der Aufgaben von der einfachen Schließung von Baulücken oder der gemeinsamen Bebauung weniger Grundstücke bis zu sehr komplexen, fachlich, finanziell und personell aufwendigen Konversionsmaßnahmen. Die nachstehenden Umsetzungsvorschläge müssen also auf die jeweiligen Verhältnisse vor Ort abgestimmt werden.

Um eine konsequente und zügige Umsetzung von Planungen zu erreichen, sind folgende Grundsätze zu berücksichtigen:

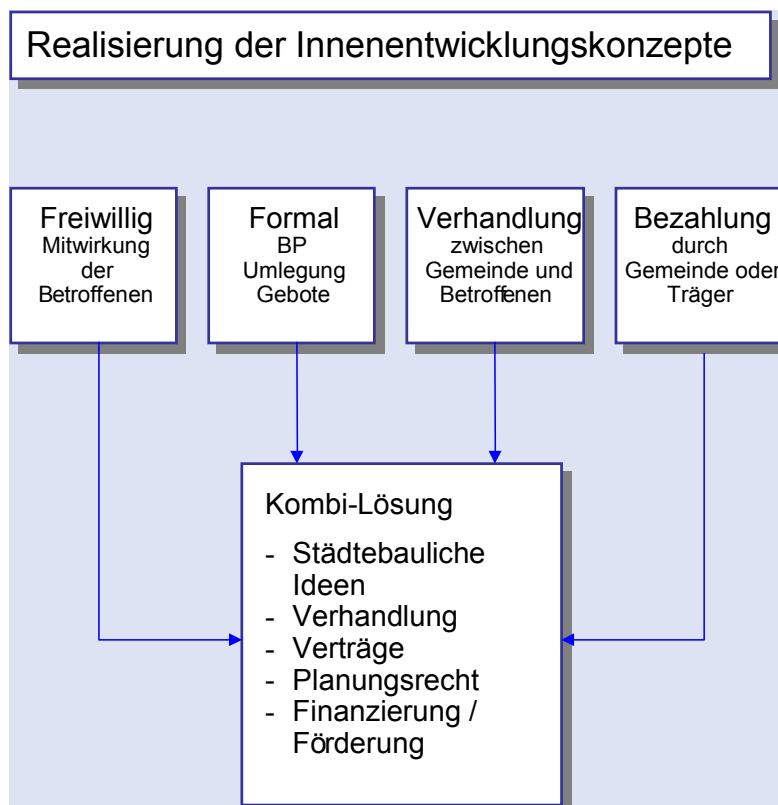
Grundsätze der Realisierung

- Die Realisierung bewegt sich in erster Linie auf der Projektebene.
- Die Formulierung der Leitidee auf Gesamtstadtebene (Innenentwicklungsplan) ist nicht nur eine planerische Aufgabe, sondern hat auch vielfältige Wirkungen auf die Realisierung; z.B. auf der Stadtebene im Abwägungsverfahren des Flächennutzungsplans bzw. auf den Flächennutzungsplan selbst. Auf der Projektebene wirkt sich der Innenentwicklungsplan im Bebauungsplanverfahren ebenfalls bei der Abwägung aus.
- Die Umsetzung selbst kann mit Blick auf den Realisierungsdruck auf folgenden Ebenen stattfinden:
 - Auf freiwilliger Basis: Die Bebauung, Nutzung und Entwicklung von Innenflächen durch Privatinvestoren bzw. Grundstückseigentümer erfolgt freiwillig, z.B. nach einer eingehenden Beratung oder unter dem Einfluss einer langfristigen Überzeugungsarbeit bei Bevölkerung, Politik und Grundstückseigentümern, oder das betreffende Grundstück wird freiwillig an die Gemeinde verkauft. Letzteres ist leider die Ausnahme; die angesprochene Beratung ist zudem aufwendig und zeitraubend.
 - Durch rechtliche Beeinflussung: Bei der Umsetzung stellt sich die Frage, ob die geplante Bebauung nach dem geltenden Städtebaurecht zulässig ist. Unter Umständen kann sich der Innenentwicklungsplan bei der Auslegung der Zulässigkeitsvorschriften auswirken (vgl. dazu den Abschnitt „Rechtsinstrumente des Bauungsrechts“).
 - Durch Vorsorge der Gemeinde: Dies betrifft den Ankauf von Grundstücken zum Zwecke der Innenentwicklung. Vorkaufsrechte, Hilfestellungen in Form von Förderprogrammen und Finanzmittel der Gemeinde spielen hier eine Rolle.
 - Durch partnerschaftliche Beteiligung: Die Kooperation zwischen Kommune und Investor bzw. privaten Bauherren gewinnt immer mehr an Bedeutung und birgt zahlreiche Chancen.
 - Durch Zwangsmaßnahmen: Hierzu gehören Gebote und Enteignung.
 - Durch Einsatz eines umfassenden rechtlichen, finanziellen und planerischen Instrumentariums: Dies betrifft beispielsweise die Anwendung der Entwicklungsmaßnahme oder der Sanierungsmaßnahme. Vor allem die Kombination mehrerer finanzieller, planerischer und rechtlicher Instrumente erhöht die Chance, den Aufgaben der Innenentwicklung gerecht zu werden.



Auf die Anforderungen und Möglichkeiten, die mit der Realisierung von Innenentwicklungskonzepten verbunden sind, wird im Folgenden ausführlich eingegangen. Drei Eckpfeiler gelten dabei als wesentlich:

- **die Organisation des Planens,**
- **die Finanzierung der Realisierung,**
- **das instrumentelle Management.**



(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Organisation des Planens

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung können keine völlig neuen Organisationskonzepte für die Planung in Klein- und Mittelstädten erarbeitet werden. Vielmehr sollen Anregungen und Anforderungen **aus Sicht der Planung** formuliert werden. Aus den Erfahrungen im Planungsprozess heraus werden Vorstellungen für eine erfolgreiche, umsetzungsorientierte Planung entwickelt.

Auf städtebaulicher Ebene stellen sich im Wesentlichen fünf Aufgaben, die zusammen als „Organisation des Planens“ bezeichnet werden können:

- **die straffe Organisation der beteiligten Personen,**
- **das institutionelle Management innerhalb und außerhalb der Gemeinde,**
- **die inhaltliche Koordination (Fachkoordination),**
- **das Zeitmanagement,**
- **die Öffentlichkeitsarbeit und Präsentation.**

Die Ziele und Aufgaben dieser Managementaufgabe:

- das gesamte Vorgehen unbürokratisch und einfach, zielgerichtet und problemorientiert gestalten,
- für überschaubare Organisationsstrukturen sorgen,
- klare Planungs- und Organisationsabläufe schaffen, die auch bei Personalwechsel fortführbar sind,
- Offenheit und Transparenz gewährleisten,
- die Fortschreibbarkeit des Grundkonzepts ermöglichen,
- die Projektstruktur so darstellen, dass alle Beteiligten die Zusammenhänge erkennen können.

Je kompetenter und sorgfältiger dieser Arbeitsschritt ausgeführt wird, desto leichter fällt den Beteiligten die Abwicklung selbst schwieriger Prozessabläufe.



Personen

Im städtebaulichen Bereich kommt der Personalorganisation eine besondere Bedeutung zu, denn:

- Im Städtebau gibt es (schon kraft Gesetzes) sehr viele Beteiligte;
- die Beteiligten wechseln häufig;
- innerhalb des Planungsprozesses wechseln die Bedeutung und Funktion der einzelnen Beteiligten.

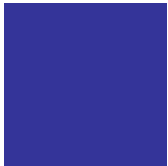
Aus diesen Gründen ist auch besonderer Wert zu legen auf eine offene und transparente Struktur und einen einfachen Aufbau der Organisation. Die Abläufe sind nachvollziehbar darzustellen, Informationen sind allen Beteiligten verständlich aufzubereiten und zugänglich zu machen, sämtliche Schritte des Planens sind zu dokumentieren. Vor allem die Entscheidungen im Planungsprozess sind in ihrer Herleitung und Begründung genau darzustellen. So können sie auch bei wechselnden Personen bzw. bei Zeitsprüngen in der Bearbeitung leichter nachvollzogen werden. Dies kann z.B. in Verbindung mit grafischen Informationssystemen geschehen, die direkt an die flächige Darstellung der Planungen angebunden werden.

Die Ziele und Aufgaben der Personalorganisation lauten unter anderem:

- das Verwaltungsverfahren zu beschleunigen,
- die Transparenz zu erhöhen,
- Reibungsverluste zu vermeiden,
- die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern,
- für ein möglichst konfliktfreies Bewegen im Verwaltungshandeln zu sorgen,
- die Privatisierung von Planungselementen (PPP³) einzubeziehen und
- neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommune und privaten Trägern zu nutzen.

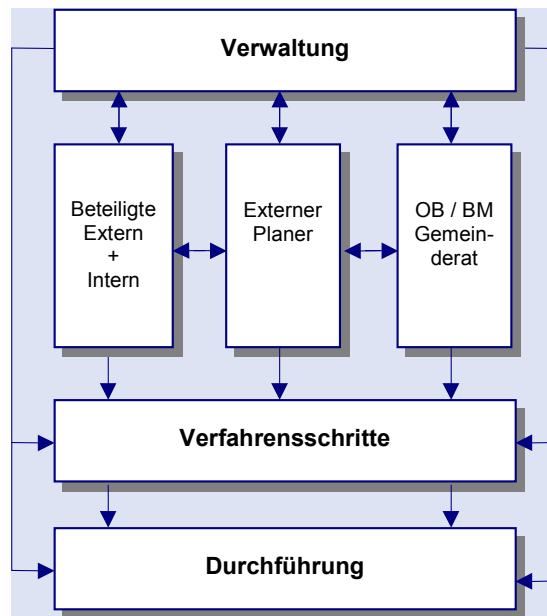
Im Wesentlichen sind drei Modelle der Personalführung denkbar: Führung und Koordination durch die Gemeinde, durch Planer oder durch Planer und Projektentwickler. Bei allen Organisationsvorschlägen ist zu empfehlen, das eingeplante Personal von sonstigen Aufgaben weitgehend freizustellen und die Kapazität voll auf den Innenentwicklungsprozess zu konzentrieren.

³ PPP = Public Private Partnership



1. Interne Führung und Koordination durch Gemeinde:

Diese am weitesten verbreitete Form der Personal- und Projektführung wird auch in Zukunft in den meisten Fällen völlig ausreichend sein. Jedoch sollte auch innerhalb der Verwaltung eine straffe Organisation mit präziser Nennung der Beteiligten samt ihrer Entscheidungskompetenz projektbezogen vorgenommen werden. Falls die eigenen Kapazitäten fachlich oder zahlenmäßig nicht ausreichen, muss nach Bedarf und damit zeitlich begrenzt auf die Leistungen freier Planer zurückgegriffen werden.

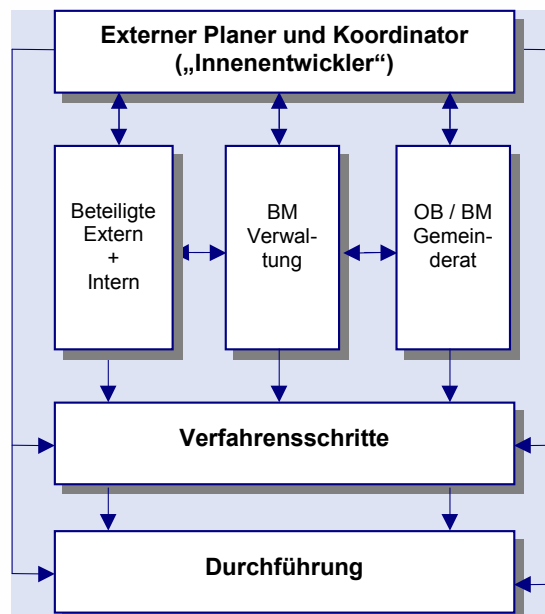


(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

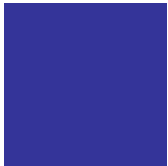
2. Externe Führung und Koordination durch Planer:

Vor allem bei größeren Spezialaufgaben werden zunehmend externe, fachlich kompetente Spezialisten auf Zeit hinzugezogen. Mit Hilfe externer Planerteams kann die Gemeinde auf neue Aufgaben schnell reagieren. Zudem entfallen größere Personalvorhaltekosten.

Dieses Modell gewinnt zunehmend an Bedeutung; es setzt allerdings voraus, dass auch seitens der Verwaltung ein starker Partner als Kontaktstelle zur Verfügung steht.



(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

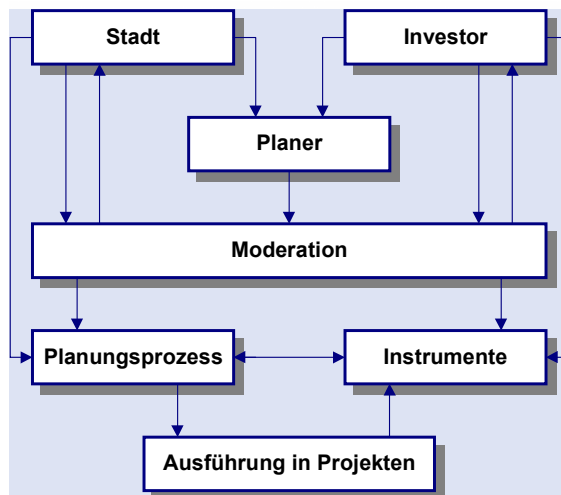


3. Externe Führung und Koordination durch Planer und Projektentwickler:

Diese Vorgehensweise stellt eine Modifikation des obigen Modells dar. Sie ist bei besonders komplexen Aufgaben sinnvoll, bei denen Vermarktung und Verkauf von Objekten bereits in einem frühen Planungsstadium vorgesehen sind. Die Projektleitung teilen sich dann Planer und Projektentwickler, je nach Aufgabenverteilung im Gesamtkonzept.

Je nach Planungsanforderungen sind auch Kombinationen zwischen diesen drei Modellen möglich. Denkbar ist auch, dass während des Planungsablaufes die Modelle gewechselt werden müssen. So werden in planungsintensiven Phasen Koordinationsfunktionen sinnvollerweise vom Planer, beim Übergang in die finanzielle und vertragliche Phase hingegen vom Projektleiter übernommen.

Insbesondere bei kleineren Projekten sollte der Organisationsaufwand nicht übertrieben werden. Kleine Gemeinden stellen sich so überschaubar dar, dass lediglich die wichtigsten Grundsätze des geschilderten Organisationsaufbaus erforderlich werden. Je nach Projekt können aber auch in kleinen Gemeinden weitreichende Organisationsmodelle erforderlich werden; etwa bei größeren Konversionsprojekten oder komplizierten innerörtlichen Erschließungsmaßnahmen. Im nebenstehenden Schema ist dargestellt, wie eine solche Organisationsstruktur aussehen kann. In diesem Beispiel hat der Planer als Schnittstelle zwischen Stadt und Investor eine Moderatorenfunktion inne.



(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Die straffe Personalorganisation sollte durch EDV-Technik gestützt werden. Z.B. erleichtern spezielle Programme die Steuerung von Informationsflüssen gemäß der jeweiligen Entscheidungs- und Beteiligungshierarchie.



Institutionen, Ämter

Da die Komplexität der Innenentwicklung die Beteiligung einer Vielzahl von unterschiedlichen Fachinstitutionen und gemeindlichen Ämtern erfordert, zählt die Koordination zu den zentralen Managementfunktionen. Im Bauleitplanverfahren regelt dies die Gemeinde unter anderem durch die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange erst relativ spät im Verfahren. Im Aufgabenfeld Innenentwicklung muss jedoch möglichst frühzeitig das Fachwissen der beteiligten Träger öffentlicher Belange erfragt und koordiniert werden.

Das bedeutet, dass bereits mit Beginn des Innenentwicklungsprozesses und der Formulierung erster Zielvorstellungen und Absichten eine Informations- und Eröffnungsrunde mit den Trägern öffentlicher Belange zu erfolgen hat. Auf dem bisherigen Vorgehen bei der Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange aufbauend, sollten zusätzlich folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Das Beteiligungsverfahren muss zielgerichtet und offensiv zu Beginn des Planungsprozesses eingeleitet werden. Dabei handelt es sich um ein integratives Einbeziehen der Träger öffentlicher Belange, nicht nur um ein bloßes Abfragen von Informationen. Zumindest mit den wichtigsten Trägern öffentlicher Belange, die an der Innenentwicklung beteiligt sind, erfolgt ein intensiver fachlicher Austausch. Abzustimmen ist außerdem die zeitliche Abwicklung kommunaler und sonstiger Maßnahmen der öffentlichen Hand.
- Die Träger öffentlicher Belange haben ihre beabsichtigten Planungen zur Innenentwicklung darzulegen, bereits eingeleitete Verfahren zu erläutern und auch Informationen zu sonstigen Maßnahmen mitzuteilen.
- Die einzelnen Träger öffentlicher Belange sollten sich dabei auf die ihnen zugeordneten Fachgebiete beschränken. Dies trägt entscheidend zur Vereinfachung des Planungsprozesses bei.⁴
- Der Innenentwicklungsplan ist auch mit den Nachbargemeinden abzustimmen, sofern „Auswirkungen gewichtiger Art“ zu erwarten sind (§ 2 Abs. 2 BauGB).

Mit Blick auf die Koordination beteiligter Institutionen lässt sich das folgende Ablaufschema skizzieren:

1. Offizielle Einleitung des Innenentwicklungsprozesses durch Gemeinderatsbeschluss.
2. Formulierung von Planungsgrundsätzen bezogen auf die örtliche Entwicklung.
3. Information der Träger öffentlicher Belange und der sonstigen Beteiligten über die Einleitung des Innenentwicklungsprozesses und die formulierten Grundsätze.
4. Diskussion der Grundsätze mit den unmittelbar betroffenen Fachämtern und Institutionen, z.B.
 - Planungsstellen bei den Landratsämtern,
 - Untere Naturschutzbehörde,
 - Gewerbeaufsicht,

⁴ vgl. „Kirchhof-Gutachten“: Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof: Die Optimierung der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an Bauleitplanungsverfahren, Stuttgart 1994; vgl. auch § 4 Abs. 2 Satz 2 BauGB



- Denkmalamt,
- Amt für Umweltschutz,
- Baurechtsamt.

Fachkoordination

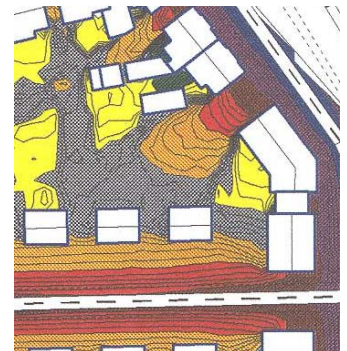
Innenentwicklung zeichnet sich durch eine ausgeprägte fachliche Vielschichtigkeit aus. Das Fachwissen unterschiedlichster Disziplinen ist deshalb möglichst kompakt zu bündeln und in den Planungsprozess einzuspeisen.

Im Wesentlichen sind folgende Fachbereiche beteiligt:

- Raumordnung und Landesplanung,
- Städtebau,
- Umlegung,
- Baurecht,
- Landschafts- und Grünplanung,
- Denkmalpflege,
- Straßenbau und Verkehr, ÖPNV,
- Lärmschutz,
- Altlasten, Bodenbeschaffenheit,
- Liegenschaften,
- Geologie,
- Wasserwirtschaft, Flussbau,
- Vermarktung, Einzelhandel,
- Telekommunikation,
- Energie, Windenergie,
- Bahn,
- Förderung / Finanzierung / Folgekosten,
- Ver- und Entsorgung,
- Telemedien.



(Quelle: Planungsbüro von Mörrner + Jünger, Darmstadt)



(Quelle: Accon GmbH, München)



(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Abb.: Beispielhafte Symboldarstellungen für die unterschiedlichen Fachaspekte Verkehr, Lärm, Versorgung, Altlasten.

Innenentwicklung ist eine Querschnittsaufgabe, die bei Einbeziehung nur einiger weniger Fachaspekte nicht bewältigt werden kann. Obwohl dies inzwischen allgemein berücksichtigt wird, empfiehlt es sich dennoch, die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Spezialisten zu verfeinern und weiterzuentwickeln.

Die hierfür geeignete Funktion eines „Plankoordinators“, der das Zusammenführen fachlicher, personeller und instrumenteller Aspekte übernimmt, kann grundsätzlich auf zwei Ebenen eingerichtet werden:

- gemeindeintern oder
- gemeindeextern durch das Einbeziehen privater Büros (Fachkapazität auf Zeit).



Aufgaben des Plankoordinators:

- konsequente Überwachung des zeitlichen Ablaufs,
- Sicherstellung der Vollständigkeit der fachlichen Betrachtung,
- Vermeidung und Lösung von Zielkonflikten zwischen den Fachaspekten und Ausgleich zwischen sich widersprechenden Aussagen,
- Vorbereitung der Abwägung zwischen unterschiedlichen Fachdisziplinen,
- das innere Controlling,
- rechtliche Überprüfung der Machbarkeit von Vorschlägen,
- Einbeziehung der Finanzplanung in den Planungsprozess,
- Einbindung von Investoren und Interessenten,
- Mitwirkung bei der Öffentlichkeitsarbeit.

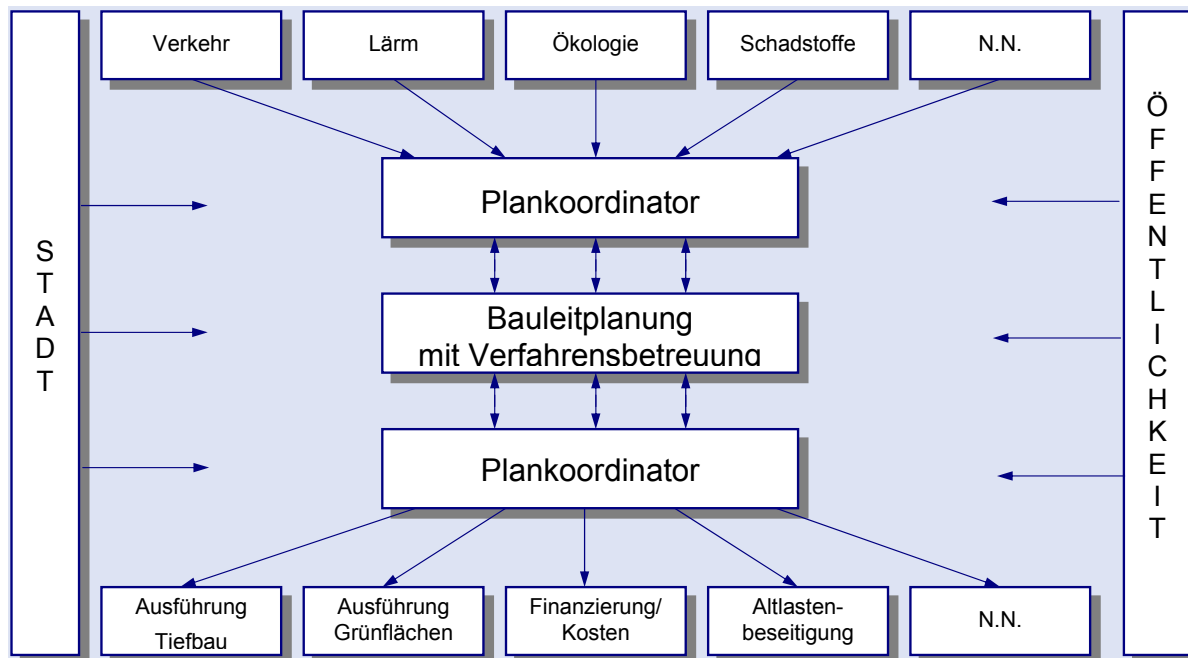


Abb.: Mögliche Organisationsstruktur für die Fachkoordination durch den für die Innenentwicklung eingesetzten Plankoordinator. Im Spannungsfeld zwischen den Gremien der Stadt und der Öffentlichkeit hat er hauptverantwortlich zu prüfen, ob die benötigten Fachinformationen vollständig und korrekt sind. Diese sind in die Planung einzuarbeiten, evtl. vorhandene Zielkonflikte sind zu lösen. Auch im Zuge der Beratung des Auftraggebers über den notwendigen Leistungsbedarf ist der Plankoordinator für die Vollständigkeit der fachlichen Stellungnahme verantwortlich. Die Funktion des Plankoordinators nimmt im Planungsprozess aufgrund der wachsenden Komplexität eine immer wichtigere Rolle ein. Der mit dieser Funktion verbundene zeitliche Aufwand sollte ebenfalls nicht unterschätzt werden.

(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Finanzierung der Realisierung

Dass eine Planung ohne gesicherte Finanzierung wertlos ist, gehört im Städtebau eigentlich zu den Selbstverständlichkeiten. Dennoch ist immer wieder zu beobachten, dass etwa die Ideenfindung abgeschlossen wird, ohne die Finanzierungskomponente berücksichtigt zu haben. Statt eines Nacheinanders in der Abfolge der Planungsschritte muss bereits parallel zu den ersten Entwurfsideen geklärt werden, in welcher Form und mit welchen Mitteln die Planungsideen später umgesetzt werden können.

Die Forderung nach mehr staatlichen Mitteln allein greift hierbei zu kurz. Es geht vielmehr darum, neue Formen der Mittelbeschaffung zu entwickeln und für Aufgaben der Innenentwicklung wirksam werden zu lassen. Aus planerischer Sicht bedeutet dies, dass versucht wird, durch einen optimierten Planungsprozess eine verbesserte finanzielle Grundlage zu erreichen bzw. bestehende Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten zu optimieren.

Die Planung im Bestand ist deutlich umfangreicher als auf der grünen Wiese. Die Gründe hierfür liegen in folgendem zusätzlichem Aufwand:

- Auseinandersetzung mit der bestehenden Eigentumsstruktur und deren mühsame Veränderung,
- planerische Erfassung und Bewältigung des baulichen Bestands, der Altlasten und der Umweltbedingungen (Lärm, Versiegelung, Schadstoffbelastungen der Luft etc.),
- Öffentlichkeitsarbeit bzw. Beteiligung von Bürgern (die Anzahl der Betroffenen ist in der Regel in Bestandsgebieten höher, die Diskussionen sind schwieriger),
- Bewältigung von emotionalen Hemmnissen im Planungsprozess (in Bestandsgebieten bestehen meist starke emotionale Bindungen von Anwohnern zur baulichen Situation, so dass Veränderungsprozesse schwieriger durchzusetzen sind),
- Beseitigung des Widerstandes gegenüber Veränderungen in der baulichen Situation,
- verkehrliche und nutzungsbedingte Zusatzbelastungen (Überlastung von Verkehrsknoten, Beschränkung von Stellplätzen etc.).

Will die Gesellschaft das Planungsgeschehen jedoch nachhaltig in die Städte hinein verlagern, so muss dieser Mehraufwand akzeptiert und auch finanziert werden.

Ähnliches gilt für die planerischen Maßnahmen selbst. Die erfolgreiche Stadterneuerung der vergangenen Jahrzehnte hat gezeigt, dass ohne finanzielle Hilfe von außen eine planerische und finanzielle Gleichstellung von nicht bebauten Innenbereichen mit unbebauten Flächen auf der grünen Wiese nicht möglich ist.

Unabhängig davon stellt sich die Aufgabe, nach neuen Finanzierungsformen zu suchen. Dabei muss nicht unbedingt in sämtlichen Fällen Geld fließen; z.B. kann Privatleuten auch durch indirekte Hilfestellungen ein Anreiz zur Konversion bzw. Neubebauung von Innenflächen gegeben werden. Hier sind neue, kreative Ansätze möglich.



Im Kern geht es darum, durch planerisches Engagement und zusätzliche Hilfestellungen die Kommunen in die Lage zu versetzen, weitere Aufgaben der Innenentwicklung zu lösen. Dazu einige Vorschläge aus planerischer Sicht:

1 Entwicklungsmaßnahme „Baulücke“ (vgl. auch S. 95)

2 Umschichtung bestehender Förderprogramme

Im Rahmen des Landessanierungsprogramms Baden-Württemberg werden seit Jahrzehnten Gewerbe-, Militär- oder Bahnbrachen erfolgreich konvertiert. Über diese zusammenhängenden Großprojekte hinaus werden zu Recht umfangreiche Fördermittel für die Erneuerung von Ortskernen bewilligt. Im Sinne der Innenentwicklung als ein vorrangiges politisches Ziel könnte die Mittelvergabe des Landes jedoch prinzipiell wie folgt modifiziert werden:

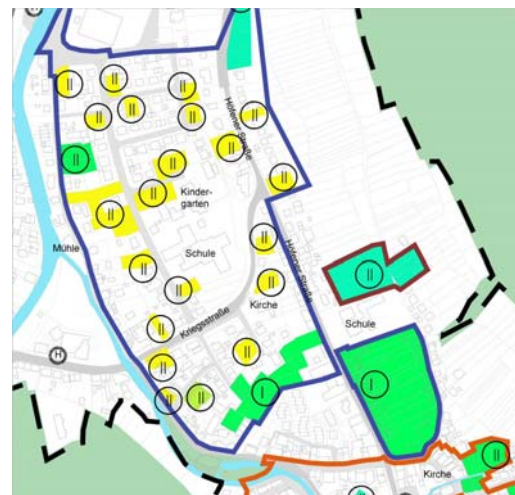
- Fokussierung des Landessanierungsprogramms auf Innenentwicklungsprojekte, indem die Fördermittel zumindest zeitweise weiter umgeschichtet werden.
- Erhöhung der aus städtebaulicher Sicht ohnehin zu niedrigen Städtebauförderung des Landes zugunsten der Innenentwicklung (z.B. auf das Fördervolumen, das die Städtebauförderung des Landes bereits vor einigen Jahren erreicht hatte).

3 Entwicklung ergänzender Förderungen

Sollten die bislang genannten Finanzierungsvorschläge nicht ausreichen, um das zu Ungunsten der Innenentwicklung bestehende Ungleichgewicht zu beheben, muss seitens der Politik die Einführung zusätzlicher Maßnahmen zur Stützung der Innenentwicklung geprüft werden. Zum Beispiel wäre zu überlegen, inwieweit gezielt Förderungen zur Milderung des unbestritten vorhandenen Mehraufwands vorgenommen werden können.

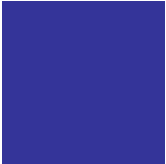
Dabei werden für Baulückenschließungen, Grundstückszusammenlegungen und einfachere Bodenordnung in erster Linie Hilfestellungen für den erhöhten Planungsaufwand und für Zwischenfinanzierungen benötigt.

Komplexe Entwicklungsflächen könnten im Rahmen des Landessanierungsprogramms abgehandelt werden. Bei hochattraktiven Flächen im Ballungsraum sollte darüber hinaus versucht werden, diese ohne Förderprogramme aufgrund privater Initiative zu bewältigen.



- Private Maßnahme
- Entwicklungsmaßnahme
- Ankauf der Grundstücke durch die Gemeinde

Abb.: Auszug aus dem Strategieplan Bad Wildbad / Calmbach
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Bei den erstgenannten Punkten könnte sich die Förderung auf die Zwischenfinanzierung kommunaler Grunderwerbe zum Zwecke der Innenbebauung konzentrieren, damit Gemeinden – ohne ihren Haushalt zu belasten – Grundstücke zusammenlegen und mit Auflagen (z.B. Zeitpunkt der Realisierung) weiterveräußern könnten. Eine solche finanzielle Hilfe wäre wie bisher bei der Stadterneuerung anzusiedeln. Dort sind die entsprechenden Organisationsstrukturen und das notwendige Fachwissen vorhanden.

4 Umschichtungen in kommunalen Haushalten

Neben ihren Eigenanteilen, die sie bei Bewilligung von Landesmitteln einzubringen haben, müssen die Kommunen trotz bestehender Finanzknappheit weitere finanzielle Beiträge zur Intensivierung der Innenentwicklung leisten.

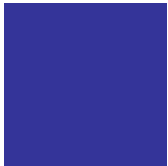
Die kommunale Planungshoheit sollte wie bereits geschildert nicht angetastet werden; es sollte den Kommunen jedoch nahegelegt werden, für die Innenentwicklung deutlich mehr Engagement zu zeigen.

Neben den bereits beschriebenen Förderprogrammen können die Gemeinden weitere Förderungen heranziehen; z.B.:

- GVfG-Mittel (Gemeinde-Verkehrs-Finanzierungsgesetz) zur besseren inneren Erschließung,
- ELR (Entwicklungsprogramm ländlicher Raum), das Kommunen seit 2002 über Pilotprojekte dazu animiert, in ihren Innenbereichen neue Nutzungen anzusiedeln.

Kommunen sollten außerdem prüfen, ob sie Planungsprozesse vereinfachen und somit verbilligen können. Der Einsatz von CAD und anderen technischen Hilfsmitteln verbessert die Wirtschaftlichkeit ebenfalls.

Abschließend in diesem Zusammenhang kurz zum Thema Ausgleichsmaßnahmen: Zwar kann auch die Überplanung von Innenbereichsflächen die naturschutzrechtliche Ausgleichspflicht auslösen; ein Ausgleich ist laut § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB jedoch nicht erforderlich, wenn die Eingriffe vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder damals zulässig waren. Die Überplanung einer Konversionsfläche wird in der Regel keine weitergehenden Eingriffe als bisher mit sich bringen und dürfte deshalb nicht zu einer Ausgleichspflicht führen. Im Übrigen sollten Konversionsaufgaben im Sinne der Innenentwicklung generell von weiteren Ausgleichspflichten befreit werden. Es wird vorgeschlagen zu prüfen, ob Konversionsmaßnahmen selbst als Ausgleichsmaßnahme zu bewerten sind, falls diese nicht als Ausgleich für Stadterweiterungen dient. Allgemein gilt, dass Innenentwicklungsmaßnahmen in der Regel die Versiegelung vermindern und die ökologische Qualität erhöhen. Sie sollten daher nicht weiter belastet werden und könnten künftig evtl. zur Entlastung von Kommunen an anderer Stelle beitragen.



5 Überprüfung und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

Aufgrund der hohen Komplexität und der damit verbundenen Kosten muss das System der Innenentwicklungsplanung sehr stark wirtschaftlich orientiert sein. In der bisherigen Planungspraxis wurde gerade bei den Steuerungsinstrumenten (z.B. Bebauungsplan) nur selten auf die finanziellen Auswirkungen der Festsetzungen hingewiesen. Künftig müssen solche Festsetzungen auch aus ökonomischem Blickwinkel überprüft werden.

Dies beginnt mit Testentwürfen hinsichtlich der baulichen Dichte, in denen z.B. nachzuweisen ist, ob die Kombination von Grundflächenzahl, Trauf- und Firsthöhe, Hangneigung und Grundstückszuschnitt tatsächlich zu der gewünschten optimalen Ausnutzung führen kann.

Wichtig ist auch die Minimierung von Verkehrsflächen nicht nur aus ökologischer Sicht. Häufig werden Straßenquerschnitte insbesondere bei kleineren Erschließungen zu groß dimensioniert. In gut erschlossenen Innenentwicklungsbereichen muss z.B. der Begegnungsverkehr nicht Regelfall sein; bei kleineren Stichstraßen können Ausweichmöglichkeiten durchaus ausreichen. Dies führt zur Senkung der Tiefbaukosten.

Mit Kosten verbundene bauordnungsrechtliche und grünplanerische Festsetzungen sollten minimiert werden. Zum Beispiel ist der Zwang zu einer Vielzahl von Bepflanzungen meist nicht notwendig und zudem nicht kontrollierbar. Gestaltungsvorschriften, deren Lenkungswirkung fraglich und deren Sinn höchst umstritten ist, die auf privater Seite jedoch zu erheblichen Mehrkosten führen, sollten unterbleiben.

6 Beteiligung und Einbeziehung Privater / Mobilisierung gemeindlicher Flächen

Angesichts der bereits angesprochenen Finanzknappheit der Gemeinden erscheint es notwendig, alternative Finanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen bzw. zu erschließen. Eine allgemeine „Baulückensteuer“ wird grundsätzlich abgelehnt, da ohne planerische Prüfung der tatsächlichen Entwicklungsmöglichkeiten auch vermeintliche Missstände pauschal bestraft würden. Man sollte sich vielmehr auf diejenigen Fälle konzentrieren, in denen tatsächlich planerisch „entwickelt“ wird und ein planerischer Mehrwert entstehen kann. Die so Bevorteilten könnten folglich auch an den Kosten beteiligt werden.

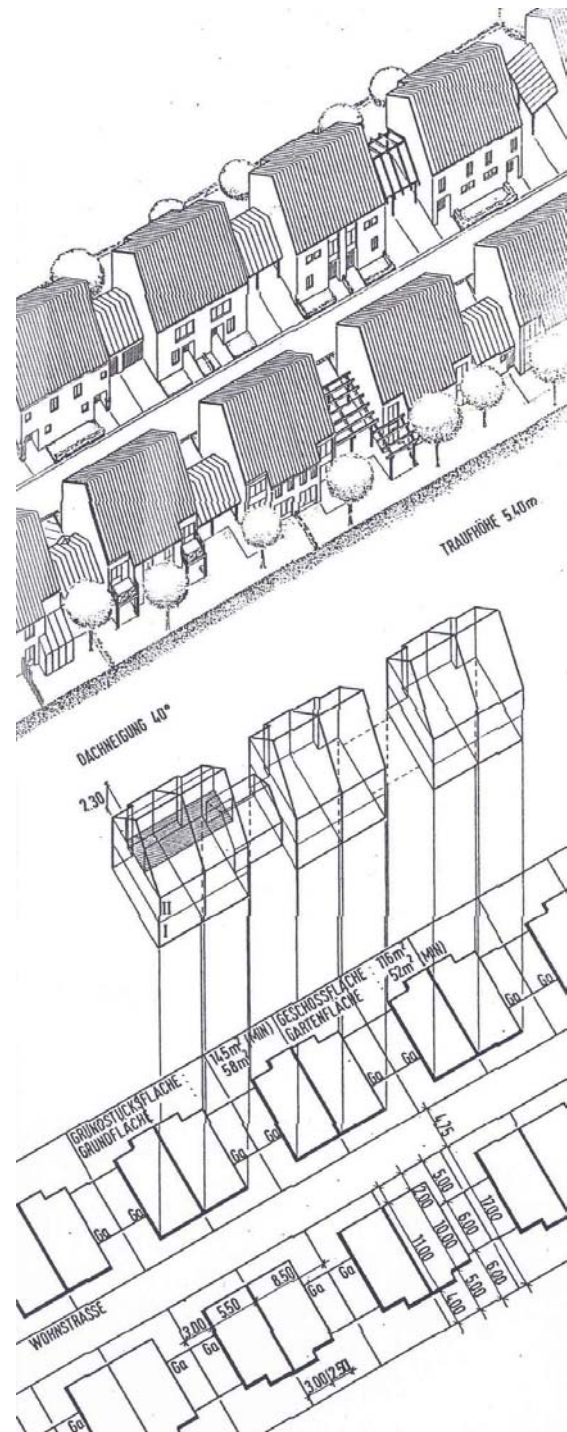
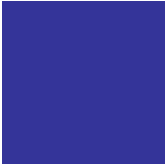


Abb.: Beispiel für verdichtetes Bauen nach den Vorgaben des BauGB, der BauNVO und der LBO (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Bei der Beteiligung Privater als Bevorteilte im Planungsprozess handelt es sich ausdrücklich nicht um eine „Abschöpfung“ von Planungsgewinnen, sondern allenfalls um eine Beteiligung an Folgekosten, Infrastrukturkosten, Planungskosten oder Kosten sozialer Zielsetzungen, die dem privaten Partner auferlegt werden. Solche Public-Private-Partnership- oder PPP-Konzepte können, wie die Praxis bereits vielfach bewiesen hat, durch die Bündelung von Energien zu guten Ergebnissen bei gleichzeitiger Reduzierung von Kosten führen.

Abhängig vom Umfang der Maßnahme lassen sich PPP-Modelle wie folgt gestalten:

- Einfache Aufgaben
 - Übernahme der Planungskosten durch die beteiligten Privatfirmen oder -personen.
 - Übernahme der gesamten Erschließungskosten durch die privaten Beteiligten.
 - Erhöhter Flächenbeitrag im Zuge z. B. einer freiwilligen Umlegung mit dem Ziel einer „sozial gerechten Bodennutzung“, wie dies z.B. beim „Stuttgarter Modell“ bereits seit Jahrzehnten praktiziert wird.

- Aufgaben mittleren Schwierigkeitsgrades
 - Zu dem gerade genannten Beteiligungsmodell kommt hinzu:
 - Kooperatives Verfahren zur Ermittlung gemeinsamer Planungsziele anstelle eines „Planungsdiktates“ durch die Gemeinde.
 - Der beteiligte Investor übernimmt neben den Planungskosten auch die Koordination und die Einschaltung von Fachplanern, ebenso die über das reine Bauleitplanverfahren hinausgehenden Kosten des Verwaltungsverfahrens zur Vorbereitung der politischen Entscheidungen.
 - Übernahme von Organisationskosten für die technische Infrastruktur und für Investitionsfolmaßnahmen der öffentlichen Hand. Das bedeutet, dass vom privaten Partner auch die komplette Organisation und Durchführung von Planung und Umsetzung übernommen wird.
 - Eine weitere Möglichkeit ist, dass private Partner mit der Kommune bei Grundstückszusammenlegungen oder Grundstückstausch kooperieren, um gemeinsam Grundstücks- oder Erschließungsvorteile zu erreichen. Gerade dieser Aspekt kann für beide Seiten vorteilhaft sein: Es wird daher der Kommune vorgeschlagen, durch eine geschickte Flächenumlegung den Wert privater Grundstücke deutlich zu erhöhen und im Gegenzug an dieser Wertsteigerung durch Zuteilung bzw. Verteilung der Gewinne zu partizipieren. Dies kann insbesondere bei komplexen Umlegungen zu deutlichen Vorteilen führen.
 - Beteiligung an Zugewinnen durch Ausgleichsbeiträge ähnlich wie bei der Stadterneuerung.
 - Es wird vorgeschlagen zu prüfen, inwieweit planerische und finanzielle Mehrwerte, die durch die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Investor erzielt werden, der Stadt zugute kommen könnten. Die Gewinne könnten z.B. in einen kommunalen Fonds „Innenentwicklung“ fließen, mit dem unrentable Maßnahmen finanziert würden. Auf Basis von Planungserfahrungen in vergleichbaren Fällen könnte ein angemessener Richtwert (z.B. bis zu 50% der Wertschöpfung) fixiert werden, um – ähnlich wie bei der Umlegung – eine vorherige Kostenkalkulation zu ermöglichen.

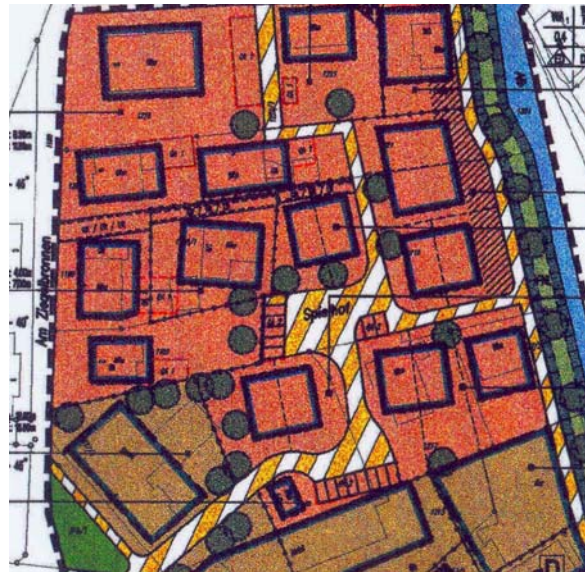


Abb.: Beispiel Nachverdichtung im Bestand: Städtebauliches Konzept und Bebauungsplan
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

• Umfassende Aufgaben

Folgende Aufgaben kämen bei sehr komplexen Maßnahmen für die private Seite hinzu:

- Die Steuerung und Finanzierung des ganzen Planungsprozesses (also des kompletten Planungs-, Koordinations-, Management- und Vermarktungsprozesses). Die Planungshoheit bleibt dabei ausdrücklich bei der Gemeinde. Der Vorteil für Private liegt hier darin, dass sie die zeitliche Abwicklung stark beeinflussen können. Dies kann zur schnelleren Realisierung und damit zu Kostenvorteilen führen, die in vielen Fällen weit höher sind, als die zu übernehmenden Planungs- und Organisationskosten.
- Diese Vorgehensweise ist in städtebaulichen Verträgen entsprechend abzusichern.
- Die Bildung gemeinsamer Gremien und Entscheidungsinstitutionen.
- Die Übernahme sämtlicher Investitionsfolgekosten; also auch jener Kosten, die außerhalb des eigentlichen Planungsgebietes entstehen. Zum Beispiel:
 - Umbau von Kreuzungspunkten,
 - Ergänzung der sozialen und technischen Infrastruktur,
 - Beiträge zum Stadtmarketing, zu Verkehrsleitsystemen und zu anderen Stadtinformationssystemen,
 - Ergänzung der technischen Infrastruktur weit außerhalb des Plangebietes,
 - Beiträge zum ÖPNV.

Die vom Investor zu tragenden Kosten müssen selbstverständlich in einem

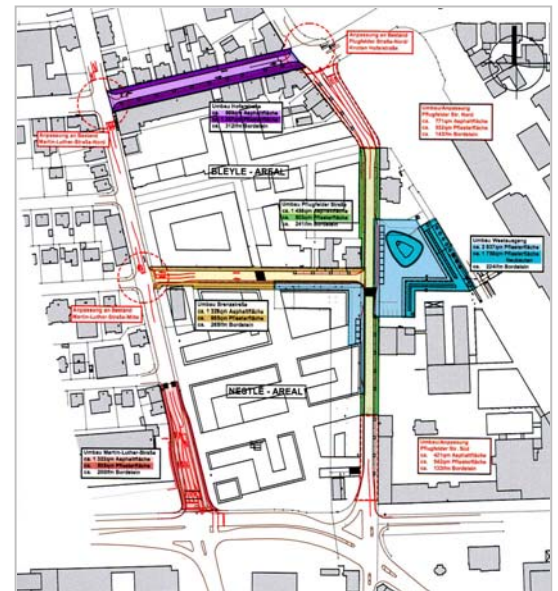



Abb.: Beispiel eines Maßnahmenplans für Investitionsfolgekosten im öffentlichen Raum
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



angemessenen Verhältnis zu der Ertragslage auf der Konversionsfläche stehen. Entsprechend lassen sich solche Kostenbeteiligungen nur dann realisieren, wenn der Investor durch die Konversion tatsächlich deutliche Wertsteigerungen erzielt. Dies ist in der Regel nur in bzw. in Nähe von Ballungsräumen der Fall. In der Peripherie und im ländlichen Raum werden derartige Beteiligungsformen nur bedingt anwendbar sein.

Im Sinne eines finanzkreativen Städtebaus sind PPP-Modelle für eine erfolgreiche Innenentwicklung von wachsender Bedeutung. Die Möglichkeit, Planungsrecht zu schaffen, eröffnet der Kommune die Chance, privaten Investoren verbesserte Rahmenbedingungen für eine Neubebauung bzw. Konversion von Grundstücken im Innenbereich zu bieten. Diese sollten dann zumindest einen Teil ihrer dadurch erzielten finanziellen Vorteile wieder in die Innenentwicklung zurückfließen lassen – sei es durch finanzielle Beteiligung, durch Initiativen und vertragliche Regelungen an anderer Stelle, oder auch im Zuge von Entwicklungsmaßnahmen (vgl. S. 95).

Es wird vorgeschlagen, den Kommunen hier neue Möglichkeiten zur Wertabschöpfung bereitzustellen, die sich am Instrument Entwicklungsmaßnahme orientieren. Auch heute schon können Gemeinden z.B. durch eine vorausschauende Grundstückspolitik, Tauschgrundstücke, Möglichkeiten zur Grenzbereinigung, Bodenordnung auf freiwilliger Basis, Bereitstellung von Ersatzgrundstücken usw. Flächenkonversionen erleichtern und beschleunigen.

Hilfreich bei der Sicherung der Finanzierung ist auch der bereits angesprochene modulare Aufbau des Planungsprozesses. Wenn es gelingt, am Anfang des Planungsprozesses die ersten kleinen Entwicklungsflächen relativ schnell baureif zu machen und durch Planungsrecht abzusichern (z.B. mittels Bebauungsplan, städtebaulichem Vertrag oder dem Instrument „Entwicklungsmaßnahme“), wird die Lösung der Finanzierungsfrage auch auf privater Seite entscheidend erleichtert. Kreditvergaben bzw. Beleihungen sind in der Regel nur bei Grundstücken möglich, die unwiderruflich bebaubar sind. Der modulare Aufbau ist dann so zu wählen, dass diese ersten, rasch zu realisierenden Maßnahmen das Gesamtkonzept nicht beeinträchtigen, sondern nur der erste Schritt in einem umfassenden Entwicklungsprozess sind.



Abb.: Konstruiertes Beispiel eines Flächentauschs
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Das obige Beispiel zeigt, dass von einem Flächentausch sowohl die Stadt als auch der Investor profitieren könnten: Ein nicht oder nur gering bebaubares Grundstück des Investors wird mit einem städtischen Grundstück in besserer Lage und mit besserem Zuschnitt zum Vorteil des Investors getauscht. Die Stadt selbst kann die Restfläche in ihre Umlegungsmasse einbeziehen und hat von diesem Tausch somit keinen Nachteil (z.B. Wertverlust). Auf diese Weise können neue städtebauliche Qualitäten und finanzielle Vorteile geschaffen und Innenentwicklungsmaßnahmen beschleunigt werden.

Das nachfolgende Beispiel aus Bad Wildbad / Calmbach veranschaulicht anhand einer kleinen, schnell realisierbaren Maßnahme, dass Kommunen durch Überplanung öffentlicher Flächen, die derzeit unter- oder falsch genutzt sind, Eigenmittel für die Innenentwicklung mobilisieren können: Durch den Rückbau einer zu groß dimensionierten Straße wurden rund 700 m² Wohnbau-Grundstücksfläche gewonnen (abzüglich Umbaukosten, jedoch bei künftigem Wegfall der Unterhaltungskosten). Darüber hinaus wurden drei attraktive Baugrundstücke im Sinne der Ergänzung nach § 34 Abs. 4 BauGB geschaffen.

Mit der Mobilisierung derartiger Reserven könnten Gemeinden einen finanziellen Grundstock für ihren weiteren Innenentwicklungsprozess aufbauen. Dieser könnte z.B. in Anlehnung an das „Sanierungskonto“ auf ein „Innenentwicklungskonto“ fließen, auf das auch Erträge und Mehrwerte zurückgebucht werden und das folglich die Basis für weitere Maßnahmen bilden könnte. Ein solches Konto ist nicht nur angesichts des Mehraufwands für Planung und Maßnahmen der Innenentwicklung allgemein sinnvoll, sondern auch angesichts ganz konkreter Problemstellungen: Insbesondere bei Konversionsaufgaben, denen häufig eine Firmeninsolvenz vorausgegangen ist, stehen für Restrukturierung und Umnutzung oft keine Finanzmittel von privater Seite mehr zur Verfügung.

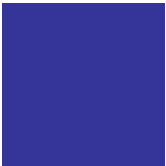


Abb.: Übererschließung, zu groß dimensionierte Verkehrsfläche in Bad Wildbad / Calmbach
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

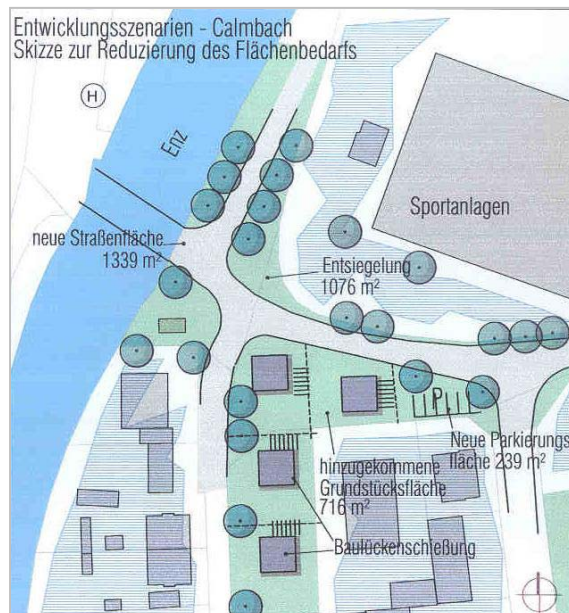
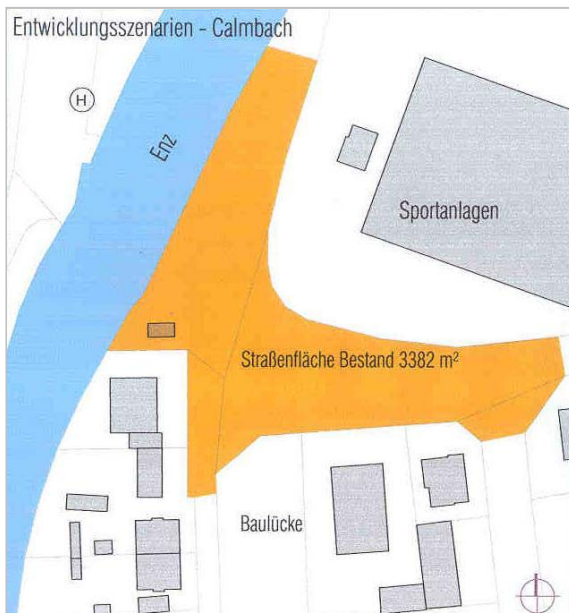


Abb.: Skizze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und Arrondierung nach § 34 BauGB
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Instrumentelles Management

Ziel und Aufgaben

Das instrumentelle Management bildet die zentrale Handlungsebene für die städtebauliche Umsetzung von Innenentwicklungskonzepten. Bei der Realisierung von Planungen eröffnen sich neue Vorgehensweisen durch das heutige Planungsinstrumentarium: z.B. durch vorhabenbezogene Bebauungspläne, durch städtebauliche Verträge, die Einbeziehung sonstiger städtebaulicher Planungen, die Beschleunigung von Bauleitplanverfahren wie auch dadurch, dass die Kommunen Planungs- und Betreuungsleistungen nach außen vergeben können. Während die Planung zweistufig aufgebaut war, steht ihr nun eine Klaviatur an Instrumenten mit unterschiedlichsten Einsatzmöglichkeiten zur Verfügung, die noch bei weitem nicht kreativ genug genutzt wird. Dabei sollten alle denkbaren Instrumente einbezogen werden:

- informelle Planungsinstrumente,
- rechtliche Planungsinstrumente,
- finanzielle Instrumente (vgl. S. 75).

Es gilt, sämtliche Möglichkeiten, Variationen und Kombinationen des Instrumenteneinsatzes auszuschöpfen, um entsprechend der jeweiligen Problem- und Aufgabendefinition die richtige Strategie für die Realisierung von Maßnahmen zu finden. Dabei ist konsequent ergebnisorientiert vorzugehen.

Die folgenden Ausführungen sollen aufzeigen, wie die Ziele der Innenentwicklung mit Hilfe des bestehenden Instrumentariums grundsätzlich erreicht werden können. Darüber hinaus werden Vorschläge zur Anwendung einzelner Instrumente und Hinweise für ihre mögliche Weiterentwicklung formuliert.



Instrumentarium

Planungsinstrumente (vgl. Teil B):

- Entwicklungsszenarien / Machbarkeitsstudien
- Rahmenplanung / städtebauliche Konzepte
- Innenentwicklungsplan
- Strategieplan

Rechtsinstrumente der Planung:

- Flächennutzungsplan
- Bebauungsplan
 - einfacher Bebauungsplan
 - qualifizierter Bebauungsplan
 - vorhabenbezogener Bebauungsplan
- sonstige städtebauliche Satzungen
 - Satzungen gem. § 34 Abs. 4 BauGB
 - etc.

Rechtsinstrumente zur Verwirklichung der Planung:

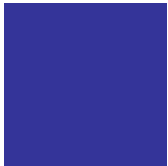
- Städtebaulicher Vertrag
- Erschließungsvertrag
- Besonderes Städtebaurecht mit
 - städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen
 - städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen
 - städtebaulichen Geboten
- Umlegung und Grenzregelung
- Vorkaufsrechte gem. §§ 24 ff BauGB
- Enteignung

Rechtsinstrumente des Bebauungsrechts:

- Zulässigkeitsregelungen gem. § 30 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB
- Zulässigkeitsregelungen des § 34 BauGB

Ergänzt werden diese planerischen und rechtlichen Instrumente durch:

- Öffentlichkeitsarbeit
- politische Einbindung in die Entscheidungsstrukturen der Gemeinde
- Vermarktung



Einsatz und Anwendung der Instrumente bei der Innenentwicklung

Planungsinstrumente

Die bereits in Teil B beschriebenen Planungsinstrumente erlauben zwar eine weitgehende Ideenfindung und Darstellung der anzustrebenden Ergebnisse. Deren rechtliche Durchsetzung können sie jedoch nicht leisten; sie eignen sich allenfalls als Argumentationshilfe bei der Überzeugungsarbeit. Ihre Aufgabe liegt also im Planerischen und Entwurflichen, nicht im Realisierungsmanagement.

Eine besondere Stellung nimmt der Innenentwicklungsplan ein. Er stellt eine Art Zusammenfassung sämtlicher planerischen Aktivitäten dar und leitet direkt in die Realisierung über. In Teil B wurde vorgeschlagen, den Innenentwicklungsplan in den Flächennutzungsplan zu integrieren, um ihm eine gewisse rechtliche Bedeutung zu geben.

Dem Innenentwicklungsplan kann mehr Gewicht verliehen werden, indem seine rechtliche Bedeutung gesetzlich verankert wird. Zum Beispiel könnte die Existenz eines Innenentwicklungsplans zur Bedingung dafür gemacht werden, dass neues Bauland ausgewiesen werden darf oder dass Fördermittel für Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungs- oder sonstige städtebauliche Maßnahmen gewährt werden. Der Erlass von Umwandlungs- und Abrundungssatzungen im Sinne des § 34 Abs. 4 BauGB könnte ebenfalls davon abhängig gemacht werden, ob ein Innenentwicklungsplan vorliegt. Auch könnte geregelt werden, dass sich ein Vorhaben im Sinne des § 34 BauGB einfügt, wenn es den Bestimmungen des Innenentwicklungsplans entspricht.



Abb.: Entwicklungspotenziale auf Stadtebene
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Rechtsinstrumente der Planung

Flächennutzungsplan

Da der Flächennutzungsplan auf eine interne Wirkung beschränkt ist, sind seine Einflussmöglichkeiten auf der Projektebene der Innenentwicklung begrenzt. Die Hauptaufgabe des Flächennutzungsplans liegt in der Gesamtstadtebene und dort auf der Grobsteuerung der Stadtentwicklung.

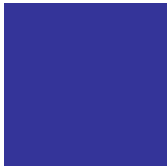
Durch Verwaltungshandeln und durch konsequente Anwendung des § 1 Abs. 3 BauGB (Erforderlichkeit) und Abs. 5 („Sicherung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, Gewährleistung einer menschenwürdigen Umwelt und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“) sollten die Flächen, die für eine Stadterweiterung noch zur Verfügung stehen, auf das Mindestmaß begrenzt werden. Der Flächennutzungsplan ist die zentrale Diskussionsplattform und wichtigste Absicherung des Innenentwicklungskonzeptes auf Gesamtstadtebene. Hierzu wurden in Teil B bereits Vorschläge unterbreitet.

Gemäß § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 10 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne vor allem die Ergebnisse sonstiger von der Gemeinde beschlossener städtebaulicher Planungen zu berücksichtigen. Nach § 1 Abs. 2 BauGB sind Flächennutzungspläne Bauleitpläne – für sie gilt dieser Planungsgrundsatz also ebenso wie für Bebauungspläne. Die Innenentwicklungspläne als „sonstige städtebauliche Planungen“ sind bei der Aufstellung oder Fortschreibung von Flächennutzungsplänen somit **Abwägungsmaterial**.

Im Flächennutzungsplan lassen sich bereits die Voraussetzungen dafür schaffen, Außenbereichsflächen durch städtebauliche Satzungen gem. § 34 Abs. 4 BauGB in Innenbereichsflächen umzudefinieren. Es können laut § 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB diejenigen „bebauten Bereiche im Außenbereich“ als Bauflächen dargestellt werden, die durch eine „Entwicklungssatzung“ („Umwandlungssatzung“) zu Innenbereichsflächen entwickelt werden können. Außerdem können diejenigen Flächen dargestellt werden, die einer Innenbereichssatzung gem. § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB zugänglich sein sollen. Der Flächennutzungsplan ist dann Ausdruck dafür, dass der Erlass einer „Ergänzungssatzung“ („Abrundungssatzung“) einer „geordneten städtebaulichen Entwicklung“ im Sinne des § 34 Abs. 4 Satz 2 BauGB entspricht. Ferner kann schon auf der Ebene des Flächennutzungsplans dargestellt werden, welche unbebauten Flächen nach Auffassung der Gemeinde zum Innenbereich zählen und deshalb zum Gegenstand einer „Klarstellungssatzung“ im Sinne des § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB gemacht werden können. § 5 BauGB sieht diese Darstellungen zwar nicht vor; sie sind jedoch auch nicht verboten und helfen, die beabsichtigte Innenentwicklung schon auf der Ebene der Flächennutzungsplanung kenntlich zu machen.

Auf Gesamtstadtebene stellt der Flächennutzungsplan somit ein wichtiges Planungsinstrument zur Förderung der Innenentwicklung und zur Begrenzung der Stadterweiterung dar. Zusammengefasst kann er Folgendes leisten:

- Einarbeitung und interne Sicherung des Innenentwicklungsplans. Im so ergänzten Flächennutzungsplan wird deutlich, wo eine Gemeinde noch Erweiterungen vornehmen kann und wo sie ihre Aktivitäten auf die Innenentwicklung konzentrieren will. Durch die Information nach Außen bindet sich die Gemeinde. Eine verbindliche Steuerung der Maßnahmen findet dadurch allerdings nicht statt. Ein in den Anforderungen besonders formulierter, zielführender Handlungsbezug ist mit dem Flächennutzungsplan allein nicht zu erreichen.



- Schaffung von rechtlich noch unverbindlichen Vorgaben für die künftige Abgrenzung des Innenbereichs durch Innenbereichssatzungen gem. § 34 Abs. 4 BauGB.
- Flexibilität wird über die verhältnismäßig unkomplizierte Fortschreibung des Flächennutzungsplans z.B. im Parallelverfahren in geringem Umfang erreicht.

Anzumerken ist, dass sich die Gemeinden auf eine Selbstbeschränkung ihrer Erweiterungsmöglichkeiten nur dann einlassen werden, wenn die aktive Bewältigung der Innenentwicklungsaufgaben auch gesetzlich und finanziell unterstützt wird. Nur wenn die Gemeinden die entsprechende Handhabe besitzen, aktiv die Innenentwicklung zu betreiben und hierzu auch der politische Wille vorhanden ist, kann die Begrenzung der Außenentwicklung im Flächennutzungsplan etwas bewirken.

Stehen der Gemeinde jedoch keine Umsetzungshilfen (Finanzierung, Förderung etc.) zur Verfügung, müssen im Zuge von Fortschreibungen des Flächennutzungsplans möglicherweise erforderliche Stadterweiterungen zugelassen werden. Diese Möglichkeit müsste ggf. vertraglich zwischen Gemeinde und Genehmigungsbehörde vereinbart werden.

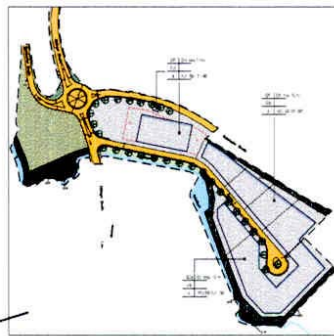
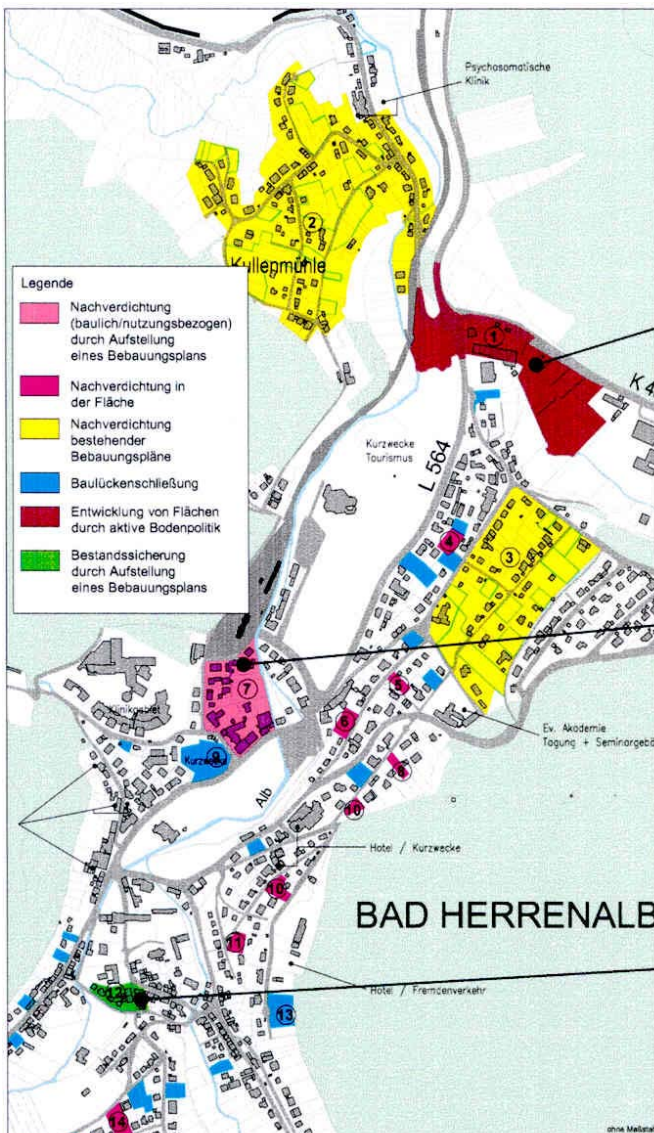


Abb.: Innenentwicklungsplan, eingearbeitet in den Flächennutzungsplan
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

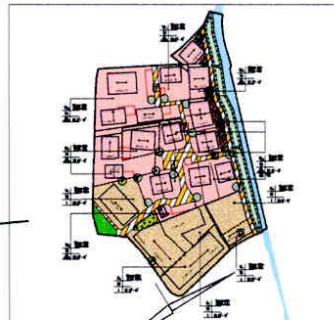


Bebauungsplan

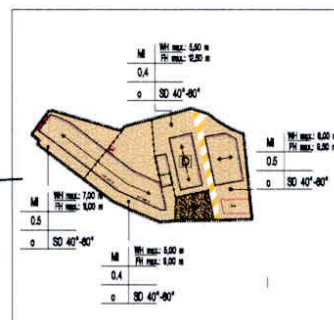
Der Bebauungsplan spielt bei der Innenentwicklung als zentrales Instrument der Bauleitplanung nach wie vor eine bedeutende Rolle. Als Angebotsplan fixiert er Rahmenbedingungen und dient der Absicherung städtebaulicher Konzepte, besitzt selbst jedoch keine nennenswerte Entwicklungsdynamik. Somit kann der Bebauungsplan nur einen begrenzten Beitrag zur aktiven Steuerung und Umsetzung von Planungsaufgaben leisten.



Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
Bebauungsplan



Nachverdichtung
Bebauungsplan



Sicherung des Bestands

ID	1
Name	Gewerbefläche Vorderes Dobeltal
Fläche in ha	4,27
Kategorie	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
Zeit	2001-2002
Bearbeiter	Gesellschaft: H. Schmitt, Büro: Fr. Kurz, Stadt: Fr. Müller
Kosten	ca. 1 Mio. €, öff. Mittel
Anstehende Aufgaben	• Verhandlung • Vermessung • BP
Daten / Flurstücke	1253, 1255, 1256, 527, 581/2, 681/3, 387/3, 380/2, 381/1, 383, 387/1, 350/4, 385/3, 390/1, 387/4
Beschlusslage	Aufstellungsbeschluss vom 22.07.2001
Verfahrensstand	Vorentwurf

ID	7
Name	BP Grüner Wald
Fläche in ha	2,6
Kategorie	Nachverdichtung durch Bebauungsplan
Zeit	2000-2004
Bearbeiter	Stadt: Fr. Müller, Büro: Fr. Meier
Kosten	
Anstehende Aufgaben	• Hydrologisches Gutachten • Offenlage
Daten / Flurstücke	1224, 1223, 1226, 1227, 1220, 1221, 1190, 1190/1, 1219, 1180, 1217/3, 316/2, 1217, 1213, 1213/1, 1218/1, 1216, 1217/3
Beschlusslage	Aufstellungsbeschluss vom 01.03.2000
Verfahrensstand	Entwurf

ID	12
Name	BP Klosterscheune
Fläche in ha	0,4
Kategorie	Bestandsicherung durch Aufstellung eines Bebauungsplans
Zeit	1999-2003
Bearbeiter	Stadt: Fr. Müller, Büro: Fr. Meier
Kosten	
Anstehende Aufgaben	• TÖB v. Vorentwurf auswerten
Daten / Flurstücke	45, 455, 462, 453, 451, 46, 43, 1666, 1556, 47/2, 49, 155
Beschlusslage	Aufstellungsbeschluss vom 29.09.1999
Verfahrensstand	Vorentwurf

Abb.: Bebauungspläne mit Ablauf- und Organisationsschemen aus Bad Herrenalb, Ableitung von Bebauungsplan-Projekten aus der Gesamtstadtebene (Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Im Bebauungsplan festgesetzte Rahmenbedingungen, die hinsichtlich der Innenentwicklung von Bedeutung sind:

- Art der baulichen Nutzung:
Vermeidung gegenseitiger Störungen bei Nutzungsmischungen und somit Vermeidung unnötiger Wegebeziehungen
- Maß der baulichen Nutzung:
Minstdichte, Höchstdichte, Festsetzung einer „angemessenen“ Dichte und damit Sicherstellung der angemessenen Nutzung von Innenentwicklungsflächen
- Lage der Nutzung:
Städtebauliche Ordnung von Innenentwicklungsflächen, Sicherung von Freiflächen, Luftschneisen etc.
- Verkehrsflächen und ihre sparsame Dimensionierung
- Flächen für die Infrastruktur
- Grad der Versiegelung, Entsiegelungsvorgaben etc.

Die Stärken und Schwächen des Bebauungsplans treten bei der Innenentwicklung deutlich zu Tage. Obwohl es ihm an Flexibilität, Zeitbezug und aktiver Entwicklungsdynamik mangelt, bleibt der Bebauungsplan das zentrale Rechtsinstrumentarium auch der Innenentwicklung. Sein Manko kann zudem durch die Kombination mit anderen Instrumenten ausgeglichen werden.

Der Bebauungsplan wird im Planungsprozess der Innenentwicklung auf Projektebene verhältnismäßig spät rechtsverbindlich. Dies schadet nicht, so lange die Möglichkeit besteht, gewünschte Bauvorhaben gem. § 33 BauGB vorab zu genehmigen bzw. so lange die bis zum Inkrafttreten des Bebauungsplans geltende Rechtslage – meist § 34 BauGB – elastisch genug ist, um die gewollte Entwicklung zuzulassen (vgl. Kapitel „Rechtsinstrumente des Baurechts“). Ein in Aufstellung befindlicher Bebauungsplan kann bereits dadurch Bedeutung erlangen, als man auf seiner Grundlage „überzeugungsresistente“ Bauherren mit den Mitteln der Sicherung der Bauleitplanung (Zurückstellung, Veränderungssperre) von unerwünschten städtebaulichen Entwicklungen abzuhalten vermag.

Dennoch sollte der Gesetzgeber dafür sorgen, dass der Bebauungsplan in der Projektphase länger flexibel gehalten werden kann. Investoren äußern ihre Ziele und Wünsche in der Regel erst beim Kauf oder bei Kaufverhandlungen (also zu einem Zeitpunkt, an dem der Planungsprozess bereits fortgeschritten ist), da sie erst dann deren Realisierbarkeit prüfen können. Zugleich bringen sie eigene Vorstellungen hinsichtlich Funktion und Gestalt ein. Der Bebauungsplan darf zu diesem Zeitpunkt somit noch keine Rechtsverbindlichkeit besitzen. Seine über einen gewissen Zeitraum gegebene Offenheit trägt entscheidend zu einer erfolgreichen Innenentwicklung bei.

Mit dem Instrument Bebauungsplan kann außerdem die Bedeutung des Innenentwicklungsplans indirekt erhöht werden. Bei der Aufstellung, Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplans gleich welcher Art (qualifiziert, vorhabenbezogen oder einfach) sind nach § 1 Abs. 6 BauGB die öffentlichen und privaten Belange gerecht untereinander abzuwägen. Zu diesen Belangen zählt nach § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 10 BauGB auch der Innenentwicklungsplan. Sein Inhalt ist somit beim Bebauungsplanverfahren als **Abwägungsmaterial** zu berücksichtigen.



Aus dem Innenentwicklungsplan kann also – weitergehend als aufgrund § 9 BauGB im Bebauungsplan möglich – schon abgeleitet werden, in welcher Form der Bebauungsplan später geändert wird, falls eine erwartete, aber noch nicht sichere städtebauliche Entwicklung eintritt. Da der Bebauungsplan kein „Baurecht auf Zeit“ vermitteln darf (zeitlich begrenzte Bebauungspläne sind rechtlich – noch – unzulässig), kann der Innenentwicklungsplan Planungsabsichten somit informell offenbaren.

Einfacher Bebauungsplan

Der einfache Bebauungsplan bietet erweiterte Handlungsmöglichkeiten, im Rahmen der Innenentwicklung besser auf den vorhandenen Bestand eingehen zu können. Im Unterschied zum qualifizierten Bebauungsplan verzichtet der einfache Bebauungsplan auf mindestens eine der folgenden vier Festsetzungen: Art und Maß der baulichen Nutzung, überbaubare Grundstücksfläche und örtliche Verkehrsfläche. Oft reicht es aus, nur die überbaubare Grundstücksfläche und die Art der baulichen Nutzung festzusetzen, so dass sich die Zulässigkeit der Vorhaben im Übrigen an der bestehenden näheren Umgebung orientiert (§ 34 Abs. 1 BauGB). Es gelten dann z.B. Dichte-Werte, die von § 17 BauNVO nicht beeinflusst werden. Der einfache Bebauungsplan legt also nur die „Eckpfeiler“ der städtebaulichen Entwicklung verbindlich fest und überlässt die Zulässigkeit im Einzelfall dem elastischen Regime des § 34 BauGB.

Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Zur Aktivierung von Baulücken bzw. bei konkreten Vorhaben im Zuge der Innenentwicklung ist dieses Instrument vor allem hinsichtlich seines Zeitbezugs von Bedeutung: Der vorhabenbezogene Bebauungsplan steuert den Realisierungszeitpunkt der Maßnahme. Insofern trägt er entscheidend zur aktiven Steuerung von Innenentwicklungskonzepten bei. Der Vorhabenträger (Investor) verpflichtet sich, innerhalb eines festzulegenden Zeitraums mit eigenem wirtschaftlichem Risiko ein Vorhaben samt der erforderlichen Erschließungsmaßnahmen zu realisieren. Mit der engen Verknüpfung von Planung und Realisierung wird ein wichtiger Anspruch des Innenentwicklungsprozesses erfüllt. **Des Weiteren ist die Gestaltungsfreiheit beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan größer, weil die Bindung an § 9 BauGB nicht so eng ist wie beim allgemeinen Bebauungsplan.** Der vorhabenbezogene Bebauungsplan zeichnet sich auch dadurch aus, dass er gem. § 12 Abs. 6 BauGB entschädigungslos aufgehoben werden kann, falls der vorhabenbezogene Bebauungsplan nicht innerhalb der vereinbarten Frist durchgeführt wird; auf „fehlgeschlagenes Vertrauen“ kann also schnell und flexibel reagiert werden.

Da der vorhabenbezogene Bebauungsplan jedoch nur begrenzt eingesetzt werden kann, stellt er vor allem in Kombination mit anderen Instrumenten eine interessante Variante zur raschen und zielorientierten Umsetzung von Innenentwicklungsprojekten dar.



Sonstige städtebauliche Satzungen

Innenbereichssatzungen gem. § 34 Abs. 4 BauGB

Für die Innenentwicklung sind die Innenbereichssatzungen gem. § 34 Abs. 4 BauGB bedeutsam. § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB eröffnet die Möglichkeit, durch Satzung die Grenzen zwischen Innen- und Außenbereich festzulegen. Diese „Klarstellungssatzung“ hat jedoch keine konstitutive Wirkung, sondern kann nur die Rechtslage widerspiegeln. Vor Gericht gelten die Aussagen dieser Satzung also nicht als bindend. Dennoch dient die Klarstellungssatzung der Baurechtsbehörde als Entscheidungsgrundlage, solange ihre Gültigkeit gerichtlich nicht in Zweifel gezogen wird.

Mit der „Entwicklungssatzung“ („Umwandlungssatzung“) können gem. § 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB bebaute Bereiche im Außenbereich zum Innenbereich erklärt werden, sofern die Flächen im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt sind. Dadurch werden Flächen ohne Erlass eines Bebauungsplans zu Bauland.

Außerdem können durch „Ergänzungssatzung“ („Abrundungssatzung“) gem. § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB einzelne Flächen in den Innenbereich einbezogen werden, was häufig ohne zusätzliche Erschließungsmaßnahmen möglich ist. Für die Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB ist jedoch Voraussetzung, dass sie einer geordneten städtebaulichen Entwicklung entsprechen, was wiederum durch einen Innenentwicklungsplan dokumentiert werden kann. Die durch eine Ergänzungssatzung einbezogenen Flächen müssen darüber hinaus durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs geprägt sein.

Rechtsinstrumente zur Verwirklichung der Planung

Städtebaulicher Vertrag

Mit dem städtebaulichen Vertrag hat der Gesetzgeber den Gemeinden auch für die Innenentwicklung Elemente zur vertraglichen Steuerung an die Hand gegeben. Im Vorfeld bzw. begleitend zu konkreten Projekten der Innenentwicklung kann der städtebauliche Vertrag dazu beitragen, städtebauliche Ideen und Planungen flexibel zu verwirklichen. Seine besondere Bedeutung liegt in der möglichen Kombination mit anderen Rechts- und Planungsinstrumenten zur Innenentwicklung (vgl. S. 109 ff).

Der städtebauliche Vertrag (§ 11 BauGB) ist ein geeignetes Instrument, um die rechtsverbindliche Planung von Leistungen des Investors abhängig zu machen. Es gibt folgende Formen städtebaulicher Verträge:

- **Umlegungsverträge:** Bevor der Bebauungsplan oder die städtebauliche Satzung in Kraft tritt, kann vertraglich sichergestellt werden, dass die Grundstücksverhältnisse in einer bestimmten Weise neu geordnet werden, so dass es keiner amtlichen Umlegung mehr bedarf (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB).
- **Bodensanierungsverträge:** Gegenstand städtebaulicher Verträge kann auch die Verpflichtung zur Freilegung von Grundstücken und zur Bodensanierung sein (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB).
- **Planausarbeitungsverträge:** Dem Investor kann die Ausarbeitung der Planungen bzw. die Übernahme der Planungskosten auferlegt werden (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB).



- Zielbindungsverträge: Bauleitplanerische Ziele, die in rechtsverbindlichen Plänen nicht geregelt sind, können hiermit vertraglich vereinbart werden (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB).
- Bauverpflichtungsverträge: Sie sind eine Unterart der Zielbindungsverträge, in denen sich der Investor verpflichtet, die Bauvorhaben innerhalb einer bestimmten Frist zu verwirklichen (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB).
- Umweltschützende Ausgleichsverträge: Hiermit wird z.B. festgelegt, dass der Investor evtl. notwendig werdende Ausgleichsmaßnahmen selbst durchführt, zumindest aber die Kosten dafür trägt (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB).
- Wohnbedarfsdeckungsverträge: Der Investor kann verpflichtet werden, Flächen zur Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung oder von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen zur Verfügung zu stellen (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB).
- Folgekostenverträge: Dem Investor kann auferlegt werden, die durch das Bauvorhaben veranlassten Infrastrukturmaßnahmen zu finanzieren.

Investoren werden solche Verträge sicherlich nur dann eingehen, wenn die Baulandentwicklung eine entsprechende Wertschöpfung erwarten lässt.

Städtebauliche Verträge werden abgeschlossen, bevor der Inhalt des Bebauungsplans rechtsverbindlich feststeht. Aufgrund des in § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB enthaltenen **Kopplungsverbot** kann ein städtebaulicher Vertrag unzulässig sein, wenn der Bebauungsplan in Kraft getreten oder zuvor ein Zulassungsanspruch nach § 33 Abs. 1 BauGB entstanden ist. Deshalb werden in städtebaulichen Verträgen Leistungen zugesagt, die davon abhängig sind, dass der künftige Bebauungsplan einen bestimmten Inhalt hat. Der erwartete Inhalt des Bebauungsplans kann laut § 2 Abs. 3 HS 2 BauGB jedoch nicht zum Inhalt des städtebaulichen Vertrags gemacht werden, sondern nur zur Bedingung für die Wirksamkeit des Vertrags bzw. zum Kündigungs- oder Rücktrittsgrund. Existiert ein vom Gemeinderat beschlossener Innenentwicklungsplan und wird dessen Umsetzung in der beschriebenen Weise zur Wirksamkeitsvoraussetzung des städtebaulichen Vertrags gemacht, lässt sich die mit dem Abschluss des städtebaulichen Vertrags verbundene städtebauliche Erwartung ausreichend bestimmt beschreiben und das Risiko des Scheiterns somit erheblich minimieren. Auf diese Weise wirkt der Innenentwicklungsplan mittelbar lenkend auf die künftige Bauleitplanung.

Folgende Inhalte eines städtebaulichen Vertrags sind in Bezug zur Innenentwicklung besonders wichtig:

- Grundstückskosten
- Zahlungsmodalitäten
- Abbruchkosten
- Kosten der Altlastenbeseitigung
- Kosten der Vermessung und der Planung

- Verpflichtungen seitens der Stadt, z.B. ergänzende Maßnahmen wie Erschließung, Grünplanung, Gestaltung benachbarter Flächen, Lärmschutz
- Besondere Verpflichtungen seitens des Eigentümers, z.B. städtebauliche und architektonische Qualität durch Vorlage entsprechender Entwurfs- und Ausführungspläne, Durchführung von Wettbewerben oder Gutachterverfahren
- Nutzungsrechte



- Nutzungskonzept:
 - Art der baulichen Nutzung im Detail, z.B. Nutzungsausschlüsse oder Nutzungsfestsetzungen in bestimmten Geschossen oder Ebenen
 - Maß der baulichen Nutzung im Detail, geschossweise Festsetzung
- Zahl der Stellplätze und deren Verteilung
- sonstige Einschränkungen

- Realisierungsvorgaben
 - Mittelbeantragung Stadt (z.B. Landessanierungsprogramm LSP, Förderprogramm zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes GVFG)
 - Räumungsverpflichtung Eigentümer
 - Zeitplan, z.B. bzgl. Räumung, Altlastenbeseitigung, Baugenehmigung, Baubeginn, Fertigstellung im privaten und öffentlichen Bereich
- Erschließung:
 - Äußere Erschließung
 - Innere Erschließung
 - Fertigstellung der Erschließung

- Kostenbeteiligung:
 - Beteiligung an der äußeren Erschließung
 - Beteiligung an Folgemaßnahmen
 - Sicherung der Kostenbeteiligung

- Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen, Umweltverträglichkeitsprüfung:
 - Art und Umfang der Maßnahme
 - Lage, Standort, zeitliche Realisierung
 - Finanzierung

Der städtebauliche Vertrag kann sich inhaltlich aus verschiedenen Vertragstypen zusammensetzen. Deshalb findet sich in dieser Aufzählung auch die Erschließung als Regelungsgegenstand, obwohl der Erschließungsvertrag in § 124 BauGB eine eigenständige gesetzliche Regelung gefunden hat (s. dazu nachfolgend). Vom jeweiligen Regelungsbedarf der Innenentwicklung hängt ab, was zum Inhalt des städtebaulichen Vertrags gemacht wird. Bei allen städtebaulichen Verträgen ist zu berücksichtigen, dass die Regelungsgegenstände rechtlich begrenzt sind durch das Gebot der Angemessenheit (§ 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BauGB, § 124 Abs. 3 Satz 1 BauGB, § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG), durch das Gebot der Kausalität (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) und durch das Koppelungsverbot (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB, § 124 Abs. 3 Satz 1 BauGB, § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG).

Die besonderen Vorteile des städtebaulichen Vertrags für die Innenentwicklung liegen erstens im Beitrag zur Sicherung der schnellen Umsetzung und damit der Vermeidung weiterer Leerstände z.B. auf Brachflächen. Baulücken können in den Vertragsgebieten somit ausgeschlossen werden. Zweitens kann der städtebauliche Vertrag durch die Festsetzung der Mindestdichte im Detail bewirken, dass ein angestrebtes und sinnvoll hohes Maß der baulichen Nutzung auch tatsächlich realisiert wird. Drittens trägt der städtebauliche Vertrag dazu bei, eine enge Verzahnung von Entwurf und Finanzierung der Realisierung zu erreichen: Die Finanzierung in Form einer Kostenbeteiligung entweder von öffentlicher Seite (Förderung) oder durch den Investor wird ebenfalls im Detail festgelegt und gesichert.



Über den Bebauungsplan hinaus können außerdem architektonische und städtebauliche Freiraumqualitäten sehr viel detaillierter und zielgerichteter sichergestellt werden. Als Ersatz für komplizierte Textfestsetzungen, die den Wunsch nach architektonischer Qualität in den meisten Fällen ohnehin nicht treffend darstellen, lassen sich die gewünschten Ziele durch Skizzen, Pläne und sonstige Informationen vertraglich fixieren. Der städtebauliche Vertrag ist die Klammer des gesamten Absicherungsprozesses und füllt die informellen und rechtlichen Pläne mit Leben.

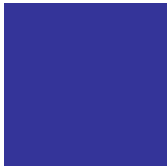
Erschließungsvertrag

Der Erschließungsvertrag besitzt in Bezug zur Innenentwicklung eine eher untergeordnete Bedeutung; ähnlich wie der Durchführungsvertrag stellt er eine spezielle, besonders geregelte Form des städtebaulichen Vertrags dar. Unter den Voraussetzungen des § 124 BauGB gewährleistet er, dass sämtliche Erschließungskosten (also nicht nur die erschließungsbeitragsfähigen Kosten) vom „Partner der städtebaulichen Entwicklung“ getragen werden.

Im Zusammenhang mit der Innenentwicklung werden jedoch selten „echte“ Erschließungsverträge, das heißt „beitragsersetzende“ Erschließungsverträge abgeschlossen, weil die Erschließungsanlagen meist schon vorhanden, d.h. endgültig hergestellt und die Grundstücke somit im Rechtssinne bereits erschlossen sind. Bei den Erschließungsmaßnahmen, die dennoch durchgeführt werden müssen, handelt es sich in Wirklichkeit um Infrastrukturmaßnahmen, die nicht dem Vertragstyp „Erschließungsvertrag“ gem. § 124 BauGB sondern dem Vertragstyp „Folgelastenvertrag“ des § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB unterfallen und deshalb weniger strengen Bindungen unterliegen. Zum Beispiel braucht der Vertragspartner nicht „Dritter“ zu sein, es kann auch die Gemeinde selbst sein.

Innenentwicklungsmaßnahmen werden also insofern erleichtert, als die eigentlich in Aufgabe der Kommune liegende Erschließung auf Dritte (Investoren) übertragen werden kann. Dadurch entsteht gerade auf der Projektebene ein stark erweiterter Handlungsspielraum bei gleichzeitiger Kosteneinsparung seitens der Kommune: Sie muss keine Zwischenfinanzierungskosten aufwenden, und ihr bleibt der zehnpromtente Eigenanteil an den Erschließungskosten erspart. Für den Investor entsteht der Vorteil, dass Planung und Realisierung schneller und besser aufeinander abgestimmt erfolgen können.

Der Erschließungsvertrag eröffnet der Gemeinde wie auch dem Investor die Chance, beiderseitige Interessen zu wahren und Vorteile für alle Beteiligten auszuarbeiten. So besteht zum Beispiel die Möglichkeit, durch kompakte Planung die städtebaulichen Projekte schneller wirksam werden zu lassen, wobei zugleich Kosten gespart werden. Die Erschließungsträgerschaft für Private kann auch auf anderen Feldern Vorteile haben (VOB etc.), wodurch die Erschließung vereinfacht und kostengünstiger erfolgen kann. Jedoch ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Freistellung von Bindungen, die der Gemeinde eigentlich auferlegt sind, tatsächlich zulässig ist.



Besonderes Städtebaurecht

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die Entwicklungsmaßnahme hat sich in den letzten Jahren in besonderen Fällen als städtebauliches Instrument bewährt. Da bei der Innenentwicklung großflächige, zusammenhängende Konversionsgebiete insbesondere auf Gesamtstadtebene selten sind, ist die Mobilisierung von Baulücken auf der Fläche mit sehr vielen kleinen, punktuellen Maßnahmen verbunden.

Die Frage ist nun, inwieweit das Instrument Entwicklungsmaßnahme so interpretiert werden kann, dass flächendeckend auf der Gesamtstadtebene bzw. auf Teilflächen der Stadt Baulücken mobilisiert werden können. Hierzu sind nachfolgend Vorschläge und Denkansätze formuliert. Hilfreich wären zusätzlich moderate finanzielle Hilfestellungen des Landes im Rahmen des Landessanierungsprogramms.

Am Beispiel der Stadt Wildbad ist nebenstehend dargestellt, wie eine derartige Entwicklungsmaßnahme, aufgeteilt in Einzelabschnitte der Innenentwicklung, aussehen kann. Abgeleitet aus dem Innenentwicklungskonzept auf Gesamtstadtebene werden Baulücken und Entwicklungsflächen abgegrenzt, die punktuell mobilisiert werden sollen. Finanzielle Unterstützung müsste nur insoweit erfolgen, um die Zwischenfinanzierung durch die Kommune zu erleichtern. Sofern die Maßnahmen komplexer werden (z.B. durch notwendige Erschließungsmaßnahmen), könnte das Instrumentarium dann schrittweise erweitert werden.

Die Anwendung des Instruments Entwicklungsmaßnahme setzt voraus, dass sie „in öffentlichem Interesse“ ist. Dieses ist durch die Innenentwicklung bzw. durch den Zwang zur Einsparung von Flächen im Außenbereich uneingeschränkt gegeben.⁵ Die „Wiedernutzung brachliegender Flächen“ ist laut Gesetz ausdrücklich ein Anwendungsfall (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB). Darüber hinaus besitzen städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen folgende Merkmale:

- Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme dient der „mittelfristigen Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohngebäuden, Arbeitsstätten und an Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen“.
- Auch kleinere Gemeinden können auf ihre Größe bezogene Entwicklungsmaßnahmen durchführen.
- Um ihre städtebauliche Konzeption zu sichern, kann die Gemeinde auch schon vor der förmlichen Festlegung durch Satzung Vorkaufsrechte begründen; sie kann eine Veränderungssperre beschließen oder die Zurückstellung von Baugesuchen beantragen.

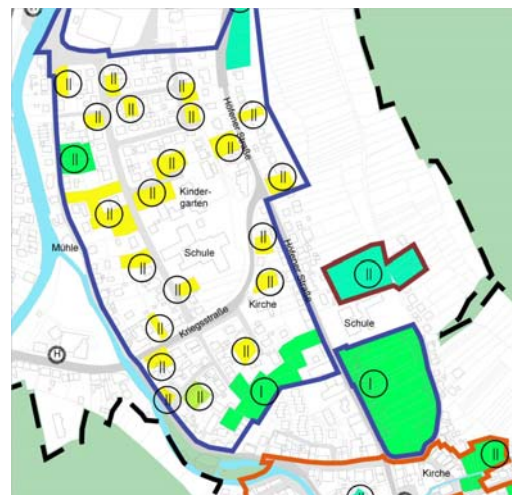


Abb.: Auszug aus dem Strategieplan Bad Wildbad / Calmbach
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

⁵ Quelle: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Arbeitshilfe des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg, Stuttgart 1992



- Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann und soll rasch durchgeführt werden und ist ausdrücklich kein Instrument der Bodenbevorratung. Dies kommt der Innenentwicklung in Form einer zügigen und umfassenden Bebauung von Teilen des Innenbereichs zugute.
- Die Gemeinde kann, wenn der Eigentümer nicht in der Lage ist oder sich nicht dazu verpflichtet, selbst gemäß den Zielen der Entwicklungsmaßnahme in angemessener Frist zu bauen, Grundstücke im Entwicklungsbereich notfalls durch Enteignung erwerben. Nach der vollständigen Grundstücksneuordnung, der evtl. notwendigen Erschließung und sonstigen Vorbereitungen hat sie die Grundstücke an Bauwillige zu veräußern.
Eine drohende Enteignung kann den bisher bauunwilligen Grundstückseigentümer jedoch auch zur Nutzung z.B. von Baulücken veranlassen. Damit wäre eine eigenständige Erfüllung von Zielen der Innenentwicklung ohne Zwischenschalten der Gemeinde erreicht.
- Über die Festsetzungen des Bebauungsplans hinaus kann die Gemeinde die Bauherren auch in zivilrechtlichen Verträgen (z.B. Kaufvertrag) verpflichten, das Bauvorhaben
 - nach ihren Vorstellungen zu gestalten,
 - für bestimmte Personengruppen zu nutzen,
 - bis zu einem bestimmten Zeitpunkt auszuführen.

Lassen sich der Geltungsbereich bzw. Teilbereiche des Innenentwicklungsplans als Entwicklungsbereich im Sinne des § 165 Abs. 6 BauGB förmlich festlegen, öffnen sich die dafür vorgesehenen staatlichen Förderungs- und Finanzierungsprogramme. Es sollte dabei sichergestellt sein, dass die Ermittlung der „Entwicklungskosten“ sich auf möglichst große Bereiche der Innenentwicklung erstreckt. Dadurch wird vermieden, dass eine über diese Kosten hinausgehende Wertschöpfung in Teilbereichen an die Eigentümer „ausgekehrt“ werden muss, sondern zur Finanzierung der gesamten gewünschten Innenentwicklung herangezogen werden kann.

Nicht nur aufgrund dessen, dass die Entwicklungsmaßnahme mit Fördermitteln gestützt wird, erscheint diese Form der Behandlung von Teilen städtischer Innenflächen sehr vorteilhaft. Sie ist außerdem das geeignete Instrument, um den Druck zur raschen Bebauung von Baulücken zu erhöhen.

Das Beispiel Wildbad hat gezeigt, dass diese Maßnahmen nicht **flächendeckend** notwendig sind, da dort ausreichend Reserven bestehen. Es empfiehlt sich, je nach Priorität Teilflächen (z.B. im Umfeld der neuen Stadtbahn-Haltepunkte in Wildbad) Schritt für Schritt zu entwickeln. Somit kann eine Gemeinde in überschaubaren Einheiten Entwicklungsmaßnahmen durchführen.

Die Entwicklungsmaßnahme kann allerdings nur erfolgreich sein, sofern die Gemeinde dies politisch nachdrücklich wünscht und auch vor dem damit verbundenen Mittel der Enteignung nicht zurückschreckt. Sie ist dem Baugebot vorzuziehen, da sie in der Fläche zu einer „Gemeinschaftsaufgabe“ zur Innenentwicklung werden kann und nicht allein auf Einzelpersonen abzielt. Durch die Möglichkeiten der Abwendungsvereinbarung nach § 166 Abs. 3 Satz 3 BauGB besitzt sie zudem einen wichtigen psychologischen Vorteil gegenüber Baugebot und Enteignung. Der Grundstücksbesitzer könnte im Besitz seiner Parzelle bleiben und den Zielen der Mobilisierung von Baulücken dadurch Rechnung tragen, dass er diese in angemessener Zeit bebaut. Denn da der Gesetzgeber die „Wiedernutzung brachliegender Flächen“ im Auge hat, müsste dieser Passus auch für die Erstnutzung von Grund-



stücken gelten. Damit wäre die Entwicklungsmaßnahme ein sehr engagiertes Instrument zur Mobilisierung von Baulücken.

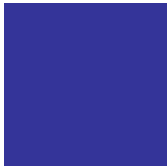
Hilfreich im planerischen Bereich wäre auch eine Vereinfachung des Planungsverfahrens bezüglich der vorbereitenden Untersuchung, der Satzung etc., sofern sich die Entwicklungsmaßnahme auf den Belang „Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen“ beschränkt.

Mit Blick auf die Schaffung von Finanzreserven ist die Möglichkeit bedeutsam, die Abschöpfung durch Mittragen von Folgekosten durch den privaten Grundstücksbesitzer zumindest zu beschränken. Hier könnte der Gesetzgeber einen wichtigen Beitrag zur finanziellen Stützung der Innenentwicklung leisten. Im Vordergrund steht allerdings zunächst die Mobilisierung von unbebauten Flächen.

Das Baugesetzbuch nennt eine bestimmte Innenentwicklungssituation als Anwendungsfall einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme: In § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist die „Wiedernutzung brachliegender Flächen“ ausdrücklich als ein Fall genannt, der die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zum Wohle der Allgemeinheit erfordert. Die Frage ist, ob die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nicht auch in dem Sinne als rechtliches Instrument der Innenentwicklung aktiviert werden kann, dass sämtliche Flächen einer Gemeinde, die für die Innenentwicklung geeignet sind, durch Satzung gem. § 165 Abs. 3 BauGB zum städtebaulichen Entwicklungsbereich erklärt werden können. Die Wertschöpfung in Teilbereichen könnte dann dazu verwendet werden, um Aufwendungen in jenen Bereichen abzudecken, in denen eine Wertschöpfung nicht möglich ist. Den „Charakter des Besonderen“ im Sinne des § 165 Abs. 2 in Verbindung mit § 165 Abs. 3 BauGB hätte eine solche flächenübergreifende Innenentwicklungsmaßnahme. Als Einheit betrachtet, dient sie auch dem Wohl der Allgemeinheit im Sinne des § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Werden alle Entwicklungsflächen in die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme einbezogen, wird regelmäßig auch das Subsidiaritätsgebot des § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB erfüllt, weil vor allem diejenigen Eigentümer nicht zu einer vertraglichen Vereinbarung bereit sein dürften, deren Flächen nur noch das Baurecht fehlt. Die Anwendungsvoraussetzung des § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 BauGB wird in der Regel ebenfalls erfüllt, wenn man für die Innenentwicklung einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren zugrunde legt. Aus den bereits geschilderten planerischen Notwendigkeiten heraus lässt sich die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zudem als Ergebnis einer ordnungsgemäßen Abwägung im Sinne des § 165 Abs. 3 Satz 2 BauGB begründen.

Die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs im Sinne des § 165 Abs. 6 BauGB führt häufig dazu, dass die damit zugelassenen obrigkeitlichen Zugriffsmöglichkeiten – insbesondere die Enteignung – gerade nicht ausgeschöpft werden müssen. Wenn die privaten Grundstückseigentümer bereit sind, die städtebaulichen Zielsetzungen der Innenentwicklung auf ihrem eigenen Grundstück zu realisieren und einen Ausgleichsbetrag zu zahlen, kann mit ihnen eine Abwendungsvereinbarung im Sinne des § 166 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauGB geschlossen werden. Mit dieser Vereinbarung wird dem Grundstückseigentümer die Pflicht auferlegt, sein Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist entsprechend den Zielen der Innenentwicklung zu nutzen.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme dürfte eher akzeptiert werden als der Umgang mit städtebaulichen Geboten im Sinne der §§ 175 ff BauGB. Denn der Entwicklungsbereich der gesamten Innenentwicklung wird durch Satzung festgelegt (§ 165 Abs. 6 BauGB), so dass von Beginn an erkennbar ist, dass nicht nur ein Einzelner betroffen ist. Außerdem wird



bei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Rahmen vorbereitender Untersuchungen (§ 165 Abs. 4 BauGB) deutlich gemacht, dass es sich um eine „Gesamtmaßnahme zum Wohle der Allgemeinheit“ handelt. Falls es also möglich ist, die Innenentwicklung als eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Sinne der §§ 165 ff BauGB durchzuführen, wird die Realisierung der Innenentwicklung stark erleichtert.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Innerhalb der Städtebauförderung und der Stadterneuerung sind bereits in den vergangenen drei Jahrzehnten wichtige Aufgaben der Innenentwicklung bewältigt worden. Diese Tradition und Erfahrung ist fortzusetzen und zu intensivieren.

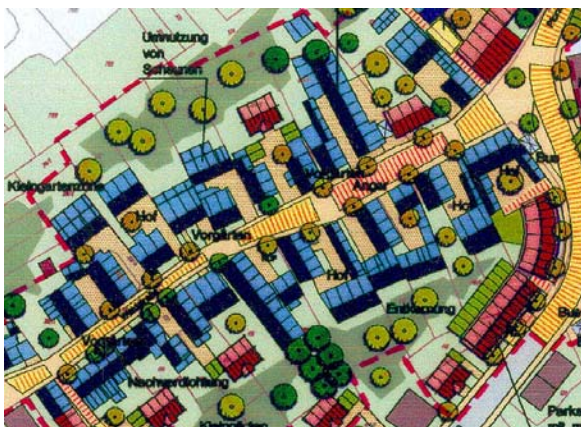


Abb.: Eisingen, Ortskernsanierung mit Innenverdichtung, Gestaltungsplan

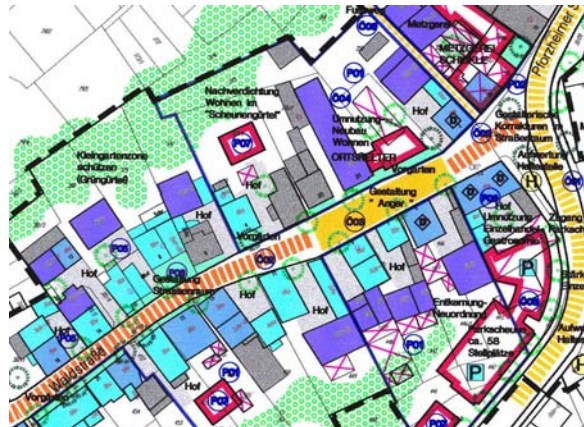


Abb.: Eisingen, Ortskernsanierung mit Innenverdichtung, Maßnahmenplan



Abb.: Oberboihingen, Ortskernsanierung mit Innenverdichtung, Gestaltungsplan
(Quellen: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Abb.: Oberboihingen, Ortskernsanierung mit Innenverdichtung, Maßnahmenplan



Im Sinne einer konsequenten Innenentwicklung ist zu prüfen, ob durch das besondere Städtebaurecht in Ergänzung zu den anderen erwähnten Fördermöglichkeiten verstärkt Entwicklungsflächen innerhalb der Stadt mobilisiert werden können.

Dabei kann der Innenentwicklungsplan sich auf der Gesamtstadtebene auch auf Sanierungsverfahren auswirken: Im Innenentwicklungsplan kann bereits festgelegt sein, welche zeitlichen Prioritäten für die einzelnen Sanierungsmaßnahmen gelten. Je nach Dichte des Entwicklungsplans kann man aus ihm – insbesondere auf der Projektebene – die Ziele und Zwecke der Sanierung ablesen, die nach § 145 Abs. 2 BauGB für die Erteilung einer sanierungsrechtlichen Genehmigung maßgebend sind.

Bisher ist es nicht möglich, alle Flächen mit städtebaulichen Missständen in einem Akt zum Sanierungsgebiet zu erklären, um dann die Instrumente des Sanierungsrechts einzusetzen. Dies stellt kein Manko dar, sofern die Möglichkeit besteht, den gesamten Bereich des Innenentwicklungsplans zum Gegenstand einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Sinne der §§ 165 ff BauGB zu machen. Kann ein städtebaulicher Entwicklungsbereich nicht förmlich festgesetzt werden, wird die städtebauliche Sanierungsmaßnahme auch künftig das geeignete Instrument sein, um in Teilbereichen städtebauliche Missstände zu beseitigen.

Anmerkung: Flächendeckend wird dies in einer Kommune nicht zu bewältigen sein. Die Ansprüche (wie sie im Baugesetzbuch genannt sind und wie sie sich in der Praxis entwickelt haben) sind für die begrenzten Aufgaben der Innenentwicklung zu komplex und weit reichend. Es wäre eine umfassende städtebauliche Betrachtung einer Stadt erforderlich, was auf Dauer zur Verzögerung und ggf. auch zum Scheitern der Innenentwicklung beitragen dürfte. Es muss daher versucht werden, im Zuge der Stadterneuerung auf den dafür geeigneten Flächen konsequent Innenentwicklung zu betreiben. Dass die gesetzliche Grundlage und die Förderpraxis hierfür geeignet sind, das belegen die Erfolge der vergangenen Jahre und Jahrzehnte nachdrücklich.

Städtebauliche Gebote

Der Gesetzgeber ermöglicht den Gemeinden, die Bebauung von Grundstücken durch städtebauliche Gebote weit reichend zu beeinflussen. Durch das „Baugebot“ gem. § 176 BauGB wird die Gemeinde ermächtigt, unbebaute, aber bebaubare Grundstücke aus städtebaulichen Gründen (z.B. aufgrund der Notwendigkeit einer verstärkten Innenentwicklung) einer Bebauung zuzuführen. Von dieser Möglichkeit wurde bisher nur selten Gebrauch gemacht. Steht im Einzelfall das Instrumentarium der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nicht zur Verfügung, werden die Gemeinden jedoch nicht umhinkommen, das Instrument des städtebaulichen Gebotes intensiver einzusetzen – selbst wenn die Akzeptanz städtebaulicher Gebote in der Öffentlichkeit sehr gering ist. Es ist darauf zu achten, dass dadurch nicht die gesamten Bemühungen um eine Innenentwicklung in Misskredit gebracht werden. Es ist auch stets damit zu rechnen, dass der Adressat eines solchen städtebaulichen Gebotes die **Rechtsschutzmöglichkeiten** voll ausschöpfen wird, weil er sich als Einzelner ungerecht behandelt fühlt.



Bodenordnung (Umlegung und Grenzregelung)

Die Innenentwicklung kann daran scheitern, dass die Zuschnitte der Grundstücke bzw. die dortigen Eigentumsverhältnisse eine sinnvolle Nutzung der Grundstücke verhindern. Mit der Umlegung und der Grenzregelung stehen geeignete Instrumente zur Verfügung, um die Eigentumsverhältnisse neu zu ordnen, sofern die Innenentwicklung nicht im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Sinne der §§ 165 ff BauGB erfolgt. Die Umlegung und Grenzregelung kann freiwillig im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags (siehe oben) durchgeführt werden. Falls eine freiwillige Lösung nicht zustande kommt, können die Eigentumsverhältnisse durch eine amtliche Umlegung (§§ 45 ff BauGB) und eine Grenzregelung (§§ 80 f BauGB) neu geordnet werden. Im Rahmen des städtebaulichen Vertrags kann zugleich geregelt werden, dass eine befristete Bauverpflichtung besteht – weitere Gegenstände des städtebaulichen Vertrags können ebenfalls vereinbart werden. Auch die amtliche Umlegung ermöglicht Regelungen, die im BauGB nicht vorgesehen sind: So kann nach § 56 Abs. 2 BauGB ein anderer Verteilungsmaßstab gewählt, nach § 59 Abs. 7 BauGB ein befristetes Bau-, Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebot ausgesprochen oder nach § 59 Abs. 8 BauGB angeordnet werden, dass ein Rückbau oder eine Entsiegelung durch die Gemeinde zu dulden ist.

Amtliche Umlegung und Grenzregelung sind nicht nur im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, sondern auch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, d.h. im Anwendungsbereich des § 34 BauGB möglich (§ 45 Abs. 1 und § 80 Abs. 1 BauGB). Selbstverständlich muss dafür gesorgt werden, dass im Laufe des Innenentwicklungsprozesses nicht neue Baugebiete entstehen, für die es keine Bauverpflichtung gibt – so würden permanent neue Baulücken geschaffen. Die Gemeinden besitzen das notwendige Instrumentarium (städtebaulicher Vertrag, amtliche Umlegung etc.), um bei der Entwicklung neuer Baugebiete außerhalb der Innenentwicklungspläne zu verhindern, dass Bauland ohne Bauverpflichtung entsteht.

Vorkaufsrechte nach §§ 24 ff BauGB

Nach § 24 Abs. 1 BauGB steht der Gemeinde ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert. Will sie die Innenentwicklung aktiv beeinflussen, wird sie von diesem Recht Gebrauch machen müssen. Laut Gesetz gilt das Vorkaufsrecht für Flächen, die im Bebauungsplan für eine öffentliche Nutzung oder für Maßnahmen zum Naturschutzrechtlichen Ausgleich vorgesehen sind. Es erstreckt sich auf alle Grundstücke im Umlegungsgebiet, im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und im förmlich festgelegten städtebaulichen Entwicklungsbereich. Auch unbebaute Flächen im Außenbereich, die laut Flächennutzungsplan zur Wohnbaunutzung vorgesehen sind, unterliegen dem Vorkaufsrecht. Grundstücke, die nach den §§ 30, 33 oder 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können aber nicht bebaut sind, kann die Gemeinde ebenfalls im Rahmen des gesetzlichen Vorkaufsrechts erwerben.

Um ihre beabsichtigte Innenentwicklung abzusichern, sollten Gemeinden für den gesamten Geltungsbereich des Innenentwicklungsplans ein Vorkaufsrecht begründen, indem sie eine Vorkaufssatzung nach § 25 BauGB erlassen. Ob es dann im Einzelfall ausgeübt werden kann, wird bei Eintritt des Vorkaufsfalles geprüft. Dann entscheidet sich auch, ob die Gemeinde die Möglichkeit hat, ihr Vorkaufsrecht zum Verkehrswert statt zum vereinbarten Kaufpreis auszuüben. Die Einzelheiten ergeben sich aus § 28 Abs. 3 und 4 BauGB.



Enteignung

Lässt sich ein Ziel der Innenentwicklung nur dann erreichen, wenn ein Grundstück in das Eigentum der Gemeinde oder eines Dritten übergeht, müssen die Möglichkeiten der Enteignung geprüft und, falls notwendig, auch genutzt werden. Falls es nicht gelingt, das Grundstück freihändig zu erwerben, stellt das Baugesetzbuch rechtliche Instrumente zur Verfügung. Am weitesten reicht die Enteignungsmöglichkeit im Geltungsbereich eines förmlich festgelegten Entwicklungsbereichs gem. § 169 Abs. 2 BauGB. Enteignende Zugriffe ermöglichen aber auch die städtebaulichen Gebote der §§ 175 ff BauGB, insbesondere des Baugebots gem. § 176 Abs. 8 BauGB.

Unabhängig davon kann die Gemeinde bei der Enteignungsbehörde die Enteignung zur Durchsetzung städtebaulicher Ziele beantragen, sofern die Voraussetzungen der §§ 85 und 87 BauGB erfüllt sind. Eine konsequente Innenentwicklung wird nicht daran vorbeikommen, im Extremfall von der Enteignungsmöglichkeit Gebrauch zu machen. Diese Form des Zugriffs wird aus kommunalpolitischen Gründen in der Praxis fast nie angewendet.

Sonstige Maßnahmen

Auf freiwilliger Basis kann die Baulandentwicklung mit den folgenden zusätzlichen Instrumenten beeinflusst werden:

- Baulandkataster,
- Bauplatzbörse,
- Eigentümerkontakte,
- Beispielentwürfe im Sinne einer Angebotsplanung,
- Flugblattaktionen etc.

Möglicher Ablauf einer Baulückenschließung:

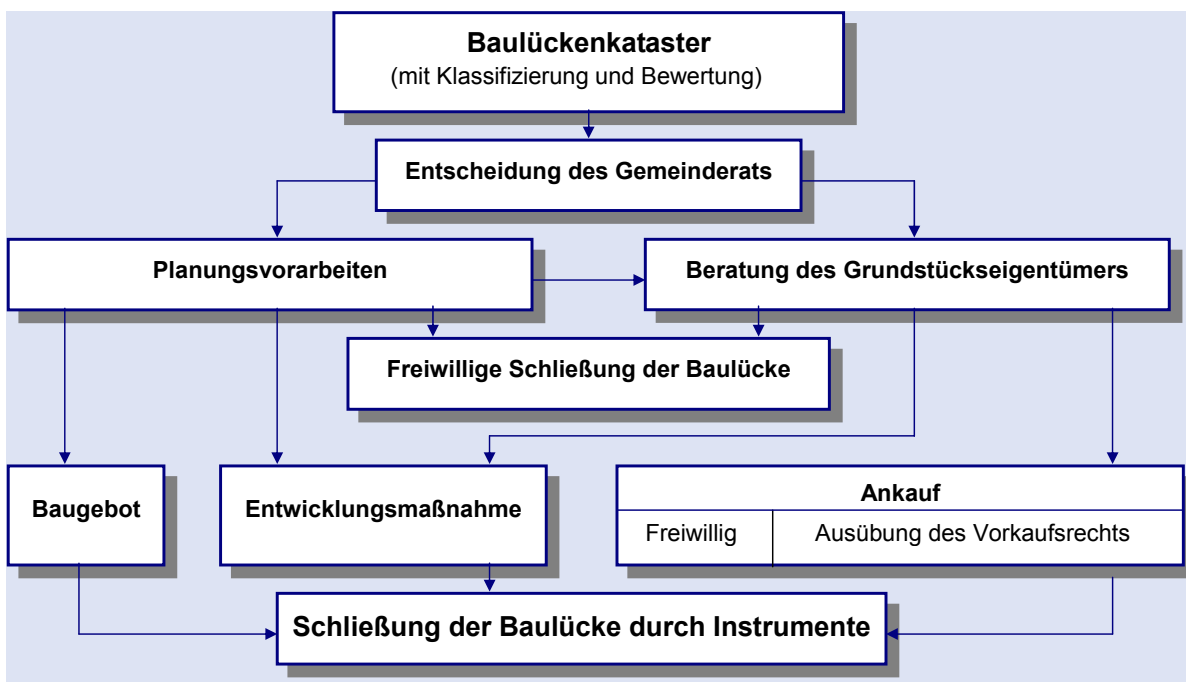


Abb.: Am Beispiel Baulückenschließung zeigt sich, dass zur Bewältigung dieser Aufgabe zahlreiche alternative Wege zur Verfügung stehen. (Quelle: Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Kommunales Flächenmanagement, Arbeitshilfe, Reihe Bodenschutz Nr. 8, Karlsruhe 2003)



Ergänzt werden diese Instrumente durch eine umfassende aktive Öffentlichkeitsarbeit, bei der die fachliche und inhaltliche Basis für die Diskussion der Innenentwicklung im politischen Raum geschaffen werden muss.

Zum Instrumentarium gehört auch das frühzeitige Einbeziehen des Marktes: Innenentwicklung kann auf Dauer nur unter Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs erfolgreich sein. Das betrifft vor allem die zu wählenden Wohn- und Gewerbeformen, also z.B. die Dichte, den Spielraum für individuelle Gestaltungsmöglichkeiten, die Standortfaktoren für das Gewerbe. Es ist dringend zu empfehlen, bereits zu Beginn des Innenentwicklungsprozesses die Vermarktungschancen und Bedürfnisse in einer Stadt bei der planerischen Konzeption als ausschlaggebenden Faktor einzubeziehen und diese darauf hin regelmäßig zu überprüfen.

Die Kombination mehrerer Rechtsinstrumente zum Vollzug von Planungen ist in Kapitel „Kombi-Lösungen“ dargestellt (siehe S. 106 ff).

Rechtsinstrumente des Bebauungsrechts

Flächen, die für eine Innenentwicklung vorgesehen sind und nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, unterliegen der Verfügungsbefugnis des privaten Grundstückseigentümers. Er ist – verfassungsrechtlich durch Artikel 14 GG abgesichert – befugt, sein Grundstück im Rahmen des geltenden Rechts zu bebauen. Soweit für diese Grundstücke keine zusätzlichen sanierungsrechtlichen (§ 144 BauGB), entwicklungsrechtlichen (§ 169 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) oder umlegungsrechtlichen (§ 51 BauGB) Genehmigungen erforderlich sind, wird die städtebaurechtliche Zulässigkeit ausschließlich vom Bebauungsrecht des Baugesetzbuchs bestimmt. Die Gemeinde muss deshalb wissen, welche Bebauung das Bebauungsrecht der §§ 29 ff BauGB zulässt und welchen Einfluss der Innenentwicklungsplan auf die Zulässigkeit der Bebauung nehmen kann. Falls das Bebauungsrecht eine Bebauung zulässt, die mit den Zielen der Innenentwicklung nicht im Einklang steht, muss die Gemeinde von ihrer Planungshoheit Gebrauch machen und die Instrumente der Bauleitplanung und der Sicherung der Bauleitplanung (Zurückstellung des Bauantrags, Veränderungssperre) einsetzen, um eine Fehlentwicklung zu verhindern. Falls das geltende Bebauungsrecht hingegen eine Bebauung, die nach den Zielen des Innenentwicklungsplans gewünscht ist, nicht zulässt, muss die Gemeinde die rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen (vgl. dazu „Rechtsinstrumente zum Vollzug der Planung“). Deshalb ist zu untersuchen, ob sich die Ziele des Innenentwicklungsplans unmittelbar auf die städtebaurechtliche Zulässigkeit von Vorhaben auswirken.



Der Innenentwicklungsplan und § 30 Abs. 1 BauGB im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans

1 Geltungsbereich

Die Zulässigkeitsregel des § 30 Abs. 1 BauGB gilt für alle Baugrundstücke, die innerhalb des Geltungsbereichs eines qualifizierten Bebauungsplans liegen, d.h. eines Bebauungsplans, der allein oder gemeinsam mit sonstigen baurechtlichen Vorschriften mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubare Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen enthält. Auch für solche Flächen kann das Bedürfnis bestehen, einen Innenentwicklungsplan aufzustellen.

2 Mittelbare Lenkungswirkung des Innenentwicklungsplans

Im Geltungsbereich eines solchen Bebauungsplans hat der Bauherr Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung bzw. kann er sein Vorhaben im Kenntnisgabeverfahren durchführen, wenn es kenntnisgabefähig ist und die Festsetzungen des Bebauungsplans einhält. Der Innenentwicklungsplan kann insoweit mittelbare Lenkungswirkung erzeugen, als der Bauherr darauf hingewiesen wird, dass sich eine vom Bebauungsplan abweichende Planungsabsicht in diesem Innenentwicklungsplan dokumentiert. Orientiert der Bauherr daraufhin seine Planung am Entwicklungsplan, stellt sich die Frage, ob die Bebauung entsprechend den Zielen des Entwicklungsplans über eine Befreiung zugelassen werden kann. Hält er an seinem Wunsch fest, entsprechend dem rechtsverbindlichen Bebauungsplan bauen zu wollen, kann die Gemeinde insoweit steuernd eingreifen, als sie einen Aufstellungsbeschluss zur Änderung des Bebauungsplans fasst, ihn ortsüblich bekannt macht und mit einer Veränderungssperre oder einem Zurückstellungsantrag absichert.

In diesem Fall sind jedoch die Entschädigungsregelungen des § 42 BauGB und des § 39 BauGB zu beachten. Der nach § 39 BauGB zu berücksichtigende Vertrauensschaden entsteht jedoch nur, wenn die Aufwendungen „im berechtigten Vertrauen auf den Bestand eines rechtsverbindlichen Bebauungsplanes“ getroffen wurden. Regelmäßig wird dieses Vertrauen zerstört, wenn der Aufstellungsbeschluss zur Änderung des Bebauungsplans ortsüblich bekannt gemacht wird. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dieselbe Wirkung eintritt, wenn der Innenentwicklungsplan bekannt gemacht wird.

3 Unmittelbare Lenkungswirkungen beim Erfordernis von Ausnahmen und Befreiungen

Weicht die gewünschte Bebauung von den Festsetzungen des rechtsverbindlichen Bebauungsplans ab, weil sie sich an dem Innenentwicklungsplan orientiert, bedarf das Vorhaben im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens oder des Kenntnisgabeverfahrens einer Befreiung oder Ausnahme. Welche Wirkungen der Innenentwicklungsplan in diesem Fall erzeugen kann, lässt sich bei den Ausführungen zu § 34 Abs. 2 BauGB nachlesen. Die Wirkungen sind identisch – sie beschränken sich aber nicht nur auf die Art der baulichen Nutzung, sondern beziehen sich auf alle im Bebauungsplan enthaltenen Festsetzungen.



Der Innenentwicklungsplan und § 30 Abs. 2 BauGB im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans

1 Geltungsbereich

Wenn das Baugrundstück im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans liegt, bestimmt § 30 Abs. 2 BauGB die Zulässigkeit eines Vorhabens. Die Voraussetzungen für die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans sind in § 12 BauGB aufgeführt. Auch für den Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans kann das Bedürfnis bestehen, einen Innenentwicklungsplan aufzustellen. Es ist durchaus vorstellbar, dass eine Bebauung auf der Grundlage eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans entstanden ist, die nunmehr brachliegt oder aber den Anforderungen des modernen Städtebaus nicht mehr entspricht.

2 Lenkungswirkungen des Innenentwicklungsplans

Im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans kann der Innenentwicklungsplan dieselben Lenkungswirkungen erzielen, wie im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans (siehe oben). Auch die rechtliche Struktur ist dieselbe.

Der Innenentwicklungsplan und § 34 Abs. 1 BauGB

1 Geltungsbereich

Der faktische Bebauungsbereich des § 34 Abs. 1 BauGB zeichnet sich dadurch aus, dass seine städtebauliche Entwicklung nicht durch einen qualifizierten Bebauungsplan, sondern durch die bundesrechtliche Ersatzplanung des § 34 Abs. 1 BauGB gelenkt wird. Sein Anwendungsbereich wird auf diejenigen Grundstücksflächen begrenzt, die innerhalb des Bebauungszusammenhangs eines Ortsteils liegen. Es geht also um bereits bebaute Grundstücke oder um solche Grundstücke, die noch unbebaut sind, jedoch eine Baulücke darstellen, weil sie von der umgebenden Bebauung geprägt sind.

2 Unmittelbare Lenkung durch den Innenentwicklungsplan

Die Zulässigkeit von Errichtungs-, Änderungs- und Nutzungsänderungsvorhaben (§ 29 BauGB) wird durch § 34 Abs. 1 BauGB vorgegeben. Das wichtigste Kriterium im Prüfungsprogramm ist das Merkmal des „**Einfügens**“. Es fügt sich ein, was nach Art, Maß, überbaubarer Grundstücksfläche und Bauweise den Rahmen der näheren Umgebung einhält. Selbst wenn der Rahmen nicht eingehalten wird, kann ein Vorhaben zulässig sein, falls es keine „bodenrechtlich relevanten Spannungen“ erzeugt. Die Rechtsprechung musste sich bisher nicht mit der Frage befassen, ob ein informeller Plan, wie der Innenentwicklungsplan, herangezogen werden kann, um zu überprüfen, ob eine beabsichtigte Bebauung bodenrechtlich relevante Spannungen entstehen lässt. Im Zweifel wird sich eine Gemeinde dafür entscheiden, die beabsichtigte Bebauung durch die Aufstellung eines Bebauungsplans abzusichern. Es erscheint aber nicht ausgeschlossen, dass sich die Rechtsprechung auch an einem Innenentwicklungsplan orientiert, wenn sie die Frage zu entscheiden hat, ob eine beabsichtigte



Bebauung, die den Rahmen der näheren Umgebung überschreitet, bodenrechtlich relevante Spannungen erzeugt. Insoweit kann sich der Innenentwicklungsplan auf die Anwendung des Tatbestandsmerkmals „Einfügen“ auswirken.

3 Mittelbare Lenkung durch den Innenentwicklungsplan

Der Innenentwicklungsplan kann sich unabhängig vom Verhalten der Baurechtsbehörden und der Rechtsprechung stets mittelbar steuernd auswirken. Indem eine Gemeinde einen Innenentwicklungsplan aufstellt, bringt sie zum Ausdruck, wie sie sich die städtebauliche Entwicklung in der Gemeinde vorstellt. Geht nun ein Baugesuch bei der Gemeinde ein (§ 52 Abs. 1 LBO), lässt sich feststellen, ob es mit den Planungsabsichten der Gemeinde übereinstimmt. Unter Hinweis auf den Innenentwicklungsplan kann der Bauherr aufgefordert werden, seine Planung zu ändern. Hat er an der Aufstellung des Innenentwicklungsplans mitgewirkt, wird er von vornherein seine Planung an dem Innenentwicklungsplan orientieren. Weicht er von dieser Planung ab, kann die Gemeinde das Vorhaben „ausbremsen“: durch den ortsüblich bekannt zu machenden Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans und durch einen Antrag auf **Zurückstellung** des Baugesuchs bzw. durch die ortsüblich bekannt zu machende **Veränderungssperre**.

Ob dieses Verfahren sachgerecht ist, hängt davon ab, ob dadurch Entschädigungsansprüche ausgelöst werden. Da die Bebauungsmöglichkeit nach § 34 Abs. 1 BauGB regelmäßig länger als 7 Jahre besteht, ist die Geltendmachung eines Nutzungsminderungsschadens nach § 42 Abs. 3 BauGB regelmäßig ausgeschlossen. Die Aufwendungen für die Planung sind nach § 39 BauGB nicht erstattungsfähig, weil das Vertrauen auf den Fortbestand einer nach § 34 BauGB möglichen Bebauung in § 39 BauGB nicht geschützt wird.

Der Innenentwicklungsplan und § 34 Abs. 2 BauGB

1 Geltungsbereich

Nach § 34 Abs. 2 BauGB wird die zulässige **Art der baulichen Nutzung** ausschließlich von den Baugebietsvorgaben der BauNVO bestimmt, wenn die nähere Umgebung eines Baugrundstücks einem der Baugebiete der BauNVO entspricht. Für die sonstigen Prüfkriterien des „Einfügens“ bleibt es bei der Anwendung des § 34 Abs. 1 BauGB (siehe oben).

2 Lenkungswirkung des Innenentwicklungsplans

Soweit es nicht um die Art der baulichen Nutzung geht, besitzt der Innenentwicklungsplan dieselben Lenkungswirkungen, wie zu § 34 Abs. 1 BauGB beschrieben. Für die Art der baulichen Nutzung kann er keine unmittelbare Lenkungswirkung entfalten, weil die Zulässigkeit der Art der baulichen Nutzung hier verbindlich durch die BauNVO vorgegeben ist. Soll allerdings eine Nutzung aufgenommen werden, die in dem faktischen Baugebiet nur **ausnahmsweise zulässig** wäre, kann sich der Innenentwicklungsplan wieder auswirken. Die Baurechtsbehörde wird eine Ausnahme im Sinne des § 34 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit § 31 Abs. 1 BauGB kaum verweigern können, wenn die geplante Nutzung dem Innenentwicklungsplan entspricht. Das in § 31

Abs. 1 BauGB eingeräumte Ermessen wird regelmäßig auf Null schrumpfen, so dass dem Bauherr ein Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung zusteht.

Ob dieselben Überlegungen auch bei einer **Befreiung** gem. § 34 Abs. 2 BauGB in Verbindung mit § 31 Abs. 2 BauGB greifen, lässt sich nicht so eindeutig feststellen. Die Rechtsprechung musste sich mit dieser Fragestellung bisher nicht befassen. Bei der Frage, ob die gewünschte Bebauung „städtebaulich vertretbar“ im Sinne des § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB in Verbindung mit § 34 Abs. 2 BauGB ist, lässt sich für die Antwort sicher auf den Innenentwicklungsplan zurückgreifen. Er ist Ausdruck des Planungswillens der Gemeinde. Um Befreien zu können, dürfen aber die **Grundzüge der Planung** nicht berührt werden. Der Innenentwicklungsplan könnte auch ein Anhaltspunkt dafür sein, dass Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Im Zweifelsfall ist jedoch anzuraten, die Zulässigkeit über die Aufstellung eines Bebauungsplans herbeizuführen, um Rechtssicherheit zu schaffen. Dadurch kann freilich wertvolle Zeit verloren gehen.

Durch ein klarstellendes Wort des Gesetzgebers könnten solche Zweifel ausgeräumt werden.

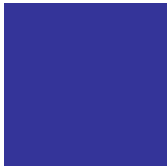
Kombi-Lösungen

Wenn die Gemeinde weiß, welche Nutzung das geltende Recht auf einer für die Innenentwicklung vorgesehenen Fläche zulässt, kann sie feststellen, ob und welche Rechtsinstrumente zur planerischen Entwicklung und zum Vollzug geeignet sind, um das Ziel ihrer Innenentwicklung zu erreichen. Falls sie die Möglichkeit hat, die Innenentwicklung zum Inhalt einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu machen und sämtliche Flächen in einen förmlichen Entwicklungsbereich gem. § 165 Abs. 6 BauGB einzubeziehen, kann sie auf Grundstücksflächen zugreifen und die Innenentwicklung als Gesamtmaßnahme angehen. Steht ihr diese Möglichkeit nicht zur Verfügung, wird sie regelmäßig die im Abschnitt „Rechtsinstrumente der Planung“ und „Rechtsinstrumente zur Verwirklichung der Planung“ aufgeführten Instrumente miteinander kombinieren. Es kann so auf die individuellen Bedürfnisse der Stadt bzw. der städtebaulichen Aufgabe eingegangen werden.

Aus der Auflistung möglicher instrumenteller Lösungsmöglichkeiten wird deutlich, dass eine Kombination von mehreren oder sogar allen Instrumenten – eingesetzt entsprechend den jeweiligen spezifischen Zielen der Innenentwicklung – die größten Realisierungschancen bietet. Nur mit einer Mischung aus städtebaulichen Ideen, Verhandlungen, Verträgen, rechtlicher Absicherung und finanzieller Förderung können die gestellten Aufgaben bewältigt werden.

Die wichtigsten Ziele, die mit dem Einsatz und der Kombination der zur Verfügung stehenden Instrumente erreicht werden sollen, lauten zusammengefasst:

- eine höchstmögliche Flexibilität im Entwicklungsprozess sichern,
- mehr aktive Steuerung ermöglichen,
- Gestalt und Funktion der Innenstädte aktiv steuern,
- Verfahren beschleunigen und die Realisierung zeitlich fixieren,
- sämtliche notwendigen fachlichen Randbedingungen zur baulichen und sonstigen Umsetzung einbeziehen und eine Abkehr von der reinen Angebotsplanung erreichen,



- ein problembezogenes Vorgehen ermöglichen, indem jeder Aufgabe ein möglichst einfaches Planungsmanagement-Konzept zugrunde gelegt wird.

Im Zuge der Erarbeitung eines Innenentwicklungskonzeptes auf Projektebene hat der Planer – abgestimmt mit der Gemeinde und den möglichen Investoren – eine Konzeption des Instrumenteneinsatzes auszuarbeiten. Er sollte sich dabei zielorientiert auf die je nach Situation sinnvollsten Elemente der einzelnen Instrumente konzentrieren, auf weniger tragfähige Bestandteile der Instrumente verzichten und Überregulierungen vermeiden. Das vorgesehene Instrumentarium sollte vor allem bei komplexen Innenentwicklungsprojekten durch ein Organigramm (vgl. nachfolgendes Beispiel) veranschaulicht werden.

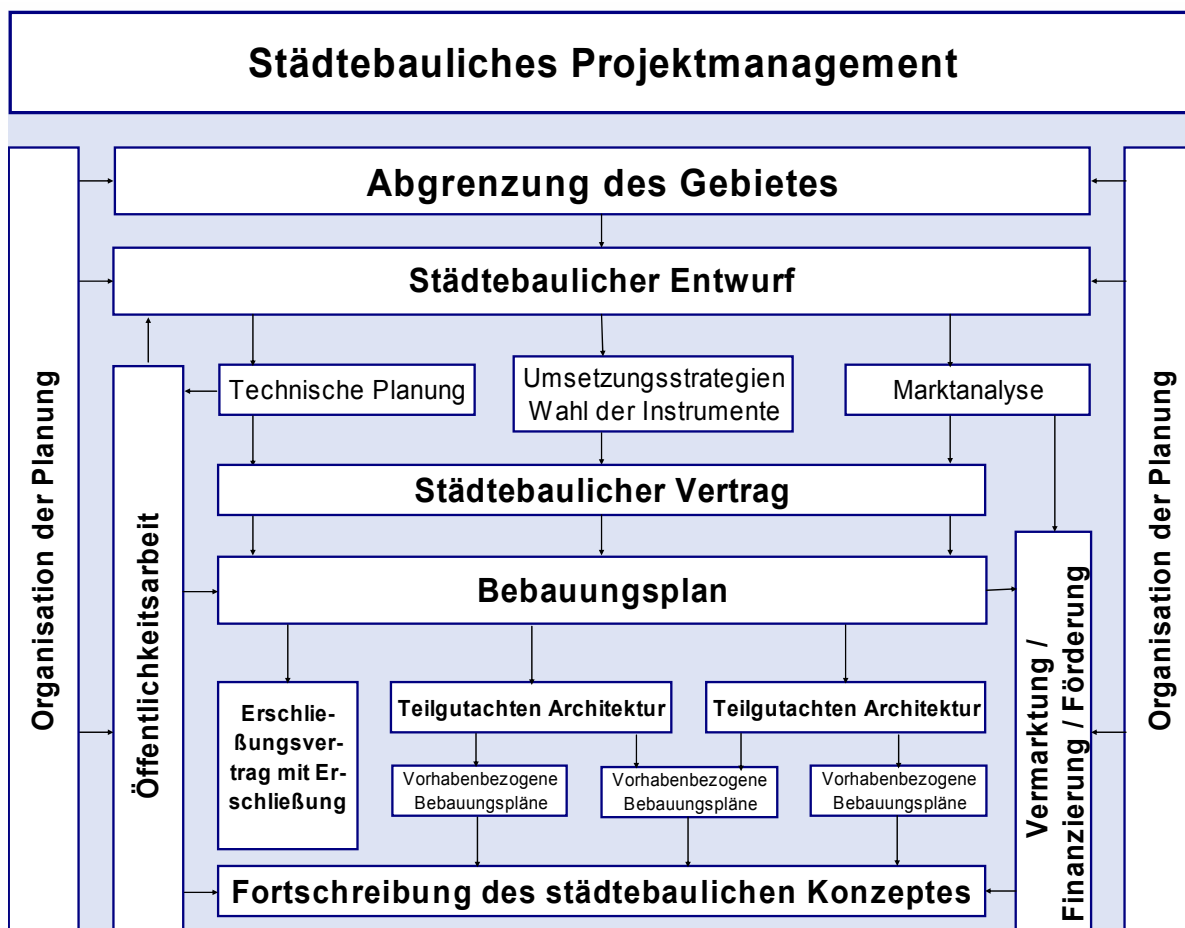
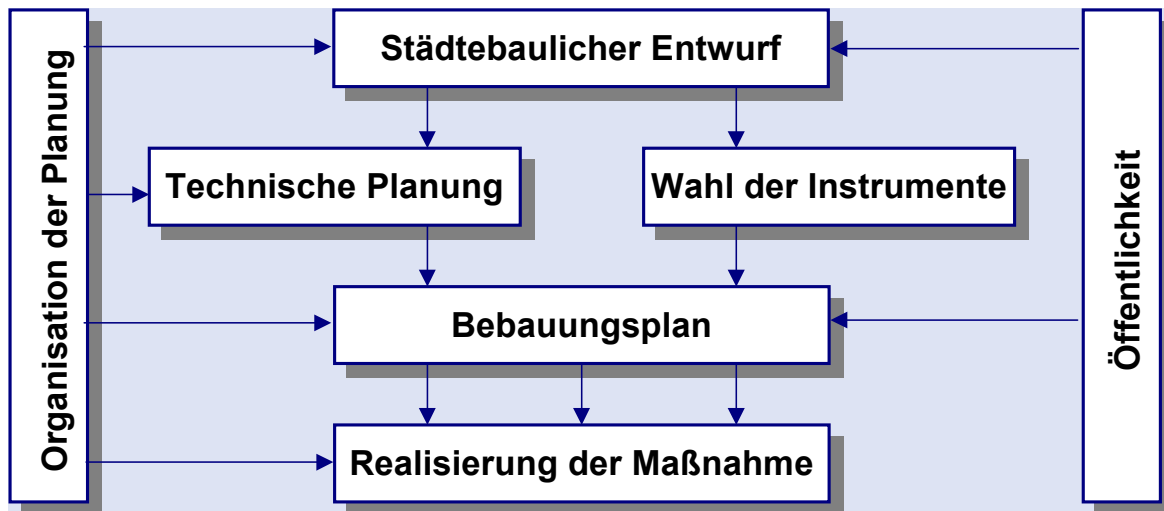


Abb.: Städtebauliches Projektmanagement, Ablaufdiagramm
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

Ein solches Konzept kann während des Bearbeitungsprozesses selbstverständlich verändert werden, bleibt aber Leitlinie für die Erarbeitung und den Einsatz von Vermarktungs- oder Finanzierungsinstrumenten.



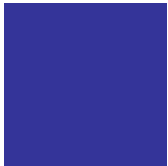
Der Ablauf eines Innenentwicklungsprojektes wird in der Regel die oben gezeigte Komplexität nicht erreichen. Kleinere, überschaubare Abläufe spielen sich meist in folgendem Rahmen ab:



(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

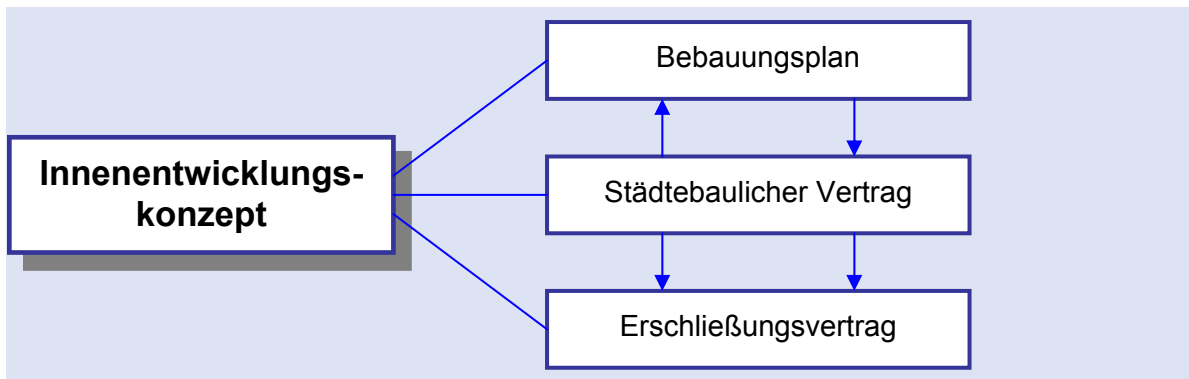
Innerhalb der Grenzen dieser beiden unterschiedlich komplexen Beispiele werden sich die Ablaufdiagramme auf der Projektebene üblicherweise bewegen.

Bei der Konzeption des Instrumenteneinsatzes ist zu beachten, dass zwischen dem Innenentwicklungskonzept und den wichtigsten Rechtsinstrumenten eine innere Abhängigkeit existiert. Sie wird im Folgenden anhand einiger Instrumentenkombinationen verdeutlicht.



Beispiele möglicher Instrumentenkombinationen

1



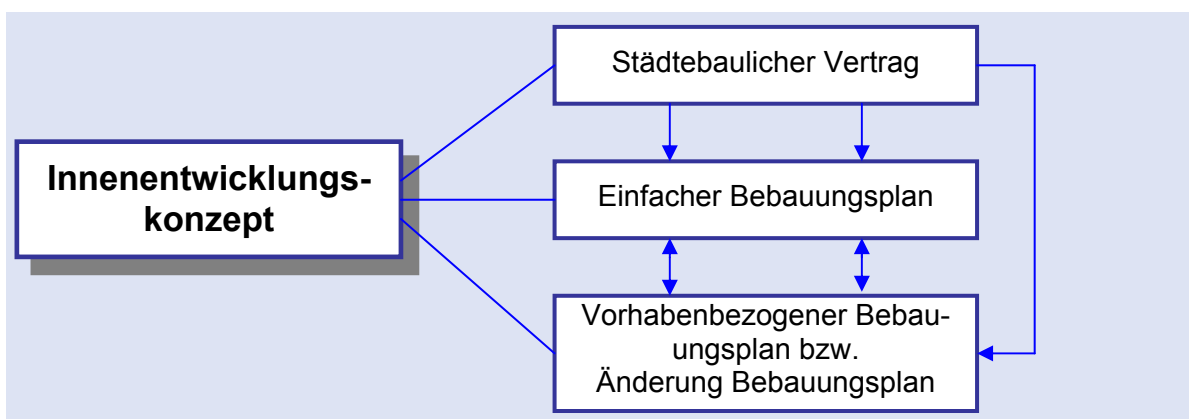
Hier handelt es sich um den klassischen Fall, dass die Ziele und Planungsideen der Innenentwicklungskonzeption mit Hilfe der drei zentralen Instrumente

- Bebauungsplan,
- städtebaulicher Vertrag und
- Erschließungsvertrag

erreicht und umgesetzt werden sollen.

Im Zentrum steht der städtebauliche Vertrag, mit dem die wichtigsten Inhalte vereinbart werden. Der Bebauungsplan stellt dann sicher, dass die im städtebaulichen Vertrag vorausgesetzten städtebaulichen Erwartungen auch tatsächlich erfüllbar sind; die eigentliche planerische Arbeit muss jedoch schon bei Abschluss des städtebaulichen Vertrags geleistet werden. Der Erschließungsvertrag regelt im Wesentlichen die Entwicklung des öffentlichen Raumes und die Ver- und Entsorgung. Aus städtebaurechtlicher Sicht bleibt jedoch der Bebauungsplan die zentrale Grundlage dafür, dass ein Bauvorhaben gemäß § 30 Abs. 1 oder § 30 Abs. 2 BauGB zulässig wird.

2



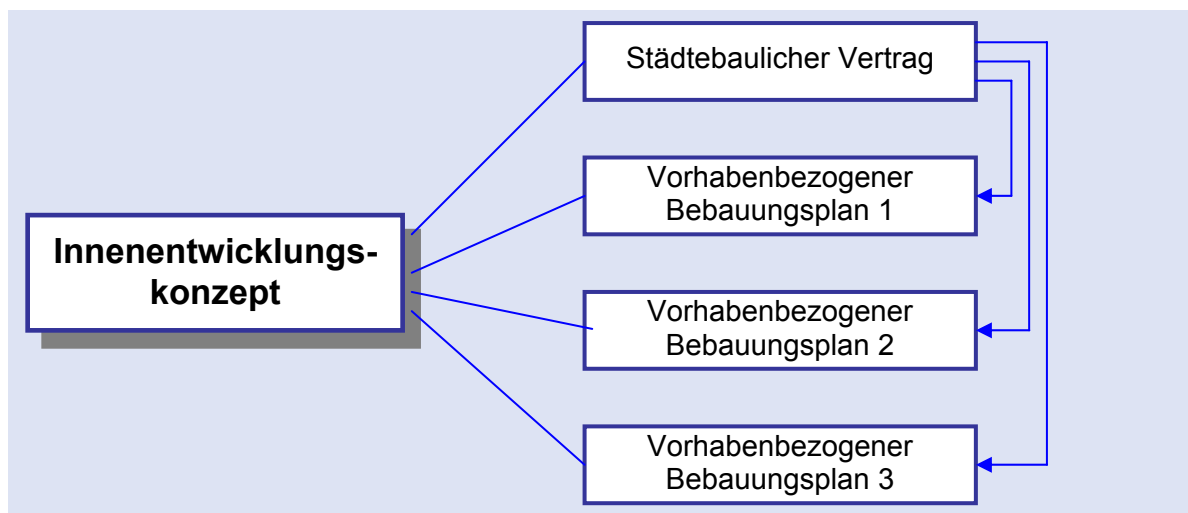


Diese Instrumentenkombination stellt eine Abwandlung der in Beispiel 1 gezeigten Vorgehensweise dar. Mit Blick auf eine stärkere Flexibilisierung des Bebauungsplans wird die Formulierung der Rechtsfestsetzungen zweigeteilt:

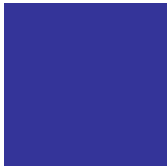
- Zunächst wird in einem einfachen Bebauungsplan festgesetzt, was zum Zeitpunkt der Entscheidung bekannt oder voraussehbar ist.
- Die weiteren Festsetzungen im Detail werden dann getroffen, wenn die Umsetzung unmittelbar bevorsteht.

Dieses Vorgehen ist empfehlenswert, wenn zum Beispiel die Qualität der Architektur stark beeinflusst werden soll. Bei weit reichenden und langwierigen Konversionsmaßnahmen ist zum Zeitpunkt der Bebauungsplanaufstellung meist nicht bekannt, welche Architekturkonzepte letztendlich zur Ausführung kommen werden. Hier bietet sich die Chance, den Rahmen durch einen einfachen Bebauungsplan zu formulieren und später, z.B. über Gutachten und Wettbewerbsverfahren, bestimmte Bereiche der Konversionsfläche zu präzisieren. Diese Präzisierung kann dann in Form eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans in Ergänzung zum einfachen Bebauungsplan festgesetzt werden. Dies hat darüber hinaus den Vorteil, dass die Zeitkomponente des vorhabenbezogenen Bebauungsplans eine rasche und zielsichere Realisierung gewährleistet.

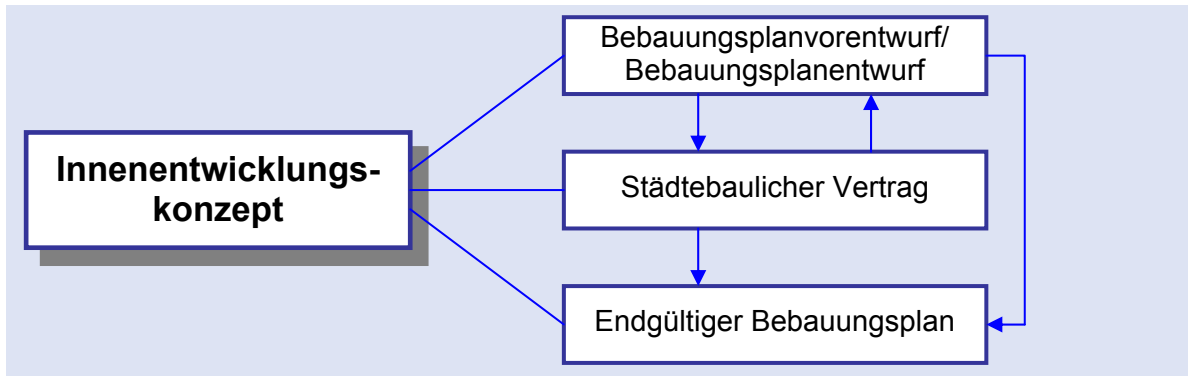
3



Die unter 2. erreichte Flexibilisierung wird von dieser Variante übertroffen: der Kombination von vorhabenbezogenem Bebauungsplan und städtebaulichem Vertrag. Diese Instrumentenkombination wird jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn ein vorher klar formuliertes städtebauliches Konzept vom Gemeinderat beschlossen und somit auch politisch abgesichert ist. Aus einem solchen „Rahmenplan“ werden dann je nach Dringlichkeit einzelne Teilflächen des Innenentwicklungsgebietes Schritt für Schritt realisiert. Die übergeordnete Klammer dieser Einzelschritte bildet neben dem städtebaulichen Entwurf der städtebauliche Vertrag, der Eckpunkte für die Umsetzung festlegt.

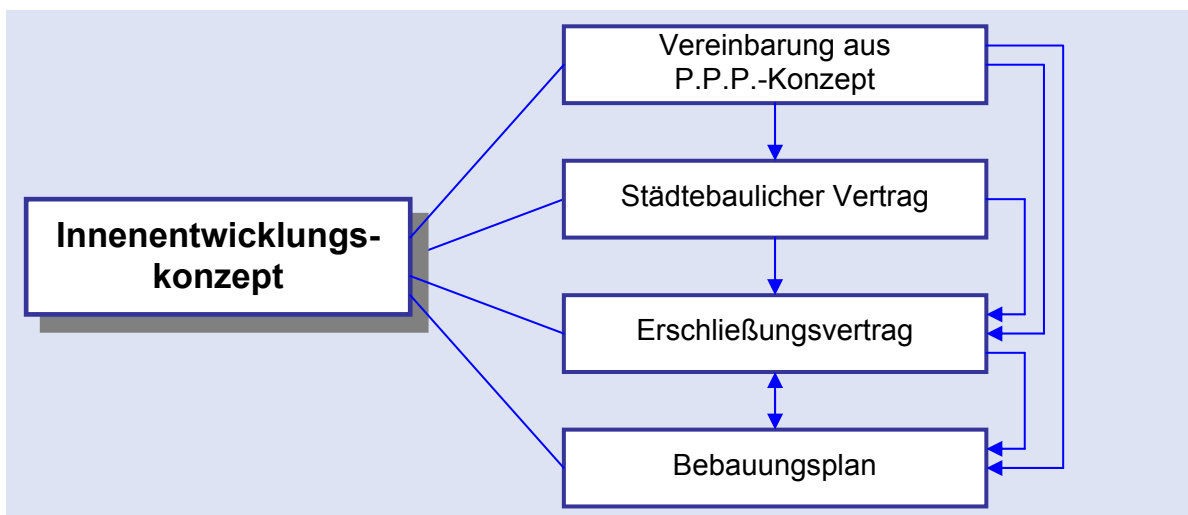


4



Diese Variante dient ebenfalls dazu, die Flexibilität zu erhöhen. Im Stadium der Planung sind vor allem bei Konversionsaufgaben in der Regel weder die Nutzer noch die Investoren bekannt. Zugleich ist die städtebauliche Aufgabe meist sehr komplex. Dies führt dazu, dass häufig Bebauungspläne geändert werden müssen, da Nutzerwünsche auf komplizierten Flächen nur schwer voraussehbar sind. Auch wenn das derzeit gültige Planungsrecht hier enge Grenzen setzt: Um Innenentwicklung zu ermöglichen, bleibt bei schwierigen Konversionsprojekten die Forderung bestehen, bei wenigen, klar definierten Einzelfällen mehr Flexibilität im Planungsprozess des Bebauungsplans zuzulassen. Vor allem die Investorensuche und die aufgrund von Wünschen potenzieller Käufer notwendigen Konzeptänderungen machen es unumgänglich, hier mehr Flexibilität zu ermöglichen.

5

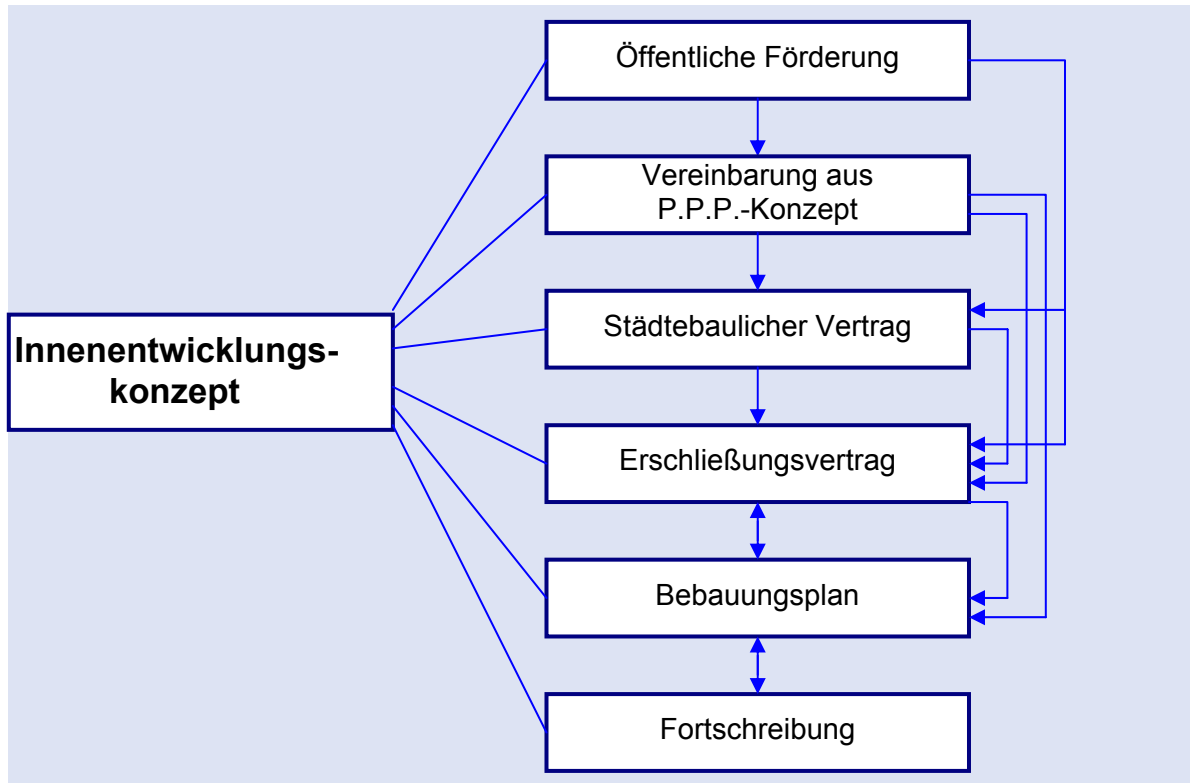


Hier handelt es sich um die erste umfassende Instrumentenkombination, mit der eine enge Zusammenarbeit zwischen Investor und Gemeinde ermöglicht werden kann. Investor und Gemeinde erarbeiten ein gemeinsames Finanzierungs- und Abwicklungskonzept, bei dem auch für die Gemeinde offenbar wird, welche Kosten der städtebaulichen Entwicklung sie zu tragen hat. Dies wird im städtebaulichen Vertrag – ergänzt durch den Erschließungsvertrag – festgehalten, so dass der Bebauungsplan selbst nur noch eine rechtliche Absiche-



zung des vorgegebenen Rahmens darstellt. Diese Art von Instrumentenkombination wird bei schwierigen Innenentwicklungsprojekten Anwendung finden.

6



Dieser Ablauf entspricht dem in Beispiel 5 zugrunde gelegten Konzept, ergänzt durch die öffentliche Förderung (von Teilen) des Projekts. Um eine dauerhafte Flexibilität zu erreichen kann vereinbart werden, dass der Bebauungsplan gegebenenfalls in regelmäßigen Abständen fortzuschreiben ist.

An dieser Stelle wurden nur grundsätzliche Kombinationsmöglichkeiten aufgezeigt. Bezogen auf den konkreten Einzelfall gibt es selbstverständlich noch viele weitere Varianten, die einzelnen Instrumente vorteilhaft miteinander zu kombinieren.



Kurzfassung

Grundlagen⁶

Ziele und Aufbau der Untersuchung

Ziel der Untersuchung ist es, Ideen, Methoden und Planungsinstrumente zur Entwicklung von bereits bebauten Stadtflächen aufzuzeigen. Es geht darum, der Stadterweiterung und damit dem Flächenverbrauch mit vertretbarem Aufwand und Schritt für Schritt entgegenzuwirken – zugunsten einer qualitativen und quantitativen Innenentwicklung der Städte.

Die Expertise wurde so praxisnah wie möglich durchgeführt und stellt ausdrücklich keine wissenschaftliche Arbeit dar. Sie ist vielmehr der Versuch, auf der Grundlage langjähriger Erfahrungen eine Konzeption zur Innenentwicklung von Klein- und Mittelstädten zu erarbeiten und für die dortige Planungspraxis direkt umsetzbare Handlungshilfen anzubieten. Die Umsetzbarkeit der zunächst grundsätzlichen Aussagen wurde am Beispiel der Stadt Bad Wildbad in der Praxis untersucht und anhand von weiteren Referenzprojekten überprüft und untermauert.

Die Untersuchung gliedert sich im Wesentlichen in drei Teile:

- Inhalte und Ziele der Innenentwicklung,
- Planungsinstrumentarium zur Innenentwicklung,
- Instrumentarium zur raschen Realisierung und Umsetzung der Innenentwicklung.

Ausgangssituation

- Die Probleme des Flächenverbrauchs sind erkannt und ausführlich dargelegt.
- Die Umsetzung von Einsparungskonzepten ist bisher leider nur auf wenigen Flächen gelungen (Beispiele sind zum Teil sehr erfolgreich und richtungweisend).
- Eine nachhaltige Verbesserung kann nur erreicht werden, wenn **flächendeckend** zumindest aber **großflächig** nicht nur Konzepte entwickelt, sondern Maßnahmen **umgesetzt** werden.
- Innenentwicklung muss **konsequent** und **offensiv** zur Hauptaufgabe der Kommunen werden.
- Im Gegensatz dazu werden in der überwiegenden Zahl der Gemeinden immer noch zu große Erweiterungsflächen im Flächennutzungsplan dargestellt.
- Innenentwicklung wird im Wesentlichen dort betrieben, wo durch topografische, flächenbezogene oder ökologische Randbedingungen enge Grenzen der Entwicklung gesetzt sind.
- Innenentwicklung ist komplex, langwierig und teuer. Die Nachteile gegenüber dem Planen auf der grünen Wiese müssen zumindest zum Teil ausgeglichen werden.

⁶ Fundstelle in der Studie S. 5 ff.



Planungsziele

- Konsequente Einsparung von Erweiterungsflächen
- Schaffung einer kompakten Stadt / Komprimierung des Stadtlebens
- Findung einer angemessenen Dichte
- Verbesserung der Auslastung der technischen und sozialen Infrastruktur
- Verminderung der Wege zwischen Wohnen und Arbeiten
- Beiträge zur Entsiegelung
- Beseitigung von „Nutzungsresten“
- Rückkehr junger Familien in die Innenstädte
- Beseitigung von Altlasten und Störfaktoren
- Stützung der historischen Funktion unserer Innenstädte als Markt, Treffpunkt und Mittelpunkt des sozialen Lebens
- Fernziel: Die kompakte Stadt mit Qualität

Grundsätze⁷

- Innenentwicklung kann nur unter Wahrung der Planungshoheit der Gemeinden erfolgen.
- Innenentwicklung ist ein schrittweiser Prozess. Zumindest in der Anfangsphase kann auf Stadterweiterungen nicht verzichtet werden.
- Innenentwicklung ist stets ortsbezogen und auf die individuelle Situation der Stadt zugeschnitten zu betreiben.
- Innenentwicklung muss auch Restriktionen in der Bebauung beachten; nicht jede Fläche in der Stadt eignet sich zur Nachverdichtung. Innenentwicklung bedarf sorgfältiger, intensiver und konsequenter Planung. Sie muss insbesondere zeitlich kompakt mit überschaubaren finanziellen Risiken abgewickelt werden.

⁷ Fundstelle in der Studie S. 15 ff.



Objekte der Innenentwicklung⁸

1 Nachverdichtung

- Nachverdichtung durch Aufstockung von Gebäuden
- Nachverdichtung in der Fläche, d.h. durch Anbau und zusätzlichen Neubau
- Nachverdichtung durch Nutzungsverdichtung im Inneren

2 Bebauung unbebauter Flächen bzw. Umnutzung

- Schließung von Baulücken
- Konversion von Bahn-, Post-, Militär-, Gewerbe- und Wohnflächen
- Ausnutzung von Randgebieten, die bereits erschlossen aber noch nicht bebaut sind (Abgrenzungssatzung gem. § 34 Abs. 4 BauGB)

3 Optimierung von Flächen

- Rückbau von Verkehrsflächen - Optimierung der Ausnutzung bereits vorhandener beanspruchter Flächen
- Aktivierung von Restecken einschließlich Qualitätsverbesserungen in der Stadtstruktur

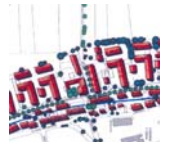
4 Mehrfach- und Zwischennutzungen

5 Aktivierung von flexiblen Flächen in der Stadt

6 Entwicklung von Flächen

7 Aktive Mobilisierung unter Beachtung der Grundsätze der Stadterneuerung

- Bodenordnung
- Neuerschließung
- Ankauf etc.



⁸ Fundstelle in der Studie S. 21 ff.



Planung⁹

Trennung in zwei Arbeitsebenen:

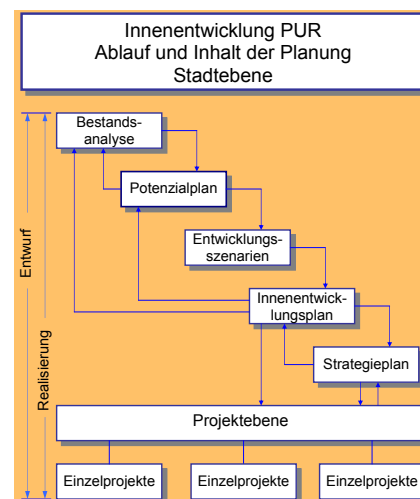
- Gesamtstadtebene – umfassend, flächendeckend, mittelfristig,
- Projektebene – kurzfristige Lösung im Detail, Umsetzung, Vorbereitung der baulichen Realisierung.

Gesamtstadtebene

Jedem Flächennutzungsplan muss in Zukunft ein Innenentwicklungskonzept vorgeschaltet werden, um die Potenziale einer Innenentwicklung eindeutig zu definieren.

Aufgaben und Ziele:

- Sicherung der Nutzung der Innenentwicklungspotenziale durch konsequente Umsetzung und Erweiterung der Eingriffsmöglichkeiten der Gemeinden.
- Zusage von Erweiterungsflächen erst dann, wenn Innenentwicklungspotenziale konsequent genutzt sind oder dies in Aussicht gestellt werden kann.
- Übernahme der Innenentwicklungskonzeption in den Flächennutzungsplan.
- Abgrenzung des Innenbereiches gem. § 34 Abs. 4 BauGB im Flächennutzungsplan.
- Erarbeitung eines Strategieplans mit klarer Nennung der Zeitabläufe und der Umsetzungsstrategien für das Innenentwicklungskonzept auf Gesamtstadtebene.



⁹ Fundstelle in der Studie S. 27 ff.



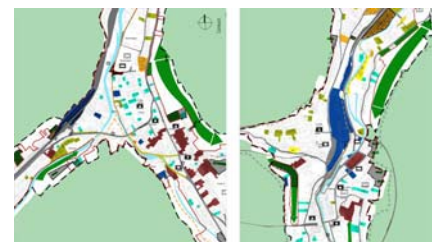
Inhalte des Innenentwicklungsplans (nicht abschließend...)

- Ziele der baulichen Dichte
- Grünbereiche, von Bebauung freizuhalten, Grenzen der Außenentwicklung
- Änderung des Flächennutzungsplans
- Rad- und Fußwegsystem
- Verkehrsberuhigte Bereiche
- Maßnahmen zur Innenentwicklung:
 1. Nachverdichtung
 - 1.1 durch Aufstockung von Gebäuden
 - 1.2 in der Fläche (z.B. durch Anbau)
 - 1.3 durch Nutzungsverdichtung im Inneren
 - 1.4 bestehender Bebauungspläne
 - 2 Bebauung Unbebauter Flächen
 - 2.1 Schließung von Baulücken
 - 2.2 Konversion von Bahn-, Post-, Gewerbe- und Wohnflächen
 - 2.3 Ausnutzung von Randgebieten die bereits erschlossen aber noch nicht bebaut sind.
 - 2.4 Baulücken in bestehenden Bebauungsplänen
 - 3 Optimierung von Flächen
 - 3.1 Rückbau größerer Verkehrsflächen
 - 3.2 Aktivierung von Restecken
 - 4 Mehrfach- und Zwischennutzungen
 - 5 "Flexi-Flächen"
 - 6 Entwicklung von Flächen durch aktive Bodenpolitik



Inhalte des Strategieplanes

- Instrumente
 - Vorhaben- und Erschließungsplan (§12 BauGB)
 - Bebauungsplan (§ 9 BauGB)
 - Bebauung des Gebietes nach § 34 BauGB
 - Private Maßnahme
- Förderung/Finanzierung
 - Antrag auf Aufnahme ins Landessanierungsprogramm
 - Entwicklungsmaßnahme
 - Ankauf durch die Gemeinde
 - Mischfinanzierung (privat/öffentlich)
- Realisierungspriorität (z.B.)
 - Priorität 1: 2003-2005
 - Priorität 2: 2005-2010
 - Priorität 3: 2010-2020



(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Projektebene

Aufgaben und Ziele:

- Planerische Definition des Einzelobjektes
- Sicherung einer raschen Umsetzung in die bauliche Realisierung
- Anlehnung an bewährte Verfahren der Rahmenplanung
- direkte Umsetzung in die Realisierung (vgl. Teil C)

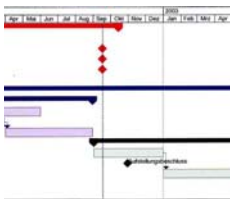
Rahmenplan



Bebauungsplan

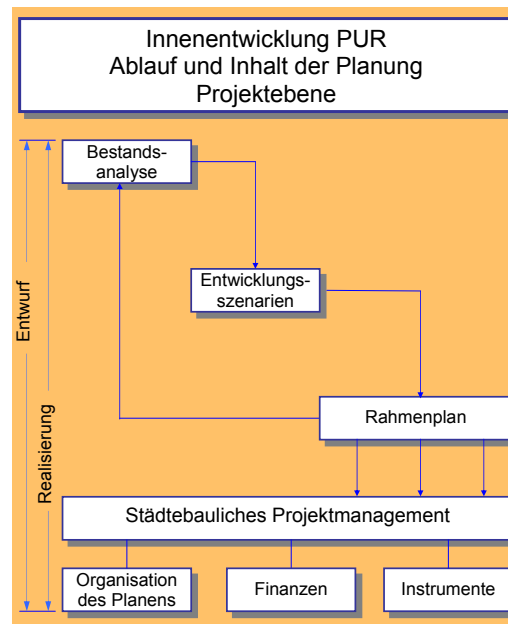


Zeitmanagement



Organisation

Ämter / Institutionen	Personen
Deutsche Bahn Immobilien-gesellschaft mbH Niederlassung Karlsruhe Bahnhofsstraße 5 D- 76137 Karlsruhe	Herr Müller Abteilungsleiter, Projektentwickler
Stadlverwaltung Bad Wildbad Postfach 10 02 54 75313 Bad Wildbad	Herr Becker Stadtbaumeister
	Herr Schmitt Rechtsamt



(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)



Realisierung der Planung¹⁰

Das traditionelle Planungssystem in der Bundesrepublik Deutschland ist geprägt von einer 2-stufigen Bauleitplanung, die privaten Investoren den Bewegungsspielraum vorgibt. Diese „Angebotsplanung“ endete im kommunalen Handeln in der Regel mit der Formulierung eines städtebaulichen Zieles bzw. mit dessen Verankerung in einem verbindlichen Bauleitplan. Die Umsetzung und Realisierung wurde dabei größtenteils den privaten Investoren überlassen. Dieses statische Vorgehen, zunächst einen Plan zu erarbeiten um dann die Realisierung lediglich abzuwarten, genügt nicht mehr und wirkt eher hemmend auf die Innenentwicklung.

Ziele und Aufgaben des Städtebaumanagements

- Ausführungsorientierte Ideenfindung im gesamten Planungsprozess
- Schnelligkeit und Reaktionsfähigkeit im Planungsprozess
- Modularer und prozessualer Aufbau
- Sicherung eines hohen Qualitätsniveaus
- Aufbau eines Ausführungs- und Realisierungsdrucks
- Straffe, zielgerichtete Organisation des Planungshandelns bei größtmöglicher Transparenz
- Bereitstellung eines ausgeprägten Fachwissens auf allen Ebenen
- Bewahrung und bewusster Einsatz „weicher“ Faktoren
- Hohes Maß an Einvernehmen in politischen Gremien und in der Öffentlichkeit

Grundsätze der Realisierung

- Die Realisierung bewegt sich in erster Linie auf der Projektebene.
- Der Innenentwicklungsplan mit seiner Leitidee ist nicht nur eine planerische Aufgabe, sondern hat vielfältige Wirkungen auf die Realisierung sowohl auf der Gesamtstadt- als auch auf der Projektebene; z.B. im Abwägungsverfahren des Flächennutzungsplans bzw. auf den Flächennutzungsplan selbst und auf die Abwägung im Bebauungsplanverfahren.
- Umsetzungsmöglichkeiten:
 - auf freiwilliger Basis
 - durch rechtliche Beeinflussung
 - durch Vorsorge der Gemeinde
 - durch partnerschaftliche Beteiligung
 - durch Zwangsmaßnahmen
 - durch Einsatz eines umfassenden rechtlichen, finanziellen und planerischen Instrumentariums

Grundelemente der Realisierung

- Organisation des Planes
- Finanzierung der Planung
- Instrumentenmanagement

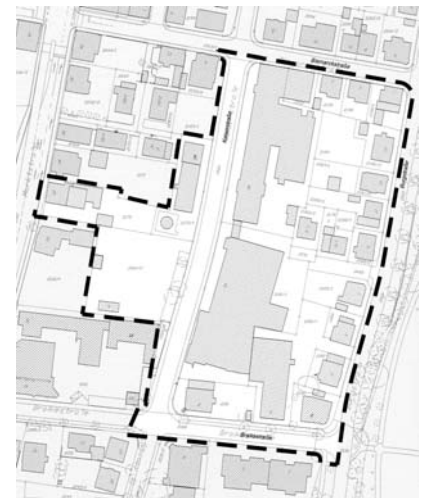


Abb.: Konversionsprojekt, Ausgangssituation



Abb.: Konversionsprojekt, Planungskonzept
(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

¹⁰ Fundstelle in der Studie S. 59 ff.



Organisation des Planens¹¹

Aufgaben und Ziele

- Konsequente und straffe Organisation des Planungsprozesses und der beteiligten Personen
- Transparenz des Verfahrens
- Enge Zeitpläne / Beschleunigung der Verfahren
- **Offensive** Koordination der Beteiligten durch aktive Anfrage
- Koordination aller Fachaspekte
- Intensive Beratung der Gemeinden / Jour fixe zur Innenentwicklung
- Positive Mithilfe aller Träger öffentlicher Belange
- Offensive Öffentlichkeitsarbeit
- Fachkoordination
- Zeitmanagement

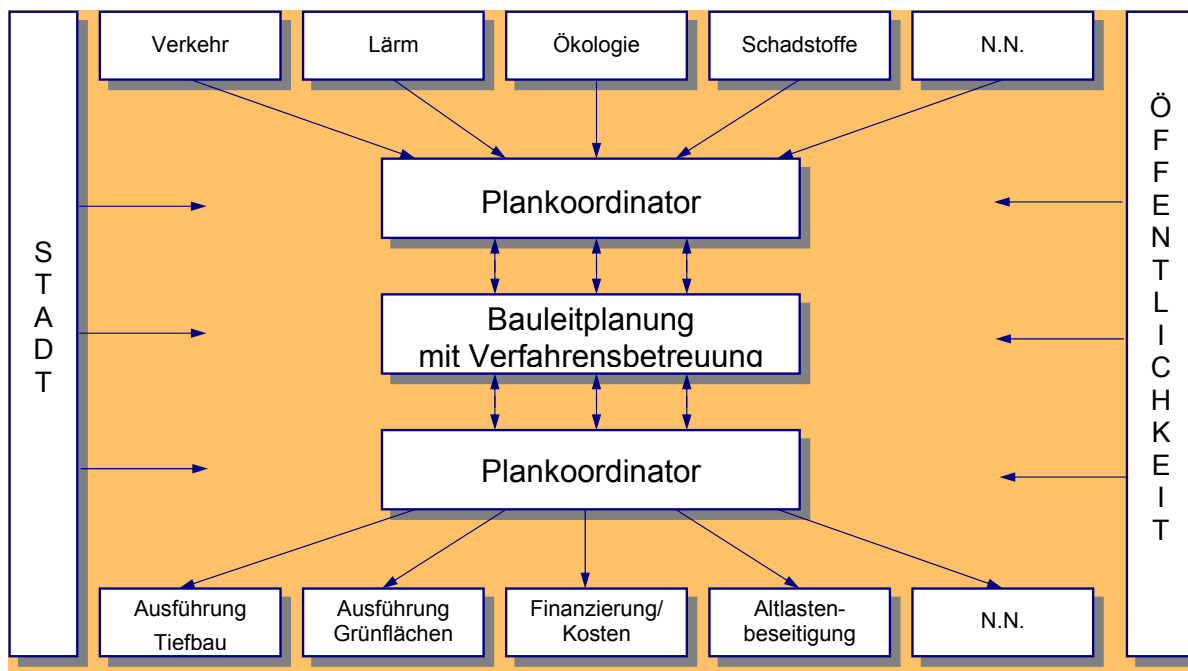


Abb.: Mögliche Organisationsstruktur für die Fachkoordination durch den für die Innenentwicklung eingesetzten Generalplaner.

(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

¹¹ Fundstelle in der Studie S. 66 ff



Finanzierung der Realisierung¹²

Aufgaben und Ziele

- Aufbau eines „Innenentwicklungsfonds“:
 1. Mobilisierung gemeindeeigener Flächen bzw. von Flächen, die im Innenbereich nicht mehr benötigt werden
 2. Ankauf weiterer Grundstücke mit Mitteln aus diesem Fonds
 3. Ggf. Inanspruchnahme von Förderprogrammen
 4. Rückführung der Veräußerungsgewinne in den Innenentwicklungsfonds
 5. Bearbeitung komplexer Konversionsaufgaben mit Mitteln des Fonds
 6. Entwicklungsmaßnahme „Innenentwicklung“
 7. Umschichtung in kommunalen Haushalten
 8. Inanspruchnahme von sonstigen Fördermitteln (GVfG etc.)
 9. Konsequentes Verfolgen von Wirtschaftlichkeitskriterien
 10. Entwickeln eines „finanzkreativen“ Städtebaus
- Ausgleich der Nachteile der Innenentwicklung gegenüber der Planung auf der grünen Wiese
- Bündelung von Haushaltsmitteln für die Innenentwicklung
- Bündelung von vorhandenen Förderprogrammen (LSP und ELR) für die Innenentwicklung
- Ggf. Stützung durch ergänzende gezielte Förderungen
- Beteiligung der Privatinvestoren an der Finanzierung der Innenentwicklung

¹² Fundstelle in der Studie S. 74 ff.



Instrumentelles Management¹³

Aufgaben und Ziele:

- Stärkung der Kreativität als Klammer des gesamten Entwicklungsprozesses
- Förderung von Ideen auf allen Ebenen, Umsetzung der Ideen in die Realität
- Zwang zum Umsetzungsnachweis auf allen Entwurfsebenen
- Kombination von Instrumenten auf allen Ebenen (Rahmenplanung, städtebaulicher Vertrag, Vorhaben- und Erschließungsplan, Erschließungsvertrag, Bebauungsplan).
- Förderung der Entwicklung „vom grauen Bebauungsplan zum bunten Instrumentenmanagement“
- Ergänzung der Entwicklungsmaßnahme zur Mobilisierung von Baulücken
- Umlegung mit zeitlicher Realisierungsverpflichtung
- stärkere Nutzung des Vorhaben- und Erschließungsplans mit engem Zeitkorsett
- Erweiterung des städtebaulichen Vertrags im Hinblick auf eine konsequente Innenentwicklung
- fachliche Hilfestellung für kleinere Gemeinden in der Instrumentenberatung

Planungsinstrumente

- Entwicklungsszenarien / Machbarkeitsstudien
- Rahmenplanung / städtebauliche Konzepte
- Innenentwicklungsplan
- Strategieplan

Rechtsinstrumente der Planung

- Flächennutzungsplanung:
 - Die Hauptaufgabe des Flächennutzungsplans liegt auf der Gesamtstadtebene und dort in der Grobsteuerung der Innenentwicklung.
 - Die Innenentwicklungspläne als „sonstige städtebauliche Planungen“ sind bei der Aufstellung oder Fortschreibung von Flächennutzungsplänen Abwägungsmaterial.
 - Im Flächennutzungsplan lassen sich bereits die Voraussetzungen dafür schaffen, Außenbereichsflächen durch städtebauliche Satzungen gem. § 34 Abs. 4 BauGB in Innenbereichsflächen umzudefinieren.
 - Einarbeitung und interne Sicherung des Innenentwicklungsplanes. Im so ergänzten Flächennutzungsplan wird deutlich, wo eine Gemeinde noch Erweiterungen vornehmen kann und wo sie ihre Aktivitäten auf die Innenentwicklung konzentrieren will.
 - Flexibilität wird über die verhältnismäßig unkomplizierte Fortschreibung des Flächennutzungsplans erreicht.

Anzumerken ist, dass sich die Gemeinden auf eine Selbstbeschränkung ihrer Erweiterungsmöglichkeiten nur dann einlassen werden, wenn die aktive Bewältigung der Innenentwicklungsaufgaben auch gesetzlich und finanziell unterstützt wird. Stehen der Gemeinde jedoch keine Umsetzungshilfen (Finanzierung, Förderung etc.) zur Verfügung, müssen im

¹³ Fundstelle in der Studie S. 83 f.



Zuge der Fortschreibung des Flächennutzungsplans möglicherweise erforderliche Stadterweiterungen zugelassen werden.

- **Bebauungsplan:**
 - Der Bebauungsplan spielt bei der Innenentwicklung als zentrales Instrument der Bauleitplanung nach wie vor eine bedeutende Rolle.
 - Zur aktiven Steuerung und Umsetzung von Planungsaufgaben kann der Bebauungsplan jedoch nur einen begrenzten Beitrag leisten, weil seine Festsetzungen statisch wirken. Dieses Manko kann durch die Kombination mit anderen Instrumenten ausgeglichen werden, indem die Festsetzungen großzügig getroffen werden und die erforderlichen Einschränkungen zum Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags gemacht werden.
 - Die Möglichkeiten des § 33 BauGB sollten vom Gesetzgeber rechtssicher ausgeweitet werden. Der Bebauungsplan muss in der Projektphase länger flexibel gehalten werden können. Investoren äußern ihre Ziele und Wünsche in der Regel erst beim Kauf oder bei Kaufverhandlungen; dort bringen sie eigene Vorstellungen hinsichtlich Funktion und Gestalt ein. Der Bebauungsplan darf zu diesem Zeitpunkt noch keine Rechtsverbindlichkeit besitzen.
 - Der Bebauungsplan erhöht die Bedeutung des Innenentwicklungsplans dadurch, dass die Ziele des Entwicklungsplans im Bebauungsplanverfahren als Abwägungsmaterial zu berücksichtigen sind.
- **Vorhabenbezogener Bebauungsplan:**
 - Zeitbezug wichtig: enge Verknüpfung von Planung und Realisierung
 - Gestaltungsfreiheit bei den Festsetzungsmöglichkeiten
 - Der vorhabenbezogene Bebauungsplan zeichnet sich auch dadurch aus, dass er gem. § 12 Abs. 6 BauGB entschädigungslos aufgehoben werden kann, falls der vorhabenbezogene Bebauungsplan nicht innerhalb der vereinbarten Frist durchgeführt wird; auf „fehlgeschlagenes Vertrauen“ kann also schnell und flexibel reagiert werden.
 - Auch hier ist die Kombination mit anderen Instrumenten für die Innenentwicklung sehr interessant.

Rechtsinstrumente zur Verwirklichung der Planung¹⁴

- **Städtebaulicher Vertrag:**
 - Sehr wichtiges Instrument zur Umsetzung der Innenentwicklung; Formen städtebaulicher Verträge, die in Bezug zur Innenentwicklung von Bedeutung sind:
 - Umlegungsverträge (Vermeidung/Kombination mit amtlicher Umlegung)
 - Bodensanierungsverträge
 - Planausarbeitungsverträge (Übernahme der Planungskosten)
 - Zielbindungsverträge (bauleitplanerische Ziele, die in rechtsverbindlichen Plänen nicht geregelt sind, können hiermit vertraglich vereinbart werden)
 - Bauverpflichtungsverträge (Sicherung einer bestimmten Umsetzungsfrist)
 - Umweltschützende Ausgleichsverträge
 - Wohnbedarfsdeckungsverträge (mit Verpflichtung des Investors, Flächen zur Deckung des Wohnbedarfs bereitzustellen)

¹⁴ Fundstelle in der Studie S. 91 ff.



- Folgekostenverträge (dem Investor kann auferlegt werden, die durch das Bauvorhaben veranlassten Infrastrukturmaßnahmen zu finanzieren)
- Die besonderen Vorteile für die Innenentwicklung:
 - Sicherung der schnellen Umsetzung
 - Vermeidung von Leerständen bzw. Brachflächen (Baulücken können im Vertragsgebiet ausgeschlossen werden)
 - Mindestdichte
 - sinnvolles Maß einer angestrebten Dichte
 - Verzahnung von Entwurf und Finanzierung
 - Sicherung städtebaulicher und architektonischer Qualitäten
- Besonderes Städtebaurecht / Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme:
 - Ziel: Mobilisierung von Baulücken und kleineren Entwicklungsflächen
 - punktuelle Verfügbarmachung von Bauland, geordnet nach Prioritäten in der Stadt
 - Änderung zur bisherigen Praxis: punktuelle Maßnahmen auf größerer Fläche
 - Vorteil: Abwendungsvereinbarung möglich; städtebauliches Ziel auch über Privatinitiative erreichbar, da Baulücke in der Regel bereits erschlossen ist
 - direkter Einfluss auf eine zeitlich fixierte Umsetzung
 - Zwischennutzungen für Privateigentümer möglich
 - Vorteil gegenüber Geboten: auf Fläche bezogen, keine Einzelmaßnahmen einzelner Eigentümer, d.h. politisch leichter durchsetzbar
 - Erwerb durch Gemeinde zum entwicklungsunbeeinflussten Wert – zumindest ein begrenzter finanzieller Vorteil für die Gemeinde
 - Förderung möglich (zumindest Zwischenfinanzierung)
 - oft genügt schon „Androhung“ der Entwicklungsmaßnahme, um die Innenentwicklung voranzubringen
- Besonderes Städtebaurecht / Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen:
 - bisher bereits erfolgreich praktiziert
 - Ziel: Fokussierung auf die Innenentwicklung und Verfügbarmachung von Bauland
 - Vorteile: Förderung, Bodenordnung, Erschließung etc.
 - Sicherung des zeitlichen Bezugs und einer angemessenen Dichte bzw. einer raschen Verfügbarkeit
- Bodenordnung:

Bei begrenzter Flächenerweiterung (Ortsrandabrundung) darauf achten, dass Bauverpflichtung entsteht.
- Vorkaufsrechte:

Auf Grundlage des Innenentwicklungsplans lassen sich unter Umständen Satzungs-vorkaufsrechte gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB begründen.
- Enteignung:

Kommt in Einzelfällen als Zugriffsmöglichkeit in Betracht.
- sonstige Maßnahmen:
 - Baulandkataster
 - Baulandbörse
 - Eigentümerkontakte
 - Flugblattaktion etc.



Rechtsinstrumente des Bebauungsrechtes¹⁵

Die Rechtsinstrumente des Bebauungsrechtes müssen im Rahmen der Aufstellung eines Innenentwicklungsplans untersucht werden, um das geltende Baurecht beurteilen zu können.

- Der Innenentwicklungsplan und § 30 Abs. 1 BauGB:
 - unmittelbare Lenkungswirkung bei Erfordernis von Ausnahme und Befreiungen
 - mittelbare Lenkungswirkung des Innenentwicklungsplans durch Hinweis auf geänderte Planungsabsicht / Einsatz von Veränderungssperren
- Der Innenentwicklungsplan und § 34 Abs. 1 und 2 BauGB:
 - Lenkungswirkung auf das „Einfügen“
 - unmittelbare Lenkungswirkung bei der Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen
 - mittelbare Lenkungswirkung durch Hinweis auf künftige Planungsabsichten / Sicherung der Bauleitplanung

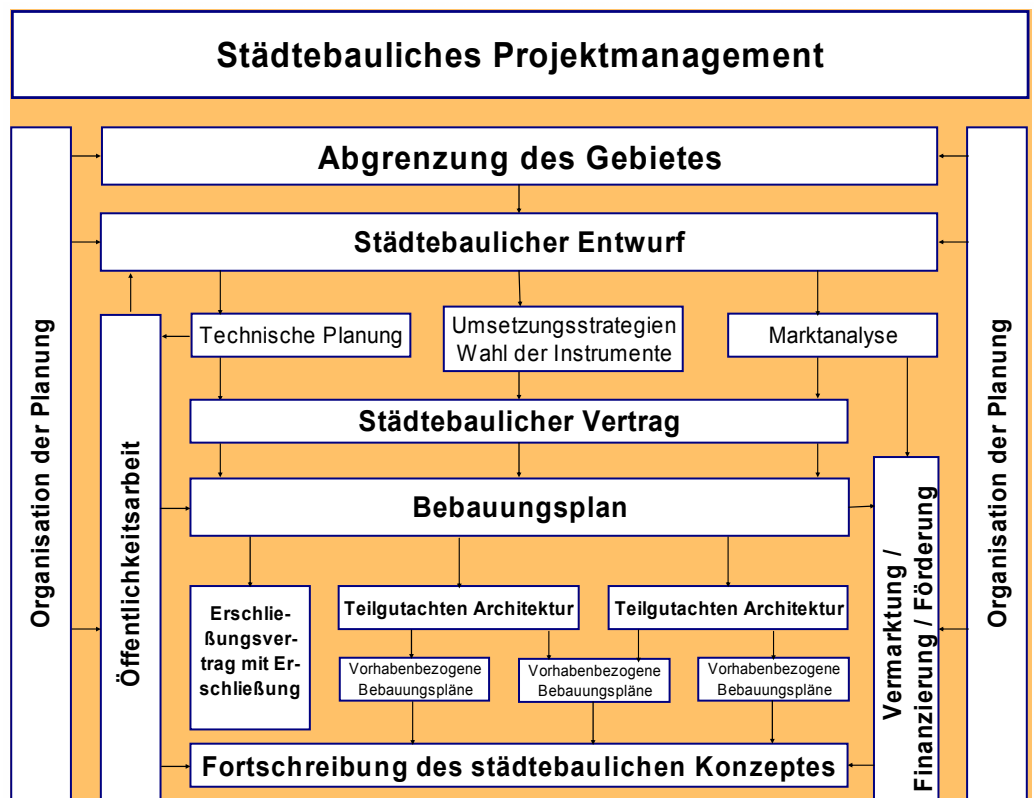
Ergänzende Instrumente

- Öffentlichkeitsarbeit
- politische Einbindung in die Entscheidungsstrukturen der Gemeinde
- Vermarktung

Kombi-Lösungen¹⁶

Komplexe Planungsaufgaben der Innenentwicklung bedingen meist ein Bündel von unterschiedlichen Instrumenten. Ziele:

- höchstmögliche Flexibilität
- mehr aktive Steuerung
- Verfahren beschleunigen und Realisierung zeitlich fixieren
- Abkehr von der reinen Angebotsplanung, aktives Steuern sämtlicher Entwicklungsprozesse
- problembezogenes Vorgehen mit individuellem Managementkonzept



(Quelle: Dr. Ing. Gerd Baldauf)

¹⁵ Fundstelle in der Studie S. 102 ff.

¹⁶ Fundstelle in der Studie S. 106 ff.



Fazit:

Die berechtigten Interessen und Aufgaben der Innenentwicklung lassen sich mit dem bestehenden Rechts- und Planungsinstrumentarium (mit kleineren Änderungen) lösen, sofern der politische Wille dazu vorhanden ist.

