

Stephan Reiß-Schmidt
Innenentwicklung

S. 995 bis 1000

URN: urn:nbn:de:0156-5599934



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Innenentwicklung

Gliederung

- 1 Begriff, Entstehungsgeschichte
- 2 Innenentwicklung im Planungsrecht
- 3 Innenentwicklung in der Planungspraxis
- 4 Perspektiven der Innenentwicklung

Literatur

Innenentwicklung bezeichnet ein Leitbild der Raum- und Stadtentwicklung und zugleich eine planerische Strategie. Der Grundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ ist fachlich heute wegen seiner wirtschaftlichen, ökologischen und städtebaulichen Vorteile weitgehend unumstritten, wenn auch nicht ohne Zielkonflikte. Zur Umsetzung bedarf es eines aktiven, strategischen Flächenmanagements.

1 Begriff, Entstehungsgeschichte

Innenentwicklung bezeichnet ein abstraktes Leitbild der Raum- und Stadtentwicklung (▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*; ▷ *Leitbilder der Stadtentwicklung*) und zugleich eine konkrete Strategie der räumlichen Planung: Anstelle einer Erweiterung des Siedlungskörpers durch erstmalige Inanspruchnahme von zumeist landwirtschaftlich genutzten Flächen an seinen Rändern (Außenentwicklung) zielt die Innenentwicklung auf die bauliche (Wieder-)Nutzung von un- oder untergenutzten Flächen innerhalb von erschlossenen und zusammenhängend bebauten Siedlungsbereichen (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*). Dies können Baulücken, städtebaulich suboptimal genutzte Grundstücke mit Umstrukturierungs- bzw. Nachverdichtungspotenzial (▷ *Dichte*), brachgefallene, ehemals industriell oder gewerblich genutzte Flächen, ehemalige Bahnanlagen oder Flughäfen sowie militärische Konversionsflächen (▷ *Brachfläche, Konversionsfläche*) sein. Innenentwicklung schließt auch die Um- oder Wiedernutzung von bestehenden Gebäuden ein. Eine im Auftrag des Bundesinstituts für Bauwesen und Stadtentwicklung 2013 durchgeführte Online-Befragung ergab bundesweit ein Innenentwicklungspotenzial von rund 120.000 bis 165.000 Hektar, von denen etwa 20 % als kurzfristig aktivierbar eingeschätzt werden (BBSR 2013: 3 ff.).

Mit rasch wachsendem Wohlstand, dem Eigenheim als angestrebter Wohnform breiter Bevölkerungsgruppen und mit einer kontinuierlichen Zunahme von Ein- und Zweipersonenhaushalten steigt seit den 1960er Jahren die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner von ca. 14 m² im Jahr 1950 rasch an. Sie beträgt im Jahr 1990 34,8 m² (36,4 m² im früheren Bundesgebiet und 28,2 m² in den neuen Ländern und Berlin-Ost) und wächst über 39,5 m² (2000) und 45,0 m² (2010) auf 46,5 m² Wohnfläche im Jahr 2014 kontinuierlich weiter, wobei die Differenz zwischen Ost und West 2014 auf knapp 4 m² geschrumpft ist (Destatis 2015: 5 ff.).

Die Kritik an einer dadurch rasch voranschreitenden ▷ *Suburbanisierung* und Entleerung der Kernstädte, am Verlust von Landschaft, am zunehmenden Autoverkehr sowie an den sozialen Folgen der Bodenspekulation und unzureichenden planungsrechtlichen Instrumenten zur Durchsetzung des Gemeinwohls setzt in Deutschland bereits in den 1960er Jahren ein. Mit der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 1971 in München unter dem Motto „Rettet unsere Städte jetzt!“ werden diese Themen kommunalpolitisch aufgegriffen (Deutscher Städtetag 1971). In den folgenden Jahren lenkt die beginnende Institutionalisierung und rechtliche Regelung des Umweltschutzes die fachliche und politische Aufmerksamkeit auf die im Verhältnis zu Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftswachstum überproportionale Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen. Unter dem Aspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung werden Boden und Fläche als knappe und haushälterisch zu nutzende Ressourcen erkannt (▷ *Bodenschutz*). Die durch Montankrise und Deindustrialisierung seit den 1970er Jahren entstehenden umfangreichen Brachflächen zunächst des Bergbaus und der Stahlindustrie sowie die gegen Ende des Jahrhunderts vermehrt frei werdenden Bahn-, Militär-, Hafen- und sonstigen Gewerbeflächen führen dazu, dass Innenentwicklung und Flächenrecycling (bzw. Flächenkreislaufwirtschaft) als Konzepte einer nachhaltigen Raumentwicklung auch in der Planungspraxis eine zunehmend bedeutende Rolle spielen.

2 Innenentwicklung im Planungsrecht

Als Folge dieser gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen verstärkt sich angesichts reduzierter Wachstumserwartungen die Umwelt- und Bestandsorientierung in der räumlichen Planung. Seit Mitte der 1970er Jahre findet deshalb das Konzept der Innenentwicklung auch nach und nach Eingang in das \triangleright *Planungsrecht*. Durch die Novelle des damaligen Bundesbaugesetzes (BBauG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1976 (BGBl. I, 2221) wird im Städtebaurecht der Grundsatz formuliert, dass „land- oder forstwirtschaftlich oder für Wohnzwecke genutzte Flächen [...] nur im notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden“ sollen (§ 1 Abs. 6 BBauG 1976). Zugleich werden mit den aus dem Städtebauförderungsgesetz ins allgemeine Baurecht übernommenen Geboten zur \triangleright *Planverwirklichung im Städtebau* (Abbruch-, Bau-, Modernisierungsgebot, §§ 39a ff. BBauG 1976) erstmals in Eigentumsrechte eingreifende (und daher in der Anwendung äußerst aufwendige) Instrumente zur Umsetzung der Innenentwicklung geschaffen. Das Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes von 2008 formuliert unter den Grundsätzen der Raumordnung u. a. eine Verminderung der Neuinanspruchnahme von Freiflächen „insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG). Schließlich wird 2013 durch die sogenannte Innenentwicklungsnovelle des Baugesetzbuchs (BauGB) explizit der Vorrang der Innenentwicklung postuliert (§ 1 Abs. 5 S. 3 BauGB) und nachfolgend weiter präzisiert: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung, und andere Maßnahmen der Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen“ (§ 1a Abs. 2 S. 1 BauGB). Seit 2012 fordert auch das Raumplanungsgesetz (RPG) der Schweiz von Bund, Kantonen und Gemeinden, „die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität“, und „kompakte Siedlungen zu schaffen“ (Art. 1 Abs. 1 RPG; \triangleright *Stadt- und Raumentwicklung Schweiz*). Durch ein Referendum im März 2013 wird diese intensiv und kontrovers in der Schweizer Gesellschaft diskutierte Vorschrift mit einer Mehrheit von 62,9% der Stimmen bestätigt (Schneeberger 2013). Demzufolge dürfen die in den kantonalen Richtplänen ausgewiesenen Bauzonen den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren nicht übersteigen; die Kantone müssen den Umfang der ausgewiesenen Bauzonen mittelfristig auf das bundesgesetzlich zulässige Maß reduzieren und dabei ggf. die betroffenen Eigentümer entschädigen.

3 Innenentwicklung in der Planungspraxis

In der regionalen und kommunalen Praxis ist der Vorrang der Innenentwicklung seit den 1980er Jahren zunehmend ein fester Bestandteil von informellen Konzepten (\triangleright *Informelle Planung*) und formellen Plänen geworden. Das 1998 vom Stadtrat erstmals beschlossene Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München“ formuliert z. B. den Vorrang der Innenentwicklung mit dem seither bundesweit häufig verwendeten Slogan „kompakt, urban, grün“ (LHM 1999: 25 ff.). Mit

Innenentwicklung

dem „Nachhaltigen Bauflächenmanagement“ legt 2003 die Stadt Stuttgart eines der bislang konsequentesten gesamtstädtischen Konzepte zur Innenentwicklung mit einem differenzierten Instrumentarium zu seiner Umsetzung vor (LHS 2003).

In Wissenschaft und Praxis besteht mittlerweile ein breites Einvernehmen über die vielfältigen ökologischen, ökonomischen und sozial-kulturellen Vorteile der Innenentwicklung, z. B.:

- ▷ *Klimaschutz* durch Verminderung des Primärenergieeinsatzes in kompakten Siedlungsstrukturen
- ▷ *Bodenschutz* durch Vermeidung weiterer Flächeninanspruchnahme
- Nutzung vorhandener sozialer und technischer Infrastrukturen, Begrenzung der Bau- und Betriebskosten
- Erhöhung immobilienwirtschaftlicher Renditen ▷ *Immobilienwirtschaft*) durch höhere Dichte
- Identität, baukulturelle Qualität und ▷ *Urbanität* durch bestandsorientierte Entwicklung dichter und gemischter Stadtstrukturen entsprechend dem Leitbild der europäischen Stadt (▷ *Europäische Stadt*)
- Teilhabe aller sozialen Gruppen durch kompakte, gemischt genutzte Quartiere

Allerdings scheitert eine konsequente Umsetzung in der Praxis auf regionaler und kommunaler Ebene häufig an strukturellen und lokalen Hemmnissen wie z. B.:

- Gegenläufige Anreize durch Grundsteuersystem und Entfernungspauschale
- Fehlende Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern, spekulative Bodenpreiserwartungen
- Erschwerung von Nutzungsmischung durch den Trennungsgrundsatz des Immissionsschutzrechts (▷ *Immissionsschutz*)
- Verminderte Durchlüftung und nächtliche Abkühlung durch Baulückenbebauung und Nachverdichtung, d. h. reduzierte Anpassbarkeit an den Klimawandel (▷ *Klimaanpassung*)
- Langwierige und konfliktreiche Planungsverfahren, fehlende Akzeptanz der Innenentwicklung

Innenentwicklung lässt sich deshalb weder auf regionaler noch auf kommunaler Ebene durch eine klassische Angebotsplanung umsetzen, sondern erfordert ein umfassendes ▷ *Flächenmanagement*. Der 1979 im Rahmen des Aktionsprogramms Ruhr von der nordrhein-westfälischen Landesregierung ins Leben gerufene Grundstücksfonds Ruhr ist einer der ersten systematischen und großräumigen Ansätze dazu. Er hatte die Aufgabe, die zu dieser Zeit rund 2.500 Hektar umfassenden Zechen-, Industrie- und Verkehrsbrachen im Ruhrgebiet für neue gewerbliche Nutzungen, für Parks oder neue Wohnquartiere durch Freimachung, Altlastensanierung (▷ *Altlasten*) und Neuerschließung zu reaktivieren (LEG 2005). Angesichts der wichtigen Ziele einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und einer systematischen Flächenkreislaufwirtschaft entwickelt sich seit den 1990er Jahren die kommunale Bodenordnung und Liegenschaftspolitik (▷ *Bodenmarkt / Bodenpolitik*) zu einem strategischen Flächenmanagement weiter. Das vom Deutschen Städtetag erstmals 2002 veröffentlichte und 2014 fortgeschriebene Positionspapier „Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft“ enthält dazu folgende Definition: „Flächenmanagement ist ein integraler strategischer Handlungs- und Steuerungsansatz für sämtliche Flächen und

Flächenarten in einer Stadt zur Optimierung der Bereitstellung und Verteilung der Flächen im Sinne der \triangleright *Daseinsvorsorge* und der Flächenkreislaufwirtschaft. Es berücksichtigt die Anforderungen, die aus den Zielen der Stadt- und Freiraumentwicklung resultieren, innerhalb der Leitplanken begrenzter Ressourcen“ (Deutscher Städtetag 2014: 9).

4 Perspektiven der Innenentwicklung

Mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ wird im Jahr 2002 das „Ziel-30-ha“ als Nachhaltigkeitsindikator definiert, d. h., dass bis 2020 täglich durchschnittlich nicht mehr als 30 Hektar neue Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen werden sollen (RNE 2004; \triangleright *Nachhaltigkeit*). Im Jahr 2000 beträgt der gleitende Vierjahresdurchschnitt (1997–2000) für neu in Anspruch genommene Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke noch 129 Hektar pro Tag, 2012 ist er auf 74 Hektar pro Tag gesunken (Destatis 2014).

Eine Projektion des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung geht bis 2030 von einer Reduzierung der Neuinanspruchnahme auf 45 Hektar pro Tag aus, womit das für 2020 formulierte „Ziel-30-ha“ deutlich verfehlt würde (BBSR 2014: 3).

Insbesondere in bereits relativ hoch verdichteten Kernstädten werden mittlerweile planungs- und immissionsschutzrechtliche, immobilienwirtschaftliche und ökologische Grenzen der Innenentwicklung erkennbar; nicht selten fehlt es auch an gesellschaftlicher Akzeptanz. Der seit einigen Jahren wachsende Zuwanderungsdruck auf zahlreiche Stadtregionen sowie ein großer Wohnungsneubaubedarf (\triangleright *Wohnungsmarkt*; \triangleright *Wohnungspolitik*) vor allem in den Kernstädten werden sich nicht überall allein durch Innenentwicklung bewältigen lassen. Der weitere Ausbau der Stadt durch neue Stadtquartiere und Infrastrukturen bleibt in Wachstumsräumen zumindest mittelfristig auf der Agenda.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2013): Innentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2014): Aktuelle Zahlen zur Siedlungsflächenentwicklung. In: Informationen aus der Forschung des BBSR (4), 3.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2014): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2014. Wiesbaden.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): Gebäude und Wohnungen. Bestand und Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden 2014. Lange Reihen ab 1969 bis 2014. Wiesbaden.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (1971): Rettet unsere Städte jetzt! Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 16. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 25. bis 27. Mai 1971 in München. Berlin / Köln / Mainz. = Neue Schriften des Deutschen Städtetages 28.

Innenentwicklung

- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2014): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Berlin / Köln.
- LEG – LEG Stadtentwicklung GmbH & Co. KG (Hrsg.) (2005): 25 Jahre Grundstücksfonds: Zwischenbilanz. Düsseldorf.
- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (1999): Perspektive München. Eine Zusammenfassung des Stadtentwicklungskonzeptes 1998. München.
- LHS – Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtplanungsamt in Verbindung mit dem Ministerium für Umwelt und Verkehr B-W (Hrsg.) (2003): Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS): Schlussbericht. Stuttgart.
- RNE – Rat für Nachhaltige Entwicklung beim Wissenschaftszentrum Berlin gGmbH (Hrsg.) (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Berlin.
- Schneeberger, P. (2013): Fast flächendeckendes Ja zu weniger Laisser-faire im Raum. In: Neue Zürcher Zeitung, 04.03.2013, 9.

Weiterführende Literatur

- LHM – Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (2012): Langfristige Siedlungsentwicklung: Kongressinformation. München.
- Reiß-Schmidt, S. (2012): München „kompakt, urban, grün“: Strategien nachhaltiger Raumentwicklung in einer wachsenden Stadtregion. In: Scholl, B. (Hrsg.): Grenzen der Innenentwicklung? Zürich, 8-33. = Publikation der Professur für Raumentwicklung der ETH Zürich.
- Scholl, B. (Hrsg.) (2007): Stadtgespräche. Zürich.
- Stadt Zürich, Amt für Städtebau (Hrsg.) (2012): Dichter: Eine Dokumentation der baulichen Veränderung in Zürich – 30 Beispiele. Zürich.

Bearbeitungsstand: 12/2016