

# Modellvorhaben

**„Kommune der Zukunft: Martinshöhe – Innen vor Außen in der Praxis einer Ortsgemeinde**

## Kurzzusammenfassung

**auf der Grundlage der Abschlusspräsentation vom 27. Oktober 2017 in Martinshöhe**

Das Modellvorhaben aus dem Bereich der Kommunalentwicklung startete im März 2015 mit der Zielsetzung am Beispiel der Ortsgemeinde Martinshöhe zu untersuchen, wie die bauliche und infrastrukturelle Innenentwicklung mit professioneller Unterstützung in der Praxis vorzubereitet und umgesetzt werden kann.

. Gefördert vom Ministerium des Inneren, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz wurde das Modellprojekt von der TU Kaiserslautern, Fachbereich Raum- und Umweltplanung in enger Zusammenarbeit mit der Gemeinde Martinshöhe durchgeführt. In der über zweijährigen Projektlaufzeit wurden inhaltlich und methodisch klassische und innovative Verfahren und Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung als Postulat der Raumordnung einer Überprüfung hinsichtlich der Anwendbarkeit und ihrem Wirkungsgrad in der Praxis unterzogen. Die zentralen Ergebnisse und Erkenntnisse wurden am 27. Oktober 2017 in einer Dialogveranstaltung in Martinshöhe präsentiert und diskutiert. Aktiv gestaltet wurde die Veranstaltung von der Ortsgemeinde Martinshöhe, dem Ministerium des Innern, vertreten durch den Staatssekretär Herrn Randolph Stich und der TU Kaiserslautern.

Anhand von ergebnisorientierten Leitfragen wurden im gegenseitigen Dialoggespräch von Prof. h.c. Dr.-Ing. Karl Ziegler mit Dipl.-Ing. Julia Kaiser (TU Kaiserslautern) und im Austausch mit allen Anwesenden der Ablauf und die Kernergebnisse des Projektes vorgestellt. Im Mittelpunkt standen Ausführungen über das städtebauliche Ziel der vorrangigen Innenentwicklung in der kommunalen Praxis und hier vor allem die Fragestellung der Umsetzbarkeit von planerisch vorbereiteten Maßnahmen in Abhängigkeit zu den unterschiedlichen privaten und öffentlichen Akteuren.

Darauf aufbauend stellt sich die Frage nach der Verallgemeinerung der Erkenntnisse aus dem Modellprojekt bzw. der Übertragbarkeit auf andere Kommunen. In der Konsequenz steht einerseits die Frage im Raum, was das Bundesland Rheinland-Pfalz in Verwaltung und Politik leisten kann, um praxisrelevante Maßnahmen der Innenentwicklung zu fördern und wie Kommunen, aber auch andere Akteure bei diesen Aufgaben (zusätzlich) gestärkt werden könnten. Auf der anderen Seite sollen die Ergebnisse des Modellprojektes auch aufzeigen, wo und warum die (bauliche) Innenentwicklung in der operativen Umsetzung auf Grenzen und Hemmnisse stößt. Denn der raumplanerisch verbindliche Zielansatz die Baulandentwicklung durch Schwellenwerte in der Form zu budgetieren, dass zuerst alle im Rahmen des Projektes Raum+ ermittelten Flächenpotentiale zu nutzen sind, muss durch die Kommunen umsetzbar bzw. steuerbar sein. Die Einflussnahme der Gemeinden auf die zeitliche

und materielle Nutzung von privatem Grundbesitz sind wegen dem verfassungsrechtlich hohen Schutz des Eigentums aber deutlich Grenzen gesetzt.

## **Innenentwicklung und Demographie**

Eine elementare Voraussetzung für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung ist das Wissen über die zukünftige Bevölkerungsentwicklung einer Gemeinde. Wissen aber die Gemeinden eigentlich, was sich aufgrund des demographischen Wandels in Zukunft verändern wird? Die 4. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamts mit Angaben über die Entwicklung der absoluten Einwohnerzahlen und Veränderungen bei den Altersklassen bis zum Zieljahr 2035 reicht grundsätzlich nur bis zur Ebene einer Verbandsgemeinde (hier VG Bruchmühlbach-Miesau). Aber auf Grundlage der bisherigen Einwohnerentwicklung einer Verbandsgemeinde lassen sich im Vergleich zu den einzelnen Ortsgemeinden durchaus aussagekräftige Prognosen bzw. Entwicklungsszenarien für Ortsgemeinden ableiten.

Der demographische Wandel ist vor allen in ländlichen Teilräumen und kleineren Ortsgemeinden durch eine abnehmende Bevölkerungsanzahl und Überalterung gekennzeichnet.

Während die Einwohnerzahl in der Verbandsgemeinde Bruchmühlbach-Miesau von 2000 bis 2015 von 10.969 auf 10.447 Einwohner zurückging (Saldo 522) und damit 4,9 % der Bevölkerung verlor, nahm die Bevölkerungszahl in der Gemeinde Martinshöhe im gleichen Zeitraum um 15,9 % ab (von 1.837 auf 1.544 Einwohner). Der Einwohnerrückgang, aber auch der Anteil von Personen > 65 Jahren liegt in der Gemeinde Martinshöhe deutlich über dem Durchschnittswert der Verbandsgemeinde. Setzt sich dieser Trend fort, ist im Jahr 2035 in der Verbandsgemeinde Bruchmühlbach-Miesau mit 9.656 und damit einem weiteren Einwohnerschwund von 7,6 % zu rechnen. Dabei zeichnet sich nach der neusten Bevölkerungsvorausberechnung ein Trend zur Konzentration der Bevölkerung in zentralen Orten (hier Grundzentrum Bruchmühlbach-Miesau) ab. In der Folge nehmen die negativen Wanderungsbilanzen in den (kleineren) Umlandgemeinden zu. Wird aufgrund der Entwicklungen in der Vergangenheit und in Korrelation zur Verbandsgemeinde eine Trendextrapolation für die Martinshöhe vorgenommen, dann kann im Jahr 2035 eine Einwohnerzahl zwischen 1.300 und 1.400 Einwohner mit weiterer Zunahme des Anteils älterer Personen prognostiziert werden.

Bei diesem Entwicklungsprozess spielt das Phänomen der Überalterung u.a. bei der Nachfrage nach Wohnraum und der Belegungsdichte von Wohnungen eine wichtige Rolle. Während die Einwohnerzahl der Personen bis 64 Jahre in der VG Bruchmühlbach-Miesau der Bevölkerungsprognose zufolge von 2015 bis 2035 um 1.324 Einwohner abnehmen wird (-15,9 %), steigt die Anzahl der Personen ab 65 Jahre um 533 Einwohner an, was einer Zunahme von 25,2 % entspricht. Eine vergleichbare Entwicklung ist für die Ortsgemeinde Martinshöhe zu erwarten, wo der Anteil der Einwohner ab 65 Jahren bereits im Jahr 2015 mit 25,2 % um 5 Prozentpunkte höher war als der Durchschnittswert in der Verbandsgemeinde Bruchmühlbach-Miesau.

Diese Veränderungen führen zunächst zu der planerischen Annahme, dass aufgrund des Einwohnerrückgangs Wohnraum frei wird und die Überalterung ein Bedarf an mehr seniorengerechten Wohnungen auslöst. Die Aufnahme der aktuellen Situation in Martinshöhe zeigen aber paradoxe Befunde bzw. belegen andere Kausalketten. So gibt es in Martinshöhe praktisch kein adäquates Angebot an vakantem Wohnraum, das dem Markt zur Verfügung steht. Ein Hauptgrund ist, dass vor allem die Überalterung zu einer drastischen Verringerung der Belegungsdichte führt. Große bzw. einst für Familienhaushalte konzipierte Wohngebäude oder ehemals landwirtschaftlich genutzte Anwesen mit großen Wirtschaftsgebäuden werden vermehrt von 1 bis 2 älteren Personen nur noch extensiv bewohnt (Unterbelegung). Der Umzug in kleinere Wohnungen ist – unabhängig von dem Bereitschaftsfaktor eines Umzugs - aber auch wegen fehlender Angebote oft nicht möglich. Diese Remanenzeffekte erzeugen eine enorme Trägheit im zeitlichen Ablauf des Generationenwechsels von Immobilien und verursachen trotz Einwohnerrückgang eine Angebotslücke. Verschärft wird diese Entwicklung durch Leerstände und Baulücken, die von den Erben bzw. Eigentümern aus unterschiedlichen Gründen gehalten werden. Im Resultat finden zur Zeit ca. 15 junge Familien oder Lebensgemeinschaften, die bei der Gemeinde nach Erwerbs-Baumöglichkeiten nachgefragt haben, kein entsprechende Angebot.

### **Baupotential und Entwicklungsfähigkeit**

Die Nutzungskartierung der Gebäude und des Freiraums in der Gemeinde Martinshöhe war ein grundlegender Schritt zur Planung der baulichen Innenentwicklung und ist im Ablaufsystem der klassischen Ortsplanung etabliert. Unterschieden wurden die baulichen Nutzungsarten Wohnen, Dienstleistung/Gewerbe, Landwirtschaft, ehemalige Landwirtschaft/extensive Nutzung, Leerstand und sonstige Gebäudenutzungen, zu denen auch öffentliche Einrichtungen gehören. Die Nutzung des Freiraums wurde unterschieden in Flächen, die mit der Wohnnutzung akzessorisch verbunden sind (vor allem Hausgärten), öffentliche Grünflächen und rückwärtige Grundstücksteile mit Nutzungspotenzial in der zweiten und zum Teil dritten Reihe aufgrund einer großen Grundstückstiefe. Für zukünftige Nutzungsoptionen ist die Abgrenzung des städtebaulichen Innenbereichs vom Außenbereich der Gemarkung von Bedeutung. So besitzen die Ortsrandgrundstücke oft große Grundstückstiefen, so dass die rückwärtigen Bereiche bauplanungsrechtlich dem Außenbereich zuzuordnen sind und über § 34 BauGB kein Baurecht besteht.

Die Leerstände im Innenbereich wurden grundsätzlich bezüglich ihres Wiedernutzungspotenzials überprüft. Die Bestandsaufnahme hat ergeben, dass **46 der 76 landwirtschaftlichen Nebengebäude** in Martinshöhe leer stehen oder extensiv genutzt werden. Das entspricht einer Leerstandquote von 60,5 %. Diese ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebäude befinden sich im Altortbereich und liegen überwiegend in der Zweibrücker Straße (Ortsdurchfahrt), der Langgasse und der Felsenbrunnerstraße. Von den **Hauptgebäuden** stehen dagegen lediglich **17 komplett und 3 teilweise leer**. Dies entspricht einer Leerstandsquote von 4%.

Insgesamt konzentriert sich der Leerstand an dem historischen Kreuzungspunkt Zweibrücker Straße–Langgasse–Buchenweg sowie im Kreuzungsbereich Kreuzungsbereichs Zweibrücker Straße–Altgasse.

Das Gesamtpotenzial für die bauliche Innenentwicklung setzt sich aus der Summe der Leerstände (Wohn- Wirtschaftsgebäude) und dem Nachverdichtungspotenzial auf innerörtlichen, unbebauten Flächen zusammen. Dabei steht zur Beseitigung und Vermeidung städtebaulicher Missstände die Revitalisierung von leerstehenden Wohngebäude und nicht oder wenig genutzter Scheunen an erster Stelle. In Martinshöhe könnten durch **Teilabriss oder Umnutzung von Wirtschaftsgebäuden** beispielsweise rund **25 neue Einfamilienhäuser** entstehen. Durch die Wiedernutzbarmachung und/oder den zeitgemäßen Umbau **leerstehender Wohngebäude** könnten zusätzlich **12 Einfamilienhäuser** entstehen. Baulücken stellen ein besonders begehrtes Baulandpotential im Rahmen der Innenentwicklung dar, weil es sich dabei um bereits voll erschlossenes Bauland handelt, auf dem i.d.R. nach § 34 BauGB eine individuelle Bebauung verwirklicht werden kann. In Martinshöhe konnten rund **22 Baulücken** mit unterschiedlichen Restriktionsstufen – ermittelt über Umfang und Wertigkeit der Nutzung – identifiziert werden. Daneben besteht die Möglichkeit zur Bebauung in zweiter Reihe und auf Freiflächen, die zwar im Siedlungsbereich liegen, aber aufgrund ihrer Größe die Schaffung von **Baurecht durch Bebauungsplan** mit anschließenden Maßnahmen der Bodenordnung erforderlich wird. In Martinshöhe können 3 Flächen dieser Kategorie mit einem Baupotential für insgesamt **20 Wohngebäude** zugeordnet werden. Für einer dieser Flächen wurde im Rahmen des Modellprojektes ein Bebauungsplan aufgestellt (Bebauungsplan „Lange Gärten“.

Insgesamt könnten innerhalb der Ortslage rund **70 neue Einfamilienhäuser** durch Bebauung von Baulücken, Bebauung in zweiter Reihe und Bebauung von Flächen, auf denen Baurecht durch Bebauungsplan geschaffen wird, errichtet werden. Werden zu diesem Potential die entwickelbaren Leerstände von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden hinzugezählt, so besteht in Martinshöhe ein (theoretisch) aktivierbares Baupotential für **über 100 Wohngebäude**, d.h. bei einer durchschnittlichen Belegungsdichte von 2 Personen/WE für 200 Personen. Wird eine Wohnungsdichte von rund 20 Wohneinheiten pro Hektar Bruttobauland zu Grunde gelegt, so entspricht dieser Wert einer Flächenäquivalenz von 5 ha Wohnbauland.

## **Öffentlichkeitsarbeit und Dialog mit den Bürgern**

Die Baulandpotentiale befinden sich nahezu komplett im privaten Eigentum und daher kann eine Aussage über die Aktivierung dieses Baupotential nur getroffen werden, wenn die Interessen der Eigentümer von leerstehenden Gebäuden, voll erschlossenen Baulücken und sonstigen i.d.R. wohnakzessorisch genutzten Freiflächen ermittelt werden können. Welche Möglichkeiten gibt es generell Eigentümer anzusprechen und wie wurde in Martinshöhe konkret vorgegangen? Die Öffentlichkeitsarbeit wurde zu einer tragenden Säule der Projektarbeit ausgestaltet, insbesondere um gezielt mit Eigentümern von Bestandspotentialen, aber auch mit allen anderen Bürgern in Kontakt

zu kommen. Voraussetzung dafür war eine regelmäßige Präsenz vor Ort, so dass direkt zu Beginn ein Projektbüro in einem großen Raum des Dorfgemeinschaftshauses als zentrale Anlaufstelle eingerichtet wurde.

Ein erster Brückenschlag zu allen Bürgern bzw. Haushalten erfolgte mittels einer Befragung. Der Fragebogen deckte alle wichtigen Inhalte der drei Projektsäulen bauliche Innenentwicklung, Infrastruktur/Versorgung und Image/Attraktivität der Gemeinde ab. Verteilt wurden Fragebögen an 460 Haushalte, die Rücklaufquote lag bei 31 % (=142 Haushalte). Stellvertretend sollen folgende Ergebnisse ausgewählt werden:

57 % (= 81 Haushalte) gaben an, dass Sie in den nächsten 5 Jahren bauliche Maßnahmen (Renovierung, Vererbung, Verkauf) planen.

Die Infrastrukturausstattung nach einzelnen Einrichtungen wurde sehr unterschiedlich bewertet. Gelobt wurde z.B. die gute medizinische Versorgung und die soziale Infrastruktur für Kinder (örtliche Kindertagesstätte und Grundschule), bemängelt das schlechte Gastronomieangebot. Die Auseinandersetzung mit dem Infrastrukturangebot zeigt auch, dass das Angebot bzw. die Aufrechterhaltung bestimmter Angebote von ganz spezifischen Rahmenbedingungen innerhalb einer Gemeinde abhängig ist. Die wirtschaftliche Tragfähigkeit insbesondere privater Einrichtungen ist per se zwar auf einen bestimmten Einzugsbereich bzw. eine Einwohneranzahl angewiesen. Aber in erster Linie ist nicht diese Tragfähigkeitsschwelle ausschlaggebend, sondern die Sicherung der Nachfolge. In Martinshöhe ist z.B. die Bäckerei Sprengart mit einem kleinen, sonstigen Grundversorgungsangebot dafür ein typischer Fall. Die Nachfolge ist innerhalb der Familie gesichert und die neue Generation hat den Betrieb erweitert. Dabei waren nicht unerhebliche baurechtliche Probleme (Immissionsschutz, Grenzbebauung, bestehende Grunddienstbarkeiten) zu überwinden. Die medizinische Versorgung (Ärzte, Apotheke) ist in der Gemeinde deshalb überdurchschnittlich, weil das in der Gemeinde liegende Alten-, Pflege- und Übergangshaus „Schernau“ mit über 200 Personen mitversorgt wird.

Die Außenwahrnehmung und Attraktivität der Gemeinde wurde zufriedenstellend eingestuft. In einer abschließenden Frage wurde mit der Durchschnittsnote 2,0 die Gesamtzufriedenheit mit dem Wohnort angegeben, verbunden mit der Aussage, dass kein Wohnstandortwechsel geplant ist.

Die Öffentlichkeitsarbeit wurde breit aufgestellt. Neben Beratungen und Gespräche im Projektbüro, vor Ort und außerhalb den Präsenzzeiten wurden regelmäßig Veranstaltungen aus dem Themenbereich der Innenentwicklung organisiert. Beispiele für die Vielzahl an Veranstaltungen sind die Architekturwerkstatt, der Tag der Vereine, die Exkursion nach Wallmerod, der Workshop „Ortsimage“ und Infoveranstaltungen zu Themen wie Bauen im Bestand, Dorferneuerung und Baukultur, neue Wohnformen für Senioren (Wohnpunkt RLP) durchgeführt, die über Internet (Homepage Martinshöhe), Presse und Plakate beworben wurden. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass durch diese intensive Art der Öffentlichkeitsarbeit die Innenentwicklung zwar publik und zu einem Gesprächsthema gemacht werden kann, aber die Resonanz an Themen, die

nur von allgemeiner Art sind, im Verhältnis nur wenige Bürger interessieren. Auch gestaltete sich die Kontaktaufnahme mit Bürgern, die im Besitz von innerörtlichen Baupotentialen sind schwierig und aufwendig. So konnte während der Projektzeit nur bei einem leerstehenden Anwesen ein Verkauf mit vorbereitet werden. Dabei handelte es sich um eine Immobilie im Altort, die seit längerer Zeit unprofessionell und mit überhöhten Preisvorstellungen angeboten wurde. Bei einem zweiten, bislang nicht angebotenen Objekt (große Hofanlage) konnte durch die Architekturwerkstatt bewirkt werden, dass nunmehr das Anwesen zum Verkauf angeboten wird. Bei allen anderen Objekten bestehen zur Zeit weder Interesse noch konkrete Vorstellungen für eine zeitnahe Veränderung.

Daher stellt sich vor dem Hintergrund des hohen Baupotentials die Frage, mit welchen Mitteln und Instrumenten überhaupt Innenentwicklungspotenziale entwickelt werden können.

### **Instrumente der Gemeinde zur Innentwicklung**

Die Entscheidung einer Gemeinde die bauliche Innenentwicklung in den Fokus ihrer Siedlungsentwicklung zu stellen, hängt auf Ebenen der planerischen Vorbereitung von zwei wesentlichen Bedingungen ab, die zeitlich eng miteinander zu verknüpfen sind. Es muss von der Gemeinde politischer Konsens darüber bestehen, dass die im Flächennutzungsplan genehmigten oder durch Schwellenwerte der Regionalplanung noch möglichen neuen Wohnbauflächen nicht baureif gemacht werden. In der Gemeinde Martinshöhe sind im Flächennutzungsplan aus dem Jahr 2011 rund 4,0 ha neue Wohnbauflächen dargestellt, aufgeteilt in zwei Teilflächen. Eine zweite Voraussetzung ist die Erfassung und Bewertung von innerörtlichen Baupotentialen, differenziert nach ihrem bauplanungsrechtlichen Status, d.h. liegt Baurecht nach den § 30 oder 34 BauGB vor oder muss erst durch Bebauungsplanung oder Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB Baurecht geschaffen werden. In Martinshöhe besteht Planungsrecht für ein Baupotential von rund 80 Wohngebäude. Da es in der Praxis immer wieder zu unterschiedlichen Auffassungen zwischen Eigentümern, Gemeinde und der Baugenehmigungsbehörde bei der Frage der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben nach § 34 BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) kommt, wurde für die Gemeinde Martinshöhe im Rahmen des Modellprojektes eine Klarstellungssatzung erlassen. Zweck dieser Satzung ist die gesetzeskonforme Abgrenzung des Innenbereiches, d.h. Flächen, auf denen (gesetzliches) Baurecht nach § 34 BauGB besteht, vom Außenbereich. Besonders relevant werden diese Abgrenzungen bei Ortsrandgrundstücken und innerörtlichen Grundstücken mit einer großen Tiefe. Für rund 3 Flächenpotentiale mit einer Kapazität für ca. 20 Wohngebäude ist die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich. Für einen dieser Bereiche wurde innerhalb des Projektes Baurecht geschaffen (Bebauungsplan „Lange Gärten“), auch vor dem Hintergrund, dass im Vorfeld immissionsschutzrechtliche Bedenken geäußert wurden und die Gemeinde dieses Hemmnis zum Anlass nahm das Modellprojekt zu beantragen. Genau hier liegt eine weitere Herausforderung bei der Innenentwicklung,

auch im Übergang zwischen planerischer, instrumenteller Vorbereitung und praktischer Umsetzung.

### **Verhältnis planerische Vorbereitung und praktische Umsetzung von Maßnahmen zur (baulichen) Innentwicklung**

Erfolgreich kann eine Gemeinde die (bauliche) Innentwicklung nur betreiben, wenn die planerisch und instrumentell vorbereiteten Maßnahmen in der Praxis auch realisiert werden. Befinden sich die Objekte in Privatbesitz, sind die Möglichkeiten der gemeindlichen Einflussnahme sehr begrenzt.

Im Fall der Umsetzung des Bebauungsplans „Lange Gärten“ fanden zahlreiche Gespräche mit den zwei Grundstücksbesitzern statt. Da für die Errichtung von rund 6 neuen Wohngebäuden in den rückwärtigen Grundstücksbereichen keine (gesetzliche) Bodenordnung erforderlich ist und auch die genaue räumliche Festsetzung einer öffentlichen Erschließung weder städtebaulich möglich noch sinnvoll war, liegt die Umsetzung ausschließlich in den Händen der Grundstückseigentümer. Aber bislang konnte keine einvernehmliche Einigung darüber erzielt werden, ob die Grundstücke ganz oder teilweise verkauft oder durch eigene Maßnahmen die Erschließung hergestellt wird und dies obwohl Nachfrage für diese Flächen vorliegt. Aber auch bei den anderen in Martinshöhe untersuchten Potentialen kennzeichnen Unentschlossenheit, Untätigkeit über unklare Vorstellungen bis hin zum Festhalten am Istzustand das Verhalten der Eigentümer. Diese Hemmnisse sind bei der aktiven Verwertung von Bestandspotentialen symptomatisch.

Betrachtet man das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage, so ist nicht die Anzahl des theoretisch vorhandenen, sondern die Mobilisierbarkeit des Baupotentials innerhalb eines absehbaren Zeitfensters von entscheidender Bedeutung.

Erschwert wird zudem die Vermarktung insbesondere von Immobilien im Altortbereich. Denn die Objekteigenschaften entsprechen oft nicht dem Wunschbild von potentiellen Käufern. Große Hofanlagen mit einem hohen Anteil an Wirtschaftsgebäuden oder stark sanierungsbedürftige Gebäude, die direkt an der Ortsdurchfahrtsstraße liegen, sprechen nur einen speziellen Käuferkreis an. Das Klischeebild vom Einfamilienhaus auf dem Land sieht anders aus. Ein individuell entwickelbares Haus mit modernen Wohnbedingungen, Garage, ruhige Wohnlage mit Aussicht und schönem Garten prägen wesentlich die Vorstellungen der Käufer.

Für eine Reaktivierung der Bestandsbebauung sind folglich die Objektqualitäten von Bedeutung. Gebäude und Grundstücke müssen nach zeitgemäßen Bedürfnissen funktional, gestalterisch und baurechtlich entwicklungsfähig sein und dem Erwartungsbild des potenziellen Käufers entsprechen. Dazu bedarf es aber einer professioneller Beurteilung, Planung und Umsetzung. Im Rahmen der Architekturwerkstatt, die mit erfahrenen Architekten besetzt war, wurden für fünf leerstehende Anwesen im Ortskern Entwurfskonzepte erstellt. Die Konzeptansätze belegen, dass diese (historischen) Anwesen für unterschiedliche Nutzergruppen geeignet sind und nach heutigen Funktionsansprüchen entwickelbar sind. Historische

Gestaltelemente heben diese Anwesen auch von der Masse standardisierter Einfamilienhäuser ab.

Die Beispiele zeigen, dass an die Innentwicklung hohe Anforderungen zu stellen sind. Die in den Gemeinden meist ehrenamtlich tätigen Akteure sind dabei fachlich und zeitlich überfordert. Für die Stärkung einer umsetzungsorientierten Innentwicklung sind oft Aufwendungen erforderlich, die nicht oder nur teilweise durch Förderprogramme bzw. Zuwendungen abgedeckt werden. Bei all diesen Bemühungen ist letztendlich die kommunale Einflussnahme auf eine zeitnahe Umsetzung in der Praxis äußerst gering und somit nicht steuerbar. Städtebauliche Gebote, wie z.B. das in Martinshöhe im Rahmen des Modellvorhabens mit der Gemeinde und den betroffenen Eigentümern erörterte Baugebot nach § 176 BauGB ist aus politischen Gründen (Sozialverträglichkeit, Angemessenheit) und der Befürchtung weitreichender Rechtskonsequenzen (Übernahmegebot, Entschädigung) faktisch nicht durchsetzbar. In der Schlussfolgerung stößt die bauliche Innentwicklung in der Gemeinde Martinshöhe trotz professioneller Unterstützung und politischem Willen an harte Grenzen.

Viele Gemeinden entschließen sich, um bereits im Vorfeld dieser Herausforderung zu entgehen, im Außenbereich neues Wohnbauland baureif zu machen. Auf diese Weise entstehen die klassischen Neubaugebiete auf der grünen Wiese, die im Vergleich zur Innentwicklung wesentlich leichter von der Gemeinde umzusetzen sind. An einem Beispiel aus der Praxis soll dieses Spannungsverhältnis belegt und begründet werden. Gegenstand des Vergleichs sind zwei Flächen mit identischer Größe, gleicher Anzahl von Eigentümern, dem Ziel ein allgemeines Wohngebiet zu entwickeln und nahezu identischer Bodenrichtwerte. Diese Gemeinsamkeiten kennzeichnen Gebiet als „Planungszwillinge“. Der Unterschied betrifft die Lage der Flächen innerhalb des Siedlungsbereiches. Die eine Fläche liegt im Altortbereich von Haßloch und besteht aus straßenseitig bebauten Grundstücken, die teilweise eine Tiefe von über 150 m besitzen und auf diese Art einen ca. 8 ha großen, vollständig unbebauten Innenbereich aus privaten Freibereichen unterschiedlicher Nutzungsart und Intensität bilden. Die andere Fläche liegt im Außenbereich der Gemeinde Heddesheim und wird bzw. wurde landwirtschaftlich genutzt. In Haßloch haben sich seit über 20 Jahren zahlreiche Planer mit der Gemeinde Gedanken über eine bauliche Nachverdichtung gemacht. Alle Konzepte mit einem städtebaulichen Gesamtansatz für der Anlage neuer Erschließungsstraßen und Veränderung der Grundstücksverhältnisse scheiterten am Dissens der Eigentümer. Das neue Baugebiet in Heddesheim wurde innerhalb eines Zeitraums von weniger als 5 Jahren geplant, realisiert und komplett vermarktet bzw. bebaut.

Was waren in Haßloch die Haupthemmnisse und in Heddesheim die Hauptmotivationen für die Umsetzung einer städtebaulichen Gesamtplanung?

In Haßloch waren die starke Bindung der rund 80 Eigentümer an die über Jahrhunderte gewachsenen Grundstücksgrenzen und vor allem die Feststellung, dass zu unterschiedlichen Zeitpunkten völlig unterschiedliche Interessen bei den Grundstücksbesitzern bestehen, ausschlaggebende Hemmnisse. Daher ist die Umsetzung von einem Gesamtkonzept, das umfassend in die Grundstückverhältnisse



(neue öffentliche Erschließung und Umlegung) eingreift und mit Folgekosten verbunden ist (Erschließungsbeiträge), nicht möglich.

In Heddesheim dagegen bestand wenig Bezug zu den Grundstücken bzw. der dort ausgeübten landwirtschaftlichen Nutzung (überwiegend verpachtetes Ackerland). Ausschlagend für die Bereitschaft aller Eigentümer war allerdings, dass zum gleichen Zeitpunkt das gleiche Interesse bestand und zwar Ackerland mit einem Wert von ca. 5 Euro/qm in Rohbauland für Wohnen mit einem Einwurfswert von über 150,- Euro/qm umzuwandeln (enorme Wertschöpfung).

Dieses Beispiel macht deutlich, warum in der Praxis die (bauliche) Innenentwicklung wesentlich schwieriger und langwieriger ist als die Entwicklung neuer Bauflächen im Außenbereich. Bei der Entwicklung neuer Baugebiete durch Bebauungsplanung hat die Gemeinde wesentlich mehr Steuerungsmöglichkeiten. Sie kann auch mehr Einfluss auf eine spätere, zeitnahe Bebauung nehmen, indem Sie z.B. vor Beginn des Verfahrens Flächen aufkauft, Umlegungsvorteile in Grundstücken abschöpft oder auch speziell für ein solches Gebiet frühzeitig den Erlass eines Baugebotes ankündigt.

## **Fazit**

Nach über zwei Jahren praktischen Erfahrungen im Umgang mit der Innenentwicklung in Martinshöhe liegen Ergebnisse vor, die in der Systematik der Vorgehensweise auf andere Gemeinden übertragbar sind. Die gewonnenen Einzelergebnisse u.a. durch Gespräche mit Bürgern, Eigentümern von Baupotentialen, Trägern/Akteuren von Infrastruktureinrichtungen, Vereinen und politischen Funktionsträgern skizzieren ein spezifisches Bild von der Situation in der Gemeinde Martinshöhe. Eine generelle Übertragbarkeit dieses untersuchten Einzelfalls auf die allgemeingültige Praxis bei der Innenentwicklung ist daher nur bedingt möglich. Dennoch lässt die induktive Vorgehensweise für bestimmte Erfahrungen erste Rückschlüsse für Verallgemeinerungen zu, die von diesem Einzelfall abgeleitet sind und regelmäßig zu vermuten sind.

Nachfolgend werden diese verallgemeinerungsfähigen Ergebnisse in **12 Thesen** zusammengefasst:

1. Die bauliche Innenentwicklung kann planerisch systematisch vorbereitet werden. Im Gegensatz zur Außenentwicklung kann aber die Umsetzung weder quantitativ noch räumlich und zeitlich kalkuliert werden (Komplexität und Diversität von Interessen). Die Umsetzung von Maßnahmen der Innenentwicklung ist ein Zufallsprodukt von (privaten) Akteuren. Dieses Produkt entsteht vorrangig auf der Grundlage bestimmter Lebensumstände und weniger aufgrund gezielter Unterstützung, Förderung oder Beratung, die den Prozess maximal katalysieren können.
2. Es besteht eine enorme Diskrepanz zwischen dem theoretisch vorhandenen Baupotential und den innerhalb eines Zeitfensters mobilisierbaren Gebäuden und Grundstücken.

3. Als Hauptgründe der geringen Mobilisierungsquote können genannt werden: aufwendige Kontaktaufnahme mit Eigentümern, Erbengemeinschaft, fehlendes Verwertungs-Verkaufsinteresse, zu hoher Kaufpreis, zu geringe Objektqualität.
4. Der Erlass von städtebaulichen Geboten (Bau- Rückbaugesamt) hat bislang keine praktische Bedeutung.
5. Das eingeschränkte Angebot an Bestandsgebäuden entspricht oft nicht den Vorstellungen von Käufern, die überwiegend ein zeitgemäßes, modernes Einfamilienhaus auf dem Land mit Merkmalen einer Immobilie im Neubaugebiet suchen.
6. In schrumpfenden und überalternden Gemeinden kann ein Nachfrageüberhang auch deshalb entstehen, weil Gebäude/Anwesen extrem unterbelegt sind.
7. Das Postulat der baulichen Innenentwicklung stößt in den Gemeinden an ihre Grenzen, wo die (tatsächliche) Nachfrage größer/gleich als das zur Verfügung stehende und entwickelbare Angebot ist.
8. Die Umsetzung von Maßnahmen der Innenentwicklung kann durch folgende Anreize/Förderungen gestärkt werden: Rückbau von „Problemimmobilien“, erhöhte Abschreibung (§ 7h und § 10 f ESTG) auch für förderfähige Dorferneuerungsmaßnahmen (analog Sanierungsgebiet, Denkmalschutz).
9. Die bauliche Verwertung des Bestandes ist eine permanente und langwierige Aufgabe. Sie setzt einen Langzeitprozess und ständigen Dialog mit Eigentümern voraus.
10. Die bauliche Außenentwicklung sollte nicht als zum Innenpotential konkurrierende „Angebotsplanung“, sondern nur als „Auffangplanung“ zur Deckung von Nachfragespitzen betreiben und folglich in mehrere, kleinere Realisierungsabschnitte unter Nutzung vorhandener Erschließungssysteme gegliedert werden.
11. Die Gemeinden und zuständigen Verwaltungen können die (bauliche) Innenentwicklung nicht mit eigenen Ressourcen betreiben. Für einen erfolgreichen Prozess ist insbesondere eine kompetente Beratung unabdingbar, z.B. über ein Kompetenzzentrum „Innenentwicklung-RLP“.
12. Wichtig bei allen Prozessen der Orts(innen)entwicklung sind die Öffentlichkeitsarbeit und die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger. Je konkreter das Vorhaben und je höher die individuelle Betroffenheit, desto höher das Interesse. Infoveranstaltungen zu allgemein relevanten Themen der Ortsentwicklung werden weniger gut besucht. Um eine breitere Schicht und vor

allem auch jüngere Menschen anzusprechen sind moderne Informations- und Kommunikationssysteme einzusetzen, wie z.B. Storytelling in sozialen Netzen, YouTube-Kanal, aber auch Fernsehdokumentationen etc.

Kaiserslautern, Januar 2018

Gez.: Dr. Karl Ziegler