

# Innenentwicklung in ländlichen Räumen zwischen Planungsideal und Akteurinteressen: Der Einfluss von sozialen Aspekten

Jennifer Gerend , Marina Beck

Received: 21 January 2024 ■ Accepted: 30 December 2024 ■ Published online: 11 February 2025

## Zusammenfassung

Die Perspektiven von Kommunalvertreterinnen und -vertretern sowie Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern dreier ländlicher Gemeinden in Bayern sind Thema dieses Beitrags zu Eigentum und Innenentwicklung. Die Ergebnisse einer Umfrage wurden vier räumlich kodierten Siedlungstypen zugeordnet: historische Ortskerne, Siedlungen aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, Siedlungen aus den 1980er- und 1990er-Jahren und Neubaugebiete nach 2000. Dabei gab es erhebliche Unterschiede zwischen diesen Siedlungstypen: Die Antworten aus den neueren Siedlungen zeigten eine eher individualistischere Einstellung als die Befragten in den Ortskernen. So werden Baulücken vielfach als Grundstücke für die Enkelkinder bereitgehalten, andere dienen als Grünflächen. Es wird wenig Interesse an einem Verkauf gemeldet. In diesem Beitrag wird daher empfohlen, maßgeschneiderte Unterstützung und Anreize zu bieten, die die sozialen Aspekte des Grundstücksbesitzes berücksichtigen (einschließlich langfristiger Pachtoptionen, Landtausch oder Tausch gegen Einheiten in einem neuen Gebäude auf dem Grundstück). Die Ergebnisse zeigen auch, dass viele Baulücken in der Nachbarschaft als willkommene Grünflächen wahrgenommen werden. Darum sollte das Augen-

merk stärker auf die Planung von Grünflächen in kleinen ländlichen Kommunen und die Neubewertung vorhandener Grundstücke als mögliche öffentliche Grünflächen gerichtet werden.

**Schlüsselwörter:** Baulücken ■ Innenentwicklung ■ Flächenverbrauch ■ Eigentum ■ Ländliche Entwicklung

## Infill development in rural areas between planning ideals and stakeholder interests: The influence of social aspects

### Abstract

The perspectives of municipal representatives and property owners in three rural communities in Bavaria are the subject of this paper on property and infill development. The results of a survey were assigned to four spatially coded settlement types: historic town centres, post-World-War II settlement types, settlements from the 1980s and 1990s, and new developments after 2000. There were considerable differences between these settlement types in many of the responses: The responses from the newer settlements showed a more individualistic attitude than the respondents in the town centres. For example, vacant lots between buildings are often reserved as plots for grandchildren, others serve as green spaces. Little interest in selling is reported. This paper therefore recommends providing tailored support and incentives that take into account the social aspects of land ownership (including long-term lease options, land swaps, or swaps for units in a new building on the site). The results also show that many vacant lots are perceived in the neighbourhood as welcome green spaces. Therefore, administrations should focus more on planning green spaces in small rural communities and re-evaluating existing properties as potential public green spaces.

✉ **Prof. Dr. Jennifer Gerend**, Hochschule Weihenstephan-Triesdorf, Markgrafenstraße 16, 91746 Weidenbach, Deutschland  
[jennifer.gerend@hswt.de](mailto:jennifer.gerend@hswt.de)

**Marina Beck**, Hochschule Weihenstephan-Triesdorf, Markgrafenstraße 16, 91746 Weidenbach, Deutschland  
[marina.beck@hswt.de](mailto:marina.beck@hswt.de)



© 2025 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

**Keywords:** Vacant lots ■ Infill development ■ Land use ■ Property ■ Rural development

## 1 Einleitung

Die Neuausweisung von Flächen für Wohnraum, Industrie und Verkehr ist seit vielen Jahren in Deutschland ein inadäquat adressiertes Problem. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie wird das Ziel formuliert, bis zum Jahr 2030 die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr auf unter 30 Hektar pro Tag zu verringern, und bis zum Jahr 2050 sollen netto keine weiteren Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke beansprucht werden (Bundesregierung 2021: 271). Zwar sind die jährlichen Zahlen nach einem Rekordhoch im Jahr 2004 zurückgegangen, aber immer noch weit vom Ziel entfernt. Im Jahr 2022 wurden 52 Hektar pro Tag verzeichnet.<sup>1</sup>

In Bayern wird seit Jahren in der Politik zwischen Pflichtmaßnahmen und freiwilligen Maßnahmen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs abgewogen. Mit der bayerischen Flächensparoffensive<sup>2</sup> existiert seit 2019 ein Flächensparmanagement mit weiteren Maßnahmen, die die Innenentwicklung der Kommunen unterstützen (Gerend 2020: 7). Am 1. Februar 2021 trat die „5-Hektar-Richtgröße“ (entspricht dem bayerischen Anteil an den bundesweiten 30 Hektar/Tag) für die Flächenneuanspruchnahme bis 2030 im Bayerischen Landesplanungsgesetz in Kraft. Seit 2023 argumentieren Interessengruppen wie der Bayerische Bauernverband sowie die Grünen in Bayern dafür, diesen Richtwert als Pflichtwert zu forcieren,<sup>3</sup> jedoch zum Zeitpunkt dieser Veröffentlichung noch ohne Erfolg.

Der Flächenverbrauch in Bayern ist besonders in ländlichen Räumen ein Thema, denn dort hat sich teilweise eine Entkoppelung von Flächenverbrauch und Bevölkerungsentwicklung ‚eingeschlichen‘. Auch dadurch ist in vielen peripheren Lagen und schrumpfenden Gemeinden die Flächenneuanspruchnahme oft „überdurchschnittlich groß und führt zu ineffizienten Mustern der Flächennutzung (disperse Siedlungsstrukturen, Donut-Effekt, dysfunktionale Immobilienmärkte)“ (Miosga 2022: 14). Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf ländliche Räume, weil der Flächenverbrauch dort besonders prävalent ist, aber noch wenig als ländliche Problemstellung untersucht wurde.

Ein zentraler Grundsatz bei der Reduktion der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist die Innenentwicklung (Reiß-Schmidt 2018). In § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG<sup>4</sup> heißt es dazu: „Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen.“ Innenentwicklung als Leitbild und Strategie ist zwar fast unumstritten, aber auf keinen Fall konfliktfrei (Reiß-Schmidt 2018: 995).

Die Bekämpfung von Leerstand und die Nachverdichtung im Innenbereich bringen insbesondere die bestehenden Baulücken in den Fokus, also die Grundstücke, in denen eine Bebauung im Gegensatz zu den umliegenden Grundstücken nicht stattgefunden hat oder die suboptimal genutzt werden (z. B. nur für eine alte Scheune). Bevor eine Neuausweisung von Baugebieten erfolgt, sollten im Bereich des Innenentwicklungsmanagements laut Miosga (2019: 12) „alle Register gezogen worden sein: vorhandene Baulücken und Leerstände erheben, untergenutzte Hofstellen einbeziehen, Mobilisierungskampagnen starten, Bauberatung anbieten“.

Da die Innenentwicklung stark auf die Baulückenaktivierung setzt, welche wiederum abhängig von den verschiedenen Hintergründen und Wünschen der einzelnen Eigentümerinnen und Eigentümern ist, ist es erforderlich, mehr über deren Einstellungen und Motivationen, insbesondere in ländlichen Räumen, zu erfahren. Warum haben sie manche Grundstücke nicht entwickelt und was beabsichtigen sie damit? Welchen Einfluss haben bedeutende lokale Akteure (Ritzinger 2018: 400) wie gewählte Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Mitglieder des Gemeinderats?

In der diesem Beitrag zugrunde liegenden Untersuchung wurden folgende Forschungsfragen zur Innenentwicklung in ländlichen Räumen gestellt:

- Welche Einstellungen zur Innenentwicklung und zur Aktivierung von Baulücken gibt es unter den privaten und öffentlichen Akteuren?
- Welche Motivationen liegen der Beibehaltung der Baulücken zugrunde (z. B. Zurückhaltung der Grundstücke für Enkelkinder, langfristige Investition, Unentschlossenheit)?

<sup>1</sup> <https://www.bmuv.de/themen/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs> (20.12.2024).

<sup>2</sup> <https://www.flaechensparoffensive.bayern> (20.12.2024).

<sup>3</sup> <https://web.archive.org/web/20230214061827/https://www.br.de/nachrichten/bayern/flaechenverbrauch-hektar-gruene-ludwig-hartmann-bauernverband-gesetzentwurf%2CTVSmaGo> (02.02.2025).

<sup>4</sup> Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

- Sind unterschiedliche Perspektiven zur Ortsentwicklung unter Eigentümerinnen und Eigentümern aus verschiedenen räumlichen Siedlungstypen (z. B. Ortskern versus Neubaugebiet) erkennbar?

Nachfolgend wird zunächst ein Überblick über den Stand der Forschung im Bereich der Innenentwicklung und Baulückenaktivierung gegeben, um die Beziehung zwischen Raumplanung und Eigentum im Kontext der Studie zu beleuchten. Aus der Literatur wird außerdem der Schwerpunkt dieser Studie hergeleitet: die Motivationen von Eigentümerinnen und Eigentümern sowie von gewählten lokalen Entscheidungsträgern (Gemeinderat und Bürgermeister/-in). Danach werden die empirischen Methoden mit Umfragen in drei Gemeinden dargestellt (Kapitel 3) und in Kapitel 4 die Ergebnisse der Studie präsentiert und diskutiert

## 2 Wer bestimmt die Innenentwicklung?

Obwohl der planerische Grundsatz ‚Flächensparen durch Innenentwicklung‘ heißt, ist in der Praxis eher eine ‚Zwiespältigkeit‘ (Beck/Gerend 2023: 31) wahrnehmbar: Die Kommunen bemühen sich zwar ansatzweise darum, die Innenbereiche nachzuverdichten, tendieren aber gleichzeitig zur Ausweisung von Neubaugebieten (Miosga 2022: 13–14). Hinsichtlich Baulücken wird oft eine ‚Aktivierung‘ (Swatek 2020: 283) angestrebt, wodurch die Lücken geschlossen und bebaut werden sollen. Doch der Ausdruck verschleiern, dass die Zukunft dieser Baulücken in den Händen von Eigentümerinnen und Eigentümern liegt, für die die kulturellen und sozialen Aspekte des Besitzes von Wohneigentum eine größere Rolle spielen als planerische Grundsätze oder finanzielle Anreize. Um diese Themenkonstellation wissenschaftlich zu betrachten, wurde die Literatur zu Raumplanung und Eigentum sowie zu Innenentwicklung und Baulückenaktivierung untersucht.

### 2.1 Raumplanung und Eigentum

Die Beziehung zwischen Raumplanung und Eigentum hat theoretische und rechtliche Aspekte, die für diese Untersuchung wichtige Hintergründe darstellen. Eigentum besteht aus einer Bündelung von Rechten (Hengstermann/Skala 2023: 593), jedoch herrscht eine Ambivalenz zwischen Planung und Eigentum (Blomley 2017: 352; Davy 2020:

41). In Art. 14 GG<sup>5</sup> steht: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Gerade vor dem Hintergrund einer notwendigen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stellt sich die Frage, ob manche Eigentümerinnen und Eigentümer von Baulücken noch im Sinne des Gemeinwohls handeln. Die Planung bezieht sich auf bestimmte Dimensionen des Eigentums, wirkt dabei aber auch nicht auf andere Komponenten ein (Blomley 2017: 361). Viele Planungsinstrumente setzen auf die Veränderung des Verhaltens der „Marktakteure“, um positive gesellschaftliche Ergebnisse zu erzielen (Stead 2021: 300). Um diese planerischen Ziele zu erreichen, sollen sich Eigentümerinnen und Eigentümer bestenfalls entweder bestimmte Projekte vornehmen, beispielsweise Wohnraum schaffen, oder ihr Eigentum verkaufen. Aber Eigentum ist selbstverständlich viel mehr als ein Werkzeug der Planung und Innenentwicklung.

Eigentum setzt aktiv gesellschaftliche Verhältnisse in Bewegung. Beispielsweise bestimmt der Wohnort darüber, wer zu unseren Netzwerkkontakten gehört oder welche Schule die Kinder besuchen. Die Forschung zu Wohnortentscheidungen von Familien belegt die Komplexität der Überlegungen zum Eigenheim und zum Standort (Danielzyk/Dittrich-Wesbuer/Osterhage et al. 2012). Eigentum ist daher sowohl materiell als auch figurativ zu betrachten: ein Mittel zur Anhäufung von Reichtum sowie gleichzeitig ein Ort der Zugehörigkeit und Identität (Bonds 2019: 575–576). Folglich wird Eigentum nicht als eine feste Entität oder ‚Sache‘ verstanden, sondern als eine Reihe von Beziehungen, die diskursiv und materiell durch alltägliche Machtverhältnisse konstituiert werden (Bonds 2019: 576). Es ist mehr als eine Rechtsbeziehung zwischen einer Person und einer Sache, sondern ein komplexes Verhältnis zwischen Personen und Institutionen (Hengstermann 2019: 30).

In diesem Beitrag wird angenommen, dass Raumplanung und gesellschaftliche Institutionen Eigentum fundamental mitgestalten und Eigentum als eine soziale Institution zu betrachten ist (Safransky 2017: 1085). Haila (2017: 505) stellt fest, dass immer gefragt werden muss, was eine Eigentumskultur produziert, um die wirtschaftlichen und kulturellen Aspekte von Eigentum zu verstehen. Demnach spielen in Deutschland Eigentümerinnen und Eigentümer, Ratsmitglieder in Städten und Gemeinden sowie Ortsbürgermeisterinnen und -bürgermeister jeweils eine wesentliche Rolle bei der Produktion und Re-Produktion von Baulücken: ein

<sup>5</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

Verhältnis – eine Beziehung – die selten schlicht zu ‚aktivieren‘ ist.

So haben private Akteure und öffentliche Entscheidungsträger ein Modell mitgetragen, das heute einen Teil der Kontrolle über die Zukunft von Orten den privaten Eigentümerinnen und Eigentümern überlässt und so zur gesellschaftlichen Spaltung beiträgt. Zum Beispiel bestehen in den meisten westlichen Ländern etablierte Rechte auf Partizipation im Planungsprozess und die Möglichkeit, Stellung zu geplanten Bauvorhaben zu beziehen. Jedoch liegt der Fokus in der Forschung und Praxis auf den „Gegenstimmen“ im Zusammenhang mit konkreten Vorhaben (Ellis 2004: 1566). Grundsätzlich stellt sich dann die Frage, welche Forderungen die Einwohnerinnen und Einwohner (EW) eines Ortes zum Thema Baulücken äußern, bei denen kein Vorhaben geplant ist. Diese Frage wird nur ansatzweise durch lokale Beteiligungsprozesse (auch meistens für konkrete Konzepte oder Pläne) angegangen, aber selten wissenschaftlich. In der Regel handelt die Raumplanung „eigentumsblind“ (Schmidt/Vollmer 2012: 30), obwohl Personen mit Grundstückseigentum für den Erfolg oder Misserfolg von Maßnahmen mitverantwortlich sind.

## 2.2 Innenentwicklung und Baulückenaktivierung

Das Thema Innenentwicklung umfasst sowohl Ziele der Wiedernutzung von Räumen im Innenbereich als auch die Bebauung von noch nicht entwickelten Grundstücken im Innenbereich eines Ortes (Reiß-Schmidt 2018: 995). Innenentwicklung erfolgt durch drei wesentliche Formen: durch die Bebauung einzelner Restgrundstücke oder Baulücken in bestehenden Siedlungen, durch eine intensivere Nutzung der Bebauung (z. B. Aufstockungen) oder durch die Umnutzung von Brach- und Konversionsflächen (Faller 2023: 7).

International wird in der Forschung über Innenentwicklung auf urbane Räume fokussiert, von postindustriellen Städten im Sinne von *brownfield redevelopment* (Brachflächen) (de Sousa 2002; Glumac/Decoville 2020) bis hin zu Großstädten mit Druck im urbanen Wohnungsmarkt (Elkind/Galante/Decker et al. 2017). In Deutschland wurde die Innenentwicklung bisher überwiegend als „(groß)städtische Strategie“ zur flächenschonenden Siedlungsentwicklung diskutiert (Schiller/Blum/Oertel 2018: 469). Während die Innenentwicklung nach wie vor eine hohe planerische und ökologische Priorität genießt, wird heute zum Teil nuancierter darüber diskutiert, wie verschiedene globale und lokale Entwicklungen wie der Klimawandel oder Gentrifizierung lokale Vorstellungen von Innenentwicklung in städtischen und ländlichen Räumen prägen. „Über den klimatischen Wert kleinräumiger innerstädtischer Freiräume“ oder den

Eigenwert der Natur, so Faller (2023:18), hat vor einigen Jahrzehnten „kaum jemand“ nachgedacht. Einen wichtigen Beitrag leistet dementsprechend die „doppelte Innenentwicklung“ mit dem Ziel, „Flächenreserven baulich sinnvoll zu nutzen, gleichzeitig aber auch die Freiraumversorgung und -nutzbarkeit zu erhalten und die innerstädtischen Freiflächen zu entwickeln“ (Böhm/Böhme/Bunzel et al. 2016: 15). Restgrundstücke, Baulücken und Brachflächen haben auch einen zunehmenden Stellenwert als Lebensraum für urbane Biodiversität. Gandy (2022: 96)<sup>6</sup> schreibt: „Diese marginalen Räume werden nun als Teil der ökologischen Infrastruktur der Stadt anerkannt.“

Grünflächen werden in Diskussionen zur Innenentwicklung insbesondere im Rahmen des künftigen Ziels der Bundesregierung „Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050“ thematisiert (Bundesregierung 2021: 270–273). Die Renaturierung wird in diesem Sinne ein wichtiges Instrument sein. Was fehlt, ist „eine inhaltliche Orientierung seitens der Politik, wie das Flächenpotenzial aus einer multidimensionalen Perspektive einzuschätzen ist“<sup>7</sup> (Eichhorn/Adam/Schürholt et al. 2024: 81). Ihre Umfrage bei Kommunen ergab beispielsweise, dass diese zwar Potenziale für die innerstädtische Entwicklung erfassen, sie aber nur selten bewerten (Eichhorn/Adam/Schürholt et al. 2024: 81). Offen bleibt die Frage, was eine solche multidimensionale Perspektive im Hinblick auf Baulückenaktivierung bedeuten kann oder soll.

Generell befasst sich die empirische Forschung zur Innenentwicklung mit quantitativen Erfassungen von Potenzialen, Marktverfügbarkeit oder Entwicklungen im Laufe der Zeit (Schiller/Blum/Oertel 2018; Eichhorn/Siedentop 2022; Ehrhardt/Behnisch/Jehling et al. 2023), die überwiegend auf GIS-gestützten Analysen basieren, mit quantitativen Umfragen in Kommunen (Eichhorn/Adam/Schürholt et al. 2024) oder mit qualitativen Untersuchungen von Maßnahmen, Sensibilisierungsprozessen oder Fallstudien (Ritzinger 2016; Ritzinger 2018; Dettweiler/Linke 2022). Wichtig sind auch Studien zu Einfamilienhaussiedlungen wie der Beitrag Berndgen-Kaiser, Köhler, Lorbek et al. (2020), in der 1549 schrumpfende Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen/Einwohner zu Landmanagementstrategien und dem Einfamilienhausbestand online befragt wurden. In dieser Studie nahmen 28 kleinere Gemeinden an Fallstudien teil, jedoch nur zwei in Bayern und keine aus der Region Westmittelfranken.

Studien zu den verschiedenen beteiligten Akteuren (insbesondere Eigentümer) in der Innenentwicklung in kleinen

<sup>6</sup> Übersetzung der Autorinnen.

<sup>7</sup> Übersetzung der Autorinnen.

ländlichen Gemeinden sind selten, obwohl Privatpersonen im Durchschnitt einen erheblich höheren Anteil des Baulandpotenzials in kleinen und ländlichen Gemeinden besitzen als in Großstädten (Blum/Atci/Roscher et al. 2022: 64). Als Teil der Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA) wurden Baulückenbesitzer in drei Modellkommunen vor circa 15 Jahren schriftlich zu Innenentwicklungspotenzialen befragt (Müller-Herbers/Molder/Baader 2011). Die Gründe, warum Baulücken nicht für eine Bebauung genutzt oder verkauft wurden, lagen zum überwiegenden Teil in der Bevorratung für die Nachkommen, der Nutzung als Kapitalanlage und der Gartennutzung. Bei etwa einem Viertel bestand die Bereitschaft, die Grundstücke zu verkaufen (Müller-Herbers/Molder/Baader 2011: 127). Etwas später untersuchte Ritzinger (2016) die Innenentwicklung in ländlichen Räumen am Beispiel des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms anhand von Fallstudien. Sie erforschte die Ansatzpunkte im Dorferneuerungsprozess, weshalb Akteure in Richtung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme steuern. Die eigenen Motive der Akteure und die Akteurkonstellation spielen eine bedeutende Rolle für deren Entscheidungsfindung. „Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist kein Ziel, das per se von Akteuren verfolgt wird, sondern unterliegt häufig den vielfältigen anderen Nutzungsinteressen an Grund und Boden“ (Ritzinger 2016: 187). Danach haben Eichhorn, Ehrhardt, Münter et al. (2024) untersucht, wie die Akteure, die am Flächenverbrauch beteiligt sind, auch zu Pfadabhängigkeiten in der Siedlungsentwicklung beitragen. Festzuhalten aus der Literatur zur Innenentwicklung in kleinen Gemeinden ist, dass es unverzichtbar sei, kleinere Kommunen bei ihren Bemühungen um eine stärkere innerstädtische Entwicklung zu unterstützen (Eichhorn/Siedentop 2022: 654).

Gerade in kleinen ländlichen Gemeinden ist die Trennung zwischen Baulücke und Leerstand oft unscharf (z. B. Grundstück mit einer zerfallenen Scheune), und im Sinne der Innenentwicklung werden sie unter dem Stichwort Nachverdichtungspotenzial oft strategisch zusammengedacht. Andere Möglichkeiten der Nachverdichtung wie eine Aufstockung, die eher zur großstädtischen Strategie zählt, spielen im Dorf selten eine Rolle. Die Forschung zum Leerstand in der Stadtentwicklung umfasst zunehmend Aspekte, die weit über Leerstandserfassungen hinausgehen. Die „alleinige Abgrenzung“ des Begriffs „Wohnungsleerstand“ unter der Voraussetzung, dass ein Gebäude oder eine Einheit des Gebäudes nicht zu Wohnzwecken in Gebrauch steht, ist in der Praxis nicht ausreichend (Schmidt/Vollmer 2017: 16). Moroni, de Franco und Bellè (2020) setzen sich mit den unterschiedlichen Arten von Leerstand kritisch auseinander, beispielsweise wenn ein Gebäude nur leer steht, seit Längerem leer steht oder sogar verfällt.

Sie schreiben: „Wir sind der Meinung, dass es notwendig ist, das Thema mit mehr kritischer Reflexion [...] neu zu betrachten und einige notwendige Unterscheidungen zu treffen: insbesondere zwischen Situationen und Aspekten, die sich auf öffentliche Gebäude beziehen, und Situationen und Aspekten, die sich auf private Gebäude beziehen; und innerhalb der letzteren Kategorie zwischen völlig natürlichen und legitimen Situationen und wirklich problematischen Situationen“ (Moroni/de Franco/Bellè 2020: 1299<sup>8</sup>).

Ob Baulücken und Leerstand als Innenentwicklungspotenziale verfügbar sind, hängt an den einzelnen Motivationen der Eigentümerinnen und Eigentümer (Reiß-Schmidt 2018: 998). Kötter (2018: 87) stellt fest, die Innenentwicklung sei kein „Selbstläufer“: „Vor allem mangelt es an der Bebauung oder Veräußerungsbereitschaft der Eigentümer aus vielfältigen persönlichen und ökonomischen Gründen.“ Sogar wenn Grundstücke im Wert steigen, verfolgen manche Eigentümerinnen und Eigentümer nicht ökonomische Ziele (Hengstermann/Skala 2023: 592). Auch im Bereich Landmanagement werden soziale versus ökonomische Wertesysteme behandelt (de Vries/Voß 2018: 388–389).

Oft wird anekdotisch über ‚Enkelgrundstücke‘ und andere Gründe für die Beibehaltung von Grundstücken spekuliert. Möglich ist auch, dass eine erste Phase der Baulückenaktivierung einige Erfolge bringt, bis überwiegend schwierige oder komplexe Baupotenziale übrigbleiben. Da die Daten zu einzelnen Privatpersonen mit Baulückeneigentum nicht für die Öffentlichkeit verfügbar sind, ist die Mitwirkung von kommunalen Akteuren nötig für eine Erforschung der Gründe. Insbesondere kleinere Gemeinden in ländlichen Räumen besitzen oft nicht die personellen Ressourcen, um die genauen Motivationen dieser Eigentümerinnen und Eigentümer zu erfassen. Doch genau dort liegt das Problem des Flächenverbrauchs und der Anteil des Baulandpotenzials von Privatpersonen ist besonders groß.

Der hier angewandte Forschungsansatz befasst sich mit dem Verhalten einzelner Akteure, auch wenn sie für Institutionen handeln. Nach Werlen (2008: 283) können Personen im Namen eines Kollektivs handeln, am Ende handeln „jedoch nur Einzelne“. Der Einfluss von Raumplanerinnen und Raumplaner auf die Stadt ist seit Jahrzehnten ein Forschungsgegenstand, vom Berufsbild der Raumplanerinnen und Raumplanern (Alonso 1963), bis zu akteurorientierten Forschungsansätzen in der Planung (Diller 2013). So können die relevanten ‚Co-Produzenten‘ von Baulücken als Dreieck gesehen werden: Eigentümerinnen und Eigentümer, Gemeinderätinnen und Gemeinderäte sowie Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.

<sup>8</sup> Übersetzung der Autorinnen.

**Tabelle 1** Flächenverbrauch in Westmittelfranken und Bayern

	Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche zum Stichtag 31.12. im Vergleich zum Vorjahr							
	Hektar pro Tag				m <sup>2</sup> pro Einwohnerin/Einwohner			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Region Westmittelfranken	0,4	0,3	0,5	0,6	3,5	2,7	4,3	5,4
Bayern	10,0	10,8	11,6	10,3	2,8	3,0	3,2	2,9

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (<https://www.stmwi.bayern.de/landesentwicklung/raumb Beobachtung/daten-zur-raumb Beobachtung/flaechennutzung-flaechenverbrauch/>) (20.12.2024.)

### 3 Methoden

Dieser Beitrag widmet sich dem soziokulturellen Handeln der verschiedenen Akteure, die Baulücken gemeinsam produzieren, und der Bedeutung für die nachhaltige lokale Ortsentwicklung. Den empirischen Hintergrund hierfür liefert eine Untersuchung, die von 2021 bis 2023 in drei kleinen Gemeinden in Bayern im Rahmen des vom Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst geförderten Forschungsprojektes „Die sozialen Aspekte von Baulücken“ durchgeführt wurde (vgl. Beck/Gerend 2023).

Die Dorfforschung bietet einen methodischen Hintergrund für die Ableitung von Quartier-Codes innerhalb der Dörfer in dieser Untersuchung. Das Dorf wird häufig grob als Naturraum und eine Einheit betrachtet, aber „die sozialen Differenzierungen zwischen und innerhalb der Dörfer sind auf materieller, symbolischer und institutioneller Ebene eng mit den gesellschaftlichen Naturverhältnissen verbunden“ (Laschewski/Steinführer/Mölders et al. 2019: 19). Ein Dorf bildet nicht eine einzige räumliche Einheit, sondern hat auch verschiedene Siedlungsstrukturen und Naturräume, die differenziert zu erforschen sind (vgl. Kapitel 3.1). Die Untersuchung richtete sich zudem nicht aus einem bestimmten Anlass oder Bebauungsvorhaben heraus an die Bevölkerung, sondern sollte als möglichst neutrale Datenerhebung ohne aktuelle Projektkonflikte durchgeführt werden.

Die Untersuchung fand in der Hochschulregion der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf in Mittelfranken statt. In der Planungsregion Westmittelfranken ist nach einem leichten Rückgang im Jahr 2019 der Flächenverbrauch sowohl in Hektar pro Tag als auch in Quadratmeter pro Einwohnerin/Einwohner wieder angestiegen (vgl. Tabelle 1). 2021 war in Westmittelfranken der Flächenverbrauch pro Einwohnerin/Einwohner 5,4 Quadratmeter, im Vergleich zu 2,9 Quadratmeter in Bayern gesamt.

#### 3.1 Forschungsdesign

Die Studie kombiniert qualitative (Ortsbegehungen und Leitfadeninterviews) und quantitative (anonyme schriftliche und Online-Umfragen) humangeographische Forschungs-

methoden. Diese Kombination an Methoden ist bisher ungewöhnlich in der Forschung zur Innenentwicklung, die tendenziell eher rein qualitativ oder rein quantitativ bzw. GIS-basiert vorgeht. Konzeptionelle Überlegungen für qualitative räumliche Vergleiche wurden beachtet (vgl. Vogelpohl 2013: 71), um nicht offensichtliche Aspekte zu erkennen und die Generalisierbarkeit zu verbessern. Die Kommunen wurden aktiv durch Ortsbegehungen am Anfang der Studie sowie bei der operativen Durchführung der Befragung der Eigentümerinnen und Eigentümer in die Studie einbezogen. Für die Studie wurde zusätzlich ein Forschungsbeirat gegründet, der aus Expertinnen und Experten aus der Praxis der Regionalplanung und ländlichen Entwicklung in Mittelfranken bestand.

Schwerpunkt der Untersuchung sollten Baulücken und Innenentwicklung in kleinen ländlichen Gemeinden bilden, da hier der Beitrag zum Flächenverbrauch besonders hoch ist. Als Kriterien für die Auswahl der Untersuchungsorte zählten die Größe (unter 5000 EW), die städtebauliche Mischung, das Vorhandensein eines Vitalitätschecks<sup>9</sup> oder ähnlicher Grundstückserfassungen mit Nachverdichtungspotenzial sowie zur Mitwirkung bereite Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister. Zusammen mit dem Forschungsbeirat wurden drei Gemeinden in Mittelfranken für die Studie ausgewählt: die Stadt Wolframs-Eschenbach, der Markt Uehlfeld und die Gemeinde Neusitz. Die ausgewählten Orte zeigten einige Erfolge bei der Innenentwicklung, waren aber nicht ohne Konflikte in der Themenkonstellation Flächenneuinanspruchnahme/Nachverdichtung.

Zwischen Mai und Juni 2021 fanden Ortsbegehungen in den Untersuchungsorten unter Begleitung der Bürgermeister statt. Wichtige Aspekte und städtebauliche Hintergrundinformationen wurden dabei angesprochen und bei der Entwicklung der Befragung berücksichtigt. Die Begehungen begründeten zusammen mit Informationen von den jeweiligen Bauverwaltungen die Einteilung der Ortsteile in städtebauliche Gebietstypen oder ‚Codes‘. Vier räumliche Codes für unterschiedliche Siedlungskategorien wurden in jedem

<sup>9</sup> <https://www.flaechensparoffensive.bayern/werkzeuge/vitalitaets-check/> (20.12.2024).

### Stadt Wolframs-Eschenbach

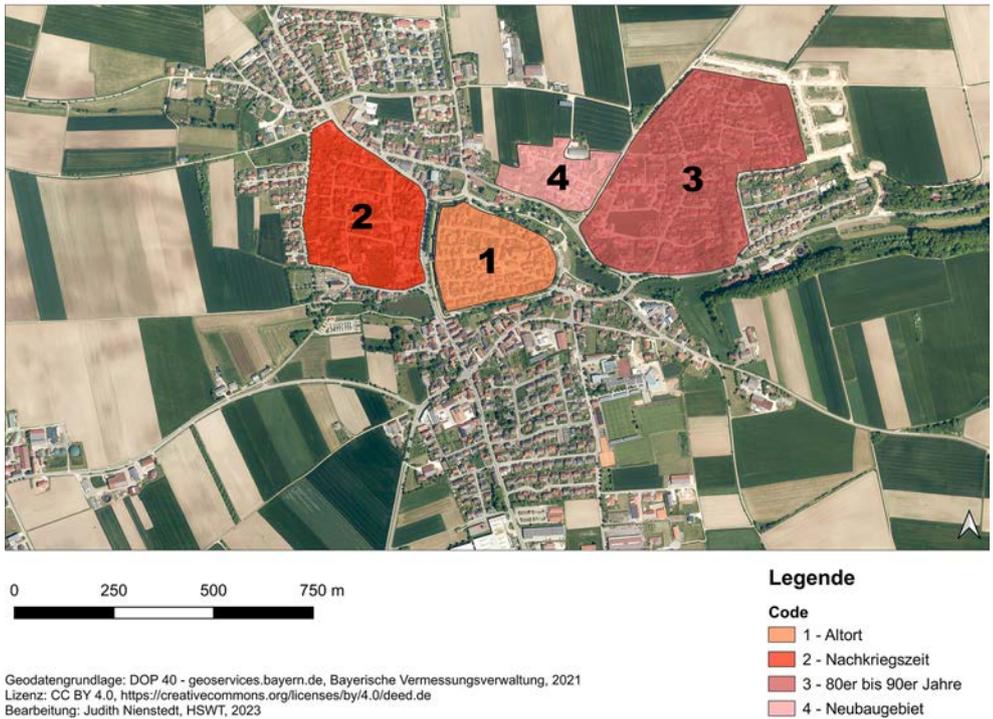


Abbildung 1 Stadt Wolframs-Eschenbach

### Markt Uehlfeld

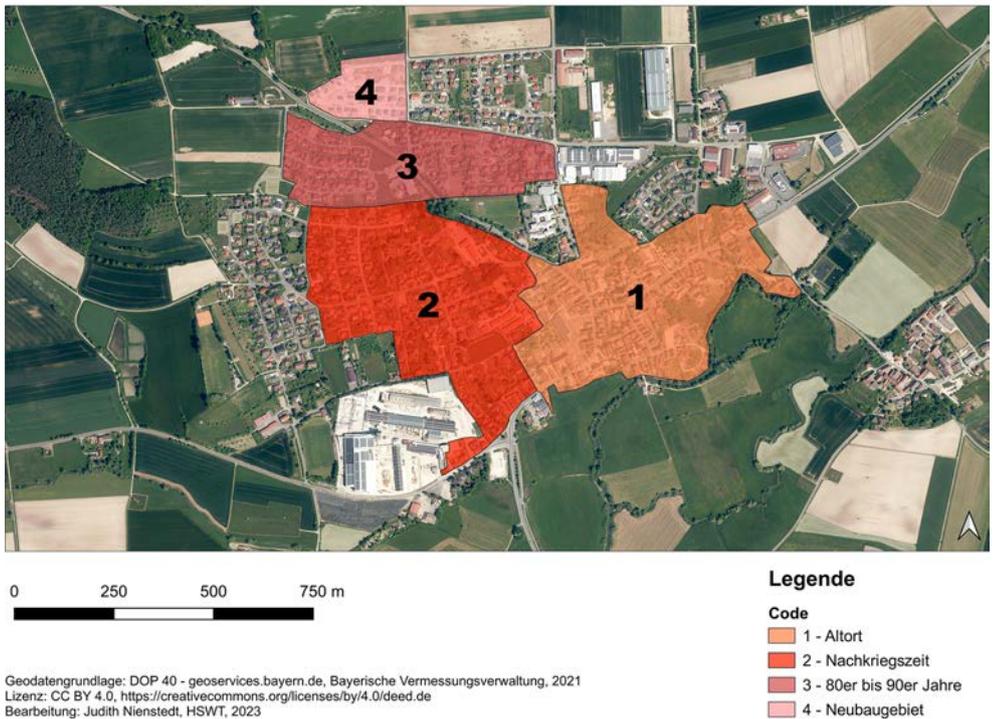
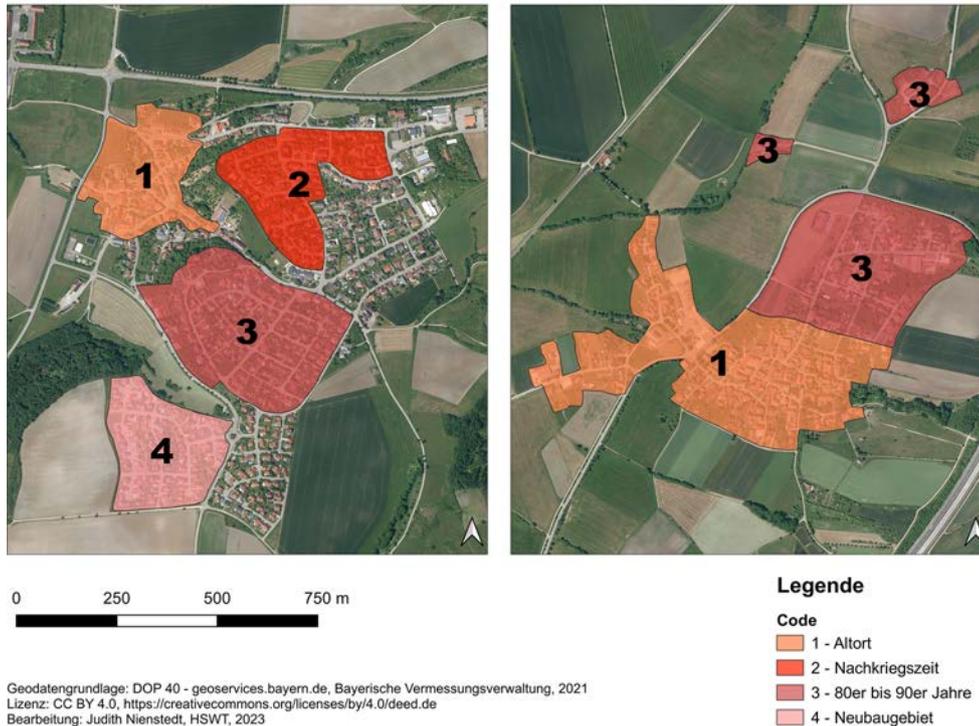


Abbildung 2 Markt Uehlfeld

**Gemeinde Neusitz - Hauptort**

**Gemeinde Neusitz - Schweinsdorf**



Geodatengrundlage: DOP 40 - geoservices.bayern.de, Bayerische Vermessungsverwaltung, 2021  
 Lizenz: CC BY 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>  
 Bearbeitung: Judith Nienstedt, HSWT, 2023

**Abbildung 3** Gemeinde Neusitz

Studienort festgelegt: i. Altstadt/Ortskern; ii. Nachkriegsiedlung der 1950er- bis 1970er-Jahre; iii. Siedlung der 1980er-/1990er-Jahre; iv. Neubausiedlung nach 2000 (vgl. Abbildungen 1, 2 und 3). Anhand der Codes war es möglich, Eigentümerinnen und Eigentümer zwar anonym zu befragen und dennoch die Antworten aus den verschiedenen städtebaulichen Siedlungstypen zu vergleichen. Ein Ortskern konnte beispielsweise mit einer Neubausiedlung desselben Orts oder mit dem Ortskern der anderen Orte verglichen werden. Strukturell wurden Ortsteile ausgesucht, die eher typische Eigentümerverhältnisse in kleinen Gemeinden aufweisen: überwiegend Privatpersonen mit Grundstücks- oder Wohnraumeigentum oder Kleinbetriebe, keine großen industriellen Grundstücke und eine durchschnittliche Verteilung von Baulücken.

**3.2 Datenerhebungen und Auswertung**

Um Baulücken und die Innenentwicklung aus der Perspektive verschiedener Akteure, die gemeinsam die Ortsentwicklung beeinflussen, zu verstehen, wurden die unterschiedlichen ‚Co-Produzenten‘ der Baulücken (private Eigentümerinnen und Eigentümer, Gemeinderätinnen und Gemeinderäte, die drei Ortsbürgermeister) befragt und interviewt. Zwei anonyme Umfragen wurden vorbereitet, mit dem Forschungsbeirat abgestimmt und durch Pretests verbessert: ei-

ne schriftliche Umfrage der Privatpersonen mit Eigentum in den vier Codes (Gebietstypen) in den drei Orten und eine Online-Umfrage für die Gemeinderatsmitglieder der jeweiligen Orte. Die schriftliche Eigentümerumfrage bestand überwiegend aus geschlossenen Fragen, zum Teil mit offenen Nachfragen. Die Fragen umfassten die Einstellungen zum Eigentum, zur Siedlungsentwicklung sowie die Bedürfnisse und Pläne für die eigene Immobilie. In der Umfrage wurde der Begriff „Baulücke“ im Sinne der Neutralität nicht verwendet. Die Online-Umfrage bei Gemeinderätinnen und Gemeinderäten sowie den drei Bürgermeistern enthielt einige der Fragen aus der Eigentümerumfrage, um Vergleiche zu ermöglichen, aber unterschied sich auch durch Fragen zu ihrer Rolle im Gemeinderat.

Die Umfrage an die Eigentümerinnen und Eigentümer wurde postalisch versandt, während die Gemeinderatsmitglieder ihre Umfrage per Mail (mit Link zur Umfrage) erhielten. In Vorbereitung für den Versand wurde ein Hinweis auf die kommende Umfrage im Gemeindeblatt veröffentlicht. Der Versand selbst erfolgte zwischen November 2021 und Februar 2022 in Kooperation mit den Gemeindeverwaltungen und direkt an die Eigentümeradressen. Jeder Brief beinhaltete ein Anschreiben vom Forschungsteam und Bürgermeister, den Fragebogen sowie einen Umschlag für den kostenlosen Rückversand an das Forschungsteam.

**Tabelle 2** Informationen zu den drei Untersuchungsorten

	Ortsbevölkerung (2022)	Eigentümerinnen/ Eigentümer insgesamt	Eigentümerinnen/Eigentümer in Quartier-codes schriftlich befragt	Rücklauf- quote
Neusitz (inklusive Schweinsdorf)	2106	672	434	45 %
Uehlfeld	3137	1063	565	39 %
Wolframs-Eschenbach	3135	788	418	40 %

Bevölkerungsdaten: Stand 30.09.2022, Bayerisches Landesamt für Statistik; Eigentümerstatistik von den Gemeinden (2021)

**Tabelle 3** Meinungen von Eigentümerinnen und Eigentümern, was mit dem unbebauten Grundstück in der eigenen Nachbarschaft passieren soll (Mehrfachantworten, offene Frage)

<b>Es sollte bebaut werden</b> (Aussagen zu Wohnbebauung, Verkauf, Auferlegung eines Baugebots, Grundsteuererhöhung, Dialogsuche mit Eigentümerinnen/Eigentümern), beispielsweise: „unbedingt bebaut werden [...]. Eigentum verpflichtet“, „Baulücke sollte geschlossen werden“, „Bebauung und Wohnraum schaffen“	107
<b>Es soll so bleiben</b> (Aussagen zur Beibehaltung, zur Nutzung als Grünfläche, Blühwiese, öffentliche Erholungsfläche oder als Abstand), beispielsweise: „Vorsorge Enkel“, „Als Grünfläche nutzen“, „Kann so bleiben“, „Parkfläche oder Hundeplatz --> nicht alles bebauen“, „leer lassen, Grünflächen sind schön für das Ortsbild“, „Soll als Obstgarten und Blühwiese für Insekten bleiben“, „Unbebaute Grundstücke im Ortskern sollten ggf. belassen werden, denn sie dienen der Auflockerung und Ruhe und auch im Ortskern sind Grünflächen positiv“	44
<b>Entscheidung der Eigentümerinnen und Eigentümer/geht mich nichts an</b> , beispielsweise: „Soll der Entscheidung des Eigentümers überlassen bleiben“, „Soll der Eigentümer entscheiden. Ein gepflegtes unbebautes Grundstück stört mich nicht“, „nichts, weil es uns nichts angeht“, „Das ist Sache des Besitzers“	12
<b>Ist mir egal</b>	6

N=171

Die schriftliche Umfrage ging an 418 Eigentümerinnen und Eigentümer in Wolframs-Eschenbach, 434 in Neusitz und 565 in Uehlfeld (vgl. Tabelle 2). Die Rücklaufquote der schriftlichen Umfrage lag zwischen 39% und 45% in den Orten.

Die Teilnehmenden hatten überwiegend ihren ersten Wohnsitz im Ort (82,1%). Diese Zahl war in den neueren Siedlungen höher als im Altort. Hingegen haben im Altort (Code 1) in Wolframs-Eschenbach sieben von 49 Teilnehmenden angegeben, dass sie noch nie in dem Ort gelebt haben.

Die Online-Umfrage der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte resultierte in einem Rücklauf von 43 von 47 verschickten Fragebögen. Die teilnehmenden Ratsmitglieder waren meistens (95%) auch im Besitz von Immobilien in ihrer Gemeinde.

## 4 Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse zu den Baulücken im Kontext der Ortsentwicklung im Spannungsfeld zwischen Innenentwicklung und Flächenverbrauch vorgestellt.

### 4.1 Wahrnehmung von Baulücken

Die Befragung der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte sowie der Bürgermeister zeigte, dass ein reger Austausch zur Verfügbarkeit von Immobilien und zur Nutzung von Baulücken stattfindet. Ein hoher Anteil in den Gemeinderäten (72%) stand in Kontakt mit Eigentümerinnen und Eigentümern von Baulücken. Die Ortsbegehungen, Befragungen und Interviews belegten die zentrale informelle und kommunikative Rolle der Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder in Sachen Immobilien.

Thematisiert wurde in der schriftlichen Umfrage, inwiefern Eigentümerinnen und Eigentümer die Baulücken in ihrer Umgebung wahrnehmen und Meinungen zu ihrer Nutzung haben. Ihre Antworten zeigen, dass sie unbebaute Grundstücke wahrnehmen: Fast die Hälfte (47%) hat angegeben, dass sie ein unbebautes Grundstück in ihrer Nachbarschaft haben. Nur 13% waren sich nicht sicher, ob es eine Baulücke in ihrer Nachbarschaft gibt. Die Wahrnehmung von Leerstand in ihrer Nachbarschaft war weniger klar: 33% der Befragten wussten dazu nichts.

Zur Nutzung der Baulücken in ihrer Nachbarschaft wurden die Befragten aufgefordert, ihre Meinungen zu äußern, was mit der Baulücke passieren sollte. Ihre Antworten wurden in Kategorien mit beispielhaften Zitaten erfasst (vgl. Tabelle 3). Von 171 Aussagen (Mehrfachantworten mög-

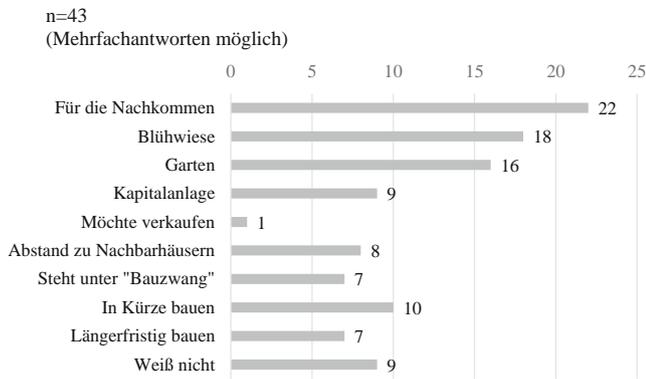


Abbildung 4 Pläne für die eigene Baulücke

lich) zu dieser offenen Frage sprachen sich 107 Aussagen für eine Bebauung des Grundstücks aus, während 44 für den Erhalt der bestehenden Nutzung plädierten. Ferner haben 12 Personen kommentiert, dass es sie nichts angehe und sechs schrieben, dass es ihnen egal sei. Aus einigen Kommentaren zeigte sich die klare Bevorzugung der Bebauung von Baulücken anstatt der Ausweisung weiterer Neubaugebiete, wie beispielsweise: „Sollten bebaut werden! Nicht gleich wieder Baugebiete erschließen!“ oder „Grundstücke bebauen, bevor immer neue Neubaugebiete erschlossen werden.“

## 4.2 Nutzung von Baulücken

Ein wesentliches Ziel bei der schriftlichen Umfrage war es, Auskunft zu den Baulücken von den Eigentümerinnen und Eigentümern selbst zu erhalten, ohne bestimmten Anlass oder Planungsvorhaben. 43 von 571 in den drei Orten gaben an, dass sie selbst ein unbebautes Grundstück besäßen. Eine zentrale Frage erfasste die zukünftigen Pläne für die Baulücke (vgl. Abbildung 4). Am häufigsten werden die Grundstücke für die Nachkommen freigehalten (22 Ant-

worten), eine Bestätigung der häufig anekdotisch von den Bürgermeistern erwähnten Enkelgrundstücke. Sehr häufig wurde auch die Nutzung als Blühwiese (18 Antworten) oder Garten (16 Antworten) genannt.

Einige Baulücken (17 Antworten) werden laut der Umfrage entweder „in Kürze“ oder „längerfristig“ bebaut. Es gab sieben Angaben, dass die Baulücke unter „Bauzwang“ stehe (eine Verpflichtung in manchen Neubausiedlungen, innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu bauen). Es gab überraschend wenige Angaben, dass die eigene Baulücke als Kapitalanlage (9 Antworten) oder als Abstand zu den Nachbarhäusern (8 Antworten) genutzt werde. Neun Personen im Besitz einer Baulücke waren unentschlossen über ihre Pläne. Nur eine Person im Besitz einer Baulücke wollte aktiv verkaufen.

In den Untersuchungsorten standen die Bürgermeister und Gemeinderätinnen und -räte oft im Austausch mit Eigentümerinnen und Eigentümern, mit und ohne Baulücke. Die Gemeindevertreter wurden in der Umfrage gefragt, welche Gründe für die Beibehaltung der Baulücke sie von diesen gehört hatten. Ihre Eindrücke mögen anekdotisch und nicht umfassend sein, aber belegen ebenfalls die Prävalenz der ‚Enkelgrundstücke‘ (diese Antwort wurde von den Ratsmitgliedern am häufigsten genannt). Überraschend wenig wurden Garten oder Grünflächennutzungen bei diesen Gesprächen erwähnt. Möglich ist, dass die Besitzerinnen und Besitzer von ‚grünen Baulücken‘ weniger aktiv angesprochen wurden. Das Enkelgrundstück ist wiederum oft mit Emotionen und Familiengeschichte belegt: von außen kritisiert, aber möglicherweise ein Symbol einer unerfüllten Hoffnung auf die Rückkehr der Enkelkinder. Zusammenfassend bilden Enkelgrundstücke und grüne Nutzungen bedeutende und komplexe Gründe, warum die Baulücken in den Untersuchungsorten unbebaut bleiben.

Tabelle 4 Einstellungen der Eigentümerinnen und Eigentümer (alle Orte)

Aussage	Zustimmung	Neutral	Keine Zustimmung
Die Sanierung von alten Häusern und Gebäuden im Ort hat eine positive Wirkung auf die Gemeinde/Stadt (n = 579)	85,7%	10,5%	3,8%
Die Entwicklung von Neubausiedlungen hat eine positive Wirkung auf die Gemeinde/Stadt (n = 582)	55,5%	26,8%	17,7%
Die Entstehung von Einfamilienhäusern hat eine positive Wirkung auf die Gemeinde/Stadt (n = 580)	63,4%	27,2%	9,3%
Die Entstehung von Mehrfamilienhäusern hat eine positive Wirkung auf die Gemeinde/Stadt (n = 582)	37,1%	33,5%	29,4%
Was ich mit meinem Grundstück mache, hat Einfluss auf die Ortsentwicklung (n = 575)	57,4%	21%	21,6%
Die Bebauung leerstehender Grundstücke (Nachverdichtung) hat eine positive Wirkung auf die Gemeinde/Stadt (n = 583)	66,7%	21,3%	12%
Unsere Kommune braucht einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden (n = 581)	66,3%	25,1%	8,6%

### 4.3 Einstellungen zu Eigentum und Boden mit Bezug auf die Orts- und Siedlungsentwicklung

Zum Thema Siedlungsentwicklung waren die Einstellungen der Eigentümerinnen und Eigentümer in den drei Gemeinden oft unterschiedlich, jedoch lag zu einigen Aussagen auch Konsens vor. In den Gemeinderäten gab es ebenfalls Unterschiede zwischen den Untersuchungsorten sowie Unterschiede beim Vergleich mit den Antworten der Eigentümerinnen und Eigentümer. Die Ergebnisse helfen zu verstehen, dass Innenentwicklung nur in Kooperation mit den Besitzerinnen und Besitzern erfolgen kann.

Mehrere Einstellungsfragen (vgl. Auswahl in Tabelle 4) haben überprüft, inwiefern diese der Meinung sind, dass verschiedene Siedlungsformen auf die Gemeinde bzw. Stadt positiv wirken, in anderen Worten: ob die Siedlungsform und Siedlungsentwicklung nur einen Zweck erfüllt oder darüber hinaus eine positive Wirkung auf die Gemeinde bzw. Stadt hat. Großen Konsens gab es bei der positiven Wirkung von sanierten alten Häusern und Gebäuden auf die Ortsentwicklung. Bei den Privatpersonen mit Eigentum konnte eine sehr hohe Zustimmung (85,7 %) festgestellt werden. Die Altstadt-Codes in allen Orten zeigten wie erwartet höhere Zustimmungsquoten für die Wirkung der Sanierung von alten Häusern und Gebäuden auf die Gemeinde bzw. Stadt (zwischen 90,2 % und 96,2 %). Doch auch die neueren Siedlungen (Codes 3 und 4) zeigten hohe Zustimmungsquoten zwischen 67,0 % und 96,9 %. In den Nachkriegsgebieten (Codes 2) war die Zustimmung ebenfalls hoch und lag zwischen 71,6 % und 94,9 %. Egal, in welchem Siedlungstyp die Befragten selbst Eigentum besitzen, wird die positive Wirkung der Sanierungen in der Regel sehr geschätzt.

Bei der positiven Wirkung von Neubausiedlungen auf die Gemeinde bzw. Stadt (vgl. Tabelle 4) hingegen gab es deutlich mehr Meinungsunterschiede: Insgesamt stimmten

in den drei Orten 55,5 % der Befragten zu, 26,8 % waren neutral und 17,7 % stimmten nicht zu. In den Altorten gab es weniger Zustimmung für eine positive Wirkung der Neubausiedlungen (zwischen 28,6 % und 51 %). Etwas mehr Zustimmung bestand in den Neubausiedlungen selbst (zwischen 66,7 % und 87,5 %). Das heißt jedoch auch, dass in den Neubausiedlungen ein relativ hoher Anteil Privatpersonen mit Baulücken-Eigentum lebt, der selbst zugibt, die eigene Siedlungsart habe keine positive Wirkung auf ihre Gemeinde. In Wolframs-Eschenbach Code 4 (Neubausiedlung) zum Beispiel hatte fast ein Viertel (23,1 %) dazu keine Zustimmung angegeben.

Die Meinungen zum Umgang mit Grund und Boden haben sich bei Eigentümerinnen und Eigentümern in den Stadtteilcodes sowie den Gemeinderatsmitgliedern erheblich unterschieden. Beide Umfragen beinhalteten eine Aussage zu „einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden in ihrer Kommune“, wozu Teilnehmende ihre Zustimmung (oder nicht) angeben konnten (vgl. Tabellen 4 und 5). Die Aussage zeigte eine große Spannweite an Zustimmungspunkten bei den Besitzenden, wobei in allen drei Kommunen im Altort generell mehr Zustimmung für den sparsamen Umgang mit Grund und Boden als in den Neubaugebieten bestand. Am größten war die Diskrepanz in Uehlfeld, wo im Code 1 (Altort) 80 % für einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden in ihrer Kommune stimmten. Im Code 4 (Neubausiedlung) hingegen plädierten nur 31 % für einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden. Auffällig war der hohe Anteil aus dem Gemeinderat (vier Personen oder 29 %) in Wolframs-Eschenbach mit einer neutralen Einstellung zum Umgang mit Grund und Boden.

Die Eigentümer- und Gemeinderatsumfragen beinhalteten eine Frage zu der positiven Wirkung der Nachverdichtung auf die Gemeinde. Hier waren die teilnehmenden Ratsmitglieder in Wolframs-Eschenbach entschiedener: 13 von 14 stimmten zu. In Uehlfeld waren sie dazu unter-

**Tabelle 5** Einstellungsfrage: „Die Kommune braucht einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden“

	Wolframs-Eschenbach				Uehlfeld				Neusitz			
<b>Gemeinderätinnen und Gemeinderäte</b>												
<i>n=43</i>												
Zustimmung in %	64,3				86,7				81,4			
Neutral in %	28,6				13,3				14			
Keine Zustimmung in %	7,1				0				4,7			
<b>Eigentümerinnen und Eigentümer</b>												
<i>n=581</i>												
Codes	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Zustimmung in %	65,4	71,1	69,2	53,8	80,4	70,4	60	31,3	73,2	53,8	67	59,3
Neutral in %	26,9	21,1	18,5	30,8	12,5	23,5	29,2	56,3	19,5	35,9	27,3	29,6
Keine Zustimmung in %	7,7	7,9	12,3	15,4	7,1	6,2	10,8	12,5	7,3	10,3	5,7	11,1
Zahl der Teilnehmenden/Code	52	38	65	13	56	81	65	16	41	39	88	27

**Tabelle 6** Konkurrenzfähigkeit durch Innenentwicklung und Neubaugebiete

Gemeinderätinnen und Gemeinderäte n=43	Zustimmung	Teils teils	Keine Zustimmung	Weiß nicht
Die Ausweisung von Neubaugebieten macht unsere Kommune konkurrenzfähig	46,5%	41,9%	11,6%	0%
Die Gemeinde muss der Nachfrage nach Neubaugebieten nachkommen	30,2%	53,5%	16,3%	0%
Die Sanierung von alten Häusern/Altbauten macht unsere Kommune konkurrenzfähig	86,0%	9,3%	2,3%	2,3%
Die Gemeinde muss der Nachfrage nach sanierten Altbauten nachkommen	48,8%	32,6%	11,6%	7,0%
Die Bebauung von Baulücken macht unsere Kommune konkurrenzfähig	65,1%	27,9%	4,7%	2,3%

**Tabelle 7** Eigentümerinnen und Eigentümer, die sich über eine öffentliche Förderung informiert haben (N = 528)

	Wolframs-Eschenbach gesamt	Wolframs-Eschenbach Altort	Uehlfeld gesamt	Uehlfeld Altort	Neusitz gesamt	Neusitz Altort
Ja, bereits informiert über Fördermittel	56	22	43	13	38	8
Ja, bereits informiert über Beratungsmöglichkeiten (fachlich, z. B. Architektur)	7	4	12	7	8	2
Ja, bereits informiert über steuerliche Anreize	25	12	16	4	14	2
Nein, aber hätte Interesse	35	11	56	15	55	14
Nein, kein Interesse	28	6	57	16	38	8

N=528, Mehrfachantworten möglich

schiedlicher Meinung, trotz eines oft erwähnten Best-Practice-Nachverdichtungsprojekts im Ort („Uehlfeld Mitte“). Nur sechs von 15 teilnehmenden Gemeinderatsmitgliedern stimmten der Aussage zu. Auch bei den Eigentümerinnen und Eigentümern in Uehlfeld brachte die Frage der positiven Wirkung der Nachverdichtung sehr unterschiedliche Antworten unter den Stadtteilcodes: Im Altort (Code 1) stimmten 67,9% zu, aber in der Neubausiedlung (Code 4) stimmten nur 43,8% zu – fast ein Viertel weniger.

Verschiedene Möglichkeiten der Nachverdichtung wurden in der Umfrage ebenfalls thematisiert: die Sanierung und/oder Umnutzung bestehender Gebäude, die Bebauung von Baulücken und die Bekämpfung von Leerstand. Bei der Frage zur möglichen Umnutzung ihrer Immobilien (z. B. Einliegerwohnung) gab es große Unterschiede unter den Codes, die die städtebaulichen Merkmale der Siedlungen widerspiegeln (schwierige Umgestaltung vieler Einfamilienhäuser). Insgesamt haben nur 43 Eigentümerinnen und Eigentümer (7,7%) geantwortet, dass sie über eine Umnutzung ihrer Immobilie nachdenken. In den Altstadt-Codes waren es etwa zwischen 12% und 15%. In den Codes für Nachkriegs- und Neubausiedlungen, wo das Einfamilienhaus die dominante Bauweise bildet, haben nur 2 bis 7% an eine Umnutzung gedacht. Somit besteht etwas Potenzial in der Altstadt der Gemeinden (Eigentümerberatung als mögliche Maßnahme). Umbauen als Nachverdichtungsmaßnahme wird jedoch wohl wenig Druck von den Baulücken wegnehmen.

Insgesamt ist eine Zwiespältigkeit zwischen einer strategischen Verfolgung der Innenentwicklung und der Ausweisung von Neubaugebieten bei den Antworten aus den Gemeinderäten erkennbar. Aufschlussreich waren etliche Aussagen zur Siedlungsentwicklung und Konkurrenz (vgl. Tabelle 6). Fast die Hälfte der Ratsmitglieder (46,5%) fand, dass die Ausweisung von Neubaugebieten ihre Kommune konkurrenzfähig mache, und 41,9% sahen das „teils teils“ so. Gleichzeitig stimmten 86,0% der Aussage zu, dass die Sanierung von alten Häusern/Altbauten ihre Kommune konkurrenzfähig mache. Des Weiteren stimmten 65,1% der Ratsmitglieder zu, dass die Bebauung von Baulücken ihre Kommune konkurrenzfähig mache. Sie wollen auch jeweils der Nachfrage nach Neubaugebieten und sanierten Altbauten nachkommen.

#### 4.4 Aufklärung über Innenentwicklung

Die Ergebnisse der Umfragen zeigen insgesamt, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Mitglieder im Gemeinderat offen für Beratung im Allgemeinen sind. Einige Baulückeneigner haben sich bereits über finanzielle Unterstützung für Modernisierungen, über steuerliche Anreize oder Beratungsangebote (zu Modernisierung) informiert, insbesondere in den Altort-Codes (vgl. Tabelle 7).

Darüber hinaus waren die teilnehmenden Gemeinderatsmitglieder an Beratungs- und Fortbildungsangeboten sehr interessiert. Gefragt wurde: „Sollte sich der Gemeinderat

bei Fragen zur Siedlungsentwicklung von fachkundigen Expert/-innen unverbindlich beraten lassen (zum Beispiel Fachpersonal der Regierung von Mittelfranken oder Amt für ländliche Entwicklung)?“ Dazu haben 58,1% „ja, auf jeden Fall“ und 37,2% „ja, eventuell“ geantwortet. Ähnlich aufgeschlossen waren die Mitglieder zum Thema Fortbildung. In den drei Orten hat nur eine Person in einem Gemeinderat geantwortet, dass sie nicht an einer Fortbildung zur Innenentwicklung interessiert wäre.

## 5 Diskussion: von Enkelgrundstücken bis „Donut-Effekt“

Die Ergebnisse zeigen einerseits eine große Bandbreite an Einstellungen zu Eigentum, Innenentwicklung und spezifischen Nutzungen von Baulücken. Andererseits sind einige klare räumliche und thematische Tendenzen sichtbar geworden. Zusammenfassend sind Enkelgrundstücke und grüne Nutzungen bedeutende Faktoren, die der Entwicklung von Baulücken in den Untersuchungsorten im Wege stehen.

Der planerische Grundsatz der Innenentwicklung und gegen Flächenverbrauch genießt zwar eine Selbstverständlichkeit bei Fachpersonen, zeigt sich aber bei Eigentümerinnen und Eigentümern etwas nuancierter. Zwar wird oft für ein ‚Druckmittel‘ bezüglich der Aktivierung von Baulücken plädiert, aber gerade in Gemeinden wie in der vorliegenden Untersuchung, wo erste Ansprachen und Aufklärungen bereits erfolgt sind, besteht wenig Interesse an einem aktiven Verkauf (nur eine befragte Person wollte verkaufen). Ein sehr anderes Ergebnis hatten Müller-Herbers, Molder und Baader (2011: 127) ermittelt, die Besitzende von Baulücken in drei Kommunen angeschrieben hatten. Etwa ein Viertel der angefragten Personen waren an einem Verkauf interessiert. Zu den überwiegenden Gründen zum Besitz der Baulücke gehörten die Nutzung als Kapitalanlage, als Garten oder für die Nachkommen (Müller-Herbers/Molder/Baader 2011: 127). In deren Untersuchungsorten Gunzenhausen, Pfullingen und Stegaurach waren also weitaus mehr Baulücken als Kapitalanlage gedacht, und es gab deutlich mehr Verkaufsbereitschaft. Zu dem Zeitpunkt der Untersuchung (2011) war Baulückenaktivierung insbesondere in ländlichen Gemeinden selten. Die Antworten aus den Umfragen sowie die Gespräche in Wolframs-Eschenbach, Neusitz und Uehlfeld deuten jedoch heute darauf hin, dass entweder die Baulücken, bei denen vielleicht eine finanzielle Motivation im Spiel war, bereits aktiviert wurden, oder die finanziellen Aspekte waren und sind in diesen Gemeinden anders. Allerdings gibt es auch seit einigen Jahren Aufklärung zur Innenentwicklung und Baulückenaktivierung in den Untersuchungsorten und einige Baulücken wurden inzwischen bebaut. Das könnte bedeuten, dass sich

diese Gemeinden schon in einer nächsten Phase der Innenentwicklung befinden, die teilweise andere soziale, ökonomische und ökologische Motivationen birgt.

Die sozialen Aspekte von Baulückenbesitz beleuchten vor allem oft ein Interesse, die Grundstücke für die Nachkommen zu halten oder als Grünfläche zu nutzen. Beide Motivationen werden meist nicht durch einfache Baulückenaktivierungsmaßnahmen adressiert, könnten aber eventuell durch individuelle Förder- und Nutzungsberatung in manchen Fällen konstruktiv angesprochen werden. Vielleicht kann aus einem ‚Enkelgrundstück‘ eine ‚Enkeleigentumswohnung‘ werden oder das ‚Enkelgrundstück‘ wird durch ein Erbpachtrecht genutzt. Hierfür bräuchten kleine Gemeinden Unterstützung, um die ganze Palette an städtebaulichen Instrumenten und Förderprogrammen effektiv einzusetzen (vgl. Brandl/Dirnberger/Miosga et al. 2019) sowie passende *Best Practices* aufzurufen und sie mit Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Gemeinderäten zu besichtigen. Neben einem Paradigmenwechsel bezüglich Innenentwicklung und Renaturierung (Eichhorn/Adam/Schürholt et al. 2024: 81) wären auch spezifische Modelle in ländlichen Gemeinden, wo manchmal städtische Beispiele eher abstoßend wirken, besonders sinnvoll. Insbesondere wären Mehrfamilienhäuser in neue Formate und Konzepte innovativ einzuplanen, um den weniger positiven Einstellungen etwas entgegenzusetzen (vgl. Tabelle 4) und Optionen für junge und alte Menschen zu schaffen, im Dorf zu bleiben. Auch spielt die aktive Aufklärung und Beratung in den Gemeinderäten (bestenfalls durch Fachpersonal aus den Behörden) eine große Rolle, die der Innenentwicklung und der Erreichung der Flächensparziele starken Aufschwung verleihen könnte.

Gezeigt wurde, dass viele freie oder bebaubare Grundstücke aktuell ‚grünen‘ Funktionen (wie Gärten, Blühflächen) dienen. Wenngleich diese Nutzungen manchmal zynisch von Akteuren der Raumplanung im Sinne von Eigentümeraktivierung betrachtet werden, ist es auch möglich, dass manche grüne Baulücken Ausdruck des Versuchs sind, sich im Dorf Grünflächen zu erhalten. Hier „eine Front zu schaffen (zum Beispiel Innenentwicklung gegen Grünflächen) wäre nicht strategisch sinnvoll“ (Beck/Gerend 2023: 46). Dörfer könnten von einer aktiven Grünflächenplanung neben der Förderung der Nachverdichtung profitieren.

Medien berichten zunehmend von Studien und Konzepten über die Bedeutung von Grünflächen (Kühleffekte, „Schwammefekte“, Biodiversität) und die Folgen extremer Wetterereignisse, wenn keine Veränderungen vorgenommen werden. Solche Berichte erreichen auch Privatpersonen mit Baulückengrundstücken vielleicht heute und in Zukunft eher als die planerische Notwendigkeit für die Innenentwicklung (auch wenn Klimawandelzusammenhänge mit dem Flächenverbrauch natürlich bestehen). Insofern ent-

stammen ihre Antworten, wenn sie eine grüne Nutzung angegeben haben, aus eigenen und (doch) gemeinschaftlichen Bedürfnissen nach Stadtgrün im Dorf. Die normativen Zwecke des Eigentums (Lovett 2010; Blomley 2013) sind in den ländlichen Untersuchungsorten aus der Sicht der einzelnen Personen komplex: Das Brachliegen der Baulücken wird einerseits kritisch und sogar moralisch betrachtet, aber grüne Nutzungen werden als sinnvolle Gemeinschaftsfunktion gesehen.

Insgesamt ist eine Zwiespältigkeit zwischen einer strategischen Verfolgung der Innenentwicklung und der Ausweisung von Neubaugebieten bei den Antworten aus den Gemeinderäten erkennbar (vgl. Tabelle 6). Ob die Gemeinde der Nachfrage nach Neubaugebieten nachkommen muss, hat mehr als die Hälfte der Gemeinderäte mit „teils teils“ beantwortet. Dieser Anspruch, beidem gerecht zu werden, läuft der zunehmenden Dringlichkeit des Flächensparens entgegen und führt in vielen Fällen zu einem „Donut-Effekt“ (innen hohl außen fett) in den Dörfern.

## 6 Fazit

Die sozialen Aspekte von Baulücken wurden anhand der Untersuchung in drei westmittelfränkischen ländlichen Gemeinden in Bayern empirisch aufgedeckt. Wesentliche Motivationen für den Besitz einer Baulücke waren das Aufheben für die Nachkommen (z. B. Enkelgrundstücke) sowie unterschiedliche grüne Nutzungen (als Garten oder „für die Bienen“) oder als Abstand zum Nachbargrundstück (vgl. Abbildung 4). Einige Eigentümerinnen und Eigentümer haben vor, kurzfristig oder längerfristig zu bauen und die Grundstücke stünden zum Teil unter Bauzwang (z. B. Neubaugebiet in Wolframs-Eschenbach). Andere hatten noch keine klare Absicht. Einige Teilnehmende gaben an, dass sie ihre Baulücke als Kapitalanlage nutzen, doch lag dieser finanzielle Grund deutlich hinter den sozialen und ökologischen Gründen. Darum ist es zu empfehlen, Baulückenaktivierung und Innenentwicklung weiter zu denken und auf diverse soziale und ökologische Gründe individuell und gemeinschaftlich einzugehen.

Das Meinungsbild zur Ortsentwicklung zeigt in den Gemeinderäten eine Zwiespältigkeit zwischen Innenentwicklung und der Entwicklung von Neubaugebieten. Das ist in gewisser Weise für gewählte Vertreterinnen und Vertreter verständlich: Sie möchten gerne alle zufriedenstellen und stehen gleichzeitig mit anderen Kommunen in Konkurrenz um die Einwohnerzahlen. Hier wären jedoch die Eigentümermeinungen zu verschiedenen Ortsentwicklungen im Vergleich zu bedenken (vgl. Tabelle 4). In jeder Art von Ortsteil gab es eine hohe Anerkennung für die Sanierung historischer Gebäude als solche und als Strategie für die

Ortsentwicklung. Solche Projekte gelten als identitätsstiftend und unterstützen laut den qualitativen und quantitativen Ergebnissen dieser Untersuchung die Konkurrenzfähigkeit der Gemeinden (vgl. Tabelle 6). Es gab keine kritischen Aussagen dazu. Fördermittel für historische Sanierungen bleiben insofern enorm wichtig für kleine Gemeinden, die zwischen Innenentwicklung und Neubaugebieten abwägen. Gerade schrumpfende ländliche Kommunen sollten ausschließlich die Innenentwicklung als Strategie verfolgen, um Folgekosten und „Donut-Effekte“ von Neubausiedlungen zu vermeiden. Dies benötigt eine soziale Ansprache der beteiligten Akteure, die nicht nur finanzielle Aspekte berücksichtigt.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen außerdem, dass die Gemeinderatsmitglieder und Bürgermeister offen für Expertenberatung sind, was sicherlich an Bedeutung gewinnen wird. Künftig wird im Rahmen eines Netto-Null-Ziels beim Flächenverbrauch die Planung für die Innenentwicklung noch fachlich komplexer werden, zum Beispiel durch notwendige Fachkenntnisse zu Renaturierung (Eichhorn/Adam/Schürholt et al. 2024: 68, 70) und Klimaanpassung. Ebenso bleibt die Entwicklung von Mehrfamilienwohnhäusern in kleinen ländlichen Gemeinden ein komplexes Thema mit Potenzial für Aufklärung, Beratung und transdisziplinäre Forschung. Gerade in der ländlichen Innenentwicklung bleibt die Beziehung zwischen Planung, Politik und Eigentum ein wichtiges Forschungsthema, wenn wir den Flächenverbrauch besser verstehen und eindämmen möchten.

**Competing Interests** The authors declare no competing interests.

**Acknowledgement** We would like to thank the two anonymous reviewers for their helpful comments.

**Funding** Research funded by the Bavarian Ministry for Science and the Arts. Publication fee provided by the Open Access Publication Fund of Weihenstephan-Triesdorf University of Applied Sciences.

## Literatur

- Alonso, W. (1963): Cities and city planners. In: *Daedalus* 92, 4, 824–839.
- Beck, M.; Gerend, J. (2023): Die sozialen Aspekte von Baulücken. Weidenbach.
- Berndgen-Kaiser, A.; Köhler, T.; Lorbek, M.; Wiechert, M. (2020): Land-management strategies and the detached housing stock in shrinking municipalities – evidence from Germany. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 78, 2, 119–134. <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0049>
- Blomley, N. (2013): Performing property: Making the world. In: *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*

- 26, 1, 23–48. <https://doi.org/10.1017/S0841820900005944>
- Blomley, N. (2017): Land use, planning, and the “difficult character of property”. In: *Planning Theory and Practice* 18, 3, 351–364. <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1179336>
- Blum, A.; Atci, M.M.; Roscher, J.; Henger, R.; Schuster, F. (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 11/2022.
- Böhm, J.; Böhme, C.; Bunzel, A.; Kühnau, C.; Reinke, M. (2016): Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung. Bonn. = BfN-Skripten 444.
- Bonds, A. (2019): Race and ethnicity I: Property, race, and the carceral state. In: *Progress in Human Geography* 43, 3, 574–583. <https://doi.org/10.1177/0309132517751297>
- Brandl, U.; Dirnberger, F.; Miosga, M.; Simon, M. (Hrsg.) (2019): Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle. Heidelberg.
- Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Berlin.
- Danielzyk, R.; Dittrich-Wesbuer, A.; Osterhage, F.; Oostendorp, R. (2012): Wohnstandortentscheidungen von Familien mit Kindern: Trendverschiebungen im Zuge der Spätmoderne. In: Weixlbaumer, N. (Hrsg.): *Anthologie zur Sozialgeographie*. Wien, 9–34. = *Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung* 16.
- Davy, B. (2020): ‘Dehumanized housing’ and the ideology of property as a social function. In: *Planning Theory* 19, 1, 38–58. <https://doi.org/10.1177/1473095219848469>
- de Sousa, C. A. (2002): Brownfield redevelopment in Toronto: an examination of past trends and future prospects. In: *Land Use Policy* 19, 4, 297–309. [https://doi.org/10.1016/S0264-8377\(02\)00024-8](https://doi.org/10.1016/S0264-8377(02)00024-8)
- de Vries, W. T.; Voß, W. (2018): Economic versus social values in land and property management: Two sides of the same coin? In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 76, 5, 381–394. <https://doi.org/10.1007/s13147-018-0557-9>
- Dettweiler, M.; Linke, H.-J. (2022): Erfolgreiche Innenentwicklung durch Aktivierung privater Eigentümer\*innen. In: Abt, J.; Blecken, L.; Bock, S.; Diringer, J.; Fahrenkrug, K. (Hrsg.): *Von Beteiligung zur Koproduktion: Wege der Zusammenarbeit von Kommune und Bürgerschaft für eine zukunftsfähige kommunale Entwicklung*. Wiesbaden, 73–102. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_4)
- Diller, C. (2013): Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. In: *PND online* 1, 1–15.
- Ehrhardt, D.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Michaeli, M. (2023): Mapping soft densification: a geospatial approach for identifying residential infill potentials. In: *Buildings and Cities* 4, 1, 193–211. <https://doi.org/10.5334/bc.295>
- Eichhorn, S.; Adam, B.; Schürholt, K.; Jansen, H.; Kötter, T.; Terfrüchte, T.; Eichfuss, S.; Rohde, N.; Wilberz, J.; Stielike, J. M. (2024): No net land take policy in practice: Applications and potentials of planning instruments in municipalities. Results of an online survey in North Rhine-Westphalia. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 82, 1, 68–84. <https://doi.org/10.14512/rur.1722>
- Eichhorn, S.; Ehrhardt, D.; Münter, A.; Behnisch, M.; Jehling, M. (2024): Understanding land take by low-density residential areas: An institutionalist perspective on local planning authorities, developers and households. In: *Land Use Policy* 143, 107198. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107198>
- Eichhorn, S.; Siedentop, S. (2022): Innen vor Außen? Eine Schätzung der Innenentwicklung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, 1979 bis 2011. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 80, 6, 640–658. <https://doi.org/10.14512/rur.178>
- Elkind, E. N.; Galante, C.; Decker, N.; Chapple, K.; Martin, A.; Hanson, M. (2017): *Right Type, Right Place: Assessing the Environmental and Economic Impacts of Infill Residential Development through 2030*. Berkeley. = *Center for Law, Energy & the Environment Publications* 40.
- Ellis, G. (2004): Discourses of objection: towards an understanding of third-party rights in planning. In: *Environment and Planning A: Economy and Space* 36, 9, 1549–1570. <https://doi.org/10.1068/a36176>
- Faller, B. (2023): *Rettet die Innenentwicklung!* Berlin. = *vhw-Schriftenreihe* 39.
- Gandy, M. (2022): *Natura urbana: Ecological constellations in urban space*. Cambridge, MA.
- Gerend, J. (2020): Lessons in Rural Persuasion: Village Infill Development in Bavaria, Germany. In: *Sustainability* 12, 20, 8678. <https://doi.org/10.3390/su12208678>
- Glumac, B.; Decoville, A. (2020): Brownfield redevelopment challenges: a Luxembourg example. In: *Journal of Urban Planning and Development* 146, 2, 05020001. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000565](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000565)
- Haila, A. (2017): Institutionalization of ‘the property mind’. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 41, 3, 500–507. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12495>
- Hengstermann, A. (2019): Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-27614-0>

- Hengstermann, A.; Skala, N. (2023): Making land available. Cultural legal comparison of the German Building Land Mobilisation Act and the partial revision of the Swiss Spatial Planning Act. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 81, 6, 591–604. <https://doi.org/10.14512/rur.1655>
- Kötter, T. (2018): Innenentwicklungsmaßnahmengbiet – ein brauchbares Instrument für die Innenentwicklung? In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren*. Berlin, 87–92. = *IÖR-Schriften* 76.
- Laschewski, L.; Steinführer, A.; Mölders, T.; Siebert, R. (2019): Das Dorf als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung und Theoriebildung. Zur Einführung. In: Steinführer, A.; Laschewski, L.; Mölders, T.; Siebert, R. (Hrsg.): *Das Dorf: Soziale Prozesse und räumliche Arrangements*. Berlin, 3–56.
- Lovett, J. A. (2010): Progressive property in action: The land reform (Scotland) Act 2003. In: *Nebraska Law Review* 89, 4, 739–818.
- Miosga, M. (2019): Planen für den Bedarf: Was die Menschen in unseren Dörfern und Kleinstädten wirklich brauchen und wie wir es ermitteln. In: Brandl, U.; Dirnberger, F.; Miosga, M.; Simon, M. (Hrsg.): *Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle*. Heidelberg, 1–12.
- Miosga, M. (2022): Herausforderungen und Ansätze für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern. In: Miosga, M.; Dudek, S.; Klee, A. (Hrsg.): *Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern*. Hannover, 3–28. = *Arbeitsberichte der ARL* 35.
- Moroni, S.; de Franco, A.; Bellè, B. M. (2020): Unused private and public buildings: Re-discussing merely empty and truly abandoned situations, with particular reference to the case of Italy and the city of Milan. In: *Journal of Urban Affairs* 42, 8, 1299–1320. <https://doi.org/10.1080/07352166.2020.1792310>
- Müller-Herbers, S.; Molder, F.; Baader, A. (2011): Eigentümeransprache bei Baulücken. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*. Berlin, 124–129.
- Reiß-Schmidt, S. (2018): Innenentwicklung. In: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 995–1000.
- Ritzinger, A. (2016): *Flächensparen zwischen Theorie und Praxis. Eine aktorsorientierte Analyse des Dorferneuerungsprozesses*. Dissertation an der Technischen Universität München.
- Ritzinger, A. (2018): *Flächensparen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zur Rolle von Akteuren und Steuerungsinstrumenten in Dorferneuerungsprozessen*. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 76, 5, 395–406. <https://doi.org/10.1007/s13147-018-0539-y>
- Safransky, S. (2017): Rethinking land struggle in the post-industrial city. In: *Antipode* 49, 4, 1079–1100. <https://doi.org/10.1111/anti.12225>
- Schiller, G.; Blum, A.; Oertel, H. (2018): Die Relevanz kleiner Gemeinden und kleinteiliger Flächen für die Innenentwicklung. Ein quantitatives Monitoring am Beispiel Deutschlands. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 76, 5, 461–471. <https://doi.org/10.1007/s13147-018-0534-3>
- Schmidt, H.; Vollmer, M. (2012): Der Eigentümer, das unbekannte Wesen. Über die Notwendigkeit der Mobilisierung privater Immobilieneigentümer. In: *Raumplanung* 164, 29–33.
- Schmidt, H.; Vollmer, M. (2017): *Fokus Wohnungsleerstand. Ausmaß, Wahrnehmung, kommunale Reaktionen*. Ludwigsburg.
- Stead, D. (2021): Conceptualizing the policy tools of spatial planning. In: *Journal of Planning Literature* 36, 3, 297–311. <https://doi.org/10.1177/0885412221992283>
- Swatek, C. (2020): Finanzielle Anreize für mehr Innenentwicklung. In: Altrock, U.; Kurth, D.; Kunze, R.; Schmidt, H.; Schmitt, G. (Hrsg.): *Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten. Jahrbuch Stadterneuerung*. Wiesbaden, 283–302. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-30231-3\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-658-30231-3_12)
- Vogelpohl, A. (2013): *Qualitativ vergleichen – Zur komparativen Methodologie in Bezug auf räumliche Prozesse*. In: Rothfuß, E.; Dörfler, T. (Hrsg.): *Raumbezogene qualitative Sozialforschung*. Wiesbaden, 61–82. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-93240-8\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-531-93240-8_3)
- Werlen, B. (2008): *Sozialgeographie: Eine Einführung*. Bern.