

Innenentwicklung – Ja, aber.....

Prof. Dr. Gunnar Schwarting
Städtetag Rheinland-Pfalz
Deutschhausplatz 1
55116 Mainz

Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Nachhaltige Flächenhaushaltspolitik“ des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz am 25.02.2010

Anrede,

für die Einladung zu dieser Veranstaltung und die Gelegenheit, einige Aspekte zur Thematik des Kongresses aus kommunaler Sicht vortragen zu dürfen, danke ich Ihnen. Ich könnte es mir natürlich leicht machen und in wenigen Sätzen erklären, dass die Innenentwicklung ohnehin schon seit Langem ein erklärtes Ziel des Städtetages ist, um die Zentren zu stärken und der Zersiedelung der Landschaft Einhalt zu gebieten. Damit würden unsere Stadt- und Ortskerne die Revitalisierung erfahren, die wir seit Jahren verfolgen. Das aber, meine Damen und Herren, wäre ein reichlich langweiliger Beitrag. Ich könnte auf der anderen Seite erklären, dass die Kommunen sich jeden Eingriff in ihre Planungshoheit verbitten – das wäre ein wenig inspirierender Vortrag. Deshalb erlauben Sie mir, einige Rahmenbedingungen zu skizzieren, die erfüllt sein müssen, damit das Ziel einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik, das wohl niemand ernsthaft bestreitet auch wirklich erreicht werden kann.

Das LEP IV setzt sich deshalb zum Ziel, die Innen- vor der Außenentwicklung anzustreben. Diesen Aspekt des LEP IV hat der Städtetag, bei vielen Kritikpunkten an anderer Stelle, uneingeschränkt begrüßt. Es ist nun Aufgabe der Regionalplanung, dieser Zielsetzung in der Praxis auch zum Erfolg zu verhelfen. Dass das bei der Struktur des Landes und der Planungsgemeinschaften nicht einfach sein dürfte, brauche ich in diesem Kreis sicher nicht besonders zu betonen.

Zwar hat sich der Grad der Flächeninanspruchnahme in den letzten Jahren leicht reduziert, mit 100 Hektar je Tag ist er jedoch von dem Zielwert von 30 Hektar im Maximum weit entfernt. Trotz stagnierender Bevölkerung ist der „Appetit“ auf Fläche offenbar noch immer ungebrochen. Dass nicht nur die Städte die Zielsetzung einer nachhaltigen, sparsamen Flächenpolitik unterstützen, zeigt die Dokumentation des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, der eher den ländlichen Raum repräsentiert, aus dem Jahr 2008. Unter dem Titel „Kommunales Flächenmanagement – Flächen sparen und intelligent nutzen“ werden Themen und Projekte des Förderschwerpunkts REFINA – die (leider) ganz überwiegend in anderen Bundesländern liegen – dokumentiert. Im Vorwort schreibt der Hauptgeschäftsführer des Verbandes, Dr. Gerd Landsberg u.a.:

„Die kommunalen Entscheidungsträger, also Gemeinde- und Stadträte sowie auch die Verwaltungen haben die verantwortungsvolle Aufgabe, den Schutz und die Entwicklung der natürlichen Ressourcen für kommende Generationen zu gewährleisten sowie dabei gleichzeitig die Ziele einer zukunftsbeständigen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu verwirklichen.“ Und weiter sagt er: „Ein wichtiger Beitrag dazu ist die Stärkung der Innenstädte und Ortskerne ... Zum innovativen Flächenmanagement gehören z.B. die verstärkte Nutzung von Brachflächen, das Schließen von Baulücken sowie das bessere Ausnutzen vorhandener Infrastrukturen.“

Doch zunächst gilt es, sich die Flächeninanspruchnahme etwas genauer anzuschauen. Zwar entfällt ein Großteil auf Siedlungsflächen und liegt damit in hohem Maße in kommunaler Verantwortung. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Flächeninanspruchnahme aber betrifft den Verkehrssektor; neue Fernverbindungen, aber auch Umgehungsstraßen werden wohl auch in Zukunft von Nöten sein, um einerseits Mobilitätsanforderungen zu erfüllen, andererseits Orte (und hier besonders die Ortskerne) von Verkehrslärm zu befreien. Wird dieser Teil der Flächeninanspruchnahme als gegeben, oder zumindest als nicht vollkommen disponibel angesehen, so bleibt – soll das Ziel von 30 Hektar tatsächlich erreicht werden – für Siedlungsflächen nur noch sehr wenig Raum. Dabei ist noch ein weiterer Umstand zu beachten. Ein Teil der Gewerbeflächenausweitung war zumindest auch der Konfliktbereinigung im Innenbereich zuzuschreiben – dies wird wohl auch in Zukunft notwendig sein. Hinzu kommt, dass Unternehmen Wachstumschancen haben müssen, die sie im Innenbereich nur schwer realisieren können. Werden diese Rahmenbedingungen als gesetzt angesehen, dann bedeutet das Ziel von 30 ha faktisch den Abschied vom Wachsen des Wohnbaulandes in die Fläche. In einem Beitrag in der neuesten Ausgabe der Zeitschrift des Deutschen Städte- und Gemeindebundes wird gezeigt, dass dieses Ziel zwar ehrgeizig, aber nicht völlig unrealistisch ist. Bei einer Befriedigung des Wohnflächenbedarfs zu 25% aus der Innenentwicklung könnte – bei abnehmender oder stagnierender Bevölkerungszahl – ein Verbrauch von 10 ha am Tag erreichbar sein.

Zur Befriedigung der Nachfrage nach Flächen für Wohnen und nicht-störendes Gewerbe ist dieses Wachstum auch nicht erforderlich; viele Untersuchungen zeigen, dass im Innenbereich noch zahlreiche Flächen verfügbar sind, die grundsätzlich einer Nutzung für diese Zwecke zugeführt werden können. Auf der Veranstaltung des Bauforums im Herbst vergangenen Jahres in Worms hat die Stadt Neustadt eindrucksvoll dokumentiert, welche Bebauungsmöglichkeiten im Innenbereich vorhanden sind, die ausreichen würden, die erwartete Nachfrage nach Wohnraum (im Übrigen auch bei leicht steigender Wohnfläche je Person) auf viele Jahre hinaus zu decken. Allerdings, meine Damen und Herren, ist dies zunächst eine rein rechnerische Betrachtung. Um diese Flächen auch tatsächlich zu mobilisieren, bedarf es nicht nur kommunaler Planungsanstrengungen und guten Willens in der Kommunalpolitik. Eine Fülle von Rahmenbedingungen muss erfüllt sein, damit die Innenentwicklung auch wirklich gelingen kann.

Ich war selbst viele Jahre Liegenschafts- und Wohnungsdezernent in der Region der „Rheinischen Fruchthof“. In sofern liegt es nahe, zunächst den Blick auf den Boden als handelbares Gut zu werfen. Selbstverständlich richten sich Bodenpreise nach den zulässigen Nutzungsarten; im Bereich der Gewerbeflächen will ich dabei auf die sehr differenzierte Zahlungsbereitschaft zwischen dem Handel einerseits und dem klassischen Gewerbe andererseits verweisen. Ich will auch gar nicht über die Preisvorstellungen für Flächen sprechen, die der Deutschen Bahn gehören oder aus der militärischen Konversion „auf den Markt“ kommen sollen. Es wäre nun ein Leichtes, zu verlangen, die Vermarktungsinteressen zu ignorieren und sich ausschließlich auf die Innenflächen zu konzentrieren. Die Sache hat allerdings in manchen Fällen auch einen „kommunalen Haken“. Gemeinden haben Flächen in dem Bestreben erworben, sie als Bauland in Zukunft ausweisen zu können. Dies ist – um in der Sprache der kommunalen Doppik zu sprechen – zwar aktiviertes, aber (wenn die Strategie der Innenentwicklung konsequent verfolgt wird) nicht realisierbares Vermögen. Das wird dann zum Problem, wenn sich die Gemeinde in einer defizitären Haushaltssituation befindet und die Aufsichtsbehörde zur Reduzierung des Fehlbedarfs wie in der Vergangenheit die Veräußerung von Vermögen verlangt.

Die Innenentwicklung hat jedoch nur dann eine Chance, wenn sie von den potentiellen Nutzern, d.h. Bewohnern oder Gewerbetreibenden, auch angenommen wird. Dies scheint mir derzeit aber nicht der Fall zu sein; das gilt ganz ausgeprägt für den Einzelhandel, der – jedenfalls in der Fläche – nach wie vor Ortsrandlagen anzustreben scheint. Eine Fahrt durch weite Teile unseres Landes bietet reichhaltiges Anschauungsmaterial. Der Standort am Ortsrand, möglichst an einer Hauptverkehrsstraße ist aus Sicht des Unternehmens optimal, weil er dem motorisierten Berufspendler eine schnelle Einkaufsmöglichkeit bietet. Ob das angesichts der demografischen Entwicklung auf ganz lange Sicht auch so bleibt, muss man abwarten.

Umso erfreulicher ist es, dass das OVG vor Kurzem in einem Urteil der Stadt Diez den Rücken gestärkt hat, die die Ansiedlung eines Lebensmittel-Discounters weit außerhalb des Stadtkerns verhindern wollte. Ich werte dies auch als ein Zeichen, dass Kommunen mit ihren planerischen Entscheidungen aktiv für die Innenentwicklung sorgen wollen. Ich will nicht verhehlen, dass an der Stelle vielleicht noch etwas Überzeugungsarbeit notwendig ist. Für die Innenentwicklung ist die Rückkehr des Handels in soweit eine ganz wichtige Voraussetzung. Allerdings – und damit bin ich bei einem der typischen Konflikte im Rahmen der Innenentwicklung – gibt es zahlreiche Nutzungskonflikte. Dies galt für den Einzelhandel lange Zeit nur begrenzt – mit der Ausweitung der Ladenöffnungszeiten sieht dies aber anders aus. Ein weiteres Konfliktpotential betrifft den begrenzten Parkraum im Innenbereich, über den der Einzelhandel regelmäßig klagt. Hinzu kommt das Problem der Stellplatzverpflichtungen, die im Innenbereich entweder über teure Hoch- oder Tiefgaragen oder im Wege der Ablösung erfüllt werden müssen. Es wäre jetzt wohlfeil, auf eine Änderung der Stellplatzverordnung zu drängen – denn die Probleme werden damit faktisch ja nicht gelöst.

Daneben gibt es selbstverständlich eine Vielzahl weiterer Konflikte, die in dem Umfeld zu beachten sind. Wohnen in und Revitalisierung von Stadt- und Ortskernen lassen sich oft nur schwer miteinander in Einklang bringen. Die heftigen Klagen von Anwohnern über Lärm sind Ihnen allen bekannt. Es gibt jedoch durchaus Bebauungskonzepte, die es auch ermöglichen, bei einer Innenentwicklung ruhiges Wohnen zu schaffen. Hier ist die Kreativität von Planern und Architekten gefragt. Mit einer ganzen Reihe von Good Practice -Beispielen leistet die Architektenkammer an dieser Stelle eine wertvolle Überzeugungsarbeit. Auch das bereits erwähnte Bauforum, ein Zusammenschluss vieler am Bauer Interessierter kann hier als Multiplikator fungieren. Das zeigt im Übrigen nebenbei: Innenentwicklung erfordert integrierte Stadtentwicklung – ein Ansatz, den sich die Städtebauförderung inzwischen wieder vermehrt zu eigen macht.

Lassen Sie mich stichwortartig noch einige wenige weitere Aspekte ansprechen. Sie betreffen enge Nachbarschaftsverhältnisse in der Innenentwicklung, Auflagen zur Erhaltung von Ortsbildern (bis hin zum Denkmalschutz), Archäologische Bodenfunde oder – soweit es sich um Konversionsflächen handelt – auch um Altlasten, energetische Probleme in der Altsubstanz etc.. Von daher erscheint es durchaus geboten, darüber nachzudenken, welche Rahmenbedingungen neu justiert werden sollten, um der Innenentwicklung eine wirkliche Chance zu geben. Manches kann auch durch gezielte Förderprogramme – z.B. über die KfW oder mit Landesmitteln – erleichtert werden.

Die Wohnwünsche der Menschen richten sich oft noch immer auf das Eigenheim, zumal die Politik eine hohe Eigentumsquote gesellschaftspolitisch immer angestrebt hat. Diese lässt sich zwar auch im Geschosswohnungsbau als Eigentumswohnung verwirklichen – eine richtige Alternative zum Einfamilien- oder Reihenhauses ist das aber nach meiner Auffassung nicht. Eine dezidierte Flächenbegrenzungspolitik führt zu einer Verknappung

des Angebots – das hat Folgen.

Denn es darf nicht übersehen werden, dass viele Menschen nur ein begrenztes Budget zur Verfügung haben, aus dem sie ihr Wohnen bestreiten müssen. Bei einem geringeren Angebot steigen naturgemäß aber die Preise für Einfamilienhäuser. Ist das sozialpolitisch tolerabel? Unsere Entwicklungsbemühungen müssen gleichzeitig auch darauf gerichtet sein, das Wohnen erschwinglich zu halten. Dies gilt umso mehr, als Wohnnebenkosten tendenziell steigen. Gerne wird in der Debatte darauf verwiesen, dass eine forcierte Innenentwicklung Mobilitätskosten reduziert. Das ist in soweit richtig, wenn die innerörtliche Mobilität betrachtet wird. Ob und in wieweit dies auch für Wege zu Ausbildung und Beruf gilt, möchte ich an dieser Stelle nicht vertiefen. Nur soviel: Bei der privaten Standortwahl werden oft nur die unmittelbaren Kosten (Grunderwerb, Baupreise, Erschließung – hier hat die Innenentwicklung vermutlich einen Vorteil – oder Finanzierung) miteinander verglichen. Evtl werden auch noch die beruflichen Mobilitätskosten berücksichtigt. Die Gesamtkosten über den Lebenszyklus hinweg fallen jedoch kaum ins Gewicht. So werden z.B. die spezifischen Mobilitätskosten für die Kinder unter- oder der Wiederveräußerungserlös überschätzt. Dies stärker ins Bewusstsein zu rufen, ist eine Aufgabe – nicht der kommunalen Ebene, die in dem Fall sicher auch interessengeleitet ist – unabhängiger Institutionen (z.B. der Verbraucherberatung).

Lassen Sie mich noch einen ganz anderen Gedanken erwähnen. Zu den Wachstumsmotoren unseres Landes zählt der Tourismus. Dabei setzen wir bewusst auf die Themen „Wandern-Radfahren-Gesundheit-Wein“; diese Form des Tourismus lebt (auch) von der Unverwechselbarkeit und Schönheit unserer Orte. Manche Ortseinfahrt vermag kaum zu verraten, dass sich dahinter ein sehenswerter (und hoffentlich noch vitaler) Ortskern befindet. Gerade unser Tourismuskonzept verlangt eine behutsame, nachhaltige Flächenpolitik.

Schließlich darf aber nicht die interkommunale Konkurrenz außer Acht gelassen werden. Gerade im Zuge des demografischen Wandels sehen viele Kommunen einen Bevölkerungsrückgang nach wie vor als negativ an. Deshalb versuchen sie Strategien zu entwickeln, die diesen Trend – jedenfalls für ihre Kommune – hindern sollen. Die Ausweisung von Neubauland zählt dabei zu den durchaus gängigen Instrumenten. Es ist klar, dass dieses Vorgehen zumindest dann zum Desaster führen würde, wenn sich jede Kommune daran beteiligte. Andererseits: Kann es sich eine Kommune leisten, aus diesem Wettbewerb auszusteigen? Dass es regionale Kooperationslösungen geben kann, das zeigen einige Modellprojekte in REFINA, wie das Projekt „komreg“ in der Region Freiburg.

Meine Damen und Herren, das Ziel einer sparsamen Flächenpolitik dürfen wir nicht aus den Augen verlieren. Mein Beitrag sollte allerdings ein wenig die praktischen Schwierigkeiten beleuchten, denen sich Kommunen und Regionalplaner gegenübersehen, wenn sie dieses Ziel in die Realität umsetzen wollen. Dazu gehört vor allem ein Mentalitätswandel bei Wohnen und Gewerbe, an dem alle mitwirken müssen. Lassen Sie mich das zum Abschluss an zwei Gedanken festmachen:

Erstens: Ich vertrete seit Langem die Auffassung, dass die Schule junge Menschen auch auf ihre künftigen Wohnverhältnisse vorbereiten sollte. Das Bewusstsein für eine nachhaltige Flächenpolitik an dieser Stelle zu wecken, kann aus meiner Sicht gar nicht früh genug erfolgen. Dies wird auch in der erwähnten Broschüre des Deutschen Städte- und Gemeindebundes hervorgehoben. Zweitens: Zu den großen „Flächenfressern“ zählen die Auslieferungslager, Postfrachtzentren etc. In der Stadt, in der ich früher tätig war, gab es diese Einrichtungen selbstverständlich auch. Allerdings gab es auch ein interessantes

Gegenbeispiel, das Hochregallager eines Automobilproduzenten, das nur vergleichsweise wenig Fläche in Anspruch nahm. Mir ist bewusst, dass dies nicht einfach auf jede andere Lagerform übertragen werden kann; gleichwohl sollten wir auch an dieser Stelle mit Modellvorhaben u.ä. neue Lösungen vorantreiben. Die sparsamste Form der Bodennutzung waren die italienischen Wohntürme des Mittelalters – ganz so weit müssen wir sicherlich nicht gehen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.