

## Innenentwicklung statt Landschaftsverbrauch

Ein Wort geht um in der Kommunalpolitik. Es heißt: Innenentwicklung. Und ein weiteres Wort gesellt sich schnell dazu, es lautet: Nachverdichtung. Diese ist ein Teil der Innenentwicklung, ebenso wie das Schließen von Baulücken und die Neunutzung brach gefallener Flächen. Für viele ist die Nachverdichtung ein Schlüsselwort im Bemühen um die Intensivierung innerörtlicher Bebauungspotentiale und die Schonung freier Landschaften, für andere eher ein Reizwort. In der «Schwäbischen Zeitung» vom 29. September vorigen Jahres wird gar gefragt, ob der Begriff «Nachverdichtung» in Tübingen zum Unwort des Jahres werde.

Inzwischen haben die Begriffe Innenentwicklung und Nachverdichtung Eingang in das Baugesetzbuch gefunden, und zwar als Mussvorschrift und nicht als Sollvorschrift. Sie sind somit verbindliche Vorgaben für die Bauleitplanung. Es kommt also offenbar auf die Art ihrer Umsetzung an. Dabei können freilich die Auffassungen auseinandergehen, so z.B. in Tübingen. In dieser Stadt gibt es nicht nur enorme Potenziale in Innenbereichen, sondern auch Bürger, die sich an den Veränderungen lebhaft beteiligen und ihre Vorstellungen einbringen.

Eine Tatsache bestreitet niemand: Noch immer ist der Flächenverbrauch für Siedlungen und Verkehr sehr hoch, obwohl er reduziert werden könnte. Statt von «Flächenverbrauch» sollte man übrigens richtiger von «Flächeninanspruchnahme» reden; denn Flächen verschwinden ja nicht, wenn sie umgewandelt werden. Diese Umwandlung hat sich in den zurückliegenden Jahren zwar abgeschwächt. Sie lag 2009 aber immer noch bei sieben Hektar pro Tag. Vom eher langfristigen Ziel eines Netto-Null-Verbrauchs, das der Ministerpräsident Günther Oettinger in seiner Regierungserklärung am 21. Juni 2006 vorgegeben hat, ist man noch meilenweit entfernt. Es bleibt zu hoffen, dass der Rückgang um 3,3 Hektar pro Tag gegenüber dem Jahr 2007 sich weiter fortsetzt. Konjunkturbedingt allein lässt er sich nicht erklären, weil der tatsächlichen Inanspruchnahme ja meist eine mehrjährige Planung vorausging.

Eine weitere Entwicklung ist bedeutsam: Verliep in den zurückliegenden Jahrzehnten die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen in den kleineren und mittleren Gemeinden bis 50.000 Einwohnern wesentlich dynamischer als in den größeren Städten, so lässt der Druck in den ländlich strukturierten Gebieten neuerdings nach. Gleichzeitig gewinnen



*Blick in das Französische Viertel in der Tübinger Südstadt. Diese Innenstadtbebauung ist auf einem Gelände entstanden, das durch den Abzug der französischen Garnison frei geworden ist.*

die Ballungsräume und deren Zentren – wie schon in den letzten Jahren – an Attraktivität. Im Jahr 2009 erzielten alle neun Stadtkreise Bevölkerungsgewinne, aber nur zwölf Landkreise von 35. Gebieten des Landes, die wachsen, stehen andere gegenüber, die schrumpfen.

Der Trend «Zurück in die Stadt» setzt sich also fort. Vor vier Jahren schon hat sich der 4. Schwäbische Städte-Tag in Heilbronn dem Thema «Die wieder entdeckte Stadt» gewidmet. Gemeint waren nicht die Wiederentdeckung von Troja, Pompeji oder neuerdings der Heuneburgsiedlung, sondern eine Entwicklung, die man als Ende der Stadtflucht oder – zugegebenermaßen etwas kühn – als «Renaissance der Städte» bezeichnen kann. Das Interesse an den größeren Städten betrifft dabei alle Altersgruppen.

*Städte müssen sich ständig weiterentwickeln –  
Innenentwicklung zahlt sich auf Dauer aus*

In der Altersstruktur gab es mit Beginn des 21. Jahrhunderts eine Wende. Seither leben in Baden-Württemberg erstmals in seiner Geschichte mehr Menschen mit 60 Jahren und darüber als als junge Menschen unter 20 Jahren. Und vor allem: Unser Land altert rasch und flächendeckend. Gleichzeitig geht die Bevölkerungszahl seit dem Jahre 2008 zurück, vorerst nur geringfügig. Für die kommenden Jahrzehnte müssen wir uns aber auf einen drastischen Abwärtstrend einstellen. Dabei wird die Altersgruppe zwischen 20 und 45 Jahren sowohl zahlen- wie anteilmäßig besonders stark abnehmen. Diese Gruppe gilt aber als beruflich dynamisch und räumlich mobil. Insbesondere wegen der noch anhaltenden Verringerung der Belegungsdichte – Stichwort Singularisierung der Haushalte – werden in Teilräumen des Landes noch auf einige Jahre zusätzliche Wohnungen benötigt. Zeitlich verzögert wird sich dann aber der Bevölkerungsrückgang auch auf die Nachfrage nach Wohnungen auswirken.

Nähern wir uns also in den Städten und Dörfern unseres Landes den Grenzen des Wachstums? Es kommt darauf an, wie wir das Wachstum kommunalpolitisch verstehen. Wir dürfen es nicht rein quantitativ definieren. Auch ein qualitatives Wachstum ist ein Wachstum, das beste Wachstum, das es gibt, und das bürgerfreundlichste obendrein.

Dem dient der Grundsatz «Innen vor Außen», das Ausschöpfen innerörtlicher Flächenpotentiale vor der Inanspruchnahme freier Flächen. Eine Stadt ist ja nie fertig. Sie muss sich ständig weiterentwickeln und neuen Bedürfnissen anpassen. Sonst fällt

## Die Kunst des Unterscheidens



Mit sortentypischen Weiß- und Rotweinen, harmonisch abgestimmten Cuvées oder Raritäten aus dem Barrique gehört die WZG zu den Spitzenerzeugern der württembergischen Weingärtner-Kultur. Individuell ausgebaute Lagenweine aus ganz Württemberg vermitteln einen repräsentativen Querschnitt der württembergischen Wein-Kultur. Und fördern so die Kunst des Unterscheidens.



Württembergische Weingärtner-  
Zentralgenossenschaft e.G.  
71696 Möglingen · Raiffeisenstraße 2  
Tel. 0 71 41 / 48 66 - 0 · [www.wzg-weine.de](http://www.wzg-weine.de)



*Luftaufnahme von Sipplingen am Bodensee, nicht weit von Überlingen entfernt. Die Struktur des Dorfes mit Fischern und Obstbauern ist klar zu erkennen. Aufgenommen 1958.*



*Luftaufnahme von Sipplingen am Bodensee 50 Jahre später. Man hat Mühe, den alten Dorfkern mit Rathaus und Kirche zu finden, die Bebauung im Ort und drumherum hat ungeheuer zugenommen. Ein Vergleich, der auch für viele andere Gemeinden gilt. Entnommen dem Band «Baden-Württemberg, Landschaft im Wandel», Theiss Verlag.*

sie zurück und wird langweilig. Der Stadtumbau gilt dabei gleichermaßen Wohnungen und Gewerbe, dem öffentlichen Raum, verkehrlichen Belangen und der Infrastruktur. Der Nutzen liegt auf der Hand: Kultur- und Erholungslandschaften – auch innerhalb einer Stadt – werden geschont, innerörtliche Quartiere in ihrer Attraktivität gesteigert, öffentliche Einrichtungen besser ausgelastet und die Bürger auch leichter ohne Automobil. Auch der soziale Zusammenhalt kann wachsen.

Und nicht zuletzt: Die Innenentwicklung zahlt sich auf längere Sicht auch aus. Zwar ist sie, namentlich bei der Umnutzung brach gefallener Flächen, schwierig, zeitraubend und teuer. Die Erschließung auf der grünen Wiese erscheint dagegen leichter und schneller. Aber auch Neubaugebiete können teuer werden, wenn sie nicht voll und

auf Dauer besiedelt werden, wenn Kindergärten und Schulen einmal nicht mehr ausgelastet sind, wenn die Gemeinden auf ihren finanziellen Vorleistungen sitzen bleiben. Vergleichsberechnungen zeigen, dass die Folgekosten in Neubaugebieten langfristig die höheren sind.

Gleichzeitig birgt das Ausfransen an der Gemeindeperipherie die Gefahr, dass Ortskerne vernachlässigt statt gestärkt werden, dass sie zurückfallen und an gemeinschaftsstiftender Attraktivität verlieren. Es gibt das Phänomen, bei sinkender Bevölkerung geradezu reflexartig neue Baugebiete ausweisen zu wollen, um so nach dem St. Florians-Prinzip der unvermeidbaren Schrumpfung in der Raumschaft zu entgehen. Bei dieser Art von Wettbewerb gibt es nur Verlierer. Den Ortskernen droht Verödung, wo ihre Aktivierung angezeigt wäre.

Heute ist viel von der sogenannten Urbanität die Rede. Sie hat ebenso viele Facetten wie Gründe für ihr Entstehen. Dass die Aufwertung und Belebung der innerstädtischen Quartiere zur Urbanität beiträgt, steht außer Frage. Aber auch auf dem Land gibt es so etwas wie eine ländliche Urbanität: Pulsierende Dorfkerne, gemeinsame Feste im vertrauten Ortsbild, ein Lebensgefühl, das Heimat wachsen lässt. Und manche Menschen entscheiden sich bewusst für das Leben in der Kleinstadt. Der Vorrang der Innenentwicklung, den das Baugesetzbuch postuliert, ist daher in allen Teilräumen des Landes wichtig.

Urbanität und Innenentwicklung gehören also zusammen. Urbanität bedarf aber der kommunalen Steuerung. Wissenschaftler warnen schon vor einem «Neuen Urbanismus», der die Gefahr von Konflikten, etwa um innerstädtischen Wohnraum, in sich berge. Gemeint ist, dass einkommensstarke Bürger andere, insbesondere Familien mit Kindern, verdrängen, die sich die neue Urbanität nicht leisten können. Denn meistens ist es ja nicht die laute Stadt, die gesucht wird, sondern ein gutes Wohnumfeld, am besten zentrumsnah, das ruhige Viertel, nicht weit zur Eventkultur. «Im Grünen wohnen mit städtischem Flair». So stand es in einer Anzeige.

Aufgabe einer Stadt, von Rathaus und Gemeinderat, ist es, neu zu gestaltende und aufzuwertende Innenbezirke so zu planen, dass nicht vorrangig betuchte Doppelverdiener und Singles dort ihr Refugium finden, sondern Menschen aller Schichten ein Zuhause. Nicht zuletzt gilt es, die bisherigen Bewohner im Quartier zu halten und an dessen Qualitätszuwachs teilhaben zu lassen. Das heißt auch, sie frühzeitig in den Planungsprozess einzubinden.

Eine Frage wird zum Thema Innenentwicklung immer wieder gestellt: Reichen die gesetzlichen Instrumente aus? Der Schwäbische Heimatbund hat diese Frage in seinen Arbeitskreisen intensiv erörtert. Er kam zum Ergebnis: Die bestehenden Gesetze genügen. Gerade das Baugesetzbuch hat in den letzten Jahren inhaltlich und verbal gewaltig aufgerüstet. Eine weitere Steigerung ist kaum noch möglich, wenn Vorschriften ernst genommen werden sollen. Dazu ein Beispiel: Dass Flächennutzungspläne die Raumordnungsziele in Regionalplänen zu beachten haben, steht gleich viermal in Gesetzen: Im Raumordnungsgesetz, im Landesplanungsgesetz und an zwei Stellen im Baugesetzbuch.

Denkbar wäre allenfalls ein – vom Baugesetzbuch ausdrücklich zugelassenes – Landesgesetz, wonach Bebauungspläne, die keiner Genehmigung bedürfen, das ist die Regel, angezeigt werden und erst in Kraft gesetzt werden dürfen, wenn die Aufsichtsbehörde nicht innerhalb eines Monats Rechtsverstöße geltend macht. Dafür spricht, dass Bebauungspläne nicht selten aus Flächennutzungsplänen entwickelt werden, die überholt, aber noch nicht geändert sind und zu viele Bauflächen ausweisen. Die kommunale Planungshoheit bliebe unangetastet. Ohne diese ist eine von den Bürgern und ihren Vertretern im Rathaus getragene lebendige Stadtpolitik auch nicht vorstellbar.

Es geht also nicht um neue Gesetze. Es geht um den verständigen Gesetzesvollzug. Die im Jahre 2009 vom Wirtschaftsministerium herausgegebenen Hinweise zur Prüfung des Bauflächenbedarfs in den Gemeinden des Landes sind hilfreich. Es geht um Einsicht und Verantwortung, um ausdauerndes Werben und Überzeugen. Das im Oktober 2004 vom damaligen Umweltministerium initiierte Aktionsbündnis «Flächen gewinnen in Baden-Württemberg» gehört hierher.

Ferner sind Förderprogramme auf die Innenentwicklung auszurichten. Das tut das Land auch. Seit 2008 werden im Entwicklungsprogramm ländlicher Raum nur noch Innenentwicklungspotentiale gefördert. Von den Gemeinden wird eine Erhebung der Gebäudeleerstände und Baulücken sowie die Vorlage einer Nutzungskonzeption verlangt. Auch das Förderprogramm «Flächen gewinnen durch Innenentwicklung» des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr vom April 2010 zielt auf die Aktivierung von Brachen und Baulücken. Unverzichtbar schließlich ist die Fortsetzung der bewährten Stadtenergieprogramme.

Den Vorrang der Innenentwicklung praktisch umzusetzen, birgt freilich auch Risiken. Gefordert sind Behutsamkeit, Zeit und die einführende Einbindung der Betroffenen. Manche Freifläche im Innenbereich hat ihre Bedeutung für Klima und Naherholung. Rücksicht genommen werden muss auf ein gewachsenes Ortsbild. Im ländlichen Raum kann dieses auch von Scheunen und Bauerngärten geprägt sein. Speziell die Nachverdichtung ist ein mitunter schwieriges Geschäft, wenn zusammen mit den Bürgern eine gute Neuordnung erreicht werden soll.

Die Innenentwicklung bietet also Chancen und birgt Risiken. Es gilt, die Risiken nicht zu übersehen, aber die Chancen zu nutzen. Es gilt, durch die Innenentwicklung mehr Qualität der gebauten Umwelt zu bewirken. Denn diese ist genauso wichtig wie die naturnahe Umwelt, damit Menschen sich heimisch fühlen können.