



Akademiepräsident Univ.Prof. EoE Dr.- Ing. Holger Magel

## **Einführung**

zur Fachtagung

## **Vorfahrt für die Innenentwicklung**

am 5. November 2014

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

dem Thema Innenentwicklung kommt man nicht mehr aus, zumindest nicht als Bürgermeister, Planer und Behördenvertreter! Deutschland und Bayern machen ernst - mit der so genannte Innenentwicklungsnovelle zum BauGB vom 11.6. 2013 ist es nun amtlich: „Innenentwicklung hat Vorrang vor Außenentwicklung“. Die OBB schreibt in ihrer Bekanntmachung vom 17.12.2013 dazu: „Zentrales Anliegen des Gesetzes ist es, den im Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316) verfolgten Ansatz auszubauen und weitere Möglichkeiten zur Stärkung der Innenentwicklung zu schaffen, um insbesondere die Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren“.

Damit soll ein wesentlicher Schritt hin zum „30 ha-Ziel“ geleistet werden. Doch die Frage ist, wie weit insbesondere ländliche Gemeinden den Wünschen ihrer Bewohner und künftigen Neubürger nach dem Einzelhaus im Grünen standhalten und stattdessen auf den gefährdeten Ortskern verweisen und mit Bauen im Bestand werben können.

Welche tatsächliche Wirkung hat der ergänzte § 1 Abs.5 BauGB in der Praxis? Wie wirkt er sich z.B. auf die Ziele der Bayerischen Landesentwicklung aus, die dem Vernehmen nach – so zumindest in den Ankündigungen der so genannten „Heimatstrategie“ - bzgl. Bauen im Außenbereich gelockert werden soll. Wie passt dies zusammen, wenn der Bundesgesetzgeber will, dass die Umwandlung von landwirtschaftlicher Fläche und von Wald der besonderen Begründung bedarf, was die Vertreter der Land-und Forstwirtschaft begrüßen dürften. Wird man dann kurzerhand zum Begriff „Brachflächen“ greifen, wie es am Fall der 500ha Freiflächen im Münchner Nordosten passiert ist - weil Brachflächen ja bebaut werden können, ja sollen...

Wie sehr sind Gemeinden auf den Abwägungsprozess zwischen Innen- und Außenentwicklung vorbereitet, welche Instrumentarien und Erfahrungen liegen vor? Michael Krautzberger ist wohl auch nicht allzu optimistisch. In dem Beitrag „BauGB-Novelle 2013 Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts für das Deutsche Verwaltungsblatt<sup>1</sup> schreiben er und Mitautoren:

*„Zwar ist die Innenentwicklung eines der zentralen Anliegen des Gesetzes. Genau betrachtet beschränken sich die neuen Regelungen allerdings auf die Ebene der Bauleitplanung. Ob man durch eine weitere »Verschärfung« der Anforderungen an die Bauleitplanung und nur mit Appellen tatsächlich eine »Wende« erreichen kann? Beispielhaft kann auf den Begriff des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden hingewiesen werden, der seit 1987 im BauGB verankert ist, ohne dass die Klausel seit her Wesentliches bewirkt oder die weitere Inanspruchnahme von Freiräumen verändert hätte. Auch vor Gericht sind Bauleitpläne hierdurch nicht ins Wanken gebracht worden. Und die Ergänzung der sog. städtebaulichen Bodenschutzklausel durch eine anzustrebende „Innenentwicklung“ ist auch nicht mehr als im Verbalen geblieben. In der Rechtsprechung sind diese gesetzgeberischen Lippenbekenntnisse bisher nicht besonders beachtet worden. Vielmehr gilt wohl auch hier die bayerische Lebensweisheit: „Grundsätze hoch halten – so hoch, dass man sie unterlaufen kann.“ Und wenn sonst nichts hilft, ist „nachhaltige Trauerarbeit“ angesagt.“*

Meine Damen und Herren, Michael Krautzberger hat offensichtlich seine bayerischen Erfahrungen und Wurzeln nicht vergessen. Aber wir sind jetzt im heutigen Bayern, nicht mehr in Zeiten von Franz Josef Strauß, von dem ja dieser Spruch stammt! Wie sieht es heute aus? Wie denken andere bayerische Baurechtskommentatoren? Sind sie auch so kritisch? Wir werden das heute live aus ihrem Munde heute erfahren.

Immerhin kann Bayern einiges bieten: In der bayerischen Dorferneuerungspraxis z.B. gibt es bereits seit 2005 die Innenentwicklung als Gebot der Dorferneuerungsrichtlinien. Das Aktionsprogramm „Dorf vital“ wurde gestartet. Im Jahr 2006, dem Jahr der ersten Novelle zur Stärkung der Innenentwicklung, hat die Verwaltung für Ländliche Entwicklung zusammen mit dem Bayerischen Gemeindetag erstmals den Wettbewerb Dorf vital durchgeführt und den so genannten Vitalitäts-Check (VC) eingeführt. Er kann nun weiterentwickelt als VC 2.0 im Internet heruntergeladen werden<sup>2</sup>.

In Baden-Württemberg macht das Modellprojekt MELAP PLUS des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Furore, es dient zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials und damit zur Stärkung der Innenentwicklung von Gemeinden im ländlichen Raum. Im August-Heft der Fachzeitschrift Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) haben Julia Lange und Prof. Theo Kötter von der TU Bonn über „Innenentwicklung der Dörfer in Brandenburg – Komplexe Handlungsfelder und innovative Strategien“ berichtet<sup>3</sup> und hierbei von der Erforderlichkeit von Dorffinnenentwicklungskonzepten in diesem von Abwanderung und Leerstand gebeutelten Landstrich gesprochen. Die hierbei zugrunde gelegten sieben Leitfragen zur Innenentwicklung könnten m.E. auch in Bayerns Städten und Dörfern gestellt werden, wie z.B.

---

<sup>1</sup> DVBl Heft 13/2013 • 128. Jahrgang • Seiten 805–872

<sup>2</sup> <http://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/059178/index.php>

<sup>3</sup> FuB Heft 4/2014, 76. Jahrgang, Seiten 156–165

1. Welche Chancen und Risiken bestehen?
2. Welche Ziele sollen verwirklicht werden?
3. Welche Handlungsspielräume bestehen?
4. Wie kann eine umfassende Mitwirkung erreicht werden?
5. Welche Planungsinstrumente sind erforderlich?
6. Ist eine interkommunale Zusammenarbeit notwendig? und
7. Wie kann gefördert werden?

Als Autor dieses Artikels hätte ich noch eine achte, m.E. entscheidende Frage gestellt: Wie komme ich zum Grundstück, oder in englisch *whats about the access to land?*

Wi3 haben gerade viel von der Dorferneuerung gehört, die eindeutig die schnellste war. Erst 2008 startete die Städtebauförderung die Aktion „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, was in Bayern zur Initiative mit dem hübschen Slogan „Leben findet Innenstadt“ führte. Aber auch im noch ziemlich jungen Städtebau-Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ finden sich überwiegend Beispiele zur Innenentwicklung, darunter unser heutiges Beispiel Ilzer Land.

Kein Wunder: In Gemeinden und Regionen mit Bevölkerungsrückgang und bzgl. Tragfähigkeit höchst gefährdeter Infrastruktur ist der Rückbau bzw. die Konzentration auf den Ortskern ein Gebot der Vernunft. Leider gibt es trotz hehrem Ziel durchaus Probleme. So schreibt Prof. Jörg Knieling, Mitglied des Beirats für Raumentwicklung, in der Stellungnahme der HafenCity Universität Hamburg (HCU) zu den Neuen Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland im November 2013, dass Innenentwicklung sowie Verdichtung im Bestand Verkehrs- und Umweltprobleme mit sich bringen können; Michael Krautzberger räumt ein, dass Innenentwicklung gegen Klimaschutzziele verstoßen kann. Gleichwohl denkt die HCU hier wohl eher an größere Städte. Innenentwicklung kann aber – so Knieling et alii weiter – auch zunehmend zu Konflikten innerhalb der ansässigen Bevölkerung führen, die größere und/oder höhere Gebäude in ihrem Wohnumfeld nicht hinnehmen will. Auch nicht hinnehmen den Verlust an innerstädtischer oder innerdörflicher Grün- und Freiräumen. Es geht zudem um recht knifflige, Wohn – und Lebensqualität beeinflussende Details, wie Beschattung und Abstandsflächen oder Mindestgrünflächenanteil etc.

Der Aufstand der Gartenstadt München ist ein deutliches Signal. Da hilft auch nichts, wenn – wie bei den diesjährigen Münchner Tagen der Bodenordnung von einer Weihenstephaner Hochschulvertreterin gezeigt – (nur) der Bestand der öffentlichen Grünflächen dokumentiert und verfolgt wird. Wer aber nimmt den viel dramatischeren Verlust von privatem Grün und Freiflächen durch Nachverdichtung, wie er z.Z. in München-Bogenhausen ablesbar ist, zur Kenntnis? Man sieht daraus die Janusköpfigkeit der Innenentwicklung und vor allem der Nachverdichtung als einen ihrer wesentlichen Bestandteile. Auf der einen Seite verheißen sie Positives, weil ein aktiver Beitrag zum Flächensparen geleistet wird, vor allem auch wenn es tatsächlich auf städtebaulichen Brachen geschieht; auf der anderen Seite können sie erhebliche Beeinträchtigungen bei der Lebensqualität von Dörfern und vor allem Stadtvierteln mit sich bringen. Wenn sich hiergegen Bürger und angestammte Bewohner wehren, hat das m.E. nichts mit Egoismen und „Nimby“-Haltungen zu tun. Erst letzte Woche (28.Oktober) konnte ich einem Leserbrief in der Süddeutschen Zeitung folgenden Satz entnehmen: „Nicht die im Beitrag (gemeint war der Beitrag der SZ zur

„Resolution zum Erhalt der Gartenstädte“) *genannten Bürger der klassischen Gartenstädte wehren sich, sondern auch die Bevölkerung der Siedlungen in Engelschalking, Denning, Daglfing und Zamdorf, wo schlagartig die Zerstörung der gewachsenen Strukturen weit um sich gegriffen hat. Der totalen Versiegelung unserer grünen Grundstücksflächen muss schleunigst ein Ende gesetzt werden. Die Minimierung der Baumasse ausschließlich nach Marktregeln zerstört unaufhaltsam die Frischluftkorridore des Stadtklimas, gentrifiziert schleichend unsere Stadtviertel, vernichtet zunehmend die Lebensqualität der Bürger und nimmt unseren Kindern den notwendigen Bewegungsraum.“* So der Leserbrief von Klaus Pflüger. Die Folgerung aus all dem kann m.E. nur lauten: Es gibt keine a priori moralische oder fachliche Überlegenheit der einen oder anderen Seite. Es muss in transparenter und fairer Abwägung um die optimale Lösung gerungen werden. Das Gesetz liefert nicht die Lösung – die Lösung liegt bei Gemeinden, ihren Planern und Bürgern und ihrem rechten partizipativen und transparenten Umgang miteinander.

Davon wollen wir heute hören, auch von bewährten und für Abwägungen und öffentliche Diskussionen hilfreichen Strategien und Instrumenten z.B. für sog. alternde Einfamilienwohngebiete oder die Abschätzung sog. städtebaulicher Folgekosten, die – so die Erfahrungen aus dem in diesem Bereich schon früher gestarteten Nordrhein-Westfalen – durchaus Gemeinden vom Neubau und falschen Investitionen auf der grünen Wiese zurückhalten können.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich habe vorhin Knieling zitiert – aber nur halb. Gestatten Sie, dass ich ihn noch ganz zitiere. Einfach deshalb, weil ich als Akademiepräsident und als Mitglied der neuen Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ das heutige Thema in einem übergeordneten Rahmen sehe und auch dahin stellen will: Die HCU hat die Ministerkonferenz für Raumordnung nämlich nicht nur auf die unterschiedlichen Problemlagen in Stadt und Land hingewiesen, auf Verdichtungsprobleme einerseits und Schrumpfungsprozesse andererseits, die beiderseits nach Innenentwicklung rufen; nein, sie hat leider auch gesagt: Strategien wie Innen- vor Außenentwicklung sowie Nachverdichtung im Bestand reichen in beiden Fällen erkennbar nicht mehr als Problemlösung aus.“ Ich bin sicher, dass an diesem Befund die von der Stadt München und ihren beauftragten Architekturprofessoren der Technischen Universität gern hochgehaltene „qualitative“ Nachverdichtung schon gar nichts verändern wird.

Schrumpfungsprozesse in einzelnen Regionen und Städten einerseits, Wachstum einzelner Städte und Regionen andererseits: Fast könnte man meinen, die HCU hätte hier ganz besonders Bayern im Visier gehabt. Was ich damit jetzt schon fragen und anstoßen will für den Tag und für die abschließende Diskussion: Sollten, müssen wir gar bei allen gebotenen Diskussionen über die Facetten der Innenentwicklung nicht auch diskutieren oder zumindest im Auge behalten, wie wir auch eine das Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit berücksichtigende Landesentwicklung erreichen, die m.E. erst Innenentwicklung stimmig und erfolgreich macht.

In diesem Sinne lade ich Sie ein, heftig und konstruktiv mitzudiskutieren. Ich danke allen Referenten und den beiden Mitveranstaltern Bayerischer Bauindustrieverband und Bayerischer Gemeindetag für's Mitmachen. Besonderer Dank geht an den geistigen Vater dieser Fachtagung, Herrn Dr. Helmut Bröll, der zusammen mit Herrn Werner Goller für Inhalte, Referenten und Rahmen verantwortlich zeichnet.

Herzlich willkommen!