

Was geht? Anreize, Gestaltungs- und Fördermöglichkeiten für die Innenentwicklung unserer Dörfer

Ralph Heinrichs

Dorferneuerungsbeauftragter des Landkreises Mainz-Bingen

Dorferneuerung - Bauleitplanung

Einführung

Was ist Innenentwicklung – Warum benötigen wir sie?

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft und die allgemeine wirtschaftliche und technische Entwicklung löste in unseren Dörfern schon seit den 50er und 60er Jahren einen tiefgreifenden Wandlungsprozeß aus. Kennzeichen dieses Prozesses sind u. a.:

- Extremer Rückgang der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft
- Verlust der innerörtlichen Versorgung durch kleinere Handwerksbetriebe und Einkaufsmöglichkeiten
- Entstehung von Siedlungserweiterungen ohne regionalem Bezug
Funktionsverlust landwirtschaftlicher Gebäude und Verfall der Bausubstanz in den historischen Ortskernen
- Demographischer Wandel durch Rückgang der Geburten und Fortzug der erwerbstätigen Bevölkerung
- Vererödung der Ortskerne, drohender Identitätsverlust der Dörfer.

Parallel zu dieser Entwicklung verlief die Stadt- und Gemeindeentwicklung: Wachsender Wohlstand und aufkommende Massenmotorisierung. Die PKW-Verfügbarkeit führte zu Wachstum und Ausdehnung der Siedlungsfläche ins Umland. Neben dem Bevölkerungswachstum der 50er bis 70er Jahre war hierfür vor allem der anhaltende Trend zum Wohnen im „Grünen“ verantwortlich. Diese Entwicklung hat ihre Spuren hinterlassen. Die Stadtfucht (Suburbanisierung) verursachte einerseits zu einem enorm steigenden Flächenverbrauch. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Verhältnis zur Bevölkerungszahl überproportional stark. Täglich wurden zeitweise in Deutschland zwischen 100 und 120 Hektar Freifläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke umgenutzt. Jedes Jahr wurde so eine Fläche, die etwa so groß wie die Gemarkungsfläche der Stadt München ist, neu versiegelt. (heute aktuell 100 Hektar/Tag) Die Hauptursachen hierfür sind:

- Anstieg der Wohnfläche pro Person von ca. 14m² (1950) auf mittlerweile ca. 42m² (2004)
- Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße von 3 (1950) auf heute ca. 2,1 Personen je Haushalt
- kontinuierliches Wirtschaftswachstum, mit der damit verbundenen Steigerung des allgemeinen Lebensstandards und der Ansprüche an die Wohnungsversorgung
- Zunahme und Neuerrichtung von Gewerbestandorten
- Flächenexpansion und veränderte Standortanforderungen in Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungsgewerbe (insbesondere Einzelhandel)
- Ausdehnung von Verkehrsfläche

•

Dem gegenüber ist andererseits zunehmend der Leerstand Gebäuden in Innenbereichen von vielen Gemeinden festzustellen. Ein wachsender Funktionsverlust und die Verödung vieler Ortskerne sind die Folge, was wiederum mit einem generellen Verlust an Standortattraktivität und Zukunftsfähigkeit (Wohn- und Lebensqualität) verbunden ist. Den am Siedlungsrand zusätzlich entstehenden Kosten für Schaffung und Aufrechterhaltung von Infrastruktur steht eine immer weniger effizient genutzte jedoch kostenintensive Infrastruktur im Zentrum gegenüber. Dies führt zu einer erheblich steigenden Kostenbelastung für die Kommunen.

Dieser Misere: Zum einen große Neubaugebiete mit enormen Flächenverbrauch am Ortsrand, zum anderen Leerstände in den Ortskernen kann mit einer gezielten Innenentwicklung entgegengewirkt werden.

Innenentwicklung bezeichnet im Städtebau die Strategie, den zukünftigen Flächenbedarf durch die Nutzung von innerörtlichen, bereits erschlossenen Flächen zu decken. Auf die Ausweisung von Flächen am Ortsrand kann so weitgehend verzichtet werden. Obwohl Innenentwicklung schon lange als wesentliche städtebauliche Zielsetzung definiert ist, hat sich der Landschaftsverbrauch in den letzten Jahren noch weiter gesteigert. In Anbetracht der damit verbundenen gesellschaftlichen Herausforderungen, aber auch hinsichtlich ökonomischer Faktoren, bedarf es einer qualifizierten Auseinandersetzung mit geeigneten Strategien. In der kommunalen Praxis anwendbare Instrumente und Steuerungsmöglichkeiten sind erforderlich, um das im Baugesetzbuch (BauGB 1997) definierte Ziel „*Innen- vor Außenentwicklung*“ umzusetzen.

Aufgrund der dargestellten negativen Folgen der Zersiedelung, aber auch des anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels setzt allmählich in weiten Teilen von Politik und Gesellschaft ein Umdenken ein. Das neu erwachte Interesse an attraktiven innerörtlichen Nutzungsangeboten ist vor allem aber auch eine Folge der demographischen Veränderungen.

Folgende Entwicklungen und Trends für diese Neuorientierung können beobachtet werden:

- Demographischer Wandel zeigt Wirkung: die für die nächsten Jahrzehnte zu erwartende Bevölkerungsentwicklungen ist praktisch nicht mehr beeinflussbar
- Der Anstieg der Wohnfläche pro Person verlangsamt sich
- Die durchschnittliche Haushaltsgröße nimmt nur noch langsam ab
- Die angespannte Lage vieler öffentlicher Haushalte infolge rückläufiger Einnahmen und steigender Ausgaben Der Wandel der Wirtschaft zu Dienstleistungen und "sauberem" Gewerbe ermöglicht die Rückkehr von Arbeitsstätten in innerörtliche Nutzungsgemischte Quartiere

Innenentwicklung, d. h. die Entwicklung in den Ortskernen wurde lange verschlafen. Der Focus richtete sich zu lange auf vermeintlich modernes Wohnen im Neubaugebiet. Diese Entwicklung ist bei spätestens seit dem Regionaler Raumordnungsplan 2004 vorbei. Neue attraktive Flächenangebote für unterschiedliche Nutzungen werden nach wie vor benötigt. Dabei ist weiterer Flächenverbrauch einzudämmen und die Zukunftsfähigkeit der innerstädtischen Quartiere und Ortszentren zu erhalten

und zu stärken. Die daraus erwachsenen Trends und Ansprüche stellen viele Gemeinden vor eine komplexe Aufgabe.

*-formaler Anreize-
Raumordnungsplan – Flächenennutzungsplan –
Bebauungspläne der Innennetzwicklung*

Regionaler Raumordnungsplan 2004

Die Region Rheinhessen-Nahe plant die Flächeninanspruchnahme deutlich zu reduzieren und dabei den Regionalen Raumordnungsplan als einen Ansatzpunkt für die Festlegung von Schwerpunkten der Siedlungsentwicklung nutzen. Regionales Flächenmanagement und Wohnungsmarktbeobachtungen sollen die Mobilisierung vorhandener Baulandpotenziale und die Konzentration auf geeignete Standorte für Wohnen und Gewerbe unterstützen. Ein Schwerpunkt hierbei wird in der Wiedernutzung von Konversionsflächen und anderer mindergenutzter Flächen gesehen

Was geht noch?

Die meisten Dorferneuerungsgemeinden sind konkret mit der besonderen Funktion „Landwirtschaft“ versehen.

Zitat Raumordnungsplan: „Die besondere Funktion Landwirtschaft ist Gemeinden zugewiesen, die von besonders günstigen landwirtschaftlichen Betriebs- und Produktionsstrukturen geprägt sind und/oder in denen die Landwirtschaft zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Siedlungsstruktur und der gewachsenen Kulturlandschaft beitragen soll. Die Entwicklungsmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Betriebe sollen in diesen Gemeinden über die Bauleitplanung gesichert werden.“

Wachstum ist in diesen Gemeinden nur möglich im Rahmen der Eigenentwicklung, d. h. durch natürliches Bevölkerungswachstum. Damit entsteht in Verbindung mit der rückläufigen demographischen Entwicklung eine Baulandverknappung.

Bauleitplanung der Verbandsgemeinden

Der altbewährte Flächennutzungsplan sichert als vorbereitender Bauleitplan den Gemeinden, zumeist auf eigene Anregung, Flächen für die bauliche Entwicklung. Hier sind die einschränkenden Vorgaben der Regionalplanung bindend.

Bauleitplanung der Ortsgemeinden

Lange Zeit reichte es aus, die bauliche Entwicklung der im Zusammenhang bebauten Ortsbereichen entsprechend den umgebenden Nutzungen und im Maße der vorhandenen baulichen Umgebung zu ermöglichen. Derartiges Bauen im Innenbereich lässt das Baugesetzbuch ausdrücklich ohne weitere Satzungsgebung zu. Mit dem Strukturwandel in der Landwirtschaft sind jedoch planerische Entscheidungen notwendig geworden.

Die Umnutzung von ehemals landwirtschaftlichen Gebäuden ist oft ohne maßvolle Veränderungen nicht möglich. Dabei sind die Belange des Wohnens mit denen der verbleibenden Landwirtschaft und der Gastronomie, die immer mehr an Bedeutung gewinnt, in Einklang zu bringen.

Mit der Novelle 2007 zum Baugesetzbuch wurde für diese Fälle ein neuer Satzungstyp eingeführt: Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB. Bebauungspläne mit bis zu 20.000 m² Grundfläche können nach diesem Verfahren ohne Umweltprüfung und ohne Umweltbericht in einem verkürzten Aufstellungsverfahren aufgestellt werden. Auf diese Art können sehr schnell vollwertige Bebauungspläne für Umgestaltungen im Dorf aufgestellt werden, die auch als Grundlage für Baulandumlegungen bzw. Dorfflurbereinigungen dienen können.

Die Überplanung von bebauten Ortsbereichen hat nicht mit „Regelungswut“ zu tun. Wo früher Jahrhunderte lang eine Gemeinschaft von Wohnen und Arbeiten in der Landwirtschaft bestand muss eine neue Mischung von Nutzungen gefunden werden, bei der Wohnen und gewerbliche Nutzungen ohne Konflikte nebeneinander existieren können.

Der Bebauungsplan ist grundstücksübergreifend und kann

- Grundstücke zusammenfassen für eine gemeinsame Bebauung
- Die Stellung der baulichen Anlagen festlegen, um gegenseitige Verschattung zu vermeiden
- Flächen für die Erschließung und den ruhenden Verkehr bereitstellen

Ein Beispiel für gelungene Innenentwicklung ist der Bebauungsplan für die Ortsmitte Ober-Hilbersheim. Die neue Ortsmitte ließ sich nur durch den Zusammenschluss mehrerer Grundstücke realisieren.

Ein weiteres Beispiel aus der Stadt Gau-Algesheim dient der Aktivierung von ungenutzten Flächen durch Erschließung und Festsetzung von überbaubaren Grundstücksflächen.

Wichtig für das Ortsbild ist auch, dass die Gemeinden ihre gestalterischen Eigenarten durch Gestaltungsvorschriften nach der § 88 der Landesbauordnung regeln.

Dorferneuerung als Steuerungsinstrument:

- Dorferneuerung mit Konzept

In Rheinland-Pfalz sind bei den Kreisverwaltungen Dorferneuerungsbeauftragte tätig, die die Dorferneuerungsprojekte betreuen. Jede Ortsgemeinde mit einem qualifizierten Dorferneuerungskonzept wird in das Förderprogramm aufgenommen, und sowohl für private als auch für kommunale Maßnahmen können Fördermittel fließen.

Das Dorferneuerungskonzept ist ein örtliches Entwicklungskonzept, welches in Text und Karte eine Übersicht ermöglichen soll über künftiges Planen und Handeln im Dorf, und das den zeitlichen und finanziellen Rahmen für die vorgesehenen Maßnahmen benennt. Es wird bei der Aufstellung eine intensive Beteiligung der ansässigen Bürger und Grundstückseigentümer angestrebt.

Jeweils für sechs Jahre Laufzeit werden einzelne Dorferneuerungsgemeinden von der Landesregierung als "Investitions- und Maßnahmenschwerpunkte" anerkannt. Mittels Fortschreibung der Dorferneuerungskonzepte und besonderer Beratungs- Moderationsleistungen soll in diesen Schwerpunktgemeinden eine vorrangige Berücksichtigung bei der Verteilung der Fördermittel ermöglicht werden.

Praxis der Dorferneuerung

Die Kreisverwaltung steuert insbesondere die Förderprogramme für private Bauherrn, nicht nur als Zuschussgeber, sondern häufig vom Erwerb des Objektes an; Sozusagen vom ersten Planungsgespräch bis zum Einzug. Dazu gehören beispielsweise die Anpassung von älteren Wohngebäuden im Ortskern an zeitgemäße Wohnverhältnisse oder die Umnutzung von leerstehenden Scheunen zu Wohnungen, aber auch zu Arbeitsstätten. Ansprechpartner können sowohl die Bauherrn selber, als auch Planer und Architekten sein. Bei allen Dorferneuerungsmaßnahmen hat die Erhaltung von alter Bausubstanz im Dorf immer den Vorrang vor ergänzender Neubebauung. Dorferneuerung ist eben kein Wohnbauförderprogramm im klassischen Sinne: Im Mittelpunkt steht die strukturelle Entwicklung des Gemeindelebens. Dazu gehört, auch modern interpretiert, die Bewahrung des typischen Ortsbildes mit traditionellen Materialien in handwerklicher Tradition. Erfolge entstehen eben nicht nur durch aufwendige Neubauten oder Sanierungsmaßnahmen, sondern schon kleine Veränderungen beispielsweise bei der Fassadengliederung, Materialwahl, Farbgebung oder einfach nur durch die Art der Verarbeitung

Zusammenfassung / Fazit

Gemäß der Zielvorgabe **Innenentwicklung vor Außenentwicklung** sollen vorhandene Potenziale im Bestand durch Aktivierung, Re-Aktivierung und/oder bauliche Verdichtung besser ausgeschöpft werden. Hierdurch kann eine Neuinanspruchnahme von Landschaft für Siedlungszwecke vermieden, Ortskerne revitalisiert und die Effizienz der kommunalen Infrastruktur kostenoptimiert werden.

Da noch für längere Zeit die Anzahl der Haushalte und die Wohnfläche pro Person – wenn auch langsamer als bisher – wachsen werden, wird weiterhin Nachfrage nach zusätzlichen Flächen bestehen. Diese Nachfrage sollte (und kann) auf erschlossenen Flächenreserven innerhalb bestehender Siedlungsflächen realisiert werden. Ansonsten drohen hohe Folgekosten und Funktionseinbußen der Infrastruktur. Neuer Wohnraum und gewerbliche Nutzungen müssen dabei nicht im Widerspruch zum rheinhessischen Ortsbild stehen. Vielmehr geht es bei der Innenentwicklung auch um eine qualitative Verbesserung der Freiraumsituation.

Zur Erreichung dieser Ziele ist eine aktive Innenentwicklung unumgänglich. Es gilt, innerörtliche Flächenpotentiale zu erkennen, zu analysieren und optimal für neue Nutzungen zu aktivieren.