Bundesstiftung Baukultur

Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Innenentwicklung und nachhaltige Infrastruktur – Auf dem Weg zum 30-Hektar-Ziel

Abschlussbericht

Fachlich und finanziell gefördert durch die DBU

Az: 33643/01-25

Verfasser:
Bundesstiftung Baukultur
Schiffbauergasse 3
14467 Potsdam
Reiner Nagel, Vorstandsvorsitzender
Dr. Anne Schmedding, Stellv. Vorstandsvorsitzende
Niklas Nitzschke, Projektleitung
Julian Latzko

Potsdam, 06.05.2019

Bezugsmöglichkeit des Abschlussberichtes:
Bundesstiftung Baukultur
Schiffbauergasse 3
14467 Potsdam
mail@bundesstiftung-baukultur.de
+49 (0) 331.2012590

Bundesstiftung Baukultur

Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Innenentwicklung und nachhaltige Infrastruktur – Auf dem Weg zum 30-Hektar-Ziel

Abschlussbericht

Fachlich und finanziell gefördert durch die DBU

Az: 33643/01-25

Verfasser:
Bundesstiftung Baukultur
Schiffbauergasse 3
14467 Potsdam
Reiner Nagel, Vorstandsvorsitzender
Dr. Anne Schmedding, Stellv. Vorstandsvorsitzende
Niklas Nitzschke, Projektleitung
Julian Latzko, Projektmitarbeit

Potsdam, 11.03.2019

06/02

Projektkennblatt
der
Deutschen Bundesstiftung Umwelt

Az	33643/01	Referat	25	Fördersumme	164.500 €

Antragstitel	**Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Innenentwicklung und nachhaltige Infrastruktur – auf dem Weg zum 30-Hektar-Ziel**
Stichworte	

Laufzeit	Projektbeginn	Projektende	Projektphase(n)
24 Monate	**01.01.2017**	**31.12.2018**	
Zwischenberichte	halbjährlich		

Bewilligungsempfänger	Bundesstiftung Baukultur Vorstandsvorsitzender Reiner Nagel Schiffbauergasse 3 14467 Potsdam	Tel 0331 20 12 59 0 Fax 0331 20 12 59 50 Projektleitung Niklas Nitzschke Bearbeiter Julian Latzko
Kooperationspartner		

Zielsetzung und Anlass des Vorhabens

Das Thema Flächenverbrauch findet in der Baupraxis noch immer kaum Beachtung. In Deutschland werden täglich ca. 62 ha für Siedlungs- und Verkehrszwecke beansprucht. Und dies, trotz des Wissens um die negativen ökologischen, ökonomischen, städtebaulichen und sozialen Folgen der beständigen Flächeninanspruchnahme und der erheblichen wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und gesetzlichen Anstrengungen dieser entgegen zu wirken. Ziel des Projektes war es, das Nachhaltigkeitsthema eines reduzierten Flächenverbrauchs im Spannungsfeld zwischen Baukultur, Innenentwicklung und nachhaltiger Infrastruktur aufzuarbeiten, bei Entscheidern vor Ort und im Akteurskreis besser zu verankern und aufzuzeigen, wie mithilfe kluger Planungs- und Bauprozesse hierbei gleichzeitig ein baukultureller Mehrwert entsteht.

Darstellung der Arbeitsschritte und der angewandten Methoden

1. Vertiefende Untersuchungen zu baukulturellen Fragen von Flächenverbrauch und Innenentwicklung
2. Durchführung von Fachgesprächen, mit dem Ziel der interdisziplinären Vernetzung wichtiger Akteure und Sammlung unterschiedlicher Positionen aus Wissenschaft, Politik und Praxis
3. Erstellung einer Expertise zu IBAs als Auswahl von modellhaften Best-Practice-Beispielen mit dem Schwerpunkt auf Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Innenentwicklung
4. Durchführung von Designthinking- und Kreativwerkstätten, mit dem Ziel der Erarbeitung innovativer Lösungsstrategien mittels Szenariotechniken durch die Einbeziehung kreativer, auch branchenergänzender Thinktanks, Zukunfts- und Transformationsforscher
5. Durchführung und Nachbereitung von großen Vermittlungsveranstaltungen/Werkstätten, mit dem Ziel, gute Beispiele der Innenentwicklung und des nachhaltigen Infrastrukturaus- und -umbaus zu präsentieren sowie die erarbeiteten Thesen der Öffentlichkeit vorzustellen und zu diskutieren
6. Erstellung eines abschließenden Positionspapiers und Handlungsleitfadens, mit dem Ziel die Ergebnisse aufzuarbeiten sowie praxiswirksame Empfehlungen zu geben.

Ergebnisse und Diskussion

Ausgangsthese für das Forschungsvorhaben war die Vermutung, dass bei dem Nachhaltigkeitsproblem „Flächeninanspruchnahme“ weniger ein Erkenntnisdefizit, sondern vielmehr ein Umsetzungsdefizit im relevanten Akteurskreis vorliegt. Demgegenüber hat sich gezeigt, dass ein markantes Bewusstseinsdefizit existiert. Der Bagger in der Landschaft steht vielerorts nach wie vor für wirtschaftlichen Fortschritt. Dabei können neue Wohn- und Gewerbegebiete auch als Zerstörung von Naturräumen und das Aussterben der traditionellen Ortszentren und damit für den Verlust von Identität und Heimat gelesen werden. Ungeachtet vieler Appelle und nationaler Nachhaltigkeitszielstellungen werden überall in Deutschland Flächen im Außenbereich planerisch neu ausgewiesen und für die Siedlungsentwicklung „verbraucht“.

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) beinhaltet neben Gebäuden und Infrastruktur auch Frei- und Erholungsflächen. Geschätzte 42 bis 50 % dieser Flächen sind versiegelt. Die SuV hat sich in den letzten 60 Jahren verdoppelt und ist unabhängig von wirtschaftlicher oder demografischer Entwicklung bis im Jahr 2016 auf 50.799 qkm angewachsen. Sie nimmt mittlerweile 14 % Deutschlands ein.

Zurzeit scheint sich die Flächennachfrage auf die Zuwanderungsstädte zu konzentrieren. Die Flächeninanspruchnahme findest dagegen auch an nicht nachgefragten Standorten statt. Akuter Handlungsbedarf besteht deshalb besonders in ländlichen Regionen: Bis zu 80 % der derzeitigen Flächenentwicklungen finden jenseits der Metropolräume statt.

Die Gründe für das stete Ausweisen sind vielfältig. Zum einen wird Neubau noch immer als Wohlstandsversprechen verstanden. Zum anderen sind Kommunen von Gewerbe- und Einkommensteuer abhängig und stehen im direkten Wettbewerb mit Nachbargemeinden um Bewohner und Arbeitsplätze.
Strukturell sind Bürgermeister kleiner Orte meist fachfremd und häufig sogar ehrenamtlich tätig. Auch sind viele Bauverwaltungen personell und finanziell in prekärer Lage oder je nach Größe des Ortes dezentral in die Amtsgemeinde oder den Landkreis ausgelagert. Als Begründungen für die Entscheidung gegen den Innenbereich wird beispielsweise angeführt, dass das Potenzial nicht vorhanden oder die Eigentümeransprache zu schwierig sei oder Ungewissheiten wegen möglicher Altlasten vorherrschen.
Da Investoren oder Projektentwickler den Außenbereich vorziehen, werden Einfamilienhaus- und Gewerbegebiete häufig in nicht integrierter Lage am Ortsrand und ohne regionale Abstimmung umgesetzt.
Weil der Markt rund um das Einfamilienhaus ein für alle Geschäftsteilnehmer einträgliches Geschäft ist, wird vonseiten dieser Akteure kein Veränderungsdruck gesehen. Das Angebot bestimmt den Markt.

Vorbilder flächenschonenden Bauens sind bei Politik, Verwaltung, Investoren und Bevölkerung noch weitestgehend unbekannt. Attraktive, selbstbestimmte dichtere Wohnformen im grünen Innenbereich werden noch nicht explizit als Alternative zum Einfamilienhaus entwickelt und beworben, bzw. nachgefragt.

„Flächenverbrauch“ als Umweltproblem wird demnach gesamtgesellschaftlich stark unterbewertet. Im Alltag der Bevölkerung spielt er keine Rolle und wird mit dem eigenen Handeln, den Wohnwünschen und dem Mobilitätsverhalten nicht in Verbindung gebracht. Obwohl Bundespolitik und Forschung in Machbarkeitsprüfungen und Modellversuchen Instrumente zur Flächenreduzierung ausreichend erprobt haben, scheinen diese Erkenntnisse in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft kaum anzukommen.

Öffentlichkeitsarbeit und Präsentation

Die Arbeitsschritte des oben benannten Projekts waren zu einem großen Teil öffentliche Veranstaltungen oder mit einem öffentlichen Teilbaustein versehen. Die Veranstaltungen wurden online

und offline beworben, die Teilnahme war kostenfrei möglich. Inhalte, bzw. Dokumentationen können über die Internetseite der Bundesstiftung Baukultur eingesehen werden.

Fazit

Das durchgeführte Projekt konnte mit den vielfältigen Angeboten einen großen Beitrag dazu leisten, Beteiligte verschiedener Professionen zum Thema „Flächeninanspruchnahme“ miteinander ins Gespräch zu bringen. Die speziell auf kleinere Kommunen zugeschnittene Abschlusspublikation operationalisiert die Ergebnisse, indem sie gute Beispiele für Innenentwicklungsprojekte vorstellt und zum Nachahmen animiert.

Dennoch muss konstatiert werden, dass weiterhin nicht bloß ein Umsetzungsdefizit, sondern ein fehlendes Bewusstsein für das Nachhaltigkeitsproblem „Flächeninanspruchnahme“ vorliegt, besonders in ländlichen Kommunen. Um diesem Defizit effizient entgegenzutreten, bedarf es weiterer Anstrengungen. Im Zentrum sollte dabei stehen, Flächeninanspruchnahme niedrigschwellig als Querschnittsthema aufzuarbeiten, fehlende Alternativbilder zu generieren und bisher nicht adressierte Hauptakteure, wie z. B. private Bauherren, Finanzierungsinstitute und die Immobilienwirtschaft, stärker zu involvieren.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis von Bildern, Zeichnungen, Grafiken und Tabellen S. 7

Verzeichnis von Begriffen, Abkürzungen und Definitionen S. 7

1) Einleitung S. 8

2) Hauptteil S. 10

2.1) Die Versuchung der grünen Wiese S. 10

2.2) Vom Donut zum Krapfen S. 18

2.3) Instrumente für einen wirksamen Flächenschutz S. 26

2.4) In 6 Schritten zur lebendigen und flächenschonenden Gemeinde S. 30

2.5) Flächenschonende Umbaumöglichkeiten S. 32

3) Fazit S. 35

Anhang S. 38

Verzeichnis von Bildern, Zeichnungen, Grafiken und Tabellen

Abb. 1: Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsfläche im Vergleich

Abb. 2: Täglicher Zuwachs und Zusammensetzung der Siedlungs- und Verkehrsfläche

Abb. 3: Bedarfsanalyse für den Wohnungsbau 2011 bis 2015

Abb. 4: Erschließungs- und Folgekosten für Straße, Kanal, Trinkwasser und Strom pro Wohneinheit (WE) bei mittlerem Kostenniveau von 2017

Abb. 5: Prognose für Flächeninanspruchnahme und Bevölkerungsentwicklung bei Gemeinden mit unterschiedlicher Entwicklung zwischen 2010 und 2030

Abb. 6: Der Donut-Effekt

Abb. 7: Flächenreserven von Brachflächen und Baulücken im Innenbereich (ohne mögliche Nachverdichtungen und Aufstockungen)

Abb. 8: Wohnraumpotenzial durch Aufstockungen

Abb. 9: Höhe mit Maßen

Abb. 10: Kompakt die Flächen schonen

Verzeichnis von Begriffen, Abkürzungen und Definitionen

SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
EFH	Einfamilienhaus
BBSR	Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung
WE	Wohneinheit
BauGB	Baugesetzbuch
IöR	Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung, Dresden

In der vorliegenden Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur das generische Maskulin verwendet. Diese Form versteht sich hier explizit als geschlechtsneutral, gemeint sind immer alle Geschlechter.

Einleitung

Trotz des Wissens um die negativen ökologischen, ökonomischen, städtebaulichen und sozialen Folgen der beständigen Flächeninanspruchnahme und der erheblichen wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und gesetzlichen Anstrengungen dieser entgegen zu wirken, findet das Thema Flächenverbrauch in der Baupraxis kaum Beachtung: täglich werden in Deutschland noch immer ca. 62 Hektar für Siedlungs- und Verkehrszwecke ausgewiesen. Aufgrund der großen Wohnungsbedarfe bis 2030 ist gegenwärtig ein erneutes Anwachsen der Siedlungs- und Verkehrsflächen zu erwarten und eine Reduzierung der Inanspruchnahme auf unter 30 Hektar pro Tag erscheint zusehends unwahrscheinlicher. Ziel des Projektes war es, das Nachhaltigkeitsthema eines effektiven Flächenschutzes im Spannungsfeld zwischen Baukultur, Innenentwicklung und nachhaltiger Infrastruktur aufzuarbeiten, bei Entscheidern vor Ort und im Akteurskreis besser zu verankern und aufzuzeigen, wie mithilfe kluger Planungs- und Bauprozesse hierbei gleichzeitig ein baukultureller Mehrwert entsteht.

Die Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen wird gesellschaftlich als Umweltproblem unterbewertet. Die Thematik ist ausgiebig beforscht, die Innenentwicklung rechtlich gestärkt, planerische Instrumente liegen vor. In der Theorie sind seit längerem Strategien verabschiedet und Ziele gesteckt, um dem Problem entgegenzuwirken. Dennoch ist festzustellen, dass in der Praxis die Siedlungs- und Verkehrsfläche kontinuierlich und über die vereinbarten reduzierten Ziele hinaus zunimmt.

Die Gründe für das stete Ausweisen sind vielfältig. Zum einen wird Neubau noch immer als Wohlstandsversprechen verstanden. Zum anderen sind Kommunen von Gewerbe- und Einkommensteuer abhängig und stehen im direkten Wettbewerb mit Nachbargemeinden um Bewohner und Arbeitsplätze.

Strukturell sind Bürgermeister kleiner Orte meist fachfremd und häufig sogar ehrenamtlich tätig. Auch sind viele Bauverwaltungen personell und finanziell in prekärer Lage oder je nach Größe des Ortes dezentral in die Amtsgemeinde oder den Landkreis ausgelagert. Als Begründungen für die Entscheidung gegen den Innenbereich wird beispielsweise angeführt, dass das Potenzial nicht vorhanden oder die Eigentümeransprache zu schwierig sei oder Ungewissheiten wegen möglicher Altlasten vorherrschen.

Da Investoren oder Projektentwickler den Außenbereich aufgrund von vermeintlichen (Wohn-)Wünschen zukünftiger Nutzergruppen oder aufgrund von höherer Renditeerwartungen vorziehen, werden Einfamilienhaus- und Gewerbegebiete häufig in nicht integrierter Lage am Ortsrand und ohne regionale Abstimmung umgesetzt.

Weil der Markt rund um das Einfamilienhaus ein für alle Beteiligten einträgliches Geschäft ist, wird vonseiten dieser Akteure kein Veränderungsdruck gesehen. Das Angebot bestimmt den Markt. Die Kosten für die Erschließung und Unterhalt muss die jeweilige Kommune begleichen.

Bewährte Vorbilder flächenschonenden Bauens sind im Vergleich zu klassischen EFH-Gebieten noch rar und bei Politik, Verwaltung, Investoren und Bevölkerung noch zu

unbekannt. Attraktive, selbstbestimmte dichtere Wohnformen im grünen Innenbereich werden noch nicht explizit als Alternative zum Einfamilienhaus entwickelt und beworben, bzw. nachgefragt.

Daher war es Ziel des Projekts, wirksame sowie machbare Maßnahmen zur Flächenverbrauchsreduzierung durch Innenentwicklung praxisnah aufzeigen und zu vermitteln. Im Verlauf des Projekts, im Rahmen der Fachgespräche und Kreativwerkstätten und der weiteren Vermittlungsveranstaltungen wurde ein Bewusstseins- und Umsetzungsdefizit insbesondere bei kleineren Gemeinden und Orten im ländlichen Raum festgestellt. Daher richtet sich dieser Bericht explizit an Akteure aus kommunaler Politik und Verwaltung. Sämtliche Erkenntnisse und Ergebnisse des Projekts sind hierzu zielgruppenspezifisch aufgearbeitet und operationalisiert worden. Mithilfe von praxiswirksamen Ansätzen und Instrumenten eröffnen sie Vertretern aus ländlichen Räumen neue Handlungsspielräume und schaffen damit Alternativen zu einem Ausweisen immer neuer Flächen im Außenbereich.

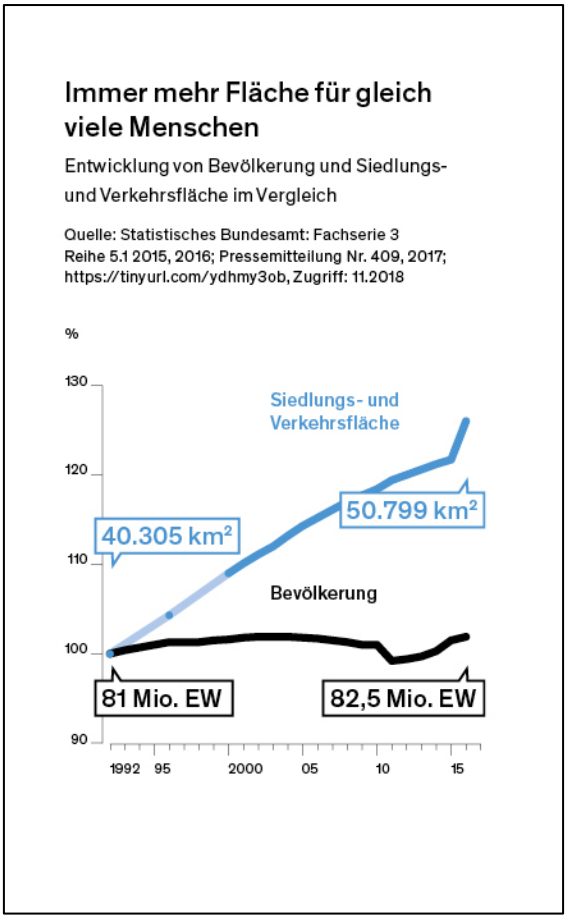
2.) Hauptteil

2.1) Die Versuchung der grünen Wiese

Der Bagger in der Landschaft steht vielerorts für wirtschaftlichen Fortschritt, für neue Wohnhäuser, für ein Gewerbegebiet mit Arbeitsplätzen oder für einen dringend benötigten Supermarkt – alles für sich positive Dinge. Der Bagger steht aber auch für die Zerstörung von Naturräumen, für längere Wege, für das Aussterben der traditionellen Ortszentren und damit auch für den Verlust von Identität und Heimat. Doch ungeachtet anders lautender Appelle und Absichtserklärungen werden überall in Deutschland nahezu ungebremst Flächen im Außenbereich „verbraucht“.

Aber um was für Flächen handelt es sich dabei eigentlich? Die sogenannte **Siedlungs- und Verkehrsfläche** (SuV) beinhaltet neben Gebäuden und Infrastruktur auch gebäudebezogene Frei- und Verkehrsflächen, industrielle und gewerbliche Betriebsflächen, Friedhöfe und Erholungsflächen. Geschätzte 42 bis 50 Prozent dieser Flächen sind **versiegelt**. Die SuV hat sich in den letzten 60 Jahren verdoppelt und ist alleine zwischen 1992 und 2016 um 26 Prozent von 40.305 auf 50.799 Quadratkilometer angewachsen.

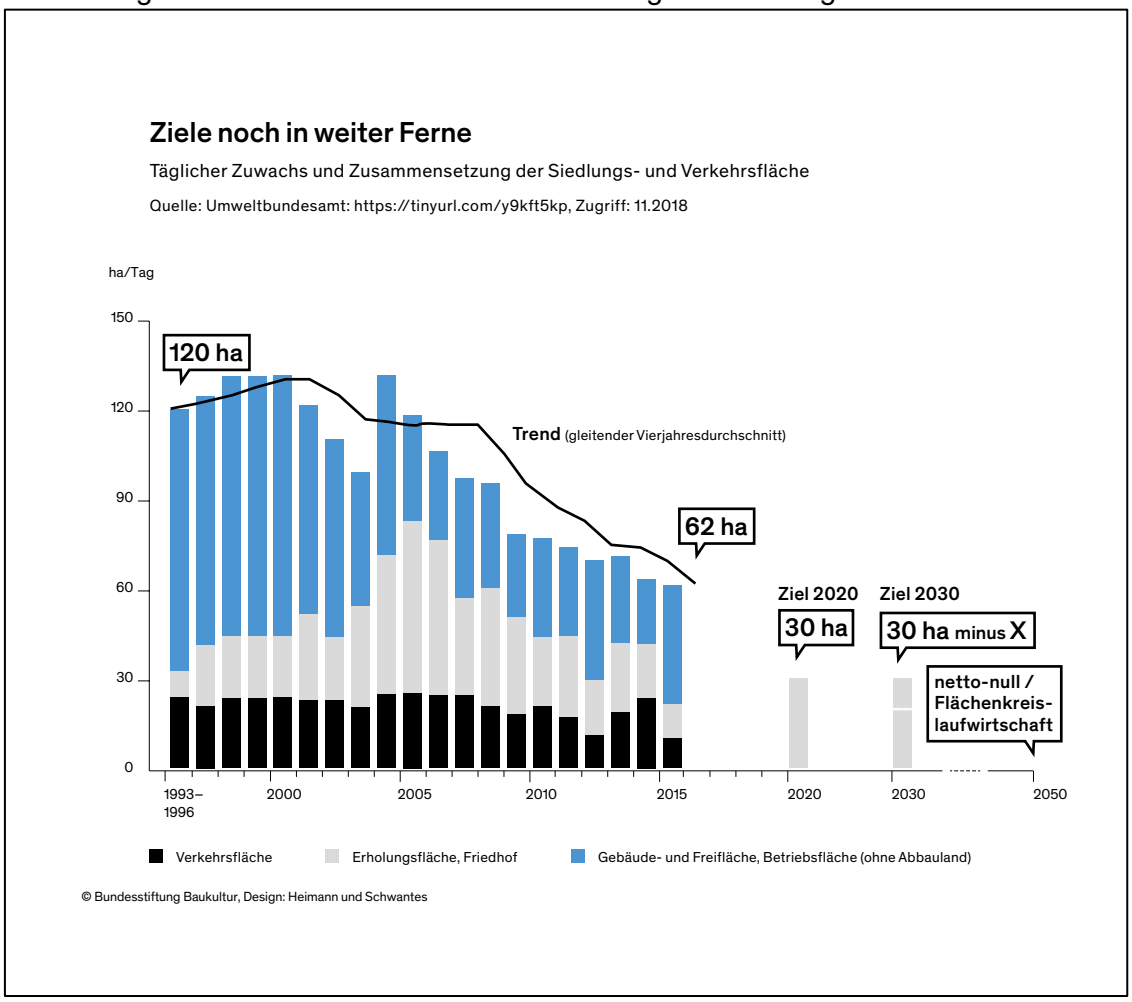
Abb. 1: Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsfläche im Vergleich



Sie wächst übrigens unabhängig von wirtschaftlicher oder demografischer Entwicklung und nimmt mittlerweile 14 Prozent Deutschlands ein, was größer ist als Niedersachsen. Im Schnitt beansprucht jeder Bundesbürger 618 Quadratmeter SuV. In ländlichen Gemeinden unter 2.000 Einwohnern sind es 1.545 Quadratmeter, in Großstädten ab 500.000 Einwohnern wegen der höheren Bebauungsdichte und einer besser ausgelasteten Infrastruktur nur 219 Quadratmeter.

Die planerische Umwidmung von Flächen im Außenbereich in Siedlungs- oder Verkehrsfläche wird **Flächeninanspruchnahme** oder auch umgangssprachlich **Flächenverbrauch** genannt. Auf diese Weise ist zwischen 1992 und 2015 die landwirtschaftliche Fläche um 10.780 Quadratkilometer geschrumpft – vier mal das Saarland! Zwar ist die **tägliche Inanspruchnahme** auf ein Vierjahresmittel von 62 Hektar im Jahr 2016 gesunken, doch die eigentlichen politischen Ziele scheinen in weiter Ferne. Das für 2020 anvisierte **30-Hektar-Ziel** für die tägliche Inanspruchnahme hat die Bundesregierung in ihrer Überarbeitung der ursprünglich 2002 formulierten **Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie** mit „30 Hektar minus x“ für das Jahr 2030 angepasst. Im „Integrierten Umweltprogramm 2030“ weist das Bundesumweltministerium auf die Zielstellung von 20 Hektar hin, während die Europäische Kommission sich in ihrem „Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa“ aus dem Jahr 2011 das Flächenverbrauchsziel **Netto-Null für 2050** gesetzt hat, auch **Flächenkreislaufwirtschaft** genannt. Danach dürfen nur neue Flächen verbraucht werden, wenn anderswo welche aufgegeben werden.

Abb. 2: Täglicher Zuwachs und Zusammensetzung der Siedlungs- und Verkehrsfläche



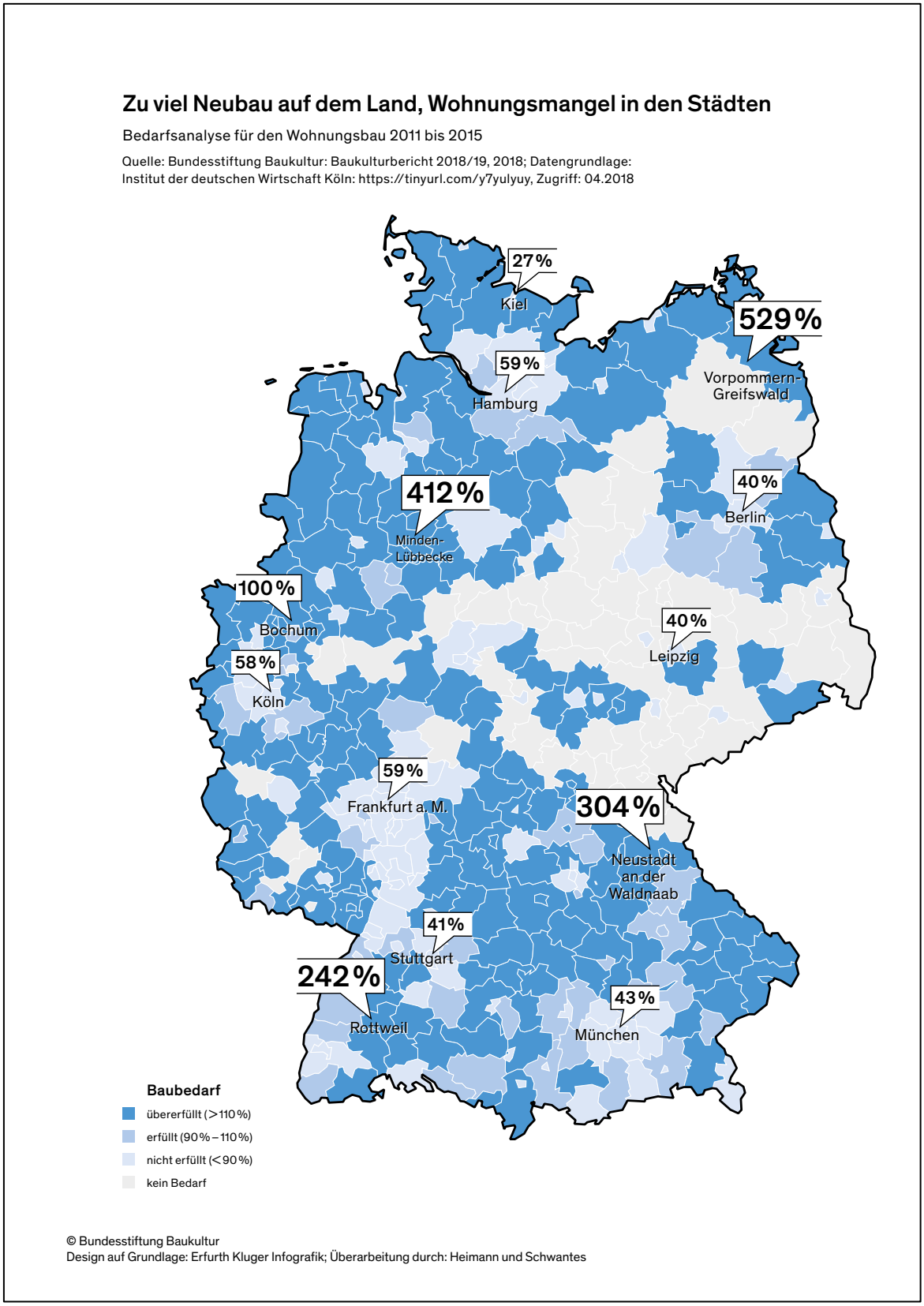
Eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) prognostiziert jedoch, dass sich im Jahr 2030 der Pro-Tag-Verbrauch bei circa 45 Hektar eingependelt haben wird und nicht weiter abnimmt. Bei dieser Trendrechnung aus dem Jahr 2013 wurde aber eine angezogene Bautätigkeit noch nicht berücksichtigt. Aktuell erscheint erstmals seit 2004 sogar ein Anwachsen der Inanspruchnahmen aufgrund der großen Wohnungsbedarfe und der hohen Bauaktivität realistisch. Bis 2030 könnten nach Berechnungen des Umweltbundesamtes weitere Flächen von der Größe des Saarlandes verloren gehen.

Vordergründige Ursachen für den vermeintlichen „Bedarf“ nach Fläche liegen unter anderem in gesellschaftlichen und demografischen Veränderungen sowie gestiegenen Lebensstandards. Zum einen ist die **Zahl der Haushalte** seit 1991 von 35 Millionen auf über 40 Millionen gestiegen. Zum anderen leben in ihnen weniger Personen, sodass jeder Deutsche mittlerweile im Schnitt 46,5 Quadratmeter bewohnt – zwölf Quadratmeter mehr als vor 30 Jahren. In der Wirtschaft benötigen **flächenextensive Branchen**, wie die Logistik immer mehr und größere Standorte in strategisch gut erreichbaren Gegenden, die oftmals abseits der Ballungsräume, aber an einer Autobahn liegen. Projektentwickler versehen ihre Portfolios mit flächenintensiven Bauweisen, wie Einfamilienhausgebieten oder Fachmarktzentren „auf der grünen Wiese“. Doch die Entscheidung über die Flächen liegt bei der öffentlichen Hand. Sie stellt durch Angebotsplanung, Bodenpolitik oder

Förderanreize die Weichen für Innen- oder Außenentwicklung, für lebendige oder sterbende Ortskerne.

Akuter Handlungsbedarf besteht keineswegs nur in den Groß- und Universitätsstädten, die einen starken Zuzug erleben. Die bis zum Jahr 2020 jährlich benötigten 350.000 neuen Wohnungen werden überwiegend in diesen bereits verdichteten Siedlungsregionen liegen und sollen durch Nachverdichtung, Schließen von Baulücken, Konversion von Brachen aber auch durch Neugebiete entstehen. Doch zwischen Stadt und Land wird **am Bedarf vorbei gebaut**: hier zu wenig, dort zu viel. Um dem kontinuierlichen Wegzug entgegenzuwirken, weisen nämlich auch ländliche Kommunen weiterhin neue Einfamilienhaus- und Gewerbegebiete aus. Bis zu **80 Prozent** der derzeitigen Flächenentwicklungen finden **jenseits der Metropolräume** statt.

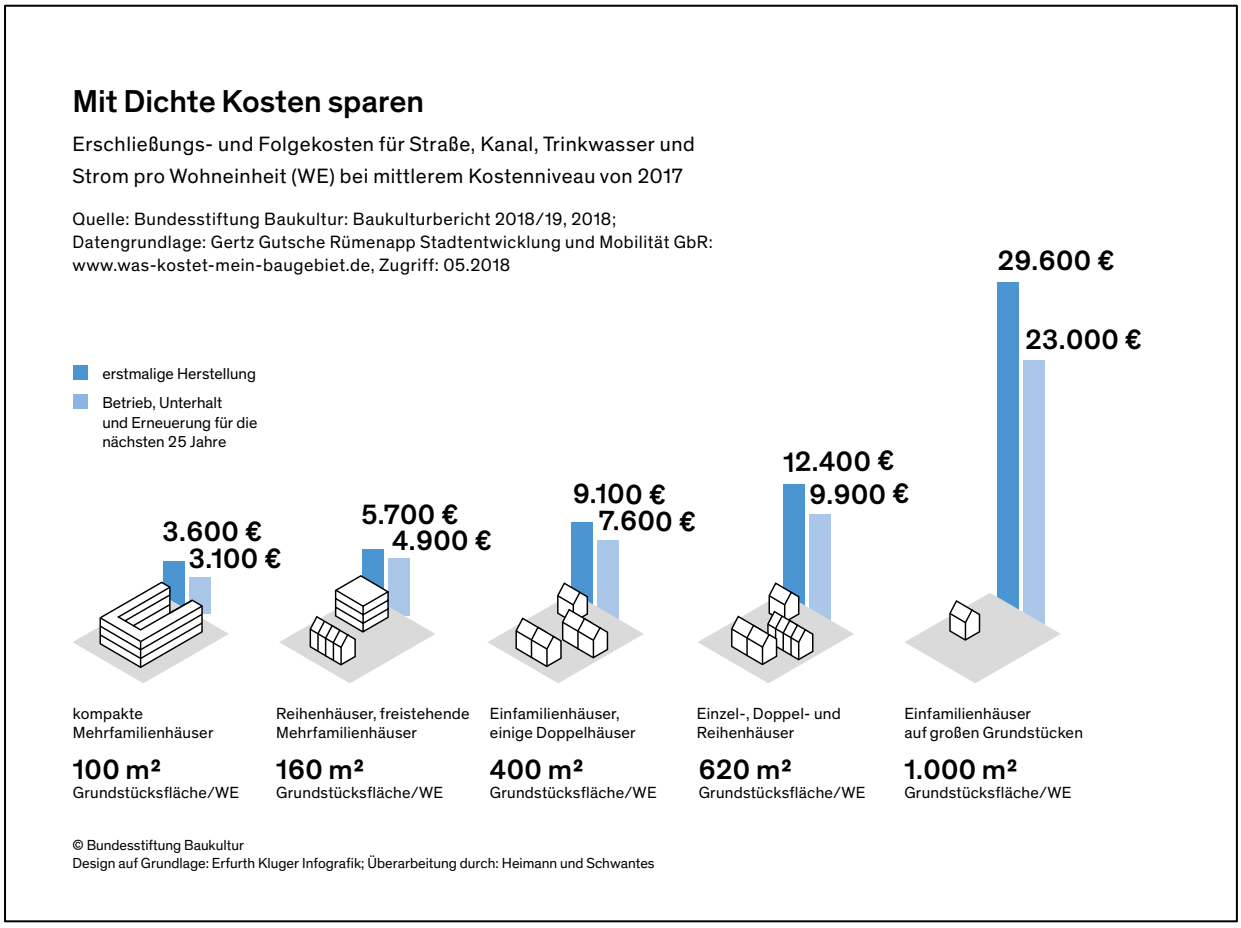
Abb. 3: Bedarfsanalyse für den Wohnungsbau 2011 bis 2015



Im Baukulturbericht 2016/17 der Bundesstiftung Baukultur gaben in einer Umfrage knapp 65 Prozent der Gemeinden an, dass sie Einfamilienhausgebiete ausweisen, obwohl sie in **schrumpfenden Regionen** liegen. Da wundert es kaum, dass jedes dritte der geplanten Siedlungsprojekte für die Kommunen ein **ökonomisches Verlustgeschäft** ist, wie aktuelle Studien zeigen.

Ein Grund für das Ausweisen neuer Einfamilienhaus- und Gewerbegebiete ist die kommunale Finanzabhängigkeit von der Gewerbe- und der Einkommensteuer. Dies führt dann wiederum oft zum direkten Wettbewerb mit Nachbargemeinden um Bewohner und Arbeitsplätze. Liegen die neuen Siedlungsflächen im **Außenbereich**, obwohl im **Innenbereich** ausreichend Entwicklungspotenzial zur Verfügung stünde, spricht man von einem **Baulandparadoxon**. Dabei verliert das gewachsene Ortszentrum mit seinen kurzen Wegen traditionelle Funktionen wie das Wohnen, Einkaufen und das Zusammenkommen in der Freizeit. Grundstückswerte sinken und Leerstände nehmen zu. Noch dramatischer ist die Lage, wenn die Neubaugebiete gar nicht gebraucht werden und die Gemeinde über lange Zeiträume **hohe Ausgaben für Betrieb und Unterhalt** einer überdimensionierten Infrastruktur tragen muss.

Abb. 4: Erschließungs- und Folgekosten für Straße, Kanal, Trinkwasser und Strom pro Wohneinheit (WE) bei mittlerem Kostenniveau von 2017



Als Begründungen für die Entscheidung gegen den Innenbereich führen Kommunen beispielsweise an, dass das entsprechende Potenzial im Ortszentrum gar nicht vorhanden oder die Eigentümeransprache zu schwierig sei, Ungewissheiten wegen möglicher Altlasten vorherrschen, oder Investoren einen direkten Verkehrsanschluss im Außenbereich vorziehen. Auch ist das Bauen im Bestand oftmals teurer als auf freier Fläche, insbesondere wenn der Denkmalschutz zu berücksichtigen ist. Um Bauherren nicht zu verschrecken, scheuen viele Kommunen außerdem Gestaltungsvorgaben und lassen auf der grünen Wiese freie Hand. Die Folge sind Gewerbegebiete mit austauschbaren Hallenbauten und Einfamilienhaussiedlungen mit architektonischer Massenware in stilistischem Wildwuchs, der mit dem jeweiligen Ort nichts zu tun hat.

Hinzu kommt, dass Bürgermeister kleiner Orte naturgemäß meist fachfremd sind und häufig sogar ehrenamtlich arbeiten. Auch sind viele Bauverwaltungen personell und finanziell in prekärer Lage oder je nach Größe des Ortes dezentral in die Amtsgemeinde oder den Landkreis ausgelagert. Das massive Umweltproblem Flächeninanspruchnahme wird dann – wenn überhaupt – nur als übergeordnetes, globales Mahn- und Warnthema wahrgenommen, das nicht in den eigenen Zuständigkeitsbereich fällt. Vor Ort ist wichtig, dass sich die Einwohnerzahl positiv entwickelt, Arbeitsplätze und neuer Wohnraum geschaffen sowie neues Gewerbe angesiedelt werden. Für einen Perspektivwechsel genügt aber schon die Überlegung, wie Deutschland aussähe, wenn alle Kommunen im gleichen Maße Flächen auswiesen. Selten gesehen wird, dass die **tagespolitischen Ziele** unmittelbar mit der baulichen Qualität des Ortes und schlussendlich mit dessen Attraktivität und Zukunftsfähigkeit zusammenhängen. Entsprechend selten wird die **Innenentwicklung als Chance** statt als Risiko begriffen.

Allzu leicht gemacht wird der Flächenverbrauch auch vom Baurecht. Die nach innen gerichteten und flächenschonenden Absichten im **Baugesetzbuch** haben meist nur **auffordernden Charakter** und greifen in der Praxis nicht, weil die Bauleitplanung auf Abwägung ausgerichtet ist: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind (…) die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.“ Rechtsexperten berichten, dass diese Bodenschutzklausel im Baugesetzbuch (§1a Abs. 2) seit ihrer Einführung 1987 bisher nichts bewirkt hat. Es ist kein Bebauungsplan bekannt, der wegen nicht flächensparender Planung aufgehoben wurde.

Wenn also selbst das Baugesetz die Innenentwicklung wenig verbindlich macht, überrascht es nicht, dass der Flächenverbrauch als Umweltproblem auch **gesamtgesellschaftlich unterbewertet** wird. Im Alltag der Bevölkerung spielt er keine Rolle und wird mit dem eigenen Handeln, den Wohnwünschen und dem Mobilitätsverhalten nicht in Verbindung gebracht. Obwohl Bundespolitik und Forschung in Machbarkeitsprüfungen und Modellversuchen Instrumente zur Flächenreduzierung ausreichend erprobt haben, scheinen diese Erkenntnisse in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft kaum anzukommen. Es liegt also nicht bloß ein Umsetzungsdefizit, sondern weiterhin ein **echtes Bewusstseinsdefizit** vor.

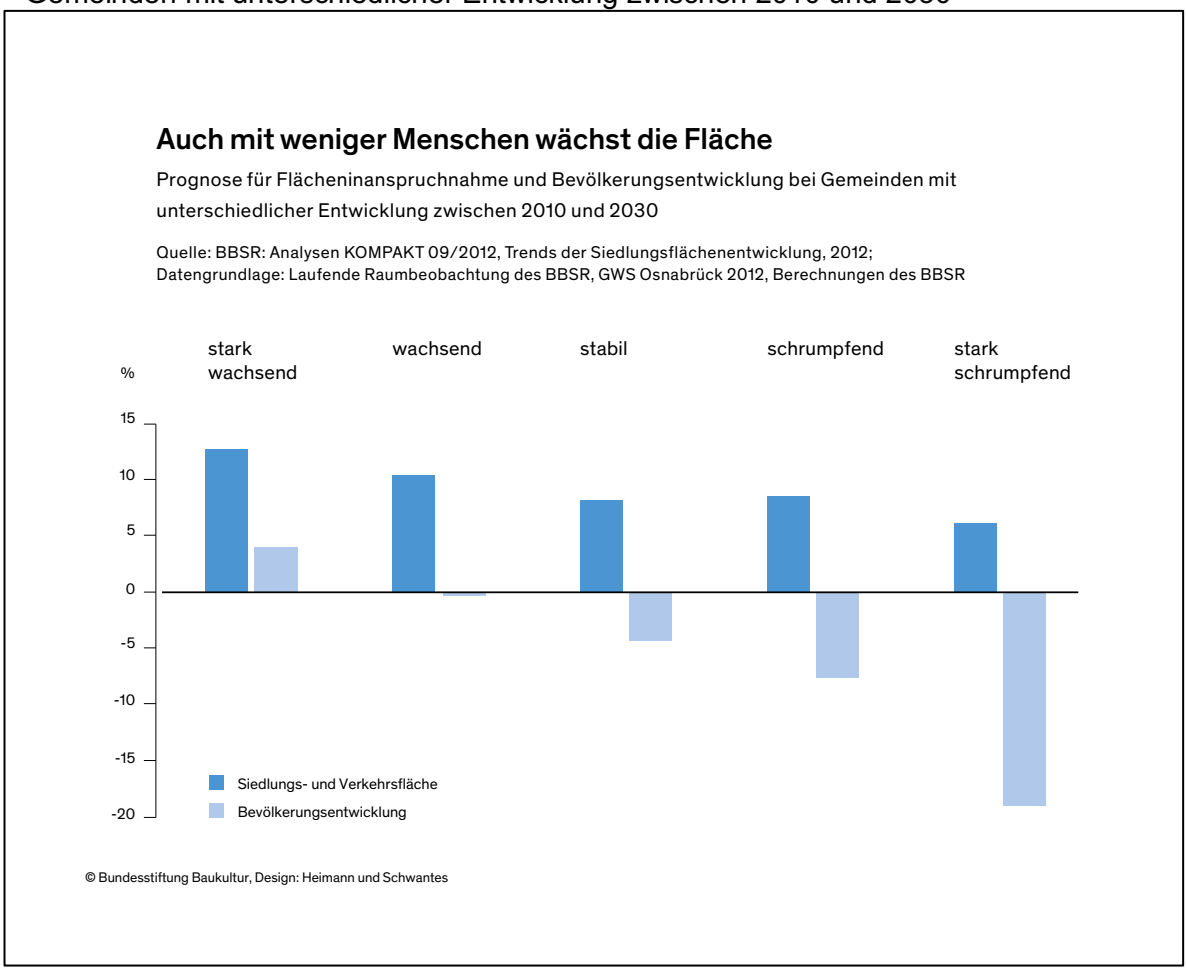
Dabei sind die **negativen Folgen** für Umwelt, Wirtschaft und Lebensqualität offensichtlich: Gewachsene Landschaftsbilder und wichtige Agrarflächen für den Anbau von Lebensmitteln gehen verloren. Boden- und Wasserhaushalte werden verändert, weil teil-

und vollversiegelte Böden Versickerung, Verdunstung und Grundwasserneubildung beeinträchtigen. In der Folge nimmt die **Wahrscheinlichkeit von Hochwasserereignissen** zu. Tiere und Pflanzen werden in ihren Habitaten eingeschränkt und die biologische Vielfalt sinkt. Das lokale Klima verschlechtert sich durch erhöhte Aufheizung, verringerte Luftfeuchte und verstärkte Staubbelastung.

Mittels **hohem Ressourceneinsatz** wird daher aktuell an den **falschen Orten** gebaut und Landschaft zersiedelt. Über Jahrhunderte gewachsene, umweltfreundlich kompakte und baukulturell wertvolle Siedlungsgefüge werden zerstört, identitätsstiftende Heimaträume verbaut. Stattdessen legt sich um den ausgebluteten Ortskern ein von neuen Gemeindestraßen erschlossener Ring von Einfamilienhaussiedlungen, Gewerbegebieten und Supermärkten, der die Abhängigkeit vom klimaschädlichen motorisierten Individualverkehr verstetigt. Dann ist der **Donut-Effekt** eingetreten: außen viel Masse, innen hohl.

Gegensteuern kann man nur mit umweltgerechten, baukulturell hochwertigen und damit zukunftsfähigen Lebensräumen, die Menschen persönlich berühren. Und gegensteuern kann man nur auf lokaler Ebene in den Orten selbst!

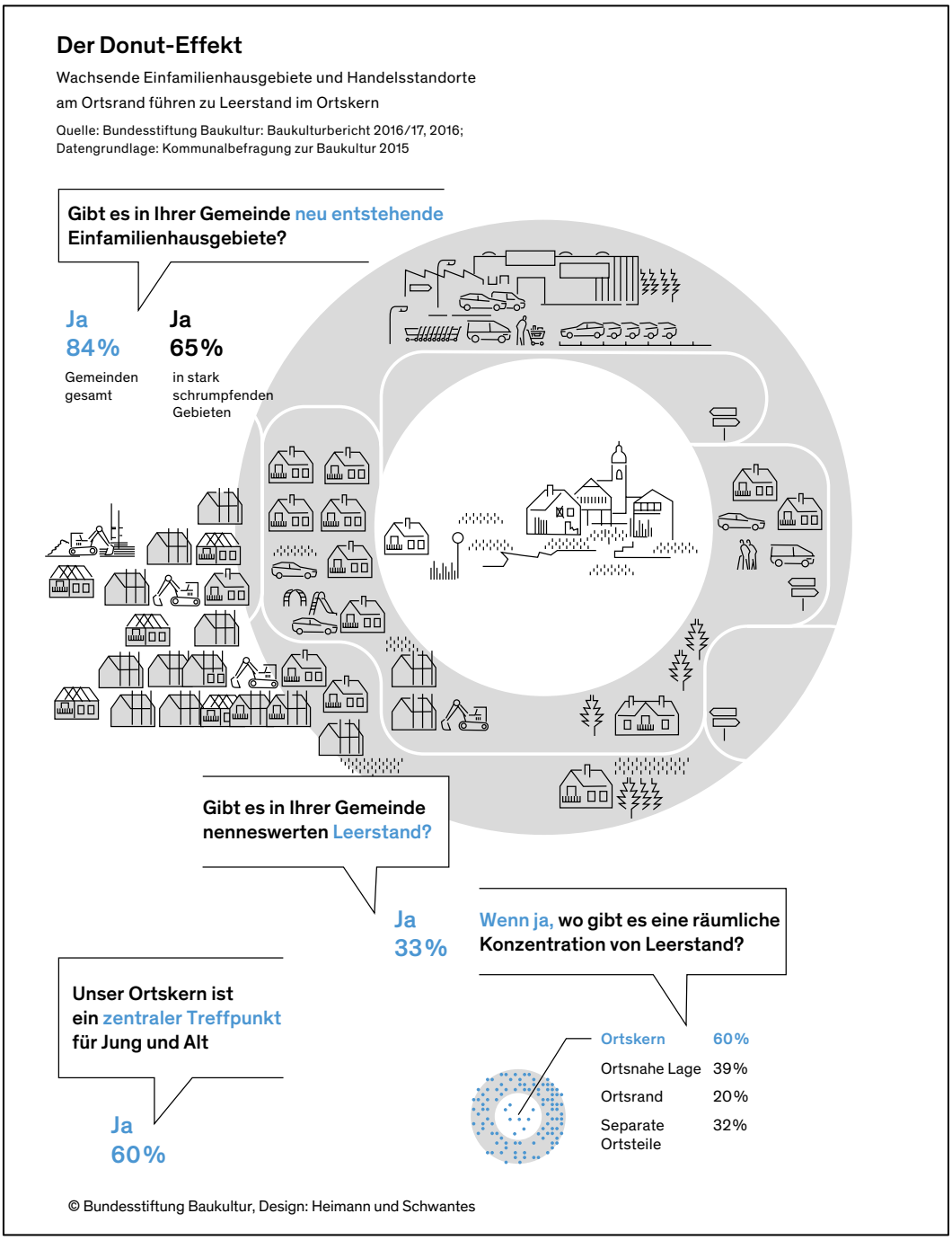
Abb. 5: Prognose für Flächeninanspruchnahme und Bevölkerungsentwicklung bei Gemeinden mit unterschiedlicher Entwicklung zwischen 2010 und 2030



2.2) Vom Donut zum Krapfen

Im Zentrum ist das Leben – was jahrhundertelang ganz selbstverständlich war, ist vor allem in vielen Mittel- und Kleinstädten oder Landgemeinden längst nicht mehr der Fall. Und das nicht nur in schrumpfenden Orten, sondern gerade auch in stark wachsenden, wo die bekannte Planungspolitik Wachstumsanreize ausschließlich am Ortsrand schafft. Doch diese „Donuts“, bei denen sich die Masse um einen Hohlraum herum befindet, müssen wieder zum „Krapfen“ werden: Das Beste muss nach Innen! Davon profitieren dann alle.

Abb. 6: Der Donut-Effekt



Innenentwicklung ist also nicht allein ein Großstadt-Thema. Viele kleine Gemeinden, die das teilweise schon vor Jahrzehnten erkannt haben, können heute die Erfolge ihrer Politik vorweisen: zum Beispiel das fränkische Iphofen (siehe Baukulturbericht 2016/17), wo viele junge Familien in der Altstadt leben. Private Hausbesitzer erhalten nicht nur eine umfangreiche **Bauberatung**, sondern auch einen unkomplizierten Zugang zu **Fördergeldern** für die Sanierung ihrer Altstadthäuser. Für den Erhalt des Ortsbildes sorgt eine **Gestaltungssatzung** mit Vorgaben zu Dachform, Fassaden und Materialien. Im Ergebnis bleiben nicht nur zahlreiche denkmalgeschützte Gehöfte und Wohnhäuser im Gebrauch, sondern es ist auch als Bestandsergänzung bemerkenswert viel gute zeitgenössische Architektur entstanden.

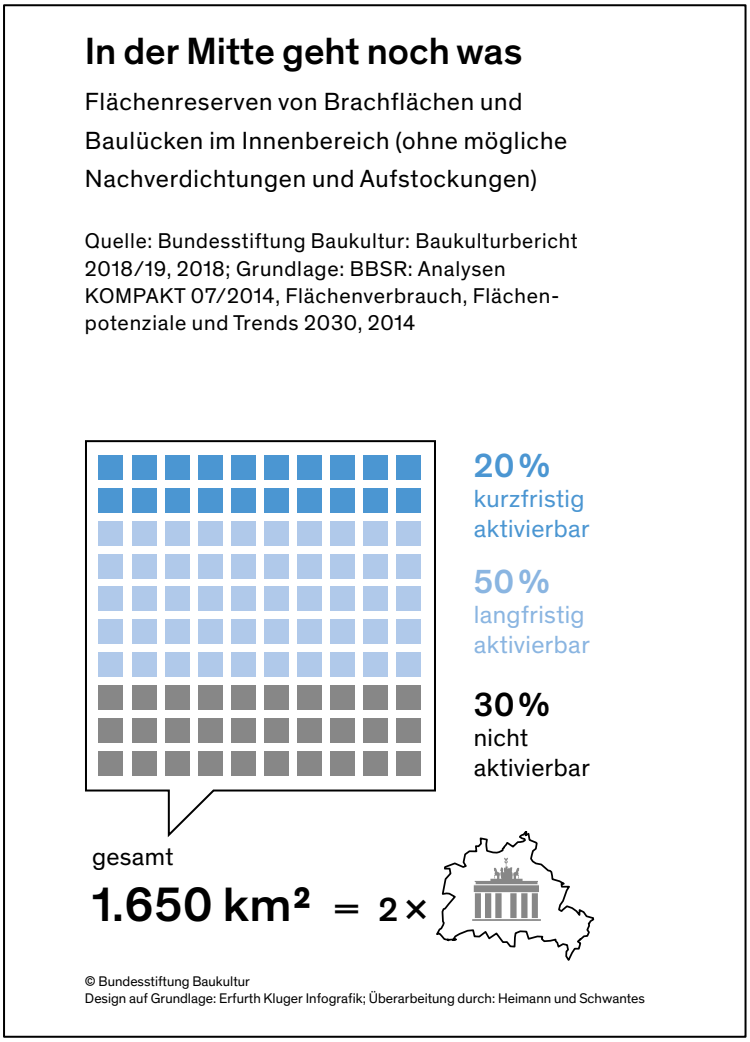
Ganz anders noch vor wenigen Jahren das Bild in Blaibach im Bayerischen Wald (siehe Baukulturbericht 2016/17), wo der Ortskern fast komplett verwaist war. Zur Wiederbelebung kaufte die Gemeinde leerstehende Grundstücke, zog mit dem Rathaus in einen sanierten Altbau, gestaltete einen neuen Dorfplatz und errichtete sogar ein Konzerthaus, das inzwischen überregional bekannt ist. Bei der Umsetzung halfen nicht nur Förderprogramme, sondern auch Spenden und Sponsorengelder. An der Einwerbung und sogar am Bau **beteiligten sich zahlreiche Bürger**. Das Gemeinschaftswerk von Kommune, Planern und Bewohnern hat es als „Wunder von Blaibach“ zu medialer Berühmtheit gebracht. Doch auch abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit gelingt die Wiederbelebung der Ortsmitte: In Bissendorf bei Osnabrück wurde der Neubau eines Rathauses mit Bürgersaal dank eines **Grundstückstauschs** für die Neuordnung des Zentrums genutzt. Ein ähnlicher Neubau ist auch in Wettstetten bei Ingolstadt entstanden (siehe Baukulturbericht 2016/17), hier ergänzt um eine Kindertagesstätte und ein Tagespflegezentrum.

Eine attraktive Innenstadt ist auch das Ziel im rheinland-pfälzischen Wittlich, wo man zur Bekämpfung des Ladenleerstands interessierte Händler mit Eigentümern zusammenbringt und die **Miete reduziert**. Neue Handelskonzepte können zeitlich begrenzt in einem **Pop-up-Geschäft** getestet werden. In Burbach im Siegerland ist fast kein Ladenleerstand im Ortskern vorhanden, weil Einzelhandel am Ortsrand gar nicht erst genehmigt wird. Selbst große Flächen sind zentral möglich, etwa durch die Zusammenfassung mehrerer Fachwerkbauten zu einer Passage oder durch intelligente Kombinationen, die auch „ins Geschoss gehen“: So entstand auf dem Dach eines Supermarktes eine Turnhalle und eine Schulhoferweiterung. Anstatt mit der Nachbargemeinde um Industrieansiedlungen zu konkurrieren, wurden zwei **interkommunale Gewerbegebiete** ausgewiesen. In Burbach entstehen auch keine neuen Einfamilienhausgebiete, sondern es wird im Bestand weitergebaut. Dabei helfen ein eigenes Förderprogramm, eine **Gestaltungsfibel** mit regional passenden positiven Beispielen sowie das **Flächenmonitoring** mit einem **Baulückenkataster**. Das beeindruckende Ergebnis: In der Gemeinde mit 15.000 Einwohnern fanden sich über 220 verkaufsbereite Baulücken! 73 von ihnen wurden zwischen 2010 und 2016 vermittelt. Und Burbach ist längst kein Einzelfall mehr. Im „Hofheimer Land“, einer Allianz aus sieben Gemeinden in Unterfranken hat man Bebauungspläne bereits rückgängig gemacht und das niederbayrische Freyung kauft bereits seit langem Grundstücke auf. Anschließend werden die Objekte zur Sanierung weiterverkauft oder, wenn nötig, abgerissen. Nur auf diesem Weg konnte ein dringend benötigtes Seniorenheim entstehen.

Doch viele Verwaltungen wissen gar nicht genau, wo noch gebaut werden könnte. Eine Studie des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung (IöR) hat 2012 ergeben, dass

nur 70 Prozent der Verwaltungen ein **Flächenmanagement** wie Burbach betreiben, indem sie ihre **Potenzialflächen** systematisch erheben. Gemeint sind Baulücken, Industriebrachen, aufgegebene Kasernen, untergenutzte Gewerbegebiete oder Parkplätze, die bei einer Überbauung weiterhin genutzt werden können. Das Wohnhaus über dem Parkplatz am Münchner Dantebad (siehe Baukulturbericht 2018/19) ist dafür ein prägnantes Beispiel, das prinzipiell auch in einer Kleinstadt denkbar ist. Freie Grundstücke oder verlassene Häuser in Einfamilienhausgebieten können ebenso als Potenzial erfasst werden, wie leerstehende Läden oder Wohnhäuser im Ortskern. Deutschlandweit summieren sich diese Potenziale für ein **Flächenrecycling** auf 120.000 bis 165.000 Hektar, folgt aus der IöR-Studie. Im Schnitt weisen Gemeinden Innenentwicklungspotenziale von vier bis sechs Prozent ihres Bestandes auf.

Abb. 7: Flächenreserven von Brachflächen und Baulücken im Innenbereich (ohne mögliche Nachverdichtungen und Aufstockungen)



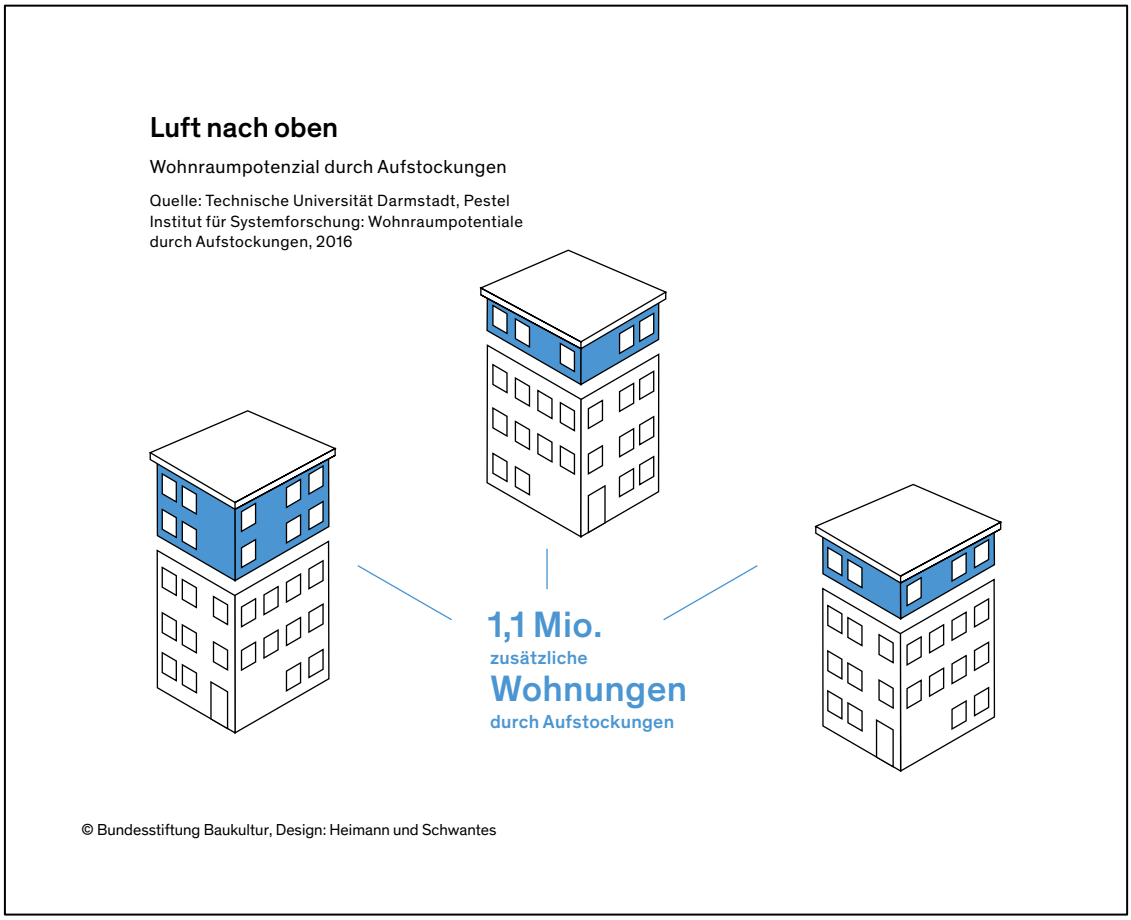
Der Blick auf die mögliche Quantität darf allerdings nicht die Qualität der Nachverdichtung – funktional, sozial, gestalterisch – vergessen lassen. Wird im Bestand baulich ergänzt, sollte das auch nutzbare Vorteile für die ansässige Bevölkerung haben: neue Geschäfte, gemeinschaftlich nutzbare Einrichtungen, bezahlbaren Wohnraum. Mit einer **doppelten**

Innenentwicklung müssen auch neue **öffentliche Räume**, **Grün- und Erholungsflächen** geplant werden, wie sie etwa in Siegen oder Schwäbisch Gmünd durch die Freilegung eines Flusses oder in Eschwege und Perlesreut mit der Aufwertung der Marktplätze vom Parkplatz zum Aufenthaltsort entstanden sind. Auch bloßes Abstandsgrün kann zu Bereichen mit konkretem Nutzwert werden – und zwar für verschiedene Gruppen: für das Ausruhen, für die Kommunikation, für Spiel und Sport oder für das Gärtnern. Auch neue Mobilitätsangebote sind zu überlegen. Nur wenn alle Beteiligten, die Nachverdichtung als **Mehrwert** begreifen und identitätsstiftende Orte gebaut werden, ist eine **Akzeptanz** in der Bevölkerung möglich.

In der bisherigen Praxis entstehen neue Quartiere oftmals durch die **Konversion** von Bahn- oder Militärgeländen. Es gelingen aber auch **Umnutzungen** von sehr speziellen und eher „sperrigen“ Bautypen, wie Warenhäusern. In vielen Klein- und Mittelstädten gelang bereits der Umbau in kleinere Handelsflächen, in Lünen und Eschweiler dank eingeschnittener Höfe sogar für Wohnungen. In München zog ein Möbelhaus in ein Kraftwerk, in Berlin befindet sich ein Fahrradmarkt in einer Rinderauktionshalle, in Hannover in einer U-Boot-Fabrik und in Mülheim an der Ruhr ein Supermarkt in einem Straßenbahndepot. Dass für den Einzelhandel am Ortsrand immer gleich aussehende Hallen errichtet werden müssen, ist also nicht als gegeben hinzunehmen, denn auch auf dem Land gibt es große Gebäude im Bestand. So wurde im mecklenburgischen Bollewick die größte Feldsteinscheune Europas in ein multifunktionales Ortszentrum umgebaut: Mit Bauernmarkt, Gastronomie, Hotel, Friseur, Drechslerei und Kürschnerei werden Handel und Handwerk im Ortszentrum gehalten und überregional Besucher angezogen.

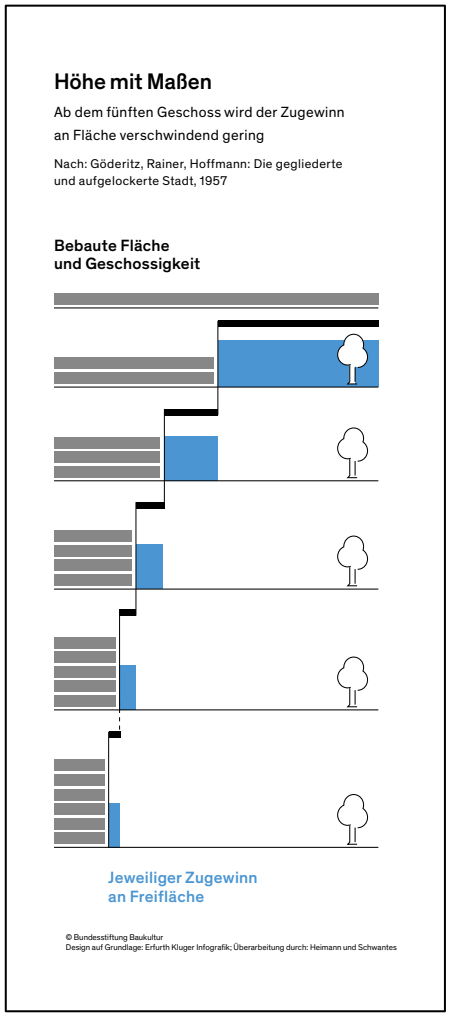
Aber nicht nur am Boden ist noch Platz, sondern auch auf vielen Dächern. Mit „Wohnraumpotentialen durch **Aufstockungen**“ beschäftigte sich 2015 eine Studie der TU Darmstadt und des Pestel-Instituts. Demnach könnten in den deutschen Wachstumsregionen auf Mehrfamilienhäusern aus den 1950er- bis 1980er-Jahren über 1,1 Millionen Wohnungen entstehen. Auf älteren Häusern und denjenigen in Besitz von Wohneigentums-Gemeinschaften wären weitere 420.000 Wohnungen möglich. Würden diese Dächer genutzt, könnten Neuausweisungen zwischen 10.200 und 24.600 Hektar für Gebäude-, Frei- und Verkehrsflächen vermieden werden. Hinzu kommen die Reserven außerhalb der Wachstumsregionen oder auf anderen Bautypen wie Supermärkten oder Schulen.

Abb. 8: Wohnraumpotenzial durch Aufstockungen



Dabei sollte es keinesfalls darum gehen, so hoch wie möglich zu bauen, denn die Flächenersparnis nimmt ab etwa fünf Etagen kaum noch zu; abgesehen davon, dass Bau und Betrieb hoher Häuser auch teurer sind. Die wirtschaftlichste Bauform liegt bei vier bis fünf Geschossen in geschlossener Bebauung, was dem Maßstab einer typischen städtischen Mietshausbebauung entspricht. Übertragen auf Kleinstädte und Landgemeinden ist auch hier die historisch gewachsene, dichte Bebauung der Ortskerne die sinnvollste. Am flächenintensivsten sind Einfamilienhausgebiete, doch selbst sie lassen sich durch Dachausbauten, Anbauten oder Neubauten in den hinteren Bereichen tiefer Grundstücke behutsam ergänzen, ohne den offenen und kleinteiligen Charakter der Quartiere zu beeinträchtigen.

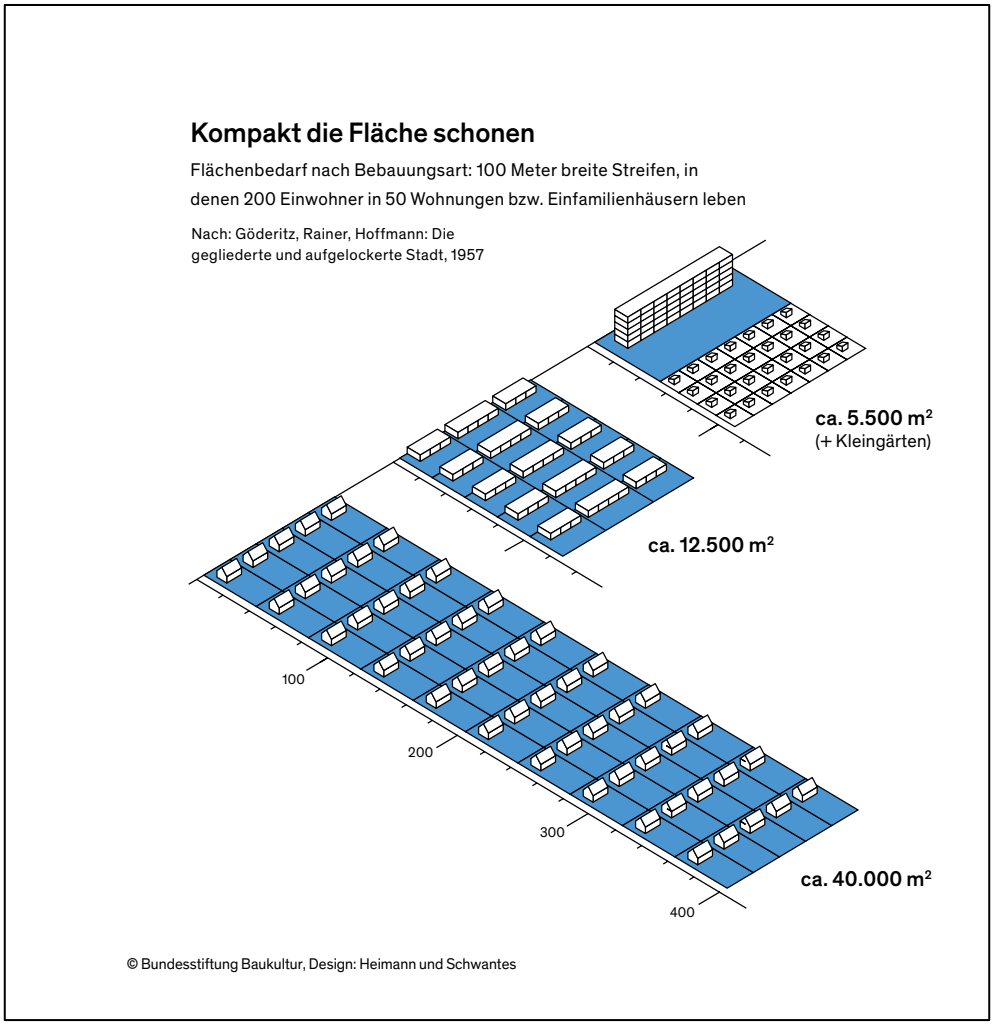
Abb. 9: Höhe mit Maßen



Sollen doch neue Flächen ausgewiesen werden, kann durch einen **Folgekostenrechner** ermittelt werden, ob diese Planung überhaupt wirtschaftlich ist. Dabei handelt es sich um eine Software, die auf Basis von baulichen Merkmalen einer Siedlungsentwicklung Zukunftsszenarien für Einnahmen und Ausgaben dargestellt. Steht dann womöglich fest, dass die Vorteile im Innenbereich überwiegen, müssen die dortigen Potenziale auch verfügbar gemacht werden. Dabei helfen **Standortentwicklungsmanager**, die als Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung, Projektentwicklern und Grundstückseigentümern agieren. Die Manager sollen diese Akteure vernetzen, ihre Interessen ausgleichen und Akzeptanz für Neubauten schaffen. Auch die Überwindung von Genehmigungshindernissen zur Beschleunigung von Verfahren gehört zu ihren Aufgaben.

Den besten Zugriff auf Grundstücke sowie Einfluss auf Grundstücksnutzungen und -preise haben Kommunen allerdings mit einer vorausschauenden **Bodenpolitik**. Eine strategische Liegenschafts- und Bodenvorratspolitik betreibt das oberbayerische Weyarn. Eigentümer, die landwirtschaftlichen Boden veräußern möchten, müssen zwei Drittel zum doppelten landwirtschaftlichen Preis an die Gemeinde verkaufen. Diese errichtet darauf kommunale Neubauten (in Holzbauweise) oder vergibt es an junge Familien oder Gewerbebetriebe im **Erbbaurecht** – und zwar nicht für die üblichen 99, sondern für 149 Jahre.

Abb. 10: Kompakt die Fläche schonen



Mit der Bodenpolitik werden die Voraussetzungen für flächen-, verkehr- und energiesparende, kompakte und nutzungsgemischte Städte und Gemeinden gelegt. Dieses Leitbild hat jedoch erst in den vergangenen Jahren Einzug in die **Baugesetzgebung** gehalten, die bisher von der funktionsgetrennten Stadt der Moderne ausging. Im Zuge der Novelle des Baugesetzbuchs (BauGB) 2007 wurde in §13a ein beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung eingeführt, bei dem die förmliche Umweltprüfung und die naturschutzrechtliche Kompensationsregelung entfällt. Mit der jüngsten Novelle des Bauplanungsrechts vom Mai 2017 wurde mit dem **Urbanen Gebiet** (und einer Anpassung der „Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm“) ein neuer Baugebietstyp aufgenommen, der einen weiteren Anreiz zur Innenentwicklung schaffen soll. Neue Wohnungen sollen auch in Gewerbegebieten oder stark verdichteten städtischen Quartieren genehmigungsfähig werden.

Ebenso wenig in die Planungspraxis überführt, aber bereits mit vielversprechenden Ergebnissen erprobt, ist der **Handel mit Flächenzertifikaten**, ähnlich dem Handel mit Emissionsrechten. Er setzt eine Limitierung der täglichen Flächeninanspruchnahme voraus, zum Beispiel auf die angestrebten 30 Hektar. Dann werden den Kommunen

anteilig Zertifikate, also Rechte zum Flächenverbrauch im Außenbereich, zugeteilt. Die Orte mit einem Mehrbedarf, etwa wegen hohen Zuzugs, können von den sparsameren Gemeinden Zertifikate kaufen. Es können außerdem Zertifikate angespart oder durch die Rücknahme von bestehendem Baurecht neu erworben werden. In der Folge wird nur dort in Außenbereichen geplant, wo es nötig ist. Nicht wachsende Gemeinden haben keinen Anreiz zum Flächenverbrauch, sondern werden für ihr Nicht-Ausweisen finanziell entschädigt. Die Verknappung von Angeboten im Außenbereich führt zu einem gesteigerten Interesse an den Ortskernen. Unter Leitung des Umweltbundesamts wurde dieses System bereits in einem Modellversuch mit 87 Kommunen simuliert. Das Ergebnis: Der Flächenverbrauch im Außenbereich wurde um fast die Hälfte reduziert und zugleich die schrittweise herabgesetzten täglichen Verbrauchsziele von 55, 42,5 und 30 Hektar erreicht.

Auf dem Weg zu diesen Zielen muss aber auch jede Kommune für sich ihre Planungspraxis auf den Prüfstand stellen und die Chancen des Planens und Stadtgestaltens ergreifen. Die Möglichkeiten sind vielfältig. Sie fangen bei der Aktivierung von Brach- und Restflächen an, gehen über Umnutzung und Umbau von Bestand, über Anbau, Aufstockung und Lückenschluss bis zum Ersatzneubau. Die Ausweisung neuer Bauflächen sollte jedenfalls die allerletzte Option sein.

2.3) Instrumente für einen wirksamen Flächenschutz

Bauberatung und kommunale Förderprogramme

Weil sich ein Ortsbild überwiegend aus privaten Immobilien zusammensetzt, muss eine Gemeinde an deren Qualität interessiert sein. Hat der Ort einen individuellen Charakter, entwickeln Bewohner eine Wertschätzung und eine emotionale Beziehung zu ihm. Ist er überregional eine Besonderheit, kann der Tourismus positive Entwicklungen freisetzen.

Weil das Bauen im Bestand besonders für private Bauherren ein großer Schritt ist, sollte es dazu eine fachliche Unterstützung geben. Dadurch kann sowohl auf den Einzelfall eingegangen, als auch die Ortsentwicklung insgesamt gesteuert werden. Die Bauberatung, die von der Kommune oder über Förderprogramme finanziert wird, sollte auf die Möglichkeiten im Bestand hinweisen und kann besonderen Wert auf energetische Aspekte, auf Barrierefreiheit, Denkmalschutz oder auf flexible Grundrisse legen, die eine möglichst lange Nutzung ermöglichen. Architektonische Vorgaben, etwa zu Gebäudestellung, Dachform und Materialien, können über eine Gestaltungssatzung einfließen. Jedoch sollten diese Regeln nicht als Verbote, sondern als Anreize für ein besseres Ortsbild vermittelt werden und idealerweise mit Fördergeldern einhergehen. Bei Förderprogrammen sind der Kreativität übrigens kaum Grenzen gesetzt: Die Gemeinde Hiddenhausen in Ostwestfalen unterstützt mit dem Programm „Jung kauft Alt“ gezielt junge Familien beim Kauf eines mindestens 25 Jahre alten Hauses. Im baden-württembergischen Crailsheim wird die Förderung bei Reaktivierung von Leerstand durch einen Preisaufschlag beim Kauf von Neubauland im Außenbereich querfinanziert. Maßgeschneiderte Lösungen sind also nötig und möglich.

Flächenkataster

Zwar besteht in kleinen Orten viel informelles Wissen über den Gebäudebestand, doch systematisch erfasst wird es selten. Um eine Innenentwicklung mittel- bis langfristig planen zu können, aber auch jederzeit schnell handlungsbereit zu sein, haben viele Großstädte und sorgsame kleinere Gemeinden Kataster eingeführt, die Potenzialflächen aufzeigen. Viele Bundesländer bieten dazu Handreichungen an.

Die Kataster vermerken beispielsweise Baulücken, Industriebrachen, fehlgenutzte Flächen, übergroße, wenig oder nur provisorisch bebaute Grundstücke. Ebenso können Möglichkeiten der Nachverdichtung auf unspezifischen Abstandsflächen, Potenziale für Dachausbauten oder Aufstockungen sowie Leerstände vermerkt werden. Sinnvollerweise werden auch jene Bereiche erfasst, in denen viele alte Menschen leben. Insbesondere in einigen Einfamilienhaussiedlungen der Nachkriegszeit droht nämlich schon bald massiver Leerstand, auf den Kommunen vorbereitet sein sollten. Im besten Fall werden dann frühzeitig Konzepte entwickelt, wie diese Gebiete auch für eine jüngere Klientel attraktiv bleiben und der Bestand seinen eigenen „Generationenwechsel“ erlebt. Teilaspekte des Katasters können öffentlich zugänglich sein, etwa in Form einer Grundstücks- oder Gebrauchtimmobilienbörse, durch die Kauf- oder Bauinteressierte direkt auf Flächen oder Objekte hingewiesen werden. Die Einrichtung solcher Kataster kostet sicherlich zunächst Geld und Aufwand, ist aber bereits in einem frühen Stadium von Nutzen. Weil die gelisteten Flächen in der Regel bereits erschlossen sind und Planungsrecht besteht, entfallen Infrastrukturkosten sowie lange und aufwändige Bebauungsplanverfahren.

Standortmanagement

Im Baurecht hat die Innenentwicklung Vorrang – doch die Praxis sieht oft anders aus. Mit einem Standortentwicklungsmanagement lässt sich die eher auffordernde Gesetzgebung in konkretes Handeln übertragen. Dabei beschäftigt sich ein Standortmanager gezielt mit der Innenentwicklung. Auf Basis eines Flächenkatasters kann er Potenziale ausfindig machen, Grundstücksbesitzer kontaktieren und ergebnisoffen mit Verwaltung, interessierten Investoren oder Nutzern vernetzen. Er zeigt Chancen des Bauens im Bestand auf und bezieht die Bevölkerung in Entscheidungsprozesse ein. Durch das frühzeitige Lösen von Problemen beschleunigt er Genehmigungsverfahren und bereitet – falls strategisch sinnvoll – den Kauf von Grundstücken durch die Kommune vor.

Im Fokus stehen Baulücken, Brachflächen und Leerstände, auch von Gewerbeimmobilien, die sich womöglich umnutzen lassen. Dabei sollten nicht nur Flächen in öffentlichem Besitz, sondern auch private betrachtet werden, deren Eigentümer sich womöglich bisher wenig mit der Zukunft ihrer Grundstücke befasst haben. Auch das Um-die-Ecke- bzw. In-die-Höhe-Denken zahlt sich aus: Können bestehende Einfamilienhäuser durch Umbauten barrierefrei und energetisch ertüchtigt werden oder veränderte Wohnwünsche erfüllen? Muss ein Supermarkt eine niedrige Kiste bleiben? Gibt es auf und zwischen Zeilenbauten die Möglichkeit für Aufstockungen und Neubauten, die das Quartier aufwerten? Das Resultat einer gezielten, auf Qualität ausgerichteten Innenentwicklung unter Einbeziehung aller Akteure ist meist ein Wertzuwachs von Immobilien und eine gesteigerte Wertschätzung für den Bestand.

Kostenrechner

Aus Abhängigkeit von Gewerbe- und Einkommensteuer erfolgt die Ausweisung neuer Einfamilienhaus- oder Gewerbegebiete oft geradezu reflexhaft – allerdings häufig am Bedarf vorbei. Bleiben Parzellen leer, kann die Summe der immensen Kosten für die einmalige Errichtung und den kontinuierlichen Unterhalt von Verkehrswegen sowie Versorgungsnetzen schnell die erhofften Einnahmen überschreiten. Welche finanziellen Folgen tatsächlich entstehen, kann durch Folgekostenrechner ermittelt werden, wie ihn etwa das Bundesland Rheinland-Pfalz seinen Kommunen für die Ausweisung von Wohngebieten bereitstellt. Bei dem Rechner handelt es sich um eine kostenlose Software, mit der Bebauungsvarianten auf ihre Auswirkungen untersucht werden: Ist eine Innen- oder eine Außenentwicklung geplant? Welche Bebauungsdichte ist zu erwarten und wie hoch wird der Anteil von Verkehrsflächen? Auch Daten zur Bevölkerungsstruktur, etwa zum Prozentsatz der Berufstätigen, können einfließen. Ebenso wird berücksichtigt ob Kindergärten und Schulen schon existieren oder neu gebaut werden müssen. Anschließend erfolgt eine Schätzung der kurz-, mittel- oder langfristig zu erwartenden Steuereinnahmen sowie der Auslastung der Infrastruktur und deren Kosten. Ähnlich funktioniert der in Bayern angebotene „Vitalitäts-Check“ für Kommunen. Das Ergebnis kann besonders in schrumpfenden Regionen dazu führen, eine Planung gar nicht erst umzusetzen oder aber als Frühwarnsystem für anstehende Ausgaben dienen.

Ob eine persönliche Ansiedlung zentral in der Stadt oder das Wohnen außerhalb mit dem damit verbundenen Pendeln kostenintensiver ist, können übrigens auch Eigentümer oder Mieter mit Wohn- und Mobilitätskostenrechnern abschätzen.

Bodenvorratspolitik und Grundstücksvergabe

Will eine Gemeinde nicht immer nur auf Probleme reagieren müssen, sollte sie eine Bodenvorratspolitik betreiben. Das gelingt am besten, wenn sie bereits Grundbesitzerin ist – idealerweise im Ortskern und in wichtigen Entwicklungsbereichen – oder strategisch wichtige Grundstücke kauft. So hat Wettstetten bei Ingolstadt über Jahre hinweg über das Vorkaufsrecht Flächen im Ortskern erworben, um dem dortigen Vakuum mit einem neuen Bürgerzentrum zu begegnen (siehe Baukulturbericht 2016/17). Das oberbayerische Weyarn (siehe Baukulturbericht 2016/17) hat gar eine eigene Bodenpolitik entwickelt, die ein Vorkaufsrecht an landwirtschaftlichen Flächen beinhaltet, um sie dann in Erbpacht an Familien oder Gewerbebetriebe weiterzureichen. In Freyung soll der schon praktizierte Zwischenerwerb von Grundstücken zukünftig über einen Baulandfond stattfinden, an dem sich der Freistaat Bayern über die Städtebauförderung beteiligt. Ein Zwischenerwerb bietet sich auch an ortsbildprägenden Standorten an, wo gezielt entwickelt werden sollen. So hat das mecklenburgische Malchow eine Industriebrache zunächst gekauft, um dort mit einem privaten Investor einen Stadthafen anzulegen.

Auch die Konzeptvergabe muss kein großstädtisches Instrument bleiben. Dabei wird ein Grundstück nicht nach Höchstpreis, sondern nach Nutzungskonzept vergeben, zu dem die Kommune Vorgaben macht. So kann auf soziale Einrichtungen oder auf eine Bereicherung des Wohnungsangebots für Familien oder Senioren oder aber auf kleine Mietwohnungen abgezielt werden. Diese sind in vielen kleinen Orten Mangelware. Wer also handlungsfähig bleiben will, sollte mit Grundbesitz, Erbpacht und gezielter Vergabe die Kontrolle behalten.

Kommunaler Grundsatzbeschluss

Der Beginn des Flächensparens liegt meist in einem kommunalen Bekenntnis zur Innenentwicklung, wie es beispielsweise Offenburg („Abkehr bei neuen Wohngebieten von der angebotsorientierten Baulandentwicklung hin zur bedarfsorientierten Baulandentwicklung“), Kitzingen und Burbach, aber mit dem Hofheimer Land auch eine Allianz von sieben unterfränkischen Gemeinden, abgelegt haben. Voraussetzung dafür ist, dass der Flächenverbrauch nicht nur von Einzelpersonen, sondern von der Verwaltung und idealerweise auch von der Bürgerschaft als Problem erkannt wurden. Dann fällt, wie in Freyung, ein Grundsatzbeschluss sogar einstimmig über Parteigrenzen hinweg. *Grundsatzbeschluss* klingt zwar wenig bindend, doch er ist nicht bloß Willensbekundung, sondern eben ein erster verbindlicher *Beschluss*: Er stellt Handlungssicherheit her und ist die Basis für die weitere Ortsentwicklung auch über eine Legislaturperiode hinaus. Er informiert Eigentümer und Investoren und die Gemeinde kann sich ganz konkret auf ihn berufen, wenn etwa am Ortsrand ein Discounter im Gespräch ist.

Das Bekenntnis zum Flächensparen muss immer wieder von überzeugten Persönlichkeiten mit Leben gefüllt, bekräftigt und kommuniziert werden, denn mit Gegenwind ist zu rechnen. Es gilt, Einzelinteressen auszuhandeln und mit allen Gruppen im Ort zu diskutieren. Die

Erfahrung zeigt aber, dass die allermeisten Investoren, Eigentümer und Bewohner überzeugt sind, sobald ein neuer Dorfplatz erobert werden kann, ein lange leerstehender Laden wieder belebt ist oder sogar von außen Komplimente für das Ortsbild eintreffen.

Interkommunale Zusammenarbeit

Besonders in ländlichen Gegenden konkurrieren Gemeinden um die Ansiedlung neuer Bewohner oder Betriebe. Jeder Ort für sich bereitet für neue Wohn- oder Gewerbegebiete die Infrastruktur vor. Bleiben die Nutzer aus, wird die gut gemeinte Vorleistung jedoch schnell zum Verlustgeschäft. Auch wird die eigene Innenentwicklung erschwert, solange die Nachbarn weiterhin Flächen im Außenbereich freigeben, denn die Planungspolitik des einen, beeinflusst die Ortsentwicklung des anderen. Die Baulandpolitik muss also koordiniert werden, wie es etwa im Hofheimer Land, einer Gemeinde-Allianz in Unterfranken, geschieht. Das gilt auch bei engen Verflechtungen zwischen Großstädten und ihrem Umland und über die Grenzen der Bundesländer hinweg.

Bei Gewerbeflächen sollte eine regionale Analyse zu Standortqualitäten und Marktchancen stattfinden. Das Ergebnis kann ein interkommunales Gewerbegebiet sein, bei dem sich die beteiligten Orte Ausgaben und Einnahmen teilen. Burbach in Nordrhein-Westfalen unterhält zwei solcher Gebiete, eines sogar mit einer Gemeinde aus Rheinland-Pfalz. Kooperationen können außerdem in diesen Bereichen stattfinden: Baulandausweisung und -vermarktung, gemeinsame Teilnahme an Förderprogrammen, Schaffung übergeordneter Freiräume, regionale Gewerbe- und Wohnbauflächenpools, Baukulturförderung, Sicherung der Daseinsvorsorge, etwa bei der Mobilität. So kann man im Hofheimer Land private Mitfahrgelegenheiten online buchen oder einfach auf einer öffentlichen „Mitfahrerbank“ Platz nehmen. Solche Lösungen sind nicht nur gemeinsam besser zu bewältigen, sondern sie erhöhen auch die Schlagkraft und Attraktivität einer Region.

2.4) In 6 Schritten zur lebendigen und flächenschonenden Gemeinde

---

Schritt 1:

„Mein Ort! Deine Fläche! Unser Plan! – Das Thema geht uns alle an“

Flächenverbrauch ist Heimatverbrauch! Um die Lebensqualität und die Identität unseres Ortes zu bewahren, stärken wir den Ortskern. Hier sollen sich unterschiedliche Nutzungen mischen, anstatt sich am Ortsrand voneinander abzugrenzen.

Schritt 2:

„Flagge zeigen für die Mitte! – Gut sichtbar im stadtpolitischen Gespräch“

Flächenverbrauch geht uns alle an! Als Kommune bekennen wir uns öffentlich zum Flächensparen, arbeiten mit der örtlichen Wirtschaft zusammen und begeistern die Bevölkerung vom Ziel eines lebendigen Ortskerns. Den wünscht sich schließlich jeder.

Schritt 3:

„Wo geht was? – Informiert sein und bleiben!“

Wir kennen unseren Ort! Damit das Wissen systematisch erfasst wird und wir jederzeit schnell handlungsbereit sind, pflegen wir ein Kataster für Potenzialflächen und Leerstände. Bei Neubaubedarf können wir so im Innenbereich Alternativen zur grünen Wiese ins Spiel bringen.

Schritt 4:

„Alle an einen Tisch! – Richtige Lösung am richtigen Ort“

Wir bekommen Routine! Im Innenbereich zu bauen ist komplizierter als auf der grünen Wiese. Deshalb betreiben wir ein Standortmanagement und suchen mit Nutzern, Bauherren und Besitzern aktiv nach passgenauen Lösungen im Bestand und räumen Probleme aus.

Schritt 5:

„Oh, sieht das gut aus! – Qualität schafft Akzeptanz“

Wir haben Ansprüche! Inspirierende Freiräume und eine zum Ort passende Architektur sind besonders langlebig und wichtig für die Identifikation. Wir beraten und fördern – aber wir fordern auch, etwa mit Gestaltungsregeln oder Wettbewerben.

Schritt 6:

„Was machen wir als nächstes? – Kluge Strategien verstetigen“

Wir haben die Fäden in der Hand! Unsere Gemeinde betreibt eine Vorratspolitik mit dem Boden. Bauland und Gebäude an strategisch wichtigen Stellen gehören uns. Mit Fokus auf die Innenentwicklung können wir Grundstücke bedarfsgerecht nutzen oder vergeben und zukünftige Entwicklungen steuern.

2.5) Flächenschonende Umbaumöglichkeiten

Umbau in der Fläche

Auch wenn man es nicht auf den ersten Blick sieht, gibt es in fast jedem Ort noch etwas Platz. Bahn, Militär oder Industrie haben große Areale aufgegeben. Im kleineren Maßstab findet man noch Restflächen, die von einer gescheiterten Planung, schwierigen Besitzverhältnissen oder einem sehr großzügigen Umgang mit dem Platz zeugen. Sie bestehen oft erstaunlich lange im Ortsbild. Hinzu kommen Baulücken – entstanden durch den Krieg, eine ausgreifende Straßenplanung oder einen voreiligen Abriss – oder frei gebliebene Grundstücke im Einfamilienhausgebiet. An diese Flächen hat man sich so gewöhnt, dass man sie kaum hinterfragt. Doch zählt man sie systematisch, ist man erstaunt, wie viele es sind. Dann entstehen schnell Ideen für eine Nutzung mit Mehrwert für den ganzen Ort. Der Vorteil: Die Infrastruktur und die Menschen sind bereits da.

Konversion
Dass großflächige Standorte für Produktion oder Versorgung früher oft sehr zentral lagen (beziehungsweise heute liegen), ist eine große Chance für neue Orte zum Wohnen und Arbeiten oder für die Erholung.

Restflächen
Damit genau dort gebaut wird, wo ein Bedarf ist, muss man sich an verbliebene Flächen trauen. Hier liegen Potenziale für neuen Wohnraum oder für die Ergänzung des Wohnens durch Geschäfte, Arbeitsplätze oder soziale Einrichtungen.

Lückenschluss
Der Ausgangspunkt ist oft ein Bedarf nach mehr Raum oder nach einer ergänzenden Funktion; oder das Ortsbild verlangt nach einer Komplettierung. Eine gelungene Kombination aus alt und neu wird meistens besonders geschätzt.

Umbau am Objekt

Potenziale liegen nicht nur rund um den Bestand, sondern auch in ihm selbst. Manchmal reicht eine Besinnung auf das Wesentliche und eine Veränderung von Ansprüchen, damit auch kleine Gemeinden mit knappen Ressourcen ein wichtiges Bauwerk erhalten können. Manchmal reicht ein geschicktes Marketing, um das Vorhandene wieder interessant zu machen. Manchmal muss aber auch umgebaut werden, sodass aus einer Scheune ein Wohnhaus oder aus einem Straßenbahndepot ein Supermarkt wird. Und schließlich kann man auch in alle möglichen Richtungen weiterbauen. Dabei kann es auch nach oben „ins Geschoss“ gehen. Die Aufstockung vieler kleiner Häuser bringt in der Summe Fläche, die Aufstockung großer Häuser noch viel mehr. Die Vorteile: Kein Boden muss erst gekauft werden und keine geliebten Grünräume gehen verloren.

Weiternutzung
Um den Bestand zukunftssicher weiterzunutzen, sind häufig einfache und pragmatische oder auch ungewöhnliche Ideen gefordert, die zu den Bedürfnissen und Kapazitäten des Ortes passen. Das gilt für Läden, Häuser und herausragende Denkmale.

Umbau
Zwar lässt sich nicht jede Nutzung erhalten, das Bauwerk aber meistens schon. Mit Rücksicht auf gestalterische oder konstruktive Besonderheiten erhält man nicht nur die benötigten Flächen, sondern ganz individuelle Lebensräume.

Aufstockung
Bauplätze gibt es nicht nur am Boden, sondern auch auf den Dächern – auf kleinen von Einfamilienhäusern, oder auf großen von Wohnblöcken, Supermärkten oder öffentlichen Gebäuden. Der Boden bleibt dabei unangetastet.

Erweiterung
Manchmal reicht der Platz nicht aus, um ein Gebäude sinnvoll weiter- oder umzunutzen. Dann sollte man erweitern, was besonders gut gelingt, wenn man sich beim Bauvolumen, bei Materialien oder gestalterischen Details am Bestand orientiert.

Ersatzneubau
Ist ein Gebäude nicht denkmalgeschützt und die Bausubstanz marode, kann ein Abriss unvermeidlich sein. An gleicher Stelle kann man dann zeitgemäß neu bauen. Bei der Gelegenheit sollte gleichzeitig das Ortsbild verbessert werden.

Umbau als Querschnittsaufgabe

Geplant werden müssen im Bestand auch die unsichtbaren Beziehungen zwischen Gebäuden, Freiräumen und Nutzern. Dabei ist auf viele Zielgruppen Rücksicht zu nehmen, was mit einer frühzeitigen Beteiligung gelingt, die nicht bereits beschlossene Ergebnisse präsentiert. Dass vielerorts der Mensch wieder Vorrang vor dem Auto hat, führt zu besseren öffentlichen Räumen. Gelingen kann ein solcher Ortsumbau als großer Rundumschlag oder langfristig mit vielen kleinen Maßnahmen. Wenn gar eine Abwanderung droht und die Daseinsvorsorge in Gefahr ist, liegt die Lösung meist nicht darin, mehr Bauflächen zu schaffen. Stattdessen sollte man das Angebot auf das wirklich notwendige Maß beschränken, dafür aber mit Förderung und Beratung attraktiver gestalten. Dabei können kleine Gemeinden in peripheren Lagen mit den Nachbarn kooperieren. Der Vorteil: An die Stelle von Konkurrenz treten Synergieeffekte.

Doppelte Innenentwicklung
Je größer eine Planung, desto mehr Interessensgruppen gibt es. Für alle muss dann etwas dabei sein: wirtschaftliche Impulse und die Möglichkeit neu zu bauen einerseits; neue Orte für Freizeit, Kommunikation und die Erholung im Grünen andererseits.

Öffentliche Räume
Das Leben im Ort braucht Treffpunkte im Freien, die nicht vom Auto dominiert werden. Im

Idealfall gelingen Plätze, die für Gastronomie, öffentlichen und privaten Verkehr und für den ungezwungenen Aufenthalt zugleich passen.

Nachhaltige Infrastruktur

Damit ein Ort überlebt, sollten soziale Einrichtungen und der Einzelhandel gehalten werden. Auch ohne Auto muss Mobilität möglich sein. Kleine Gemeinden sollten dabei kooperieren oder an (über)regionalen Programmen teilnehmen.

Fazit

Das durchgeführte Projekt konnte mit den vielfältigen Angeboten einen großen Beitrag dazu leisten, Beteiligte verschiedener Professionen zum Thema Flächeninanspruchnahme miteinander ins Gespräch zu bringen. Sämtliche durchgeführte Veranstaltungen, Werkstätten und Kommunikationsformate halfen dabei, dem Thema die notwendige Aufmerksamkeit bei relevanten Entscheidern und Akteursgruppen zu verschaffen. Somit konnten verbesserte nachhaltige Ansätze der Innenentwicklung herausgearbeitet werden und ein gemeinsames Verständnis der unterschiedlichen Positionen aus Wissenschaft, Politik und Praxis entwickelt sowie eine interdisziplinäre Vernetzung erreicht werden. Zudem konnte mithilfe der Formate eine breite Öffentlichkeit angesprochen und für das Thema Flächenverbrauch sensibilisiert werden.

Die speziell auf kleinere Kommunen zugeschnittene Abschlusspublikation operationalisiert die Ergebnisse, indem sie gute Beispiele für Innenentwicklungsprojekte vorstellt und animiert somit zum Nachahmen. Als handfeste und niedrigschwellige, praxiswirksame Handreichung richtet sie sich an die zentrale Zielgruppe bei der Erwirkung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die Politik und Verwaltung kleinerer Ortschaften. Diesen dient sie als anschauliches „Handbuch für Innenentwicklung“, erzeugt persönliche Betroffenheit, sensibilisiert allgemein für das Thema Flächeninanspruchnahme, zeigt Querbezüge zwischen Flächeninanspruchnahme und für die Gemeinde „wirklich wichtige“ Themen auf, macht aber gleichzeitig durch die Vorstellung guter Beispiele inkl. der Nennung von Ansprechpartnern Lust auf flächenschonende Innenentwicklung. Mit der Vorstellung von Instrumenten gibt sie darüber hinaus praktische Tipps und Hilfestellungen für Akteure.

Dennoch muss konstatiert werden, dass weiterhin nicht bloß ein Umsetzungsdefizit, sondern ein fehlendes Bewusstsein für das Nachhaltigkeitsproblem „Flächeninanspruchnahme“ vorliegt, besonders in ländlichen Kommunen. Um diesem Defizit effizient entgegenzutreten, bedarf es weiterer Anstrengungen. Diese liegen auch im Interesse der Förderung einer hochwertigen Baukultur. Mit Ihrer Hilfe kann ein Betrag zur Akzeptanz von Innenentwicklung und Vermeidung weiterer Flächeninanspruchnahme in gestalterisch und wirtschaftlich nicht nachhaltige Neubaugebiete geleistet werden.

Die Logik kommunaler Entscheidungsprozesse ist dabei vielfältig und komplex. Sie wird weder von dem Ziel, Flächen zu sparen, noch von der Maxime, Grundstücke im Innenbereich zu nutzen, getrieben. Ein Grund für das stete Ausweisen neuer Einfamilienhaus- und Gewerbegebiete ist die kommunale Finanzabhängigkeit von der Gewerbe- sowie der Einkommensteuer ihrer Bürger. Da Nachbargemeinden auch in direktem Wettbewerb miteinander stehen, kommt es zu einer interkommunalen Konkurrenz, die die Situation hinsichtlich des Flächenverbrauchs weiterhin verschärft.

Eine weitere Ursache für die wenig gebremste Entwicklung sind die Zusammenhänge und Mechanismen immobilienwirtschaftlicher Zielstellungen und kommunaler Entscheidungsprozesse – besonders in schrumpfenden, ländlichen und peripheren Regionen, wo der Großteil der Flächeninanspruchnahme stattfindet. Dazu kommt – trotz

enormen Fachwissens auf diesem Gebiet – das fehlende Bewusstsein für den Sachverhalt und die konkreten eigenen Wirkungsmöglichkeiten auf Seiten der entscheidenden öffentlichen und privaten Akteure. Gerade die Vermittlung von baukulturellen Instrumenten zur qualitätvollen Innenentwicklung bietet eine zentrale Möglichkeit, die Flächeninanspruchnahme zu minimieren. Im Zentrum der weiteren Vermittlungsbemühungen sollten daher in der Folge Akteure der Immobilienwirtschaft sowie Vertreter kleinerer Kommunen stehen.

Bei der weiteren Ansprache sollte allgemein auf positive Botschaften, die Unterstreichung der Wichtigkeit von Qualität und die Hervorhebung des Gewinns durch mehr Lebensqualität für den Ort im Vergleich zu Verzichtsargumenten des „Flächensparens“ geachtet werden.