



**UNIVERSITÄT
BAYREUTH**



„Flächensparen und Wohnraumversorgung“

Wie kann das 5 ha Ziel mit der Befriedigung der Wohnraumbedarfe in Übereinstimmung gebracht werden?

Studie

**STADT- UND REGIONALENTWICKLUNG
Prof. Dr. Manfred Miosga**

Postanschrift:
Universität Bayreuth
95440 Bayreuth

Gebäude: Geowissenschaften II
Universitätsstraße 30
95447 Bayreuth

Telefon: 0921 / 55 – 2280
Telefax: 0921 / 55 - 2369

Internet: www.stadtregion.uni-bayreuth.de
E-Mail: manfred.miosga@uni-bayreuth.de

**KlimaKom gemeinnützige eG
Institut für nachhaltige Entwicklung**

Dr. Sabine Hafner
Büro Bayreuth
Bayreuther Straße 26a
95503 Hummeltal
Tel. 09201 / 2024365
E-Mail: sabine.hafner@klimakom.de

Dr. Götz Braun
Büro München
Brunnenweg 23
85748 München
Fax 0 89 326498-84
Mobil 0162 290 250 1Tel. 089 / 326 21 30
E-Mail: goetz.braun@klimakom.de
www.klimakom.de

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	3
Tabellenverzeichnis.....	4
1 Einleitung.....	6
2 Flächenbedarf und Flächenverbrauch: über das „Wie“ und „Wo“ im Umgang mit der Fläche.....	8
2.1 Flächenverbrauch in Bayern	9
2.1.1 Ein detaillierter Blick auf den Flächenverbrauch.....	12
2.2 Muster der Wohnraumentwicklung in Bayern	22
2.2.1 Wohnsiedlungsentwicklung in Bayern	22
2.2.2 Die Zahlen im Fokus: Ein detaillierter Blick auf die Siedlungsentwicklung	25
2.3 Ein „weiter so“ ist nicht sinnvoll: Widersprüche in der Siedlungsentwicklung	32
2.4 Notwendiger Wohnbedarf in Bayern	37
2.4.1 Notwendig: Wie viel für wen? Eine Kritik der Wohnbedarfsanalysen	37
2.4.2 „Weniger ist Schwer?": Skizzenhafte Modellrechnungen für eine gestaltende Wohnraumpolitik entlang gesellschaftlicher Ziele & Bedarfe	42
2.5 Schlussfolgerungen & Vertiefungsbedarf	46
3 Beispielhafte Praxis zur Vereinbarkeit zwischen Flächensparen und notwendigem Wohnungsbau und ihre Grenzen	49
3.1 Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung	49
3.2 Instrumente „im Praxistest“	51
3.2.1 Methodik.....	51
3.2.2 Best Practice Beispiele	53
3.2.3 Umsetzungspraxis: Erfolgskriterien und Hemmnisse.....	61
3.3 Schlussfolgerungen und Einschätzung zur Wirksamkeit des bestehenden Instrumentariums	64
4 Sündenfall § 13 b: entgegenwirkendes Recht ist kontraproduktiv	65
5 Flächenextensive Baukultur? – Ansätze für einen Erklärungsversuch	70
5.1 Die baukulturelle Praxis als komplexes Phänomen	71
5.2 Die diskursive und regulative Einbettung der Siedlungsentwicklung in Bayern: Verschlinkung, Deregulierung, Entbürokratisierung, und Kommunalisierung.....	73
6 Governance-Szenarien – Flächensparen und Wohnen	78
7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.....	82
7.1 Weiterentwicklung des kommunalen Instrumentariums zur Fokussierung auf die Innenentwicklung und der Praxis des Innenentwicklungsmanagements	84
7.2 Fokussierung der staatlichen Förderung und Rahmensetzung auf flächensparende Formen der Siedlungsentwicklung, Innenentwicklung und die Bereitstellung dauerhaft preisgebundenen Wohnraums	85
7.3 Schärfung der Landes- und Regionalplanung zur Begleitung eines Wandels in der Baukultur	86
7.4 Pfadwechsel im Dialog: kooperative und partizipative Gestaltung der Transformation.....	89
Literatur	92
Best-Practice-Beispiele Bayern	95

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des Flächenverbrauchs in Bayern nach dem aktuellen Flächenverbrauchsbericht 2020 (Quelle: StMUV 2020)	9
Abbildung 2: Flächenverbrauch im Jahr 2019 pro Einwohner im Bundeslandvergleich	10
Abbildung 4: Linker Teil: Flächenverbrauch in den Regionstypen nach Einordnung des LfU 1981 – 2021 (Quelle: Hensold 2014);	11
Abbildung 3: Flächennutzungs- und Einwohnerentwicklung in Bayern 1980-2019.....	11
Abbildung 5: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Flächenart in Bayern in den Jahren 2000-2019 (Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des BayLfStat).....	12
Abbildung 6: Flächenverbrauch in Bayern (SuV-Fläche in ha/Tag) seit 2015 in Bezug zur Zielmarke der Bayerischen Staatsregierung (Eigene Darstellung).....	12
Abbildung 7: Siedlungs- und Verkehrsfläche in m ² je Einwohner (2019) in den Gemeinden Bayerns (Eigene Darstellung nach Daten des BayLaSta 2020).....	13
Abbildung 8: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in m ² je Einwohner (2000-2019) in den Gemeinden Bayerns (Eigene Darstellung nach Daten des BayLaSta 2020)	13
Abbildung 9: Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Flächenverbrauch: Veränderung der SuV-Fläche sowie Veränderung der Einwohnerzahlen nach Regierungsbezirken im Zeitraum 2000-2019 in %	14
Abbildung 10: Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Bayern 2000-2019 in %	14
Abbildung 11: Bevölkerungsvorausberechnung	15
Abbildung 12: Vergleich von Wohnflächenentwicklung (in%) und Bevölkerungsentwicklung (in%).....	15
Abbildung 13: Landkreise und Städte Bayerns eingeteilt nach Raumtypen	16
Abbildung 14: Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Flächenverbrauch: Veränderung der SuV-Fläche sowie Veränderung der Einwohnerzahlen nach Regionstypen im Zeitraum 2000-2019 in %	17
Abbildung 15: Anteile an der Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Größe der Gebietskörperschaften.....	18
Abbildung 16: Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Flächenverbrauch: Veränderung der SuV-Fläche sowie Veränderung der Einwohnerzahlen nach Gemeindegrößenklassen im Zeitraum 2000-2019 in %	19
Abbildung 17: Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen pro Hektar Gewerbefläche (€/ha)	21
Abbildung 18: Einkommenssteueranteile der Kommunen pro Hektar Baulandfläche (€/ha)	21
Abbildung 19: Fertiggestellte Wohnungen in Bayern seit 2005; nach Wohngebäudetyp	23
Abbildung 20: Fertiggestellte Wohnungen in Bayern seit 1970 nach Zahl der Räume (in Tausend)	23
Abbildung 21: Bestand an Wohngebäuden seit 1950 nach Gebäudearten sowie nach Anzahl der Räume	24
Abbildung 22: Genehmigte Wohnungen nach Wohngebäudetyp in Bayern seit 2012	24
Abbildung 23: Genehmigte Wohnungen in Bayern im Jahr 2020 im Vergleich gegenüber 2019	25
Abbildung 24: Wohnfläche in m ² je Einwohner (2019) in den Gemeinden Bayerns.....	26
Abbildung 25: Links: Quote an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern am Gesamtbestand (in%) (2019) sowie Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern je Einwohner (2019)	27
Abbildung 26: Baufertigstellungen in Bayern 2000-2019 nach Gemeindegrößenklasse in % (EFH = Einfamilienhaus, ZFH = Zweifamilienhaus, MFH = Mehrfamilienhaus).....	27
Abbildung 27: Baufertigstellungen in bayerischen Kommunen <1.500 EW in den Jahren 2000-2019; Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des BayLfStat.....	28
Abbildung 28: Baufertigstellungen in Kommunen < 1.500 EW in den Jahren 2000-2019	28
Abbildung 29: Baufertigstellungen in Kommunen 1.500 - < 3.500 EW in den Jahren 2000-2019;	28
Abbildung 30: Baufertigstellungen in Kommunen 3.500 - < 6.500 EW in den Jahren 2000-2019	29
Abbildung 31: Baufertigstellungen in Kommunen 6.500 - < 10.000 EW in den Jahren 2000-2019	29
Abbildung 32: Baufertigstellungen in kreisangehörigen Städten und Kommunen > 10.000 EW in den Jahren 2000-2019	29

Abbildung 33: Baufertigstellungen in kreisangehörigen Städten < 100.000 EW in den Jahren 2000-2019.....	30
Abbildung 34: Baufertigstellungen in kreisangehörigen Städten > 100.000 EW in den Jahren 2000-2019.....	30
Abbildung 35: Privathaushalte in Bayern seit 1950 nach Haushaltsgröße	31
Abbildung 36: Wohnfläche je Einwohner in m ² von 2000-2019 nach Gebietskategorien in Bayern	31
Abbildung 37: Durchschnittliche Anzahl von Räumen je Einwohner (2000-2019) nach Gebietskategorien	32
Abbildung 38: Der "Donut-Effekt".....	34
Abbildung 39: Kosten für die Herstellung und Betrieb unterschiedlicher Bauformen	35
Abbildung 40: Kumulierte kommunale Ausgaben pro Wohneinheit in unterschiedlichen Varianten am Beispiel eines Baugebietes in Nördlingen	35
Abbildung 41: Durchschnittliche Wohnfläche von Eigentümern und Mietern gegenüber dem Durchschnitt	36
Abbildung 42: Flächenverbrauch bei unterschiedlicher Anzahl von benötigten Wohnungen und gleichbleibender Belegungsdichte	43
Abbildung 43: Flächenverbrauch im Hinblick auf das 5-Hektar-Ziel bei unterschiedlicher Anzahl von benötigten Wohnungen und gleichbleibender Belegungsdichte	43
Abbildung 44: Gegenüberstellung des Platzbedarfes von Standart-Einfamilienhäusern ggü. Familientauglichen Wohnungen.....	52
Abbildung 45: Thurmansbang	53
Abbildung 46: Münsing	54
Abbildung 47: Blick auf die Stadt Freyung	55
Abbildung 48: Planungsgebiet im Ortskern von Weyarn (Quelle: Ländliche Entwicklung in Bayern 2020, S.34) .	56
Abbildung 49: Mehrgenerationenhaus Weyarn (Quelle: Ländliche Entwicklung in Bayern 2020, S.35.	56
Abbildung 50: Landwirtschaftlich geprägtes Gebäude in Schweinsdorf. Quelle: Agrarsoziale Gesellschaft 2016, S.75.....	57
Abbildung 51: Feuerwehrhaus mit Jugendraum in Schweinsdorf. Quelle: Agrarsoziale Gesellschaft 2016, S.75.	57
Abbildung 53: Multifunktionales Gebäude im Ortskern von Fließ.....	58
Abbildung 53: Neues Wohngebäude im Ortskern von Fließ.....	58
Abbildung 54: Buch am Erlbach	59
Abbildung 55: Frankfurt	60
Abbildung 56: Größenklasse der anwendenden Gemeinden	66
Abbildung 57: Gemeindegröße und Entwicklungstyp.....	68
Abbildung 58: Entwicklungstyp der Städte/Gemeinden (Eigeneinschätzung der Befragten).....	68
Abbildung 59: Anteil der Bebauungspläne nach § 13a BauGB.....	69
Abbildung 60: Einflussfaktoren auf den Wohnungsbau im Ländlichen Raum	72
Abbildung 61: Reformen in der bayerischen Landesentwicklung seit 1997	74

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kennzahlen der Flächeneffizienz im Zeitraum 2000-2019 nach Regionstypen	18
Tabelle 2: Kennzahlen der Flächeneffizienz im Zeitraum 2000-2019 nach Größenklassen der Gebietskörperschaften.....	20
Tabelle 3: Unterschiedliche Anteile von verschiedenen Wohnformen in Szenarien mit Bedarfen an neuen Wohnungen von 70.000, 44.422 und 49.754.....	44
Tabelle 4: Unterschiedliche Anteile von verschiedenen Wohnformen in Szenarien mit Bedarfen an neuen Wohnungen von 70.000, 44.422 und 49.754.....	45
Tabelle 5: Unterschiedliche Anteile von verschiedenen Wohnformen in Szenarien mit Bedarfen an neuen Wohnungen von 54.117, 34.394 und 38.523.....	45

Tabelle 6: Governance-Szenarien 82

1 Einleitung

Anlass und Ziel der Studie:

Wohnen ist ein Grundbedürfnis des Menschen. Die Versorgung aller Teile der Bevölkerung mit Wohnraum in einer angemessenen Qualität und zu erschwinglichen Preisen in allen Landesteilen ist ein wichtiger Baustein zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Gewährleistung einer angemessen hohen Lebensqualität. Gerade in der Corona-Pandemie lässt die zentrale Bedeutung der individuellen Wohnverhältnisse in einem neuen Licht erscheinen. Die Krise erfordert Homeschooling und Homeoffice, viele Menschen sind in Kurzarbeit. Günstige und angemessen geräumige Wohnungen erleichtern es, mit dieser Krise zurecht zu kommen. In der Corona-Krise wird deutlich, was schon zuvor zu spüren war: der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum in Bayern ist hoch, dauerhaft preisgünstiger Wohnraum fehlt insbesondere in den wachsenden Agglomerationen; die anhaltende Zuwanderung in die Verdichtungsräume sorgt für hohe Nachfrage nach Wohnraum. Als Lösung werden sprichwörtlich drei wesentliche Strategien diskutiert: Bauen, Bauen und Bauen. Die Forderung lautet: als Voraussetzung zur Ausweitung des Angebots an Wohnungen soll schneller und in größerer Menge neues Bauland verfügbar gemacht werden.

Wir Menschen sind existenziell auf eine intakte Umwelt angewiesen. Wir leben von landwirtschaftlich erzeugten Lebensmitteln und nutzen vielfach natürlichen Ressourcen. Um die menschliche Existenz so zu organisieren, dass sie dauerhaft im Einklang mit der Regenerationsfähigkeit der Biosphäre funktionieren kann, braucht es Fläche: für die Bereitstellung von gesundem Trinkwasser, für eine artenreiche und stabile Biosphäre, für eine gesunde Nahrungsmittelproduktion, für die zwingend notwendige Begrenzung der Erderwärmung und wirksamen Klimaschutz als CO₂ Senke und zur Produktion von Energien aus erneuerbaren Quellen, für die Anpassung an den nicht mehr vermeidbaren Klimawandel, für die Produktion und nachhaltige Nutzung nachwachsender Rohstoffe, zur naturnahen Erholung und für Freizeitaktivitäten im Freien usw.. Die Forderung lautet hier: möglichst schnell keine neuen Flächen mehr für Siedlungen und Verkehrsinfrastrukturen in Anspruch nehmen und mittelfristig zu einer Flächenkreislaufwirtschaft zu gelangen als ein wesentliches Element einer gesellschaftlichen Transformation zu einer nachhaltigen Entwicklung.

Auf den ersten Blick ist es ein unlösbares Dilemma: der Bedarf an der Ausweitung des Wohnungsangebotes steht im Konflikt mit der notwendigen Reduktion des Flächenverbrauchs. Beide Positionen werden wirkungsmächtig im politischen und öffentlichen Diskurs thematisiert und setzen die Politik in Land und Kommunen unter Druck. Bayern ist heute bereits deutscher Meister im Flächenverbrauch. Nach wie vor werden in Deutschland täglich etwa 80 Fußballfelder neu überplant und etwa 40 davon werden überbaut und versiegelt. In Bayern geht mit knapp 11 ha /Tag (Stand 2019) mehr Freifläche verloren als in jedem anderen Bundesland. Offensichtlich werden aktuell weder die Probleme in der Wohnraumversorgung gelöst, noch werden die Versprechen an die kommenden Generationen eingehalten, ihnen Verhältnisse zu hinterlassen, die gleiche oder wenn möglich bessere Gestaltungsoptionen eröffnen für ein Leben mit einer hohen Lebensqualität und einer intakten Umwelt. Die Fortschreibung des aktuellen Pfades scheint folglich keine Option mehr zu sein. Ein allzu sorgloser Umgang mit der Neuinanspruchnahme von Flächen, wie wir ihn in der Vergangenheit vielfach erlebt haben, lässt sich nicht in die Zukunft fortsetzen, ohne zu einer Gefährdung der Lebensgrundlagen zu führen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen und kommenden Herausforderungen darf die Bedeutung einer nicht bebauten oder zum Zwecke des Siedelns belegten Fläche nicht unterschätzt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Beeinträchtigung von Umweltmedien, einer sich zuspitzenden Klimakrise, der zunehmenden Destabilisierung der Biosphäre und des beschleunigten Artensterbens wird der **Bedarf an verfügbarer und nicht bebauter Fläche sogar kräftig zunehmen**, um

- vorhandene Trinkwasserbelastungen mit Schadstoffen abzubauen und die Neubildung von unbelastetem Trinkwasser dauerhaft zu gewährleisten. Sauberes Trinkwasser ist das Lebensmittel Nr.1.

- den bestehenden Lebensraum für wildlebende Tier- und Pflanzenarten nicht nur dauerhaft zu schützen, sondern wieder deutlich zu erweitern, um die Artenvielfalt zu stabilisieren,
- Wald-, Feucht-, und Mooregebiete zu erweitern, um CO₂ zu binden und die Kapazitäten für Treibhausgasen auszubauen,
- eine humusaufbauende Landwirtschaft zu entwickeln, die ebenfalls TH-Gase speichert und die wichtigen Bodenorganismen schützt,
- eine ökologische und umweltschonende Landwirtschaft auszubauen, die die Produktion von gesunden Nahrungsmitteln sicherstellt, lokale Versorgungsstrukturen aufbaut und regionale Wertschöpfungskreisläufe stabilisiert und ausweitet,
- die Rückhaltekapazität und Speicherfähigkeit der Landschaft zu erhöhen, um die Folgen sowohl von Dürre- als auch von Starkregenereignissen abzumildern.

Das Ziel, eine Flächenkreislaufwirtschaft zu etablieren und zusätzlich einen Rückbau des Versiegelungsgrads zu erreichen, greift diese Erfordernisse auf, die für den Fortbestand unseres Gemeinwesens existenziell sind. Dieses Ziel betont das Gemeinwohl und hat die Interessen kommender Generationen im Blick.

Die Bereitstellung von angemessenem und dauerhaft preisgebunden Wohnraum spiegelt aktuelle und akute Bedürfnisse breiter Bevölkerungsschichten wider und ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt von großer Bedeutung. Die eigentliche Herausforderung der heutigen Zeit ist es folglich, Formen zu finden, wie sich eine Reduktion der Flächenneuanspruchnahme in Richtung einer Flächenkreislaufwirtschaft mit der bedarfsgerechten Bereitstellung von Wohnraum vereinbaren und in Verbindung mit der Entwicklung einer modernen, sozial- und umweltgerechten Wohlstandsgesellschaft bringen lässt. Ein Festhalten an dem alten Muster: „hier Flächenschutz und dort schnell mehr Flächen für Bauen“ ist dabei nicht hilfreich und zielführend. Vielmehr muss ein neuer gesellschaftlicher Konsens gefunden werden, der die Sicherung der natürlichen Lebengrundlagen mit der Entwicklung der menschlichen Zivilisation in Übereinstimmung bringt. Hinsichtlich der Wohnraumversorgung sind dabei einige große gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen. Zum einen muss ein ausreichendes und vielfältiges Angebot insbesondere an preisgünstigen und dauerhaft preisstabilen Wohnraum bereitgestellt werden. Zudem müssen Formen des Bauens und des Siedelns entwickelt werden, die Ressourcen schützen und nicht weiter zerstören. Diesen Grundsatz zu ignorieren, bedeutet mittel- und langfristig massive gesellschaftliche Verwerfungen in Kauf zu nehmen. Ohne die Einbettung in einen umfassenden Pfadwechsel wird auch die Herausforderung des Flächenverbrauchs nicht gelöst werden können.

In der vorliegenden Studie greifen wir den Aspekt der Wohnflächenentwicklung heraus und gehen der Frage nach, wie eine Siedlungsentwicklung funktionieren kann, die die Bedürfnisse nach Bereitstellung von Wohnraum mit der Notwendigkeit der Reduktion der Flächenneuanspruchnahme in Übereinstimmung gebracht werden kann. Dabei ist vor allem die Frage im Fokus, wie die Neuanspruchnahme von Flächen für Wohnen mit dem Ziel in Übereinstimmung gebracht werden kann, diese insgesamt auf 5 ha pro Tag zu begrenzen. Dazu wird zunächst der Blick darauf gerichtet, wie sich die Flächenneuanspruchnahme in Bayern in den letzten Dekaden dargestellt hat und welche Bauformen und Baukulturen sich dabei herausgebildet haben. Dabei ist eine räumlich differenzierte Analyse hilfreich, um Typen von Teilräumen zu identifizieren, die besonders zum Flächenverbrauch beitragen. Vor diesem Hintergrund soll eine grobe quantitative Einschätzung vorgenommen werden, wie die Flächenneuanspruchnahme reduziert werden könnte und welche Stellschrauben dafür relevant sind. Dies soll eine differenzierte Diskussion über Instrumente und Strategien zur Reduktion des Flächenverbrauchs ermöglichen.

Dabei wird deutlich, dass in den prosperierenden Teilräumen mit einem anhaltend hohen Zuzug an Bevölkerung und einem Wachstum an Arbeitsplätzen, die hohen und immer noch steigenden Grundstückspreise zu einem effizienteren Umgang mit Fläche zwingen und auch zu dichteren Bauformen führen. In den prosperierenden Teilräumen besteht somit die Herausforderung vor allem in der Bereitstellung und dauerhaften Sicherung von preisgünstigem Wohnraum. In den Teilräumen außerhalb dieser prosperierenden Regionen lässt sich ein wesentlich großzügiger Umgang mit der Bereitstellung von Flächen für Wohnen feststellen und als Baustein einer Strategie beschreiben, Bevölkerung anzulocken mit dem Ziel die demografischen Strukturen zu stabilisieren.

Oftmals lassen sich in den eher peripher gelegenen Kommunen jedoch gleichzeitig enorme Potenziale der Innenentwicklung feststellen. Somit sind wirksame Instrumente zur Mobilisierung von Potenzialen der Innenentwicklung von großer Bedeutung für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

Nicht zuletzt zeigen auch die aktuellen Debatten, um die „heilige Kuh Einfamilienhaus“, dass die aktuell dominante Formation der Wohnsiedlungsentwicklung eine komplexe soziale und ökonomische Konfiguration darstellt, die bestimmten baukulturelle Muster ausprägt und die nicht mit ein paar technokratischen Stellschrauben verändert werden kann. Vielmehr gilt es zu verstehen, wie sich diese Formation entwickelt hat und wie eine solche Konfiguration aufgelöst und verändert werden könnte. Dazu nehmen wir in Kap 4 die Governance der Wohnsiedlungsentwicklung in den Focus und versuchen in drei Szenarien mögliche Wege der Veränderung und Re-Formierung dieser Konstellation vorzuschlagen.

Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um eine Kurz- oder Vorstudie, die Zusammenhänge aufzeigen, alternative Perspektiven eröffnen und Themen anreißen kann. Sie kann naturgemäß die aufgeworfenen Fragen nicht voll umfänglich und endgültig zufriedenstellend beantworten. Vielmehr soll sie die Richtung weisen in der vertieft analysiert und politisch-konzeptionell gedacht werden sollte. Erste Konturen für eine politische Bearbeitung des Zusammenhangs zwischen Flächenverbrauch und Befriedigung der Wohnraumbedarfe sollen entwickelt und in die Debatte eingespeist werden.

2 Flächenbedarf und Flächenverbrauch: über das „Wie“ und „Wo“ im Umgang mit der Fläche

Der Umgang mit Fläche ist in den vergangenen Jahren ein zunehmend kontroverses Thema geworden. Um die Nutzung von Grund und Boden entwickeln sich in Deutschland und Bayern Konflikte, die sich verschärfen. Mehr und mehr Fläche wird bebaut, Landschaften zunehmend zerschnitten und einige Regionen stoßen bereits heute an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Die Akzeptanz, zusätzliches Wachstum aufzunehmen, sinkt in zahlreichen Kommunen. Andere Kommunen weisen weiter Neubaugebiete aus.

Die Fortsetzung des aktuellen Entwicklungspfads führt zu einer anhaltend hohen Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche und einem zunehmenden Verlust an gewachsener Kulturlandschaft. Ein Treiber sind dabei die neu ausgewiesenen Flächen für Wohnen. Ein grundlegender Trend der vergangenen Jahrzehnte lässt sich übergeordnet zusammenfassen: Immer mehr Menschen leben in immer kleineren Haushalten und beanspruchen eine immer größere Fläche. Die wachsende Flächeninanspruchnahme für Wohnen, Gewerbe und Verkehr steht dabei zunehmend im Widerspruch zu den Anforderungen, vermehrt Flächen für Nahrungsmittelproduktion, Artenschutz und Klimaschutz bzw. Klimaanpassung verfügbar zu machen. Der Konflikt um Fläche spitzt sich zu. Eine Spielart des Diskurses um Fläche konstruiert einen Widerspruch zwischen der Befriedigung von Wohnbedarfen und dem Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren.

„Die Fläche, auf der heute in Deutschland gelebt wird, würde für 200 Millionen Menschen ausreichen – würden sie auf einer Fläche leben, die in den 1960er Jahren üblich war.“

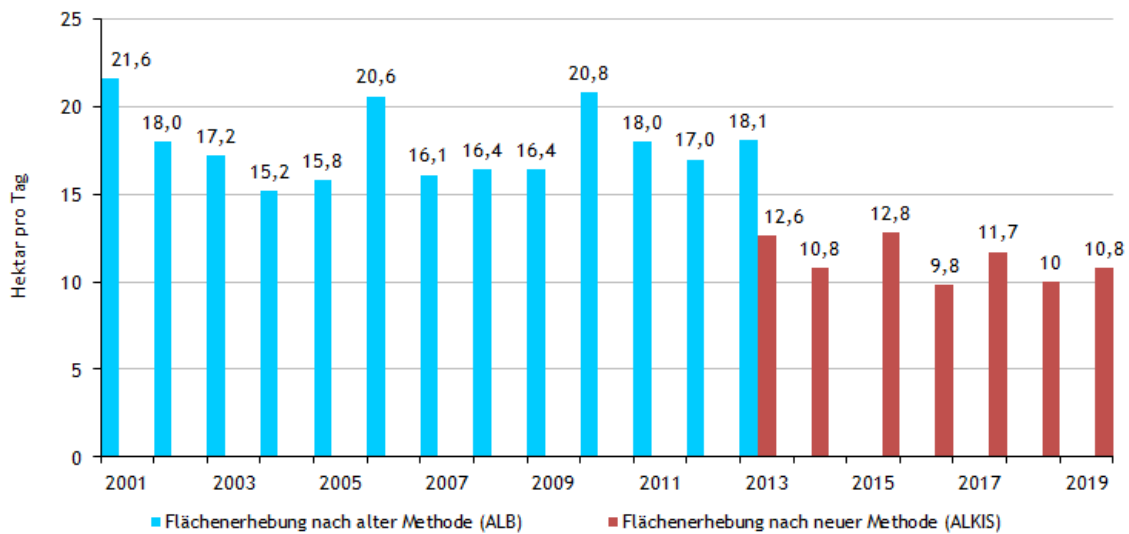
(Böcker et al. 2020, S. 52)

Um diesen im aktuellen Diskurs hervorgehobenen Widerspruch genauer zu analysieren und eine Grundlage für die Diskussion, um die richtigen Lösungsansätze zu schaffen, wird zunächst der Flächenverbrauch der vergangenen Jahre in Bayern differenziert betrachtet (Kapitel 2.1), bevor darauf aufbauend die Folgen der Siedlungs- und insbesondere die Wohnflächenentwicklung genauer analysiert werden (Kapitel 2.2.). Nach einem Zwischenfazit, in dem die vergangene Siedlungsentwicklung den Bedarfen und Erfordernissen gegenübergestellt wird (Kapitel 2.3), wird genauer auf die Schlussfolgerungen im Hinblick auf notwendigen Wohnungsbau eingegangen (Kapitel 2.4). Zuletzt werden die zentralen Erkenntnisse zusammengeführt und Vertiefungsbedarfe bei der Analyse von Flächenverbrauch und Wohnungsbedarf offengelegt (Kapitel 2.5).

2.1 Flächenverbrauch in Bayern

Nach den Angaben des Landesamtes für Umwelt (LfU) beträgt der aktuelle Flächenverbrauch in Bayern beträgt 10,8 ha pro Tag (Stand 2019), was in etwa 15 Fußballfeldern (70 x 100 m) entspricht und in absoluten Zahlen gesehen den höchsten Wert unter allen Bundesländern darstellt. Pro Jahr werden in Bayern demnach rund 39 km² Freifläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt – also in etwa einmal die Fläche der kreisfreien Stadt Kaufbeuren jedes Jahr. Als Folge des zunehmenden Flächenverbrauchs stieg in Bayern der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche von 1981 bis 2019 **um mehr als 50 %** von 8,0 % auf 12,1 % an.

Entwicklung des Flächenverbrauchs in Bayern



Datenquelle: Bayerisches Landesamt für Statistik, 2020

Darstellung: Bayerisches Landesamt für Umwelt, 2020

Abbildung 1: Entwicklung des Flächenverbrauchs in Bayern nach dem aktuellen Flächenverbrauchsbericht 2020 (Quelle: StMUV 2020)

Aus den bisher vorliegenden Veröffentlichungen (LfU 2020) für den Freistaat Bayern geht hervor, dass sich der Flächenverbrauch anhaltend auf einem hohen Niveau eingependelt hat (Abbildung 1). Seit 20 Jahren verläuft die Flächenverbrauchskurve konstant hoch zwischen 15-20 ha/Tag (nach ALB) und 10-12 ha/Tag (nach ALKIS; siehe auch Box: Umstellung der Datengrundlage im Jahr 2014). Pro Jahr bedeutet dies einen Flächenzuwachs von 3,0 m² pro Einwohner:in. Damit liegt, Bayern auch hier

Umstellung der Datengrundlage im Jahr 2014

Eine Ursache für das jetzt niedrigere Niveau des täglichen Flächenverbrauchs nach der Umstellung der Eingangsdaten von ALB auf ALKIS ab 2013 ist nach Angaben des Bayerische Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz, jedoch vor allem, dass Flächen, die früher zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gerechnet wurden, jetzt anderen Kategorien zugeordnet sind. Erfasst werden nach der aktuellen Berechnung des Flächenverbrauchs dabei nur tatsächliche Änderungen der Flächennutzung, keine Planungen. So werden z.B. gewidmete, aber unbebaute Bauplätze bis zu ihrer tatsächlichen Bebauung in der Regel der Kategorie Unland oder der ursprünglichen Nutzung (z.B. als Acker- und Grünland) zugeordnet (StMUV 2019).

auf einer Spitzenposition im deutschlandweiten Vergleich.

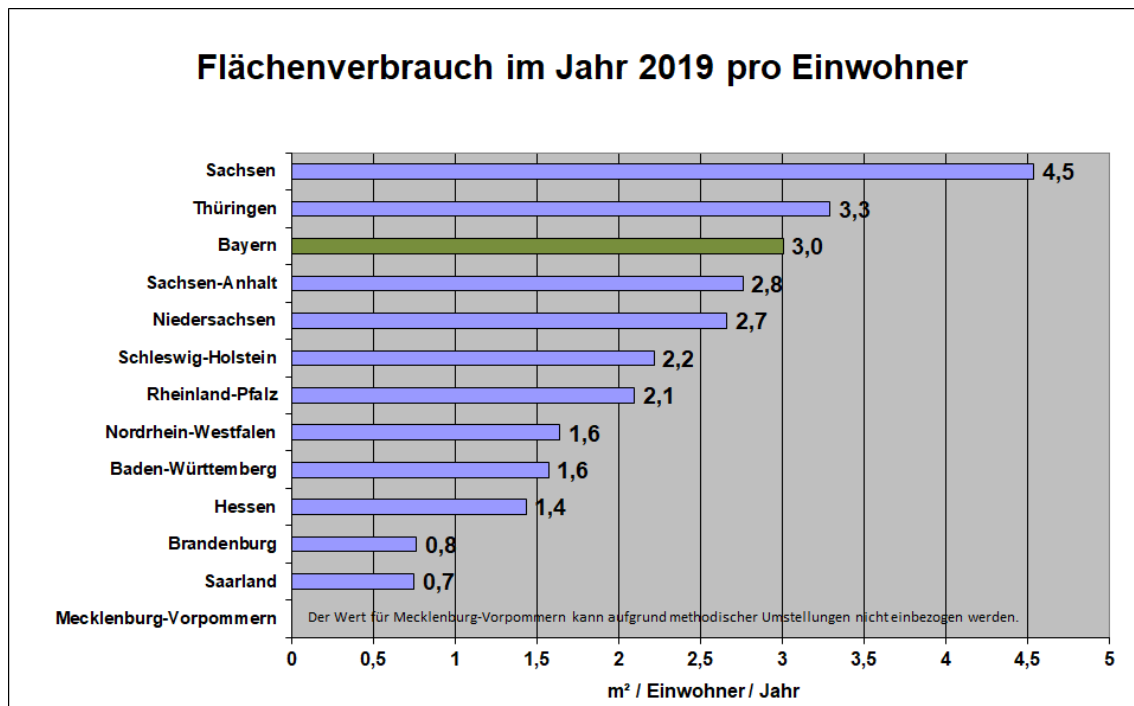


Abbildung 2: Flächenverbrauch im Jahr 2019 pro Einwohner im Bundeslandvergleich
(Quelle: LfU 2020)

Andererseits bekennt sich die Bayerische Staatsregierung offiziell zum Ziel der Bundesregierung bis 2030 den Flächenverbrauch auf bundesweit unter 30 ha/Tag zu reduzieren und hat deswegen im Koalitionsvertrag von 2018 beschlossen, eine Richtgröße für den Flächenverbrauch von **5 Hektar pro Tag** im Landesplanungsgesetz zu verankern. Auch in der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie wird langfristig die deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs bis hin zu einer **Flächenkreislaufwirtschaft** ohne weiteren Flächenneuverbrauch aufgeführt. Im Klimaschutzplan der Bundesregierung, der die Leitplanken für ein grundsätzliches Umsteuern in Wirtschaft und Gesellschaft auf dem Weg zu einem treibhausgasneutralen Deutschland beschreibt, strebt die Bundesregierung bis 2050 das Flächenverbrauchsziel Netto-Null (Flächenkreislaufwirtschaft) an, womit sie eine Zielsetzung der Europäischen Kommission aufgegriffen hat. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) empfiehlt jedoch die Flächeninanspruchnahme bilanziell bis 2030 auf einen „Netto-Null-Verbrauch“ zu reduzieren (SRU 2016, S. 11). Er weist darauf hin, dass das von der Europäischen Kommission für 2050 gesetzte Ziel, „netto“ keine Flächen mehr in Anspruch zu nehmen, in Deutschland laut Beschluss des Bundesrats aus dem Jahr 2011 eigentlich schon wesentlich früher erreicht werden sollte, nämlich 2025, spätestens aber 2030 (SRU 2016: 268). Bisherige Entwicklungen greifen die Zielsetzungen jedoch nicht auf und lassen in Bayern auch keine Trendumkehr oder Kehrtwende erkennen, sondern verfestigen die bestehenden Entwicklungen (vgl. Abbildung 1; Hinweis Box: Umstellung der Datengrundlage).

Flächenverbrauch & Versiegelung

Als Flächenneuanspruchnahme wird der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche verstanden (SRU 2016: 241). Nicht zu verwechseln mit dem Flächenverbrauch ist die Versiegelung. Diese macht Böden undurchlässig für Niederschläge und zerstört die natürlichen Bodenfunktionen. Siedlungsflächen und Verkehrsflächen umfassen jedoch auch unbebaute und nicht versiegelte Böden, zum Beispiel Erholungsflächen wie: Stadtparks, Sportplätze, Skaterbahnen, Golfplätze und viele mehr. Eine Untersuchung des Bayerischen Landesamtes für Umwelt ergab für das Jahr 2015 einen Versiegelungsgrad von 50,9 % für die Siedlungs- und Verkehrsflächen Bayerns.

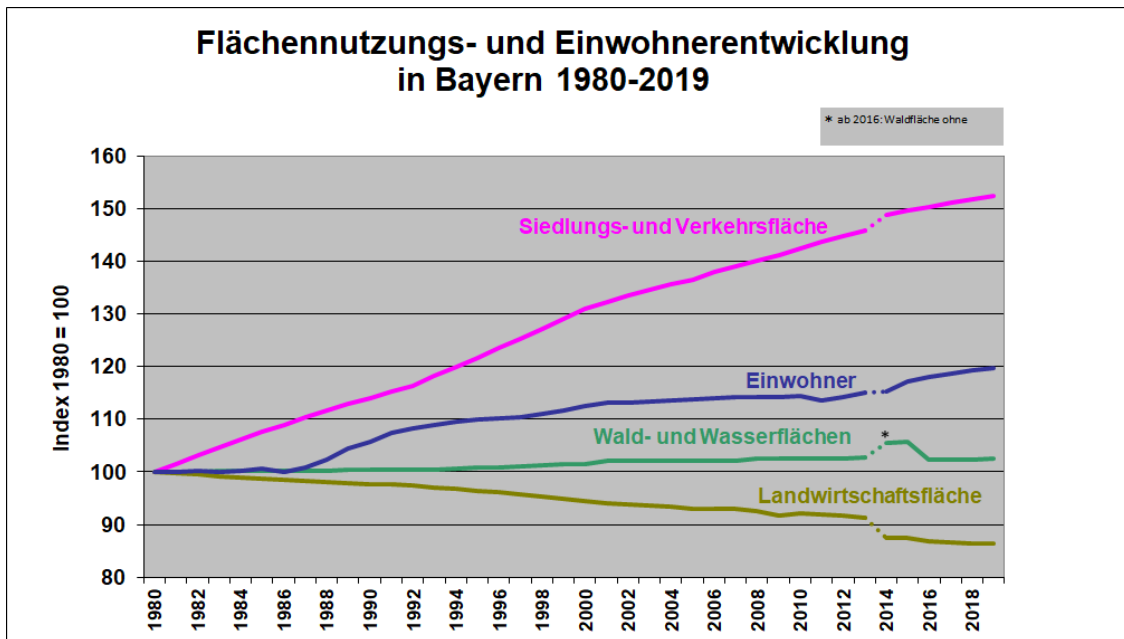


Abbildung 4: Flächennutzungs- und Einwohnerentwicklung in Bayern 1980-2019
(Quelle: LfU 2020)

Der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche hat sich dabei schon lange **von der Einwohnerentwicklung entkoppelt**: Der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt prozentual seit 1980 kontinuierlich über dem Zuwachs der Einwohnerzahl. Während die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Zeitraum 1980-2019 um 52 % zunahm, stieg die Einwohnerzahl im gleichen Zeitraum nur um 20 % an (vgl. Abbildung 3). Der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche geht dabei größtenteils zulasten landwirtschaftlicher Flächen, womit die Flächenkonkurrenz zwischen Futter- und Lebensmittelanbau, Klimaschutz und Naturschutz kontinuierlich weiter verschärft wird. Besonders schwerwiegend äußert sich diese Entwicklung in ländlichen Regionen sowie Grenzland- und überwiegend strukturschwachen Räumen, in denen das LfU einen besonders hohen Anteil des Flächenverbrauchs sieht (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, linker Teil). Auch in den Einteilungen nach dem LEP (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, rechter Teil) nehmen ländliche Räume sowie Räume mit besonderem Handlungsbedarf (RmbH) einen Großteil des Flächenverbrauchs in Anspruch, während Verdichtungsräume nur einen kleinen Teil des Flächenverbrauchs beanspruchen. Diese Einteilungen sind bieten jedoch nur begrenzte Erkenntnisse, daher soll im Folgenden ein auch räumlich detaillierterer Blick auf den Flächenverbrauch in Bayern geworfen werden.

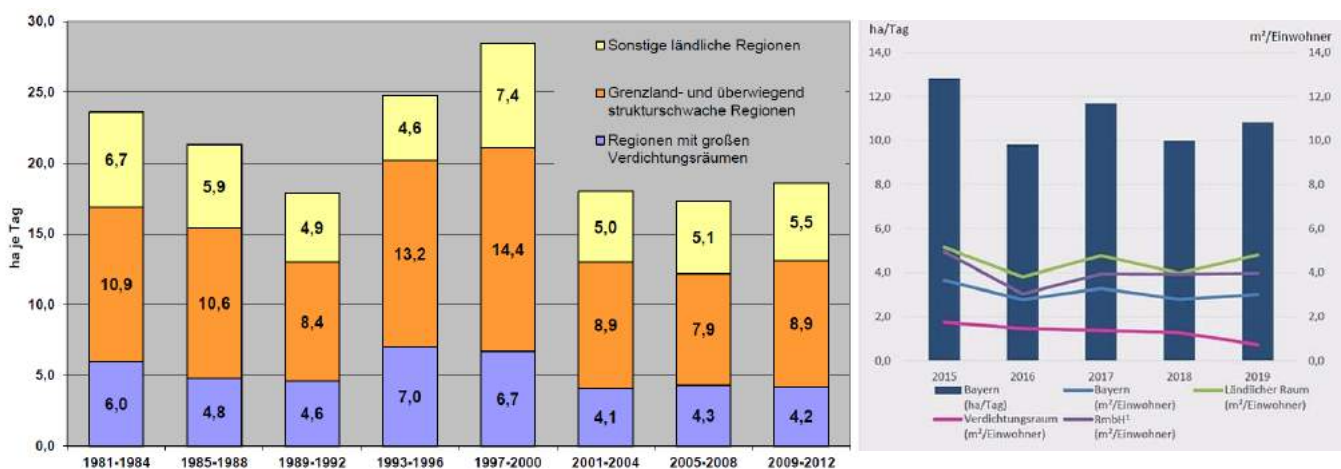


Abbildung 3: Linker Teil: Flächenverbrauch in den Regionstypen nach Einordnung des LfU 1981 – 2021
(Quelle: Hensold 2014);
rechter Teil: Flächenverbrauch in den Regionstypen nach Einordnung im Rahmen des LEP 2015-2019
(Quelle: StMWi 2020)

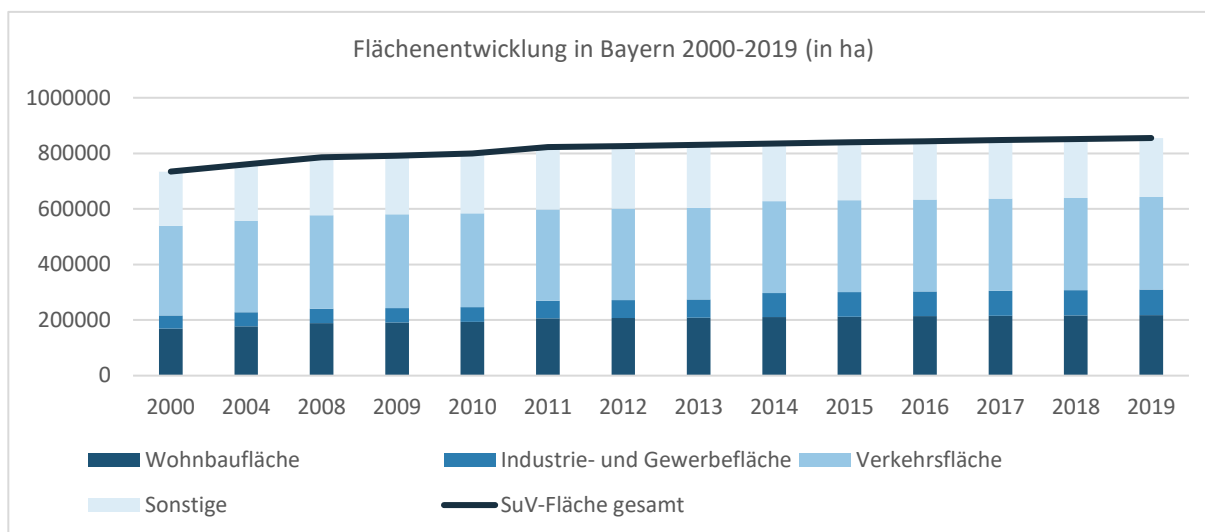


Abbildung 5: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Flächenart in Bayern in den Jahren 2000-2019 (Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des BayLfStat)

2.1.1 Ein detaillierter Blick auf den Flächenverbrauch

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Bayern ist alleine von 2000-2019 durch neue Bautätigkeiten weiter kontinuierlich **um insgesamt 16,4 % gewachsen** (vgl. Abbildung 5). Um den vermeintlichen Widerspruch von Flächensparen und Befriedigung von Wohnbedarfen genauer zu analysieren, müssen die Daten nach den jeweiligen Flächentypen differenziert betrachtet werden. In den Jahren 2000 bis 2019 wurden in Bayern 49.101 ha (+29,1%) für Wohnen (Gebäude- und Freifläche für Wohnen) und 44.952 ha (+94,9%) für Gewerbe (Gebäude- und Freifläche für Industrie und Gewerbe) neu in Anspruch genommen. Für Verkehrsflächen waren es bei einer hohen Ausgangsposition zwischen 2000 und 2019 immer noch 9.018 ha (+2,8%) und 17.667 ha (+9,1%) für sonstige Flächen. Zwar lassen sich die Zahlen aufgrund der Datenumstellung nicht 1:1 vergleichen (vgl. Box: Umstellung der Datengrundlage in 2.1.1), doch lässt sich erkennen, dass insbesondere die Wohnbauflächen und die Industrie- und Gewerbeflächen zentrale Treiber des Flächenverbrauchs in Bayern sind.

Auch nach Abschluss der Datenumstellung im Jahr 2014 jedoch verdeutlicht der neue ermittelte Flächenverbrauch diesen Trend (Abbildung 6). Während die Kategorie „Sonstige“, unter die auch Erholungsflächen und Friedhöfe fallen, starken Schwankungen unterliegt, nehmen Wohnbauflächen und Industrie- und Gewerbeflächen einen konstant hohen Anteil des Flächenverbrauchs ein. Die Verkehrsflächen stellen insgesamt einen sehr hohen Anteil der SuV-Fläche dar. Der bisherige Trendverlauf verdeutlicht, dass **das Ziel den Flächenverbrauch auf 5 ha/Tag zu reduzieren in weiter Ferne liegt**. Eine Flächenkreislaufwirtschaft scheint nach diesen Verläufen nicht erreichbar.

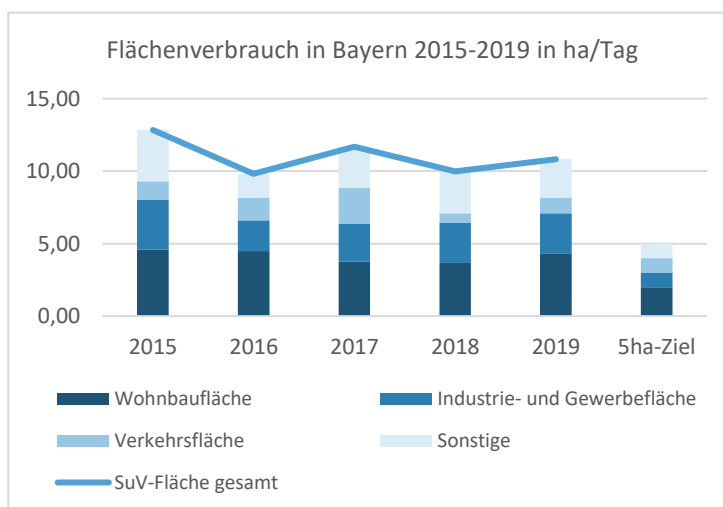


Abbildung 6: Flächenverbrauch in Bayern (SuV-Fläche in ha/Tag) seit 2015 in Bezug zur Zielmarke der Bayerischen Staatsregierung (Eigene Darstellung)

Die Flächeninanspruchnahme differenziert sich dabei räumlich teilweise stark: In Gemeinden in überwiegend strukturschwachen Räumen und im östlichen und südlichen Grenzland sowie zum Teil in den sonstigen eher peripheren ländlichen Räumen ist die Flächeninanspruchnahme pro Einwohner vergleichsweise hoch. Insbesondere in den Einzugsgebieten der Metropolregionen (München, Nürnberg) ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner dagegen eher geringer (vgl. Abbildung 7). Die Entwicklung in den Jahren 2000-2019 war hier vor allem im östlichen sowie z.T. im südlichen Teil Bayerns besonders wenig flächensparend, gemessen an der Einwohnerzahl (vgl. Abbildung 8). Hier lassen sich besonders in Niederbayern und der Oberpfalz (z.T. auch in Oberfranken) Regionen erkennen, bei denen mehr als 250 m² zusätzliche SuV-Fläche je Einwohner

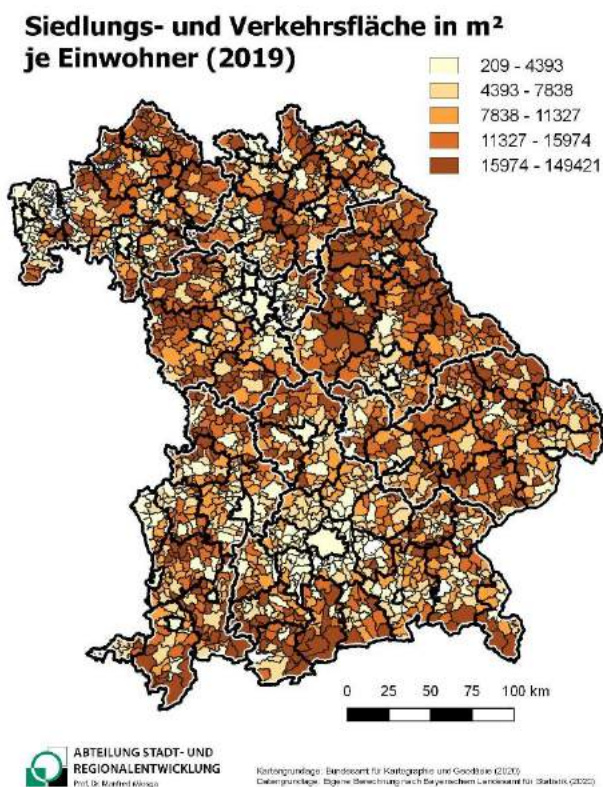


Abbildung 7: Siedlungs- und Verkehrsfläche in m² je Einwohner (2019) in den Gemeinden Bayerns (Eigene Darstellung nach Daten des BayLaSta 2020)

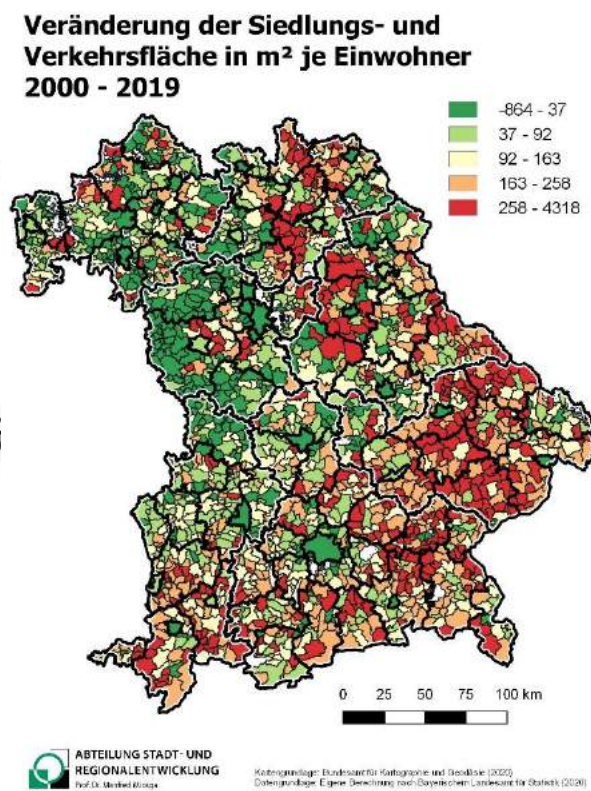


Abbildung 8. Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in m² je Einwohner (2000-2019) in den Gemeinden Bayerns (Eigene Darstellung nach Daten des BayLaSta 2020)

entstanden ist, während in anderen Regionen wie Mittelfranken, Unterfranken oder Teile Schwabens in den vergangenen zwanzig Jahren sogar in der Tendenz weniger SuV-Fläche je Einwohner aufweisen. Eine klare räumliche Einordnung lässt sich darüber hinaus jedoch nicht feststellen, womit deutlich wird, dass die wachsende SuV-Fläche je Einwohner eine regionsübergreifende Entwicklung in ganz Bayern darstellt.

Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung & Flächenverbrauch

In der Analyse wird deutlich, dass insbesondere in den Verdichtungsräumen die Kommunen mit vergleichsweise wenig Flächenneuinanspruchnahme auskommen und dabei den großen Teil des Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstums aufnehmen. Die Flächenneuinanspruchnahme ist vor allem in den kleineren Kommunen besonders hoch gewesen, die z.T. in den letzten Jahren Einwohnerverluste zu verzeichnen hatten. Dies deutet darauf hin, dass gerade in Regionen mit Bevölkerungsrückgang seitens der Kommunen die Strategie verfolgt wird, mit der überdurchschnittlich hohen zusätzlichen Neuausweisung von Flächen für Wohnen und Gewerbe Schrumpfungprozesse aufhalten zu wollen (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Dies macht einen differenzierten Blick auf die Bevölkerungsentwicklung notwendig.

Die Bevölkerungsentwicklung in Bayern verzeichnete bereits seit dem Jahrtausendwechsel eine sehr unterschiedliche Entwicklung. So bündelten sich Bevölkerungszunahmen in Bayern hauptsächlich im südlichen Zentrum (rund um große Ballungsgebiete wie München, Augsburg, Ingolstadt, Regensburg und z.T. Nürnberg), während einige Gebiete ohne größere Ballungsräume (z.B. in Mittel- und Oberfranken oder der Oberpfalz) zum Teil deutlich weniger Einwohner verzeichneten (vgl. Abbildung 10). Dies hat zentrale Auswirkungen auf die Wohnraumentwicklung und führt zu unterschiedlichen Effekten. Neben den räumlichen Unterschieden (bspw. zwischen dem nördlichen und südlichen Bayern) spielen z.B. die Größe und Anbindung der jeweiligen Räume eine zentrale Rolle. Um die zentralen Entwicklungen und damit verbundene Folgen nachzeichnen zu können, soll die Wohnraumpolitik der vergangenen Jahre nachgezeichnet und anhand verschiedener Kriterien analysiert werden (Kapitel 2.2). Nicht nur entlang der Größe (Abbildung 10), auch entlang der unterschiedlichen Regierungsbezirke ergeben sich deutliche Unterschiede (Abbildung 9). So haben absolut gesehen Oberbayern, Niederbayern, Schwaben und Oberfranken den größten Flächenzuwachs. Insbesondere Ober- und Unterfranken haben jedoch in der gleichen Zeit sogar Bevölkerungsverluste zu verzeichnen gehabt.

Bevölkerungsentwicklung 2000 - 2019 in %

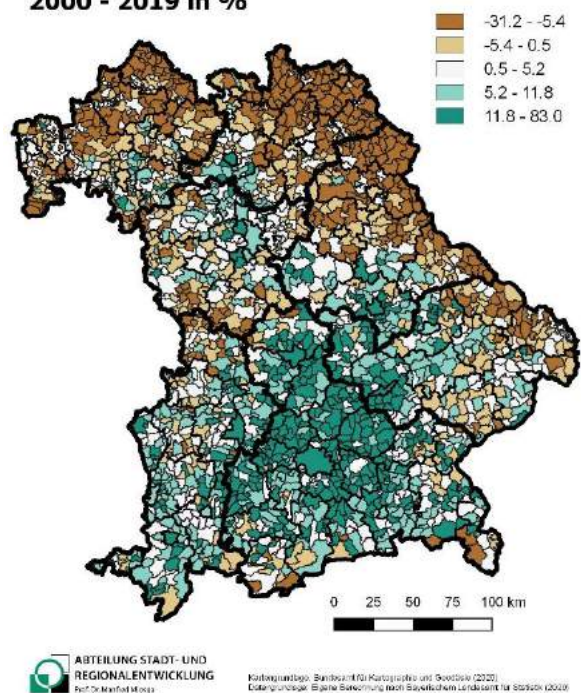


Abbildung 10: Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Bayern 2000-2019 in %
(Eigene Darstellung nach Daten des BayLSta 2020)

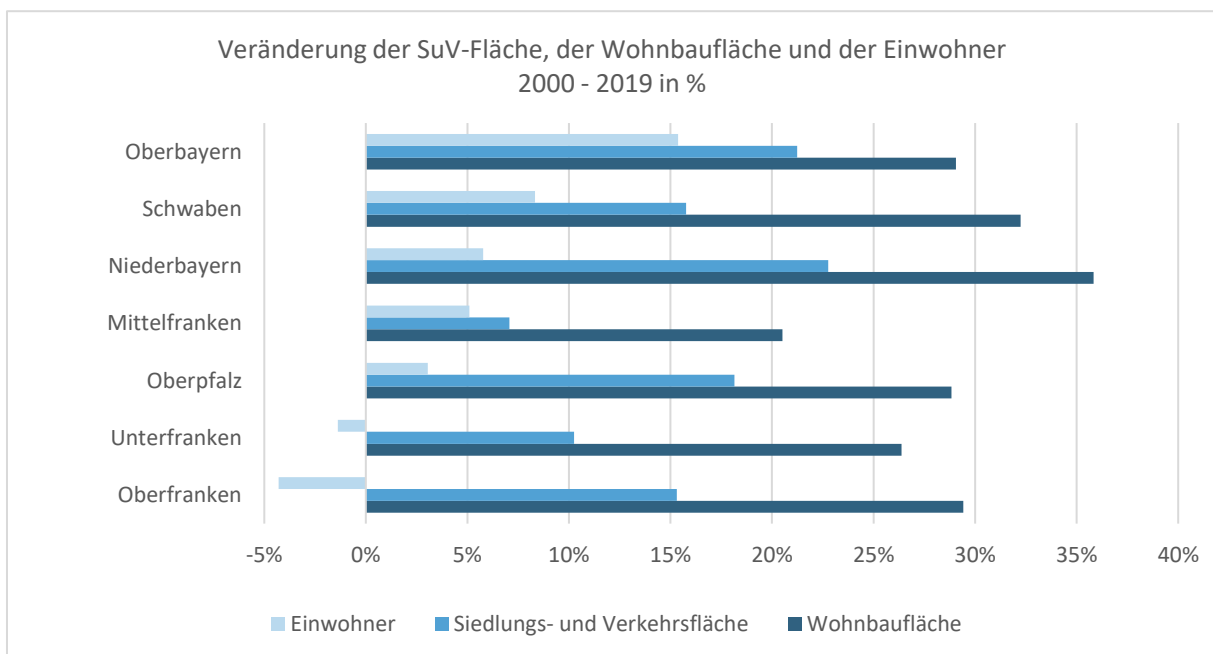
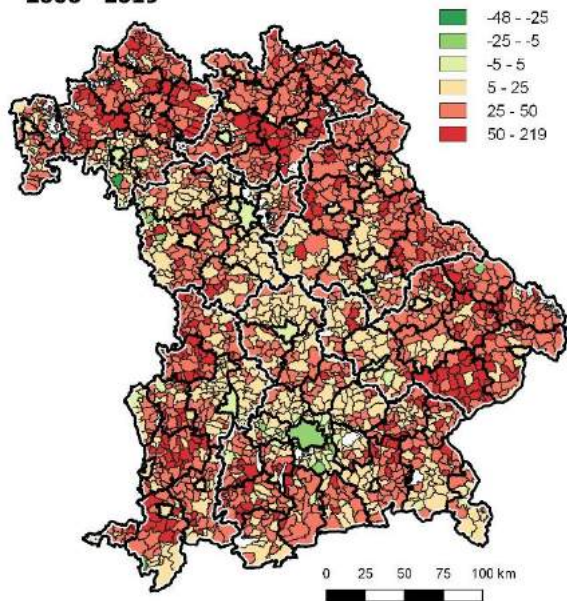


Abbildung 9: Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Flächenverbrauch: Veränderung der SuV-Fläche sowie Veränderung der Einwohnerzahlen nach Regierungsbezirken im Zeitraum 2000-2019 in %
(Eigene Darstellung)

In der Gegenüberstellung der Bevölkerungsentwicklung und Wohnflächenentwicklung fällt zwar auf, dass beinahe in allen Kommunen ein höherer Wohnflächen- als Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen war (Abbildung 12; **Beispielrechnung:** Wohnflächenentwicklung +30% - Bevölkerungsentwicklung +5% = Differenz +25%).

Insbesondere in kleineren Kommunen fern von Ballungsräumen ist diese Differenz jedoch besonders hoch. Es lässt sich jedoch auch räumlich erkennen, dass die höchsten Differenzen nicht in Kommunen mit den höchsten Bevölkerungsverlusten zu verzeichnen sind, sondern eher in Räumen, die sich als „Zwischengebiete“ bezeichnen lassen (z.B. zwischen Bayreuth und Bamberg). Hier wird deutlich, dass zahlreiche Kommunen viele neue Wohnflächen ausweisen, deren Trend aber eigentlich eine weitaus niedrigere Bevölkerungsentwicklung aufweist. In Anbetracht der weiteren Bevölkerungsvorausberechnungen (Abbildung 11) drohen sich auch in Zukunft übergreifende, langfristige Trends und bereits bestehende Polarisierungen zwischen einzelnen Regionen in Bayern weiter zu verschärfen, wenn keine Änderungen vor sich gehen.

Vergleich von Wohnflächenentwicklung (in %) und Bevölkerungsentwicklung (in %) von 2000 - 2019

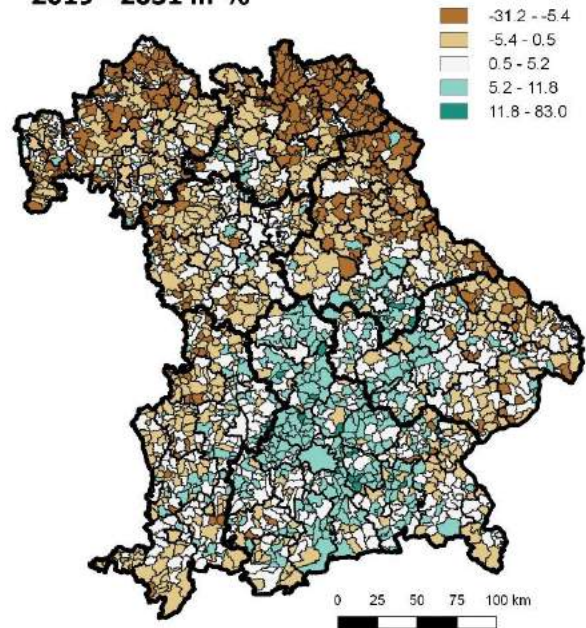


ABTEILUNG STADT-UND REGIONALENTWICKLUNG
Prof. Dr. Martin Kretschmer

Kartographie: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2020)
Datenquelle: Eigene Darstellung nach Bayerischem Landesamt für Statistik (2020)

Abbildung 12: Vergleich von Wohnflächenentwicklung (in%) und Bevölkerungsentwicklung (in%)
(Eigene Darstellung nach Daten des BayLaSta 2020)

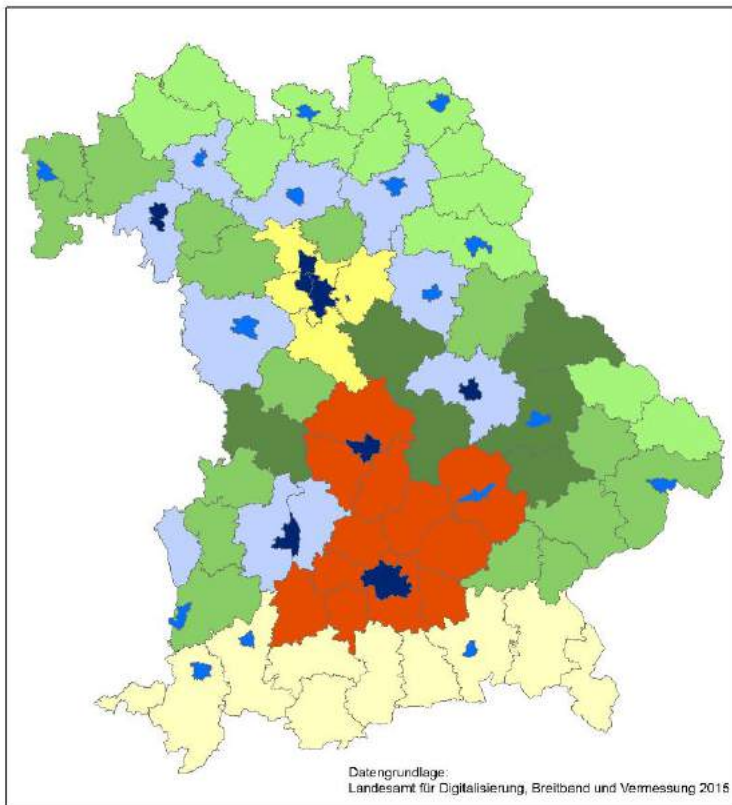
Bevölkerungsvorausberechnung 2019 - 2031 in %



ABTEILUNG STADT-UND REGIONALENTWICKLUNG
Prof. Dr. Martin Kretschmer

Kartographie: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2020)
Datenquelle: Eigene Berechnung nach Bayerischem Landesamt für Statistik (2020)

Abbildung 11: Bevölkerungsvorausberechnung 2019-2031 in %
(Eigene Darstellung nach Daten des BayLaSta 2020)



Raumtypen		
■ Großstadt	■ Randlage	■ ländlicher Raum
■ Kernraum EMN	■ Umland von Zentren	■ ländlicher Raum mit Wachstumsansätzen
■ Mittelstadt	■ Wachstumsraum EMM	■ südl. Alpenrand

*Abbildung 13: Landkreise und Städte Bayerns eingeteilt nach Raumtypen
(Quelle: LDBV 2015)*

ländlichen Raums unterschieden werden. Bei der Differenzierung waren u.a. folgende Annahmen untersuchungsleitend:

- die Landkreise entlang des Alpenraums haben ähnliche Entwicklungsbedingungen und können daher zusammengefasst betrachtet werden (**südlicher Alpenrand**).
- die Landkreise entlang der Grenze zu den neuen Bundesländern und zur Tschechischen Republik haben aufgrund der ehemaligen Trennwirkung des „eisernen Vorhangs“ und dem nach wie vor bestehenden Fördergefälle zu den angrenzenden Ländern ähnlich schwierige Entwicklungsbedingungen bzw. -probleme. Sie sind zudem vom industriellen Strukturwandel besonders betroffen. Diese werden als **Gebiete in Randlage** gemeinsam betrachtet, mit der Ausnahme des Landkreises Cham.
- die Landkreise, die im Einflussbereich der Metropolregionen München und Nürnberg stehen (Landkreise Landshut und Neumarkt i.d.OPf.) oder zudem besonders positive Entwicklungsansätze besitzen (Landkreise Cham, Straubing-Bogen, Donau-Ries und Dingolfing-Landau), werden als **Landkreise im ländlichen Raum mit Wachstumsansätzen** zusammengefasst.
- Landkreise, die das Umland von Mittelstädten abbilden, werden als **Umland von Mittelstädten** zusammengefasst betrachtet; hier wird ein kleinräumiger Suburbanisierungseffekt vermutet.
- die **Großstädte** in Bayern mit mehr als 100.000 Einwohnern haben eine besondere Entwicklungsfunktion und bilden die bedeutenden Zentren für die wirtschaftliche Entwicklung und als Schwerpunkte für breit gefächerte Arbeitsmärkte (München, Nürnberg, Augsburg, Ingolstadt, Würzburg).

Da eine Analyse nur auf Grundlage der Regierungsbezirke oder den Gebietskategorien des LEP den unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der Regionen und insbesondere den Unterschieden in einigen ländlichen Räumen nicht immer gerecht werden kann, wurde an geeigneten Stellen versucht, über herkömmliche Einteilungen hinaus, Typen von Gebietskörperschaften zu bilden, die über ähnliche Rahmenbedingungen verfügen. (vgl. Abbildung 13). Die folgenden Regionstypen weisen jedoch einen stark experimentellen Charakter auf und zielen zunächst nicht auf eine mögliche übergreifende Bildung neuer Gebietskategorien. Sie sollen jedoch helfen, Erkenntnisse über die raumstrukturelle Entwicklung in Bayern zu erzielen und insbesondere die ländlichen Räume differenzierter zu betrachten. Daher soll nicht nur zwischen ländlichem und urbanen Raum differenziert werden, sondern auch Metropolregionen, Mittelstädte und Umland-Regionen sowie verschiedenen Typen peripheren

- die **Mittelstädte** (Oberzentren < 100.000 Einwohner) stellen ein wichtiges Rückgrat für die Entwicklung außerhalb der Kerne der Metropolregionen dar. Insbesondere in ländlichen Räumen sind sie wichtige Bezugspunkte für Versorgungseinrichtungen und Bildungsinfrastruktur.
- die Landkreise um den Metropolenkern Landeshauptstadt München und um die prosperierende Stadt Ingolstadt herum werden als **oberbayerischer Wachstumsraum** zusammengefasst.
- die um den Metropolenkern Nürnberg herumliegenden Landkreise werden als **Kernraum der EMN** (Europäische Metropolregion Nürnberg) zusammengefasst.
- die übrigen Landkreise werden als ländlicher Raum bezeichnet.

Betrachtet man auf dieser Grundlage die Einwohner- und Flächenentwicklung der vergangenen 20 Jahre, lassen sich deutliche Trends erkennen (vgl. Abbildung 14). Übergreifend hat sich dabei der Zuzug in die bayerischen Großstädte verstetigt (+16%) und bleibt hier auch auf einem ähnlichen Niveau wie der Zuwachs der Wohnbaufläche (15%). Der umliegende Wachstumsraum EM München sowie auch der südlich angrenzende Alpenrand haben dagegen bei den anteilig größten Zuwachsraten der Siedlungs- und Verkehrsfläche (+21 % und +28%) wie auch der Wohnbauflächen (+31% und +35%) nur einen sehr geringen Anteil der Bevölkerungsgewinne zu verzeichnen (6% und 7%). Eine ähnliche Entwicklung vollzieht sich in den anderen Regionstypen „Umland von Zentren“ und dem Kernraum der EM Nürnberg. Auch hier sind die zusätzlichen Wohnbau- und übergreifenden Siedlungs- und Verkehrsflächen in keinem Verhältnis zu der zusätzlich aufgenommen Bevölkerung. Der ländliche Raum sowie der ländliche Raum mit Wachstumsansätzen verzeichnet hier zwar ebenfalls sehr hohe Flächenzuwachsraten (15% und 18%), nimmt jedoch mittlerweile auch einen höheren Anteil des Bevölkerungszuwachses auf (9% und 11%). Lediglich in den Randgebieten Bayerns wird nach wie vor eine ungleiche Entwicklung deutlich. Hier wird sogar bei Bevölkerungsrückgängen (-8%) ein unverhältnismäßig hoher Flächenzuwachs generiert (+17% SuV-Fläche und +29% Wohnbaufläche).

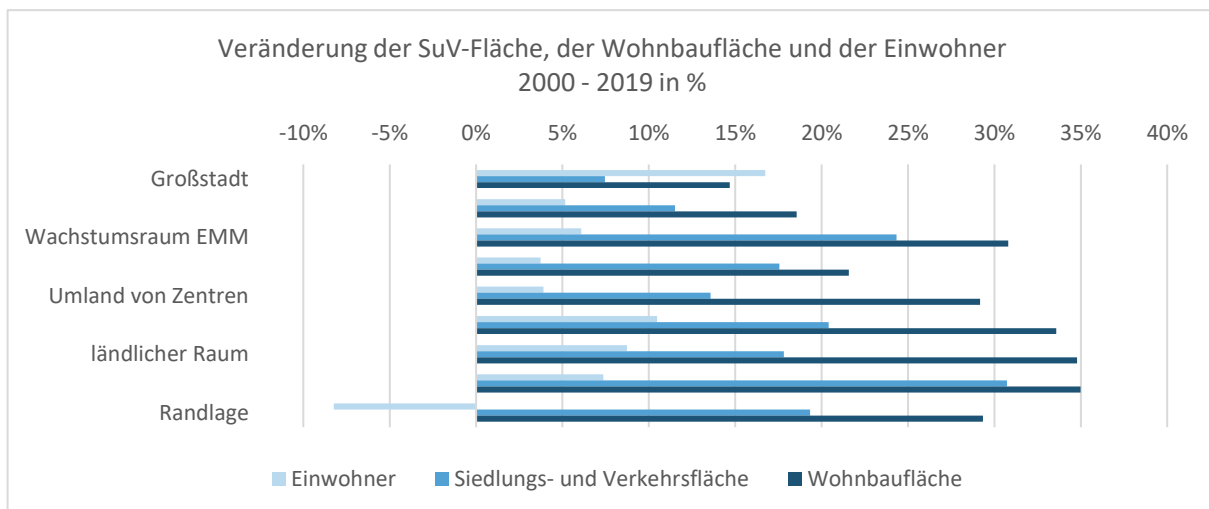


Abbildung 14: Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Flächenverbrauch: Veränderung der SuV-Fläche sowie Veränderung der Einwohnerzahlen nach Regionstypen im Zeitraum 2000-2019 in % (Eigene Darstellung)

Während absolut betrachtet die bayerischen Großstädte also mit über 400.000 Einwohnern fast die Hälfte des Bevölkerungszuwachses aufnehmen, haben sie nur 5% des Wohnflächenzuwachses in Anspruch genommen (vgl. Tabelle 1). Ebenso wurden mit knapp 8% der Industrie- und Gewerbeflächenzuwächse mehr als 30% der zusätzlichen Beschäftigten aufgenommen. In anderen Regionstypen wurde dagegen mit sehr viel höheren Flächenzuwächsen anteilig weniger erreicht. So konnten die Landkreise im Umland der Mittelzentren mit 15% der zusätzlichen Wohnbauflächen nur 7% der Bevölkerungsgewinne verzeichnen. Aus Sicht der Gewerbeflächenentwicklung fallen hier besonders die Kreise in Randlage sowie des sonstigen ländlichen Raums auf. Mit 11% und 25% der zusätzlichen Flächen konnte nur 5% bzw. 13% der zusätzlichen Arbeitsplätze gewonnen werden. Während also die Großstädte nach wie vor in der Flächeneffizienz steigen, versuchen einige Regionen

mit überproportional vielen Wohn- oder Gewerbeflächen Einwohner oder Arbeitsplätze anziehen, was insgesamt den Flächenverbrauch erhöht.

Tabelle 1: Kennzahlen der Flächeneffizienz im Zeitraum 2000-2019 nach Regionstypen (Eigene Berechnung nach Zahlen des LfStat 2020)

Entwicklung 2000-2019	Einwohnerentwicklung (absolut)	Anteil an Bevölkerungsentwicklung 2000-2019 in %	Anteil an Entwicklung Wohnbaufläche 2000-2019 in %	Anteil an Entwicklung Industrie- und Gewerbefläche 2000-2019 in %	Anteil an Entwicklung S.v. Beschäftigte in % (Referenztrium: 2010-2019)	Anteil an Entwicklung SuV-Fläche 2000-2019 in %
Großstädte [n = 8]	+ 424.399	47,45	5,32	7,82	32,06	3,35
Mittelstädte [n = 16]	+ 43.495	4,86	3,36	5,77	6,34	2,82
Umland von Mittelstädten [n = 10]	+ 59.099	6,61	14,54	14,24	8,68	11,42
Wachstumsraum OBB [n = 11]	+ 103.223	11,54	13,71	11,63	16,48	15,49
Kernraum EMN [n = 5]	+ 21.378	2,39	3,81	3,65	3,67	4,09
Randlage [n = 13]	- 94.155	-10,53	12,42	11,23	5,34	14,64
Ländlicher Raum [n = 17]	+ 171.293	19,15	24,28	25,35	12,54	21,14
Ländlicher Raum mit Wachstumsansätzen [n = 6]	+ 71.469	7,99	8,97	10,77	5,65	10,55
Südlicher Alpenrand [n = 10]	+ 94.281	10,54	13,59	9,55	9,24	16,50
Bayern Gesamt:	894482	100	100	100	100	100

Betrachtet man die unterschiedlichen Größen der Gemeinden fallen deutliche Zusammenhänge auf.

60% des Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche fällt auf die Kommunen mit weniger als 6.500 Einwohner (Abbildung 15). Auf die kreisfreien Städte hingegen nur 6%. In den Jahren 2000 bis 2019 wurden etwa 28,90 % der gesamten Wohnflächenneuausweisung in den Gemeinden mit weniger als 3.500 Einwohnern getätigt, während in diesen Gemeinden die Einwohnerzahl lediglich 3,04% des gesamten Bevölkerungszuwachses

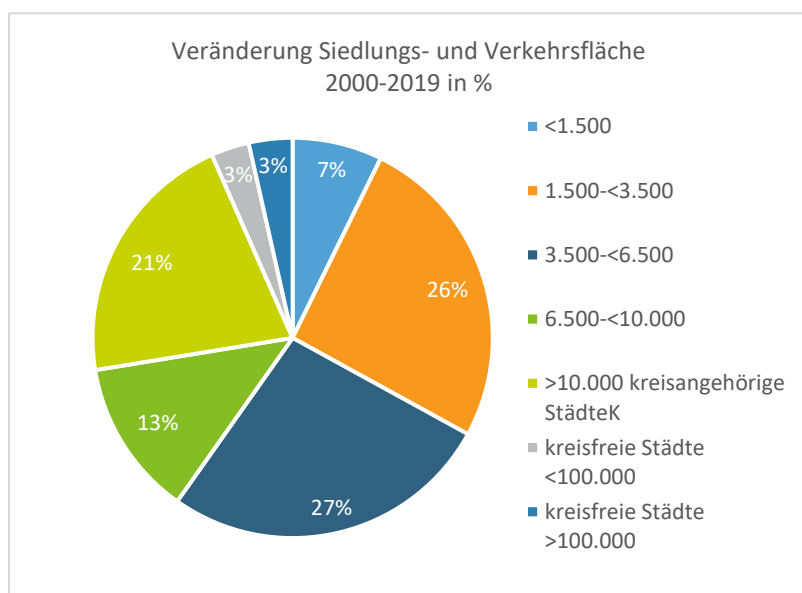


Abbildung 15: Anteile an der Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Größe der Gebietskörperschaften (Eigene Darstellung nach Daten des BayLaSta 2020)

wuchs (um 25.736 Einwohner). Hingegen haben die bayerischen Großstädte über 100.000 Einwohner (Oberzentren in den Verdichtungsräumen) im gleichen Zeitraum über 420.000 neue Einwohner und damit über 47 % des gesamten Bevölkerungswachstums in Bayern aufgenommen (vgl. Tabelle 2). Dafür haben sie jedoch nur 5,3 % der zusätzlichen Wohnfläche in Anspruch genommen (+14,42 %). In den kreisfreien Städten mit weniger als 100.000 Einwohner wird ein Bevölkerungszuwachs von fast 50.000 (5,2 % des Gesamtzuwachses) erzielt, wobei eine Ausweitung der Wohnfläche um 17,71 % (3.318 ha zusätzlich oder 3,5 % der gesamten

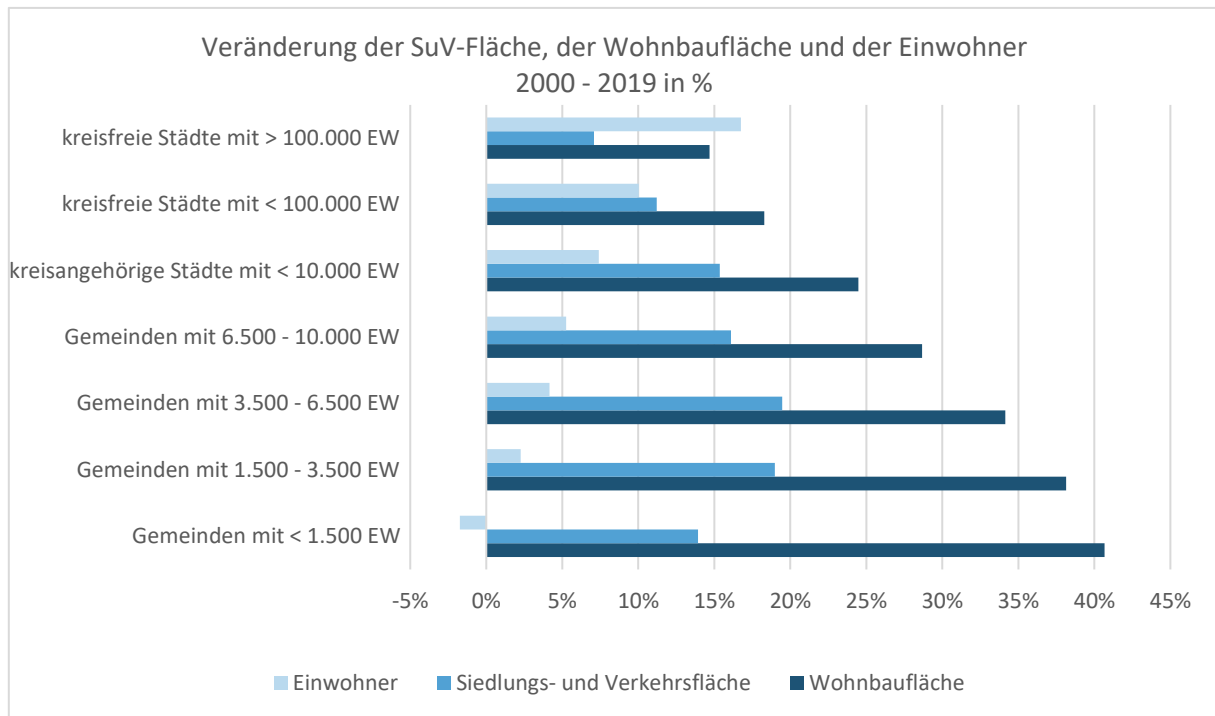


Abbildung 16: Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Flächenverbrauch: Veränderung der SuV-Fläche sowie Veränderung der Einwohnerzahlen nach Gemeindegrößenklassen im Zeitraum 2000-2019 in % (Eigene Darstellung)

Flächenneuanspruchnahme in Bayern) stattfand.

Außer in den Großstädten mit über 100.000 Einwohner findet eine enorme Entkoppelung von Wohnflächenzuwachs und Einwohnerentwicklung statt. Kleine und mittlere Gemeinden bis 10.000 Einwohner weisen dabei ein besonders großes Missverhältnis auf. Um knapp ein Fünftel des Bevölkerungszuwachses aufzunehmen, benötigen sie mehr als zwei Drittel der neu ausgewiesenen Wohnbauflächen (69 %).

Diese schlechte Flächeneffizienz ist insofern bemerkenswert, da es sich bei den Gemeinden bis 10.000 Einwohnern in der Regel nicht um Zentrale Orte mittlerer oder höherer Zentralitätsstufe handelt, die laut gängigen raumordnerischen Zielvorstellungen eigentlich den Zuwachs an Arbeitsplätzen und Wohnbevölkerung aufnehmen sollten, auch um eine Flächenneuanspruchnahme in den nichtzentralen Orten zu begrenzen. Die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und die kreisfreien Städte nehmen zwar knapp 80 % des Bevölkerungszuwachses auf weniger als einem Drittel der neu ausgewiesenen Wohnfläche auf. Die kleinen Kommunen investieren jedoch enorm viel Fläche für einen deutlich geringeren Effekt. Das Problem der Flächenneuanspruchnahme wird offensichtlich dort ausgelöst, wo es aus landesplanerischer Sicht eigentlich gar nicht in diesem Umfang stattfinden sollte.

Tabelle 2: Kennzahlen der Flächeneffizienz im Zeitraum 2000-2019 nach Größenklassen der Gebietskörperschaften
(Eigene Berechnung nach Zahlen des LfStat 2020)

Entwicklung 2000-2019	Einwohnerzuwachs (absolut)	Anteil an Bevölkerungsentwicklung 2000-2019 in %	Anteil an Entwicklung Wohnbaufläche 2000-2019 in %	Anteil an Entwicklung Industrie- und Gewerbefläche 2000-2019 in %	Anteil an Entwicklung S.v. Beschäftigte in % (Referenzzeitraum: 2010-2019)	Anteil an Entwicklung SuV-Fläche 2000-2019 in %
Kreisfreie Städte >100.000 Ew [n = 8]	+ 424.399	47,45	5,32	7,84	32,12	3,41
Kreisfreie Städte <100.000 Ew [n = 17]	+ 46.263	5,17	3,49	5,97	7,08	3,00
Kreisangehörige Städte und Gemeinden >10.000 Ew [n = 207]	+ 241.494	27,00	22,14	27,21	29,71	20,90
Kommunen 10.000 – 6.500 Ew [n = 174]	+ 69.085	7,72	12,63	12,94	8,87	12,46
Kommunen 6.500 – 3.500 Ew [n = 443]	+ 83.555	9,34	24,69	20,74	13,00	26,90
Kommunen 3.500 – 1.500 Ew [n = 748]	+ 38.815	4,34	23,99	18,70	7,39	25,89
Kommunen >1.500 Ew [n = 459]	-9.129	-1,02	7,73	6,59	1,83	7,43
Bayern Gesamt:	+ 894.482	100	100	100	100	100

In den Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern gelingt auch **hinsichtlich der gewerblichen Entwicklung** eine deutliche Steigerung der Flächeneffizienz: Die Zahl der Arbeitsplätze, gemessen in der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, konnte um 336.923 gesteigert werden (32,12 % des gesamten Zuwachses an Arbeitsplätzen in Bayern), wobei die dafür notwendige Industrie- und Gewerbefläche nur um weniger als 8 % zunahm. Industriebrachen und gewerbliche Konversionsflächen konnten in den Großstädten also teilweise sehr effizient genutzt und umgewandelt werden, ohne viele zusätzliche Fläche in Anspruch zu nehmen. Die kreisfreien Städte mit weniger als 100.000 Einwohner, die insbesondere in den ländlichen Räumen eine bedeutende Funktion als regionale Arbeitsplatzschwerpunkte einnehmen sollen, weisen ebenfalls eine relativ

gute Effizienz in der gewerblichen Flächennutzung auf. Die kreisangehörigen Städte mit mehr als 10.000 Einwohner benötigen in etwa ähnliche Flächen: Um 29 % des Arbeitsplatzzuwachses zu erreichen, stellen sie 27 % der Flächenneuausweisungen bereit. In den anderen Größenklassen zeigt sich hingegen eine negative Bilanz. Die Gemeinden < 10.000 Einwohner investieren knapp 59 % der gesamten bayerischen Flächenneuausweisung in Gewerbeflächen, um 31 % des Zuwachses an Arbeitsplätzen zu erreichen (vgl. Tabelle 2).

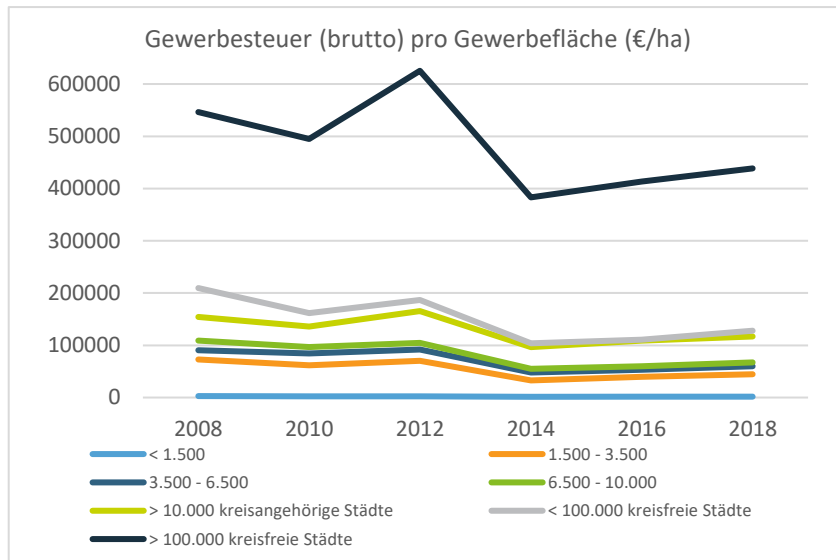


Abbildung 17: Gewerbesteureinnahmen der Kommunen pro Hektar Gewerbefläche (€/ha)
(Eigene Darstellung nach Daten des LfStat 2020)

Die Flächeneffizienz insbesondere in den kleineren Kommunen sinkt folglich zunehmend ab: Mit höherer Flächeninanspruchnahme können in kleinen Kommunen oftmals trotzdem nur weniger Einwohner*innen gehalten werden und trotz massiver Gewerbeflächenausweisung nur verhältnismäßig wenige neue Arbeitsplätze erreicht werden. Während die höhere Flächeneffizienz (Flächenverbrauch steigt langsamer als die Bevölkerungsentwicklung) in größeren Städten (< 100.000 EW) zunahm, stieg der Flächenverbrauch in kleineren Kommunen auch bei sinkender Bevölkerung. 72,4 % der neu in Anspruch genommenen Fläche fand in Kommunen < 10.000 EW statt, nur 6,4 % in größeren Städten. Insbesondere in den Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohner*innen, vor allem in peripheren ländlichen Räumen und den kleinsten Kommunen mit < 1.500 EW, ist

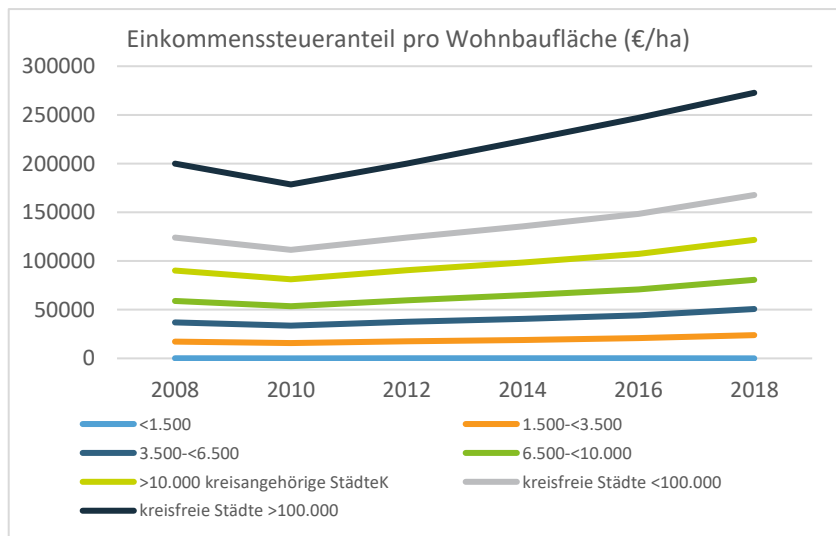


Abbildung 18: Einkommenssteueranteile der Kommunen pro Hektar Baulandfläche (€/ha)
(Eigene Darstellung nach Daten des LfStat 2020)

der Zusammenhang zwischen flächenextensiven Ausweisungen von Wohnbau-Gebieten und der hohen Flächeninanspruchnahme deutlich. Hier werden kaum positive Zahlen in der Einwohnerentwicklung oder den Arbeitsplätzen erzielt, wodurch auch durchschnittliche Kosten für die Kommunen weiter steigen (siehe auch Kapitel 2.3). Dadurch wird ein weiterer Trend deutlich: Während der Einkommenssteueranteil der Kommunen pro Hektar Wohnbaufläche zumindest in größeren Städten angestiegen ist (in den anderen Kategorien nur leicht steigend bis gleichbleibend; vgl. Abbildung 18), sinkt das Gewerbesteueraufkommen pro Hektar Gewerbefläche in allen Gebietskategorien tendenziell ab (in kleineren Kommunen stärker; vgl. Abbildung 17).

Für Kommunen bedeutet dies, dass selbst durch das fortgesetzte Ausweisen von neuen Gewerbeflächen durchschnittlich **weniger neue zusätzliche Einnahmen** je Fläche erzielt werden und auch nicht zwangsläufig die gewünschte Effekte auf Arbeitsplätze haben, bzw. diese woanders entstehen. Im Gegenteil werden oftmals durch weitere Gewerbeflächenausweisungen wichtige Daseinsvorsorgefunktionen aus dem Ortskern gezogen (Donut-Effekt), mit allen negativen Effekten (siehe auch Kapitel 2.3). Die zunehmende Entfernung von Arbeitsplatz und Wohnort, durch die Verlagerung der Arbeitsplätze in größere Zentren verstärkt jedoch auch das Mobilitätsaufkommen und stellt damit insbesondere ländlichen Kommunen immer weitere Anforderungen an die Infrastruktur.

2.2 Muster der Wohnraumentwicklung in Bayern

Die Analyse des zunehmenden Flächenverbrauchs macht eine differenzierte Betrachtung der vergangenen Siedlungsentwicklung und der Muster des Wohnungsbaus sowie deren Folgen erforderlich.

Dem Bereich **Wohnen als Grundbedürfnis** kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Ein ausreichendes und differenziertes Wohnangebot ist dabei nicht nur in der bayerischen Verfassung (Art. 106) verankert:

- (1) *Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung.*
- (2) *Die Förderung des Baues billiger Volkswohnungen ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden.*
- (3) *Die Wohnung ist für jedermann eine Freistätte und unverletzlich.*

Auch das übergeordnete Staatsziel der „**gleichwertigen Lebensverhältnisse in ganz Bayern**“ beinhaltet das Grundrecht auf bezahlbaren und angemessenen Wohnraum in allen Landesteilen und für alle Lebenslagen. Inwiefern diese Aufgabe und die gesetzten Ziele hinsichtlich des Flächenverbrauchs erfüllt werden können, soll zunächst durch eine Analyse der offiziellen Betrachtung der Siedlungsentwicklung herausgearbeitet werden (Kapitel 2.2.1). Durch einen genaueren Blick auf die vergangene Siedlungs- und Wohnungsbaupolitik sollen anschließend maßgebliche Entwicklungen und Folgen der bisherigen Politik auf das Angebot an Wohnraum in Bayern anschaulich gemacht werden (Kapitel 2.2.2.).

2.2.1 Wohnsiedlungsentwicklung in Bayern

Wohnungsbautätigkeiten & Baufertigstellungen

Die Wohnungsbautätigkeiten in Bayern verliefen in den vergangenen Jahrzehnten in mehreren Wellen. Insbesondere in den 1970er-Jahren und in den 1990er-Postwende-Jahren wurden durchschnittlich besonders viel gebaut. Nach einer sinkenden Bautätigkeit seit Ende der 90er-Jahre lässt sich seit 2010 wieder ein steigender Trend bei fertiggestellten Wohnungen erkennen. Dabei steigt insbesondere der Anteil der Wohnungen mit 1 oder 2, bzw. 3 oder 4 Räumen stark an, während hingegen der Anteil der jährlich fertiggestellten Wohnungen mit 5 oder mehr Räumen auf einem deutlich niedrigeren Niveau stagniert als noch in den beiden Dekaden zuvor. Offensichtlich macht sich hier der Trend zu geringeren Haushaltsgrößen bemerkbar und es werden insbesondere in den größeren Städten vermehrt Wohnungen mit weniger als 5 Räumen angeboten (vgl. Abbildung 20).

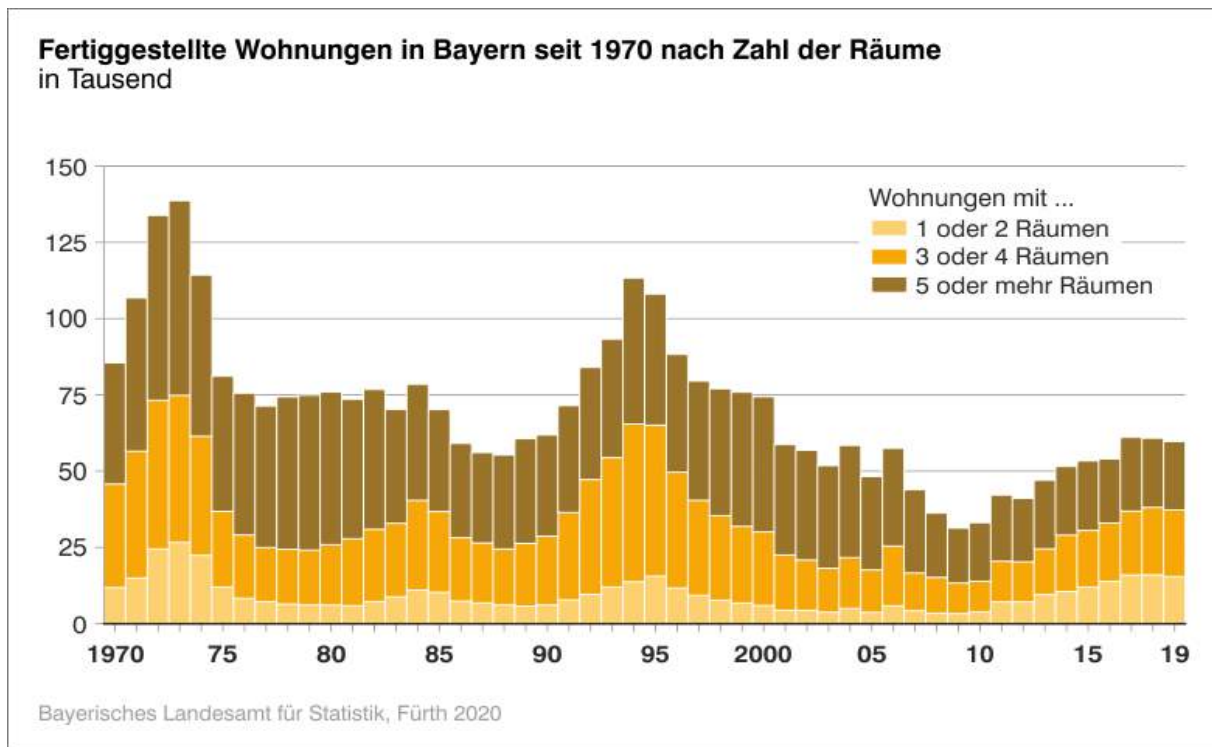


Abbildung 20: Fertiggestellte Wohnungen in Bayern seit 1970 nach Zahl der Räume (in Tausend)
(Quelle: LfStat 2020)

Betrachtet man nun die Struktur der Wohngebäude (vgl. Abbildung 19) so fällt auf, dass der Anteil an den jährlich fertig gestellten Wohnungen in Wohngebäuden mit 3 oder mehr Wohnungen in der letzten Dekade deutlich zugenommen hat. Seit 2011 werden kontinuierlich jährlich mehr als 20.000 Wohnungen in Ein- oder Zweifamilienhäusern gebaut. Die Steigerung des Wohnraumangebots seit 2009 geht jedoch auf den steigenden Anteil an Wohnungen in Wohngebäuden mit mehr als 3 Wohnungen (einschl. Wohnheime) zurück. So wurden gerade in den letzten drei Jahren (2017 – 2019) konstant etwa zwei Drittel der neu erstellten Wohnungen in Wohngebäuden mit drei oder mehr Wohnungen (einschl. Wohnheime) oder durch Umbau im Bestand bereitgestellt. Zwischen 2005 und 2012 waren dies noch weniger als die Hälfte. Insgesamt hat sich seit 2009 die Gesamtzahl an neu fertiggestellten Wohnungen von ca. 30.000 auf ca. 60.000 beinahe verdoppelt. Es zeigt sich also ein deutlicher Trend hin zu einer dichteren Bauweise, der sich bisher jedoch nicht in einer sinkenden Inanspruchnahme von Wohnbaufläche niederschlägt (siehe Beginn des Kapitels, Abbildung 5).

Fertiggestellte Wohnungen in Bayern seit 2005

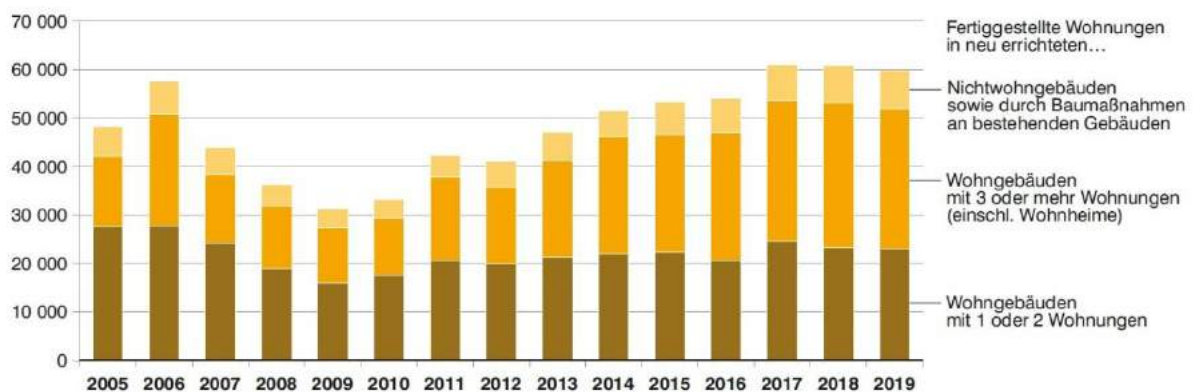


Abbildung 19: Fertiggestellte Wohnungen in Bayern seit 2005; nach Wohngebäudetyp
(Quelle: LfStat 2020)

In der Langzeitperspektive lässt sich zunächst feststellen, dass der Bestand an Wohngebäuden in Bayern in den vergangenen Jahrzehnten durch kontinuierlichen Zubau stark gewachsen ist (vgl. Abbildung 21). In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts konzentrierte sich der Zuwachs an Wohngebäuden vor allem auf die Ein- und Zweifamilienhäuser. Einfamilienhäuser machen heute zwei Drittel des gesamten Wohngebäudebestands aus, Wohngebäude mit drei oder mehr Wohnungen hingegen deutlich weniger als ein Fünftel. Auch sind die Wohnungen kontinuierlich größer geworden. Die Zahl der Räume in Wohn- und Nichtwohngebäuden ist konstant gestiegen, wobei sich der Zuwachs im langfristigen Trend vor allem auf Wohnungen mit fünf oder mehr Räumen konzentriert hat. Dies hat zur Folge, dass die Wohnfläche pro Wohneinheit und pro Kopf konstant zugenommen hat – von 37,0 m² im Jahr 1987 auf 48,3 m² im Jahr 2019.

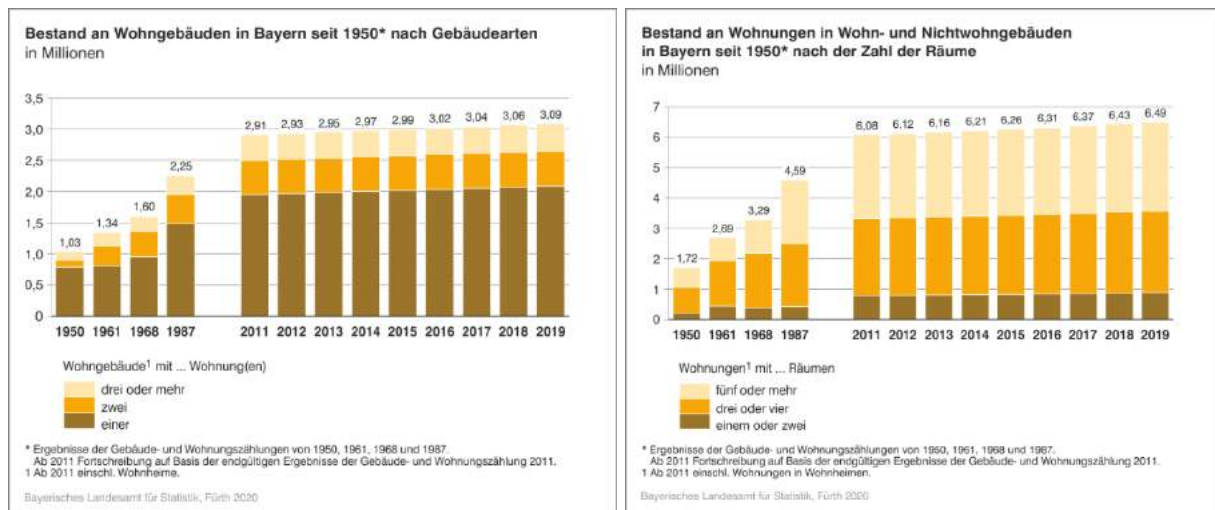


Abbildung 21: Bestand an Wohngebäuden seit 1950 nach Gebäudearten sowie nach Anzahl der Räume (Quelle: LfStat 2020)

Wohnungsbaugenehmigungen & -planungen

Seit 2013 lässt sich bei einer weiterhin leicht steigenden Anzahl genehmigter Wohnungen erkennen, dass durchschnittlich etwas mehr Wohnungen in neuen Wohngebäuden mit 3 oder mehr Wohnungen (einschl. Wohnheime) genehmigt werden als noch in den Jahren zuvor (Abbildung 22). Fehler! Verweisquelle konnte nicht g

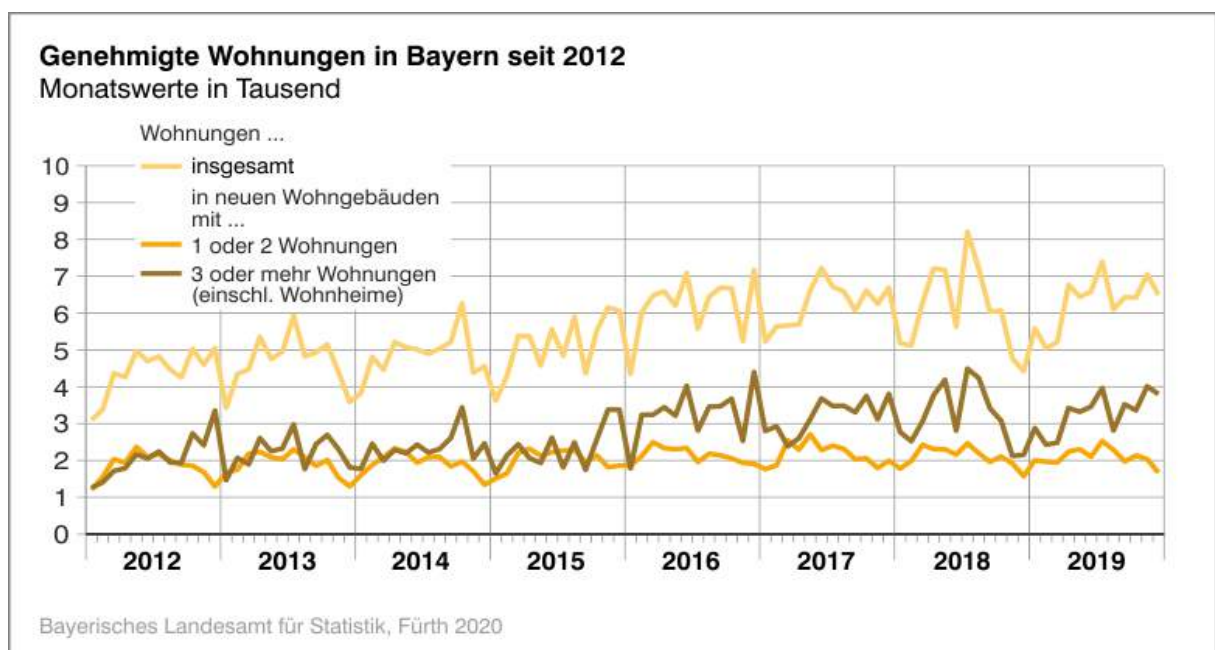


Abbildung 22: Genehmigte Wohnungen nach Wohngebäudetyp in Bayern seit 2012 (Quelle: LfStat 2020)

efunden werden.). Dennoch wird nach wie vor ein beträchtlicher Teil der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern genehmigt, sogar selbst in den bayerischen Großstädten (vgl. Abbildung 23).

Auch unter dem Einfluss der Corona-Pandemie im Jahr 2020 setzt sich dieser Trend weiter fort (LfStat 09/2020). Im ersten Halbjahr 2020 wurden 4,3 % mehr Wohnungsbaugenehmigungen erteilt als im Vorjahr. Von den insgesamt 32.307 Wohnungen, die in neuen Wohngebäuden projektiert sind, sollen 13.455 bzw. 41,6 % in Ein- oder Zweifamilienhäusern und 18.852 bzw. 58,4 % in Mehrfamilienhäusern (Geschosswohnungsbau, einschließlich Wohnheime) entstehen, was einem Plus von 7,1 % bei Ein- und Zweifamilienhäusern und von 4,8 % im Mehrfamilienhausbau entspricht. Auch im ersten Halbjahr 2020 wurden dabei die mit Abstand meisten Wohnungsbaugenehmigungen für den Regierungsbezirk Oberbayern gemeldet. Mit Ausnahme der Oberpfalz (– 14,0 %) zählten alle bayerischen Regierungsbezirke zwischen 2,7 % (Unterfranken) und 22,8 % (Oberfranken) mehr Wohnungsbaugenehmigungen als im ersten Halbjahr 2019. Die höhere Zunahme im Ein- und Zweifamilienhausbereich lässt die vorsichtige Trendwende hin zu einem höheren Anteil von Mehrfamilienwohnungen relativieren.

Genehmigte Wohnungen in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Bayern von Januar bis Dezember 2020

Veränderung gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres in Prozent

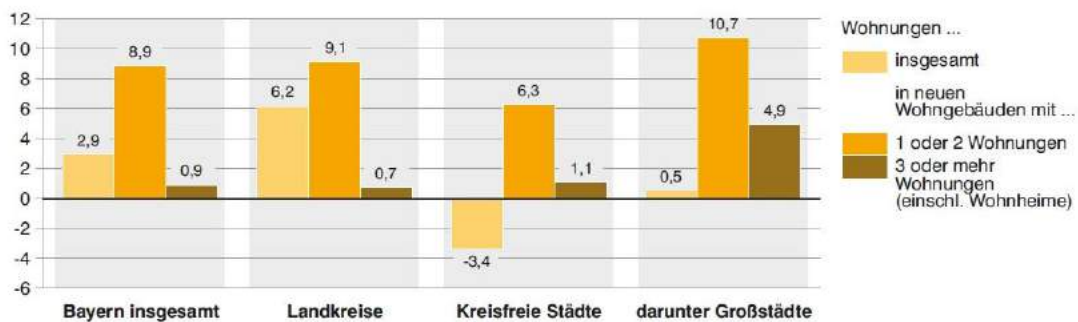


Abbildung 23: Genehmigte Wohnungen in Bayern im Jahr 2020 im Vergleich gegenüber 2019 (Quelle: LfStat 2021)

2.2.2 Die Zahlen im Fokus: Ein detaillierter Blick auf die Siedlungsentwicklung

Die Entwicklungen im Wohnbereich der vergangenen Jahre in Bayern zeichnen viele Entwicklungen in ganz Deutschland z.T. in besonders scharfer Form nach. Ein hoher Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern, immer kleiner werdende Haushalte, eine steigende Wohnfläche pro Kopf, steigende Mietpreise und insbesondere weniger Wohnungsangebote in niedrigen Preissegmenten generell sowie in Ballungsräumen.

Die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf verteilt sich dabei bayernweit durchaus unterschiedlich. Während in Oberbayern und (etwas weniger) in Schwaben und Mittelfranken die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf vergleichsweise niedrig geblieben ist, sind die Wohnflächen pro Kopf in Teilen Unter- und Oberfrankens, der Oberpfalz und Niederbayerns mit mehr als 50 m²/Ew überdurchschnittlich hoch (vgl. Abbildung 24). In den Großstädten bleibt sie deutlich unter dem Durchschnitt von etwa 48m² pro Kopf. Um die Gründe dieser unterschiedlichen Entwicklung nachvollziehen zu können, sollen die Entwicklungen der vergangenen Jahre analysiert und **unterschiedliche Wohnbauformen** untersucht werden.

In den letzten zwei Jahrzehnten wurden in Bayern durchschnittlich pro Jahr ca. 24.000 neue Wohngebäude mit ca. 45.000 Wohnungen gebaut. Die Tendenz ist insbesondere seit 2009 zunehmend, wobei sich eine vorsichtige Trendwende abzeichnet. Die Anzahl an Wohnungen in Mehrfamilienhäusern nimmt (anders als in den Jahren zuvor) stärker zu als die Anzahl neuer Wohneinheiten in Ein- oder Zweifamilienhäusern (Kapitel 2.2.1). Dennoch hat sich die Ein-/Zweifamilienhausquote in einigen Regionen sehr stark vergrößert und bildet heute in einer Vielzahl der bayerischen Kommunen mit z.T. mehr als 70 % oder sogar 90% die dominante Wohnbauform (vgl. Abbildung 25, links). Insbesondere in Teilen des nördlichen und östlichen Bayerns kommt dabei in manchen Kommunen durchschnittlich auf zwei Einwohner ein Einfamilienhaus (0,5 Wohnung im Ein- und Zweifamilienhaus pro Kopf der Bevölkerung). Das bedeutet, dass eine erhebliche Anzahl von Ein- oder Zweifamilienhäusern mit nur einer Person besetzt sein müssen, bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von etwas mehr als zwei Personen. In anderen Regionen gibt es dagegen durchschnittlich nur auf jeden zehnten Bewohner ein Ein- oder Zweifamilienhaus (vgl. Abbildung 25, rechter Teil).

Wohnfläche in m² je Einwohner (2019)

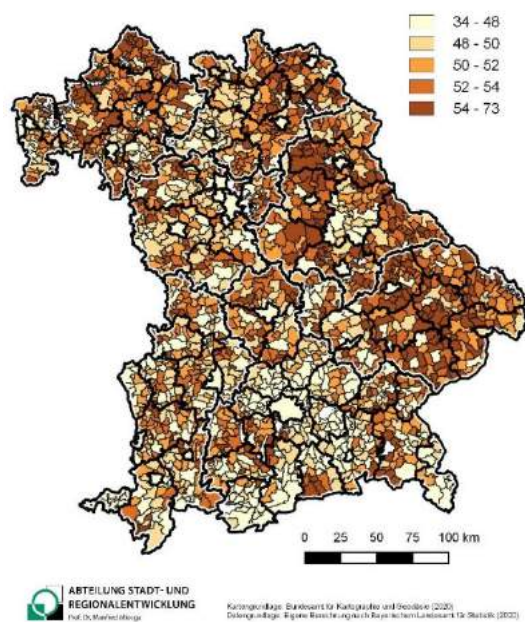
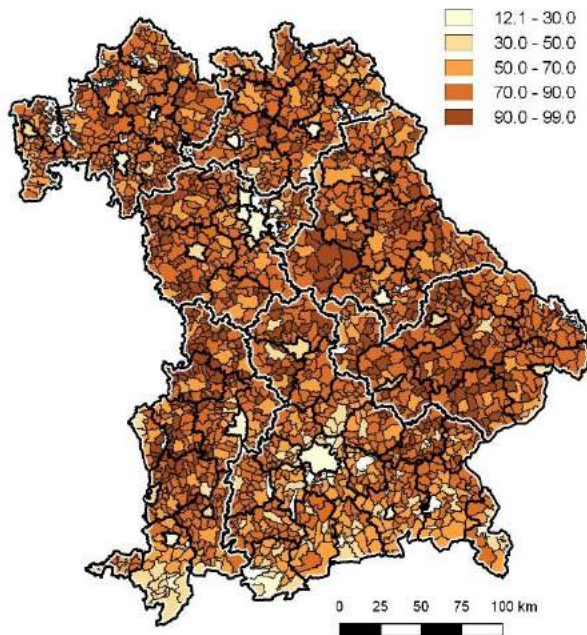


Abbildung 24: Wohnfläche in m² je Einwohner (2019) in den Gemeinden Bayerns (Eigene Berechnung und Darstellung nach Daten des LfStat 2020)

Diese Entwicklungen vollziehen sich erkennbar jedoch auch innerhalb der verschiedenen Regierungsbezirke nicht überall gleich stark und gleich schnell. In der Analyse fällt auch hier auf, dass hohe Ein- und Zweifamilienhausquoten insbesondere auf kleinere Kommunen zutreffen (vgl. Abbildung 26). Zu unterscheiden sind dabei statistisch die **Anzahl der Wohngebäude** und die Anzahl der **Wohnungen in Wohngebäuden**. Im Folgenden sollen wurden beide Werte betrachtet.

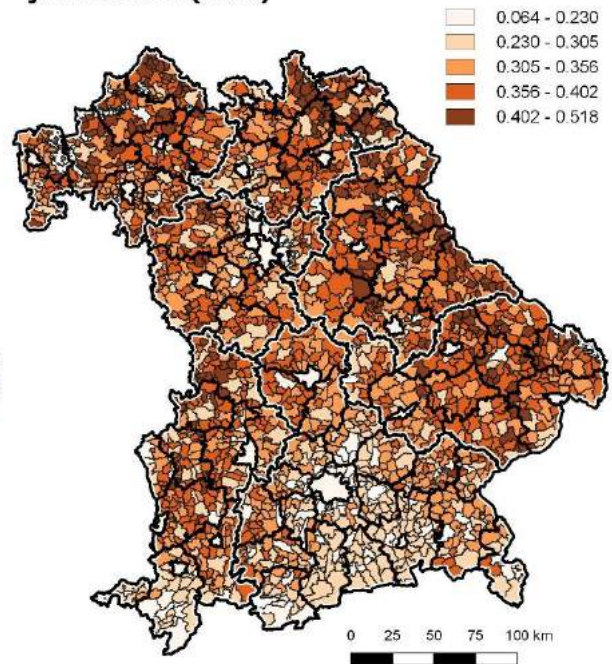
Quote an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (2019)



ABTEILUNG STADT- UND REGIONALENTWICKLUNG
Prof. Dr. Manfred Mönig

Kartengrundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2020)
Datengrundlage: Eigene Berechnung nach: Bayerisches Landesamt für Statistik (2021)

Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern je Einwohner (2019)



ABTEILUNG STADT- UND REGIONALENTWICKLUNG
Prof. Dr. Manfred Mönig

Kartengrundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (2020)
Datengrundlage: Eigene Berechnung nach: Bayerisches Landesamt für Statistik (2021)

Abbildung 25: Links: Quote an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern am Gesamtbestand (in%) (2019) sowie Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern je Einwohner (2019) (Eigene Darstellung nach Daten des LfStat 2021)

Mehr als 97 % der **neuen Wohngebäude** in den kleinsten Kommunen (< 1.500 Ew) waren Ein- oder Zweifamilienhäusern. Sogar in den größeren Städten waren dies noch knapp 72%! Bemessen auf die Anzahl der Wohnungen in den errichteten Wohngebäuden (vgl. Abbildung 26) wurden von 2000-2019 insgesamt in Bayern 44,4 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (> 3 Wohneinheiten / Wohngebäude) gebaut, 11,1 % in Wohngebäuden mit 2 Wohneinheiten, und 44,5 % in Wohnungen mit einer Wohneinheit (Einfamilienhäusern). Auch hier vollzieht sich der Trend direkt entlang der Gebietsgrößenklassen. Während in Großstädten mehr als 80 % der in den letzten 20 Jahren fertiggestellten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern waren, sind in den kleinsten Kommunen mehr als 90% aller neuen Wohnungen Ein- oder Zweifamilienhäuser (vgl. Abbildung 26).

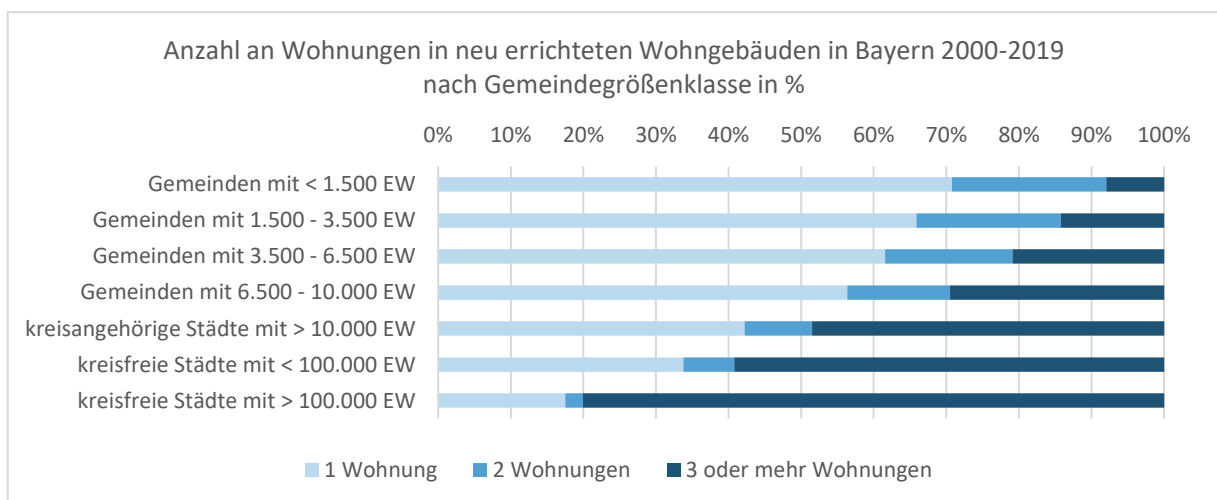


Abbildung 26: Baufertigstellungen in Bayern 2000-2019 nach Gemeindegrößenklasse in % (EFH = Einfamilienhaus, ZFH = Zweifamilienhaus, MFH = Mehrfamilienhaus) (Eigene Berechnung nach Daten des LfStat)

Eine Analyse der **Baufertigstellungen im Zeitverlauf** der letzten 20 Jahre zeigt zunächst, dass der Rückgang der Baufertigstellungen in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends überwunden worden ist und seit etwa 2010 die Zahl der Baufertigstellungen wieder kontinuierlich ansteigt. Allerdings zeigt sich gerade in den kleineren Kommunen bis unter 10.000 Einwohnern eine Veränderung in den Mustern des Wohnungsbaus. Trotz einer intensiven Diskussion über den Flächenverbrauch geht der Zuwachs an neu fertig gestellten Wohnungen in diesen Gemeinden fast ausschließlich auf das Konto des Einfamilienhausbaus. Die Fertigstellung von Wohnungen in Zwei- oder Mehrfamilienhäusern ist 2019 in diesen Gemeindegrößenklassen teilweise deutlich unter dem Niveau von 2000! (vgl. Abbildung 28 bis Abbildung 30). Selbst in den größeren Städten dominiert der Wohntyp EFH die Baufertigstellungen. Die kreisfreien Städte unter 100.000 Einwohnern haben seit 2010 hingegen ihren Anteil an Mehrfamilienhäusern steigern können. Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohner:innen haben ihren Anteil an MFH gegenüber 2000 wieder leicht gesteigert. (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** bis **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Trotz einer zunehmenden Debatte um Flächen- und Ressourcenschutz setzt sich offensichtlich gerade in den kleineren Kommunen ein zunehmend sorgloser Umgang mit der Ausweisung von Wohnbauflächen durch.

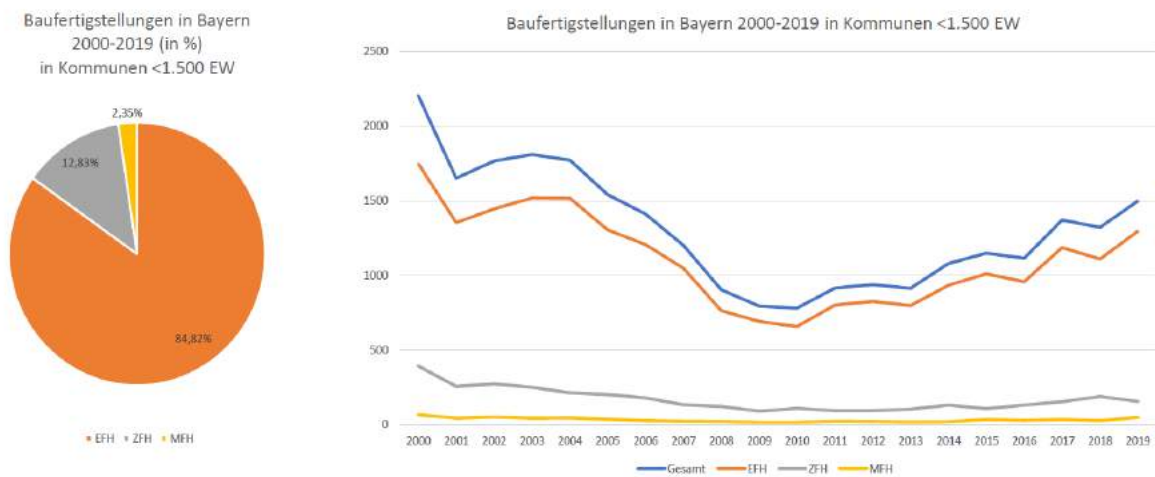


Abbildung 28: Baufertigstellungen in Kommunen < 1.500 EW in den Jahren 2000-2019 (Eigene Berechnung nach Daten des LfStat)

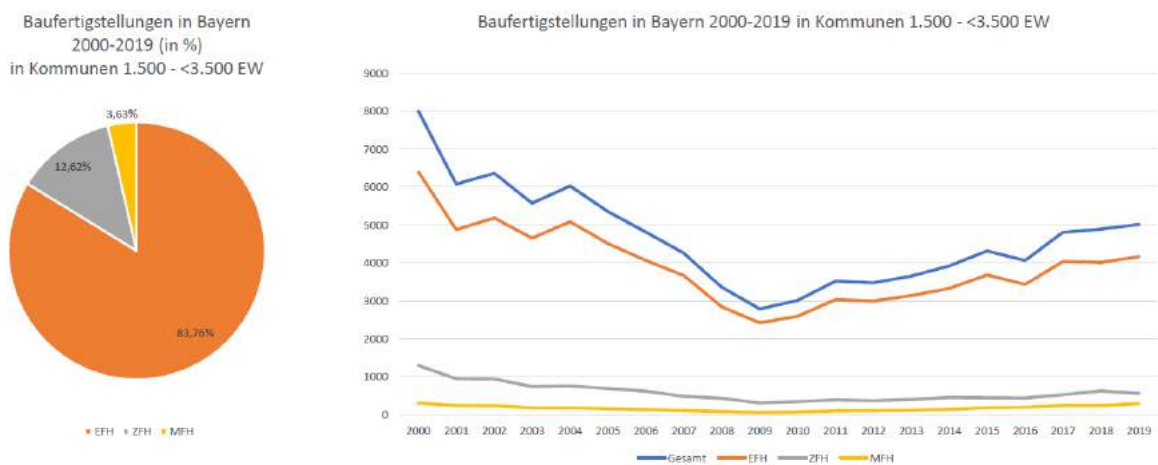
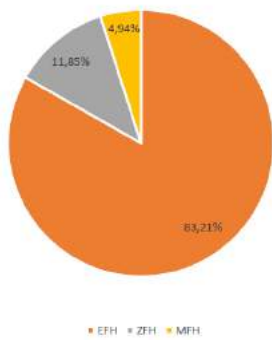


Abbildung 29: Baufertigstellungen in Kommunen 1.500 - < 3.500 EW in den Jahren 2000-2019; (Eigene Berechnung nach Daten des LfStat)

Baufertigstellungen in Bayern
2000-2019 (in %)
in Kommunen 3.500 - <6.500 EW



Baufertigstellungen in Bayern 2000-2019 in Kommunen 3.500 - <6.500 EW

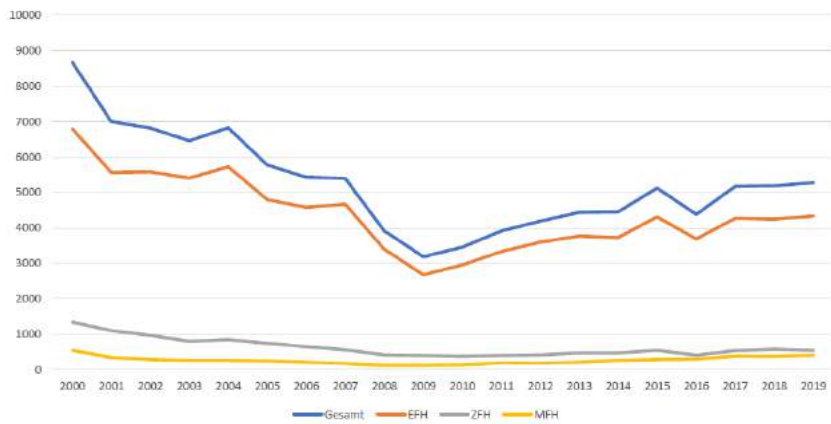
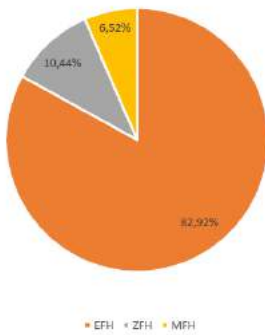


Abbildung 30: Baufertigstellungen in Kommunen 3.500 - < 6.500 EW in den Jahren 2000-2019
(Eigene Berechnung nach Daten des LfStat)

Baufertigstellungen in Bayern
2000-2019 (in %)
in Kommunen 6.500 - <10.000 EW



Baufertigstellungen in Bayern 2000-2019 in Kommunen <6.500 - <10.000 EW

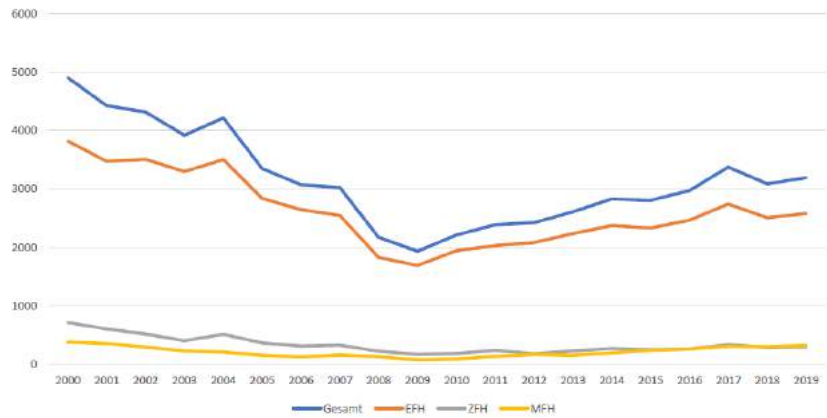
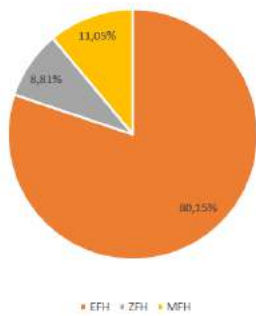


Abbildung 31: Baufertigstellungen in Kommunen 6.500 - < 10.000 EW in den Jahren 2000-2019
(Eigene Berechnung nach Daten des LfStat)

Baufertigstellungen in Bayern
2000-2019 (in %)
in kreisangehörigen
Städten/Kommunen >10.000 EW



Baufertigstellungen in Bayern 2000-2019 in kreisangehörigen Städten/Kommunen >10.000 EW

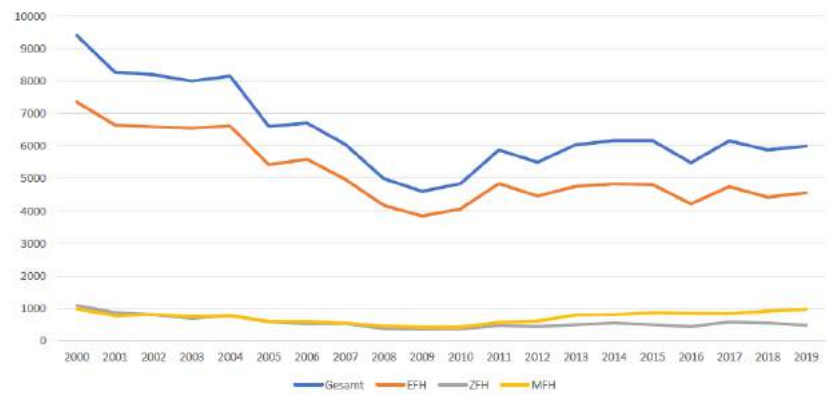
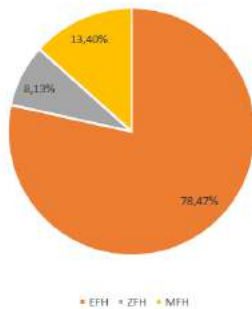


Abbildung 32: Baufertigstellungen in kreisangehörigen Städten und Kommunen > 10.000 EW in den Jahren 2000-2019
(Eigene Berechnung nach Daten des LfStat)

Baufertigstellungen in Bayern
2000-2019 (in %)
in kreisfreien Städten <100.000
EW



Baufertigstellungen in Bayern 2000-2019 in kreisfreien Städten
<100.000 EW

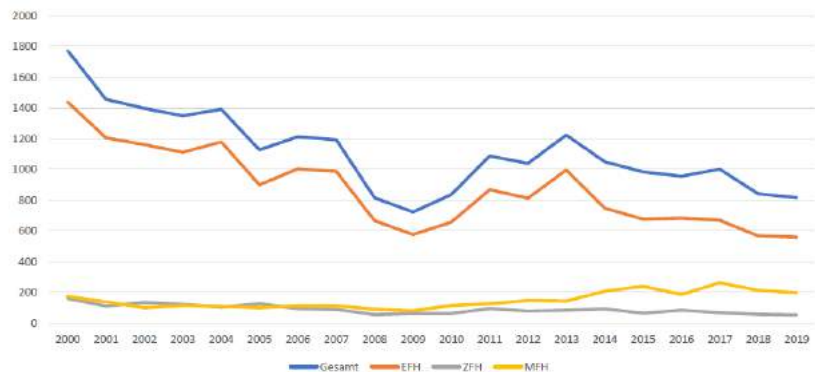
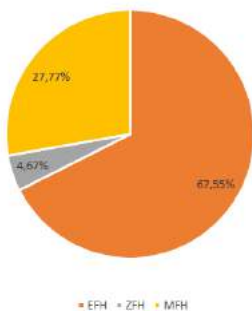


Abbildung 33: Baufertigstellungen in kreisangehörigen Städten < 100.000 EW in den Jahren 2000-2019
(Eigene Berechnung nach Daten des LfStat)

Baufertigstellungen in Bayern
2000-2019 (in %)
in kreisfreien Städten >100.000
EW



Baufertigstellungen in Bayern 2000-2019 in kreisfreien Städten >100.000 EW

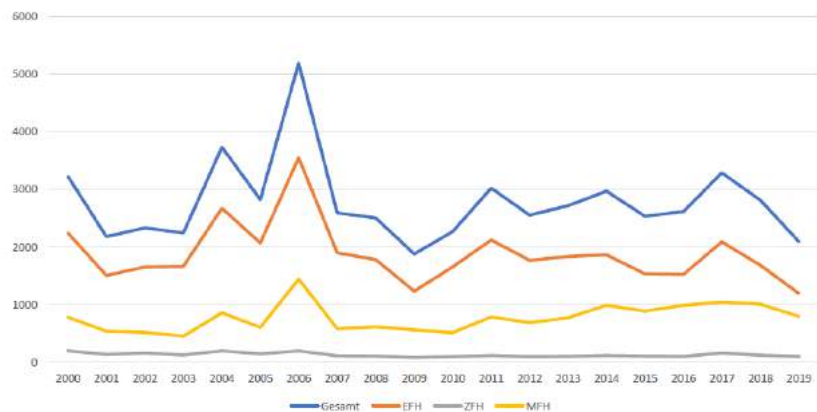


Abbildung 34: Baufertigstellungen in kreisangehörigen Städten > 100.000 EW in den Jahren 2000-2019
(Eigene Berechnung nach Daten des LfStat)

In allen Gebieten Bayerns kommt ein weiterer gesellschaftlicher Trend hinzu: Die **Verringerung der Haushaltsgrößen**. Während vor 20 Jahren durchschnittlich noch 2,24 Personen in einem Haushalt lebten, betrug die mittlere Haushaltsgröße nach Mitteilung des Bayerischen Landesamts für Statistik im Jahr 2019 nur noch 2,03 Personen. Im langfristigen Trend wird so ein erheblicher Rückgang der Mehrpersonenhaushalte mit drei oder mehr Personen deutlich, wohingegen vor allem Einpersonenhaushalte an Bedeutung gewannen (Abbildung 35). Im Jahr 1970 bestanden lediglich ein Viertel aller Haushalte aus nur einer Person und es lebten durchschnittlich noch 2,83 Personen in einem Haushalt. Seitdem hat sich der Anteil der Singlehaushalte jedoch auf rund 42 % im Jahr 2019 erhöht. Wie das Bayerische Landesamt für Statistik mitteilt, waren 2019 knapp 27 % der Alleinlebenden den unter 35-jährigen zuzurechnen, während 40 % bereits das 60. Lebensjahr vollendet hatten. Die größte Gruppe unter den Singlehaushalten bilden dabei die 25- bis unter 30-jährigen, ihr Anteil an dieser Haushaltsgröße beträgt rund ein Zehntel.

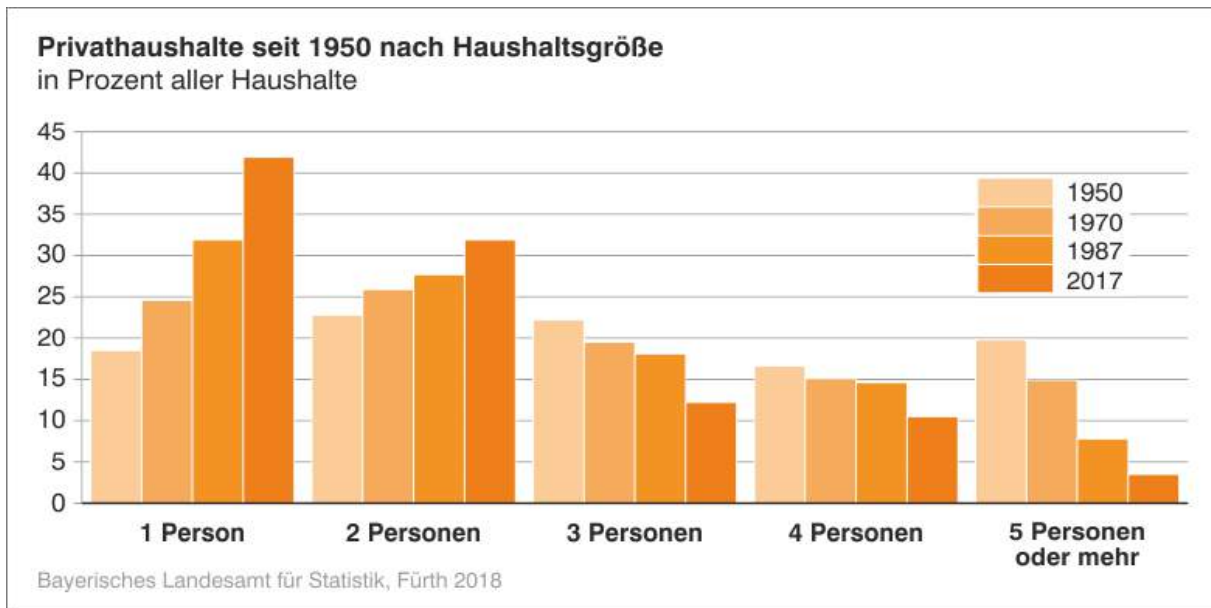


Abbildung 35: Privathaushalte in Bayern seit 1950 nach Haushaltsgröße
(Quelle: LfStat 2018)

Vor allem in den bayerischen Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern fiel der Anteil der Einpersonenhaushalte hoch aus. Hier bestand mehr als jeder zweite Haushalt (53 %) aus nur einer Person. Aber auch in Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern leben rund 34 % der Menschen alleine in Singlehaushalten. Demzufolge unterscheidet sich auch die durchschnittliche Haushaltsgröße: Beträgt diese in den Großstädten durchschnittlich 1,80 Personen, so ist sie in den Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern mit 2,21 deutlich höher (vgl. BayLaSta, Pressemitteilung 20.08.2020). Hierfür verantwortlich zeigt sich deutschlandweit, neben einem allgemein wachsenden Wohlstandsniveau, dabei besonders die fortschreitende Singularisierung, Migration und multilokales Wohnen, Urbanisierung und neue Arbeitsformen, der demographische Wandel und die unter dem Stichwort **Remanenzeffekt** bekannten Umzugsstarrheiten der einzelnen Haushalte bei Haushaltsgrößenveränderungen von Familien (IW 2019, IW 2021).

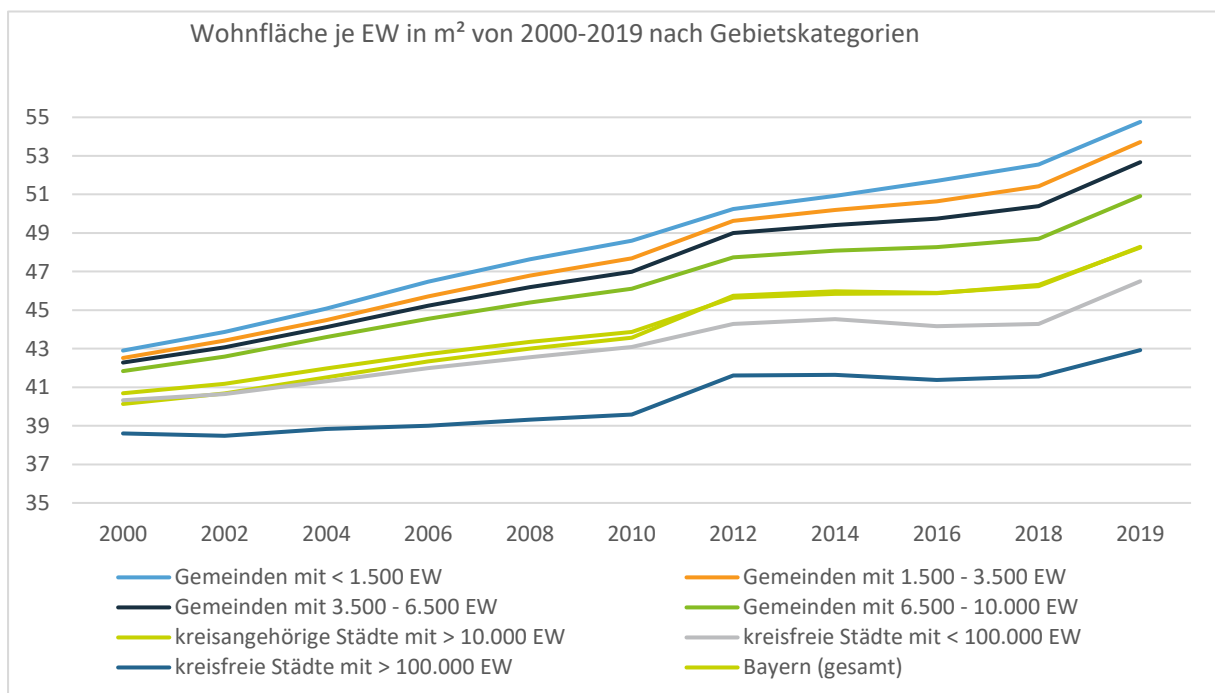


Abbildung 36: Wohnfläche je Einwohner in m² von 2000-2019 nach Gebietskategorien in Bayern
(Eigene Darstellung)

Auch hier sind die Entwicklungen und Zahlen seit vielen Jahren bekannt (und auch die negativen gesellschaftlichen Folgewirkungen wie Vereinsamung, Versorgungsmangel etc.), ohne dass bisher Instrumente gefunden oder angewendet wurden, diesen Trends wirksam zu begegnen. Die übergreifende Zunahme an Ein- und Zweipersonenhaushalten lässt auch Einsamkeit für immer mehr Menschen zu einem alltäglichen Problem werden, was sich insbesondere in den Zeiten der Corona-Pandemie noch zu verstärken scheint (Böcker et al. 2021). In ländlichen Räumen führt der Mangel an differenzierten Mietwohnungen insbesondere für jüngere Menschen zu einer fortschreitenden Alterung der Gesellschaft. In Städten dagegen kann dem Bedarf nicht hinreichend gerecht werden, wodurch Mieten und Immobilienpreise stark ansteigen (vgl. IW 2017).

Die Versorgung mit Wohnfläche hat sich in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich verbessert gemessen an der durchschnittlichen Wohnfläche, die pro Kopf der Bevölkerung zur Verfügung steht. Diese ist auch seit 2000 noch stark angestiegen. Die **Menschen leben nicht nur zunehmend in kleineren Haushalten, sondern bewohnen dabei im Durchschnitt auch eine deutlich größere Fläche.** Im Durchschnitt hat die Pro-Kopf-Wohnfläche von 37,5 m² im Jahr 1987 auf knapp 40 m² im Jahr 2000 bis zu aktuell fast 48 m² im Jahr 2019 zugenommen. Diese Entwicklungen verlaufen ebenfalls nicht überall in Bayern ähnlich ab, sondern konzentrieren sich vor allem auf kleinere Kommunen und Kommunen abseits der größeren Ballungsgebiete (Abbildung 36). Während die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner in den Großstädten nur leicht gestiegen ist und sich die Anzahl der durchschnittlichen Räume je Wohnung sogar verringert hat

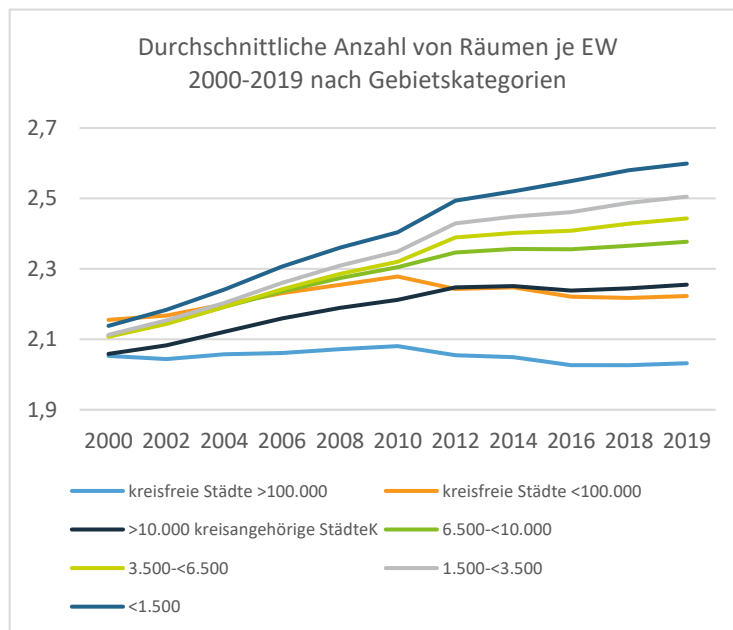


Abbildung 37: Durchschnittliche Anzahl von Räumen je Einwohner (2000-2019) nach Gebietskategorien (Eigene Darstellung nach Angaben des LfStat 2020)

(Abbildung 37), ist der Effekt umso stärker je kleiner die Kommune ist. Die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner*in entwickelt sich also stark auseinander. Während im Jahr 2000 noch alle Kommunen im Bereich zwischen 2,0 und 2,2 Räumen je Einwohner*in lagen, sind es nun zwischen 2,0 (Städte > 100.000 Ew) und 2,6 (Kommunen > 1.500 Ew) (vgl. Abbildung 37). Die Wohnfläche in den kleinsten Kommunen stieg von knapp 43m² (2000) auf 55m² (2019), in größeren Städten von knapp 38m² auf 43m². Dies sagt allerdings nichts über die konkrete Verteilung aus. Vielmehr ist von einer zunehmenden Spaltung des Wohnungsmarktes auszugehen. Zahlungskraftigere Haushalte können ihre Wohnflächenversorgung deutlich ausweiten, während weniger zahlungskraftige Haushalte in der Regel in kleineren Wohnungen und größeren Haushalten leben.

Führen sich die Entwicklungen einer weiteren Ausbreitung des Einfamilienhausbaus als dominante Wohnform fort, steigt die Wohnfläche pro Kopf weiter an und sinken die Haushaltsgröße weiterhin, werden sich Flächensparziele nicht erreichen lassen.

2.3 Ein „weiter so“ ist nicht sinnvoll: Widersprüche in der Siedlungsentwicklung

Zugespielt kann formuliert werden: das Problem der Flächeninanspruchnahme im Bereich Wohnen wird durch den hohen Anteil der Bereitstellung von Wohnraum in Form von Einfamilienhäusern und einer steigenden Wohnflächenversorgung pro Kopf produziert. Hinzu kommt eine verstärkte räumliche Konzentration der

Bevölkerung auf die bayerischen Großstädte und die naheliegenden Ballungsräume. Dort wird ein Nachfragedruck erzeugt, der – neben anderen Faktoren wie der zunehmenden Finanzialisierung des Immobilienmarktes und der auslaufenden Mietpreisbindung – die Preise für Wohnen steigen lässt und insbesondere im Segment der preisgünstigen Wohnungen Angebotslücken erzeugt. Dabei wird die Relation Flächenbedarf pro Wohneinheit ungünstiger, je kleiner die Kommune und je peripherer ihre Lage ist: Kommunen in ländlichen Regionen versuchen über teilweise subventionierte Angebote an Einfamilienhaus-Bauflächen ihre demografischen Strukturprobleme abzumildern und insbesondere junge Familien anzulocken. Diese Strategie geht jedoch in kaum einer Region nachhaltig auf. Ein Aufbrechen dieser Praxis könnte daher bereits einen spürbaren Effekt auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erzielen und stellt einen wichtigen Baustein dar, um Wohnraumbedarfe und 5 ha Ziel zu versöhnen. Zudem sollten vergangene Trends nicht unhinterfragt in die Zukunft fortgeschrieben werden, sondern den aktuellen Erfordernissen und Bedürfnissen Rechnung tragen.

Ein Fortführen dieser Praxis allerdings hatte erhebliche Folgen und droht bereits bestehende Unterschiede zwischen einzelnen Regionen in Bayern weiter zu verschärfen. In vielen **Kommunen des ländlichen Raumes** ließen sich bereits in der Vergangenheit häufig zwei eigentlich gegenläufige Entwicklungen erkennen: Einerseits steigen durch eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung die Leerstandsquoten im Gebäudebestand, vor allem in den Ortskernen und Altorten, während andererseits die Flächeninanspruchnahme durch neu ausgewiesene Wohn- und Gewerbegebiete weiter zunimmt und somit in Bezug auf die Einwohnerzahl stetig ansteigt. Die Expansion in die Siedlungsrandbereiche hat dabei negative Effekte auf die Gestalt der Ortskerne. Man spricht hier vom sogenannten „**Donut-Effekt**“ (vgl. Abbildung 38). Während außen ein vermeintlich schöner „Mantel“ entsteht, führt der Anstieg von Leerständen bei Wohn- und Gewerbeimmobilien und der damit verbundene Gebäudeverfall und Immobilienwertverlust im Ortskern zu einer Verschärfung der bereits heute oftmals unbefriedigenden städtebaulichen Situation in der Ortsmitte. Weiterhin vermindern sich durch die Leerstandsproblematik und die damit einhergehende Ausdünnung von Einrichtungen der Nahversorgung und Daseinsvorsorge die Lebensqualität und damit letztlich auch die Bleibebereitschaft der Bewohner. Fehlen Bäcker, Metzger und der Wirt, fehlt nicht nur die Wirtschaftskraft, sondern es fehlen vielmehr soziale Treffpunkte, die das Zusammenleben im Ort bisher maßgeblich gefördert haben. Ein Wegfall der Nahversorgung im Heimatort wiederum führt dazu, dass die eigene individuelle Mobilität erhöht werden muss, um zum nächsten Ort zu gelangen, an dem es Einkaufsmöglichkeiten, Kinderbetreuung oder ärztliche Versorgungsangebote gibt. Da im ländlichen Raum die Versorgung durch den ÖPNV oftmals nicht flächendeckend gegeben ist, sehen sich Familien gezwungen, einen Zweit- oder sogar Drittwagen anzuschaffen. Dass dies nicht nur eine steigende monetäre Belastung der Einwohner, sondern auch klimaschädliche Auswirkungen nach sich zieht, sollte jedem bewusst sein. Die Ausweisung immer neuer Bau- und Gewerbegebiete setzt auf Dauer sowohl eine monetäre als auch eine klima- und umweltschädliche sowie ästhetische Abwärtsspirale in Gang, welcher es frühzeitig durch Maßnahmen der Innenentwicklung entgegenzuwirken gilt.

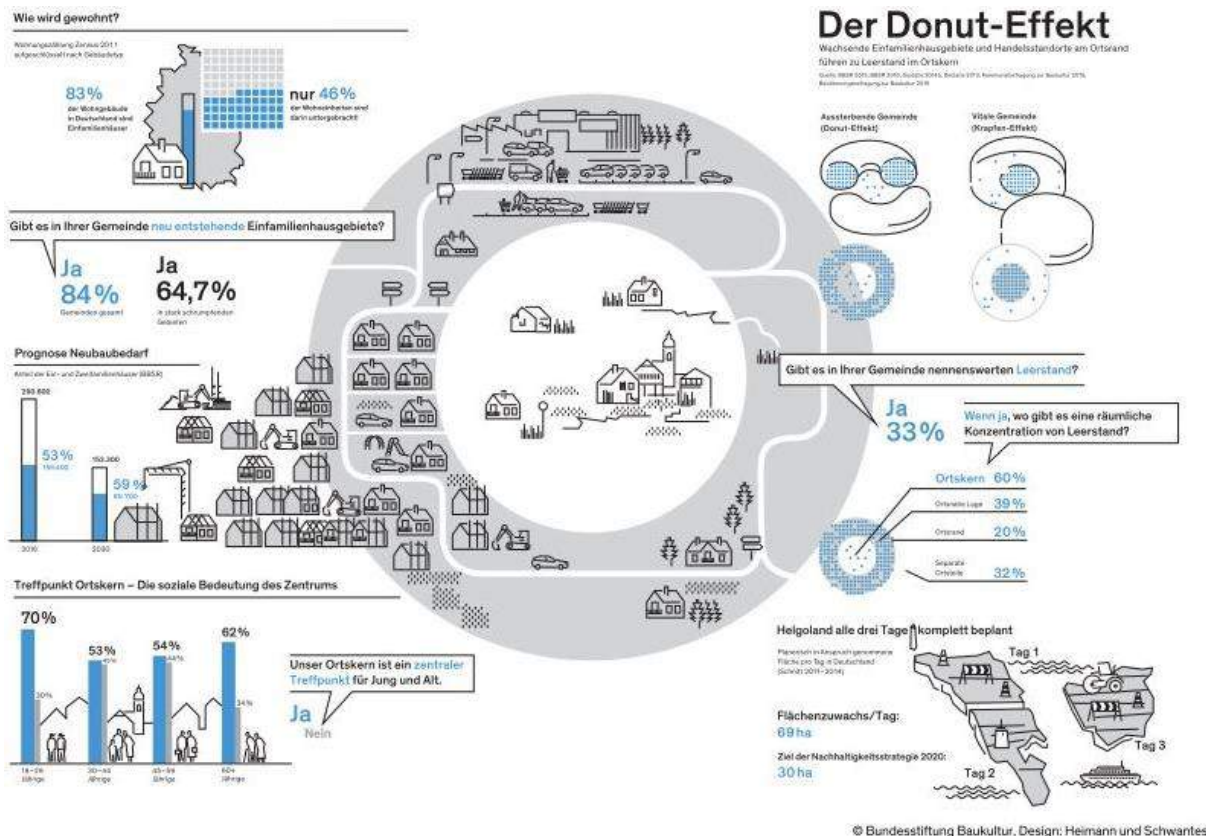


Abbildung 38: Der "Donut-Effekt"
(Quelle: Bundesstiftung Baukultur 2017)

Die anhaltend hohe Flächenneuanspruchnahme und die mangelnde Effizienz der Flächennutzung widersprechen den Geboten des Baugesetzbuches ebenso wie den Zielsetzungen der Landesplanung: So spricht sich Bayern im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm (LEP 3.3 G 3.3 (B); Bayerische Staatsregierung 2018: 48 f.) grundsätzlich gegen eine Zersiedelung der Landschaft aus, da diese die Funktionsfähigkeit der Freiräume einschränkt und wiederum Ansatzpunkte für eine weitere – unerwünschte – Besiedelung im Außenbereich bietet. Eine ungegliederte bandartige Siedlungsentwicklung soll wegen der nachteiligen Einflüsse auf Naturhaushalt und Landschaftsbild, der überwiegend ökonomischen Nachteile (z.B. Leitungslänge der technischen Infrastruktur) und im Hinblick auf den Erhalt eines intakten Wohnumfeldes vermieden werden. Daher soll sich eine zusätzliche Siedlungsentwicklung für Wohnen und Gewerbe auf Zentrale Orte konzentrieren. Insbesondere die Mittel- und Oberzentren sollen als Arbeitsmarkt- und Wohnsiedlungsschwerpunkte fungieren und ein zusätzliches Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum aufnehmen, das über eine organische Eigenentwicklung hinausgeht. Nicht-zentrale Orte sollen demnach von einem zusätzlichen überorganischen Wachstum freigehalten werden. Dabei sollen flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen angewendet werden. Die Landesplanung betont zudem, dass Baulandausweisungen kein geeignetes Instrument zur Bewältigung des demographischen Wandels sind (LEP 1.2.1 (B); Bayerische Staatsregierung 2018: 12).

Mit dem Ausweisen immer neuer Einfamilienhaus-Wohngebiete bei zunehmender Ausdünnung der Ortskerne „verbauen“ sich Kommunen durch steigende Kosten darüber hinaus langfristig Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten. Die zusätzlichen Flächenausweisungen und das damit verbundene, im Wachstumsparadigma vergangener Jahre verhaftete Handeln führen zu umfassenden Investitionen in neue technische und soziale Infrastrukturen, welche aus den kommunalen Haushalten finanziert werden müssen. Zu dem Sockelbetrag für Planung und Errichtung der Infrastruktur addieren sich regelmäßig anfallende und dadurch zusätzlich belastende Unterhaltskosten. Es droht eine sich immer weiterdrehende Kostenspirale, da eine gewachsene Infrastruktur betrieben und unterhalten werden muss (Abwassergebühren, Straßenunterhalt etc.). Eine steigende Gebührenlast und fehlende Finanzmittel für eine qualitätsvolle Daseinsvorsorge verringern die Attraktivität der Gemeinde als Wohnort und Lebensraum. Schon im Planungsvergleich von sich nur geringfügig

unterscheidenden Bebauungsformen können sich deutliche Unterschiede in der Kosteneffizienz ergeben (vgl. Abbildung 39 **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Eine Übersicht über die durchschnittlichen Kosten für Herstellung und Betrieb unterschiedlicher Bauformen liefert die Bundesstiftung Baukultur (Abbildung

Quelle: Bundesstiftung Baukultur: Baukulturbericht 2018/19, 2018;
 Datengrundlage: Gertz Gutsche Rügenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR;
 www.was-kostet-mein-baugebiet.de, Zugriff: 05.2018

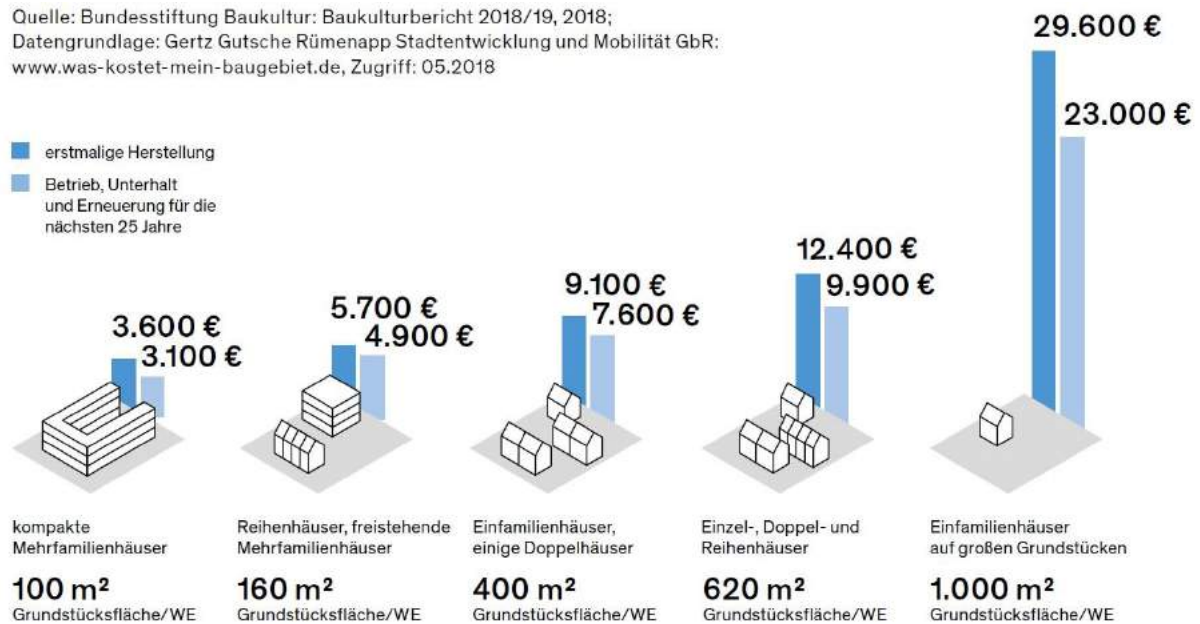


Abbildung 39: Kosten für die Herstellung und Betrieb unterschiedlicher Bauformen (Quelle: Bundesstiftung für Baukultur 2018) 40; 2017, S. 26).

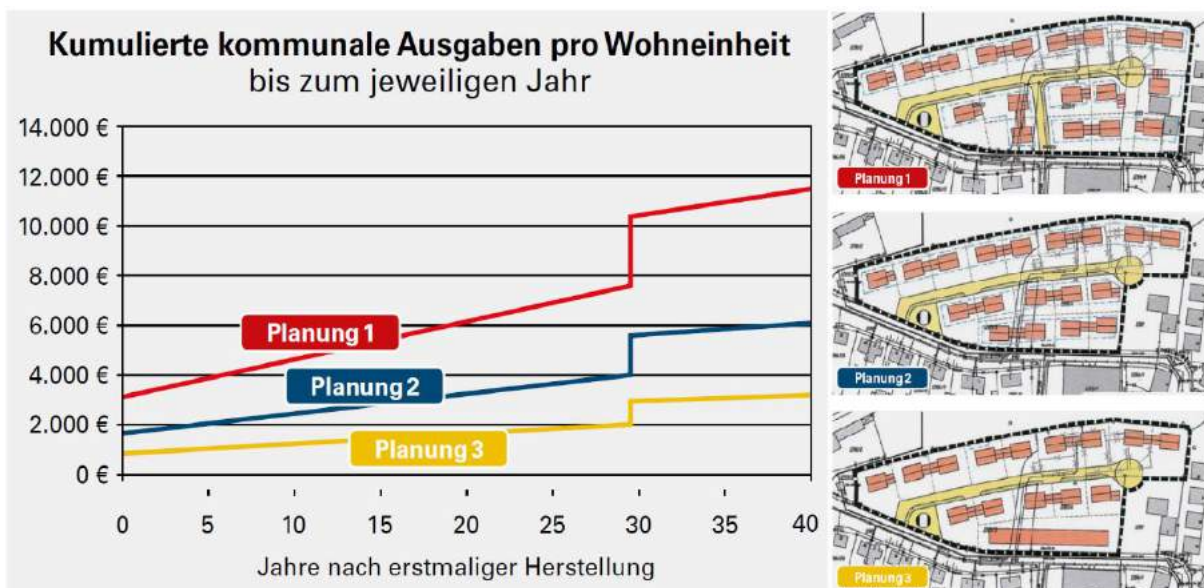


Abbildung 40: Kumulierte kommunale Ausgaben pro Wohneinheit in unterschiedlichen Varianten am Beispiel eines Baugebietes in Nördlingen (Quelle: OBB & StMUV 2014)

Der sich fortzeichnende Trend zum Zuzug und zur Konzentration in größere Zentren und Metropolregionen führt darüber hinaus jedoch auch **in urbanen Bereichen** zunehmend zu Problemen. Viele Städte stoßen dabei bereits heute an Belastungsgrenzen in Bezug auf adäquaten Wohnraum, steigende Mietpreise und zunehmendem Verkehr – halten jedoch dennoch an einem auf Zuzug und Wachstum orientiertem Standortdenken fest. Hierzu gehört in erster Linie die Vorstellung, dass Städte sich durch fortgesetztes Planen, Bauen und Wachsen

weiterentwickeln und dadurch die unterschiedlichen Probleme bearbeiten, wenn nicht gar lösen lassen. Insbesondere **Städte und damit auch Stadtbewohner:innen** leiden durch eine hohe Versiegelungsquote jedoch bereits heute unter den Auswirkungen des Klimawandels. Die städtische „Wärmeinsel“ hat vor allem im Sommer erhebliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit (NABU 2010). Überfüllte Straßen, volle Parkflächen, konstanter Lärm und eine gravierende Luftverschmutzung machen Städte zunehmend unsicherer und weniger lebenswert. Eine zukunftsfähige Stadt muss attraktives Wohnen und gemeinschaftliches Zusammenleben im öffentlichen Raum fördern. Eine hohe Umwelt- und Aufenthaltsqualität an zentralen innerstädtischen Orten und ein Ausbau der Grünflächen wirkt nicht nur negativen Auswirkungen des Klimawandels durch eine Kühlung des Stadtklimas entgegen, sondern kann (in begrenztem Umfang) Treibhausgase speichern, Begegnungen zwischen Menschen in Städten fördern und damit lebendigere und gesündere Städte schaffen (UBA 2017, IÖW 2018).

Eine Veränderung des Fokus von Einfamilienhäusern hin zu einem vermehrten und **differenzierten Mietwohnangebot** könnte zahlreichen Herausforderungen (sowohl in städtischen als auch in ländlichen Räumen) entgegenwirken. Damit würde sich auch das Problem des weiterhin hohen Flächenverbrauchs in den

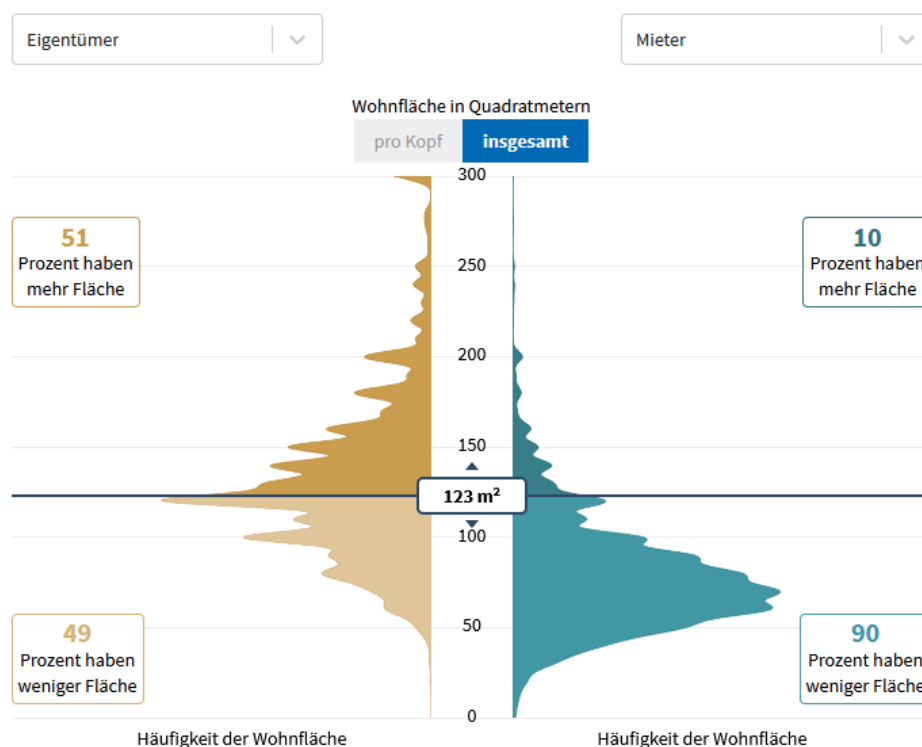


Abbildung 41: Durchschnittliche Wohnfläche von Eigentümern und Mietern gegenüber dem Durchschnitt (Quelle: <https://www.iwkoeln.de/presse/interaktive-grafiken/beitrag/pekka-sagner-wie-gross-ist-meine-wohnung-im-vergleich.html>)

Griff bekommen lassen. Denn seit 2010 stagniert die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf unter den Mietern (siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**; in Großstädten ist sie zuletzt sogar gesunken). Bei den Eigentümern hingegen ist sie weiter deutlich gestiegen. Und schließlich trifft die Alterung der Gesellschaft die Eigentümerhaushalte stärker als die Mieter. Im Jahr 2018 waren mehr als 40 % der Eigentümerhaushalte älter als 65 Jahre – im Jahr 2000 waren es nur 27 %. Der Anteil der unter 45-Jährigen hat sich im gleichen Zeitraum halbiert und liegt bei nur noch 15 %.

Eine **Fortführung dieser Wohnungs- und Siedlungsentwicklung** mit einem Schwerpunkt auf die weitere Förderung von Eigenheimen würde daher nicht nur den Zielen gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Bayern entgegenlaufen, sie würde auch das Austarieren zwischen notwendigem Wohnungsbau für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen sowie den Zielen des Flächensparens unvereinbar machen.

2.4 Notwendiger Wohnbedarf in Bayern

Die aktuellen Muster des Wohnungsbaus lassen sich, wie in den Analysen deutlich wird, nicht mit den notwendigen Flächensparzielen vereinbaren. Zudem steigen die Miet- und Eigentumskosten in einigen Regionen Bayern immer weiter an und wirken den Zielen gleichwertiger Lebensverhältnisse und den Aufgaben der Staatsregierung Bayerns zur Schaffung angemessenen und günstigen Wohnraums entgegen. Die Frage der Prognose des zukünftig notwendigen Wohnraumbedarfs ist daher von großer Bedeutung, da sowohl die Erfüllung von Grundbedürfnissen (für die eine wachsende Zahl von Bürger:innen) als auch ökologische Grundfunktionen bedroht sind. Aktuelle Bedarfsanalysen gehen dabei von großen Zubaubedarfen aus und werden politisch so gewertet, dass die Fragen des Flächenverbrauchs hinter der Bedarfsdeckung zurückstehen sollen. Für den politischen und öffentlichen Diskurs ist daher die Einschätzung der Zubaubedarfe von herausragender Bedeutung. Daher sollen an dieser Stelle aktuelle und relevante Studien zum Wohnraumbedarf methodisch analysiert und kritisch hinterfragt werden (Kapitel 2.4.1), bevor anhand erster Überlegungen und Analysen zentrale Stellschrauben in Bezug auf die Ermittlung des notwendigen Wohnungsbaubedarfes und des Flächenverbrauchs betrachtet werden (Kapitel 2.4.2).

2.4.1 Notwendig: Wie viel für wen? Eine Kritik der Wohnbedarfsanalysen

In der bisherigen Analyse wurde deutlich, dass die aktuellen Entwicklungen im Gegensatz zu wichtigen selbst gesteckten Zielen der bayerischen Staatsregierung und Auftrag der Bayerischen Verfassung stehen. Es ist zu befürchten, dass sich bedenkliche Trends in Wohnungsbau und Flächenverbrauch fortsetzen, wenn nicht gegengesteuert wird. Kritisch unter diesem Gesichtspunkt ist, dass bestimmte gesellschaftliche Trends und statistische Grundannahmen in aktuellen Wohnbedarfs-Studien teilweise unreflektiert fortgeschrieben werden. **Die Ermittlung von Wohnraumbedarfen** ist daher sowohl übergreifend als auch zielgruppenspezifisch ein kritischer und neuralgischer Punkt, der methodische Fragen aufwirft und kritisch betrachtet werden sollte.

Aktuell vorliegende Analysen und Prognosen zum Wohnbedarf differenzieren demnach nur wenig nach Alters- und Zielgruppen. Vielmehr wird mit meist hoch aggregierten Indikatoren gerechnet und bestehende Trends wie eine steigende EFH-Quote und eine zunehmende Wohnfläche (pro Kopf oder mit zunehmendem Alter) werden oft linear in die Zukunft fortgeschrieben (z.B. BayernLabo 2018, IW 2019 oder Prognos 2019). Anhand folgender Beispiele, die (z.T. gekürzt) aus ausgewählten Studien stammen, kann dies deutlich werden [*Anmerkung: Die folgenden Ausschnitte sowie die jeweils anschließenden Kommentierungen stellen jedoch an dieser Stelle lediglich eine oberflächliche Analyse und Kritik dar. Um grundlegende Kritik und auch eigenständige, alternative Berechnungen vorzubringen, wäre eine eigene, vertiefte Studie und Einblick in konkrete Berechnungsmethoden notwendig*]:

- „Steigende Ein-/Zweifamilienhausquote“: „Wenn mehr Haushalte als bisher in Ein-/Zweifamilienhäusern wohnen, dann ergibt sich selbst bei konstanter Zahl wohnungsnachfragender Haushalte eine zusätzliche Wohnungsnachfrage (und zusätzlicher Leerstand in Geschosswohnungen). [...] In der vorliegenden Prognose gibt es zwei Ursachen für eine steigende Ein-/Zweifamilienhausquote. Zum einen den Kohorteneffekt und zum anderen den Angebotseffekt. [...] Der Kohorteneffekt beschreibt das Nachrücken von Rentnergenerationen, die öfter als ihre Vorgänger in einem Ein-/Zweifamilienhaus wohnen. Im Unterschied dazu beschreibt der Angebotseffekt einen exogenen Anstieg der Ein-/Zweifamilienhausquote, der alle Altersklassen betrifft (Anm.: und mit einer „verbesserten Angebotspolitik“ seitens der Kommunen im Sinne „einer eigentumsfreundlicheren und damit einer einfamilienhausfreundlicheren Baulandpolitik“ begründet wird.“ (BayernLabo 2018, S. 176)
 - Eine steigende Einfamilienhausquote (insbesondere durch „Angebotseffekte“ begründet) erzeugt automatisch einen überproportionalen und immer weiter steigenden Bedarf an Wohnfläche. Der Kohorteneffekt unterstellt eine höhere EFH/ZFH-Quote mit zunehmendem

Altem. Kommen geburtenstärkere Jahrgänge in ein höheres Alter wird dadurch ebenfalls statistisch ein zusätzlicher Bedarf an Wohnflächen (in EFH und ZFH) erzeugt.

- „Zusätzliche Wohnungsnachfrage durch Binnenwanderung“: Bei regionalisierten Wohnungsnachfrageprognosen gibt es einen weiteren Grund dafür, dass die zusätzliche Wohnungsnachfrage größer ist als die Zunahme der Zahl wohnungsnachfragender Haushalte. Wenn beispielsweise die Nachfrage in Landkreis A durch Wegzug sinkt, aber in Landkreis B durch Zuwanderung steigt, dann wäre – konstanter Leerstand in B unterstellt – Wohnungsneubau erforderlich, obwohl die Gesamtzahl wohnungsnachfragender Haushalte landesweit unter Umständen konstant bliebe.“ (BayernLabo 2018, S. 176)
 - *Zuwanderung als Neubaubedarf zu werten, Abwanderung und den dadurch entstehenden Leerstand aber nicht zu berücksichtigen, reduziert unverhältnismäßig das vorhandene Wohnungsangebot und erzeugt dadurch einen überproportionalen Neubaubedarf; Zudem wird auch weiterhin eine anhaltende Zuwanderung in die Verdichtungsräume unterstellt. Dieser könnte durch strukturpolitische und landesplanerische Maßnahmen jedoch gestaltet werden.*
- „Demografiebedingter Baubedarf“: „Für die Berechnung wird zunächst der individuelle altersabhängige Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum bestimmt. (...) Der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum ist aufgrund wachsenden Wohlstands und des Trends zu kleineren Haushalten über die Zeit stetig steigend. Der zukünftige Trend wird (...) bis zum Jahr 2035 fortgeschrieben.“ (IW 2017, S. 199)
 - *Bereits heute wohnt eine Vielzahl an Menschen alleine in einem eigenen Haus, in Großstädten dagegen sinkt die durchschnittliche Wohnfläche. Weiterhin konstant steigende Wohnflächen pro Kopf hypothetisch anzunehmen erzeugt statistisch ebenfalls einen immer weiter steigenden Bedarf an Wohnfläche*
- „Zusätzlicher Neubaubedarf durch Ersatzbedarf“: „Wohngebäude haben keine unendlich lange Nutzungsdauer. Unterstellt man beispielsweise eine Nutzungsdauer von 100 Jahren, dann müsste ein Gebäude nach 100 Jahren abgerissen und neu gebaut werden. [...] Deswegen geht man im Allgemeinen davon aus, dass die Ersatzquote unterhalb von 1 Prozent liegt, meist unterstellt man Werte von 0,3 Prozent jährlich. [...] Seit einiger Zeit wird zudem diskutiert, dass viele Gebäude vor allem der 1950er und 60er-Jahre nicht mehr den heutigen Standards entsprechen und Modernisierungen (z.B. energetische Sanierung) meist teurer sind als Abriss und Neubau. Dies würde für eine höhere Ersatzquote sprechen.“ (BayernLabo 2018, S. 176f; IW rechnet mit Werten zwischen 0,14 und 0,22% (2017, S. 200))
 - *Der Ersatzbedarf macht in der Berechnung mehr als 60% des Neubaubedarfs im Bereich der Ein-/Zweifamilienhäuser aus. Davon auszugehen, dass Ersatzbedarfe zum größten Teil auf neuen Flächen entstehen, verzerrt die tatsächlich benötigten Wohnungen erheblich. Der Ersatzbedarf müsste eigentlich auf bestehende Flächen (Ersatz eines bestehenden Gebäudes) befriedigt werden und dürfte bei der Berechnung zusätzlicher Flächenbedarfe keine Rolle spielen (neutral).*
- Nachholbedarf: „Die dritte Komponente ist der Nachholbedarf, der immer dann entsteht, wenn über einen bestimmten Zeitraum weniger Gebäude neu errichtet werden als eigentlich erforderlich. Im Modell definiert sich der Nachholbedarf aus der Summe des jährlichen Baubedarfsüberhangs zwischen 2010 und 2014. In den Jahren zuvor waren die Märkte weitestgehend ausgeglichen und entspannt. Seither hat sich in 129 von 402 Kreisen (32 Prozent) ein Nachholbedarf aufgebaut. Dieser Bedarf wird im betrachteten Zeithorizont bis zum Jahr 2030 auf die einzelnen Jahre verteilt.“ (IW 2017, S. 200)
 - *Auch dieser Nachholbedarf ist flächenbezogen unkritisch, wenn die Baugenehmigung schon vorliegt, kann aber dann auch nicht zur Rechtfertigung von Neuausweisungen herangezogen werden und sollte dementsprechend gewertet werden.*
- „Qualitative Zusatznachfrage statt Ersatzbedarf – Neubau trotz Leerstand“: Trotz hoher und weiter wachsender Leerstände gibt es sogar in demografischen Schrumpfungsregionen immer noch beachtliche Fertigstellungen. Die Leerstände konzentrieren sich meist auf wenig attraktive Standorte und Bauformen. Den Neubau fragen eher wohlhabende Haushalte mit hohen Ansprüchen nach, die im Bestand keine für sie adäquaten Wohnungen finden. [...] Die Abweichung des Wohnungsbestands von diesem Bedarf ergibt den quantitativen Zusatzbedarf. Hinzu kommt ein Ersatzbedarf. Dieser ergibt sich

aus der Vorstellung, dass Wohnungen einem physisch-technischen Verschleiß unterliegen. Dessen Ausmaß wird – ohne empirische Ableitung – ebenfalls normativ festgelegt (Größenordnung in der Regel 0,1 bis 0,5 Prozent des Bestands). (BayernLabo 2018, S. 177f)

- *Die Hinnahme von Leerständen bei gleichzeitiger Berücksichtigung neuer und „qualitativ höherwertigen“ Bedarfes erzeugt einen überproportionalen Zubaubedarf für wohlhabendere Schichten, der darüber hinaus bestehende Ungleichheiten im Wohnraumangebot noch weiter verschärfen würde. Ersatzbedarf (insbesondere Sanierungen) kann darüber hinaus als flächenneutral bewertet werden, da auf dem gleichen Grundstück gebaut werden kann*
- „Zusätzliche“ demographische Effekte: nicht jeder Haushalt wohnt in der eigenen Wohnung und nicht jeder Haushalt besitzt nur eine Wohnung. Deswegen wird die Zahl der Haushalte auf die Zahl der bewohnten Wohnungen kalibriert und so de facto um Untermiet- und Zweitwohnungsquoten bereinigt. Die Zunahme der Zahl wohnungsnachfragender Haushalte beschreibt dann die Zusatznachfrage nach Wohnungen, verursacht durch Veränderungen der Einwohnerzahlen, der Haushaltsgrößen und der Altersverteilung der Haushalte. Tendenziell fragen mehr Einwohner mehr Wohnungen nach, fragen größere Haushalte eher Ein-/Zweifamilienhäuser (EZFH) nach und sind ältere Haushalte eher kleine Haushalte. (BayernLabo 2018, S. 175)
 - *Eine Fortschreibung sinkender Haushaltsgrößen (insbesondere durch Untermiet- und Zweitwohnungsquoten) und eine unterstellte erhöhte Nachfrage nach Ein-/Zweifamilienhäusern ist weder gesellschaftspolitisch wünschenswert noch inhaltlich ohne weiteres begründbar. Vielmehr können durch geeignete Maßnahmen Umzugsstarrheiten aufgeweicht und ein Wechsel in kleinere (altengerechte) Wohnungen bei Veränderungen der Haushaltsgröße erreicht werden.*
- „Ausgewiesener Neubaubedarf bzw. Neubaunachfrage ist Obergrenze“: Zusätzlicher Wohnungsbedarf bzw. zusätzliche Wohnungsnachfrage kann auf zweierlei Weise befriedigt werden: Entweder werden bislang leerstehende Wohnungen belegt oder neue Wohnungen gebaut. Der erforderliche Neubau kann deswegen immer nur unter einer entsprechenden Verhaltensannahme prognostiziert werden. Im Folgenden wird unterstellt, dass der gesamte Zusatzbedarf/die gesamte Zusatznachfrage im Neubau befriedigt wird, der absolute Leerstand also nicht sinkt.“ (BayernLabo 2018, S. 178)
 - *Diese Annahme ist weder gesellschaftspolitisch wünschenswert, noch inhaltlich begründbar. Eine solche Entwicklung hätte zur Folge, dass immer mehr Wohnungen leer stehen und dennoch nicht nachgefragt werden, was immerzu weiteren Neubaubedarf erfordern würde.*

Alleine eine Fortschreibung des Zuwachses der Wohnflächenversorgung pro Kopf der Bevölkerung erzeugt **rechnerisch bereits alleine einen zusätzlichen Zubaubedarf** an Wohnungen und damit an neu auszuweisender Wohnbaufläche im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung – selbst in ländlichen Kommunen mit sinkenden Bevölkerungszahlen und bereits hohen Wohnflächen pro Kopf. Auch sog. „demographiebedingte Bedarfe“, welche sich aus einer steigenden Wohnfläche pro Kopf mit zunehmendem Alter ergeben (Kohorteneffekt), lassen durchaus negativ zu bewertende Effekte wie den „Remanenz-Effekt“ unhinterfragt, führen ihn in die Zukunft fort und konstruieren damit neuen Wohnraumbedarf. Steigende Wohnraumbedarfe werden somit als Zubau- und Flächenbedarf zu einem erheblichen Teil **zu einem statistischen Artefakt**. Eine pauschale weitere durchschnittliche Steigerung der Wohnfläche pro Kopf ist jedoch weder sozialpolitisch begründbar noch ist er aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes wünschenswert. Eine Erhöhung der Wohnfläche pro Kopf ist vor allem im Teilsegment der einkommensschwächeren Haushalte wünschenswert, die oft auch höhere Haushaltsgrößen aufweisen. Dazu ist eine Ausweitung des öffentlich geförderten und dauerhaft preisgebunden Segments erforderlich. Dies findet in der Regel im Geschosswohnungsbau statt und wirkt sich nur wenig auf die Neuinanspruchnahme von Flächen aus (hohe Flächeneffizienz). Zudem ist die Umzugsstarrheit bei Verringerung der Haushaltsgröße kein unveränderliches Naturgesetz und kann durch geschickte Maßnahmen aufgeweicht werden.

Insbesondere in teuren städtischen oder stadtnahen Lagen in den prosperierenden Agglomerationen stagniert mittlerweile der Zuwachs Wohnflächenversorgung pro Kopf. Es werden auch wieder kleinere Wohnungen gebaut

und stoßen auf Nachfrage. Allerdings sind Menschen mit niedrigeren Einkommen und einem Bedarf nach **günstigerem Wohnraum in allen Gebietskategorien und insbesondere in den Städten weiterhin tendenziell unversorgt**. Die stark gespaltene Entwicklung der Wohnungsmärkte (höhere Eigentumsquote und EFH-Bau vor allem in ländlichen Regionen, Klein- und Mittelstädten; Mietwohnungsbau und MFH-Bau vor allem in den großen Städten) sorgt insbesondere in den ländlichen Kommunen für ein stark selektives Wohnungsangebot und führt damit auch zu einer Ausgrenzung größerer Bevölkerungsgruppen, die sich aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse kein Einfamilienhaus oder Wohneigentum leisten können oder aufgrund ihres Lebensentwurfs und flexibler Arbeitsplatz- und Wohnraumplanung keines wollen (vgl. Miosga 2019 in Brandl et. al.). Der **Mangel an differenzierten Mietwohnungen** in ländlichen Kommunen unterstützt darüber hinaus die Abwanderungsbewegungen in die Zentren und verschärft dort weiter die Nachfrage nach Wohnraum. Klein- und Mittelstädte konkurrieren häufig intensiv mit ihren Umlandkommunen über die Bereitstellung von Ein- oder Zwei-Familienhäusern. Eine abgestimmte Siedlungsentwicklung in den Stadt-Umland-Bereichen, die zu einer Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme führt, findet nur in wenigen Einzelfällen statt. Eine Konzentration auf vorhandene Verkehrsachsen des ÖPNV, um auch für Menschen ohne eigenes Auto attraktiv zu sein, findet kaum statt. Stattdessen wird eine möglichst autofreundliche Anbindung als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt. Diese Entwicklungen sollten nicht unhinterfragt fortgeschrieben und Bevölkerungsvorausberechnungen entsprechend kritisch betrachtet werden. Auch der Trend zu temporär und räumlich flexibleren Wohnen, welcher insbesondere von jüngeren Menschen, aber vermehrt auch im Alter, wahrgenommen wird, wird so „verschlafen“.

Darüber hinaus sind **bezahlbare Wohnungen und Mietsozialwohnungen** in allen bayerischen Ballungszentren und auch in vielen Klein- und Mittelstädten ein knappes Gut geworden. Die Zahl der Sozialwohnungen geht seit Jahren kontinuierlich immer weiter zurück, da mehr Wohnungen aus der Förderung auslaufen als neue hinzukommen. Trotz deutschlandweit zum Teil gestiegener Fertigstellungen im Geschosswohnungsbau reicht die Neubautätigkeit nicht aus, um bundesweit den günstigen Wohnraumbedarf zu decken. Bei geförderten Sozialmietwohnungen lag die Bedarfsdeckung in Deutschland im Jahr 2017 lediglich bei 33 % (Prognos 2019). Auch in Bayern führt sich dieser Trend bis zuletzt in allen Regierungsbezirken fort. Nach Auskunft des bayerischen Bau- und Verkehrsministeriums gab es 2019 nur noch 135.655 Sozialwohnungen, was der niedrigste Stand seit 12 Jahren ist¹. Dies zeigt, dass während hochpreisige Wohnbedarfe in den vergangenen Jahren von Investoren durchaus marktgerecht bedient wurde, fehlen es flächendeckend vor allem an bezahlbaren Wohnungen für niedrige und mittlere Einkommen (Pestel 2019).

Wenig beachtet hingegen werden dagegen in beinahe allen Studien die Themen Innenentwicklung, Leerstand und Sanierung oder Umbau von Wohnungen im Bestand. In herkömmlichen Analysen wird der ermittelte Wohnungsbedarf um den Leerstand korrigiert, der eine angenommene natürliche Leerstandsquote von 2,5 Prozent überschreitet. Diese Quote wird als Fluktuationsreserve bezeichnet und als Mindestwert angesehen, um eine natürliche Fluktuation ohne zu große Wartezeiten und zu hohe Suchkosten für Wohnungssuchende zu ermöglichen. Die letzten landesweiten Leerstandserhebungen stammen jedoch aus dem Zensusjahr 2011 und liefern dementsprechend keine aktuellen Erkenntnisse (BayernLabo 2018). Unter Innenentwicklungspotenziale fallen nach Definition des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) u.a. Baulücken, geringfügig bebaute Grundstücke, leerstehende Wohngebäude, Hofstellen mit Restnutzung, leerstehende Hofstellen, Gewerbebrachen, Gewerbebrachen mit Restnutzung, leerstehende Infrastruktureinrichtungen etc.. Diese **Innenentwicklungspotenziale** werden derzeit systematisch vor allem über die Instrumente der Ländlichen Entwicklung (z.B. Vitalitätscheck (VC)) und über die Städtebauförderung bspw. im Rahmen der Erstellung „Integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte (ISEK)“ ermittelt. Eine (langsam) wachsende Zahl von Kommunen greift das Thema Leerstandsmanagement auf und nutzt die Flächenmanagementdatenbank des Bayerischen Landesamts für Umwelt LfU. Zum Stand 31.12.2019 haben 302 Gemeinden im Rahmen von Projekten der Verwaltung für Ländliche Entwicklung den VC angewendet, wie aus einer Anfrage an die Landesregierung hervorgeht (Grünen-Fraktion 2020). Die kontinuierliche Pflege eines

¹ Die Angaben gehen aus einer Anfrage der SPD an die Landesregierung hervor: <https://bayernspd-landtag.de/presse/pressemitteilungen/?id=522924> (letzter Zugriff: 04.03.2021)

Katasters oder der Flächenmanagementdatenbank (FMD), in dem Potentialflächen und Leerstände verzeichnet werden, ist eine wesentliche Aufgabe aber zudem auch eine wachsende Belastung für die kommunalen Verwaltungen. Ebenso wie ein Standortmanagement, das Nutzer:innen, Bauherr:innen und Besitzer:innen einschließt. Auch das Angebot einer Beratung für private Hausbesitzer:innen, bspw. zum Zugang zu Fördermitteln für Sanierungen, kann zu mehr Innenentwicklung beitragen. Weitere Instrumente wie die Einführung einer Gestaltungssatzung für den Erhalt des Ortsbildes oder auch ein Genehmigungsverbot für Einzelhandelsflächen am Ortsrand bringen ebenfalls einen erhöhten Verwaltungsaufwand mit sich und erfordern spezialisierte Kompetenzen. Die exemplarischen Auswertungen zugänglicher ISEKs und VC's zeigen deutliche Potenziale der Innenentwicklung auf. **In den meisten Fällen überschreiten diese sowohl die prognostizierbaren Bedarfe an zusätzlichem Wohnungsbau als auch die formulierten Entwicklungswünsche der Kommunen.** Eine kumulative Auswertung von Vitalitätschecks von über 60 Kommunen (mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 2.876) ergab ca. 156 Innenentwicklungspotenziale pro Kommune mit einer gesamten durchschnittlichen Fläche von ca. 23,3 ha. Die meisten Potenziale (nach Anzahl pro Kommune) stellen dabei mit großen Abstand Baulücken dar (81), gefolgt von Leerstandsrisiken (36) und Leerständen/Wohngebäude (17). Nach Fläche stellen die meisten Potenziale Baulücken (9,7 ha), leerstehende Hofstellen (4,1) und Leerstandsrisiken (3,8 ha) dar. Pro Potenzial sind die Baulücken im Durchschnitt 1.108 m², die Leerstände 946 m², leerstehende Hofstellen 3.950 m² und Gewerbeflächen 3.599 m² groß. Ähnliche Ergebnisse gehen ebenfalls aus einer Anfrage an die Regierung hervor. Geht man von einer konservativ angenommenen Aktivierungsquote von 25% der Innenentwicklungspotenziale aus, könnten pro sogar nur kleinerer Kommune ca. 39 Innenentwicklungspotenziale mit insgesamt 5,8 ha Fläche aktiviert werden. Eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2012) aus dem Jahre 2012 schätzte bereits damals die Innenentwicklungspotenziale in Bayern auf 20.000 bis 30.000 ha. Das entspricht in etwa der Fläche, die in den letzten ca. 10 Jahren für Wohnen neu in Anspruch genommen worden ist! Bei einer verdoppelten Flächeneffizienz (Halbierung der Flächenbedarfe der letzten 10 Jahre) würden diese Flächenpotenziale rein rechnerisch für die nächsten 20 Jahre die Bedarfe an zusätzlicher Wohnfläche decken. Bei einer Aktivierungsquote von 25% (diese ist konservativ gerechnet; in den erfolgreichen Innenentwicklungsmanagements ist sie deutlich höher) wären es in diesen stark vereinfachten Rechenübungen immerhin fünf Jahre Bedarfsdeckung.

Veränderte Wohnbedarfe nach der Corona-Pandemie

Nicht nur gesellschaftliche Entwicklungen werden jedoch die zukünftige Wohnungsnachfrage beeinflussen, auch unvorhergesehene Ereignisse können Bedarfe schlagartig ändern. Die Zeiten der Corona-Pandemie waren geprägt von den warnenden Worten „bleiben Sie zu Hause“. Aber genau dieses zu Hause wurde für viele Menschen, die in Folge des Shutdowns ihren Arbeitsplatz verloren, oder in Kurzarbeit gehen mussten, zunehmend teuer. Die durchschnittliche Wohnkostenbelastung ist ersten Studien zufolge gestiegen und stellt insbesondere diejenigen Haushalte vor Herausforderungen, die über keine flüssigen finanziellen Rücklagen verfügen (SVRV 2020). Gleichzeitig zeigten sich durch die Pandemie für viele die Vorteile des Landlebens. Während die Vorzüge des Stadtlebens, wie etwa ein breites Kulturangebot und eine lebendige Bar- und Kneipenszene während des Lockdowns wegfielen, wurden die Vorteile des Landlebens für viele deutlich: frische Luft, Naturnähe und eine Weitläufigkeit, die das Einhalten der Abstandsregeln vereinfachte, zählen ebenso dazu, wie das Angebot an günstigerem, großflächigem Wohnraum und ein starker sozialer Zusammenhalt in vielen ländlich geprägten Räumen. Die Erfahrungen aus der Covid-19 Pandemie zeigen: es braucht bezahlbaren Wohnraum für niedrige Einkommen und mehr sozialen Wohnungsbau – vor allem in den Großstädten, es braucht flexiblere Wohnlösungen nicht nur in städtischen Räumen, sondern auch auf dem Land.

Bei der Untersuchung von Wohnraumbedarfen gilt es daher ebenfalls zu bedenken, welche Folgen und Nachfragen die Corona Pandemie mit sich bringen wird und was eine Vorbereitung auf weitere Katastrophen wie virale Pandemien oder extreme Naturereignisse und ihre Folgen verlangt. Neben einem erhöhten Bedarf an Miet- und Sozialbauwohnungen, in erster Linie (aber nicht nur) in den Städten, ist auch die Frage nach dem „wie wollen wir (zusammen) Leben?“ von zentraler Bedeutung. Viele Menschen haben im Zuge der Pandemie und der darauf folgenden notwendigen Isolation der Einzelhaushalte ein verstärktes Bedürfnis nach sozialen Kontakten und dem Zusammenleben mit anderen Menschen entwickelt. Wohnformen des Mehrgenerationenwohnens oder das

Leben in Wohngemeinschaften (die dann als „Infektionsgemeinschaften“ zählen) biete hier ökologisch wie sozial nachhaltige Alternativen zum bisherigen Trend steigender Single Haushalte. Doch diese Wohnformen brauchen entsprechende, bezahlbare Räumlichkeiten, um Visionen gemeinsamen Zusammenlebens zu realisieren, was in klassischen Einfamilienhäusern meist nicht möglich ist. Statt der klassischen Einfamilienhaus-Siedlung wären angemessene Größen und eine kommunikative Anordnung wichtig, die es auch ermöglicht, Kontakte untereinander aufzunehmen und nachbarschaftliche Solidarität zu ermöglichen und zu entwickeln.

Eine weitere Veränderung, die sich mit der Corona Pandemie eingestellt hat, ist die gestiegene Anzahl von Beschäftigten im Homeoffice. Die Verlegung der Arbeitsstelle an einen Heimarbeitsplatz bietet Vorteile, wie etwa ein verringertes Pendelaufkommen und mehr Flexibilität bei den Arbeitszeiten. Es birgt aber auch Hürden, wie die räumliche Vereinbarkeit von Arbeit und Familie. Um langfristige Möglichkeiten für gute Homeoffice Plätze zu schaffen, muss der bisherige Wohnungsbau aus der Nische der Monofunktionalität gerückt werden. Denkbar wären gemischte Modelle von Gebäuden mit Mietwohnungen, in denen flexibel nutzbare Büroräume zugemietet werden können. Der Aufbau vieler Städte ist bisher sehr monofunktional: riesige Bürokomplexe, große Shoppingcenter, geplante Wohngebiete. Schon vor der Corona-Pandemie war ein Umdenken in vielen Städten zu beobachten. So soll bspw. Paris eine Stadt der kurzen Wege werden. Die Einwohnenden sollen ohne Auto nicht länger als 15 Minuten für die wichtigsten Wegstrecken des Alltags benötigen. Dies setzt eine verstärkte Verschränkung der Lebensbereiche Arbeiten, Wohnen, Konsumieren und Freizeit voraus.

Gleichzeitig haben die Folgen des Covid-19 Virus die Vorteile des Landlebens betont. Schon während der Pandemie stiegen die Nachfragen nach Wohnraum auf dem Land. Dabei gilt es die Unterschiede ländlicher Räume zu beachten. Stadtnahe oder touristisch attraktive Gebiete waren auch vor der Pandemie beliebte Ausflugsziele und Orte steigender Immobilienpreise. Während diese Gebiete im Zuge der Pandemie eine gesteigerte Nachfrage erfuhren und viele Städter:innen gehobener Einkommensklassen sich in ihre Zweitwohnsitze auf dem Land zurückzogen, gilt dieser Trend nur sehr bedingt für weniger attraktivere ländliche Räume.

2.4.2 „Weniger ist Schwer?": Skizzenhafte Modellrechnungen für eine gestaltende Wohnraumpolitik entlang gesellschaftlicher Ziele & Bedarfe

Die Definition notwendigen Wohnungsbaus und dem zugrundeliegenden zusätzlichen Wohnbaubedarf ist demzufolge ein kritischer und neuralgischer Punkt (siehe Kapitel 2.4.1). In den vergangenen Jahrzehnten wurde die Wohnraumentwicklung stärker dem Markt überlassen und in die Verantwortung der einzelnen Kommunen übergeben. In der Folge wurden zwar einige (insbesondere höherpreisige) Marktsegmente durchaus bedient – andere jedoch nicht. Vor allem Mietwohnungen und Sozialwohnungen wurden zu wenig beachtet. Auch haben sich einige problematische gesellschaftliche Entwicklungen verstärkt:

- Singularisierung und Vereinsamung -> sinkende Haushaltsgrößen
- Verweisung von Ortszentren -> fehlende Innenentwicklung
- Segmentierung und Fragmentierung -> Fokus auf Einfamilienhäuser für wohlhabendere Bevölkerungsschichten; -> sinkende Belegungsdichte der Wohnbauflächen

Diese Entwicklungen drohen sich ohne gestalterisches Eingreifen auch in Zukunft weiter zu verschärfen und damit den Zielen der bayerischen Staatsregierung hinsichtlich Flächenverbrauch und gleichwertiger Lebensverhältnisse entgegenzuwirken (siehe Kapitel 2.3). Eine gestaltende Wohnraumpolitik sollte daher nicht auf der Fortführung vergangener Trends beruhen, sondern sich in allen Regionen entlang gesellschaftlicher Ziele und Bedarfe in der Bevölkerung orientieren.

Die von der Bayerischen Staatsregierung angestrebten 70.000 neuen Wohnungen pro Jahr sind dabei auch in seinem Umfang ein sehr hoch gestecktes Ziel, von dem fraglich ist, inwieweit dieses vor dem Hintergrund unterschiedlicher Berechnungen (siehe Kapitel 2.4.1) tatsächlich gerechtfertigt ist. Andere Studien gehen von einem etwas niedrigeren zusätzlichen Wohnbedarf pro Jahr aus, z.B. das Institut für Wirtschaft (2015) von ca. 44.000 Wohnungen und die BayernLabo (2020) von ca. 50.000 Wohnungen. **Viel grundlegender kommt es dabei jedoch darauf an, was für Wohnungen**

gebaut werden und in welchem Maße für diese Flächen überhaupt neu ausgewiesen werden müssen. Werden neue Wohnungen weiter wie bisher mit der aktuellen durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,02 und einer Belegungsichte von 29,75 WE/ha Wohnbaufläche **auf neu ausgewiesenen Flächen** gebaut, **besteht für das 5-Hektar-Ziel keine realistische Möglichkeit** (siehe Abbildung 42). Würde darüber hinaus von sich weiter verstärkenden Trends in Bezug auf sinkende Haushaltsgrößen und einer höheren Einfamilienhaus-Quote ausgegangen werden, würde der spezifische Wohnungs- und Flächenbedarf noch weiter zunehmen und das angestrebte Ziel sich noch weiter entfernen. Dabei gilt zu beachten, dass nach dem Durchschnitt der vergangenen Jahre 2015-2019 allein die weitere Ausweisung von Industrie- und Gewerbeflächen, Verkehrsflächen und Flächen sonstiger Nutzung > 6 Hektar an Fläche/Tag verbrauchen und somit in Überlegungen zum Flächensparen dringend mit einbezogen werden müssen.

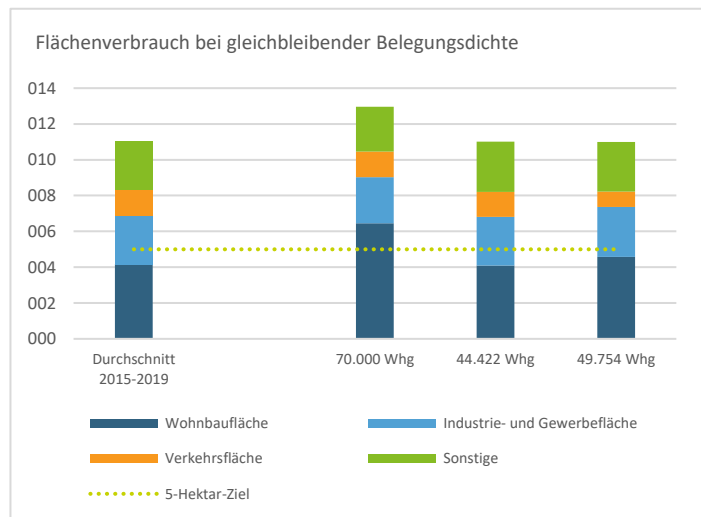


Abbildung 42: Flächenverbrauch bei unterschiedlicher Anzahl von benötigten Wohnungen und gleichbleibender Belegungsichte
(Eigene Darstellung und Berechnung)

Hinsichtlich der Flächenbedarfe kann eine stark vereinfachte Szenario-Betrachtung Hinweise geben. In Anbetracht der dringlichen Situation auf dem Wohnungsmarkt in einigen Regionen soll angenommen werden, dass die Hälfte an in Anspruch zu nehmender Fläche zukünftig dem Wohnungsmarkt zugutekommt und **andere Flächenarten in ihrem Umfang an Neuausweisungen abnehmen.** Die Neuausweisung von Industrie- und Gewerbeflächen reduziert sich dabei hypothetisch nur geringfügig von > 2 ha/Tag auf 1,5 ha/Tag (in Anbetracht bereits hoher bisheriger Ausweisungen und unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Corona-Maßnahmen und verstärktem Home-Office), während Verkehrs- und sonstige Flächen auf 0,5 ha/Tag sinken (u.a. wird weniger Bedarf an zusätzlicher Infrastruktur durch den motorisierten Individualverkehr angenommen). Damit verbleiben zukünftig **2,5 ha/Tag für notwendigen Wohnungsbedarf** unter der Annahme das Flächensparziel zu erreichen. Auch diese Annahmen reichen jedoch in keinem der angenommenen Szenarien aus, um **bei Fortschreibung der aktuellen Haushaltsgrößen, des Wohnungsbaumixes**

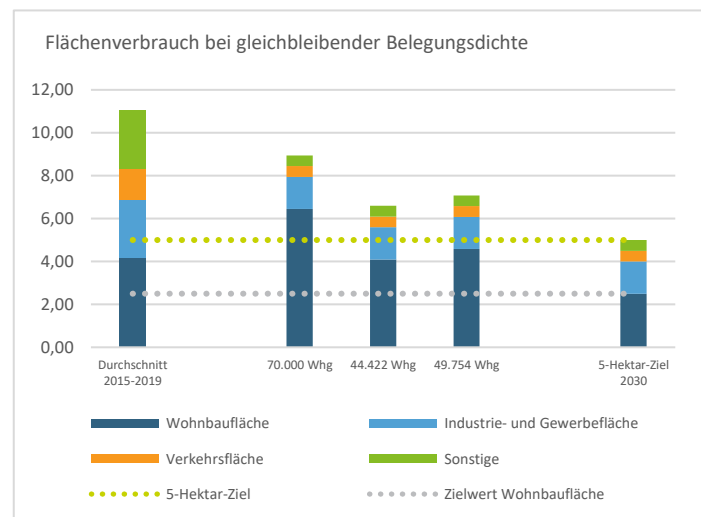


Abbildung 43: Flächenverbrauch im Hinblick auf das 5-Hektar-Ziel bei unterschiedlicher Anzahl von benötigten Wohnungen und gleichbleibender Belegungsichte
(Eigene Darstellung und Berechnung)

mit insgesamt niedrigen Belegungsdichten (Wohneinheiten pro Fläche) den Zuwachs an Wohnflächen mit dem 5-Hektar-Ziel zu vereinen (vgl. Abbildung 43).

Geht man jedoch von einer **gestaltenden Wohnraumpolitik** aus, welche bei der Neuausweisung von Wohnbauflächen auf **dichtere Bebauung** (= höhere Belegungsdichte) mithilfe einer **Durchmischung unterschiedlicher Wohnraumangebote**, insbesondere auch mit Miet- und Sozialwohnungen, achtet, werden Wohnungsbau und Flächensparziel vereinbar. Hierbei sind unterschiedliche Szenarien möglich. Bei einem angenommenen zusätzlichen Wohnbaubedarf von 70.000 Wohnungen/Jahr müsste ein durchschnittlich hoher Anteil an Wohnungen in Mehrfamilienhäusern oder Reihenhäusern gebaut werden (>70%; Vergleich (2000-2019): 44%) und reine Einfamilienhaussiedlungen nur in geringem Maße (<5%, Vergleich (2000-2019): 44%) oder in durchmischter Form mit Doppel- und Reihenhäusern (<30%) stattfinden. Bei einem gegenüber anderen Studien geringer prognostizierten Bedarf an zusätzlichen Wohnungen könnten die unterschiedlichen Anteile breiter ausfallen und auch Einfamilienhausquoten von bis zu 33% (oder in Kombination mit Doppel- und Reihenhäusern auch darüber hinaus) vorstellbar sein (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Unterschiedliche Anteile von verschiedenen Wohnformen in Szenarien mit Bedarfen an neuen Wohnungen von 70.000, 44.422 und 49.754 (Eigene Berechnung)

Wohnbauform	Belegungsdichte	Wohnbedarf 70.000 Whg/Jahr		Wohnbedarf 44.422 Whg/Jahr		Wohnbedarf 49.754 Whg/Jahr	
		1	2	1	2	1	2
kompakte Mehrfamilienhäuser	100,0	70%	50%	33%	20%	25%	50%
Reihenhäuser, freistehende Mehrfamilienhäuser	62,5	0%	40%	0%	20%	40%	0%
Einfamilienhäuser, einige Doppelhäuser	25,0	30%	0%	33%	50%	20%	0%
Einzel-, Doppel- und Reihenhäuser	16,1	0%	5%	0%	0%	0%	0%
Einfamilienhäuser auf großen Grundstücken	10,0	0%	5%	33%	10%	15%	50%
Errechnete durchschnittliche Belegungsdichte (WE/Hektar) im Szenario:		77,50	76,31	44,55	46,00	56,50	55,00
Notwendiger Zielwert zur Erreichung des 5-Hekt.-Ziels (in WE/Hektar):		76,71	76,71	48,68	48,68	54,52	54,52

Auch wenn bei der künftigen Ausweisung neuer Bauflächen gesellschaftspolitisch gestaltende Trends mitgedacht werden und statt einer sinkenden wieder eine leicht **steigende Haushaltsgröße** erreicht werden könnte, bspw. durch eine Abmilderung des Remanenzeffektes und eine Aufweichung der Umzugsstarre bei Haushaltsverkleinerung entsteht neuer Handlungsspielraum. Der Bedarf bspw. an Mehrgenerationenwohnen, Cluster-Wohnen oder andere Formen von gemeinschaftsorientiertem Wohnen ist durchaus vorhanden. Dies zeigen die allermeisten bisherigen Erfahrungen mit Beispielen guter Praxis. Nimmt man bei zukünftigen Wohnungen eine Haushaltsgröße von 2,24 an (wie im Referenzjahr: 2000), verringert sich die notwendige Anzahl von Wohnungen bereits deutlich von 70.000 auf 63.125, bzw. von 44.422 auf 40.119 oder von 49.754 auf 44.935. Damit wird wiederum **mehr Gestaltungsfreiheit bei unterschiedlichen Wohnformen** erreicht. So könnte bezogen auf das Staatsziel von ursprünglich 70.000 Wohnungen ein durchschnittlich geringerer Anteil an Wohnungen in Mehrfamilienhäusern oder Reihenhäusern gebaut werden (50-60%) und reine Einfamilienhaussiedlungen nun in größerem Maße (10-20%) stattfinden. Bei einem wie in anderen Studien bereits prognostizierten geringeren Bedarf an zusätzlichen Wohnungen könnten die unterschiedlichen Anteile noch variabler gestaltet sein und auch Einfamilienhausquoten von bis zu 50% (oder in Kombination mit Doppel- und Reihenhäusern auch darüber hinaus) im Ermessensspielraum der Kommunen liegen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Unterschiedliche Anteile von verschiedenen Wohnformen in Szenarien mit Bedarfen an neuen Wohnungen von 70.000, 44.422 und 49.754
(Eigene Berechnung)

Wohnbauform	Belegungsdichte	Wohnbedarf 63.125 Whg/Jahr		Wohnbedarf 40.119 Whg/Jahr		Wohnbedarf 44.935 Whg/Jahr	
		1	2	1	2	1	2
kompakte Mehrfamilienhäuser	100,0	60%	50%	33%	20%	15%	30%
Reihenhäuser, freistehende Mehrfamilienhäuser	62,5	0%	30%	0%	20%	50%	20%
Einfamilienhäuser, einige Doppelhäuser	25,0	40%	0%	33%	40%	10%	0%
Einzel-, Doppel- und Reihenhäuser	16,1	0%	10%	0%	0%	0%	0%
Einfamilienhäuser auf großen Grundstücken	10,0	0%	10%	33%	20%	25%	50%
Errechnete durchschnittliche Belegungsdichte (WE/Hektar) im Szenario:		77,50	70,00	71,36	44,55	44,50	51,25
Notwendiger Zielwert zur Erreichung des 5-Hekt.-Ziels (in WE/Hektar):		69,18	69,18	69,18	43,97	43,97	49,24

Darüber hinaus muss dringend das Thema der **Innenentwicklung** stärker berücksichtigt werden. Bisherigen Studien gehen oftmals davon aus, dass sämtlicher Wohnraumbedarf durch Neubau auf neuen Wohnflächen befriedigt werden muss (vgl. Kapitel 2.4.1). Dabei leiden langfristig insbesondere kleinere Gemeinden und deren Ortszentren unter zusätzlichen Baulandneuausweisungen, obwohl zum Teil eine Vielzahl an Innenentwicklungspotenzialen zur Verfügung steht. Geht man davon aus, dass in den kleinsten Gebietskategorien (< 6.500 Einwohner) durchschnittlich 156 Innenentwicklungspotenziale pro Kommune vorhanden sind (vgl. Kapitel 2.3) und nur 25% dieser Potenziale aktiviert werden können, **reduziert sich der Bedarf an zusätzlichen Wohneinheiten insgesamt um durchschnittlich 14,3%**. *[Anmerkung: An dieser Stelle soll noch einmal der hypothetische Charakter dieser Modellrechnung betont werden, der keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, sondern in erster Linie Denkanstöße setzen möchte. Für umfassende Berechnungen wären weiterführende, eigene Studien notwendig]*. Bezieht man dies auf die ursprünglich errechneten Bedarfe an zusätzlichen Wohnungen aus den Studien reduziert sich die Anzahl der benötigten Wohnungen auf neu ausgewiesenen Flächen weiter auf 54.117 (ursprünglich: 70.000), 34.394 (ursprünglich: 44.422) und 38.523 (ursprünglich: 49.754). Dies kann weitere Spielräume bei der Gestaltung der neuen Wohnbauflächen eröffnen (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Unterschiedliche Anteile von verschiedenen Wohnformen in Szenarien mit Bedarfen an neuen Wohnungen von 54.117, 34.394 und 38.523
(Eigene Berechnung)

Wohnbauform	Belegungsdichte	Wohnbedarf 54.117 Whg/Jahr		Wohnbedarf 34.394 Whg/Jahr		Wohnbedarf 38.523 Whg/Jahr	
		1	2	1	2	1	2
kompakte Mehrfamilienhäuser	100,0	50%	40%	25%	0%	10%	10%
Reihenhäuser, freistehende Mehrfamilienhäuser	62,5	0%	20%	0%	50%	40%	40%
Einfamilienhäuser, einige Doppelhäuser	25,0	50%	25%	25%	0%	0%	10%
Einzel-, Doppel- und Reihenhäuser	16,1	0%	5%	0%	0%	0%	0%
Einfamilienhäuser auf großen Grundstücken	10,0	0%	10%	50%	50%	50%	40%
Errechnete durchschnittliche Belegungsdichte (WE/Hektar) im Szenario:		62,50	60,56	36,25	36,25	40,00	41,50
Notwendiger Zielwert zur Erreichung des 5-Hekt.-Ziels (in WE/Hektar):		59,31	59,31	37,69	37,69	42,22	42,22

Mit diesen unterschiedlichen Stellschrauben, kann gestaltend in die Wohnraumversorgung eingegriffen werden und **der Bedarf nach notwendigem Wohnungsbau mit Flächensparzielen vereint werden**. In den hier gewählten Szenarien wurde darüber hinaus lediglich auf die Indikatoren der Haushaltsgröße, der Belegungsdichte von Wohneinheiten pro Wohnbaufläche oder dem Aktivieren von Innenentwicklungspotenzialen eingegangen und eine Trendabschwächung des Zuzugs in Metropolregionen oder das Potenzial durch Aufstockung und Umwidmung bestehender Gebäude noch nicht mitberücksichtigt. Eine detaillierte Analyse der Handlungsmöglichkeiten von Kommunen könnte hier Aufschluss geben und darüber hinaus eine regionalisierte Bedarfsanalyse ermöglichen.

2.5 Schlussfolgerungen & Vertiefungsbedarf

Für den steigenden Flächenverbrauch sind bereits nach Darstellung des LfU eine Vielzahl von Aspekten ausschlaggebend: eine Zunahme der individuellen Wohnfläche, eine wachsende Zahl kleinerer Haushalte, die überproportionale Ausweisung von Bauland in Gebieten mit Bevölkerungsrückgang, die Nachfrage nach Baugrundstücken in Ortsrandlagen und eine konjunkturell bedingte rege Bautätigkeit, die konkurrierende Ausweisung von Gewerbeflächen, der weiterhin fortschreitende Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (insbesondere für den motorisierten Individualverkehr (MIV)). Darüber hinaus spielen auch andere Entwicklungen eine Rolle. Innerörtliche Daseinsvorsorgeinfrastrukturen werden auf günstigere Flächen auf die „grüne Wiese“ an den Ortsrändern ausgelagert mit bedenklichen Folgen für ländliche Gebiete. Die anhaltende räumliche Trennung von Arbeiten und Wohnen erhöht das Pendleraufkommen und erweitert die zurückgelegten Distanzen. In vermehrt zersplitterten Siedlungsstrukturen wird der private PKW immer mehr zum dominanten Verkehrsmittel. Die erhöhten Mobilitätserfordernisse lassen Verkehrsflächen wachsen und zerschneiden Landschaften. Die Konzentration der Arbeitsplätze in den Agglomerationen führt zu einem steigenden Pendlervolumen überlastet zunehmend die städtischen Infrastrukturen und mindert die Lebensqualität. Insbesondere in nicht wachsenden Regionen treten Kommunen untereinander durch die Ausweisung von Gewerbegebieten und Wohnbauflächen in Konkurrenz um Einwohner:innen.

Es wird deutlich, dass Wohnflächen nicht der einzige, aber mit ein entscheidender Grund für den nach wie vor hohen Flächenverbrauch in Bayern darstellen. Den aktuellen und zukünftigen Ansprüchen an Wohnraum verschiedener Bevölkerungs- und Einkommensgruppen gerecht zu werden und gleichzeitig die Notwendigkeit des Flächensparens zu akzeptieren stellt die Kommunen, städtische wie ländliche, vor große Herausforderungen. Die bisherige Praxis mit einem nach wie vor starken Fokus auf Eigenheimen und der im Umgang mit dem bisher bereits geforderten Vorrang der Innenentwicklung wird dabei nicht als zukunftsfähig betrachtet. Vielmehr braucht es einen **kulturellen Wandel in der Flächeninanspruchnahme**, der zu einem grundlegend anderen Umgang mit dem Boden führt und auf den dauerhaften Erhalt der Ökosystemleistungskapazität des Bodens und der freien Fläche abzielt. Dazu ist die bisherige Kultur einer einseitigen Wachstumspolitik und eines verschwenderischen Umgangs mit dem nicht vermehrbaren Gut „Boden“ zu überwinden. Die freie Fläche, der unbebaute Boden muss eine wesentliche höhere Wertigkeit erhalten als bisher. Der derzeitige teilweise zu freizügige Umgang mit Flächenausweisungen muss einer sorgsamem und sparsamen Verwendung weichen. Dazu müssen aber auch **Mechanismen überwunden werden**, die heute dazu beitragen, dass Kommunen insbesondere in den ländlichen und strukturschwachen Regionen überproportional viel Fläche in Anspruch nehmen. Die Schaffung von bedürfnisorientiertem Wohnraum einerseits und ökologischer Rücksichtnahme durch nachhaltiges Bauen und Flächensparen andererseits, sind dabei durchaus vereinbar. So verfügen zahlreiche ländliche Kommunen über erhebliche **Innenentwicklungspotenziale**, die zur Schaffung neuen Wohnraums aktiviert werden können. Sei es als Baulücken in bestehenden Baugebieten, Leerstände im Gebäudebestand, untergenutzte Gebäude, untergenutzte oder leerstehende Hofstellen, Gebäude mit Leerstandsrisiken, Nachverdichtungspotenziale oder Gewerbebrachen.

Die über Jahre eingeschliffenen Praktiken der Ausweisung von Bauland zu einem großen Teil für den freien Markt der EFH-Bauwirtschaft brechen nur langsam auf. Seit einigen Jahren steigt der Anteil der MFH langsam an und erreicht auch ländliche und kleinere Kommunen. Die Bereitschaft, verstärkt MFH-Bau zu planen, kommunalen Mietwohnungsbau zu betreiben und Baugemeinschaften und Wohnprojekte zu unterstützen nimmt langsam zu und sollte gefördert werden. Viele Kommunen besitzen jedoch aufgrund früherer Verkäufe und Privatisierungen oftmals nur noch wenig eigene Flächen und Gebäude. Durch die **Wahrnehmung des kommunalen Vorkaufsrechts** und weiterer rechtlicher Spielräume wie Zielbindung von Flächen, Konzeptvergabe oder Erbbaurecht können Kommunen Stück für Stück Gestaltungsspielräume zurückgewinnen und Flächen- und Wohnraumentwicklung wieder aktiv gestalten. Recherchen ergeben, dass es **einige positive Beispiele** in Kommunen gibt, diese jedoch eher den Charakter von Modellprojekten und Einzelbeispielen haben (siehe Kap. 3). Die untersuchten Kommunen haben zumeist einzelne Projekte im Innerort realisiert, wie etwa die Schaffung von Sozialwohnungen, sog. „Starterwohnungen“ für junge Menschen, Mehrgenerationenwohnen und Nutzungsmischung von Wohnen, Kultur und Gewerbe.

Darüber hinaus schaffen Nachverdichtung und Innenentwicklung nachweislich Nachbarschaft und Lebendigkeit in einem Ort. Umgekehrt besteht bei der Ausweisung neuer Bau- und Gewerbegebiete in Ortrandgebieten die Gefahr eines Donut-Effekts, bei dem der Ortskern verödet, weil Wohnen und Konsumieren räumlich getrennt in Ortrandgebieten stattfinden. Unter diesem Aspekt wird deutlich, dass die kurzfristigen Ziele, die mit den Neuausweisungen erreicht werden sollen, wie eine positive Entwicklung der Einwohner:innenzahlen, neue Arbeitsplätze und die Schaffung neuen Wohnraums, langfristig die Attraktivität und die Funktionalität eines Ortes mindern können. **Innenentwicklung muss also als Chance, nicht als Problem begriffen werden.** Eine erfolgreiche Innenentwicklung muss mit der Entwicklung eines Problembewusstseins für den massiven Flächenverbrauch einhergehen. Viele Bürger:innen, ebenso wie Gemeindevertreter:innen, vor allem von kleineren Gemeinden, fühlen sich bisher nicht ausreichend verantwortlich für das Thema Flächenverbrauch. Notwendig ist also ein Umdenken auf lokaler Ebene und eine Begeisterung der Bevölkerung für einen lebendigen Ortskern. Für ein lebendiges Ortszentrum braucht es neben einer Durchmischung der Nutzung und ausreichend bedürfnisgerechtem Wohnraum auch die Schaffung von öffentlichen Orten der Begegnung und des Austauschs. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass das Bauen nicht eingestellt werden soll, vielmehr geht es darum, es an die richtigen Orte zu verlagern.

In den vergangenen Jahrzehnten wurde die Wohnraumentwicklung stärker dem Markt überlassen und in die Verantwortung der einzelnen Kommunen übergeben. In der Folge wurden zwar einige (insbesondere höherpreisige) Marktsegmente durchaus bedient – andere jedoch nicht. Vor allem Mietwohnungen und Sozialwohnungen wurden zu wenig beachtet. Der zukünftig nach wie vor notwendige Wohnungsbau muss sich daher speziell auf diese Segmente konzentrieren. Dabei sind zwar vor allem Zuzugsregionen gefragt, doch gerade auch ländliche Regionen können durch einen Ausbau von Mietwohnungen (idealerweise im Bestand oder durch Innenentwicklung) und einem differenzierten Wohnraumangebot für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen neuen Wohnraum schaffen. Nicht nur jüngere Menschen, auch die zunehmend mobile und flexible Arbeiterschaft könnte im Zuge dessen auch der demographischen Alterung in einigen Regionen entgegenwirken. Inwieweit sich Wohnraumbedürfnisse im Zuge der Corona-Pandemie verändern, bleibt indessen abzuwarten. Auf eine flexiblere und mehr auf Gemeinschaft ausgerichtete Wohnraum- und Siedlungsgestaltung wurde jedoch bereits zuvor verwiesen. Mehrgenerationenwohnen, Cluster-Wohnen und auch Formate des Tiny Living werden in Zukunft nicht nur in Städten mehr Beachtung finden, sondern sich auch auf dem Land zeigen.

Notwendige Vertiefungen und weitere Forschungsbedarfe

Die Prüfung der Datenverfügbarkeit in den Kapiteln 2.1 und 2.2 sowie 2.4 zeigt, dass eine intensivere Aufbereitung der Wohnbau- und Siedlungsentwicklung auf Gemeindeebene in Bayern möglich ist. Die Ergebnisse zeigen dabei, in welchen Regionen schwerpunktmäßiger Handlungsbedarf besteht und legt übergreifende Trends offen. Die weitere Steigerung der Wohnfläche pro Kopf, konstant hohe Ausweisungen von Flächen für den Ein- und Zweifamilienhausbau, sowie der nach wie vor starke Zuzug in Städte hat die Wohnraumentwicklung in den vergangenen Jahrzehnten verschärft und stößt nun an seine Grenzen. In herkömmlichen Wohnbedarfsstudien für den zukünftigen Umgang mit dem Gut „Fläche“ werden bisherige Trends wie steigende

Einfamilienhausquoten, eine Reduzierung der Haushaltsgrößen und das Primat Neubau statt Leerstandsreduzierung jedoch bis weit in die Zukunft fortgeschrieben. Die Ziele des Flächenverbrauchs werden so nicht mit den prognostizierten Bedarfen vereinbar sein. Eine differenzierte Betrachtung entlang gesellschaftlicher Bedarfe könnte stattdessen regionalisierte Wohnraumbedarfe mit gewünschten Zielen vereinen.

Bei der zukünftigen Untersuchung von Wohnraumbedarfen gilt es ebenfalls zu bedenken, welche Folgen und Nachfragen die Corona Pandemie mit sich bringen wird und was eine Vorbereitung auf weitere Katastrophen wie virale Pandemien, Maßnahmen zur Bewältigung der Klimakrise oder extreme Naturereignisse und ihre Folgen verlangt. Neben einem erhöhten Bedarf an Miet- und Sozialbauwohnungen, ist dabei auch die Frage nach dem „wie wollen wir künftig (zusammen) Leben?“ von zentraler Bedeutung. Der tatsächliche Bedarf an neu zu erstellendem Wohnraum und Wohnbaufläche sollte daher in einer eigenen Modellrechnung im Rahmen einer ausführlichen Studie genauer und differenzierter für unterschiedliche Kommunen und Regionstypen ermittelt werden. Dabei sollten auch Szenarien und für unterschiedliche Regionen angepasste Prognosen entwickelt werden die,

- von einer Abmilderung des Remanenzeffektes, den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeitsverhältnisse und von mehr Dynamik im biografischen Umzugsverhalten ausgehen
- von einer stagnierenden und leicht rückläufigen Wohnraumversorgung pro Kopf der Bevölkerung ausgehen und somit wieder steigende Haushaltsgrößen in Betracht ziehen
- von einer kompakteren, kommunikativeren und dichterem Bauweise (höhere Belegungsdichten) und Quartiers- und Siedlungsentwicklung ausgehen.
- Nachverdichtung und erfolgreiche Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen berücksichtigen und so auf sinkende Leerstandsquoten aufbauen.

Darüber hinaus sind bisher kaum Daten über Leerstände und Innenentwicklungspotenziale zur statistischen Auswirkung von Maßnahmen zur Innenentwicklung verfügbar, die eine Analyse von Vitalitätschecks, Flächenmanagement-Datenbanken oder Beschlüssen zur Innenentwicklung liefern könnte. Mittels solcher Daten könnten anschließend auch Fallanalysen oder Szenarien i.S.v. „keine Innenentwicklung“, „Innen vor Außen“ und „Innen statt Außen“ oder eine Analyse und Reflektion bisheriger Bemühungen zur verstärkten Innenentwicklung stattfinden. Diese Ergebnisse könnten verglichen werden mit einem Szenario „Weiter so“, bei dem keine weiteren Maßnahmen angenommen werden, womit ein Vergleich mit Kommunen ohne Bemühungen für eine Innenentwicklung gezogen werden kann.

Die Entwicklung des Flächenverbrauchs zeigt zudem auf, dass auch unabhängig der Wohnraumentwicklung enorme Flächenzuwächse entstanden sind, sowohl bei Verkehrs- als auch bei Gewerbe- und „sonstigen“ Flächen. Um Flächenverbrauchsziele zu erfüllen, ist daher auch eine differenzierte Betrachtung anderer Bereiche und deren Zusammenhänge zur Wohnraumentwicklung notwendig.

3 Beispielhafte Praxis zur Vereinbarkeit zwischen Flächensparen und notwendigem Wohnungsbau und ihre Grenzen

Gegenstand dieses Kapitels ist die Frage, wie das Ziel eines schonenden Umgangs mit der Fläche unter Berücksichtigung der notwendigen Wohnraumversorgung mit Hilfe des bestehenden Instrumentariums auf kommunaler Ebene gelingen kann. Dabei wird zunächst einmal überblicksartig das Instrumentenset dargestellt, welches Kommunen zum aktuellen Zeitpunkt zur Realisierung ihrer entwicklungspolitischen Vorstellungen zur Verfügung steht (3.1). Im Anschluss daran werden die Ergebnisse einer Kurzuntersuchung in Hinblick auf gute Praktiken kommunaler Planungspolitik vorgestellt (3.2). Im Rahmen der Auswertung wird das Augenmerk sowohl auf mögliche Erfolgsfaktoren als auch auf etwaige Hemmnisse gelegt, die schließlich zu ersten Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirkung und der Reichweite des bestehenden Instrumentariums führen (3.3).

3.1 Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung

Städten und Gemeinden steht grundsätzlich heute bereits ein breites Instrumentenset zur Verfügung, um ihrem gesetzlich verankerten Anspruch auf Planungshoheit im Sinne des Bodenschutzes und der Wohnraumversorgung gerecht zu werden. Dieses reicht von politischen Grundsatzbeschlüssen und strategisch-konzeptionellen Weichenstellungen (Stadtentwicklungskonzepte) über kommunale Bodenvorratspolitik (Vorkaufsrecht), Informationssysteme (Brachflächenkataster, Flächenmanagementdatenbanken) und die planungsrechtliche Vorbereitung (Flächennutzungs- und Bebauungspläne) bis hin zur konkreten Um- bzw. Durchsetzung städtebaulicher Ziele (Gebote und Enteignung), flankiert durch eine gezielte Kommunikations- und Beteiligungspraxis und ggf. finanzieller Anreize.

Eine ausführliche Darstellung dieser Instrumente findet sich u.a. in einer aktuellen Studie des Umweltbundesamts, wo auch auf die Notwendigkeit der Nutzung von Instrumentenbündeln hingewiesen wird (vgl. UBA 2018, S. 51f). So sind die aufgeführten Instrumente zwar je nach Bedarf auch isoliert voneinander anwendbar. Für ein effektives flächeneffizientes Handeln ist jedoch ein **zielgerichtetes Vorgehen** notwendig, welches letztlich den aufeinander aufbauenden Einsatz weitgehend aller Instrumente impliziert. Dabei sind abhängig von der Größe der Kommune und regionalen Rahmenbedingungen unterschiedliche strategische Schwerpunkte zu setzen. Während es in kleinen Kommunen im ländlichen Raum vorwiegend darum geht, flächenintensive Entwicklungen im Außenbereich und gleichzeitig Funktionsverluste von Ortsmitte (sog. „Donuteneffekt“) zu vermeiden, stehen Kommunen in Verdichtungsräumen mit einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum trotz flächeneffizienter Bodennutzung insbesondere vor der Herausforderung mehr und dauerhaft preisgebundenen Wohnraum zu schaffen.

Grundlage aller Maßnahmen ist zunächst ein **sichtbarer politischer Wille und klare Vorgaben**, die durch politische Grundsatzentscheidungen zum Ausdruck gebracht werden kann. Eine **Grundsatzentscheidung** „Innen statt außen“ kann dabei helfen den Flächenverbrauch im Außenbereich zugunsten einer lebendigen Ortsmitte einzudämmen. Für bezahlbaren Wohnraum in Verdichtungsräumen können über Grundsätze zu sozialgebundenem Wohnraum wie beispielsweise die „SoBoN“ für die Landeshauptstadt München oder das „Stuttgarter Innenentwicklungsmodell“ die notwendigen Weichen gestellt werden. Danach sind 30 Prozent des neu geschaffenen Wohnbaurechts für den sozial gebundenen Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen, was in Neubauquartieren die soziale Mischung garantiert. Diese Grundsatzbeschlüsse dienen als Vorgabe für Bebauungspläne und verpflichten damit auch private Grundstücksbesitzer. Zum Ausgleich der planungsbedingten Grundstückswertsteigerungen werden die Eigentümer auch zur Übernahme von Kosten und Lasten der Bauleitplanung verpflichtet. Solche „Spielregeln“ werden offenbar selbst von Investoren begrüßt, da damit Planungssicherheit geschaffen wird (vgl. Spars/Heinze 2014, S. 126) Darüber hinaus können sich

Grundsatzbeschlüsse auch darauf beziehen, Grundstücke nur noch an Wohnbaugenossenschaften (siehe hierzu auch Maier in: Brandl et. al 2019, S. 165ff.) oder über Konzeptvergabe in die Baureife zu bringen. Eine zentrale Rolle spielt dabei die **kommunale Wohnungswirtschaft** in Form potenter kommunaler Wohnungsunternehmen. Für das Ziel der Wohnraumversorgung für untere Einkommensgruppen und neue Zielgruppen (z.B. Studierende) im Sinne einer „Stadtrendite“ muss die Politik die Ansprüche an die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse der kommunalen Wohnungsunternehmen herunterschrauben (Spars/Heinze 2014, S. 126; ausführliche Beispiele für politische Grundsatzbeschlüsse zur nachhaltigen Baulandpolitik siehe Brandl et. al 2019). Eine weitere wertvolle Basis bildet eine **strategische Entwicklungsplanung durch städtebauliche Entwicklungskonzepte** (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB), welche auf Basis der Analyse von demographischen und ökonomischen Entwicklungstendenzen, einer validen Ermittlung der vorhandenen Flächenpotenziale (Vitalitätschecks) sowie einer Auseinandersetzung mit den Belangen der Bürgerschaft im Rahmen eines intensiven Beteiligungsprozesses bedarfsgerechte Entwicklungsziele vorgeben. Auf diese Weise entwickelte klare politische Zielvorgaben sind die notwendige Basis dafür, dass die unterschiedlichen Flächenbedarfe für Wohnen und Arbeiten, Verkehr, Grün- und Freiraum in Hinblick auf eine nachhaltige Kommunalentwicklung miteinander in Einklang gebracht werden können (Hafner/Hehn/Miosga 2018, S. 25f). Überdies vermögen derlei Konzepte auch Rechtswirkung zu entfalten, indem sie im Rahmen der Rechtfertigung städtebaulicher Maßnahmen herangezogen werden können.

Eine intensivere Nutzung von Baulücken, unterausgenutzten Flächen sowie Dachausbauten für den Wohnungsbau bieten nicht nur in Verdichtungsräumen wertvolles Potenzial zur Wohnraumschaffung. Dazu zählt auch die Umwandlung ungenutzter Nichtwohngebäude (Büroimmobilien) in Wohnimmobilien. Zur Ermittlung und Verwaltung der vorhandenen Flächenpotenziale eignen sich **Brachflächenkataster und Flächenmanagementdatenbanken**, welche auch im interkommunalen Verbund wichtige Funktionen einnehmen können. Eine interkommunal abgestimmte Planungspraxis kann dabei helfen, Konkurrenzen abzubauen bzw. den Wettlauf um Bürger- und Gewerbeansiedlungen zu vermeiden. Der **Folgekostenrechner** gibt darüber hinaus Aufschluss über die tatsächlichen Kosten neuer Flächeninanspruchnahme im Vergleich zur Nutzung bereits erschlossener innerörtlicher Flächenpotenziale.

Durch eine strategische **kommunale Flächenbevorratungspolitik** können Kommunen die Umsetzung ihrer entwicklungspolitischen Vorstellungen sichern. Hierfür steht den Kommunen beispielsweise das kommunale **Vorkaufsrecht** gemäß §§ 24ff BauGB zur Verfügung. Im Rahmen einer **Konzeptvergabe** bzw. einer **kooperativen Baulandentwicklung** zwischen Kommune und privaten Bauträgern können die Wohnungsbauziele vertraglich festgelegt werden. Eine vertragliche **Bauverpflichtung** stellt sicher, dass die Flächen entsprechend entwickelt werden.

Mit dem Instrumentarium der **Bauleitplanung** haben die Kommunen zahlreiche Möglichkeiten, auf eine flächenschonende Entwicklung Einfluss zu nehmen. Dabei sind nicht nur der Grundsatz der Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB sowie die städtebaulichen Zielvorgaben in § 1 Abs. 5, Abs. 5 sowie § 1a BauGB zu berücksichtigen, sondern auch übergeordnete Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Kompakte Siedlungsstrukturen und effiziente Flächennutzung können mit Hilfe von **Flächennutzungs- und Bebauungsplänen** gemäß §§ 5 und 9 BauGB sowie flankiert durch **städtebauliche Verträge** umgesetzt werden. Möglich ist beispielsweise die Festsetzung von Mindestmaßen für die bauliche Nutzung, ergänzend zur Festsetzung des Höchstmaßes für die Geschoßflächenzahl oder die Größe der Geschoßfläche, für die Zahl der Vollgeschosse und die Höhe baulicher Anlagen (§ 16 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Die Zahl der Vollgeschosse kann auch zwingend festgesetzt werden (§ 16 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Um eine zeitnahe Bebauung sicherzustellen (Bauverpflichtung), können Bebauungspläne durch ein vormerkungsgesichertes Ankaufsrecht flankiert werden. Für den Fall der Nichtbebauung kann die Gemeinde das Grundstück erwerben und es an einen Bauwilligen weitergeben. Besondere Verfahrenserleichterungen wie § 13a BauGB für Bebauungspläne der Innenentwicklung sollen weitere Anreize für eine nach innen gerichtete Bodenpolitik schaffen. Darüber hinaus lohnt auch ein Blick auf bestehende Bebauungspläne im Innerort. Hier können durch eine **nachverdichtende und baurechtserhöhende Überarbeitung** der Bebauungspläne Bestandsbaulücken bzw. untergenutzte Flächen

(wenig Haus auf großem Grundstück) aktiviert und Geschosswohnungsbaubebauung zugelassen werden (vgl. Simon in: Brandl et. al 2019, S. 312).

Schließlich stellt das **besondere Städtebaurecht** eine zusätzliche Erweiterung der kommunalen Steuerungskraft in Bezug auf Bestandsflächen bzw. -immobilien dar, die zum Zwecke der Mobilisierung von Flächenpotenzialen einsetzbar sind. Dazu zählen auch durchaus scharfe Instrumente wie das **Baugebot nach § 176 BauGB, das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot gemäß § 177 BauGB und das Rückbaugesamt gemäß § 179 BauGB**. Auch wenn an die Inanspruchnahme derartiger Instrumente hohe Anforderungen gestellt werden, lohnt es sich durchaus deren Einsatz gerade an ortsbildprägenden Standorten in Gemeinden mit angespanntem Wohnraumangebot zu prüfen (Simon in Brandl et.al 2019, S. 314). Durch die Festlegung eines städtebaulichen Sanierungsgebiets eröffnen sich schließlich eine Reihe weiterer Möglichkeiten, gezielt ganze Ortsbereiche zu entwickeln.

3.2 Instrumente „im Praxistest“

Die Ergebnisse der Datenerhebung in Kap. 2 haben gezeigt, dass vor allem in kleinen Kommunen des ländlichen Raums ein Umsteuern in der Flächenausweisungspraxis notwendig ist. Im Folgenden findet sich daher eine Darstellung beispielhafter Praxis für einen differenzierten Mietwohnungsbau und flächeneffizienter Planung mit dem Fokus auf ländliche Kommunen.

Darüber hinaus wurden auch die Erfolgsmerkmale und deren Potenzial zur Verbreitung der guten Praxis untersucht sowie die Anwendung des zur Verfügung stehenden Instrumentariums näher beleuchtet.

3.2.1 Methodik

Im Rahmen der Recherche nach guten und verbesserbaren Beispielen von Bebauungsplänen in Hinblick auf flächeneffiziente Wohnraumschaffung, wurde deutlich, dass beispielhafte Bebauungspläne und gut aufbereitete positive Praxisbeispiele für flächensparendes Bauen und Wohnraummobilisierung in zahlreichen einschlägigen Planungsleitfäden vorhanden sind²).

² So z.B.: **Zukunftsweisender Städtebau**, verfügbar unter: https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebau/26_broschuere_zukunftsweisender_staedtebau.pdf; **Handreichung Wohnraummobilisierung**, verfügbar unter: https://www.oeko.de/fileadmin/lebensraeume/Handreichung_Wohnraummobilisierung.pdf; **Kosten- und flächensparende Wohngebiete**, verfügbar unter: [51](https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000002?SID=1776696201&ACTIONxSESSxSHOWPIC(BILDxKEY:%2703500007%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27; Beschleunigter Wohnungsbau: https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/service/publikation/did/beschleunigter-wohnungsbau-effizienz-bei-der-baulandgewinnung-und-im-planverfahren/?tx_rsmbwpublications_pi3%5Bministries%5D=37&tx_rsmbwpublications_pi3%5Bpage%5D=4&cHash=b1bd69d15b3d1880d5b87d38c2f1f2d8; Innenentwicklung und bauliche Verdichtung: https://vorarlberg.at/documents/21336/101677/Schriftenreihe+32+Innenentwicklung+und+bauliche+Verdichtung/69745af1-07b0-41c9-b2b9-8e82afc711bc.; Heiler 2019: Menschenwürdiges Wohnen – die neue soziale Frage; Brandl et.al.2019: Wohnen im Ländlichen Raum. Wohnen für alle.)</p></div><div data-bbox=)

51 familientaugliche,
terrassierte Wohnungen
gleicher Größe und Qualität
wie die unteren Häuser

Baugrundstücke, Verkehrsflächen
und Randeingrünung: 14.784,87 m²

5 Häuser mit je 3 Wohnungen = 15 WE
9 Häuser mit je 4 Maisonette-Wohnungen = 36 WE

Gesamt = 51 WE

je ca. 4 Personen: 204 Bewohner

Brutto-Grundstücksbedarf je WE: 290 m²

Brutto-Grundstücksfläche pro Bewohner: 72 m²

51 Standard-Einfamilienhäuser
Beispiel eines schematischen Planes:

Baugrundstücke, Verkehrsflächen
und Randeingrünung: 41.405,37 m²

51 Häuser mit je 1 Wohnung

Gesamt 51 Wohnungen

je ca. 4 Personen: 204 Bewohner

Brutto-Grundstücksbedarf je WE: 811 m²

Brutto-Grundstücksfläche pro Person: 202 m²



Abbildung 44: Gegenüberstellung des Platzbedarfes von Standard-Einfamilienhäusern ggü. Familientauglichen Wohnungen

(Quelle: Broschüre „lebenswert. Familientaugliche Wohnungen statt Einfamilienhäuser“, S. 36. Wessobrunner Kreis e.V.)

Zudem wurden auch von der Bundesstiftung Baukultur u.a. das Thema Flächensparen und flächenschonendes Planen und Bauen im Ländlichen Raum aufgegriffen und durch zahlreiche Veröffentlichungen aufbereitet (so z.B. auch zuletzt: Brandl et al. 2019: Wohnen im Ländlichen Raum. Wohnen für alle). Hier finden sich konkrete Beispiele für flächensparende Planungen bzw. Gebäudezuschnitte (Baier in Brandl et. al 2019, S. 319ff).

Bereits im Jahr 2003 haben das Umwelt- und Innenministerium gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie 23 weiteren Partnern das Bündnis zum Flächensparen ins Leben gerufen (<https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/buendnis.htm>). Im Rahmen der Bündnisarbeit wurden ebenfalls zahlreiche Empfehlungen und auch best-Practice-Sammlungen zu unterschiedlichen Aspekten herausgegeben (<https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/bestpractice/index.htm>). Zusätzliche Unterstützung erhalten Kommunen seit Kurzem durch sog. Flächensparmanager*innen, die bei den Regierungen angesiedelt sind (<https://www.landesentwicklung-bayern.de/flaechenspar-offensive/flaechensparmanager/>; Stand: 16.02.2021). Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen darüber hinaus auf, dass Flächensparen bedeutet, in der täglichen Praxis in den Kommunen den Fokus auf Innenentwicklung zu setzen anstelle von Neubauplanung.

Für die Auswahl der guten Praktiken wurde daher ein Prüfraster anhand sog. Strategien der Flächeneffizienz angewendet. Hierbei handelt es sich um sichtbare Verkörperungen kommunaler Flächenpolitik, die bewusst über eine flächeneffiziente Bauleitplanung hinausgehen. Gesucht wurde demnach nach Kommunen, die weitreichende Maßnahmen in folgenden Bereichen ergriffen haben:

- Strategische Weichenstellungen (Städtebauliche Entwicklungskonzepte, Politische Beschlüsse, etc.)
- Baulückenaktivierung und Innenentwicklungsmanagement (Flächenmanagementdatenbank, Immobilienbörsen, Umzugshilfen, etc.)
- Flächenrecycling (ehemalige Gewerbe-/Industrieflächen für Wohnungsbau)
- Flächensparendes Planen (Bebauungspläne) und Bauen (Architektur)
- Sanierung, Umnutzung, Nachverdichtung
- Nutzungsmischung und multifunktionale Nutzung (Wohnen, Kultur, Gewerbe, etc.)
- Neue Wohnformen (Wohngemeinschaften, Mehrgenerationenwohnen, etc.)
- Interkommunale Zusammenarbeit (gemeinsame Flächenmanagementdatenbank, interkommunale Beschlüsse zum Flächensparen, etc.).

Durchgeführt wurde die Untersuchung anhand einer Internetrecherche auf den Webseiten der Kommunen und weiterer Veröffentlichungen. Dabei wurden gezielt Beispiele außerhalb der Reihen der in diesem Zusammenhang bereits einschlägig bekannten Kommunen³ gesucht.

Durch vertiefende Telefoninterviews mit Bürgermeister*innen und Experten im Bereich Planen und Wohnungsbau konnten zusätzliche Erkenntnisse zur Anwendungspraxis sowie möglicher Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Umsetzung gewonnen werden.

3.2.2 Best Practice Beispiele

Im Rahmen der Internetrecherche wurden zahlreiche Kommunen als gute Praxis identifiziert (Übersicht siehe Anhang), wovon insgesamt fünf Kommunen näher untersucht wurden.

Thurmansbang



Abbildung 45: Thurmansbang

Die Gemeinde Thurmansbang liegt im Landkreis Freyung-Grafenau und wird von ca. 2500 Einwohner*innen bewohnt. Bereits im Jahr 2005 verbündete sie sich, zusammen mit acht weiteren Gemeinden aus dem Landkreis, zu einer **Kommunalallianz „Ilzer Land“**. Gemeinsames Ziel was es dabei den Wirtschafts-, Kultur- und Lebensraum zu stärken (vgl. Ilzer Land o.J.a). Im Jahr 2009 wurde dann das Themenfeld „Demographie, Innenentwicklung und Flächenmanagement“ gegründet. In Zusammenarbeit mit dem Amt für Ländliche Entwicklung sowie der Regierung von Niederbayern wurde zudem ein Struktur- und Entwicklungskonzept für das Ilzer Land ausgearbeitet. Um die Gemeinden zudem personell und finanziell zu unterstützen wurde ein „**Projektleiter Innenentwicklung**“ eingestellt. Dieser ist dafür zuständig,

Fragen von Immobilieneigentümer*innen, möglichen Investor*innen, Kommunen, fördernde Behörden, Planer*innen und Partner-Banken zu beantworten. Zudem liegt der Schwerpunkt der Arbeit des Projektkoordinators in der Unterstützung privater Investor*innen, der Öffentlichkeitsarbeit mit einem breiten Spektrum an Informationsangeboten für Eigentümer*innen und Interessent*innen sowie der Erstellung eines „**Werbekonzepts**“ für die **Revitalisierung der Ortskerne**. Als zusätzliches Angebot wurde vom Ilzer Land eine **kostenlose Leerstandsberatung** für Hauseigentümer*innen und Interessent*innen eingestellt. Weitere Förderungen zur Revitalisierung der Ortszentren umfassen beispielsweise das **Fassadenprogramm**, welches Fördersummen für die Sanierung privater Projekte zur Verfügung stellt. Unter Berücksichtigung des Ortsbildes

³ <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/bestpractice/index.htm>
http://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Flaechenverbrauch/Faechensparoffensive-2020-01.pdf; Stand: 09.01.2021.

und des Denkmalschutzes werden dabei Sanierungs- und Gestaltungsmaßnahmen gefördert (vgl. Ilzer Land o.J.b).

Als Beispiel für ein lang geplantes Projekt in Thurmansbang steht ein leerstehendes Haus im Ortskern, die ehemalige **Maiererei**. Seit 2012 steht das Projekt an erster Stelle im Ilzer Land und soll nun bis 2021 fertig gestellt werden, wobei für den Umbau und die **Sanierung** drei Millionen Euro investiert werden. In der ehemaligen Maiererei soll eine **Nutzungsmischung** erfolgen, mit sechs barrierefreien Wohnungen, einem Bürgercafé, einem Gemeinschaftsraum für die Tagesbetreuung des Seniorenclubs, Räumlichkeiten für eine Ergo- und Logopädie sowie für Eltern-Kind Gruppen. Ein weiterer Begegnungsraum ermöglicht es den Bewohner- und Nutzer*innen sich im sogenannten „**Cohousing**“ auszutauschen. Ebenso ist die sehr gute Lage im Ortskern nicht zu verkennen, da ein Lebensmittelmarkt, eine Arztpraxis, Bank, Gastronomie und Naherholungsgebiete innerhalb weniger Minuten zu Fuß erreichbar sind. Die Finanzierung des öffentlichen Teils des Projektes erfolgt mit einer Förderquote von 90 % über das Städtebauförderungsprogramm mit Mitteln des Bundes und des Freistaats. Die Gemeinde kann außerdem für die vermieteten Bereiche auf eine 80 %-ige Anteilsförderung zugreifen (vgl. Zeitschriftenverlag für Marketing und Werbung 2020).

Das Beispiel Thurmansbang zeigt, dass interkommunale Allianzen für die Förderung der Innenentwicklung von großer Bedeutung sein können. Durch die Einstellung eines/r Projektleiters/in oder einer Leerstandsberatung für alle der Allianz angehörenden Gemeinden, kann beispielsweise jede der Kommunen profitieren und die Innenentwicklung vorantreiben. Der Innenentwicklung sind in Thurmansbang aber auch Grenzen gesetzt, da sich u.a. eine einzelne Eigentümerin zahlreicher Flächen im Innerort nicht verkaufsbereit zeigt und die Gemeinde hiergegen nicht vorgehen möchte.

Münsing

Die Gemeinde Münsing mit ihren 4.300 Einwohnern liegt im Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen. Aufgrund der Nähe zur Landeshauptstadt München und einer guten Autobahnanbindung ist der Wohnungsmarkt sehr angespannt mit entsprechend hohen Immobilienpreisen. Dabei bestimmt jedoch nicht die klassische Kleinfamilie die Nachfrage, sondern Ein- und Zweipersonenhaushalte von Menschen aller Altersklassen. Aus diesem Grund hat der Gemeinderat sich der Aufgabe gewidmet, entsprechend passenden und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.



Abbildung 46: Münsing

(Quelle:

<https://www.competitionline.com/de/projekte/73338/per/post/190778>)

Dazu zählt ein **Baulandbeschaffungsprogramm** für einheimische Bürger*innen, die Entwicklung eines **gemeindlichen Leitbildes**, in das **Flächeneffizienz**, **Mehrgenerationenwohnen**, **Barrierefreiheit**, **Verwendung regionaler Baustoffe**, insbesondere Holz und die Ermittlung des tatsächlichen Wohnbedarfs durch rechtzeitige Bürgerbefragung vereinbart wurden.

Für ein 1,6ha großes Grundstück im Ortskern wurde anstelle einer Bebauung mit Ein- und Zweifamilienhäusern ein **nachbarschaftliches Quartier** in Form zweier langgestreckter Hauskörpern realisiert mit variable Wohnungsformen und -größen, von der 2-Zimmer-Wohnung bis zum 5-Zimmer-Haus. Umgesetzt wurde das Projekt durch 24 Baufamilien, die sich zu einer Baugemeinschaft zusammengeschlossen haben.

Auf diese Weise gelang es der Gemeinde Münsing Antworten auf gesellschaftliche und soziale Veränderungen zu finden (weitere Informationen bei Brennecke/Kohlmeier in: Brandel et. al 2019, S, 93ff).

Freying



Abbildung 47: Blick auf die Stadt Freying
(Quelle: Stadt Freying o.J.)

In der Kreisstadt Freying, welche im Landkreis Freying-Grafenau liegt, wohnen um die 7000 Personen. Bereits seit 2007 steht der Stadtrat hinter der Innenentwicklung und konnte seither zahlreiche Potentiale im Ortskern aktivieren und BewohnerInnen dazu gewinnen (vgl. STMWI 2020). Doch Freying ging es nicht immer so gut, da der Ort früher durch funktionale und städtebauliche Schwächen im Ortskern geprägt war. Zu den

sichtbaren Problemen zählten eine hohe Leerstandsquote und eine Vielzahl von verfallenen Gebäuden. Von 1999 bis 2007 gab es sogar einen Bevölkerungsrückgang von ca. 5 %. Seit 2007 entwickelte die Stadt dann Projekte, Maßnahmen und Strategien, um neue Einwohner*innen und Gewerbe anzulocken. Dabei bezog Freying bereits seit 1979 Fördergelder des Städtebauförderprogramms und wurde 2004 in das Programm „Stadtumbau West“ aufgenommen. Mit der Fertigstellung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes 2008 konnte dann endgültig ein kommunales Flächenmanagement umgesetzt werden (vgl. STMB o.J.). Aus diesem Stadtentwicklungskonzept wurde 2012 dann ein städtebaulicher Rahmenplan erarbeitet (vgl. BMI 2013). Neben der Erstellung eines Stadtentwicklungskonzeptes und Rahmenplans wurde 2011 auch ein **Stadtumbaumanager** eingestellt (vgl. STMB o.J.). Zudem betreibt die Stadt ihr eigenes Flächenmanagement, durch das Gebäudeleerstände und Brachflächen auffindig gemacht und Möglichkeiten der erneuten Nutzung dieser aufgezeigt werden. Des Weiteren wurde seitens der Stadt ein **Förderprogramm** für Kaufinteressierte von bereits vorhandenen Gebäuden ins Leben gerufen. Ziel all dieser Maßnahmen ist es, die Gebäude im Ortskern zu erhalten und Flächen nachzuverdichten, um somit eine Ausweisung für Neubaugebiete im Außenbereich zu vermeiden (vgl. STMWI 2020). Eine weitere Besonderheit der Stadt ist die Gründung der **Beteiligungsgesellschaft „FreYInvest“**, bei der nur das Kapital von privaten Investoren einfließt. Diese kauft dann leerstehende und sanierungsbedürftige Gebäude im Ortskern auf und führt diese nach einer Sanierung wieder einer Nutzung zu (vgl. STMB o.J.).

Zahlreiche Projekte zur Innenentwicklung konnten auch in Freying umgesetzt werden. So wurde im Ortskern ein ehemaliges Wohnhaus mit Arztpraxis aus den 1960er Jahren zu einem **Mehrgenerationenhaus** mit öffentlichem Grün umgebaut (vgl. STMB o.J.). Das neu gestaltete Gebäude befindet sich im Stadtzentrum, im sogenannten „Langgarten“ und stellt einen Baustein für die Revitalisierung des gesamten Gebietes dar. Während das Erdgeschoss Räume für Vereine, Jugendliche, Senioren, die „Freyunger Tafel“ sowie zum Musizieren bietet, können im Obergeschoss sowohl Besprechungs- als auch Büroräume gefunden werden. Eine weitere Besonderheit bildet zudem die Fassade des Gebäudes, da diese in Form traditioneller Lärchenschindel gestaltet ist, welche unter anderem auch zur Wärmedämmung dient. Ein weiteres Wohnprojekt findet auf der „Brachfläche Froschau“ statt. Hier soll ebenfalls eine **Mehrgenerationen-Wohnanlage**, welche neben betreutem Wohnen auch Wohnangebote für junge Familien bereitstellt, mit daneben liegendem Bürgerpark errichtet werden. Auf dem sogenannten „Campus“ wird zudem angedacht, ein **Alten- und Pflegeheim** durch einen Pflegeheimbetreiber aus der Region bauen zu lassen. Ein weiteres beendetes Projekt ist das 2013 eröffnete **Stadtplatzcenter**, welches einen Vollsortimenter, ein Sanitätshaus, Büros, Arztpraxen, ein Kino sowie Tiefgaragen beinhaltet. Die zusätzliche Entwicklung eines Nahwärmenetzes soll die Stadt mithilfe von Holzhackschnitzeln mit Energie aus der Region versorgen.

Wie aus den Beispielen erkenntlich wird, setzte die Stadt Freying bisher zahlreiche Projekte um, welche eine Innenentwicklung bewirken sollen. Zu diesen Projekten zählen vor allem neue Wohnformen und Nutzungsmischungen, wie die Beispiele der Mehrgenerationenhäuser und des Stadtplatzcenters aufzeigen.

Weyarn



Abbildung 49: Mehrgenerationenhaus Weyarn
(Quelle: Ländliche Entwicklung in Bayern 2020, S.35).

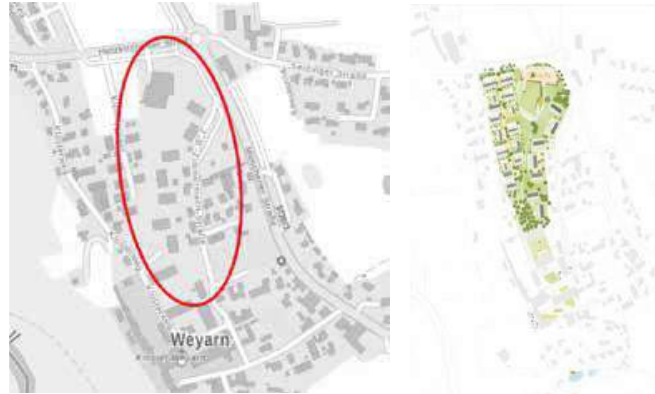


Abbildung 48: Planungsgebiet im Ortskern von Weyarn
(Quelle: Ländliche Entwicklung in Bayern 2020, S.34)

Die Gemeinde Weyarn liegt im Landkreis Miesbach, südlich von München, und wird von ca. 3400 BürgerInnen bewohnt (vgl. Bundesstiftung Baukultur o.J., S.118). Die Gemeinde setzt sich schon seit längerer Zeit mit dem Thema der Innenentwicklung auseinander. Bereits seit 1993 ist Weyarn mit dem Leitbild „Wir wollen ländlicher Raum bleiben. Wir wollen die Zukunft mit den Bürgern gestalten“ in diesem Themenbereich aktiv (BMEL 2019). Mittlerweile gibt es 13 Arbeitskreise bestehend aus der Bevölkerung, dem Gemeinderat, einem „**Mitmachamt**“ als Koordinierungsstelle sowie einem Steuerungsgremium, welche alle zusammenarbeiten. Obwohl es in der Gemeinde einen großen Bevölkerungszug gibt, setzt diese auf die Innenentwicklung, weshalb bevorzugt Flächen im Ortskern für die Nachverdichtung verwendet werden (vgl. BMEL 2019). Neben dem Setzen auf eine Innenentwicklung, wird zudem versucht, günstigen Wohnraum für die Einwohner*innen zu schaffen. Eine weitere Stärke des Dorfentwicklungsprozesses liegt in den intensiven **Bürger*innen-Beteiligungsprozessen**. Diese werden besonders von Eigeninitiative, gezielter Öffentlichkeitsarbeit sowie einer modernen Informationspolitik getragen (vgl. STMELF o.J.). Zudem entwickelte die Gemeinde ein **Baulandmodell**, bei dem landwirtschaftlicher Grund nur dann als Bauland ausgewiesen werden kann, wenn zwei Drittel der Fläche zum doppelten Landwirtschaftspreis an die Gemeinde verkauft werden. Das weitere Drittel bleibt dem / der Eigentümer*in und kann entweder für eigene Zwecke genutzt oder zum Marktpreis verkauft werden. In diesem Zug verpflichtet sich die Gemeinde dann dazu, dass gekaufte Bauland nur an junge Familien und Gewerbebetriebe im Erbbaurecht abzutreten (vgl. Bundesstiftung Baukultur o.J., S.118).

Als Beispiel für die jahrzehntelangen Bemühungen der Gemeinde im Bereich der Innenentwicklung kann das **Projekt Mehrgenerationenwohnen** herangezogen werden. Hier gelingt es Weyarn in der Ortsmitte Wohnraum sowohl für Familien als auch für lebenslanges Wohnen zu schaffen. In dem Gebiet entstanden neben 45 Doppel- und Reihenhäusern auch sieben Mehrgenerationenhäuser mit seniorenrechtlichen Wohnungen (je zehn Einheiten pro Haus). In die Planung wurden zudem die Bedürfnisse der über 60-jährigen Dorfbewohner*innen mit berücksichtigt. Beispielsweise wurden daher in dem Gebiet autofreie Wege bis zum Ortszentrum gestaltet. Auf dem neuen Areal konnten zudem öffentliche Grünflächen geschaffen werden, z.B. in Form von Gemeinschaftsgärten oder Treffmöglichkeiten in den Mehrgenerationenhäusern (vgl. BMEL 2019). Die Mehrgenerationenwohnungen wurden zu 70% an Weyarner Bürger*innen verkauft, mit einem Verkaufspreis von 4.400€ / m². Alle Wohnungen wurden verkauft und bezogen. Der gesamte Planungsprozess verlief über mehrere Jahrzehnte, angefangen mit den ersten Konzeptüberlegungen im Jahr 1990. Der Bauabschnitt mit den Mehrgenerationenhäusern konnte 2018 fertiggestellt werden (vgl. Ländliche Entwicklung in Bayern 2020, S.34f).

Dieses Projekt soll veranschaulichen, dass sich die Gemeinde darum bemüht, die Interessen der Bürger*innen und zukünftigen Bewohner*innen der geplanten Projekte mit in der Planung zu berücksichtigen.

Schweinsdorf (Neusitz)



Abbildung 50: Landwirtschaftlich geprägtes Gebäude in Schweinsdorf.
Quelle: Agrarsoziale Gesellschaft 2016, S.75.



Abbildung 51: Feuerwehrhaus mit Jugendraum in Schweinsdorf.
Quelle: Agrarsoziale Gesellschaft 2016, S.75.



Schweinsdorf, mit seinen knapp 400 Einwohner*innen, ist ein Ortsteil der Gemeinde Neusitz und befindet sich im Landkreis Ansbach. Bis zur Mitte der 1990er Jahre wird der Ort von der Landwirtschaft geprägt, welcher den Neubau von Wohnhäusern im Ortskern verhinderte. Daher entstanden zunächst zwei Neubaugebiete, welche jedoch nicht vollständig ausgelastet werden konnten. Im Jahr 2002 beschloss die Gemeinde dann die Leerstandsproblematik im Ortskern in die Hand zu nehmen und sich auf die Innenentwicklung zu fokussieren. Um auch die Bürger*innen mit ins Boot zu holen, nahmen 2005 dann 15 Bürger*innen und Mitglieder des Gemeinderates an einer Fachtagung zum Thema Innenentwicklung teil. Dort wurde die „**Vision 2015**“ formuliert, bei der es darum geht, denkmalgeschützte Gebäude im Ortskern zu erhalten und für diese junge Familien als Nachnutzer zu finden (vgl. Agrarsoziale Gesellschaft 2016). Obwohl die Zahl der Bewohner*innen in Schweinsdorf seit 2005 um mehr als 20% gestiegen ist, wird dort kein Neubaugebiet mehr ausgewiesen. Nach dem Aufstellen der „Vision 2015“ wurde 2006 dann mit Förderung des Amtes für Ländliche Entwicklung Mittelfranken (ALE) von einem Planungsbüro unter Beteiligung der Bürger*innen der „**Zukunftsplan Innenentwicklung Schweinsdorf**“ erarbeitet. Des Weiteren führte Schweinsdorf zu der Zeit als eine der ersten Gemeinden in Bayern einen „**Vitalitäts-Check**“ durch. Dabei wurde herausgefunden, dass der Ort, um vital zu bleiben, Erschließungen verbessern, nachverdichten, große Grundstücke teilen und in zweiter Reihe bauen sowie neue Gebäudenutzungen ermöglichen mussten. 2009 startete dann durch Förderung des ALE die Dorferneuerung, um die geplante Innenentwicklung zu realisieren, wobei bei jeder Planung darauf geachtet wird, die Bürger*innen in die Beteiligung mit einzubeziehen (vgl. STMELF o.J.).

Als Beispiele für die Bemühung einer konsequenten Innenentwicklung können in Schweinsdorf einige Projekte dargelegt werden. Zum einen wurden für eine verbesserte Lebensqualität ein **Bolz- und Grillplatz, ein Jugendraum, ein Gemeinschaftsraum und eine Kneippanlage** gebaut. Zum anderen wurde im Gebäude der Freiwilligen Feuerwehr für die **Dorfjugend ein Raum** eingerichtet. **15 Gebäude** im Ortskern, welche teilweise denkmalgeschützt sind, wurden **saniert** und von jungen Familien bezogen. Weitere **13 freistehende Flächen** im Ortsinneren wurden **bebaut**. Im Ortskern kaufte die Gemeinde außerdem einen Gasthof und das Pfarrhaus sowie eine daneben liegende Hofscheune (vgl. STMELF o.J.). Im ehemaligen Gasthaus wurden **neun Sozialwohnungen** zur Miete geschaffen, in Planung ist zudem der Umbau der Scheune zu einem **Gemeinschaftshaus** (vgl. Gemeinde Neusitz 2018).

Wie aus der Vielzahl der Beispiele deutlich wird, strengt sich Schweinsdorf seit vielen Jahren an, seine Potentiale im Ortskern für die Innenentwicklung zu nutzen. Besonders auffällig ist die Bemühung, Gebäude im Ort zu sanieren und wieder neu beziehen zu lassen sowie Einrichtungen für die Gemeinschaft bzw. verschiedene Altersgruppen zu schaffen. Schweinsdorf ist (nur) ein Ortsteil der Gemeinde Neusitz. Für den Kernort soll nun ebenfalls ein entsprechender Prozess der Innenentwicklung angestoßen werden.

Fließ



Abbildung 53: Neues Wohngebäude im Ortskern von Fließ
(Quelle: Agrarsoziale Gesellschaft 2016)



Abbildung 53: Multifunktionales Gebäude im Ortskern von Fließ
(Quelle: Agrarsoziale Gesellschaft 2016)

Fließ ist eine Gemeinde in Österreich, im Bundesland Tirol, und wird von ca. 3000 Bürger*innen bewohnt. Schon seit den 1980er Jahren hat die Gemeinde mit Abwanderung, Leerstand in Ortszentren, Schließung von Nahversorgungs-Geschäften, Rückgang von Arbeitsplätzen sowie einem enormen Funktionsverlust zu kämpfen. Statt jedoch aufzugeben, wurde diesem Verlauf entgegengewirkt, indem es zu einer vorausschauenden und ressourcenbewussten Siedlungspolitik mit dichter Bebauung kam. Dies geschah in Kombination mit dem Erwerb seitens der Gemeinde von Grundstücken und leerstehenden Gebäuden im Ortskern. Im Zusammenhang mit der Innenentwicklung finden auch Architekturwettbewerbe statt, an denen Bürger*innen teilnehmen können. Dadurch konnten bisher vielfältige Einrichtungen geschaffen werden, was wiederum zur Revitalisierung und einer erhöhten Lebensqualität der Bewohner*innen führt (vgl. Europäische ARGE Landentwicklung und Dorferneuerung 2019).

Für die Bemühungen einer konsequenten Innenentwicklung können mehrere Beispiel-Projekte aufgeführt werden. Zum Beispiel kaufte die Gemeinde 2012 **leerstehende Wohngebäude** sowie einen **Stadel** im Ortskern. Daraufhin fand ein zweistufiger Wettbewerb mit Bürger*innenbeteiligung statt. Diese konnten in Vor-Ort-Ideenwerkstätten ihre Ideen und Wünsche einbringen, welche von Architekt*innen-Teams daraufhin in konkrete Entwürfe umgesetzt wurden. Die ausgewählten Siegerentwürfe wurden anschließend verwirklicht, wodurch baukulturelle Akzente gesetzt und vielfältige Einrichtungen geschaffen werden konnten. Projekte, welche in diesem Zug umgesetzt wurden, war z.B. ein **multifunktionales Gebäude** im Ortskern gegenüber der Kirche, welches ein Café, ein Museum, einen Mehrzwecksaal und Büros sowie ein Naturparkhaus und das Gemeindezentrum beherbergt. Zudem konnten ein **rätoromanisches Haus** sowie ein **Gasthaus** fachgerecht saniert und letzteres für Wohnungen, Büros und kulturelle Räume umfunktioniert werden. Im Dorfzentrum sind nun zahlreiche Funktionen der Nahversorgung mit Gütern und Dienstleistungen vorhanden. Ein weiteres Projekt im Innenbereich beinhaltet einen Jugendclub, preisgünstige **Starterwohnungen** sowie das Angebot für betreutes Wohnen (vgl. Agrarsoziale Gesellschaft 2016). Dass beim Bau von Wohnungen nicht nur an Familien, sondern auch an junge und ältere (alleinstehende) Bewohner*innen gedacht wird, zeigt zudem die Errichtung eines **dreigeschossigen Wohnhauses mit zwölf Mietwohnungen** in unterschiedlichen Größen (vorwiegend Zwei- und Drei-Zimmer-Wohnungen). Das Wohnhaus wurde barrierefrei durch einen Aufzug erschlossen und beinhaltet sowohl eine Tiefgarage als auch einen Keller und Gemeinschaftsräume. Zudem wurde das Gebäude in NHT-Passivhausbauweise errichtet (vgl. Neue Heimat Tirol o.J.). Weitere Projekte umfassen ebenso kleinere Wohnungen mit Gemeinschaftsräumen im Haus, welche eine Nutzungsmischung beinhalten (siehe Nonconform 2019).

Anhand der Beispiele wird ersichtlich, dass sich die Gemeinde Fließ um eine konsequente, flächenschonende sowie multifunktionale Bebauung im Ortskern bemüht ist. Dies ist mitunter auch dem Umstand geschuldet, dass die Gemeinde kaum Flächen im Außenbereich hat, um Wohnraum zu schaffen.

Buch am Erlbach



Abbildung 54: Buch am Erlbach

(Quelle: <https://www.maro-genossenschaft.de/projekte/nachbarschaftliches-wohnen-i-abgeschlossene-projekte-buch-am-erlbach/>)

Die Gemeinde Buch am Erlbach mit ihren rund 3.500 Einwohnern liegt im Landkreis Landshut. Schon früh hat sich die Gemeinde den demographischen Veränderungen gestellt und mit einem Integrierten **Entwicklungskonzept für ein demographiegerechtes Buch am Erlbach** eine wichtige Grundlage geschaffen (<https://www.buch-am-erlbach.de/Demographiegerechtes-Buch-a.Erlbach.o956.html>; Stand: 26.02.2021), um die soziale Infrastruktur, Wohngebiete, Freizeiteinrichtungen und Versorgungsmöglichkeiten an die Folgen des demographischen Wandels anzupassen.

In der Folge sind verschiedene Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Gemeinde ergriffen worden. Wichtig erschien der Gemeinde auch eine Durchmischung der Generationen innerhalb der Quartiere, um neue, stützende Gemeinschaften zu schaffen. Dazu zählt auch der Neubau eines Objekts zum **Mehrgenerationen Wohnen**, welches gemeinsam mit der MARO-Genossenschaft für selbstbestimmtes und nachbarschaftliches Wohnen errichtet wurde. Auf der Baufläche entstanden neben Grün- und Spielflächen sowohl Einfamilienhäuser und Doppelhäuser für Einheimische als auch mehrere Geschosswohnungsbauten. Die MARO Genossenschaft hält den unteren Teil des Grundstücks und damit einen barrierefreien Ortszugang, damit alle Einrichtungen des täglichen Bedarfs problemlos fußläufig erreicht werden können. Das Grundstück ist frei von Durchgangsverkehr und liegt verkehrsberuhigt beidseitig an einer Sackgasse. Ein autofreier Innenhof und ein Gemeinschaftsraum bilden ein Zentrum für Begegnung und Austausch. Insgesamt sind 26 Genossenschaftswohnungen entstanden, wovon 16 im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gefördert wurden. Dadurch ist für 50 Personen bezahlbarer Wohnraum ab 4,70 €/m geschaffen worden (weitere Informationen unter <https://www.maro-genossenschaft.de/projekte/nachbarschaftliches-wohnen-i-abgeschlossene-projekte-buch-am-erlbach/>; Stand 26.02.2021).

Frankfurt

„Hans Drexler hat sich auf die Beplanung von Baulücken spezialisiert und spornt auch seine Studenten an der Münster School of Architecture an, Ideen und Entwürfe für Baulücken zu entwickeln. Mit seinem eigenen Bürogebäude macht Hans Drexler vor, wie mögliche Lösungen aussehen können:



*Abbildung 55: Frankfurt
(Quelle: <https://tiny-houses.de/schmale-haeuser-nachverdichtung-in-deutschland/>; Stand: 16.02.2021)*

Im Zentrum von Frankfurt hat er sich das “Minimum Impact House” errichtet. Drexler nutzte eine Baulücke, die für herkömmliche Gebäude nicht genug Platz bot. Da der Bebauungsplan eine teilweise Überbauung des Gehweges genehmigte, wodurch in den oberen Stockwerken kostbare Fläche gewonnen werden konnte, wirkt das Haus nun wie “angeklebt” an die Außenwand des Nachbargebäudes. Der fünfgeschossige Holzbau besteht aus nachwachsenden Rohstoffen, nutzt Solarthermie und Regenwasser, verfügt über eine begrünte Dachterrasse und ist somit ein gelungenes Beispiel für eine ganzheitliche und nachhaltige

Nachverdichtung.

Das “Minimum Impact House” soll aber nicht das einzige seiner Art bleiben. Das erklärte Ziel von Drexler und seinen Architektenkollegen ist es, durch Schaffung von neuem attraktivem Wohnraum möglichst viele Menschen in der Innenstadt zu halten und dadurch den Verkehr zu reduzieren. Ein Beitrag zum Energiesparen, den Architektur leisten kann.

Nachverdichtung zur Lösung von Wohnungsknappheit

Mit seinen Studenten geht Hans Drexler deshalb auf “Baulücken-Safari”, auf der Suche nach schwer nutzbaren Restflächen und nach Gebäuden, bei denen die zulässige Höhe nicht ausgenutzt wurde, die also aufgestockt werden könnten. Intakte Grünflächen müssen für eine Nachverdichtung in diesem Fall nicht weichen. Stattdessen sehen die Entwürfe vor, zusätzlichen Grünraum durch Dachterrassen oder in Form von begrünten Mini-Innenhöfen in die Gebäude hineinzuziehen, sodass auch in den eigenen Mauern kleine, grüne Oasen zur Erholung entstehen können. Für Drexler steht zunächst der städtebauliche Kontext im Vordergrund. Allerdings kann die Nutzung von Baulücken und das sich dadurch ergebende reduzierte Raumangebot in den Gebäuden in Zukunft auch ein interessantes Spielfeld für Innenarchitekten und Designer werden, zumal Bewohner zunehmend Ansprüche an Design und das Wohngefühl stellen

In einer Studie, die sich mit der Nachverdichtung in Frankfurt befasst, haben sich Drexler und Kollegen ein Areal von ca. 1 x 2 Kilometer im Kerngebiet der Stadt, im Nordend, gesucht und ermittelt, wie viele Minihäuser, Dachaufstockungen und Hofhäuser hier noch gebaut werden könnten. Das Ergebnis überraschte: Wenn all die ungenutzten Flächen bebaut würden, wäre ein Drittel des für die nächsten zehn Jahre für Frankfurt prognostizierten Bedarfs an Wohnraum gedeckt.

Hans Drexler ist es ein Anliegen die Herstellung der Gebäude, ihren Betrieb und Standortfaktoren im Zusammenhang zu betrachten. Seiner Ansicht nach hat eine innerstädtische Nachverdichtung sowohl ökologische als auch ökonomische Vorteile: Das Verkehrsaufkommen wird reduziert und eine Zersiedlung der äußeren

Stadtrandgebiete verhindert. Auch wird Mobilität immer teurer und die tägliche Fahrt in die Stadt somit zum Luxus. Welchen Sinn haben also hocheffiziente Gebäude, wenn die eingesparte Energie beim Pendeln wieder verbraucht wird? So macht es also aus vielerlei Gründen Sinn, zuvor ungenutzte Lücken im Stadtbereich zu bebauen.“ (Auszug aus <https://tiny-houses.de/schmale-haeuser-nachverdichtung-in-deutschland/>; Stand: 16.02.2021)

3.2.3 Umsetzungspraxis: Erfolgskriterien und Hemmnisse

Die untersuchten Kommunen haben durchaus vorzeigbare Projekte im Innerort realisiert wie etwa die Schaffung von Sozialwohnungen, sog. „Starterwohnungen“ für junge Menschen, Mehrgenerationenwohnen und Nutzungsmischung von Wohnen, Kultur und Gewerbe. Die Recherche hat jedoch auch ergeben, dass es einige positive Beispiele in Kommunen gibt, diese jedoch eher den Charakter von Modellprojekten und Einzelbeispielen haben. Eine Auswertung der dargestellten Beispiele sowie eine vertiefende Untersuchung in Form einzelner Telefoninterviews mit Bürgermeister*innen und Experten im Bereich des Wohnungsbaus und Planungsrechts führen zu folgenden Erkenntnissen hinsichtlich der Anwendungspraxis des vorhandenen Instrumentariums, möglicher Erfolgskriterien sowie Hemmnisse bei der Umsetzung und Vereinbarkeit einer flächensparenden Siedlungspolitik mit der Gewährleistung einer ausreichenden Wohnraumversorgung.⁴

Die Gute Nachricht: Positive Einzelbeispiele und ihre Erfolgsmerkmale

Die Beispiele zeigen, dass eine flächenschonende Siedlungspolitik unter Berücksichtigung unterschiedlicher Wohnraumbedarfe auf vielfältige Art und Weise von statten gehen kann, z.B. durch Sanierung alter Bausubstanz, den Bau von Mehrgenerationenhäusern, Leerstandsberatung, Förderprogramme, Architekturbewettbewerbe, Bürgerbeteiligung, etc.

Im Folgenden sind einige Punkte aufgeführt, die möglicherweise als bedeutende Erfolgskriterien gelten können:

- **Not macht kreativ:** mangelnde Flächenkapazitäten im Außenbereich lenken den Blick nach innen. Insbesondere dort, wo ohnehin keine Möglichkeiten mehr bestehen, zusätzliche Flächen im Außenbereich in Anspruch zu nehmen, werden Innenentwicklungspotenziale ermittelt und genutzt.
- In vielen Fällen sind **städtebauliche Konzepte** mit langfristigen Entwicklungszielen Anlass und Grundlage für entsprechende Maßnahmen des Flächensparens.
- Die **Programme der Dorferneuerung und Städtebauförderung** helfen offenbar sehr dabei, die Innenentwicklung anzustoßen und umzusetzen. Es scheint sogar, als wären diese vielerorts Voraussetzung dafür, dass überhaupt Innenentwicklung betrieben wird. In Thurmannsbang war der Beschluss „Innen statt Außen“ Voraussetzung für die Bewilligung von Städtebaufördermitteln. In der Gemeinde Fließ hat die Dorferneuerung bzw. der Preis der Europäischen Dorferneuerung überdies dazu beigetragen, im Gemeinderat Einigkeit zu schaffen.

Im Bereich der Dorferneuerung und Städtebauförderung bräuchte es jedoch deutlich mehr finanzielle Mittel und personelle Verstärkung. Die Wartezeiten für die Dorferneuerung sind sehr lang (laut Auskunft einer befragten Kommune bis zu 10 Jahren).

- Nicht nur das Beispiel Thurmannsbang zeigt, dass **interkommunale Allianzen** für die Förderung der Innenentwicklung von großer Bedeutung sein können. Durch die Einstellung eines/r Projektleiters/in oder einer Leerstandsberatung für alle der Allianz angehörenden Gemeinden, kann beispielsweise jede der Kommunen profitieren und die Innenentwicklung vorantreiben. Dies bestätigt die häufig zitierten positiven Beispiele für

⁴ Weitere Erkenntnisse zu möglichen Erfolgsfaktoren und Hemmnissen der Innenentwicklung finden sich auch im Evaluationsbericht zur Innenentwicklung im Oberen Werntal, verfügbar unter: https://www.oberes-werntal.de/images/Pdf_Dateien/Innenentwicklung/Abschlussbericht_Evaluierung_Innenentwicklungsaktivitaeten_Allianz_OberesWerntal.pdf; Stand: 22.02.2021.

interkommunales Innenentwicklungsmanagement aus den ILEs Oberes Werntal und Hofheim-Allianz oder des Konversionsmanagements des Landkreises Donau-Ries.

- Vor allem in ländlichen Kommunen mit vielen **kleinen Ortsteilen** ist Innenentwicklung **dezentral** zu denken. Die Menschen möchten auch in ihren Gemeindeteilen bleiben. Das Beispiel Fließ in Österreich zeigt, wie der Fokus nicht auf den Zentralort, sondern auch auf die vielen kleinen Ortsteile gelegt werden kann. Innenentwicklung beinhaltet dabei auch die dezentrale Gewährleistung sozialer Infrastruktur.

- Um für jüngere Bevölkerungsgruppen attraktiv zu sein, sollte es auch in ländlichen Gemeinden **Angebote mit modernem oder sogar urbanem Charakter** geben (Bsp. Fließ: Umbau einer ehemaligen Fabrikhalle zu Wohnungen und Büros)

- Ebenfalls attraktiv für junge Menschen sind „**Starterwohnungen**“, die diesen „zum Ausprobieren“ zu einem günstigen Mietpreis vermietet werden und den Mietern die Möglichkeit geben, die Wohnungen innerhalb eines Zeitraums zu kaufen.

- Um ältere Menschen zum Verkauf ihres Hauses zu bewegen und für alternative Wohnformen zu begeistern, kann ein Beispiel vor Ort hilfreich sein. Hier sollte die Kommune „in Vorleistung“ gehen und ein solches Mehrgenerationenwohnhaus bauen. Das notwendige Vertrauen braucht Zeit, diese Zeit lohnt sich aber. Über solche Aktivitäten kann die sog. Umzugsstarrheit nach einer Verkleinerung der Haushaltsgrößen („empty nesters“ nach Auszug der Kinder, Single-Haushalte älterer Menschen) aufgeweicht werden.

- **Kommunales Flächenmanagement** lohnt sich. Zum einen ist es sinnvoll, sich als Kommune einen stets aktuellen Überblick über Baulücken und Innenentwicklungspotenziale zu verschaffen. Zum anderen ist eine kluge Flächen-Vorratspolitik sinnvoll: Die Flächen müssen zunächst in kommunale Hand gebracht werden, um anschließend zielgerichtet entwickelt zu werden.

Die schlechte Nachricht: Wenig Konsequenz – mögliche (Hinter-)Gründe

Eine wirklich durchgehend stringente und konsequente Innenentwicklung und ein Fokus auf flächeneffizientes Bauen konnte im Rahmen der Recherche allerdings nicht gefunden werden. In der Regel sind es **Einzelvorhaben**, wie die Sanierung eines größeren Objekts im Ortskern, welches zu Wohnungen und Gemeinschaftsräumen umgebaut wird. Dieses Projekt ist meist gut durchdacht und unter Aufgriff vieler städtebaulichen Kriterien wie Barrierefreiheit, Energiebilanz, sozialem Miteinander, etc. geplant. Der Verzicht auf ein gleichzeitiges Ausweisen von Neubaugebieten mit Ein- und Zweifamilienhäusern fällt vielen Kommunen aber offenbar sehr schwer. Dies ist der feine Unterschied zwischen den Grundsätzen „Innen vor Außen“ und „Innen statt Außen“.

Was steckt hinter dieser ambivalenten Entwicklungspolitik? In den Gesprächen mit den Kommunalvertretern und Experten wurden einige Gründe genannt. Darüber hinaus liefern auch unsere Erfahrungen aus der Beratungspraxis und anderen Studien wichtige Hinweise für mögliche Um- bzw. Durchsetzungsbarrieren.

Sozialer Druck: Als Bürgermeister oder Gemeinderat ist man so nah an den Bürgern, dass man möglichst vermeiden will, die harten Instrumente des Baurechts wie städtebauliche Gebote oder gar Enteignung anzuwenden. Das gilt wahrscheinlich für die kleinen ländlichen Kommunen in besonderem Maße. Auch scheint vor allem in neu gewählten Gemeinderäten das politische Rückgrat noch nicht sehr stark ausgebildet zu sein, um mit einzelnen Bürgermeinungen/-forderungen angemessen umgehen zu können. Die verantwortlichen Kommunalvertreter befinden sich damit in einer heiklen Position, die die Umsetzung einer konsequenten Flächensparpolitik durchaus behindern kann.

Liberale Bauaufsicht: Auch auf übergeordneter Ebene ist die Verfolgung des Flächensparziels keine Selbstverständlichkeit. Offenbar agieren die Landratsämter als Bauaufsichtsbehörde sehr unterschiedlich in Hinblick auf Vorgaben für die Genehmigung von Flächennutzungsplänen. Während die einen ohne Vorlage eines Vitalitätschecks keine Pläne genehmigen, setzen andere keine entsprechenden Nachweise des Flächenbedarfs voraus.

Zeit und Aufwand: Innenentwicklung braucht Zeit. Die im Rahmen der Dorferneuerung angestoßenen Prozesse laufen teilweise über Jahrzehnte. Darüber hinaus ist das beschriebene Instrumentenset umfangreich und in der Anwendungspraxis nicht unaufwändig. Diese Einschätzung deckt sich auch mit eigenen Untersuchungen der Verfasser. Ergebnisse aus einer Studie der KlimaKom im Landkreis Schweinfurt zur Innenentwicklung zeigen die defizitäre Anwendungspraxis der Instrumente. Probleme bereiten dabei neben personellen und fachlichen Kapazitäten in der Kommunalverwaltung auch entgegengesetztes Recht und gesetzliche Unklarheiten.

Rechtliche Spielräume: Die Möglichkeiten des Städtebaurechts werden vor allem im Innenbereich als unzureichend wahrgenommen. Dazu zählen insbesondere die Zugriffsmöglichkeiten auf Baulücken im Bestand (sog. „Enkelgrundstücke“) und die Entwicklung dispers verteilter Brachflächen bzw. Baulücken. Darüber hinaus erschwert das Koppelungsverbot die Realisierung entwicklungspolitischer Vorstellungen auf Flächen im Innenbereich gemäß § 34 BauGB. In im Zusammenhang bebauten Gebieten ist es Kommunen bislang nicht gestattet, die Baulandentwicklung im Rahmen städtebaulicher Verträge mit Bedingungen an die Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu knüpfen.

Selektive Zielgruppen: Der Fokus kommunaler Baulandentwicklungspolitik ist stark auf junge einkommensstarke Familien und deren vermutete Wohnwünsche ausgerichtet. Dies führt zu einem Mangel an differenziertem Wohnraumangebot, wie z.B. für junge Menschen in der postadoleszenten Phase mit tendenziell schwachem finanziellen Hintergrund oder Menschen, die einen anderen Lebensentwurf verfolgen, die über ein geringes Einkommen verfügen oder sich in einer biografischen Umbruchs- oder Übergangsphase befinden. Auch für ältere Menschen, die mittlerweile allein in großen Einfamilienhäusern wohnen, können kleinere Wohnungsgrößen deutliche Erleichterungen mit sich bringen.

Weitere Defizite im bestehenden Recht:

Darüber hinaus sind im bestehenden Recht auch aus Sicht der Verfasser weitere Defizite erkennbar. Diese wurden an anderer Stelle bereits ausführlich erläutert (vgl. im Folgenden Hafner/Hehn/Miosga 2018, S. 27ff.). Vorliegend seien davon einige ausgewählte Punkte aufgegriffen, die speziell für die Vereinbarkeit des Flächensparziels mit dem der Wohnraumversorgung von besonderer Bedeutung sein können.

Flächenmonitoring

„Die Einführung des § 1a Abs. 2 S. 4 BauGB war ein wichtiger Schritt hin zu einem wirksamen Flächen-monitoring. Danach sollen Kommunen bei der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde legen, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können. Als bloße Soll-Vorschrift besitzt die Regelung jedoch lediglich Empfehlungscharakter. Für eine effektive Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist ein kommunales Flächenmonitoring unverzichtbar.

Wir empfehlen daher, diesen Ansatz zu einer zwingenden Nachweispflicht zu fehlenden Innenentwicklungspotenzialen zu verschärfen, kombiniert mit einer Pflicht zur validen Ermittlung des Neubaubedarfs (ggf. differenziert nach Wohnformen) sowie eine verbindliche fiskalische Wirkungsanalyse zur Erhebung langfristiger Folgekosten neuer Baugebiete.“

Revisionspflicht für Flächennutzungspläne

Derweilen wird kritisiert, dass ein Großteil der bestehenden Flächennutzungspläne veraltet sei und in Hinblick auf den zukünftigen Flächenbedarf überzogen optimistische Erwartungen der Gemeinden aus der Vergangenheit darstelle, die an die heutige Situation angepasst werden müssten.

Aus diesem Grund schlagen wir vor, eine Pflicht einzuführen, Flächennutzungspläne turnusmäßig auf ihre Übereinstimmung mit den jeweiligen Rahmenbedingungen zu überprüfen.

Bebauungsplan mit Bauverpflichtung

Soweit brach liegende Flächen bereits mit einem Bebauungsplan überplant sind, stellt sich die Frage nach einer möglichen Rückwidmung durch Änderung oder Aufhebung des Bebauungsplans. Dass auch bei der Aufhebung von Bebauungsplänen die Durchführung des gesamten Regelverfahrens (Öffentlichkeitsbeteiligung, Umweltbericht, etc.) notwendig ist, könnte für die Kommunen eine mögliche Umsetzungshürde darstellen.

Die Einführung eines vereinfachten Verfahrens in Anlehnung an § 13a BauGB könnte hier zweckdienlich sein (vgl. Bayerischer Gemeindetag, Flächenverbrauch, S. 12). Noch effektiver erscheint uns jedoch eine automatische Rückwidmung von Bauleitplänen. In Österreich wird insofern ein abgestuftes Verfahren angewandt: Nach 5 Jahren des Nichtvollzugs wird für den Eigentümer des unbebauten Grundstücks eine Infrastrukturabgabe fällig. Nach 10 Jahren erfolgt dann die automatische Rückwidmung der Fläche (§29 Abs. 2 ROG Salzburg; in der Fassung vom 28.06.2017, im Internet abrufbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LgblAuth/LGBLA_SA_20170905_82/LGBLA_SA_20170905_82.pdf; Stand: 26.01.2021).

Um möglichen Bedenken hinsichtlich etwaiger Entschädigungsfolgen vorzugreifen, befürworten wir auch an dieser Stelle den Vorschlag des Bayerischen Gemeindetags einer Vereinfachung und sprachlichen Klarstellung des § 42 BauGB (vgl. Bayerischer Gemeindetag, Flächenverbrauch, S. 12).

Innenentwicklungsmaßnahmengebiet

Von verschiedenen Seiten wird mit dem sog. Innenentwicklungsmaßnahmengebiet eine neue Kategorie im Rahmen des besonderen Städtebaurechts vorgeschlagen (vgl. Difu, Bodenpolitische Agenda, S. 16f; Bayerischer Gemeindetag, Flächenverbrauch, S. 16). „Mit der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) sollen die dispers verteilten und heterogenen Potenziale an baureifem Land im Innenbereich mobilisiert und einer zeitnahen Bebauung durch die Grundstückseigentümer selbst zugeführt werden. Städten und Gemeinden soll ein durchsetzungsstarkes Instrument gegenüber kooperationsunwilligen Grundstückseigentümern an die Hand gegeben werden, mit der sich eine Bebauung der betreffenden Flächen realisieren lässt“ (vgl. Difu, Bodenpolitische Agenda, S. 16f). Vor dem Hintergrund der aktuell zögerlichen Anwendung potenziell wirkungsvoller Instrumente des besonderen Städtebaurechts besteht auf Seiten der Verfasser dieses Gutachtens allerdings eine gewisse Skepsis in Hinblick auf dessen Wirkungseffekt. Jedenfalls erscheint es notwendig, mit der Einführung eines IEM zusätzlich auch die Rahmenbedingungen so zu verändern, dass Kommunen den Zugriff auf entsprechende städtebauliche Instrumente auch tatsächlich wagen.“

Baugebot

Viele Kommunen schrecken vor der Inanspruchnahme von Instrumenten des besonderen Städtebaurechts wie dem Baugebot oder dem Instandsetzungsgebot zurück. Der Bayerische Gemeindetag vermutet diesbezüglich einen Zusammenhang mit dem Abwendungs- und Entschädigungs- bzw. Eigentumsübernahmesystem, welches mit den §§ 176, 177 und 179 BauGB einhergeht und plädiert für gesetzliche Ergänzungen, die eine Entschädigungspflicht über kommunale Kassen nur für den Fall ausbleibender anderweitiger staatlicher Förderungen vorsehen (BayGT 2018, S. 10).

3.3 Schlussfolgerungen und Einschätzung zur Wirksamkeit des bestehenden Instrumentariums

In diesem Kapitel wurden sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen kommunaler Handlungsspielräume aufgezeigt. Dabei wurde deutlich, dass das zur Verfügung stehende Instrumentarium groß ist und den Kommunen im Prinzip viel Steuerungskraft hinsichtlich einer flächensparenden und flächeneffizienten Siedlungsentwicklung zugeordnet wird. Auch gibt es gute Beispiele der Umsetzung der einzelnen Instrumente. Dennoch geht die aktuelle Praxis in eine andere Richtung. Trotz jahrzehntelanger Arbeit des Bündnis für Flächensparen, trotz zahlreicher Handreichungen und Leitfäden für flächensparende Siedlungsentwicklung, trotz zahlreicher einschlägiger Veröffentlichungen ist die Flächeninanspruchnahme für Wohnen auf hohem Niveau verblieben und ist kaum rückläufig. Eine wirklich konsequente Fokussierung auf den inneren Siedlungsbereich

und flächeneffizienter Bauformen findet man dennoch nur selten. Vielmehr werden die gesteckten Nachhaltigkeitsziele krachend verfehlt und kurzerhand in die weitere Zukunft verschoben. So sollte eigentlich bereits 2020 eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha bundesweit erreicht werden. Als sich das Nichterreichen abzeichnete, wurde das Ziel einfach um zehn Jahre auf 2030 verschoben.

Es ist folglich offensichtlich, dass der Hinweis auf gute Praxisbeispiele nicht ausreichend ist, um eine Veränderung der Praxis zu erreichen.

Hinzu kommen die untersuchten Daten zum Flächenverbrauch, die insbesondere kleinen Gemeinden mit eher degressiver Bevölkerungsentwicklung hinsichtlich ihrer Flächenausweisungspolitik ein besonders negatives Zeugnis ausstellen, obwohl in diesen Gemeindetypen in der Regel intensive Innenentwicklungspotenziale vorhanden sind. Die Gespräche mit Kommunalvertretern und Experten weisen darauf hin, dass der Grund hierfür in erster Linie in der mangelnden Anwendungspraxis der verfügbaren Instrumentarien zu suchen ist. Eine Verbesserung, Schärfung und Vereinfachung der Anwendung des rechtlichen Instrumentariums zu Innenentwicklung ist sicherlich sinnvoll und kann die Anwendungspraxis verbessern helfen. Allerdings scheint der immerwährende Diskurs über die gesetzlichen Handlungsspielräume der Kommunen mit der Folge zahlreicher Gesetzesanpassungen letztlich müßig, wenn nicht sogar in die Irre führend, da nicht am eigentlichen Problem gearbeitet wird. Was sind die tatsächlichen Hemmnisse und Hindernisse bei der Anwendung der Instrumente? (Wie) lassen sich diese beheben? Und/oder braucht es veränderte Rahmenbedingungen zur Lösung dieser Problemstellen? Insgesamt muss folglich das Problem der Herausbildung dieser flächenextensiven, stark auf EFHäuser beruhenden Baukultur umfassender analysiert und verstanden werden, um passende Lösungsvorschläge zu machen.

Zu diesem Ergebnis kommt auch die UBA-Studie, welche die Reichweite bzw. die Wirksamkeit der bestehenden Instrumente angesichts des bundesweiten Ziels einer Begrenzung der Flächeninanspruchnahme auf 30ha pro Tag in Frage stellt (vgl. UBA 2018, S. 92ff.). Dieser Schlussfolgerung liegt allerdings nicht ein als unzureichend eingeschätztes Instrumentarium zugrunde, sondern vielmehr ein entsprechendes Umsetzungsdefizit auf allen Ebenen (a.a.O.). Dabei wird insbesondere auch die Rahmensetzung durch die Landes- und Regionalplanung kritisch bewertet, die sich aus ihrer Regelungskompetenz zurückgezogen hat. Die UBA-Studie betont, dass *„(d)ie Ursachen für die Zurückhaltung der Regionalplanung vielfältig (sind): Oft fehlt der politische Wille bei den regionalen Entscheidungsträgern oder ist die Problemwahrnehmung nicht hinreichend ausgeprägt. Auch lässt der Widerstand von Kommunen in Verbindung mit einer „kommunalfreundlichen Grundhaltung“ der Landesplanung die Regionen zögerlich agieren. Der Grad der raumordnerischen Steuerung variiert dabei von Bundesland zu Bundesland stark“* (UBA 2018, S. 77).

Es zeigt sich, dass es im Gegensatz zu einer vertieften Auseinandersetzung mit modellhaften Einzellösungen vielversprechender ist, sich umfänglicher mit der Governance der Wohnbauentwicklung und Flächenplanung auseinanderzusetzen und stärker ganzheitliche politische Strategien zu entwickeln. Daher wurden Szenarienskizzen möglicher Governancestrategien in die Studie aufgenommen, die Pfade für eine vertiefte Betrachtung legen sollen.

4 Sündenfall § 13 b: entgegenwirkendes Recht ist kontraproduktiv

Neben den dargestellten Defiziten existieren im öffentlichen Baurecht auch Regelungen, die die Zielsetzung des Flächensparens regelrecht konterkarieren und auch der Wohnraumversorgung keinen zusätzlichen Dienst erweisen. Dazu zählt insbesondere der im Rahmen der Baurechtsnovelle 2017 eingeführte § 13b BauGB. Danach können Gemeinden Bebauungspläne mit einer Grundfläche bis zu einem Hektar für Wohnnutzung im beschleunigten Verfahren aufstellen. Mit dieser Vorschrift wurden also die bisherigen verfahrensrechtlichen Erleichterungen zur Aufstellung von Bebauungsplänen des § 13a BauGB auf Flächen übertragen, die bauplanungsrechtlich dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen sind. Dahinter stand das Ziel, der starken

Dynamik im Wohnungsmarkt vor allem in den wachsenden Groß- und Universitätsstädten entgegenzuwirken. Über die schnellere Ausweisung von Bauland sollten die zum Teil deutlichen Mietpreissteigerungen und die gestiegenen Baulandpreise sowie der Wohnraummangel insgesamt abgepuffert werden (UBA 2020, S. 12). Die Regelung sollte bis Ende 2019 befristet gelten.

Im Rahmen der Diskussion um die Verlängerung der Befristung wurde die Frage nach der tatsächlichen Wirkungskraft des § 13b BauGB aufgeworfen. Zwei aktuelle Veröffentlichungen des Umweltbundesamts (UBA 2020) und des Bundesamts für Naturschutz (2019) zur Anwendungspraxis und Auswirkung des § 13b BauGB stellen der Regelung kein gutes Zeugnis aus.

Untersucht wurden anhand einer qualitativen Stichprobenunteruntersuchung 250 Planungsfälle aus 242 Gemeinden mit einer darauf aufbauenden anonymen Online-Befragung (UBA 2020, S. 3) sowie 105 von in Aufstellung befindlichen oder bereits beschlossenen Bebauungsplänen (BfN 2019, S. 347). Die Ergebnisse der Untersuchungen sind im Folgenden zusammenfassend dargestellt:

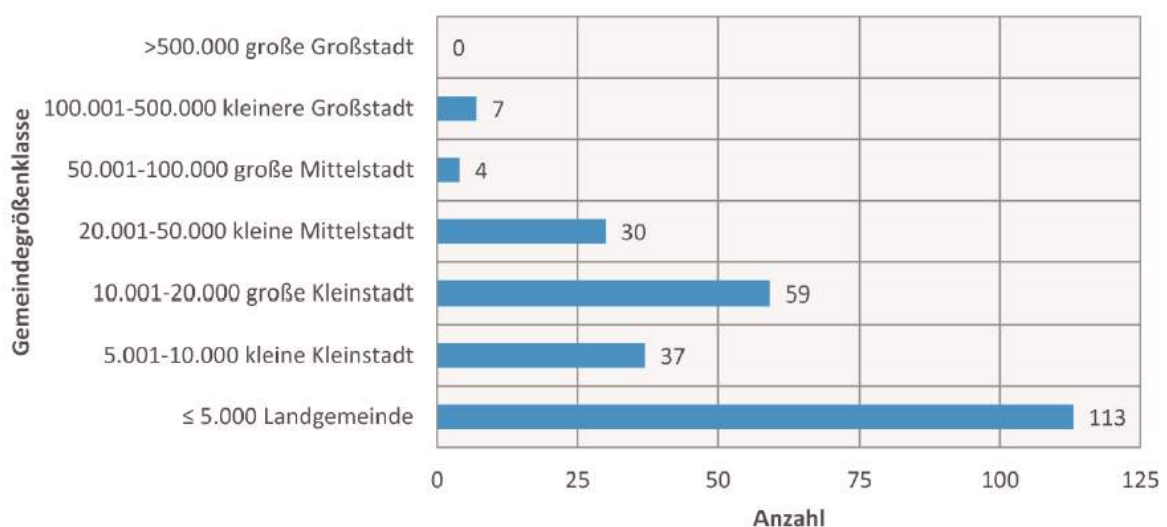


Abbildung 56: Größenklasse der anwendenden Gemeinden
(Quelle: UBA 2020, S. 25)

- § 13b wird vor allem von kleineren, vielfach ländlich geprägten Gemeinden unter 10.000 Einwohnern genutzt (siehe Abb.).⁵ Die Planungen begründen überwiegend kleine Bauvorhaben mit meist geringer Dichte und verstärken so die Neuinanspruchnahme von siedlungsnahen Freiflächen in besonderem Maße. Das Verfahren nach § 13b BauGB wird vor allem von kleinen Gemeindeverwaltungen mit begrenzten Personalkapazitäten genutzt und als Vereinfachung der verfahrensmäßigen und materiellen Anforderungen gesehen. Demgegenüber wurden die vom Gesetzgeber mit der Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen, substantziell neues Wohnbauland zur Minderung der bestehenden Wohnungsnot in wachsenden Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten zu schaffen, nicht erreicht (UBA 2020, S. 3, 28f).
- Als Motiv für eine derartige Flächenausweisungspolitik gelten für einen Großteil der Kommunen: „Abwanderung verhindern, Familien im Ort halten sowie neue Familien als Einwohner*innen gewinnen. Die Schaffung von Angeboten für familien- oder seniorengerechtes Wohnen bzw. bezahlbaren Wohnraum sowie die Beseitigung von Wohnraummangel spielen eine eher untergeordnete Rolle“ (UBA 2020, S. 53). Zu diesem Ergebnis kommt auch das BfN: „Der Beitrag des Instruments zur Verringerung

⁵ Dieses Ergebnis deckt sich auch mit den Antworten des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr vom 27.03.2019 auf eine Schriftliche Anfrage der GRÜNEN-Fraktion. Dort heißt es: „Von den 122 abgeschlossenen Verfahren betrafen 93% Flächen im ländlichen Raum, 7% der abgeschlossenen Verfahren betrafen Flächen im Verdichtungsraum“ (S. 2).

des Wohnraummangels wird als gering bewertet. Es werden in den untersuchten Bebauungsplänen größtenteils Ein- und Zweifamilienhäuser ausgewiesen. Diese leisten durch den geringen Anteil an Wohneinheiten pro in Anspruch genommener Fläche einen eher geringen Beitrag zur Verringerung des Wohnraummangels. Die überwiegende Anwendung in Kleinstgemeinden deutet daraufhin, dass primär lokale Bedarfe gedeckt werden, die aber durchaus kausal mit Baulandverteuerungen in Ballungszentren im Zusammenhang stehen können (BfN 2019, S. 351). In einer Antwort des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr vom 27.03.2019 auf eine Schriftliche Anfrage der GRÜNEN-Fraktion wurden folgende Angaben zur effektiv geschaffenen nutzbaren Wohnfläche gemacht:

„- In 80% wurden Flächen für Einfamilien- und Doppelhäuser ausgewiesen und Baurecht für ca. 1.133 Gebäude sowie ca. 1.529 Wohneinheiten geschaffen.

- In 6% wurden ausschließlich Flächen für Hausgruppen und Geschosswohnungsbauten ausgewiesen und Baurecht für ca. 14 Gebäude sowie ca. 189 Wohneinheiten geschaffen.

- In 12% wurden Flächen für gemischte Bauformen ausgewiesen und Baurecht für ca. 395 Gebäude sowie ca. 611 Wohneinheiten geschaffen.

- In 2% wurde eine Bauform nicht angegeben.“ (S. 3)

- Zusätzlich wurde in einigen Fällen betont, dass der Bebauungsplan nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelbar gewesen wäre und es ohne § 13b keine Flächenausweisung gegeben hätte (UBA 2020, S. 32).
- In den Untersuchungen des BfN stellte sich des Weiteren heraus, „dass sich die Flächengröße der Plangebiete weitaus größer darstellt als die maximal zulässigen 10 000 m² Grundfläche. Dies ist dadurch zu erklären, dass die Areale, die nicht als reines Bauland gelten (z. B. Verkehrsflächen), eine zusätzliche Neuinanspruchnahme von Flächen verursachen. Ein Bebauungsplan kann also durchaus anstatt einer Größe von 1 ha Grundfläche auf 3 ha Größe des Geltungsbereichs des Plangebiets anwachsen, wie die Analyse zeigte. Somit ist die durch den § 13b BauGB ermöglichte Flächenneuanspruchnahme im Außenbereich als sehr hoch zu bewerten“ (BfN 2019, S. 350).
- Das UBA stellt weiter fest, „dass die Verfahren mit teilweise umfangreichen Eingriffen in den Naturhaushalt verbunden sind, u. a. durch die Inanspruchnahme struktureicher und ökologisch hochwertiger Ortsrandstrukturen und dass in den Verfahren wesentliche Elemente zur Sicherung der materiellen und prozessualen Qualität der Bebauungsplanung mit dem Verzicht auf Umweltprüfung und Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt werden“ (UBA 2020, S.3). Nach Ansicht des BfN steht die Regelung des § 13b BauGB „konträr zu den im Baugesetzbuch dargelegten „Ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz (§ 1a Abs. 2 BauGB) und zum Schutz von Belangen des Natur-, Boden- und Artenschutzes“ (BfN 2019, S. 351).
- Schließlich scheint die Ausweisung von neuem Bauland nach § 13b mitunter einer unzureichenden Erfassung der Innenentwicklungspotenziale als auch einer verschobenen Selbsteinschätzung geschuldet zu sein. Interessanterweise bezeichneten sich auch schrumpfende Gemeinden als wachsend und begründeten damit ihre Planungspraxis (UBA 2020, S. 27). Die folgenden Abbildungen dienen dem Vergleich zwischen Eigeneinschätzung und tatsächlicher Bevölkerungsentwicklung.

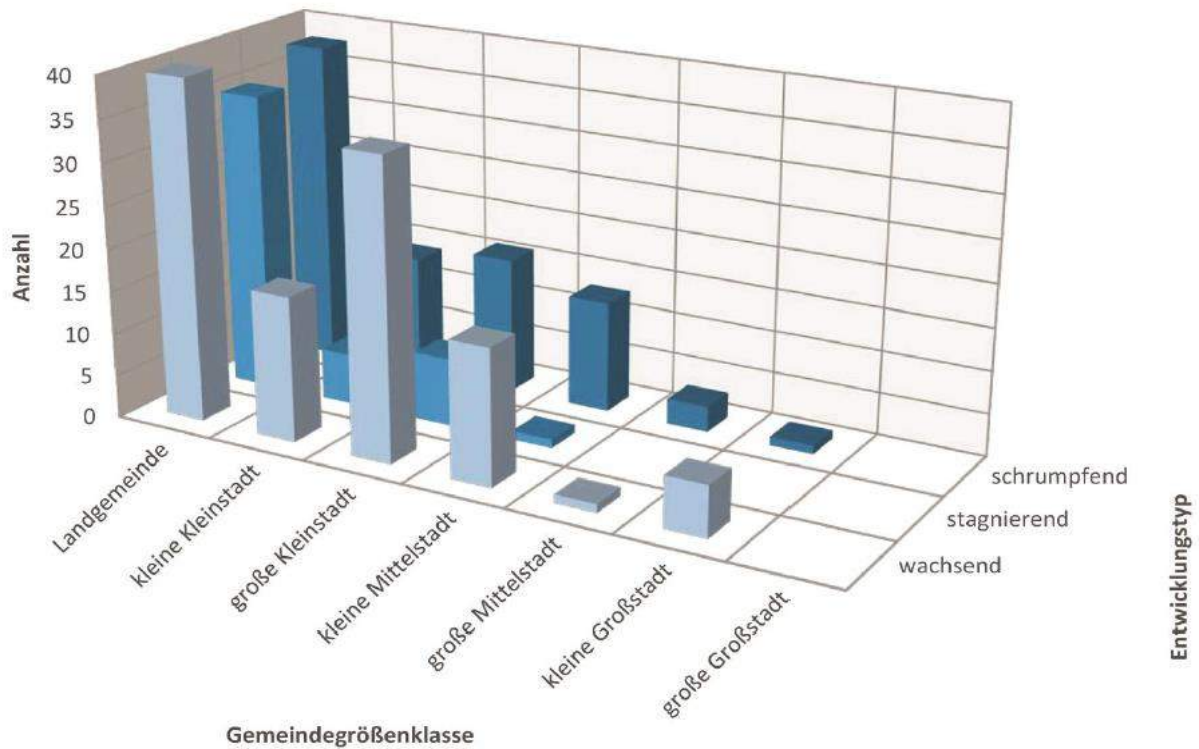


Abbildung 57: Gemeindegröße und Entwicklungstyp
(Quelle: UBA 202, S. 27)

Es kann demnach festgehalten werden, dass durch die Vereinfachung von Planaufstellungsverfahren im Außenbereich die Attraktivität von Flächenausweisungen außerhalb verdichteter Räume gesteigert wird. Während die Zielrichtung des § 13a BauGB – wenn auch durchaus nicht unumstritten – jedoch wenigstens noch mit Blick auf eine beschleunigte Innenentwicklung gerechtfertigt wurde, entbehrt eine ebengleiche Regelung für Flächen im Außenbereich in diesem Zusammenhang jeglicher Argumentationsgrundlage. Vielmehr steht das Risiko einer weiteren Ausdehnung der Siedlungen in die Fläche hinein zu befürchten.

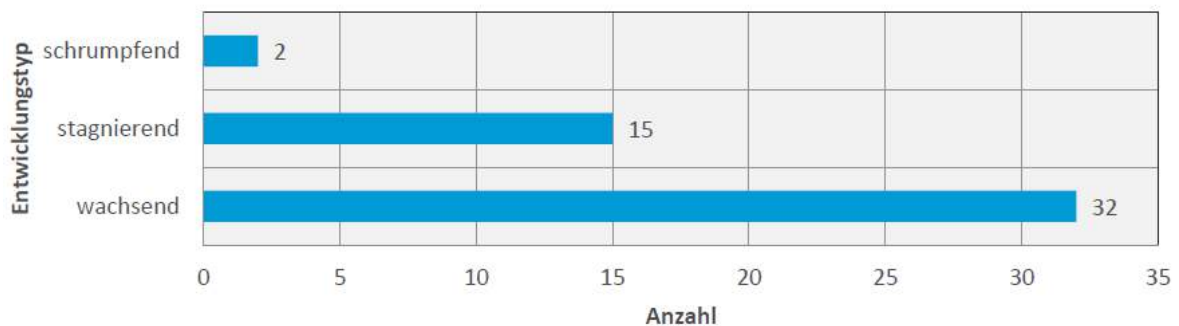


Abbildung 58: Entwicklungstyp der Städte/Gemeinden (Eigeneinschätzung der Befragten)
(Quelle: UBA 2020, S. 28)

Zur Gegenüberstellung lohnt sich schließlich noch ein Blick auf § 13a BauGB und dessen Anwendungspraxis. § 13a BauGB sieht für Bebauungspläne der Innenentwicklung, die beispielsweise eine Nachverdichtung zum Ziel haben, Verfahrenserleichterungen (u.a. Wegfall der Umweltprüfung und der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung) vor. In einer Studie der Universität Stuttgart wurden u.a. die Anwendungshäufigkeit (im Vergleich zum Regelverfahren) und die Auswirkungen der fehlenden Umweltprüfung untersucht. Dabei

wurde festgestellt, dass § 13a BauGB insbesondere in Verdichtungsräumen zum Einsatz kommt, während in ländlichen Räumen weniger Gebrauch davon gemacht wird.

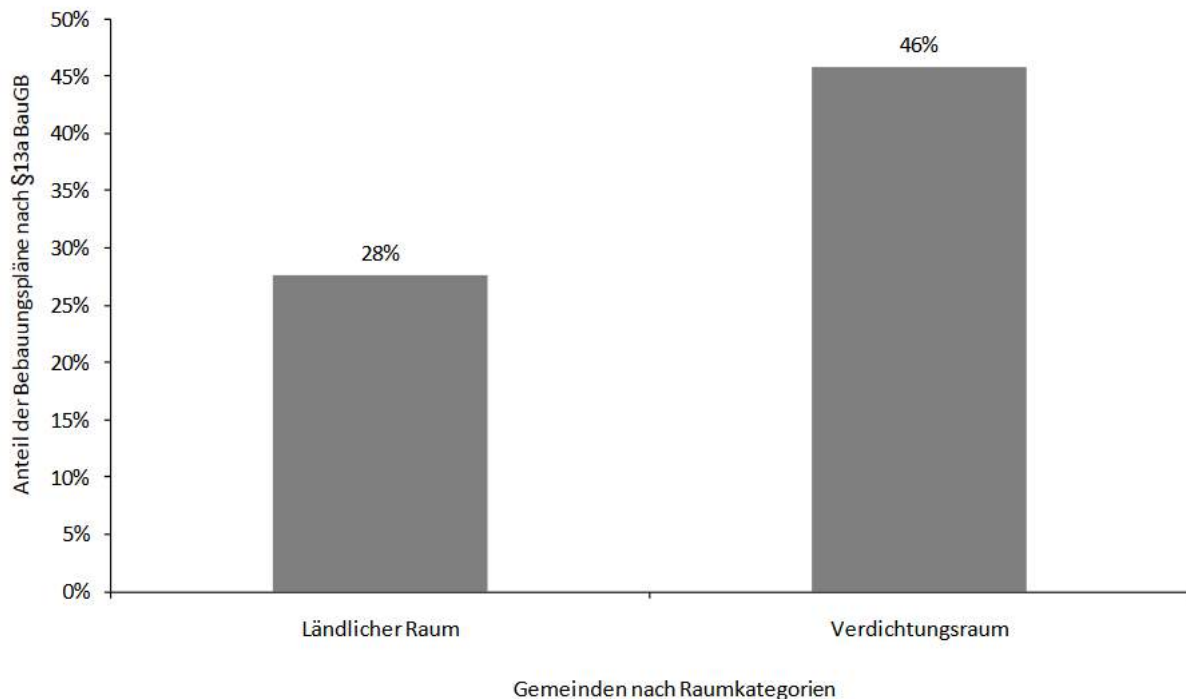


Abbildung 59: Anteil der Bebauungspläne nach § 13a BauGB
(Quelle: Universität Stuttgart 2010, S. 20)

Es wird vermutet, dass die höhere Intensität des Einsatzes des beschleunigten Verfahrens in Gemeinden des Verdichtungsraumes in erster Linie mit der höheren Siedlungsdichte und dem höheren Siedlungsdruck zusammenhängt (Universität Stuttgart 2010, S. 19).

Bauleitplanung im Bestand ist aber sicherlich auch keine einfache Aufgabe und stellt sowohl große als auch kleine Kommunen vor großen Herausforderungen. Neben Eigentümerbelangen und Bestandsschutz, Baukultur und Freiraumschutz sind eine Vielzahl weiterer städtebaulicher Belange und Vorschriften zu berücksichtigen. Insbesondere personalschwache kleinere Kommunen müsste hier professionelle baurechtliche Unterstützung zur Seite gestellt werden.

Abhilfe durch die aktuelle Baurechtsnovellierung?

Die Baurechtsnovellen der vergangenen Jahre, insbesondere im Jahr 2007 und 2013, hatten den Bodenschutz und eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Blick. Der aktuelle Entwurf zur Novellierung des Baugesetzbuchs sieht, wie der Name „Baulandmobilisierungsgesetz“ schon sagt, Änderungen zugunsten einer flächeneffizienten und wohnraumschaffenden Kommunalentwicklung vor. Während in der Bayerischen Bauordnung insbesondere die Vorgaben für Abstandsflächen zugunsten einer dichteren und damit flächeneffizienteren Bebauung geändert werden sollen, könnten die geplanten Neuerungen im Baugesetzbuch vor allem zu mehr Rechtsklarheit in Hinblick auf kommunale Handlungsspielräume zur Wohnraumschaffung durch die Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand führen. Dazu zählen die Regelungen zur Vereinfachung des Vorkaufsrechts (§ 25 BauGB) und § 9 Abs. 2d BauGB, mit welchem erstmals im Innenbereich für die Ausnutzung bestehenden Baurechts vertragliche Bindungen ermöglicht und damit das Koppelungsverbot durchbrochen wird. Ebenfalls positiv zu bewerten ist die mit § 5a BauNVO zusätzlich eingeführte Gebietskategorie des Dörflichen Wohngebiets. Hierdurch können die Restriktionen des klassischen Dorfgebiets aufgelöst und der Umstrukturierung in der Landwirtschaft Rechnung getragen werden. Eine wesentliche

Erweiterung des Instrumentariums ist in der Novelle allerdings nicht enthalten. Vielmehr sind darin einige Vorschriften enthalten, die der anvisierten Zielrichtung des Flächensparens entgegenwirken können wie beispielsweise das ermöglichte Ersatzgeld nach § 1a Absatz 3 BauGB als Ersatz zum Flächenausgleich, eine Fristverlängerung für § 13b BauGB und § 35 Absatz 4 Satz 1 BauGB mit einer Ausweitung der ohnehin breiten Ausnahmen im Außenbereich.

5 Flächenextensive Baukultur? – Ansätze für einen Erklärungsversuch

In dem vorhergehenden Kapitel wurden sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen kommunaler Handlungsspielräume aufgezeigt. Dabei wurde deutlich, dass das zur Verfügung stehende Instrumentarium groß ist und den Kommunen im Prinzip viel Steuerungskraft hinsichtlich einer flächensparenden und flächeneffizienten Siedlungsentwicklung zugeordnet wird. Auch gibt es gute Beispiele für die Umsetzung der einzelnen Instrumente. Eine wirklich konsequente Fokussierung auf den inneren Siedlungsbereich und flächeneffizienter Bauformen findet man dennoch nur selten. Vielmehr hat sich in den letzten Jahren der Trend hin zum Einfamilienhaus und zum flächenextensiven Bauen sogar noch vertieft. Dadurch wurden die gesteckten Nachhaltigkeitsziele krachend verfehlt und kurzerhand in die weitere Zukunft verschoben. So sollte eigentlich bereits 2020 eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha bundesweit erreicht werden. Als sich das Nichterreichen abzeichnete, wurde das Ziel einfach um zehn Jahre auf 2030 verschoben.

Es ist folglich offensichtlich, dass der Hinweis auf gute Praxisbeispiele und deren Vorhandensein nicht ausreichend ist, um eine Veränderung der Praxis zu erreichen. Vielmehr geht die aktuelle Praxis in eine andere Richtung. Trotz jahrzehntelanger Arbeit des Bündnis für Flächensparen, trotz zahlreicher Handreichungen und Leitfäden für flächensparende Siedlungsentwicklung, trotz zahlreicher einschlägiger Veröffentlichungen ist die Flächeninanspruchnahme für Wohnen auf hohem Niveau verblieben und ist kaum rückläufig.

Hinzu kommen die untersuchten Daten zum Flächenverbrauch, die insbesondere kleinen Gemeinden mit eher degressiver Bevölkerungsentwicklung hinsichtlich ihrer Flächenausweisungspolitik ein besonders negatives Zeugnis ausstellen, obwohl in diesen Gemeindetypen in der Regel einerseits intensive Innenentwicklungspotenziale vorhanden sind und sie andererseits vor dem Hintergrund landesplanerischer Zielsetzungen gar nicht so stark wachsen sollten. Die Gespräche mit Kommunalvertretern und Experten weisen darauf hin, dass der Grund hierfür in erster Linie in der mangelnden Anwendungspraxis der verfügbaren Instrumentarien zu suchen ist. Eine Verbesserung, Schärfung und Vereinfachung der Anwendung des rechtlichen Instrumentariums zu Innenentwicklung ist sicherlich sinnvoll und kann die Anwendungspraxis erleichtern helfen.

Zu diesem Ergebnis kommt auch die UBA-Studie, welche die Reichweite bzw. die Wirksamkeit der bestehenden Instrumente angesichts des bundesweiten Ziels einer Begrenzung der Flächeninanspruchnahme auf 30ha pro Tag in Frage stellt (vgl. UBA 2018, S. 92ff.). Dieser Schlussfolgerung liegt nicht ein als unzureichend eingeschätztes Instrumentarium zugrunde, sondern vielmehr ein entsprechendes Umsetzungsdefizit auf allen Ebenen (a.a.O.). Dabei wird insbesondere auch die Rahmensetzung durch die Landes- und Regionalplanung kritisch bewertet, die sich aus ihrer Regelungskompetenz zurückgezogen hat. Die UBA-Studie betont, dass *„(d)ie Ursachen für die Zurückhaltung der Regionalplanung vielfältig (sind): Oft fehlt der politische Wille bei den regionalen Entscheidungsträgern oder ist die Problemwahrnehmung nicht hinreichend ausgeprägt. Auch lässt der Widerstand von Kommunen in Verbindung mit einer „kommunalfreundlichen Grundhaltung“ der Landesplanung die Regionen zögerlich agieren. Der Grad der raumordnerischen Steuerung variiert dabei von Bundesland zu Bundesland stark“* (UBA 2018, S. 77).

Aus dieser Perspektive scheint der anhaltende Diskurs über die gesetzlichen Handlungsspielräume der Kommunen mit der Folge zahlreicher Gesetzesanpassungen letztlich müßig, wenn nicht sogar in die Irre führend, da offensichtlich nicht am eigentlichen Problem gearbeitet wird. Was sind also die tatsächlichen Hemmnisse und

Hindernisse bei der Anwendung der Instrumente? (Wie) lassen sich diese beheben? Welche veränderten Rahmenbedingungen braucht es zur Lösung dieser Problemstellen?

Es zeigt sich, dass es im Gegensatz zu einer vertieften Auseinandersetzung mit modellhaften Einzellösungen vielversprechender ist, sich umfänglicher mit der Governance der Wohnbauentwicklung und Flächenplanung auseinanderzusetzen und stärker ganzheitliche politische Strategien zu entwickeln. Insgesamt muss folglich das Problem der Herausbildung dieser flächenextensiven, stark auf EFHäuser beruhenden Baukultur umfassender analysiert und verstanden werden, um passende Lösungsvorschläge zu machen. Daher soll hier nun der Versuch unternommen, die aktuelle Baukultur, die in der Summe zu einer anhaltend hohen Bauflächenausweitung führt, etwa genauer zu erklären.

5.1 Die baukulturelle Praxis als komplexes Phänomen

Grund sind nicht mangelnde Instrumente oder Beispiele guter Praxis, sondern eingefahrene Routinen und vorherrschende Diskurse. Zudem fehlen für alternative Strategien der politische Wille und personell-fachliche Kapazitäten in den Gemeindeverwaltungen. Trotz Leitfäden, prämierter guter Praxis und instruktiver Handbüchern sind die aktuellen Praktiken einer auf Flächenneuausweisungen und EFH-Bau ausgerichteten Entwicklung in den Kommunen nach wie vor weit verbreitet, offensichtlich tief in den Routinen verankert und werden sogar als „typische ländliche Siedlungsweise“ angesprochen. Es stellt sich daher die Frage wie dieses „EFH-Dispositiv“ entstehen konnte, wie es zu erklären ist und wie es aufgebrochen werden könnte.

Warum wir so gerne Einfamilienhäuser bauen⁶

Oberflächlich betrachtet könnte man zu dem Schluss kommen, dass mit den Bauen von Einfamilienhäusern einfach nur auf die formulierte Nachfrage reagiert und die Wohnwünsche breiter Bevölkerungsschichten befriedigt werden. Schließlich ist das Häuschen im Grünen bei allen Befragungen immer die gewünschte Wohnform Nummer eins. Manche Lokalpolitiker gehen sogar noch weiter indem sie behaupten, dass das EFH die einzige Möglichkeit ist, um Menschen das Wohnen in der Peripherie schmackhaft zu machen, zumal sie ja erhebliche Nachteile hinsichtlich der Infrastrukturausstattung zu erleiden haben (z. B. eine langsame Internetverbindung oder ein lückenhaftes Mobilfunknetz) die durch den Gang ums Haus auf dem eigenen Grundstück kompensiert werden können.

Sozialwissenschaftlich betrachtet sind formulierte Wohnbedürfnisse jedoch komplexer zu bewerten. Zum einen geben sie Sehnsüchte und Wunschvorstellung wieder, die nicht ohne den gesellschaftlichen Kontext, in dem sie formuliert werden, zu verstehen sind. So repräsentiert das EFH einen Raum, der nicht einer übergeordneten gesellschaftlichen Funktionslogik unterworfen scheint, sondern der selbst zum Funktionieren gebracht werden kann. Es ist ein Ort, der die Sehnsucht nach Verwurzelung und Stabilität zu erfüllen scheint und damit der Gegenpol zu den unbeabsichtigten Folgen des modernen Wirtschaftens, das einen ökonomischen Druck nach mehr Flexibilität erzeugt, ein unbeständiges Berufsleben hervorbringt, flüchtige Konstellationen und eine Oberflächlichkeit in den beruflichen Kontakten produziert. Das Einfamilienhaus verspricht dann eine kleine Insel der Ordnung in der Unvorhersehbarkeit des (post-)modernen Lebens. Also sind Wunschvorstellungen nach Leben im Eigenheim immer gesellschaftlich vermittelt. Sie entspringen keinem „natürlichen Bedürfnis“ sondern resultieren vielmehr aus einer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Logik, die außerhalb der Leute selbst produziert wird und die in solchen Befragungen dann zutage gefördert wird. (Keller 2018).

Befragungen nach Wohnpräferenzen artikulieren also zunächst vor allem bestehende Vorstellungen, weil die Leute die Bilder, die sie im Kopf haben, bei Nachfragen abrufen. Tendenziell folgen sie dabei auch den Normen, von denen sie glauben, dass sie die Normen der anderen, der Mehrheit seien. Mit der Eigentums- und Wohnform des eigenen Hauses spricht man zudem Familien ungeachtet ihrer unterschiedlichen sozioökonomischen

⁶ Vgl. dazu auch Miosga 2019 in Brandl et.al.: Wohnen im Ländlichen Raum. Wohnen für alle. S. 3f.

Grundlagen programmatisch als Mittelschicht an und formuliert damit ein Zugehörigkeitsversprechen, dem ebenfalls gerne gefolgt wird (vgl. Hnilica und Timme 2017).

Einfamilienhaussiedlungen, sind in einem sozialwissenschaftlichen Verständnis also weniger ausschließlich Ergebnis von Wohnwünschen, sondern als Resultat einer Vielzahl von Interessenverknüpfungen zwischen Bauinteressierten, Grundbesitzern, Politikern, Kreditgebern, Staat, Verwaltung, Planern, Juristen, Architekten, Bauunternehmern, Bauindustrie, Verkehrsbetrieben, Automobilwirtschaft, Gesetzgebungen zu verstehen. (vgl. dazu Bosshard 2014, zit. nach Keller 2018). Sie sind nicht nur geprägt vom sozialen Status und den Bildungs- und Einkommensverhältnissen der Menschen sondern werden durch hegemoniale Diskurse (Deutungshoheiten), asymmetrischen Machtverhältnisse und soziale Praktiken in Kommunen und in der Wirtschaft sowie von sozialen Routinen geprägt.

Diese Diskurse, Machtverhältnisse, Interessenskonstellationen und sozialen Praktiken sind vielfältig wirksam. Das beginnt bei der staatlichen Förderpolitik, die mit Neubauprogrammen, Planungserleichterungen, Baukindergeld, Eigenheimförderung und zinsverbilligten Krediten programmatisch auch das Einfamilienhaus als Lösung gegen neue Wohnungsnot und Mietpreisexlosion in Stellung bringt. Das führt über die Bauindustrie, die mittlerweile



einen potenten Zweig der schlüsselfertigen Eigenheime in wirkungsvollen Werbekampagnen präsentiert und im Konzert mit der Finanzindustrie in Form der Bausparkassen und anderer Kreditgeber zur besten Sendezeit permanent ein glückliches Familienleben im Garten des Einfamilienhauses als glücksbringende Wohnform vorführt und gleich anschließend im nächsten Werbespott von den Baumärkten sekundiert werden, die das Selbermachen in den eigenen vier Wänden als Erfüllung des Selbst hoch leben lassen.

Abbildung 60: Einflussfaktoren auf den Wohnungsbau im Ländlichen Raum (Entwurf Miosga)

Aber auch auf Seiten der Kommunen gibt es wirksame Interessenskoalitionen und bestehende Routinen, die das EFH befördern. So werden zunächst mit Blick auf die demografischen Veränderungen junge Familien zur zentralen Zielgruppe erhoben, die gleich mehrere Probleme auf einmal löst: die drohenden Probleme bei der Auslastung der öffentlichen Infrastrukturen (Schulen, Kindergärten) und die Sicherung anderer Daseinsvorsorgeangebote (Landarzt, Kinderarzt) sollen damit ebenso erreicht werden wie die Stabilisierung der Einnahmen durch die Kompensation von Einwohnerverlusten oder gar durch neues Bevölkerungswachstum (EKSt-Anteile, Schlüsselzuweisungen). Die Zielgruppe „junge Familien“ wird vielfach mit eigenen zusätzlichen Programmen zur Subventionierung des EFH-Baus erschlossen. Zudem ist die Neuausweisung von Baugebieten ein einfacher und bekannter Weg, der in den Routinen der Verwaltungen eingeschrieben und leicht abrufbar ist – im Gegensatz zu komplexen, zeit- und kostenintensiven Ansätzen des Innenentwicklungsmanagements.

Nicht zuletzt gibt es in der lokalen Gesellschaft Interessenten aus dem Kreis der Wirtschaft (lokale Handwerksbetriebe) und der Grundstücksbesitzer, die eine solche Strategie wohlwollend unterstützen. Auch schlagen die Anfragen von Bauinteressierten nach Bauplätzen bei den Verwaltungen zuständigkeitshalber direkt auf und erzeugen ein Bild gegebener hoher Nachfrage. Hingegen finden Interessent*innen an Mietwohnungen keinen Ansprechpartner in den kommunalen Verwaltungen und entziehen sich somit einer direkten Wahrnehmbarkeit. Erzeugt wird ein Bild, das das EFH zur permanent nachgefragten Wohnpräferenz erscheinen

lässt und schließlich eine eigene Normalität konstituiert. Diese wahrgenommene Normalität verdichtet sich in ernst gemeinten Aussagen von Gemeindevorstehern, dass das EFH am Ortsrand im Grünen nun mal die typisch ländliche Siedlungsform sei – also nicht mehr die multifunktionale Hofstelle, die Mehrgenerationenwohnen und gewerbliche Aktivität an einem Ort vereint oder das Handwerkerhaus im historisch gewachsenen Ortskern.

Einfamilienhausbau führt zu einer selektiven Bevölkerungsentwicklung

Das Problem an einer am EFH Bau orientierten Gemeindeentwicklung ist jedoch, dass dadurch gerade in einer zunehmend ausdifferenzierten und diversifizierten Gesellschaft große Bevölkerungsgruppen ausgeschlossen werden. Der erste Selektionsmechanismus ist natürlich ein finanzieller. Auch im ländlichen Raum sind die Kosten für den Bau und / oder Erwerb eines Einfamilienhauses beträchtlich. Zwar sind die Grundstückskosten niedriger als in den Ballungsräumen und gerade in ländlich-peripheren Kommunen locken die Gemeinden insbesondere junge Familien mit zusätzlichen Zuschüssen (z.B. in Form eines eigenen Baukindergelds zur besseren Auslastung der Schulen und Kindergärten), niedrigen Grundstückskosten und freundlich gerechneten Erschließungskosten. Die Errichtungskosten für den Neubau unterscheiden sich jedoch kaum von denen in den Verdichtungsräumen. Niedrigere Grundstückskosten werden nicht selten durch größere Zuschnitte der Grundstücke (nicht selten wird mit 1.000m² und mehr Grundstücksgröße geworben) teilweise kompensiert und sie verlocken zudem zu einer großzügigeren Planung bei den Wohnungsgrößen und einer luxuriöseren Ausstattung. Dadurch schmelzen Teile der günstigeren Kosten wieder ab und der Unterschied zu den Verdichtungsräumen relativiert sind in der Praxis etwas.

Wer sich also ein Einfamilienhaus auch im ländlichen Raum leisten will, muss ordentlich in die Tasche greifen können. Folglich ist ein solides und möglichst dauerhaft sicheres Familieneinkommen erforderlich oder es besteht Vermögen bspw. aus einer Erbschaft, das eingesetzt werden kann. EFH-Angebote richten sich folglich an Kleinfamilien aus einer gut verdienenden Mittelschicht.

Allein die finanziellen Voraussetzungen grenzen zahlreiche Bevölkerungsgruppen aus, die entweder noch nicht oder aufgrund ihrer beruflichen und familiären Rahmenbedingungen vielleicht auch nie in der Lage sein werden, sich ein EFH leisten zu können. Doch nicht nur die Kaufkraft ist entscheidend, ob das EFH im Eigentum die geeignete Wohnform sein kann. Die soziale Selektion funktioniert nicht nur über den Geldbeutel.

Eine auf den EFH-Bau ausgerichtete kommunale Entwicklungsstrategie schafft ein Wohnangebot, das eine wachsende Zahl von Bevölkerungsgruppen ausschließt und unsensibel ist gegenüber zahlreichen Prozessen des demographischen und sozioökonomischen Strukturwandels in unserer Gesellschaft, die zu einer stärkeren Ausdifferenzierung und zu einer größeren Vielfalt der Wohnbedürfnisse führen.

5.2 Die diskursive und regulative Einbettung der Siedlungsentwicklung in Bayern: Verschlinkung, Deregulierung, Entbürokratisierung, und Kommunalisierung

Es ist plausibel anzunehmen, dass das Einschleifen dieser Praktiken eine Reaktion ist auf langjährige Prozesse der Liberalisierung und Deregulierung des Bau- und Planungsrechtes verbunden mit einer Verantwortungsdelegation auf die Ebene der Kommunen und einer Sparpolitik, die zu einer Reduktion qualifizierten Personals in den Verwaltungen beiträgt. Dazu zählen die zahlreichen Liberalisierungen in der Bayerische Bauordnung, die Praxis „schlanker“ Bebauungspläne mit möglichst wenigen städtebaulichen Vorgaben und größter Freiheit der Bauträger sowie sorglose Zulassung von Befreiungen. Darüber hinaus schaffen die Deregulierung der Landes- und Regionalplanung (Streichung von Vorgaben der Baudichte und der organischen Eigen-Entwicklung nichtzentraler Orte, Aufweichung des Anbindegebots und des Zentrale-Orte-Konzepts, großzügige Potenzialzuweisungen in den Regionalplänen), die Abschaffung der Ortplanungsstellen (Anfang 1990er) bei den Regierungen und nicht zuletzt auch die aktuelle Baulandmobilisierungs- und Beschleunigungsdebatte mit den

Forderungen nach einer „Erleichterung“ der Mobilisierung von Bauland (vorwiegend im Außenbereich) zusätzliche Anregungen zur expansiven Flächenvorsorgepolitik.

Deregulierung, Entbürokratisierung und Kommunalisierung als Leitmotive der Schwächung der staatlichen Raumplanung

Der Diskurs um einen schlanken Staat, eine angeblich ausufernde Bürokratie und vermeintliche Investitionshemmnisse durch Planungs- und Naturschutzrecht prägten auch die Landesplanung in Bayern in den letzten Dekaden. Die Arbeitsgruppe zur Neuorientierung der Landesplanung in Bayern der Akademie für Raumentwicklung in der Leibnitz Gesellschaft ARL beschreibt das Ergebnis in ihrem Positionspapier als eine kontinuierliche Schwächung der Landes- und Regionalplanung in Bayern unter organisatorischen, inhaltlichen und personellen Gesichtspunkten (vgl. ARL 2020; siehe Abbildung 61 ; vgl. dazu auch Miosga 2012 und 2015).

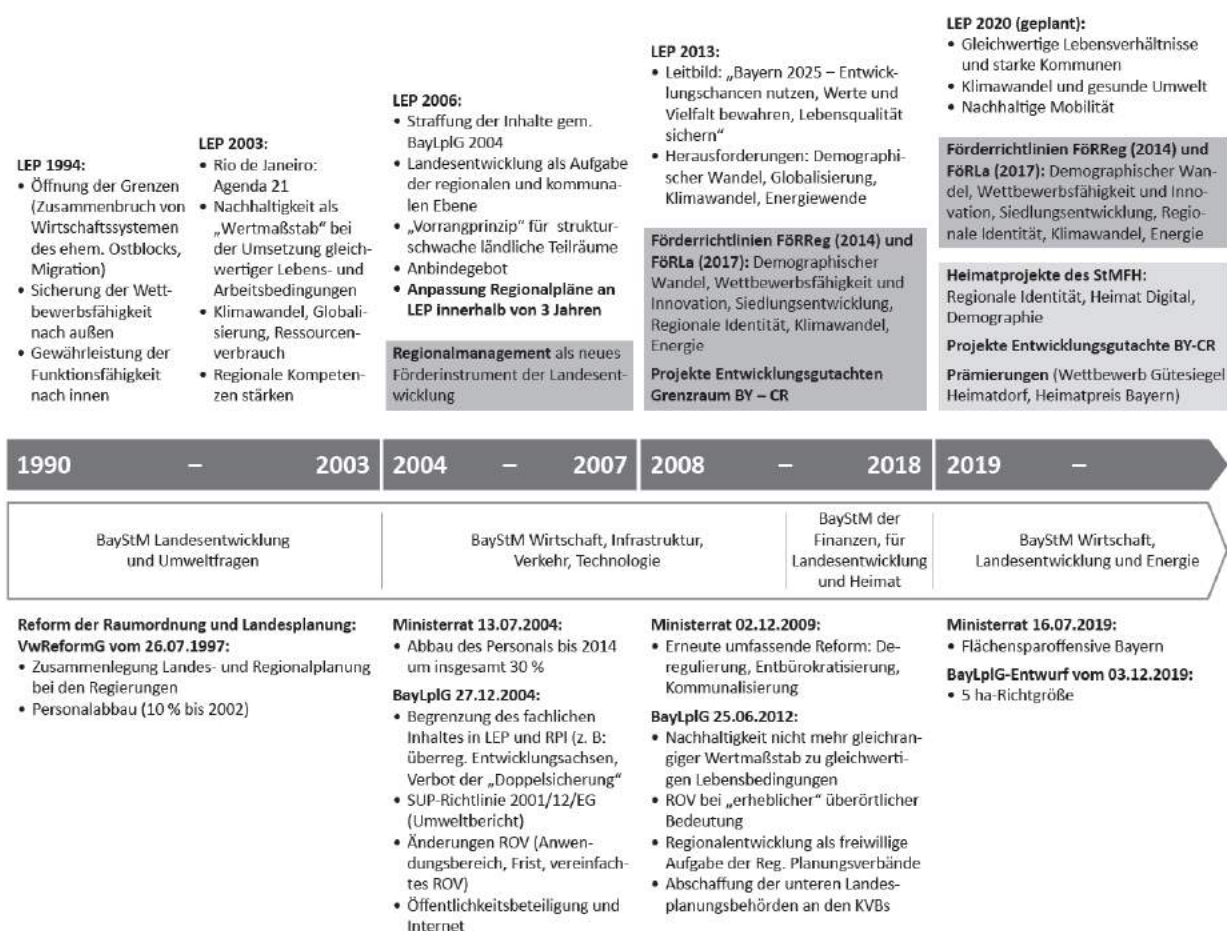


Abbildung 61: Reformen in der bayerischen Landesentwicklung seit 1997 (Quelle: ARL 2020, S. 3)

So wurde die Landes- und Regionalplanung im politischen Diskurs immer wieder als Investitionshemmnis und Bremse für wirtschaftliche Entwicklungen diskreditiert und ihr gemeinwohlorientierter Auftrag einer ausgleichsorientierten Raumentwicklung abgewertet sowie zugunsten einer wachstums- und wettbewerbsorientierten Standortpolitik verschoben. Durch zahlreiche Reformen des Landesplanungsgesetzes, viele Neufassungen des Landesentwicklungsprogramms, einzelne Ministerialerlasse etc. wurde ein Bündel von Veränderungen ausgelöst (z.B. inflationäre Ausweisung Zentraler Orte, umfangreiche Ausdehnung des Raumes mit besonderem Handlungsbedarf, Aufweichung des Anbindegebots, Rückbau der Regelungskompetenz,

Reduzierung der inhaltlichen Bereiche des Landesentwicklungsprogramms, Doppelsicherungsverbot), das die Gestaltungsfähigkeit der Landes- und Regionalplanung ausgehöhlt und ihre Glaubwürdigkeit gefährdet hat. Viele dieser Änderungen erleichtern unmittelbar eine Neuinanspruchnahme von Flächen (wie z. B. die zahlreichen Ausnahmen beim Anbindegebot, der Verzicht auf verbindliche Vorgaben bspw. in der Form von Mindestdichten für die Bebauung in bestimmten Gebietstypen, Begrenzung des Wachstums in nichtzentralen Orten auf Eigenentwicklung oder insgesamt der Verzicht auf scharfe Ziele im Vergleich zu abwägungsfähigen Grundsätzen der Raumordnung).

Der dadurch erzeugte Verlust der übergeordneten, koordinativen Funktion der Landesplanung führt zu einer Fragmentierung der Zuständigkeiten und Verteilung auf verschiedene Ressorts und damit zu einer Unübersichtlichkeit planerischer Initiativen im Mehrebenensystem. Die Folgen sind erhöhte Transaktionskosten (insbesondere Informationsbeschaffungs- und Anbahnungskosten) auf den nachgelagerten Ebenen sowie ein zunehmender Wettbewerb zwischen den Ressorts mit jeweils eigenen Regionalisierungsstrategien (z.B. Bildungsregion, Gesundheitsregion, Regionalmanagement, Energieregionen, Öko-Modellregionen, LEADER LAG's...) mit jeweils wiederum eigenen Managementeinrichtungen.

Mit den Reformen sind zudem massive finanzielle Einsparungen und ein erheblicher Personalabbau verbunden. Dadurch wurden die fachlichen und organisatorischen Handlungskapazitäten der Regional- und Landesplanung deutlich geschwächt. Die institutionelle Schwächung und langjährige Defensivposition der Landes- und Regionalplanung führt auch zu einer weiteren Marginalisierung der Raumordnung und Landesentwicklungspolitik. Aus eigener Kraft ist sie daher aktuell nicht ausreichend in der Lage, sich in ihrer Außendarstellung und Kommunikationspolitik an die sich wandelnden Bedürfnisse einer zunehmend auf digitalen Medien basierenden Gesellschaft anzupassen. So sind ihre Planwerke in ihren textlichen und kartographischen Darstellungen nach wie vor schwer lesbar und nicht leicht verständlich. Sie ist nicht in der Lage eingängige Imaginationen (Raumbilder) zu erzeugen und Methoden zu entwickeln, diese in gesellschaftlichen Diskursen zu vermitteln und zu verankern.

Der Rückzug aus der Regulierung durch die staatliche Planung delegiert die Lösung von widerstreitenden Zielsetzungen vermehrt auf die Ebene der Kommunen. Dies gilt sowohl für den für eine erfolgreiche Energiewende zwingend notwendigen Ausbau der Windenergie als auch bei der Begrenzung des Flächenverbrauchs. Bei der Windenergie haben die Kommunen die Möglichkeit, die pauschale Abstandsregelung einer zehnfachen Anlagenhöhe („10-H-Regelung“ vgl. dazu Hehn und Miosga 2015) durch eine Bebauungsplanung zu „unterlaufen“ und sich damit vor allem die Konflikte um den Ausbau der Windenergie in die Kommune zu holen. Ebenso beim Flächenverbrauch: die Deregulierung der Vorgaben wie durch die Aufweichung des Anbindegebots burden den Kommunen politische Diskussionen um den Widerspruch zwischen Wachstum und Entwicklung im Wettbewerb mit anderen Kommunen oder Zurückhaltung und Flächenschonung.

Folglich bedeutet der Rückzug des Staates aus der landesplanerischen Verantwortung vor allem auch eine Kommunalisierung von Konflikten um widerstreitende gesellschaftliche Zielsetzungen. Dies belastet die politische Stimmung in vielen Kommunen während sich die Landespolitik von unliebsamen Entscheidungen und politischen Konflikten entlasten kann. Dieser Mechanismus wird schließlich als „Aufwertung der Selbstverwaltungskompetenz und Planungshoheit der Kommunen“ politisch verkauft und den Kommunen dadurch schmackhaft gemacht.

Die ARL résumiert in ihrem Positionspapier wie folgt (2020, S. 4):

„Deregulierung, Kommunalisierung und Entbürokratisierung haben in erster Linie den Konkurrenzkampf unter den Kommunen um die Ansiedlung von Unternehmen und Bevölkerung befeuert und nicht zu den erforderlichen Ergebnissen einer nachhaltigen Entwicklung geführt. Der Rückzug aus der Steuerungsverantwortung und die Delegation auf die Kommunen tragen zu einer Kommunalisierung von Konflikten um Flächennutzung bei. Ein vorausschauender Umgang mit knappen Ressourcen erfordert jedoch wiederum klare staatliche

Rahmensetzungen. Notwendig ist die Herausbildung eines aktiven und gestaltenden Staates, der bewusst Zielvorgaben setzt und regulierend eingreift.“

Doch nicht nur der Rückzug des Staates aus einer wirksamen Landesplanung führt zur flächenextensiven Wohnbaukultur und anhaltend hoher Flächenneuinanspruchnahme. Die Prinzipien der Deregulierung, Entbürokratisierung und Verschlankeung haben auch die örtliche Raumplanung in den Kommunen durchdrungen und unter dem Schlagwort „schlanker Bebauungsplan“ zu einer Liberalisierung der Bauvorschriften geführt. Seit den 1990er Jahren wurde eine intensive Debatte über die lange Dauer und die Komplexität von Planungsverfahren geführt, die als Investitionshemmnis in der Standortkonkurrenz benannt wurden. Dies hat zu zahlreiche „Beschleunigungsgesetzen“ und Reformen geführt, die hier nicht im Einzelnen rekonstruiert werden können. Staatliche Tätigkeiten sollten wieder verstärkt auf die Kernaufgaben konzentriert werden, was neben dem Abbau durch die Privatisierung von staatlichen Aufgaben geschieht. Im Vordergrund standen dabei technische Leistungen und Untersuchungen, bislang behördenintern erbrachte Dienstleistungen für die Verwaltung und durchgeführte Prüfungen.

Diese Debatten haben vor der Bayerischen Bauordnung nicht haltgemacht. Immer wieder werden Reformschritte mit den Begriffen der Erleichterung und Beschleunigung tituiert (so auch zuletzt 2020). Der erste Reformschritt der Novellierung der Bayerischen Bauordnung im Zuge der großen Verwaltungsreformdiskussion in den 1990ern vom 1. Juni 1994 hat zu umfangreichen Genehmigungsfreistellungsverfahren (fast 30.000 Wohnbauvorhaben) und stark vereinfachten Genehmigungsverfahren geführt (rund 60 Prozent der Bauvorhaben, durchschnittliche Verfahrensdauer fünf statt sieben Wochen, Verringerung der Gebühren). Sicherlich war die Praxis Ende der Neunzehneunziger Jahren reformbedürftig, da verstärkt Ausnahmegenehmigungen in Form von Befreiungen bei den Kommunen von den Bauherren beantragt wurden. Jedoch stieg mit dem steigenden Anteil der EFH-Bebauung auch der Wunsch und der Druck der Bauherren, sich selbst zu verwirklichen. Zudem setzten sich in der Bauindustrie standardisierte Fertigbaumodelle durch, die nicht unbedingt kompatibel waren mit den Festsetzungen in den B-Plänen, die aber eine günstige und rasche Erstellung des Hauses versprochen haben. Da die Wohnungspolitik die Eigenheimbildung zur zentralen Zielsetzung erhoben hatte, blieb es nicht aus, dass auch planungsrechtliche Liberalisierungen diesen Trend und diese Zielsetzung unterstützen sollen.

Somit wurde der „schlanke Bebauungsplan“ ebenso wie der „schlanke Regionalplan“ zum Markenzeichen der räumlichen Planung. Über Vereinfachungen in den Festsetzungen und eine Konzentration auf das Wesentliche sollte zudem eine bessere Wirksamkeit erreicht werden, da für eine wirksame Kontrolle differenzierter Festlegungen auch das Personal in den Bauaufsichtsbehörden nicht vorhanden war. Die Debatten um die „Verschlankeung der Planung“ und die damit verbundene Diskreditierung als Investitionshemmnis haben jedoch insgesamt den Diskurs zu einer „Verschlankeung des Staates“ gestärkt.

In der Folge wurden nicht nur Regulierungen abgebaut. Vielmehr wurde eine Stimmung erzeugt, die staatliche Steuerung und regulierende Eingriffe insgesamt delegitimieren. Im Gegenzug wurden die Interessen der Investoren gestärkt und die Position von Bauherren verbessert. Kommunen fällt es immer schwerer Mehrheiten zu bekommen für Steuerungseingriffe, die als Eingriffe in die Verfügbarkeit des Eigentums gekennzeichnet werden könnten.

Mit der zum 1. Januar 1998 in Kraft getretenen 2. Baurechtsnovelle wurden vier wesentliche Zielsetzungen umgesetzt: Das erforderliche Genehmigungsfreistellungsverfahren wurde ausgeweitet auf plankonforme Wohn- oder vergleichbare Gewerbebauten bis zur Hochhausgrenze. Die Überprüfung der Einhaltung eines Bebauungsplans im Genehmigungsfreistellungsverfahren ist den Gemeinden übertragen worden. Die Zuständigkeit für die Genehmigung von Flächennutzungsplänen ist grundsätzlich auf die Landratsämter übertragen worden. Letzteres dürfte zudem zu einer wachstumsfreundlicheren Genehmigungspraxis beigetragen haben, da Landräte als kommunale Wahlbeamte an guten Kontakten zu den Kommunen interessiert sind. Mit der Auflösung der Ortsplanungsstellen bei den Regierungen werden Bauleitpläne nun durch die Gemeinden oder private Ingenieurbüros erstellt. Die Verantwortlichkeit für bautechnische Anforderungen und

Nachweise bei Schall- und Wärmeschutz, Standsicherheit und Widerstandsdauer sowie vorbeugenden Brandschutz wurden ganz oder teilweise privatisiert.⁷

Die Folge sind jedoch nicht nur steigende Kosten für die Kommunen durch zusätzliche Aufgaben und die Vergabe von Aufträgen an private Dienstleister. Vor allem ist dadurch ein umfangreicher Qualifikationsverlust verbunden. Städtebauliches Wissen bei den staatlichen Behörden geht verloren, während auf der anderen Seite die Position der Investoren diskursiv gestärkt wird. Zudem haben die Debatte um die Verschlankung des Staates und diverse Steuerreformen zur Entlastung von Unternehmen zu zunehmend finanziell schwierigen Verhältnissen bei den Kommunen geführt. Die meisten Kommunen haben mit einem umfangreichen Personalabbau und einer Dequalifizierung durch niedrigere Einstufungen bei Neueinstellung reagiert. Da auch bei den staatlichen Universitäten und Hochschulen städtebauliche Professuren zugunsten von technischen Spezialisierungen bei Architektur und im Ingenieurwesen sowie eine internationale Profilierung an Bedeutung verloren haben, ist es insgesamt zu einem städtebaulichen und stadtplanerischen Kompetenzverlust bei den Kommunen und Planungsbüros gekommen. Die „Erleichterung“ der Mobilisierung von Bauland (vorwiegend im Außenbereich) und eine zunehmende „laissez-faire“ – Kultur sind Merkmale und Folgen dieser Entwicklung.

Mit dem Schlagwort einer „pragmatischen Vorschriftenreduzierung“ wird Kommunen ein Argument eröffnet, auf komplizierte Bebauungsplanverfahren zu verzichten und auch notwendige FNP-Fortschreibungen zugunsten von mosaikartigen Änderungen zu verschieben und Genehmigungen nach §34 BauGB zu erlassen (vgl. Selle 2008 22f).

Der Planungstheoretiker Klaus Selle (2008) résumiert, dass zwar das Städtebaurecht insgesamt nicht durch Deregulierung substantiell geschwächt wurde, wohl aber die Anwendungspraxis zu einer pragmatischen Handhabung führt und das Recht in seinem Gestaltungspotenzial nicht mehr ausgeschöpft wird und auch die Kontrollintensität deutlich reduziert wird. Dazu tragen auch die „erfolgreichen Abschaffungen“ im Rahmen der Entstaatlichungsbestrebungen bei: gerade im Bereich der Wohnungsbaupolitik führt die Abschaffung der Gemeinnützigkeit von Wohnungsbaugesellschaften und die Reduzierung des öffentlich geförderten und sozial gewidmeten Wohnungsbaus zu Verwerfungen, die der Markt nicht „heilt“. Selle (2008)⁸: Die Liberalisierer und Privatisierer aus allen Lagern können inzwischen auf eine ganze Liste solcher „erfolgreicher Abschaffungen“, die jeweils alle guten Gegenargumente irrelevant machen, hinweisen.“ (S. 23). Dazu gehören sicher auch die Ortplanungsstellen in Bayern, die eine wesentliche Lücke im Hinblick auf die Baukultur gerissen haben.

Aus der Sicht von kritischen Architekt:innen, Planer:innen und Stadtentwickler:innen wird als Gegenbewegung zu dem hohen Flächenverbrauch, dem grassierenden Gesichts- und Funktionsverlust, der Vereinzelung der Formensprache und der zunehmenden städtebaulichen Desintegration von Neubau/gebieten der Verlust von Baukultur beklagt. Die Gründung der Bundesstiftung „Baukultur“ Anfang der 2000er Jahre kann als Gegenbewegung verstanden werden, die jedoch vor allem an die Übernahme von Verantwortung appelliert, gute Beispiele promotet und über Wettbewerbe und Preise sowie die Gestaltung von Diskursen mit einem Schwerpunkt auf Partizipation in der Prozessgestaltung versucht, ein Gegengewicht zu erzeugen.

⁷ Vgl.: Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern / Michael Bürsch ; Brigitte Müller. - [Electronic ed.]. - Bonn, 1999. - 95 S. = 410 Kb, Text . - (Verwaltungspolitik). - ISBN 3-86077-812-9 [Titel anhand dieser ISBN in Citavi-Projekt übernehmen]

Electronic ed.: Bonn : FES Library, 2001

⁸ Selle, Klaus 2008: Nach dem Ende. Kontinuitäten und Korrekturen in der Diskussion über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Stadtentwicklung. In: Jahrbuch Stadterneuerung 2008.

6 Governance-Szenarien – Flächensparen und Wohnen

Wie zuvor dargestellt, muss das Phänomen der aktuellen Baukultur – im Sinne der prägenden Muster der Bereitstellung von Wohnraum und des damit verbundenen Flächenverbrauchs - als komplexes Gefüge verstanden werden, das von vorherrschenden Diskursen über gültige Wissensbestände zum Wohnen, staatlichen Anreizen, medial vermittelten Wunschbildern, eingeschliffenen Routinen und gewohnten Praktiken bei den entscheidenden Akteur:innen, vorhandenen und erlebbaren Materialisierungen von Wohn- und Lebensweisen, ökonomischen Interessen und machtvollen Bündnissen usw. geprägt ist.

Eine wirksame politische Strategie zur Veränderung dieser Muster und zu einem Pfadwechsel hin zu einer flächenschonenden und an der Befriedigung von Wohnbedürfnissen orientierten Siedlungsweise muss an all den genannten Bestandteilen des skizzierten Gefüges ansetzen. Staatliche Politik muss dabei auf möglichst vielen Ebenen den Rahmen für einen Pfadwechsel setzen. Dabei gilt es nicht nur regulative Instrumente zu nutzen, sondern vielmehr einen gesellschaftlichen Koordinationsprozess anzustoßen und zu gestalten, der zu einem kulturellen Veränderungsprozess führt.

Im Folgenden soll anhand von drei grob skizzierten Governancestrategien gezeigt werden, welches Staats- und Politikverständnis für einen solchen Pfadwechsel tragfähig sein kann und welche Elemente dabei betont werden sollten. Zwei Szenarien basieren auf aktuellen Diskussionsträngen, ein Drittes versucht eine Synthese:

Szenario A - Trendfortsetzung: Deregulierung, Liberalisierung und Kommunalisierung

In diesem Szenario wird davon ausgegangen, dass bestehende Pfade weiter beschritten und vertieft werden:

Die Prinzipien der Entbürokratisierung sind weiterhin prägend, die Beschleunigung und Verschlanung von Planungsprozessen wird weiter betrieben, die Mobilisierung von Bauland und das Bauen weiterhin erleichtert.

Die Verantwortung wird weiter auf Kommunen übertragen und der Staat schärft moderat die verfügbaren Instrumente und schafft Anreize zu deren Einsatz (z.B. durch einen Innen-statt-Außen-Förderbonus).

Weiterhin weiche Vorgaben in Landesplanungsgesetz, LEP und Regionalplänen; das 5ha Ziel wird nur als unverbindlicher Grundsatz formuliert.

Angebote zur Befähigung der Kommunen durch Beratung (VC2.1; ISEK, Förderung von Flächensparmanagement) werden moderat ausgebaut.

Eine Kontrolle wird sanft verschärft (Leitfäden für die Genehmigungsbehörden zur Nachweispflicht mangelnder Innenentwicklungspotenziale und Planrechtfertigung), höhere Fördersätze werden als Belohnung für ernsthafte Innen-vor-Außen-Strategien angeboten.

Im Bereich Bauen und Bauordnung wird am „schlanker B-Plan“ festgehalten. Der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum für Bauherren wird weiter gesteigert, eine „laissez-faire“ – Kultur in der städtebaulichen Gestaltung weiter vertieft.

Die Beschleunigungsdebatte zur Baulandmobilisierung setzt sich fort: „Erleichterung“ der Mobilisierung von Bauland (vorwiegend im Außenbereich) wie bspw. durch den §13 b des BauGB wird beibehalten und wie bisher auch außerhalb von Kommunen mit erhöhtem Wohnbedarf toleriert.

Einem schleichenden städtebaulichen und stadtplanerischen Kompetenzverlust bei den Kommunen und Planungsbüros wird nicht aktiv entgegen getreten, allenfalls durch Informationsveranstaltungen und Preisauslobungen für hochwertige Planungs- und Baukultur.

Staatliche Steuerungsanreize werden insbesondere durch Förderprogramme gesetzt (Ländliche Entwicklung, Städtebauförderung, Innen statt Außen...) und die Beratung ausgebaut (z. B. durch Flächensparmanager*innen).

In Seminaren und Fortbildungsveranstaltungen wird auf Gute Praxis verwiesen, die Kommunen bleiben in der Verantwortung dies umzusetzen (Responsibilisierung der Kommunen).

Der Staat hält sich weitestgehend zurück und verlagert die Verantwortung auf die Kommunen und die wohnungsbaupolitischen Akteure. Er wird vor allem mit einer Beibehaltung der Fördermaßnahmen für preisgebundenen Wohnungsbau (Sozialwohnungen) etwa im aktuellen Umfang aktiv.

Szenario B – Steuerung: intensivierte Landesplanung und „starker Staat“

Das zweite Szenario kontrastiert dem der Trendfortsetzung. Statt des Rückzugs aus der Verantwortung tritt der Staat als zentraler Steuerungsakteur auf und setzt vor allem auf regulative Kompetenzen:

Planerische Vorgaben werden geschärft und verbindliche Obergrenzen für den Flächenverbrauch im LEP eingeführt.

Mit der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogrammes wird ein klares räumliches Entwicklungsleitbild vorgelegt, das eine flächenschonende Entwicklung beinhaltet: Innenentwicklungs- und Nachverdichtungspotenziale werden ausgeschöpft, das Zentrale Orte Konzept wird revidiert und die Entwicklung nach dem Prinzip der dezentralen Konzentration auf zentrale Orte gebündelt, dabei werden die Metropolen entlastet und die Verkehrserziehungen des ÖPNV/SPNV zwischen den Entlastungszentren und den Metropolen gestärkt.

Eine strukturpolitisch unterlegte Konzeption der Digitalisierung führt zu einer Stärkung ländlicher Räume und verringert das Pendleraufkommen in die Metropolen und schafft neue dezentrale Beschäftigungsmöglichkeiten.

Die Flächenneuanspruchnahme wird durch eine raumordnerische Funktionszuweisung räumlich gelenkt und durch die Berechnung und Zuweisung von Kontingenten auf die Kommunen durch die Regionalplanung gelöst. Der Berechnungsvorschlag des Bündnisses „Wege zum besseren LEP“ wird dabei zur Grundlage gemacht.

Klare und scharfe Kontrolle von Planentwürfen auf Einhaltung der Vorgaben durch Aufsichtsbehörden, die wieder bei den Regierungen angesiedelt werden.

Das Verständnis einer starken Landesentwicklung ist prägend: Starke Landesentwicklung=Planung und Finanzierung (Allokation staatlicher Investitionen und Förderung, umfangreiche verbindliche Zielvorgaben).

Szenario C – Aushandlung: Beteiligung und Verhandlung

Das dritte Szenario setzt auf eine starke Betonung von Partizipationsprozessen. Deliberative Verfahren sollen durch eine staatliche Regelungsabsicht gerahmt werden. Ziel ist es, durch Aushandlungsprozesse zu Lösungen zu kommen. Gelingen diese nicht, wird eine staatliche Regulierung vorgenommen, die dann zu entsprechenden verbindlichen Vorgaben führt. Jedoch nur als „ultima ratio“, um ausreichend Spielräume für Ergebnisse zu eröffnen. Durch die Aushandlungen mit den entscheidenden Akteursgruppen aus Industrie, Wissenschaft, Verbänden, staatlichen Behörden und Kommunen soll ein Erkenntnisprozess in Gang gesetzt und ein Pfadwechsel zu einer neuen Baukultur erreicht werden.

- Im Landesplanungsgesetz wird ein Reduktionsszenario als Rahmenvorgabe verankert (Ziel: Kreislaufwirtschaft bis 2040, schrittweise Reduktion des Flächenverbrauchs bis dorthin auf Null. Zwischenziel: 2030 bei 5 ha/Tag)
- deliberative Landesentwicklung = Aushandlung, Vereinbarung, verbindliche Planung und Finanzierung
- Das Landesentwicklungsprogramm illustriert dies durch ein räumliches Entwicklungsleitbild nach den Bausteinen und Prinzipien der räumlichen Gerechtigkeit; in partizipativen Verfahren werden

überzeugende Raumbilder und Strategien erarbeitet und dargestellt mittels attraktiver Methoden (eingängige und überzeugende Imaginationen)

- Konkretisierung im Rahmen der Regionalplanung in einem öffentlichen Dialogverfahren; Aushandlung von regionalen Entwicklungsleitbildern
- Vereinbarung von konkreten Umsetzungsszenarien und indikative Zuweisung von Flächenkontingenten an die Kommunen
- Wiedereinführung der Ortsplanungsstellen bei den Regierungen und Ausbau der Beratung der Kommunen durch die Aufsichtsbehörden
- kluge Kombination aus parametrischer, paradigmatischer und persuasiver Steuerung: **parametrisch**⁹: 5 ha Ziel und Flächenkreislaufwirtschaft als verbindlicher Zielsetzung, Stufenplan als Reduktionsszenario; **paradigmatisch**: Betonung der Baukultur, neue Wertschätzung von Ökologie und Kulturlandschaft, Aufwertung von Gemeinschaft, „kooperative Transformation“; **persuasiv**: Konzentration auf Information und überzeugende Argumente, klares „Framing“ von Diskursen, Offenhalten von Spielräumen, faire Aushandlungsprozesse zwischen Staat (Regionalplanung), Kommunen, Wirtschaft und Gesellschaft
- Ergebnis: ausgearbeitete landesplanerische Vision: Räumliche Gerechtigkeit: Gutes Leben in einer ansprechenden, leistungs- und funktionsfähigen Umwelt
- Begleitender Aufbau und **Bereitstellung von Raumwissen**: Aufbereitung von Daten und Fakten zur Raumentwicklung und Landesplanung, zugänglich und instruktiv -> Regionalatlas „räumliche Gerechtigkeit“; Bayerische Forschungsstelle „Räumliche Gerechtigkeit“, Monitoring
- Raumbilder: Visionen und Imaginationen statt „hölzerne“ Pläne und Programme; diskursfähig, vermittelbar, ansprechende Bildsprache; Arbeit mit **regionalisierten Imaginationen und Visionen** zur Konkretisierung einer 5ha Strategie unter dem Gesichtspunkt der „Räumlichen Gerechtigkeit“ und zur Entlastung überhitzter Wohnungsmärkte; Sicherung der Lebensgrundlagen, Re-Konzentration der Siedlungsentwicklung
- handlungsfähige Institutionen: Landesentwicklung: Aufwertung in einem eigenen Ressort mit Koordinationsfunktion; Umsetzung (Wohnen, Bauen, Verkehr)
- Regionalplanung: Handlungsfähige Organisationseinheiten, Scharnierfunktion zu den Kommunen, eigene Gestaltungsfähigkeit (bspw. Planung und Umsetzung SPNV, Regionalmarketing und –management), Kommunikationskompetenz
- kluge Prozessarchitektur ist entscheidend
- Faire Verhandlung: Handlungsspielräume und definierte Felder der Ko-Dezision
- Kooperation: Initiierung und Begleitung interkommunaler Kooperationen in Planung und Umsetzung
- Entwicklung verträglicher Strategien zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme; Bereitstellung von Alternativen und Unterstützung für kleinere Kommunen (Finanzen, Support)
- Unterstützung durch einen wissenschaftlichen Beirat „Räumliche Gerechtigkeit“: Forschungs- und Konsultationsgremium mit starker wissenschaftlicher Ausrichtung

⁹ Der Begriff „Parametrische Steuerung“ bezeichnet in der Planung eine Steuerung der nachgeordneten Planungsträger und Adressaten durch Vorgabe bzw. Vereinbarung von operationalisierten Zielen (Parametern). Die Art und Weise der Zielerreichung bleibt dem Adressaten dabei weitgehend selbst überlassen. Parametrische Steuerung bietet sich vor allem dann an, wenn die Menge oder die Intensität der Flächeninanspruchnahme gesteuert werden sollen (unabhängig von konkreten Standorten). Marion Cools, Holger Gnest und Dietrich Fürst: Parametrische Steuerung - ein neuer Steuerungsmodus. (200?)

Bewertung der Szenarien

Szenario A entspricht im Wesentlichen der aktuellen Linie der Staatsregierung und bedeutet vor allem ein „Weiter So“, eine anhaltende Responsibilisierung der Kommunen, eine Steuerung durch Marktlogiken und Konkurrenzmechanismen. Ein schneller und durchschlagender Effekt in Richtung Flächensparen und flächenschonender Siedlungsentwicklung ist nicht zu erwarten. Wohnungsneubau findet vor allem marktgesteuert statt in den rentablen Segmenten.

Szenario B wäre theoretisch wirksam, findet kurz gesagt derzeit weder politische Mehrheiten im Landtag noch bei den meisten Verbänden und den Kommunen. Bei letzteren produziert es massive Widerstände. Der mögliche Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie und Planungshoheit der Kommunen würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Klage vor Gericht führen.

Szenario C ist eine interessante Alternative. Dazu könnten sich Mehrheiten finden. Es verbindet zudem ein zeitgemäßes Staatsverständnis mit einer modernen Planungsauffassung. Es stellt besondere Ansprüche an handlungsfähige Institutionen, eine kluge Prozessarchitektur und an Raumwissen. Szenario C greift zudem die Notwendigkeit einer strategischen Gestaltung gesellschaftlicher Diskurse auf, begreift die Vereinbarkeit von Wohnen und Flächensparen als eine gesellschaftspolitische Aufgabenstellung und als komplexe politische Aufgabe, die auch soziale Praktiken und Routinen sowie Interessen und Machtverhältnisse stärker einbeziehen lässt.

Das Szenario C kann in diesem Rahmen nur cursorisch skizziert werden. Es weist jedoch einen Weg in die richtige Richtung und sollte weiter vertieft und ausformuliert werden. Bei der Formulierung der Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen im folgenden Kapitel orientieren wir uns an dem Szenario C und versuchen Hinweise zu geben, wie dafür landespolitisch ein geeigneter Rahmen bereit gestellt werden könnte.

Tabelle 6: Governance-Szenarien
(Eigener Entwurf)

Szenario	Chancen - Risiken
A – Trendfortsetzung Liberalisierung und Kommunalisierung	<ul style="list-style-type: none"> + hohe Akzeptanz bei vielen Akteuren + Bewahrung der kommunalen Planungshoheit? + Geringster Aufwand? - „Kommunalisierung“ gesellschaftlicher Verantwortung - Geringe Wirksamkeit; Anwendungsdefizite, „Sowohl-als-auch-Praktiken“ - „Instrumentenfälle“
B – Steuerung Landesplanung und „starker Staat“	<ul style="list-style-type: none"> + Wirksamkeit (Cap) + Überschaubarer Aufwand? + Entschärfung des kommunalen Verantwortungsdrucks - Akzeptanzproblematik; Widerstand gegen Druck von außen - Holzschnittartig; wenig Flexibilität - Einschränkung der kommunalen Planungshoheit?
C – Aushandlung Beteiligung und Verhandlung	<ul style="list-style-type: none"> + Wirksamkeit (Cap) + „Bewahrung“ kommunaler Planungshoheit durch deliberative Demokratie + Akzeptanz + Neue Form der Normsetzung - Aufwand? - Dauer? <p>→ Rahmen und Spielregeln des Aushandlungsprozesses vorgeben</p> <p>→ Professionelle Vorbereitung und Begleitung des Prozesses</p>

7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Aus den bisherigen Ergebnissen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Das Ziel, die Flächenneuanspruchnahme deutlich zu reduzieren und auf 5 ha/Tag zu senken ist grundsätzlich mit dem Ziel, ausreichend Wohnraum zu schaffen vereinbar! Dafür muss der Vorrang auf Innenentwicklung, maßvolle Nachverdichtung auch durch Einbezug der vertikalen Dimension und flächensparendes Bauen in allen Gemeinden zur Routine werden und als prioritärer Auftrag der kommunalen Steuerung der Siedlungsentwicklung etabliert werden. Zudem sollte das vorhandene Instrumentarium zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen in vollem Umfang Anwendung finden. Sicherlich ist es dabei hilfreich, wenn das Instrumentarium an manchen Stellen nachgeschärft wird und die Anwendung erleichtert wird (s.a. Forderungskatalog des Bayerischen Gemeindetags). Professionelles Innenentwicklungsmanagement muss zum Standard in allen Kommunen werden. Das spart den Kommunen Kosten und schont die Fläche. Gerade in den kleineren Kommunen kann erfahrungsgemäß der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum durch eine Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale gedeckt werden.

Zudem müssen **die bisherigen Muster der Bereitstellung von Wohnraum verändert** werden. Insgesamt muss kompakter und flächenschonender geplant werden. In allen Kommunen müssen in neu zu errichtenden

Wohngebäuden im Durchschnitt mehr Wohnungen untergebracht werden als bisher. Damit muss der Anteil an Wohngebäuden mit zwei oder mehreren Wohnungen gegenüber dem Anteil an Wohngebäuden mit nur einer Wohnung erhöht werden. Dies gilt insbesondere in den Kommunen bis 10.000 Einwohnern aber auch / und gerade in Kommunen, welche bereits heute eine hohe Ein-/Zweifamilienhaus-Quote aufweisen (zum Teil >90%). Insbesondere in den kleineren Kommunen muss der Grundsatz „Innen vor Außen“ mit dem Prinzip kombiniert werden: wenn Außen, dann muss flächensparendes Bauen mit einem ausgewogenen Mix an Wohngebäuden (EFH, MFH, und auch maßvoller Geschoßwohnungsbau) selbstverständlich werden (z.B. gemäß des Modells des Wessobrunner Kreises). Der erforderliche **baukulturelle Wandel** muss jedoch gezielt organisiert und verständlich vermittelt werden. Das Vertrauen auf Freiwilligkeit, sanfte Anreize, Information über gute Praxisbeispiele und auf Beratungsangebote hat sich in der Vergangenheit als zu wenig wirksam erwiesen und muss durch **eine höhere Verbindlichkeit in der Rahmensetzung** flankiert werden.

Allerdings ist auch deutlich geworden, dass die Vereinbarkeit von Flächensparen und bedarfsgerechtem Wohnungsbau **nicht nur eine Frage der regulativen Steuerungsinstrumente** ist. Vielmehr geht es um einen ethischen Wandel im Umgang mit Fläche und der Art und Weise des Zusammenlebens. Es ist ein **gesellschaftlicher Konsens** erforderlich, dass Flächenschutz von zentraler Bedeutung ist und die Flächenneuanspruchnahme möglichst rasch und möglichst auf netto-null reduziert werden sollte, um den anderen Anforderungen an Fläche gerecht zu werden. Zudem gilt es, wieder mehr Fläche für die Zwecke der Sicherung der Leistungen der Ökosysteme als Lebensgrundlage für die Menschen bereit zu stellen und dauerhaft zu sichern. Durch mehr und stärker auf Gemeinschaft setzende Wohnungsformen und Siedlungsstrukturen, können Nachbarschaften gefördert und das Zusammenleben sowie insgesamt die Lebensqualität gesteigert werden.

Es muss also zu einem Logik-Wechsel im Umgang mit Fläche kommen. Dabei darf nicht die Frage im Zentrum stehen: wie bekomme ich möglichst schnell, möglichst leicht und möglichst viel neue Flächen für den vermeintlich erforderlichen Wohnungsbau her (und letzten Endes auch für die gewerbliche Entwicklung und den Infrastrukturausbau). **Vielmehr muss nach Wegen gesucht werden, wie die gerechtfertigten Bedürfnisse möglichst innerhalb der bestehenden bereits genutzten Flächen umfassend befriedigt werden können.** Neuausweisungen sind dann nur noch die ultima ratio, wenn es nachweislich keine anderen Lösungen gibt.

Wir konnten herausarbeiten, dass die Logiken der Gestaltung von raumbezogener Planungspolitik in Land und Kommunen in den letzten Jahren jedoch eher in eine andere Richtung entwickelt wurden: die formulierten politischen Zielsetzungen des Bürokratieabbaus, der Deregulierung und Liberalisierung sowie der Kommunalisierung haben vielmehr dazu beigetragen, dass sich der Staat aus seiner planerischen Verantwortung zurückgezogen hat und diese immer stärker auf die Kommunen übertragen hat. Diese haben die Spielräume gerne ausgefüllt, individualisierte Problemlösungsstrategien entwickelt und in der Regel in eine expansive Entwicklung umgesetzt. Insbesondere vor dem Hintergrund einer zunehmend knappen kommunalen Finanzausstattung sehen sich die Kommunen untereinander im Wettbewerb und wollen die besten Bedingungen für die eigene Entwicklung schaffen. Die übergeordneten raumstrukturellen Wirkungen geraten dabei aus dem Blick. Die Landesplanung hat ihre „scharfen“ Vorgaben zum sparsamen Umgang mit Fläche zunehmend reduziert, immer stärker als Empfehlungen formuliert und viele Ausnahmen und Räume für wachstumsfreundliche Auslegung geschaffen. Zuletzt wurde auch das 5ha Ziel nur als „weicher“ Grundsatz in das Landesplanungsgesetz aufgenommen und sich damit weiter aus dem Gestaltungsauftrag verabschiedet.

Ein Politikkonzept, das gegensteuern will und zur **Vereinbarung von Flächenschutz und bedarfsgerechter Siedlungsentwicklung** beitragen soll, muss folglich auf mehreren Ebenen wirken und sollte mehrschichtige Steuerungslogiken entfalten:

Zum einen sollte das **rechtliche Instrumentarium zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen** und zur maßvollen Nachverdichtung **anwender- und nutzerfreundlich weiterentwickelt** werden. Unklarheiten sollten beseitigt und bürokratische und technische Schwellen für die Anwendung reduziert werden. Zudem sollten die Kommunen unterstützt werden, ihre **Praxis des Innenentwicklungsmanagements** zu professionalisieren.

Zum zweiten sollte die Förderpolitik zur Schaffung von Wohnraum auf das defizitäre Segment konzentriert werden und die notwendige **Bereitstellung von dauerhaft preisgebundenen bzw. preisgünstigem Wohnraum** und ein **vielfältiges Wohnungsangebot** für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und Lebensphasen anregen.

Zum dritten sollte das **Instrumentarium der Landesentwicklung** wieder geschärft werden, um einerseits klarere und verbindlichere Vorgaben zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu machen. Andererseits sollten Landes- und Regionalplanung ertüchtigt werden, um raumplanerische Konzepte zu erarbeiten, wie gesellschaftliche Entwicklungsvorstellungen mit Flächensparen und über das 5ha Ziel hinaus mit einer stufenweise zu erreichenden Flächenkreislaufwirtschaft in Übereinstimmung gebracht werden können.

Aus den vorstehenden Betrachtungen ist deutlich geworden, dass der notwendige Pfadwechsel hin zu einem anderen Umgang mit dem Schutzgut „Fläche“ viertens einen **kulturellen Wandel** erforderlich macht. Die aktuellen Praktiken sind als gewohnte Sichtweisen und bekannte Routinen tief in den Alltag der Akteure eingeschrieben. Diese zu überwinden bedeutet Reflektion, die Überwindung des bisher Bekannten und Gültigen sowie das Etablieren von veränderten grundlegenden Werthaltungen, modifizierten Zielsystemen und die Erweiterung des als anwendbare bekannten Instrumentariums. Die Veränderung der Werthaltungen (Mind-Shift; Änderung des aktuellen Mind-Sets) und Praktiken ist dabei ein Aushandlungs- und Lernprozess, der aktiv gestaltet werden muss. Es müssen Gelegenheiten geschaffen werden, um die bisherigen Routinen zu überdenken, veränderte Werthaltungen anzunehmen, neue Lösungen kennen zu lernen, eine veränderte Praxis im Alltag auszuprobieren und schließlich zur Gewohnheit werden zu lassen. Staatliche Politik kann dabei keinen Kultur- und Wertewandel „verordnen“, sie kann aber den Rahmen schaffen und die Arenen für diese Transformationsprozesse eröffnen. Wir schlagen daher vor, eine spezielle Form der **kooperativen und diskursiven Steuerung** (Governance) aufzubauen, die auf Partizipation beruht, Aushandlungsprozesse ermöglicht und diese inhaltlich überzeugend, klar und nachvollziehbar, rahmt.

Die Empfehlungen im Einzelnen:

7.1 Weiterentwicklung des kommunalen Instrumentariums zur Fokussierung auf die Innenentwicklung und der Praxis des Innenentwicklungsmanagements

Aus den Best-Practice Beispielen und den Expert:inneninterviews hat sich ergeben, dass Strategien zur erfolgreichen Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen in der Regel in Verbindung stehen mit strategischen Konzeptionen der kommunalen Entwicklung wie ISEKs, Dorferneuerung oder Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte. Im Rahmen dieser Konzepte werden in der Regel fachlich fundierte Abschätzungen der kommunalen Entwicklungsbedarfe insbesondere auch im Bereich Wohnen vorgenommen und die Flächenpotenziale erhoben.

Wir empfehlen **staatlicherseits Anreize** zu schaffen, diese Instrumente intensiv zu nutzen. Mittelfristig sollten **alle Kommunen in Bayern** etwa nach Vorbild des Vitalitätschecks der Ländlichen Entwicklung unter Benutzung der Flächenmanagementdatenbank **ein Flächenmanagement aufbauen**. In ländlichen Regionen und als Dienstleistung für kleine Kommunen kann das Flächenmanagement entweder interkommunal aufgebaut oder vom Landkreis übernommen werden und den Kommunen als Dienstleistung angeboten werden (wie z.B. im Landkreis Cham im Rahmen des landkreisweiten GIS).

Auf der Basis dieses Flächenmanagements kann eine **erfolgreiche Innenentwicklungsstrategie und ein entsprechendes Management** aufgesetzt werden. Vorbilder dafür sind bspw. das Konversionsmanagement des Landkreises Donau-Ries oder die ILEs Oberes Werntal und Hofheim-Allianz. Professionelles Innenentwicklungsmanagement ist aufwändig. Daher sollten insbesondere kleine Kommunen unterstützt oder noch besser **die Landkreise eine Agentur für Innenentwicklung** einrichten und gemeinsam mit den Kommunen die Potenziale mobilisieren. Die Innenentwicklungsagenturen der Landkreise können dann intensiv mit den

Flächensparmanager:innen auf der Ebene der Regionalplanung bzw. Bezirksregierungen zusammenarbeiten und auf die **Herausbildung einer Kultur der Innenentwicklung** hinwirken.

Aus verschiedenen Untersuchungen und Interviews wurde deutlich, dass das vorhandene kommunal- und planungsrechtliche Instrumentarium zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen nur sehr selektiv genutzt wird. Zum einen schrecken die Verwaltungen vor relativ komplexen Verfahren zurück, zum anderen scheuen sich Politik und Verwaltung, Maßnahmen durchzuführen, die die Verfügbarkeit von Eigentum beeinflussen können. Der Bayerische Gemeindetag hat wiederholt Vorschläge gemacht, wie durch relativ **einfache rechtliche Klarstellungen und Vereinfachungen, die Schwelle zur Anwendung dieser Instrumente verringert** werden kann. Diese rechtlichen Änderungen sollten möglichst rasch umgesetzt werden. Zudem sollten die Mitarbeiter:innen in den Verwaltungen durch **geeignete Fortbildungsangebote** (wie z. B. universitäre Zertifikatskurse) in der Anwendung des Instrumentariums geschult werden.

Um die politischen Hürden zu senken und die Interessen des Gemeinwohls wieder stärker zu positionieren ist ein **politischer Kulturwandel** erforderlich, der nicht alleine auf kommunaler Ebene gestaltet werden kann (s.u.). Dennoch sollten den Kommunen neben den vorhandenen Informations- und Bildungsangeboten bspw. der Flächensparmanagements oder des Bündnisses für Flächensparen möglichst konkrete **Argumentationshilfen** für den Einsatz des planungsrechtlichen Instrumentariums bereitgestellt und möglichst umfassende **Unterstützungsangebote** gemacht werden.

7.2 Fokussierung der staatlichen Förderung und Rahmensetzung auf flächensparende Formen der Siedlungsentwicklung, Innenentwicklung und die Bereitstellung dauerhaft preisgebundenen Wohnraums

Der pauschale Ruf nach mehr „Bauen, Bauen und Bauen“ überdeckt die Erkenntnis, dass es insbesondere in **Teilmärkten große Defizite** gibt. In den letzten Jahrzehnten ist der Bestand an preisgebundenen Wohnungen massiv eingebrochen. Nicht zuletzt um Mietniveaus zu stabilisieren ist jedoch ein möglichst **hoher Anteil an dauerhaft preisstabiler Wohnungen** essenziell.

Um die bestehenden Defizite im Wohnraumangebot abzumildern empfehlen wir, die Aktivitäten in der Wohnraumförderung darauf zu konzentrieren, das Angebot an preisgebundenem und preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen – nicht nur, aber vor allem in Groß- und Mittelstädten. Dazu ist insbesondere der **Bau von neuen öffentlich geförderten sozial gebundenen Wohnungen** auszuweiten.

Die Kommunen sollten dabei unterstützt werden, wieder stärker selbst als Akteur auf dem Wohnungsmarkt aktiv zu werden. Eine **Renaissance des kommunalen Wohnungsbaus** sollte staatlicherseits unterstützt und eingeleitet werden.

Zudem sollten die Kommunen dabei unterstützt werden, bau- und planungsrechtliche Instrumente so einzusetzen, dass Genossenschaften, Baugemeinschaften und andere Initiativen, die **zu einem dauerhaften Angebot an preiswertem Wohnraum** beitragen (z.B. nach dem Vorbild des „Mietshäuser-Syndikats“, das einen Verkauf von Mietwohngebäuden auf dem freien Markt zu spekulativen Zwecken unterbindet), bevorzugt werden (z.B. über Unterstützung bei Verfahren mit Konzeptvergabe).

Anstelle einer pauschalen Förderung von Eigenheimen und Neubauten wie über die Bayerische Eigenheimzulage und das Baukindergeld Plus sollten finanzielle Anreizsysteme für Innenentwicklung geschaffen werden (vgl. dazu auch ARL 2018, S. 6f). **Grundsätzlich muss Innenentwicklung preisgünstiger werden als das Bauen im Neubaugebiet.** Es muss ein geeigneter wirtschaftlicher Rahmen im Sinne von zielkonformen monetären Anreizen geschaffen werden, damit Bauwillige eine rationale Investitionsentscheidung zugunsten der Innentwicklung

treffen können. Bestehende kommunale Förderprogramme könnten vom Freistaat als allgemeine Förderung übernommen werden. Durch solche Programme erhalten Bauwillige beispielsweise eine Zulage von bis zu 10.000 Euro beim Bauen im Altort, gegebenenfalls plus Zulagen für Kind(er). Neben der Förderung der Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen (Innenentwicklungsbonus) könnte zudem die Nutzung von Bestandsimmobilien (Leerstandsbonus) unterstützt werden. Die Eigenheimförderung kann damit auf Innenentwicklung und Leerstandsbehebung umgelenkt werden. Diese Ansätze sollten kurzfristig in ein **landesweites Programm zur Förderung Bauwilliger in Altorten** überführt werden. Instrumente wie Baukindergeld oder Eigenheimzulage können so konkret auf Innenentwicklungspotenziale ausgerichtet werden. Insbesondere in schrumpfenden Kommunen mit zahlreichen Innenentwicklungspotenzialen muss das Bauen Innen deutlich begünstigt werden gegenüber dem Neubau Außen, um Bauwillige in die Innerorte zu lenken.

Zudem sollten in den Genehmigungsverfahren von Bauleitplänen Formen gefunden werden, um Innenentwicklung verbindlich zu verankern (vgl. ARL 2018; Hafner, Hehn, Miosga 2018).

So sollten die **Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung und zur Schaffung der Kostentransparenz von Neubauprojekten verpflichtend zur Anwendung** kommen. Bis spätestens 2023 sollte in allen Kommunen in Bayern eine Erfassung und Bewertung der Innenentwicklungspotenziale vorliegen. Hierzu eignen sich die vom Landesamt für Umwelt entwickelte Flächenmanagementdatenbank oder der damit verbundene „Vitalitäts-Check“ (BLE 2017) sowie Flächenerhebungen im Zuge von Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten der Städtebauförderung (ISEK). Zudem sollte für Planungen zur Neuausweisung von Baugebieten zwingend ein strenger Nachweis von mangelnden Innenentwicklungsmöglichkeiten vorgesehen werden. Mit der Schaffung von Kostentransparenz zu möglichen Neuausweisungen, z. B. durch den Folgekostenschätzer 4.0, kann erreicht werden, dass Entscheidungen in den kommunalen Parlamenten eher für eine kostensparende Innenentwicklung ausfallen. Daher sollte die Vorlage von Berechnungen der Folgekosten von Bebauungsplänen ebenso verpflichtend sein. Verbindlich sollte auch der Nachweis eines aktiven Innenentwicklungsmanagements eingeführt werden, das zum Ziel hat, Innenentwicklungspotenziale systematisch zu mobilisieren. Für ein effektives Flächenmanagement ist ein regelmäßiger Abgleich von Flächenbedarf, Flächenangebot und Flächenpotenzialen notwendig, ebenso wie ein flexibles Instrumentarium, mit dessen Hilfe auf mögliche Veränderungen reagiert werden kann. Hierfür empfiehlt sich insbesondere die (Wieder-)Einführung einer Revisionspflicht für Flächennutzungspläne auf Bundesebene.

Zudem sollten die Kommunen dabei unterstützt werden, **Bebauungspläne im Innenbereich** aufzustellen. Sowohl in kleinen ländlichen Kommunen als auch für Verdichtungsräume sind diese ein wichtiges Instrument zur geordneten städtebaulichen Nachverdichtung unter Berücksichtigung weiterer Aspekte wie Baukultur, Grünstrukturen und Freiflächen. Speziell in Verdichtungsräumen kann hierdurch viel Wohnraumpotenzial nutzbar gemacht werden, sowohl in der klassischen Nachverdichtung durch bauliche Nutzung von Freiflächen als auch in der vertikalen Nachverdichtung durch Aufstockungen und Dachausbauten. Da hierbei i.d.R. im Bestand, d.h. innerhalb bestehenden Baurechts, geplant wird, sind die Anforderungen im Vergleich zur Planung von Neubaugebieten deutlich komplexer (vgl. Spieß, in: Brandl et al. 2019, S. 123ff). Dies schlägt sich im Zeit- und Kostenaufwand nieder. Speziell kleinere Kommunen benötigen hierbei sowohl rechtliche Unterstützung als auch Hilfe beim Aufbau einer Kommunikationsstrategie mit den Grundstückseigentümern.

7.3 Schärfung der Landes- und Regionalplanung zur Begleitung eines Wandels in der Baukultur

Die bisherige Strategie der Bayerischen Staatsregierung, beim Flächensparen auf weiche Ziele, und Freiwilligkeit zu setzen, hat nicht zu einer maßgeblichen und dauerhaften Reduzierung des Flächenverbrauchs beigetragen. Ausschließlich auf eine rigide staatliche Regulierung zu setzen, ist u. E. ebenfalls unter den heutigen Bedingungen kein sinnvoller Weg. Für einen baukulturellen Pfadwechsel ist jedoch eine kluge und differenzierte planerische

Rahmensetzung erforderlich, die klare Perspektiven vorgibt und Leitplanken für einen veränderten Entwicklungskorridor definiert. Zudem sind pauschale bayernweite Lösungen nicht zielführend und es bedarf regional differenzierter Lösungswege.

Dazu sollte die Landesplanung zunächst einen **verbindlichen Korridor** vorgeben. Das 5ha Ziel im Landesplanungsgesetz ist als **verbindliches Ziel auszuformulieren** und mit einem **konkreten zeitlichen Horizont zu versehen**: bis 2030 muss die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme verbindlich erreicht werden und bis Mitte des Jahrhunderts eine **Flächenkreislaufwirtschaft** etabliert werden. Das Landesentwicklungsprogramm und die Regionalplanung sollten dafür die konzeptionellen und instrumentellen Voraussetzungen schaffen.

Dabei ist zunächst die Schaffung einer **belastbaren Datenbasis** notwendig. Die Landesplanungsbehörden bei den Regierungen erfassen, verwerten und überwachen fortlaufend die raumbedeutsamen Tatbestände und Entwicklungen. Mit dem Rauminformationssystem Bayern (RISBY) pflegen sie ein Raumordnungskataster und geographisches Informationssystem und beobachten die räumliche Entwicklung in Bayern. Diese laufende Raubeobachtung liefert aktuelle Informationen zu den Standort- und Lebensbedingungen bzw. raumbedeutsamen Entwicklungen und nutzt dabei Daten der amtlichen Statistik sowie Geodaten (Geobasis- und Geofachdaten). Das RISBY kann unter Berücksichtigung datenschutzrechtlich einwandfreier Instrumente zu einem GIS gestützten **Flächenmonitoringsystem ausgebaut werden, dass die Innenentwicklungspotenziale auch auf der Ebene der Regionalen Planungsregionen erfasst und pflegt**. Diese Datenbasis kann als Grundlage für eine **regionale Strategie zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme** genutzt und den Kreisen und Kommunen als Grundlage für **wirksames Innenentwicklungsmanagement** und eine flächenschonende Entwicklung verfügbar gemacht werden.

Auf der Ebene der Planungsregionen sollten zudem detaillierte Studien zur **Analyse der Wohnraumbedarfe erstellt und Szenarien für eine flächenschonende Deckung der Bedarfe** entwickelt werden. Diese regionalen Studien können die konkreten regionalen Bedingungen aufgreifen und auf der Basis landes- und regionalplanerischer Zielkonzepte detaillierte Lösungsvorschläge entwickeln. Dabei sollte insbesondere ein Szenario erarbeitet werden, das nicht automatisch einen Erweiterungsbedarf aufgrund von Trendfortschreibungen beinhaltet. In einem **moderaten Suffizienz-Szenario** sollten explizit die Wirkungen simuliert werden, wenn es gelingt **durch aktive politische Gestaltungsmaßnahmen** Umzugsstarrheiten aufzuweichen, erfolgreiche Innenentwicklung umzusetzen, Nachverdichtung moderat zu nutzen, Haushaltsgrößen nicht weiter sinken zu lassen und eine wieder leicht sinkende durchschnittliche Wohnflächenversorgung pro Kopf zu erreichen. Durch dieses Szenario kann deutlich herausgestellt werden, welche Strategien vor Ort in den Kommunen zur Anwendung gebracht werden sollten, um Flächensparen und bedarfsgerechte Wohnraumversorgung zu versöhnen (vgl. Böcker et al. 2021).

In der Fachwelt wird die **Zuteilung von Flächenkontingenten** als unabdingbare Voraussetzung für eine wirkungsvolle Reduktion der Flächenneuanspruchnahme gesehen. Sowohl für einen regulatorischen Weg der klassischen Raumordnung als auch für ökonomische Ansätze wie den Handel mit Flächenzertifikaten werden berechnete Zielgrößen auf kommunaler Ebene benötigt. (vgl. z. B. Bovet/Bizer/Henger et al. 2013). Dabei sind jedoch immer landesplanerische, regional- und strukturpolitische Überlegungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation der Kommune im Bereich der Innenentwicklung einzubeziehen. Um einen kulturellen Wandel im Umgang mit Fläche anzustoßen, sollte zunächst auf der Ebene der Regionalplanung und unter Einbezug der Wohnraumbedarfsanalyse die **Errechnung indikativer Richtgrößen für die Kommunen zur Einhaltung des 5ha-Zieles** vorgenommen werden. Damit kann den Kommunen eine zielgerichtete Orientierung und belastbare Grundlage bereitgestellt werden, für die eigene Entwicklungsplanung. Die Berechnung der indikativen Richtgrößen sollte sich dabei **an dem Vorschlag der Initiative „Wege zu einem besseren LEP“ orientieren**, der davon ausgeht, dass das zur Verfügung stehende Flächenpotenzial zu 50% auf die Kommune verteilt und zu 50% über ein in den Regionalen Planungsverbänden zu erarbeitendes **schlüssiges regionales Entwicklungskonzept** allokiert wird.

Um eine sinnvoll raumordnerische Steuerung einer Strategie zur Verbindung der Ziele der Reduktion Flächenneuanspruchnahme und der bedarfsgerechten Bereitstellung von angemessenem Wohnraum umsetzen zu können, sollte **das Instrumentarium der Landes- und Regionalplanung ergänzt** werden, um die Belange des Flächenschutzes besser gestalten zu können (vgl. auch hier ARL 2018):

Zentrale Orte sind nach wie vor das geeignete „räumliche Organisationsmittel“ (Brösse 1975: 63) für die Umsetzung des Leitziels einer nachhaltigen Raumentwicklung (vgl. Blotevogel 2002). Sie definieren sich über ihren Bedeutungsüberschuss und über ihre Versorgungsfunktion für die umliegenden Gemeinden in ihrem Verflechtungsbereich. Sie sind räumliche Schwerpunkte im Angebot an Arbeitsplätzen und Wohnsiedlungen. Ein Netz leistungs- und funktionsfähiger Zentraler Orte ist ein wesentlicher Baustein zur Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. Enquete-Kommission 2018). Ihre Erreichbarkeit kann über Öffentliche Verkehrsmittel wirtschaftlich sichergestellt werden. Insbesondere Mittel- und Oberzentren zeichnen sich durch eine dichtere Bebauung und eine effizientere Flächennutzung als nicht-zentrale Orte aus. Sie sollen wieder stärker Zuwächse aufnehmen, die über eine organische Entwicklung hinausgehen und so zu einer dezentral konzentrierten Siedlungsentwicklung beitragen. Daher sind sie im Rahmen einer Strategie zur Sicherstellung von Wohnraumbedarfen unter den Bedingungen des Flächensparens von zentraler Bedeutung!

Allerdings müssen für eine glaubwürdige und funktionierende Strategie, die im aktuellen Landesentwicklungsprogramm Bayern vorgenommenen **inflationären Zuweisungen und Hochstufungen von Zentrale-Orte-Prädikaten zurückgenommen** werden. Sie gefährden nicht nur die Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit des Konzeptes, sie stehen auch dem Ziel einer Konzentration der Siedlungsentwicklung und damit dem sparsamen Umgang mit Fläche entgegen.

Allerdings zeigen die Auswertung der Flächenanspruchnahme für Wohnen in den letzten beiden Dekaden, dass auch in den mittelzentralen Orten (repräsentiert in der Kategorie der Gemeinden über 10.000 Einwohner) **eine Veränderung in der Baukultur** erreicht werden muss. Oberzentrale Mittelstädte und Mittelzentren konkurrieren über die Ausweisung von Einfamilienhausgebieten mit den suburbanen Umlandgemeinden um die Ansiedlung kaufkräftiger Bevölkerungsschichten und wollen dadurch nicht zuletzt Schrumpfung verhindern. Die Regionalplanung ist hier gefordert, **in den Stadt- Umlandbereichen der oberzentralen Mittelstädte und der Mittelzentren ein abgestimmtes flächenschonendes regionales Siedlungsentwicklungskonzept** zu erarbeiten.

Die Schaffung **grundzentraler Versorgungsverbünde**, die bereits von der Enquete-Kommission (2018) empfohlen wurde, soll hier nochmals genannt werden. Auf der Ebene von Grundzentren sollten durch die Regionalplanung grundzentrale Versorgungsverbünde ausgewiesen werden, die eine interkommunal abgestimmte Strategie der Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Grundversorgung erarbeiten und damit verbunden eine **gemeinsame und abgestimmte Siedlungsentwicklungsplanung mit Schwerpunkten auf Innenentwicklung** und sparsamen Umgang mit Flächen vorlegen.

Eine räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung funktioniert nur, wenn außerhalb der dafür vorgesehenen vorhandenen Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und **außerhalb der Zentralen Orte keine verstärkte Siedlungsentwicklung stattfindet**. In den nicht-zentralen Orten sollte daher ein deutliches Primat auf die Innenentwicklung gelegt werden und der Schwerpunkt auf eine (organische) Eigenentwicklung basierend auf dem Eigenbedarf gelegt werden. Damit ist gemeint, dass sowohl Familien als auch vorhandene Gewerbebetriebe am Ort gehalten und ihnen angemessene Entwicklungsmöglichkeiten gegeben werden sollen. Hinsichtlich der Wohnsiedlung soll der natürlichen Bevölkerungsentwicklung entsprechend ausreichend Wohnfläche bereitgestellt werden. Die Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf die organische Eigenentwicklung für nicht-zentrale Orte sollte wieder als verbindliches Ziel in die Landesplanung aufgenommen werden kann.

Da in der Vergangenheit gerade in den nicht-zentralen Orten in einem überdurchschnittlichen Maße auch Gewerbeflächen ausgewiesen wurden, empfiehlt es sich, das Prinzip der Konzentration auf Zentrale Orte und auf bestehende Gewerbegebiete wieder zu stärken. Aus strukturpolitischen Zielsetzungen zur Stärkung ländlicher Regionen kann über die Einführung einer neuen Kategorie **von „interkommunalen Versorgungs- und**

Entwicklungskernen“ davon abgewichen werden. Diese sollen an Orten ausgewiesen werden, die über eine ausreichende Infrastrukturausstattung (insbesondere Anschluss im Schienenpersonennahverkehr) verfügen (vgl. Boß/Miosga 2017).

Auch in den wachsenden Regionen, ist der Grundsatz der Eigenentwicklung für nicht-zentrale Orte sinnvoll. So lag in der Planungsregion 14 (München) die Wachstumsrate der nicht-zentralen Orte und der Gemeinden ohne leistungsfähigen ÖPNV-Halt (also ohne geeignete infrastrukturelle Ausstattung) lange Zeit deutlich über der der Zentralen Orte. Ein erheblicher Teil der Einwohnerzuwächse hat außerhalb der planerisch sinnvollen Orte stattgefunden. Dadurch werden die Verkehrsprobleme verschärft, da die dispersen Siedlungsstrukturen die Nutzung des MIV nahelegen und einen entsprechenden zusätzlichen Infrastrukturbedarf erfordern.

In den Räumen mit heute und in Zukunft stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung sollen **Anreize geschaffen werden, bestehendes Bauland** zurückzunehmen. Dazu könnte staatlicherseits eine „staatliche Flächenbank“ mit einem „Kontosystem“ eingeführt werden, um eine Flächenkreislaufwirtschaft vorweg zu nehmen. Schrumpfende oder stagnierende Kommunen könnten schon heute ermuntert werden, Bauland zurückzunehmen und sich dieses als „weiße Zertifikate“ „gutschreiben“ zu lassen. bekommen. Sie erhalten dafür entweder vom Freistaat schon heute einen festzusetzenden Preis oder sie erhalten diese Summe, wenn durch berechnete Kommunen, die nach Einführung einer Flächenkreislaufwirtschaft noch Flächen ausweisen wollen, diese Flächen erworben werden. Damit kann schon bald ein Anreiz geschaffen werden, Bauland zurückzunehmen und von einer konsequenten Innenentwicklungsstrategie zu profitieren.

Um Freiflächen wirksamer zu schützen sollten zudem **neue Vorranggebiete für Landschaft und Landwirtschaft** eingerichtet werden. Zusätzlich zu einer konsequenten Ausweisung von Regionalen Grünzügen, die als Ziele der Raumordnung eine Besiedelung bzw. Zersiedelung wertvoller, großräumig zusammenhängender Freiräume verhindern, kann eine neue, multifunktionale Kategorie „Landschaftliches Vorranggebiet zum Grundwasser-, Boden- und Biotopschutz/-verbund“ – im Sinne eines proaktiven raumordnerischen Ziels zusätzlichen Schutz bieten (ARL 2016b: 2; ARL 2018: 9f). Diese Vorranggebiete sollen sich insbesondere auf eine extensive Landbewirtschaftung zur Sicherung des Grundwasserkörpers, zum Erosionsschutz, zur Erholungsvorsorge, zur Klimaökologie, zum Biotop- und Artenschutz sowie nicht zuletzt zum Biotopverbund beziehen. Insbesondere bestimmte Kernflächen sollten durch das LEP als „Landschaftliche Vorranggebiete“ festgelegt werden (z. B. militärische Konversionsflächen als künftige Nationalparks oder Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten). Die explizite Festlegung von „Landschaftlichen Vorranggebieten“ sollte auf der Ebene der Regionalplanung erfolgen, nicht zuletzt wegen der soliden Datenlage in den Regionen, die eine Letztabwägung als raumordnerisches Ziel möglich macht. In den Regionalplänen sollte zudem ein landwirtschaftlicher Fachbeitrag erarbeitet werden, der dazu dient, „Vorranggebiete für Landwirtschaft“ festzulegen. In ihnen sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten großflächige Kompensationsmaßnahmen auszuschließen, um die Nutzung dauerhaft zu sichern und nicht einzuschränken. Dadurch könnten auch Flächenkonkurrenzen zwischen der Landwirtschaft und dem Naturschutz verringert werden. (ARL 2016a: 20 ff.; ARL 2018: 9).

7.4 Pfadwechsel im Dialog: kooperative und partizipative Gestaltung der Transformation

Wie in der Betrachtung unterschiedlicher Governance-Szenarien herausgearbeitet, wird ein alleiniges und isoliertes „Anziehen“ regulativer „Schrauben“ kaum auf ausreichende Akzeptanz stoßen und politisch im heutigen Kontext kaum durchsetzbar sein.

Daher ist eine erfolgreiche Verbindung der Ziele des Flächensparens und der bedarfsgerechten Bereitstellung von Wohnraum vor allem dann erfolgversprechend, wenn eine geeignete Strategie der Veränderung der

kulturellen Muster im Umgang mit Fläche und Wohnraumbereitstellung eingeschlagen wird. Das bedeutet, sehr stark auf Dialog, Kommunikation und Partizipation zu setzen wobei Freiwilligkeit alleine auch nicht zielführend ist. Vielmehr müssen die notwendigen Rahmensetzungen und Anreize mit einer argumentativ überzeugenden Kommunikation verbunden werden. Zudem sind Rahmensetzungen als Leitplanken zu verstehen, die Korridore vorgeben. Wie dieser Korridor im Einzelfall gefüllt wird, ist der konkreten Ausgestaltung vor Ort überlassen.

Gefragt ist folglich eine kluge Kombination aus **persuasiven** (in Diskursen argumentativ überzeugenden), **paradigmatischen** (Perspektivenwechsel hin zum Flächenschutz als prioritäres und rahmensetzendes Kriterium) und **parametrischen** (messbare Vorgaben zur schrittweisen Zielerreichung) Steuerungsansätzen.

Für eine solche Steuerung über Rahmensetzung, Beteiligung und Verhandlung sind jedoch erst die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen. Wie bereits dargestellt, müssen beide Zielsetzungen regional konkretisiert werden: die Wohnbedarfe sollten regional ermittelt und möglichst differenziert errechnet werden (hinsichtlich Teilmärkte, Zielgruppenspezifischer Bedürfnisse und den notwendigen Angebotsvielfalt); die vorhandenen Flächenkontingente zur Einhaltung des 5ha Ziels sollten ebenfalls regional differenziert und dabei verschiedene Belange berücksichtigt werden.

Die **Ebene der Regionalplanung** ist dafür eine geeignete Ebene: sie ist räumlich hinreichend konkret und eingebunden in eine übergreifende Planungsvorstellung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, räumlicher Gerechtigkeit und einer nachhaltigen Entwicklung (LEP). Über die Regionalplanung können - neben den beiden Belangen Flächenschutz und Wohnbedarfe – auch andere Raumnutzungsansprüche und raumwirksame Belange einbezogen werden (Verkehr, Klimaanpassung, Klimaschutz, Energie, Bodenschätze, Wasserschutz, Landnutzung, etc.).

Auf der Ebene der Regionalplanung könnte das Wissen mobilisiert (Flächenverbrauch, Innenentwicklungspotenziale; RISBY) bzw. erzeugt werden (Erstellung von Studien zur differenzierten Analyse der Wohnbedarfe). Zudem ist das Wissen über die regional spezifischen Belange vorhanden.

Zudem ist die Regionalplanung in Bayern **kommunal verfasst**. Mit den regionalen Planungsverbänden existieren bereits Gremien, in die die Kommunen eingebunden sind und die das „Gegenstromprinzip“ im Sinne eines Aushandlungsprozesses von staatlichen Planungsbelangen und kommunalen Entwicklungsinteressen eingeübt sind. Auf der Ebene der Regionalplanung werden zudem derzeit Flächensparberatungsstellen aufgebaut, die das Thema bereits aufgreifen und dort verankern.

Die **Regionalplanung sollte folglich institutionell und personell gestärkt werden**, um diesen Prozess der Berechnung und Verteilung von indikativen Flächenkontingenten sowie der Ermittlung der Wohnflächenbedarfe zu organisieren. Auf dieser Basis könnte ein Stufenplan entwickelt werden, wie die Flächenkontingente bis 2030 erreicht und im Anschluss auf netto-null abgeschmolzen werden können. Diese Stufenpläne könnten dann als symbolische „Verträge“ mit den Kommunen vereinbart werden. Um diese Stufenpläne wirksam werden zu lassen ist ein **Monitoring und Reporting-System** aufzubauen. Alle drei Jahre kann in den Gremien der Planungsverbände berichtet werden und beraten werden, wie ggfs. nachgeschärft werden müsste. Dabei ist davon auszugehen, dass dies ein aufwändiger Prozess ist, der mit den bisherigen Routinen der Gremienarbeit nicht zu leisten ist. Da auf regionaler Ebene eine Strategie zu vereinbaren ist, die letztlich alle Verbandsgemeinden betrifft, sollte **die Moderationsfunktion der Regionalplanung ausgebaut und gestärkt werden**.

Die **Genehmigung der Bauleitpläne sollte schließlich wieder auf die Ebene der Regierungsbezirke verlagert werden**. Nicht zuletzt ist auf diese Weise eine Zusammenschau mit den regionalen Strategieplänen die von den Regionalplanungsstellen als Dienstleister der Regionalen Planungsverbänden erstellt und begleitet werden in einer Behörde möglich. Zudem sollten über eine **Wiedereinführung der Ortsplanungsstellen bei den Regierungen** die beratende Funktion für die Kommunen bei der Erstellung ihrer FNP und B-Pläne wieder etabliert werden. Nicht zuletzt kann dann im Rahmen der Bauberatung der Kommunen rechtzeitig auf städtebaulich

attraktive Lösungen hingewiesen werden, die zu einer Reduktion der Flächenneuanspruchnahme führen und Wohnbedürfnisse befriedigen.

Die Gestaltung von kulturellen Veränderungen im Umgang mit Fläche und Bauformen bedarf jedoch noch vieles mehr, als diese konkreten administrativen Maßnahmen. Es stellt sich vielmehr die Frage, wie ein **gesellschaftlicher Diskurs** organisiert werden kann, der eine Modifikation der grundlegenden Normen und Werthaltungen bewirken kann. Ohne ein größeres Bündnis und ein klares Comittment bedeutender Akteure aus Wirtschaft, Kommunen, Politik und Verbänden wird ein solcher Veränderungsprozess kaum möglich sein. Schließlich sind zahlreiche Routinen aufzubrechen und auch lukrative Geschäftsmodelle zu verändern. Dies kann nur in einem Aushandlungsprozess geschehen, der verlässliche Rahmenbedingungen erzeugt und hilft Ängste vor Veränderungen (...ich darf kein EFH mehr Bauen...) oder vor Überforderung (komplexes Innenentwicklungsmanagement als „Pflichtaufgabe“ für personell ohnehin unterbesetzte Verwaltungen...) bzw. vor Protesten aus der Bürgerschaft (... Eingriff in mein Eigentum!...) abzubauen und eine Atmosphäre erzeugt, konstruktiv an Lösungen zu arbeiten. Dazu müssen die Bauindustrie, Handwerksbetriebe und die Finanzdienstleister als Partnerinnen gewonnen werden.

Zudem ist die Aufgabe, Flächenverbrauch zu reduzieren und Wohnbedarf zu befriedigen als ein **Baustein eines übergreifenden tiefgreifenden Transformationsprozesses** zu begreifen. Freie Fläche wird zu einer zentralen und kritischen Ressource, wenn die großen Herausforderungen der Gegenwart bewältigt werden wollen: die Dekarbonisierung der Gesellschaft, die Stabilisierung der Integrität der Biosphäre, die Wiederherstellung einer hohen Artenvielfalt, die Anpassung an unvermeidbare Folgen der Erderhitzung. Eine veränderte Baukultur und andere Formen des Wohnens werden zu wichtigen Elementen einer Umstellung von Konsummustern und Produktionsweisen auf dem Wege zu einer gesellschaftlichen Transformation zu einer ressourcenneutralen Nachhaltigkeit. Diese kulturellen Veränderungen zu gestalten ist eine gesamtgesellschaftliche Großaufgabe, ein politisches Megaprojekt, für das es noch keine Blaupause und erprobten Rezepte gibt. Daher sollte die Versöhnung von Flächenschutz und Wohnbedarfen eingebettet werden in einen gesellschaftlichen Lernprozess. Die Initiative für ein zukunftsfestes Bayern hat einen **„runden Tisch für eine transformative Entwicklung des Landes“** vorgeschlagen und die Staatsregierung aufgefordert damit einen solchen Lernprozess einzuleiten. Wir empfehlen, diese Anregung aufzugreifen!

Literatur

Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hg.) (2016): Ländlicher Raum. Innenentwicklung gestalten – in Dörfern und Kleinstädten. Online verfügbar unter: <https://www.asg-goe.de/pdf/LR0316.pdf>, Stand: 23.06.2020.

Bautätigkeit und Wohnungsbestand (2021). Online verfügbar unter https://www.statistik.bayern.de/statistik/bauen_wohnen/bautaetigkeit/index.html, zuletzt aktualisiert am 15.03.2021, Stand: 15.03.2021.

Bayerischer Gemeindetag (2018): Verringerung des Flächenverbrauchs durch Innenentwicklung, gemeindlichen Flächenzugriff im Siedlungsbereich, bauleitplanerische Steuerung und zielführende Anreizsysteme Flächenverbrauch in Bayern – Position des Bayerischen Gemeindetags und Forderungen an den Bundes- und Landesgesetzgeber.

Bayerisches Landesamt für Statistik (LfStat) (2020): Baufertigstellungen in Bayern 2019. Statistische Berichte. In: *F II 2 j 2019*, Stand: 15.03.2021.

Bayerisches Landesamt für Statistik (LfStat) (07/2020): Bayern in Zahlen, Fachzeitschrift für Statistik, Ausgabe 07/2020, Fürth.

Bayerisches Landesamt für Statistik (LfStat) (2021): Baugenehmigungen in Bayern im Dezember 2020. Statistische Berichte. In: *F II 1 m 12/2020*, Stand: 15.03.2021.

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) (2021): Flächenverbrauchsbericht 2020. Online verfügbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm>, zuletzt aktualisiert am 15.03.2021, Stand: 15.03.2021.

Bayern Labo – Bayerische Landesbodenkreditanstalt (2020): Wohnungsmarkt Bayern, Beobachtung und Ausblick, München.

BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) (Hg.) (2019): Weyarn in Bayern ist „kernig und stabil“. Online verfügbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/dorfentwicklung/wettbewerb-kerniges-dorf/kerniges-dorf-weyarn.html>, zuletzt aufgerufen am 03.06.2020.

BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (Hg.) (2013): Freyung. Stadtkern / Altstadt. Online verfügbar unter: https://www.staedtebauforderung.info/StBauF/DE/Programm/Stadtumbau/StadtumbauWest/Praxis/Kommunale_Praxisbeispiele/Massnahmen/Freyung/freyung_node.html, Stand: 24.08.2020.

Böcker, Maike; Brüggemann, Henning; Christ, Michaela; Knak, Alexandra; Lage, Jonas; Sommer, Bernd (2020): Wie wird weniger genug?: oekom verlag, Stand: 15.03.2021.

Brandl, Uwe/ Dirnberger, Frank/ Miosga, Manfred/ Simon, Matthias (2020): Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle. Bedarfsgerechte und (flächen)nachhaltige Planungs- und Umsetzungsstrategien für den Wohnbedarf der Zukunft.

Bundesstiftung Baukultur (2017): Baukultur Bericht Stadt und Land 2016/17. Potsdam: Bundesstiftung Baukultur

Bundesstiftung Baukultur (2018): Baukultur Bericht Erbe – Bestand – Zukunft 2018/19. Potsdam: Bundesstiftung Baukultur

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030 – Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen.

Gemeinde Neusitz (Hg.) (2018): Dorferneuerung Schweinsdorf erhält „Staatspreis Ländliche Entwicklung“. Online verfügbar unter: <http://www.neusitz.de/index.php/2018/11/23/1666/>, Stand: 03.06.2020.

Hafner, Sabine / Hehn, Nina / Miosga, Manfred (2019): Gutachten zur Begrenzung des Flächenverbrauchs in Bayern im Auftrag der SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag.

Hensold, Claus (LfU): Flächenverbrauch in Bayern. PowerPoint-Präsentation, Stand: 15.03.2021.

Ilzer Land (Hg.) (o.J.a): Das Ilzer Land gestaltet „Hand in Hand“ den einzigartigen Lebens- & Naturraum der Ilz. Online verfügbar unter: <https://www.ilzerland.bayern/ueber-uns.html>, Stand: 24.08.2020.

Ilzer Land (Hg.) (o.J.b): Innenentwicklung. Online verfügbar unter: <https://www.ilzerland.bayern/innenentwicklung.html>, Stand: 24.08.2020.

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2015): Der künftige Bedarf an Wohnungen: Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise, IW Policy Paper, No. 24/2015, Köln.

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2017): Kapitel 3.6 Wohnungsmarkt: politische Implikationen des zukünftigen Baubedarfs, Deschermeier et al, Köln.

Ländliche Entwicklung in Bayern (Hg.) (2020): Gemeinschaftliche Wohnvorhaben für alle Lebenslagen. Ein Handlungsleitfaden für erfolgreiche Wohnprojekte in ländlichen Gemeinden.

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (OBB); Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) (2014): Folgekosten von Wohnbaugebieten. Planungshilfe.

Pestel (2019): Kurzstudie – Leitfaden für soziales und bezahlbares Wohnen in Deutschland, beauftragt vom Verbändebündnis „Soziales Wohnen“, Hannover, August 2019.

Prognos (2019): Wer baut Deutschland? Inventur zum Bauen und Wohnen 2019, Studie zum Wohnungsbautag 2019, Prognos AG, Koordination der Studie Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V. (BDB), Berlin.

Schmauck, Sebastian/ Tautenhahn, Claudia (2019): Berücksichtigung von Umweltwirkungen im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Außenbereich in: Natur und Landschaft – Zeitschrift für Naturschutz und Landschaftspflege, S. 246ff.

Spars, Guido/ Heinze, Michael: Optionen für bezahlbaren Wohnraum in Großstädten, in: Immobilienwirtschaft; abrufbar unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2013/3_2013/FWS_3_13_Spars_Heinze.pdf; Stand: 16.02.2021.

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik. Berlin.

Stadt Freyung (Hg.) (o.J.): Webcams. Aktuelle Blicke aus der Vogelperspektive. Online verfügbar unter: <https://www.freyung.de>, Stand: 28.08.2020.

STMB (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr): Broschüre „Zukunftsweisender Städtebau“; abrufbar unter: <https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebau/zukunftsweisender-staedtebau.pdf>; Stand: 15.03.2021.

STMELF (Bayerisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (o.J.): Schweinsdorf. Innerorts Bauplätze schaffen, Häuser revitalisieren und Baulücken schließen – Innenentwicklung bringt Vitalität und erhält Identität. Online verfügbar unter: <https://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/beispiele/204011/index.php>, Stand: 03.06.2020.

STMELF (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (Hg.) (o.J.): Europäischer Dorferneuerungspreis 2004 für Weyarn in Oberbayern. Online verfügbar unter: <https://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/061225/index.php>, Stand: 03.06.2020.

STMB (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr) (Hg.) (o.J.): Ort schafft Mitte. Modellvorhaben Freyung. Online verfügbar unter: https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebaufoerderung/osm_modellvorhaben_freyung.pdf, Stand: 24.08.2020.

STMWI (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie) (Hg.) (2020): Flächensparoffensive. Online verfügbar unter: http://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Flaechenverbrauch/Faechensparoffensive-2020-01.pdf, Stand: 24.08.2020.

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) (2020): Corona-Pandemie: Auch ein Stresstest für den Wohnungsmarkt, Gross et al. (Hrsg.), Berlin.

Tourismusverband Ostbayern e.V. (o.J.): Thurmansbang. Online verfügbar unter: <https://www.bayerischerwald.de/Media/Orte/Thurmansbang>, Stand: 28.08.2020.

Umweltbundesamt (2020): Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB.

Umweltbundesamt (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Aktionsplan Flächensparen.

Zeitschriftenverlag für Marketing und Werbung GmbH (Hg.) (2020): Grundsteinlegen unter dem Motto: „Leben in der Maierie“. Online verfügbar unter: <https://www.muw-nachrichten.de/grundsteinlegung-unter-dem-motto-lebm-in-der-maierie/>, Stand: 24.08.2020.

Best-Practice-Beispiele Bayern

Ort	Wettbewerb bzw. Förderprogramm / helfendes Amt bzw. Institution	Beschreibung	Links
Schweinsdorf	<ul style="list-style-type: none"> • Staatspreis „Ländliche Entwicklung“ • Wettbewerb „Dorf Vital“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Nachverdichtung im Ortskern und Sozialwohnungsbau • Keine Ausweisung von Neubaugebieten • Sanierung von Gebäuden im Ortskern • Treffpunkte für Gemeinschaft schaffen 	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.stmelf.bayern.de/cms01/landentwicklung/beispiele/204011/index.php • http://www.neusitz.de/index.php/2018/11/23/1666/ • http://www.neusitz.de/index.php/projekte-konzepte/ilek-schweinsdorf/
Türkenfeld	<ul style="list-style-type: none"> • Entwurfsplanung der TU München 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwurfsbeispiele zum Bauen auf dem Land des Lehrstuhls Entwerfen und Konstruieren (TU München) • Entwerfen von bezahlbarem und nachhaltigem Wohnungsbau 	<ul style="list-style-type: none"> • https://gruene-tuerkenfeld.de/2020/01/land-und-dichte/ • https://www.ar.tum.de/fileadmin/w00bfl/lek/Archiv/Land und Dichte/SS 2019 MA Thesis Land und Dichte Aufgabe.pdf (siehe v.a. Punkt „Konzept“ auf S.2)
Weyarn	<ul style="list-style-type: none"> • Europäischer Dorferneuerungspris 2004 • Wettbewerb „Kerniges Dorf“ 2017 	<ul style="list-style-type: none"> • Vermehrt Innenentwicklung durch Nachverdichtung gefördert • Schaffung von bezahlbarem Wohnraum • Mehrgenerationenhäuser und seniorengerechtes Wohnen • Intensive Bürgerbeteiligung bei Projekten 	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/dorfentwicklung/wettbewerb-kerniges-dorf/kerniges-dorf-weyarn.html • https://www.stmelf.bayern.de/landentwicklung/dokumentationen/061225/index.php
Münsing	<ul style="list-style-type: none"> • Auszeichnung mit Bayerischen Wohnungsbaupreis des Landesministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr 	<ul style="list-style-type: none"> • Verschiedene Projekte zum verdichteten Wohnen • → Gebäude einer Bank wird neu gebaut und in oberen Geschossen Wohnungen angeboten • → Pallauhof: mehrere Familien schließen sich zusammen, um 	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.sueddeutsche.de/muenchen/wolfratshausen/muensinger-ortsentwicklung-staedtischer-dorfplatz-1.4250112 • https://www.sueddeutsche.de/muenchen/starnberg/ausgezeichnet-besser-wohnen-

		gemeinschaftliches Wohnen zu realisieren	1.4740175?reduced=true <ul style="list-style-type: none"> • https://www.tutzinger-liste.de/blog/baugemeinschaft-ausgezeichnet/
Irsee	<ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme am Förderprogramm „Erhebung der Innenentwicklungspotentiale“ • Gewinn des „Baukulturgemeinde-Preis Allgäu“ 2016 	<ul style="list-style-type: none"> • Ökologische Dorferneuerung seit 1986 • Grundsatz „Innen vor Außen“ • Nachhaltiger Umgang mit Baufläche • Seit 2018 mit im Förderprogramm → Erhebung des Innenentwicklungspotentials • Ziel: attraktiven Wohnraum ohne neue Flächeninanspruchnahme schaffen • Erprobung neuer Bauformen • BürgerInnen werden seit langem beteiligt 	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.irsee.de/buerger-service-und-verwaltung/bauen-wohnen/wohnen-in-irsee#collapse-2536 • https://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/Interner_Bereich/Fachliches_und_Politik/Bayerns_Schoenheit/Doku_Flaechenfrass_und_Flaechenschutz_im_Allgaeu.pdf • https://www.irsee.de/buerger-service-und-verwaltung/bauen-wohnen/baukulturgemeinde-2016
Heimenkirch	<ul style="list-style-type: none"> • Modellkommune der Initiative „Ort schafft Mitte“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Schließung von Baulücken und Einzug junger EinwohnerInnen in alte Gebäude • Kommune will auf zwei erworbenen Grundstücken verdichtet bauen (Geschosswohnungen) 	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.all-in.de/heimenkirch/c-lokales/modellkommune-keine-neuen-baugebiete-in-heimenkirch-a5034315 • https://www.allgaeuer-zeitung.de/allgaeu/weiler/heimenkirch-will-bauland-ausweisen-arid-111734
Seeshaupt		<ul style="list-style-type: none"> • Grundstücksbesitzerin geht auf Gemeinde zu → möchte dass Gemeinde darauf neues Quartier plant • Besitzerin denkt an folgende Wohnformen: Mehrgenerationenhäuser, Wohnanlagen mit Gemeinschaftsräumen und Mietshäuser mit Etagenwohnungen • Für Überplanung lässt Gemeinde einen Rahmenplan erstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.sueddeutsche.de/muenchen/starndberg/neue-wohnungen-eine-chance-fuer-seeshaupt-1.2676823 • https://www.tutzinger-liste.de/blog/gemeinschaftliches-bauen-in-tutzinger/

Ebermannstadt		<ul style="list-style-type: none"> • Strategien zur Innenentwicklung aufgestellt (u.a. durch ISEK) • Zahlreiche innerörtliche Baulücken vorhanden, die erschlossen werden können • Verdichteter Wohnungsbau geplant → zunächst von 25 Wohneinheiten und acht Einfamilienhäusern (EFH) die Rede • Nun sollen anstatt der EFH (aufgrund hoher Nachfrage) noch mehr Wohnungen gebaut werden 	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.regierung.oberfranken.bayern.de/imperia/md/content/regofr/bauen/staedtebau/bauseminar_2019_1022_ebermannstadt.pdf • https://www.infranken.de/regional/artikel_fuer_gemeinden/wohnen-mit-blick-zur-kirche;art154303,3548136 • https://cdn.nordbayern.de/region/forchheim/wie-gunstig-wohnt-es-sich-in-den-stadtgarten-in-ebermannstadt-1.9885442
Bachhagel	<ul style="list-style-type: none"> • Bayerisches Dorferneuerungsprogramm • Amt für ländliche Entwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> • Beginn des Dorferneuerungsprogramms 2010 • Entwicklung eines ILEK bereits 2008 • Entwicklung eines Immobilienportals für Wohnen und Gewerbe • Befragung junger Erwachsener nach Interesse am Um- und Bauen im Bestand • Umbau eines leerstehenden Gebäudes zu einer Arztpraxis und sechs Wohneinheiten • Weitere 12 Wohnungen (2- bis 4-Zimmer) 	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.vg-syrgenstein.de/einordnung.html • http://www.landentwicklung.bayern.de/beispiele/149236/index.php • http://www.landentwicklung.bayern.de/schwaben/240942/index.php • 2020-04-06_FINALHandlungsleitfaden-gemeinschaftliche-Wohnformen.pdf (gesendet von Silke Franke) → PDF S.15

Best-Practice-Beispiele Baden-Württemberg

Ort	Wettbewerb bzw. Förderprogramm / helfendes Amt bzw. Institution	Beschreibung	Links
Crailsheim	<ul style="list-style-type: none"> • eigene Förderprogramme 	<ul style="list-style-type: none"> • Ortskernbelebun g durch 	<ul style="list-style-type: none"> • https://aktion-flaeche.de/crailsheim-foerdert-abbrecher

	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung u.a. vom Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft 	<p>Innenentwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förderprogramme zur Innenentwicklung ins Leben gerufen → z.B. „saniermitmir“ oder „Innen vor Außen“ • Informationsberatung zur energetischen Sanierung 	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.crailsheim.de/rathaus/bauen-stadtentwicklung-verkehrsplanung/foerderprogramme/
Oberkessach	<ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme am Modellprojekt MELAP • Förderung durch Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum • Teilnahme am Wettbewerb „Kerniges Dorf“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfassung von Leerständen • Erneuerung ortstypischer Bausubstanz • Neubebauung von Baulücken • Entstehen von Eigentums- und Mietwohnungen • Seniorengerechtes Wohnen geplant 	<ul style="list-style-type: none"> • https://aktion-flaeche.de/oberkessach-entwickelt-den-kern
Nachbarschaftsverband Karlsruhe	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung im ExWoSt-Programm des BBSR 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenschluss der Stadt Karlsruhe und umliegender Gemeinden • Zielkonflikt der Nachverdichtung mit dem zunehmenden Hitzestress von Stadtteilen in Einklang bringen • ExWoSt-Studie dazu 2009-2012 	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.nachbarschaftsverband-karlsruhe.de/b4/exwost.de (→ siehe Downloadbereich rechts auf der Website: Forschungsbericht: S.18-24)

Best-Practice-Beispiele Rheinland-Pfalz

Ort	Wettbewerb bzw. Förderprogramm / helfendes Amt bzw. Institution	Beschreibung	Links
Duchroth	<ul style="list-style-type: none"> • Förderprogramm „Dorferneuerung“ • Teilnahme an zahlreichen Wettbewerben 	<ul style="list-style-type: none"> • Beginn der verstärkten Inneneentwicklung seit den 1990er Jahren • Sanierung von Gebäuden • Begrünung im Ort als Schwerpunktthema • Gewinn zahlreicher Wettbewerbe 	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.duchroth.de/gemeinde/dorferneuerung/ • https://aktion-flaeche.de/duchroth-unser-neubaugebiet-ist-unser-dorfkern
Rumbach	<ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme an zahlreichen Wettbewerben → z.B. 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Inneneentwicklung bereits seit den 1990er Jahren • Sanierung von 	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.rumbach-pfalz.de/dorferneuerung-sonderpreis-innenentwicklung.html • https://www.rumbach-pfalz.de/rumbach-gewinnt-gold-2017.html

	„Unser Dorf hat Zukunft“	<p>Gebäuden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begründung im Ort als Schwerpunktthema • Gewinn zahlreicher Wettbewerbe 	
Basberg	<ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme am Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufstellung eines Dorferneuerungskonzepts 2006/07 • Sanierung von leerstehenden Gebäuden im Ortskern • Einbeziehen der jüngeren Generation • Berücksichtigung ökologischer Aspekte → z.B. Streuobstwiesen 	<ul style="list-style-type: none"> • https://isim.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere Themen/Staedte und Gemeinden/Dokumente/Dorferneuerung/Begrueendungen GOLD Hauptklasse und Sonderklasse Wettbewerb Unser Dorf hat Zukunft 2017.pdf (siehe Abschnitt Basberg) • http://basberg.de/bauplanung/

Best-Practice-Beispiele Österreich und Schweiz

Ort	Wettbewerb bzw. Förderprogramm / helfendes Amt bzw. Institution	Beschreibung	Links
Schlins (Österreich)		<ul style="list-style-type: none"> • Bereits in den 1970er Jahren verdichteter Wohnbau (Holzbautechnik) • gilt als Pionierprojekt für gemeinschaftliches Bauen und Wohnen im Land • Zimmerwände können bei Bedarf versetzt werden → Grundrisse sind frei gestaltbar • Heutzutage: Ideenfindung zu einem bald brachliegenden Areal im Innenbereich 	<ul style="list-style-type: none"> • https://vorarlberg.at/documents/21336/101677/Schriftenreihe+32+Innenentwicklung+und+bauliche+Verdichtung/69745af1-07b0-41c9-b2b9-8e82afc711bc (PDF S.19) • https://www.nextroom.at/building.php?id=2403 • https://www.schlins.at/system/web/zusatzseite.aspx?detailonr=224988437&menuonr=218860632&noseo=1
Fließ (Österreich)	<ul style="list-style-type: none"> • Europäischer Dorferneuerungspreis 2016 (Sieger) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bereits früh mit ressourcenbewusster Siedlungspolitik begonnen • Schaffen preisgünstiger Wohnungen und betreute Wohnformen im Ortskern • Multifunktionale Gebäude im Zentrum (Café, Museum, Mehrzwecksaal und Büros) 	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.asg-goe.de/pdf/LR0316.pdf (PDF S.84) • http://www.landentwicklung.org/europaeischer-dorferneuerungspreis-2016-beurteilungen/ • http://www.nonconform.io/wp-content/uploads/2019/11/NCF_Presse_Ortskernstaerkung_Fliess.pdf
Dornbirn (Österreich)		<ul style="list-style-type: none"> • Bau neuer Wohnungen in Zentrumsnähe • 30 barrierefreie Mietwohnungen (2- bis 4-Zimmer) • Gute Wärmedämmung durch nachhaltige Bauweise sowie Erdwärmeheizung • Umbau ehemaliger Arbeiterhäuser zu Reihenhäusern 	<ul style="list-style-type: none"> • https://vorarlberg.at/documents/21336/101677/Schriftenreihe+32+Innenentwicklung+und+bauliche+Verdichtung/69745af1-07b0-41c9-b2b9-8e82afc711bc (PDF S.24) • https://www.fmh.at/de/wohnungen/standor

		<ul style="list-style-type: none"> Autofreie Gestaltung des gesamten Quartiers (internes Wegenetz für Fußgänger und Radfahrer) 	<ul style="list-style-type: none"> te/quartier-buendlitten https://www.dietrich.untertrifaller.com/projekte/quartier-buendlitten-dornbirn/
Bludenz (Österreich)		<ul style="list-style-type: none"> Entwicklungsplanung der Gemeinde für ihre Ortsteile (u.a. Siedlungsentwicklung als Thema) Nachverdichtung durch 67 Wohnungen (1- bis 4-Zimmer) → geförderte Miet-, Mietkauf- sowie Eigentumswohnungen Gemeinschaftsraum sowie gemeinsamer Innenhof Hybridbauweise, u.a. mit heimischem Holz Begrünte Flachdächer mit thermischen Sonnenkollektoren für die Warmwasserbereitung 	<ul style="list-style-type: none"> https://www.bludenz.at/sbbr2030.html https://www.baunetz-architekten.de/feld72-architekten/1488001/projekt/6983385 https://vorarlberg.at/documents/21336/101677/Schriftenreihe+32+Innenentwicklung+und+bauliche+Verdichtung/69745af1-07b0-41c9-b2b9-8e82afc711bc (PDF S.25 → Überlegung zur Nachverdichtung einer Siedlung)
Wabern (Schweiz)	<ul style="list-style-type: none"> Auszeichnung mit dem Preis „Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz“ 2013 für die Wohnüberbauung Nessleren 	<ul style="list-style-type: none"> Sanierung bereits bestehender Häuser (Wohnungen) und Aufstockung um zwei weitere Geschosse Erweiterung um 129 Wohnungen Flexibel nutzbare Räume (vermietbar) dienen der Gemeinschaft Energetische Sanierung der Gebäude und Installierung von Photovoltaikanlagen auf den Dächern → Nutzung eigens produzierter Solarenergie Preise für Wohnungen sind im Vergleich zu den vorherigen gestiegen 	<ul style="list-style-type: none"> https://www.densipedia.ch/im-ortsteil-wabern-wurde-die-siedlung-nessleren-vertikal-verdichtet https://www.espazium.ch/de/aktuelles/mehr-effizienz-und-wohnraum-wohnsiedlung-koeniz
Sursee (Schweiz)	<ul style="list-style-type: none"> Gewinn des Wakkerpreises 2003 für Siedlungsentwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> Ab Ende der 1980er Jahre: Aufwertung des Siedlungsraums Bau von vier Mehrfamilienhäusern (Miet- und Eigentumswohnungen) mit 28 Wohneinheiten (2,5- bis 4,5-Zimmer) Gebäude wurden in Holzsystembau errichtet Mieten sind im Vergleich recht teuer 	<ul style="list-style-type: none"> http://www.sursee.ch/de/portrait/wakkerpreis/ https://www.densipedia.ch/die-wohneuberbauung-citypark-als-resultat-einer-sorgfaeltigen-siedlungsverdichtung

