Wohnungsbau braucht (mehr) Fläche – Flächenneuinanspruchnahme und Innenentwicklung auf dem Prüfstand

Bochum: 21.02.2025

Im Auftrag der Verbände:

ISBN: #

InWIS Forschung & Beratung GmbH (Bochum)

Impressum

Auftraggeber: BAK – Bundesarchitektenkammer e. V.
bbs – Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e. V.
BDB – Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e. V.
BFW – Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V.
DGfM – Deutsche Gesellschaft für Mauerwerksbau und Wohnungsbau e. V.
GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
VPB – Verband Privater Bauherren e. V.
ZDB – Zentralverband Deutsches Baugewerbe e. V.

Abwicklung: BIS – Baustoff Informations- und Servicegesellschaft mbH

Koordination: Christian Engelke, Geschäftsführer Wirtschaft Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V.

ISBN: #

Bearbeiter/innen: Prof. Dr. Torsten Bölting
Dipl.-Geogr. Christoph Dylewski
Dipl.-Ing. Regina Höbel

Unter Mitarbeit von: B. Sc. Mira Boler
B. Sc. Adrian Bungarten
B. A. Leonie Gröning
B. Sc. Tobias Wendorff

InWIS Forschung & Beratung GmbH,
Springorumallee 20a
44795 Bochum

Tel.: 0234 – 9447-0

E-Mail: info@inwis.de
Internet: www.inwis.de

InWIS wird getragen von der Gesellschaft der Freunde und Förderer des InWIS e. V.

Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird in dieser Studie zumeist das generische Maskulinum verwendet. Sofern nicht anders gekennzeichnet beziehen sich die Personenbezeichnungen allerdings auf alle Geschlechter.

Inhalt

1. Einleitung und Hintergrund der Studie 4
2. Grundlegende Begriffe und Zusammenhänge 6
2.1. Flächennutzung und Wohnbauland in Deutschland 6
2.2. Versiegelung 8
2.3. Nutzungsintensität und Dichte 9
2.4. Flächenneuinanspruchnahme 11
2.5. Stagnierende Wohnungsbautätigkeit 14
2.6. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen 15
2.7. Das 30 Hektar-Ziel 16
2.8. Nutzungsvielfalt von Wohnbauflächen 17
3. Verfügbare Baulandkapazitäten als Schlüsselfaktor 18
3.1. Standortfaktor (Wohn-) Bauland 18
3.2. Bebauungsdichte und Baulandreserven 21
3.3. 30 Hektar-Ziel und die Wohnraumversorgung in Deutschland 22
3.4. Baulandkapazitäten in der Innenentwicklung 27
4. Innenentwicklung – echte Alternative zur Neuausweisung? 28
4.1. Strategien der Innenentwicklung 29
4.2. Konzentration auf Innenentwicklung führt zu wachsendem Wohnungsbedarf 31
4.3. Innentwicklungspotenziale da, wo sie nicht benötigt werden! 32
4.4. Überschätzung kurzfristiger Potenziale der Innenentwicklung 35
4.5. Potenziale durch Aufstockung des Bestands 40
4.6. Beitrag von Aus- und Umbau ist überschaubar 43
4.7. Umnutzung anderer Gebäude zu Wohnzwecken 44
4.8. Innenentwicklung: zu wenig, zu langsam, zu teuer! 45
5. Beispiele der Innenentwicklung in der Praxis 46
5.1. Normalfall (Regular Case) 47
5.2. Best Practice 49
5.3. Worst Case 53
6. Strategien und Instrumente zur Vermeidung von Flächenneuinanspruchnahme 55
7. Zusammenfassung 59
8. Empfehlungen 62
Quellenverzeichnis 65

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ermittelte Wohnungsbedarfe im Überblick 25
Tabelle 2: Wohnbauflächenbedarfe pro Tag 26
Tabelle 3: Flächenpotenziale für den Wohnungsbau 27
Tabelle 4: Deckung des Wohnungsbedarfs auf IEP in Jahren 28
Tabelle 5: Deckung des Wohnungsbedarfs auf IEP in Jahren –Bundesländer 33
Tabelle 6: Deckung des Wohnungsbedarfs auf IEP in Jahren – Kreistypen 34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Flächennutzung in Deutschland 2022 7
Abbildung 2: Zulässiger Überbauungsgrad in Baugebietstypen mit Wohnnutzung 11
Abbildung 3: Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme 12

Abbildung 4: Flächenneuinanspruchnahme: 6-Jahresschnitt 14
Abbildung 5: Baufertigstellungen neuer Wohnungen in Wohngebäuden und Baumaßnahmen neuer Wohnungen an bestehenden Gebäuden 15
Abbildung 6: Bevölkerungswachstum in Kleinstädten stärker als in Großstädten? 20
Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung 2022 bis 2045 23
Abbildung 8: Entwicklung der Wohnungsbedarfe in Deutschland 24
Abbildung 9: Relation der Fertigstellungen p. a. (2021-2023) zum Wohnungsbedarf (2021-2025)24
Abbildung 10: Prognose der Wohnungsbedarfe in Deutschland bis 2030 32
Abbildung 11: Innenentwicklungspotenziale (IEP) nach Bundesländern 33
Abbildung 12: Einschätzung der Mobilisierbarkeit von IEP durch die Kommunen 35
Abbildung 13: Hemmnisse in der Aktivierung von Bauflächenpotenzialen im Innenbereich 36
Abbildung 14: Aufteilung des Baulandpotenzials nach unterschiedlichen Eigentümergruppen ... 37
Abbildung 15: Neue Wohnungen durch Baumaßnahmen im Bestand 43
Abbildung 16: Determinanten der Zunahme des Wohnungsbestands in NRW 44
Abbildung 17: Wohnfläche pro Kopf – nach Haushaltsgröße, Eigentümern und Mietern 57
Abbildung 18: Wohnfläche pro Kopf 57
Abbildung 19: Beispiel Berlin: Kleinere Wohnung gesucht 58

Abkürzungen

ALB	Automatisiertes Liegenschaftsbuch
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskataster Informationssystem
ALKIS-TN	Amtliches Liegenschaftskataster Informationssystem – Tatsächliche Nutzung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMVU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMZ	Baumassenzahl
B-Plan	Bebauungsplan
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammer
FNP / GFNP	Flächennutzungsplan (gemeinsam)
GFZ	Geschossflächenzahl
GRZ	Grundflächenzahl
ha	Hektar
IEP	Innenentwicklungspotenzial
ImmoWertV	Immobilienwertermittlungsverordnung
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
IW Köln	Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
JLL	Jones Lang LaSalle
LABO	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz
ROG	Raumordnungsgesetz
SFM	Siedlungsflächenmonitoring
SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
TU	Technische Universität
UBA	Umweltbundesamt
W	Wohnbaufläche
WA	Allgemeines Wohngebiet
WE	Wohneinheit
Whg.	Wohnung

1. Einleitung und Hintergrund der Studie

Lange Zeit wurde das – räumliche – Wachstum von Städten als eine logische Folge des wirtschaftlichen Wachstums und des Wachstums der örtlichen Bevölkerung nicht nur hingenommen, sondern aktiv vorangetrieben. Viele Metropolenplanungen des ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhunderts griffen in großem Stil in den Freiraum ein. Schumachers Hamburger Fingerplan, seine Überlegungen für Köln, Kampffmeyers Frankfurter Pendant aber auch viele Wiederaufbauplanungen nach dem 2. Weltkrieg mit ausufernden Interpretationen englischer „New Towns" vor den Toren der Stadt sind Beispiele hierfür. Selbst der schon aus den 1880er-Jahren stammende Hobrecht-Plan in Berlin, der heute vor allem mit dichter Blockbebauung in Verbindung gebracht wird, zeigt: Diese Planungen nahmen alle kaum Rücksicht auf Naturräume im Umfeld der wachsenden Städte. Die vermeintlich untergenutzten Flächen waren für die Planer das natürliche Reservoir für die mehr oder weniger großzügige Erweiterung der Städte. Parallel legte Abercrombie in London, nicht zuletzt unter Rückgriff auf Christallers Garden Cities, den weitaus umgreifenderen „Greater London Plan" vor – der auch ein umfangreiches Netz von Grünflächen hervorhob. Doch auch hier standen weniger ökologische Fragestellungen im Vordergrund als vielmehr das Angebot notwendiger „spaces of greenery" zur Erholung der geplagten Großstädter.

Erst in den 1970er- und 1980er-Jahren wendete sich das Blatt. Eingedenk Meadows' „Grenzen des Wachstums" aus den frühen 1970er-Jahren dämmerte auch den Planern, dass ein ewiges „Weiter so" womöglich nicht funktionieren könnte. Gleichzeitig wies die von Wohnungsnot getriebene Hausbesetzerszene in Berlin, Frankfurt oder Hamburg darauf hin, dass „re-use" von Immobilien auch eine zukunftsweisende Strategie sein könnte. In der Folge kam es zur Aufnahme des „Primats der Innenentwicklung" in das Raumordnungsgesetz sowie in die Regelungen zur Bauleitplanung. Demnach war eine „erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke" (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG) im Prinzip die Ausnahme und sollte erst erfolgen, wenn andere (Innen-) Entwicklungspotenziale ausgeschöpft sind. Auch die Bauleitplanung soll in den Bauleitplänen eine „nachhaltige städtebauliche Entwicklung" verfolgen und ihre Ziele „vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung" (§ 1 Abs. 5 BauGB) erreichen. Im Zusammenspiel mit einer stagnierenden Bevölkerung verlor die Außenentwicklung vorübergehend an Bedeutung, bis in den 1990er-Jahren erneut in größerem Umfang neue Siedlungsflächen erschlossen wurden, um dem wachsenden Druck auf den Wohnungsmärkten infolge des Falls der Mauer zu begegnen. Nachdem sich Konjunktur und Flächenbedarf Anfang der 2000er Jahre eine Zeit lang abgekühlt hatten, ist jedoch ab den 2010er-Jahren wieder deutlich geworden, dass insbesondere in den (erneut) wachsenden Großstädten dem wachsenden Wohnungsbedarf allein mit den Mitteln der Innenentwicklung nicht mehr zu begegnen war. (vgl. Faller 2023: 5ff).

Doch nach wie vor gilt das Primat der Innenentwicklung und der Bund hat sich – Maßgaben der EU folgend – mit dem „30-Hektar-Ziel" bzw. dem Null-Hektar Ziel für 2050 deutlich dazu bekannt, die Flächenneuinanspruchnahme deutlich zurückzufahren. Angesichts der anhaltend hohen Nachfrage ist jedoch zu konstatieren, dass diese Zielsetzung mindestens in den wachsenden Regionen in einem Widerspruch zu einer weitgehend auf die Innenentwicklung ausgerichteten Flächenentwicklung steht. Die in verschiedenen Untersuchungen immer wieder propagierte Vereinbarkeit beider Ziele gerät aus Sicht vieler Großstädter, die in unzumutbaren und teuren Wohnungen leben, mehr und mehr zu einer akademischen Posse. Dem Druck kann auch die örtliche und regionale (Flächen-) Politik kaum dauerhaft standhalten, weshalb die Schaffung neuer Wohnbauflächen „auf der grünen Wiese" – also vor der Stadt – in vielen wachsenden

Großstädten wieder diskutiert wird. Nicht zuletzt die recht unscharf gebliebene Forderung von Bundeskanzler Scholz nach „20 neuen Stadtteilen […] wie in den Siebzigerjahren“ (im November 2023) macht dies deutlich.

Die vorliegende Studie soll diese Zielkonflikte zwischen einer sparsamen Inanspruchnahme von Fläche für den Wohnungsbau und der Versorgung der Bevölkerung mit (angemessenem und bezahlbarem) Wohnraum aufdecken. Daraus werden Empfehlungen abgeleitet, wie Politik und Planende mit diesem Dilemma umgehen können.

Zu diesem Zweck wurde zunächst eine Klärung verschiedener Begrifflichkeiten und Strategien vorgenommen – beispielsweise wird häufig vom „Flächenverbrauch“ gesprochen, was allerdings den tatsächlichen Umgang mit der Fläche nicht korrekt beschreibt. Ebenfalls ist deutlich zwischen der Inanspruchnahme von Fläche (z. B. für Wohnungsbau) und Versiegelung von Fläche zu unterscheiden.

Ausgehend davon wurde auf durch einige Studien (namentlich des BBSR, LABO und der NBank) in den vergangenen Jahren ermittelten Potenziale der Innenentwicklung eingegangen. Insbesondere sind Möglichkeiten zur Entwicklung von Flächen im Innenbereich, beispielsweise durch die Aktivierung von Baulücken bzw. das Recycling vorhandener, beispielsweise gewerblich genutzter Flächen analysiert worden. Hierzu wurden die vorliegenden Studien ausgewertet und vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen beleuchtet; zur Unterstützung wurden Gespräche mit Expertinnen und Experten geführt, um die eigenen Einschätzungen bewerten zu können. Dabei konnten sowohl Vertreter/innen des Umweltbundesamtes (UBA) als auch verschiedene Vertreter aus der Planungs- und Baupraxis konsultiert werden. Schließlich wurden ausgewählte Beispiele für besonders „gelungene“ Projekte aber auch solche, wo die Projektentwicklung aufgrund vielfältiger Hürden gescheitert war, herangezogen.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass nach den vorliegenden Erkenntnissen eine ausreichende und bezahlbare Bedarfsdeckung allein durch die Innenentwicklung von Bauland bzw. die Ausnutzung anderer Innenentwicklungspotenziale ein theoretisches Ziel bleibt. Zumindest wenn kurz- und mittelfristig eine ausreichende Bedarfsdeckung gewährleistet bleiben soll, wird das ohne die Nutzung neuer Flächen für den Wohnungsbau kaum möglich sein. Es ist wichtig zu betonen, dass diese Studie sich nicht gegen die – im Grunde sinnvollen – Maßnahmen der Innenentwicklung an sich wendet. Aber es wird deutlich, dass diese Potenziale trotz aller Anstrengungen voraussichtlich nicht ausreichen. Damit steht das „harte“ Ziel der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme auf 30-Hektar (bzw. null Hektar bis 2050) in einem Widerspruch zur zeitnahen, bezahlbaren Versorgung der Bevölkerung mit ausreichend Wohnraum.

2. Grundlegende Begriffe und Zusammenhänge

Zielkonflikte bei der Flächennutzung: normativ aufgeladene Diskussion um die „richtige" bzw. die Nicht-Nutzung von Fläche

Im Kontext der Diskussionen um die Nutzung von Flächen zu Wohn- bzw. Siedlungszwecken sind Unschärfen bei der Verwendung von Begriffen zu beobachten. Im Zusammenhang mit der Frage, wie Fläche genutzt wird und was davon Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) oder Wohnbaufläche ist, kommt es häufig zu impliziten Bewertungen dieser Nutzungen, um bestimmte normative Perspektiven zu untermauern. So weist etwa das Umweltbundesamt (UBA) auf die Bedeutung von (nicht für Siedlungszwecke genutzten) Flächen für die Biodiversität usw. sowie die Bedeutung von landwirtschaftlich genutzten Flächen etwa für die Sicherung der Ernährungsgrundlage der Bevölkerung hin (UBA 2018: 38-40). Hingegen wird aus der Perspektive der Wirtschaftsförderung auf die Bedeutung von (Industrie- und Gewebe-) Flächen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Sicherung des Wohlstands der Gesellschaft hingewiesen. Entsprechend muss aber auch auf die Bedeutung von Flächen für den Wohnungsbau für die Bereitstellung von (ausreichend und bezahlbarem) Wohnraum für die (wachsende) Bevölkerung in vielen Regionen eingegangen werden.

Im Zuge dieser Konkurrenz um begrenzt verfügbare Fläche wird somit oft über den „Verbrauch" oder besser der Inanspruchnahme von Flächen (z. B. zu Siedlungszwecken) gesprochen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die Versiegelung von Fläche.

2.1. Flächennutzung und Wohnbauland in Deutschland

Siedlungs- und Verkehrsfläche ist viel mehr als Wohnbaufläche!

Zunächst besteht häufig Unklarheit in Bezug auf die Verwendung von **Flächenkategorien**. Grundsätzlich wird zumeist auf den aus der amtlichen Statistik bekannten Indikator „Siedlungs- und Verkehrsfläche" (SuV) abgestellt. In der öffentlichen Wahrnehmung, die durch Politik und Medien geprägt ist, wird diese häufig stellvertretend mit der Wohnbaufläche gleichgesetzt. Dies trifft jedoch nicht zu, da eben – neben Verkehrsflächen – auch weitere menschliche Nutzungen darunter einbezogen werden. Die tatsächliche Flächennutzung wird durch das Statistische Bundesamt auf Basis einer Vollerhebung der digital und bundesweit vorliegenden ALKIS®-Daten[1] durchgeführt. Genannt werden folgende Nutzungsarten:

Siedlungsfläche:

- Wohnbauflächen,
- Industrie- und Gewerbeflächen, Flächen für Handel und Dienstleistungen,
- Flächen für Ver- und Entsorgung oder öffentliche Einrichtungen,
- Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen, sowie Friedhöfe

Verkehrsfläche

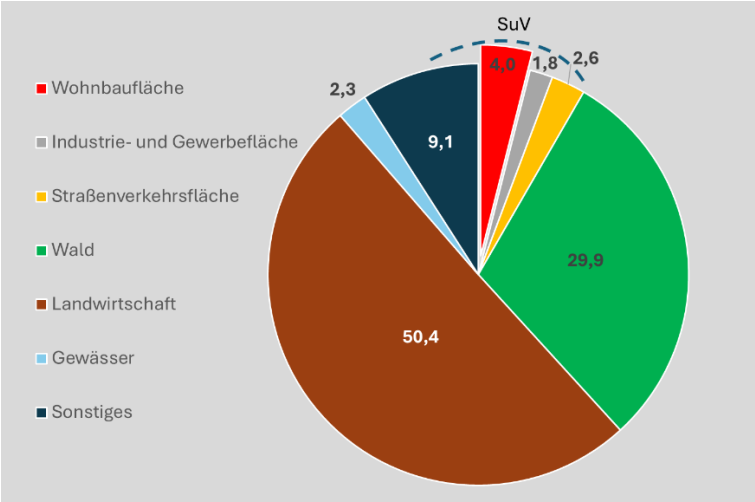
- Straßen- und Wegeverkehrsflächen, Plätze,
- Bahnverkehrsflächen,
- Flugverkehrsflächen,
- Schiffsverkehrsflächen (vgl. LABO 2020: 9)

[1] ALKIS®: Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem; bundeseinheitliches Datenmodell; Grundlage für Inhalt und Aufbau der Liegenschaftskataster.

Die Hälfte Deutschlands wird landwirtschaftlich genutzt, ein Drittel ist Wald und nur vier Prozent Wohnbauflächen.

Aufgrund der großen Fläche Deutschlands (35,8 Mio. Hektar), sind die anteiligen Flächennutzungen insgesamt kaum extremen Schwankungen unterworfen. Vegetationsflächen nahmen 2022 mit über 83 Prozent den größten Anteil ein, 14,5 Prozent entfielen auf Siedlungs- und Verkehrsfläche (vgl. Website Destatis a). Knapp über die Hälfte des Bundesgebietes wird landwirtschaftlich genutzt, etwas weniger als eine Drittel ist Wald. Nur vier Prozent der Fläche Deutschlands sind Wohnbauflächen, dahinter liegen Straßenverkehrsflächen mit 2,6 sowie Industrie- und Gewerbeflächen mit 1,8 Prozent. Unter die zusammengefasste Kategorie „Sonstiges“ entfallen z.B. Schiffs- und Flugverkehrsflächen, Unland, Tagebaue oder Grünanlagen. Wohnbauflächen gehören mit Gewerbe-, Industrie-, Verkehrsflächen und Flächen für weitere infrastrukturelle Nutzungen zur Kategorie Siedlungs- und Verkehrsfläche.

Abbildung 1: Flächennutzung in Deutschland 2022



Quelle: Eigene Darstellung nach: Statistisches Bundesamt, Flächennutzung am 31.12.2022

Bauland: Kategorisierung der noch nicht bebauten Wohnbauflächen nach rechtlicher Sicherung der Bebaubarkeit

Je nach Planungsstand ist **Bauland** in der Regel Teil der Flächenkategorie „Wohnbaufläche“. Beim Begriff Bauland handelt es sich um einen Rechtsbegriff (insbesondere aus dem BauGB) und einen definierten rechtlichen Status, der für die Nutzung eines Grundstücks von entscheidender Bedeutung ist. Im Baurecht bezeichnet der Begriff Grundstücke, die für eine Bebauung vorgesehen sind und die rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung von Gebäuden erfüllen. Diese Voraussetzungen werden im Flächennutzungsplan und ggfs. in Bebauungsplänen der Gemeinden festgelegt. Es wird zwischen mehreren Arten von Bauland unterschieden:

- Bauland kann baureifes Land sein, bei dem die Grundstücke alle rechtlichen Voraussetzungen für eine sofortige Bebauung erfüllen (Erschließung und Baurecht entweder aufgrund von B-Plan oder nach § 34 / § 35 BauGB gegeben).
- Bauerwartungsland nach § 3 Abs. 2 ImmoWertV kann nicht uneingeschränkt hinzugezählt werden, das zukünftig bebaut werden kann, aber noch nicht (vollständig) erschlossen ist.[2]
- Rohbauland sind Flächen, die nach §§ 30, 33 oder 34 BauGB für eine bauliche Nutzung bestimmt sind, deren Erschließung aber noch nicht gesichert ist oder die nach Lage, Form oder Größe für eine bauliche Nutzung unzureichend sind.

[2] Das ALB (Automatisiertes Liegenschaftsbuch) hat zur Bebauung vorgesehene Flächen als Teil der Siedlungs- und Verkehrsfläche verstanden; seit 2016 kommt jedoch das ALKIS-TN zur Anwendung, wo Flächen erst ab einer tatsächlichen Bebauung zur Siedlungs- und Verkehrsfläche hinzugezählt werden (vgl. STMWI.Bayern)

Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan

Die Umwandlung von Bauerwartungs- bzw. Rohbauland in Bauland erfolgt meist durch Erschließung. Bauland kann für unterschiedliche Zwecke genutzt werden (Wohnen, Gewerbe, öffentliche Einrichtungen…). Was und in welchem Umfang gebaut werden kann, regeln die vorbereitende bzw. verbindliche Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) oder die §§ 34 und 35 BauGB. Eine **Wohnbaufläche** (W) ist eine Nutzungsart nach §1 Abs. 1 BauNVO. Sie ist eine durch bauliche Anlagen geprägte Fläche einschließlich zugehöriger Freiflächen (Hof, Garten), die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dient. Weitere Kategorien sind z. B. das WA (Allgemeines Wohngebiet) oder auch Mischgebiete, die ebenfalls Wohnnutzungen in mehr oder weniger großem Umfang erlauben (zur Bebaubarkeit und Dichte vgl. auch Kap. 2.3).[3]

Baulücke: Noch-nicht-bebautes Wohnbauland. Das Potenzial an tatsächlich aktivierbaren Baulücken wird zunehmend kleiner, wenn die Ausweisung neuer Wohnbauflächen unterbleibt.

Bauland bzw. Wohnbauland muss demnach nicht bebaut sein. Verschiedene Gründe, wie z. B. fehlende Bebauungsabsichten bei den Eigentümern, ungünstige Grundstückszuschnitte, schwierige topographische Ausgangssituationen usw. können dazu führen, dass Bauland zeitweilig oder auch längerfristig unbebaut und ggfs. auch unversiegelt bleibt. In diesem Fall wird von **Baulücken** gesprochen. Mit zunehmender Bebauung der Flächenreserven geht das Potenzial an noch zu bebauenden Baulücken sukzessive zurück, solange es nicht zur Ausweisung weiterer Baugebiete kommt. Es ist somit davon auszugehen, dass die „Aktivierung" verbleibender Baulücken zugleich immer schwieriger wird, da vor allem solche Baulücken verbleiben, die besonders vielfältige Gründe für eine bisherige Nicht-Bebauung zeigen.

2.2. Versiegelung

Versiegelung von Fläche durch Siedlungsnutzung als ökologisches Problem

Die Versiegelung von Fläche – also die Abdeckung des Bodens mit undurchlässigen Materialen, wie z. B. Asphalt oder auch Gebäuden – gilt als schwerwiegender Eingriff in die ökologischen Grundfunktionen des Bodens (vgl. LABO 2020: 18). Sie führt häufig zum (teilweisen) Verlust von Lebensräumen für Flora und Fauna: „Bodenversiegelung bedeutet, dass der Boden luft- und wasserdicht abgedeckt wird, wodurch Regenwasser nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen versickern kann. Auch der Gasaustausch des Bodens mit der Atmosphäre wird gehemmt. Innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen ist ein Teil der Böden durch darauf errichtete Gebäude versiegelt. Auch unbebaute Flächen – wie Freiflächen, Betriebsflächen, Erholungsflächen und Verkehrsflächen – sind teilweise mit Beton, Asphalt, Pflastersteinen oder wassergebundenen Decken befestigt und damit ganz oder teilweise versiegelt" (vgl. Website UBA a)

Die Diskussion um die ökologische Qualität und Leistungsfähigkeit verschiedener Flächennutzungsarten wird daher immer wieder gerade aus dem Blickwinkel einer tatsächlichen oder vermeintlichen Versiegelung von Fläche durch verschiedene Nutzungen geführt und ist häufig durch Interessenslagen geprägt. Dabei kommt es sehr stark auf die individuelle Nutzung der Flächen durch den Menschen an. Oft gilt die Faustregel: Je weniger versiegelt eine Fläche ist, desto höher die ökologische Qualität. Allerdings werden auch z. B. (intensive) landwirtschaftliche Nutzungen auf unversiegelter Fläche mit Blick auf ökologische Zielsetzungen kontrovers diskutiert; zumeist spielen hier etwa die Einträge von Schadstoffen und die Reduzierung von Artenvielfalt durch Monokulturen eine Rolle wie auch die Bedeutung der Flächen als Teil der Lebens- und Ernährungsgrundlage der Bevölkerung.

[3] Im Ruhrgebiet als größtem Ballungsraum Deutschlands sind z. B. 69 Prozent der in Flächennutzungsplänen dargestellten Baulandreserven für Wohnen vorgesehen; hinzu kommen 13 Prozent Baulücken (unterschiedliche Nutzungen) und 17 Prozent für andere Nutzungen vorgesehene Flächen (vgl. SFM Ruhr 2024: 40)

Nur ca. 45 Prozent der Wohnbauflächen sind versiegelt

In der Praxis entsteht oft der Eindruck, dass SuV-Flächen und somit auch Flächen, die z. B. von landwirtschaftlicher Fläche zu Wohnbauland entwickelt werden, in hohem Maße versiegelt würden. „Wer in deutschen Großstädten nach Grünflächen sucht, ist mancherorts lange unterwegs: Straßen und Radwege sind asphaltiert, Bäume und Wiesen weichen Neubauten und Parkplätzen. Und täglich färben sich neue Flächen grau." (Website correctiv). Angesichts dessen erscheint die Wertung der Ausweitung von Siedlungs- und Verkehrsflächen und somit auch Flächen für Wohnbauland als ökologisch bedenklich zunächst nachvollziehbar. Das Statistische Bundesamt weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass Wohnbauflächen nicht gleichzusetzen sind mit einer vollständig versiegelten, „zugebauten" Fläche. Vielmehr ist Wohnbaufläche per Definition „…eine baulich geprägte Fläche einschließlich der mit ihr im Zusammenhang stehenden Freiflächen (z.B. Vorgärten, Ziergärten, Zufahrten, Stellplätze), die ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dient." (vgl. Statistisches Bundesamt 2024a: 11) Das Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz führt aus: „Die Siedlungs- und Verkehrsfläche darf nicht mit versiegelter Fläche gleichgesetzt werden, da sie auch unversiegelte Frei- und Grünflächen enthält. Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes sind etwa 45 Prozent der Siedlungs- und Verkehrsfläche versiegelt." (vgl. Website BMUV). Der Versiegelungsgrad hängt allerdings auch von der realisierten baulichen Dichte ab, wie im folgenden Kapitel ausgeführt wird.

2.3. Nutzungsintensität und Dichte

Nutzungsintensität und Dichte: Hohe Dichte vs. Versiegelung

In welchem Umfang Fläche für die Befriedigung von Bedürfnissen in Anspruch genommen werden muss, hängt jedenfalls in der Theorie auch von der Intensität ihrer Nutzung ab. Gelingt es beispielsweise, landwirtschaftliche Flächen intensiver zu nutzen, ließe sich pro Flächeneinheit ein höherer Ertrag erzielen und so würde insgesamt weniger Fläche benötigt, um ausreichend Nahrungsmittel zu produzieren. Diese Logik greift grundsätzlich auch für Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie die dazugehörigen Wohnbauflächen. Auch dort kann gelten: Je mehr Wohnungen pro Flächeneinheit realisiert werden, desto weniger Fläche ist erforderlich, um die benötigte Zahl Wohnungen zu realisieren. Dass diese Korrelation in der Praxis nicht immer einfach ist, wird sich noch zeigen (vgl. Kap. 3.3). In der Konsequenz wäre für den Wohnungsbau etwa eine hohe Dichte anzustreben, um dieses Ziel zu erreichen. Gleichwohl wäre damit tendenziell auch eine stärkere Versiegelung (vgl. Kap. 2.2) zu erwarten, wodurch bestimmte Funktionen der Fläche eingeschränkt werden.

§ 9 BauGB regelt die Ausnutzung von Grundstücken im B-Plan

Die Regelung der Bebauungsdichte ist im Wesentlichen durch die (verbindliche) Bauleitplanung möglich. Dabei soll u. a. durch die Festlegung der Dichte (Art und Maß der baulichen Nutzung) dafür Sorge getragen werden, die städtebauliche Ordnung bzw. den Charakter des Gebietes zu wahren, eine angemessene Nutzung der Grundstücke zu gewährleisten und auch den Umwelt- bzw. Klimaschutz berücksichtigen. Zu diesem Zweck können hier auch von Bebauung (und Versiegelung) freizuhaltende Flächen festgelegt werden. Da ursprünglich eine flächendeckende Umsetzung von Bebauungsplänen vorgesehen war, bleibt der § 34 BauGB offener, indem er „hilfsweise" zunächst die Orientierung an der umgebenen Bebauung und damit auch Dichte fordert.

Regulatorik zielt meist auf die Begrenzung von Dichte – allerdings kann sie auch eingefordert werden

Die Regulatorik zielt in der Logik einer möglichst wirtschaftlichen (also dichten) Ausnutzung von Fläche meist darauf, Dichte zu begrenzen; gleichwohl können aber z. B. durch Festsetzung von Mindest-Höhen sowie die Ausgestaltung von Baufenstern auch hohe Dichten gefördert oder gefordert werden, je nach Zielsetzung der Kommune.

Die BauNVO liefert ergänzend klare Maßzahlen, die eine Regulierung der Dichte im Bebauungsplan vereinfachen. Dazu zählen:

- Grundflächenzahl (GRZ): Gibt an, welcher Anteil eines Grundstücks überbaut werden darf (GRZ 0,3: 30 % der Grundstücksfläche dürfen überbaut werden).
- Geschossflächenzahl (GFZ): Gibt das Verhältnis von realisierbarer Geschossfläche in Bezug zur Grundstücksfläche an (GFZ 1,1: Die Geschossfläche darf das 1,1-fache der Grundstücksfläche betragen).
- Baumassenzahl (BMZ): Hier wird das Verhältnis des umbauten Raums zur Grundstücksfläche reguliert (heute jedenfalls im Wohnungsbau selten).
- Zahl der Vollgeschosse: Gibt an, wie viele Vollgeschosse möglich sind.

Bei Festsetzung einer hohen GFZ und GRZ kann also eine hohe Dichte erzeugt oder erwartet werden; wie schon dargelegt werden viele Bauherren jedenfalls aus wirtschaftlichen Erwägungen anstreben, diese möglichst auszunutzen.

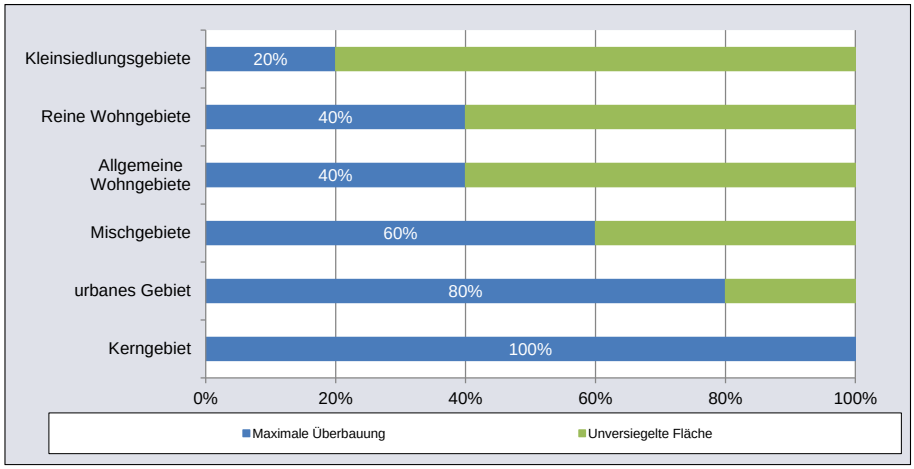
Überarbeitung der Regelwerke zur Schaffung höher Dichte bzw. Senkung der Flächeninanspruchnahme sowie gleichzeitig Sicherung der Bodenqualität

Die Überarbeitungen der Regulatorik zielte in der Vergangenheit u. a. auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowie eine nachhaltige Nutzungsmischung. Wie eingangs schon dargestellt wird eine „nachhaltige Stadtentwicklung“ (§ 1 Abs. 5 BauGB) vorgeschrieben, woraus sich der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung abgeleitet wird, um die Zersiedlung von Landschaft zu vermeiden, Flächen effizient und sparend zu nutzen und ökologische Ressourcen zu schonen. Die BauNVO fordert mittlerweile explizit, Zufahrten zu Stellplätzen oder Garagen zwingend in die Berechnung der zulässigen Überbaubarkeit einzubeziehen, was zuvor oft unterlassen wurde. Der § 23 Abs. 1 bis 5 BauNVO geht dabei im Detail auf die überbaubare Grundstücksfläche ein, die durch Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen und auch Festsetzungen im Bebauungsplan überbaut werden dürfen. Somit wird auch das Ziel verfolgt, den Boden zu schützen und seine natürliche Funktion zu erhalten, u.a. seine Versickerungsfähigkeit, seine Durchlässigkeit, eine stabile Bodenflora und -fauna, sowie allgemein seine Zugänglichkeit für Licht, Luft und Wasser.

BauNVO: Richtwerte für die Versiegelung in unterschiedlichen Baugebietstypen

Die BauNVO führt durch die Unterscheidung von Baugebietstypen eine Begrenzung der Versiegelung ein. Wohngebiete sind entweder Kleinsiedlungsgebiete (max. 20 Prozent überbaubare Fläche), reine oder allgemeine (40 Prozent) oder besondere oder dörfliche Wohngebiete sein, je nachdem, ob weitere Nutzungen wie große Gärten, Geschäfte und Handwerksbetriebe, soziale Einrichtungen, Büros und Praxen usw. mit dazugerechnet werden. Gewohnt wird aber auch in Mischgebieten (60 Prozent überbaubar) und urbanen Gebieten (80 Prozent) in räumlicher Nähe zu nicht erheblich störenden Gewerbebetrieben sowie in Kerngebieten (100 Prozent), die häufig die Innenstadt bzw. Stadtteilzentren mit ihren unterschiedlichsten Nutzungen umfassen.

Abbildung 2: Zulässiger Überbauungsgrad in Baugebietstypen mit Wohnnutzung



InWIS 2024, Datenbasis: § 17 Absatz 2 BauNVO, eigene Darstellung

Qualitätvolle Planung setzt auf hohe Ausnutzung und Erhalt von unversiegelten Flächen

Mit Ausnahme der Kerngebiete zeigt sich also: Wohnbaufläche ist nicht unbedingt gleichzusetzen mit versiegelter Fläche. Im Hinblick auf eine allgemein höher angestrebte Dichte, die nicht zuletzt eine gewisse Versiegelung mit sich bringt, aber sich im Umkehrschluss positiv auf das Wohnungsangebot auswirkt, ist auf eine hohe Qualität bei der Planung zu achten. Durch die Wertigkeit des baulichen Entwurfes ist es möglich, Akzeptanz auch für dichter bebaute Gebiete zu erzielen. Diese Akzeptanz auch höherer Dichten kann erreicht werden, indem Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit integriert werden (wie z. B. der Umgang mit Regenwasser und die Erzeugung von Energie. Auch eine flexible Nutzbarkeit von Gebäuden unterstützt die langfristige Akzeptanz von Wohnungsbau genauso wie die Beteiligung der Nutzenden an der Planung. Ebenso lassen eine gute gestalterische Qualität und eine zeitlose städtebauliche Qualität eine dauerhafte Nutzung und Akzeptanz zu.

2.4. Flächenneuinanspruchnahme

Flächenverbrauch? Flächenneuinanspruchnahme!

Zweifelsohne ist Fläche ein knappes Gut, um das konkurrierende Interessen bestehen. Insofern ist die Nutzung von Fläche für die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und der Diskussion unterschiedlicher fachlicher Perspektiven. Auch angesichts der geschilderten durch den Wohnungsbau erwarteten Versiegelung von Flächen wird daher häufig von **„Flächenverbrauch“** gesprochen. Der Begriff ist zwar verbreitet, jedoch kritisch zu bewerten. Zunächst findet ein „Verbrauch“ von Fläche nicht statt, die Fläche wird durch eine Nutzung nicht weniger, sondern „nur“ dieser Nutzung zugefügt. Der Begriff ist somit normativ aufgeladen Er suggeriert, dass vormals „unverbrauchte“ Fläche durch menschliche Nutzung verbraucht, also minderwertig würde. Die Bewertung hängt jedoch von der Perspektive ab (etwa bei der Schaffung von dringend benötigten Wohnungen oder einer wichtigen Verkehrstrasse für den Bahnverkehr usw.). Zudem legt der Begriff fälschlicherweise nahe, dass die Fläche zuvor ungebraucht bzw. (durch Menschen) ungenutzt gewesen wäre – was meist nicht zutrifft. Daher wird im weiteren Verlauf von **„Flächenneuinanspruchnahme“**[4] (ggfs. mit dem Zusatz „…für Wohnungsbau“ o. Ä.) gesprochen, um den Prozess der Umnutzung von vormals mit anderen Nutzungen belegten Flächen zu Siedlungs- und Verkehrsflächen zu beschreiben.

[4] Teilweise werden die Begriffe „Flächeninanspruchnahme“ sowie „Neuflächeninanspruchnahme“ synonym zum hier verwendeten Begriff „Flächenneuinanspruchnahme“ verwendet.

Flächenneuinanspruchnahme: „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag“

Die amtliche Statistik in Deutschland definiert die Flächenneuinanspruchnahme als Indikator „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag“ (LABO 2020: S. 9). „Der Indikator wird als gleitender Vierjahresdurchschnitt berechnet, das heißt er ergibt sich als arithmetisches Mittel aus den Zahlen des aktuellen und der drei vorangegangenen Berichtsjahre. Diese vier Einzelwerte errechnen sich jeweils aus der Differenz der SuV des betreffenden Jahres zum Vorjahr“ (s. Statistisches Bundesamt Destatis 2024b: 3).

Deutschland: Flächeninanspruchnahme ging lange zurück – stagniert bei ca. 55 Hektar pro Tag – das entspricht 0,00015 Prozent der gesamten Fläche Deutschlands (im Jahr: 0,056 Prozent)

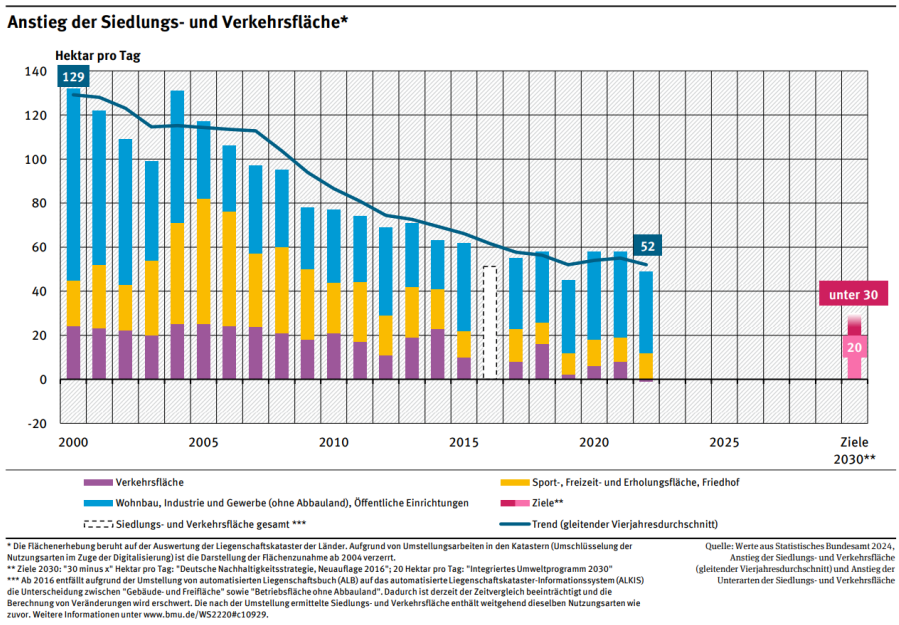
In Deutschland gibt es in Verdichtungsräumen und ländlichen Regionen zeitliche und räumliche Unterschiede bei der Flächenneuinanspruchnahme. Zwar kam es zu einem deutlichen Rückgang über die vergangenen Jahrzehnte, jedoch stagniert der Wert derzeit mehr oder weniger auf gleichem Niveau. Zwischen 2018 und 2021 wurden noch durchschnittlich 55 Hektar Fläche pro Tag neu in Anspruch genommen (vgl. Thünen 2023: Paper 224: 19). Bezogen auf die gesamte Fläche Deutschlands ist das zwar wenig – etwa 0,00015 Prozent am Tag bzw. 0,056 Prozent im Jahr.

Doch damit sind die durch die Bundesregierung bzw. die EU gesteckten Ziele, die Neuinanspruchnahme von Flächen bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag bzw. auf „Netto-Null“ (2050) zu reduzieren, gefährdet (LABO 2020: 11; vgl. Kapitel 2.7).

Räumliche Polarisierung: Flächeninanspruchnahme vor allem in verdichteten Regionen und wachsenden ländlichen Räumen

Daneben zeigen sich auch deutliche räumliche Differenzen bei der Flächenneuinanspruchnahme. Während Verdichtungsräumen aufgrund einer hohen Nachfrage nach Wohn- und Verkehrsflächen eine verstärkte Flächenneuinanspruchnahme erfahren, gilt das für ländliche Räume nicht unbedingt (vgl. UBA 2018: 36 ff). Dort ist die Flächeninanspruchnahme zwar generell weniger intensiv, doch bestehen auch hier regionale Unterschiede. Einige ländliche Regionen profitieren von wirtschaftlichem Wachstum, andere kämpfen mit strukturellen Herausforderungen und einem Bevölkerungsrückgang. Das beeinflusst auch die Nutzung und Entwicklung von Flächen.

Abbildung 3: Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme



Quelle: UBA 2022; https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten#flachenverbrauch-in-deutschland-und-strategien-zum-flachensparen

Seit dem Jahr 2000 ist es gelungen, die Neuinanspruchnahme von Flächen um mehr als die Hälfte zu senken; allerdings vor allem, weil weniger Flächen für Sport, Freizeit

und Erholung sowie weniger Verkehrsflächen ausgewiesen wurden. Das Flächenvolumen, das für Wohnbau und Gewerbe bzw. Industrie in Anspruch genommen wurde, blieb in den vergangenen Jahren nahezu unverändert. Etwa seit 2015 stagniert der Wert der täglichen Inanspruchnahme von Flächen bei knapp unter 60 Hektar pro Tag.

Aus Äckern werden Wälder – die landwirtschaftlich genutzte Fläche schrumpft

Zuletzt ist insbesondere die Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Fläche zurückgegangen. Im Mittel der letzten sechs Jahre ist dieser Flächentyp um durchschnittlich -111 ha/Tag zurückgegangen, im 4-Jahresschnitt noch um -97 ha/Tag. Die Gründe dafür sind vielfältig und nicht allein auf die Entwicklung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen zurückzuführen. Zu nennen sind folgende Aspekte:

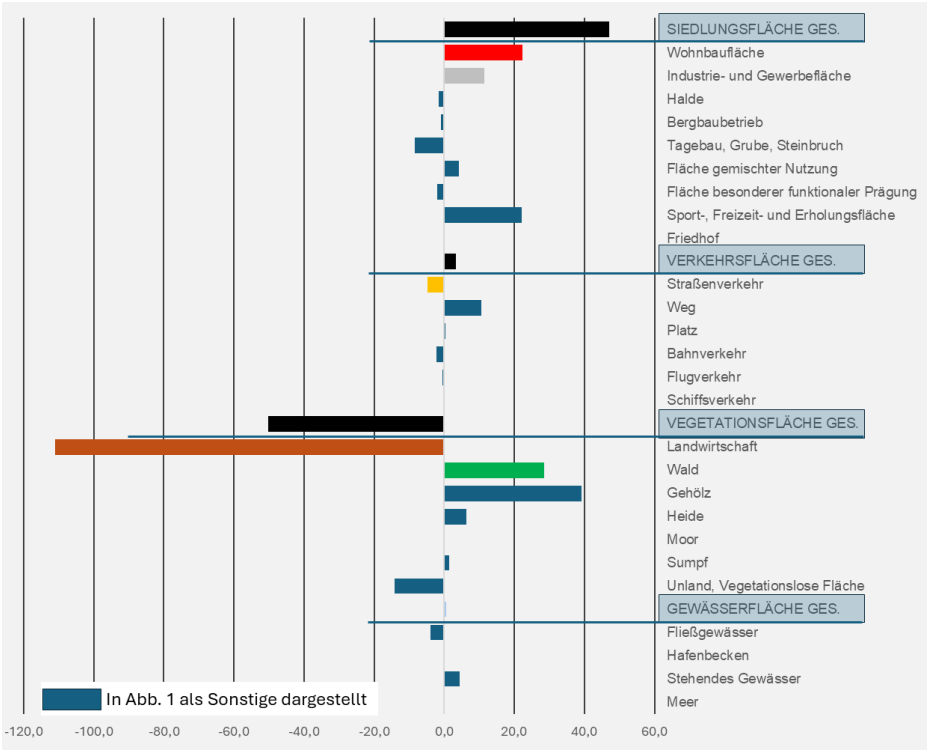
- Infrastrukturprojekte der Energiewende; Ausbau erneuerbarer Energien, Stromtrassen, Windparks, Solarfelder, Biogasanlagen
- Strukturwandel der Landwirtschaft: Aufgabe kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe, und Aufgabe weniger attraktiver Flächen, auch durch sozidemographische Faktoren wie Abwanderung aus strukturschwachen Regionen führen dazu
- Flächenkonkurrenz: Flächen für Freizeit- und Erholungsgebiete
- Ökologische und klimatische Gründe: Renaturierung, Umnutzung landwirtschaftlicher Flächen in Naturlandschaften Wälder, Moore oder Feuchtgebiete
- Rechtliche und politische Vorgaben wie z.B. die EU-Agrarpolitik; Stilllegungsflächen für den Naturschutz oder Regelungen wie Düngemittelverbote im Rahmen des Umwelt-, Klima- und Gewässerschutzes.

Zukünftig ist allein durch den demografischen Wandel und Schwierigkeiten der Betriebsnachfolge mit der Aufgabe weiterer landwirtschaftlicher Betriebe zu rechnen: „2020 gab es insgesamt 228 Tsd. landwirtschaftliche Einzelunternehmen. Bei rund 110 Tsd. davon war die Betriebsleitung zu diesem Zeitpunkt über 55 Jahre alt. Die Hofnachfolge war bei der Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe (63 Prozent) unklar.“ (Website praxis-agrar.de / Bundesanstalt f. Landwirtschaft und Ernährung). Viele dieser Flächen werden nun als (Wirtschafts-) Wälder aufgeforstet. Die Inanspruchnahme von Flächen für Wald hat in der 4-Jahres-Betrachtung um 17 ha/Tag und in der 6-Jahres-Betrachtung gar um 29 ha/Tag zugenommen; bei Gehölzen lag dieser Wert mit 30 bzw. 39 ha/Tag noch darüber.

Neuinanspruchnahme für Wohnungsbau stagniert

In der kurzfristigen Betrachtung der letzten vier Jahre wurden durchschnittlich 28 ha Fläche für den Wohnungsbau pro Tag neu genutzt. Die längerfristige Auswertung der letzten sechs Jahre führt noch zu 22 Hektar pro Tag, da insbesondere 2017 und 2018 nur sehr wenig Wohnungsbauflächen neu in Anspruch genommen wurden. Seit 2020 pendelt dieser Wert um 11.400 ha/Jahr bzw. knapp unter 30 ha/Tag.

Abbildung 4: Flächenneuinanspruchnahme: 6-Jahresschnitt



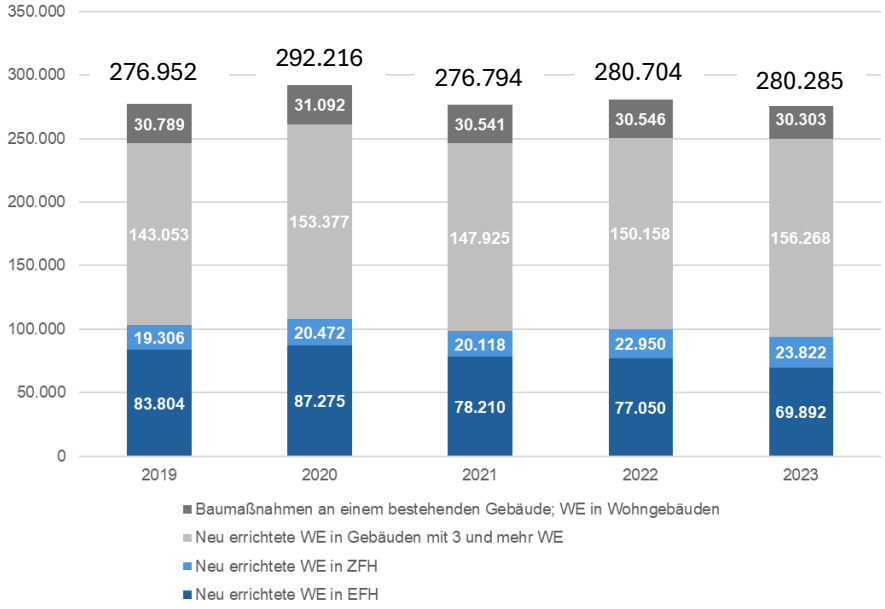
Quelle: Statistisches Bundesamt, InWIS eigene Berechnung und Darstellung

2.5. Stagnierende Wohnungsbautätigkeit

Wohnungsfertigstellungen stagnieren auf niedrigem Niveau – und werden wohl weiter zurückgehen

Trotz der etwa gleich gebliebenen Neuinanspruchnahme von Flächen für den Wohnungsbau ist die **Wohnungsbautätigkeit** in den vergangenen Jahren deutlich hinter den selbstgesteckten Zielen der Bundesregierung zurückgeblieben. In den vergangenen Jahren lagen die Fertigstellungszahlen jeweils knapp unter 260.000 Wohnungen pro Jahr (incl. neuer Wohnungen in Wohnheimen). Konstant blieben auch die Baufertigstellungen neuer Wohnungen im Bestand (um 31.000 neue Wohnungen pro Jahr). Werden nur die klassischen Wohnsegmente, also Baufertigstellungen von Wohnungen in neu errichteten Ein- und Zweifamilienhäusern sowie in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen (ohne Wohnungen in Wohnheimen) herausgegriffen, so zeigt sich, dass es kaum gelungen ist, mehr als 250.000 Wohnungen pro Jahr in diesen Segmenten fertigzustellen. Der überwiegende Teil dieser neuen Wohnungen – zuletzt lag der Anteil bei 62,5 Prozent – wurde im Geschosswohnungsbau geschaffen. Auch für 2024 wird nicht mit besseren Zahlen gerechnet, sie liegen jedoch zum Redaktionsschluss dieser Studie noch nicht vor. Allerdings sind die Baugenehmigungszahlen 2024 erneut um rd. 44.000 Einheiten auf nur noch 215.000 Einheiten zurückgegangen (vgl. Website Destatis b), womit sich schon andeutet, dass die Baufertigstellungszahlen ohne Weiteres wohl nicht zeitnah deutlich ansteigen werden.

Abbildung 5: Baufertigstellungen neuer Wohnungen in Wohngebäuden und Baumaßnahmen neuer Wohnungen an bestehenden Gebäuden



Quelle: InWIS (eigene Darstellung), Daten: Destatis, Baufertigstellungen im Hochbau: Deutschland, Jahre, Bautätigkeiten, Gebäudeart Statistik der Baufertigstellungen, Tabelle 31121-0001

Flächenneuinanspruchnahme stagniert – trotz des Rückgangs der Baufertigstellungen

Betrachtet man den leicht steigenden Wert der Flächenneuinanspruchnahme und die bestenfalls ebenfalls stagnierenden Fertigstellungszahlen zusammen, stellt man fest, dass es offenbar trotz des zu geringen Wohnungsbaus nicht gelungen ist, die Flächenneuinanspruchnahme weiter zu reduzieren. Dies weist darauf hin, dass die ausgereizten Möglichkeiten, suffizienter zu werden offenbar derzeit begrenzt sind; eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme bei gleichzeitiger Steigerung der Wohnungsproduktion erscheint vor diesem Hintergrund umso schwieriger.

Flächenneuinanspruchnahme für Wohnungsbau wird zunächst zurückgehen

Bislang liegen die Daten beim statistischen Bundesamt nur bis 2022 vor; angesichts des konjunkturellen Einbruchs in der Bauindustrie und des infolge verschiedener Entwicklungen („Zinswende“) erwartbaren Rückgangs der Fertigstellungen ist allerdings davon auszugehen, dass die Flächenneuinanspruchnahme durch Wohnungsbau in den nächsten Jahren weiter zurückgeht.

2.6. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

Ein weiterer Aspekt, der ergänzend zum Thema Flächenneuinanspruchnahme angeführt werden muss, sind Ausgleich- und Ersatzflächen, die je nach Eingriff in Natur und Landschaft durch den Verursacher bzw. Bauherrn umgesetzt werden müssen. Im Hinblick auf die bauliche Entwicklung von SuV-Flächen im Außenbereich und die Bilanzierung dieser Flächen im Rahmen der Flächenneuinanspruchnahme, müssten sich entsprechende Kompensationsmaßnahmen im Prinzip direkt positiv auf die Flächenbilanz von SuV-Flächen auswirken. Diese Bilanzierung ist allerdings nicht im Zusammenhang nachweisbar.

Aus rechtlicher Sicht werden solche Maßnahmen als Kompensationsmaßnahmen oder -flächen bezeichnet und sind im Bundesnaturschutzgesetz geregelt (BNatSchG §§ 13-15). Dort wird zunächst angeführt, dass entsprechende Eingriffe möglichst zu vermeiden sind: „Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher vorrangig zu vermeiden. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich

ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren." Als Eingriffe zählen „[…] Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können." (§ 14 Abs. 1 BNatSchG). Dazu zählt die „land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung" nicht, sofern „dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden." (ebd. Abs. 2). Als Ausgleich einer Beeinträchtigung gilt eine Maßnahme dann, wenn die durch den Eingriff beeinträchtigten „Funktionen des Naturhaushalts in gleicher Weise wiederhergestellt" und das „Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist" (§ 15 Abs. 2 BNatSchG). Neben dem BNatSchG können auch andere Rechtsgrundlagen mit Blick auf Kompensationsmaßnahmen Anwendung finden, z. B. das BauGB (§ 1a Abs. 3 BauGB: Kompensation im Zusammenhang mit Bauplanungen), div. Landesnaturschutzgesetze und je nach Art des Eingriffs weitere Rechtskreise (Forstrecht, Wasserrecht). Viele regionale oder kommunale Naturschutz- und Landschaftspläne sowie Flächennutzungspläne enthalten zudem häufig Vorgaben zu geeigneten Ausgleichsflächen und Maßnahmen. Eine Quantifizierung ist hier allerdings in Ermangelung entsprechender Daten, bezogen auf Deutschland nicht möglich.

2.7. Das 30 Hektar-Ziel

Umweltpolitisches Ziel: Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme

Die Flächenneuinanspruchnahme hat Auswirkungen auf die Umwelt. Sie steht im Zusammenhang mit dem Verlust natürlicher Lebensräume und der damit einhergehenden Reduktion der Biodiversität, der Verringerung landwirtschaftlich nutzbarer Flächen sowie der zunehmenden Versiegelung des Bodens (vgl. Kap. 2.2). Diese Veränderungen wiederum beeinflussen zu einem gewissen Grad das lokale Klima und den Wasserhaushalt und tragen zur Zersiedelung der Landschaft bei. In zahlreichen Ländern, so auch in Deutschland, ist daher die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme ein zentrales umweltpolitisches Ziel (vgl. Kap. 2.7). Es dient dem Schutz natürlicher Ressourcen und fördert eine nachhaltige Entwicklung (LABO 2020: 56). Als Voraussetzung für eine Neuausrichtung der Flächensparziele wird die Schaffung zeitlich stabiler und konsistenter Datengrundlagen (durch das Vermessungswesen) gesehen während zugleich die Bereitstellung präziser Daten über die „tatsächliche Nutzung" (Schmitz et al 2021: 168) gefordert wird. Bund und Länder haben verschiedene Anstrengungen unternommen, um diese Voraussetzungen zu schaffen (z. B. durch die Einführung des ALKIS-Standards sowie konzeptionelle und methodische Arbeiten; s. etwa UBA 2023: Flächenmonitoring und Flächenverbrauch im internationalen Vergleich – Methoden und Daten.)

Flächenneuinanspruchnahme: 30-Hektar-Ziel bis 2030, Netto-Null bis 2050

Das **30-Hektar-Ziel** ist ein umweltpolitisches Ziel, das in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland festgelegt wurde. Es besagt, dass in einem ersten Schritt die tägliche Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2030 auf maximal 30 Hektar zu reduzieren ist. In einem zweiten Schritt soll dann der Flächenverbrauch bis 2050 auf null reduziert werden. Letzteres soll über eine Flächenkreislaufwirtschaft erreicht werden – d. h. es werden nur noch Flächen für Siedlungs- und Verkehrsfläche in Anspruch genommen, die bereits vorher entsprechend genutzt wurden. Das 30-Hektar-Ziel fokussiert die Siedlungs- und Verkehrsfläche, um „fruchtbare Böden zu erhalten" (Website UBA a). Aktuell werden rd. 1,42 Mio. ha in Deutschland für Wohnungsbau genutzt; in den letzten Jahren kamen jährlich rd. 11.000 ha hinzu – das entspricht etwas mehr als 28 ha/Tag.

Zielkonflikt zwischen Wohnungsbau und 30-Hektar-Ziel

Angesichts der Flächenkonkurrenzen sowie vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es zuletzt offenbar trotz stagnierenden Wohnungsbaus nicht gelungen ist, die Inanspruchnahme von Wohnungsbauflächen pro realisierter Wohnung signifikant zu senken, muss die Frage gestellt werden, inwieweit die ambitionierten Ziele zur Senkung der Neuinanspruchnahme von Flächen für SuV-Flächen mit anderen politischen Zielen, wie der Sicherung einer ausreichenden Versorgung mit Wohnraum übereinzubringen ist. Im Sinne eines Einstiegs in den Flächenkreislauf wird hier u. a. mit Nach- und Umnutzungen sowie darüber hinaus auch mit Nachverdichtung in verschiedener Art als Möglichkeit argumentiert. Auch diese Strategien müssen hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit bewertet werden (vgl. hierzu Kap.4).

Weitere Zielkonflikte z. B. zwischen der Energiewende und dem 30-Hektar-Ziel möglich

Darüber hinaus sind auch weitere Zielkonflikte erkennbar, die in Betracht gezogen werden müssten – in dieser Studie allerdings nicht im Vordergrund stehen sollen. Beispielsweise sind die neu bebauten Flächen, die als Teil der „Energiewende“ z. B. für den Bau von Windrädern, Solarparks etc. genutzt werden, der Inanspruchnahme zuzurechnen – ebenso z. B. Flächen für eine (andere) gewerbliche Nutzung, auf denen jedoch (auch) Energie erzeugt wird (Prosuming durch integrierte Photovoltaik usw.). Auch der Bau von Infrastrukturen zur Sicherung der Daseinsgrundvorsorge (Feuerwehr, Schule, Kita …) kann – sofern außerhalb bereits bestehender SuV-Flächen realisiert – hinzugezogen werden, wenngleich diese Nutzung hinsichtlich der genutzten Flächenanteile hinter den Wohnungsbauflächen deutlich zurückbleibt.

2.8. Nutzungsvielfalt von Wohnbauflächen

Wohnbauflächen dienen längst nicht nur dem Wohnungsbau – sie erfüllen viele Zwecke

Zum einen ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Inanspruchnahme von Fläche nicht zwangsläufig eine vollständige Versiegelung nach sich zieht. Zugleich ist zu konstatieren, dass insbesondere Wohnbauflächen häufig gleich mehrere Zwecke erfüllen, also neben dem reinen Wohnen auch andere Nutzungen ermöglichen. Hierauf soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

Neue Leipzig Charta: Nutzungsmischung als Grundlage moderner Stadt- und Quartiersentwicklung

Zeitgemäße Leitbilder für Stadt- und Quartiersentwicklung[5] setzen auf einen hohen Grad funktionaler Durchmischung. Das spiegelt sich auch in der Entwicklung moderner Wohngebiete, wo jedenfalls bei qualitätvoller Planung oft eine Vielfalt unterschiedlicher Funktionen vorgesehen ist. Insgesamt dienen Wohngebiete nicht nur als Orte zum Wohnen, sondern tragen wesentlich zur Lebensqualität, zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie in gewissem Umfang auch zu ökologischen Zielen bei. Auf einige dieser Aspekte wird im Folgenden kurz eingegangen:

- **Grundfunktion Wohnen:** Primär bieten Wohnbauflächen Bewohnern einen Ort zum Leben. Meist wird ein Mix unterschiedlicher Typologien entwickelt, die Haushalten in unterschiedlichen Lebensphasen und aus verschiedenen Milieus eine Perspektive bieten,
- **Funktion als Wohn- und Arbeitsort:** Durch den Wandel der Arbeitswelt (remote work), werden immer höhere Ansprüche and die direkte Wohnsituation gestellt. Dies betrifft die Wohnung selbst aber auch eine gute technische Infrastruktur (High-Speed Internet) sowie die infrastrukturelle Ausstattung des Quartiers.
- **Soziale Funktion:** Austausch und Interaktion zwischen Haushalten sowie die Integration verschiedener sozialer oder kultureller Gruppen wird beispielsweise

[5] Verwiesen sei hier auf Konzepte, wie die „15-Minuten-Stadt“ oder auch die „Neue Leipzig Charta“; insbesondere letztere setzt in deutlicher Abgrenzung zur funktionalistischen Charta von Athen deutlich auf die Mischung von Nutzungen innerhalb der Europäischen Stadt

durch soziale Infrastrukturen gefördert; dies stärkt den sozialen Zusammenhalt. Dazu zählen Kindergärten, Schulen, Seniorenheime oder Gemeinschaftszentren. Wohngebiete bieten Raum für Vielfalt und Inklusion.

- **Wirtschaftliche Funktion:** Wohnbauflächen haben meist einen positiven Einfluss auf die lokale Wirtschaft; es entsteht Bedarf an Dienstleistungen und Produkten auch im Quartier. Supermärkte, Dienstleistungsunternehmen, Handwerksbetriebe oder Gastronomie bedienen die Bedürfnisse der Menschen. Darüber hinaus erhöhen gut geplante und gestaltete Wohngebiete mit einer durchmischten und guten Sozialstruktur den Wert von benachbarten Grundstücken und Immobilien. Im Umfeld können erfahrungsgemäß auch Sanierungsmaßnahmen angestoßen werden.
- **Freizeit- und Erholungsfunktion:** Neben der Grundfunktion Wohnen bieten Wohngebiete Platz für Freizeit und Erholung. Öffentliche Parks, Sporteinrichtungen, Spielplätze oder Wanderwege in der Nähe fördern eine hohe Lebensqualität und ermöglichen es den Bewohnern, ihre Freizeit zu genießen.

Ökologische Funktion: Wohngebiete können auch wichtige ökologische oder naturnahe Funktionen übernehmen. Hier kommt es maßgeblich auf den Entwurf, Gestaltung und den Umgang mit Dichte an. Die Kombination aus (öffentlichen) Grün- und Wasserflächen, Bäumen und (privaten) Gärten zielt auf ein ausgewogenes Mikroklima; Luftqualität und Biodiversität sollen erhalten bleiben. Zudem kann die Anlage von z. B. begrünten Wällen oder Dämmen etc. zur Reduzierung von Lärm und Schadstoffen beitragen, die Versickerung von Regenwasser erfolgt ebenfalls im Quartier („Schwammstadt“: Gründächer und -fassaden …).

Qualitätvolle Planung kann das Ziel Flächensparsamkeit unterstützen

Die hohe Dichte von unterschiedlichen Funktionen und Nutzungsarten bzw. die Vielfalt der Nutzungen, die nebeneinander auf Wohnbauflächen existieren können, unterstützen das Ziel der Flächensparsamkeit. Gut geplante und entworfene Neubau-/Wohnsiedlungen mit hoher städtebaulicher Qualität sowohl im Mehr-, als auch Einfamilienhaus-Segment ermöglichen Wohnen für mehrere Generationen gleichzeitig und bieten auch für mehrere Generationen nacheinander ansprechende Wohnperspektiven. Wenn für die wichtige Nutzung Wohnen mit allen Folge-Nutzungen schon Fläche genutzt wird, sollte darauf geachtet werden, diese möglichst effizient auszunutzen.

3. Verfügbare Baulandkapazitäten als Schlüsselfaktor

Das vorliegende Gutachten befasst sich mit der Frage, inwieweit das 30-Hektar-Ziel bzw. das Ziel der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme mit dem gleichzeitig verfolgten Ziel einer angemessenen Versorgung der Bevölkerung mit (bezahlbarem) Wohnraum vereinbar ist. Es wird deutlich, dass die Einhaltung des 30-Hektar-Ziels unter Einbeziehung der Wohnungsbauflächen die rechtzeitige Realisierung von ausreichend Neubau-Wohnungen verhindern kann. Gleichzeitig gilt die Bautätigkeit bzw. die Bauwirtschaft als wichtiger Einflussfaktor auf die wirtschaftliche Entwicklung.

3.1. Standortfaktor (Wohn-) Bauland

Bauland als Voraussetzung für die Schlüsselbranche Bauwirtschaft

Die Verfügbarkeit von Bauland ist von zentraler Bedeutung für den Wirtschaftsstandort, insbesondere für die Bauwirtschaft und die Wohnungsversorgung. Die Bauwirtschaft ist ein wesentlicher Wirtschaftszweig, der erheblich zur Volkswirtschaft beiträgt,

indem er Wohnraum schafft, Arbeitsplätze generiert und das Wirtschaftswachstum fördert. Die Verfügbarkeit von Bauland stellt dabei einen kritischen Faktor dar, da sie die Grundlage für Bauprojekte sowie die Erweiterung städtischer Infrastrukturen bildet. (IW Köln 2024: 4 ff.) Ein Grund dafür, dass die Bauleistungen neuer Wohnungen seit Jahren sinken, liegt darin begründet, dass in den vergangenen Jahren zu wenig Bauland durch die Kommunen ausgewiesen wurde. Dies wird weithin als ein langfristiges strukturelles Problem angesehen (vgl. Immobilien Zeitung / Faller 2025, S. 3).

Wohnraum und Wohnbauland sind Voraussetzung für die Versorgung (auch) der erwerbstätigen Bevölkerung mit bezahlbaren Wohnungen

In vielen Regionen Deutschlands ist Bauland knapp, was die Schaffung neuen Wohnraums erschwert und zu steigenden Immobilien- und Mietpreisen führt. Eine ausreichende Verfügbarkeit von Bauland ist wichtig, um den Bedarf an bezahlbarem Wohnraum zu decken und die Wohnungsversorgung sicherzustellen. Neben dieser primären Bedeutung des (Wohn-) Baulands für die Versorgung der Bevölkerung führt die (regional) unzureichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum jedoch zu weiteren Problemen. In diesem Fall kann der Wohnungsmarkt zum Nadelöhr für den Arbeitsmarkt und die Personalplanung in den örtlichen Betrieben werden.

Fachkräftemangel ist ein zentrales Problem vieler Industriebetriebe

Dies zeigen auch die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage der DIHK, an der mehr als 2.200 Unternehmen aus ganz Deutschland teilgenommen haben. Dort wurde zwar nicht direkt nach dem Standortfaktor Wohnbauland gefragt, sondern nach der Verfügbarkeit von Gewerbe- und Industrieflächen – der Indikator erhielt eine durchschnittliche Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit auf einem Wert wie weniger Jahre zuvor (2020; vgl. DIHK 2023: 7). Gleichzeitig wurde – mit Blick auf die Entwicklung gewerblicher Flächen – die „Dauer und Komplexität von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ (Wert von 5,0[6]; zuvor 4,4) als erheblicher Wettbewerbsnachteil bemängelt, was auf eine fehlende (zeitnahe) Verfügbarkeit von Bauflächen hinweist. Aber auch die „Verfügbarkeit von Fachkräften“ erreichte nur einen unterdurchschnittlichen Wert von 4,2 und hat sich zudem deutlich verschlechtert (2020: 3,7; vgl. ebd.: 5).

Wohnraum ist Voraussetzung für die Gewinnung von Fachkräften aus dem In- und Ausland

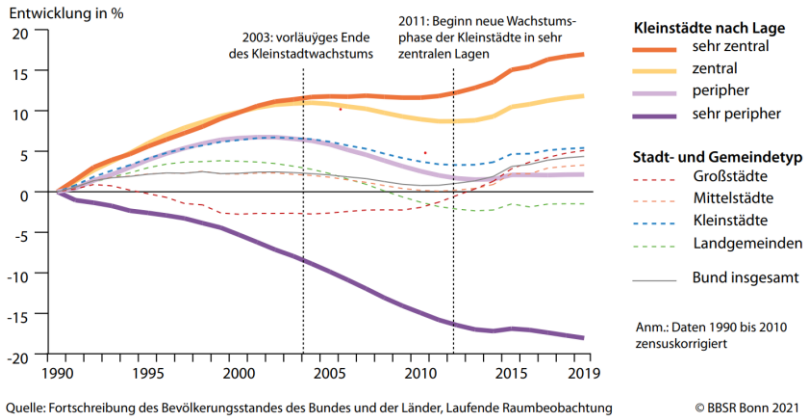
Eine Voraussetzung für die (lokale bzw. regionale) Verfügbarkeit von Fachkräften bzw. deren Zuwanderung ist die Verfügbarkeit von bezahlbaren Wohnungen. Darauf ist meist mit Blick auf bestimmte Berufsgruppen und/oder Regionen oft hingewiesen worden; zuletzt durch eine Studie des IW Köln im Auftrag des BBSR (vgl. BBSR 2024). Entsprechend dieser Studie unterstützen bereits heute knapp 17 Prozent der deutschen Unternehmen ihre Mitarbeitenden direkt oder indirekt mit Wohnraum, um sie so zu gewinnen oder zu halten (vgl. ebd.: 46). Die Bereitstellung (bezahlbaren) Wohnraums gilt zudem als wesentliche Voraussetzung für die Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland.[7] Noch größer ist jedoch das Zuzugspotenzial von Fachkräften aus dem Inland in nachgefragte Regionen (vgl. BBSR 2024: 30 ff). Daher wird die „Stadt-Land-Frage“ wieder intensiver diskutiert. Die Beobachtung von Wanderungsmustern in den vergangenen Jahren mit einer zunehmenden Verstädterung in Groß- und später auch Kleinstädten (vgl. BBSR 2021: 28) und – offenbar gleichzeitig – gegenläufiger Trends im Sinne einer neuen „Landlust“ (Berlin-Institut 2022) macht dies deutlich.

---

6 …auf einer Skala von 1 „klarer Wettbewerbsvorteil“ bis 6 „nicht wettbewerbsfähig“

7 vgl. hierzu etwa den Beitrag von A. Sauer (2024), wo er auf Herausforderungen am Wohnungsmarkt für ausländische Fachkräfte hinweist: „Durch die angespannte Lage auf vielen Wohnungsmärkten gewinnt die Wohnungsfrage […] eine hohe Relevanz für die […] Förderung der internationalen Fachkräftemigration. (ebd.: 19)

Abbildung 6: Bevölkerungswachstum in Kleinstädten stärker als in Großstädten?



Quelle: BBSR (2021): 28 Originaltitel: Bevölkerungsentwicklung in Kleinstädten nach Lage und im Vergleich nach Stadt- und Gemeindetyp 1990 bis 2019

Gleichwertige Lebensverhältnisse und Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme: Ziele stehen in Wechselwirkung zueinander

Die angesprochenen Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands bzw. die räumliche Polarisierung von Wachstum und Schrumpfungsprozessen wird häufig im Zusammenhang mit der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse diskutiert.[8] Auch das 30-Hektar-Ziel (vgl. Kap. 2.7) steht in einem komplexen Verhältnis dazu. Beide Ziele sind wesentliche Bestandteile der nachhaltigen Entwicklungsstrategie, doch ihre Vereinbarkeit ist von Spannungen geprägt. Ein Ansatz zur Erreichung beider Ziele – gleichwertige Lebensverhältnisse und schonender Umgang mit Flächenressourcen – besteht eben im angesprochenen Vorrang der Innenentwicklung, also der weiteren Verdichtung bestehender Siedlungsstrukturen. Dadurch sollen der Flächenverbrauch reduziert und gleichzeitig die Infrastruktur und Dienstleistungen in bestehenden Siedlungsgebieten verbessert werden (Henger 2019: 246 f.).

Innenentwicklung kann Lebensqualität verbessern – durch Erhalt von Freiflächen. Aber: Der Verzicht auf Außenentwicklung kann auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Regionen erschweren.

Eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit dem 30-Hektar-Ziel trägt zum Erhalt von Freiflächen und zur Reduzierung der Bodenversiegelung bei, was v. a. in städtischen Gebieten zu einer höheren Lebensqualität führen und so dabei helfen kann, gleichwertige Lebensverhältnisse zu sichern (UBA 2018: 16). Allerdings kann die Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme in strukturschwachen Regionen kontraproduktiv wirken, wenn die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen behindert wird. Dadurch würden Ungleichheiten zwischen städtischen und ländlichen Regionen weiter verstärkt (UBA 2021b: 18). Der Raumordnung, die durch die effiziente Nutzung von Flächenressourcen ökologische und sozioökonomische Ziele erreichen soll, kommt die Aufgabe der engen Koordination und sorgfältigen Planung auf allen Verwaltungsebenen zu (Bund, Länder, Kommunen; Tietz et al. 2012: 22 ff.).

„Es kommt drauf an" – auf die regionalen Verhältnisse und die Zusammenarbeit der politischen Ebenen. Und: ohne neue Flächenpotenziale wird es mancherorts nicht gelingen, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen!

Die Vereinbarkeit beider Ziele – der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse – erscheint also grundsätzlich möglich, trotz aller Schwierigkeiten, die mit der Einhaltung des 30-Hektar-Ziels angesichts der aktuellen Situation verbunden sind (vgl. Kap. 3.2). Doch wird in der Raumordnung darauf zu achten sein, die unterschiedlichen Potenziale und Restriktionen der Regionen angemessen zu berücksichtigen. Einerseits wird das für die nachfragestarken Regionen bedeuten müssen, hier (auch) die Erschließung neuer Flächen (wieder) stärker in den Blick zu nehmen, um die Baulandbereitstellung als Schlüsselfaktor für

[8] Die Erreichung „gleichwertiger Lebensverhältnisse" wird in Art. 72 GG als Staatsziel angesprochen, weshalb der Bund Gesetzgebung an sich ziehen kann. In § 2 Abs. 2 Nr. 1 des ROG wird von „ausgeglichenen sozialen, infrastrukturelle, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Verhältnissen" als Ziel der Raumordnung gesprochen.

die wirtschaftliche Entwicklung sicherzustellen. Auch in weniger nachgefragten Regionen wird die Frage gestellt werden, ob allein mit der (ggfs. besonders herausfordernden und nur eingeschränkt möglichen; vgl. Kap. 4) Innenentwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse erreichbar sind – weshalb auch dort einige Kommunen womöglich neue Bauflächen ausweisen wollen.

3.2. Bebauungsdichte und Baulandreserven

Schon der BBSR-Dichtewert von 24 Wohnungen pro Hektar wird in Flächenstaaten nicht immer erreicht – Niedersachsen liegt bei 18 Whg./ha

Bei Berechnungen zu der Frage, wie lange Baulandreserven reichen, um Wohnungsbedarfe zu decken, kommt der Bebauungsdichte zentrale Bedeutung zu. Für die Modellierung haben wir in Kap. 3.3 vor allem die Dichtewerte des BBSR genutzt: 24 Wohnungen pro Hektar entspricht demnach der Planungsrealität und 40 Wohnungen pro Hektar wäre ein Zielwert (für verdichtete Kreise und Großstädte[9]; vgl. BBSR 2022: 76). Allerdings existieren keine weiteren bundesweiten Querschnittsauswertungen, daher kann ansonsten lediglich auf unterschiedliche Stichproben zurückgegriffen werden:

- Die niedersächsische NBank hat 2020 in ihrer Wohnbauland-Umfrage ein Wohnbaupotenzial von 87.000 Wohnungen auf Reserveflächen niedersächsischer Kommunen ermittelt, was einer Dichte von 18 WE/ha entspricht. Dieser Dichtewert setzt eine realistische Untergrenze für den Wohnungsbau in einem Flächenstaat mit höherem Anteil an individuellem Wohnungsbau (vgl. NBank 2020: 5).

Darüber hinaus können auch Dichtewerte herangezogen werden, die den Kommunen in Regional- und Landesplänen vorgegeben werden. Sie wurden in der Studie des BBSR zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen ebenfalls berücksichtigt:

Regionalplanung setzt Dichtewerte von 20 Whg./ha bis – in Ausnahmefällen – 90 Whg./ha an

- Der Regionalverband Ruhr nutzt zur Berechnung des Siedlungsflächenbedarfs für die Ruhrgebietskommunen Dichtewerte von **20-35 / 30-45 / 40-60 WE/ha** (brutto) bei Siedlungsdichten unter 1.000 / 1.000 bis 2.000 / über 2.000 Einwohner je km². Es werden nur für verdichtete Großstädte wie Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen usw. Dichtewerte ab 40 WE/ha verwendet (vgl. RVR 2022: 5).
- Die Region Stuttgart wendet Bruttowohndichten für Kommunen je nach zentralörtlicher Funktion von **50 bis 90 WE/ha** an (vgl. BBSR 2022: 76).
- Im LEP Landesentwicklungsplan Hessen werden Mindestdichtewerte zwischen 20 bis 60 WE/ha je nach Region und Strukturraum verwendet.

Die Berechnungen des BBSR zu Nachverdichtungspotenzialen gehen teils von extrem hohen Dichtewerten aus, die in der Praxis kaum umsetzbar scheinen

In den Berechnungen des BBSR zu den Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen (vgl. Kap.3.4) werden – obwohl in allein 75 Prozent der untersuchten Gebiete de factor nur ein Wert von 15 Whg/ha erreicht wurde – allerdings auch Dichtewerte verwendet, die als Zielwerte mit bis zu 80 WE/ha für sämtliche städtischen Kreise in Deutschland und bis zu 100 WE/ha für alle kreisfreien Großstädte enorm hohe Dichten annehmen, wie sie in der Realität nur sehr selten vorzufinden und nur unter großen Widerständen aus Gesellschaft und Politik umzusetzen sind. Durch diese äußerst ambitionierten (Ziel-) Werte wird jedoch viel stärker ein auskömmliches Flächenpotenzial zur Deckung der Wohnungsbedarfe suggeriert, als es bei praxisnahen Dichtewerten vorliegt.

[9] Die Ergebnisse beruhen auf der Auswertung von 335 Wohnbauplanungen in 87 Modellkommunen aus zehn Jahren. Demnach entspricht die Dichte von 24 Whg/ha der dortigen Planungsrealität; 40 Whg/ha wird als Zielwert für höher- und hochverdichtete Räume und untere Grenze für städtische Kreise und kreisfreie Großstädte sowie obere Grenze für ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen gesehen (vgl. BBSR 2022: 76 f sowie Tab. 3-6). In 250 der Wohngebiete gab es nur Einfamilienhäuser mit einer Dichte von nur knapp 15 Einheiten pro Hektar.

Der angenommenen bzw. tatsächlich realisierbaren Bebauungsdichte kommt somit eine zentrale Bedeutung bei der Frage zu, wie umfangreich die Flächenreserven sein müssen, um die aufgezeigten Bedarfe zu decken.

3.3. 30 Hektar-Ziel und die Wohnraumversorgung in Deutschland

Weiterer Anstieg und zunehmende Alterung der Bevölkerung prognostiziert – darin resultiert eine wachsende Nachfrage nach Wohnraum

Nach Berechnungen des BBSR in der Raumordnungsprognose 2045 ist in Deutschland mit einer um 2,7 Prozent steigenden Bevölkerungszahl auf 85,5 Mio. Einwohner zu rechnen. Die Annahme für den deutlichen Anstieg der Bevölkerung bis 2024 begründet das BBSR mit gestiegenen Außenwanderungsgewinnen (v.a. durch den Ukrainekrieg), einem steigenden Durchschnittsalter bzw. einem wachsenden Anteil der älteren Bevölkerung. Die Annahmen zu Mortalität und Fertilität wurden dagegen gegenüber früheren Bevölkerungsvorausberechnungen kaum verändert.

Das spricht für eine wachsende Nachfrage nach Wohnraum, auch wenn noch keine neuere Haushalts- und Wohnungsbedarfsprognose vorliegt. Doch die fortschreitende Alterung der Bevölkerung befördert den Trend zu kleineren Haushalten, sodass neben der wachsenden Einwohnerzahl ein weiterer Einflussfaktor für eine zunehmende Zahl an Haushalten mit Wohnungsbedarf besteht (BBSR 2024a). Während die Bevölkerung im Rentenalter demografisch bedingt am stärksten wachsen wird, wird aber auch die Anzahl der Kinder und Jugendlichen und der Haushalte, in denen Kinder wohnen, wachsen. Dagegen geht der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurück.

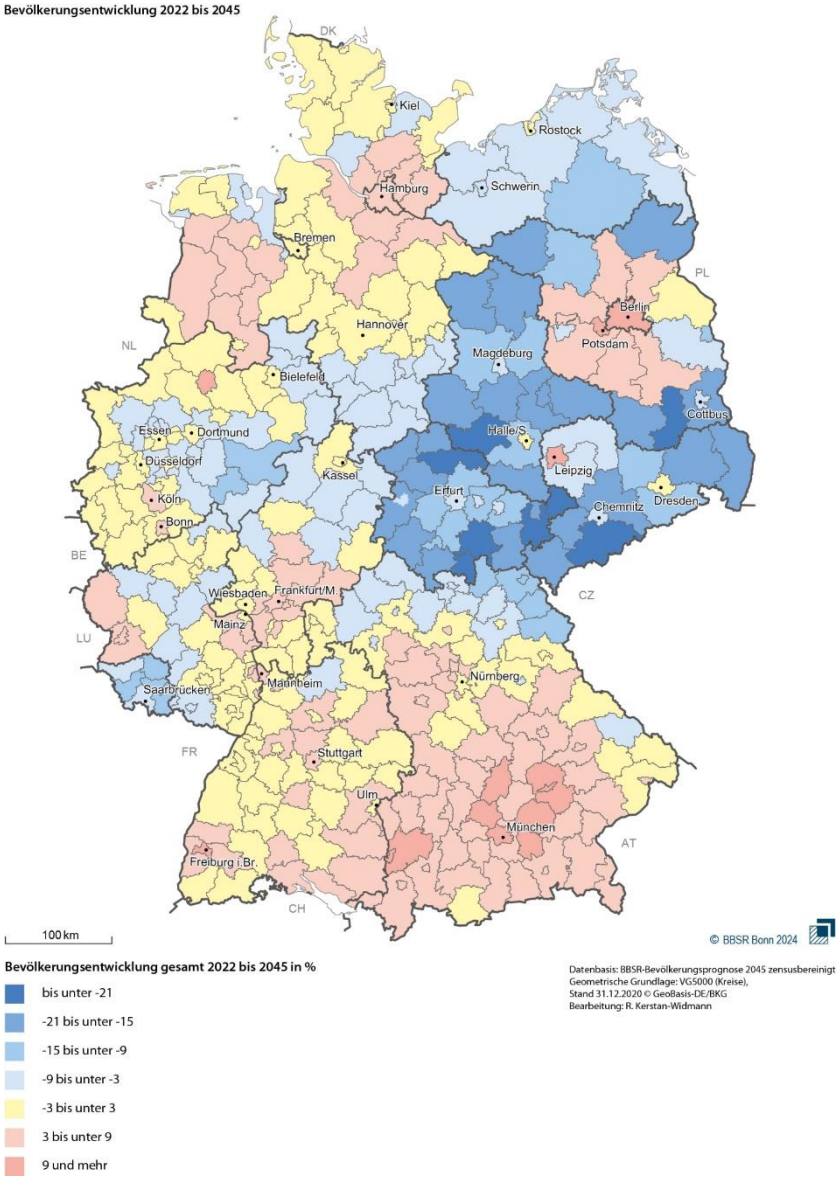
„Im Westen nichts Neues“ – im Osten aber auch nicht: Schrumpfung und Wachstumsregionen verstetigen sich

Aber auch hinsichtlich der räumlichen Auswirkungen werden sich Trends fortsetzen. Die Bevölkerungszahlen werden in weiten Teilen Ostdeutschlands, mit Ausnahme von Berlin und Umland sowie einigen stabilen bis wachsenden Städten, weiter zurückgehen. In Westdeutschland wird sich das Nebeneinander von wachsenden, stabilen und schrumpfenden Regionen verstetigen. Das spricht für Wachstum in weiten Teilen Bayerns und Baden-Württembergs, im westlichen Niedersachsen, in Südhessen und in der Region Hamburg sowie Schrumpfung in Teilen Südniedersachsens, Nordhessens, dem Saarland und im östlichen Nordrhein-Westfalen.

Steigender Wohnraumbedarf in den wachsenden Agglomerationen

Im Unterschied zur vorherigen Bevölkerungsprognose, die noch von einer sinkenden Bevölkerungszahl ausging, rechnet das BBSR also mit einem bundesweiten Zuwachs, der sich vor allem in strukturstarken und dynamischen Regionen fortsetzen wird. Gerade dort wird der Bedarf an Wohnungen noch weiter steigen, während er sich in den schrumpfenden Regionen z. B. in Ostdeutschland rückläufig entwickeln wird.

Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung 2022 bis 2045

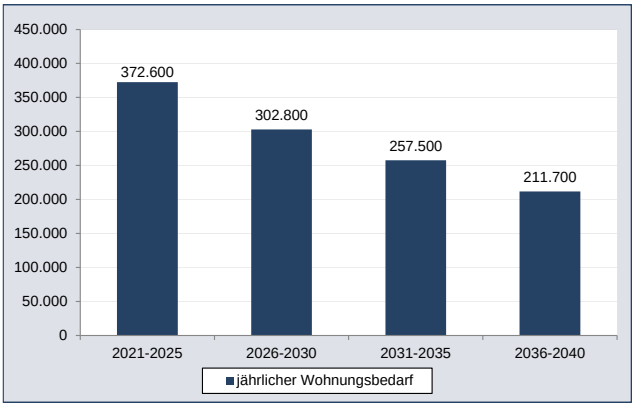


Quelle: BBSR 2024: Raumordnungsprognose 2045, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/bevoelkerungsprognose-2045.html

IW Köln kommt in der Tendenz zu ähnlichen Prognoseergebnissen, wie das BBSR

Die jüngste Prognose des Wohnungsbedarfs in Deutschland wurde vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) aufbauend auf einer eigenen Bevölkerungsvorausschätzung vorgelegt (vgl. IW 2024b). Auch das IW rechnet mit einem Wachstum, wobei der höchste Bevölkerungsstand 2035 mit einem Plus von 2,1 Mio. Personen gegenüber 2021 erreicht wird. Aber auch bis 2040 wird gegenüber 2021 noch ein Plus von 1,9 Mio. Personen erwartet. Schrumpfung und Wachstum bilden kleinräumig ähnliche Muster aus wie beim BBSR.

Abbildung 8: Entwicklung der Wohnungsbedarfe in Deutschland



InWIS 2024, Datenbasis: Institut der deutschen Wirtschaft (IW Köln 2024b), eigene Darstellung

IW Köln: Wohnungsbedarf von aktuell 370.000, ab 2026 etwa 300.000 Wohnungen pro Jahr – bei zuletzt deutlich weniger Fertigstellungen

Für den Zeitraum 2021 bis 2025 ermittelte das IW darauf aufbauend einen Wohnungsbedarf von 372.600 Wohnungen, der aufgrund der Zuwanderung so hoch ist, aber der in den folgenden Fünfjahreszeiträumen stetig sinkt. Im Zeitraum 2026 bis 2030 liegt der Bedarf bei 302.800 Wohnungen, ein Rückgang um fast ein Fünftel. Allerdings, so das IW, liegt der Bedarf immer noch höher als die Bautätigkeit in den vergangenen Jahren. Erst ab 2030 sinkt der Bedarf unter das aktuelle Bautätigkeitsniveau.

Das IW Köln resümiert, dass auch in Zukunft die Wohnungsbedarfe regional unterschiedlich verteilt sein werden, wenngleich sie insgesamt überall leicht zurückgehen:

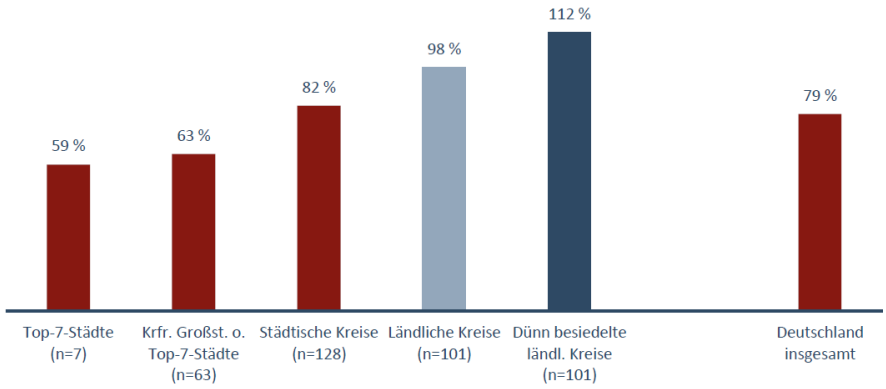
- Besonders in Bayern, Baden-Württemberg und den Stadtstaaten (vor allem Berlin), wird der Wohnungsbedarf in Relation zur Bevölkerungszahl groß ausfallen.

Allein in Berlin müssten derzeit mehr als 30.000 Wohnungen pro Jahr errichtet werden, um den Bedarf zu decken. Es hätte den fünfhöchsten Bedarf aller Länder, während es vom Bevölkerungsumfang her „nur“ an achter Stelle steht.

Ungünstige Bedarfsdeckung in den (dichten) Großstädten

Bei der Differenzierung nach Kreisen und kreisfreien Städten erläutern die Autoren, dass das Verhältnis zwischen realisierten Baufertigstellungen zwischen 2021 und 2023 und dem Bedarf zwischen 2021 bis 2025 gerade dort ungünstig ausfällt, wo auch die größte Bevölkerungsdichte und bauliche Dichte besteht, nämlich in den Top-7-Städten, allen Großstädten, städtisch geprägten Kreisen. Das entspricht der Hälfte aller Gebietskörperschaften und allen stärker verdichtet bebauten Kreisen und Städten.

Abbildung 9: Relation der Fertigstellungen p. a. (2021-2023) zum Wohnungsbedarf (2021-2025)



Institut der deutschen Wirtschaft (2024)

Hoher Bedarf dort, wo Bauland schon jetzt knapp ist

Die Wohnungsbedarfe sind demnach vor allem dort hoch, wo bereits eine höhere bis hohe bauliche Dichte vorherrscht und die Nutzungskonkurrenzen um die verbleibenden Bebauungsreserven in der Innenentwicklung entsprechend besonders hoch sind.

IW Köln: moderate Prognose im Vergleich mit anderen Instituten

Neben dem IW Köln und dem BBSR haben auch andere Institute Prognosen vorgelegt. Die neueste Prognose des IW Köln bleibt mit ihrem kurz- bis mittelfristigen Bedarf von jährlich über 370.000 Wohnungen für 2021 bis 2025 nur leicht unterhalb der Ergebnisse des Pestel-Instituts mit 385.000 bis 400.000 Wohnungen für 2024/2025 bzw. bulwiengesa mit 420.000 Wohnungen[10]. Zieht man die zu erwartenden Baufertigstellungen im Bestand (vgl. Kap. 4) vom Bedarf ab, entsteht eine Größenordnung an Wohnungen, für die Wohnbaufläche benötigt wird:

Bedarf: 930 – 1.100 Wohnungen pro Tag auf neuen Wohnbauflächen

- Bei kurz- bis mittelfristigen Bedarfen von 370.00 bis 420.000 Wohnungen p.a.
- abzgl. 32.000 Wohnungen, die durch Neubau im Bestand geschaffen werden[11]

wären 340.000 bis 390.000 Wohnungen zusätzlich auf Wohnbauflächen zu errichten. Das entspricht rd. 930 bis 1.100 Wohnungen pro Tag.

Tabelle 1: Ermittelte Wohnungsbedarfe im Überblick

Zeitraum / Jahr	2021-2025	2026-2030	2031-2035	2036-2040	2024	2025	2026-2028
	Institut der deutschen Wirtschaft				Pestel-Institut		Bulwiengesa
WE-Bedarf pro Jahr	372.600	302.800	257.500	211.700	400.000	385.000	400.000
abzgl. Baufertigstellungen im Bestand	32.000	32.000	32.000	32.000	32.000	32.000	32.000
Bedarf Wohnungsneubau	340.600	270.800	225.500	179.700	368.000	353.000	368.000
Neubaubedarf pro Tag	933	742	618	492	1.008	967	1.008

InWIS 2024, Datenbasis: Institut der deutschen Wirtschaft 2024b; bulwiengesa 2024; Pestel-Institut 2024

Um den Bedarf an Wohnbauflächen zu ermitteln, sind die Wohnungsbedarfe mit Dichtewerten im Wohnungsbau zu verknüpfen. Hierfür werden Dichtewerte in Anlehnung an die vom BBSR ermittelten Dichtewerte angesetzt (vgl. hierzu auch Kap. 3.2):

BBSR legt als Planungsrealität Dichte von 24 WE / ha an – Zielwert liegt bei 40 WE/ ha

Zum einen eine Dichte von 24 WE/ha (brutto). Diese Dichte bildet für das BBSR „die aktuelle Planungsrealität ab"; sie basiert auf der Auswertung von 335 Wohnbauplanungen von 87 Modellkommunen aus den vergangenen 10 Jahren (s. BBSR 2022: 76).

Zum anderen eine Dichte von 40 WE/ha (brutto). Dies ist der Zielwert für höher- und hochverdichtete Räume und untere Grenze für städtische Kreise und krfr. Großstädte bzw. obere Grenze für ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen (vgl. BBSR 2022: 76 f sowie Tab. 3-6).

[10] Die ältere Prognose des IW für 2021 bis 2025 ermittelte noch einen Bedarf von 308.000 Wohneinheiten p. a. (vgl. BBSR 2022: S. 78)

[11] Laut Destatis betrugen die Baufertigstellungen durch Bestandsmaßnahmen deutschlandweit im Zeitraum 2014 bis 2023 31.700 Wohnungen, aufgerundet auf 32.000 Wohneinheiten. Dies entspricht 11 Prozent aller Baufertigstellungen von Wohnungen (vgl. Website Destatis c). Es wird angenommen, dass diese Summe auch in Zukunft erzielt werden kann

Tabelle 2: Wohnbauflächenbedarfe pro Tag

Zeitraum / Jahr	2021-2025	2026-2030	2031-2035	2036-2040	2024	2025	2026-2028
	Institut der deutschen Wirtschaft				Pestel-Institut		Bulwiengesa
Neubaubedarf pro Tag	933	742	618	492	1.008	967	1.008
Ø Dichtewert lt. BBSR: 24 WE/ha							
Flächenbedarf (brutto) in ha	38,9	30,9	25,7	20,5	42,0	40,3	44,3
Dichtewert für Großstadt / städtischer Kreis lt. BBSR: 40 WE/ha							
Flächenbedarf (brutto) in ha	23,3	18,5	15,4	12,3	25,2	24,2	26,6

InWIS 2024, Datenbasis: Institut der deutschen Wirtschaft 2024b; Bulwiengesa 2024; Pestel-Institut 2024; BBSR 2024; RVR 2022; eigene Berechnungen; grün = hier wäre das 30 ha-Ziel erreichbar, wenn 66 % der 30 ha zukünftig für den Wohnbau genutzt werden. Der Prozentwert basiert auf der Erkenntnis des BBSR (vgl. BBSR 2022), dass zwei Drittel der noch verfügbaren bundesdeutschen Gesamt-Baulandpotenziale für den Wohnungsbau vorgesehen sind. Dunkelgrün = hier wäre das 30-ha-Ziel erreichbar, wenn 47 % der neu in Anspruch genommenen Flächen für den Wohnungsbau genutzt würden – dies entspricht der aktuellen Realität (vgl. Kap. 2.4).

Einhaltung des 30-Hektar-Ziels bei Deckung des Wohnungsbedarfs nicht realistisch

Aus der vorstehenden Tabelle wird deutlich, dass das 30-Hektar-Ziel unter Einbezug der Wohnbauflächen in absehbarer Zeit nur dann erreichbar wäre, wenn es gelänge, den (ambitionierten) Zielwert von 40 Wohnungen pro Hektar im Neubau konsequent durchzusetzen und tatsächlich zwei Drittel der Flächenreserven für den Wohnungsbau zu nutzen, wie es die durch das BBSR befragten Städte und Gemeinden angeben (vgl. BBSR 2022). Beides – die dauerhafte Reservierung von zwei Dritteln der Flächenneuinanspruchnahme für den Wohnungsbau sowie die Durchsetzung der hohen Dichte – erscheint angesichts der aktuellen Planungspraxis äußerst unrealistisch. Zusammenfassend lässt sich festhalten:

- Kurz- bis mittelfristig (2021 bis 2025) müssten zwischen 23 bis 42 ha Wohnbaufläche pro Tag reserviert werden.
- Aktuell liegt der Anteil des Wohnungsbaus an der Flächenneuinanspruchnahme bei 47 Prozent. Bei der Zielsetzung von nur 30 ha pro Tag für die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr wären dies 14,1 ha. Der 30-ha-Zielwert könnte demnach bei gleichbleibendem Nutzungsanteil für das Wohnen auf kurze bis mittlere Sicht keine Bedarfsdeckung gewährleisten. Erst wenn der Anteil für das Wohnen über 80 Prozent des 30-ha-Zielwertes stiege, könnten die Wohnungsbedarfe durch Neubau innerhalb des 30-ha-Ziels gedeckt werden.
- Eine Übereinstimmung zwischen dem Ziel der Bedarfsdeckung und dem 30-ha-Ziel könnte sich bei gleichbleibendem Flächenanteil für Wohnen erst deutlich nach 2030[12] einstellen – und nur dann, wenn die notwendigen Flächen tatsächlich mobilisiert und eine stärker verdichtete Bauweise erreicht werden kann.
- Für Flächenstaaten wie Niedersachsen mit geringer Bebauungsdichte aufgrund des höheren Anteils an Ein- und Zweifamilienhäusern scheint ein Erreichen der beispielhaft angewandten Dichte von 40 Wohnungen pro Hektar in weiter Ferne.

30-Hektar-Ziel: Nur mit starker Verdichtung in den Großstädten z. B. durch Hochhäuser

Soll zwingend am 30-Hektar-Ziel festgehalten werden und die Flächen für den Wohnungsbau darunter vollständig eingerechnet werden, müsste insbesondere in den Großstädten eine erheblich dichtere Bebauung umgesetzt werden, wenn der dort weiterhin stark wachsenden Bevölkerung ausreichend Wohnungen zur Verfügung gestellt werden sollen. Das Wohnen in stark verdichteten Quartieren würde dann zur Realität für breite Schichten der großstädtischen Bevölkerung werden.

[12] Gelänge es tatsächlich, die von den Kommunen angenommenen 66 Prozent der Flächenreserven auch in der Neu-Inanspruchnahme für das Wohnen vorzusehen, könnte die Bedarfsdeckung zwischen 2028 und 2030 erstmals erreicht werden, wenn gleichzeitig die angenommenen hohen Dichtwerte erreicht werden.

Innenentwicklung allein wird den Bedarf insbesondere in den Großstädten bei weitem nicht decken können

Insbesondere in schnell wachsenden urbanen Regionen kann die Innenentwicklung allein diesen Bedarf wohl nicht abdecken (vgl. UBA 2022: 9, 13, vgl. auch Kap. 3.4 und 4). Hinzu kommt, dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen verschiedene Wohnbedürfnisse haben. Während die Innenentwicklung häufig auf Nachverdichtung und kleinere Wohneinheiten abzielt, ermöglicht die Außenentwicklung die Bereitstellung größerer Flächen, etwa für Einfamilienhäuser oder spezifische Wohnkonzepte (vgl. ebd.: 27). In Städten mit angespannten Wohnungsmärkten kann Außenentwicklung zudem dazu beitragen, den Druck zu mindern, indem sie zusätzliche Wohnflächen schafft und so das Angebot erweitert. Für den Wohnungsbau ist daher insbesondere in angespannten Märkten neben der Innenentwicklung auch Außenentwicklung erforderlich, um den vielfältigen Herausforderungen und Anforderungen gerecht zu werden. Zwar bieten viele Städte Potenziale für die Innenentwicklung, etwa durch Baulücken oder Konversionsflächen, doch sind diese Ressourcen oft begrenzt und schwer zu aktivieren (vgl. ebd.: 9, 13). Die Verfügbarkeit von Flächen innerhalb bestehender Siedlungsbereiche ist häufig unzureichend, um den wachsenden Bedarf an Wohnraum vollständig zu decken.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Einhaltung des 30-Hektar-Ziels einer auskömmlichen Bedarfsdeckung entgegensteht und nur ansatzweise möglich wäre, wenn die Bebauungsdichte im Durchschnitt nahezu verdoppelt würde; da Bedarfe vor allem in Großstädten bestehen, müsste die Dichte dort noch stärker zunehmen.

3.4. Baulandkapazitäten in der Innenentwicklung

BBSR legt 2022 umfangreiche Studie zu Innenentwicklungspotenzialen vor

In einer bundesweit repräsentativen Erhebung wurden durch das BBSR (2022) Daten erhoben und Fallstudien ausgewertet. Der flächenbezogene Untersuchungsrahmen umfasste Innenentwicklungspotenziale, weitere baureife Baulandreserven mit gesicherter Erschließung und zusätzliche langfristige Baulandpotenziale, wie Rohbauland und Bauerwartungsland. Herausgearbeitet wurden auch die Bedeutung rechtlicher Instrumente und Strategien bei der Flächenentwicklung und Praktiken der Mobilisierung von Baulandpotenzialen, ebenso Hemmnisse bei der Innenentwicklung.

BBSR 2022 geht von rd. 84.000 Hektar Innenentwicklungspotenzialen aus – hinzu kommen rd. 133.000 Hektar längerfristige bzw. unsichere Flächenpotenziale

Laut einer BBSR-Veröffentlichung aus dem Jahr 2014 standen deutschlandweit zwischen 120.000 und 165.000 Hektar für die Innenentwicklung zur Verfügung – rund ein Fünftel davon kurzfristig als Bauland nutzbar (LABO 2020: 36). Etwa zwei Drittel dieser Flächen könnten für den Wohnungsbau genutzt werden. Neuere Berechnungen des IW im Auftrag des BBSR, die auch Reserven in Flächennutzungsplänen berücksichtigen, kommen jedoch zu folgenden Ergebnissen (BBSR 2022: 77):

Tabelle 3: Flächenpotenziale für den Wohnungsbau

	Hektar
IEP Innenentwicklungspotenzial	84.400
+ weiteres baureifes Bauland	14.500
= Gesamtpotenzial IEP + baureifes Bauland	**98.900**
… davon direkt oder kurzfristig nutzbar	*52.700*
zuzüglich unsicherer / unklarer Reserven:	
…B-Plan-Reserven (Rohbauland)	34.200
FNP-Reserven (Bauerwartungsland)	99.900
Summe (maximal):	233.000

InWIS 2024, Datenbasis: BBSR 2022, S. 77; Grundlage: bundesweite Kommunalbefragung

Bei der Umrechnung der Flächenreserven in realisierbare Wohneinheiten ist, wie beim Bauland allgemein, die angenommene Bebauungsdichte ausschlaggebend. Das BBSR hat in seiner Studie zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen als unteren Wert für die Kalkulation der denkbaren Bebauungspotenziale einen im derzeitigen Baugeschehen üblichen Dichtewert von ungefähr 25 WE pro Hektar zugrunde gelegt. Dieser steigt je nach Kreistyp und Bundesland auf einen oberen Zielwert von bis zu 80 und 100 WE pro Hektar Wohnbaufläche an, was als äußerst ambitioniert, um nicht zu sagen, derzeit unrealistisch gelten muss (vgl. Kap. 3.3 und 4.2). Gelänge dies dennoch, stiege die Zahl der dort realisierbaren Wohnungen deutlich an:

Innenentwicklungspotenziale reichen theoretisch zur Deckung des Wohnungsbedarfs für – je nach Dichte – ca. 2,9 bis 7,5 Jahre; bei Heranziehung der aktualisierten Prognose fällt der Zeitraum noch etwas geringer aus

Tabelle 4: Deckung des Wohnungsbedarfs auf IEP in Jahren

	Potenziale je nach Dichtewert (25 WE/ha bis ein Vielfaches)	Wohnungs-bedarf pro Jahr	Jahre der Bedarfsdeckung
Summe (Bedarfsprognose 2021):	879.000 – 2,23 Mio. (bis zu 64 WE/ha)	308.000*	2,9 – 7,5
Summe (Bedarfsprognose 2024):	879.000 – 2,23 Mio. (bis zu 64 WE/ha)	372.600**	2,4 – 6,0

*InWIS 2024, Datenbasis: BBSR 2022, S. 79 f.; * hier wird mit einer früheren Bedarfsprognose des IW gerechnet, die den jährlichen gesamtdeutschen Wohnungsbedarf für den Zeitraum 2021 bis 2025 ausweist (vgl. IW 2021); ** hier wurden nachrichtlich die neueren Prognosewerte des IW Köln für ganz Deutschland zugrunde gelegt (vgl. IW 2024)*

Die BBSR-Studie resümiert in Bezug auf die IEP und ihren Beitrag zur Deckung der Wohnungsbedarfe, dass „mit mindestens 99.000 ha Gesamtflächenpotenzial […] sich unter konservativen Annahmen auf dem für Wohnen vorgesehenen und kurzfristig mobilisierbaren Flächenanteil theoretisch zwischen knapp 900.000 WE und gut 2.000.000 WE realisieren [lassen]. Allein diese unmittelbar verfügbaren Potenziale entsprechen rund 60 bis 133 %[13] eines auf Grundlage des Wohnungsbedarfsmodells des IW für den Zeitraum 2026 bis 2030 angenommenen Wohnraumbedarfes von etwa 1,5 Millionen WE bzw. 300.000 Wohnungen pro Jahr." (IW 2024, S. 71) Die Annahmen dieser Studie sind allerdings aus mehreren Gründen kaum als konservativ, sondern vielmehr als äußerst optimistisch zu bewerten, wie in den folgenden Kapiteln dargelegt wird. Es gibt zwar offenkundig Potenziale für die Innenentwicklung und eine Befassung mit deren Realisierung ist schon wegen des Primats der Innenentwicklung des BauGB (vgl. Kap. 4) wichtig. Ob sie aber tatsächlich in berechnetem Umfang realisiert werden können bzw. in dem angenommenen Maß ausreichen, um dem Wohnungsbedarf entgegenzuwirken, muss aus heutiger Sicht jedoch infrage gestellt werden.

BBSR-Studie nennt die Schätzung der IEP „konservativ" – nach aktuellen Maßstäben muss die Einschätzung der Reserven eher als sehr optimistisch gelten!

4. Innenentwicklung – echte Alternative zur Neuausweisung?

Gemäß § 1 Abs. 5 BauGB sind die Ziele der Bauleitplanung durch eine städtebauliche Entwicklung zu erreichen, die „vorranging durch Maßnahmen der Innenentwicklung" erfolgt. Die ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz (§ 1a Abs. 2 BauGB) fordern zudem, Möglichkeiten zur „Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß […]" zu begrenzen. Wie bereits dargelegt (vgl. Kap. 3.1, Kap. 3.4) ist dies selten konfliktfrei möglich. Mindestens mit Blick auf die an gleicher Stelle

Einzelne Ziele der Bauleitplanung können zu Konflikten mit dem Primat der Innenentwicklung führen

[13] Hier wird vorausgesetzt, dass allein Innenentwicklungspotenziale genutzt werden.

geforderte „sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ erscheint ein völliger Verzicht auf die Inanspruchnahme neuer Flächen schwierig, weshalb auch „nur“ der Innenentwicklung Vorrang eingeräumt wird. Gleichwohl weisen andere Ziele (z. B. die Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen) auf die Notwendigkeit der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme hin. Im Weiteren rekurriert das BauGB in § 1 Abs. 6 dann auf eine Vielzahl von Belangen, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen seien – neben den Wohnbedürfnissen u. a. auch den Belangen von Wirtschaft und Arbeitsplätzen oder des Verkehrs. Die Konkurrenz um die (begrenzte) Fläche und die – nochmals begrenzteren – Flächen für die Innenentwicklung ist hier also schon angelegt.

Bereits in Kapitel 3.4 wurde dargelegt, dass die Potenziale der Innenentwicklung zwar vom BBSR in der 2022 veröffentlichten Studie mit je nach Szenario über 2,0 Mio. realisierbarer Wohnungen auf vorhandenen Potenzialflächen der Innenentwicklung angegeben wurden. Allerdings sind die dabei zugrunde gelegten Annahmen nach Einschätzung der Autor/innen dieser Studie aus mehreren Gründen sehr optimistisch:

- Zum einen ist der **Wohnungsbedarf** – auch selbst vom IW neu berechnet – mittlerweile von 1,5 auf 1,86 Millionen Wohneinheiten bis 2025 **gestiegen**. Das heißt, das ermittelte Potenzial würde nur in entsprechend geringerem Umfang ausreichen, die Bedarfe zu decken (vgl. Kap. 3.4 und Kap. 4.2)
- Die im oberen Bereich der Spanne zugrunde gelegte **bauliche Dichte** ist **derart hoch**, dass sie keineswegs als konservativ gelten kann, sondern einen erheblichen Paradigmenwechsel in der Planung voraussetzt. Die Annahmen entsprechen im unteren Bereich der Spanne der heutigen Planungsrealität auf neuen, größeren Wohnbaureserven der Innenentwicklung, wie das BBSR in seiner Studie selbst ausführt. Das Problem wird in Kap. 4.3 erörtert.
- Zu hinterfragen ist auch die **optimistische Einschätzung der Aktivierbarkeit** der Flächenreserven in der Innenentwicklung angesichts diverser und komplexer Hemmnisse in der Mobilisierung (vgl. hierzu Kap. 4.4).

Bislang zeichnet sich in der Realität nicht ab, dass die ermittelten hohen Potenziale der Innenentwicklung wirklich gehoben werden können

Wie sehen die Potenziale der Innenentwicklung realistisch aus? Die folgenden Abschnitte beleuchten Innenentwicklungs-Strategien hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit vor dem Hintergrund, dass verschiedene Studien teils hohe Potenziale z. B. für Aufstockung oder Nachverdichtung ermittelt haben, ein Ausschöpfen dieser Potenziale jedoch in der Praxis bislang nicht im notwendigen Umfang feststellbar ist.

4.1. Strategien der Innenentwicklung

Innenentwicklung durch Aktivierung von Flächen (z. B. Baulücken) oder durch Erweiterung des Wohnungsbestands (Aufstockung, Umnutzung, Anbau …)

Innenentwicklung gilt als Möglichkeit, gleichzeitig ausreichend Wohnungen zu schaffen und die Neuinanspruchnahme von Flächen zu reduzieren (Tietz et al. 2012: 20). Zum einen können dafür neue Bauflächen im Innenbereich aktiviert und erschlossen werden – also brach gefallene Flächen, Konversionsflächen oder Baulücken (vgl. hierzu Kap. 4.2, 4.3 und 4.4). Zum anderen werden Nachverdichtungsmöglichkeiten im Wohnungsbestand gesehen – etwa durch Anbau, Umbau oder Aufstockung von Gebäuden (vgl. Kap. 4.5 und 4.6). Nicht betrachtet werden Strategien, die lediglich das Wohnraumangebot erhöhen, aber keine zusätzlichen Wohnungen schaffen. Dies betrifft in erster Linie die Aktivierung von strukturellen Wohnungsleerständen.

Zu den Bauflächenpotenzialen im Innenbereich zählen …

- **Kleinteilige Flächenpotenziale der Innenentwicklung**: Dies betrifft Flächen von mindestens 200 m² im Siedlungskontext, die frei von Bebauung oder untergenutzt sind und daher Nachverdichtungspotenzial haben. Dazu zählen Baulücken, kleinere Brachflächen oder versiegelte Flächen wie untergenutzte Parkplätze. Im Gegensatz zur vertikalen Nachverdichtung ist die Nutzung von Flächenpotenzialen mit einem Eingriff in den Siedlungsgrundriss verbunden.
- **Größere Flächenpotenziale der Innenentwicklung**: Hierbei handelt es sich um größere Brachflächen sowie Konversionsflächen, die ebenfalls unbebaut oder untergenutzt sind. Konversionsflächen sind solche, die in der Vergangenheit anderweitig genutzt wurden und die nicht mehr für die ursprüngliche Nutzung vorgesehen werden, sondern eine andere Zweckbestimmung erhalten.

Zu Nachverdichtungsmöglichkeiten im Gebäudebestand gehören…

- **Aufstockung:** Dies bezeichnet eine Ergänzung um ein oder mehrere (Voll-) Geschosse. Man spricht auch von vertikaler Nachverdichtung, da keine weiteren Flächen bebaut werden und der Siedlungsgrundriss gleichbleibt.
- **Aus- / Umbau bzw. Dachgeschossausbau:** Ebenso zählt der Dachgeschossausbau zur vertikalen Nachverdichtung, bei dem bisher nicht genutzte Flächen unter dem Dachstuhl für die Wohnnutzung ausgebaut werden.
- **Umnutzung:** Ziel der Umnutzung ist es, (ungenutzte) gewerbliche Gebäude oder Einheiten durch einen Innenausbau bzw. Umbau zu Wohnraum umzugestalten. Leerstehende Ladenlokale oder auch Büroräume können umgewandelt werden, sofern dies (bau-)technisch möglich (und bezahlbar) ist. Diese Strategie stellt – bezogen auf die städtebauliche Gestalt bzw. „Dichte" – nicht eine tatsächliche Verdichtung dar; dies trifft lediglich zu, wenn man die Dichte von Wohnnutzungenbezogen auf die Grundstücksfläche betrachtet.
- **Bestandsersetzender Neubau:** Hierbei wird ein bestehendes älteres Wohngebäude, dessen Ertüchtigung aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht in Betracht zu ziehen ist, durch einen Wohnungsneubau ersetzt. Der Neubau schafft nicht nur moderne, nachhaltige Wohnqualitäten; er ist oft mit einer besseren Ausschöpfung vorhandenen Baurechts verbunden und weist häufig eine höhere bauliche Dichte auf und schafft auf gleicher Grundfläche mehr Wohnfläche.

In gewisser Weise kann auch die multifunktionale Nutzung von Flächen als Innenentwicklungspotenzial verstanden werden, wenn es dadurch gelingt, Flächen intensiver zu nutzen. Im Zuge des Ausgleichs von Nutzungskonkurrenzen können – beispielsweise durch die Kombination eines Discounter-Marktes mit darüber liegenden Wohnungen – insgesamt höhere Ausnutzungsgrade für eine Fläche erreicht werden, als wenn diese Nutzungen (wie früher üblich) separat voneinander geplant und umgesetzt würden (vgl. hierzu Best-Practice-Beispiele Landau, Tübingen oder Mannheim in Kap. 5.2). Dadurch entstehen u. U. auch weitere Vorteile, wie eine bessere Ausnutzung von Fördermöglichkeiten oder eine Bündelung von (Planungs-) Ressourcen. Allerdings erhöht sich auch die Komplexität; zudem können auch Einschränkungen der Nutzbarkeit entstehen (z. B. hinsichtlich der Parkplätze, Barrierefreiheit usw.). In diesem Zusammenhang besteht häufiger auch das Hindernis, dass entsprechende Regulatorik nicht immer ineinandergreift (vgl. UBA 2021a: 74).

Im Kapitel 5 „Beispiele der Innenentwicklung in der Praxis", werden unterschiedliche Strategien der Innenentwicklung anhand von Praxisbeispielen vorgestellt. Neben Best-Practice Beispielen, werden an dieser Stelle auch solche Projekte aufgegriffen,

die womöglich den „Normallfall“ eines Entwicklungsprozesses abbilden können oder die sogar aufgrund diverser Hemmnisse gescheitert sind.

4.2. Konzentration auf Innenentwicklung führt zu wachsendem Wohnungsbedarf

Baulandreserven für kaum zwei Jahre in Großstädten – allein die strauchelnde Baukonjunktur hat das Baulandpotenzial geschont: Bedarfsdeckung rückt in weite Ferne!

Legt man den Dichtewert von 25 WE pro Hektar zugrunde, der die aktuelle Planungsrealität in die Zukunft fortsetzt, wird deutlich, dass die Flächenreserven aus Innenentwicklungspotenzialen zuzüglich des geschätzten Potenzials an mittelfristig verfügbarem, weiteren Bauland nur noch eine geringe Reichweite bieten. Bezogen auf die aktualisierte Wohnungsbedarfsprognose von 2024 muss angenommen werden, dass die Flächen den Bedarf nur noch für ca. zweieinhalb Jahre decken können, wenn nicht stärker verdichtet wird – doch selbst bei einer (womöglich unrealistischen) hohen Bebauungsdichte könnten nur für weitere fünf bis sechs Jahre ausreichend Entwicklungsflächen bereitgestellt werden – zumal dann alle hier benannten Flächenpotenziale einer Entwicklung zugeführt werden müssten.[14] Allein die zurückhaltende Baukonjunktur hat dazu geführt, dass die errechneten Flächenpotenziale bislang noch nicht vollständig ausgeschöpft sind. Daraus folgt, dass…

- einerseits eine stärkere Verdichtung im Neubau dringend notwendig ist, will man die wenigen vorhandenen Flächen möglichst intensiv nutzen, um den Wohnungsbedarf zu decken. Hier ist allerdings insbesondere in den ländlicheren Regionen, wo traditionell (auch) viele individuelle Wohnformen (Ein- / Zweifamilienhäuser) errichtet wurden aber auch in ohnehin schon dichten Großstädten mit erheblichen Widerständen seitens der Bevölkerung zu rechnen. [15]
- Andererseits zeigt sich klar, dass – selbst bei größten Anstrengungen zur stärkeren Verdichtung – jedenfalls kurz- und mittelfristig mit den vorhandenen Baulandreserven allein durch den Neubau eine Bedarfsdeckung kaum herzustellen sein wird. Der Wohnungsmarkt benötigt dringend weitere Flächenreserven, die auch kurzfristig verfügbar sind, wenn eine Bedarfsdeckung erreicht werden soll.

Deutschland braucht neue Bauflächen – selbst wenn dichter gebaut wird als heute!

Das IW Köln beziffert den Wohnungsbedarf mittlerweile auf 1,86 Mio. zusätzliche Wohnungen im Zeitraum 2021 bis 2025. Von 2021 bis Ende 2023 ist der Bestand in Deutschland um 847.091 Wohnungen gewachsen.[16] Es fehlen also noch 1 Mio. Wohnungen, die 2024 und 2025 errichtet werden müssten. Dies ist angesichts der derzeit geringen Anzahl an Baugenehmigungen illusorisch; selbst wenn es der Bundesregierung gelungen wäre, die avisierten 400.000 Neubauwohnungen pro Jahr zu erreichen, wäre es nicht annähernd gelungen, diese zusätzliche Bedarfslücke zu schließen.

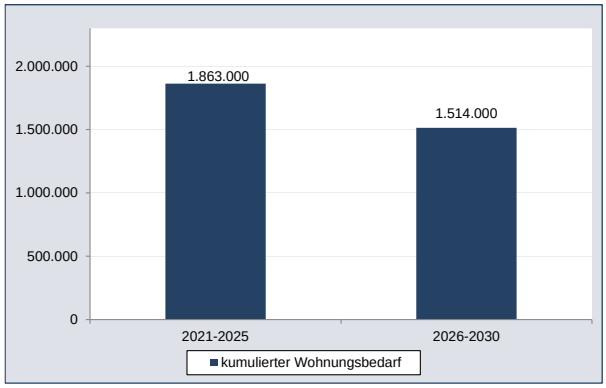
---

[14] Erneut sei darauf hingewiesen, dass ein Teil der Flächenreserve in der Studie des BBSR (2022) als „unsicher“ gekennzeichnet ist – d. h. es ist nicht davon auszugehen, dass alle diese Flächen tatsächlich einer Entwicklung zugeführt werden können. Damit verringert sich die Reichweite des Flächenpotenzials noch.

[15] Ein- und Zweifamilienhäuser dürften damit nur noch ausnahmsweise errichtet werden, um Fläche möglichst intensiv zu nutzen; in diesem Segment werden nur 10 bis 30 Wohneinheiten erreicht, bei Reihenhäusern ggf. 35 bis in Ausnahmefällen 50; (vgl. Website bauberufe.eu); Beim Neubau von Mehrfamilienhäusern mit 4 Geschossen kann bei maximaler Grundstücksausnutzung immerhin eine Dichte von 95 WE/ha erreicht werden

[16] Nach bisheriger Fortschreibung auf Basis des Zensus 2011.

Abbildung 10: Prognose der Wohnungsbedarfe in Deutschland bis 2030



Quelle: InWIS 2024, Datenbasis: Institut der deutschen Wirtschaft 2024

Fokus auf Innenentwicklung verhindert bedarfsgerechten Wohnungsbau

Aufgrund zu geringer Baufertigstellungen wächst der ungedeckte Wohnungsbedarf sukzessive an. Die Innenentwicklung kann nicht in ausreichendem Umfang Fertigstellungen ermöglichen, sodass sich weiterer Nachholbedarf aufbaut – das Ziel einer auskömmlichen Versorgung mit Wohnraum rückt daher angesichts einer reinen Fokussierung auf die Strategie der Innenentwicklung in immer weitere Ferne.

4.3. Innentwicklungspotenziale da, wo sie nicht benötigt werden!

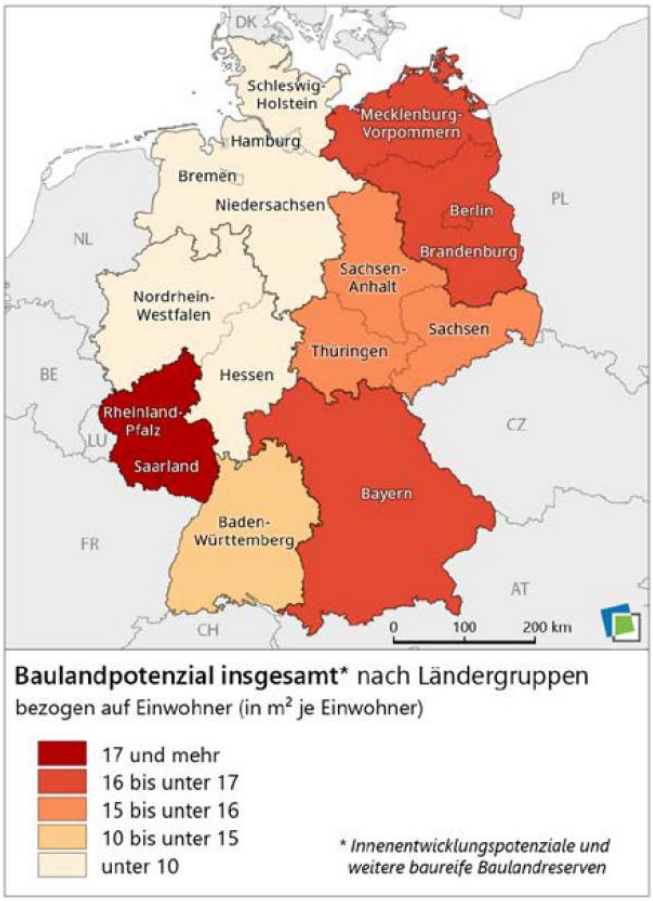
BBSR-Studie: hohe Wohnungsbaupotenziale auf Innenentwicklungsflächen – auch (teilweise) in wachsenden Regionen

Die bereits zitierte BBSR-Studie zu den Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen (2022) nennt ausreichende Möglichkeiten der Bedarfsdeckung durch aktivierbare Baulandpotenziale in der Innenentwicklung. Konkret heißt es: „Auf diesem Anteil [gemeint ist der Anteil von zwei Drittel der Flächen für Wohnungsbau] lassen sich konservativen Schätzungen zufolge zwischen 900.000 und rund 2.000.000 Wohneinheiten realisieren, also mindestens rund 60 Prozent der bis zum Jahr 2025 angestrebten rund 1,5 Millionen Wohnungen (BBSR 2022: 4)“[17]. Im Vorwort zur Studie wird erläutert, dass „selbst in Wachstumsräumen […] das vorhandene Baulandpotenzial erheblich zur Deckung des Wohnungsbaubedarfes beitragen [kann], ohne dass umfangreich neue Flächen in Anspruch genommen werden müssen.“ (BBSR 2022: 4).

Allerdings führen die Autoren der Studie aus, dass es einen „schwach negativen Zusammenhang zwischen den regionalen Bedarfen und Potenzialen“ (BBSR 2022: 105) gebe – dass also tendenziell eher dort höhere Potenziale der Innenentwicklung bestehen, wo das Bevölkerungswachstum kleiner ausfiel (oder es gar kein Wachstum gab). Der Blick auf die Deutschlandkarte (vgl. folgende Abbildung) lässt zwar eine Tendenz erkennen – viele Länder mit deutlich schrumpfenden Regionen zeigen hier hohe Potenziale. Allerdings sind auch Länder vertreten, die stärker wachsen (z. B. Berlin) oder zumindest teilweise wachsen (etwa Bayern, Rheinland-Pfalz).

[17] zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie ging das IW noch von einem Bedarf von 1,5 Mio. Wohnungen aus.

Abbildung 11: Innenentwicklungspotenziale (IEP) nach Bundesländern



Quelle: BBSR 2022, S. 62

Reichweite der Innenentwicklungspotenziale in der Mitte, im Norden und Süden Deutschlands gering

Aus der regionalen Verteilung der Potenziale ergibt sich eine unterschiedliche Reichweite: während – unter Annahme der ambitionierten Bebauungsdichten aus der Studie des BBSR – im Osten noch für mehr als fünf Jahre Innenentwicklungspotenziale zur Verfügung stehen, liegen die Korridore für andere Regionen deutlich niedriger:

Tabelle 5: Deckung des Wohnungsbedarfs auf IEP in Jahren –Bundesländer

	Potenziale je nach Dichte (25 – 80 WE/ha)	Wohnungs-bedarf p. a.*	Jahre der Be-darfsdeckung
Nord*	116.000 – 258.000 (bis zu 56 WE/ha)	50.000	2,3 – 5,2
Mitte	168.000 – 539.000 (bis zu 80 WE/ha)	82.800	2,0 – 6,5
Süd	290.000 – 900.000 (bis zu 60 WE/ha)	127.300	2,3 – 7,1
Ost	244.000 – 619.000 (bis zu 63 WE/ha)	47.900	5,1 – 12,9
Summe	879.000 – 2,3 Mio. (bis zu 64 WE/ha)	308.000	2,9 – 7,5
Summe (Bedarfsprognose 2024):	*879.000 – 2,23 Mio. (bis zu 64 WE/ha)*	*372.600***	*2,4 – 6,0*

*InWIS 2024, Datenbasis: BBSR 2022, S. 81.; hier wird mit einer früheren Bedarfsprognose des IW gerechnet, die den jährlichen gesamtdeutschen Wohnungsbedarf für den Zeitraum 2021 bis 2025 ausweist; * Nord (SH, NS, HB, HH), Mitte (NW, HE), Süd (RLP, SL, BW, BY), Ost (MV, BB, BE, ST, SN, TH). ** hier wurden nachrichtlich die neueren Prognosewerte des IW Köln für ganz Deutschland zugrunde gelegt (vgl. IW 2024), die zugrundeliegenden Bebauungsdichten sind aus der BBSR-Studie übernommen, auch wenn diese als ambitioniert gelten müssen.*

Unter zwei Jahre Reichweite der Innenentwicklungspotenziale in kreisfreien Großstädten – nach „alter" Wohnungsbedarfsprognose!

Noch deutlicher wird dies bei der Betrachtung verschiedener Kreistypen. Schon bezogen auf die etwas ältere, aber regionalisiert durchgeführte Wohnungsbedarfsprognose, die auch der zitierten BBSR-Studie zugrunde lag, ergeben sich alarmierende Werte hinsichtlich der Reichweite der Entwicklungspotenziale in unterschiedlichen Regionen. Sie deckten demnach den Wohnungsbedarf…

- …für nur noch 1,7 Jahre in kreisfreien Großstädten,
- …für nur 2 – 2,3 Jahre in den westdeutschen Ländern,
- …für kurze 3,3 Jahre in ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen sowie
- …für immerhin 5 Jahre in den ostdeutschen Bundesländern.

Tabelle 6: Deckung des Wohnungsbedarfs auf IEP in Jahren – Kreistypen

	Potenziale je nach Dichte (25 – 80 WE/ha)	Wohnungs-bedarf p. a.*	Jahre der Bedarfsdeckung
Kreisfreie Großstadt	185.000 – 740.000 (bis zu 100 WE/ha)	107.800	1,7 – 6,9
Städtischer Kreis	305.000 – 977.000 (bis zu 80 WE/ha)	124.600	2,1 – 7,8
Ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	146.000 – 343.000 (bis zu 40 WE/ha)	44.800	3,3 – 7,6
Dünn besiedelter ländlicher Kreis	87.000 – 230.000 (bis zu 33 WE/ha)	30.800	2,8 – 7,5
Summe	879.000 – 2,23 Mio. (bis zu 64 WE/ha)	308.000	2,9 – 7,5
Summe (Bedarfsprognose 2024):	*879.000 – 2,23 Mio. (bis zu 64 WE/ha)*	*372.600***	*2,4 – 6,0*

*InWIS 2024, Datenbasis: BBSR 2022, S. 79 f.; * hier wird mit einer früheren Bedarfsprognose des IW gerechnet, die den jährlichen gesamtdeutschen Wohnungsbedarf für den Zeitraum 2021 bis 2025 ausweist; ** hier wurden nachrichtlich die neueren Prognosewerte des IW Köln für ganz Deutschland zugrunde gelegt (vgl. IW 2024), die zugrundeliegenden Bebauungsdichten sind aus der BBSR-Studie übernommen, auch wenn diese als ambitioniert gelten müssen.*

Bedarfsdeckung durch Innenentwicklung höchstens im Osten Deutschlands möglich

Die Bedarfsdeckung durch Innenentwicklungspotenziale ist somit wohl nur in einigen Regionen im Osten Deutschlands möglich, sofern die dort kalkulierten Flächenpotenziale der Innenentwicklung tatsächlich zu 55 Prozent mobilisiert werden können.[18] Im Westen und im Norden Deutschlands dürfte diese Chance mit Blick auf die Flächenpotenziale wesentlich geringer als im Osten und Süden ausfallen. Kurzfristig steht somit die hohe Nachfrage nach Bauland, insbesondere in städtischen Gebieten, einer begrenzten Verfügbarkeit gegenüber, was zu steigenden Grundstückspreisen führt und den Bau von bezahlbarem Wohnraum erschwert (UBA 2021a: 18, 53, 146).

Expert/innen bestätigen: Innenentwicklungsflächen stehen in wachsenden Regionen realistisch kaum ausreichend zur Verfügung

Die im Rahmen der Erstellung dieser Stude befragten Expertinnen und Experten haben bestätigt, dass Innenentwicklungspotenziale vor allem dort verfügbar und aktivierbar seien, wo sie angesichts geringer Nachfrage kaum benötigt werden. In der Praxis zeigt sich, dass in den wachsenden und stark nachgefragten Wohnungsmärkten der prosperierenden Ballungsgebiete durch ein nur noch geringes Potenzial an Konversionsflächen, komplizierte Eigentumsverhältnisse oder spekulative Grundstücksbevorratung Innenentwicklung nicht im ausreichenden Maß umgesetzt werden kann. Dagegen finden sich in strukturschwächeren Regionen mit entspannten Wohnungsmärken noch Flächenreserven im Innenbereich, die aufgrund der geringen Nachfrage jedoch

[18] Die Kommunalbefragung des BBSR 2022 ergab, dass die dort befragten Kommunen 55 Prozent ihrer Flächenpotenziale in der Innenentwicklung als kurzfristig bis sofort verfügbar einschätzten.

nicht ohne Weiteres aktiviert werden. Ökonomisch – und ökologisch – betrachtet wäre es ohnehin problematisch, gerade diese Potenziale (in nicht nachgefragten Regionen) dennoch zu heben; es würde schlicht am lokalen Bedarf vorbei gebaut. Die „Lenkung" der Bevölkerung in bislang schwach nachgefragte Regionen ist in größerem Umfang wohl kaum zu erreichen, solange die Beliebtheit der zentralen Orte mit all ihren Vorteilen jedenfalls weiter anhält und die Bürgerinnen und Bürger Freizügigkeit genießen.

Fokus auf Innenentwicklung: künstliche Verknappung verteuert die Entwicklung der (wenigen) Potenzialflächen noch

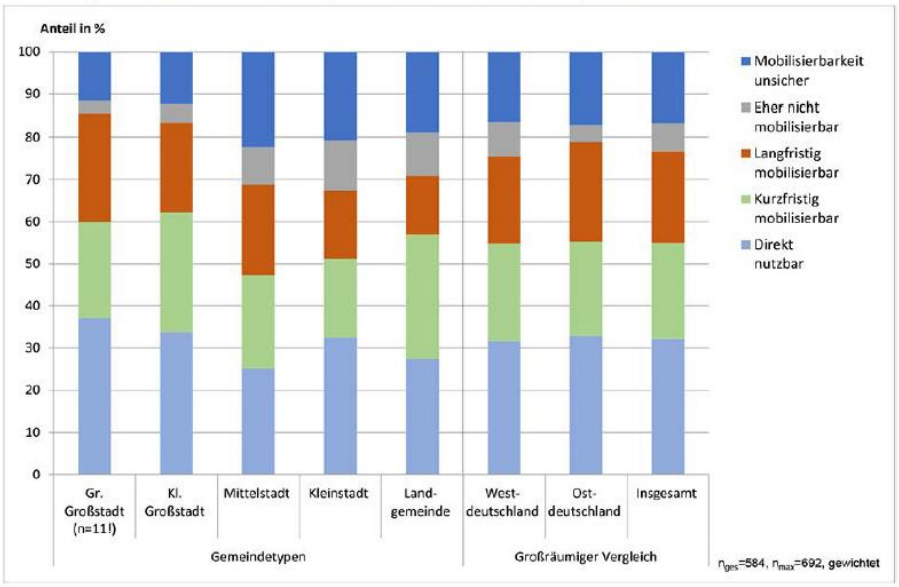
Durch eine Konzentration allein auf die Innenentwicklung – gerade in den prosperierenden und stark angespannten Wohnungsmarktregionen – würde in der Folge eine weitere Verknappung von Bauland ausgelöst, die keine Lösung für den Wohnungsmangel darstellt. Somit würden Preise weiter steigen und Probleme weiter verschärft bzw. aufgeschoben, bis der Wohnungsbau dort gar nicht mehr finanzierbar ist.

4.4. Überschätzung kurzfristiger Potenziale der Innenentwicklung

Baulandpotenzial heißt noch nicht, dass auch gebaut wird – der Mobilisierungsgrad ist unterschiedlich!

Die unzureichende Verfügbarkeit von Bauflächen in Deutschland ist allein durch die Innenentwicklungspotenziale jedenfalls kurz- bis mittelfristig kaum in dem Umfang zu erhöhen, um ausreichend Wohnungsbau betreiben zu können (vgl. Kap. 4.2); hinzu kommt, dass verfügbare Potenziale häufig dort sind, wo sie weniger dringend benötigt werden (vgl. Kap. 4.3). Zudem ist die Innenentwicklung selbst häufig recht komplex. Es ist also zwischen dem Umfang der Baulandpotenziale und deren Mobilisierungsgrad zu unterscheiden. Dies bestätigen auch die im Auftrag des BBSR befragten Kommunen. Sie beziffern ihr Baulandpotenzial in der Innenentwicklung mit rd. 99.000 ha, davon über 55 Prozent direkt nutzbar (vgl. Abbildung 12) oder kurzfristig mobilisierbar; dies entspricht also rd. 53.000 Hektar (darauf wären, ja nach Dichte, rd. 870.000 – 2,3 Mio. Wohnungen realisierbar; vgl. hierzu Kap. 3.4).

Abbildung 12: Einschätzung der Mobilisierbarkeit von IEP durch die Kommunen



Quelle: BBSR 2022, S. 67

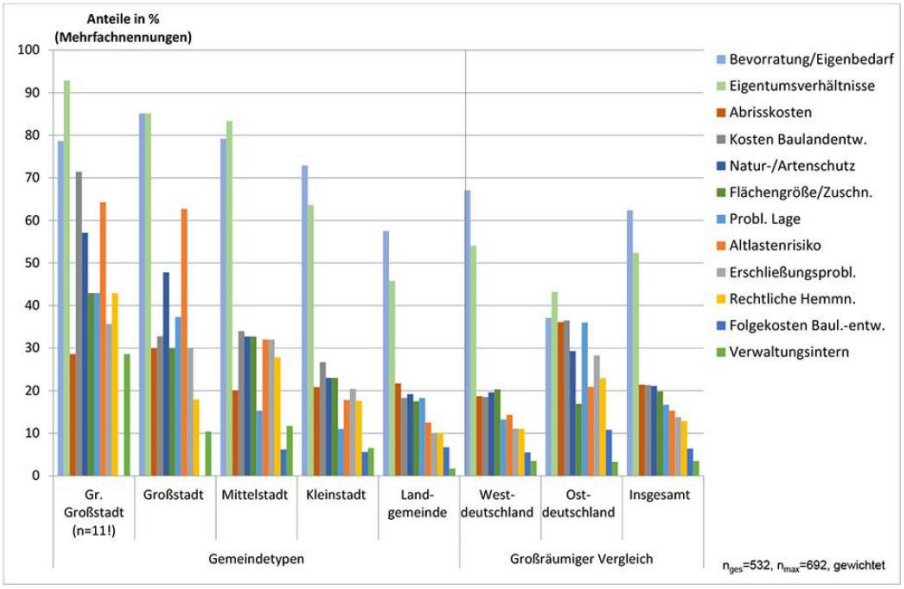
Innenentwicklungspotenzial wird überschätzt

Doch die Kommunen nennen selbst viele Hemmnisse in der Flächenaktivierung, wie etwa die Topographie großer Brachflächen oder die Kosten der Baulandentwicklung einschließlich der Kosten für den Abriss von Aufbauten leerstehender Gewerbebetriebe. Aus diversen Gründen erscheint somit die Einschätzung der schnellen Nutzbarkeit und Mobilisierbarkeit von Flächen der Innenentwicklung mehr als optimistisch:

- Ein großer Teil der potenziell zu entwickelnden Flächen befindet sich in **Privateigentum** – mit heterogenen Interessen der Eigentümer.
- Von den Kommunen werden **vielschichtige und gravierende Hemmnisse** benannt und manche von ihnen in einem **hohen Ausmaß**.
- In die Bewertung der Mobilisierbarkeit durch die Kommunen fließen Faktoren ein, die eher zu einer **Überschätzung** führen.
- Es bestehen vielfältige **methodische Schwierigkeiten** auf kommunaler Ebene in der Erfassung der Baulandpotenziale.

Die nachfolgende Abbildung aus der Studie, die das IÖR und das IW im Auftrag des BBSR durchgeführt haben.[19] Sie fasst die wesentlichen von den befragten Kommunen benannten Hemmnisse bei der Realisierung von Innenentwicklungspotenzialen zusammen. Auch andere Studien kommen zu ähnlichen Ergebnissen in der **Vielschichtigkeit und Bedeutung der Aktivierungshemmnisse**.[20]

Abbildung 13: Hemmnisse in der Aktivierung von Bauflächenpotenzialen im Innenbereich



Quelle: BBSR 2022, S. 70

60 Prozent aller Kommunen (ca. 80 Prozent aller Groß- und Mittelstädte!) vermissen das Interesse von Eigentümern – 55 Prozent erklären, dass komplizierte Eigentumsverhältnisse den Aufwand für die Entwicklung erhöhen.

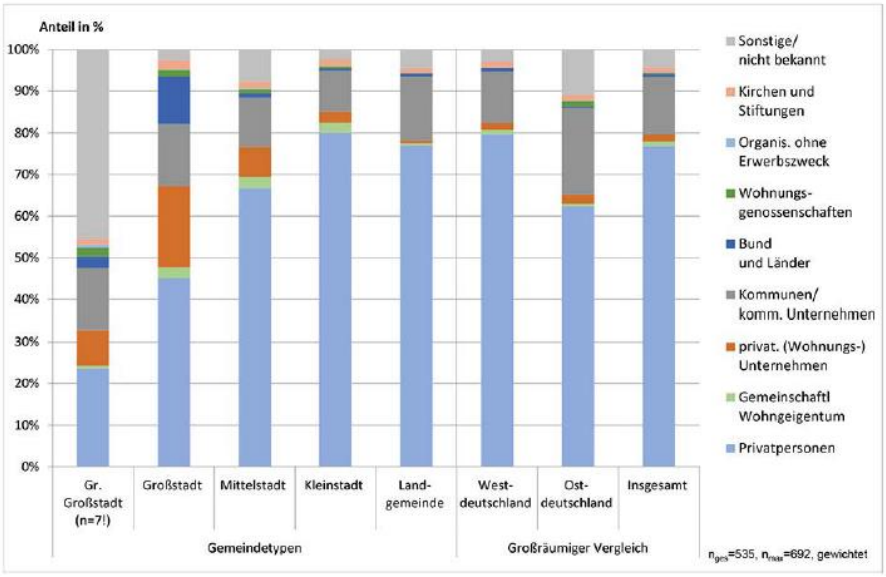
Das häufigste Hemmnis in der Flächenaktivierung, das mehr als 60 Prozent der Kommunen benennen, besteht in dem **fehlenden Interesse der Eigentümer** an der Entwicklung. Für sie kann die Nichtbebauung, Wiedernutzung oder das Halten des Grundstücks aus vielerlei Gründen als vorzugswürdige Strategie verfolgt werden. Dazu gehören das Vorhalten für den familiären Nachwuchs, die Verwendung als Kapitalanlage in Wohnlagen mit zu erwartender Grundstückspreissteigerung, die eigene Nutzung als Garten oder schlichtweg das hohe Alter der Eigentümer. An zweiter Stelle mit gut 50 Prozent der Nennungen stehen **komplizierte Eigentumsverhältnisse**. So gibt es viele Flächen, die mehreren Eigentümern gehören, was von den Kommunen einerseits

[19] Vgl. BBSR 2022 (45ff); gemeinsam mit einer parallel stattfindenden Befragung des Difu wurde eine repräsentative Stichprobe anhand Gemeindegrößen gebildet; die Daten aus 692 Kommunen konnten berücksichtigt werden. Es hatten insgesamt 1.084 Kommunen an der Erhebung teilgenommen, aufgrund des äußerst umfangreichen Fragebogens konnte jedoch nur ein Teil berücksichtigt werden – die Ergebnisse wurden dann hinsichtlich der Gemeindegrößenklassen gewichtet.

[20] Vgl. hierzu auch Regierungspräsidium Darmstadt 2019: Gutachten REK – Regionales Entwicklungskonzept Südhessen, Ergebnisse aus Kommunalgesprächen, S. 43

einen hohen Aufwand bei der Eigentümeransprache und deren Einbindung in die städtebauliche Planung sowie der Moderation eines Einigungsprozesses erfordert. Mehr als 80 Prozent der Groß- und Mittelstädte – wo dringend Wohnungen benötigt werden – sehen diese Komplexität als Hemmnis für die Flächenentwicklung.

Abbildung 14: Aufteilung des Baulandpotenzials nach unterschiedlichen Eigentümergruppen



Quelle: BBSR 2022, S. 64

80 Prozent der Potenzialflächen für Innenentwicklung gehören Privatpersonen oder -unternehmen – vor allem dort, wo dringend Bauland benötigt wird: komplizierte Eigentumsverhältnisse erschweren ihre Mobilisierung!

Die überwiegende Mehrheit der Wohnreserven in der Innenentwicklung befindet sich im Privateigentum.[21] Das **ist ein mögliches Mobilisierungshemmnis**, während ein größerer Anteil an Reserven im kommunalen Eigentum den Zugriff und damit die planerische Steuerung im Sinne der Nachverdichtung erleichtert. Das BBSR beziffert den Anteil von Privatpersonen an den Flächenressourcen der Innenentwicklung mit 80 Prozent, gefolgt von Kommunen und kommunalen Unternehmen mit rd. 14 Prozent. In Ostdeutschland, in dem der Druck auf die Flächenpotenziale aufgrund des niedrigeren Wohnungsbedarf geringer ist als im Westen, ist der Anteil der Kommunen mit knapp über 20 Prozent wesentlich höher als in Westdeutschland mit rd. 14 Prozent.

Hohe Abriss- und Entwicklungskosten, Natur- und Artenschutz sowie ungünstige Flächenzuschnitte erschweren die Entwicklung

Zusätzlich zu den komplizierten Eigentumsverhältnissen bzw. des hohen Anteils von Flächen, die in der Hand von (ggfs. nicht motivierten) Eigentümern liegen, werden von ungefähr 20 Prozent der Kommunen (tendenziell eher in Ostdeutschland) weitere Hürden der Innenentwicklung benannt:

- **Abrisskosten** zur Beseitigung baulicher Anlagen auf den Flächen, vor allem auf Brachflächen im Osten,
- **Kosten der Baulandentwicklung**, allen voran die Erschließungskosten sowie Kosten für vorbereitende Untersuchungen, die sowohl in Ostdeutschland, vor allem jedoch in den großen Großstädten größeres Hemmnis darstellen,
- **natur- und artenschutzrechtliche Gründe**, die ggfs. langwierige Untersuchungen sowie Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen erfordern; häufig sind hier außerdem Klagen zu erwarten, sowie

[21] Neben der BBSR-Studie (BBSR 2022: 64) wurde dies auch in anderen Studien ermittelt, vgl. etwa RVR 2023, Siedlungsflächenmonitoring, S. 7

- die **(zu geringe) Flächengröße und ein ungünstiger Zuschnitt** gehören ebenso dazu. Auch dies erfordert teils langwierige Umlegungsverfahren, für die es zudem qualifiziertes Personal in der Verwaltung braucht.

Schlechte Lagequalitäten, Altlastenrisiken und Erschließungsfragen können die Entwicklung von Flächen hemmen

Darüber hinaus benennen jeweils etwa zehn Prozent der befragten Kommunen weitere Schwierigkeiten, die im Einzelfall eine Entwicklung allerdings sehr erschweren und damit verlängern (und verteuern) oder gar ganz unmöglich machen können:

- **Problematische Lage**. Sie wird insbesondere von ostdeutschen Kommunen aufgeführt, in denen zum Beispiel ehemals landwirtschaftlich oder gewerblich genutzte Brachen in peripherer Lage liegen; hier bedarf es ggfs. geeigneter Schutzmaßnahmen oder mindestens Lärmuntersuchungen etc.
- **Altlastenrisiko**. Dieses wird vor allem in Großstädten gesehen, dort in mehr als 60 Prozent der Kommunen. Es handelt sich häufig um alt- bzw. vorindustrielle und -gewerbliche Standorte. Solche Standorte erfordern (teure und langwierige) Untersuchungen, Gutachten und ggfs. (noch teurere) Bodensanierungen.
- **Erschließungsprobleme**. Beispielsweise stellt sich in jeder 3. Großstadt die Frage, ob die vorhandene Infrastruktur wie Straßenkreuzungen und Leitungsdurchschnitte ausreicht, den zusätzlichen Individualverkehr oder zusätzliche Abwassermengen aufzunehmen.
- **Rechtliche Hemmnisse** wie z.B. ungeklärte rechtliche Fragen.

Kosten für Infrastruktur und Personalmangel erschweren Baulandentwicklung

Auch jenseits dieser – ohnehin schon umfangreichen – Hemmnisse benennen die Kommunen noch weitere Faktoren, die ihnen die Baulandentwicklung erschweren. Dazu zählen einerseits (hohe) **Folgekosten der Baulandentwicklung**, wie sie z. B. durch den notwendigen Ausbau von Kindertagesstätten, Schulen und anderen **Infrastrukturen** entstehen. Andererseits beschreiben viele Kommunen **verwaltungsinterne Gründe**, die häufig mit dem teils eklatanten **Personalmangel** bei gleichzeitig steigender Komplexität der Aufgaben (s. o.!) in Zusammenhang gebracht werden. Ein Planungsamtsleiter einer Großstadt bringt es auf den Punkt:

> *„Früher gab es noch Planverfahren, die waren relativ unkompliziert, die Flächen waren am Stadtrand, wo es weniger Leute störte, wo ein Ausgleich nicht erforderlich war usw. Sie kriegen heute teilweise sogar das, was bislang immer unkompliziert war, das Schmutz- und das Niederschlagswasser nicht mehr in die Kanäle, sie bekommen den Verkehrserzeuger nicht mehr in den Knotenpunkten abgebildet, es gibt Flächen mit erheblicher Bodenbelastung, für die es Sanierungskonzepte braucht. Das geht zu Lasten der Wirtschaftlichkeit der Fläche und bindet viel Personal und Geld, […]. Wir leben mit sich überlagernden Strukturen und mit Zielkonflikten, die man nur schwerlich geordnet, entwickelt und beiseitegeschoben bekommt. Das verlangsamt immens die Planungsprojekte, denn man muss überall Grenzbetrachtungen machen. Und dabei bleibt die Anzahl der Personen, die das verwaltungsseitig bearbeiten können […] konstant oder sie werden weniger […]“ (Quelle: InWIS Interview mit einem Planungsamtsleiter)*

Bürgerproteste und Anwohnerklagen sind hier nicht genannt – treten aber in vielen Fällen dennoch auf… und brauchen viel Zeit

Die Aufzählung der Hemmnisse dürfte noch nicht vollständig sein, bedenkt man die zahlreichen Bürgerproteste und -initiativen sowie Konflikte mit Anwohnern, die entstehen, wenn eine Neubebauung an ein bestehendes Wohngebiet heranrücken oder liebgewonnene Freiräume in der Stadt bebaut werden sollen. Auch diese Herausforderungen für eine (schnelle, unkomplizierte) Bauland- bzw. Innenentwicklung treten sicherlich vor allem dort auf, wo die Konkurrenz um (wenige) verfügbare Flächen besonders groß ist – in dichten und wachsenden Groß- und Mittelstädten.

Hemmnisse vor allem in den Großstädten mit hohem Wohnungsbedarf!

Allgemein gilt: viele der Hemmnisse für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen werden dort besonders stark wahrgenommen, wo über ein Drittel des Wohnungsbedarfs besteht: in den Großstädten. Damit wird die (kurzfristige) Mobilisierung von Bauland dort besonders unwahrscheinlich, wo sie am dringendsten nötig wäre.

Positive Einschätzung der Kommunen zur kurzfristigen Realisierbarkeit von 55 Prozent des Flächenpotenzials steht im Widerspruch zur Feststellung erheblicher Hemmnisse bei der Realisierung

Angesichts der zahlreichen, schwerwiegenden Hemmnisse zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen, die von den Kommunen benannt werden, erscheint die Einschätzung eben dieser befragten Kommunen in der BBSR-Studie, dass 55 Prozent des Baulandpotenzials kurzfristig oder direkt mobilisierbar seien, mindestens irritierend. Die Einschätzung ist zudem noch positiver ausgefallen als in der vorangegangenen Studie aus dem Jahr 2012. IÖR und IW, welche die Studie im Auftrag des BBSR erstellt haben, sehen als einen möglichen Grund die Marktsituation an – angesichts der hohen Preise sei eine Entwicklung brach liegender Flächen für Eigentümer demnach besonders attraktiv (vgl. BBSR 2022: 66f). Doch diese Erklärung greift womöglich zu kurz, bedenkt man, dass zur Zeit der Befragung bereits seit längerer Zeit ein extrem niedriges Zinsniveau den Markt für Kapitalanlagen prägte – die Erlöse aus einem Verkauf der Fläche wären somit nur zu vergleichsweise unattraktiven Konditionen anzulegen gewesen. Wenn schon hätte demnach die selbständige Entwicklung der (eigenen) Flächen die Eigentümer in die Lage versetzt, attraktive Renditen zu erzielen – was allerdings vorausgesetzt hätte, eigenes Kapital und die notwendigen Kompetenzen für eine Projektentwicklung aufzubringen. Eher schon ist zu vermuten, dass viele – insbesondere private – Eigentümer doch auf eine eigene Entwicklung oder den Verkauf verzichten, wenn sie die Erlöse nicht dringend benötigen, und auf (noch) bessere Zeiten spekulieren. Das passt auch zu den niedrigen Baufertigstellungszahlen und bestätigt die Kommunen in der Wahrnehmung der schwierigen Eigentümerstruktur und ihrer Motive als Hemmnis für die Flächenentwicklung.

Methodische Schwierigkeiten bei der Erfassung und Bewertung der Mobilisierbarkeit könnten zu einer Überschätzung des Potenzials geführt haben

Die durch die Kommunen sehr hoch angesetzten kurzfristigen Realisierungspotenziale sind auf vielfältige methodische Schwierigkeiten bei der Erfassung und Bewertung der Mobilisierbarkeit von Flächenpotenzialen zurückzuführen. Diese Probleme werden in der BBSR-Studie zwar angesprochen, bei der abschließenden Bewertung aber augenscheinlich nicht weiter berücksichtigt. Damit werden die Realisierungspotenziale womöglich deutlich überschätzt. Zu diesen Schwierigkeiten zählen:

- Nicht alle Angaben zur Einschätzung von Innenentwicklungspotenziale basieren auf konkreten Datengrundlagen, vielmehr wurden Schätzungen verwendet.
- Es bestanden Unsicherheiten in der Methodik; eine unklare Zuordnung von Flächenpotenzialen aus Kommunalbefragung erschwert Hochrechnungen.
- Die Heterogenität der in Umfrage erfassten Gemeinde- und Stadtgrößen erschwert verallgemeinerbare Aussagen und Interpretationen.
- Es besteht die Möglichkeit, dass die vorhandenen Daten zu Baulandpotenzialen ohne weitere Differenzierung als Innenentwicklungspotenziale angegeben wurden, was zu einer Überschätzung führen würde.
- In einigen Fällen war es nicht möglich, eine eindeutige Zuordnung der Baulandpotenziale zu den Indikatoren für Entwicklungspotenziale beziehungsweise den Baulandreserven vorzunehmen.
- Es kann eine Diskrepanz zwischen den Ergebnissen und den tatsächlich verfügbaren Potenzialflächen durch unterschiedliche Nutzung und Anwendung von Instrumenten zur Erfassung von Bauland durch die einzelnen Bundesländer entstehen (vgl. BBSR 2022: 9).

Darüber hinaus ist aus aktueller Wahrnehmung zu ergänzen:

- In die Berechnung der Aktivierbarkeit von Innenentwicklungspotenzialen fließen Kommunen in Landkreisen wie etwa Schweinfurt ein, die ein differenziertes Instrumentarium zur Aktivierung anwenden. Aufgrund der darauf basierenden Hochrechnungen auf die Gesamtheit aller bundesdeutschen Kommunen können solche Fälle tendenziell zu überhöhten Mobilisierungsgraden führen.
- Kommunen mit hohem Innenentwicklungspotenzial können womöglich höhere Mobilisierungsgrade erzielen, die nicht auf die Gesamtheit aller Kommunen übertragbar sind – die Stichprobenziehung bezog die Einschätzung der Mobilisierbarkeit jedoch nicht als Variable ein, soweit erkennbar.
- Die Erfahrungen mit Prozessen der Innenentwicklung sind in Kleinstädten erfahrungsgemäß geringer ausgeprägt, was zu einer tendenziellen Unterschätzung der Aktivierungshemmnisse beitragen dürfte.

Die BBSR-Studie liefert in bemerkenswertem Umfang Analysen ausgewählter Fallstudien. Dort steht allerdings einerseits die Erfassung der Potenzialflächen (u. a. auch mithilfe digitaler Tools) sowie die konkrete Mobilisierung im Fokus – inwieweit die Bewertung der Realisierbarkeit jedoch der Realität entspricht, ist nicht weiter untersucht worden bzw. klingt in einigen Fallstudien nur an.

Innenentwicklungspotenziale womöglich niedriger als in der BBSR-Studie angenommen

Die Vielzahl an Hemmnissen bei der Innenentwicklung lässt auch mit Blick auf die ergänzenden Recherchen sowie die zu beobachtende Situation der Baufertigstellungen eher erwarten, dass eine Mobilisierung der entsprechenden Potenziale nicht zeitnah in der ermittelten Höhe zu erwarten ist.

4.5. Potenziale durch Aufstockung des Bestands

Aufstockung als wichtige Strategie zur Nachverdichtung ohne Inanspruchnahme weiterer Grundfläche

Neben der Entwicklung von Bauflächen im Rahmen der Innenentwicklung gilt auch der Ausbau vorhandener Objekte etwa durch Aufstockung oder Umnutzung bzw. Umbau als eine Strategie, mehr Wohnraum innerhalb der Ortschaften realisieren zu können. Hierbei ist, aufgrund verschiedener Hemmnisse (vgl. Kap. 4.6) dem theoretischen Potenzial an Nachverdichtungen im Bestand, dem technisch möglichen Potenzial und dem aktivierbaren Potenzial zu unterscheiden. Das technisch mögliche Potenzial berücksichtigt Faktoren wie Statik, Erschließungsprobleme, Abstandsflächen usw., das aktivierbare Potenzial zusätzlich die Wirtschaftlichkeit und das Eigentümerinteresse.

TU Darmstadt und Pestel berechnen 2016 ein aktivierbares Potenzial von 1,1 Mio. zusätzlichen Wohnungen durch Aufstockung in Deutschland

Die TU Darmstadt und das Pestel-Institut berechneten 2015 deutschlandweit für ungesättigte Wohnungsmärkte ein theoretisches Potenzial von rd. 1,1 Mio. zusätzlichen Wohnungen durch Aufstockungen zzgl. eines „sekundären" Potenzials von etwa 0,4 Mio. Wohnungen z. B. auf älteren Wohnhäusern (vor Baujahr 1950) oder solchen, die Wohneigentümergemeinschaften gehören (vgl. TU Darmstadt/Pestel 2016: 65). Die Hochrechnung ist grundsätzlich nachvollziehbar und berücksichtigt bereits einige Restriktionen, die bei der Aufstockung bestehen (können). So werden einerseits technische Grenzen aufgrund der Bausubstanz aber auch baurechtliche Limitierungen, wie z. B. durch Stellplatzsatzungen, Brandschutz oder auch die erhebliche Überschreitung der zulässigen Dichte, berücksichtigt.

Aktuelle Analyse: Aufstockungspotenzial in Bochum wurde 2016 womöglich 15-fach überschätzt!

Womöglich bleibt aber erneut, ähnlich wie bei der Aktivierung von Flächenpotenzialen, das realistische Potenzial deutlich hinter den errechneten Werten zurück. Die genannte Studie hatte 2016 u. a. für Bochum ermittelt, dass dort ein Potenzial von 20.700

zusätzlichen Wohnungen (zzgl. 6.000 weiteren im sog. Sekundärpotenzial) durch Aufstockung bestünde (vgl. TU Darmstadt/Pestel Institut 2016: 67). Seitdem hat es in Bochum allerdings bei weitem keine Aufstockungen in diesem Umfang gegeben. Im Auftrag der Stadt ist jüngst erneut das Nachverdichtungspotenzial durch Aufstockung auf Grundlage einer detaillierten Untersuchung von Beständen in ausgewählten Quartieren hochgerechnet worden. Im Ergebnis kam man „nur" noch zu einem Potenzial von rd. 1.400 Wohnungen durch Aufstockung – also weit weniger als 10 Prozent des vor knapp zehn Jahren hochgerechneten Potenzials (vgl. Stadt Bochum 2024).

Erfahrungen von Anbietern und Kommunen zeigen: Aufstockung ist mühsam…

Diese Größenordnung wird auch von Anbieterseite bestätigt. Einer der größten in Bochum mit einem Bestand von über 8.000 Wohnungen hat sein Aufstockungspotenzial eingehend geprüft und benennt eine untere dreistellige Zahl an möglichen Wohnungen – wobei vorausgesetzt werden kann, dass der Eigentümerwille gegeben war. Auch Erfahrungen mit Förderprogrammen sprechen dafür, dass die Aufstockungspotenziale überschätzt werden. Beispielsweise fördert die Stadt Aachen den Dachgeschossausbau bei Privatvermietern durch einen finanziellen Zuschuss („mitgeDacht"). Eineinhalb Jahre nach Programmbeginn nahmen allerdings nur 87 Eigentümer die Förderung in Anspruch. Die Stadt hat ihr Programm daher auf weitere Ausbaumaßnahmen erweitert, als sich zeigte, dass sich die Anfragen nicht nur auf die Dachgeschossnutzung bezogen, sondern z. B. auch den Ausbau von Souterrainbereichen.[22]

…und Aufstockungspotenziale sind häufig ausgeschöpft. Zudem werden durch Aufstockung auch Bestandswohnungen „teurer"

Auch im Zuge der Erarbeitung dieser Studie wurden Wohnungsmarktakteure zu ihrer Wahrnehmung von Aufstockungspotenzialen befragt – explizit auch Vertreter/innen von Unternehmen, die bereits Erfahrungen mit Aufstockungen gesammelt haben. Alle Gesprächspartner und -partnerinnen hoben zwar den grundsätzlichen Mehrwert von Aufstockung im Bestand auch vor dem Hintergrund der besseren Ausnutzung der Fläche hervor. Doch sahen sie die Potenziale auch als sehr begrenzt an und wiesen darauf hin, dass bereits umgesetzt wurde, was „machbar" erschien. Neben den bekannten technischen und baurechtlichen Hürden wurde neben einer fehlenden Akzeptanz durch die bereits dort lebenden Personen auch angeführt, dass es zu Ungerechtigkeiten kommt – so führen Aufstockungen z. B. dazu, dass Fahrstühle und deren Betrieb sowie weitere bauliche Maßnahmen auch durch die „unteren" Wohnungen mitfinanziert werden müssten; ohnehin würde kaum eine Aufstockung vorgenommen, ohne die darunter liegenden Wohnungen nicht auch grundlegend zu modernisieren. Dadurch steigen häufig die Wohnkosten der Bewohner und Bewohnerinnen von Bestandswohnungen deutlich an, von den Vorteilen profitieren sie aber nur begrenzt.

Das BBSR hat bereits 2016 eine Studie herausgegeben, die sich mit den Aufstockungspotenzialen in Deutschland befasste. Die Studie empfiehlt ebenfalls, die qualitativen Entlastungswirkungen nicht zu überschätzen:

> *„Die vorliegenden Untersuchungen zu den theoretischen bzw. technisch umsetzbaren Wohnraumpotenzialen durch Dachausbauten und Dachaufstockungen weisen auf der einen Seite auf große Potenziale hin, auf der anderen Seite zeigt die Statistik der Fertigstellungen, dass nur ein geringer Teil des Potenzials tatsächlich gehoben wird." (BBSR 2016: 7)*

[22] Neben Aachen und Bochum haben sich auch weitere Städte mit ihren Aufstockungspotenzialen befasst. In der Studie des BBSR zu Potenzialen von Dachaufstockungen und Dachausbauten werden verschiedene Fallstudien dargestellt (vgl. BBSR 2016: 41 ff). Ergänzend wird dort auf weitere Praxisbeispiele hingewiesen: Stadt Freiburg (2020): Freiburg an Top! Potenzialanalyse für Dachausbau und Dachaufstockung (Website Stadt Freiburg a); Stadt Essen (2019): Potentialanalyse & Umsetzungsstrategie zur Innenentwicklung (Website Stadt Essen a)

Fehlendes Eigentümerinteresse, unzureichende Wirtschaftlichkeit sowie bauliche, städtebauliche und rechtliche Gründe stehen der Aufstockung entgegen

Es bestehen also offenkundig erhebliche Hemmnisse (auch) bei der Aufstockung von Wohngebäuden. Viele dieser Restriktionen ähneln denen, die bereits bei der Aktivierung von Flächen im Rahmen der Innenentwicklung genannt wurden:

- **Fehlendes Eigentümerinteresse**. Rund 80 Prozent der Wohnungen in Wohngebäuden in Deutschland befindet sich im Eigentum von Privatpersonen und Eigentümergemeinschaften (vgl. Zensus 2022). Daher ist ähnlich wie bei den Flächenpotenzialen das fehlende Interesse der Eigentümer das gravierendste Hemmnis, etwa aus Altersgründen, fehlendem Eigenkapital oder wirtschaftlichen Anreizen, aufgrund anderweitiger Nutzung von Dachgeschossen und Souterrainbereichen, fehlenden Zeitressourcen und Zutrauen usw.
- **Wirtschaftlichkeit**. Ausbau und Aufstockung von Dachgeschossen erfordern erhebliche Investitionen, um zeitgemäßen Wohnraum zu schaffen. Auch professionelle Akteure haben Vorbehalte: wie auch im Neubau bedarf es erfahrener Partner, rationeller Vorgehensweisen, Typologien von Aufstockung und eines größeres Mengengerüst an Maßnahmen, damit sich Wirtschaftlichkeit einstellt.
- **Statik.** Die Statik muss einen Ausbau oder eine Aufstockung ermöglichen.
- **Brandschutz.** Zu enge Treppenhäuser oder schlecht gedämmte Wohnungsdecken sind hierbei ein Haupthindernis.
- **Erschließungsprobleme.** Dies betrifft die innere Erschließung (Dimensionierung vorhandener Versorgungsstränge; Schwierigkeit, gute Wohnungsgrundrisse zu erhalten, die bestehenden Versorgungsstränge berücksichtigen usw.) Die äußere Erschließung umfasst den Nachweis von Stellplätzen, wobei es hier sukzessive zu Vereinfachungen in Bundes- und Landesgesetzen kommt.[23]
- **Abstandsflächen.** Das Baurecht begrenzt Gebäudehöhen und den Ausbau von Dachflächen, das Planungsrecht beispielsweise die Umnutzung leerstehender Ladenlokale zu Wohnzwecken in zentralen Versorgungsbereichen, die als Kerngebiete ausgewiesen sind.
- **Städtebaulicher Kontext.** Die Aus- und Umbauten müssen sich in den Bebauungszusammenhang des Wohngebietes einfügen, wenn kein Bebauungsplan entsprechende Festsetzungen enthält und nach § 34 BauGB zu verfahren ist.

Aufstockungspotenzial realistisch deutlich unter 100.000 Einheiten?

Aufstockung: sinnvoll, aber nur „ein Tropfen auf dem heißen Stein“

Ähnliche – ggfs. sogar größere – Herausforderungen bei der Aufstockung anderer Gebäudetypologien zu erwarten

Auch das Potenzial zur Aufstockung von Nicht-Wohngebäuden ist untersucht worden (vgl. TU Darmstadt/Pestel 2019). Hierbei konnte ein weiteres Potenzial von rd. 1,0 Mio. Wohnungen ermittelt werden, die auf Parkhäusern, durch Aufstockung vorhandener Bürogebäude sowie durch die Aufstockung von Discountern und anderen flachen Einzelhandelsobjekten entstehen (vgl. ebd. 67). Auch diese Potenziale sind zunächst beachtlich und in Einzelfällen kommt es zu entsprechenden Ausbaumaßnahmen. Doch auch hier gibt es teils erhebliche Hemmnisse, zumal die Objekte zuvor gar nicht für Wohnnutzungen vorgesehen waren. Beispielsweise müssen Lösungen für die Führung von Versorgungsleitungen (Stränge) gefunden werden, da in unteren Geschossen meist keine Anschlussmöglichkeit gegeben ist. Auch andere Infrastrukturen wie Parkplätze, Fahrrad- und Waschkeller, Erschließungen, Gartenflächen o. Ä. sind nicht ohne Weiteres umsetzbar. Auch hier muss also gelten: Das theoretische Potenzial ist da – die praktische Umsetzung in relevanten Größenordnungen allerdings derzeit

[23] In einigen Bundesländern wurden in den vergangenen Jahren Regelungen in den Landesbauordnungen bzw. entsprechenden Stellplatzverordnungen Vereinfachungen vorgenommen; so hat Hamburg bereits 2013 eine grundsätzliche Stellplatzpflicht abgeschafft, wie es der sog. Bund-Länder-Pakt zukünftig für alle Bundesländer vorsieht.

nicht erkennbar. Die hohen Erwartungen an den Ausbau des Wohnungsbestandes durch Aufstockung sind somit wohl nicht erfüllbar.

4.6. Beitrag von Aus- und Umbau ist überschaubar

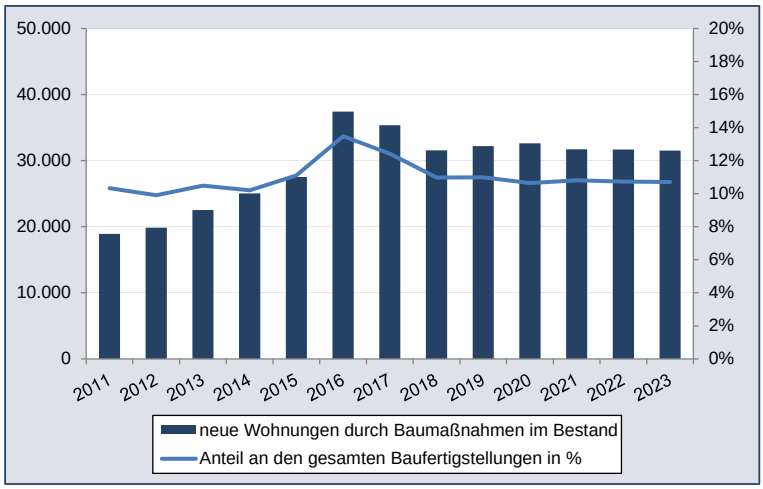
Wohnungen können auch im Bestand geschaffen werden – beispielswiese durch den Ausbau von Dachgeschossen

Neben der Entwicklung neuer Wohnbauflächen innerhalb bebauter Ortschaften und der Aufstockung bestehender Gebäude kommt dem Aus- und Umbau von Wohngebäuden eine gewisse Bedeutung zu, um Wohnungen „im Bestand“ zu schaffen. Die einzige wirklich relevante Möglichkeit, hierdurch allerdings neue (weitere) Flächen zu erzielen, ist im Ausbau vorhandener bislang ungenutzter Dachgeschosse gegeben. Darüber hinaus können Umbauten an Wohngebäuden sogar zum Verlust von Wohneinheiten führen (durch Zusammenlegung), wobei die Wohnfläche meist in gleicher Größe erhalten bleibt.

11 Prozent aller Fertigstellungen in Deutschland „im Bestand“

Zunächst sind infolge des Bevölkerungswachstums und entsprechender marktwirtschaftlicher Impulse durchaus einige Fertigstellungen im Bestand realisiert worden; das jährliche Niveau der Fertigstellungen im Bestand hat sich von 20.000 Einheiten auf nunmehr rd. 30.000 Einheiten erhöht. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2023 entstanden bundesweit aber nur 11 Prozent der Baufertigstellungen durch Aus- und Umbau im vorhandenen Wohnungsbestand, während 89 Prozent auf den Neubau von Wohngebäuden entfielen.

Abbildung 15: Neue Wohnungen durch Baumaßnahmen im Bestand



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

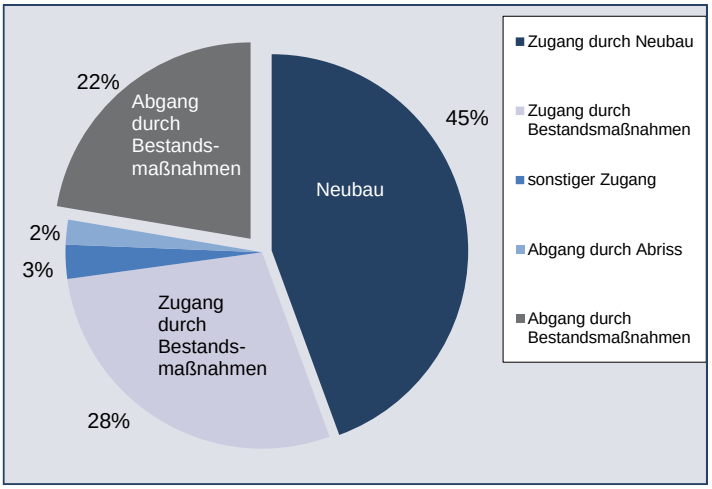
Allerdings stagniert der Anteil von Fertigstellungen im Bestand bei etwa elf Prozent aller Fertigstellungen. Offenbar reichen die marktwirtschaftlichen Anreize derzeit nicht aus, größere Potenziale freizusetzen. Inwieweit die Maßnahmen des „Bau-Turbo-Paktes“ der Bundesregierung (2023), wie etwa die abgeschwächten Regelungen zur Stellplatzpflicht bei Aufstockungen und Ergänzungen im Wohnungsbestand, Wirkung zeigen, bleibt zu beobachten (BMWSB https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/topthemen/Webs/BMWSB/DE/Massnahmenpaket-bauen/massnahmenpaket-artikel.html). Neben marktwirtschaftlichen Anreizen sehen auch kommunale Planer den Bau-Turbo oft problematisch. „Besser wäre eine gründliche Modernisierung des Städtebaurechts, also des Baugesetzbuchs“ (vgl. Immobilien Zeitung/Faller 2025 S. 3).

Der Schaffung neuer Wohnungen im Bestand steht häufig der Verlust anderer Wohnungen gegenüber

Der Blick allein auf vermeintliche Ausbaupotenziale im Bestand bezieht häufig die Prozesse nicht mit ein, die zu einem Wohnungsverlust führen. So konnte beispielsweise

Nordrhein-Westfalen 2023 einen Zuwachs von 47.000 Wohnungen verzeichnen. Neben etwa 43.000 Neubauwohnungen waren noch weitere knapp 28.000 Wohnungen durch Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden hinzugekommen – eine beachtliche Zahl. Den realisierten Wohnungen im Bestand stehen jedoch Verluste von Wohnungen durch den Totalabgang (Abriss) in Höhe von 2.000 Einheiten sowie durch den Bestandsumbau selbst von 22.000 Einheiten gegenüber.

Abbildung 16: Determinanten der Zunahme des Wohnungsbestands in NRW



InWIS 2024, Datenbasis: IT.NRW

Der Netto-Beitrag des Bestandsumbaus an den Fertigstellungen dürfte im niedrigen einstelligen Prozentbereich liegen.

In Summe entstand lediglich ein Plus von 4.000 zusätzlichen Einheiten im Wohnungsbestand – das entspricht knapp 8,5 Prozent aller Fertigstellungen in NRW. Bei umfangreicheren Maßnahmen im Bestand werden zwar teils neue Wohnraumpotenziale erschlossen (z. B. im Dach), gleichzeitig werden häufig aber – oft auch im gleichen Gebäude – andere Wohnungen zusammengelegt, um zeitgemäßere Wohnungsgrundrisse zu schaffen. Daran zeigt sich beispielhaft der eher geringe „echte" Beitrag des Wohnungsbestands bei der Schaffung neuer Wohnungen.

4.7. Umnutzung anderer Gebäude zu Wohnzwecken

Umnutzung von Bürogebäuden liegt im Trend – die Potenziale werden aber sehr unterschiedlich eingeschätzt

Eine weitere Möglichkeit, im Innenbereich neue Wohnungen zu schaffen, ist die Umnutzung bislang anders genutzter Objekte zu Wohnraum. Hierzu gibt es zahlreiche Beispiele, die in den vergangenen Jahren häufig eher von der speziellen Typologie her betrachtet wurden – beispielsweise gab es vielfältige Überlegungen und Projekte zur Nutzung nicht mehr benötigter Kirchengebäude (u. a.) zu Wohnungen[24], ebenfalls wurde mindestens in Zeiten von Remote-Work und Home-Office über die verstärkte Umnutzung nicht mehr genutzter Büroflächen gearbeitet. Auch hier wurden teils beachtliche Projekte umgesetzt; die TU Darmstadt und das Pestel-Institut haben in ihrer Studie von knapp 350.000 möglicherweise realisierbaren Wohnungen ermittelt (vgl. dies. 2019: 9). Auch wenn man annehmen muss, dass viele der leerstehenden Büros auch in solchen Regionen zu finden sein werden, die nicht so einen hohen Wohnungsbedarf aufweisen, zeigt sich doch auch in den wachsenden Metropolen, dass es hier Bewegung gibt. Das Beratungshaus Jones Lang LaSalle etwa schätzt für die „Pipeline" der Projektentwicklungen für Frankfurt am Main, dass für den Zeitraum 2022 bis 2025 allein 16 Prozent der erwarteten Einheiten in Büroflächenkonversionen entstehen. Für

[24] Vgl. hierzu etwa Fisch, R. (2008): Umnutzung von Kirchengebäuden in Deutschland: Eine kritische Bestandsaufnahme. Dt. Stiftung Denkmalschutz; Meys, O.; Gropp, B. (2010): Kirchen im Wandel. Veränderte Nutzung denkmalgeschützter Kirchen. StadtBauKultur.NRW, Düsseldorf/Gelsenkirchen

die Big-7-Städte[25] allein schätzt JLL ein Potenzial von immerhin knapp unter 20.000 möglichen Wohnungen in solchen Projekten (vgl. JLL 2023: 9ff).

Büro-Umnutzung kann einen Beitrag liefern – die Lösung wohl nicht

Doch erneut kommt es hier zu Hemmnissen, die ebenfalls in der genannten Studie aufgeführt werden. Abgesehen von veränderten Renditeperspektiven der Eigentümer sind hier auch zahlreiche bauliche Anpassungen notwendig, um z. B. mit den unpassenden Deckenhöhen, fehlenden Versorgungssträngen oder Balkonen sowie einer ungünstigen inneren Erschließung umzugehen.

4.8. Innenentwicklung: zu wenig, zu langsam, zu teuer!

30-Hektar-Ziel: Künftig wohl weniger als 2/3 für Wohnungsbau – da andere Nutzungen nicht im Innenbereich möglich sind!

Bei einer Beibehaltung des 30-Hektar-Ziels bzw. des Netto-Null-Ziels würde ein großer Teil der dringend benötigten zusätzlichen Wohnungen durch Innenentwicklung entstehen müssen, zumal fraglich ist, ob überhaupt 2/3 dieses Flächenvolumens wirklich für den Wohnungsbau genutzt werden könnten, wie es die Modellrechnungen des BBSR vorsahen, da in der jüngsten Planungspraxis lediglich knapp die Hälfte der Flächenreserven für den Wohnungsbau zur Verfügung standen. Vielmehr ist zu erwarten, dass das verbliebene Potenzial für Neuausweisungen zunehmend durch solche Nutzungen beansprucht würde, die sich keineswegs in der Innenentwicklung realisieren lassen – wie z. B. größere Industrieflächen, Flächen für Verkehrsinfrastrukturen usw.

Diverse Studien haben hohe Potenziale für Innenentwicklungsstrategien ermittelt

In verschiedenen Studien und Erhebungen der vergangenen Jahre ist auf verschiedene Möglichkeiten der Innenentwicklung hingewiesen worden; z. T. wurden auch konkrete Potenziale für die Innenentwicklung ermittelt. Alle diese Strategien, sowohl die Verstärkte Befassung mit der Aktivierung von Flächen im Innenbereich als auch Maßnahmen, die sich mit den vorhandenen Gebäuden auseinandersetzen (Aufstockung, Ausbau, Umnutzung) haben ihre Berechtigung und können in der Tat dazu beitragen, neue Wohnungen fertigzustellen.

Die Potenziale von Innenentwicklung werden häufig überschätzt: es dauert länger ist komplizierter und teurer

Die kritische Würdigung der unterschiedlichen Strategien unter Rückgriff auf Literatur und Expertinnen- bzw. Expertengespräche in dieser Studie zeigt jedoch, dass die Potenziale der Strategien zur Schaffung weiterer Wohnungen hinsichtlich ihrer zeitnahen Realisierbarkeit womöglich erheblich überschätzt werden:

- Die Flächen für die Innenentwicklung stehen eher dort zur Verfügung, wo der Wohnungsbedarf nicht so hoch ist – damit ist ihre Mobilisierung fraglich.
- Die im Rahmen der Potenzialstudie für die Aktivierung von Flächen im Innenbereich befragten Kommunen geben selbst (in der gleichen Befragung) eine umfangreiche Liste von Restriktionen und Hemmnissen zu Protokoll, die der Aktivierung entgegenstehen – in besonderer Weise gilt dies für die komplizierte Eigentümerstruktur und die sehr heterogene Interessenlage von Flächeneigentümern.
- Die Aufstockungspotenziale stellen offenkundig eher eine theoretische Größe dar; in der Tat scheint ein großer Teil des wirtschaftlich und technisch umsetzbaren Potenzials in den stark nachgefragten Regionen hier bereits angegangen; zunehmend wird die Aufstockung damit komplizierter (und teuer).
- Die Aufstockung vorhandener Wohngebäude führt häufig zum unerwünschten Nebeneffekt der Verteuerung der Bestandswohnungen.

[25] Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Düsseldorf, Stuttgart

- Die Aufstockung anders genutzter Gebäude ist möglich, bringt aber weitere Hürden mit sich, die in der baulichen und städtebaulichen Situation begründet sind.
- Durch Maßnahmen im Wohnungsbestand (Dachgeschossausbau) entstehen „netto“ oft viel weniger Wohnungen, als gedacht – weil parallel Grundrisse optimiert und Wohnungen zusammengelegt werden.
- Die Umnutzung von Gebäuden anderer Nutzungen ist interessant, ebenfalls aber mit vielen einzelfallbezogenen Hemmnissen zu bewerten.

Bau-Turbo: Kann gewisse Erleichterung bringen – führt aber auch zu neuer Unsicherheit

Für die zeitnahe Behebung der Wohnungsknappheit erscheint dies nicht praktikabel. Selbst wenn es gelingen sollte, die Eigentümer von entsprechenden Strategien zu überzeugen, dauern Planungs- und Genehmigungsverfahren im Innenbereich häufig sehr lange und binden erhebliches Potenzial bei den Kommunen – das nicht vorhanden ist. Die Maßnahmen des „Bau-Turbos“ setzen hier zwar an, können aber die grundlegenden Probleme (vgl. voranstehende Kapitel) häufig nicht oder nicht wirksam beeinflussen, zumal die planenden und bauenden Akteure sowie auch die Kommunen an einigen Regelungen eher neue Unsicherheiten erwarten als konkrete Beschleunigung. Insgesamt ist zu erwarten, dass die Ausschöpfung der Innenentwicklungspotenziale, wenn sie gelingt, nur zu erheblich steigenden Kosten möglich sein wird.

Wohnungsbedarf allein durch Innenentwicklung wohl nicht kurz- bis mittelfristig zu vertretbaren Kosten realisierbar

Eine Konzentration allein auf Innenentwicklungsstrategien steht damit im Widerspruch zum Ziel der zeitnahen Bekämpfung des Wohnungsmangels. Soll eine ausreichende Versorgung mit Wohnraum erreicht werden, werden mindestens in bestimmten Regionen und für eine gewisse Zeitspanne auch Flächenpotenziale außerhalb der geschlossenen Ortschaften gefunden, beplant und aktiviert werden müssen.

5. Beispiele der Innenentwicklung in der Praxis

Vielfältige Hürden der Innenentwicklung behindern bzw. verzögern die Fertigstellung von Wohnungen

In den vorangegangenen Kapiteln wurden Strategien der Innenentwicklung vorgestellt, zudem ist deutlich geworden, dass bei der praktischen Umsetzung der Strategien der Innenentwicklung immer wieder erhebliche Hürden in der Planung und Durchführung von Projekten aufkommen, die ein „Gelingen“ des Projektes – also die erfolgreiche Schaffung von Wohnraum – verhindern.

Projektentwicklung bezieht die Berücksichtigung der Belange verschiedener Interessengruppen mit ein – das führt im besten Fall zu akzeptierten Planungsergebnissen, im schlechtesten zum Scheitern des Projektes

Die moderne Projektentwicklung zeichnet sich durch ein komplexes Zusammenspiel verschiedener Interessengruppen aus, die den Planungsprozess maßgeblich beeinflussen. Sobald Bauvorhaben angekündigt werden, formieren sich oft Interessenvertretungen, die ihre spezifischen Anliegen in den Entwicklungsprozess einbringen möchten. Dazu gehören beispielsweise betroffene Anwohner, Bürgerinitiativen mit sehr unterschiedlichen Zielen, Umweltorganisationen sowie die Planungsbehörden und Projektentwickler selbst. Jede dieser Gruppen vertritt legitime Interessen: Während Anwohner sich häufig um Lärmbelästigung, erhöhtes Verkehrsaufkommen oder drohende Wertverluste ihrer Immobilien sorgen, setzen sich Naturschutzverbände für den Erhalt von Biotopen und den Artenschutz ein. Auch die Planungsbehörden haben regelmäßig Ansprüche an Gestaltung und Einhaltung der baurechtlichen Vorschriften, die sich aus der Umsetzung gesetzlicher oder politischer Ziele der Planung ergeben. Die Projektentwickler selbst streben u. a. nach einer angemessenen Rendite für ihr Engagement, hegen aber z. T. auch weitere Interessen.

Die entstehenden Interessenkonflikte führen oft zu langen Planungsphasen und erhöhten Projektkosten, etwa durch Umweltverträglichkeitsprüfungen, artenschutzrechtliche Gutachten, zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen, Ausgleichsmaßnahmen usw. Dem steht das Ziel einer abgewogenen und ausgewogenen Stadtentwicklung als Ergebnis eines demokratischen Planungsverfahrens entgegen. Solche Verfahren können zu einer höheren Akzeptanz von Projekten und zu rechtssichereren Planungen führen. Durch die gründliche Prüfung und Berücksichtigung von Umweltbelangen entstehen oft nachhaltigere und qualitativ hochwertigere Projekte, die möglicherweise langfristig sowohl ökologisch als auch ökonomisch vorteilhafter sind.

Best Practice, Regular Case, Worst Case: Beispiele für Projektentwicklung im Innenbereich illustrieren die vielfältigen Hemmnisse der Projektentwicklung

Anhand einiger Beispiele aus der Praxis wird gezeigt, wie sich diese Prozesse auf das Ziel der (zeitnahen) Entwicklung von Wohnraum im Innenbereich auswirken können. Zunächst werden Projekte skizziert, die den Normalfall (von Planung und Realisierung) repräsentieren. Es folgen besonders gelungenen Beispielen (Best Practice) und problematischen Szenarien (Worst Case). Die Darstellung erfolgt mithilfe einer Diskursanalyse anhand städtebaulicher Dokumentationen, Berichte in Lokal- und Regionalmedien, Fachliteratur und Architekturzeitschriften sowie Projektwebsites und Bürgerinitiativen.

5.1. Normalfall (Regular Case)

Normalfall: Das Projekt wird entwickelt wenn auch anders als geplant, teils deutlich verzögert oder verteuert

Im Normalfall wird das Vorhaben trotz Anpassungsmaßnahmen, erhöhter Kosten und Verzögerungen erfolgreich umgesetzt. Die zentrale Herausforderung – einen konstruktiven Dialog zwischen allen Beteiligten zu ermöglichen und tragfähige Kompromisse zu erzielen – wird gemeistert. Dieser Normalfall (oder Regular-Case) spiegelt den aktuellen Standard der Planungskultur wider. Obwohl diese Herangehensweise mit höheren Kosten und längeren Entwicklungszeiten einhergehen kann, leistet sie einen wesentlichen Beitrag zur Abwägung verschiedener Interessen und zur Qualitätssicherung und Nachhaltigkeit von Projekten. Verlängerte Planungsphasen und zusätzliche Kosten können dabei als Investition in die Zukunftsfähigkeit, gesellschaftliche Akzeptanz und Image betrachtet werden.

Berlin-Plänterwald: Orionstraße (Nachverdichtung)

Top	Flop
- Nachverdichtung geplant - Partizipation der Anwohnenden durchgeführt	- Bürgerinitiative gegen das Projekt - Fehler in Naturschutzgutachten - Später: Entwicklung ohne weitere Partizipation

2021 plante die städtische Wohnungsbaugesellschaft „Stadt und Land“ eine Nachverdichtung eines Innenhofs an der Orionstraße 9-15 mit 95 Wohnungen in sechs Gebäuden. Als die Bürgerinnen und Bürger in das Vorhaben einbezogen wurden, stieß es auf Widerstand, da der Innenhof geschützt werden sollte. Als Folge formierte sich die Bürgerinitiative Plänterwald. Nach Protesten wurde ein erster Kompromiss – ein Grundstückstausch – ausgehandelt. Statt im Innenhof sollten nun 108 Wohnungen auf einer naheliegenden Grünfläche gebaut werden. Anfang 2022 kündigte die Wohnungsgesellschaft diese Vereinbarung jedoch aufgrund gestiegener Kosten durch Zeitverzögerungen auf. Die Bebauung sollte nun doch im Innenhof umgesetzt werden. Eine überraschende Wendung kam durch das Umweltamt, das Fehler im Naturschutzgutachten fand. In der Folge kam es zum Kompromiss, dass der Innenhof an der Orionstraße nun als öffentliche Grünanlage erhalten bleibt und nur Randbebauung vorgenommen wird, die 2024 fertiggestellt wurde. Inzwischen hat die Wohnungsbaugesellschaft die Flächen aus dem Grundstückstausch und anliegende Flächen ebenfalls

entwickelt, angesichts der Erfahrungen jedoch darauf verzichtet, Anwohnerinnen und Anwohner oder die Bezirkspolitik frühzeitig in die Planung einzubeziehen.

Quellen:
- https://stadtundland.de/unternehmen/presse/2021/die-stadt-und-land-bereitet-zwei-weitere-neubauvorhaben-in-treptow-koepenick-vor - https://www.tagesspiegel.de/berlin/gegen-den-willen-des-bezirks-stadt-und-land-will-nun-doch-innenhof-in-planterwald-bebauen-385234.html - https://www.berliner-woche.de/plaenterwald/c-bauen/stadt-und-land-bebaut-nun-doch-den-innenhof-an-der-orionstrasse_a335567 - https://www.linksfraktion-treptow-koepenick.de/aktuelles/detail/fuer-behutsame-nachverdichtung-konsequente-buergerinnenbeteiligung-noetig/

Hildesheim: Wohnquartier Wasserkamp (Neuentwicklung)

Top	Flop
- 600 bis 700 Wohneinheiten - Partizipation, hohe Beteiligung - Schwammstad, nachhaltiger Mobilität, Grünflächen/Biotope für ökologische Vernetzung, Erholungsräume	- Mögl. Eingriff in Naturschutzgebiet stand als Kritik im Raum (konnte entkräftet worden)

In den letzten Jahren wurde in Hildesheim ein Bevölkerungswachstum von über 3.000 Personen verzeichnet. Um ausreichend Wohnbauflächen bereitzustellen, wird die Entwicklung des Wohnquartiers Wasserkamp auf einer 46 ha großen Fläche am südlichen Stadtrand geplant. Das Projekt, dessen Umsetzung ab 2025 vorgesehen ist, soll zwischen 600 und 700 Wohneinheiten in verschiedenen Bauformen schaffen. Das Projekt wurde von Beginn an partizipativ gestaltet, wobei über 600 Personen ihre Meinungen und Vorschläge in Workshops und Befragungen einbrachten. Zusammen mit ihnen diskutiert, um die Akzeptanz für das Vorhaben zu steigern. Die beteiligten Personen legten Wert auf Naturverbundenheit, Identitätserhaltung und Versorgungsautarkie. Zur nachhaltigen Wasserbewirtschaftung soll ein „Schwammstadt"-Konzept umgesetzt werden, um Überschwemmungen zu verhindern und das Mikroklima zu verbessern. Außerdem wurde nachhaltiger Mobilität durch den Ausbau der Fußgänger- und Fahrradinfrastruktur sowie die Optimierung der Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr gestärkt. Zusätzlich sollen Grünflächen und Biotope geschaffen werden, um die ökologische Vernetzung zu fördern, Erholungsräume bereitzustellen und zur Biodiversität beizutragen. Kritische Stimmen äußerten dennoch Bedenken hinsichtlich potenzieller Eingriffe in das angrenzende Naturschutzgebiet sowie Belastungen durch das Bevölkerungswachstum. Besonders die Auswirkungen auf Verkehr, Nahversorgung und öffentliche Infrastruktur wurden hinterfragt. Eine Vorprüfung ergab keine Beeinträchtigung der Schutzziele des Naturschutzgebiets. Die Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Bauleitplänen fand Mitte 2023 statt. Nach Berücksichtigung der Einwände wurde Mitte 2024 mit der Ausarbeitung des Bebauungsplans begonnen.

Quellen:
- https://www.presseportal.de/pm/134210/5457319 - https://www.uni-hildesheim.de/kulturpraxis/wasserkamp-bleibt/ - https://www.openpetition.de/petition/online/gegen-die-bebauung-der-drachenwiese-in-hildesheim-itzum-wasserkamp - https://studiomdrei.eu/wasserkamp/ - https://www.alfelder-zeitung.de/Story/77139/Stadt-will-viel-mehr-Wohnungen-im-Wasserkamp - https://www.stadt-hildesheim.de/portal/seiten/aktuelles-wasserkamp-900002720-33610.html

5.2. Best Practice

Best-Practice: Vorbild-Projekte, die Mut machen, es auch zu versuchen – aber keine Garantie geben können, dass es auch funktioniert

Best-Practice-Projekte zeichnen sich dadurch aus, dass sie unter idealen Bedingungen realisiert werden und exemplarisch für effiziente, erfolgreiche und nachhaltige Vorgehensweisen stehen. Sie dienen als Orientierung für zukünftige Vorhaben, da sie durch eine klare Zielsetzung, eine reibungslose Umsetzung und den Verzicht auf Verzögerungen oder Kompromisse überzeugen. Entscheidendes Merkmal solcher Projekte ist, dass sie weitgehend ohne unvorhergesehene Anpassungen oder Konflikte abgeschlossen werden, was auf eine präzise Planung und die frühzeitige Einigung aller Beteiligten hinweist. Diese Best-Practice-Projekte verdeutlichen, wie die Ziele innerhalb gegebener Rahmenbedingungen optimal erreicht werden können und setzen Standards für eine nachhaltige und übertragbare Projektrealisierung.

Darmstadt: Mathildenhof (Aufstockung)

Top	Flop
- innerstädtischen Nachverdichtungsmaßnahme durch Aufstockung - optisch ansprechende Integration in den Altbau - infrastrukturelle Verbesserungen - Balance zwischen Bestandserhalt und moderner Erweiterung	./.

Das Projekt „Mathildenhof“ in Darmstadt demonstriert die erfolgreiche Umsetzung einer innerstädtischen Nachverdichtungsmaßnahme durch Aufstockung. Innerhalb von drei Jahren wurden die Wohngebäude aus den 1950er Jahren der kommunalen Gesellschaft Bauverein AG von drei auf fünf Geschosse aufgestockt. Somit wurde eine Erhöhung der Wohneinheiten von 51 auf 93 erreicht. Die bestehende Bausubstanz erwies sich als qualitativ hochwertig, sodass mit Ausnahme der Türen und Treppenhäuser keine grundlegende Sanierung erforderlich war. Durch architektonische Elemente, wie eine sichtbare Fuge als Trennelement zwischen der Aufstockung und dem Bestand, der Fortführung der bestehenden Balkone und Loggien-Struktur sowie einer einheitlichen Fassadengestaltung wurde auch eine optisch ansprechende Integration in den Altbau realisiert. Neben der reinen Wohnraumverdichtung wurden auch infrastrukturelle Verbesserungen vorgenommen. Dazu gehören die Schaffung von 50 Parkplätzen, überdachter Fahrradstellplätze und eines Spielplatzes sowie eine umfassende Neugestaltung der Außenanlagen mit einem sozialen Treffpunkt. Das Projekt kann als gelungenes Beispiel für innerstädtische Nachverdichtung betrachtet werden, da es gelungen ist, die Balance zwischen Bestandserhalt und Erweiterung zu wahren.

Quellen:
- https://www.echo-online.de/lokales/darmstadt/so-geht-nachverdichtung-sprung-von-drei-auf-fuenf-geschosse-3608977

Dortmund: BaseCamp (Abriss, Neubau)

Top	Flop
- Nachnutzung einer innerstädtischen Fläche - Nutzungs-Mix, multifunktionale Immobilie	./.

Ein Beispiel für die erfolgreiche Nachnutzung einer innerstädtischen Fläche ist der Neubau auf dem Grundstück des ehemaligen Karstadt-Technik-Hauses in der Dortmunder Innenstadt. Das seit 2017 brachliegende Grundstück an der Kampstraße, das

zuvor als städtebaulicher „Schandfleck" galt, wurde durch den European Student Housing Fund entwickelt. Unter der internationalen[26] Marke „BaseCamp" wurde 2022 auf der Fläche ein siebengeschossiger Neubau eröffnet, der 430 vollmöblierte Apartments für hochwertiges studentisches Wohnen in bester Lage bietet. Der Nutzungsmix bietet neben Gemeinschaftsräumen ein Fitnessstudio, Concierge-Service sowie eine Bibliothek und verschiedene Lounges und Arbeitsräume. Im Erdgeschoss ist ein Supermarkt, im höchsten Geschoss ein Hotel mit Restaurant. Die Investition in zweistelliger Millionenhöhe fügt sich in eine größere städtebauliche Entwicklung („Boulevard Kampstraße", seit 2005) ein, um die Transformation der Innenstadt zu gestalten. Das Projekt gilt als erfolgreiche und nachhaltige Transformation einer innerstädtischen Einzelhandelsbrache zu einer modernen, multifunktionalen Immobilie. Durch die Kombination von Wohnen, Einzelhandel und Gastronomie trägt es zur Belebung des Quartiers bei und unterstützt die städtebauliche Entwicklung der Dortmunder Innenstadt.

Quellen:
- https://www.ruhr24.de/dortmund/kampstrasse-neue-luxus-studentenwohnungen-geplant-13093846.html - https://www.lokalkompass.de/dortmund-city/c-politik/430-studenten-ziehen-in-altes-karstadt-haus-ein_a747885

Kiel: Studentisches Wohnen im Speichergebäude (Umbau, Aufstockung)

Top	Flop
- Umbau und Aufstockung - Umgang mit historischer Bausubstanz	./.

Ein weiteres Beispiel ist die erfolgreiche Transformation eines ehemaligen Speichergebäudes im Kieler Stadtteil Gaarden, das durch Umbau und Aufstockung nun modernen Wohnraum bietet. Das 1905 errichtete, denkmalgeschützte Gebäude verkam seit den 1950er Jahren zunehmend. Der Plan, eine Synthese aus historischer Bausubstanz und zeitgenössischer Architektur zu schaffen, überzeugten die Denkmalschutzbehörde. Das Resultat sind 72 moderne Wohneinheiten zwischen 20 und 64 Quadratmeter, ergänzt um gemeinschaftliche Nutzflächen wie eine Dachterrasse. Die Fallstudie zeigt, dass die Aufstockung historischer Bausubstanz einen Beitrag zur quantitativen und qualitativen Wohnraumschaffung leisten kann.

Quellen:
- https://www.bba-online.de/metall/aufstockung-mikro-apartmens-aluminiumfassade-kiel/

Wolfsburg-Vorsfelde Nord (Modernisierung, Aufstockung)

Top	Flop
- energetische Sanierung und Aufstockung von etwa 1.000 Bestandswohnungen - Vorhaben weitgehend wie geplant realisiert	- Interessenkonflikte zwischen Eigentümer und Mietern - Organisierte Mieterinitiative, 4.000 Unterschriften gegen das Vorhaben

In Vorsfelde Nord wurde zwischen 2020 und 2024 in mehreren Bauabschnitten ein umfangreiches Modernisierungsprojekt durchgeführt. Die Adler Group setzte dabei ein Investitionsvolumen von circa 100 Millionen Euro für die energetische Modernisierung und Erweiterung von etwa 1.000 Bestandswohnungen ein. Das Projekt sah vor, durch Aufstockung der dreigeschossigen Gebäude um ein weiteres Stockwerk über 200

[26] u. a. auch in Kopenhagen, Potsdam, Leipzig, Berlin,…

neue Wohneinheiten zu schaffen. Die Modernisierungsmaßnahmen umfassten primär die energetische Sanierung durch neue Fenster und Wärmedämmung, die Installation von Aufzugsanlagen sowie die Erneuerung von Fassaden, Kellern und Balkonen. Für die Durchführung der etwa vierwöchigen Arbeiten wurden möblierte Ausweichquartiere zur Verfügung gestellt.

Im Prozess zeigten sich deutliche Interessenkonflikte zwischen Eigentümer und Mietparteien. Eine organisierte Mieterinitiative sammelte über 4.000 Unterschriften gegen das Vorhaben. Hauptkritikpunkte waren die zu erwartenden Mietpreissteigerungen sowie die Befürchtung, dass die Maßnahmen primär der Gewinnmaximierung und weniger der Verbesserung der Wohnqualität dienten. Die Mieterschaft plädierte für eine Beschränkung auf notwendige Instandhaltungsmaßnahmen. Doch weder Proteste noch ein Eigentümerwechsel von der Adler Group zur LEG Anfang 2022 änderte etwas an der grundsätzlichen Durchführung des Projekts. Die Bauarbeiten wurden wie geplant fortgesetzt und sind Großteils planmäßig abgeschlossen worden.

Der Fall zeigt exemplarisch die Herausforderungen bei der Modernisierung von Wohnungsbeständen im Spannungsfeld zwischen notwendiger energetischer Sanierung, Schaffung neuen Wohnraums und sozialverträglicher Mietpreisentwicklung. Während die technische Umsetzung erfolgreich verlief, verdeutlicht der Protest der Mieterschaft die Notwendigkeit einer ausgewogenen Kommunikation und Berücksichtigung sozialer Aspekte bei derartigen Großprojekten. Dennoch wurde das Vorhaben weitgehend wie geplant realisiert und trägt nun zur Modernisierung des Wohnungsbestands sowie zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums bei – daher wurde es hier als „best-practice“ verstanden und nicht dem „Normalfall“ zugeordnet.

Landau, Tübingen, Mannheim (u. a.): Wohnraum über dem Discounter (Überbauung, vertikale Nachverdichtung)

Top	Flop
- Klassische eingeschossige Supermärkte/Discountern mit ausgedehnten Parkplatzflächen weichen immer öfter mehrgeschossigen Bauformen - Überbauungskonzepte - Oft Nutzungsmix - Wohnnutzung wird an lokale Bedürfnisse angepasst - Oft Mix aus Miet- und Eigentumswohnungen, geförderten Wohnungen, betreutes und studentisches Wohnen	./.

Seit einigen Jahren zeigt sich die Tendenz, dass eingeschossige, großflächige Immobilien von Supermärkten und Lebensmitteldiscountern mit ausgedehnten Parkplatzflächen zunehmend komplexeren, mehrgeschossigen Bauformen weichen. Diese Entwicklung wird maßgeblich durch fehlende Freiflächen, hohe Grundstückpreise und eine verschärfte baurechtliche Genehmigungspraxis forciert, die monofunktionale Nutzungskonzepte ausschließt. Die Unternehmen nutzen daher die Chance, ihre Märkte durch Überbauungskonzepte mit einem Nutzungsmix auszustatten, um Baurecht zu erhalten. Gleichzeitig entstehen somit Synergiepotenziale zwischen Handel, Dienstleistungen und Wohnen, die sich positiv auf die Standortqualität auswirken und einen nachhaltigen Beitrag zur multifunktionalen Stadtentwicklung leisten.

So überbaut der Discounter ALDI Süd bereits seit Mitte der 2010er Jahre zahlreiche Filialstandorte. Bis Mitte 2024 wurden so 550 Wohnungen geschaffen. Weitere 2.000 Wohneinheiten sind für die kommenden Jahre geplant. Die Wohnnutzung wird dabei

an die lokalen Bedürfnisse angepasst und umfasst neben Miet- und Eigentumswohnungen auch sozialen Wohnraum, betreutes Wohnen und studentische Appartements:

- In Landau wurden über einer Filiale 32 Appartements mit 65 Wohnplätzen gebaut, ein weiteres Wohnheim in Landau entsteht mit 126 Appartements und 200 Wohnplätzen.
- In Tübingen werden 28 Appartements für Studierende errichtet, Fertigstellung Anfang 2025.

In Mannheim wird eine Mixed-Use-Immobilie mit über 150 Wohneinheiten für Studierende gebaut.

Auch LIDL plant, zusammen mit der Firmengruppe Max Bögl, Märkte in standardisierter Bauweise zu überbauen.

Zudem können auch aufgegebe Lebensmittelstandorte erfolgreich in Wohnimmobilien umgewandelt werden. Anstelle des früheren Gewerberaums beherbergt das Gebäude eines ehemaligen LIDL-Marktes in Essen-Karnap nun sieben moderne Wohnungen mit Reihenhauscharakter. Die Einheiten, die eine Größe von 85 bis 100 Quadratmetern aufweisen, wurden in kürzester Zeit vermietet und sprechen ein breites Mieterspektrum an, das von jungen Familien bis hin zu Senioren reicht. Besonders attraktiv ist die ebenerdige Zugänglichkeit der meisten Wohnungen, was sie auch für Menschen mit eingeschränkter Mobilität geeignet macht. Die Wohnungen zeichnen sich durch eine energieeffiziente Bauweise aus, die sowohl Gas als auch Solarenergie zur Beheizung nutzt. Mit einer Kaltmiete ab 700 Euro bieten sie ein ausgewogenes Verhältnis von Wohnkomfort und Kosteneffizienz. Die Umwandlung der ehemaligen Gewerbeimmobilie zu Wohnzwecken zeigt exemplarisch, wie brachliegende Immobilien erfolgreich revitalisiert und nachhaltig genutzt werden können.

Quellen:
- https://www.charlottenburg-wilmersdorf-zeitung.de/aldi-in-der-wexstrasse-wird-ueberbaut/ - https://www.immobilienmanager.de/aldi-sued-plant-mehr-als-2-000-wohnungen-ueber-filialen-27032024 - https://www.dabonline.de/architektur/wohnen-ueber-aldi-lidl-wohnungen-ueber-supermaerkten-aufstockung-ueberbauung/ - https://www.deutschlandfunkkultur.de/discounter-bauen-auf-ihren-daechern-wohnen-ueber-dem-100.html

Köln: Baulückenprogramm (Baulückenaktivierung)

Top	Flop
- Alternative zur Neuausweisung - Chance, brachliegende Potenziale im Stadtgebiet zu aktivieren	- Oft mangelnde Verkaufsbereitschaft - Schwierige Grundstückszuschnitte - Komplexe Grundstückserschließung

In Zeiten knappen Wohnraums und der Diskussion um Flächenversiegelung rücken Baulückenprogramme zunehmend in den Fokus der Stadtentwicklung. Diese Programme zielen darauf ab, ungenutzte Flächen im bebauten Stadtgebiet zu identifizieren und einer sinnvollen Bebauung zuzuführen. Während sie einerseits eine nachhaltige Alternative zur Neuausweisung darstellen und bereits erschlossene Infrastruktur nutzen können, stellen sich andererseits diverse praktische Herausforderungen bei der Umsetzung. Mögliche Hürden sind oft eine mangelnde Verkaufsbereitschaft, der Zuschnitt oder die Erschließung der Lücke. Gleichzeitig bieten Baulückenprogramme die Chance, brachliegende Potenziale im Stadtgebiet zu aktivieren und neue Wohnräume zu schaffen, ohne weitere Flächen ausweisen müssen. Die Abwägung dieser verschiedenen Aspekte macht die Komplexität solcher Programme deutlich.

Als positives Beispiel ist hier das Baulückenprogramm der Stadt Köln zu nennen, das im Jahr 1990 als Teil des „Wohnungsbauprogramms 2000“ beschlossen wurden. Bis 2018 konnten dadurch 3.200 der rund 5.700 erfassten Baulücken bebaut werden, was bereits zur Entstehung von 20.000 Wohnungen geführt hat. Die Stadt Köln gibt an, so viele Baulücken wie keine andere Stadt geschlossen zu haben. Aus diesem Grund ist das Programm als „Best-Practice“ dargestellt – allerdings bindet es erhebliche Kapazitäten und ist daher für viele andere Kommunen möglicherweise nicht in ähnlichem Umfang realisierbar.

Quellen:

- https://baukultur.nrw/artikel/mut-zur-bau-lucke/
- https://www.rundschau-online.de/koeln/stadtbild-stadt-koeln-will-wohnraum-aus-bauluecken-gewinnen-203751
- https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/regionale/19.pdf

5.3. Worst Case

Worst Case Szenarien führen zum Scheitern von Projekten – und zu erheblichen Verlusten von Geld und Zeit, ohne das Ziel zu erreichen.

Im worst case, also dem schlimmsten Fall, scheitert ein Vorhaben trotz aller Bemühungen am Ende. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: Fehlplanungen, unüberwindbare Interessenkonflikte, mangelnde Ressourcen oder externe Einflüsse wie unvorhergesehene Krisen. Charakteristisch für diese Szenario sind tiefgreifende Probleme oder Ängste, die weder durch Kompromisse noch durch kurzfristige Anpassungen gelöst werden können. Die geplanten Ziele bleiben unerreicht, und es entstehen erhebliche finanzielle, zeitliche oder gesellschaftliche Verluste. Der worst case zeigt die Grenzen von Planung und Risikomanagement auf und unterstreicht die Notwendigkeit, aus Fehlern zu lernen, um zukünftige Projekte resilienter zu gestalten oder das Image und die Akzeptanz in der Bürgerschaft zu verbessern.

Hamburger Eisenbahnviertel (Verdichtung)

Top	Flop
- Bürgerbeteiligung - Städtebaulich-freiraumplanerischer Realisierungswettbewerb - Integration von Nachhaltigkeitsaspekten	- Komplexität und Herausforderungen bei der Umsetzung - Bürgerbegehren - Projektabbruch nach ca. fünf Jahren

Das Eisenbahnviertel zeigt die Komplexität bei der Umsetzung städtebaulicher Verdichtungsprojekte im Bestand und wie diese trotz vielversprechender Ansätze scheitern können. So beabsichtige Vonovia in einem ca. 10 ha großen Bestandsquartier der 1960er/1970er Jahre etwa 300 neue Wohneinheiten durch Nachverdichtung zu realisieren. Die Planung startete 2017 mit einer umfangreichen Bürgerbeteiligung, gefolgt von einem städtebaulich-freiraumplanerischen Realisierungswettbewerb. Der Siegerentwurf sah eine Bebauung von ca. 28.000 m² BGF vor, primär auf bereits versiegelten Flächen. Trotz des partizipativen Ansatzes und der nachhaltigen Ausrichtung des Projektes scheiterte es am Widerstand der Bevölkerung. Ein erfolgreiches Bürgerbegehren führte 2022 zum Abbruch des Bebauungsplanverfahrens „Eidelstedt 76“.

Die konkreten Gründe für das Scheitern waren vielfältig: Anwohner misstrauten der Vonovia und befürchteten eine Überlastung der sozialen Infrastruktur. Zudem kollidierten die städtebaulichen Ziele mit den Interessen der Bestandsmieter. Der Fall zeigt, dass Nachverdichtung trotz Bürgerbeteiligung aufgrund mangelnder Akzeptanz scheitern und zum Rückzug des Projektträgers führen kann.

Quellen:

- http://www.eidelstedt-mitte.de/projekte/eisenbahnerviertel.html
- https://www.eimsbuetteler-nachrichten.de/eisenbahnerviertel-eidelstedt-bau-300-wohnungen-gestoppt/

Bad Bramstedt: Auenland-Quartier (Neuentwicklung)

Top	Flop
- Da nicht gebaut wurde: ökologische Entwicklung (wenn man so will…)	- Eher späte Bürgerbeteiligung – womöglich auch deswegen fehlende Akzeptanz durch Bürger/innen – Gründung einer Bürgerinitiative - Rechtsstreit bindet Zeit und sorgt für Frust - Planungsstopp, Projekteinstellung; hohe Verluste bei der Stadt (1,6 Mio. Euro)

Das Auenland-Quartier in Bad Bramstedt sollte eines der größten Neubaugebiete Norddeutschlands werden. Es scheiterte jedoch nach langer Planung an fehlender Akzeptanz durch die Bürger/innen. Die Stadt investierte 1,6 Millionen Euro in den Kauf von Feuchtwiesen u. a. als Ausgleichsflächen. Ein Investor wollte die 20 ha für acht Millionen Euro erwerben; mit den Erlösen sollte ein medizinisches Versorgungszentrum entstehen. Doch viele Bürger/innen lehnten das Vorhaben ab. Eine Initiative sammelte 1.600 Unterschriften, es folgte ein Rechtsstreit und ein zweijähriger Planungsstopp. Schließlich führte die Kommunalwahl zu einem Verlust der politischen Unterstützung für das Projekt. Statt es zu bebauen, soll das Gebiet nun ökologisch aufgewertet werden. Später stellte sich heraus, dass die Bürgerschaft zu spät am Vorhaben beteiligt wurde und die Stadt in Erwartung des Gewinns vorschnell gehandelt habe

Quellen:

- https://www.abendblatt.de/schleswig-holstein/norderstedt/article407432667/wohngebiet-flop-wie-bad-bramstedt-viel-geld-versenkte.html
- https://www.kn-online.de/lokales/segeberg/norderstedt/bad-bramstedt-endgueltiges-aus-fuer-bauprojekt-auenland-BCGPIDJL35AXXAYR5HJ7NYUEFE.html

Unna-Königsborn: Eissporthalle (Nutzungsänderung)

Top	Flop
- Ursprünglicher Plan: Nachnutzung durch hochwertige Wohnbebauung	- Umfangreiche Verzögerungen in der Planung – u. a. durch langwierige Änderung des FNP und die langwierige Aufstellung eines neuen B-Plans - Zwei Bürgerentscheide gegen das Projekt - Bis auf Weiteres keine Wohnbebauung

Die Stadt Unna hatte Mitte der 1970er Jahre eine Eissporthalle im Stadtteil Königsborn gebaut. Aufgrund sinkender Wirtschaftlichkeit und hoher Modernisierungskosten wurde sie 2018 geschlossen. Die Fläche sollte durch hochwertige Wohnbebauung nachgenutzt werden, hierzu wurden verschiedene Bebauungsmöglichkeiten vorgestellt. Das Vorhaben wurde jedoch durch zwei Bürgerentscheide verzögert: Während sich 2019 noch eine Mehrheit für den Erhalt der sanierungsbedürftigen Sportstätte aussprach, votierte 2022 eine Mehrheit gegen eine Sanierung. Infolgedessen wurde Anfang 2023 der Rückbau der Anlage eingeleitet. Inzwischen hatte sich der Flächenbedarf in Unna allerdings neu ausgerichtet: So wurde seitens der Stadtverwaltung verschiedene Nachnutzungsoptionen vorgestellt, die vorrangig öffentliche Infrastruktureinrichtungen umfassen. Zur Diskussion stehen unter anderem ein Feuerwehrstandort Nord sowie Flächen für Bildungseinrichtungen wie Schulen und Kindertagesstätten. Da sowohl eine Änderung des Flächennutzungsplans als auch die Aufstellung eines neuen Bebauungsplans langfristige planungsrechtliche Verfahren mit sich ziehen, wird die Projektfläche bis auf Weiteres nur als Blühwiese genutzt. Die Stadt Unna überlegt nun, andere innerstädtische Flächen als Wohngebiete auszuweisen.

Quellen:

- https://www.hellwegeranzeiger.de/unna/neubau-auf-eishallenflaeche-braucht-jahre-planungszeit-w752815-1000818049/
- https://www.hellwegeranzeiger.de/unna/eissporthalle-unna-eishalle-brache-wohnen-feuerwehr-kita-schule-planung-entwicklung-w781192-1000871174/
- https://eishockey-magazin.de/nach-46-jahren-und-einem-langen-kampf-um-den-erhalt-wird-die-eissport-halle-in-unna-abgerissen/archives/200310
- https://www.hellwegeranzeiger.de/unna/die-eissporthalle-in-unna-chronik-eines-langsamen-niederganges-w1754303-1000598969/

6. Strategien und Instrumente zur Vermeidung von Flächenneuinanspruchnahme

In den vergangenen Jahren sind auch jenseits der grundlegenden Forderung nach mehr Innenentwicklung Strategien diskutiert worden, um die Inanspruchnahme von Flächen z. B. für den Wohnungsbau im Außenbereich zu vermeiden bzw. zu reduzieren und eben dadurch Impulse für mehr Innenentwicklung zu setzen. Dazu zählen regulative Instrumente (wie z. B. die vorbereitende Bauleitplanung, die Festlegung höherer Dichtewerte oder auch Ansätze aus der Regionalplanung etwa zum Nachweis des Wohnflächenbedarfs) genauso wie informatorische Instrumente (etwa die Kommunikation kommunaler Bodenpolitik, die stärkere Einbindung von Politik und Gesellschaft, Flächenmonitorings usw.). Aber auch fiskalische bzw. ökonomische Instrumente (wie etwa die Einführung von Flächenzertifikaten, Wirkungsanalysen oder auch eben der Erhebung von Abgaben) werden genannt (vgl. Preuß 2018).

Flächenzertifikate, Neuerschließungsabgabe, Suffizienz: Strategien, die darauf ausgerichtet sind, Bauen zu verhindern?

Nicht zuletzt durch das Umweltbundesamt (UBA) sind verschiedene boden- und flächenpolitische Strategien und Instrumente für die weitere Erprobung zusammengefasst worden. Insbesondere werden der **Flächenzertifikatehandel**, die **Neuerschließungsabgabe** und die **Wohnsuffizienz-Strategie** genannt. Alle verfolgen das Ziel der Vermeidung von Flächenneuinanspruchnahme, beruhen aber auf verschiedenen Wirkungsmechanismen und haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Baulandaktivierung und die Schaffung von Wohnraum in Deutschland.

Flächenzertifikatehandel: das 30-Hektar-Ziel ist erreichbar – aber zu welchem Preis?

Beim **Flächenzertifikatehandel** haben Kommunen die Möglichkeit, Zertifikate für die Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich zu handeln. Die Wirkungsweise ist vergleichbar mit dem bekannten CO_2-Emmissionszertifikatehandel, der mittlerweile etabliert ist. Konkret ist vorgesehen, dass Kommunen Bauland im Außenbereich nur in dem Umfang ausweisen dürfen, in dem sie Zertifikate dafür besitzen. Diese sind in der Menge begrenzt – z. B. auf die angestrebten 30 Hektar. Eine Kommune, die mehr als die ihr „zustehenden" Außenflächen für die Baulandausweisung nutzen möchte, muss dann Zertifikate von solchen Kommunen erwerben, die diese nicht benötigen, weil sie beispielsweise ihrem Wohnungsbedarf durch Innenentwicklung begegnen können, wofür keine Zertifikate benötigt werden, oder weil die jeweilige Kommune gar keinen Wohnungsbedarf hat. Im Ergebnis würde somit die Ausweisung von Bauland im Außenbereich für die Kommunen künstlich verteuert, womit die Nutzung der – ggfs. schwieriger zu entwickelnden und dadurch ebenfalls „teureren" – Innenentwicklungspotenziale für Kommunen, Bauherren und letztlich Nutzende attraktiver würde.

Zertifikatehandel: Bauland wird dort noch teurer, wo es ohnehin schon unbezahlbar ist

Der Modellversuch des UBA hat gezeigt, dass durch dieses Instrument das Ziel der Bundesregierung, die Flächenneuinanspruchnahme bis 2030 auf unter 30 Hektar zu reduzieren, erreicht werden könnte. Jedoch könnte diese Regulierung zugleich den

Zugang zu neuen Flächen einschränken und somit die Aktivierung von Bauland verlangsamen, was sich negativ auf die Schaffung von Wohnraum auswirken könnte (vgl. UBA 2019b: 140ff). Der Modellversuch hat zudem die (mögliche) Weitergabe der Zertifikatskosten an Endnutzende nicht abschließend untersuchen können, weil dafür in einer Modellrechnung zu viele Faktoren zu berücksichtigen wären. Doch die Gutachter erklären, dass vor allem in stark nachgefragten Regionen mit einer weitgehenden oder gar vollständigen Weitergabe der Zertifikatskosten an die Bauherren bzw. Nutzenden zu rechnen wäre (vgl. ebd. 144). Gerade dort sind die Zertifikate aufgrund der Marktmechanismen aber voraussichtlich besonders teuer – im Modellversuch haben sich Grenzkosten von in Einzelfällen über 1.600,00 Euro/m² ergeben (vgl. ebd. 98f). Doch auch der durchschnittliche Preis für alle Regionen und Fallstudien lag bei immerhin über 90,00 Euro/m² und konnte – je nach Szenario der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – auch über 150,00 Euro/m² oder gar 400,00 Euro/m² liegen (vgl. ebd. 114f). Berücksichtigt man, dass in stark nachgefragten Regionen Bauland ohnehin schon teuer ist, werden im Ergebnis die Bürgerinnen und Bürger besonders dort, wo (1.) der Wohnungsbedarf besonders groß ist, (2.) Innenentwicklungspotenziale womöglich aufgrund des größeren Marktdrucks ohnehin schon stärker ausgereizt sind und (3.) infolgedessen die Wohnkosten ohnehin schon hoch sind, besonders stark belastet.

Neuerschließungsabgabe: auch hier wird Bauen teurer – für alle

Ein weiteres Instrument zur Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme ist die Einführung einer **Neuerschließungsabgabe**. Diese würde die Erschließungskosten für neue Baugebiete erhöhen, wodurch Investitionen in neue Bauprojekte weniger attraktiv würden. Diese Abgabe könnte – wenn ihr auch Kommunen unterworfen sind – eine Alternative zu handelbaren Zertifikaten bzw. einer Baulandausweisungsumlage darstellen (vgl. Jörissen/Coenen 2005: 20). Ebenfalls wurde sie bereits als Ersatz für eine Grunderwerbssteuer diskutiert, um – statt des Erwerbs – die Erschließung von Grund und Boden zu verteuern (vgl. ebd.: 171) Sie gilt als politisch leichter durchsetzbar, weil alle Kommunen womöglich gleichermaßen betroffen wären. Im Idealfall würde also eine Neuerschließungsabgabe auch darauf hinwirken, dass verstärkt auf Innenentwicklung und die Nutzung bestehender Flächen gesetzt wird. Allerdings könnte dies die Geschwindigkeit der Wohnraumschaffung beeinträchtigen, insbesondere wenn nicht genügend Innenentwicklungspotenziale verfügbar sind (vgl. UBA 2018: 104 ff.). Zudem ist auch hier davon auszugehen, dass Bauen insgesamt teurer wird.

Wohnflächensuffizienz: bessere Nutzung vorhandener Ressourcen

Eher eine komplexe Strategie oder ein Leitbild als ein konkretes Instrument stellt die **Wohnflächensuffizienz** dar. Sie zielt darauf ab, vorhandenen Wohnraum oder vorhandene Flächen effizienter (und flexibler) zu nutzen. Dabei kämen organisatorische Maßnahmen, wie z. B. der Wohnungs- oder Flächentausch, und bauliche Maßnahmen, wie etwa die Nachverdichtung und Aufstockung oder auch die Neuordnung von Grundrissen gleichermaßen zum Einsatz.

Remanenz-Effekt: Zu viele kleine Haushalte in großen Wohnungen

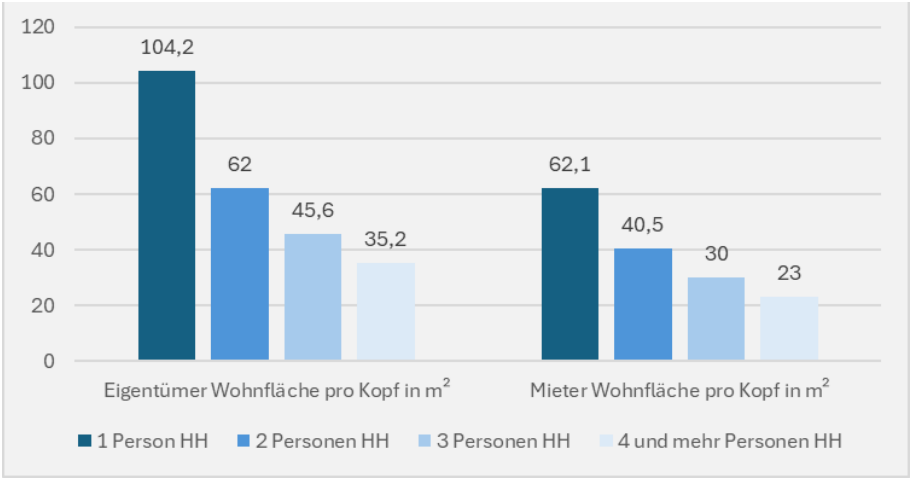
Am Beispiel der Wohnflächensuffizienz lässt sich aber die für Nachfrager verzwickte Wirkung der Strategien zur Senkung des Flächenverbrauchs gut darstellen. Sie zielt darauf ab, dem sog. „Remanenz-Effekt" – also der „Fehlnutzung" großer Wohnungen von verhältnismäßig kleinen Haushalten zu begegnen. Derzeit lebt elf Prozent der Bevölkerung –etwa 9,2 Mio. Menschen – in einer überbelegten Wohnung.[27] Dies sind vor allem solche Haushalte, die aufgrund ihrer sozialen Umstände Schwierigkeiten haben,

[27] Die Definition der Überbelegung von Wohnungen setzt voraus, dass es mindestens einen der folgenden Räume nicht gibt: Gemeinschaftsraum, ein Raum pro Paar im Haushalt, ein Raum pro weiterer Person ab 18 Jahren, ein Raum für zwei Kinder unter 12 Jahren, einen Raum für zwei Kinder desselben Geschlechts zwischen 12 und 17 Jahren, einen Raum je Kind zwischen 12 und 17 Jahren unterschiedlichen Geschlechts (vgl. Website Destatis: https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Ueberbelegung.html)

sich selbständig am Wohnungsmarkt zu versorgen, wie z. B. Alleinerziehende (28 %), armutsgefährdete Personen (24 %), Ausländer (28 %) aber auch allgemein Stadtbewohner, also Menschen in dicht besiedelten Kommunen (16 %). Der EU-Durchschnitt liegt zwar höher (17 %, vgl. destatis 2024), doch allein Menge der betroffenen Personen gibt Anlass zur Sorge.

Differenziert nach Haushaltstyp und Eigentumsform werden deutliche Unterschiede beim Wohnflächenkonsum ersichtlich. Erwartungsgemäß verfügen Eigentümerhaushalte über mehr Wohnfläche als Mieterhaushalte. So standen nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes auf Basis des Mikrozensus 2022 Eigentümern pro Kopf 65,1 m² zur Verfügung, während Mieterhaushalte eine pro Kopf Wohnfläche von 48,5 m² hatten. Über beide Gruppen gerechnet, standen 55,1 m² pro Kopf zur Verfügung.

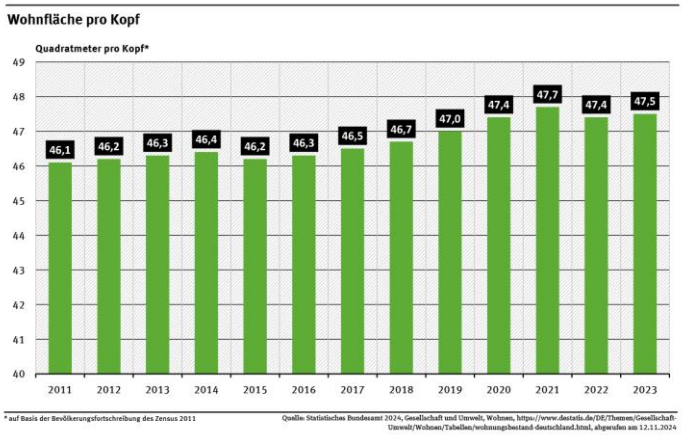
Abbildung 17: Wohnfläche pro Kopf – nach Haushaltsgröße, Eigentümern und Mietern



Quelle: vgl. Statistisches Bundesamt, destatis d)

Parallel ist der Wohnflächenkonsum in Deutschland immer weiter angestiegen – erst seit 2020 stagniert der Wert um 47,5 m² pro Kopf.

Abbildung 18: Wohnfläche pro Kopf



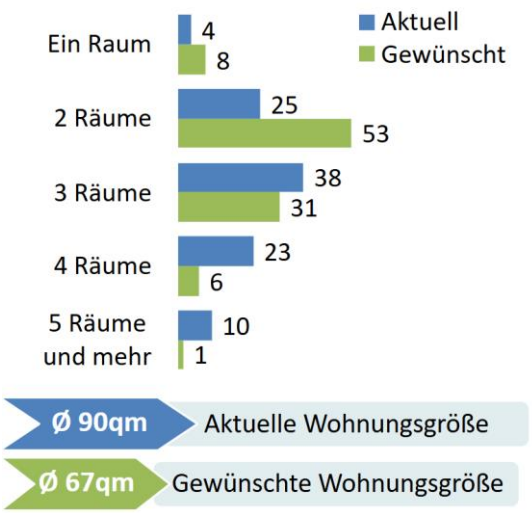
Quelle: Website UBA b) – Daten: Statistisches Bundesamt; https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#wohnflache-pro-kopf-gestiegen

Bürgerinnen und Bürger würden grundsätzlich umziehen…

Diese Entwicklung wird verständlicherweise kritisiert. Es erscheint im Sinne einer sozialen Gerechtigkeit höchst unpassend, dass gleichzeitig viele Haushalte in zu kleinen Wohnungen leben, während viele andere ihre „zu großen“ Wohnungen – mangels Al-

ternativen – nicht freimachen. Einflussgrößen sind die lange Wohndauer, das steigende Lebensalter, die hohen Aufwendungen für einen Umzug und vor allem das oft ungünstigere Kosten-Nutzen-Verhältnis bei einem Umzug in eine kleinere (aber teurerer) Wohnung. Eine Befragung Berliner Bürgerinnen und Bürger ab 50 hat aufgezeigt, dass durchaus Bereitschaft für einen Umzug bestünde und auch – bezogen auf den Quadratmeter Wohnfläche – höhere Wohnkosten für entsprechende Wohnungen akzeptiert würden.

Abbildung 19: Beispiel Berlin: Kleinere Wohnung gesucht



Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung; Berlinovo (2017).

…und viele große Wohnungen frei machen. Problem: ihnen fehlen die Alternativen!

Hochgerechnet auf Berlin würde ein Umzug der Haushalte, die dazu grundsätzlich bereit wären, kurz- und mittelfristig über 100.000 große (und dringend benötigte) Wohnungen freisetzen. Allein fehlt es an der wesentlichen Voraussetzung: attraktiven und bezahlbaren Wohnangeboten für ältere Haushalte in deren Wohnquartieren. Hochgerechnet auf Deutschland käme man ohne komplexen Bestands-Umbau auf bemerkenswerte Potenziale, „im Bestand" größere Wohnungen für Haushalte verfügbar zu machen, selbst wenn man annimmt, dass dieser Mismatch je nach demografischer Lage und in anderen Regionen weniger stark ausgeprägt wäre. Einige Kommunen und mittlerweile auch der Bund setzen deshalb auf Programme, die eine solche „Umverteilung" in Gang setzen sollen („Jung kauft alt") – bislang allerdings noch ohne bundesweit durchschlagende Wirkung. Auch viele „Wohnungstauschbörsen", wie es sie mancherorts gab oder noch gibt, können bislang kaum Mengeneffekte erzielen.

Wohnungsmärkte brauchen „Luft": Erst durch Neubau kann Suffizienz in Gang kommen

Hier wird ein Effekt deutlich, der die „Remanenz" zementiert – es kommt angesichts der engen Wohnungsmärkte verstärkt zu lock-in-Situationen, die Fluktuation geht zurück und Wohnungen werden nicht mehr frei. Dem kann, wenn der Nachfragedruck weiter anhält, letztlich nur mit einer Ausweitung des Wohnungsbestands durch Neubau (z. B. in den altersgerechten Segmenten) begegnet werden. **Wohnungsmärkte brauchen „Luft", damit der Tausch in Gang kommt – das Problem der Überbelegung wird sich allein mit dem Ziel Suffizienz nicht lösen lassen.**

Bis eine suffizientere Nutzung von Wohnfläche in Deutschland erreicht werden kann, bedarf es zunächst einer zeitaufwändigen Anpassung von Strukturen sowie einer Ausweitung des Neubaus – wie bereits gezeigt wird dies allein durch die Innenentwicklung schwierig und zeitaufwändig. Obwohl die Suffizienz-Strategie die Nachhaltigkeit und Ressourcenschonung fördern kann, könnte sie also die schnelle Bereitstellung von

neuem Wohnraum erschweren, wenn die Anpassung bestehender Strukturen zeitaufwendig ist (Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz o. J.).

Höhere Abgaben und die Verteuerung von Außenentwicklung führt nicht zu einer Vereinfachung der Innenentwicklung, sondern im Ergebnis zu noch höheren Wohnkosten

Die benannten Strategien und Ansätze, die Flächenneuinanspruchnahme zu vermeiden, sind – unabhängig von ihrer jeweiligen Wirkungsweise – im Wesentlichen darauf ausgerichtet, zunächst einmal Außenentwicklung zu verhindern oder zu verteuern und – so die Hoffnung – auf diese Weise Kommunen und Bauherren aber letztlich auch die Nachfrager dazu zu bewegen, stärker auf Innenentwicklung zu setzen. Dies gilt insbesondere auch für die verhältnismäßig neuen bzw. noch nicht in der Form umgesetzten ökonomischen Instrumente, wie etwa den Zertifikatehandel oder die Neuerschließungsabgabe. Problematisch ist, dass durch solche Instrumente aber die Innenentwicklung nicht in gleicher Weise vereinfacht wird. Im Ergebnis kann es letztlich nur darauf hinauslaufen, dass Wohnen mindestens in besonders nachgefragten Regionen (noch) teurer wird – entweder, weil eben die Außenentwicklung künstlich verteuert wird oder weil die vielerorts schon jetzt komplizierte Innenentwicklung nur noch zu höheren Kosten überhaupt möglich ist. Damit kann somit der Zielkonflikt zwischen der Vermeidung von Flächenneuinanspruchnahme einerseits und der Sicherung und Schaffung bezahlbaren Wohnens in nachgefragten Regionen andererseits offenkundig nicht aufgelöst werden. Letztlich werden somit lediglich ökologische Ziele verfolgt, ökonomische und soziale Aspekte bleiben bei einer starken Einschränkung der Außenentwicklung und der Forderung nach mehr Innenentwicklung offenkundig außen vor. Damit kann eine Konzentration allein auf die Innenentwicklung, solange diese nicht deutlich einfacher und kostengünstiger gelingt, nicht als nachhaltige Strategie gelten.

7. Zusammenfassung

Die vorliegende Studie hatte zur Aufgabe, einen Blick auf die Flächenverwendung und die Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland zu richten. Angesichts der zuletzt in verschiedenen Studien ermittelten Potenziale der Innenentwicklung war zu überlegen, inwieweit diese Potenziale tatsächlich realisierbar sind und ob damit eine angemessene, bezahlbare und damit nachhaltige Wohnraumversorgung sichergestellt werden kann. Im Kern behandelt die Studie damit den Zielkonflikt zwischen der Vermeidung von Flächenneuinanspruchnahme (u: a. für Wohnungsbau) einerseits und der Verbesserung der Wohnraumversorgung andererseits.

Zurzeit: 4 Prozent Deutschlands für Wohnen genutzt – 80 Prozent für Landwirtschaft und Wald

Die Frage der Bodennutzung wird angesichts der Endlichkeit der Ressource Boden heftig diskutiert. Insbesondere geht es um die Frage, inwieweit (weiterer) Boden für Zwecke der Daseinsvorsorge bzw. allgemein für „menschliche“ Siedlungszwecke „verbraucht“ oder besser in Anspruch genommen werden soll. Derzeit werden 14,5 Prozent der Fläche in Deutschland für Siedlungs- und Verkehrsfläche genutzt – weniger als ein Drittel davon (insgesamt vier Prozent) für das Wohnen. Der weitaus größte Teil Deutschlands sind (ebenfalls durch die Menschen genutzte) landwirtschaftliche Flächen (50 Prozent) sowie Waldflächen (ca. 30 Prozent).

Ziel: Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme für SuV von 55 auf 30 und später null Hektar pro Tag

Die Reduzierung der Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungszwecke und damit auch für Wohnzwecke ist ein wichtiges Ziel der Bundesregierung und der Europäischen Union. Bereits bis 2030 soll die tägliche Inanspruchnahme von derzeit noch etwa 55 Hektar pro Tag auf 30, bis 2050 dann sogar auf null Hektar reduziert werden. Damit werden vor allem ökologische Ziele verfolgt – die Zersiedelung der Landschaft

und insbesondere auch die Versiegelung von Boden sollen verhindert werden; gleichwohl sollen auf diesem Wege aber auch Freizeit- und Erholungsflächen für die Menschen gesichert werden.

Wohnungsbauflächen bzw. SuV-Flächen sind nicht gleichzusetzen mit „versiegelter" Fläche

Deutlich wird, dass innerhalb der einzelnen Flächenkategorien differenziert werden muss. So werden „Wohnbauflächen" nicht nur für Wohnzwecke genutzt und zudem nicht vollständig versiegelt – Gartenflächen, Flächen für wohnungsnahe gewerbliche oder soziale Nutzungen, Zuwegungen auf Grundstücken usw. können ebenfalls dazu zählen. Dies spielt allerdings für den festgelegten Indikator „Flächeninanspruchnahme" und damit auch für das zuständige Umweltbundesamt zunächst keine Rolle.

Wohnbaulandreserve ist wichtige Voraussetzung für die Entwicklungsmöglichkeit von Kommunen

Die Verfügbarkeit von (ausreichend) Wohnbauland ist eine wesentliche Voraussetzung zur Schaffung von (bezahlbaren) Wohnungen. Wenn Kommunen keine Baulandreserven haben, sind sie im Wettbewerb häufig benachteiligt bei der Standortwahl sowohl gewerblicher Betriebe als auch der (werktätigen) Bevölkerung – ohne Wohnbaulandreserven fällt es Kommunen schwer, ihre Bevölkerungszahl zu halten oder gar dem möglicherweise bestehenden Wachstumsdruck zu begegnen.

Zurzeit knapp 50 Prozent der Flächenneuinanspruchnahme für Wohnen – Zielwerte von 2/3 und mehr erscheinen unrealistisch

Zuletzt wurden nur knapp unter 50 Prozent der für Siedlungszwecke in Anspruch genommenen Flächen für den Wohnungsbau verwendet; dieser Anteil an der insgesamt in Anspruch genommenen Fläche für Siedlung und Verkehr ist in den vergangenen Jahren tendenziell sogar gestiegen, sodass davon ausgegangen werden muss, dass ein weiterer Anstieg „innerhalb" dieses Flächenvolumens kaum mehr möglich sein wird, zumal für manch andere Vorhaben (z. B. große Verkehrstrassen) andere Strategien, wie das „Recycling" von bereits zuvor bebauten Flächen, gar nicht infrage kommen. Damit zeigt sich, dass die in Modellrechnungen angenommenen zwei Drittel der Flächenneuinanspruchnahme, die für Wohnungsbau reserviert werden sollten, mit der heutigen Planungsrealität nicht zusammengehen.

Als Lösung wird der Fokus auf Innenentwicklung vorgeschlagen – Studien haben erhebliche Potenziale von 2,0 Mio. Wohnungen ermittelt

Verschiedene Studien, insbesondere auch die des BBSR (2022) haben in den vergangenen Jahren darauf hingewiesen, dass stattdessen eine verstärkte Innenentwicklung ausreichend Kapazitäten bieten könne, um der Wohnungsnachfrage zu begegnen. Konkret geht das BBSR bzw. gehen die beauftragten Institute ausgehend von einer Kommunalbefragung von bis zu über 2,0 Mio. recht kurzfristig realisierbarer Wohnungen aus. Bezieht man diese Größenordnung auf den bestehenden Bedarf, ergibt sich eine rechnerische Bedarfsdeckung von – je nach Bedarfsprognose – zwischen 2,5 und etwa 7,5 Jahren. Allerdings ergeben sich hierbei einige bislang ungelöste Probleme:

Der Bedarf ist heute womöglich noch höher – gleichzeitig sind die Flächenpotenziale wohl überschätzt

- Zum einen hat sich der Wohnungsbedarf seit der letzten Prognose angesichts fehlender Fertigstellungen weiter erhöht; die Reichweite der ermittelten Reserven sinkt dadurch weiter.
- Zum anderen werden von den Autoren der Studie teils sehr hohe Dichtewerte für die Realisierung auf den zu aktivierenden Flächen ausgegangen – was angesichts der aktuellen Planungsrealität im Durchschnitt unwahrscheinlich ist. Gelänge dies nicht, würde das ebenfalls die Reichweite des Potenzials dämpfen.
- Schließlich gehen die Autoren der Studie den Ergebnissen der Befragung folgend von recht hohen Aktivierungsraten aus – obwohl gleichzeitig auch auf vielfältige Hemmnisse der Flächenentwicklung im Innenbereich hingewiesen wird. Auch hier gilt: sollte das in der Realität nicht in der Kurzfristigkeit möglich sein, fehlen zumindest vorerst die erforderlichen Flächen für den Neubau; gelingt es womöglich teils gar nicht, die Flächen tatsächlich zu aktivieren, wird die Reichweite des Potenzials auch langfristig gesenkt.

Innenentwicklungs-Strategien sind mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden

Angesichts der in den entsprechenden Studien ermittelten hohen Potenziale für den Wohnungsbau wurden die Strategien der Innenentwicklung, wie die Aufstockung bestehender Gebäude oder die Umnutzung von bislang nicht zu Wohnzwecken genutzten Objekten detaillierter betrachtet. Ergänzend wurden Beispiele analysiert und Gespräche mit Marktakteuren geführt. Sowohl bei der Aktivierung von Bauland im Innenbereich als auch bei der Nachverdichtung im Bestand kommt es jedoch auch in der Praxis häufig zu erheblichen Hemmnissen. Hierzu zählen beispielsweise:

- Fehlendes Interesse bzw. schwierige Ansprechbarkeit von Flächeneigentümern mit sehr unterschiedlichen Zielen,
- hohe Abriss- und Entwicklungskosten für die zu recycelnden Flächen,
- Erhebliche planungs- und genehmigungsrechtliche Hürden; hoher Aufwand für erforderliche Gutachten usw.,
- Altlastenproblematiken, komplexe Herausforderungen bei der Erschließung, schwierige Zuschnitte bzw. Gegebenheiten der Flächen selbst,
- fehlende Kapazitäten in der Verwaltung, sich mit der Bewältigung dieser Herausforderungen befassen zu können (ungünstiges Verhältnis von „input“ (Planungskapazitäten) zum „output“ (entwickelte Flächen, realisierte Wohnungen).

Innenentwicklungspotenzial erheblich überschätzt

Insgesamt muss also davon ausgegangen werden, dass die Potenziale der Innenentwicklung erheblich überschätzt wurden. Am Beispiel Bochums zeigte sich beispielsweise, dass ein nach neueren Erkenntnissen errechnetes Potenzial durch Aufstockung um den Faktor 15 niedriger lag als ursprünglich theoretisch hergeleitet.

Angesichts dessen werden in der Fachliteratur und in entsprechenden Modellvorhaben immer wieder auch Strategien benannt, die darauf zielen, den Fokus mehr auf Innenentwicklung zu lenken. Einige dieser Strategien versuchen dieses Ziel aber vor allem dadurch zu erreichen, dass eben Außenentwicklung (künstlich) „verteuert“ wird. Zwar könnte so das 30-Hektar-Ziel (mehr oder weniger) erreicht werden, doch es stellt sich buchstäblich die Frage, zu welchem Preis. Denn die Verteuerung von Außenentwicklung wird wohl vor allem dazu führen müssen, dass Wohnen zumal in nachgefragten Regionen auf Dauer teuer bleibt oder noch teurer wird. Auch mit Blick auf die (aus nachvollziehbaren Gründen) geforderte Wohnflächensuffizienz wird deutlich, dass derzeit auch wegen fehlender Angebote (auf nicht vorhandenem Bauland) dringend notwendige Fluktuation im Wohnungsbestand überhaupt nicht in Gang kommt; der Weg zu mehr Suffizienz ist dadurch auch wegen fehlenden Neubaus versperrt.

Konzentration auf Innenentwicklung ist derzeit nicht der geeignete Weg, den Zielkonflikt zwischen Flächensparsamkeit und bezahlbarem Wohnen aufzulösen. Vor allem wachsende Kommunen brauchen Fläche!

Die Innenentwicklung – unabhängig von der konkreten Strategie – kann offenbar nicht der einzige Weg sein, wenn es gelingen soll, kurzfristig (ausreichen, bezahlbaren) Wohnraum vor allem in den Regionen mit hohem Bedarf zu schaffen. Damit kommt es offenkundig zu einem erheblichen Zielkonflikt zwischen dem 30-Hektar-Ziel (bzw. dem 0-Hektar-Ziel) und der angemessenen Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum.

8. Empfehlungen

Ausgehend von den dargelegten Ergebnissen ist zu empfehlen, den alleinigen Fokus auf die Innenentwicklung als Schlüsselstrategie zu überdenken. Insgesamt ist mehr „sowohl-als-auch“ zu empfehlen.

Anrechnung von Wohnbauland auf 30-Hektar-Ziel überprüfen

Das Ziel, die Flächenneuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 Hektar bzw. mittelfristig auf 0 Hektar zu begrenzen, erfordert eine noch stärkere Reduktion der Inanspruchnahme von neuen Flächen für Wohnungsbau (derzeit knapp 50 Prozent der Neuinanspruchnahme), zumal Nutzungskonkurrenzen weiter zunehmen werden. Angesichts der drängenden Wohnungsbedarfe in wachsenden Städten und der hohen Komplexität bzw. der überschaubaren „realistischen“ Potenziale alternativer Innenentwicklungsstrategien führt dies fast zwangsläufig zu immensen Kosten für die Gesellschaft bzw. die Haushalte mit Wohnbedarf. Zumal Wohnbauland nicht einer vollständigen Versiegelung entsprechen muss und – je nach Konzept – auch ökologische Qualitäten aufweisen kann, empfehlen wir, flexiblere Lösungen zu prüfen. Beispielsweise könnte Wohnbauland durch Einführung entsprechender Kategorien aus dem Ziel ganz oder teilweise ausgeklammert werden, wenn durch die Entwicklung bestimmte (ökologische) Standards eingehalten werden oder gleichzeitig anderswo (andere) Flächen einer ökologisch höherwertigen Nutzung zugeführt werden; sicherzustellen wäre allerdings durch regionale Siedlungsflächenkonzepte der Erhalt und die Weiterentwicklung zusammenhängender naturnaher Raum-Netze, wie sie etwa für den Artenschutz wichtig sind.

Außenentwicklung (auch) zulassen – Regionalplanung modernisieren

Strategische Überlegungen zielen darauf ab, die Außenentwicklung eher mit noch höheren Hemmnissen zu belegen – letztlich mit dem Ziel, sie bestenfalls zu verhindern. Mindestens in nachfragestarken Regionen ist dies auf Dauer kaum durchzuhalten. Zur Entlastung der Wohnungsmärkte sollten die Träger der Regionalplanung weniger restriktiv mit der Aussprache von Entwicklungspotenzialen im Außenbereich umgehen können, gerade auch, um neue Siedlungsschwerpunkte und Stadtteile zur Entlastung des Wohnungsmarktes entwickeln zu können. Es bietet sich an, diese Maßnahmen mit der Aufstellung von Innenentwicklungskonzepten zu verknüpfen, um die dort auffindbaren Potenziale nicht ungenutzt zu lassen; gegebenenfalls könnte auch die Entwicklung neuer Flächen im Außenbereich mit konkreten Maßnahmen der Innenentwicklung u. a. im Kontext der Städtebauförderung verbunden werden. Ebenso sollte bei der Entwicklung von Flächen im Außenbereich angestrebt werden, nachhaltige Siedlungskonzepte umzusetzen (u. a. zum Schutz der Ressource „Boden“), um das Ziel der Vermeidung zusätzlicher Belastungen des Ökosystems zu unterstützen aber gleichzeitig auch bezahlbares Wohnen zu ermöglichen.

Innenentwicklung vereinfachen – Kommunen entlasten

Die Strategie der Innenentwicklung an sich ist nicht falsch – ihre Herleitung und Begründung ist zunächst schlüssig. Doch ist die Innenentwicklung in der Praxis offenbar viel zu kompliziert; häufig kommt es somit nicht oder erst nach sehr langer, ressourcenintensiver Planung zur Realisierung. Der Gesetzgeber kann hier Einfluss nehmen, indem er alle damit zusammenhängenden Prozesse und Verfahren auf den Prüfstand stellt und vereinfacht; die Zulassung von Ausnahmen, die Flexibilisierung von Stellplatzregelungen oder auch die Verringerung der Notwendigkeit oder Komplexität von Gutachten können hier in die richtige Richtung weisen. Zudem sind vor allem kleinere

Kommunen kaum in der Lage, die notwendigen Kompetenzen für komplexe Innenentwicklungsvorhaben vorzuhalten – hier bedarf es praxisnaher Unterstützung bis hin zu Agenturlösungen, sodass Kommunen die Entwicklung treuhänderisch abgeben können oder hilfsweise auf „Leihpersonal" zugreifen können; ebenfalls kann die Förderung regionaler Zusammenarbeit hierbei helfen. Verschiedene Ansätze in dieser Richtung waren bereits im Entwurf für die Modernisierung des BauGB enthalten; vermutlich gehen sie noch nicht weit genug, um große Effekte zu erzielen.

Potenziale marktwirtschaftlicher Instrumente erschließen

Mit dem Flächenzertifkatehandel steht ein bereits im Modell erprobtes Instrument zur Verfügung, dass dazu beitragen könnte, Innenentwicklungspotenziale zu erschließen. Auch die „Nicht-Entwicklung" von Flächen würde damit für einzelne Kommunen ein Ziel, das es sich zu verfolgen lohnt. Das Instrument kann damit dazu beitragen, die Kommunen, die in besonderer Weise unter einem Siedlungsdruck leiden, zu entlasten. Bislang wird allerdings – möglicherweise in Unkenntnis einer konkreten Umsetzungsstrategie – befürchtet, das durch entsprechende Instrumente die Komplexität weiter zunimmt. Zudem ist zu befürchten, dass damit die Außenentwicklung in wachsenden Städten und Regionen zwar möglich ist, aber (zusätzlich zum ohnehin hohen Preisniveau) womöglich erheblich verteuert wird. Insofern bedarf es hier bislang nicht erprobter Ansätze, die preisliche Belastung der Nutzenden zu begrenzen; das Instrument müsste also mindestens mit einer sozial-orientierten Bodennutzung kombiniert werden, um somit Bezahlbarkeit – oder auch „Leistbarkeit" – von Wohnen sicherzustellen.

Aufstockung und Umnutzung nicht aus dem Blick lassen aber „ehrlich" betrachten und Förderungen flexibilisieren

Die Aufstockung verschiedener Gebäudetypologien und die damit vorhandene intensivere Nutzung von Flächen ist auch ein Faktor, um mehr Wohnraum zu erzeugen – wenngleich womöglich nicht in dem Umfang, wie derzeit prognostiziert. Die Kommunen sollten im Rahmen ihrer Möglichkeiten Bebauungspläne entsprechend „entlüften", um Flächeneigentümern mehr Möglichkeiten zu bieten – das Zulassen von mehr Geschossen oder die Überbaubarkeit z. B. von Parkplätzen etc. sind hier wichtige Faktoren. Kommunen sollten darin gestärkt werden, den Druck aus dem Stakeholderumfeld auszuhalten, indem die Hürden für die Umwidmung entsprechender Flächen gesenkt und Klagemöglichkeiten eingeschränkt werden. Bund und Länder können darauf hinarbeiten, das Bauplanungsrecht weiter zu vereinfachen, um „mixed-use"-Immobilien im Neubau wie auch im Bestand einfacher zu gestalten.

Ganzheitliche Betrachtung von Baumaßnahmen – Die Statistische Datengrundlage zum Thema Flächenneuinanspruchnahme muss verbessert werden

Für einen transparenten und wissenschaftlich fundierten Umgang mit dem Thema Flächenneuinanspruchnahme bieten sich Zusatzerhebungen und -auswertungen der amtlichen Statistik an, die so bisher nicht verfügbar sind. Dies betrifft sowohl den Bereich der Flächennutzung/-neuinanspruchnahme als auch den Bereich der Bauleistungen. Um eine lückenlose Bilanzierung der Flächenneuinanspruchnahme herbeizuführen und sachlich im Hinblick auf Fläche und Bebauungsdichte zu bewerten, muss bei den Baugenehmigungen und Baufertigstellungen erfasst werden, ob die neu errichteten Wohnungen oder Gewerbeobjekte im Innen- oder Außenbereich errichtet werden und auf welchem vormaligen Flächentyp die Baumaßnahme realisiert wird. Um die Baumaßnahmen ganzheitlich zu betrachten, sollten ergänzend dazu Abhängigkeiten bilanziert bzw. berücksichtigt werden. Es sollte also nicht nur die für den Neubau genutzte, neu in Anspruch genommene Fläche erfasst werden, sondern auch in diesem Zuge umgewandelte oder neu angelegten bzw. renaturierte Flächen für Ausgleichs-

und Ersatzmaßnahmen müssten in die Flächenbilanzierung einbezogen werden. „Dem Bauen folgt Infrastruktur". Auch hier sollte die amtliche Statistik darauf geprüft werden, ob für eine ganzheitliche Bilanzierung und Bewertung z. B. Flächen besonderer funktionaler Prägung, wie soziale Einrichtungen etc. oder Sport, Freizeit und Erholungsflächen, mit in die Gesamtbilanzierung einbezogen werden können.

Quellenverzeichnis

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung mit Wüstenrot Stiftung (2022): Landlust neu vermessen. Wie sich das Wanderungsgeschehen in Deutschland gewandelt hat. Verfügbar unter: https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Berlin-Institut___Wuestenrot_Stiftung_Landlust_neu_vermessen.pdf

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Hrsg.) (2016): Potenziale von Dachausbauten und Dachaufstockungen. BBSR-Online-Publikation 8/2016, Bonn

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022, Bonn, März 2022.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2024): Bestandsaufnahme zum Wohnen für Mitarbeitende. BBSR-Online-Publikation 123/2024, Bonn. Verfügbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-123-2024-dl.pdf;jsessionid=EAC3F7E1FCE1E9268F1119DC863861B6.live11312?__blob=publicationFile&v=3

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2024a): Raumordnungsprognose 2045. Bonn.

Berlinovo (Hg.) (2017): Wohnwünsche älterer Menschen in Berlin. Erarbeitet von InWIS und IAT – Institut Arbeit und Technik. Berlin.

bulwiengesa (Hg.) (2024): Zu wenig, falsch verteilt: Wohn-Projektentwicklungen in Deutschland. Berlin.

DIHK (Hg.) (2023): Industriestandort Deutschland: Strukturschwächen beseitigen. DIHK-Umfrage im Netzwerk Industrie 2023. Berlin; verfügbar unter: https://www.dihk.de/resource/blob/109434/28585aaae35bc9fa65023a746deacd70/unternehmensentwicklung-dihk-standortumfrage-netzwerk-industrie-data.pdf

Faller, Bernhard (2023): Rettet die Innenentwicklung! Diskussionspapier. In: vhw (Hg.) Schriftenreihe Forschung Nr. 39, Berlin

Henger, R.; Krüger, T.; Meinel, G.; Schmidt, T; Schorcht, M. (2020): Wer treibt die Flächeninanspruchnahme? Ein Planvergleich und deren Flächenwirkung.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW Köln) (2021): Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe - vor allem in den Großstädten. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. Köln

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW Köln) (2024a): Volkswirtschaftliche Bedeutung der Bauwirtschaft.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW Köln) (2024b): Mehr Wohnungsmangel durch steigende Bedarfe und sinkende Bautätigkeit. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. Köln

Immobilien Zeitung Nr. 5/2025 vom 30. Januar 2025, Seite 3 / 851-OLWI, Interview mit Bernd Faller vhw

JLL Research – Jones Lang LaSalle (2023): Von der Büro- zur Wohnnutzung – die Lösung zur Bewältigung des Wohnungsmangels? Frankfurt. Online unter: https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/de/JLL_Insight_Von_der_B%C3%BCro-Zur-Wohnnutzung.pdf (abgerufen am 30.12.2024)

Jörissen, J.; Coenen, R. (2005): TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Ziele, Massnahmen, Wirkungen. Endbericht. TAB Arbeitsbericht 98, verfügbar unter: https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000132469

LABO - Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (2020): LABO-Statusbericht 2020 Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und der Versiegelung.

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (o. J.): Suffizienz, insbesondere Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Verfügbar unter: https://fm.rlp.de/themen/staatsbau/klimaschutz/klimaschutz-und-suffizienzstrategie/suffizienz (abgerufen am 21.08.2024)

NBank (2020): Baulandumfrage Niedersachsen, Hannover

Pestel Institut (Hg.) (2024): Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland. Hannover.

Preuß, Th. / difu (2018): Instrumente für das Flächensparen – Rahmenbedingungen und Zielkonflikte. Vortrag auf dem 10. Dresdner Flächennutzungssymposium am 16. Mai 2018

RVR Regionalverband Ruhr (2022): Ermittlung der Wohnbauflächenbedarfe. Siedlungsbedarfsberechnung Ruhr. Verfügbar unter: https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Regionalplanung_Entwicklung/Regionalplan_Ruhr/Dritte_Beteiligung/Begruendung/2023_Begr_TeilD_Anh1_Wohnen.pdf (abgerufen am 18.02.2025)

RVR Regionalverband Ruhr (2024): Siedlungsflächenmonitoring Ruhr (SFM Ruhr), 5. Erhebung zum 01.01.2023, Ergebnisbericht

Sauer, A. (2024): Wohnen als Erfolgsfaktor fairer Fachkräftemigration. Working Paper 2024/01 „Social Policy in Demand", Hochschule Bonn-Rhein-Sieg; verfügbar unter: https://pub.h-brs.de/frontdoor/deliver/index/docId/8305/file/Working_Paper_2024_01_Sauer_Fachkraeftemigration.pdf (abgerufen am 17.02.2024)

Schmitz, J.; Fina, S.; Riembauer, G.; Hollen, M. (2021). Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche nachgerechnet: Ein Plädoyer für frei zugängliche ALKIS-Daten. In Flächennutzungsmonitoring XIII: Flächenpolitik - Konzepte - Analysen - Tools (S. 161-169). Berlin: Rhombos-Verlag.

Stadt Bochum (2024): Potenzialanalyse für Wohnraumschaffung durch Bestands- und Quartiersentwicklung. Handlungskonzept Wohnen Bochum – Los 2. Bochum.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024a): Qualitätsbericht Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, o.O.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024b): Erläuterungen zum Indikator „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“ - Nachhaltigkeitsindikator über die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. O.O.

StMWi.Bayern – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie o. J.: Methodische Hinweise. Verfügbar unter: https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Daten_zur_Raumbeobachtung/Flaechenverbrauch_-_Flaechennutzung/2022/Fl%C3%A4chennutzung__Methodische_Hinweise__Definitionen.pdf (abgerufen am 18.02.2025)

Tietz, A.; Bathke, M.; Osterburg, B. (2012): Art und Ausmaß der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für außerlandwirtschaftliche Zwecke und Ausgleichsmaßnahmen.

Thünen 224 (2023): Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland. Thünen Working Paper 224.

TU Darmstadt / Pestel Institut (2016): Deutschland-Studie 2016. Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen. Im Auftrag des Verbändebündnis Bau; Darmstadt

TU Darmstadt / Pestel Institut (2019): Deutschland-Studie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen. Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden. Im Auftrag des Verbändebündnis Bau; Darmstadt

Umweltbundesamt (UBA) (2001): Anforderungen an die Wiederherstellung von Bodenfunktionen nach Entsiegelung. Rechtliche und bodenfachliche Rahmenbedingungen für eine Entsiegelungsverordnung.

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

Umweltbundesamt (UBA) (2018a): Erfolgsbedingungen für Systemsprünge und Leitbilder einer ressourcenleichten Gesellschaft. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau

Umweltbundesamt (UBA) (2019a): Modellversuch – Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. Abschlussbericht.

Umweltbundesamt UBA (2019b): Flächenzertifikatehandel – Flächenverbauchsziele sind erreichbar. Verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/themen/flaechen zertifikatehandel-flaechenverbauchsziele (zuletzt abgerufen am 21.08.2024)

Umweltbundesamt (UBA) (2021a): Bessere Nutzung von Entsiegelungspotenzialen zur Wiederherstellung von Bodenfunktionen und zur Klimaanpassung. Abschlussbericht.

Umweltbundesamt (UBA) (2021b): Nachhaltige Verflechtung von Wohnen, Arbeiten, Erholung und Mobilität.

Umweltbundesamt (UBA) (2022): Innenentwicklung in urbanen Wachstumsregionen Chancen und Herausforderungen für die technischen Infrastrukturen.

Websites

Website bauberufe.eu: https://www.bauberufe.eu/images/doks/Strukturplanung.pdf (abgerufen am 18.02.2025)

Website correctiv (https://correctiv.org/aktuelles/2024/10/01/zwischen-asphalt-und-beton-versiegelung-deutscher-staedte-nimmt-zu/ (abgerufen am 18.02.2025)

Website destatis

a) https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/siedlungs-verkehrsflaeche_aktuell.html (abgerufen am 29.11.2024)

b) https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25_061_3111.html (abgerufen am 18.02.2025)

c) https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/31121/table/31121-0001/search/s/JTIyYmF1bWElQzMlOUZuYWhtZW4lMjBhbiUyMGVpbmVtJTIwYmVzdGVoZW5kZW4lMjBnZWIlQzMlQTR1ZGUlMjI=

d) https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/ergebnisse_zusatzprogramm.html#641886

Website UBA – Umweltbundesamt

a) https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden/bodenversiegelung#was-ist-bodenversiegelung (abgerufen am 25.11.2024)

b) https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#wohnflache-pro-kopf-gestiegen (abgerufen am 25.11.2024)

c) https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten#flachenverbrauch-in-deutschland-und-strategien-zum-flachensparen (abgerufen am 26.11.2024)

d) https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten#flachenverbrauch-in-deutschland-und-strategien-zum-flachensparen (abgerufen am 26.11.2024)

Website BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/topthemen/Webs/BMWSB/DE/Massnahmenpaket-bauen/massnahmenpaket-artikel.html (abgerufen am 28.11.2024)

Website BMUV – Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz: https://www.bmuv.de/themen/nachhaltigkeit/strategie-und-

umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs (abgerufen am 18.02.2025)

Website praxis-agrar.de

a) https://www.praxis-agrar.de/betrieb/betriebsfuehrung/hofuebergabe/infografik-1 (abgerufen am 29.11.2024)

Website Stadt Essen

a) https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/61/dokumente_7/aktionen/konzept_foerderung_wohnungsbau/Potenzialanalyse_und_Umsetzungsstrategie_zur_Innenentwicklung_Stadt_Essen_Mai_2019_.pdf (abgerufen am 23.12.2024)

Website Stadt Freiburg

a) https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E-1331663528/1569813/Broschuere_Potenzialanalyse_Dachentwicklung.pdf (abgerufen am 23.12.2024)