

# ZUKUNFT IST EINE FRAGE DER PLANUNG

## ENTWURF FÜR EINE BAUKULTUR DER VERANTWORTUNG

### POSITIONSPAPIER DER BUNDESARCHITEKTENKAMMER

Eine Agenda der Bundesarchitektenkammer zu den Handlungsfeldern, Hintergründen und Strategiebereichen

1. Zusammenfassung (Seite 1)
2. Einleitung (Seite 2)
3. Bezahlbarer Wohnraum (Seite 4)
4. Ländlicher Raum (Seite 8)
5. Umbau vor Neubau (Seite 13)
6. Innenstadt (Seite 15)

Die Bundesarchitektenkammer setzt sich im Rahmen ihres umfassenden berufspolitischen Engagements gemeinsam mit den Architektenkammern der Länder für die Qualität der gebauten Umwelt ein. Das Papier wird regelmäßig aktualisiert. (Stand 23.6.21)

---

### ZUSAMMENFASSUNG

---

Unsere Welt wandelt sich in einer Geschwindigkeit, bei der viele alte Sicherheiten verloren gehen und neue Erkenntnisse nur durch radikale Perspektivwechsel zu gewinnen sind. Auch die Architektinnen und Architekten aller Disziplinen stehen vor einem Paradigmenwechsel. Die Digitalisierung von Wirtschaft, Kultur und Alltag, die spürbaren Auswirkungen des Klimawandels sowie wachsende demographischer und sozialer Ungleichentwicklungen stellen Planerinnen und Planer vor neue Herausforderungen. Denn sie sind es, die mit Entwürfen für Städte, Häuser und Landschaften der gesamtgesellschaftlichen Transformation im Wortsinn die passenden Räume geben müssen.

Mit der vorliegenden Agenda bezieht unser Berufsstand Position.

Die entscheidenden Weichen für die Zukunft unserer gebauten Umwelt werden aus unserer Perspektive auf den Handlungsfeldern **Bezahlbarer Wohnraum, ländlicher Raum, Umbau vor Neubau und Innenstadt** gestellt. Doch wir betrachten diese nicht als Einzelposten, sondern als interdependenten Zusammenhang. Denn der Erfolg auf einem Handlungsfeld ist ohne die richtige Strategie auf dem anderen nicht zu haben. Unserem generalistischen Selbstverständnis entsprechend beschränkt sich der Blick freilich nicht auf die planerischen Notwendigkeiten. Es muss darum gehen, unsere Arbeit stets an den Maßgaben von Nachhaltigkeit, Beständigkeit und nicht zuletzt Schönheit zu messen und im Streben danach den Austausch mit allen Beteiligten – von den Bauherrschaften bis hin die Nutzerinnen und Nutzer – zu suchen.

Wir haben uns mit dieser Agenda einer ehrgeizigen Aufgabe verschrieben. Aus der gründlichen

Analyse des Ist-Zustands leiten wir die strategischen Optionen für die einzelnen, oben benannten Handlungsfelder ab und entwickeln konkrete Lösungsvorschläge. Wir adressieren

dabei nicht zuletzt Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, sich diesen Herausforderungen mit Offenheit für neue Ideen zu stellen. Das verlangen wir auch von uns selbst.

---

## EINLEITUNG

---

Die planenden Disziplinen stehen vor einem Paradigmenwechsel. Denn mit der fortschreitenden Digitalisierung von Wirtschaft, Kultur und Alltag, den ersten spürbaren Auswirkungen des Klimawandels und angesichts demographischer und sozialer Ungleichentwicklungen wandeln sich auch die Aufgabenstellungen unseres Berufsstandes. Die weltweite Corona-Pandemie erweist sich im Zuge dieses Wandels sowohl als Zäsur wie auch als Katalysator: Ob sich nach ihrem Ende eine Rückkehr zu dem vollzieht, was davor Normalität war, oder ob die beschleunigte Digitalisierung in all ihren Konsequenzen ganz neue soziale, wirtschaftliche und kulturelle Strukturen hervorbringt, gehört zu den Ungewissheiten, mit denen sich gerade Planerinnen und Planer aller Fachrichtungen auseinandersetzen müssen. Denn ganz gleich, ob es dabei um die Schaffung bezahlbaren Wohnraums, die wachsende Kluft zwischen Stadt und Land, den Umgang mit Bestand, die dramatische Krise der Innenstädte oder eine generationengerechte Bodenpolitik geht – die großen Fragen der Gegenwart sind immer auch Herausforderungen an die gebaute Umwelt und die, die von Berufs wegen für ihre Gestaltung verantwortlich sind.

Wie umfassend, komplex und interdependent der Handlungsbedarf tatsächlich ist, trat spätestens mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie zutage. Sie hat der Gesellschaft vor Augen geführt, an welchen Stellen sie besonders verwundbar und störanfällig ist und das Bewusstsein für überfällige Veränderungen geschärft. Zugleich zeigt sie auch ungeahnte Chancen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung unserer Städte und Regionen auf. Die Pandemie hat die Verwundbarkeit der globalisierten Produktions- und Lieferketten ebenso drastisch verdeutlicht wie auch die mit der Unterhaltung weltweit vernetzter Warenströme verbundenen hohen Umwelt- und Nachhaltigkeitskosten.

Auf die fraglos großen Herausforderungen hat die Europäische Kommission mit einem Green Deal sowie dem Vorschlag für ein Neues Europäisches Bauhaus reagiert. Damit unterstützt die EU den Wandel hin zu einer demokratischen, freien und inklusiven Gesellschaft, die Klimaziele und Nachhaltigkeit nicht allein als technische, sondern auch als kulturelle Aufgaben versteht. In diesem Transformationsprozess ist unser Berufsstand in besonderer Weise gefordert und erhält im gleichen Zuge die einmalige Chance, den Wert guter, gewissenhafter Planung sowie die Kompetenzen von Architektinnen und Architekten aller Fachrichtungen in den gesellschaftlichen Fokus zu rücken.

Die Baustellen eines verunsicherten Gemeinwesens kennt kaum ein Berufsstand besser als wir Planerinnen und Planer. Gerade die Verbindung von generalistischer Perspektive und hochspezialisierter Expertise befähigt uns, den sozialen, kulturellen, technischen und wirtschaftlichen Veränderungen mit Konzepten zu begegnen, die diese übergeordneten Entwicklungen in nachhaltige und gute Strukturen übersetzen. Anders formuliert: Wir sorgen in

der Breite unserer Fachrichtungen dafür, dass die gebaute Umwelt dem gesellschaftlichen Wandel gerecht werden kann. Die drängenden Fragestellungen an unsere Disziplin lassen sich jedoch nicht länger als Einzelposten begreifen, sondern erfordern ein Denken in Zusammenhängen und über die Grenzen professioneller Spezialisierung hinaus. Wer sich mit dem klimagerechten Umbau unserer Städte und Gemeinden beschäftigt, muss zugleich die sichere Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum in den Blick nehmen, neue Konzepte für Zentren und den öffentlichen Raum entwickeln, alternative Mobilitätsformen sowie die Entwicklung im ländlichen Raum einbeziehen. Nachhaltige Strategien für die Zukunft der gebauten Umwelt setzen außerdem eine entsprechend angepasste Bodenpolitik voraus, mithin die Durchsetzung neuer politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen.

Zukunftsfähige Lösungen erfordern zunächst eine analytische Perspektive auf die Ursache der gegenwärtigen Probleme. Eine der zweifellos größten Herausforderungen ist der anhaltende Mangel an guten und bezahlbaren Wohnungen für eine Gesellschaft, in der Zuwanderung, sich ändernde Lebens- und Haushaltsformen sowie demographische Entwicklungen einen großen Bedarf an entsprechend differenziertem Wohnraum nach sich ziehen. Doch diese Nachfrage lässt sich nicht nach dem Gießkannenprinzip bedienen. Denn die Kehrseite von explodierenden Immobilienpreisen und Wohnungsknappheit insbesondere in den großen Städten sind veröden, stark von kleinen und mittleren Kommunen geprägte Regionen, in denen sich Abwanderung, Leerstand und wirtschaftlicher Niedergang auf fatale Weise verstärken. Der teilweise dramatischen Situation in den Metropolen lässt sich deshalb nur mit Konzepten beikommen, die auch die von Attraktivitäts- und Bedeutungsverlust gebeutelten Städte und Gemeinden in der Fläche in den Blick nimmt. Gerade die Digitalisierung eröffnet dem ländlichen Raum neue Perspektiven: So setzt die Rehabilitierung dörflicher Regionen als Wohn- und Arbeitsort neben der zeitgemäßen In-Wertsetzung gewachsener Strukturen, infrastrukturellen Verbesserungen und Versorgungssicherheit grundsätzlich eine flächendeckende Versorgung mit schnellem Internet voraus. Parallel dazu sind neue planungsrechtliche Rahmenbedingungen für den gelingenden Wandel ländlicher Einzugsgebiete erforderlich, damit die räumliche Verknüpfung von Wohnen, Landwirtschaft, touristischen und gewerblichen Funktionen über adäquate bauliche und gestalterisch ansprechende Strukturen gelingen kann. Gleichzeitig gilt es den Versuchungen zu widerstehen, den vielerorts akuten Wohnungsmangel mit den Rezepten von gestern zu lindern. Serieller Wohnungsbau kann nur dann für Abhilfe sorgen, wenn er nicht sozialer Segregation und Monostrukturen Vorschub leistet, sondern in bestehende Siedlungsgefüge integriert wird und sowohl städtebaulich als auch funktional und gestalterisch an das Bestehende Anschluss findet.

Die fraglos notwendigen Anstrengungen zur Schaffung zukunftsfähigen Wohnraums stehen freilich unter dem Vorbehalt ihrer klimagerechten Ausgestaltung. Global betrachtet, ist die Baubranche für gut ein Viertel der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich; allein für die Zementherstellung fallen knapp 10 Prozent der jährlich ausgestoßenen Treibhausgase an. Es gilt deshalb, die Nutzung von Primärrohstoffen sowie den Energieverbrauch grundlegend einzuschränken. So ist auf breiter Basis der Umbau von Bestand dem Neubau möglichst vorzuziehen. Der nach wie vor auf Neubau ausgelegte Rechtsrahmen trägt dem längst vorhandenen Problembewusstsein innerhalb des Berufsstands nur bedingt Rechnung. Doch schon jetzt fließen zwei Drittel aller im Baubereich getätigten Investitionen in den Bestand; mit einer zukunftsweisenden baurechtlichen Ausgestaltung der Vorgaben zugunsten von Umbau- und Weiternutzungskonzepten könnte perspektivisch noch mehr Bestand neu- und

weiterentwickelt werden.

Gleichzeitig ist neben den planerischen Disziplinen auch die Bauwirtschaft angehalten, das Prinzip der Kreislaufökonomie – ob in Form des „Cradle-to-Cradle“-Prinzips oder anderer Recycling-Modelle – als Grundlage allen Bauens zu implementieren. Sämtliche Materialien, die für Errichtung und Betrieb von Gebäuden, Anlagen oder Infrastruktureinrichtungen eingesetzt werden, müssen wiederverwertbar sein, sodass sie nach Ablauf ihrer Nutzungsdauer einem neuen Verwertungszyklus zugeführt werden können. Sowohl für eine Umkehr weg vom Neubau hin zur Umnutzung als auch für eine kreislaufökonomische Umgestaltung der Wertschöpfungsprozesse im Bau sind vor allem neue politische und regulatorische Weichenstellungen nötig.

An Ideen mangelt es uns dafür nicht. Gerade in den Zentren kleiner und mittlerer Gemeinden sowie in Innenstädten generell werden solche innovativen Ansätze schon jetzt gebraucht. Mit der Krise des unsere Zentren prägenden Einzelhandels, die mit dem Aufkommen digitaler Shoppingformate begann und durch die Corona-Krise dramatisch verschärft wird, droht die funktionale und soziale Verödung der Innenstadt – und damit der Verlust des öffentlichen Raums als konstituierender gesellschaftlicher Faktor. Eine nachhaltige Wiederbelebung dieser zentralen Lagen ist nur über eine Neuerfindung der Innenstädte als Orte möglich, in denen sich Wohnen, Arbeiten, Handel und Gewerbe, Freizeit sowie Kultur in Gestalt kleinteiliger Strukturen durchdringen und überlagern. Die aufgezeigten Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Planungs- und Bauaufgaben lassen sich zwar nur mit der für unseren Berufsstand grundlegenden generalistischen Perspektive erfassen, doch am Ende liegt der Erfolg der jeweiligen Lösungen im Detail – wie immer, wenn es um gute Architektur geht.

---

## 1. HANDLUNGSFELD „BEZAHLBARER WOHNRAUM“

---

Seit Jahren übersteigt besonders in den Ballungsräumen die Nachfrage nach mietpreisgünstigem Wohnraum das Angebot. Diese Asymmetrie wird durch die internationale Zuwanderung nach Deutschland zusätzlich verschärft. Es zeigt sich, dass die vorhandenen Instrumente zur Förderung von Mietwohnungsbau und Wohneigentum ebenso wie die geltenden Standards für bezahlbaren Wohnraum um neue konzeptionelle und regulatorische Ansätze ergänzt werden müssen.

### **Hintergrund**

Seit mehr als einem Jahrzehnt klafft zwischen dem faktischen Wohnungsbedarf und dem Wohnungsangebot eine Lücke von 770.000 Einheiten. Einer Studie des Pestel-Instituts zufolge müssten bis 2021 mindestens 400.000 neue Wohnungen pro Jahr gebaut werden. Das größte Defizit herrscht im Segment des bezahlbaren Wohnens – nicht nur in den Ballungsgebieten. Flucht und Zuwanderung, Binnenmigration (Landflucht), der Wunsch von Familien mit Kindern nach Wohneigentum und die bisherigen Versäumnisse bei der Bedarfsdeckung ziehen einen Mehrbedarf von ca. 140.000 Wohnungen pro Jahr zusätzlich zur aktuellen Baufertigstellungen nach sich. Die hohe Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum führt unmittelbar zu einer Diskussion über kostengünstigen und sozial integrierten Wohnungsbau. Familien mit Kindern, Zugehörige und nachziehende Familienangehörige, aber auch Menschen mit Behinderungen sowie Ältere mit geringer Rente benötigen kurzfristig bezahlbaren Wohnraum – wie auch die

zahlreichen Bürgerinnen und Bürger, die auf den Wartelisten der kommunalen Wohnungsgesellschaften und Baugenossenschaften stehen. Dabei muss der Wohnungsmarkt auf geänderte Lebensmodelle und neue Vorstellungen der Menschen über Wohnformen reagieren.

### **Strategiebereiche**

Eine erfolgreiche Wohnungsbaupolitik, die auf diese Anforderungen antwortet, setzt Verbesserungen und Anpassungen in mehreren Handlungsfeldern voraus und beginnt bereits mit der **Regionalplanung**. Regionalplanung ist das Instrument, um auch unter den aktuellen demografischen und sozialen Bedingungen Voraussetzungen für Flächenausweisungen und Umwidmungen zu schaffen. Regionalplanung muss Anreize für kommunale Stadtentwicklung schaffen und die Wohnungsentwicklung entlang des Öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) konzentrieren. Dienlich ist dabei das Leitbild der „dezentralen Konzentration“, um die Attraktivität schrumpfender Regionen zu stärken und den Zuwanderungsdruck auf die Wachstumsregionen zu reduzieren. Konzeptionell sollten Planungen auf das Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“ verpflichtet werden. Die Entwicklung der Innenbereiche muss Vorrang vor der Bebauung neuer Flächen im Außenbereich genießen. Wohnungsangebote sind dort zu schaffen, wo es Arbeitsangebote gibt. Nicht Wohnen allein, sondern Arbeitsplätze vor Ort sind wichtig. Zusätzliche Wohnungsangebote müssen schwerpunktmäßig in den Ballungsräumen, aber auch in solchen Regionen geschaffen werden, in denen eine gute Arbeitsinfrastruktur vorhanden ist. Umgekehrt sollten alle Bestrebungen unterstützt werden, Arbeitsplätze dort anzusiedeln, wo es bereits ein Wohnungsangebot gibt, um Schrumpfung und Leerstand entgegen zu wirken.

Angesichts einer zunehmend digitalisierten Welt, in der Erwerbsarbeit nicht mehr notwendig an einen zentralen, im Zweifel städtischen Arbeitsstandort gebunden ist, können die bislang getrennten Alltagsbereiche Beruf und Familie, mithin Wohnen und Arbeiten, räumlich stärker verschränkt werden, sodass Pendlerströme merklich ausdünnen. Die ländlichen Regionen mit ihren kleinen Städten und Dörfern sind die entscheidende räumliche Ressource für eine anstrengenswerte Reorganisation des Verhältnisses zwischen Zentrum und Peripherie, Stadt und Land.

Dabei spielt die **Aufwertung des ländlichen Raums** eine besondere Rolle. Die ländlich geprägten Regionen mit ihren historisch gewachsenen Siedlungsstrukturen sind nicht nur Natur- und Erholungsräume, Kulturlandschaften oder Flächen für Landwirtschaft und erneuerbare Energien. Die vielen kleinen und mittleren Städte sowie Landgemeinden stellen auch traditionelle Wohnorte dar. Nach wie vor haben viele Menschen die Sehnsucht – nicht nur als Gegenentwurf zum Leben in der (Groß-)Stadt – in einer naturnäher und gesünder empfundenen und überschaubaren Gemeinschaft zu wohnen und zu arbeiten. Mit dem Bedeutungsrückgang der Landwirtschaft als Hauptarbeitgeber benötigen die Dörfer eine neue Sinngebung und Wertschöpfung, indem Produktion zurückgeholt wird. So kann die Stärkung des ländlichen Raums in gewerblicher und infrastruktureller Hinsicht, z.B. durch die Weiterentwicklung handwerklicher Traditionen oder durch neue Arbeitsplätze in Zusammenhang mit der Digitalisierung zur Wiederbelebung „produktiver Dörfer“ führen. Auch in diesem Zusammenhang ist die mit der Pandemie zusammenhängende gesamtwirtschaftliche Schubumkehr – Stichwort: De-Globalisierung – als Impuls zu nutzen, der über eine Standortpolitik der Re-Regionalisierung von Produktionsabläufen die derzeit entwicklungsschwachen Regionen stärkt und einer Entwicklung von standortgerechten Wirtschaftskreisläufen Vorschub leistet.

Ergänzend zu steuerlichen Anreizen zur **Aktivierung von Bauland** und der Mobilisierung



eigener Grundstücke müssen die Kommunen prüfen, ob sie auf bestehende **bodenrechtliche Instrumente** zurückgreifen können und wollen. Die Eigentümer unbebauter, erschlossener Grundstücke in Bedarfsregionen müssen bestehendes Planungsrecht in angemessener Zeit nutzen und dürfen Grundstücke nicht spekulativ unbebaut lassen. In diesem Zusammenhang sollten Kommunen auch verstärkt auf die Erbbaupacht als Steuerungsinstrument setzen. Der Bodenmarkt übt eine Allokationsfunktion aus und kann prinzipiell dazu beitragen, den bestmöglichen Einsatz des begrenzt verfügbaren, nicht vermehrbaren Produktionsfaktors Boden als Grundlage für die bauliche und sozial-räumliche Weiterentwicklung von Städten und Gemeinden zu steuern. Wenn jedoch aufgrund mangelnder renditeträchtiger Investitionsmöglichkeiten, zumal in Zeiten anhaltender Nullzins-Politik, der Boden vermehrt zu Spekulationszwecken auf globalen Finanzmärkten genutzt und durch Praktiken wie „Land Banking“ seiner realwirtschaftlichen Rolle – z.B. als Bauland für Wohnungen – entzogen wird, ist die Allokationsfunktion des Bodenmarktes beeinträchtigt. Je unausgeglichener Bodenmärkte sind, desto stärker muss das Marktgeschehen in gemeinwohlverträgliche Regeln eingebunden und durch zielgerichtete Aktivitäten der öffentlichen Hand ergänzt werden. Dafür ist eine politische Willensbildung erforderlich, die für Regeln sorgt, nach denen die wirtschaftliche Verfügung über Grund und Boden nicht zur Goldgrube für wenige Vermögende wird, sondern die steuernden Funktionen des Marktes zugunsten gesellschaftlich ausgehandelter Ziele zu nutzen weiß. Der Boden wird erst durch die Schaffung von Baurecht, öffentliche Infrastrukturleistungen und Agglomerationsvorteile zu einem wirtschaftlichen Gut. Deshalb könnte eine reine Bodenwertsteuer dazu beitragen, dass der Öffentlichkeit – abhängig vom Steuersatz – über mehrere Jahre ein großer Teil ihrer erbrachten Leistungen zur Refinanzierung von Infrastrukturinvestitionen wieder zurückgegeben wird. Eine derartige Bodenwertsteuer könnte zu einer wesentlichen, weitgehend konjunkturunabhängigen Säule der kommunalen Einnahmen werden. Gleichzeitig würde sie freies Kapital in Produktionsmittel lenken und die Investitionen in neue, umwelt- und klimaverträgliche Produktionsformen befördern.

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch den **städtebaulichen Standards** zu. Mit der Festsetzung urbaner Gebiete können Kommunen in ihrer Bauleitplanung definieren, dass in verdichteten städtischen Gebieten mehr Wohnungen in räumlicher Nähe zu Handwerksbetrieben und Gewerbe entstehen können bzw. dass in gewerblich genutzten Flächen mehr Wohnungsbau möglich ist. Weil gerade in den angespannten Wohnungsmärkten das Bauland für den aktuell erforderlichen Wohnungsneubau fehlt, gilt das Gebot städtebaulicher Verdichtung. Um den Außenbereich zu schützen, müssen unsere Städte dichter und kompakter werden. Dem nach wie vor großen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum kann mit Entwicklungskonzepten begegnet werden, die auch die Errichtung von Großsiedlungen einbeziehen. Auch wenn diese städtebaulichen Formationen mit gebotener Skepsis zu betrachten sind, bieten sie Lösungsansätze – vorausgesetzt, sie sind architektonisch anspruchsvoll, identifikationsstiftend sowie funktional und sozial durchmisch. Unabdingbar sind Versorgungsangebote, Anbindung an Verkehr, Infrastruktur und an qualitätsvolle Freiräume. Neuschaffung oder die Erhaltung und dauerhafte Qualifizierung von öffentlichen und privaten Freiflächen müssen verpflichtender Teil jedes Wohnungsbauvorhabens sein. Um die Fehler der Vergangenheit – Fehlallokation von Fördermitteln, schleichende soziale Entmischung, Segregation – zu vermeiden, bietet sich bei der Planung von großmaßstäblichen Wohnquartieren ein ganzes Bündel von erprobten Maßnahmen an - über die Mischung unterschiedlicher Eigentumsformen auf Quartiersebene über „atmende“ Grundrisslösungen auf Gebäudeebene bis hin zu Mehrgenerationenkonzepten.



Soziale Standards sind wichtig, um unterschiedliche oder reduzierte Standards zwischen freifinanziertem und öffentlich gefördertem Wohnungsbau zu verhindern und so der Gefahr der Ghettoisierung oder Stigmatisierung von Quartieren vorzubeugen. Qualitätsvoller und bezahlbarer Wohnungsbau für alle ist mit der Preisgabe bewährter Standards unvereinbar. Gleichwohl ist mehr Spielraum für experimentelle Ansätze gefragt. Durch Ausbauförmlichkeiten für Mieter untergenutzter oder halbfertig vorbereiteter Wohnungen können Freiräume in zumeist günstig nutzbaren Raumstrukturen entstehen. Angesichts der neuen Anforderungen müssen Grundrisse dabei aber variabler, teilweise ohne Raumhierarchien oder versehen mit zuschaltbaren Flächen konzipiert werden.

Angesichts des enormen Bedarfs rückt auch der **serielle Wohnungsbau** wieder in den Fokus. Viele Beispiele zeigen, dass serieller Wohnungsbau in qualitativ anspruchsvoller Architektur realisiert werden kann. Dennoch ist bei der Entscheidung über die Wahl der passenden Strategien stets individuell zu prüfen, ob der Rückgriff auf Modularisierung und Serialisierung tatsächlich zu den gewünschten Qualitäten führt. Denn Wohnungsneubauten müssen sich heute kleinteilig in das vorhandene Siedlungsgefüge integrieren und an vorhandene Infrastruktur angebunden sein. Serielles Bauen findet Akzeptanz, wenn es gelingt den städtebaulichen und gestalterischen Bezug zum Standort herzustellen. Eine Grundvoraussetzung sind städtebauliche, architektonische, funktionale und ökonomische Zielformulierungen bereits in der Bedarfsplanung („Leistungsphase 0“). Fällt die Entscheidung auf den Einsatz vorgefertigter Komponenten, muss die Planung konsequent hierauf ausgerichtet werden, um mögliche Rationalisierungseffekte zu nutzen. Doch die ökonomischen Vorteile des Bauens mit Modulen, seriellen Bauteilen und Halbfertigzeugen sowie die damit verbundenen Skaleneffekte durch wiederholtes Bauen gleicher Gebäude kommen nur zum Tragen, wenn sie zu den jeweiligen baulich-ästhetischen Gütekriterien ins Verhältnis gesetzt werden.

Neben der typologieoffenen Umnutzung von Gebäuden, also dem Umbau von beispielsweise Büro- und Verwaltungsgebäuden oder anderem Bestand zu Wohnzwecken, bieten auch Umnutzung und **Aufstockung** von Bestand ein großes Potenzial. Insgesamt ergibt sich in angespannten Wohnungsmärkten dadurch ein erschließbares Aufkommen von rund 1,1 Mio. zusätzlichen Wohnungen bei mittlerer Wohnfläche von ca. 85 m<sup>2</sup>. Aufstockungen sind unter ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten vorteilhaft – es werden keine Grundstücksflächen neu versiegelt, der obere Gebäudeabschluss nach neuestem Standard verbessert die Energieeffizienz des Gebäudes und die beim Neubau üblichen Kosten für die erforderliche Infrastruktur entfallen. Um bezahlbare Standards im Neubau zu sichern, sind zudem die rechtlichen Rahmenbedingungen für die **Energieeinsparung im Bau** neu zu strukturieren und die Vorgaben für den **Schallschutz** auf einem angemessenen Niveau zu halten! Barrierefreie und rollstuhlgerechte Standards können das Bauen verteuern, selbst wenn durch eine gute Planung Kostensteigerungen abgefedert werden. Die Schaffung barrierefreier und rollstuhlgerechter Wohnungen ist ein Anliegen, das mit intelligenten Planungsstrategien eingelöst werden kann, ohne den Anspruch auf bezahlbaren Wohnraum aufzugeben. So sollten Wohnungen stets Mindestanforderungen hinsichtlich barrierearmer Standards erfüllen, die wiederum baulich so umgesetzt werden, dass sie später oder bei Bedarf mit geringem Aufwand rollstuhlgerecht bzw. barrierefrei nachgerüstet werden können.

Als förderlich erweist sich auch die Verwendung von einfachen Materialien und Bauweisen, die

in vielen Ausbaugewerken ohne funktionale Nachteile zum Einsatz kommen können. Bodenbeläge, Wandfliesen, Türen, Elektro- und Sanitärinstallationen lassen sich bei geänderten Anforderungen im Laufe des Lebenszyklus eines Gebäudes unproblematisch austauschen bzw. durch höherwertige Materialien ersetzen. **Kostenintensive Gebäudekomponenten**, wie z. B. Aufzüge, müssen nicht sofort errichtet werden. Die hierfür erforderlichen Flächen können bei der Planung berücksichtigt werden; der Einbau ist später möglich.

Der Blick auf den **Altbaubestand** zeigt, dass sich viele Gebäude der Vor- und Nachkriegszeit zwar in städtebaulich integrierten Quartieren befinden, doch für die heutigen Wohnungsansprüche ungünstig geschnittene, zu enge Grundrisse oder unzureichenden Wohnkomfort aufweisen. Sie sind als Potenzial für kostengünstige Eigentumsbildung oder den beschriebenen Mieter-selbstausbau zu nutzen und zu fördern – auch wegen der ökologischen Vorteile durch Nutzung der im Bestand enthaltenen „grauen Energie“. Das schließt auch Wohnnutzungen für Denkmäler ein. Es sollte nach sorgfältiger Abwägung und Abstimmung mit der Denkmalbehörde möglich sein, Anpassungen an entsprechende Nutzungserfordernisse des Wohnens gegenüber den weiteren Zielen des Denkmalschutzes einen Vorrang zu geben. Doch nicht allein der behördlich bestätigte Denkmalwert darf für den sorgfältigen Umgang mit Bestand ausschlaggebend sein. Auch bei nicht denkmalgeschützten Bauwerken sind vor einer Fassadensanierung Kosten, Schaden und Nutzen in Bezug auf den baukulturellen Wert und den Respekt vor dem baulichen Erbe sorgfältig abzuwägen.

Die Fülle der **Standards und Normen** lässt das Bauen immer komplizierter, aber auch langsamer und oftmals teurer werden. Es muss daher ein gesamtgesellschaftlicher Diskurs geführt werden, welcher Baustandard das Notwendige erfüllt und dennoch zukunftsfähig ist. Durch die fortwährende technische Entwicklung und das hohe Maß an Spezialisierung werden die signifikanten Regelwerke immer komplexer und auf Spezialwissen zugeschnitten. Dies gilt insbesondere für Normen und deren Bezugnahme im deutschen Baurecht. Dabei gehen immer mehr europäische Normen direkt in das Deutsche Normwerk ein und lösen somit die Vermutung einer anerkannten Regel der Technik aus. Damit wird eine Abstimmung mit der deutschen Regelungssystematik notwendig. Ein Beispiel, das den Aufwand erhöht, findet sich in der nationalen Umsetzung der Bauproduktenverordnung und den dazugehörigen harmonisierten europäischen Normen für Bauprodukte. Die Normung ist rechtssicher und wirtschaftlich auszugestalten. Eine starke Beteiligung und nationale Einwirkung insbesondere auf die europäische Normung sind nötig.

---

## 2. HANDLUNGSFELD „LÄNDLICHER RAUM“

---

Der ländliche Raum, mithin Dörfer sowie Klein- und Mittelstädte jenseits großstädtischer Ballungszentren, steht unter Druck. Die Landflucht beträchtlicher Anteile der jungen, erwerbsfähigen Generation, die Abwanderung resp. zunehmende Konzentration der wirtschaftlichen Wertschöpfung in städtischen Agglomerationen, eine überdurchschnittlich alternde Bevölkerung und der sukzessive Nachfragerückgang nach Waren, Dienstleistungen und kulturellen Angeboten in ländlichen Regionen haben eine Abwärtsentwicklung in Gang gesetzt, die ohne politisches Eingreifen auf breiter Basis nicht aufzuhalten ist. Andernfalls droht der Verlust ganzer historisch gewachsener Kulturräume. Zugleich hat die Not der ländlichen Regionen auch eine urbane Kehrseite: Der Wohnungsmangel in den wirtschaftlich vitalen Metropolen und Universitätsstädten hat nicht



zuletzt mit dem anhaltenden Zuzug der jungen Leute vom Lande zu tun. Die Entwicklung von Zukunftsperspektiven für den ländlichen Raum kann sich deshalb nicht auf die kostspielige Erhaltung eines ohnehin limitierten Status quo beschränken, sondern muss über die produktive Verknüpfung vorhandener Potenziale, eine konsequente Aufwertung der bestehenden Strukturen und die intelligente, öffentlich geförderte Ansiedlung von institutionellen, wirtschaftlichen und kulturellen Angeboten in Gang gesetzt werden. Nur dann kann der ländliche Raum als gleichwertiger Arbeits-, Wohn- und Lebensraum zurückgewonnen werden.

### **Hintergrund**

Die ländlichen Räume in Deutschland sind distinkte, historisch gewachsene und politisch-wirtschaftlich beeinflusste, polyzentrische Siedlungs- und Wirtschaftsregionen und bilden in ihrer topografischen und klimatischen Vielfalt das Weichbild unseres Landes. Jenseits der unterschiedlichen lokalen und regionalen Traditionen sowie ihrer jeweiligen kulturellen und landschaftlichen Besonderheiten eint die Mehrzahl ländlichen Regionen eine besorgniserregende Entwicklung, charakterisiert von Abwanderung, wirtschaftlichem Bedeutungsverlust, Attraktivitätseinbußen und erodierenden Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen.

Merkmale dieser ländlichen Regionen sind geringe Einwohner- und Arbeitsplatzdichten, schlechte Erreichbarkeiten höherwertiger Infrastruktur und vor allem ihre Lage außerhalb oder abseits der Zwischenräume von Ballungsgebieten. Diese Lage lässt Rückschlüsse darauf zu, wie gut eine ländliche Region angebunden ist und damit Arbeitsplätze und zentrale Versorgungseinrichtungen erreichbar sind.

Alle Gemeinden in ländlich geprägten Regionen sollten teilhaben an der Modernisierung und den technischen Erfolgen der Gesellschaft, doch für die wohl allermeisten Dörfer und den ländlichen Regionen überwiegt die Unsicherheit, wie tradierte Siedlungs- und Kulturlandschaftstypen bestehen können. Es fehlen nahezu überall zukunftsfähige Leitbilder als Orientierung, außer in Orten mit besonderer touristischer Begabung, direkter Nähe zu stark wachsenden Kernstädten oder ökonomischen Besonderheiten. Traditioneller dörflicher Zusammenhalt, (land-)wirtschaftliche und kleinteilige Versorgungsstrukturen drohen zu verschwinden. Eine touristische Wahrnehmung des ländlichen Raumes darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine zukunftsorientierte Entwicklung des ländlichen Raumes einer besonderen Förderung bedarf.

### **Strategiebereiche**

Ein schonungsloser Blick auf die gegenwärtige Lage zeigt: In ländlichen Räumen wird Zersiedelung einerseits durch privilegierte landwirtschaftliche Bauten im Außenbereich sowie durch die Umwidmung von Acker- in Bauland für Wohn- und Gewerbegebiete begünstigt trotz noch verfügbaren Baulands in den Ortskernen von Dörfern und ländlichen Gemeinden. Die Maßgaben des § 1a BauGB Innenentwicklung vor Außenentwicklung werden nicht ausreichend eingefordert und umgesetzt. Der Leerstand in Dorfkernen und in älteren Neubaugebieten nimmt stetig zu. Gesichtlosen Neubauten als auch die vielfältigen Modernisierungen, An- und Umbauten von Wohn- und Nebengebäuden mit teilweise ortsuntypischen Baustoffen haben die äußere Struktur und Gestalt von vielen Dörfern bereits erheblich verändert. Wertvolles baukulturelles Erbe wurde dadurch überformt, verdrängt oder gar zerstört. Die Folgen sind gravierend und zeigen sich augenfällig in Form des sogenannten Donut-Effekts, bei dem sich um die funktional und sozial entwerteten Kerne ein immer breiter werdender Kordon aus monotonen Einfamilienhausgebieten legt. Denn die nachteilige Entwicklung vieler ländlicher Regionen hat nicht nur ökonomische und soziale Ursachen. Auch planungsrechtliche und politische Rahmenbedingungen haben in den vergangenen Jahrzehnten negative Entwicklungen in ländlichen Regionen beschleunigt. Die

Ursachen und Auswirkungen dieser Entwicklungsdefizite sind zahlreich und weisen Überschneidungen auf:

### **Rückgang der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und der dörflichen Funktionsvielfalt**

Durch Betriebszusammenlegungen, leistungsfähigere Maschinen, Monokulturen, Massentierhaltung und den Einsatz von EDV-Systemen sinkt der Personaleinsatz für die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzflächen zur Nahrungsmittelproduktion. Durch die effizienzgetriebene Industrialisierung der Landwirtschaft nimmt die vormals typische kleinteilige Prägung der Branche und der ihr nachgeordneten Wirtschaftszweige im ländlichen Raum ebenso ab wie die damit zusammenhängenden Erwerbsmöglichkeiten. Als Folge bilden sich auch zahlreiche andere, arbeitsmarktrelevante Strukturen in Handwerk, Handel und Dienstleistungsbereich zurück. Die zu meist kleinen Betriebe stehen zudem unter dem Druck leistungsfähigerer Anbieter. Mit dem Verlust ihrer wirtschaftlichen Funktionsvielfalt mutieren Dörfer zu Schlafquartieren. Durch die steigende Individualmotorisierung der letzten Jahrzehnte sank die Auslastung vieler **ÖPNV-Angebote** im ländlichen Raum, sodass diese – zu Lasten der Attraktivität als Wohn- oder Freizeitstandort – eingestellt wurden. Auch **fehlende Bildungs-, Freizeit- und Kulturangebote** schrecken gerade junge Familien ab. Dörfer werden als Ort der Freizeitgestaltung für jüngere Generationen unattraktiv.

### **Zersiedelung**

Während in deutschen Großstädten zu wenige Wohnungen gebaut werden, werden auf dem Land hingegen häufig zu viele Baumaßnahmen umgesetzt, die Zersiedelung befördern. Eine ungebremste Flächeninanspruchnahme für Neubaugebiete wird maßgeblich ermöglicht durch die kommunale Bauleitplanung, da die Neuausweisung von Wohngebieten immer noch als Standortvorteil gilt. Die 2017 erfolgte Novelle des BauGB, insbesondere die Einführung des § 13b, hat diese Problematik besonders in Süddeutschland verschärft.

Grundsätzlich ist eine baubezogene Förderpolitik nicht nur auf die kurzfristigen Effekte zu prüfen, sondern aus der Perspektive einer mittel- und Folgenabschätzung zu beurteilen. So erfolgt die Wohnungsbauförderung in Deutschland erfolgt überwiegend unabhängig vom regionalen Bedarf und fördert damit die Zersiedelung im ländlichen Raum, da dort Bodenpreise oftmals günstiger sind als in Städten. Die Entfernungspauschale für Berufspendler stellt eine staatliche Begünstigung der Trennung von Arbeitsplatz und Wohnort dar, die ebenfalls zur Funktionsentmischung im ländlichen Raum beitragen kann. Das 2018 eingeführte Baukindergeld wird bevorzugt für Neubauten gewährt, nicht jedoch gezielt zur (Re-) Aktivierung von Bestandsimmobilien. Staatliche Förderungen sollten deshalb vorrangig in die strategische Entwicklung von strukturschwachen Regionen fließen.

### **Planungsrechtliche Vorgaben überarbeiten, Raumordnung neu denken**

Die geltenden planungsrechtlichen Vorgaben beruhen nach wie vor auf dem Bild des traditionellen landwirtschaftlich geprägten Dorfes. Grundlage der Raumentwicklungspolitik in Deutschland ist das System der Zentralen Orte unterschiedlicher Stufen (ZO), wonach Entwicklung und Versorgung in diesen konzentriert werden sollen. Entwicklungen außerhalb der Zentralen Orte, die eine stabilisierende Wirkung auf den ländlichen Raum haben können, werden erschwert. Die Überarbeitung des ZO wird dringend empfohlen. Dazu ist eine kritische Diskussion des zentrierten Raumordnungssystems nötig, insbesondere durch Blick auf die Räume, die nicht große, urbane Zentren sind. Es gilt insbesondere, die Chancengerechtigkeit für Kleinstädte in ländlichen Räumen herzustellen. Auf Gemeindeebene bieten integrierte Dorfentwicklungskonzepte analog

zu den integrierten Stadtentwicklungskonzepten Möglichkeiten, eine Funktionszuordnung für einzelne Ortsteile oder Dörfer vorzunehmen. Wegen veränderter ökonomischer Strukturen ist eine Novellierung des BauGB und ggf. der BauNVO anzustreben. Dabei sollte die bisherige Privilegierung landwirtschaftlicher Betriebsstätten in der Regel durch das Erfordernis verbindlicher Bauleitplanung ersetzt werden.

### **Kategorie Dörfliches Wohngebiet**

Die Baulandkommission der Bundesregierung hat die Einführung einer neuen Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ empfohlen, um in sich stark wandelnden ländlichen Räumen ein einvernehmliches Nebeneinander von Wohnen, landwirtschaftlichen Betrieben im Haupt- und Nebenerwerb sowie gewerblichen Nutzungen zu ermöglichen: das „Produktive Dorf“ als neuer Entwicklungsraum.

### **Dorfkerne und Ortsmitten zu stärken**

Hierzu muss auch im ländlichen Raum das Prinzip der Innen- vor Außenentwicklung gelten. Das Wohnen im Ortskern muss als echte Alternative zu Neubaugebieten am Ortsrand aufgewertet werden. Innerhalb der Ortslagen können nicht nur durch Neubauten sondern auch durch zeitgemäß sanierte und umgenutzte Altbauten ergänzende Wohnungsangebote und sehr gute Wohnbedingungen geschaffen werden. Das Erscheinungsbild intakter traditioneller Dorfkerne erfährt besondere Wertschätzung. Dörfliche Gemeinschaften sind regionale Wachstumskerne. Die bestehende Befristung des § 13b BauGB ist deshalb zwingend beizubehalten, da die Möglichkeit vereinfachter Verfahren für Bebauungspläne im Außenbereich anhaltenden Fehlentwicklungen im Wohnungsbau im ländlichen Raum weiter Vorschub leistet.

### **Strukturwandel in der Landwirtschaft nutzen**

Die Umnutzung ehemaliger landwirtschaftlicher, baukulturell wertvoller Bausubstanz sollte erleichtert werden. Gleichzeitig sollte der baukulturellen Fehlentwicklung entgegengewirkt werden, die oftmals durch moderne landwirtschaftliche Bauten entstehen, die aufgrund ihrer Bauart und Größe immer mehr Gewerbegebieten ähneln. Landwirtschaft darf außerdem nicht von der Energiewirtschaft verdrängt werden. Für ein einvernehmliches Nebeneinander von Wohnen, landwirtschaftlichen Betrieben, gewerblicher Nutzung und Daseinsvorsorge steht eine angemessene Gestaltung im Zentrum der Aufgabe.

### **Touristische und kulturelle Potenziale erschließen**

Der Tourismus stellt in ländlich geprägten Regionen einen zentralen Wirtschaftsfaktor dar und wird in strukturschwachen Regionen häufig als einzige Möglichkeit der Einkommenssicherung und der Verhinderung von Abwanderung gesehen. Ländliche Räume in Deutschland besitzen ein großes touristisches Potenzial. Die Identifikation und Stärkung touristischer und kultureller Potenziale und ihre zielgruppenorientierte Vermarktung kann vor allem in regionalen Netzwerken verschiedener Akteure erfolgreich betrieben werden. Erfolgreiche Umnutzungen zu landwirtschaftsnahen Funktionen, aber auch zu Werkstätten, Ladenlokalen, Gastronomiebetrieben oder Kultureinrichtungen haben erhebliches wirtschaftliches Potenzial.

### **Bewusstsein für Baukultur schaffen, Planungswettbewerbe stärken**

Die identitätsstiftende Qualität von öffentlichen Räumen, Ensembles und Gebäuden stellt einen wichtigen Faktor für die nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung von Dörfern und kleineren Gemeinden dar.

Baukultur im ländlichen Raum bedeutet nicht nur den Erhalt historischer Bauten, sondern ebenso deren Weiterentwicklung. Planungswettbewerbe sind für wichtige Bauaufgaben ein geeigneter und auch von kleineren Gemeinden gangbarer Weg für den Wettstreit um die beste bauliche und städtebauliche Lösung zur Stärkung der Baukultur.

### **Verkehrsinfrastruktur und Mobilitätskonzepte weiterentwickeln**

Die Mobilität bestimmt die Vernetzung von Stadt und Land, Wegeketten die ländlichen Lebenswirklichkeiten. Ihr kommt dadurch eine besondere Bedeutung zu. Die ländlichen Räume stehen nicht vor der Herausforderung, möglichst viele Angebote der Daseinsvorsorge zu machen, sondern deren Erreichbarkeit zu gewährleisten. Der ÖPNV muss deshalb auch in ländlich geprägten Räumen als Aufgabe der Daseinsvorsorge zukunftsfähig weiterentwickelt werden. Die Politik bzw. die Landesentwicklungsplanung müssen feste Vorgaben für die Erreichbarkeit von zentralen Orten mit dem ÖPNV setzen. Ohne eine tragfähige Verkehrsanbindung sowie vielfältige, geförderte Sharing-Konzepte im ländlichen Raum kommen Entwicklungsimpulse kaum zum Tragen.

### **Nahversorgung sichern und innovative Konzepte fördern**

Nach der Aufgabe traditioneller, inhabergeführter Einzelhandelsgeschäfte bleiben ganze Ortschaften oft ohne Nahversorgung, denn dörfliche Standorte sind für die größeren Ketten in der Regel nicht attraktiv. Neue Chancen können sich ergeben, wenn lokale Akteure sich in örtlichen Initiativen zusammenschließen und die Lücken in der Nahversorgung durch Dorfläden schließen. Durch die Kombination mit Online-Bestellsystemen kann der Service individuell und effizient ausgestaltet werden.

### **Digitalisierung entschieden vorantreiben**

Schnelles Internet ist standortentscheidend sowohl für Gewerbetreibende als auch für Wohnungssuchende. Die Flexibilisierung der Arbeitswelt bietet große Chancen für eine Entwicklung stadtferner Wohn- und Lebensorte. Ebenso bietet die Ansiedlung von Dienstleistungsunternehmen mit hohem Digitalisierungsgrad Chancen, setzt aber eine flächendeckende und leistungsfähige digitale Infrastruktur voraus. In den ländlichen Gebieten Deutschlands gibt es immer noch erheblichen Lücken beim Ausbau des Breitband- und Mobilfunknetzes, die dringend geschlossen werden müssen. Die Politik muss insbesondere die Entbürokratisierung der für kleine Kommunen nur schwer zu bewältigenden Antragsverfahren gestalten sowie die gezielte Subventionierung des Ausbaus von Glasfasernetzen auf dem Land umsetzen.

### **Bildungsangebote schaffen und erhalten**

Ein unzureichendes Schulangebot und mangelnde Chancengleichheit in der Region mindern die Attraktivität von Dörfern für junge Familien. Die Abwanderung bildungsorientierter Familien und junger Bevölkerungsgruppen ist die Folge. Die örtliche Schule hat außerdem eine zentrale Bedeutung als integrativer Bildungs- und Kulturraum für das Gemeindeleben. Die Überwindung der oftmals großen Entfernungen zu weiterbildenden Schulen im ländlichen Raum stellt ein schwerwiegendes Problem dar. Zu untersuchen wäre, ob dieses zumindest teilweise durch Einsatz digitaler Medien („E-Learning“) gelöst werden könnte.

### **Medizinische Versorgung sichern**

Die Attraktivität des ländlichen Raums als Wohnstandort hängt maßgeblich davon ab, dass Infrastrukturen der Daseinsvorsorge dezentral vorgehalten werden. Dazu gehört insbesondere die

Sicherung lokaler gesundheitlicher Versorgungsnetze. Dies gilt für ältere Menschen in besonderem Maße. Die Zahl der fachärztlichen Praxen im ländlichen Raum nimmt jedoch bundesweit ab. Es ist daher erforderlich, den Beruf des Landarztes für junge angehende Medizinerinnen und Mediziner attraktiv auszugestalten. Die Einführung einer Landarzt-Quote sowie Online-Sprechstunden müssen weiter erprobt werden.

### **Interkommunale Kooperationen**

Ein Ansatz zur Sicherung und Entwicklung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind interkommunale Kooperationen. Im Verbund können ländliche Kommunen Funktions- bzw. Arbeitsteilung verabreden, um gemeinsam langfristig eine Grundausstattung zu stellen. Bestehende Instrumente wie Stadt als Klassenzimmer, kulturelle Zwischennutzungen oder „Shared Economy“ sollten eingesetzt und auf die spezifischen Bedingungen von Kleinstädten und ländlichen Gemeinden heruntergebrochen werden.

---

## **3. HANDLUNGSFELD „UMBAU VOR NEUBAU“**

---

Unsere gebaute Umwelt ist mehr als die Summe von Städten, Straßen und Gebäuden. Historisch gewachsener Bestand ist zugleich unsere wichtigste Ressource für die bauliche Weiterentwicklung sowohl in Deutschland als auch in Europa. Dem Umbau des Vorhandenen wächst aus dieser Perspektive eine besondere Bedeutung zu. Denn Umbau ist Nachhaltigkeit per se. Wer umbaut, führt die in der physischen Substanz gespeicherte Energie neuen Nutzungen zu. Dafür braucht es Kreativität, planerische Kompetenz und Gestaltungswillen, aber auch das Bewusstsein für den bleibenden Wert guter Architektur. Kurzum: Dafür braucht es uns, die Architektinnen und Architekten aller Disziplinen.

### **Hintergrund:**

Die nachhaltige Weiterentwicklung unserer gebauten Umwelt ist angesichts endlicher materieller Ressourcen ein Gebot der Stunde. Doch nicht nur deshalb rückt der Wert bestehender Strukturen – regional, stadt- und quartiersbezogen, aber auch mit Blick auf einzelne Gebäude – verstärkt in das gesellschaftliche Bewusstsein. Unser historisch gewachsener baulicher Bestand ist zugleich identitätsstiftend und Ausdruck bewährter sozial-räumlicher Strukturen.

Wenn es um die Schaffung neuer energie- und flächensparender Räume und effizienter Nutzungen geht, erweist sich der Baubestand als beste und nachhaltigste Ressource. Schon jetzt fließen mehr als zwei Drittel aller im Baubereich getätigten Investitionen in den Bestand, Tendenz steigend. Doch Baugesetze und Regularien, die historisch bedingt überwiegend auf den Neubau ausgelegt sind, erschweren die Umsetzung innovativer Umbau-, Umnutzungs- und Weiternutzungskonzepte. Die Folge: Gebäudebestand wird abgerissen, Werte gehen verloren.

### **Strategiebereiche**

Die überfällige Privilegierung des Bestands erfordert ein Umdenken auf allen Ebenen. So müssen die Vorteile von „**Umbau**“ und „**Bauen im Bestand**“ gegenüber dem Neubau deutlich werden und eine entsprechende Genehmigungspraxis nach sich ziehen.

- Gezielte Neuausrichtung der Städtebauförderung auf Erhalt und Qualifizierung von Bestand
- Verankerung des Leitbilds der “Dezentralen Konzentration“ durch Stärkung von Stadt-Umland-Verbänden
- Im Bebauungsplan: Befreiungen und Ausnahmen für den Bestand
- Bei zu ermittelnden Baukosten: Berechnung der in der vorhandenen Bausubstanz bereits gebundenen Energie einschließlich Transport und Entsorgung von Materialien beim Vergleich von Umbau und Abriss und Neubau
- Anerkennung der technischen Anforderungen zum Entstehungszeitpunkt eines Bestandsgebäudes als Planungsgrundlage
- Verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für mehr Bestandserhalt und Umbau gegenüber dem Neubau
- Konsequente Berücksichtigung der Lebenszykluskostenbetrachtung durch Rechnungshöfe und Vergabestellen

Die derzeit geltenden Rechtsgrundlagen respektive Rechtsprechung sind auf Neubaustandards ausgelegt und lassen sich, wenn überhaupt, nur bedingt direkt auf Umbaumaßnahmen übertragen. Daher sind **neue regulatorische Grundlagen auf Bundes- und Landesebene** erforderlich.

- Einführung einer Präambel, die einen grundsätzlich vorrangigen Umgang mit dem Bestand in dem jeweiligen Rechtsrahmen einfordert und Ermessensspielräume ermöglicht
- Überprüfung aller rechtlichen Vorgaben bei Baumaßnahmen und Nutzungsänderungen zu Dichte, Abstandsflächen, Barrierefreiheit, Brandschutz, Schall- und Wärmeschutz sowie des in einigen Bundesländern nach wie vor verbindlichen Stellplatznachweises hinsichtlich Ihrer Praxistauglichkeit für Umbau, Aufstockung, Nachverdichtung und Bestandsqualifizierung
- Stärkung des städtebaulichen Prinzips der Innen- vor Außenentwicklung durch konsequente Umsetzung geeigneter Maßnahmen
- Streichung des § 13b BauGB zur Vermeidung einer Grundstückbevorratung seitens der Kommunen für Neubau
- Weitere städtebauliche Verdichtung bei gleichzeitiger Entwicklung von innerörtlichen Grün- und Erholungsflächen auf Grundlage eines entsprechend weiterentwickelten § 17 BauNVO
- Überprüfung sämtlicher Gebietstypen der BauNVO und entsprechende Reform des Gebietstypenkatalogs der BauNVO
- Einführung von Quartiersplänen im Hinblick auf eine lösungsorientierte Praxis gemäß § 34 BauGB
- Überprüfung sowie quartiers- und nutzungsspezifische Anpassung des BImSchG / TA-Lärm

„Bauen im Bestand“ erkennt und nutzt den Wert des Vorhandenen. Schon längst legen neue typologische Konzepte, innovative Ideen und gute Planung die ästhetischen, kulturellen und wirtschaftlichen Potenziale von Bestand frei. Es gilt nun, anhand von Best-Practice-Beispielen noch stärker für eine neue Umbaukultur zu werben. Doch „Bauen im Bestand“ muss sich auch rechnen. Schon deshalb sind ehrliche **umweltökonomische Analysen der Bauaufgabe Umbau** und



deren Effekte auf die langfristige Effizienz aller eingesetzter Produktionsfaktoren nötig – gerade weil es beim (Neu-)Bau immer noch um die Kollektivierung von Kosten für Energieeinsatz, Umweltbelastung sowie etwaiger Folgekosten bei gleichzeitiger Individualisierung von Gewinnen durch Rendite geht und Neubau dadurch günstiger als Umbau erscheint. Die noch geltende Berechnungsgrundlage DIN 276 wird dieser komplexen Problematik nicht gerecht. Um einer neuen Umbaukultur zum Durchbruch zu verhelfen, sind folgende Schritte unerlässlich.

- Entwicklung geeigneter Methoden zur Identifizierung von Flächenpotentialen im Bestand sowie entsprechende Dokumentation und Integration im Rahmen städtebaulicher Entwicklungskonzepte (ISEK)
- Gezielte Aktivierung von Brach-, Konversions- und Restflächen
- Erschließung neuer Wohnraumpotenziale über Aufstockung, Lückenschließung, Anbau, Umbau, Umnutzung und Nachnutzung
- Bestandsqualifizierung von Nichtwohngebäuden zugunsten des Wohnungsbaus genießt Vorrang vor Wohnungsneubau
- Überprüfung des Potenzials eines jeden Gebäudes hinsichtlich zukünftiger Änderungen wird zum festen Bestandteil jeder öffentlichen und privaten Bauentscheidung und beispielsweise als Kriterium in Vergabeverfahren oder Planungswettbewerben etabliert
- Einführung einer qualifizierten Bauberatung in den Kommunen sowie Einrichtung von Umbauberatungsstellen

Natürlich erfordert die Bauaufgabe Umbau wie jede andere Planungsleistung das ganzheitliche Denken von Architekten und Architektinnen, Planerinnen und Planern. Wie Nutzungsansprüche, Funktionalität und gestalterische Schönheit, aber auch Energie- und Klimaschutz und regionale Besonderheiten in einer Planung zu integrieren sind, wissen sie am besten.

---

#### 4. HANDLUNGSFELD „INNENSTADT“

---

Die Mitte einer Stadt ist mehr als eine topografische Ortsangabe. Innenstädte sind der Inbegriff des öffentlichen Raums, in dem sich eine Gesellschaft trifft, kommuniziert und sich ihrer selbst vergewissert. Innenstädte voller Leben, mit einer Vielfalt von Geschäften, Dienstleistungsangeboten, kulturellen Einrichtungen, Arbeitsplätzen und Begegnungsmöglichkeiten – das ist ein erstrebenswertes Ideal. Doch das reale Soziotop Innenstadt ist in Gefahr. Der Niedergang des stationären Einzel- und Fachhandels, bauliche Vernachlässigung und in der Folge rückläufige Besucherfrequenzen führen vielerorts zu Verödung. Die Corona-Pandemie hat diese längst unübersehbaren Entwicklungen weiter beschleunigt. Der Handelsverband Deutschland geht davon aus, dass knapp 60 Prozent der Einzelhandelsbetriebe akut in ihrer Existenz bedroht sind. Ohne eine Neuerfindung der Innenstadt wird dieser Abwärtstrend nicht aufzuhalten sein. Nicht zuletzt zeigt sich in dieser Dynamik auch die Krisenanfälligkeit von monofunktionalen Nutzungskonzentrationen: Wenn die Innenstadt fast ausschließlich von Handel und Gewerbe genutzt wird, wird deren Krise auch zur Krise für den Standort. Daher sind für die Weiterentwicklung zentraler Innenstadtlagen integrative und multifunktionale Konzepte auf Grundlage der Charta von Leipzig erforderlich. Resiliente urbane Entitäten entstehen nur über die kleinteilige strukturelle Verflechtung verschiedener Nutzungen.

## Hintergrund

Die Innenstadt wurde als Wohnstandort aufgegeben. Schon in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg sind insbesondere in Westdeutschland gewaltige Flächen für Einfamilienhäuser entstanden - politisch gewollt und öffentlich gefördert. In Ostdeutschland lag der Fokus der Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik auf der Errichtung peripherer Großsiedlungen, während die alten Stadtkerne systematisch vernachlässigt und dem Verfall preisgegeben wurden. Die Suburbanisierung des Wohnens ist auch in den letzten Jahrzehnten keineswegs zum Erliegen gekommen. Der neue § 13 b des Bundesbaugesetzes erlaubt immerhin noch befristet, Randflächen als Einfamilienhausgebiete auszuweisen. Wohnen in der Innenstadt, vor allem bezahlbares Wohnen, ist eine Frage des politischen Willens. Durch eine konsequente Innenentwicklung z.B. durch Baulückenschluss, Aufstockung, Bebauung von Flachbauten mit Wohnnutzung oder der Umnutzung von Dachraum lassen sich zentrale Quartiere maßvoll verdichten und aufwerten. Doch dieser wünschenswerten Entwicklung stehen nach wie vor erhebliche baurechtliche und planungsrechtliche Widerstände entgegen. Schon heute gibt viele Beispiele für den Umbau von Bürogebäuden, Parkhäusern oder Malls zu Wohnraum, die, kombiniert mit typischen städtischen Nutzungen wie Läden, Werkstätten, Bibliotheken, Kultureinrichtungen oder Kindertagesstätten, für eine nachhaltige Belebung der Innenstadt sorgen.

## Strategiebereiche

Alle Maßnahmen zur Revitalisierung zentraler Lagen stehen unter dem Vorbehalt des **Klimaschutzes. Ressourcenschonung und Nachhaltigkeit** müssen die Grundlagen für alle Entscheidungen sein. Den Folgen des Klimawandels muss mit klimafreundlichen Bauweisen und unterschiedlichen städtebaulichen Maßnahmen begegnet werden: Neben der Entsiegelung von Flächen steht die Schaffung von mehr Wasserflächen, Grünräumen, Freiflächen und Fassaden- und Dachbegrünung auf dem Programm. Eine große Rolle für den Klimaschutz spielt die Nutzung und Aufwertung des Gebäude- und Quartiersbestands, denn darin ist wertvolle graue Energie gespeichert. Diese neue Umbaukultur kann einen ganz entscheidenden Beitrag zur Einsparung von CO<sub>2</sub> leisten.

Nicht zuletzt spielt die **Mobilitätswende** und die zwingend damit einhergehende **Stärkung des ÖPNVs** mit mehr Taktung und mehr Qualität eine große Rolle, um den Autoverkehr zu reduzieren und so die Aufenthalts- und Lebensqualität in den Städten zu erhöhen. Die Stadt von morgen ist eine **Stadt der kurzen Wege**. Dabei erfordern vor allem die Funktion und Bedeutung des gemeinsam geteilten öffentlichen Raums eine Neubetrachtung. Die Corona-Pandemie erweist sich in dieser Hinsicht als Katalysator einer langfristigen Veränderung: Die Stadt wird zunehmend als Interaktionsraum gefragt, in dem nicht mehr gewerbliche Funktionen und Verkehr die Rahmenbedingungen vorgeben, sondern die Bedürfnisse der Menschen nach wohnortnaher Erholung, Spielmöglichkeiten, Begegnung und Freiraum. Bei einer wünschenswerten stärkeren Integration von städtischen Funktionen spielt daher die Freiraumplanung eine essentielle Rolle. Eine angestrebte bauliche Verdichtung in den Innenstädten erfordert einen entsprechenden strategischen Umgang mit dem Außenraum, also Straßen, Plätzen, Parks, Spiel- und Sportanlagen.

Jede Stadt steht vor individuellen Fragen und hat jeweils unterschiedliche Handlungsspielräume und -möglichkeiten. Deshalb verbieten sich behördliche Passepartout-Lösungen. **Think Tanks für Städte und Kommunen** müssen ein selbstverständliches Format werden, die auf Grundlage eines **Quartiersplans** als vornehmem Planungsinstrument beraten, um die Innenstadt „neu erfinden“ zu können. Innenstadt ist Chefsache. Die Fragestellungen reichen von Nutzungsalternativen für bedrohte Erdgeschossflächen und krisenanfälligen Straßenzüge über passende Förderungsmaßnahmen bis hin zu überzeugenden Konzepten für potenzielle Investoren und die Wünsche der

Menschen. So kann ein/e „**Innenstadtkurator bzw. –kuratorin**“ Ideen für mehr Qualität, mehr Mischung und Vielfalt entwickeln und – auch auf Pfaden jenseits des gültigen Planungs- und Baurechts – Strategien für eine nachhaltige Zukunft in konkrete Maßnahmen umsetzen. Unter bestimmten Umständen kann es sogar besser sein, finanzstarke Investitionsvorhaben ohne Interesse am konkreten Ort und somit an gesellschaftlichem Mehrwert zugunsten alternativer, ortsverbundener Akteurinnen und Akteure abzulehnen.

Gleichwohl lässt sich die Revitalisierung einer Innenstadt, mithin der Kernbereich einer Kommune, nicht isoliert vom jeweiligen Umfeld betrachten. Schon aufgrund wachsender Mobilität besteht immer eine Wechselwirkung mit Umlandgemeinden, sodass übergeordnete Strategien zu entwickeln sind. Deshalb ist **interkommunale Zusammenarbeit** unter Einbeziehung der Instrumente **der integrierten Stadtentwicklungskonzepte** zu stärken.

Auch die **Baunutzungsverordnung** mit ihrer strikten Einteilung in Gebietstypen und Funktionen

gehört auf den Prüfstand. Denn viele Vorschriften erweisen sich angesichts der Entwicklung als nicht mehr zeitgemäß. Warum darf in einem Gewerbegebiet nur eingeschränkt gewohnt werden und warum darf in einem Wohngebiet nur eingeschränkt gearbeitet werden? Auf den tiefgreifenden Wandel in Wirtschaft, Gesellschaft und Technik muss auch ein reformiertes Bauordnungsrecht mit mehr Flexibilität und Freiraum für Experimente reagieren.

Damit sich eine Stadt lebendig und wirtschaftlich erfolgreich entwickelt, müssen Handel und Dienstleistung gestärkt und Arbeitsplätze gesichert werden. Gerade in dieser Hinsicht wird die Vergangenheit zum schweren Erbe: Denn im Zuge wirtschaftlicher und funktionaler Konzentration wurden kleinteilige Strukturen systematisch geopfert und auch die parzellierte Stadt aufgegeben, Nutzungen zusammengefasst und ausgelagert – und damit die Vielfalt geschwächt.

**Arbeitsplätze in Produktion und Handwerk** waren unter Verweis auf etwaige Emissionen und Lärmbelastungen im Innenstadtbereich lange unwillkommen, während gleiche Beeinträchtigungen durch den motorisierten Verkehr duldsam hinzunehmen waren. Deshalb sind die gesetzlichen Regelungen zum Lärmschutz eine Benachteiligung des kleinteiligen, wohnortnahen Gewerbes und in der letzten Konsequenz sogar kontraproduktiv. Denn durch Verlagerung von Betrieben und Arbeitsplätzen an die Peripherie werden durch Pendler- und Lieferströme zusätzlicher Verkehr, Verkehrslärm sowie weitere Umweltbelastungen erzeugt. Mittlerweile ist der technologische Fortschritt gerade im Fertigungsbereich so groß, dass über eine feinkörnigere Mischung von Wohnen, Gewerbe und Handwerk auf Quartiersebene neu nachgedacht werden kann. Und sollte.