

Lintzmeyer, Florian

Book Part

Innenentwicklung bei Wohnbaulandüberhängen: Umgang mit Potenzialen in Nicht-Wachstumsregionen

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Lintzmeyer, Florian (2025) : Innenentwicklung bei Wohnbaulandüberhängen: Umgang mit Potenzialen in Nicht-Wachstumsregionen, In: Jacoby, Christian Klee, Andreas (Ed.): Nachhaltige Flächennutzung durch Raum- und Umweltplanung, ISBN 978-3-88838-447-9, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 122-143, <https://doi.org/10.60683/37ym-rr68>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/329531>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Lintzmeyer, Florian:

**Innenentwicklung bei Wohnbaulandüberhängen – Umgang mit Potenzialen
in Nicht-Wachstumsregionen**

<https://doi.org/10.60683/37ym-rr68>

In:

Jacoby, Christian; Klee, Andreas (Hrsg.) (2025):

Nachhaltige Flächennutzung durch Raum- und Umweltplanung.

Hannover, 122-143. = Arbeitsberichte der ARL 39.

<https://doi.org/10.60683/6naz-dy47>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Florian Lintzmeyer

INNENENTWICKLUNG BEI WOHNBAULANDÜBERHÄNGEN – UMGANG MIT POTENZIALEN IN NICHT- WACHSTUMSREGIONEN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Problembeschreibung / Ausgangsthesen
 - 3 Priorisierung von Innenentwicklungspotenzialen
 - 4 Handlungsempfehlungen
 - 5 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Die Flächensparziele und Orientierungswerte der EU, der Bundes- sowie der Bayerischen Staatsregierung stärken den Stellenwert der Innenentwicklung in der Raum- und Umweltplanung sowie der kommunalen Bauleitplanung. Gerade in Regionen mit abnehmendem Wachstumsdruck und stagnierenden oder rückläufigen Bevölkerungsprognosen steigt dabei die Bedeutung einer bestandsorientierten Innenentwicklung und es eröffnen sich Handlungsspielräume im Bereich der überschüssigen Flächenpotenziale im Innenbereich. Vor dem Hintergrund einer aggregierten Gegenüberstellung von Innenentwicklungspotenzialen und Wohnbaulandbedarfen setzt sich der Beitrag mit einer Bewertungssystematik von Innenentwicklungspotenzialen unter Stagnations- oder Schrumpfungsbedingungen auseinander. Eine stärker differenzierte Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen bedarf jedoch einer Flankierung durch andere Instrumente wie regionale Wohnungsbauziele und einer stärkeren Gewichtung von nicht-baulichen Funktionen und Potenzialen innerörtlicher Freiflächen im Abwägungsprozess.

Schlüsselwörter

Innenentwicklung – Flächensparen – doppelte Innenentwicklung – Schrumpfung – grüne und blaue Infrastruktur – Bewertungsschema

Inner-urban development under a housing surplus – How to approach urban brownfields in non-growth regions

Abstract

The land saving targets and benchmarks of the EU, the German Federal Government and the Bavarian State Government strengthen the importance of inner development in spatial and environmental planning as well as in urban land use planning. Particularly

in regions with decreasing growth pressure and stagnating or declining population forecasts, the importance of building-stock-oriented inner development is increasing and scope for action is opening up in the area of surplus land potential in inner areas. Against the background of an aggregated comparison of inner development potentials and housing land requirements, this article investigates options for an evaluation system of inner development potentials under stagnation or shrinking conditions. A more differentiated activation of inner development potentials needs to be accompanied by regional housing goals and a higher weighting of non-building functions and potentials of inner-city open spaces in planning processes.

Keywords

Inner-urban development – land savings – double inner-urban development – shrinking – green and blue infrastructure – evaluation scheme

1 Einleitung

Demographische Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfungsprozesse stellen die Raum- und Umweltplanung vor jeweils spezifische Herausforderungen bei der Umsetzung von Zielen zum Flächensparen und zur Innenentwicklung. Während eine vergleichsweise undifferenzierte Aktivierung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale in Regionen und Kommunen mit Wachstumsdruck zur Verminderung zusätzlicher Außenentwicklung gerechtfertigt werden kann, bieten sich in Regionen mit einer stabilen oder rückläufigen Bevölkerung vielfältigere Handlungsspielräume für die räumliche Planung.

Wenn nur mehr ein Teil der Flächenpotenziale im Innenbereich zur Deckung des künftigen Wohnbaulandbedarfs erforderlich ist oder sogar der Gebäudebestand dafür ausreicht, eröffnen sich dadurch sowohl Chancen als auch Risiken im Hinblick auf die Innenentwicklung:

- > Chancen, indem „nicht-bauliche“ Flächennutzungen und -funktionen im Innenbereich wie Klimawandelanpassung, Naherholung und soziale Funktionen, Natur- und Artenschutz sowie Bodenfunktionen stärker berücksichtigt werden können – ganz im Sinne resilienter, klimawandelangepasster Siedlungsstrukturen und der „doppelten Innenentwicklung“;
- > Risiken, indem mit einem unveränderten Fokus auf die bauliche Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen die Gefahr eines strukturellen Wohnbaulandüberhangs mit den entsprechenden negativen ortsplanerischen Auswirkungen steigt.

Dieser Beitrag setzt sich vor dem Hintergrund einer quantitativen Gegenüberstellung von Innenentwicklungspotenzialen und Wohnbaulandbedarfen mit der Frage auseinander, wie unter Stagnations- oder Schrumpfungsbedingungen Innenentwicklungspotenziale raum- bzw. ortsplanerisch eingeordnet und priorisiert werden können.

2 Problembeschreibung / Ausgangsthesen

In der kommunalen Planungspraxis lässt sich ein eklatantes Missverhältnis zwischen den Innenentwicklungspotenzialen und der außenbereichsorientierten Bauleitplanung konstatieren. Ein wesentlicher Treiber dafür ist einerseits das Aktivierungsproblem, vor dem die Kommunen bei der Innenentwicklung stehen. Aufgrund fehlender Zugriffsmöglichkeiten auf vorhandene innerörtliche Potenziale, für die die Kommune bereits bei der Erschließung in Vorleistung gegangen ist, fühlen sich die Kommunen genötigt, weiter Flächen im Außenbereich in Bauland umzuwandeln (Baulandparadoxon, vgl. Davy 2000).

Andererseits lässt sich als Erfahrungswert im Austausch mit kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern festhalten, dass oftmals bestehende Aktivierungsinstrumente (städtebauliche Gebote, Vorkaufsrecht, besonderes Städtebaurecht, innerörtlicher Bebauungsplan) nicht vollumfänglich genutzt werden und allgemein die Wechselwirkungen zwischen Außen- und Innenentwicklung (z. B. Abzug potenzieller Folgenutzer) nicht in Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Innenentwicklung konzentriert sich dann auf einzelne Flächen, für die sich aufgrund günstiger Umstände eine Zugriffsmöglichkeit eröffnet, aber es findet weiterhin kein Paradigmenwechsel von der Außen- zur Innenorientierung statt. Die Nachfrage konzentriert sich auf die Ortsrandlagen, nicht auf die Kerne und unter dem Druck von Bauanfragen geschieht das Naheliegende – die Ausweisung neuer Bauplätze im Außenbereich.

Die räumliche Konsequenz ist, dass fortgesetzt Immobilienbestände aufgebaut werden, obwohl sich vielfach bereits zukünftige Wohnraumüberhänge abzeichnen.

Bevölkerungsvorausberechnung für Teilräume Bayerns

Das Bayerische Landesamt für Statistik geht in seiner aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung von einem gesamt-bayerischen Bevölkerungszuwachs von 5,4% im Jahr 2041 gegenüber 2021 aus (Bayerisches Landesamt für Statistik 2023: 18). Dieses Wachstum ist überwiegend durch Wanderungsgewinne aus dem Ausland getrieben,¹ liegt aber unter dem Bevölkerungszuwachs der vergangenen 20 Jahre. Die Kartendarstellung zur Bevölkerungsprognose wie auch der Vergleich zwischen der Regierungsbezirks- und der Gemeindeebene verdeutlichen jedoch, dass die Bevölkerungsentwicklung von regionalen Unterschieden geprägt ist (vgl. Abb. 1). Vereinfacht ausgedrückt konzentriert sich das Wachstum auf die südliche Landeshälfte und generell auf das erweiterte Umland der kreisfreien Städte mit einem Schwerpunkt in den Metropolregionen.

Knapp für die Hälfte der 2.056 bayerischen Gemeinden wird hingegen im Zeitraum von 2019 bis 2033 und darüber hinaus eine negative Bevölkerungsentwicklung prognostiziert (Bayerisches Landesamt für Statistik 2019). Auf Ebene der Regierungsbezirke werden rund 40% der oberpfälzischen und unterfränkischen Gemeinden und mehr als die Hälfte der oberfränkischen Gemeinden Bevölkerungsverluste verzeichnen (Bayerisches Landesamt für Statistik 2019). Regional deutliche Bevölkerungsrückgänge

¹ Inwieweit und wie langfristig Flüchtlingsbewegungen aus der Ukraine und anderen Krisengebieten die Wanderungsbilanz beeinflussen, ist zum momentanen Zeitpunkt nicht absehbar.

werden auch in Niederbayern prognostiziert, allerdings für einen geringeren Gemein-
deanteil. Weniger von Schrumpfungsprozessen betroffen sind die Gemeinden der
Regierungsbezirke Oberbayern, Schwaben und Mittelfranken.

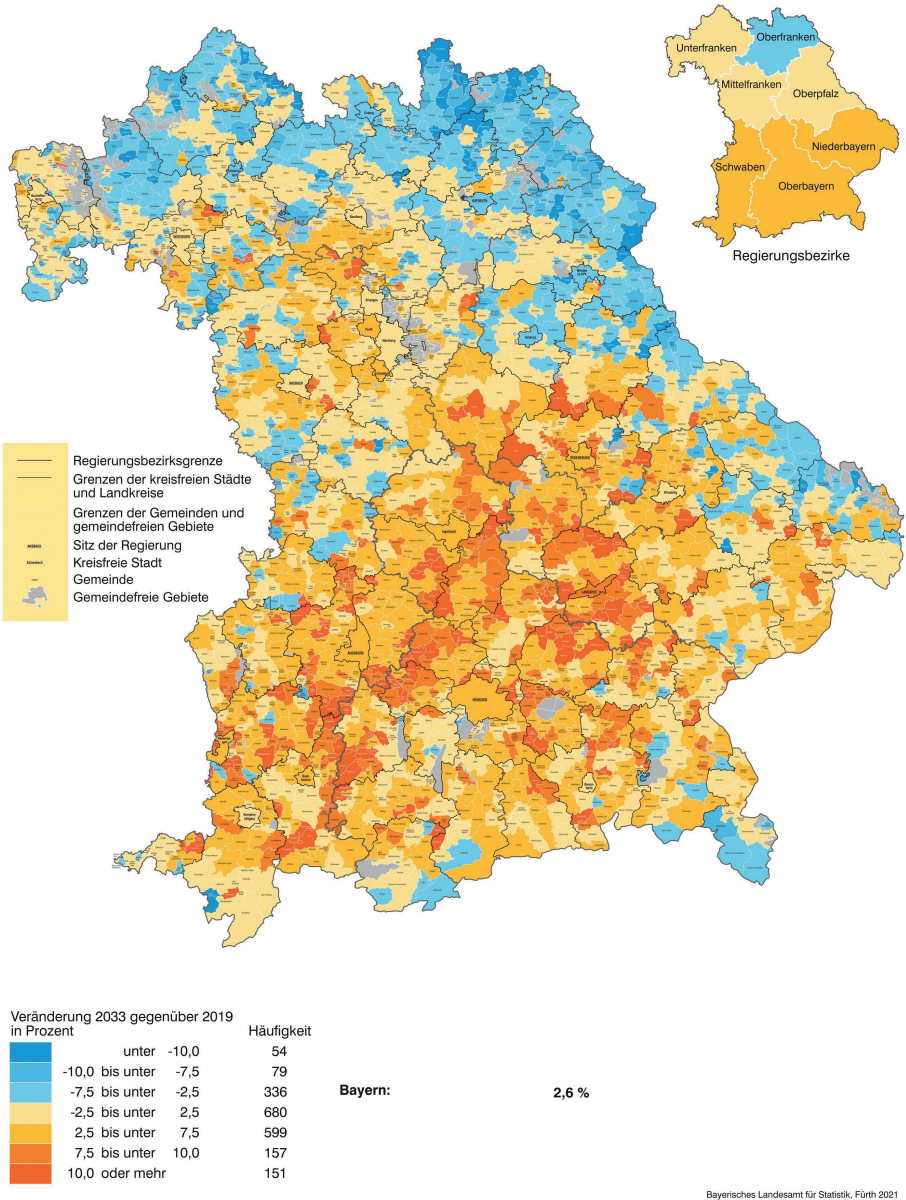


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Bayerns (2019–2033, in %) / Quelle: Bayerisches
Landesamt für Statistik (2021)

Die Zunahme regionaler Disparitäten ist auch Ergebnis der Raumordnungsprognose 2040 (BBSR 2021a: 6). In Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung der Kreise im Zeitraum 1994–2017 und die Prognose für 2017–2040 lässt sich feststellen, dass sich Stagnations- und Schrumpfungsprognosen zulasten der bisherigen „Wachstums“-Kreise ausdehnen (Oberfranken, Oberpfalz, Bayerischer Wald, aber auch Mittel- und Unterfranken) und dynamische Wachstumszentren wie die Metropolregionen München und Nürnberg deutlich abkühlen.

Dieser räumlich differenzierte Blick verdeutlicht die Notwendigkeit entsprechender Innenentwicklungsstrategien. Eine breite Aktivierung der Innenentwicklungspotenziale ist in vielen Teilräumen Bayerns selbstverständlich weiterhin geboten. Zugleich gilt für viele andere Teilräume, dass eine ausschließlich auf Flächenaktivierung konzentrierte Innenentwicklung die siedlungsstrukturellen Probleme wie Leerstände, disperse, gering verdichtete Siedlungsstrukturen und hohe Folgekosten (vgl. Siedentop/Schiller/Koziol et al. 2006) eher verschärft als löst.

Innenentwicklungspotenziale und Wohnbaulandbedarf

Eine aggregierte Auswertung von 58 Gemeinden in Bayern, in denen das Planungsbüro ifuplan im Zuge der Bearbeitung des Vitalitäts-Checks zur Innenentwicklung mit der Erfassung der Innenentwicklungspotenziale beauftragt war, vermittelt einen (nicht-repräsentativen) Überblick über die Zusammensetzung der Innenentwicklungspotenziale in ländlich geprägten Gemeinden Bayerns (Schwarz/Lintzmeyer 2020).² Für etwa die Hälfte der Gemeinden wurde in der Bevölkerungsvorausberechnung eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung prognostiziert.

Im Durchschnitt verfügen die Gemeinden über 22,4 ha Innenentwicklungspotenziale. Die durchschnittliche Anzahl und der durchschnittliche Flächenumgriff der Innenentwicklungspotenziale je Gemeinde ist in Tabelle 1 dargestellt. Daraus kann zumindest die Größenordnung der Innenentwicklungspotenziale für eine durchschnittliche, ländlich geprägte Gemeinde abgeleitet werden, was insbesondere für die seit der Flächenmanagement-Datenbank 4.0 nicht mehr erfassten Potenzialkategorien von Interesse ist.

² Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass sieben der 58 Gemeinden mit den Versionen 4.0 und neuer der Flächenmanagement-Datenbank bearbeitet und damit aus Datenschutzgründen die Kategorien „Wohngebäude mit Leerstandsrisiko“ und „Hofstelle ohne Hofnachfolger“ nicht mehr erfasst wurden. Entsprechend ist der tatsächliche Anteil der „Wohngebäude mit Leerstandsrisiko“ an der Gesamtfläche der Innenentwicklungspotenziale höher zu erwarten als die hier aufgeführten 12,8%.

Potenzialkategorie	Prozentanteil an Potenzialfläche	Durchschnitt Anzahl / Gemeinde	Durchschnitt Fläche / Gemeinde [ha]
Baulücke klassisch	33,8	64,5	7,6
geringfügig bebautes Grundstück	28,9	40,2	6,5
Wohngebäude mit Leerstandsrisiko*	12,8	28	2,9
Hofstelle mit Restnutzung	10,2	11,9	2,3
Wohngebäude leerstehend	5,4	12,4	1,2
Hofstelle ohne Hofnachfolger/-in*	3,5	2,1	0,8
Hofstelle leerstehend	2,2	3,5	0,5
Gewerbebrache	1,5	1,4	0,3
Gewerbebrache mit Restnutzung	1,3	1,8	0,3
Infrastruktureinrichtung leerstehend	0,5	0,2	0,1
Wirtschaftsgebäude am Ortsrand leerstehend	0,04	0,31	0,01
Konversionsfläche	0,02	0,02	0,00
Gesamtergebnis	100	166,3	22,4

Tab. 1: Durchschnittliche Anzahl und Flächenumfang der Innenentwicklungspotenziale je Gemeinde (n=58 Gemeinden, *= Kategorien wurden in sieben Gemeinden nicht mehr erfasst)

Auf die Flächenpotenziale (Baulücken und geringfügig bebaute Grundstücke) entfallen knapp 65 % der gesamten Innenentwicklungspotenzialfläche (vgl. Abb. 2 und Tab. 1). In vielen Gemeinden gibt es zudem in erheblichem Umfang Leerstände, die sich aus leerstehenden Wohngebäuden, leerstehenden Hofstellen und Gewerbebrachen zusammensetzen.

Neben diesen Komplettleerständen wurden auch Teilleerstände z. B. auf Hofstellen und Gewerbebrachen mit Restnutzung erfasst. Insbesondere Hofstellen mit Restnutzung mit ihren beträchtlichen Kubaturen und ihrem vielfach ortsbildprägenden Charakter sind mit einem Anteil von über 10 % an der Gesamtfläche ein bisher unterbeleuchtetes Innenentwicklungspotenzial.

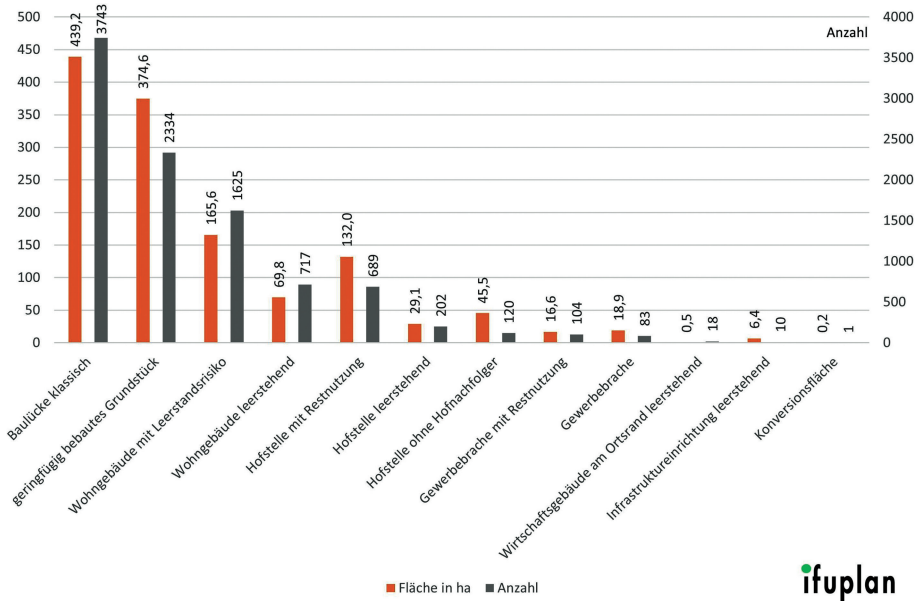


Abb. 2: Anzahl und Gesamtfläche der Innenentwicklungspotenziale in den 58 untersuchten Gemeinden (*= Kategorien wurden in sieben Gemeinden nicht mehr erfasst)

Auf 100 Gemeindebürgerinnen und -bürger kommen durchschnittlich 5,9 Innenentwicklungspotenziale bzw. je Person eine Innenentwicklungspotenzialfläche von circa 83,5 m². Bezogen nur auf die Baulücken kommen auf 100 Personen 2,4 Baulücken bzw. je Person eine Fläche von 28,3 m². Einordnen lassen sich diese Zahlen in Bezug auf die Wohnbaufläche und Einwohnerzahl Gesamtbayerns. Zum 31. Dezember 2017 lebten in Bayern insgesamt 12.835.000 Menschen (Bayerisches Landesamt für Statistik 2018b: 18) auf einer Wohnbaufläche von 215.137 ha (Bayerisches Landesamt für Statistik 2018a: 14). Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Wohnbaufläche³ von 168 m² je Einwohnerin/Einwohner. Dies bedeutet, dass zumindest in den hier dargestellten Gemeinden die einwohnerbezogene Innenentwicklungspotenzialfläche rund die Hälfte der aktuell beanspruchten Wohnbaufläche beträgt. Bezogen auf die Kategorie der Baulücken stehen Flächen in der Größenordnung eines Sechstels der aktuell beanspruchten Wohnbaufläche je Einwohnerin/Einwohner zur Verfügung.

Bei der Bewertung sind allerdings zwei Einschränkungen zu berücksichtigen: Die geringfügig bebauten Grundstücke sowie die Hofstellen bzw. die Gewerbebrachen mit Restnutzung gehen aus Gründen der einheitlichen Datenerfassung jeweils mit ihrer

3 Die Wohnbaufläche ist die baulich geprägte Fläche einschließlich der mit ihr im Zusammenhang stehenden Freiflächen (z. B. Vorgärten, Ziergärten, Zufahrten, Stellplätze), die ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dient. Sie ist nicht zu verwechseln mit der durchschnittlichen Wohnfläche je Einwohnerin/Einwohner in Bayern von 49,0 m² (2021) (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie 2023a) die ausschließlich die Grundflächen der zu Wohneinheiten gehörenden Räume umfasst.

kompletten Flurstücksfläche im Innenbereich in die Flächenbilanz der Innenentwicklungspotenziale ein. Das heißt, der Gebäudebestand auf diesen Flurstücken wird nicht abgezogen.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Gewerbepotenziale (Gewerbebrachen und Gewerbebrachen mit Restnutzung), aber auch Sonderkategorien wie die leerstehenden Wirtschaftsgebäude am Ortsrand in der Regel nur eingeschränkt für Wohnzwecke zur Verfügung stehen. Diese Kategorien verfügen jedoch zusammen nur über rund 3 % der gesamten Innenentwicklungspotenzialfläche.

Auf Bundesebene kommen Blum/Atci/Roscher et al. (2022: 103 ff.) im Zuge einer repräsentativen Stichprobe zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen zu folgenden Ergebnissen: Innenentwicklungspotenziale sind in einer Größenordnung von rund 84.000 ha vorhanden. Davon entfallen knapp 40 % auf Brachflächen und 60 % auf Baulücken. Zusammen mit weiteren baureifen Baulandreserven wird ein Gesamt-Baulandpotenzial von bundesweit rund 99.000 ha geschätzt. Wenig überraschend ist der Potenzialanteil in dünn besiedelten ländlichen Kreisen und dort der Anteil von Baulücken am Innenentwicklungspotenzial überdurchschnittlich hoch (Blum/Atci/Roscher et al. 2022: 52).

Gegenüberstellung mit dem Wohnbaulandbedarf

Die Flächenmanagement-Datenbank (FMD) enthält ein standardisiertes Schätzverfahren für den künftigen Wohnbaulandbedarf. Es basiert unter anderem auf den aktuellen Einwohnerzahlen, der amtlichen Bevölkerungsvorausberechnung und der gemeindespezifischen Siedlungsdichte.

Für 46⁴ der oben ausgewerteten Gemeinden liegen neben den Innenentwicklungspotenzialen auch die Wohnbaulandbedarfsabschätzungen auf Basis der Flächenmanagement-Datenbank vor (vgl. Abb. 3; die Gemeinden sind zum Schutz der vertraulichen Projektergebnisse anonymisiert). Bei allen Gemeinden übersteigen die Innenentwicklungspotenziale jeweils den Bedarf. Einige schrumpfende Gemeinden im peripheren ländlichen Raum weisen sogar einen negativen Wohnbaulandbedarf auf. Dies bedeutet, dass der künftige Wohnbaulandbedarf den aktuellen Wohnraumbestand unterschreitet, wodurch strukturelle Leerstände drohen, die durch weitere Wohnraumschaffung nur verschärft würden.

Insgesamt verfügen die 46 Gemeinden in Abbildung 3 über Innenentwicklungspotenziale von 1.077 ha. Diesen steht ein prognostizierter Wohnbaulandbedarf für den Zeithorizont von 12 bis 14 Jahren von insgesamt 77,1 ha (positiver abzüglich negativer Wohnbaulandbedarf) gegenüber. Die Potenziale übersteigen also den Bedarf um mehr als das Zehnfache. Der Bedarfsabschätzung liegt dabei die aktuell bestehende Wohnungsdichte zugrunde, die nach heutigem Maßstab mit meist sechs bis zehn Wohnungen je Hektar Gebäude- und Freifläche selbst für den ländlichen Raum Bayerns sehr niedrig angesetzt ist. Würde man etwas höhere Wohnungsdichten – unter anderem durch die Schaffung von kleineren Wohneinheiten für Ein- und Zwei-

4 Für 12 Gemeinden wurden nur Innenentwicklungspotenziale ohne Wohnbaulandbedarfsabschätzung erfasst.

personenhaushalte und Alternativen zum alleinstehenden Einfamilienhaus – als Grundlage für die Berechnung des künftigen Bedarfs heranziehen, so würde die Größe der Innenentwicklungspotenziale den Wohnbaulandbedarf sogar noch deutlicher übersteigen.

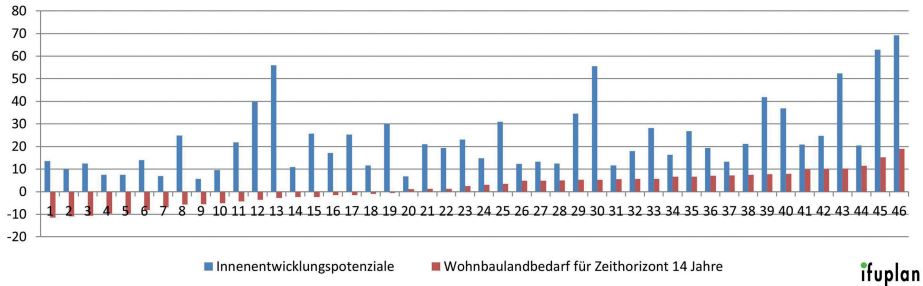


Abb. 3: Gegenüberstellung der Innenentwicklungspotenziale und des Wohnbaulandbedarfs für 46 untersuchte Gemeinden in ha

Zu berücksichtigen ist bei dieser Gegenüberstellung neben der oben genannten Einschränkung (kein Abzug des Baubestandes auf geringfügig bebauten Grundstücken, Erfassung von Gewerbepotenzialen), dass darin alle erfassten Innenentwicklungspotenziale einfließen. Die Summe enthält somit auch einen Anteil an Innenentwicklungspotenzialen, für die zwar Baurecht besteht, die im Zuge der Priorisierung im Vitalitäts-Check (vgl. Kapitel 3) aus ortsplanerischer Sicht jedoch als nicht zielführend im Sinn einer differenzierten Innenentwicklung eingestuft wurden.

Dennoch führen die Zahlen vor Augen, welche Rolle die Innenentwicklung zur Deckung des Wohnbaulandbedarfs spielen kann und dass weitere Außenentwicklungen in vielen Gemeinden in ländlichen Räumen die Gefahr struktureller Leerstände – mit allen damit einhergehenden negativen Entwicklungen – nur verschärfen.

Aus diesem Befund ergeben sich folgende Fragen für einen räumlich differenzierten Umgang mit Innenentwicklungspotenzialen:

- > Wie verschieben sich mit abnehmendem Wachstumsdruck und zunehmenden Potenzialüberhängen die ortsplanerischen Kriterien zur Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen?
- > Wie könnte eine Methodik einer ortsplanerischen Prioritätenbildung von Innenentwicklungspotenzialen (z. B. von „hoch prioritär“ bis zu „keine Aktivierung“ bzw. „Rückwidmungsoption“) aussehen?
- > Wie könnte eine differenziertere Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen von raumplanerischer Seite begleitet und unterstützt werden?

Diese Fragestellungen knüpfen an das auf vielen räumlichen Ebenen avisierte Netto-Null-Ziel 2050 (Europäische Kommission 2011; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2016) an, da sie Ansatzpunkte für Entsiegelungen und Rückwidmungen im Siedlungsbestand aufzeigen.

3 Priorisierung von Innenentwicklungspotenzialen

Bestehende Ansätze

Um kommunale Aktivitäten fokussieren und Ressourcen bei der Aktivierung von Wohnbaupotenzialen zielgerichtet einsetzen zu können, ist eine vertiefte Betrachtung der Potenziale hinsichtlich ihrer Eignung sowie möglicher Risiken und Schwierigkeiten erforderlich (BBSR 2021b: 73). Bestehende Priorisierungsansätze gehen jedoch in ihren Kriterien und Herleitungen meist von einem wachsenden Wohnbaulandbedarf aus. Eine Priorisierung soll dabei der Umsetzung von Wohnbaulandzielen zur Befriedigung des Wohnraummehrbedarfs aufgrund eines Bevölkerungswachstums und/oder des jährlichen Auflockerungsbedarfs dienen. Aufgrund begrenzter kommunaler Kapazitäten sollen durch die Priorisierung Planungsverfahren zielgerichtet eingesetzt werden (BBSR 2021b: 91). Um der Innenentwicklung in wachsenden Kommunen eine hohe Priorität einräumen zu können, sind Informationen zum bau- und planungsrechtlichen Status sowie zur Eigentumssituation von zentraler Bedeutung (BBSR 2021b: 91). In den Modellvorhaben des ExWoSt-Projektes „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen“ (BBSR 2019) umfassten die Priorisierungskriterien die zeitnahe Aktivierbarkeit von Flächen (Modellvorhaben Regensburg und Trier) oder auch die Erprobungsfähigkeit für neue Aktivierungsinstrumente und -strategien (Modellvorhaben Hamburg-Altona und Berlin).

Die Stadt Offenburg hat im Rahmen eines Siedlungs- und Innenentwicklungsmodells ein Priorisierungsschema entwickelt und kommunalpolitisch verankert, das einerseits die rechtliche und finanzielle Machbarkeit und andererseits fachliche Kriterien wie den Beitrag zur Innenentwicklung, die ökologische Verträglichkeit und den Beitrag zur Wohnraumversorgung umfasst.⁵

Die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung schlägt für die Anwendung des Vitalitäts-Checks zur Innenentwicklung ebenfalls ein Priorisierungsschema vor (Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung 2019: 59). Im Gegensatz zum oben genannten Priorisierungsverfahren des ExWoSt-Projektes stehen dabei ortsplanerische Kriterien im Vordergrund (vgl. Abb. 4). Differenziert danach, ob es sich um Gebäude- oder Flächenpotenziale handelt, werden Innenentwicklungspotenziale anhand relativ dauerhafter, objektiver Parameter einer Handlungspriorität zugeordnet. Diese Parameter umfassen für Gebäudepotenziale ihre städtebauliche Bedeutung und Lage sowie die Ausstattung des jeweiligen Ortsteils mit Angeboten und Einrichtungen der Grundversorgung sowie die Erreichbarkeit des Ortsteils mit dem ÖPNV. Für Flächenpotenziale kommt das Kriterium der dorfökologischen/sozialen Bedeutung der Fläche

5 <https://ratsinfo.offenburg.de/buergerinfo/getfile.php?id=35190&type=do> (23.02.2025).

hinzu. Dieser Vorschlag eines Bewertungsschemas gewichtet Gebäudepotenziale höher als Flächenpotenziale und sieht auch die Handlungsoption „keine Aktivierung“ bzw. „Rückwidmungsmöglichkeit prüfen“ vor.

Eine Verknüpfung mit kommunalen Wohnbaulandzielen oder Wohnbaulandbedarfsabschätzungen findet allerdings auch in diesem Bewertungsschema nicht statt.

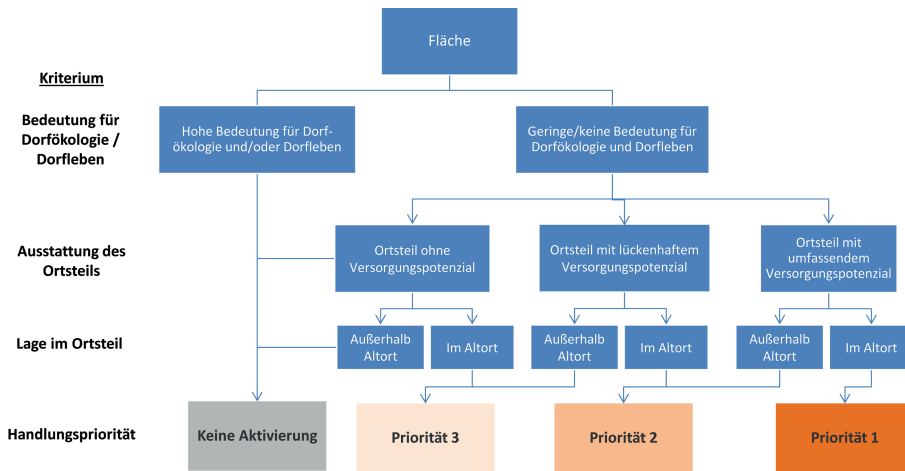


Abb. 4: Bewertungsschema des Vitalitäts-Checks für Flächenpotenziale / Quelle: Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (2019: 47)

Die grundlegenden Annahmen der geschilderten – implizit wachstumsorientierten – Priorisierungsansätze sind, dass

- > künftig ein Wohnbaulandmehrbedarf zu befriedigen ist,
- > die Aktivierbarkeit der Flächen für die bauliche Nutzung ein wesentliches Entscheidungskriterium ist
- > und der Gebäudebestand nicht ausreicht, um die künftige Nachfrage zu bedienen.

Bewertung unter Stagnations- oder Schrumpfungsbedingungen

Der vorliegende Beitrag geht von der Hypothese aus, dass Innenentwicklungspotenziale in Räumen, die von demographischen Stagnations- oder Schrumpfungsprozessen geprägt sind, anders zu bewerten sind als in wachsenden Kommunen.

Räumlich differenzierte Wohnungsbauziele

Die Formulierung von Wohnungsbauzielen insbesondere auf den unteren räumlichen Ebenen unterstützt die Abschätzung, wie viele Potenziale an welchen Standorten und in welchem Zeitraum aktiviert werden sollten (BBSR 2021b: 73). Gerade kleinere Kommunen arbeiten in der Regel jedoch nicht mit diesem strategischen Instrument.

Es fehlt also an einer räumlichen Übersetzung des im Koalitionsvertrag der Bundesregierung (2021) anvisierten Ziels des Baus von jährlich 400.000 neuen Wohnungen – gerade auch da der Koalitionsvertrag eine räumliche Differenzierung und eine Auseinandersetzung mit Wechselwirkungen hinsichtlich des Flächensparziels vermissen lässt.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung erstellt in regelmäßigen Abständen eine Wohnungsmarktprognose, zuletzt im Jahr 2015. Dabei wird anhand der demographischen, einkommens- und verhaltensbedingten künftigen Entwicklung der Wohnflächennachfrage und in Gegenüberstellung mit der Angebotsseite (Abgangs- und regionalisierte Neubauquoten) der Neubaubedarf auf Kreisebene ermittelt (BBSR 2015: 13). Selbst in bayerischen Landkreisen mit einer Schrumpfungsprognose bezüglich Bevölkerung und Haushalten wurde dabei zumindest für den Prognosezeitraum bis 2020 noch von einem Neubaubedarf an Ein- und Zweifamilienhäusern ausgegangen. Paradoxerweise findet also der weitere Ausbau der Siedlungsstrukturen insbesondere durch die Wohnungsform statt, die mit den höchsten Ressourceninanspruchnahmen, Baukosten und Energieaufwand im Betrieb verbunden ist. Bei Mehrfamilienhäusern wurde hingegen in zehn Landkreisen im nördlichen Unter- und Oberfranken bereits kein mittelfristiger Bedarf mehr gesehen (BBSR 2015: 15). Es bleibt abzuwarten, ob die nächste Wohnungsmarktprognose der sich dauerhaft abzeichnenden Energieknappheit, der Inflation und Baustoffengpässen Rechnung tragen wird.

Entscheidend für den scheinbar widersprüchlichen Befund eines Neubaubedarfs bei Bevölkerungsrückgang ist der Hinweis: „Sofern die Nachfrage nicht auf ein qualitativ passendes Angebot trifft, wird es auch Neubau in Märkten mit deutlichem Angebotsüberhang geben“ (BBSR 2015: 13).

Letztlich wird hier also zwischen den individuellen Wohnwünschen und den gemeinwohlorientierten Flächensparzielen eine Abwägungsentscheidung zugunsten des Flächensparens getroffen, die eine Zunahme struktureller Leerstände zumindest in Kauf nimmt: Wenn der Gebäudebestand nicht den nachfrageseitigen Wohnvorstellungen entspricht, findet trotz Überhängen eine weitere Außenentwicklung statt mit den entsprechenden Folgen für die infrastrukturelle Auslastung, die Beitrags- und Steuerbelastung sowie mit weiteren negativen Folgen wie Freiraumverlust und rückläufigen Investitionen in den Bestand (Henger/Voigtländer 2021: 32).

Stellschraube Dichtewerte

In der Flächenmanagement-Datenbank des Bayerischen Landesamtes für Umwelt wird der Wohnflächenbedarf für Kommunen anhand der folgenden Parameter ermittelt:

- > prognostizierte Einwohnerentwicklung
- > örtliche Dichtewerte (Wohneinheiten je ha Wohnbaufläche)
- > örtliche Belegungsdichte (durchschnittliche Zahl an Personen je Wohneinheit)

- > Auflockerungsbedarf (Faktor des jährlichen Wohnflächenmehrbedarfs, in der Regel 0,3 %)

In Hinblick auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, die durch einen Sinkpfad der Flächenneuinanspruchnahme für Wohnzwecke zur Erreichung der Flächensparziele und des Netto-Null-Zieles 2050 beiträgt, sind damit folgende zwei Probleme verbunden:

- > Die Bedarfsermittlung schreibt die örtlichen Dichtewerte in die Zukunft fort. Die Dominanz des freistehenden Einfamilienhauses im ländlichen Wohnungsbau über einen langen Zeitraum (seit den 1950er Jahren) hat zu „ortsüblichen“ Dichtewerten geführt, die mit einem sparsamen und zukunftsfähigen Umgang mit Grund und Boden nicht (mehr) vereinbar sind. Innerhalb Bayerns variiert die durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche zwischen 43,4 m² in München und 52,2 m² in der Kulisse „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ des bayerischen Landesentwicklungsprogramms (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie 2023a). Meyer (2025) arbeitet die Bandbreite der Flächeneffizienz, das heißt der Wohnflächendichte als Wohnfläche je ha Wohnbaufläche, auf kommunaler Ebene heraus. Die Fortschreibung der bisherigen Flächeneffizienz konserviert damit nicht-nachhaltige Siedlungsstrukturen, anstatt eine kompakte und effiziente Flächenneuinanspruchnahme voranzutreiben (vgl. Domhardt/Mangels/Wahrhusen et al. 2021: 309).
- > Der Auflockerungsbedarf, für den sich der Richtwert von 0,3 % als Standard etabliert hat, muss im Zusammenhang mit der Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgrößen und dem Nachholbedarf aufgrund beengter Wohnverhältnisse gesehen werden. Gerade in ländlichen Räumen sind beide Prozesse weitgehend abgeschlossen: Die durchschnittliche Belegungsdichte betrug 2019 für Gesamtbayern 2,0 Personen je Wohnung gegenüber einer Belegungsdichte von 3,03⁶ im Jahr 1968, 2,4 im Jahr 1990 und 2,2 im Jahr 2000 (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie 2023b). Seit 2016 ist die durchschnittliche Belegungsdichte für Gesamtbayern (2,0) und den Allgemeinen Ländlichen Raum (2,1) unverändert (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie 2023b).

Eine ressourcenverantwortliche Wohnflächenbedarfsabschätzung sollte daher eine zeitgemäße und nach raumordnerischer Funktion und Siedlungsstruktur differenzierte Minstdichte an Wohneinheiten je Hektar Wohnbauland nicht unterschreiten und bestenfalls einen ambitionierten Dichtewert zugrunde legen (vgl. ARL 2018: 11). Eine Orientierung bietet dafür beispielsweise die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise, die in Baden-Württemberg zur Anwendung kommt (Baden-Württembergisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau 2017: 6). Darin wird von folgenden Minstdichten ausgegangen: Oberzentren 90 Einwohner/ha, Mittelzentren 80 Einwohner/ha, Unterzentren 70 Einwohner/ha, Kleinzentren 60 Einwohner/ha, sonstige Gemeinden 50 Einwohner/ha. Für die Jahre 2018 bis 2020 ergab eine Auswertung der den Regionalverbänden vorgelegten Bebauungspläne eine

6 Eigene Berechnung nach Bayerisches Statistisches Landesamt (1970: 2).

durchschnittlich realisierte Bruttowohndichte von 67 Einwohnerinnen/Einwohnern je Hektar Wohnbauland (Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg 2021: 5). Wenig überraschend werden die raumplanerischen Minstdichten in den Raumkategorien Verdichtungsräume und Randzonen um die Verdichtungsräume zum Teil deutlich überschritten, während sie in den Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum und im ländlichen Raum im engeren Sinne unterschritten werden. Die bayerische Auslegungshilfe zur Bedarfsprüfung für neue Siedlungsflächen (StMWi 2021: 4) vermeidet hingegen eine Konkretisierung, indem sie bei der Wohnbauflächenbedarfsermittlung nur auf die Heranziehung ortsüblicher Bebauungsdichten verweist.

Im Rahmen der Erstellung von Vitalitäts-Checks wurden bayerische Kommunen bearbeitet, die eine ortsübliche Bebauungsdichte von unter zehn Wohnungen je Hektar Wohnbauland aufwiesen. Für diese Gemeinden würde sich im Vergleich zur baden-württembergischen Berechnungsmethodik ein mehr als doppelt so großer Wohnbaulandbedarf für eine Gemeinde mit identischer Ausgangssituation ergeben und damit ein verschwenderischer Umgang mit Grund und Boden fortgeschrieben.

Raumordnerische Orientierungswerte für Wohnbaudichten sollten daher in die bayrischen Regionalpläne übernommen werden, um den landesplanerischen Grundsatz der Anwendung flächensparender Siedlungs- und Erschließungsformen (LEP-Grundsatz 3.1.1) zu konkretisieren und einen Senkpfad im Hinblick auf das Netto-Null-Flächenverbrauchsziel 2050 einzuleiten. Domhardt/Mangels/Wahrhusen et al. (2021: 309) plädieren dabei für eine stärkere Ausdifferenzierung von Dichtevorgaben für Kern- und Randbereiche von Siedlungen.

Einbeziehung von Bodenfunktionen

Böden übernehmen im Siedlungsbereich wichtige Funktionen. Neben den naturhaushälterischen Funktionen für den Wasser- und Nährstoffkreislauf sowie als Lebensraum für Pflanzen und Tiere treten im Siedlungskontext die Filterfunktion für Feinstaub und Schadstoffeinträge, die lokalklimatische Ausgleichsfunktion, die Retentionsfunktion für Niederschlagswasser und die Erholungsfunktion in den Vordergrund. In der Regel finden diese Funktionen in der bauleitplanerischen Diskussion und Entscheidungsfindung gerade in ländlichen Räumen – wenn überhaupt – nur eine geringfügige Beachtung.⁷

Im Forschungsprojekt NatKoS wurde für das Land Berlin ein Planungsinstrument für das CO₂-Management der natürlichen Kohlenstoffspeicher entwickelt (Klingenfuß/Fell/Thrum et al. 2019), das sowohl die Kohlenstoffspeicher im Boden als auch in der Vegetation nach Nutzungstypen für Stadtflächen für die Planung operationalisiert. Demzufolge ist der Klimaschutzwert der Landschaftsbestandteile Boden und Vegetation maßgeblich durch die Größe ihrer natürlichen Kohlenstoffspeicher bestimmt.

⁷ So ist das Schwammstadt-Konzept mittlerweile im Planungsdiskurs fest verankert, während der Begriff Schwammdorf noch weitgehend unbekannt ist (62.000 zu 116 Google-Suchtreffern, 09/2022).

Für verschiedene räumliche Maßstabsebenen wurden daraufhin Stadtplanungsinstrumente entwickelt, um Strukturen und Standorteigenschaften erfassen und beurteilen zu können (Klingenfuß/Fell/Thrum et al. 2019: 73). In Bayern kann an die Klimaschutzfunktion von Böden beispielsweise neu durch das sich abzeichnende landesplanerische Instrument der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Klimaschutz angeknüpft werden.

Lokalklima und Freiflächen

Neben der CO₂-Speicherkapazität kann die lokalklimatische Ausgleichsfunktion innerörtlicher Freiflächen ein Differenzierungskriterium bei der Innenentwicklung sein. Hier können Raumordnung und Bauleitplanung ineinandergreifen, indem beispielsweise die sich für Bayern abzeichnenden neuen landesplanerischen Instrumente der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Klimaanpassung (Frischluf- und Kaltluftentstehungsgebiete und Luftleitbahnen) auf bauleitplanerischer Ebene fortgeführt werden. Basierend auf einer lokalklimatischen Analyse kann dies beispielsweise die Identifizierung und besondere Berücksichtigung von Entwicklungspotenzialen zur Anpassung an den Klimawandel in der Flächennutzungsplanung auf kommunaler wie auch interkommunaler Ebene sein (Umweltbundesamt 2020: 125).

Gerade in Regionen mit geringer Siedlungstätigkeit ist die nachträgliche Änderung, Ergänzung und Aufhebung bestehender Bauleitpläne von besonderer Bedeutung für die Klimaanpassung. Die Klimaanpassung kann nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB⁸ eine kommunale Handlungspflicht für die städtebauliche Entwicklung erfordern (Umweltbundesamt 2020: 132). Die Darstellungsmöglichkeiten der Flächennutzungsplanung umfassen dabei beispielsweise die Maßnahmenbereiche Standortsteuerung für Bauflächen und Baugebiete sowie Grünflächen zur Vorsorge gegen die Folgen des Klimawandels und zur Freihaltung von Kaltluftentstehungsflächen und Kalt- und Frischluftbahnen (Umweltbundesamt 2020: 133). Regelungsgegenstände sind auf Ebene der Bebauungspläne unter anderem (Umweltbundesamt 2020: 136) von Bebauung freizuhalten Flächen und deren Nutzung, die Festsetzung von öffentlichen und privaten Grünflächen sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Kleinklimas und zur Verminderung der Erwärmung.

Mögliche Priorisierungskriterien

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann für Kommunen und Planer/-innen bei der Innenentwicklung eine Aktivierungsstrategie vorgeschlagen werden, die wesentlich stärker den örtlichen Wohnbaulandbedarf und die Funktionen innerörtlicher Freiflächen berücksichtigt:

- 1 Voraussetzung für eine flächensparkonforme und an den örtlichen Rahmenbedingungen orientierte Innenentwicklung ist die Formulierung von kommunalen Wohnungsbauzielen. Diesen muss eine plausible Wohnbaulandbedarfsermittlung zugrunde liegen, die auf zeitgemäßen und flächensparkonformen Dichtevorgaben basiert. Unterschreitet dieser Wohnbaulandbedarf einen Schwellenwert der voll-

⁸ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

ständig erhobenen Innenentwicklungspotenziale (z.B. weniger als 10–20%), so könnte aus ortsplanerischer Sicht argumentiert werden, dass kein Aktivierungserfordernis für innerörtliche Flächenpotenziale besteht.

- 2 Als nächste Entscheidungsebene kann die Klimawandelanpassungsfunktion herangezogen werden. Eine Parzelle kann entweder bereits gegenwärtig einen bedeutsamen Beitrag zum lokalklimatischen Ausgleich leisten oder von ihrem Potenzial dafür geeignet sein (z.B. durch ihre Lage in einem stark verdichteten Umfeld oder als Bestandteil einer großräumigeren Verbindungsachse). Dies kann beispielsweise im Rahmen einer Defizit- bzw. Bedarfsanalyse grün-blauer Strukturen für Planungsumgriffe ermittelt werden, bei der auf zunehmend hoch aufgelöste Fernerkundungsdaten zu städtischen Hitzeinseln zurückgegriffen werden kann (z.B. Landsat Surface Temperature LST, INTERESS-I-Projekt; vgl. Klein 2025).
- 3 Verschränkung mit der Regionalplanung: Domhardt/Mangels/Wahrhusen et al. (2021: 291) haben diverse regionalplanerische Ansätze zur Mengensteuerung der Siedlungsentwicklung zusammengetragen. Ein Priorisierungsschema auf kommunaler Ebene wäre idealerweise mit einer Mengensteuerung (Bedarfsnachweis, Eigenentwicklung, Dichtewerte) und Standortpriorisierung auf Ebene der Regionalplanung verschränkt. Diese regionalplanerische Mengensteuerung findet außerhalb Bayerns bereits statt. Bauleitplanerische Festlegungen einer „organischen“, eigenbedarfsorientierten Siedlungsentwicklung werden hier beispielsweise für Geltungszeiträume von Raumordnungsplänen quantifiziert.

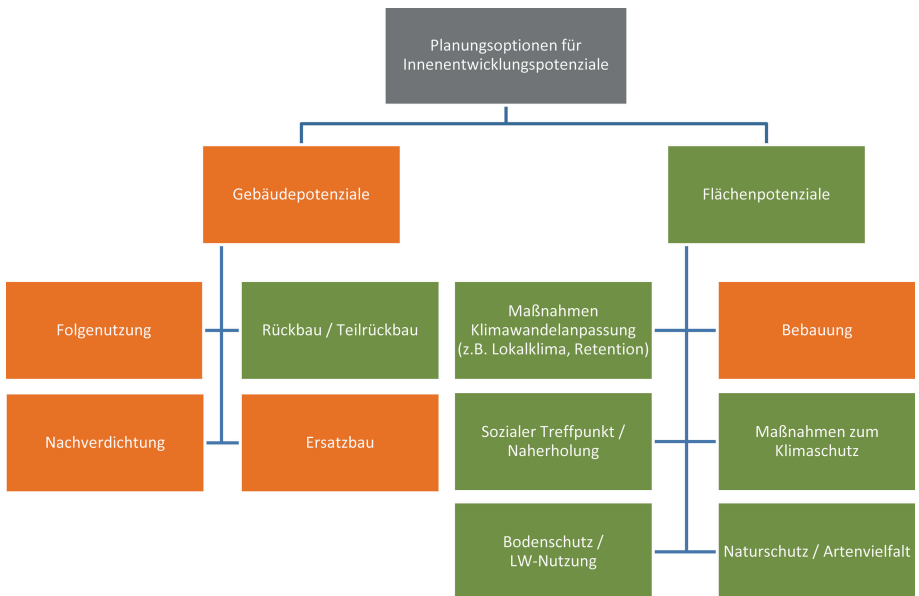


Abb. 5: Planungsoptionen für Innenentwicklungspotenziale

Abhängig von diesen Entscheidungskriterien bestehen für Gebäude- und Flächenpotenziale gerade unter Stagnations- und Schrumpfungsbedingungen eine Reihe unterschiedlicher Planungsoptionen (vgl. Abb. 5). Baulücken, die zum Teil über Jahrzehnte brach liegen, könnten ihrer Lage gemäß zumindest temporär Funktionen (Klimaschutz, Lokalklima, Wasserrückhalt, Naturschutz/Artenvielfalt) übernehmen. Je nach Rahmenbedingungen stellt dann eine bauliche Nutzung nicht mehr die einzige, sondern eine von mehreren Folgenutzungen dar.

Zur Umsetzung nicht-baulicher Nutzungen können befristete städtebauliche Verträge zwischen Kommune und Eigentümern wie Gestattungsvereinbarungen nach § 11 BauGB dienen. Angesichts des Umfangs innerörtlicher Freiflächen und der sich zuspitzenden Klimafolgen für Siedlungsbereiche (urbane Hitze, Starkregen) könnten temporäre, gemeinwohlorientierte Zwischennutzungen auch Berücksichtigung in der steuerlichen Bewertung von Bauland finden.

Diese Planungsoptionen können dann in Bewertungsraster für Innenentwicklungspotenzialflächen integriert werden. Für eine Potenzialfläche wäre beispielsweise folgendes Bewertungsraster vorstellbar (vgl. Abb. 6):

- 1 Beträgt der Wohnbaulandbedarf der Kommune weniger als 10 % der identifizierten Innenentwicklungspotenziale, so ist in der Regel eine nicht-bauliche Nutzung als Handlungspriorität anzusehen.
- 2 Bei höherem Wohnbaulandbedarf wäre das Potenzial der Fläche für Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung zu prüfen. Je höher dieses Potenzial eingeschätzt wird (entweder aufgrund des Umfelddefizits oder der Qualität der Fläche), desto höher sind die Belange des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung in die Abwägung einzustellen.
- 3 In einem nächsten Schritt wären die Bodenfunktionen zu prüfen. Je höher diese objektiv – beispielsweise auf Grundlage der im Rahmen der Teilfortschreibung des bayerischen Landesentwicklungsprogramms amtlich flächendeckend zu erstellenden Bodenfunktionskarten – eingestuft wird, desto geringer ist abermals die Eignung für eine bauliche Nutzung.
- 4 In analoger Weise wären weitere nicht-bauliche innerörtliche Flächennutzungen abzu prüfen.

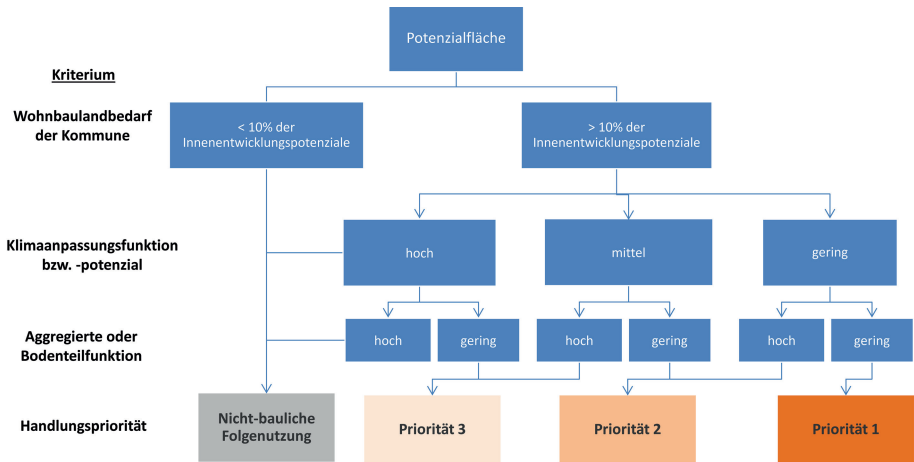


Abb. 6: Bewertungsraster für Innenentwicklungspotenzialflächen

4 Handlungsempfehlungen

Folgende Maßnahmen können dazu beitragen, die Handlungsspielräume stärker zu nutzen, die sich aus Nicht-Wachstumsbedingungen für die Innenentwicklung eröffnen.

Baupolitik des Bundes

Die wohnungspolitischen Ziele des Bundes (aktuell Bau von jährlich 400.000 Wohnungen, davon 100.000 öffentlich geförderten Wohnungen) sind die Antwort der Bundespolitik auf die Immobilienpreisteigerungen und Wohnungsknappheiten in vielen Teilräumen Deutschlands. Bis auf die im Baulandmobilisierungsgesetz verankerte Möglichkeit, „Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt“ zur Erleichterung von Nachverdichtungen auszuweisen und für die Ausübung eines erweiterten Vorkaufsrechts fehlt den flankierenden Instrumenten jedoch eine wirksame Regionalisierungskomponente.

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021⁹ wurde den Bundesländern die Möglichkeit eingeräumt, Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt zu bestimmen, in denen die baurechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen gestärkt sind. Analog dazu könnte für Gebiete mit deutlichen Wohnbaulandüberhängen die Anwendung gebäudebestandsorientierter Aktivierungsinstrumente gegenüber der Flächenaktivierung und darüber hinaus auch die entschädigungsfreie Rücknahme dauerhaft nicht genutzter Baurechte gestärkt werden.

⁹ Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 14. Juni 2021.

Landes- und Regionalplanung

Ein Manko für die regionalplanerische Bewertung und Koordinierung der Siedlungsentwicklung ist, dass bestehende Innenentwicklungskataster der kommunalen Ebene nicht auf regionaler Ebene zusammengeführt werden. Eine Voraussetzung für Fördermittel seitens der Städtebauförderung und ländlichen Entwicklung zur Erstellung von kommunalen Innenentwicklungskatastern könnte daher die Übermittlung der aggregierten Ergebnisse an die Regionalplanung sein.

Da der sparsame Umgang mit Grund und Boden nach § 1a Abs. 2 BauGB keine räumliche Einschränkung aufweist, sollten Mindestdichtewerte auch für nicht-zentrale Orte und damit alle Siedlungsgrößen zur Anwendung kommen. Mindestdichten können auch als Umsetzung des in § 2 Abs. 2 ROG¹⁰ genannten Ansatzes von quantifizierten Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme interpretiert werden – auch wenn dieser vor allem auf quantifizierte Flächensparziele abzielt. Regionaltypische Dichtewerte können davon nach oben abweichen, z. B. nordbayerische im Vergleich zu südbayerischen Siedlungsmustern. Diese Dichtevorgaben in Raumordnungsplänen auf Landes- und Regionsebene (vgl. auch Ferber/Tomerius/Schrenk et al. 2015; Domhardt/Mangels/Wahrhusen et al. 2021: 309) könnten auch nach zentralörtlicher Einstufung ausdifferenziert werden.

Das Dichte-Monitoring der Bebauungspläne in Baden-Württemberg legt nahe, dass die Fest- und Durchsetzung raumplanerischer Mindestdichten ein wirksames Mittel sein kann, die Ziele der Wohnraumversorgung und des Flächensparens in Einklang zu bringen. Wären die Mindestdichtewerte für die unterschiedlichen Raumkategorien erreicht worden, hätten im beobachteten Zeitraum bei identischer Flächenneuanspruchnahme 13,4 % mehr Personen mit Wohnraum versorgt werden können bzw. hätte für die Schaffung desselben Wohnraums 14,7 % weniger Fläche in Anspruch genommen werden müssen (Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg 2021: 7 f.).

Ortsplanung

Mittlerweile haben sich die landesplanerischen Anforderungen an eine systematische Bestands- und Bedarfsermittlung zu Wohnraum erhöht. In die folgende Abwägung und Entscheidungsfindung fließen allerdings nicht-bauliche Flächennutzungen in der Regel nicht ein (Lokalklima, Bodenfunktionen, Gartennutzung, grüne und blaue Infrastruktur, soziale Nutzungen). Die Bodenfunktionen können dabei in ihren verschiedenen Dimensionen (CO₂-Bindung, Pufferfunktion, Retentionsfunktion, Nahrungsmittelproduktion) den finanziellen Effekten einer baulichen Nutzung gegenübergestellt werden (z. B. NatKoS, ACC Austrian Carbon Calculator). Dies umfasst die Berücksichtigung des Klimaschutzwertes von Siedlungsgrün und Böden, die Festlegung und Umsetzung/Kontrolle von Ausgleichsmaßnahmen bei Eingriffen, die Erhaltung unversiegelter Flächen bzw. die Entsiegelung von Flächen und den Schutz alter Baumbestände (Klingenfuß/Klein/Thrum et al. 2019: 65). Unterstützt würde dies durch die Schaffung einer bayernweiten amtlichen Planungs- und Bewertungsgrundlage zu Bodenfunktionen, insbesondere Kohlenstoffspeicher auf Maßstabsebene des Flächennutzungs-

¹⁰ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

plans und des Bebauungsplans, wie sie aktuell in Bezug auf die Maßstabebene der Regionalplanung in der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms vorgesehen ist.

Im Zuge von Nachverdichtungen sollten Gemeinden parallel ihre Handlungsmöglichkeiten zur Sicherung und Aufwertung des innerörtlichen Grüns (öffentlich und privat) nutzen. Die zur Verfügung stehenden Instrumente wie Baumschutzverordnung oder Satzungen zum Verbot von Schottergärten (Art. 81 Abs. 1 Nr. 5 BayBO)¹¹ werden gerade in ländlich geprägten Räumen selten genutzt, die Vorgaben der Grünordnungsplanung nicht kontrolliert und umgesetzt.

Forschungsbedarf

Ein kommunalpolitischer Diskurs zur nicht-baulichen Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen findet momentan auch in Nicht-Wachstumsregionen und Gemeinden mit einer Stagnations- oder Schrumpfungsprognose aufgrund der ungebremst hohen Baulandnachfrage nicht statt. Aufgrund der hohen Zyklicität der Immobilienmärkte birgt dies die Gefahr, dass gerade in Regionen mit absehbarem Nachfragerückgang durch heute rational erscheinende Baulandentscheidungen die Probleme von morgen geschaffen werden. Ein Forschungsbedarf besteht in der Untersuchung, wie hier frühzeitig wirksame Anreize für ein Umsteuern zur Flächenfreihaltung im Innenbereich (§ 34 BauGB) und zur Bestandsorientierung im Bereich der Innenentwicklung gesetzt werden können (vgl. Vorschlag „weißer Zertifikate“ in ARL 2018: 11).

Das bis 2050 angestrebte Netto-Null-Flächenverbrauchsziel der EU und mittlerweile auch Deutschlands findet in der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie (Bayerische Staatsregierung 2017) seinen Niederschlag in der anvisierten Flächenkreislaufwirtschaft. Ein Ansatzpunkt könnte sein, baurechtliche Möglichkeiten zu schaffen, um Innenbereichsflächen im Geltungsbereich des § 34 BauGB dauerhaft von einer Bebauung auszunehmen. Damit könnten Kommunen an anderer Stelle weiterhin Handlungsspielräume eröffnet werden.

5 Fazit

Ausgehend von einer Ergebniszusammenführung von 55 Innenentwicklungspotenzialerfassungen in ländlich geprägten Kommunen Bayerns wurden die Potenziale dem prognostizierten Wohnbaulandbedarf gegenübergestellt. Aus der wenig überraschenden Feststellung, dass die Potenziale durchgehend die Wohnbaulandbedarfe überwiegen, ergeben sich planerische Schlussfolgerungen: Kommunale Wohnungspolitik und Innenentwicklung, aber auch die Landes- und Regionalplanung müssen gerade in Nicht-Wachstumsregionen wesentlich differenzierter agieren, um die Ansprüche an eine flächensparende und bedarfsorientierte, klimaresiliente und ortsräumliche Qualitäten bewahrende und fördernde Planung einzulösen. In diesem Beitrag vorgestellte Ansätze wie regionalplanerische Mindestdichten, Priorisierung

¹¹ Bayerische Bauordnung (BayBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007 (GVBl. S. 588). BayRS 2132-1-B.

anhand von lokalen Versorgungsstrukturen und Einbeziehung von Bodenqualitäten können Bausteine einer Innenentwicklung sein, die neben baulicher Nutzung ein wesentlich höheres Gewicht auf nicht-bauliche Planungsoptionen innerorts legt.

Literatur

Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg (2021): Siedlungsdichte-Monitoring 2018–2020. Stuttgart.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2018): Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 111.

Baden-Württembergisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau (2017): Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB vom 15. Februar 2017. Stuttgart.

Bayerische Staatsregierung (2017): Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie. München.

Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (2019): Vitalitäts-Check zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden. Leitfaden. München.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2018a): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in Bayern zum Stichtag 31. Dezember 2017. Fürth.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2018b): Strukturdaten der Bevölkerung und der Haushalte in Bayern 2017. Teil I der Ergebnisse der 1%-Mikrozensusserhebung 2017. Fürth.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Neuer Demographie-Spiegel zeigt für viele bayerische Gemeinden Bevölkerungswachstum. Pressemitteilung 233/2021/31/A vom 25. August 2021. Fürth.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2021): Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Bayerns. Veränderung 2033 gegenüber 2019 in Prozent.

https://www.statistik.bayern.de/mam/presse/2021/bayern_karte_ver%C3%A4nd_2033_2019_gross_780px.png.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2023): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2041. Fürth. = Beiträge zur Statistik Bayerns 555.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Landesentwicklung (2021): Anforderungen an die Prüfung des Bedarfs neuer Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe im Rahmen der landesplanerischen Überprüfung. Stand 15. September 2021. München.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2023a): Tabelle 5.3 Wohnfläche je Einwohner – Zeitreihe (LEP-Gebietskategorie, Regionen). Daten zur Raumb Beobachtung 5 Wohnungen.

https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Daten_zur_Raumb Beobachtung/Wohnungen/2023/Tab_5.3_Wohnfl%C3%A4che_in_m__je_Einwohner_seit_1990_in_LEP-GK_und_Reg.pdf.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2023b): Tabelle 5.4 Einwohner je Wohnung – Zeitreihe (LEP-Gebietskategorie, Regionen). Daten zur Raumb Beobachtung 5 Wohnungen.

https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Daten_zur_Raumb Beobachtung/Wohnungen/2023/Tab_5.4_Einwohner_je_Wohnung_seit_1990_nach_LEP-GK_und_Reg.pdf.

Bayerisches Statistisches Landesamt (1970): Bayerische Gemeindestatistik 1970. Band 1 Gebäude und Wohnungen. München. = Beiträge zur Statistik Bayerns 301a.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Wohnungsmarktprognose 2030. Bonn. = BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2015.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2019): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. Bonn. = ExWoSt-Informationen 51/2.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021a): Raumordnungsprognose 2040. Bevölkerungsprognose: Ergebnisse und Methodik. Bonn. = BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2021.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021b): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements. Bonn.

Blum, A.; Atci, M.; Roscher, J.; Henger, R.; Schuster, F. (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 11/2022.

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. Berlin.
- Davy, B. (2000): Das Bauland-Paradoxon. Wie planbar sind Bodenmärkte? In: Einig, K. (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, 61-78.
- Domhardt, H.-J.; Mangels, K.; Wahrhusen, N.; Wieschmann, S.; Jacoby, C. (2021): Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext. Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 175/2021.
- Europäische Kommission (2011): Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. KOM(2011) 571. Brüssel.
- Ferber, U.; Tomerius, S.; Schrenk, V.; Koschitzky, H. P.; Denner, A. (2015): Innenentwicklung organisieren – Kommunale Organisationsstrukturen für ein effizientes Flächenressourcenmanagement im Praxistest. Dessau-Roßlau.
- Henger, R.; Voigtländer, M. (2021): Weiterhin hoher Wohnungsbedarf – vor allem in Großstädten. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. IW-Gutachten im Auftrag der Deutsche Reihenhaus AG. Köln.
- Klingenfuß, C.; Fell, H.; Thrum, T.; Klein, D.-P.; Klemm, J.; Zeitz, J. (2019): Planungsinstrument für das CO₂-Management der natürlichen Kohlenstoffspeicher Berlins. NatKoS-Forschungsprojekt Abschlussbericht. Humboldt-Universität zu Berlin. Berlin.
- Klingenfuß, C.; Klein, D.-P.; Thrum, T.; Fell, H.; Klemm, J.; Zeitz, J. (2019): Natürliche Kohlenstoffspeicher in Berlin. Ergebnisse des Forschungsprojektes NatKoS. Berlin.
- Schwarz, C.; Lintzmeyer, F. (2020): Der Vitalitäts-Check in der Ländlichen Entwicklung – ein Zwischenfazit. In: DVW-Mitteilungen 72 (4), 307-326.
- Siedentop, S.; Schiller, G.; Koziol, M.; Walther, J.; Gutsche, J.-M. (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Bonn. = BBR-Online-Publikation 3/2006.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020): Raum- und fachplanerische Handlungsoptionen zur Anpassung der Siedlungs- und Infrastrukturen an den Klimawandel. Praxishilfe – Klimaanpassung in der räumlichen Planung. Dessau-Roßlau.

Autor

Florian Lintzmeyer (* 1975), *Studium der Geographie an der Universität Würzburg und der TU München, Diplom 2004. Seit 2006 im Planungsbüro ifuplan in München. Mitglied des Regionalen Forums Bayern der ARL und der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e. V.*