

David J. Petersen, Michaela Christ, Johanna Carstensen (Hrsg.)

# Genug Stadt Krisen



Mit Suffizienz und nachhaltiger Bodenpolitik  
für lebenswerte Kommunen sorgen

# Impressum

## Genug Stadt Krisen

Die Handreichung ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Entwicklungschancen und -hemmnisse suffizienzorientierter Stadtentwicklung II“ entstanden und wurde gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (Förderkennzeichen 01UR2104A+B)

## Herausgeber\*innen:

David J. Petersen, Michaela Christ, Johanna Carstensen (Hrsg.)

**Mit Beiträgen von:** Henning Brüggemann, Johanna Carstensen, Michaela Christ, Dirk Gansefort, Mona Gennies, Lisa Hahn, Dorothea Heintze, Annika Hock, Björge Köhler, Jonas Lage, Hilmar von Lojewski, Dirk Löhr, Levke Mahrt, David J. Petersen, Felix Rebers, Birgit Schlüter, Jan O. Schulz, Susanne Wartzeck, Claudia Takla Zehrfeld und Patrick Zimmermann

**Unter Mitarbeit von:** Aurélie Marsano, Anh Hoang Phuong und Levke Mahrt

**Satz und Layout:** Laura Klein

Flensburg, Oktober 2023



## gefördert vom



# Inhaltsverzeichnis

Genug für Alle

**6 Genug! Über soziale und ökologische Zielkonflikte beim Bauen und Wohnen**

Michaela Christ

**14 Impulse für eine Architektur der Bescheidenheit**

Susanne Wartzeck und Jan O. Schulz

**17 Warum sich Gebäudesuffizienz lohnt**

Patrick Zimmermann

**20 Wer teilt, hat mehr. Das Projekt Gröninger Hof in Hamburg**

Björge Köhler, Birgit Schlüter und Dorothea Heintze

**23 Genug ist ziemlich komplex. Fünf Vorschläge für Prinzipien suffizienter Planung**

Felix Rebers

**25 (Stadt-)Klima und Gesundheit**

Dirk Gansefort

Gemeingut Boden

**28 Warum ist Privateigentum an Grund und Boden nicht nachhaltig?**

Dirk Lühr

**31 Flächendruck und kommunale Herausforderungen**

Henning Brüggemann

**34 Genug Fläche. Das Erbbaurecht als Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung**

David J. Petersen

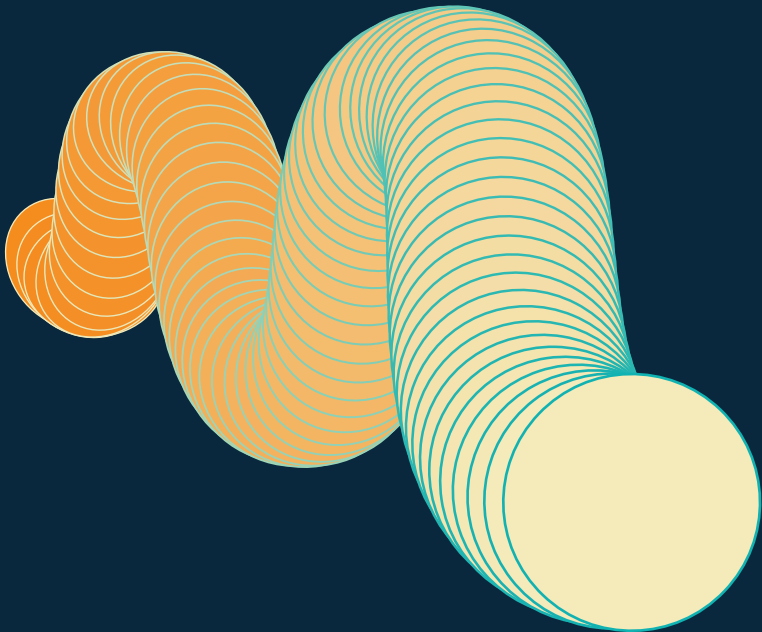
- 44** **Wie Erbbaurechte den Weg für Gemeinwohl in Stadtteilen ebnet: Das Initialkapital-Prinzip**  
Lisa Hahn und Mona Gennies
- 48** **„It’s the land, stupid!“ Zur Relevanz der Bodenfrage für nachhaltige Stadtentwicklung**  
Hilmar von Lojewski
- 53** **Konzeptvergabe: Erweiterte Handlungsspielräume für Kommunen**  
Johanna Carstensen
- 66** **Der Flensburger Weg: Flächenkreislaufwirtschaft in zehn Schritten**  
Claudia Takla Zehrfeld
- 69** **Bedarfsgerecht Wohnen – ein Leben lang**  
Jonas Lage

Nachhaltigkeit messen

- 73** **Suffizienz in der Stadtplanung**  
Levke Mahrt
- 85** **Suffizienz messen und bewerten**  
Interview mit Annika Hock



**Genug für Alle**



# Genug! Über soziale und ökologische Zielkonflikte beim Bauen und Wohnen

Michaela Christ

Vielerorts wird diskutiert, ob ökologische und soziale Zielsetzungen beim Bauen und Wohnen miteinander vereinbar sind. Ein Blick auf die Zahlen macht skeptisch. Da ist auf der einen Seite die wachsende Wohnungsnot. In den 77 deutschen Großstädten fehlen einer Studie der Hans Böckler Stiftung zufolge rund 1,9 Millionen günstige Wohnungen. Mangel herrscht vor allem bei kleinen, bezahlbaren Wohnungen für Einpersonenhaushalte. Singles mit geringem Einkommen leiden am häufigsten unter Wohnungsnot, aber auch Familien haben zunehmend Probleme, eine leistbare Unterkunft zu finden. In großen Städten übersteigt der Bedarf das Angebot inzwischen um ein Vielfaches. Hinzu kommen steigende Mieten. Als Faustregel kann gelten: Je größer die Stadt und je aktueller der Mietvertrag, umso höher der Quadratmeterpreis. Vor allem in Wachstumsregionen stiegen die Mieten in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich stark an. Die wachsende finanzielle Belastung durch Mietzahlungen ist nicht mehr allein ein Problem von armen Haushalten, sondern zunehmend eines der Mittelschichten. In den Großstädten geben mittlerweile rund 40 Prozent der Haushalte mehr als ein Drittel des Haushaltseinkommens für die Miete aus.

Um diesen Druck am Wohnungsmarkt auszugleichen, hat die Bundesregierung das Ziel ausgegeben, 400.000 neue Wohnungen pro Jahr zu bauen, 100.000 davon öffentlich gefördert. Auf diese Weise soll Wohnen bezahlbar werden. So steht es im Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP. Steigende Material- und Bodenpreise, der Mangel an Fachkräften und eine veränderte Zinspolitik führten dazu, dass das Ziel bislang nicht erreicht werden konnte. Gleichwohl geht aus der Zielstellung hervor, wie Probleme gelöst werden sollen, mit Wachstum.

Es ist die Logik der expansiven Moderne, aus Problemen herauszuwachsen. Die Antwort auf soziale Fragen war in der Vergangenheit fast durchgängig eine größere Inanspruchnahme von Ressourcen. Dieser Modus wird weiterverfolgt, obwohl inzwischen deutlich geworden sein müsste, dass die Rechnung nicht aufgeht. Weder beim Bauen und Woh-

nen, noch in anderen Bereichen. Der verfügbare Wohnraum hat in den zurückliegenden Jahren immer weiter zugenommen, obwohl die Bevölkerung nur moderat gewachsen ist. Inzwischen ist der Wohnungsbestand so hoch wie nie zuvor. Verschiedene Arten der Wohnbauförderung, wie das Baukindergeld, steuerliche Erleichterungen oder die Eigenheimzulage haben in der Vergangenheit das Bauen ebenso attraktiv gemacht, wie über lange Zeit niedrige Bodenpreise und, in den letzten Jahren, günstige Zinsen. In der Folge ist die Wohnfläche pro Kopf deutlich gestiegen. Sie liegt inzwischen bei rund 47,7 Quadratmetern pro Person. 1990 waren es 35 Quadratmeter. Ein Ende dieser Dynamik ist nicht in Sicht, auch darauf deuten die geplanten 400.000 Wohnung pro Jahr hin. Wäre die Bevölkerung in gleichem Maß mitgewachsen, müssten heute deutlich mehr als 100 Millionen Menschen in Deutschland leben statt der aktuell 84,5 Millionen.

### **Wo aus sozialen und ökonomischen Erwägungen mehr Wohnraum entstehen müsste, legen ökologische Gründe das Gegenteil nahe.**

Die ökologische Dimension beim Bauen und Wohnen ist die andere Seite der Medaille. Beides ist enorm energie- und ressourcenintensiv und damit klimarelevant. Die Zahlen sprechen für sich: 40 Prozent der Treibhausgasemissionen in Deutschland gehen auf das Konto des Gebäudesektors genauso wie 35 Prozent des Energieverbrauchs. Mehr als die Hälfte des hierzulande anfallenden Mülls sind Bau- und Abbruchabfälle. Nicht zuletzt werden für Bauen und Wohnen immer weiter Flächen in Anspruch genommen. Es gibt jedoch nicht nur ein Wohnungsbau-, sondern auch ein Flächeneinsparziel der Bundesregierung. Aus Klimaschutzgründen, zum Erhalt der Artenvielfalt, um Erholungsflächen zu bewahren, die Zerschneidung von Landschaften einzudämmen und Versickerungsflächen für Starkregenereignisse zu erhalten, soll der Flächenverbrauch deutlich verringert werden. Bis zum Jahr 2030 sollen statt heute rund 55 Hektar Grünfläche nur noch 30 Hektar täglich für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen werden. Bis 2050 soll, analog zu den europäischen Flächeneinsparzielen, netto Null, das heißt, Flächenkreislaufwirtschaft erreicht sein. Neue Flächen dürfen nur noch dann in Anspruch genommen werden, wenn andere aus der Nutzung entfallen.

Der Zielkonflikt scheint offensichtlich: Wo aus sozialen und ökonomischen Erwägungen mehr Wohnraum entstehen müsste, legen ökologische Gründe das Gegenteil nahe. Das Gelände des ehemaligen Flughafen Tempelhof in Berlin ist ein Paradebeispiel für diesen Ziel-

konflikt. Mit mehr als 300 Hektar Fläche ist das Tempelhofer Feld fast anderthalbmal so groß wie das Fürstentum Monaco. Während dort allerdings eine der höchsten Bevölkerungsdichten der Welt herrscht, ist das Tempelhofer Feld unbebaut. Für die ganze Stadt, vor allem aber für die anliegenden Bezirke ist die Grünfläche klimarelevant und hat zentrale Erholungs- und Gesundheitsfunktion. Bis zu 70.000 Besucher\*innen am Tag kommen an Sommerwochenenden dorthin. Wissenschaftler\*innen und Aktivist\*innen verweisen zudem auf die Kühlungsfunktion des Stadtgrüns und auf die Bedeutung für den Wasserhaushalt der Hauptstadt. Bei einem Volksentscheid 2014 hat eine Dreiviertelmillion Menschen gegen die Bebauung des ehemaligen Flugfeldes votiert. Seither sind unbebaute Flächen in der Stadt sehr viel knapper und bezahlbare Wohnungen deutlich weniger geworden. Der Druck auf das Tempelhofer Feld ist gewachsen. Gegenwärtig fehlen fast 100.000 Wohnungen in Berlin, vor allem für einkommensschwache Haushalte. Und in allen angrenzenden Bezirken sind die Mieten in den letzten zehn Jahren gestiegen. Auch wenn sich die Konfliktlage aufgrund der Dimensionen am Berliner Beispiel besonders pointiert zeigen lässt, so gibt es doch in allen wachsenden Städten ähnlich umkämpfte Flächen. Betrachtet man die Problembeschreibungen, kann man den Eindruck gewinnen, die soziale und die ökologische Stadt müssen zwei verschiedene Orte sein.

### **Betrachtet man die Problembeschreibungen, kann man den Eindruck gewinnen, die soziale und die ökologische Stadt müssen zwei verschiedene Orte sein.**

Gegenwärtig realisiert wird allerdings weder die eine noch die andere. Weder entstehen die dringend benötigten Wohnungen für die ärmeren Teile der Bevölkerung, noch wird ausreichend Klimaschutz betrieben. Der Geograph Klaus Geiselhart schreibt dazu: „Die Stadt wird verstärkt für Mittel- und Oberschicht gebaut, während für die schwächsten Bevölkerungsteile nur verhältnismäßig wenig Wohnraum entsteht. Dies drückt sich nicht zuletzt in immer weiter steigenden Mieten aus. Hier findet Verdrängung ihren Ausdruck nicht in Form von Druck auf konkrete Menschen, aus einem Quartier zu weichen. Vielmehr geschieht sie in Form einer Unterlassung dadurch, dass viele Wohnungen für finanzschwache Bevölkerungsgruppen wegen des erhöhten Flächenverbrauchs besser gestellter Personen gar nicht erst gebaut werden.“

Die Lage erscheint auch deshalb ausweglos, weil eine Option, den vermeintlichen Zielkonflikt aufzulösen, zumindest in der öffentlichen

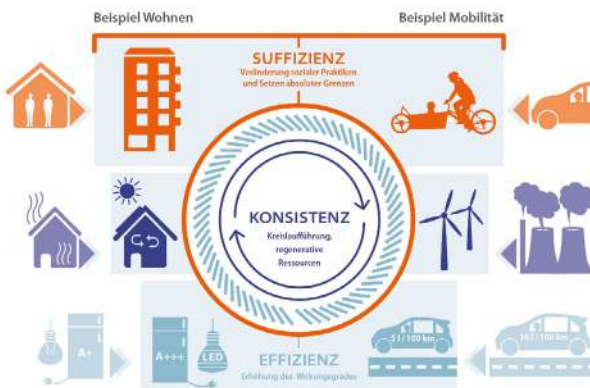
Debatte kaum in Betracht gezogen wird: Genügsamkeit. Genügsamkeit, hier verstanden als das Gegenteil des vorherrschenden Problembearbeitungsmodus. Nicht mehr in Anspruch nehmen, sondern weniger.

In der Nachhaltigkeitsforschung spricht man nicht von Genügsamkeit. Dem lateinische *sufficere*, das mit genügen, ausreichen oder genug haben übersetzt werden kann, verdankt die umstrittenste und politisch unpopulärste der drei Nachhaltigkeitsstrategien ihren Namen: Suffizienz. Suffizienz wird als eine von drei Antworten auf die Frage genannt, wie Nachhaltigkeit erreicht werden kann. Die anderen beiden lauten Effizienz und Konsistenz. Nachhaltigkeit, gemeinhin definiert als die dauerhafte Verfügbarkeit von Ressourcen für gegenwärtige und künftige Generationen, ist ein anerkanntes gesellschaftliches Leitbild und erfordert einen schonenden Umgang mit ebenjenen Lebensgrundlagen. Soweit, so unumstritten. Auf welche Art und Weise jedoch Ressourcen geschont und eingespart werden können und müssen, darüber herrscht weniger Einigkeit. Entlang der drei Nachhaltigkeitsstrategien lässt sich nachvollziehen, wo die Spaltungslinien verlaufen. Der Ressourcenverbrauch kann auf dreierlei Wegen minimiert werden: Erstens, indem Produkte und Dienstleistungen mit weniger Ressourcen hergestellt werden, mithin Prozesse und Produkte so verbessert werden, dass sie mehr Leistung mit der gleichen Menge an Material erzielen. Mit effizienteren Dämmmaterialien lassen sich heute zum Beispiel Gebäude deutlich besser gegen Wärmeverluste schützen als früher. Zweitens kann der Ressourcenverbrauch reduziert werden, indem Rohstoffe und Energieträger im Kreislauf geführt werden und dadurch einerseits weniger Eingriffe in Ökosysteme notwendig werden und andererseits weniger Abfall entsteht. Das versteht man unter Konsistenz. Die Nutzung von erneuerbaren Energieträgern für die Wärmeversorgung von Gebäu-

**Während Effizienz- und Konsistenzmaßnahmen im weitesten Sinn als technische Verbesserungen von Produkten und Prozessen, mithin als fortschrittliche Weiterentwicklungen gelten, wird Suffizienz mit Einschränkung und Verzicht assoziiert.**

den zählt ebenso als Konsistenzmaßnahme wie die Wiederverwertung von Baumaterialien. Und drittens lässt sich der Ressourcenverbrauch eindämmen, indem Menschen ihr Verhalten und die Nutzung von Gütern und Dienstleistungen verändern. Beim Wohnen wäre die Reduktion der Wohnfläche pro Kopf durch mehr gemeinschaftlich genutzte Gebäude ein Beispiel für Suffizienz.

Anders als Effizienz und Konsistenzmaßnahmen stoßen Suffizienzvorschläge in aller Regel auf Skepsis, wenn nicht gar auf Ablehnung. Erinnert sei etwa an den damaligen Grünen-Fraktionschef Anton Hofreiter, der 2021 in einem Interview auf die sozialen und ökologischen Folgen von Einfamilienhausgebieten hingewiesen und für die Einschränkung der Eigenheimförderung plädiert hatte. Die Reaktionen waren vehement und deutlich. Zukunftsfeindlichkeit, Freiheitseinschränkung und die Bevormundung der Bevölkerung waren nur einige der Vorwürfe, die über Wochen in vielen Medien artikuliert wurden. Die Irritation, die Suffizienzmaßnahmen auslöst, kommt nicht von ungefähr. Während Effizienz- und Konsistenzmaßnahmen im weitesten Sinn als technische Verbesserungen von Produkten und Prozessen, mithin als fortschrittliche Weiterentwicklungen gelten, wird Suffizienz mit Einschränkung und Verzicht assoziiert. Wesentlich für die Suffizienzstrategie ist die Anerkennung der begrenzten Verfügbarkeit von Ressourcen, was quasi automatisch die Frage der Verteilung aufwirft. Die vier- oder fünfköpfige Familie, die aus ökonomischen Gründen und in Ermangelung anderer Alternativen in einer kleinen Zweizimmerwohnung wohnt, lebt nicht suffizient, sondern ist schlicht arm. Suffizient zu leben, bedeutet genug zu haben, um ein gutes Leben führen zu können. Es gehört zu den Herausforderungen einer Gesellschaft, die ihre Lebensgrundlagen sichern und auf Dauer stellen möchte, gemeinsam auszuhandeln, was ein gutes Leben ausmacht und wie dieses gewährleistet werden kann.



In der Nachhaltigkeitsforschung werden analytisch drei Strategien voneinander unterschieden, mit denen der Ressourcenverbrauch reduziert werden kann: Effizienz, Konsistenz und Suffizienz. Effizienz meint die Erhöhung der Ressourcenproduktivität, Konsistenz die Vermeidung von Abfällen durch Stoffkreisläufe und Suffizienz die Veränderung von sozialen Praktiken unter Anerkennung sozialer und ökologischer Grenzen.

Grafik: Sarah Heuzeroth. Aus: Böcker et al. (2020): Wie wird weniger genug. München: oekom.

In vormodernen Zeiten war diese Perspektive, war die Sicherung der materiellen Basis, eine Überlebensstrategie, argumentiert die Mittelalterhistorikerin Annette Kehnel in ihrem Buch „Wir konnten auch anders“. Kehnel beschreibt, dass den vormodernen Menschen in seinem

Alltagsleben die Endlichkeit von Ressourcen sowie die Notwendigkeit, Dinge und Materialien gemeinschaftlich zu nutzen sowie weiter- und wiederzuverwerten vielerorts gegenwärtiger war, als das heute der Fall ist. Am Beispiel der Fischer am Bodensee erklärt Kehnel, wie der schonende Umgang mit der Natur nicht nur Sache einzelner Akteure, sondern auch von Gemeinschaften gewesen ist. Die Bodenseefischer verabredeten bereits im Mittelalter einmal jährlich die Regeln des Fischens für das kommende Jahr. Gab es zu wenige Fische, wurden die Maschen der Netze vergrößert, damit mehr Fische überlebten und für Nachwuchs sorgen konnten. Die Regeln waren verbindlich, wer sich nicht daran hielt, musste empfindliche Strafen fürchten. Ziel dieser Verabredungen war der langfristige Erhalt der Lebensgrundlage sowohl für jeden einzelnen als auch für die Gemeinschaft der Fischer – auch für künftige Generationen. Übertragen auf heutige moderne Gesellschaften und auf das Bauen und Wohnen bedeutet Suffizienz, der Begrenztheit von Boden und Baumaterialien mit Nutzungs- und Verhaltensveränderungen zu begegnen. Statt, bildlich gesprochen, die Maschen des Netzes enger zu machen und noch die letzten unbebauten Flächen zu bebauen oder dort, wo es keine Brachen mehr gibt, nachzuverdichten, gilt es, das Vorhandene anders zu nutzen und vor allem gerecht zu verteilen.

Potential dafür gäbe es genug. Dazu ein Gedankenspiel, das in einem offenen Brief einiger Architekt\*innen an die Bundesbauministerin als Reaktion auf die Ankündigung 400.000 Wohnung pro Jahr schaffen zu wollen, formuliert ist. In dem Brief heißt es: „Wenn es etwa gelänge, den Wohnflächenverbrauch pro Person durch bessere Verteilung des Bestands von 47 m<sup>2</sup> auf 46 m<sup>2</sup> zu senken, wäre eine Fläche von 80.000.000 m<sup>2</sup> verfügbar – und somit Wohnraum für 1.000.000 Wohnungen mit 80 m<sup>2</sup> Wohnfläche frei.“

In Deutschland gibt es 19,3 Millionen Wohngebäude. Allein 16 Millionen davon sind Ein- und Zweifamilienhäuser. In 60 Prozent dieser Häuser leben nur ein bis zwei Personen. Laut einer Studie kann sich ein Viertel davon vorstellen, ihr Haus umzubauen, um Platz für weitere Bewohner\*innen zu schaffen. Würde jährlich nur ein Prozent des Bestands dieser kleinen Wohngebäude geteilt, könnten 80.000 Wohnungen pro Jahr entstehen. Das Bauen und Umbauen im Bestand könnte mit einer entsprechenden Umbauordnung rechtlich und hinsichtlich einzuhaltender Standards erleichtert werden. Auch leerstehende Bürogebäude, könnten mit vergleichsweise geringem Energie- und Ressourcenaufwand in Wohnraum umgewandelt werden. Statt mit Förderprogrammen Anreize für Neubauten zu schaffen, könnten diese auf den Erhalt von Gebäuden ausgerichtet werden. Anstatt Flächennutzungen zu hono-

rieren, könnte Flächensparen prämiert werden. Ein Abrissmoratorium wie es von Aktivist\*innen, Architekt\*innen und anderen Akteur\*innen der Baubranche gefordert wird, könnte dazu beitragen, der Zerstörung von brauchbaren Materialien Einhalt zu gebieten und dem Bestehenden mit mehr Wertschätzung, Respekt und Kreativität zu begegnen. Auch könnten Wohnraum- und Untervermietungsbörsen, Umzugs- und Umbauberatungen Menschen dabei unterstützen, vorhandenen Wohnraum zu teilen. All dies würde dazu beitragen, die im Material gespeicherte graue Energie zu schonen, Ressourcen einzusparen, die Wohnfläche pro Kopf zu reduzieren, den Bestandserhalt ökonomisch tragfähig zu machen und die Klimaziele im Gebäudesektor einzuhalten.

Die Aufzählung zeigt, Suffizienzpolitik hat viele Gesichter. Appelle von Politiker\*innen zur Mäßigung sind keine Suffizienzpolitik. Denn Suffizienz, die messbare Wirkung zeigen und sozial gerecht sein soll, braucht rechtliche und politische Rahmenbedingungen. Diese können auf den unterschiedlichen Ebenen des föderalen Systems angesiedelt sein und in Gesetze, Ordnungen oder Steuern, in Infrastrukturen oder Dienstleistungen übersetzt werden. Gemeinsam ist den genannten unterschiedlichen Maßnahmen die Intention den absoluten Ressourcenverbrauch zu minimieren, indem Dinge anders genutzt und getan werden. Ohne für alle geltende, verbindliche Rahmenbedingungen wird der Versuch, Nachhaltigkeit durch Verhaltensveränderungen zu reduzieren, leicht zur Attitüde oder zu etwas, das sich nur wohlhabende Teile der Bevölkerung leisten können.

Vor dem Hintergrund wachsender gesellschaftlicher Problemlagen und der zunehmenden, auch hierzulande deutlicher sichtbar werdenden Zerstörung von Lebensgrundlagen, etwa der Zunahme von Extremwetterereignissen, wächst, zumindest in Teilen der Gesellschaft, das Interesse am Thema Suffizienz. Stärker werden indes auch die Abwehrreaktionen. Alles, was nur ansatzweise nach einer Reduktion der Konsummöglichkeiten aussieht, wird als Eingriff in die persönliche Freiheit diffamiert, ganz so als gäbe es ein Recht auf hemmungs- und schrankenlosen individuellen Konsum. „Lange waren Verbot und Verzicht bewährte Instrumente, um Ressourcen zu schonen und ökologischen Krisen zu begegnen“, schreibt der Politikwissenschaftler Philipp Lepenies. Er benennt, was bei der Debatte über Freiheit und Verbot mitunter aus dem Blick gerät. Suffizienz ist nicht das Ziel, sondern nur ein, wenn auch ein entscheidendes, Mittel zum Zweck. Genügsamkeit oder Suffizienz ist ein notwendiger Weg, um Nachhaltigkeit, das heißt, soziale und ökologische Gerechtigkeit herzustellen und die Sicherung der Lebensgrundlagen für gegenwärtige und künftige Generationen zu ge-

währleisten. Es wäre endlich an der Zeit, dieses Mittel zur Anwendung zu bringen, anstatt weiter über vermeintliche konfligierende ökologische und soziale Interessen zu sprechen und unterschiedliche Nutzungsansprüche gegeneinander auszuspielen.

### **Zum Weiterlesen:**

Klaus Geiselhart (2020): Münchens sozial-ökologische Stadtentwicklung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. *sub/urban* 8/1/2: 219–228.

Andrej Holm et al. (2018): Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.

Annette Kehnel (2021): Wir konnten auch anders. Eine kurze Geschichte der Nachhaltigkeit. München: Karl Blessing Verlag.

Philipp Lепенies (2022): Verbot und Verzicht. Berlin: Suhrkamp.

**Dr. Michaela Christ** ist Soziologin und als Leiterin des Teams Nahmobilität am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) tätig. Zuvor verantwortete sie am Norbert Elias Center der Europa Universität Flensburg den Forschungsbereich Historische Transformationsforschung und war Leiterin des Forschungsprojekts „Entwicklungschancen und Hemmnisse suffizienzorientierter Stadtentwicklung“.

# Impulse für eine Architektur der Bescheidenheit

Susanne Wartzeck und Jan O. Schulz

„Die Party ist vorbei!“ verkündet der BDA-Tag im Juni 2023 in Chemnitz. Unter dem Motto ‚Für eine Architektur der Bescheidenheit‘ wurde der Beitrag der Architektur zur gesellschaftlichen Akzeptanz eines ‚Weniger‘ diskutiert. Less is more: Die Zeit ist reif, das ästhetische Mantra des Architekten Mies van der Rohe neu zu interpretieren. In diesem Jahr wird der Bund Deutscher Architektinnen und Architekten (BDA) 120 Jahre alt, damals gegründet „gegen die stumpfe Geistesarmut des Baupfuschertums“. 120 Jahre BDA, und die Party ist vorbei?

Auch wenn es uns schwerfällt, müssen wir erkennen, dass wir nicht länger auf Kosten anderer wirtschaften können, dass die Ausrichtung unserer Ökonomie auf ewiges Wachstum keine zukunftsfähige Antwort mehr darstellt.

In Chemnitz sprach der Schriftsteller John von Düffel über „Das Wenige und das Wesentliche“. Dabei ersetzte er die Bescheidenheit durch den Begriff der Askese und reflektierte die „Askese der Zukunft“ als die Kunst des Weglassens. Die beiden Maximen des Orakels von Delphi sind ihm dabei Leitschnur: „Erkenne dich selbst!“ und „Alles in Maßen“. Die Konzentration auf das Wesentliche bedeute die Erkenntnis, „wie wenig ich brauche“.

**Bauen muss vermehrt ohne Neubau auskommen. Priorität kommt dem Erhalt und dem Weiterbauen des Bestehenden zu und nicht dessen leichtfertigem Abriss.**

Als der BDA 2019 das Positionspapier ‚Das Haus der Erde‘ zum klimaschonenden Planen und Bauen beschloss, sorgte besonders eine Position für Furore. Unter Achtung des Bestandes hieß es: „Bauen muss vermehrt ohne Neubau auskommen. Priorität kommt dem Erhalt und dem Weiterbauen des Bestehenden zu und nicht dessen leichtfertigem Abriss.“ Damals wurde dies von

Vielen noch als unrealistische, ja geschäftsschädigende Position wahrgenommen. Ausgerechnet Architektinnen und Architekten fordern den Erhalt des Bestands, statt sich mit Neubauten zu verwirklichen? Es ist fast schwindelerregend, wie sich die Stimmung im Bauwesen seitdem gedreht hat. Heute ist es nahezu eine Binsenweisheit, dass Umbau und Umnutzung viele Vorteile gegenüber Abriss und Neubau haben – nicht nur durch den Erhalt der ‚grauen Energie‘. Die ‚Sorge um den Bestand‘ – so der Titel unserer aktuellen Wanderausstellung – ist gegenwärtig jedenfalls der Schwerpunkt unserer baukulturellen Arbeit.

## **Ausgerechnet Architektinnen und Architekten fordern den Erhalt des Bestands, statt sich mit Neubauten zu verwirklichen?**

So unterstützen wir das Abrissmatorium und beteiligen uns an der deutschen Adaption des Schweizer Abriss-Atlas, der die vielen unnötigen Abrisse landauf landab anprangert. Und wir setzen uns berufspolitisch dafür ein, dass der Umbau nicht ein Sonderfall der Bau- und Honorarordnungen bleibt, sondern zum Normalfall wird. Wir regen zum Experiment an und unterstützen die Idee, mit dem neuen ‚Gebäudetyp E‘ Abweichungen von den herkömmlichen Regeln der Technik zu ermöglichen, da diese auf den Neubau zugeschnitten sind und für Umbauten häufig unbrauchbare Standards setzen.

Bei alledem stellen wir eine für Fachthemen ungewöhnlich hohe Akzeptanz in Politik und Gesellschaft fest, so dass wir die Hoffnung haben, der Abriss von intakten Gebäuden könne demnächst ein Unbehagen verursachen, wie wir es von der Flugscham kennen. Wir sind dabei, mit guten Umbau- und Umnutzungsbeispielen diese Debatte zu befördern. Aber eines sollte uns dennoch klar sein: Der größte Hebel, um CO<sub>2</sub> und Ressourcen zu sparen, liegt in den Entscheidungen vor einem Bauprojekt, nämlich in der ernsthaft gestellten Frage: Was – und wieviel – brauchen wir wirklich? Diese Frage müssen wir als Gesellschaft beantworten.

### **Zum Weiterlesen:**

Bund Deutscher Architektinnen und Architekten (2019): [Das Haus der Erde. Positionen für eine klimagerechte Architektur in Stadt und Land](#). Berlin.

John von Düffel: [Das Wenige und das Wesentliche. Gedanken zu einer Architektur der Bescheidenheit](#). Vortrag auf dem BDA-Tag in Chemnitz am 10.6.2023

**Susanne Wartzek** ist Architektin und Innenarchitektin in Dipperz | Rhön und führt dort mit ihrem Partner Jörg Sturm das Büro Sturm und Wartzek Architekten BDA. Seit 2019 ist sie Präsidentin des Bundes Deutscher Architektinnen und Architekten und setzt sich für eine zukunftsgerechte Entwicklung des Berufsstandes im Rahmen einer klimagerechten Bauweise ein.

**Jan O. Schulz** ist Architekt in Kiel und führt dort mit zwei Partnern das Büro BSP Architekten, das vielfach für qualitativ vollen Wohnungsbau ausgezeichnet wurde. Er ist seit 2019 Mitglied im Bundespräsidium des BDA und kümmert sich dort unter anderem um Wohnungsbaupolitik, Nachhaltigkeit und um Zukunftsvisionen für das Bauen.

## Gebäudetyp E

Gebäudetyp E (wie „einfach“ oder „Experiment“) ist eine neue Bau-Planungsweise, die es – anders als in bisherigen Planungsprozessen – ermöglicht, von der unüberschaubaren Menge an Baunormen abweichen zu können, die aktuell Neubau sowie Umbau komplex, langwierig und teuer machen. Es handelt sich dabei um eine von der Bayerischen Architektenkammer angestoßene Initiative mit dem Ziel, nachhaltiges und günstiges Um-/Bauen sowie die Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu vereinfachen.

Der Begriff Gebäudetyp bezeichnet eine Klassifizierung von Bauwerken nach ihrer Bauart, Funktion oder Nutzungsart. Die verschiedenen Gebäudetypen unterliegen bezüglich Bauordnung, Baugenehmigung oder Bauvorschriften unterschiedlichen Regelungen und Anforderungen.

Beim Gebäudetyp E geht es darum, die Pflicht zu umgehen, sich an alle geltenden technischen Normen, wie z.B. im Schallschutz, zu halten, und den Bauherr\*innen und Architekt\*innen die Freiheit zu geben, zu entscheiden, welche Normen für das jeweilige Gebäude berücksichtigt werden sollen. Dabei bleiben notwendige Sicherheits-, soziale- und

Nachhaltigkeitsstandards bestehen. Es sollen bürokratische Hürden abgebaut werden, individuelle, innovative und nachhaltige Projekte schneller, einfacher und günstiger realisieren zu können.

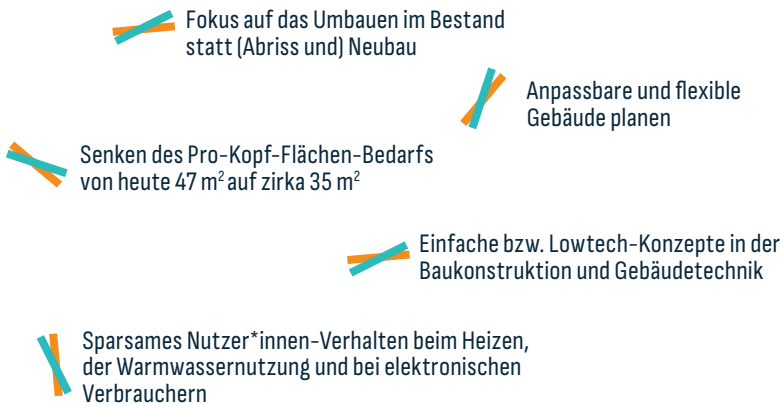
Der Gebäudetyp E befreit die Architekt\*innen auch von der bisher generellen Haftung für die Einhaltung aller Baunormen und ermöglicht, wo es sinnvoll erscheint, von der Norm abzuweichen und die Verantwortung von Architekt\*in und Bauherr\*in vertraglich zu vereinbaren.

Die Anwendung des Gebäudetyp E könnte ab Ende 2023 Wirklichkeit werden. Im Mai 2023 befassten sich die Justizminister\*innen der Länder mit dem Gebäudetyp E und beschlossen die Verankerung des neuen Planungsansatzes im Bauordnungsrecht. Sowohl das Bundesjustizministerium als auch Bundesminister Dr. Marco Buschmann sagten im August 2023 ihre Unterstützung zu, um ein vereinfachtes Bauverfahren zu etablieren. Das Bundesjustizministerium wird zudem die rechtlichen Auswirkungen des vereinfachten Standards prüfen.

# Warum sich Gebäudesuffizienz lohnt

Patrick Zimmermann

Zur Krisenbewältigung im Gebäudebereich stehen die technischen Ansätze „Bauen, Bauen, Bauen“, Wärmedämmung (Effizienz) und der Einsatz erneuerbarer Energien sowie nachwachsender oder kreislauffähiger Materialien (Konsistenz) im Vordergrund – allerdings mit nur mäßigem Erfolg. Deshalb gewinnt die Nachhaltigkeitsstrategie der Suffizienz zunehmend an Bedeutung. Gebäudesuffizienz lässt sich durch fünf übergeordnete Ziele definieren:



## Warum sich Gebäudesuffizienz ökologisch lohnt

Studien zeigen, dass ohne Suffizienz die Klimaziele kaum mehr einzuhalten sind. Umbauen im Bestand und die Reduktion der Pro-Kopf-Wohnfläche können große Einsparungen erzielen. Durch Aufstocken, Umnutzen oder Teilen von Gebäuden könnte der Neubaubedarf um bis zu 83 Prozent sinken. Damit würde sich auch der hohe Flächen- und Ressourcenverbrauch des Bauwesens erheblich verkleinern. In progressiven Szenarien können

durch Suffizienz die jährlichen Emissionen im Gebäudebetrieb um rund 11 Millionen Tonnen und bei den **grauen Emissionen**, die bei der Herstellung der Baustoffe und des Gebäudes anfallen, um rund 9 Millionen Tonnen reduziert werden.

### **Graue Emissionen**

Mit grauen oder versteckten Emissionen sind jene Emissionen gemeint, die nicht bei der Nutzung eines Produkts oder einer Dienstleistung entstehen, sondern in anderen Phasen, zum Beispiel während des zur Produktion notwendigen Rohstoffabbaus, bei der Herstellung von Vorprodukten oder der Entsorgung am Ende der Lebensdauer.

### **Warum sich Gebäudesuffizienz gesellschaftlich lohnt**

Suffizienz zielt nicht auf Verzicht, sondern auf einen vernünftigen Umgang mit Ressourcen und Gerechtigkeit im notwendigen Transformationsprozess. Die Wohnungskrise fußt vorrangig auf einer ungleichmäßigen Verteilung von Wohnraum. Alternativ könnte es so aussehen: Ältere würden ihre zu groß gewordenen Wohnungen für junge Familien oder WGs freimachen und dafür gegen ein pflegeärmeres, barrierefreies und gut angebundenes Pendant tauschen. Durch solch eine Wohnungskreis-

### **Durch Aufstocken, Umnutzen oder Teilen von Gebäuden könnte der Neubaubedarf um bis zu 83 Prozent sinken.**

laufwirtschaft kann bezahlbarer Wohnraum für alle geschaffen, soziale Kreativität gefördert und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden. Gleichzeitig können wir uns mit Suffizienz der globalen historischen Verantwortung einer Industrienation entsprechend stellen und damit eventuell Transformationsprozesse in Ländern des globalen Südens vereinfachen und inspirieren.

### **Warum sich Gebäudesuffizienz finanziell lohnt**

Bereits ein Blick in heutige Bilanzen zeigt: Umbauen ist bezüglich der Herstellungskosten im Regelfall günstiger als neu bauen. Inklusive Infrastrukturkosten, unter anderem der Wasser-

netz-Anschluss, Lebenszykluskosten, wie etwa der Instandhaltungsaufwand und einen weiter steigenden und ausgeweiteten CO<sub>2</sub>-Preis erhöht sich der positive Kosteneffekt sogar. Allerdings berücksichtigen dies die auf Neubau ausgelegten Förderlandschaften und Entscheidungsprozesse in Kommunen bisher nicht in ausreichendem Maße. Damit die Vorteile ausgespielt werden können, bedarf es deshalb weitgehender politischer Weichenstellungen.

### **Zum Weiterlesen:**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2023): [Unterstützung von Suffizienzansätzen im Gebäudebereich](#). BBSR-Online-Publikation 09/2023, Bonn.

**Patrick Zimmermann** ist Projektmitarbeiter am ifeu (Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH). Er arbeitet am Standort Berlin unter anderem zu Suffizienz im Gebäudebereich. Zudem ist er Doktorand an der Brandenburgischen Technischen Universität (BTU) Cottbus-Senftenberg.

# Wer teilt, hat mehr. Das Projekt Gröninger Hof in Hamburg

Björge Köhler, Birgit Schlüter und Dorothea Heintze

Mit dem Gröninger Hof entsteht im Herzen der Hamburger Altstadt ein Modellprojekt in vielerlei Hinsicht: Der nachhaltige Holzbau auf den Fundamenten eines alten Parkhauses zeigt auf, welche Herausforderungen bei der Transformation bestehender Gebäude auf uns zukommen und welche Komplexität eine Kreislaufwirtschaft im Bauen mit sich bringt. Der ursprüngliche Plan sah vor, etwa die Hälfte der Betonkonstruktion zu erhalten und rund 90 geförderte Wohneinheiten in das umgewidmete Parkhaus zu bauen. Untersuchungen der Bausubstanz brachten die

**Die Orte generieren mehr soziale als finanzielle Rendite. Eine Stadttrendite, von der im Idealfall das ganze Quartier profitiert.**

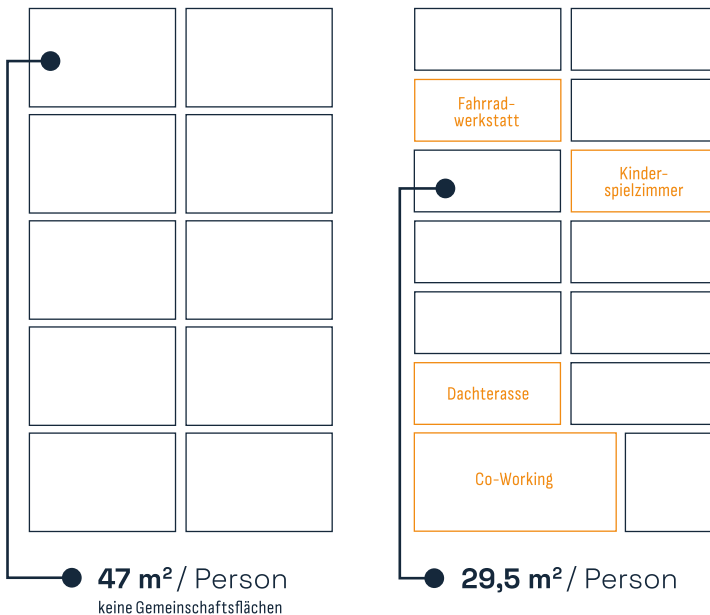
ernüchternde Wahrheit ans Licht: Jahrzehnte lang hinterließen parkende Autos Chloride im Parkhaus. Marode Bausubstanz ist die Folge und führt zur bitteren Entscheidung, nahezu alle oberirdischen Bauteile abzutragen. Doch allein der Erhalt von Bodenplatte, Fundamenten und Kellerwänden spart 42 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen, die ein konventioneller Neubau verursachen würde. Unser Fazit: Das Ringen um jedem Kubikmeter Beton und jede Tonne graue Energie ist ökologisch lohnend.

**42%** Einsparung der  
CO<sub>2</sub> Emissionen

durch den Erhalt von Bodenplatte, Fundament und Kellerwände gegenüber einem konventionellen Neubau.

Zugleich wird der Gröninger Hof ein bunter Stadtbaustein, mit dem Vielfalt, Mischnutzung, kurze Wege, und spielende Kinder in die heute teils leblose Innenstadt kommen. Neben Woh-

nungsbau in den Obergeschossen ist ein aktives Erdgeschoss mit Räumen für Gastronomie, Gewerbe, Kultur und nicht zuletzt eine Werkstatt für die Nachbarschaft geplant. Die Idee dahinter: Das Quartier anreichern mit neuen Nutzungen und Qualitäten. Urbanes Leben braucht hybride Orte, die verschiedene Nutzungen überraschend und neu miteinander verknüpfen und Freiräume für Unerwartetes bereithalten. Solch hybride Orte bedürfen besonderer Aufmerksamkeit und Förderung. Denn sie generieren am Ende wahrscheinlich mehr soziale als finanzielle Rendite – man könnte von einer „Stadtrendite“ sprechen, von der im Idealfall das ganze Quartier profitiert.



Die geplante Wohnfläche pro Kopf liegt im Gröninger Hof deutlich unter dem bundesdeutschen Durchschnitt. Statt großer Wohnungen soll es kleinere Wohneinheiten und umfangreiche gemeinschaftlich genutzte Flächen wie eine Fahrradwerkstatt, Gästewohnungen oder eine Dachterrasse geben.

Nicht zuletzt baut die eingetragene Genossenschaft kompakt. Während Großstädte mit dem Bau neuer Wohnungen kaum hinterherkommen, wird die eigentliche Ursache – der immer weiter ansteigende Wohnflächenverbrauch – wenig thematisiert. Während der deutsche Durchschnitt bei rund 47 Quadratmeter pro Person liegt, wohnen die Menschen im Gröninger Hof zukünftig auf im Schnitt 29,5 Quadratmetern, inklusive gemeinschaft-

lich genutzter Flächen. Trotzdem sprechen sie nicht von Knappheit, sondern einem Gewinn an Qualitäten. Wie soll das gelingen? Der Schlüssel sind Hybridflächen: Jede Mietpartei tritt zirka acht Prozent ihrer Wohnfläche an die Gemeinschaft ab. Aus diesem Flächenpool entstehen Gemeinschaftsflächen wie ein Raum für

## Sparsamkeit im Umgang mit Flächen ermöglicht Luxus an anderer Stelle.



Co-Working, ein Kinderspielzimmer, eine Fahrradwerkstatt, Gästewohnungen und eine Sauna auf der Dachterrasse. Räume wie das Gästezimmer oder auch der Waschmaschinenplatz werden konsequent aus den privaten Wohnungen ausgegliedert und gemeinsam genutzt. Das Ergebnis ist ein großer Gewinn: Sparsamkeit und ein suffizienter Umgang mit Flächen auf der einen Seite ermöglichen neue Spielräume und den ein oder anderen Luxus auf der anderen Seite.

**Björge Köhler** hat Architektur studiert und gestaltet beruflich Planungsprozesse und Stadtentwicklungskonzepte. Als Vorstand der Gröninger Hof eG setzt er die Ziele und Strategien für die Stadt der Zukunft in die Tat um.

**Birgit Schlüter** fühlt sich berufen die sozial-ökologische Transformation zu gestalten. In dem Projekt der Gröninger Hof eG sieht die geschäftsführende Vorstandin vielfältige Gestaltungsaspekte einer sozial-ökologische Transformation.

**Dorothea Heintze** schreibt als Journalistin über Stadtpolitik und Transformationsprozesse. Sie begleitet den Gröninger Hof eG ehrenamtlich in der Pressearbeit und war dort viereinhalb Jahre Vorständin.

# Genug ist ziemlich komplex. Fünf Vorschläge für Prinzipien suffizienter Planung

Felix Rebers

Im stadtplanerischen Diskurs sind viele suffiziente Lösungen auf dem Tisch und bereits zahlreiche gute Beispiele umgesetzt. Die angewandten Maßnahmen reichen von der Stadt der kurzen Wege, die ohne emissionsreichen Individualverkehr auskommt bis hin zu Schwammstadtmaßnahmen, die unsere Städte klimaaktiv machen und das Mikroklima positiv beeinflussen. Kreative Nachverdichtungsprojekte in Holzbauweise fügen sich in zirkuläre Stadtentwürfe ein, die Bestandsgebäude als wertvolle Ressource erhalten, sanieren, umnutzen und weiterbauen. Die gebaute Umwelt bildet dabei die Voraussetzung für gesellschaftliche Diversifizierung, Klimaanpassung, lässt Räume für unterschiedliche Lebensstile und Bedürfnisse entstehen und reagiert auf Herausforderungen des demografischen Wandels und der sich verändernden Arbeitswelt. Dabei wird nicht nur räumlich gedacht, sondern auch die zeitliche Überlagerung von Nutzungen berücksichtigt. Wir brauchen also keine neuen Ideen, sondern neue Wettbewerbsjurys, passendere bau- und planungsrechtliche Bedingungen, kommunale und politische Steuerung und kulturellen Wandel.

Denn auf der anderen Seite werden noch immer zu leichtfertig Baugebiete auf der grünen Wiese ausgewiesen. Das Einfamilienhaus ist in der breiten Bevölkerung noch immer stark nachgefragt und die damit verbundene Eigentumsbindung führt häufig zu einem steigenden individuellen Flächenverbrauch, da die Eltern ihre Häuser auch dann noch bewohnen, wenn die Kinder bereits ausgezogen sind. Auf der anderen Seite erschweren veraltete Stellplatzschlüssel, Anforderungen an Schall- und Brandschutz oder Umbauordnung häufig das Umsetzen innovativerer Konzepte. Und das, obwohl neue Qualitätsansprüche bereits zunehmend in Planungswettbewerben formuliert werden. Die Ergebnisse dieser Wettbewerbe werden den Ansprüchen jedoch oft nicht gerecht, da entweder die Wettbewerbsjurys schon die

drängenden Klima- und Nachhaltigkeitsthemen nicht angemessen bewerten und priorisieren oder in der Folge ein ganzes Bündel an Hemmnissen in Politik, Baurecht, Kultur oder Nutzerakzeptanz die Planung und Umsetzung der Konzepte erschweren.

Die neue Schlüsselkompetenz zeitgenössischer Planender ist der Umgang mit Komplexität. Schnelllebigkeit, Krisen und kontinuierlicher Wandel prägen unsere Zeit. Das erfordert elastische Konzepte und die Integration vielfältiger Ansprüche in die Planung, damit diese nachhaltig wird. Wer sich auf Komplexität einlässt und sie antizipiert, erhält die Chance, dass sich im Prozess Mehrwerte multiplizieren, Akteur\*innen frühzeitig eingebunden und Synergieeffekte aufgedeckt werden können oder Wandlungsfähigkeit bereits am Anfang mitkonzipiert werden kann. Das ist die Voraussetzung dafür das weniger nicht nur genug, sondern sogar besser ist.

## Fünf Prinzipien suffizienter Stadtplanung

### Komplexität antizipieren

Ein kleinteiliges Verständnis des Ist-Zustandes entwickeln; der Permanenz der planerischen Entscheidungen bewusst werden. Auch immaterielles, wie kulturelle, gesellschaftliche, oder Genderaspekte auf Augenhöhe behandeln, auch wenn sich diese nicht in Excel-Tabellen abbilden lassen. Auf manche Fragen gibt es keine einfachen Antworten.

### Den Schluss zuerst denken

Vom Betrieb herdenken. Wichtige Akteur\*innen früh zusammenbringen, um Synergieeffekte aufzudecken und den End-of-Life Aspekt in allen Systemen mitdenken.

### Frontloading

Möglichst viele Themen früh im Planungsprozess angehen. Kluge Entscheidungen multiplizieren ihre Mehrwerte im fortschreitenden Planungsprozess.

### Plastizität entwerfen

Wandlungsfähigkeit mitkonzipieren, das heißt zum Beispiel auch Schrumpfung mitberücksichtigen oder Leerstellen zulassen.

### Rahmenbedingungen kritisch hinterfragen

Ist das Geforderte wirklich nötig, um die gewünschten Ziele zu erreichen? Geht es auch mit weniger?

**Felix Rebers** ist Architekt und assoziierter Partner von CITYFÖRSTER architecture + urbanism und verantwortlich für den Bereich strategische Unternehmensentwicklung am Standort Hannover.

# (Stadt-)Klima und Gesundheit

Dirk Gansefort

Die Weltgesundheitsorganisation bezeichnet die Klimakrise als die größte Gesundheitsbedrohung für die Menschheit. Die Zunahme von Extremwetterereignissen und Hitzeperioden sind für Menschen dort zu spüren, wo sie wohnen, arbeiten, lernen oder spielen. Entsprechend sind klimabezogene gesundheitsschädliche Auswirkungen auch in der Stadt- und Quartiersentwicklung konsequent zu berücksichtigen.

Den Ausgaben für eine suffiziente Planung und Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung stehen gleichzeitig gesundheitsbezogenen Mehrgewinne, sogenannten Co-Benefits, gegenüber. Eine aktuelle Übersichtsstudie aus den USA zeigt, dass durch Klimaanpassungsmaßnahmen im urbanen Raum deutlich messbare gesundheitsbezogene Co-Benefits entstehen:

## **Wohnortnahe Grünflächen haben einen positiven Einfluss auf das körperliche Stressempfinden, auf Herzerkrankungen und die psychische Gesundheit.**

Durch die Verbesserung der Luftqualität, beispielsweise durch eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs, lassen sich die Häufigkeiten von Lungen- oder Herzerkrankungen verringern. Bei gleichzeitigem Anstieg von körperlicher Aktivität durch Rad- und Fußverkehr lassen sich Gesundheitsgewinne bei Herzerkrankungen, Brust- und Darmkrebs oder Diabetes erzielen. Und auch die Reduktion von Umgebungslärm hat einen positiven Einfluss auf die Gesundheit. Zusätzlich hat eine Erhöhung von wohnortnahen Grünflächen einen positiven Einfluss auf das körperliche Stressempfinden, auf Herzerkrankungen und die psychische Gesundheit. Suffizienz in der Stadtplanung kann also neben der ökologischen Wirkung zahlreiche Co-Benefits in den Bereichen Gesundheit, Gemeinschaft und Teilhabe sowie Wirtschaftlichkeit aufweisen.

## Öffentliche Infrastrukturen beeinflussen das Wohlergehen

Der urbane Raum nimmt dabei eine Schlüsselrolle ein: Städte haben einen hohen Anteil am weltweiten Ausstoß von Treibhausgasen und über die Hälfte der Weltbevölkerung lebt in Städten, in Deutschland sind es fast 78 Prozent. Hier liegt ein großes Potential zum Klimaschutz und gleichzeitig zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität. Suffizienzorientierte Maßnahmen der Stadtentwicklung sollten dabei integriert, das heißt, fachbereichs- beziehungsweise ressortübergreifend sowie gemeinsam mit den Bewohner\*innen im Rahmen partizipativer Prozesse geplant und umgesetzt werden. Der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) hat dabei eine wichtige Rolle. So sollten beispielweise Verkehrs- und Stadtentwicklungsmaßnahmen mit einer Gesundheitsfolgenabschätzung für die Bevölkerung begleitet werden, um sozial-räumliche Auswirkungen auf die Gesundheit möglichst zu reduzieren. Hier bietet sich konzeptionell der health in all policies-Ansatz an, der Gesundheit nicht nur als Thema des Gesundheitssektors, sondern als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe versteht, die in allen Bereichen des öffentlichen Handelns gefördert werden sollte. Entsprechend müsste der ÖGD deutlich aktiver in Stadtentwicklungsmaßnahmen eingebunden und Kooperationsstrukturen für Gesundheit und Klimaschutz/-anpassung im Verwaltungshandeln aufgebaut werden. In der abschließenden Bewertung von suffizienzorientierten Maßnahmen sollten zudem Fragen von Klima- und Generationengerechtigkeit im Fokus stehen und alle Handlungen und Entscheidungen, die sich auf kommende Generationen auswirken, entsprechend überprüft werden.

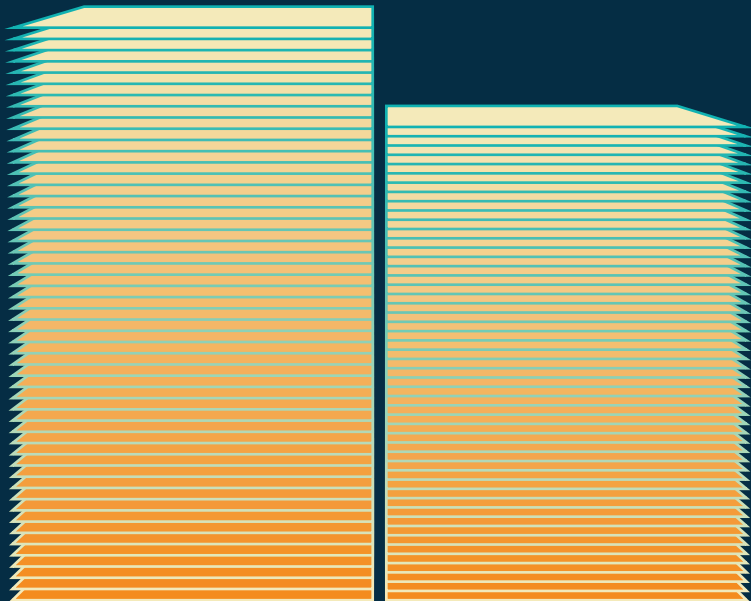
### Zum Weiterlesen:

Maria D. Castillo et al. (2021): [Quantifying the Health Benefits of Urban Climate Mitigation Actions](#). Current State of the Epidemiological Evidence and Application in Health Impact Assessments. Front. Sustain. Cities 3:768227.

Umweltbundesamt (2023): [Gemeinsam planen für eine gesunde Stadt. Empfehlungen für die Praxis](#). Dessau-Roßlau

**Dirk Gansefort** ist Gesundheitswissenschaftler und Fachreferent an der Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen Bremen e. V. Er beschäftigt sich dort u.a. mit dem Thema Gesundheit im Quartier.

# Gemeingut Boden



# Warum ist Privateigentum an Grund und Boden nicht nachhaltig?

Dirk Lühr

Der Sinn von Privateigentum in einer Marktwirtschaft ist, dass denjenigen Akteuren, die Aufwendungen aus der Produktion von Gütern und Dienstleistungen zu tragen haben, auch die Erträge hieraus zugewiesen werden. Das Narrativ: Die Kopplung von Erträgen und Kosten gewährleistet so den effizienten und sorgsamsten Umgang mit knappen Gütern und zugleich die Bedarfsdeckung. Steigt beispielsweise der Preis für E-Autos, führt die Aussicht auf höhere Gewinne zu Markteintritten. Durch die erhöhte Produktion würden am Ende wieder Preise wie Gewinne auf ein normales Niveau gedrückt, wenn durch die Mehrproduktion der Bedarf gesättigt ist. Doch gilt dies auch für den Boden?

**Die Unterschiede in den Mieten zwischen dem bayerischen Wald und München werden weniger durch die Kosten des Baus, sondern durch die Kosten des Bodens bestimmt. So rechnet sich der Neubau ohne Wohnraumförderung vielerorts nur noch für die oberen Preissegmente.**

## **Maßlose Gewinne für Wenige**

Eine Mehrproduktion von Boden kann nicht stattfinden, denn Boden ist unvermehrbar. Eine höhere Nachfrage führt daher einzig zu Wertsteigerungen in der Hand der Grundstückseigentümer\*innen. Dies gilt insbesondere für angespannte Märkte ohne Flächenreserven. Zudem: Obwohl Grundstückseigentümer\*innen die Erträge und Bodenzuwächse privat vereinnahmen können, findet die Inwertsetzung größtenteils durch die Allgemeinheit statt – die Infrastruktur wird vor allem über Steuermittel finanziert. Privateigentum an Grund und Boden entkoppelt also Nutzen und Kosten! Über die systematische Externalisierung der Kosten wirkt Boden im Privateigentum überdies als gigantische Umverteilungsmaschine, welche die soziale Ungleichheit verschärft.

## **Auf Kosten der Allgemeinheit**

Privateigentum sorgt im Zusammenspiel mit den marktwirtschaftlichen Kräften dafür, dass sich die effizientesten Nutzungen durchsetzen. Beim Boden würde dieses Prinzip jedoch bedeuten, dass Nutzungen mit hohen sozialen, aber geringen einzelwirtschaftlichen Erträgen, zum Beispiel eine Schule gegenüber einer zahlungskräftigen Versicherungsfiliale, immer den Kürzeren zieht. Dies gilt auch für Grünflächen, Frischluftschneisen, oder Wasserretentionsflächen, die für eine Adaption der Städte an den Klimawandel von besonderer Bedeutung sind. Aus diesem Grund bedarf es des Eingriffs in die Eigentumsrechte beispielsweise durch die Bauleitplanung.

**Obwohl Grundstückseigentümer\*innen die Erträge und Bodenzuwächse privat vereinnahmen können, findet die Inwertsetzung größtenteils durch die Allgemeinheit statt – die Infrastruktur wird vor allem über Steuermittel finanziert.**

Ähnlich verhält es sich bezüglich des Wohnraumes für einkommensschwache Schichten. Die Unterschiede in den Mieten zwischen dem bayerischen Wald und München werden weniger durch die Kosten des Baus, sondern durch die Kosten des Bodens bestimmt. So rechnet sich der Neubau ohne Wohnraumförderung vielerorts nur noch für die oberen Preissegmente. Angehörige der Polizei oder von Krankenhäusern – also Gruppen, welche die großen Städte erst am Laufen halten – können sie sich immer weniger leisten. Auch hier kann eine Beschneidung der Eigentumsrechte („sozialgerechte Bodennutzung“, Art. 1 Abs. 5 BauGB) dazu beitragen, dass Wohnen nicht von der Daseinsvorsorge zum Privileg mutiert. Sogar der Erzvater des Liberalismus, John Stuart Mill (1806–1873), kritisierte, dass ein Neugeborener sich in die Bodennutzung einkaufen muss, und ihm diese nicht qua Geburt zusteht. Übersetzt man Nachhaltigkeit mit „Enkeltauglichkeit“, wird die Problematik deutlich.

## **Zum Drang der Bodenspekulation**

Privateigentum an Boden stellt schließlich eine „Realloption“ dar: Käufer\*innen eines Grundstücks reservieren sich eine Baumöglichkeit, die sie künftig nutzen können, aber nicht müssen. Sie können auch einfach auf günstige Gelegenheiten warten. Der

Grundstückswert bildet daher nicht nur künftige Ertragserwartungen, sondern auch den ‚Wert des Warten Könnens‘ ab. Letzterer ist eine spekulative Preiskomponente, die bei absehbaren zukünftigen Bedarfen sehr hoch sein kann. Wollen Investor\*innen als Reaktion auf sich abzeichnende Bedarfe hingegen sofort bauen, ist die Möglichkeit des „Warten Könnens“ für sie wertlos. Dennoch müssen sie hierfür bezahlen. Damit sich das Projekt dann noch rechnet, muss stärker verdichtet werden, die Kosten des Bauens gesenkt und/oder die geforderten Mieten entsprechend erhöht werden. Der Wert des „Warten Könnens“ kann sogar ein richtiges Eigenleben entwickeln – im Extremfall entkoppelt sich der Bodenwert von den erzielbaren Grundstückserträgen. Die Bebauung wird dann unmöglich, es bleibt nur noch der Verkauf an spekulativ motivierte Akteure. Jüngere prominente Beispiele für solche Spekulationskarusselle sind der Eutritzsche Freiladebahnhof in Leipzig und das Holsten-Areal in Hamburg.

Privates Bodeneigentum kann also einerseits zu Überverdichtung führen, andererseits auch zu einer Unternutzung, trotz vorhandenem Bedarf. In beiden Fällen handelt es sich um Marktversagen. Kurz: Privates Bodeneigentum ist weder ökologisch noch effizient und schon gar nicht sozial. Es bedarf daher eines Paradigmenwechsels wie auch eines kulturellen Wandels: Boden muss als Gemeingut verstanden werden.

### **Zum Weiterlesen:**

Difu / vhw (Hrsg.) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030. [Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen](#). Berlin.

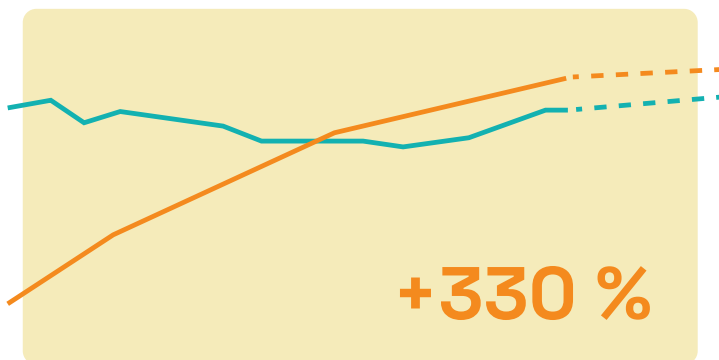
**Prof. Dr. Dirk Lühr** ist Wirtschaftswissenschaftler und Professor für Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier (Umwelt-Campus Birkenfeld). Er forscht zu Fragen der Bodenpolitik, der Eigentumsökonomik und steuerlichen Fragen. Unter anderem ist er Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung und des Oberen Gutachterausschusses für Grundstückswerte des Landes Rheinland-Pfalz.

# Flächendruck und kommunale Herausforderungen

Henning Brüggemann

Das Selbstverständnis der kommunalen Selbstverwaltung war über Jahrzehnte hinweg und ist es immer noch, Erwartungen der Menschen und Institutionen vor Ort durch wachsenden Naturverbrauch zu erfüllen. Das zeigt sich vor allem in der Wohnflächenentwicklung, der Entwicklung im KFZ-Bestand oder auch in der Entwicklung der Verkaufsfläche im Einzelhandel. In Flensburg ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 1945 und 2023 um 330 Prozent angestiegen, während die Bevölkerungsentwicklung in diesem Zeitraum nahezu konstant blieb.

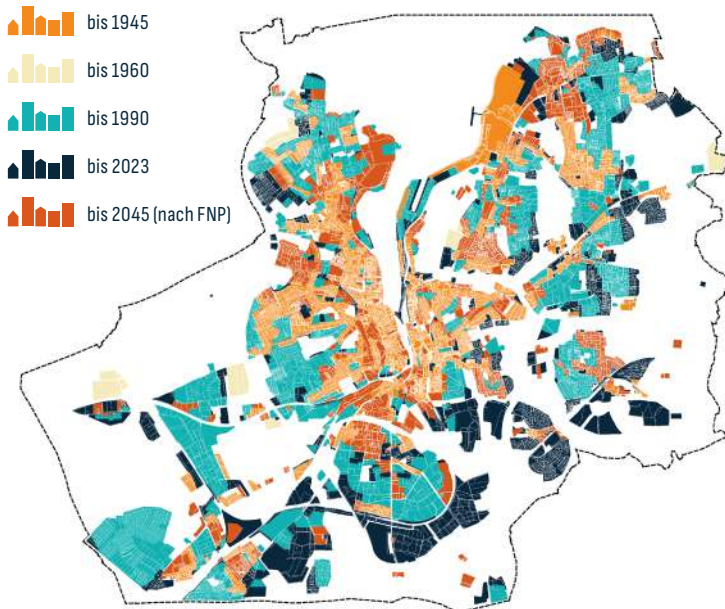
**In Flensburg ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 1945 und 2023 um 330 Prozent angestiegen, während die Bevölkerungsentwicklung in diesem Zeitraum nahezu konstant blieb.**



Siedlungsentwicklung (orange) und Bevölkerung (türkis) in Flensburg 1945–2023

Diese Entwicklung zahlt sich finanzwirtschaftlich aus. Die Gemeindefinanzierungsregularien belohnen sowohl das Wachstum an Einwohner\*innen und Gewerbebetrieben als auch die kommerzielle Nutzung von Grund und Boden in Form von Ein-

nahmen durch Grundstücksverkäufe und die Grundsteuer. Dieser Mechanismus kurbelt jedoch den Flächenverbrauch an, da Kommunen infolgedessen um solvente Einwohner\*innen und Gewerbebetriebe konkurrieren müssen. Die Bewahrung von Freiflächen und die Revitalisierung von Brachflächen zahlt sich in dieser Finanzlogik hingegen nicht aus.



Die Grafik zeigt die Siedlungsentwicklung Flensburgs in den Jahren von 1945 bis 2045 (Prognose). Nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche mehr als verdreifacht. Die Zahl der Einwohner\*innen ist dagegen annähernd konstant geblieben. Die weißen Flächen stehen für Verkehrs-, Wasser- und Grünflächen.

Kommunen geraten so in einen Teufelskreis aus Wachstumsdrang und zunehmender Flächenversiegelung. Konkret nahm in Flensburg die versiegelte Fläche von 1945 bis 1960 um 97,2 Prozent zu, bis 1990 erneut um 71,1 Prozent. Auch der aktuelle Entwurf des Flächennutzungsplanes der Stadt Flensburg stellt weitere mögliche Flächen zur Versiegelung dar. Allerdings – nicht zuletzt aufgrund von Flächenknappheit – handelt es sich um nur noch maximal 48 Hektar bis 2045. Dies entspricht einer Zunahme um 2,1 Prozent gegenüber 2023.

Immer deutlicher wird, dass diese Art der Gemeindefinanzierung an ihre Grenzen gerät. Fläche ist endlich und steht im bis-

her praktizierten Ausmaß nicht mehr zur Verfügung. Die Flächen-  
nutzung, unabhängig von der Art, wird somit erheblich teurer  
werden und Fragen der Flächenneuordnung konfliktreicher. Kurz:  
Der Flächendruck steigt.

Für das kommunale Finanzierungsmodell, welches auf  
Wachstum und Flächenversiegelung beruht, ergeben sich daraus  
einnahmeseitig erhebliche Herausforderungen, mit dem Risiko  
künftiger Haushaltsprobleme und der finanziellen Einschränkung  
der kommunalen Selbstverwaltung. Potenziert wird dieses Prob-  
lem durch die Verteuerung der Flächennutzung.

## Der Flächendruck steigt.

Vor dem Hintergrund bedarf es eines Umdenkens der bis-  
herigen kommunalen Finanzlogik und Stadtentwicklungspraxis,  
bei dem die Öffentliche Hand an Bedeutung gewinnt. Auf dem  
Liegenschaft- und Immobilienmarkt muss die Kommune eine  
exponiertere Rolle herausbilden. Dies impliziert auch haushalts-  
politische Schwerpunktsetzungen im Bereich aktiver Boden-  
politik. In der Konsequenz bedarf es zukünftig bewusster Ent-  
scheidungen sowohl bei der Flächennutzung wie auch – vor dem  
Hintergrund beschränkter finanzieller Möglichkeiten – bei der  
Haushaltsplanung.

### Zum Weiterlesen:

Stadt Flensburg (2021): [Wachstumstreiber und Suffizienzhindernisse auf kommu-  
naler Ebene – eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung rechtlicher  
Aspekte](#). Flensburg: Stadt Flensburg.

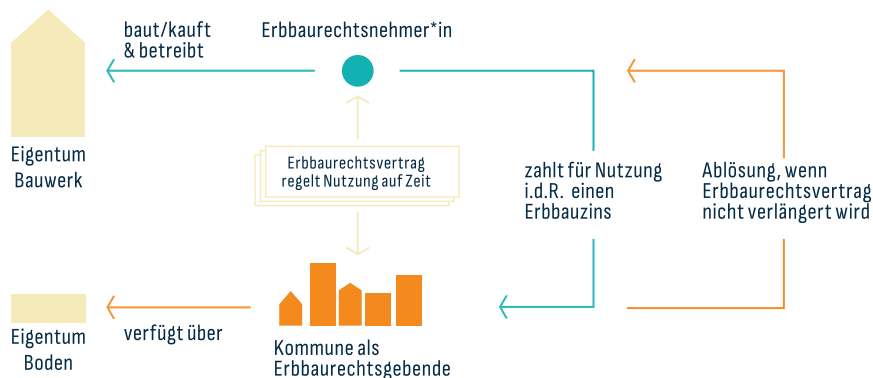
**Henning Brüggemann** ist seit 2007 Bürgermeister und Kämmerer der Stadt Flensburg.

# Genug Fläche. Das Erbbaurecht als Instrument nachhaltiger Stadtentwicklung

David J. Petersen

Das Erbbaurecht bietet eine ökonomisch interessante Alternative zum Grundstücksverkauf – sowohl für Grundstückbesitzende als auch für Hauseigentümer\*innen. Für die Kommunen eröffnet es darüber hinaus ein vielversprechendes Vergabe- und Steuerungsinstrument, mit dem sich der Zugriff auf Flächen langfristig gesichert und eine nachhaltige Stadtentwicklung unterstützt werden kann.

## Grundlagen: Die Anwendung des Erbbaurechts durch Kommunen



Das Erbbaurecht trennt das Eigentum am Grundstück vom Bauwerk. In der kommunalen Anwendung eröffnet es den Städten wichtige Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Das Grundprinzip des Erbbaurechts beruht auf einer Trennung des Eigentums am Boden vom Gebäude für einen festgelegten Zeitraum. Bei Wohnnutzung werden in der Regel durchschnittlich 90 Jahre angesetzt, bei gewerblicher Nutzung ist die Vertragslaufzeit meist deutlich kürzer. Im kommunalen Anwendungsfall verbleibt das Grundstück im Eigentum der Stadt/Gemeinde (Erbbaurechtsgebende). Sie schließt mit einem privatrechtlichen Akteur (Erbbaurechtsnehmende) einen Erbbaurechtsvertrag und räumt diesem ein Nutzungsrecht zum Betrieb eines Bauwerks auf oder unter der Oberfläche des Grundstücks ein. Dies ist häufig mit der Errichtung eines Gebäudes verbunden. Als Entgelt für diese Nutzung wird in der Regel ein Erbbauzins vereinbart. Bei Beendigung des Vertragsverhältnisses

wird der Wert des Bauwerks ermittelt und muss von der Kommune abgelöst werden. Das Erbbaurecht ist ein eigentumsgleiches Recht und wird daher im Grundbuch des Grundstückseigentümers an erster Rangstelle eingetragen. Zusätzlich wird ein Erbbaugrundbuch angelegt. Grundsätzlich können Erbbaurechte während der Laufzeit vom Erbbaurechtsnehmenden weiterverkauft, verschenkt, aufgeteilt, belastet oder vererbt werden. Einschränkungen und Abweichungen hiervon sowie besondere Bestimmungen und

### **Ein Erbbaurechtsvertrag räumt ein Nutzungsrecht zum Betrieb eines Bauwerks auf oder unter der Oberfläche eines Grundstücks ein.**

Vereinbarungen können vertraglich vereinbart werden. Ebenso ist es möglich, bestimmte Ziele hinsichtlich der Art der Nutzung, der Ausrichtung der Bewirtschaftung oder der Bebauung festzulegen. Darüber hinaus kann die Kommune mit dem Erbbaurecht auch soziale und ökologische Gestaltungsziele verfolgen. Im Zusammenspiel mit einer vorgeschalteten Konzeptvergabe können beispielsweise strukturelle Effekte des Wohnungsmarktes direkt adressiert werden. Wohnungsbezogen kann zum Beispiel ein Angebot an kleineren und preisgünstigen Wohnungen vereinbart werden. Rechtlich wäre es auch möglich, preisgünstige und bezahlbare Mieten vertraglich festzuschreiben und sogar für die gesamte Vertragslaufzeit zu sichern. Dies eröffnet einen entscheidenden Vorteil, da die Sozialbindung im Rahmen der derzeitigen sozialen Wohnraumförderung – je nach Bundesland und Förderung – nach 10 bis 40 Jahren ausläuft. Das Erbbaurecht könnte damit auch einen Ausweg aus dem Dilemma bieten, das derzeit in vielen Städten zu beobachten ist: Die Kommunen sind gezwungen immer wieder neue Sozialbindungen mit privaten Akteuren zu vereinbaren. In der Praxis bedeutet dies in der Regel den Neubau von Sozialwohnungen und ist mit erheblichen Kosten für die öffentliche Hand verbunden. Dieses Vorgehen ist nicht nur ökologisch, sondern auch sozialpolitisch fragwürdig, da trotz des hohen Bedarfs viel zu wenig Sozialwohnungen und kaum bezahlbarer Wohnraum geschaffen wird.

### **Rechtlich wäre es möglich, preisgünstige und bezahlbare Mieten vertraglich festzuschreiben und sogar über die gesamte Vertragslaufzeit abzusichern.**

Darüber hinaus ist eine Einflussnahme auf der Ebene der Haushalte denkbar, indem die Kommune soziale Innovationen wie gemeinschaftliches Wohnen und Sharing-Konzepte aktiv fördert und dafür sorgt, dass innerhalb planetarer Grenzen bedarfsgerecht gebaut wird.

Die Tabelle soll verdeutlichen, dass mit dem Erbbaurecht viele Möglichkeiten und teilweise auch unterschiedliche Erwartungen verbunden sind. Zwei Anmerkungen sind in diesem Zusammenhang besonders wichtig: Zum einen hängt vieles von der jeweiligen Ausgangssituation einer Kommune sowie der konkreten Ausrichtung und Einbettung in weitere Maßnahmen ab. So können beispielsweise Effekte wie die Dämpfung der Bodenpreise nur dann erzielt werden, wenn gleichzeitig eine nennenswerte kommunale

	<b>Nutzen für Kommunen</b>	<b>Herausforderungen</b>	<b>Nutzen für private Investor*innen</b>
<b>Liegenschaftsmanagement</b>	<p>Steuerelemente sichern langfristigen Flächenzugriff</p> <p>Schafft wichtige Voraussetzungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung</p>	<p>Aufbau nötiger Expertise, Personal und Verwaltungsstrukturen</p> <p>Faire Behandlung, Kommunikation auf Augenhöhe</p> <p>Transparente Verfahren, Verträge und Anforderungen</p>	<p>Belastbares, veräußerliches und vererbbares Nutzungsrecht</p>
<b>Finanzierung/ Stadttrendite</b>	<p>Nachhaltige Bodenpolitik statt limitiertem Verkauf von Grundstücken</p> <p>Bodenwertsteigerung verbleibt bei Kommune</p> <p>Langfristige, planbare Erbbauzinsen und/oder</p> <p>Stadttrendite-Ansätze wie Quartiersfonds, Initalkapital, Staffelung des Erbbauzinses für gemeinwohlorientierte Projekte o.ä.</p>	<p>Bietet keine kurzfristigen Einnahmen; Ausnahme: kapitalisierter Erbbauzins (birgt jedoch Spekulationsgefahr)</p> <p>Je nach Zinspolitik unterschiedliche Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt</p> <p>Derzeit (noch) erschwerte Beleihungsakzeptanz bei Banken</p> <p>Planungs- und Finanzierungsrisiken</p>	<p>Liquiditätsvorteil</p> <p>Geringere Investitions- und Finanzierungskosten vorteilhaft v.a. für eigenkapital-schwache Akteure und bei hohen Bodenpreisen</p>
<b>Boden in öffentlicher Hand</b>	<p>Erhalt des Bodens als Gemeingut</p> <p>Dämpfung der Bodenpreise</p> <p>Begrenzung der Bodenspekulation</p>	<p>Finanzielle Rückstellungen für die Ablösung bei Vertragsende oder für Entschädigungszahlungen bei Heimfall</p> <p>Volleigentum ist gegenwärtig oftmals lukrativer, allein durch Möglichkeit der Bodenwertabschöpfung</p>	<p>Unterstützung der Vermögensbildung</p> <p>Immobilien bleiben erschwinglich</p>
<b>Verpflichtung ggü Allgemeinwohl</b>	<p>Vereinbarung von Nutzungen und baulichen Maßnahmen</p> <p>Sicherung von Gemeinwohl- und Nachhaltigkeitszielen</p>	<p>Hohes Konfliktpotential bei Vertragsdetails und bei Erhöhung des Erbbauzinses</p> <p>Öffentliche Diskussion über zumutbare Regulation und Eingriffe in das Privateigentum</p>	<p>Flexible Vertragsgestaltung</p> <p>Angemessene Erfüllung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums</p>

In der Debatte um das Erbbaurecht werden verschiedene Vor- und Nachteile diskutiert. Die Tabelle listet wichtige Aspekte auf, um Potenziale und Herausforderungen aufzuzeigen.

Bodenvorratspolitik betrieben wird. Einzelne Instrumente wie das Erbbaurecht und die Konzeptvergabe mögen in der aktuellen Diskussion besonders sichtbar sein, in der Praxis bedarf es jedoch immer auch einer sinnvollen Verknüpfung mit stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen und weiteren bodenpolitischen Instrumenten (siehe Bausteine Ativer Bodenpolitik S.41). Zum anderen fehlt es in Deutschland bislang an einer konsequenten kommunalen Praxis, die solche Verknüpfungen herstellt und gleichzeitig auf Nachhaltigkeit ausgerichtet ist. Dies betrifft sowohl die Bodenpolitik im Allgemeinen als auch die Erbbau-rechtspraxis im Besonderen. Hier liegen derzeit noch große Potenziale brach.

## **Kommunale Ansätze in der Praxis – zum Status Quo**

Die Anwendung des Erbbaurechts in deutschen Kommunen ist nach wie vor ein Nischenprodukt, das zudem kaum wesentliche Innovationen erfahren hat. Das moderne Erbbaurecht in Deutschland geht dabei auf eine Verordnung aus dem Jahr 1919 zurück. In der Vergangenheit beschränkten sich Kommunen häufig darauf, alte Erbbaurechtsverträge weiter zu verwalten oder die Grundstücke zu veräußern. Der zunehmende Flächendruck hat jedoch dazu beigetragen, dass immer mehr Kommunen dieses Instrument in den letzten zehn Jahren wiederentdeckt haben. Inzwischen liegen auch erste Studien vor, die die Rolle und Anwendung des Erbbaurechts in Deutschland systematischer erfassen. Nach einer Studie des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung aus dem Jahr 2019 verwalten die Städte Wolfsburg und Lübeck mit jeweils rund 8.700 Erbbaurechten die mit Abstand meisten Erbbaurechte. Dies hat historische Gründe. In Wolfsburg beispielsweise wurde das Erbbaurecht nach dem Zweiten Weltkrieg von den Alliierten als Instrument eingesetzt, um schnell bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Es verweist auf verschiedene Entwicklungsstränge in der Anwendung dieses

**In Deutschland fehlt es bislang an einer konsequenten kommunalen Praxis, die Verknüpfungen mit stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen und weiteren bodenpolitischen Instrumenten herstellt und gleichzeitig auf Nachhaltigkeit ausgerichtet ist.**

Instrumentes.. In anderen deutschen Städten spielt das Erbbaurecht heute kaum (mehr) eine Rolle. Am ehesten findet es noch Anwendung bei Flächen für Sportanlagen und soziale Einrichtungen. Zum Vergleich: Die Klosterkammer Hannover gilt mit rund 16.700 Erbbaurechten als größte Erbbaurechtsgeberin in Deutschland. Sie wurde 1818 gegründet und ist heute eine Sonderbehörde des Landes Niedersachsen. Entstanden im Zuge von Reformation und Säkularisation, verwaltet sie ehemals kirchliches Vermögen. Die Erträge werden für

den Erhalt von Klöstern und Stiften sowie für die Denkmalpflege eingesetzt. Hier deutet sich ein weiterer Entwicklungsstrang an, bei dem vor allem auf den Erhalt von Grundvermögen abgezielt wird. Ein solches Modell findet sich auf kommunaler Ebene beispielsweise bei der Stadt Amsterdam, die rund 70% des Bodens besitzt und überwiegend in Erfpacht vergibt (in Definition und Funktion dem deutschen Erbbaurecht ähnlich). Bekanntlich führt dies aber nicht unbedingt zu bezahlbaren Mieten. Die Einnahmen werden stattdessen zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur genutzt und auf diesem Wege an die Bürger\*innen zurückverteilt.

Eine dritte Ausrichtung lässt sich mit dem politischen Ziel der Wohneigentumsförderung beschreiben. Damit soll auch Personen mit geringerem Einkommen und ohne großen Kapitalstock – insbesondere jungen Familien – die Bildung von Wohneigentum ermöglicht werden. Dieser Entwicklungsstrang ist stark vom kulturellen Leitbild des Eigenheims geprägt. So zeigt eine aktuelle Umfrage des Forums Baulandmanagement NRW, dass das Erbbaurecht vor allem im Einfamilienhaussegment Anwendung findet (72 Prozent; n = 38 Kommunen), gegenüber einem Anteil von 10 Prozent im Mehrfamilienhausbau und 5 Prozent im gewerblichen Bereich. Auch ein Blick auf die letzten zehn Jahre unterstreicht, dass die wenigen neuen Erbbaurechte für Wohnzwecke vorwiegend im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser ausgegeben wurden.

Dennoch ist derzeit eine interessante Dynamik zu beobachten: Immer mehr Kommunen sprechen sich für den verstärkten Einsatz von Erbbaurechten aus und fassen entsprechende politische Beschlüsse. Städte wie Frankfurt am Main, Leipzig und Hamburg wollen künftig sogar nur noch im Erbbaurecht vergeben. Der Verkauf von Grundstücken soll hier zur Ausnahme werden. Teilweise werden in Ansätzen auch erste Modelle erprobt, die bezahlbare und preisgünstige Mieten langfristig sichern sollen. Die Motive hierfür sind vielfältig. Ein wesentlicher Grund für den Bedeutungsgewinn ist, dass sich Kommunen vom Einsatz des Erbbaurechts vor allem eine langfristige Einflussnahme auf die Nutzung städtebaulicher Schlüsselgrundstücke sowie eine finanzielle Entlastung und Sicherung für soziale Infrastruktureinrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser und Sportanlagen versprechen. Darüber hinaus ist die Aussicht auf langfristige und regelmäßige Einnahmen ein zentrales Motiv wie auch die Dämpfung der Preisentwicklung auf die Bodenmärkte. Die Stärkung von Baugemeinschaften und gemeinwohlorientierten Immobilienakteuren und damit eine Einflussnahme auf die Logiken des Wohnungsmarktes ist dagegen für die befragten Kommunen bislang oft deutlich weniger relevant.

## **Erbaurecht nachhaltig ausrichten**

Damit wird deutlich, dass das Erbaurecht in Deutschland bislang vor allem für den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern genutzt wurde und hinter Motiven wie der Dämpfung der Bodenpreise häufig noch das nicht-nachhaltige Wachstumscredo des "Bauen, Bauen, Bauen" steht. Dies ist nicht nur ökologisch problematisch, sondern auch ökonomisch ein verschenktes Potenzial, denn im Segment der Mehrfamilienhäuser könnten mit dem Erbaurecht ganz andere Vorteile aktiviert werden. Eine Neuausrichtung des Instruments ist daher erforderlich. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass der Bedarf neu überdacht wird: Wo wird gebaut? Für wen? Was und wie wird gebaut? Inwieweit könnte dies auch anders realisiert werden? Eine Anwendung im Bestand muss verstärkt und priorisiert werden. Dies könnte auch mit dem strategischen Rückkauf von Flächen und der Rekommunalisierung von Boden verbunden werden. Dabei geht es ausdrücklich nicht um klassische Vermögensbildung, sondern um die Fähigkeit einer Kommune, eine nachhaltige Stadt für alle gestalten zu können. Die Kommune sollte sich also vielmehr als aktive Gestalterin der Stadt und Hüterin des Gemeinwohls im Hinblick auf planetarische Grenzen und soziale Grundlagen verstehen. Damit verbunden sind durchaus kontroverse stadtpolitische Debatten, etwa zur Rolle der Immobilienwirtschaft, zur Frage der Stärkung gemeinwohlorientierter Akteure und Logiken sowie zur Zumutbarkeit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums.

**Es geht nicht um klassische Vermögensbildung, sondern um die Fähigkeit einer Kommune, eine nachhaltige Stadt für alle gestalten zu können.**

Dies erfordert einen Paradigmenwandel: Boden muss als ein Gemeingut verstanden werden. Auf kommunaler Ebene braucht es ein übergreifendes Bewusstsein für die zentrale Rolle der endlichen Ressource Boden. Auf Bundes- und Landesebene müssen Voraussetzungen geschaffen werden, die die Kommunen nicht weiter unter Wachstums- und Entwicklungsdruck setzen. Zuweisungen an Kommunen und Fördermittel sollten wachstumsunabhängige Logiken fördern, die Schaffung und Sicherung konkreter Qualitäten sollte im Mittelpunkt stehen. Instrumente wie die Konzeptvergabe zeigen bereits heute, was das bedeuten kann. Es braucht aber auch mehr Experimentierräume, in denen neue und innovative Erbaurechtsmodelle in der Praxis erprobt werden können. Zum Beispiel mit der Einrichtung von Boden- oder Quartiersfonds, in die die Erbbauzinseinnahmen direkt und langfristig fließen. Oder Konzepte wie das ‚Initialkapitalprinzip‘, bei dem die Kommune keine Erbbauzinsen erhebt, solange eine gemeinnützige Ausrichtung des Projektes gegeben ist.

Die Herausforderungen für Kommunen sind nach wie vor immens, zumal die Wiederentdeckung dieses Instruments vielerorts aus der Not geboren ist. Dies schränkt die Handlungsspielräume zusätzlich ein. Für die Kommunen gilt es daher, ihre tatsächlichen Handlungsspielräume aktiv auszuloten und kontinuierlich zu erweitern. Unabhängig davon, ob die kommunale Handlungsfähigkeit oder marktgerechte Erbbaurechte im Vordergrund der Diskussion stehen, ist insgesamt eine konsequente Ausrichtung des Erbbaurechts an Gemeinwohl- und Nachhaltigkeitszielen erforderlich. In jedem Fall sind innovative Erbbaurechtsmodelle gefragt. Eine primär monetäre Renditeorientierung steht dem entgegen. Notwendig ist daher auch ein breiteres ökonomisches Verständnis von Rentabilität – genauer: einer Stadttrendite jenseits eines rein finanzbuchhalterischen Verständnisses. Denn eine Stadt mit bezahlbaren Mieten und bedarfsgerechtem Wohnraum muss nicht ständig neu bauen (lassen) und produziert gleichzeitig weniger Armut und Prekarität. Das Ergebnis könnte nicht nur eine hohe Lebensqualität für das Leben in der Stadt sein, sondern auch weniger Verwaltungsaufwand und weniger Bedarf an Sozialtransfers und Subventionen. Diese könnten im Gegenzug zielgerichteter eingesetzt werden.

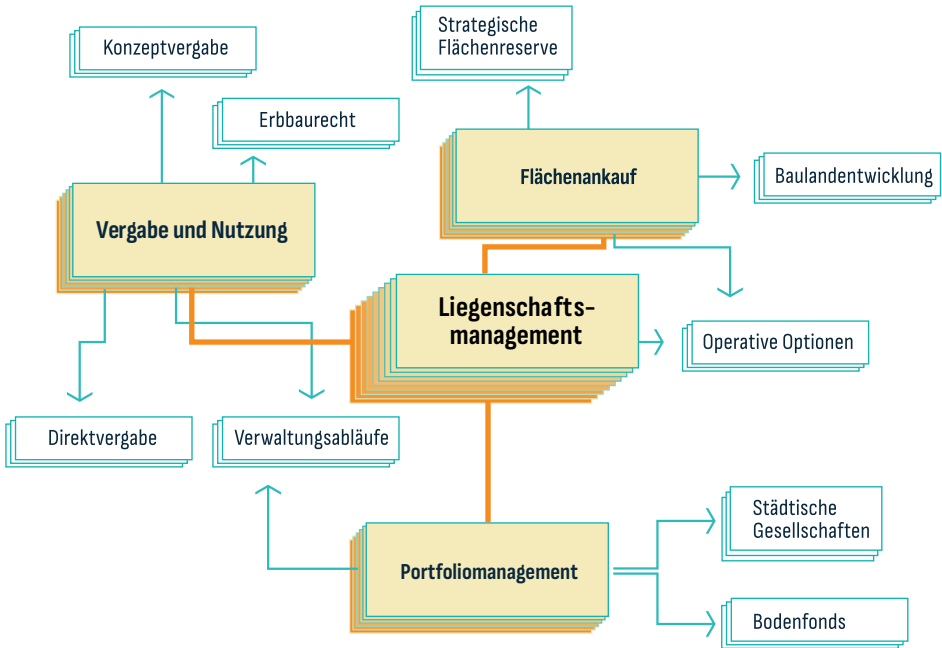
**Es sind innovative Erbbaurechtsmodelle gefragt, die konsequent an Gemeinwohl- und Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet sind.**

Das Erbbaurecht ist also nicht per se nachhaltig und wirkt auch nicht automatisch im Sinne einer suffizienzorientierten Stadtentwicklung. Es kann aber wichtige Voraussetzungen dafür schaffen. Voraussetzung dafür ist, dass Politik und Stadtverwaltung den Mut und die Kreativität aufbringen, neue Erbbaurechtsmodelle zu erproben und bodenpolitische Entscheidungen mit kommunalen Nachhaltigkeits- und Klimaschutzstrategien verknüpfen. Dazu braucht es aber auch Transparenz und einen aktiven Austausch mit den Bürger\*innen sowie Forschung, die konkrete Leerstellen und Herausforderungen begleitend untersucht.

## **Aktive Bodenpolitik**

Unter aktiver Bodenpolitik werden verschiedene Maßnahmen verstanden, die der Kommune einen langfristigen Zugriff auf Grund und Boden sowie ein effizientes und effektives Flächenmanagement ermöglichen. Dies wird als wichtige Voraussetzung für eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge und eine gute öffentliche Infrastruktur und Nahversorgung gesehen. Es soll aber auch der Bodenspekulation und sozialen Verwerfungen auf dem Wohnungsmarkt entgegenwirken. Das Erbbaurecht ist dabei nur ein Baustein in einem umfangreichen Instrumentenkasten. Entscheidend ist, dass die Kommune ein

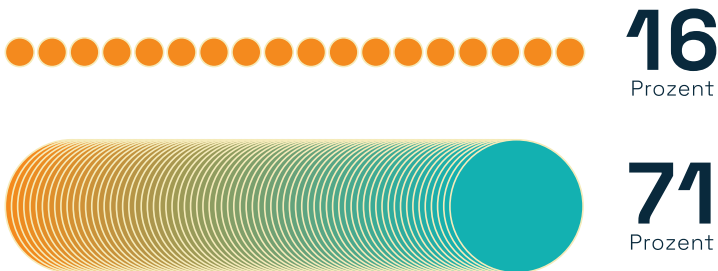
modernes Liegenschaftsmanagement betreibt. Dies beginnt beim Monitoring (beispielsweise durch Baulücken-, Leerstands- und Obsoleszenz-Kataster) über die Steuerung durch Vergabe- und Planungsinstrumente bis hin zum strategischen Flächenankauf und der Verwaltung des aufgebauten kommunalen Flächenvermögens in Bodenfonds (siehe Abb. Bausteine einer aktiven Bodenpolitik).



Bausteine einer aktiven Bodenpolitik, Quelle: Adrian et al. 2021.

Gerade in den letzten Jahren hat die Bedeutung und Aufmerksamkeit für dieses Thema in den Kommunen deutlich zugenommen. Denn in vielen Städten ist ein zunehmender Flächendruck spürbar, der einerseits durch Flächenknappheit und andererseits durch Entwicklungsdruck gekennzeichnet ist. Die kommunalen Handlungsspielräume schrumpfen also nicht nur aufgrund angespannter Haushaltslagen, sondern auch, weil der Boden als zentrale Ressource der Stadtentwicklung zunehmend erschöpft ist. In einer Kommunalbefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) aus dem Jahr 2020 gaben 71 Prozent von rund 300 befragten Kommunen an, dass es ihnen an eigenen Flächen mangle. 16 Prozent sprachen sogar davon, dass sie über keine kommunalen

In einer Kommunalbefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik aus dem Jahr 2020 gaben **71 Prozent** von rund 300 befragten Kommunen an, dass es ihnen an eigenen Flächen mangle. **16 Prozent** sprachen sogar davon, dass sie über keine kommunalen Flächen (mehr) verfügen.



Flächen (mehr) verfügen. Die Gründe hierfür werden zum einen in einem geringen Entwicklungsbedarf in der jüngeren Vergangenheit gesehen, zum anderen wurde der Verkauf von Grundstücken zeitweise als Mittel der kommunalen Haushaltssanierung eingesetzt. Generell wird der Verkauf auch zur Gegenfinanzierung der Entwicklung von Baugebieten favorisiert. Angesichts der Endlichkeit der Ressource Boden und steigender Bau- und Bodenpreise stößt dieser Ansatz jedoch zunehmend an seine Grenzen. Wenn Kommunen nicht mehr (ausreichend) über eigene Flächen verfügen, führt dies in der Regel zu erheblichen Schwierigkeiten und Konflikten zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Beispielsweise wenn es darum geht, neue Bedarfe im Rahmen der Daseinsvorsorge zu decken (wie Kinderbetreuung, Feuerwehr) oder stadtentwicklungspolitische Ziele zu verfolgen (wie Klimaanpassungsmaßnahmen, nachhaltige Mobilität) sowie allgemein sozial-ökologischen Notwendigkeiten gerecht zu werden (wie bezahlbarer Wohnraum bei gleichzeitiger Senkung des Ressourcenverbrauchs). Die Durchsetzung kommunaler und insbesondere gemeinwohlorientierter Ziele auf Flächen privater Akteure ist in der Regel deutlich schwieriger, langwieriger und zudem häufig kaum langfristig zu sichern. Nicht selten müssen Kommunen deutlich mehr Geld in die Hand nehmen, um Flächen zu erwerben oder stehen gegenüber privaten Bauverantwortlichen unter Druck, Abstriche bei Nachhaltigkeitsstandards zu machen, um eine Fläche entwickelt zu bekommen. Hinzu kommt, dass die aktuellen Preissteigerungen im Bausektor die Finanzierbarkeit von Projekten ohnehin gefährden. Dieses Dilemma zeigt sich derzeit eindrucksvoll auf dem Wohnungsmarkt:

Steigende Preise und mangelnde Flächenverfügbarkeit gefährden nicht nur den Wohnungsneubau, sondern auch bezahlbare Mieten beziehungsweise machen preisgünstige Mieten teils sogar unmöglich. Diese Problematik betrifft nicht nur prosperierende Großstädte, sondern ist allgemein zu beobachten. In der Folge ist der Staat zunehmend gezwungen, die Neubauförderung zu erhöhen und notwendigerweise auch Sozialtransfers auszuweiten und die Ausgaben dafür zu erhöhen, um zumindest die schlimmsten sozialen Verwerfungen abzufedern. Gleichzeitig zeigt sich schon jetzt, dass all diese Bemühungen eher einem Tropfen auf den heißen Stein gleichen.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass das Bewusstsein für eine aktive Bodenpolitik in den Kommunen gestiegen ist. 69 Prozent der antwortenden Kommunen verstehen kommunale Liegenschaftspolitik explizit als Instrument der Stadtentwicklung. Insbesondere in den letzten zehn Jahren ist ein verstärktes Engagement festzustellen, wobei die Ausrichtung und Schwerpunktsetzung unterschiedlich ausfällt. Entscheidend ist aber auch hier, ob es gelingt, die zentralen Ziele zu verändern. Statt der bloßen Mobilisierung von Bauland und der Steigerung der Neubautätigkeit sollte die Sorge um den Bestand in den Fokus rücken. Das heißt, Bestandspotenziale in der Stadt frühzeitig zu erfassen und diese aktiviert und ertüchtigt zu bekommen. Erst dann eröffnet eine aktive Bodenpolitik auch tatsächlich sozial-ökologisch tragfähige Lösungsansätze.

### **Zum Weiterlesen:**

Einen guten Überblick bietet die Broschüre [“Aktive Bodenpolitik - Fundament der Stadtentwicklung”](#) des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) von Adrian et al. (2021). Darüber hinaus finden sich in den [Forderungen 2.0](#) des Netzwerks Immobilien zahlreiche Vorschläge für eine Stadtentwicklung, die die Bedingungen für eine gemeinwohlorientierte Immobilienwirtschaft verbessert.

### **Handreichungen (Auswahl):**

Bernhard Fallert et al. (2022): [Der Einsatz des Erbbaurechts aus kommunaler Perspektive \(Arbeitshilfe\)](#). Forum Baulandmanagement NRW. Dortmund.

Daniela Brahm / Les Schliesser (2014): [Wie funktioniert das Erbbaurecht. “Die Trennung von Gebäude und Boden” oder “Eigentum auf Zeit”](#). Berlin: ExRotaprint.

### **Studien (Auswahl):**

Barthauer et al. (2020): [Erbbaurechte im Wohnungsmarkt. Die Perspektive der Erbbaurechtsgeber und die der Investoren](#). Deutscher Erbbaurechtsverband. Berlin.

Deutscher Verband (2019): [Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau?](#) Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht. Berlin : BMI / BBSR.

**David J. Petersen** ist Sozioökonom und derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Abteilung für Plurale Ökonomik der Europa-Universität Flensburg. Im Rahmen des Projekts EHSS II forschte er am Norbert Elias Center zu suffizienzorientierter Stadtentwicklung und den Implikationen einer nachhaltigen Bodenpolitik. Bei Economists for Future e.V. engagiert er sich für eine zukunftsfähige Ökonomie.

# Wie Erbbaurechte den Weg für Gemeinwohl in Stadtteilen ebnen: Das Initialkapital-Prinzip

Lisa Hahn und Mona Gennies

Die unabhängige gemeinnütze Montag Stiftung Urbane Räume engagiert sich für sozial ausgewogene, inklusive und chancengerechte Stadtteilentwicklung. Orientiert an der Neuen Leipzig-Charta entwickelt Sie Projekte, die das Zusammenleben in Quartieren und Nachbarschaften verbessern. Mit dem Initialkapital-Prinzip ermöglicht die Stiftung Investitionen in Immobilien, „deren Rendite das Gemeinwohl ist“. Lisa Hahn und Mona Gennies erläutern, was es damit auf sich hat.

## Was ist das Initialkapital-Prinzip?

Die Montag Stiftung Urbane Räume entwickelt mit Nachbar\*innen, kommunalen Mitarbeiter\*innen, zivilgesellschaftlichen Initiativen, Architekt\*innen, Handwerker\*innen und Bestandmieter\*innen Grundstücke und Gebäude nach dem Initialkapital-Prinzip: Gemeinnützige Projektgesellschaften vor Ort sanieren mit Eigenkapital der Stiftungsgruppe und Fremdkapital Immobilien. Leerstehende Räume werden samt ihrer grauen Energie neu genutzt. Die Projekte sind langfristig wirtschaftlich tragfähig: Das Eigenkapital verbleibt im Projekt. Die Einnahmen aus der Vermietung refinanzieren das Fremdkapital und erwirken einen Überschuss für den Stadtteil. Die Projekte knüpfen an bereits bestehende soziale Strukturen und vorhandenes Engagement in der Nachbarschaft an – und öffnen Räume für weitere gemeinsame Aktivitäten. So stehen Geld, Raum und Engagement für das Gemeinwohl zur Verfügung und es eröffnen sich für alle Menschen im Stadtteil bessere Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe, Bildung und Lebenszufriedenheit.



In Krefeld hat die Montag Stiftung 2013 eine alte Samtweberei im Erbbau-recht erworben. Auf der Basis von günstigen Mieten und durch viel Eigeninitiative der Mieter\*innen entstand ein lebendiger Ort, der sich beständig weiterentwickelt. Auf die Erhebung des Erb-bauzins wird von der Stadt verzichtet, solange die Urbane Nachbarschaft Samtweberei gemeinnützig arbeitet.

© Montag Stiftung Urbane Räume, Foto: Marcel Rotzinger

## Wie sehen Beispielprojekte nach dem Initialkapital-Prinzip aus?

Eins von sechs Projekten ist die Nachbarschaft Samtweberei in Krefeld. Dort gibt es 27 Büros und 37 Mietwohnungen, die zu einem Drittel gefördert sind, sowie ein Nachbarschaftszimmer und eine große Shedhalle. Letztere nutzen Menschen aus dem Stadtteil zum Beispiel für Märkte, zum Sport machen und gemeinsames Werken. Überschüsse aus der Vermietung kommen der gemeinnützig vor Ort wirkenden NachbarschaftStiftung Samtweberviertel zugute.

**Gemeinnützige Projektgesellschaften vor Ort sanieren mit Eigenkapital der Stiftungsgruppe und Fremdkapital Immobilien. Leerstehende Räume werden saniert und samt ihrer grauen Energie neu genutzt.**

Ein anderes Beispiel ist die KoFabrik in Bochum: In einem sanierten Verwaltungsgebäude einer ehemaligen Eisenhütte befinden sich ein Café, Gewerbeeinheiten und die Quartiershalle. Der gemeinnützige Verein Quartiershalle in der KoFabrik e.V. koordiniert deren Nutzung.



Der Ausbau der ehemaligen „Eisenhütte“ zur KoFabrik und die Gestaltung der umliegenden Grünflächen soll dem ganzen Quartier dienen. © Montag Stiftung Urbane Räume, Foto: Simon Veith

## Welche Rolle spielen Erbbaurechte für die Projekte?

In den Projekten stellt die jeweilige Eigentümerin ihr Grundstück per Erbbaurechtsvertrag für gemeinwohlorientierte Zwecke zur Verfügung – und verzichtet auf die Erhebung des Erbbauzinses. Dieser Verzicht ist an die Bedingung geknüpft, dass die Erbbaurechtsnehmerin gemeinnützig ist. Trotz hoher Investitionskosten erwirtschaftet die gemeinnützige Projektgesellschaft durch diesen Verzicht das Eigenkapital der Stiftungsgruppe sowie aus der Vermietung Überschüsse für gemeinnützige Projekte in der direkten Nachbarschaft.

## Welche Rolle haben die Kommunen?

Die Projekte nach dem Initialkapital-Prinzip beleben die Stadtteile und schaffen neue Chancen auf Teilhabe für die Stadtteilbewohner\*innen. Dies kann nur gemeinsam mit den Kommunen gelingen. Kommunen können – wie es in der Nachbarschaft Samtweberei und der KoFabrik der Fall ist Grundstücke im Erbbaurecht zur Verfügung stellen und damit den Weg für Gemeinwohl in den Stadtteilen ebnen. Sie begleiten die Projekte zudem

von der frühesten Entwicklungsphase an, zum Beispiel durch:



### Zum Weiterlesen:

Montag Stiftung Urbane Räume: [Chancengerechte Stadtteilentwicklung](#). Bonn.

**Lisa Hahn** studierte Stadtgeographie in Frankfurt am Main und ist seit Mai 2021 Referentin für Gemeinwohl bei der Montag Stiftung Urbane Räume. Davor war sie in der kommunalen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in Frankfurt am Main tätig.

**Mona Gennies** ist Bauassessorin und studierte Stadt- und Regionalplanung in Kassel, Lissabon und Berlin. Sie ist seit Januar 2023 als Referentin für Gemeinwohl im Team der Montag Stiftung Urbane Räume tätig.

# „It's the land, stupid!“ Zur Relevanz der Bodenfrage für nachhaltige Stadtentwicklung

Hilmar von Lojewski

In vielen Städten haben sich die Immobilienpreise innerhalb von wenigen Jahren in einigen Stadtlagen vervielfacht. Der Anteil der Grundstückskosten an den Herstellungskosten einer Wohnung überschreitet in attraktiven Lagen bereits die 50 Prozent-Grenze. Zudem ist bei Investitionen über 10 Millionen Euro zu beobachten, dass das eingesetzte Kapital inzwischen zur Hälfte aus dem Ausland stammt. Hiermit geht eine Veränderung der Akteursstruktur einher: Tendenziell weg von der lokalen und bekannten Eigentümerin oder den lokal, regional oder national tätigen Bauwilligen und Investoren als langfristig orientierte institutionelle Anleger hin zu anonymen internationalen Kapitalgesellschaften wie Fonds und Anlegerkonsortien ohne lokale Bezüge. Die Wertschöpfung resultiert häufig nicht mehr aus der baulichen Nutzung der Immobilie, sondern aus dem Handel mit der Immobilie.

## **Bodenmärkte erschweren integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung**

Für Städte hat diese Entwicklung gravierende strukturelle Auswirkungen. Denn der ihnen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung obliegende Auftrag, in der Bauleitplanung für eine am Wohl der Allgemeinheit ausgerichtete nachhaltige und sozial gerechte Bodennutzung Sorge zu tragen (§ 1 Abs. 5 BauGB), lässt sich unter den Bedingungen eines so gearteten Immobilienmarktes nicht mehr angemessen umsetzen. Die soziale Balance vieler Städte droht durch explodierende Mieten und die damit einhergehende Verdrängung von Bevölkerungsgruppen mit niedrigem, in einigen Städten sogar auch schon mit mittlerem Einkommen, aus dem Gleichgewicht zu geraten. Die Verdrängung bestimmter Bevölkerungs- und Einkommensgruppen aus den Kernstädten lässt große soziale und städtebauliche Probleme erwarten. Die Erfahrungen aus den im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus realisierten Großsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre in Deutschland zeigen, dass eine räumliche Ballung von Bevölkerungsgruppen vermieden werden sollte. Die Stabilisierung benachteiligter Quartiere, die mit der Städtebauförderung und insbesondere mit dem Bund-Länder-Programm

„Soziale Stadt“ über lange Jahre mit großem Mitteleinsatz erreicht werden konnte, wird durch die oben beschriebenen Entwicklungen des Immobilienmarktes wieder gefährdet.

## **Die soziale Balance vieler Städte droht aus dem Gleichgewicht zu geraten.**

Neben sozialen Effekten drohen auch weitreichende Folgen für die ökologisch und ökonomisch nachhaltige Entwicklung der Städte. Investorinnen und Anleger, bei denen nicht die Nutzung ihrer Immobilien, sondern die möglichst gewinnbringende Weiterveräußerung oder die Bestandshaltung in Erwartung weiterer Wertsteigerungen im Vordergrund steht, sind kaum bereit, die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Klimaanpassung oder andere öffentliche Belange zu berücksichtigen. In die Qualität des Wohnumfeldes wird nur investiert, wenn sich dies entsprechend auf den Vermarktungspreis auswirkt. Spekulativer Bodenhandel treibt die Bodenpreise zudem in die Höhe und erschwert insbesondere den Städten den Ankauf von Grundstücken.

## **Spekulativer Bodenhandel treibt die Bodenpreise in die Höhe und erschwert den Städten den Ankauf von Grundstücken.**

In zahlreichen Städten ist daher ein Grunderwerb durch die Kommune nahezu unmöglich geworden. Viele Eigentümer\*innen gehen bislang von weiter steigenden Preisen aus und horten ihre Grundstücke. Sobald nur absehbar eine Bebauung möglich sein könnte, wird die Kommune nicht als erste Ansprechpartnerin gesehen, weil private Bauträger höhere Preise zahlen. So geraten viele Bauflächen, die die Städte für die Realisierung von Wohnbauland, zur Steigerung der Qualität des öffentlichen Raums oder für die soziale und technische Infrastruktur benötigen, in den immobilienwirtschaftlichen Verwertungslauf. Dies bedeutet am Ende der Verwertungskette überproportionale Preissteigerungen, die den Einstieg von Endnutzer\*innen als Mietende oder Eigentümer\*innen deutlich auf solvente Bevölkerungsschichten beschränkt, die ein entsprechend hohes Einkommen und Kapitalkraft aufweisen.

## **Kommunale Handlungsfähigkeit in der Bodenpolitik wieder herstellen**

Entscheidend für die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist die Bodenpolitik. Die Steuerungsfähigkeit der Kommunen ist über ihre Rolle als Grundeigentümer wesentlich höher als allein mit planungsrechtlichen Ins-

trumenten. Deshalb ist dem kommunalen Zwischenerwerb und der strategischen Bodenbevorratung eine zentrale Rolle im Prozess hin zu einer stärkeren Gemeinwohlorientierung der Bodenpolitik einzuräumen: Kommunen müssen hierzu künftig rechtlich und finanziell in die Lage versetzt werden, die für eine nachhaltige Stadtentwicklung benötigten Grundstücke zu erwerben. Neben der Erweiterung des bauplanungsrechtlichen Instrumentariums müssen auch landesrechtlich bestehende haushaltsrechtliche Regularien – insbesondere für Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten – angepasst werden.

Mindestens ebenso große Bedeutung hat die konsequente und zielorientierte Anwendung von zum Teil schon lange zur Verfügung stehenden Instrumenten (beispielsweise Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen). Diese müssen in der Öffentlichkeit neu kommuniziert werden, um dem den Instrumenten oft zu Unrecht anhaftenden negativen Image entgegenzuwirken. Erforderlich ist auch eine stärkere Gewichtung der Baulandmobilisierung bei Zielkonflikten mit anderen Politikfeldern. Insbesondere sind eine ressortübergreifende Integration und Flexibilisierung von Förderinstrumenten, Strategien und Politiken erforderlich, um die Bodenmobilisierung zu unterstützen. Hierzu zählen die Verknüpfung der Baulandentwicklung mit Förderprogrammen bei gleichzeitiger Einbindung privater Wohnungsmarktakteure, ebenso der Einsatz eines involvierenden Bodenfonds oder von Wohnungsbaufördermitteln, um finanzschwache Kommunen bei Erwerb und Entwicklung von geeigneten Grundstücken für den geförderten Wohnungsbau zu unterstützen.

## **Entscheidend für die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist die Bodenpolitik.**

Darüber hinaus gilt es, vorhandene Hemmnisse in Bundes- und Landesregelungen zu beseitigen, die eine strategische kommunale Bodenpolitik einschränken sowie bestehende Instrumente zu erweitern und nachzuschärfen. Die Ansätze versuchen, aus dem bestehenden Bodenrecht heraus problemadäquate Lösungen zu finden. Diese versuchen das Zielbild einer sozialgerechten Bodenpolitik zu stärken, ohne den marktwirtschaftlich basierten Ansatz des Entwickelns und Bauens von Wohnungen grundsätzlich in Frage zu stellen. Denn deutlich mehr als 80 Prozent der Wohnungen in Deutschland werden von der freien Wohnungswirtschaft und Einzelbauherren erstellt. Sie bilden auch in Zukunft das Rückgrat des Wohnungsbaus in Deutschland. Besonders hervorzuheben sind folgende Ansätze:

### **Gemeindliches Vorkaufsrecht stärken:**

Das gemeindliche Vorkaufsrecht in §§ 24, 25 BauGB wird noch immer aus „Ausnahmefall“ betrachtet. Es muss zum Regelfall werden und ist generell auf alle Flächen im Gemeindegebiet zu erweitern. Es sollte auch zugunsten Dritter zum Erreichen der wohnungspolitischen Ziele und zum Zweck einer strategischen Bodenvorratspolitik für den Wohnungsbau und dazugehörige Infrastruktur ausgeübt werden können. Das liegt nicht nur im öffentlichen Interesse. Bodenpolitische Handlungsfähigkeit und das häufig wieder zu entdeckende Auflegen eines kommunalen Bodenportfolios dient auch Bauwilligen und der Immobilienbranche. Denn über die Verfügbarkeit von Bauflächen auch in kommunaler Hand können wohnungs- und städtebaupolitische Ziele zu realistischen Bodenpreisen mit den privaten Vorhabenträger\*innen am wirksamsten erreicht werden.

### **Innenentwicklungsmaßnahmegebiet einführen:**

Die bereits seit 2018 fertig konzipierte Innenentwicklungsmaßnahme muss auf den Weg gebracht werden, um Baulandpotentiale auch von nicht bauwilligen Einzeleigentümer\*innen erfolgreich heben zu können. Die für das Baugebot notwendige städtebauliche Erforderlichkeit darf nicht nur für den Einzelfall, sondern muss für alle in dem Satzungsgebiet liegende Grundstücke festgestellt werden können. Ausnahmetatbestände müssen auf ein Mindestmaß reduziert werden. Das Instrument vermeidet aufwändige Einzelfallbetrachtungen und -Begründungen, die, gemessen an der Wirkung, zu viel kommunale Personalkapazitäten binden. Effektiver ist eine Gesamtbetrachtung der un- und untergenutzten Grundstücke in einem Gebiet und eine summarische Begründung für das Erfordernis eines Baugebots. Das ermöglicht, die Grundstücke zu aktivieren und nötigenfalls die Kommunen selber in das Eigentum der Flächen zu bringen.

## Akzeptanz für Satzungen des besonderen Städtebaurechts erhöhen :

Satzungen des besonderen Städtebaurechts, insbesondere nach dem Entwicklungs- und Sanierungsrecht wie auch die vorgeschlagene Innenentwicklungsmaßnahme, werden allgemein als eigentumseinschränkende, enteignungsähnliche oder -gleiche Eingriffe verstanden. Bund, Länder und Kommunen sind weiterhin gefordert, diesem Eindruck entgegenzutreten und zu verdeutlichen, dass die Anwendung dieser Satzungen gleichermaßen unter Aspekten der Wahrung öffentlicher, wie privater Interessen ihre Berechtigung findet. Zum einen dürfen sie ohnehin nur aus Gründen des öffentlichen Wohls eingesetzt werden. Zum anderen liegen sie auch im privaten Interesse, da ihre Anwendung das Angebot an Bauflächen erhöht und sich auf die Preisentwicklung auswirkt. Denn die Kommunen werden diese Flächen nicht mehr zum Bestpreisgebot weiterreichen, sondern orientiert an den jeweiligen städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielsetzungen preisreduziert.

Kommunale Bodenpolitik ist essenziell für das Gelingen einer nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung. Der Zugriff auf Boden und das Zusammenspiel von Bodenpolitik, Entwickeln, Planen und Genehmigen bestimmt die Daseinsvorsorge in Kommunen und die Lebensqualität für alle Bewohnerinnen und Bewohner.

### Zum Weiterlesen:

Deutscher Städtetag (2021): Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten. Handreichung. Berlin/Köln.

Deutscher Städtetag (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier. Berlin/Köln.

**Hilmar von Lojewski** ist Stadtplaner und seit 2012 Beigeordneter und Leiter des Dezernats Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr des Deutschen Städtetages. Er engagiert sich für die Weiterentwicklung des Bodenrechts und beschäftigt sich mit Nachhaltigkeit und Suffizienz in Stadtplanung, Verkehrs- und Bauwesen.

# Konzeptvergabe: Erweiterte Handlungsspielräume für Kommunen

Johanna Carstensen

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges haben in Deutschland viele Kommunen städtische Grundstücke und Wohnungsbestände zum Höchstpreis verkauft, um ihre unterfinanzierten Haushalte zu stabilisieren. So sollten künftige Kosten vermieden werden, die Einnahmen der Verschuldung entgegenwirken und für verschiedene Investitionen eingesetzt werden. Inzwischen wird deutlich, dass Verkäufe zwar kurzfristige positive Effekte auf kommunale Haushalte hatten, vielerorts nun aber nicht mehr ausreichend kommunale Flächen zur Verfügung stehen, um Stadtentwicklung betreiben und dem Auftrag der Daseinsvorsorge nachkommen zu können. Dazu zählt auch der Auftrag der Kommunen, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen und entsprechende Maßnahmen in der Stadtentwicklung zu verankern. Der konventionelle Weg der Bauleitplanung reicht nicht immer aus, um städtebauliche, architektonische, nutzungsbezogene und soziale Qualitäten von Bauprojekten zu sichern. Zwar können Kommunen mit Bebauungsplänen städtebauliche Ziele festsetzen. Wenn sich ein Grundstück jedoch nicht im kommunalen Eigentum befindet, ist der Bau von Einrichtungen für die Daseinsvorsorge, aber auch von (bezahlbaren) Wohnungen nur in Zusammenarbeit mit privaten Grundstückseigentümer\*innen möglich. Dies kann zu langwierigen Vertragsverhandlungen führen, es entstehen Konflikte zwischen Gemeinwohl- und Privatinteressen. Gleichzeitig ist der Ankauf von Flächen aufgrund des stetig steigenden Flächendrucks nur zu immer weiter steigenden Preisen möglich und Kommunen müssen hohe Summen für Ankäufe aufbringen. Ein Bestandteil aktiver Bodenpolitik sind Konzeptvergaben. Mit ihnen können Kommunen mehr Einfluss auf die Entwicklung von Liegenschaften nehmen, um stadtentwicklungspolitische Ziele zu erreichen.

## **Konventionelle Instrumente zur Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele**

Konzeptvergaben können den Handlungsspielraum von Kommunen über konventionelle Instrumente hinaus erweitern. Zu den konventionellen Methoden zählt vor allem die Festsetzung von städtebaulichen Zielen im Rahmen der Bauleitplanung. Die Festlegungsmöglichkeiten für Flächennutzungspläne und Bebauungspläne sind abschließend im Baugesetzbuch geregelt und stellen einen eng abgesteckten Handlungsrahmen für Kommunen dar. Weitere Ziele, wie architektonische oder soziale, können in städtebaulichen Verträgen sowie Kaufverträgen verankert werden. Ein weiteres Instrument ist die Ausweisung von Sanierungsgebieten. Bei der Erstellung eines Sanierungskonzeptes haben Kommunen mehr Gestaltungsspielräume als bei Bebauungsplänen, da es keinen Festsetzungskatalog gibt. Weil Kommunen gegenwärtig kaum mehr Grundstücke besitzen, sind sie bei allen herkömmlichen Instrumenten auf die Zusammenarbeit mit privaten Träger\*innen angewiesen. Dies führt bei unterschiedlichen Vorstellungen von Stadt und Projektentwickler\*innen mitunter zu langwierigen Vertragsverhandlungen, in denen Kommunen versuchen müssen, ihre eigenen Ziele einzubringen. Der Handlungsspielraum von Kommunen, stadtentwicklungspolitische Ziele umzusetzen, ist also begrenzt.

### **Konzeptvergabeverfahren**

Hier setzen Konzeptvergaben an. Ziel ist es, den kommunalen Handlungsspielraum bei der Umsetzung von Projekten zu erweitern und stadtentwicklungspolitische Ziele zu erreichen. Bei einer Konzeptvergabe handelt es sich um ein wettbewerbliches Verfahren der Grundstücksvergabe, bei dem nicht der Bieter, der den höchsten Preis zahlt, den Zuschlag für das Projekt erhält, sondern das beste Konzept. Kommunale Liegenschaften

### **Ziel ist es, den kommunalen Handlungsspielraum bei der Umsetzung von Projekten zu erweitern und stadtentwicklungspolitische Ziele zu erreichen.**

werden veräußert oder durch Einräumung eines Erbbaurechts vergeben. Die Kommune formuliert Anforderungen und ruft zur Einreichung von Bewerbungen auf. Die Projekte werden danach beurteilt, ob sie zur Qualität des zu entwickelnden Grundstücks und der Umgebung beitragen und welche Ideen und Ansätze dafür vorgeschlagen werden. Durch den Aufruf, Konzepte einzureichen, kann die Innovationskraft und Kreativität von Projektentwickler\*innen gefördert werden und im Rahmen eines kooperativen Planungsprozesses der Stadtentwicklung dienen. Es besteht das Potential,

vielfältige Akteur\*innen anzusprechen und zusammenzubringen. In einer Konzeptvergabe können verschiedenste Ziele der Stadtentwicklung verankert werden, dazu zählen Vielfalt, Nutzungsmischung, hochwertige Erdgeschossnutzung, Architektur, Nachhaltigkeit, Freiraumqualität, Beteiligung, Infrastruktur, soziale Mischung oder die Förderung von Nachbarschaft.

## **Umfang und Durchführung der Verfahren unterscheiden sich je nach Stadt stark voneinander.**

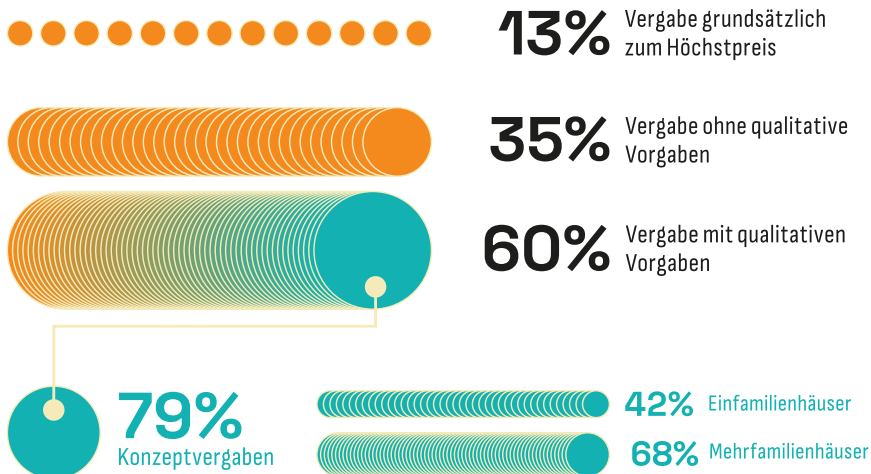
Auch die Einbeziehung der Öffentlichkeit und Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements im Quartier kann durch Konzeptvergaben gefördert werden. Insgesamt erhält die Kommune die Möglichkeit, größeren Einfluss auf Art und Maß der Nutzung & Gestaltung zu nehmen, ohne selbst die Rolle der Bauherrin oder der Investorin einzunehmen.

### **Konzeptvergaben in Deutschland**

Konzeptverfahren werden von immer mehr Städten in Deutschland angewendet. In den letzten Jahren wurde die Anwendung von Konzeptvergaben von verschiedensten Expert\*innen beleuchtet und empfohlen. Dazu gehört zum Beispiel die Baulandkommission von 2019, die empfiehlt, qualitativ ausgerichtete Verfahren, insbesondere Konzeptverfahren, stärker als Steuerungsinstrument zu nutzen. Beim Konvent „Immobilien für viele – Gemeinwohl gemeinsam gestalten“ der Montag Stiftung 2016 in Leipzig wurde das Konzeptverfahren ins Forderungsdokument aufgenommen. Die Vorgehensweise, als Kommune Kriterien für die Vergabe städtischer Grundstücke aufzustellen, ist an sich nicht neu. Die Stadt Heidelberg formulierte beispielsweise bereits 1993 Vergabekriterien für den Verkauf städtischer Grundstücke. Nachdem um die 2000er Jahre die Vergabe zum Höchstpreis dominierte, beschloss der Hamburger Senat 2003, dass beim Verkauf städtischer Flächen für den Geschosswohnungsbau ein Anteil von 20 Prozent der Flächen im Konzeptverfahren an Baugemeinschaften vergeben werden soll. Seit 2010 gilt das für alle verkauften städtischen Grundstücke. Inzwischen werden Konzeptvergaben in einer Vielzahl der deutschen Städte angewandt.

Im Jahr 2020 führte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) eine Kommunalbefragung bei allen deutschen Städten über 20.000 Einwohner\*innen und Stichproben bei Städten zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner\*innen durch. Die Kommunen wurden gefragt, ob es kommunale Beschlüsse oder anderweitig verankerte Vorgaben zur Vergabe von kommunalen Grundstücken gäbe. Mit 176 Kommunen gaben 60 Prozent der Befragten an, bei der Vergabe städtischer Grundstücke qualitative Vorgaben

zu machen. Als Art der Vergabe wurden zu 79 Prozent Konzeptvergaben angegeben. In rund 40 Prozent der befragten Städte kommen sie grundsätzlich zur Anwendung und in den übrigen im Einzelfall. Etwa 35 Prozent gaben an, Vergaben ohne qualitative Vorgaben durchzuführen und etwa 13 Prozent antworteten, dass grundsätzlich zum Höchstpreis vergeben wird. Beim Blick auf die Einwohner\*innenzahl gibt es deutliche Abweichungen, die befragten Großstädte geben zu über 91 Prozent an, qualitative Vorgaben zur Vergabe städtischer Grundstücke zu machen, bei den Kernstädten von Ballungsgebieten sind es knapp 95 Prozent. In kleineren Kommunen spielen qualitative Vergabeverfahren hingegen eine untergeordnete Rolle.



Eine Kommunalbefragung aus 2020 ergab: 79 Prozent der Städte nutzen Konzeptvergaben und machen bei der Vergabe von Grundstücken qualitative Vorgaben zur Bedingung. In vielen Städten wird das bodenpolitische Instrument allerdings nur gelegentlich angewandt.

## Durchführung einer Konzeptvergabe

Umfang und Durchführung der Verfahren unterscheiden sich je nach Stadt stark voneinander. Einige Kommunen entwickeln eigene Modelle, andere orientieren sich an bereits bestehenden Modellen. Ein Forschungsprojekt des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) untersuchte anhand von elf Beispielstädten aus Deutschland, wie Konzeptverfahren auf die Baukultur im Quartier Einfluss nehmen. Aus dem Ergebnis wurden Empfehlungen für die erfolgreiche, auf die Ziele der Kommune ausgerichtete Durchführung von Konzeptvergaben abgegeben, die im folgenden Abschnitt aufgegriffen wurden.

## Vorbereitung der Ausschreibung

Voraussetzung für die Durchführung eines Konzeptvergabeverfahrens bei Entwicklungsabsicht einer Kommune ist die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen durch die Kommune. Diese enthalten einerseits Informationen über das Gebiet, wie die Lage, Informationen zu bestehenden Gebäuden, Naturschutz und weitere rechtliche sowie technische Rahmenbedingungen. Hinzu kommen eine Festlegung des Preises, die Anforderungen an das Konzept, die Bewertungskriterien, die Jury/ das Auswahlgremium und Informationen zum Verfahren. Insgesamt ist es sinnvoll, die Vorgangsweise der Konzeptvergabe an das Schema eines Architekturwettbewerbs anzulehnen und den Ablauf in den Ausschreibungsunterlagen mit einem Zeitplan und Terminen aufzuführen. Es sollten Informationsveranstaltungen angeboten werden, auch Vor-Ort-Begehungen sind empfehlenswert. Zur Klärung von Fragen während des Prozesses kann ein Kolloquium mit dem Auswahlgremium oder eine schriftliche Fragenbeantwortung angeboten werden. In den Sitzungen sollte Protokoll geführt und dieses veröffentlicht werden. Besonders die öffentliche Bekanntmachung des Ergebnisses ist für die Transparenz des Verfahrens wichtig, zum Beispiel in Form einer Ausstellung.

### **Konzeptvergaben können vielfältige, innovativere Akteur\*innen anziehen. Um diese mit der Ausschreibung anzusprechen, benötigt es niedrige Einstiegsschwellen ins Verfahren.**

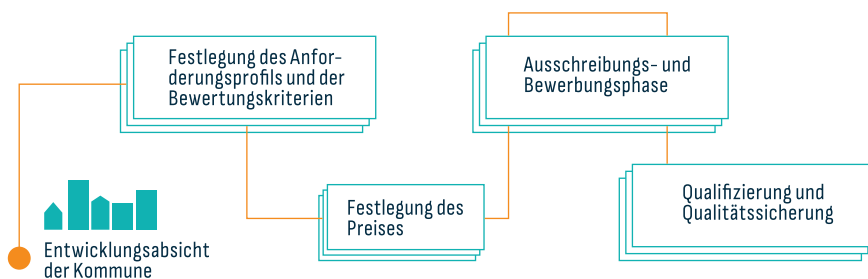
Konzeptvergaben können vielfältige, innovativere Akteur\*innen anziehen. Um diese mit der Ausschreibung anzusprechen, benötigt es niedrige Einstiegsschwellen ins Verfahren und aufwandsarme Verfahren, also z.B. die Möglichkeit einer Teilnahme mit geringem finanziellem Aufwand. Eine Aufwandsreduktion für die Einreichenden führt gleichzeitig auch zu geringerem Aufwand für die ausschreibende Stelle.

Wenn bestimmte Zielgruppen (etwa Baugemeinschaften, Genossenschaften, gemeinwohlorientierte Akteure) angesprochen werden sollen, kann ein Teil der Grundstücke für diese Zielgruppen reserviert werden. So müssen diese nicht mit konventionellen und finanziell besser ausgestatteten Akteur\*innen konkurrieren. Andererseits kann die Innovationskraft der erfahrenen Akteur\*innen durch die Konkurrenz neuer Zielgruppen gefördert werden. Eine regelmäßige Durchführung von Konzeptverfahren motiviert neue und wertvolle Akteur\*innen der Stadtentwicklung zu fördern und kann eine neue Kultur qualitätsorientierter Projekte begünstigen. Bei der städtebaulichen Planung der Stadtteile sollten die Anforderungen der

gewünschten Zielgruppen betrachtet werden, zum Beispiel Grundstücksgrößen, die Parzellierung und die genaue Lage. In Tübingen, wo seit den 1990er Jahren Grundstücke in Konzeptvergabe vergeben werden, wird auf Grundlage einer robusten, städtebaulichen Planung die Parzellierung erst nach der Zusage des Konzeptes im Verfahren durchgeführt.

Um die Zugänglichkeit des Verfahrens zu erhöhen, sind Transparenz und Kommunikation sowie die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen zentral. Wichtig hierfür sind sorgfältig formulierte Ausschreibungsunterlagen und gut erläuterte Beurteilungskriterien und eine leicht zugängliche öffentliche Information über das Verfahren und Entscheidungen.

## Das Anforderungsprofil und die Bewertungskriterien



Die Vergabe von Liegenschaften im Konzeptvergabeverfahren erfolgt in aufeinanderfolgenden Phasen, die hier schematisch dargestellt sind.

Entscheidend für den Erfolg einer Konzeptvergabe sind die Anforderungen, die in den Ausschreibungsunterlagen formuliert werden. Um die Ziele der Stadtentwicklung formulieren zu können, ist ein kommunaler Diskurs notwendig, wie die Stadt insgesamt und das entsprechende Grundstück im Speziellen entwickelt werden sollen. Konzeptvergaben sollten in umfassendere Prozesse und Programme integriert werden. Aus übergeordneten Leitlinien und Konzepten wie dem Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK), dem Masterplan Mobilität, dem Klimaanpassungskonzept oder auch aus einem Rahmen-/Masterplan und im Austausch mit entsprechenden Fachexpert\*innen oder Ämtern können Rahmenbedingungen für das zu vergebene Gebiet abgeleitet werden. Auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft in verschiedenen Beteiligungsformaten kann zur Formulierung der Anforderungen beitragen.

Die Anforderungen in Konzeptvergaben können verschiedenster Art sein und entscheiden sich je nach Projekt stark in ihrer Komplexität. In der Regel handelt es sich um baukulturelle, wohnungspolitische und nutzungs-

bezogene Vorgaben. Es besteht die Möglichkeit, die Vergabe gezielt auf Nachhaltigkeitsaspekte auszurichten und die Entwicklung auf das Gemeinwohl auszurichten. Vor allem dann, wenn es sich um ein größeres Projekt handelt, das einen Mehrwert für das Quartier haben soll, sollte von den Einreichenden in Konzeptvergaben eine Auseinandersetzung mit dem Quartier gefordert werden. Dazu zählen Aussagen zum Quartiersbezug über spezifische Angebote fürs Quartier bis zu möglichen Kooperationspartner\*innen. Die Beurteilungskriterien müssen in der Ausschreibung genannt, klar formuliert und verständlich erläutert werden, damit die eingereichten Konzepte auf diese Anforderungen entsprechend eingehen können. Auch die Art der Bewertung ist zu beschreiben, möglich ist eine qualitativ-vergleichende oder eine quantitative Bewertung. Viele Kommunen verwenden Bewertungsmatrizen zur Bewertung der Konzepte. Basierend auf seiner Untersuchung empfiehlt das BBSR eine qualitative Bewertung durch ein Gremium, statt einer Bepunktung von quantifizierten Kriterien. So können die Konzepte im Vergleich zueinander statt jedes einzeln für sich bewertet werden. Eine im Voraus festgelegte Matrix könne nicht auf unerwartete, innovative Konzepte eingehen und würde diese benachteiligen. Außerdem führe eine Quantifizierung dazu, dass Einreichende einen zu starken Fokus auf die Erreichung der maximalen Punktezahl legen würden, sodass dann die Matrix nicht als Entscheidungsgrundlage dienen kann.

### **Wichtigste Grundlage für die Ausschreibungsunterlagen und für die Bewertung der eingereichten Projekte ist der Zusammenhang zwischen Zielen, Beurteilungskriterien, Anforderungen und Jurykompetenzen.**

Um ein breites Spektrum an Akteur\*innen anzusprechen, sollten der Zugang und die Anforderungen möglichst niedrigschwellig sein, das bezieht sich zum Beispiel auf die Verständlichkeit der Anforderungen des Verfahrens, aber auch die einzureichenden Unterlagen. Hierbei ist darauf zu achten, dass eine Vergleichbarkeit der eingereichten Konzepte möglich bleibt. Wichtigste Grundlage für die Ausschreibungsunterlagen und für die Bewertung der eingereichten Projekte ist der Zusammenhang zwischen Zielen, Beurteilungskriterien, Anforderungen und Jurykompetenzen. Das heißt, dass im Anforderungsprofil formulierte Ziele in den Bewertungskriterien wiederzufinden sein müssen und die Jury mit Fachleuten besetzt ist, die diese Kriterien beurteilen können.

## **Festlegung des Preises**

In den Ausschreibungsunterlagen der Konzeptvergabe werden Aussagen zum Preis der Liegenschaft getroffen. Basierend auf den Ergebnissen der Untersuchung des BBSR sollten Konzeptvergaben ausschließlich basierend auf qualitativen Kriterien durchgeführt und ein Festpreis eingesetzt

### **Im Hinblick auf die Preisgestaltung ist das Modell Erbbaurecht durch die mögliche Festsetzung von Nutzungen im Erbbaurechtsvertrag besonders geeignet.**

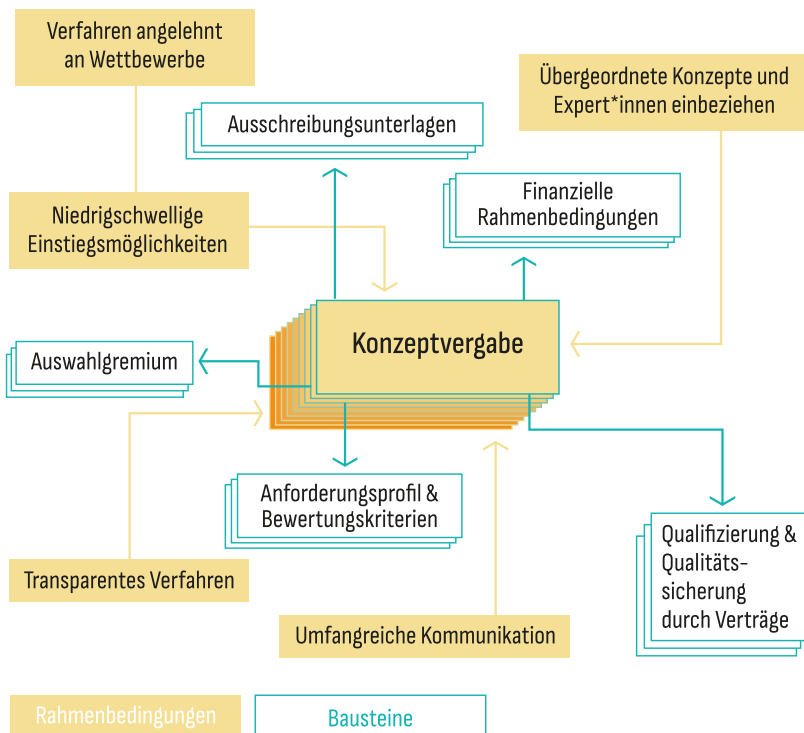
werden. Wenn das Preiskriterium unbedingt nötig ist, sollte der Preis in der Bewertung insgesamt ein deutlich geringeres Gewicht als die qualitativen Kriterien zusammengenommen besitzen. Ziel sollte es sein, die angespannte Lage auf dem Bodenmarkt nicht an die Interessenten weiterzugeben. Es besteht die Möglichkeit, für Akteur\*innen, die bestimmte Anforderungen erfüllen, die zum Beispiel bezahlbaren Wohnraum schaffen, den Preis zu senken. Kommunen müssen Grundstücke meist zum Verkehrswert basierend auf gutachterlicher Verkehrswertermittlung verkaufen. Besondere Anforderungen an die Konzepte können bei nicht regelhaften Verkäufen preismindernd eingesetzt werden. Im Hinblick auf die Preisgestaltung ist das Modell Erbbaurecht durch die mögliche Festsetzung von Nutzungen im Erbbaurechtsvertrag besonders geeignet. Eine Anhandgabephase nach der Verfahrensentscheidung ist für weniger finanzstarke Akteur\*innen sinnvoll. Der Kaufpreis wird fixiert, der Kaufvertrag aber nicht unmittelbar nach der Entscheidung im Verfahren, sondern erst nach dieser Phase abgeschlossen, in der die Finanzierung vorbereitet werden kann.

## **Das Auswahlgremium**

Das Auswahlgremium sollte breit und fachlich kompetent hinsichtlich der aufgestellten Kriterien aufgestellt sein und aus verwaltungsinternen und externen Mitgliedern bestehen. Dazu zählen politische und andere Entscheidungsträger\*innen. Auch die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerschaft, der Wohnprojekteszene oder der Wohnungswirtschaft im Gremium kann, je nach Projekt, inhaltlich sinnvoll sein. Für besonders komplexe Projekte kann zudem eine Vorprüfung der eingereichten Konzepte durch entsprechende Fachleute und eine Bereitstellung der Ergebnisse für die Jury sinnvoll sein. In der Sitzung des Auswahlgremiums wird eine persönliche Präsentation der Konzepte empfohlen, da diese die Entscheidungsfindung im Gremium unterstützt.

## Qualifizierung und Qualitätssicherung: Fokus Erbaurechtsverträge

Nach der Vergabeentscheidung folgt die schrittweise Qualifizierung des Projektes, dafür können begleitende Gremien oder Prozessbegleitungen Unterstützung leisten. Während und nach der Konzeptvergabe ist die Qualitätssicherung der Projekte eine zentrale Herausforderung. Methoden der Qualitätssicherung sind vor allem vertragliche Regelungen. Konzeptvergaben können entweder auf einen Verkauf des Grundstückes hinauslaufen, oder aber auf eine Vergabe im Erbaurecht. Besonders in Verknüpfung mit dem Erbaurecht können Konzeptvergaben ihr Potential zur Sicherung stadtentwicklungspolitischer Ziele entfalten. Wie im Beitrag zum Instrument Erbaurecht beschrieben, bleiben durch Erbaurechtsverträge die Vertragspartner\*innen auch nach Durchführung der Konzeptvergabe aneinander gebunden. Im Erbaurechtsvertrag können, anders als im Kaufvertrag, langfristige Vorgaben für die Nutzung gemacht werden.



Bausteine und Rahmenbedingungen der Konzeptvergabe

Besonders eine Kombination aus Konzeptvergabe und Erbbaurecht kann langfristig die Qualitätssicherung der Projekte aus Sicht der Kommune unterstützen. Die Kommune muss allerdings im Auge behalten, dass auch Kapazitäten benötigt werden, um vereinbarte Qualitäten zu überprüfen.

## **Konzeptvergabe und Ziele nachhaltiger Stadtentwicklung**

Wie bereits erwähnt, können verschiedenste stadtentwicklungspolitische Ziele im Rahmen der Konzeptvergaben verankert werden. Das heißt, hier besteht für Kommunen die Möglichkeit, diverse Ziele der nachhaltigen Stadtentwicklung einzubringen. Im Folgenden sind beispielhaft einige Anforderungen aufgezeigt. Insgesamt bieten Konzeptvergaben das Potential, gezielt gemeinwohlorientierte Konzeptionen anzusprechen, insbesondere Investor\*innen, die nicht primär einer reinen Profitorientierung folgen, dazu zählen zum Beispiel Baugruppen und Genossenschaften. Gemeinschaftliche Wohnprojekte werden etwa in Hamburg und Tübingen gezielt mit Konzeptvergaben angesprochen, da sie als besonders engagierte und innovationsorientierte Entwicklerinnen angesehen werden, die häufig eine strukturelle Benachteiligung am Grundstücksmarkt erfahren. Insbesondere in Tübingen wurden Baugruppen als Partnerinnen gesehen, mit denen höchste nutzungsbezogene und soziale Qualität der neuen Quartiere erreicht werden.

## **Auch die Möglichkeit der Vergabe von Bestandsgebäuden ist im Hinblick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung hervorzuheben. Konzeptvergaben funktionieren nicht nur im Neubau (...)**

In den letzten Jahren gewannen bezahlbarer Wohnraum zunehmend an Bedeutung. Im Maßnahmenkatalog des „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ der Bundesregierung wurde 2022 die Konzeptvergabe als Instrument der Kommunen hervorgehoben, um leistbare Wohnungen zu schaffen. Konzeptvergaben können die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum einerseits dadurch unterstützen, dass die Grundstücke durch die Projektträger\*innen zum Festpreis und nicht zum Höchstpreis erworben werden. Dadurch wird auch vermieden, den Anstieg der Bodenpreise als Kommune selbst zu befeuern. Es können bestimmte Bauherr\*innen adressiert und ein Anteil an geförderten Wohnungen und die Einhaltung bestimmter Miethöhen und Einkommensgrenzen gefordert werden.

Weitere Ziele im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die durch die Kommune im Rahmen von Konzeptvergaben gefordert werden können, liegen im sozialen Bereich, zum Beispiel die Integration von Gemeinschafts-

einrichtungen und Vorgaben zur Nutzungsmischung, im Bereich des nachhaltigen Städtebaus können flächensparende Bauweise oder reduzierte Wohnungsgrößen Kriterien für die Vergabe sein. Im Hinblick auf die Freiflächen können gemeinschaftlich genutzte multifunktionale Freiräume als Retentionsflächen bei Starkregenereignissen, als Flächen für Freizeit und Erholung, aber auch für die Biodiversität gefordert werden, genauso wie Dach- und Fassadenbegrünung. Im Bereich der Mobilität kann vor allem die Erstellung von Mobilitätskonzepten und die Förderung des Umweltverbundes, also der Ausbau der Infrastruktur für Fußgänger\*innen, Fahrradfahrer\*innen und den ÖPNV im Vordergrund stehen. Auch das Verwenden von nachwachsenden, nachhaltigen und recycelten Materialien, die Einhaltung von Energiestandards oder die Versorgung mit regenerativen Energien kann durch die Kommune im Anforderungsprofil festgesetzt werden.

## **Insgesamt bieten Konzeptvergaben das Potential, gezielt gemeinwohlorientierte Konzeptionen anzusprechen.**

Auch die Möglichkeit der Vergabe von Bestandsgebäuden ist im Hinblick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung hervorzuheben. Konzeptvergaben funktionieren nicht nur im Neubau, Beispiele wie der Blumengroßmarkt Berlin oder in kleinem Rahmen das Neue Volkshaus Cotta in Dresden zeigen, dass Konzeptvergaben dazu beitragen können, leerstehende oder untergenutzte Gebäude wieder einer Nutzung zuzuführen, anstatt sie abzureißen.

### **Die Stadt Tübingen als Vorbild für Konzeptvergaben**

Die Stadt Tübingen vergibt Grundstücke seit über 20 Jahren effektiv und niederschwellig in Konzeptvergabe und nimmt damit eine Vorbildfunktion für andere Kommunen ein. Viele Kommunen haben bereits Elemente aus dem Tübinger Verfahren übernommen, dazu zählen vor allem die kooperative Entwicklung mit intensiver Bürgerbeteiligung und das Ankernutzerkonzept. Tübingen legt den Fokus auf niedrigschwellige Teilnahmemöglichkeiten und Anforderungen, baugemeinschafts- und laienorientierte Kommunikation bei Ausschreibungsunterlagen, Veranstaltungen, Gespräche und eine Begleitung in der Anhandgabephase. Die Verfahren sind auch deshalb so erfolgreich, weil sie von Mitarbeiter\*innen der Stadt Tübingen mit fachlichem Wissen intensiv begleitet werden. Eine interdisziplinäre Bewertungskommission legt den Preis, zu dem die Grundstücke vergeben werden, nach verschiedenen Kriterien wie Lage, Ausnutzbarkeit, Verpflichtungen zum Beispiel für Gewerbe oder sozialen Wohnungsbau, fest. Die Auswahl erfolgt nicht anhand eines Punktesystems, sondern qualitativ, im direkten Ver-

gleich zwischen den Einreichungen, durch ein Gremium aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Erst im Rahmen der Jurysitzung erfolgt die Verteilung der siegreichen Projekte im Areal sowie die dafür nötige Parzellierung, es findet also keine Bewerbung auf eine bestimmte Parzelle statt.

## **Herausforderungen und Ausblick**

Das Vorgehen bei Konzeptvergaben unterscheidet sich in den verschiedenen Kommunen zum Teil erheblich, es gibt keine Vorgabe oder Definition des Ablaufs von Konzeptvergaben. Gleichzeitig steigen die Anforderungen, vor allem aus der Politik. Sie werden häufig als eine Art Allheilmittel bei der Umsetzung verschiedenster stadtentwicklungspolitischer Ziele gesehen, vor allem auch im Hinblick auf die angespannte Wohnungsmarktsituation. In der Praxis kann es allerdings schwierig sein, alle (politischen) Anforderungen praktikabel auf dem Grundstück zusammenzubringen und in einen zielführenden Kriterienkatalog umzuwandeln. Die Projekte müssen für mögliche Interessent\*innen umsetzbar sein, vor allem auch aus wirtschaftlicher Sicht. Das alleinige Durchführen einer Konzeptvergabe reicht nicht automatisch aus, um ein qualitatives Ergebnis zu erreichen, dafür ist eine sorgfältige Grundlagenarbeit, Planung, Durchführung und Betreuung des Prozesses seitens der Kommune nötig. Der Umstieg von bisherigen Vergabeverfahren auf Konzeptvergaben bedeutet für die Verwaltungen eine Anpassung ihrer Strukturen und damit, zumindest bevor neue Routinen etabliert sind, einen erhöhten Personal- und Ressourcenaufwand.

Viele Kommunen stehen außerdem vor der Herausforderung, dass sich wenig Fläche im kommunalen Eigentum befindet und darunter wiederum häufig wenige Grundstücke, die sich für eine Konzeptvergabe eignen. Die möglichen positiven Effekte von Konzeptvergaben können nur wirken, wenn Kommunen auch ausreichend Grundstücke besitzen, um Konzeptvergaben durchzuführen. Daher ist die Einbettung des Instruments in eine aktive Bodenpolitik notwendig. Gleichzeitig schränken die steigenden Baukosten die Bezahlbarkeit und die Flexibilität von Projekten ein, wodurch weniger Raum für Innovation bleibt. Zu hohe Vorgaben und Anforderungen in Ausschreibungen können im Konzeptverfahren zu einem Ausdünnen der Diversität von Konzepten führen. Im Hinblick auf die Finanzierbarkeit von Projekten ist die Nutzung von Förderprogrammen sinnvoll, häufig schränken diese die Freiheiten der Projekte aber wieder ein und erschweren die Zugänglichkeit für unerfahrenere Akteur\*innen.

Insgesamt zeigen aktuelle Beispiele aber, dass Konzeptvergaben ein zielführendes Instrument im Hinblick auf die Umsetzung der immer weiter steigenden Anforderungen der Stadtentwicklung im Hinblick auf Daseinsvorsorge und sozial-ökologische Ziele darstellen. Durch die Integration in-

novativer Akteur\*innen ist die Konzeptvergabe besonders geeignet, qualitätsvolle und auf das Gemeinwohl ausgerichtete Quartiere zu schaffen. Der Wirkungsgrad von Konzeptverfahren könnte zudem vergrößert werden, wenn auch private Grundeigentümer\*innen in Kooperation mit der Stadt oder alleine solche Verfahren durchführen würden.

### **Zum Weiterlesen:**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat BMI (2020): Baukultur für das Quartier. Berlin.

Städteverband Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2023): [Kommunale Handlungsmöglichkeiten für zukunftsfähigen und bedarfsgerechten Wohnraum. Handlungsleitfäden.](#) TH Lübeck / Forum Stadt+Land.SH.

**Johanna Carstensen** ist Stadtplanerin bei der Stadt Flensburg und war in dieser Funktion zwischen den Jahren 2021 und 2023 als Projektmitarbeiterin im Forschungsprojekt „Entwicklungschancen und Hemmnisse suffizienzorientierter Stadtentwicklung“ tätig.

# Der Flensburger Weg: Flächenkreislaufwirtschaft in zehn Schritten

Claudia Takla Zehrfeld

Seit Jahrzehnten geht wirtschaftliches Wachstum mit zusätzlichem Flächenverbrauch und der Zersiedlung wertvoller Landschaftsräume einher, obwohl der Paragraph 1a des Baugesetzbuchs festlegt, dass „mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll“. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den Flächenverbrauch deutlich zu reduzieren. Bis 2030 sollen nur 30 Hektar Fläche pro Tag in Anspruch genommen werden, derzeit sind es noch fast doppelt so viel, nämlich 55 Hektar. Bis 2050 soll darüber hinaus entsprechend der Ressourcenstrategie der Europäischen Union und den Klimazielen der Bundesregierung die sogenannte Netto-Null erreicht sein. Mit anderen Worten: Eine Flächenkreislaufwirtschaft soll gewährleisten, dass nicht mehr Flächen in Anspruch genommen, als durch Entsiegelung aus der Nutzung entlassen werden. Ein sorgsamerer und pfleglicherer Umgang mit Flächen in Kommunen erfordert neue Entwicklungsstrategien und neue Routinen in Politik und Verwaltung. Die Stadt Flensburg hat sich mit der Strategie „Flensburg 2030“ die Netto-Null-Versiegelung im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft als strategisches Ziel gesetzt.

**Um dieses Ziel zu erreichen, verfolgt die Stadt Flensburg folgende 10 Schritte:**

## **1. Kommunikation**

Die Flächenkreislaufwirtschaft wird mancherorts misstrauisch beäugt und als Verhinderung möglicher Entwicklung gesehen. Hier ist Aufklärung durch gute Beispiele erforderlich. Gelungene Nachverdichtungen und positive Effekte auf Lebensqualität und Gesundheit wie durch Entsiegelung und Begrünung müssen kommuniziert und ihr Nutzen für Klimaschutz und Gemeinwohl erläutert werden.

## **2. Aktive Bodenpolitik und Flächenmanagement**

Kommunaler Flächenerwerb und kommunale Flächenentwicklung erweitern die Handlungs- und Gestaltungsspielräume einer Kommune zur Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele, denn bei der Vergabe von Flächen können Vorgaben zur Flächennutzung vertraglich vereinbart werden.

## **3. Flächennutzungs- und Landschaftsplan**

Untergenutzte Gewerbeflächen sowie überdimensionierte Verkehrsflächen bieten großes Potenzial zur Entsiegelung. Ergänzend zu Nutzungsoptionen sollten in Flächennutzungsplänen immer auch Entsiegelungsmöglichkeiten dargestellt werden.

## **4. Nachhaltige Mobilität**

Nachhaltige Mobilitätskonzepte bilden die Grundlage für den Verkehrsentwicklungsplan. Damit einher geht eine Umverteilung des öffentlichen Raumes zu Gunsten nachhaltiger Mobilitätsformen. Bei der Umgestaltung von Verkehrsflächen können bisher als Parkräume genutzte Flächen entsiegelt und begrünt werden. Dies trägt auch zu Verbesserung der Luftqualität bei und zählt damit zu Gesundheitsvorsorge.

## **5. Bebauungspläne**

In Bebauungsplänen soll künftig grundsätzlich die Mehrfachnutzung von Freiflächen und auch von Gebäudeteilen, zum Beispiel Erdgeschoss- und Dachgeschossnutzungen, festgesetzt werden, damit möglichst flexibel auf unterschiedliche Ansprüche und veränderte Bedarfe reagiert werden kann. Wenn Bestehendes variabel genutzt werden kann, wird weniger Neubau benötigt.

## **6. Nachverdichtungskonzepte**

Nachverdichtung kann nur behutsam erfolgen. Eine zentrale Bedingung für Ergänzungen im Bestand ist, dass dadurch ein Mehrwert für das Quartier entsteht und die Freiraumqualität verbessert wird.

## 7. Leerstandsmanagement und Bauen im Bestand

In Flensburgs Innenstadt gibt es wie vierlerorts Leerstände. Auch in Obergeschossen von Gebäuden finden sich oft ungenutzte Flächen. Hier liegen Flächenressourcen brach, die es zu aktivieren gilt, auch das mindert Neubaubedarfe und trägt zugleich zu Belebung von innerstädtischen Lagen bei. Bauen im Bestand geht vor Abriss und Neubau.

## 8. Klimaanpassungsmanagement

Die Etablierung eines Klimaanpassungsmanagements unterstützt die Stadt Flensburg dabei, alle Maßnahmen zu koordinieren, die zu einer Flächenkreislaufwirtschaft beitragen.

## 9. Stadt-Umland-Kooperation

Eine Flächenkreislaufwirtschaft lässt sich leicht miteinander erreichen. Auf der Landesebene müssen die Regionalpläne so ausgestaltet werden, dass die Zielsetzung der Flächenkreislaufwirtschaft unterstützt wird. Die Aufstellung von Regionalen Flächennutzungsplänen bietet beispielsweise ein wirksames Instrument, um Stadt-Umland-Kooperation zu befördern und die Zersiedlung der Landschaftsräume zu vermeiden.

## 10. Fördermittel für Experimente

Das Ziel ist gesetzt. Der Weg dahin erfordert Kreativität und beispielhaftes Vorgehen. Bund und Länder sollten dies durch die Bereitstellung von entsprechenden Fördermitteln unterstützen.

**Claudia Takla Zehrfeld** ist Stadtplanerin und Leiterin des Fachbereichs Stadtentwicklung und Klimaschutz der Stadt Flensburg. Sie ist Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) und der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V. Mit der Strategie „Flensburg 2030“ wurde im Jahr 2023 durch die Ratsversammlung die Netto-Null-Versiegelung im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft als strategisches Ziel für die Stadt beschlossen.

# Bedarfsgerecht Wohnen — ein Leben lang

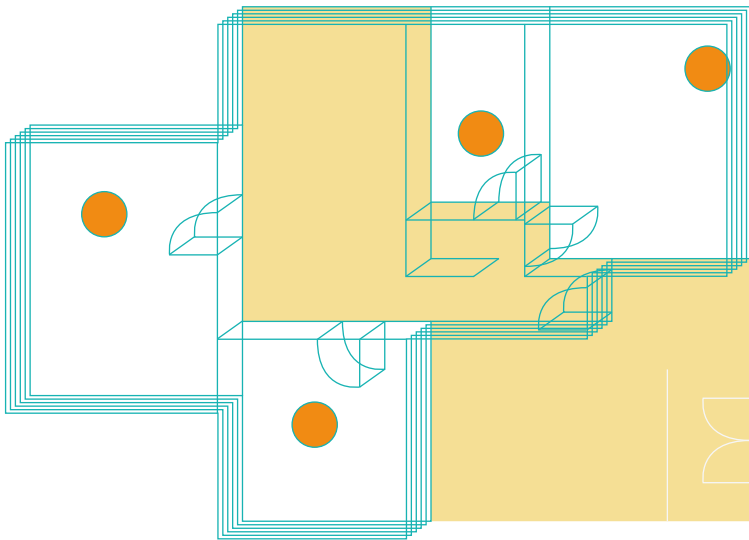
Jonas Lage

Die Wohnfläche in Deutschland wächst und wächst und mit ihr der Ressourcen-, Flächen- und Energieverbrauch. 47 Quadratmeter pro Kopf sind es inzwischen. Dennoch herrscht vielerorts Wohnungsnot. In der Schweiz begegnet man dem Mangel an Wohnraum nicht mit Neubau, sondern mit Belegungsvorgaben für Wohnungen.

Anders als vielfach behauptet, gibt es selbst in Ballungsgebieten keinen Mangel an Wohnfläche, zumindest rechnerisch. Denn im Durchschnitt ist die Wohnfläche pro Kopf – auch in Städten – in den letzten dreißig Jahren deutlich gestiegen. Ein zentrales Problem ist jedoch, dass Wohnraum nicht bedarfsgerecht verteilt ist. Menschen mit alten Mietverträgen oder Eigentumswohnungen bleiben auch nach dem Auszug von Kindern in großen Wohnungen wohnen, da Alternativen fehlen und kleinere Wohnungen aufgrund von Mietpreissteigerungen oftmals teurer sind. Gleichzeitig suchen junge Familien teils verzweifelt nach bezahlbarem Wohnraum und müssen beengt wohnen. Aus ökologischer Perspektive ist es eine gute Nachricht, dass es keinen weiteren Neubau bedarf, geht dieser doch mit enormen Flächen-, Energie- und Ressourcenverbräuchen einher. Auch Mietpreissteigerungen lassen sich besser mit Mietpolitik als mit Neubau bekämpfen. Aus sozial-ökologischer Perspektiv steht im Wohnungsbereich dementsprechend die Frage im Zentrum: Wie lässt sich Wohnraum im Bestand bedarfsgerecht verteilen?

Lokal wie bundesweit gibt es Plattformen, die zum Wohnungstausch einladen. In der Regel übersteigt jedoch die Anzahl der Gesuche nach größeren Wohnungen die Gesuche nach kleineren Wohnungen um ein Vielfaches. Die Gesamtanzahl an erfolgten Wohnungstauschen bleibt aus verschiedenen Gründen gering. Eine hinreichende Lösung für eine bedarfsgerechte Verteilung von Wohnraum, stellen diese Plattformen noch nicht dar.

Ein anderer, vielversprechender Ansatz kommt aus der Schweiz. Dort gelten in rund 70 Prozent aller Genossenschaftswohnungen sowie zunehmend auch für städtische Wohnungen in Ballungsgebieten Vorgaben für die Belegung von Wohnungen. In den meisten Fällen gilt, dass eine Wohnung immer mit mindestens einer Person weniger als zur Verfügung stehender Zimmer belegt sein muss. Das heißt in einer Fünf-Zimmerwohnung müssen mindestens vier Menschen wohnen. Ist das nicht mehr der Fall, muss man in eine der (meist drei) angebotenen Alternativwohnungen umziehen oder sich neue Mitbewohner\*innen suchen.



Für fast drei Viertel aller Schweizer Genossenschaftswohnungen gelten Belegungsvorgaben. Üblich ist, dass Wohnungen und Bewohner\*innen zusammenpassen. Ziehen Kinder oder Partner\*innen aus, wechseln Mieter\*innen in kleinere Wohnungen und machen auf diese Weise Platz für Menschen mit Bedarf an größeren Wohnflächen.

Klar ist dabei: Es gibt eine lebenslange Garantie für eine bezahlbare und passende Wohnung, einzig die Wohnung selbst kann wechseln. Im Unterschied zu sozial gefördertem Wohnungsbau in Deutschland, für den ebenfalls Belegungsvorgaben existieren, gelten die Regelungen in der Schweiz nicht nur beim Einzug, sondern über die gesamte Wohndauer und für alle Wohnungen einer Genossenschaft oder kommunaler Wohnungsunternehmen, nicht nur für die sozial Geförderten. Bei der Umsetzung der Vorgaben wird in der Schweiz auf eine hohe Sozialverträglichkeit geachtet. So gibt es beispielsweise längere Umzugsfristen, wenn die

Unterbelegung durch einen Todesfall ausgelöst wurde. Bei der Suche nach Alternativen, versuchen viele Genossenschaften auf die individuellen Bedürfnisse der Bewohner\*innen Rücksicht zu nehmen.

**In einer Fünf-Zimmerwohnung müssen mindestens vier Menschen wohnen. Ist das nicht mehr der Fall, muss man in eine der (meist drei) angebotenen Alternativwohnungen umziehen oder sich neue Mitbewohner\*innen suchen.**

Unter anderem aufgrund dieser Belegungsvorgaben liegt die Wohnfläche pro Kopf in Schweizer Genossenschaften mit 36 Quadratmetern gut 20 Prozent unter dem Schweizer Durchschnitt von 46 Quadratmetern. Die Einsparungen sind auf eine höhere Belegung von Wohnungen mit vier oder mehr Zimmern zurückzuführen. Bemerkenswert ist, dass die Regelung von Bewohner\*innen als gerecht und damit als legitim angesehen wird. Denn – auch durch die Existenz der Belegungsvorgaben gestärkt – gibt es unter den Bewohner\*innen ein Bewusstsein dafür, dass sich die Flächenbedarfe über den Lebensverlauf ändern. Die Regelung gilt für alle Bewohner\*innen einer Genossenschaft gleichermaßen und ist bereits beim Einzug bekannt. Auch dies sorgt für Akzeptanz. Die Verkleinerung der Wohnfläche, etwa nach dem Auszug von Kindern, geht mit aufwändigen Vorbereitungen und teilweise auch Belastungen und Herausforderungen einher. Ist der Umzug jedoch einmal geschafft, wird er auch als Bereicherung und wichtiges Element für den Eintritt in eine neue Lebensphase beschrieben. Die weit verbreitete Belegungsvorgabe befruchtet darüber hinaus die wohnungspolitische Debatte, denn in der Schweiz ist die Verteilung von bestehendem Wohnraum schon längst ein zentrales Thema.

**Jonas Lage** ist Wirtschaftsingenieur und Soziologe und forscht seit 2017 am Norbert Elias Center for Transformation Design and Research der Europa-Universität Flensburg unter anderem zu suffizienzorientierter Stadtentwicklung. Gegenwärtig promoviert er im Rahmen einer BMBF-geförderten Nachwuchsforschungsgruppe zu Fragen der Energiesuffizienz an der TU-Dortmund.

# Nachhaltigkeit messen



# Suffizienz in der Stadtplanung

Levke Mahrt

In Architektur und Stadtplanung mehren sich die Stimmen, die für Genügsamkeit und Bescheidenheit, für das Maßhalten beim Bauen, Planen und in der Stadtentwicklung plädieren. Der Bund der Deutschen Architektinnen und Architekten (BDA) etwa schreibt in einem Positionspapier „Reduktion ist keine modische Attitüde, sondern Überlebensnotwendigkeit“. Und in einem offenen Brief an Bundesbauministerin Klara Geywitz forderten 2022 einige Hundert Akteur\*innen der Baubranche einen Abriss-Stopp, um der sorglosen Zerstörung von Gebäudebestand und nutzbarem Baumaterial Einhalt zu gebieten. Allein: Bescheidenheit in Planungsprozessen umzusetzen, ist gar nicht so leicht. Denn Planung verlangt nach Messgrößen, Daten und Indikatoren. Der Anspruch einer Planung der Genügsamkeit wirft die Frage auf, wie viel eigentlich genug ist und was genau das in Zahlen bedeutet.

## **Nachhaltigkeitsindikatorik: Warum werden Zahlen benötigt?**

Seit der Verabschiedung der Agenda 21 auf der UN-Konferenz 1992 in Rio de Janeiro, ist die Nachhaltigkeitsindikatorik zu einem wichtigen Teilbereich von Nachhaltigkeitsforschung und -politik geworden. Wo Ziele eingehalten werden sollen, müssen Kriterien und Indikatoren entwickelt werden, mit denen sich die jeweiligen Inhalte konkretisieren und operationalisieren sowie bewerten, messen und überprüfen lassen. Die Agenda 21 legte den Grundstein dafür, Nachhaltigkeit als übergreifendes politisches Ziel zu definieren und umwelt- und entwicklungspolitische Zielsetzungen mit konkreten Handlungsempfehlungen auszustatten. Auf die Agenda 21 folgte 2015 die Agenda 2030. Jenes internationale Abkommen also, in dem 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, die Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen (SDGs), verabschiedet wurden. Um die globale Überprüfbarkeit zu gewährleisten und Vergleichbarkeit national und kommunal herzustellen, gelten Zahlenwerte als probates Mittel. In Deutschland ist das Statistische Bundesamt für die statistische Berichterstattung der nationalen Entwicklung zuständig und veröffentlicht alle zwei Jahre einen Indikatorenbericht. Durch quantitative Daten sollen Fortschritte gemessen, Nachhaltigkeitspolitik planbar und Wissenslücken identifiziert und geschlossen werden.

	<b>Bezeichnung des Indikators</b>	<b>Definition des Indikators</b>
<b>Nachhaltige Städte und Gemeinden</b>	Mietpreise	Durchschnittliche Nettokaltmiete je m <sup>2</sup>
	Überlastung durch Wohnkosten	Anteil der Haushalte, die mehr als 40 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für Wohnen ausgeben, an der Anzahl aller Haushalte
	Wohnfläche	Verfügbare Wohnfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner*in
	Wohnungsnaher Grundversorgung – Supermarkt	Einwohner*innengewichtete Luftliniendistanz in m zum nächsten Supermarkt oder Discounter
	Modal Split	Anteile des Fußverkehrs
	PKW-Dichte	Anzahl der PKW je 1.000 Einwohner*innen
	PKW mit Elektroantrieb	Anteil der zugelassenen PKW mit Elektroantrieb einschließlich Plug-In-Hybriden an der Anzahl aller zugelassenen PKW
	Radwegnetz	Länge des Radwegnetzes je 1.000 Einwohner*innen
	ÖPNV – Nahversorgung mit Haltestellen	Anteil der Einwohner*innen mit maximal 1 km Luftliniendistanz zur nächsten Haltestelle des ÖPNV mit mindestens 10 Abfahrten am Tag
	ÖPNV – Erreichbarkeit von Mittel- Oberzentren	Durchschnittliche Reisezeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum
	Verunglückte im Verkehr	Anzahl der verletzten oder getöteten Personen bei Verkehrsunfällen je 1.000 Einwohner*innen
	Flächeninanspruchnahme	Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche
	Flächenneuinanspruchnahme	Änderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Vergleich zum Vorjahr anhand der Gesamtfläche
	Flächennutzungsintensität	Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner*in
	Naherholungsflächen	Erholungsfläche je Einwohner*in
	Index „Mobilität im Stadt-Umland-Kontext“	Summenindex aus dichotomen Variablen, basierend auf einem standardisierten Fragebogen zur Mobilität im Stadt-Umland-Kontext
	Fertiggestellte Wohngebäude mit erneuerbarer Heizenergie	Anteil fertiggestellter Wohngebäude mit erneuerbarer Heizenergie an der Anzahl aller fertiggestellten Wohngebäude
Rate der energetischen Sanierungen von Gebäuden	Anteil der energetisch sanierten Gebäude an der Anzahl aller Gebäude	

Der Auszug aus dem SDG-Indikatoren Baukasten für Kommunen zeigt, dass auch darin Parameter enthalten sind, die man als Suffizienzindikatoren bezeichnen kann. So geben zum Beispiel die PKW Dichte, die Länge des Radwegnetzes oder Versorgung mit Haltestellen des ÖPNV Auskunft darüber, wie niedrigschwellig es in einem Ort möglich ist, ohne Auto mobil zu sein.

Quelle: Peters und Riedel in SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen. 3., teilweise überarbeitete Auflage, Gütersloh 2022. S.34, Auszug aus Ziel 11, Nachhaltige Städte und Gemeinden.

## Konzepte für kommunales Nachhaltigkeitsmonitoring

Kommunen gelten als zentrale Austragungsorte der sozial-ökologischen Transformation. Für sie gibt es unterschiedliche Ansätze, mit denen Nachhaltigkeitsziele, wie etwa ein schonender Umgang mit Ressourcen sowie soziale und ökologische Gerechtigkeit, auf lokaler Ebene überprüft und vorangetrieben werden können. Zu den bekanntesten zählen die SDGs und das Donut Modell (siehe Infobox).

### Auf einen Blick:

#### Sustainable Development Goals (SDG)

Die 17 Sustainable Development Goals, auf deutsch, Ziele für nachhaltige Entwicklung und ihre 169 Unterziele fassen ökologische, ökonomische und soziale Zielsetzungen für eine nachhaltige Entwicklung zusammen. Im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) wurden die globalen Ziele auf nationale Begebenheiten hin angepasst. Inzwischen gibt es den von der Bertelsmann Stiftung herausgegebenen Leitfaden SDG-Indikatoren für Kommunen, mit dessen Hilfe Kommunen die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele vor Ort überprüfen können. Für Teile der vorgeschlagenen Indikatoren stehen flächendeckend Zahlen bereit, die als Orientierung für zukünftige Entwicklungen vor Ort genutzt oder als Dokumentationswerkzeug für die SDG Berichterstattung einer Kommune genutzt werden können. Sie sind im SDG Portal online einsehbar. Zudem bietet die [Website](#) die Möglichkeit, den Fortschritt verschiedener Kommunen miteinander zu vergleichen und präsentiert Praxisbeispiele, in welchen Projekte vorgestellt werden, die unter Berücksichtigung der SDGs realisiert wurden. So hat die [Stadt Kirchheim unter Teck eine lokale Agenda zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele](#) entwickelt und präsentiert auf dem SDG Portal, welche der SDGs zu Maßnahmen in der Stadtplanung herangezogen wurden. Beispielsweise wird die Entwicklung eines neuen, nachhaltigen und diversen Quartiers mit den SDGs 11, Nachhaltige Städte und Gemeinden und 9, Industrie, Innovation und Infrastruktur in Verbindung gebracht. Das SDG 16, Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen wird berücksichtigt, indem sich Bürgerschaft, Gemeinderat und Verwaltung regelmäßig im „Zukunftsdialo“ miteinander vernetzen.



## Donut-Ökonomie

Ein weiteres Konzept, mit dem Nachhaltigkeit operationalisiert werden kann, ist das Donut-Ökonomie-Modell. Es geht zurück auf die britische Wirtschaftswissenschaftlerin Kate Raworth. Sie fragt, wie durch ein soziales Fundament, welches es nicht zu unterschreiten, und ökologische Obergrenzen, die es nicht zu überschreiten gilt, ein sicherer Handlungsspielraum für Menschen geschaffen werden kann. Auch dieses Modell ist für die Anwendung auf kommunaler Ebene übersetzt. „Wie kann unsere Stadt ein Zuhause für blühende Menschen werden, und gleichzeitig das Wohlergehen aller Menschen und des Planeten respektieren?“ ([Doughnut Economics Action Lab \(2022\), The Doughnut Unrolled](#)) ist die Leitfrage, die für die Verwendung des Modells auf kommunaler Ebene gestellt wird. Mehrere Städte, Amsterdam gilt als prominentestes Beispiel, haben das Modell angewandt und sind nun Donut Cities, die in einem diskursiven Aushandlungsprozess relevante Indikatoren ausgewählt und in einen City Donut überführt haben. Das Modell arbeitet mit der Datenbasis der SDGs.

In Deutschland hat Bad Nauheim einen lokalspezifischen Donut entwickelt. Der Donut bietet die Möglichkeit, bereits praktizierte Konzepte in die Strategieentwicklung zu integrieren. So ist das Thema Nachhaltigkeit bereits vorher im Handeln der Verwaltung und Bevölkerung verankert gewesen, ebenfalls ist Bad Nauheim Fairtradestadt und verfügt über eine Smart-City-Strategie. Die Entwicklung des Donuts soll Bad Nauheim zu einem klima- und sozialverträglichen Umgang mit den verfügbaren natürlichen Ressourcen führen und ein gesundes, lebenswertes Leben vor Ort ermöglichen. In einem dreischrittigen Workshop-Format wurde der erste Entwurf durch Mitwirken unterschiedlicher Verwaltungsinstanzen erarbeitet und passende Ziele und entsprechende Indikatoren identifiziert. Beispielsweise hat Bad Nauheim durch seinen Status als Kurstadt einen erhöhten Wasserverbrauch, der durch die SDG-Indikatoren nicht angemessen repräsentiert würde. Stattdessen wurde die ‚Wasserampel‘, die bereits durch die Stadtwerke genutzt wird, als Instrument zur Messung und Einordnung des Wasserverbrauchs genutzt. Durch die multiperspektivische Ausrichtung des Donuts sind im Prozess Zielkonflikte und Zusammenhänge hervorgetreten, wie am Beispiel der Wasserampel deutlich wird: Durch Berechnungen des Wasserverbrauchs wurde ermittelt, dass weiterer Wohnungsbau in Anbetracht des verfügbaren Wassers nicht mehr ohne Anpassungen des Wasserverbrauchs realisierbar sei.



Gemeinsam ist diesen Konzepten das Anliegen, Nachhaltigkeitsziele transparent, greifbar und überprüfbar zu machen. Das Donut-Konzept bezieht sich auf die Indikatorensysteme der SDGs und das Konzept der planetaren Grenzen. Letzteres wurde von einer Gruppe von Forschenden im Jahr 2009 erstmals vorgestellt. Die Wissenschaftler\*innen gehen davon aus, dass es Belastungsgrenzen der Ökosysteme der Erde gibt, die nicht überschritten werden dürfen, wenn sichere Handlungsspielräume für Menschen gewährleistet sein sollen.

Sowohl das Donut-Modell als auch die SDGs können als Instrumente für die sozial-ökologische Transformation einer Stadt genutzt werden. Beim Donut-Modell entwickeln Städte zum Teil eigene, auf die jeweilige Stadt angepasste Indikatoren, die lokale Gegebenheiten mit überregionalen und globalen Nachhaltigkeitszielen verbinden. Die SDG-Datenbanken und Indikatoren hingegen bieten Orientierung bei der Entwicklung einer kommunalen Nachhaltigkeitsagenda und ermöglichen den Vergleich mit anderen Kommunen. Beide Konzepte können genutzt werden, um das gesamte Nachhaltigkeitsmonitoring einer Kommune zu betreiben aber auch, um lediglich einzelne Ziele oder Teilziele zu verfolgen.

## **Suffizienz messen**

Der Rückgriff auf bestehende Indikatorensets, wie das der SDGs wird für Kommunen, wird als vorteilhaft erachtet, weil diese bereits einen wissenschaftlichen Evaluationsprozess durchlaufen haben, wodurch sich überregionale Vergleichbarkeit und die Akzeptanz des Messsystems erhöhen. Zudem wird der Monitoringaufbau deutlich erleichtert. Allerdings werden nicht in jeder Kommune flächendeckend alle für ein Nachhaltigkeits-Monitoring notwendigen Daten erhoben. Daten aber sind relevant, um den jeweiligen Stand in einem Entwicklungsprozess prüfen und politisches Handeln danach ausrichten zu können.

Vor allem jene Indikatoren, die Auskunft geben sollen über Fortschritte im Bereich der Suffizienz, stellen eine besondere Herausforderung dar, geht es doch darum, Zahlen, die Genügsamkeit, Raum- und Zeitwohlstand repräsentieren, zu ermitteln. Damit hat die Suffizienz im Vergleich zu den technischen Strategien Effizienz und Konsistenz eine Sonderstellung innerhalb der analytischen Nachhaltigkeitsstrategien. So können technische Verbesserungen von Produkten oder Prozessen vergleichsweise einfach anhand von Daten aufgezeigt werden. Ladesäulen für Elektroautos lassen sich recht leicht quantifizieren. Gleiches gilt für den veränderte Energiemix einer kommunalen Wärmeversorgung. Besonders herausfordernd wird die Übersetzung von Nachhaltigkeit in Indikatoren und Daten dann, wenn in

ihnen neue Normen und Werte zum Ausdruck kommen sollen. Suffizienzorientierte Planung zielt darauf ab, durch entsprechende Infrastrukturen soziale Praktiken zu fördern, mit denen der Ressourcenverbrauch reduziert und zugleich soziale und ökologische Grenzen eingehalten werden können. Beispielhaft sei dies an den Planungsprozessen für ein neues Stadtquartier in Flensburg erläutert.

## Suffizienzorientierte Planung am Beispiel des Sanierungsgebiets Hafen-Ost in Flensburg

In Flensburg soll mit dem Sanierungsgebiet Hafen-Ost ein suffizientes Stadtquartier entstehen. Gemeint ist damit die Neugestaltung einer 52 Hektar großen Fläche auf dem Gebiet des ehemaligen Wirtschaftshafens, direkt an der Flensburger Förde unter der Prämisse, so wenig Ressourcen wie möglich und so viele wie nötig zu benutzen. Ziel ist es, ein Viertel entstehen zu lassen, das nachhaltiges Verhalten späterer Bewohner\*innen und Nutzer\*innen aufgrund der infrastrukturellen Gegebenheiten fördert. In einem gemischten Quartier sollen in Zukunft rund 2.500 Menschen wohnen, arbeiten und noch mehr Menschen ihre Freizeit verbringen können.

### Ein suffizientes Quartier

1.

Der Hafen-Ost hat Charakter

5.

Genial klimaneutral

2.

In öffentlicher Hand mit Herz und Verstand

6.

Die Mischung macht's

3.

Kooperativ entwickeln

7.

Freiräume—mehrfach nutzbar und gemeinwohlorientiert

4.

Weniger ist mehr

8.

Alternativ mobil

Was nicht enthalten ist, sind konkrete Zahlen. In den ausformulierten Leitlinien sind keine konkreten Zahlen enthalten – Das ist ein Problem. Ausführlich beschrieben sind die Leitlinien in Stadt Flensburg (2020): [Zukunft Hafen-Ost. Leitlinien für die Entwicklung eines nachhaltigen urbanen Quartiers](#). Flensburg: Stadt Flensburg.

Begleitet wurde die Entwicklung des Rahmenplans für das Quartier von einem Team aus Wissenschaftler\*innen der Europa-Universität Flensburg und Mitarbeiter\*innen der städtischen Verwaltung. Erarbeitet wurden unter anderem acht Leitlinien, die den Planer\*innen des Quartiers Orientierung bei der Gestaltung geben sollten. Die Leitlinien (siehe Grafik) beziehen sich zum Beispiel auf einen schonenden Umgang mit Flächen, auf nachhaltige Mobilität, betonen die Relevanz der Freiraumgestaltung und formulieren das Ziel einer kooperativen und partizipativen Planung. Sie wurden durch die Ratsversammlung politisch beschlossen. In ihnen festgehalten sind normative Eckpunkte, die eine nachhaltige und insbesondere suffizienzorientierte Planung befördern sollen. Was nicht enthalten ist, sind konkrete Zahlen. Wie viele Kilometer Rad- und Fußweg, wie viel öffentliches Grün, wie viele Haltestellen und wie viel Wohnfläche pro Person machen ein

## **Wie viele Kilometer Rad- und Fußweg, wie viel öffentliches Grün, wie viele Haltestellen und wie viel Wohnfläche pro Person machen ein suffizientes Quartier aus? Wie viel von welcher Infrastruktur wird benötigt, um nachhaltig leben zu können?**

suffizientes Quartier aus? Wie viel von welcher Infrastruktur wird benötigt, um nachhaltig leben zu können? Im Planungsprozess gilt es, diese Leitlinien zu operationalisieren und in einen Plan zu übersetzen. Dabei galt es die doppelte Zielsetzung der Suffizienz, die Senkung des Ressourcenverbrauchs durch Verhaltensänderungen einerseits und die Berücksichtigung der Bedürfnisse künftiger Nutzer\*innen des Quartiers unter Beachtung ökologischer und sozialer Grenzen andererseits im Blick zu behalten. Herausfordernd dabei ist, dass für diese Aufgabenstellung erstens keine definierten Indikatoren vorliegen und zweitens sowohl qualitative und quantitative Aspekte berücksichtigt werden müssen.

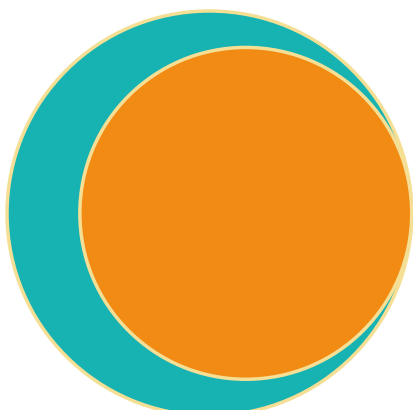
Für die Planungen im Hafen-Ost zogen die Stadt-, Verkehrs- und Landschaftsplaner\*innen verfügbare regionale, überregionale und wissenschaftlich eruierte Daten als Referenzwerte heran, um Zahlen für das neue Quartier abzuleiten. Richtungsweisend für das Vorgehen war die Frage, wie menschliche Bedürfnisse nach Wohnraum, Mobilität, Nahversorgung und Freiraum nachhaltig auf der limitierten Fläche befriedigt werden und zugleich Komfort und Qualität entstehen können. Das Beispiel Hafen-Ost zeigt, dass Verteilung von Flächen mit dem Setzen von Prioritäten verbunden ist.

Für den Bereich Mobilität bedeutet dies konkret, dass ein Stellplatzschlüssel von 0,4 angesetzt wurde – also mit 0,4 PKW-Parkplätzen pro

Wohneinheit geplant wurde. Parken auf öffentlichen Straßen ist nur für Fahrzeuge von mobilitätseingeschränkten Menschen erlaubt. Die übrigen Stellplätze sind in vier Quartiersparkhäusern untergebracht. Durch diese Maßnahmen entsteht Platz, um ein vielfältiges Mobilitätsangebot im Quartier zu fördern. Dies spiegelt sich in einem Fahrradstellplatzschlüssel von zwei bis vier Stellplätzen pro Wohneinheit sowie breiten Rad- und Gehwegen wider. Hinzukommt eine Reihe neuer Bushaltestellen und eine für Flensburger Verhältnisse enge Bustaktung von etwa acht Minuten. Dieser Takt ist deutlich höher als in anderen Teilen der Stadt und soll gewährleisten, dass künftige Nutzer\*innen ohne Blick auf den Fahrplan zur Haltestelle gehen können, weil sie wissen, der nächste Bus kommt sehr bald. Diese Werte werden dann aussagekräftig, wenn sie ins Verhältnis gesetzt werden: Vergleichsquartiere mit ambitionierten Mobilitätskonzepten operieren mit Stellplatzschlüsseln zwischen 0,1 und 0,6. Einen Stellplatzschlüssel für Fahrräder gibt es bisher in keinem anderen Quartier in Flensburg. Ein attraktiv ausgebauten Radwegenetz soll die Entscheidung, das Fahrrad zu nutzen, erleichtern. Vielfach durch Studien belegt ist, dass durch diese Art der Planung Umweltbelastungen reduziert werden, während die Sicherheit auf den Straßen steigt. Auch wird Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht Auto fahren können oder wollen, ermöglicht, mobil zu sein. Gerade mit Blick auf den demografischen Wandel und eine zunehmend ältere Bevölkerung ist es wichtig, Räume zu schaffen, die Autonomie und Sicherheit in der Mobilität gewährleisten und die Abhängigkeit vom Automobil reduzieren. Hinzu kommen Faktoren, die zwar wissenschaftlich belegt, aber auf Quartiersebene kaum messbar sind. Beispielsweise positive gesundheitliche Effekte: Feststeht, dass Bewegung durch Fahrradfahren oder zu Fuß gehen und eine lärm- und feinstaubarme Umgebung sich positiv auf die Gesundheit auswirken und altersunabhängige Mobilität eine Qualität ist, die für Teilhabe und nachhaltige Fortbewegung sorgt.

Auch im Bereich Wohnen galt es für die Planungen relevante Daten zu identifizieren. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person wurde im Hafen-Ost auf 30 Quadratmeter angesetzt. Damit soll erreicht werden, dass Wohnfläche bedürfnisorientiert verteilt und der tägliche Flächenverbrauch reduziert wird. Derzeit liegt der durchschnittliche Wert bei 47 Quadratmeter Wohnfläche pro Person in Deutschland. Im Rückblick ist hier eine deutliche Steigerung von 19 Quadratmetern im Jahr 1960 über 35 Quadratmetern im Jahr 1990 zu beobachten. Die stetig wachsende Wohnfläche pro Kopf ist entscheidend für den Flächenverbrauch und damit ein entscheidender Faktor, den es aus Gründen der Nachhaltigkeit zu reduzieren gilt. In wissenschaftlichen Studien gibt es unterschiedliche Berechnungen zur nachhaltigen Wohnflächengrößen pro Person. Genannt werden zwischen 11 und 32 Quadratmetern pro Kopf, mit denen Energieverbräuche und Um-

weltbelastungen reduziert und Klimaziele eingehalten werden könnten. Dies kann erreicht werden, indem beispielsweise nicht täglich benötigte Räume, etwa Wäscheräume oder Arbeitszimmer geteilt werden. Eine Reduktion der Wohnfläche kann auch erreicht werden, indem stärker bedarfsgerechte Wohnungen zu Verfügung stehen. Das sind, das belegen Statistik und Nachfrage, insbesondere kleine Wohnungen für Ein- und Zweipersonenhaushalte. In Flensburg leben 82 Prozent der Einwohner\*innen in solchen Haushalten. Es gibt noch ein weiteres Argument für kleinere Wohnflächen pro Kopf: Inzwischen ist auch belegt, dass für die Wohnzufriedenheit die verfügbare Fläche nur ein Element ist. Ebenfalls entscheidend dafür, wie wohl sich Menschen mit ihrer Wohnsituation fühlen, sind Architektur und Atmosphäre, Nachbarschaft und Versorgungsinfrastruktur sowie Bebauungsdichte und der Zugang zu Freiflächen. Gelingt es also, ein Quartier zu schaffen, das in diesen Punkten eine hohe Lebensqualität erlaubt, so können die dort befindlichen Wohnungen kleiner sein.



# 82%

der Flensburger\*innen leben in  
Ein- und Zwei Personenhaushalten

Auf Größe und Gestaltung der Freiflächen wurde bei der Entwicklung des Rahmenplans für das Quartier Hafen-Ost ebenso viel Wert gelegt, wie auf die Bebauung. Längst ist bewiesen, dass Grünflächen positive Auswirkungen auf die Gesundheit und das psycho-soziale Wohlbefinden haben, die Umgebungstemperatur an heißen Tagen senken und die körperliche Aktivität fördern. Darüber hinaus können sie wertvolle Lebensräume für Flora und Fauna bieten und bedeutend zur Biodiversität beitragen. In Zahlen drückt sich dies in der Planung so aus, dass pro Person 19 Quadratmeter öffentliche Grünfläche geplant sind – der städtische Durchschnittswert liegt bei 15 Quadratmetern, in der gegenüberliegenden Altstadt kommen auf eine Person nur vier Quadratmeter öffentliches Grün. Auch umfangreiche und gut für unterschiedliche Nutzungen gestaltete öffentliche Grünflächen erlauben die Reduktion der Wohnfläche. Weil viel öffentliche Fläche zur Ver-

fügung steht, muss weniger für Wohnungen versiegelt werden. Das Gebiet Hafen-Ost ist bereits in seinem momentanen Zustand ein beliebter Treffpunkt für Menschen aus dem gesamten Stadtgebiet – dies soll so bleiben. Geplant ist im Rahmen des Mobilitätskonzepts das Gebiet zukünftig besser anzubinden, damit auch Menschen aus Stadtteilen mit weniger Grünfläche von der Entwicklung profitieren können. Durch die Kombination von Erreichbarkeit und attraktiver Gestaltung sowie bezahlbarer Wohnräume durch bodenpolitische Instrumente wird versucht, auf das zu reagieren, was in der Forschung Umweltungerechtigkeit genannt wird: Menschen mit geringem Einkommen haben durchschnittlich weniger Grünflächen zur Verfügung und müssen weitere Wege zu Gärten oder Parks zurücklegen. Damit profitieren sie auch weniger von den umfassenden gesundheitlichen und sozialen Vorteilen von Grünflächen. Umfangreiches öffentliches Grün in Städten ist also nicht nur aus ökologischen Gründen eine Investition in die Zukunft einer Stadt oder weil damit Versickerungsflächen für Starkregenereignissen geschaffen werden, die in Folge des Klimawandels häufiger auftreten werden. Sondern Ausbau und Pflege städtischen Grüns sind wesentliche Maßnahmen, um sozialer Ungleichheit zu begegnen.

### **Längst ist bewiesen, dass Grünflächen positive Auswirkungen auf die Gesundheit und das psychosoziale Wohlbefinden haben, die Umgebungstemperatur an heißen Tagen senken und die körperliche Aktivität fördern.**

Der vorliegende Rahmenplan für das Quartier stößt auf Interesse bei Planer\*innen und in Kommunen, weil er versucht genügsame, das heißt ressourcenschonende Lebensstile bereits in der Planung mitzudenken und die Gestaltung darauf auszurichten. Dies kann nicht über den Umstand hinwegtäuschen, dass es sich um ein Viertel handelt, in dem ein Großteil der Gebäude, Straße und Infrastrukturen neu errichtet werden. Das wirft die berechnete Frage auf, ob Suffizienz und Neubau sich nicht eigentlich ausschließen. Grundsätzlich stimmt das, am suffizientesten wäre es, das Gebiet nicht anzutasten oder allenfalls zu entsiegeln und zu renaturieren. Benötigte Wohn- und Gewerbeflächen würden nachhaltig durch Umverteilung bestehender Flächen, die Erschließung von Leerstand und das Bauen im Bestand im übrigen Stadtgebiet zu requiriert werden. Allerdings gibt es Gründe, die die Bezeichnung suffizient für das geplante Unterfangen rechtfertigen. Erstens ist Fläche im urbanen Raum in Flensburg und in vielen anderen Städten ein knappes Gut. Wenn also überhaupt neu geplant und gebaut werden soll, dann so nachhaltig wie möglich. Daran schließt an, zweitens, dass hier eine Innen- der Außenentwicklung vorgezogen wird, da mit der Konversionsfläche bereits versiegelte Fläche im Innenstadtbereich für

eine neue Nutzung verwendet wird. Drittens ist Flensburg eine wachsende Stadt. Soziale-ökologische Krisen wie der Klimawandel und zunehmende Ressourcenknappheit stellen die Stadtplanung vor neue Herausforderungen. Mit dem Bevölkerungswachstum steigen die Bedarfe an Wohnraum, Mobilitätsinfrastruktur und Aufenthaltsflächen, weshalb praktische Lösungen dafür, wie dieser Bedarf ökologisch verträglich und sozial gerecht begegnet werden kann, gebraucht werden. Die Quartiersplanung auf diese Art wird von der Kommune als Alternative zur Ausweisung von flächenintensiven Einfamilienhausgebieten am Stadtrand verstanden.

## **Fazit**

Über die Anforderung hinaus, dass Zielsetzungen nachvollziehbar gemacht und belegt werden müssen, gibt es insbesondere im Fall der Suffizienz gute Gründe mit Zahlen zu belegen: Suffizienzmaßnahmen gelten als politisch heikel und als konflikthaft. Im öffentlichen Diskurs werden sie oftmals als Verbots- und Verzichtaufforderung diskutiert. Politiken, die Verhaltensänderungen erfordern oder herbeiführen, sind Gegenstand emotional geführter Debatten. Bekannte Beispiele sind das Tempolimit auf Autobahnen, der Rückbau von innerstädtischen Parkplätzen oder das vor einiger Zeit vom Grünenpolitiker Anton Hofreiter angeregte Verbot zur Ausweisung von Einfamilienhausgebieten. Um der Sachlichkeit der Debatte Willen ist es notwendig, aufzeigen zu können, welche Effekte die entsprechenden Maßnahmen haben.

Die Aufgabe, Fläche möglichst sozialverträglich und nachhaltig zu verteilen, zeigt, dass unter den einzelnen Bereichen viele Interdependenzen bestehen – Gesundheit und Wohlbefinden von Bewohner\*innen und Besucher\*innen stehen letztlich stets im Zusammenhang mit Mobilität, Wohnraumgrößen und Außengestaltung. Gleiches gilt für die Option nachhaltiger Verhaltensweisen – in der Suffizienz sollen Anreize geschaffen werden, Verhaltensänderungen als attraktivste Option wahrzunehmen. Dafür muss die Infrastruktur entsprechend gestaltet werden. Klar ist, dass dafür der Planungshorizont erweitert werden muss und die einzelnen Bereiche nicht voneinander getrennt betrachtet werden können. Mitunter ist das Denken in weitreichenden Kausalketten gefragt. Bereits bestehende Indikatorensets wie die SDG-Indikatorenkataloge oder Fragestellungen, wie die der Donutökonomie, können inspirierende Leitsätze und Planungsmerkmale herausstellen.

Wo in der Planung eine abweichende Praxis von üblichen Vorgängen erforderlich ist, um möglichst viele Faktoren, die später messbare Variablen werden können, zu berücksichtigen, ist erst einmal ein Mehraufwand nötig. Nur zum Teil liegen Werte in lokalen Datenbanken vor, die als Richtwerte

unter- oder überschritten werden können um ein attraktives Quartier zu schaffen, welches sich durch seine Qualität von der Umgebung abhebt. Darüber hinaus bleibt es nicht aus, Erkenntnisse und Wissen aus Praxis und Forschung als ergänzende Argumentationsgrundlagen heranzuziehen, um Argumente, die für eine Planung der Genügsamkeit sprechen, zu untermauern.

### **Zum Weiterlesen:**

Katharina Schlüter et al. (2022): Die Donut-Ökonomie als strategischer Kompass. Wie kommunale Strateginnen und Strategen die Methoden der Donut-Ökonomie für die wirkungsorientierte Transformation nutzen können. Berlin: PD – Berater der öffentlichen Hand.

**Levke Mahrt** ist Transformationsforscherin und war in der Projektlaufzeit von EHSS II wissenschaftliche Mitarbeiterin am Norbert Elias Center der Europa-Universität Flensburg.

# Suffizienz messen und bewerten

Interview mit Annika Hock

vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung

Wo Nachhaltigkeitsziele festgelegt werden, braucht es Indikatoren und Kennzahlen, mit denen sich das Erreichen der Ziele überprüfen und messen lässt. Dies ist nicht einfach, da in der Regel komplexe Systeme bewertet werden, in vielen Bereichen keine einheitlichen Daten oder Methoden existieren oder es unterschiedliche Positionen dazu gibt, was als nachhaltig gelten kann und was nicht. Kurzum: Nachhaltigkeitsbewertung ist komplex. Auch im Gebäudesektor.

**Annika Hock** promoviert am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zur Integration von Suffizienzkriterien in die Nachhaltigkeitsbewertung im Gebäudebereich. Sie arbeitet zudem an der Fortschreibung des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen (BNB), einem Instrument zur Planung und Bewertung nachhaltiger und in der Regel öffentlicher Bauvorhaben. Mit ihr haben wir darüber gesprochen, wie sich Genügsamkeit in Bewertungssystemen abbilden lässt und mit welchen Herausforderungen dies einhergeht.

## **Frau Hock, was heißt Nachhaltigkeitsbewertung im Gebäudebereich?**

Die Nachhaltigkeitsbewertung ist eine Methodik, um Umweltauswirkungen in ihrem Zusammenspiel zu erfassen und gegenüberzustellen. Sie bietet ein Entscheidungsinstrument, die besten Maßnahmen unter Berücksichtigung von Abhängigkeiten, Zielkonflikten und Synergieeffekten aufzuzeigen. Damit eröffnet sie eine in der Praxis handhabbare Herangehensweise an die Komplexität der gebauten Umwelt.

## **Was wird gemessen und bewertet?**

Bewertet werden ökologische, ökonomische sowie soziokulturelle Qualitäten. Dabei werden qualitative und quantitative Indikatoren kombiniert. Insbesondere technische Verbesserungen sind quantitativ messbar, wie zum Beispiel Energieeinsparungen durch Isolierung oder die Recyclingquote bei Baumaterialien – also Maßnahmen, die auf Effizienz- und Konsistenzstrategien zurückgehen. Hinzu kommen qualitative Bewertungen, wie Aufenthaltsqualitäten und Komfortstandards.

## Wie sieht es mit der Suffizienz aus?

Während sich Effizienz als Prozessoptimierung und Konsistenz im Sinne der Kreislaufführung auf quantifizierbare Massen beziehen, stellt die Messbarkeit von Suffizienz eine Herausforderung dar.

Ein Beispiel dafür ist die Ökobilanzierung: Fläche dient in der Berechnung der Ökobilanz eines Gebäudes als Referenzwert, sie fällt als eigener Faktor aus der Berechnung heraus. Dargestellt wird die ökologische Qualität von Material und Energieaufwand je Quadratmeter. Die Größe eines Bauprojektes und dessen Angemessenheit haben in der Ökobilanzierung damit keine Relevanz. Eine suffiziente Herangehensweise aber würde erfordern, genau das abzufragen: Braucht es diesen gebauten Raum an dieser Stelle überhaupt?

**Während sich Effizienz als Prozessoptimierung und Konsistenz im Sinne der Kreislaufführung auf quantifizierbare Massen beziehen, stellt die Messbarkeit von Suffizienz eine Herausforderung dar.**

## Welche Schwierigkeiten gibt es bei der Quantifizierung von Suffizienz?

Um Suffizienz in die Nachhaltigkeitsbewertung von Gebäuden oder Quartieren zu integrieren, braucht es Indikatoren, welche die Maßnahmen in ihrer Relevanz messbar und damit vergleichbar machen. Der wesentliche Unterschied zwischen Suffizienzindikatoren und anderen Nachhaltigkeitsindikatoren besteht darin, dass Suffizienzindikatoren oft personenbezogen sind, wie etwa die Wohnfläche pro Kopf. Will man hier allgemein gültige Indikatoren entwickeln, wirft dies automatisch die Frage auf, wie viel genug ist. Während pro-Kopf Bewertungen teilweise bereits angewendet werden, wie im Falle von Stellplatzschlüssel für PKW oder Fahrräder, ist eine quantitative Deckelung hinsichtlich eines „genug“ häufig mit einer Reduktion verbunden – und damit politisch und gesellschaftlich geprägt. Denn es handelt sich nicht um eine objektive Gebäude- oder Materialqualität, sondern der angestrebte Zielwert ist immer relativ zu einem Bedarf, zum Standort und zur Nutzung zu sehen.

## Können Sie das an einem Beispiel erläutern?

In Bürogebäuden zum Beispiel lassen sich Flächen pro Mitarbeiter\*in je nach Arbeitsbereich und Raumanforderung auf ein Maximum pro Kopf festlegen. Durch Mobile Arbeit und Desksharing kann die Raumnutzung weiter optimiert werden. Nutzungsstunden bieten zudem die Möglichkeit,

die Auslastung des gesamten Gebäudes durch externe Raummieten wie Seminare, Abend- oder Wochenendnutzungen zu erweitern. Dabei ist die Einbindung von Gebäude und Nutzung in die Umgebung immer von Relevanz – insbesondere auch die Bedarfsdeckung im Bestand.

### **Auch die Bewertung der langfristigen Auswirkungen einer Maßnahme machen die Suffizienzmessung schwierig, oder?**

Ja, denn manche Suffizienzmaßnahmen im Gebäudesektor rechnen damit, dass sich Verhaltensweisen ändern. Flexible, anpassbare und multifunktionale Gebäude etwa können erwartete Ressourcenschonung quantitativ erst durch Langzeitmessungen nachweisen. Hier gibt es noch zu wenige wissenschaftliche Zahlen und zu viele Unsicherheiten.

### **Wann braucht man Suffizienzindikatoren?**

Schon vor dem architektonischen Entwurf in den frühen Planungsphasen, wenn es um die Standortwahl und die Bedarfsplanung geht. Denn die Wahl des Standorts prägt maßgeblich Mobilitätskonzepte, funktionale Durchmischung, sowie Bestandspriorisierung – all dies sind Faktoren, die den Ressourcenverbrauch beim Bauen und der späteren Nutzung beeinflussen. Die Aufgabe der Bedarfsplanung ist es, Ziele und Anforderungen von Gebäudeeigentümer\*in und -nutzer\*innen frühzeitig zu erfassen. Dabei geht es konkret darum, Flächenbedarfe und Komfortansprüche kritisch zu hinterfragen.

### **Vielen Dank für das Gespräch!**

Das Interview führte: Levke Mahrt