TEXTE
37/2026

Abschlussbericht

Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und deren Auswirkungen auf das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes

von:

Sebastian Eichhorn, Dr. Angelika Münter, Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop
ILS Research gGmbH, ein Tochterinstitut des ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund

Denise Ehrhardt, Dr. Martin Behnisch, Rieke Borges, Dr. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Prof. Dr. habil. Fabian Thiel
Frankfurt

Herausgeber:
Umweltbundesamt

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

TEXTE 37/2026

REFOPLAN des Bundesministeriums Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3720 15 106 0

FB001799

Abschlussbericht

Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und deren Auswirkungen auf das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes

von

Sebastian Eichhorn, Dr. Angelika Münter, Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop
ILS Research gGmbH, ein Tochterinstitut des ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund

Denise Ehrhardt, Dr. Martin Behnisch, Rieke Borges, Dr. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Prof. Dr. habil. Fabian Thiel
Frankfurt

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:
ILS Research gGmbH
Brüderweg 22-24
44135 Dortmund

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.
Weberplatz 1
01217 Dresden

Prof. Dr. habil. Fabian Thiel
Schwarzburgstr. 40A
60318 Frankfurt am Main

Abschlussdatum:
Oktober 2024

Redaktion:
Fachgebiet I 2.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Detlef Grimski

DOI:
https://doi.org/10.60810/openumwelt-7867

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, März 2026

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor*innen.

Kurzbeschreibung: Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und deren Auswirkungen auf das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes

Dieser Abschlussbericht unterzieht die aktuellen Entwicklungsmuster der Siedlungs- und Flächenentwicklung im Bereich Wohnen einer kritischen Analyse, um das bestehende flächenpolitische Instrumentarium zu bewerten sowie Chancen für dessen Weiterentwicklung zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele des Bundes aufzuzeigen. Der Bericht fokussiert auf drei Themenkomplexe:

- Die Entwicklung regionaler Bodenmärkte, ihre Relevanz für aktuell beobachtbare räumliche Muster der Siedlungsentwicklung und Wohnungsbautätigkeit und deren Auswirkungen auf das Flächensparziel des Bundes
- Das Zusammenwirken von Nachfrage nach Einfamilienhäusern und Angebotsverhalten von Kommunen und Entwicklern sowie dessen Folgen für den Flächenverbrauch
- Die Funktionsweisen, Hemmnisse und Erfolgskriterien eines interkommunalen Flächenmanagements und deren Beitrag zu flächensparsamer Siedlungsentwicklung

Die Ergebnisse legen nahe, dass eine flächensparende Siedlungsentwicklung nicht allein aufgrund eines Mangels an boden- und flächenpolitischen Instrumenten scheitert. Ein zentrales Hindernis für eine flächensparende Siedlungsentwicklung, sowohl in Großstadtregionen als auch in ländlich geprägten Regionen, ist nach wie vor im fehlenden (politischen) Willen zu finden, die bestehenden Steuerungsansätze konsequent ein- und umzusetzen. Zugleich wird deutlich, dass gängige Narrative wie das „Umsetzungsdefizit der Planung" nur begrenzt als Erklärungsmodelle für die aktuellen Entwicklungsmuster der Siedlungs- und Flächenentwicklung greifen. Viele der identifizierten Treiber und Mechanismen, die zu einer Flächenneuinanspruchnahme im Bereich Wohnen führen, liegen außerhalb des Einflussbereichs der Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, müssen Lösungsansätze über das enge Planungsinstrumentarium hinausgehen und systemisch angelegt sein. Es bedarf gezielter Maßnahmen zur Identifikation und Beseitigung fiskalischer Fehlanreize im Steuersystem und staatlicher Subventionen sowie eines gesellschaftlichen und politischen Bewusstseinswandels hin zu einer bewussteren Nutzung von Wohnflächen. Dies erfordert eine umfassende „Flächenwende" als langfristigen Transformationsprozess hin zu einer nachhaltigen Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050.

Abstract: Trends and tendencies in settlement development and their effects on the achievement of federal land policy goals

This report critically analyses the current development patterns of residential settlement and land use, evaluating the existing land policy instruments and identifying opportunities for their further development to achieve the federal land policy goals. The report focuses on three thematic areas:

- The development of regional land markets, their relevance to currently observed spatial patterns of settlement and housing construction activity and their impact on the federal land-saving goal.
- The interaction between the demand for single-family homes and the supply behaviour of municipalities and developers and its consequences for land consumption.

- The functions, obstacles, and success criteria of inter-municipal land management and its contribution to land-saving settlement development.

The results suggest that land-saving settlement development does not solely fail due to a lack of land and spatial policy instruments. A central obstacle to land-saving settlement development, both in metropolitan regions and in rural areas, continues to be the lack of (political) will to consistently implement existing control approaches. At the same time, it becomes clear that common narratives, such as the "implementation deficit of planning," only limitedly explain the current development patterns of settlement and land use. Many of the identified drivers and mechanisms leading to land consumption in the residential sector are beyond the influence of regional planning and urban development policies.

To address these challenges, solutions need to go beyond the narrow planning toolkit and be systemic. Specific measures are required to identify and eliminate fiscal disincentives in the tax system and state subsidies, along with a societal and political shift towards a more conscious use of residential space. This necessitates a comprehensive "land turnaround" as a long-term transformation process towards a sustainable land circular economy by 2050.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 12
Tabellenverzeichnis 15
Abkürzungsverzeichnis 16
Zusammenfassung 21
Summary 23
1 Einleitung 25
1.1 Problemverständnis 25
1.2 Ziel und Gegenstand des Forschungsvorhabens 26
1.3 Projektstruktur und Zielsetzungen 27
1.3.1 AP2: Auswahl der Fallbeispiele und Expertenworkshop 27
1.3.2 AP3: Bodenmärkte 28
1.3.3 AP4: Baulandnachfrage für Einfamilienhäuser 29
1.3.4 AP5: Bestandsaufnahme Interkommunale Kooperationen 30
1.3.5 AP6: Synthese und Abschlussworkshop 31
2 Methodik 32
2.1 Fallstudienauswahl 32
2.1.1 Fallstudienregionen 39
2.1.2 Fallstudienkommunen 42
2.2 Bodenmärkte 43
2.2.1 Literaturrecherche 44
2.2.2 Sekundärstatistische Datenanalyse 44
2.2.3 Experteninterviews 46
2.2.4 System Thinking 46
2.2.5 Raumtypen und Fallstudienregionen 48
2.3 Baulandnachfrage für Einfamilienhäuser 49
2.3.1 Literaturrecherche 50
2.3.2 Gebäudebasierte Messung der Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhausgebiete 50
2.3.3 Experten- und Haushaltsinterviews 51
2.3.4 Sekundärstatistische Auswertung (KoBaLd-Befragung) 52
2.3.5 Fallstudienregionen 53
2.4 Bestandsaufnahme Interkommunale Kooperationen 53
2.4.1 Literaturrecherche 54

2.4.2 Online-Befragung der Träger der Regionalplanung ... 54
2.4.3 Praxisbeispiele interkommunaler Kooperation im Flächenmanagement ... 55
2.4.4 Fall- und Praxisbeispiele ... 55
2.5 Synthese und Abschlussworkshop ... 56
3 Ergebnisse ... 58
3.1 Bodenmärkte ... 58
3.1.1 Umlandwanderung durch hohe Wohnungspreise in den Kernstädten ... 58
3.1.2 Mehrfamilienhäuser gewinnen an Bedeutung ... 60
3.1.3 Freiraumverlust als Folge von Preisen, Umlandwanderung und Bautätigkeit ... 63
3.1.4 Kommunale Zielsetzungen und Lösungsansätze zu Fragen der Bauland- und Wohnungspolitik ... 65
3.1.5 Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des boden- und flächenpolitischen Instrumentariums ... 67
3.1.5.1 Regionales Wirkungsmodell der Wohnsiedlungsentwicklung ... 67
3.1.5.2 Bewertung des boden- und flächenpolitischen Instrumentariums aus dem Blickwinkel des regionalen Wirkungsmodells ... 70
3.1.6 Vertiefungen zu den Handlungsempfehlungen ... 79
3.1.6.1 Remanenzeffekte abmildern ... 79
3.1.6.2 Digitalisierung für flächensparende Siedlungsentwicklung und mehr Transparenz auf dem Bodenmarkt nutzen ... 81
3.1.6.3 Bodenpolitik – Baulandbeschlüsse verstärkt nutzen ... 82
3.2 Baulandnachfrage für Einfamilienhäuser ... 84
3.2.1 Flächenneuinanspruchnahme für Einfamilienhausgebiete ... 84
3.2.1.1 Charakterisieren der Gebiete ... 86
3.2.1.2 Trends in der Bautätigkeit der Fallstudienregionen ... 88
3.2.2 Exkurs: Flächenneuinanspruchnahme für Einfamilienhausgebiete in dynamischen Wachstumsregionen ... 90
3.2.3 Experten- und Haushaltsinterviews ... 91
3.2.3.1 Stadtplaner und Gutachterausschüsse für Grundstückswerte ... 91
3.2.3.2 Projektentwickler ... 96
3.2.3.3 Interviews mit Haushalten in Einfamilienhausgebieten ... 96
3.2.3.4 Geschlechtersoziologische Perspektive auf Wohnentscheidungen ... 98
3.2.3.5 Interviews mit Haushalten in Mehrfamilienhäusern ... 100
3.2.4 Sekundärstatistische Auswertung (KoBaLd-Befragung) ... 105
3.2.4.1 Wohnstandortkriterien ... 105

3.2.4.2 Wohnstandortkriterien nach Lebensform und städtisch/ländlich 107
3.2.4.3 Gebäudetyp 108
3.2.4.4 Wohnfläche 109
3.2.4.5 Unterschiede und Gemeinsamkeiten 110
3.2.5 Empirisches Wirkungsmodell zur Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhäuser 111
3.2.6 Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des boden- und flächenpolitischen Instrumentariums 114
3.3 Bestandsaufnahme Interkommunale Kooperationen 117
3.3.1 Online-Befragung 117
3.3.1.1 Grundgesamtheit und Befragungsverlauf 117
3.3.1.2 Übersicht Rücklauf 118
3.3.2 Interkommunale Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung 120
3.3.2.1 Initiierung 120
3.3.2.2 Zielsetzungen 121
3.3.2.3 Akteure und Organisationsform 122
3.3.2.4 Erfolgsfaktoren und Hindernisse 123
3.3.2.5 Beitrag von interkommunalen Kooperationen zum Flächensparen 125
3.3.3 Handlungsempfehlungen zu interkommunalen Kooperationen im Flächenmanagement 127
3.4 Synthese 129
3.4.1 Herausforderungen in angespannten Wohnungsmarktregionen 130
3.4.2 Herausforderungen in entspannten Wohnungsmarktregionen 131
3.4.3 Interkommunale Kooperationen in entspannten und angespannten Wohnungsmärkten 133
4 Fazit 135
5 Quellenverzeichnis 137
A Auswahl der Fallbeispiele und Expertenworkshops 147
A.1 Siedlungsentwicklungstypologie (SET) 147
A.2 Vorauswahl der Fallstudienregionen „Bodenmärkte“ 149
A.3 Vorauswahl der Fallstudienregionen „Bauland für Einfamilienhäuser“ 151
A.4 Expertenworkshop „Bodenmärkte“ 153
A.4.1 Programm 153
A.4.2 Teilnehmerinnen und Teilnehmer 154
A.4.3 Protokoll 155

A.5 Expertenworkshop „Bauland für Einfamilienhäuser“ ... 161
A.5.1 Programm ... 161
A.5.2 Teilnehmerinnen und Teilnehmer ... 162
A.5.3 Protokoll ... 163
B Bodenmärkte ... 167
B.1 Fallstudienregionen und Kurzportraits der Fallstudienkommunen ... 167
B.1.1 Region Frankfurt ... 168
B.1.2 Region Magdeburg ... 170
B.1.3 Region Münster ... 172
B.2 Kennzahlen der Fallstudienkommunen und Raumtypen ... 174
B.3 Experteninterviews ... 176
B.3.1 Sample ... 176
B.3.2 Interviewleitfaden (Kommunen) ... 177
B.3.3 Interviewleitfaden (Regionalplanung) ... 179
B.4 Instrumentenkasten ... 181
C Baulandnachfrage für Einfamilienhäuser ... 185
C.1 Fallstudienregionen und Kurzportraits der Fallstudienkommunen ... 185
C.1.1 Region Wolfsburg ... 186
C.1.2 Region Deggendorf ... 188
C.1.3 Region Minden und Nienburg ... 190
C.2 Flächenneuinanspruchnahme für Einfamilienhausgebiete ... 192
C.2.1 Räumliche Verteilung und Größe der Gebiete ... 192
C.3 Experteninterviews ... 195
C.3.1 Sample ... 195
C.3.2 Interviewleitfaden (Kommunen) ... 197
C.3.3 Interviewleitfaden (Projektentwickler) ... 199
C.3.4 Interviewleitfaden (Gutachterausschüsse) ... 200
C.4 Haushaltsinterviews ... 202
C.4.1 Sample ... 202
C.4.2 Interviewleitfaden (Einfamilienhaus-Haushalte) ... 202
C.4.3 Interviewleitfaden (Mehrfamilienhaus-Haushalte) ... 204
C.5 Wirkungskomplexe ... 206
D Bestandsaufnahme Interkommunale Kooperationen ... 212
D.1 Fragenkatalog der Online-Befragung ... 212

D.2 Interkommunale Kooperationen Gewerbeflächen (Online-Befragung) 225
D.3 Interkommunale Kooperationen Wohnbauflächenentwicklung (Desktop-Recherche) 230
E Synthese und Abschlussworkshop 232
E.1 Programm 232
E.2 Teilnehmerinnen und Teilnehmer 233
E.3 Protokoll 234
F Wissenstransfer 244
F.1 Vorträge 244
F.2 Workshops 244
F.3 (Fach-)Publikationen 245

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektstruktur 27
Abbildung 2: Siedlungsentwicklungstypologie OS1 Wachstums- und Schrumpfungstendenzen und OS2 allgemeine Charakteristik Flächenbeanspruchung 36
Abbildung 3: Siedlungsentwicklungstypologie OS3 Charakteristik Flächenbeanspruchung Wohnen und OS4 Angebotspreise Häuser.....37
Abbildung 4: Fallstudienregionen.....41
Abbildung 5: Prinzipskizze eines System Thinking-Wirkungsdiagramms am Beispiel Verkehr.....47
Abbildung 6: Fallstudienregionen und eingebettete kommunale Fallstudien 49
Abbildung 7: Methodisches Vorgehen zur Identifikation von Einfamilienhausgebieten.....51
Abbildung 8: Fallstudienregionen.....53
Abbildung 9: Überblick über die Fall- und ausgewählten Praxisbeispiele in Deutschland.....56
Abbildung 10: Angebotspreise Wohnhäuser in Euro pro m².....59
Abbildung 11: Binnenwanderungssaldo der 30-50-Jährigen pro 1.000 Einwohner.....60
Abbildung 12: Eigenheimquote an allen Baufertigstellungen 62
Abbildung 13: Freiraumverlust durch Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung in m² pro Einwohner und Jahr.....64
Abbildung 14: Entwicklung Wohnungen pro Fläche für Wohnbau- und gemischte Nutzung (Wohnungsdichte) relativ zu 2011 65
Abbildung 15: Interviewergebnisse zu Bauland- und wohnungspolitischen Zielen, Lösungsansätzen und Instrumenten sowie Erfolgsfaktoren und Hemmnisse 66
Abbildung 16: Regionales Wirkungsmodell der Wohnsiedlungsentwicklung in Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten.....69
Abbildung 17: Regionales Wirkungsmodell unter Einbeziehung wirkungsvoller Ansätze zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme in Kernstädten 77
Abbildung 18: Regionales Wirkungsmodell unter Einbeziehung wirkungsvoller Ansätze zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme im Umland 78
Abbildung 19: Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhausgebiete nach Betrachtungszeitraum (Relativ in Prozent pro Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung 2019 und absolut in ha) 85

Abbildung 20: Größe und räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiet in der SLR Deggendorf 86
Abbildung 21: Größe und bebaute Fläche aller fertig bebauten Einfamilienhausgebiete nach Fallstudienregionen 87
Abbildung 22: Größe der Gebäudefootprints aller fertig bebauten Einfamilienhausgebiete nach Fallstudienregionen 87
Abbildung 23: Verhältnis von Einfamilien-/Doppel-/Reihenhäusern in allen Neubaugebieten nach Fallstudienregionen 88
Abbildung 24: Baufertigstellungen Wohnungen in Gebäuden mit 1 und 2 Wohnungen bzw. mehr als 2 Wohnungen 89
Abbildung 25: Gegenüberstellung der Einfamilienhaus-/Mehrfamilienhausquote und der empirischen Ergebnisse zur Flächenneuinanspruchnahme (Zeitbezug: 2009-2019). 90
Abbildung 26: Flächenneuinanspruchnahme durch Neubaugebiete nach Gebietstyp (Relativ in Prozent pro Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung 2019 und absolut in ha; Zeitbezug: 2006-2019) 90
Abbildung 27: Größe und räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Münster 91
Abbildung 28: Wichtigkeit ausgewählter Wohnstandortkriterien bei Wanderungsfällen 106
Abbildung 29: Wichtigkeit ausgewählter Wohnstandortkriterien bei Wanderungsfällen (Neubau) 107
Abbildung 30: Wohnstandortkriterien nach Raumtyp und Lebensform 108
Abbildung 31: Gebäudetyp nach Raumtyp und Lebensform 108
Abbildung 32: Wichtigkeit ausgewählter Wohnstandortkriterien nach Raumtyp und Gebäudetyp 109
Abbildung 33: Durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf nach Raumtyp, Lebensform und Preiskategorien 110
Abbildung 34: Empirisches Wirkungsmodell 113
Abbildung 35: Räumliche Verteilung des Rücklaufs 119
Abbildung 36: Nennung von interkommunalen Kooperationen in der Gewerbeflächenentwicklung 120
Abbildung 37: Ergebnisse der Online-Befragung zum Anstoß der Kooperation 121
Abbildung 38: Ergebnisse der Online-Befragung zur Rechtsform der Kooperationen 123
Abbildung 39: Ergebnisse der Online-Befragung zu förderlichen und hinderlichen Faktoren 124
Abbildung 40: Ergebnisse der Online-Befragung zur Wirkung der Kooperationen auf den Flächenverbrauch 126
Abbildung 41: Auswahl kontrastierender SLR mit hoher/niedriger Flächenbeanspruchung 149

Abbildung 42: Vorauswahl für AP3 150
Abbildung 43: Auswahl von SLR mit hoher Flächenbeanspruchung Wohnen und mittleren bis niedrigen Angebotspreisen Häuser 151
Abbildung 44: Vorauswahl für AP4 152
Abbildung 45: Fallstudienkommunen für AP3 in der SLR Frankfurt am Main 168
Abbildung 46: Fallstudienkommunen für AP3 in der SLR Magdeburg 170
Abbildung 47: Fallstudienkommunen für AP3 in der SLR Münster 172
Abbildung 48: Fallstudienkommunen für AP4 in der SLR Wolfsburg 186
Abbildung 49: Fallstudienkommunen für AP4 in der SLR Deggendorf 188
Abbildung 50: Fallstudienkommunen für AP4 in den SLR Minden und Nienburg 190
Abbildung 51: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Minden-Nienburg 192
Abbildung 52: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Deggendorf 192
Abbildung 53: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Wolfsburg 193
Abbildung 54: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Dresden 194
Abbildung 55: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Münster 194
Abbildung 56: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Frankfurt am Main.....195
Abbildung 57: Wirkungskomplex 1 207
Abbildung 58: Wirkungskomplex 2 208
Abbildung 59: Wirkungskomplex 3 209
Abbildung 60: Wirkungskomplex 4 210
Abbildung 61: Wirkungskomplex 5 211

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Fallstudienkommunen 43
Tabelle 2: Indikatoren für die sekundärstatistische Datenanalyse 45
Tabelle 3: Bildung von Raumtypen auf Basis der RegioStaR-Typen 48
Tabelle 4: Kontaktierte Stellen für die Online-Befragung 117
Tabelle 5: Indikatoren zur Bildung der SET 147
Tabelle 6: Klassifikation nach Punktesystem der SET 148
Tabelle 7: Daten zu den Fallstudienkommunen in der SLR Frankfurt am Main 168
Tabelle 8: Daten zu den Fallstudienkommunen in der SLR Magdeburg . 170
Tabelle 9: Daten zu den Fallstudienkommunen in der SLR Münster 172
Tabelle 10: Kennzahlen Untersuchungsräume und Fallstudienkommunen 174
Tabelle 11: Deskriptive Statistiken nach Raumtypen 175
Tabelle 12: Sample der Experteninterviews mit kommunalen und regionalen Akteuren 176
Tabelle 13: Instrumentenkasten 181
Tabelle 14: Daten zu den Fallstudienkommunen in der SLR Wolfsburg ... 186
Tabelle 15: Daten zu den Fallstudienkommunen in der SLR Deggendorf . 188
Tabelle 16: Daten zu den Fallstudienkommunen i. d. SLR Minden u. Nienburg 190
Tabelle 17: Sample der Experteninterviews mit Kommunen, Gutachterausschüssen und Projektentwicklern 195
Tabelle 18: Sample der Einfamilienhaus-Haushaltsinterviews 202
Tabelle 19: Sample der Mehrfamilienhaus-Haushaltsinterviews 204
Tabelle 20: Interkommunale Kooperationen Gewerbeflächen nach Planungsregion 225
Tabelle 21: Interkommunale Kooperationen (Desktop-Recherche) 230

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALE	Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung
ALKIS	Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem
AP	Arbeitspaket
ATKIS	Amtlich Topographisch-Kartographisches Informationssystem
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
Basis-DLM	Digitales Basis-Landschaftsmodell
BB	Brandenburg
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BE	Berlin
BIT	Bilateral Investment Treaty / Bilaterale Investitionsschutzverträge
BLN	Baulandnachfrage
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMUV	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BoMa	Bodenmärkte

Abkürzung	Erläuterung
BORIS	Bodenrichtwertermittlung
B-Plan	Bebauungsplan
BTW Cottbus	Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
DFNS	Dresdner Flächennutzungssymposium
DH	Doppelhaus
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DL-RL	EU-Dienstleistungsrichtlinie
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DST	Deutscher Städtetag
DV	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung
EFH	Einfamilienhaus
EFHBF	Durchschnittlicher Anteil fertiggestellter Wohnungen in EFH/ZFH
EGMR	Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
EZB	Europäische Zentralbank
FNI	Flächenneuinanspruchnahme
FNIW	Flächenneuinanspruchnahme für Wohn- und Mischnutzung
FNP	Flächennutzungsplan
FONA	Forschung für nachhaltige Entwicklung

Abkürzung	Erläuterung
FRVW	Freiraumverluste für Wohn- und Mischfläche
FWM	Fläche für Wohn- und Mischfläche
GWG	Städtische Wohnungsgesellschaft München
Gewofag	Gemeinnützige Wohnungsfürsorge AG
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz
GIS	Geoinformationssystem
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GrStG	Grundsteuergesetz
GRZ	Grundflächenzahl
ha	Hektar
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
IfL	Leibniz-Institut für Länderkunde
ILS Research	ILS Research gGmbH, Tochterinstitut des ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung
ISOE	Institut für sozial-ökologische Forschung
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KI	Künstliche Intelligenz („Machine Learning Software“)

Abkürzung	Erläuterung
KoBaLd	Forschungsprojekt „Vom Kommen, Gehen und Bleiben: Wanderungsgeschehen und Wohnstandortentscheidungen aus der Perspektive ländlicher Räume“
LF	Lebensform
LOD	Level of Detail
MFH	Mehrfamilienhaus
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OBA	Objektart
OS	Operationalisierungsschritt
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PLPR	International Association on Planning, Law, and Property Rights
RP	Rheinland-Pfalz
PRHK	Durchschnittliche Angebotspreise für Wohnhäuser
PRWM	Durchschnittliche Angebotsmieten für Wohnungen
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
RegioStaR	Regionalstatistische Raumtypologie
RH	Reihenhaus
ROG	Raumordnungsgesetz

Abkürzung	Erläuterung
SET	Siedlungsentwicklungstypologie
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SLR	Stadt-Land-Region
SN	Sachsen
SOEP	Sozioökonomisches Panel
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SR	Stadtregion
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
UBA	Umweltbundesamt
vhw	Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung
WD	Wohnungsdichte
ZFH	Zweifamilienhaus

Zusammenfassung

Mit diesem Abschlussbericht werden empirische Ergebnisse vorgelegt, die im Rahmen des vom Umweltbundesamt (UBA) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) geförderten Forschungsvorhabens „Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und deren Auswirkungen auf das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes“ im Zeitraum von Oktober 2020 bis Februar 2024 von der ILS Research gGmbH, einem Tochterinstitut des ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS Research) (Projektleitung Dr. Angelika Münter) sowie dem Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. habil. Fabian Thiel (Arbeitspaket 3.4) erarbeitet wurden.

Ziel des Forschungsvorhabens war es, die aktuellen Entwicklungsmuster der Siedlungs- und Flächenentwicklung einer kritischen Analyse zu unterziehen und hinsichtlich des bestehenden flächenpolitischen Instrumentariums zu bewerten sowie Chancen für dessen Weiterentwicklung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele des Bundes aufzuzeigen.

Zur Untersuchung der Entwicklungsmuster der Siedlungs- und Flächenentwicklung wurden im Rahmen eines strukturierten und expertengeleiteten Auswahlprozesses sowohl Großstadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten als auch eher ländlich geprägte Region mit entspannten Wohnungsmärkten betrachtet und anhand von drei Themenkomplexen analysiert:

- Die Entwicklung regionaler Bodenmärkte, ihre Relevanz für aktuell beobachtbare räumliche Muster der Siedlungsentwicklung und Wohnungsbautätigkeit und deren Auswirkungen auf das Flächensparziel des Bundes
- Das Zusammenwirken von Nachfrage nach Einfamilienhäusern und Angebotsverhalten von Kommunen und Entwicklern sowie dessen Folgen für den Flächenverbrauch
- Die Funktionsweisen, Hemmnisse und Erfolgskriterien eines interkommunalen Flächenmanagements und deren Beitrag zu flächensparsamer Siedlungsentwicklung

Die Ergebnisse basieren auf Literaturrecherchen, primär- und sekundärstatistischen Datenanalysen, Experten- und Haushaltsinterviews sowie einer repräsentativen Online-Befragung und fußen damit auf einem breiten Methodenmix.

Die Untersuchung der stadtregionalen Boden- und Wohnungsmärkte zeigt, dass die angespannte Wohnungsmarktsituation in den Kernstädten der Großstadtregionen zu Abwanderungs- und ggf. sogar zu Verdrängungsprozessen, insbesondere bei Familien, führt. Obwohl im Rahmen des Forschungsvorhabens aufgezeigt werden konnte, dass das hohe Preisniveau bzw. die steigenden Preise zu einer größeren Flächeneffizienz in den Kernstädten und dem verdichteten Umland beitragen, ergibt sich in stadtregionaler Hinsicht eine anhaltend hohe Flächenneuinanspruchnahme. Dies liegt daran, dass das weniger verdichtete Umland mit einem immer noch niedrigen bis moderaten Preisniveau am stärksten von der Umlandwanderung profitiert, wo wiederum am meisten Fläche pro Kopf für Wohnnutzung in Anspruch genommen wird.

Die Erkenntnisse zu den Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten zeigen, wie angebots- und nachfrageseitige Akteur*innen unter unterschiedlichen – individuell rationalen – Einschränkungen und Zwängen handeln und wie sich daraus konkrete Handlungsmuster herausbilden, die zu einer anhaltenden Ausweisung und Entwicklung von

Einfamilienhausgebieten führen. Das Zusammenspiel aus ländlich geprägten Wohnleitbildern, kommunalpolitischen Zielsetzungen, dem Rückzug der Kommunen aus der Gebietsentwicklung und privatwirtschaftlichen Interessen führt dazu, dass der als Siedlungserweiterung realisierte Wohnungsbau von Einfamilienhäusern und geringen Bebauungsdichten geprägt ist. Es zeigt sich, dass dabei insbesondere auf der Angebotsseite Handlungsweisen zum Tragen kommen, die diese räumlichen Muster begünstigen und neben der Nachfrage nach Einfamilienhäusern zur Erklärung der Flächenneuinanspruchnahme in den ländlichen und entspannten Wohnungsmärkten beitragen.

Die Ergebnisse legen nahe, dass eine flächensparende Siedlungsentwicklung nicht allein aufgrund eines Mangels an boden- und flächenpolitischen Instrumenten scheitert. Der bestehende formelle und informelle Instrumentenkasten bietet für viele Herausforderungen in der Stadt- und Siedlungsentwicklung geeignete rechtliche und planerische Ansatzpunkte. Ein zentrales Hindernis für eine flächensparende Siedlungsentwicklung, sowohl in Großstadtregionen als auch in ländlich geprägten Regionen, ist nach wie vor im fehlenden (politischen) Willen zu finden, die bestehenden Ansatzpunkte konsequent ein- und umzusetzen. Zugleich wird deutlich, dass gängige Narrative wie das "Umsetzungsdefizit der Planung" oder das "Planungsversagen" nur begrenzt als Erklärungsmodelle für die aktuellen Entwicklungsmuster der Siedlungs- und Flächenentwicklung greifen. Viele der identifizierten Treiber und Mechanismen, die zu einer Flächenneuinanspruchnahme im Wohnbereich führen, liegen außerhalb des Einflussbereichs der Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, müssen Lösungsansätze über das enge Planungsinstrumentarium hinausgehen und systemisch angelegt sein. Es bedarf gezielter Maßnahmen zur Identifikation und Beseitigung fiskalischer Fehlanreize im Steuersystem und staatlicher Subventionen sowie eines gesellschaftlichen und politischen Bewusstseinswandels hin zu einer bewussteren Nutzung von Wohnflächen. Dies erfordert eine umfassende „Flächenwende" (Siedentop, 2023) als langfristigen Transformationsprozess hin zu einer nachhaltigen Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050. Solche Transformationsprozesse erfordern eine vielfältige Form der Governance und sind nicht nur eine Aufgabe der Raum- und Umweltplanung, sondern eine gesamtgesellschaftliche und sektorübergreifende Herausforderung. Es gilt eine „Transformative Literacy" (Schneidewind, 2018) aufzubauen und zu etablieren, die die Interdependenzen zwischen verschiedenen Flächenansprüchen versteht, flächenbezogene Belange in gesellschaftliche und politische Debatten einbringt und integrierte Lösungsoptionen entwickelt.

Summary

This report presents empirical results generated within the research project "Trends and tendencies in settlement development and their effects on the achievement of federal land policy goals", funded by the German Environment Agency (UBA) with resources from the Federal Ministry for Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (BMUV). The research was conducted by ILS Research gGmbH, a subsidiary of ILS – Institute for Regional and Urban Development Research (ILS Research) (project lead Dr. Angelika Münter) and the Leibniz Institute of Ecological Urban and Regional Development (IÖR) in cooperation with Prof. Dr. habil. Fabian Thiel (research task 3.4).

The research aimed at critically analyzing current patterns of settlement and land development, evaluating the existing spatial policy instruments, and identifying opportunities for their further development to achieve the federal spatial policy goals. In examining the patterns of settlement and land development, both metropolitan regions with tight housing markets and rural regions with relaxed housing markets were considered. The analyses focused on three thematic areas:

- The development of regional land markets, their relevance to current observable spatial patterns of settlement development and housing construction activity, and their impact on the federal land-saving goal.
- The interaction between the demand for single-family homes and the supply behavior of municipalities and developers, and its consequences for land consumption.
- The functionalities, obstacles, and success criteria of inter-municipal land management and their contribution to land-saving settlement development.

The results were derived a broad methodological approach, including: literature reviews, primary and secondary statistical data analyses, expert and household interviews, and a representative online survey.

The examination of city-regional land and housing markets reveals that the tense housing market situation in the core cities of metropolitan regions leads to migration and, potentially, displacement processes, especially for families. Although the research project demonstrates that the high and increasing price levels contribute to greater spatial efficiency in the core cities and the densely populated hinterland, there is still a persistently high land consumption in urban-regional terms. This is because the less densely populated hinterland, with a price level which remains low to moderate, benefits the most from suburban migration, where the most living space per capita is utilized for residential purposes.

The findings regarding regions with relaxed housing markets illustrate how supply and demand-side actors act under different – individually rational – constraints and pressures. This, results in concrete patterns of action leading to the continued designation and development of low-density residential areas. The interplay of rural living concepts, municipal policy objectives, the withdrawal of municipalities from spatial development, and private business interests leads to the construction of (semi-)detached houses and low building densities. It became apparent that, particularly on the supply side, action patterns come into play that favor these spatial patterns and contribute, alongside the demand for single-family houses, to explaining land take in rural and relaxed housing markets.

The results suggest that land-saving settlement development does not fail solely due to a lack of land and spatial policy instruments. The existing formal and informal toolkit provides suitable legal and planning starting points for many challenges in urban and settlement development. A

central obstacle to land-saving settlement development, both in metropolitan regions and rural areas, continues to be the lack of (political) will to consistently implement existing starting points. At the same time, it is clear that common narratives such as the "implementation deficit of planning" or "planning failure" are of only limited use as explanatory models for the current development patterns of settlement and land use. Many of the identified drivers and mechanisms leading to land consumption in the residential sector are beyond the influence of regional planning and urban development policies.

To address these challenges, solutions need to go beyond the narrow planning toolkit and be systemic. Specific measures are required to identify and eliminate fiscal disincentives in the tax system and state subsidies, along with a societal and political shift towards a more conscious use of residential space. This necessitates a comprehensive "land turn" (Siedentop, 2023) as a long-term transformation process towards a sustainable land circular economy by 2050. Such transformation processes require diverse forms of governance and are a task not just for spatial and environmental planning, but are a societal and cross-sectoral challenge. It is essential to establish "transformative literacy" (Schneidewind, 2018) that understands the interdependencies between various land demands, brings land-related issues into societal and political debates, and develops integrated solution options.

1 Einleitung

1.1 Problemverständnis

Die Reduzierung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenneuinanspruchnahme bzw. Flächenverbrauch) ist ein Kernanliegen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Die Bundesregierung, 2020). Bundesweit betrug die Flächenneuinanspruchnahme im gleitenden Vierjahresdurchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 52 Hektar (ha) pro Tag (Statistisches Bundesamt [Destatis], 2024). Die Flächenneuinanspruchnahme lag nahezu doppelt so hoch, wie der ursprünglich für 2020 anvisierte Zielwert von 30 ha pro Tag. Zudem hat sich der Abwärtstrends in der Flächenneuinanspruchnahme, den wir seit der Jahrtausendwende beobachten konnten, in den letzten fünf Jahren nicht fortgesetzt und ist einer Stagnation gewichen. Bereits mit der Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2016 wurde der Zeithorizont zur Erreichung des sogenannten „30 ha-Ziels“ auf 2030 festgelegt und der Zielwert eher unscharf auf „weniger als 30 ha“ modifiziert (Die Bundesregierung, 2016). In der jüngsten Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie wurde darüber hinaus das langfristige und seitens der Europäischen Kommission geforderte Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050 („Netto-Null-Ziel“) verankert (Die Bundesregierung, 2020, 270f.; Schatz et al., 2021). Den politischen Zielen folgten zahlreiche Änderungen im Planungsrecht sowie die Entwicklung informeller Instrumente für die kommunale Planung (Jehling, Hecht & Herold, 2018). Dennoch ist absehbar, dass für die Zielerreichung tiefgreifendere Bemühungen erforderlich sein werden und Zielkonflikte adressiert werden müssen (Adrian et al., 2018). Gerade hinsichtlich des Verständnisses von Wirkungszusammenhängen gilt es dabei über planungspolitische Belange hinaus auch ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu Angebot und Nachfrage von Flächen verstärkt in den Blick zu nehmen.

Die Ursachen für die aus umwelt-, flächen- und stadtentwicklungspolitischer Sicht unbefriedigende Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme müssen nach Einschätzung der Auftragnehmer*innen vor allem aber im Angebot an Bauland und baulichen Nutzflächen gesucht werden. Es handelt sich gleichermaßen um ein Markt- wie auch ein Staatsversagen. Ein Kernproblem liegt in einem Überangebot an Bauland in suburbanen Peripherien und ländlichen Regionen bei gleichzeitigem Mangel an marktverfügbaren Flächen in den Kernstädten und ihrem engeren Umland (Siedentop, 2018a). Erhebungen zum Umfang von Flächenpotenzialen für den Wohnungsbau zeigen zwar eine in der Gesamtheit ausreichende Angebotslage – selbst im Innenbereich (Blum et al., 2022). Diese relativiert sich aber mit Blick auf die häufig eingeschränkte Verfügbarkeit der Flächen und eine vielerorts ausgeprägte Baulandknappheit in den verdichteten Regionen, siehe z. B. Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2019) und Elgendy und Michels (2010).

Nicht überraschend zeigt sich daher ein gewissermaßen paradoxes räumliches Muster der Wohnungsbautätigkeit, wonach an Orten mit dem größten demographischen Wachstumsdruck der (einwohnergewichtet) geringste Wohnungsbau erfolgt und umgekehrt (Deschermeier et al., 2017; Siedentop et al., 2019). Dies erklärt auch den ebenfalls paradox anmutenden Tatbestand, wonach in den von Bevölkerungsschrumpfung und Strukturwandel am stärksten betroffenen Landkreisen und kreisfreien Städten die höchsten relativen Flächenneuinanspruchnahmen feststellbar sind (Ahlke et al., 2012; Beckmann & Dosch, 2018).

Erst in jüngster Zeit hat auch in den wachsenden Kernstädten der Wohnungsbau merklich angezogen, hält jedoch vielerorts dennoch nicht mit den Nachfragesteigerungen stand (Ammann et al., 2021). Mit den stark gestiegenen Bodenpreisen in den Kernstädten und meist geringen Preisniveaus – bei gleichzeitig umfassenden Flächenangeboten – an den äußeren Rändern der

Stadtregionen und in ländlichen Regionen senden die Märkte problematische Signale: Für wohnungssuchende Haushalte scheint sich ein „Abrutschen am Bodenpreisgebirge“ (Aring, 2005) im Sinne eines Ausweichens auf preisgünstigere Standorte im (weiteren) Umland erneut zu lohnen, denn die Kosten des Pendelns bewegen sich weiterhin auf einem moderaten Niveau. Zudem werden die Mobilitätskosten bei Standortentscheidungen häufig unterschätzt (Münter, 2011; Schiller & Gutsche, 2009). Entsprechend hat die Suburbanisierung in den vergangenen Jahren erneut deutlich angezogen. Insbesondere Familien sehen sich in ihrer Wohnungssuche und/oder Bestrebung der Eigentumsbildung gezwungen oder angereizt auf dezentrale Standorte auszuweichen. Angesichts des eher geringen empirischen Kenntnisstands – aktuelle Wohn- und Wanderungsmotivstudien sind nur eingeschränkt verfügbar – kann nur vermutet werden, dass dies den grundlegenden Wohnwünschen und Standortpräferenzen der Haushalte teilweise widerspricht.

Die damit einhergehende Flächenneuinanspruchnahme schlägt auch deshalb quantitativ stark zu Buche, weil die vergleichsweise niedrigen Bodenpreise in den Randbereichen der verdichteten Regionen geringere Baudichten zulassen. Ein Großteil der derzeitigen Neubautätigkeit erschöpft sich daher nach wie vor in Ein- und Zweifamilienhäusern, was nicht nur im Kontext flächen- und klimapolitischer Ziele problematisch erscheint, sondern auch mit Blick auf erhebliche demographische Strukturveränderungen wenig zukunftsfähig wirkt. Die Ausweisung von Ein- und Zweifamilienhausgebieten in suburbanen und ländlichen Kleinstädten und Dörfern in Regionen mit entspannten Bodenmärkten fördert dabei die Entleerungstendenzen der Zentren und Ortskerne, was den häufig beklagten „Donut-Effekt“ verursacht (Bundesstiftung Baukultur, 2017). Diese Entwicklung gefährdet auch die Mobilitäts- und Verkehrswende, da die Bereitstellung von Bauland für Ein- und Zweifamilienhäuser häufig an Orten mit einer strukturellen Autoabhängigkeit stattfindet. Die weiter steigenden Distanzen im Berufsverkehr haben ihre Ursachen auch in dieser Form der Siedlungstätigkeit. Die weiterhin fortschreitende Siedlungsdispersion und Flächenneuinanspruchnahme konterkariert damit auch die Bemühungen um eine Dekarbonisierung des Siedlungs- und Verkehrssystems und die Erreichung der Klimaziele.

Die Politik von Bund, Ländern und Kommunen konnte dieser Entwicklung bislang nicht entscheidend entgegentreten. So hat es die Raumordnungspolitik bislang nicht vermocht, die Ausweisung von Bauland in ländlichen Gebieten entscheidend zu begrenzen. Ein Grundgedanke der flächensparenden Siedlungsentwicklung, wonach durch die Begrenzung der Flächenausweisung Anreize für flächensparende Siedlungs- und Bauweisen gesetzt werden, konnte bislang nicht konsequent umgesetzt werden. Mit dem erkennbaren Abschmelzen der klassischen Innenentwicklungspotenziale (vor allem industrielle Brachflächen, ehemalige Bahnflächen und aufgegebene militärische Liegenschaften) und starken Akzeptanzproblemen der Nachverdichtung im Bestand (wie Gebäudeaufstockung, Hinterhofbebauung oder Ersatzneubau) verschärft sich die Angebotsverknappung in den Siedlungskernen bei gleichzeitigem Überangebot in den Peripherien. Das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes ist durch diese Entwicklungen erheblich gefährdet.

1.2 Ziel und Gegenstand des Forschungsvorhabens

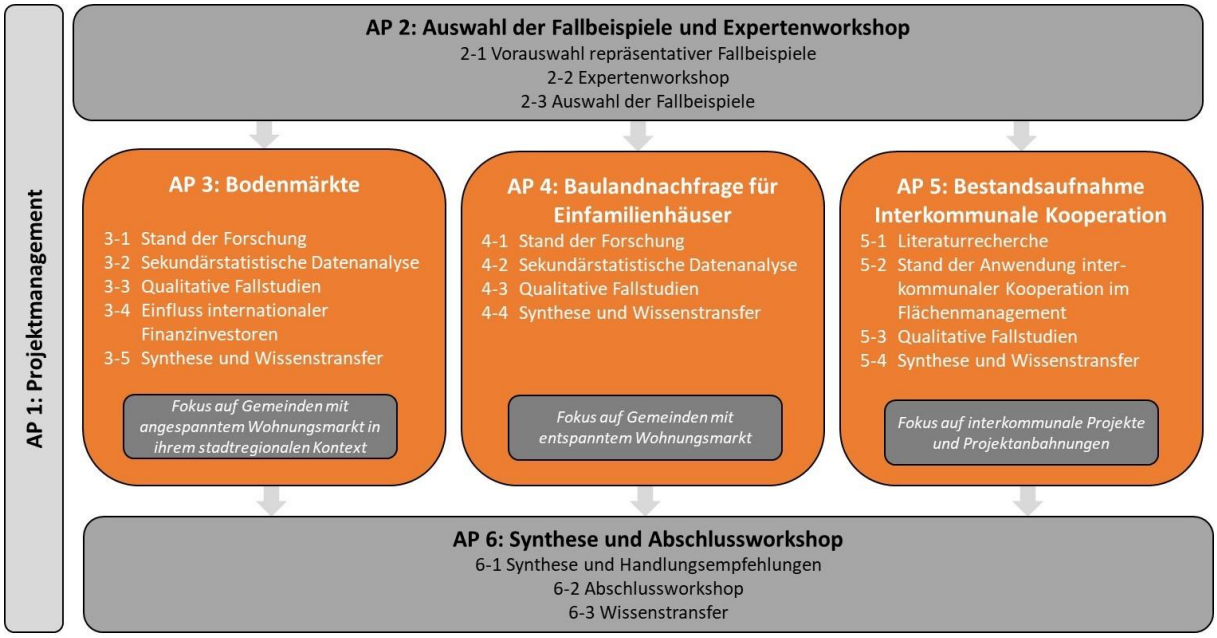
Ziel des Forschungsvorhabens war es, die aktuellen Entwicklungsmuster der Siedlungs- und Flächenentwicklung einer kritischen Analyse zu unterziehen und hinsichtlich des bestehenden flächenpolitischen Instrumentariums zu bewerten sowie Möglichkeiten für dessen Weiterentwicklung aufzuzeigen. Besondere Aufmerksamkeit lag dabei auf vier übergeordneten thematischen Zielen:

- Entwicklung der Bodenmärkte und ihre Relevanz für aktuell beobachtbare räumliche Muster der Siedlungsentwicklung und Wohnungsbautätigkeit,
- Nachfrage nach Wohnformen mit unterschiedlicher Flächeneffizienz und das Angebotsverhalten der Kommunen,
- Funktionsweisen und Leistungen des (inter-)kommunalen Flächenmanagements, insbesondere in Bezug auf die Frage von hemmenden und fördernden Faktoren für kooperative Handlungsarrangements in der Bauland- und Wohnungspolitik,
- Bewertung, unter welchen Bedingungen eine Erreichung des Flächenziels bis 2030 möglich erscheint. Ebenso werden Empfehlungen für die Weiterentwicklung des boden- und planungspolitischen Instrumentariums abgeleitet.

1.3 Projektstruktur und Zielsetzungen

Insgesamt gliederte sich das Forschungsvorhaben in sechs aufeinander aufbauende Arbeitspakete (AP), wobei die o. g. übergeordneten thematischen Ziele in den AP3 bis AP5 bearbeitet wurden (siehe Abbildung 1). Alle AP wurden in enger Kooperation zwischen der ILS Research und dem IÖR bearbeitet. Prof. Dr. Fabian Thiel war für die Bearbeitung des Arbeitsschrittes 3-4 zuständig[2].

Abbildung 1: Projektstruktur



© IÖR/ILS

Um einen Überblick über das Forschungsvorhaben zu vermitteln, werden im Folgenden der Hintergrund sowie die zentralen Zielsetzungen der inhaltlichen AP2 bis AP6 kurz erläutert. Im Rahmen von AP1 erfolgte das Projektmanagement.

1.3.1 AP2: Auswahl der Fallbeispiele und Expertenworkshop

Eine repräsentative Auswahl von Fallbeispielen war für das Forschungsvorhaben grundlegend. Die Auswahl von für die folgenden AP geeigneten Fallbeispielen erfolgte daher auf Grundlage einer neu entwickelten systematischen Siedlungsentwicklungstypologie (SET) und zwei Expertenworkshops. Die SET basiert auf einem multidimensionalen Klassifizierungsansatz, der

eine deutschlandweite Typisierung von Gemeinden ermöglicht. Ziel war es, eine Grundlage zu schaffen, mit der im Projekt das bestehende Wissen über die Wechselwirkungen von Bodenmarkt, Baulandentwicklung und Flächenverbrauch erweitert und neue Erkenntnisse für das Flächenmanagement gewonnen werden können. Die Expertenworkshops wurden genutzt, um das Untersuchungsdesign des Forschungsvorhabens und die Vorauswahl von Fallstudienregionen auf Basis der SET mit Expertinnen und Experten aus den Bereichen Forschung, Kommunalverwaltung und kommunale Spitzenverbände, Umweltverbände sowie Expertinnen und Experten zum Einfluss internationaler Finanzinverstoren auf die Bodenmärkte zu diskutieren und zu konkretisieren. Die zentralen Ziele von AP2 war der Aufbau eines aktuellen Datenbestands und die abschließende Auswahl von Fallstudien, die für weitere Analysen in AP3 bis AP5 Beiträge leistet.

1.3.2 AP3: Bodenmärkte

Bodenmärkte spielen eine entscheidende Rolle zur Erklärung aktueller Trends der Siedlungsentwicklung. Die Gleichzeitigkeit von Knappheit und Überangebot an Bauland ist Ausdruck eines Marktgeschehens, das unter umwelt-, sozial- und flächenpolitischen Gesichtspunkten problematisch zu bewerten ist. Während es in vielen peripheren Regionen ein Überangebot von Bauland und Wohnraum gibt, fehlt es in zahlreichen Großstädten und ihrem direkten Umland an Entwicklungsflächen, um dem zunehmenden Wohnungsmangel und stark steigenden Mieten und Kaufpreisen zu begegnen (Ammann et al. 2021). Der Umgang mit der urbanen Wohnungsfrage hat sich erneut zu einem zentralen stadtpolitischen Leitdiskurs und nicht zuletzt Wahlkampfthema entwickelt (Baldenius et al., 2020).

Zwar ist der Bauboom mit einer Verdoppelung der Baufertigstellung zwischen 2010 und 2019 in den kreisfreien Großstädten nicht zu übersehen (Ammann et al., 2021), allerdings macht er sich erst in jüngster Zeit quantitativ bemerkbar[1]. Die Baufertigstellung liegt vielerorts immer noch deutlich unterhalb der Nachfragesteigerung. Auch räumlich kommt der Bauboom an seine Grenzen. Nach Jahren der erfolgreichen Politik der Verdichtung und Innenentwicklung, besonders auf Konversionsflächen, werden entwicklungsfähige Flächen in den Städten knapp (Siedentop, 2018a). Hiermit einher geht, dass die für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung geforderte Verdichtung (Jehling et al., 2020) zunehmend an Akzeptanz durch die Bevölkerung verliert und auch unter Aspekten der Klimafolgenanpassung nicht unproblematisch ist (Eichhorn, Rusche & Weith, 2021; Wicki & Kaufmann, 2021).

Zudem steigen die Anteile internationaler Investoren auf dem Bodenmarkt für Bauland und für Agrarland seit der „Wirtschafts- und Finanzkrise“ – die bei genauer Betrachtung eine Eigentumskrise war und ist – in der Bundesrepublik Deutschland seit Jahren signifikant an. Dies betrifft vor allem Direktinvestitionen in bislang nicht bebauten Boden. Statt von „Betongold“ sollte daher treffender von „Bodengold“ gesprochen werden. Das Auftauchen internationaler (Finanz-)Investoren auf urbanen und landwirtschaftlichen Bodenmärkten hat dabei nicht nur Relevanz für die Flächenneuinanspruchnahme, sondern bringt auch unbekannte und im nationalen Eigentums- und Planungsrecht bislang nicht hinreichend verankerte materielle Investitionsschutzstandards, Einflussfaktoren, Entscheidungs- und Investitionsgrundlagen sowie Unternehmenseigentumsstrukturen mit sich (Thiel, 2017). Die zentrale Herausforderung für ein besseres Verständnis dieser Zusammenhänge ist der Zugang zu Eigentümerinformationen. Hier zeichnet sich in Deutschland erst in jüngster Zeit, nach Ende

[1] Das AP3 wurde überwiegend in 2021 bearbeitet. Entwicklungen, die sich in Folge des Ukraine-Krieges und der Zinswende an den Boden- und Immobilienmärkten ergeben haben – insbesondere der Einbruch der Bautätigkeit seit 2022 – sind daher nicht Teil der Analyse.

dieses Forschungsprojektes, ein Interesse an einer Erhöhung der Transparenz zu diesen Informationen ab. Dies zeigen unter anderem Initiativen zum europäischen Vergleich des Informationszugang zu Katastern für Forschung und Politik (Hartmann et al., 2024). [2]

Die starken Preisanstiege in den Kernstädten führen zu einer wieder ansteigenden Suburbanisierung (Stawarz et al. 2020). Insbesondere die Bezieher von geringen und mittleren Einkommen sind dabei einem starken Verdrängungsdruck ausgesetzt. Nach einem Rückgang der Flächenneuinanspruchnahme in den letzten Jahren zeichnet sich mittlerweile eine Trendumkehr ab. Besonders, weil sich ein Großteil des Wohnungsneubaus im Umland nach wie vor in Ein- und Zweifamilienhäusern erschöpft (Ammann et al. 2021). Wachsende Stadtregionen befinden sich daher in einem Spannungsfeld aus Preishochs und Flächenspartiefs, die sich über die Ausweisung und Mobilisierung von Bauland zur Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum und der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme ausdrücken. Es kann daher nicht überraschen, dass diejenigen Stimmen lauter werden, die wirksame bodenpolitische Reformen einfordern (siehe z. B. Bunzel et al., 2017; Reiß-Schmidt, 2018b).

Ziel von AP3 war die Analyse der Wechselwirkungen von Boden- und Grundstücksmärkten, Eigentümerstrukturen und Siedlungsentwicklung sowie die Bewertung bodenpolitischer und planerischer Steuerungsmöglichkeiten. Darüber hinaus hat sich das Forschungsvorhaben mit konkretisierenden Fragestellungen befasst, die im Rahmen des vorliegenden Abschlussberichts ebenfalls beantwortet werden sollen:

- Welche Auswirkungen hat das regional auf Wohnungsmärkte, kommunale Flächenpolitik und Wanderungsbewegungen?
- Wie lassen sich die Regionen charakterisieren, in denen dynamische Bodenmärkte die flächenpolitischen Ziele besonders beeinträchtigen? In welchen Regionen ist das weniger relevant?
- Welche planerischen Möglichkeiten bestehen, um dem entgegenzusteuern?

1.3.3 AP4: Baulandnachfrage für Einfamilienhäuser

Während in den dynamisch wachsenden städtischen Regionen – zumindest bis zu einem gewissen Grad – hohe bzw. höhere Preise eine effiziente Flächennutzung fördern (Ehrhardt et al., 2022), ist in den ländlicheren Gebieten mit weniger angespannten Boden- und Wohnungsmärkten nach wie vor eine hohe Flächenneuinanspruchnahme, d. h. ein hoher Flächenverbrauch zu verzeichnen (Ammann et al., 2021), die sich nur zum Teil durch die Nachfrage nach Wohnungen geringer Dichte erklären lässt. Von entscheidender Bedeutung sind der Mangel an geeigneten Angeboten in integrierten Lagen und strategisch motivierte kommunale Angebotsplanungen, die erhebliche Anreize auf wohnungssuchende Haushalte ausüben können. Verbreitet sind zum Beispiel sog. „Einheimischen-Modelle“, bei denen Baugrundstücke an ortsansässige Familien preisvergünstigt abgegeben werden. Solche Praktiken sind selbst dann anzutreffen, wenn sich die Einwohnerzahl einer Gemeinde längst negativ entwickelt. So gaben im Rahmen der Kommunalumfrage zum Baukulturbericht 2016/17 zwei Drittel aller stark schrumpfenden Kommunen an, neue Einfamilienhausgebiete

[2] In diesem Projekt wurden zum Einfluss internationaler (Finanz-) Investoren auf den urbanen und ländlichen/landwirtschaftlichen Bodenmarkt Fakten recherchiert und bewertet, die sich in Ermangelung konkreter Investitionsdaten hauptsächlich auf die Rechtsprechung oberster nationaler und europäischer Instanzen und deren Entscheidungen zur Investitionsschiedsgerichtsbarkeit beziehen. Diese Erkenntnisse sind rein rechtlich zu bewerten und für die übrigen Fragestellungen des Projektes nicht relevant. Die Dokumentation dieser rechtswissenschaftlichen Ergebnisse(graue Literatur) kann beim Umweltbundesamt angefordert werden.

auszuweisen, obwohl im Ortskern bereits Leerstand feststellbar war (Bundesstiftung Baukultur, 2017). In diesem Zusammenhang wird häufig von einer „Ökonomisierung" der kommunalen Bodenpolitik gesprochen, da die Kommunen neben sozialpolitischen Ansätzen explizit auch fiskal- und infrastrukturpolitische Anliegen verfolgen (Siedentop, 2018b). Subventionen wie das Baukindergeld (Michelsen, 2018) und (befristete) Änderungen des Planungsrechts wie der mittlerweile ausgelaufene § 13b im Baugesetzbuch (BauGB) mit dem Ziel der erleichterten Baulandbereitstellung (Evers, 2019) verstärken diese Entwicklung. Zumindest teilweise kann der Erwerb eines Einfamilienhauses daher mutmaßlich als Mitnahmeeffekt einer verfehlten staatlich-kommunalen Subventionspraxis verstanden werden.

Ziel von AP4 war es, die Nachfrage nach Bauland für Einfamilienhäuser sowohl aus der Perspektive der Anbieter wie auch der Nachfrager besser zu verstehen und darauf aufbauend Handlungsempfehlungen für eine kommunale Baulandpolitik zu geben, die im Einklang mit flächenpolitischen Zielsetzungen stehen. Darüber hinaus hat sich das Forschungsvorhaben mit konkretisierenden Fragestellungen befasst, die im Rahmen des vorliegenden Abschlussberichts ebenfalls beantwortet werden sollen:

- Wie stellte sich in den vergangenen fünf Jahren die Ausweisung von neuem Bauland in Regionen mit nicht angespannten Wohnungsmärkten dar?
- Was sind die Hauptkriterien/-motive für den ortsgebundenen Wohnortwechsel von der Etagenwohnung ins Einfamilienhaus?
- Welchen Einfluss haben Gender- und Generationenaspekte auf Wohnwertvorstellungen und Wohnwünsche?
- Welche Potenziale bietet der vorhandene Markt gebrauchter Einfamilienhausimmobilien, um diese Kriterien zu erfüllen und Neubau zu vermeiden?
- Welche Möglichkeiten hat die Kommune, um die Eigentümer*innen „unterbelegter" Einfamilienhausimmobilien zu motivieren, ihre Immobile am Markt verfügbar zu machen?

1.3.4 AP5: Bestandsaufnahme Interkommunale Kooperationen

Bauland- und Wohnungsmärkte sind regionale Märkte, die über die Grenzen einzelner Kommunen hinausgehen. Während in wachsenden Regionen der Druck auf die knappe Ressource Boden in den Kernstädten sowie im Umland zu spüren ist und zu Nutzungskonkurrenzen führt (Schmeer et al., 2021), findet in schrumpfenden Regionen eine flächenextensive und in Bezug auf die Auslastung technischer und sozialer Infrastrukturen nicht effiziente Angebotsplanung statt (Mönnich, 2005). Ein interkommunal abgestimmtes Flächenmanagement wird in beiden Kontexten als Instrument gesehen, um Nutzungskonflikte zu vermeiden, eine sinnvolle Wohnraumbereitstellung sicherzustellen und gleichzeitig die Flächenneuinanspruchnahme gering zu halten (Jehling, Steier et al., 2018; Schulitz & Knoblauch, 2011), da sie

- in schrumpfenden Regionen einem über eine expansive Angebotsplanung ausgetragenen „ruinösen" Wettbewerb der Kommunen um Einwohner entgegenwirkt (Mönnich, 2005) und
- in wachsenden Regionen das Potenzial bietet, den Wachstumsdruck der Großstädte räumlich auf geeignete integrierte Standorte im Umland zu lenken (Schmeer et al., 2021).

Informelle Kooperation ist darauf angelegt, dass ein wechselseitiger Vorteil („win-win-Situation") entsteht. Geeignete Instrumente, um diese Vorteile im Landmanagement

herzustellen, wurden und werden bisher vorrangig in Modellprojekten erprobt, insbesondere in verschiedenen Förderprogrammen der „Forschung für nachhaltige Entwicklung“ (FONA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), wie Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA), Nachhaltiges Landmanagement oder aktuell Stadt-Land-Plus oder Modellvorhaben der Raumordnung (MORO), wie aktuell im MORO „Neue Flächenansprüche – Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung.“ (ILS Research gGmbH [ILS], 2025).

Interkommunale und regionale Kooperation basiert auf den Grundprinzipien Partnerschaft, Freiwilligkeit, Umsetzungsorientierung, Management, Partizipation und Wettbewerbe (Beier & Matern, 2007). Als besonders erfolgversprechend gelten von Kommunen getragene sowie auf Kooperation basierende Konzepte und Koordinationsformen (Beier & Matern, 2007; Diller, 2002). Bei diesen zeigen sich allerdings Grenzen gegenüber formalisierter interkommunaler Zusammenarbeit, sobald keine rein auf dem Konsensprinzip beruhenden Lösungen möglich sind (Jehling, Steier et al., 2018). Prominente verstetigte Ansätze sind beispielweise die Stadt-Umland-Kooperation Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg (Entwicklungsagentur Rendsburg o.J., Goede, 2022) sowie zahlreiche umgesetzte interkommunale Gewerbegebiete (2010 deutschlandweit bereits 150, König & Wuschansky, 2011). In der Literatur hervorgehoben wird heute zudem zunehmend die Verknüpfung zu verbindlichen Instrumenten und bindenden Organisationsformen, insbesondere der Regionalplanung (Baumgart et al., 2013; Brockhagen et al., 2022; Jehling, Steier et al., 2018). Beispiel hierfür ist das Modell „In und um Düsseldorf“, welches im Zuge der Neuaufstellung des Regionalplans für die Region Düsseldorf entwickelt wurde (van Gemmeren, 2016), die Regionale WohnBauInitiative in der Region Hannover oder der „Runde Tisch Wohnen“ im Planungsverband FrankfurtRheinMain.

Bisher nicht bekannt ist allerdings, welchen Stellenwert solche freiwilligen interkommunalen Kooperationen in Deutschland haben. Insbesondere liegen wenig Kenntnisse über interkommunale Kooperationen vor, die abseits von Modellprojekten entstanden sind bzw. aus Modellprojekten verstetigt wurden. Kernanliegen von AP5 war daher diese zu erheben und Faktoren, die zum Erfolg bzw. Scheitern von interkommunalen Kooperationen führen, herauszuarbeiten.

1.3.5 AP6: Synthese und Abschlussworkshop

Wie einleitend beschrieben, sind die Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit ebenso wie der Flächenverbrauch in Deutschland durch paradox erscheinende räumliche Muster gekennzeichnet. Denn die höchste Wohnungsbautätigkeit erfolgt nicht dort wo auch die Nachfrage am höchsten ist. Auch der relative Flächenverbrauch erscheint entkoppelt von der Nachfrage und ist in peripheren Räumen am höchsten.

AP6 führt die Ergebnisse von AP3, AP4 und AP5 zusammen. Ausgehend von den in den AP behandelten übergeordneten thematischen Zielen wurden abschließend Bedingungen für die Erreichung des Flächenziels bis 2030 und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des boden- und planungspolitischen Instrumentariums abgeleitet. Im Ergebnis stehen empirisch fundierte Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die Stadt- und Regionalplanung sowie entsprechende Fachpolitiken, insbesondere die Umweltpolitik, im Fokus.

2 Methodik

Das folgende Kapitel stellt das methodische Vorgehen vor, das im Rahmen des Forschungsvorhabens in den inhaltlichen AP2 bis AP6 angewendet wurde. In Kapitel 2.1 wird die Methodik der Fallstudienauswahl erörtert. Kapitel 2.2 widmet sich den Methoden, die zur Analyse der Bodenmärkte und deren Einfluss auf die Wohnbauflächenentwicklung genutzt wurden. In Kapitel 2.3 stehen die eingesetzten Methoden zur Analyse der Baulandnachfrage für Einfamilienhäuser im Fokus. Kapitel 2.4 befasst sich mit den Methoden zur Bestandsaufnahme Interkommunaler Kooperationen in Deutschland. Kapitel 2 schließt in Kapitel 2.5 mit der Methode zur Synthese der Forschungsergebnisse und dem Abschlussworkshop.

2.1 Fallstudienauswahl

Die **Auswahl von repräsentativen** Fallstudienregionen und -kommunen war für die im Forschungsvorhaben geplanten Analysen von besonderer Bedeutung. Auf das Vorgehen zur Ableitung von entsprechenden Beispielräumen wurde daher ein besonderes Augenmerk gelegt. In einem ersten Schritt wurde hierzu eine neue SET entwickelt, mit deren Hilfe die Trends der Siedlungsentwicklung seit 2011 in Deutschland differenziert erfasst und räumliche Muster aufgezeigt werden können. Basierend auf einem multidimensionalen Klassifizierungsansatz wurden dabei unterschiedliche Indikatoren zur Flächenneuinanspruchnahme, Bauland-, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie zu Boden- und Immobilienmärkten gebildet und ausgewertet. Im Detail wurden folgende Schritte der Operationalisierung (OS) zur Bildung der SET durchgeführt:

- **OS1:** Wachstums- und Schrumpfungstendenzen der Gemeinden wurden über Daten der amtlichen Statistik und der laufenden Raumbeobachtung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) beschrieben. Die demographische Entwicklung wurde über die Bevölkerungsentwicklung, Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie das durchschnittliche jährliche Wanderungssaldo konkretisiert. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde über die Dynamik von Beschäftigten, Arbeitslosenquote und Gewerbesteueraufkommen erfasst.
- **OS2:** Die allgemeine Charakteristik der Flächenbeanspruchung wurde entlang der drei Indikatoren zur Flächenneuinanspruchnahme der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Die Bundesregierung, 2020) beschrieben. Mittels räumlicher und statistischer Daten aus dem IÖR-Monitor wurden die Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme, die Entwicklung der Freiraumfläche und die Veränderung der Siedlungsdichte miteinbezogen. Somit entsteht ein Gesamtbild zum Umgang mit der Ressource Fläche. Geringer werdende Siedlungsdichte, hohe Flächenneuinanspruchnahme und starker Verlust von Freiraumfläche stellen eine hohe Flächenbeanspruchung dar. Steigt die Siedlungsdichte und wird wenig neue Fläche in Anspruch genommen, ist die Flächenbeanspruchung niedrig.
- **OS3:** Die Charakteristik der Flächenbeanspruchung „Wohnen“ wurde durch die Flächenneuinanspruchnahme durch Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung sowie durch die Bautätigkeit bei Ein- und Zweifamilienhäusern beschrieben. Die Daten stammen aus dem IÖR-Monitor und der amtlichen Statistik.
- **OS4:** Der Boden- und Immobilienmarkt wurde anhand von Angebotspreisen zum Hauskauf beschrieben. Die Datengrundlage ist das Scientific Use File RWI-GEO-RED: RWI Real Estate Data - houses for sale (RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung & ImmobilienScout24, 2020).

- **OS5:** Zusätzlich erfolgte eine Regionsabgrenzung nach Stadt-Umlandverflechtungen. Dadurch konnten verschiedene raumstrukturelle Ausprägungen bei der Fallstudienauswahl mitberücksichtigt werden. Genutzt wurden hierzu die Stadt-Land-Regionen (SLR) des BBSR. Sie bilden eine gemeindebezogene, flächendeckende funktionale Regionalisierung des Bundesgebiets. Die Abgrenzung basiert im Kern auf Kriterien der Pendlerverflechtungen und Erreichbarkeiten und bildet Stadt-Umland-Verflechtungen mit (potenziellen) räumlichen Interaktionen und Versorgungsfunktionen ab.

Eine Übersicht über alle Indikatoren der SET ist in Tabelle 5 in Anhang A zu finden.

Die Berechnung der Klassifizierung wurde analog zu der in der Raumbeobachtung anerkannten multidimensionalen Messmethodik des BBSR vorgenommen. Dabei handelt es sich um eine Quintil-Klassifizierung und Bewertung der Einzelvariablen mittels eines speziell definierten Punktesystems (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2020c). Als Gebietsbezug wurden die Gemeindeverbände (Stand 2019) genutzt. Für die Berechnung der Einzelindikatoren wurden Daten von 2009-2019 miteinbezogen. Der Großteil der Indikatoren wurde für den Zeitraum 2011-2019 abgebildet (Details zu den Einzelindikatoren finden sich in Tabelle 5 in Anhang A). Berechnet wurde für den jeweiligen Zeitraum die durchschnittliche jährliche Entwicklung. Eine Ausnahme bildete der Indikator in OS4 *Angebotspreise Häuser*. Hier wird der Durchschnitt der Angebotspreise aus dem Gesamtzeitraum von 2009-2019 herangezogen, da in einer Betrachtung der einzelnen Jahre die Fallzahlen der Angebote in einzelnen Gemeinden zu gering waren, um analytisch belastbare Aussagen zu treffen.

Im Rahmen der Klassifizierung wurde jeder Einzelindikator zunächst in Quintile eingeteilt. Für die Lage im fünften (obersten) Quintil erhielt eine Verbandsgemeinde 4 Punkte, im vierten Quintil 3 Punkte, im dritten Quintil 2 Punkte, im zweiten Quintil 1 Punkt. Bei Lage im ersten (untersten) Quintil erhält sie 0 Punkte. Analog zum Vorgehen des BBSR wurde eine Korrektur der Quintilsgrenze um den Nullpunkt durchgeführt, wodurch positive und negative Entwicklungen klar voneinander getrennt werden konnten.

Für die Operationalisierungsschritte OS1 bis OS4 wurde je eine Gesamtpunktezahl errechnet. In OS1 wurden die demographischen Indikatoren (OS1_1 bis OS1_3) doppelt gewichtet. Alle anderen Indikatoren gingen einfach gewichtet in die SET ein. Anhand der Gesamtpunktezahl wurden die Verbandsgemeinden fünf Klassen – von überdurchschnittlich schrumpfend bis überdurchschnittlich wachsend bzw. niedriger bis hoher Flächenbeanspruchung – zugeordnet (Details zur Punkteverteilung finden sich siehe Tabelle 6 in Anhang A).

Die vier berechneten Einzelklassifizierungen dienten dann zum Aufbau eines codierten Gesamtschlüssels der Gemeindeklassifizierung. Jeder Gemeindeverband ließ sich auf diese Weise eindeutig in Bezug auf die Ausprägungen der vier Einzelklassifizierungen codieren. Anhand der Häufigkeit und der räumlichen Verteilung der codierten Klassifizierungsschlüssel war eine Gesamtbewertung und Relevanzeinschätzung des gefundenen Klassifizierungsbefunds möglich.

Die SET und die damit erfassten Entwicklungsdynamiken waren in einem zweiten Schritt die Grundlage für die Auswahl der Fallstudienregionen und -kommunen für den weiteren Projektverlauf. Für das AP3 wurden dabei die folgenden theoretischen Überlegungen bzw. Kriterien in Bezug auf die Bodenmärkte (BoMa) angelegt:

- **Kriterium BoMa1:** die ökonomische und demografische Lage bzw. Dynamik der Kommunen – ausgewählt werden sowohl Gemeinden mit Schrumpfungstendenzen (u. a. stark schrumpfende Bevölkerung als auch solche mit Wachstumstendenzen, u. a. Bevölkerungswachstum), da davon ausgegangen wird, dass die erlebte bzw. erwartete

demografische Entwicklung das strategische Kalkül der Kommunalentwicklung erheblich beeinflusst,

- **Kriterium BoMa2:** das Baulandangebotsverhalten der Kommunen – ausgewählt werden Gemeinden mit offensivem Angebotsverhalten und solche, die trotz grundsätzlicher planungspolitischer und infrastruktureller Eignung kaum neues Bauland entwickelt haben,
- **Kriterium BoMa3:** eng mit dem zuvor genannten Punkt korrespondieren die bauland- und wohnungspolitische Grundhaltung der Kommunen – ausgewählt werden Gemeinden mit traditioneller Angebotsplanung und solche mit sozialpolitisch motivierten Baulandmodellen (z. B. Baulandbeschlüsse mit Bodenwertabschöpfungskomponenten),
- **Kriterium BoMa4:** auch die potenzielle Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungen ist von Bedeutung – ausgewählt werden Gemeinden mit geringer und höherer Verwaltungskapazität, ausgehend von dem Gedanken, dass diese die grundsätzliche Befähigung zur Lösung von komplexen Fragen der Baulandentwicklung beeinflusst.

Aufbauend auf den Auswahlkriterien zur Beschreibung der Bodenmärkte wurden in Bezug auf die Baulandnachfrage (BLN) für das AP4 die folgenden Kriterien angelegt:

- **Kriterium BLN1:** die räumliche Lage – ausgewählt werden Gemeinden aus verschiedenen Bundesländern mit unterschiedlicher ökonomischer Prosperität sowie mit unterschiedlicher raumstruktureller Ausprägung (suburban – ländlich) und mit unterschiedlichen raumordnerischen Status (zentralörtlich – nicht-zentralörtlich),
- **Kriterium BLN2:** die demographische und sozioökonomische Struktur und Dynamik der Gemeinden – bevorzugt ausgewählt werden Gemeinden, die entsprechend ihrer Baulandausweisung durch eine überdurchschnittliche Flächenneuinanspruchnahme bei Wohnnutzungen und überdurchschnittliche Bautätigkeit bei Ein- und Zweifamilienhäusern charakterisiert sind,
- **Kriterium BLN3:** der Einsatz spezifischer baulandpolitischer Instrumente – ausgewählt werden Gemeinden mit unterschiedlichen bauland- und planungspolitischen Strategien und Instrumenteneinsätzen (wie reine Angebotsplanung, Zwischenerwerbs- und/oder „Einheimischenmodelle“).

Für die Auswahl der Fallstudienregionen wurde der o. g. Gesamtschlüssel aufgeteilt.

- OS1 Wachstums- und Schrumpfungstendenzen und OS2 allgemeine Charakteristik Flächenbeanspruchung (siehe Abbildung 2, Grundlage für die Auswahl von Fallstudienregionen für AP3)
- OS3 Flächenbeanspruchung Wohnen und OS4 Angebotspreise Häuser (siehe Abbildung 3, Grundlage für die Auswahl von Fallstudienregionen für AP4)

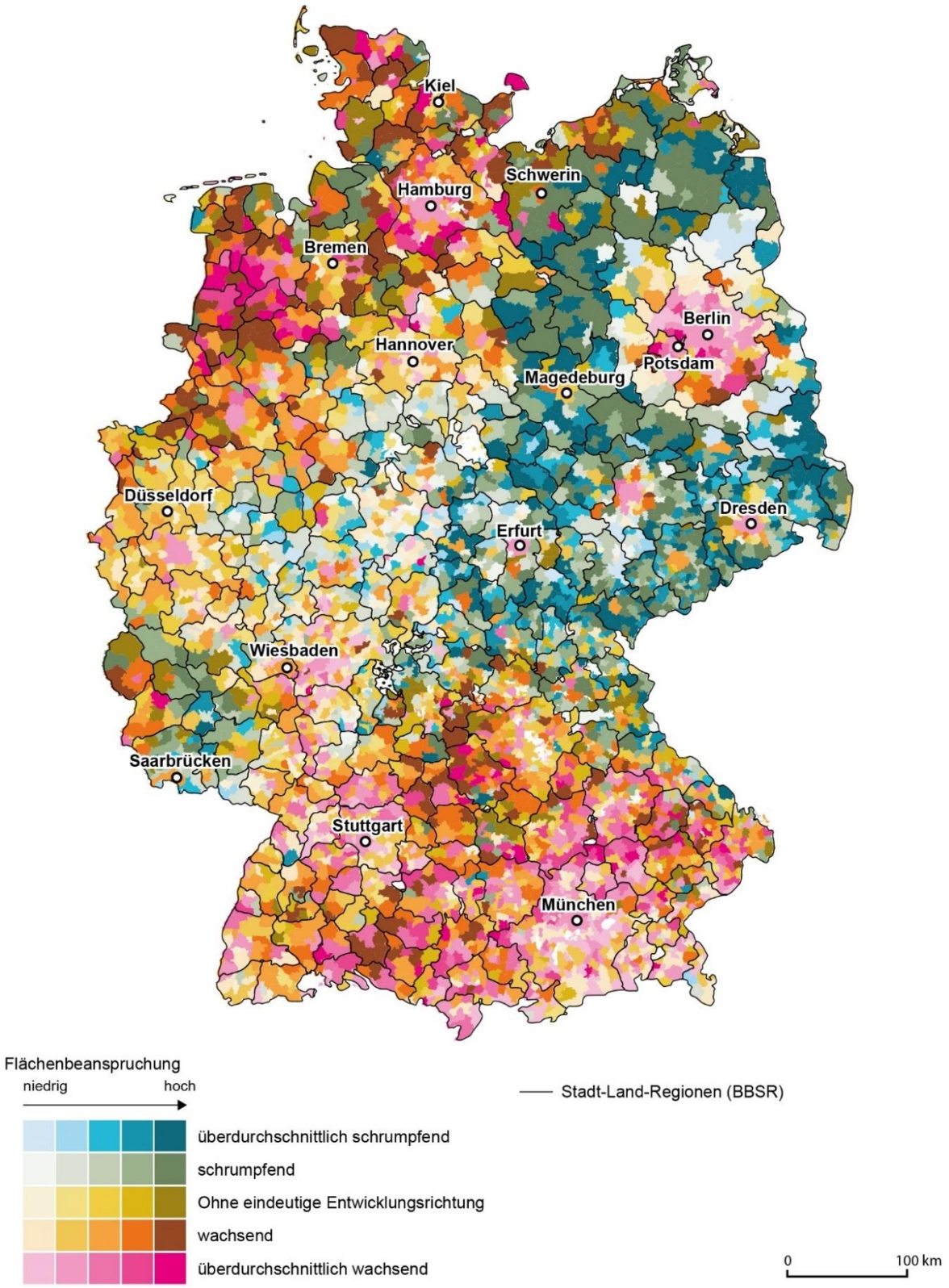
Abbildung 2 zeigt die Typisierung von Gemeindeverbänden in Bezug auf Wachstums- und Schrumpfungstendenzen (OS1) und der allgemeinen Charakteristik der Flächenbeanspruchung (OS2). Als Regionen mit überdurchschnittlichem Wachstum und hoher Flächenbeanspruchung treten Teilräume der Metropolen Hamburg und Berlin hervor, wie auch der Westen Niedersachsens. Den Gegenpol hierzu bilden überdurchschnittlich schrumpfende Räume mit geringer Flächenbeanspruchung, die vereinzelt über das Land verteilt zu erkennen sind. Deutlicher treten Räume mit Schrumpfung und hoher Flächenbeanspruchung hervor, die vor allem in den östlichen Bundesländern zu finden sind.

Abbildung 3 zeigt die SET nach den Dimensionen Charakteristik der Flächenbeanspruchung Wohnen (OS3) und Angebotspreise Häuser (OS4). Diese Typisierung lässt besonders den Süden um München hervortreten. Aber auch das Rhein-Main-Gebiet und die Rheinschiene sind vom Typ hohe Angebotspreise bei hoher Flächenbeanspruchung Wohnen geprägt. Periphere Räume abseits der Großstädte werden mit wenigen Ausnahmen von einer hohen Flächenbeanspruchung Wohnen dominiert. Bei den Angebotspreisen abseits der Großstädte ist ein Nord-Süd-Gefälle festzustellen. Interessant ist die Stadt-Umland-Situation im Ost-West-Vergleich, die Preise fallen in ostdeutschen Regionen deutlich schneller zum Umland hin ab.

Gemeinden sind in regionale Bodenmärkte eingebettet und vielfach mit ihrem Umland verflochten (z. B. Wohn- und Arbeitsort). Eine Auswahl von Fallstudienkommunen auf Basis von ausschließlich lokalen Gegebenheiten negiert diese Tatsache und erschwert die Ableitung von Handlungsempfehlungen, da wichtige Wechselwirkungen nicht betrachtet werden. Daher wurden zunächst Fallstudienregionen ausgewählt, innerhalb derer in einem nächsten Schritt Fallstudienkommunen benannt werden. Basierend auf den Ergebnissen der SET wurde eine Eingrenzung potenzieller Fallstudienregionen durchgeführt. In einem mehrstufigen Verfahren wurden die 266 SLR für das AP3 auf 10 SLR und für das AP4 auf 13 eingegrenzt (siehe Abbildung 42 und Abbildung 44 in Anhang A).

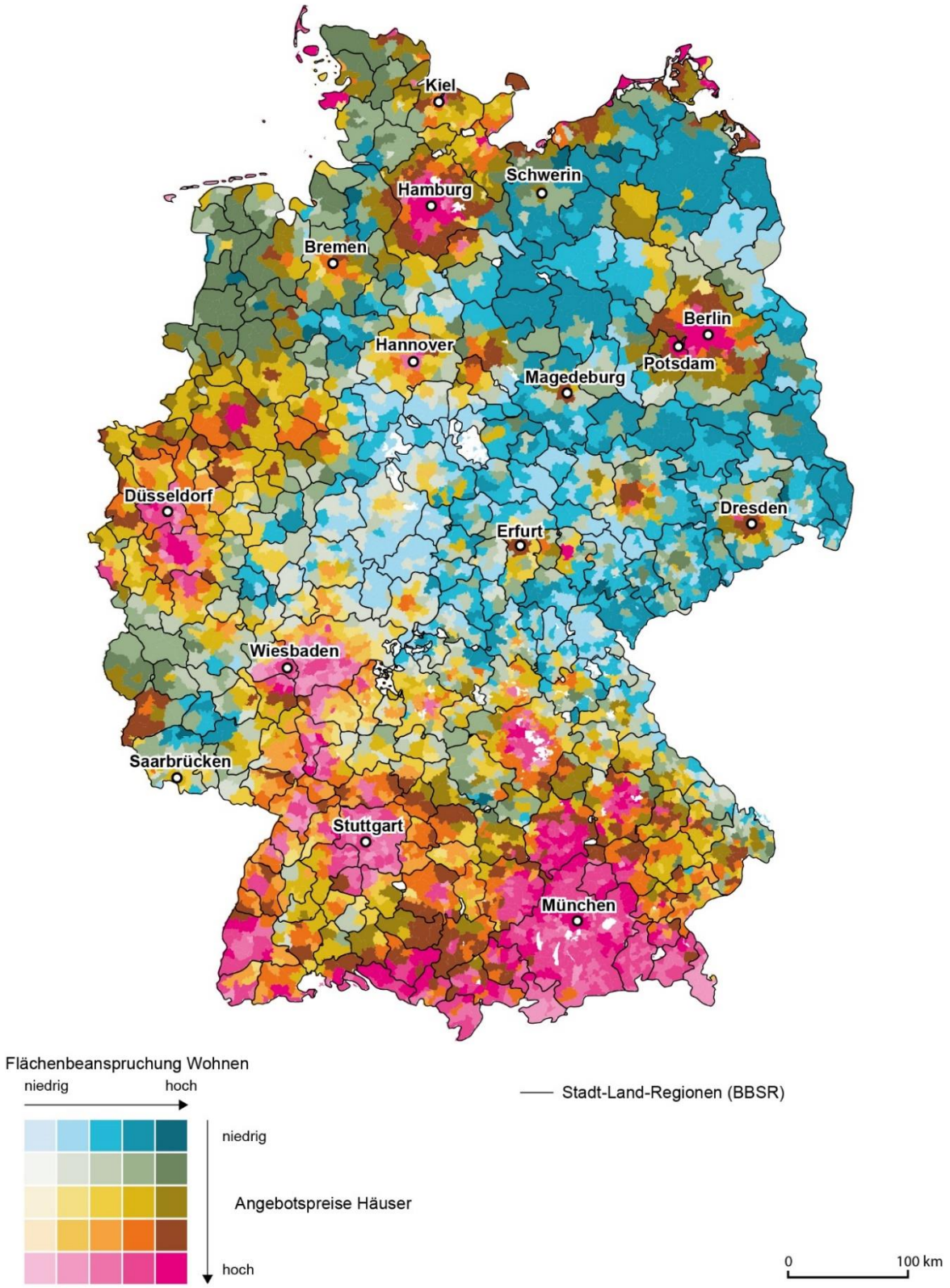
Um die quantitative, datengetriebene Vorauswahl der Fallstudienregionen für AP3 und AP4 auf Basis der SET kritisch zu reflektieren, wurden im Rahmen von AP2 im Frühjahr 2021 zwei halbtägige Expertenworkshops durchgeführt. An diesen haben Expertinnen und Experten aus den Bereichen Forschung, Kommunalverwaltung und kommunale Spitzenverbände, Umweltverbände sowie Expertinnen und Experten zum Einfluss internationaler Finanzinvestoren auf die Bodenmärkte teilgenommen. Entsprechend des AP3 fokussierte der erste Expertenworkshop auf den Themenkomplex „Bodenmärkte". Der zweite Expertenworkshop befasste sich entsprechend des AP4 mit dem Themenkomplex „Bauland für Einfamilienhäuser". Neben der Diskussion der Vorauswahl der Fallstudienregionen dienten die Workshops der Vorstellung und Weiterentwicklung des generellen Untersuchungsdesigns des Forschungsvorhabens. (siehe Tabelle A.4.2 und Tabelle A.5.2 in Anhang A)

Abbildung 2: Siedlungsentwicklungstypologie OS1 Wachstums- und Schrumpfungstendenzen und OS2 allgemeine Charakteristik Flächenbeanspruchung



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019), Stadt-Land-Regionen BBSR (2019).

Abbildung 3: Siedlungsentwicklungstypologie OS3 Charakteristik Flächenbeanspruchung Wohnen und OS4 Angebotspreise Häuser



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019), Stadt-Land-Regionen BBSR (2019).

In Vorbereitung auf die Workshops wurden zwei Inputpapiere erarbeitet, in denen ein Überblick über den Hintergrund, die Ziele, den Arbeitsplan sowie das methodische Vorgehen in den jeweiligen, im Workshop im Fokus stehenden, AP gegeben wurde. Die Inputpapiere wurden allen Expertinnen und Experten im Vorfeld der Workshops zugesendet.

Entsprechend des Workshop-Programms erfolgte zunächst eine Vorstellung des Forschungsvorhabens inklusive der übergeordneten Zielsetzungen (siehe Kapitel 1.3). Daran anschließend wurden die Ziele und das methodische Vorgehen für AP3 bzw. AP4 näher erläutert. Anhand von strukturierenden Leitfragen wurde darauf aufbauend das inhaltliche und methodische Vorgehen diskutiert. Die Leitfragen dienten hierbei als Orientierungsrahmen, der von den Expertinnen und Experten individuell ergänzt bzw. erweitert werden konnte. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurden entsprechend ihrer Expertise und Profession vom Projektteam unterschiedlichen Diskussionsrunden zugeordnet. Die Leitfragen der Diskussionsrunden für AP3 lauteten:

- Wer sind in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt die zentralen Akteur*innen an den Bodenmärkten bzw. in der Siedlungsentwicklung? Welche Ziele und Strategien verfolgen diese? Wo laufen diese dem Ziel „Flächensparen“ entgegen und aus welchen Gründen?
- Welche Faktoren beeinflussen bzw. generieren den Bedarf bzw. die Nachfrage nach Wohnraum: Wird die Flächenneuinanspruchnahme tatsächlich durch die Nachfrage nach Wohnraum der Bevölkerung oder das wirtschaftliche Interesse zur Schaffung von Wohnraum/Gebäuden (Investoreninteressen vs. Wohnraumsuchende) generiert?

Für den zweiten Workshop zum AP4 wurde das methodische Vorgehen leicht angepasst, indem die Diskussion auf eine übergeordnete Leitfrage fokussiert und in zwei separaten Runden diskutiert wurde:

- Welche Wissenslücken im Spannungsfeld zwischen der Innenentwicklung und der Neuausweisung von Bauland für Einfamilienhäuser in suburbanen und ländlichen Regionen mit nicht-angespanntem Wohnungsmarkt sollten über das Forschungsvorhaben adressiert werden?

Insgesamt wurden die Diskussionsrunden genutzt, um inhaltliche und methodische Lücken im geplanten Vorgehen aus Sicht der Expertinnen und Experten zu identifizieren und mögliche Lösungsansätze, die für die Bearbeitung und Erreichung der formulierten Ziele berücksichtigt werden sollten, zu diskutieren. An die Diskussionsrunden knüpfte die Vorstellung zum Vorgehen zur Erstellung der SET und zur Ableitung möglicher Fallstudienregionen an. Hierzu wurden die zu Grunde liegenden theoretischen Vorüberlegungen, der konzeptionelle Rahmen sowie die Ziele des Messkonzeptes und die verwendeten Indikatoren dargestellt. Bezugnehmend auf das erstellte Kartenmaterial zu Einzelklassifikationen der SET wurden deutschlandweite Trends zu Schrumpfung und Wachstum, Flächenbeanspruchung, Ein- und Zweifamilienhausentwicklung und Angebotspreisen aufgezeigt. Diese Informationen wurden in einer abschließenden Karte zum Maß der Flächenbeanspruchung unter Wachstums- und Schrumpfungstendenzen verdichtet und mit aus Sicht des Projektteams geeigneten SLR überlagert. Die gemeinsame Diskussion mit den Expertinnen und Experten wurde durch die folgenden Leitfragen gerahmt:

- Welche weiteren Eigenschaften sollten bei der anstehenden Fokussierung der Fallstudienauswahl berücksichtigt werden?
- Welche konkreten Fallstudienregionen haben besondere planerische oder politische Rahmenbedingungen, die sie für eine weitere Untersuchung interessant machen?

Die detaillierten Ergebnisprotokolle der beiden Workshops können dem Anhang entnommen werden (siehe A.4.3 und A.5.3 im Anhang). Auf Basis der quantitativen, datengetriebenen Vorauswahl der Fallstudienregionen und der Ergebnisse der Expertenworkshops wurden im Projektteam und in Absprache mit dem Projektträger die finalen Fallstudienregionen und daran anschließend die Fallstudienkommunen innerhalb der SLR ausgewählt.

2.1.1 Fallstudienregionen

Für die finale Auswahl der Fallstudienregionen für das AP3 waren folgende Kriterien leitend:

- Keine Extrembeispiele: Um für Deutschland typische Entwicklungen abzubilden, sollten keine Extrembeispiele angespannter Wohnungsmärkte ausgewählt werden (z. B. München).
- Flächenbeanspruchung: Es sollten zwei Regionen mit hoher Flächenbeanspruchung sowie kontrastierend eine Region mit geringer Flächenbeanspruchung betrachtet werden.
- Spekulatives Element an den Bodenmärkten: In den „Big Seven“ der deutschen Metropolen sind spekulative Entwicklungen an den Bodenmärkten seit langem besonders ausgeprägt und die „Wohnungsfrage“ ist hier besonders dringlich. Eine dieser Regionen sollte daher in die Auswahl aufgenommen werden. Insgesamt wurde die Auswahl auf Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten bzw. hohen Angebotspreisen – zumindest im Kern der Region – fokussiert.
- Überörtliche Rahmenbedingungen: Es sollte mindestens eine Region ausgewählt werden, in der die Siedlungsentwicklung der Kommunen restriktiven Vorgaben durch die Regionalplanung unterliegt. Zudem sollte mindestens eine Region ausgewählt werden, für die weniger restriktive Vorgaben durch die Regionalplanung gelten.
- Räumliches Gesamtbild: Die geographische Verteilung der Regionen innerhalb Deutschlands sollte – auch in Kombination mit der Auswahl der Regionen für das AP4 – möglichst ausgewogen sein. Es sollten sowohl ost- als auch westdeutsche Regionen in der Auswahl vertreten sein. Zudem wurde angestrebt, jeweils mindestens eine Region im Norden und Süden Deutschlands auszuwählen.
- Experteneinschätzung: Die im Expertenworkshop genannten Regionsempfehlungen in Bezug auf lokale räumliche und weitere Spezifika sind ebenfalls in den Auswahlprozess eingeflossen.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien fiel die Entscheidung auf folgende SLR:

- Frankfurt: Unter den beiden „Big Seven“-Metropolen in der Vorauswahl (Frankfurt und München) fiel die Entscheidung auf Frankfurt, da der Münchener Wohnungsmarkt nach Einschätzung der Expertinnen und Experten im Hinblick auf die Wohnungsmarktentwicklung in Deutschland ein Extrembeispiel darstellt und sich Ergebnisse aus dieser Region nur eingeschränkt auf andere Regionen in Deutschland übertragen lassen. Über die Auswahl Frankfurts als Region mit geringer Flächenbeanspruchung wurden alle weiteren Regionen mit einer geringen Flächenbeanspruchung bei der weiteren Auswahl ausgeschlossen.
- Münster: In der Abwägung zwischen den drei westdeutschen Regionen Bremen, Münster und Oldenburg fiel die Entscheidung auf Münster als Großstadt mittlerer Größe mit gehobenem Preisniveau, auch im Stadtumland. Gegen Bremen sprach zudem seine Funktion als Stadtstaat.

- Magdeburg(/Wolfsburg): In der Abwägung zwischen den drei ostdeutschen Regionen Jena, Magdeburg und Rostock fiel die Wahl auf Magdeburg. Es wurde der Vorschlag aus dem Workshop aufgegriffen, den Korridor Magdeburg-Wolfsburg in den Blick zu nehmen. Dieser ist gleichermaßen als Fallstudienregion für AP3 und AP4 geeignet und stellt zeitgleich eine länder- und Ost- und Westdeutschlandübergreifende Fallstudienregion dar. Gegen Rostock sprach die Sondersituation als Küstenregion, in der die Immobilienmarktentwicklung durch den Tourismus bzw. Zweitwohnsitze beeinflusst wird. Jena wurde aufgrund der geringen Größe der Kernstadt ausgeschlossen.

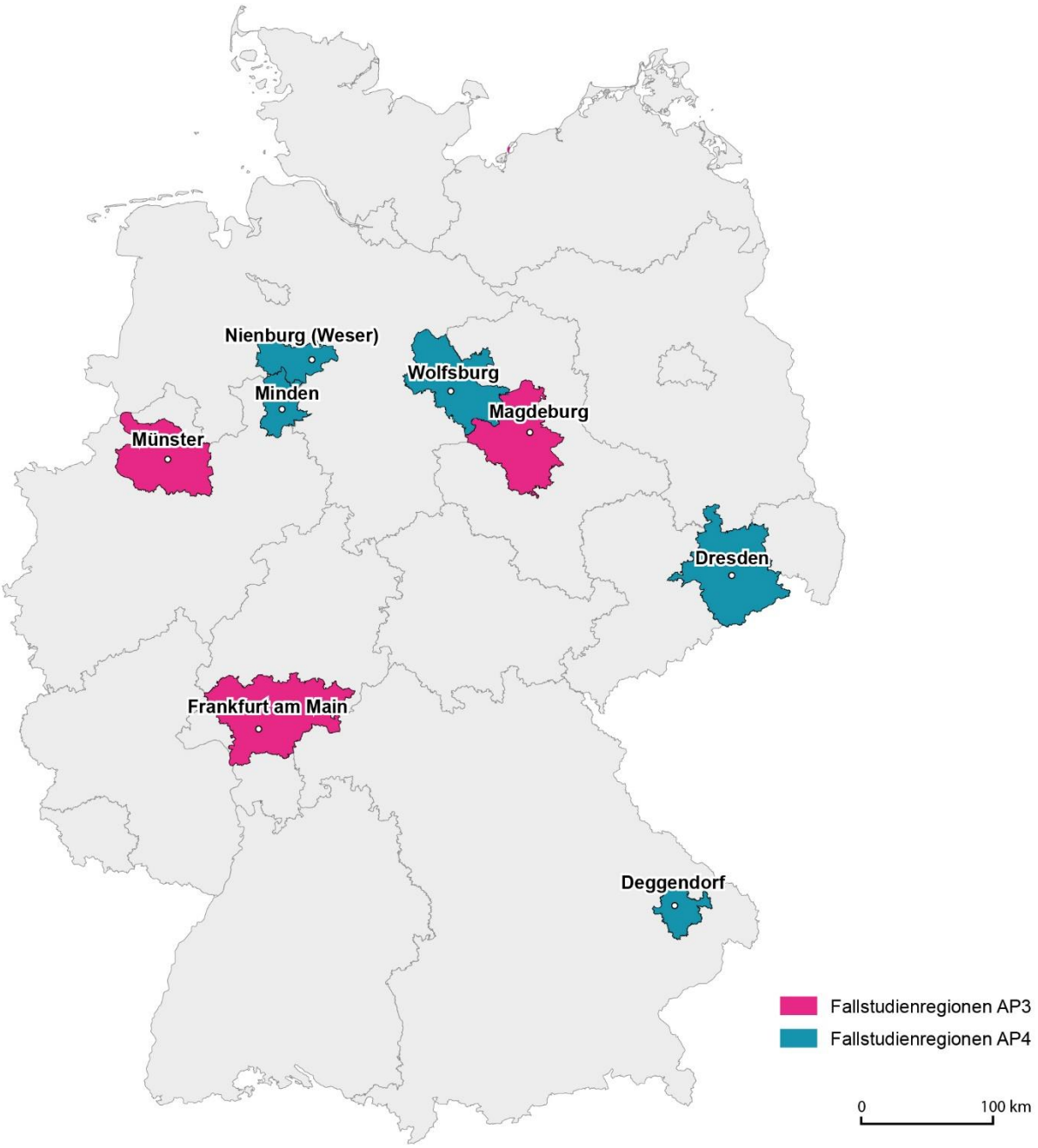
In Abgrenzung zu den Kriterien für die Auswahl der Fallstudienregionen für AP3 waren für die finale Auswahl der Fallstudien für AP4 folgende Kriterien leitend:

- Keine Extrembeispiele: Um für Deutschland typische Entwicklungen abzubilden, sollten keine Extrembeispiele mit entspanntem Wohnungsmarkt ausgewählt werden (z. B. der Nordosten Mecklenburg-Vorpommerns).
- Überregionale Lage und Erreichbarkeit: Das Spektrum der betrachteten Regionen sollte Regionen im erweiterten suburbanen Raum der Großstädte abdecken wie auch ländliche Räume abseits der Großstadtregionen berücksichtigen.
- Überörtliche Rahmenbedingungen: Es sollte mindestens eine Region ausgewählt werden, in der die Siedlungsentwicklung der Kommunen restriktiven Vorgaben durch die Regionalplanung unterliegt. Zudem sollte mindestens eine Region ausgewählt werden, für die weniger restriktive Vorgaben durch die Regionalplanung gelten.
- Räumliches Gesamtbild: Die geographische Verteilung der Regionen innerhalb Deutschlands sollte – auch in Kombination mit der Auswahl der Regionen für das AP3 – möglichst ausgewogen sein.
- Experteneinschätzung: Die im Expertenworkshop genannten Regionsempfehlungen in Bezug auf lokale räumliche und weitere Spezifika sind ebenfalls in den Auswahlprozess eingeflossen.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien fiel die Entscheidung auf folgende SLR:

- Deggendorf: Bei der Region Deggendorf handelt sich um eine süddeutsche Region mit stagnierender Bevölkerungsentwicklung und sehr hoher Bautätigkeit im Einfamilienhaussegment. In der Abwägung zwischen den vier benachbarten niederbayrischen SLR (Deggendorf, Dingolfing, Straubing und Passau) fiel die Wahl auf Deggendorf, da der Wohnungsmarkt in Dingolfing mutmaßlich durch das dortige BMW-Werk und in Passau durch die Universität geprägt ist. In der Abwägung zwischen Deggendorf und Straubing wurde Deggendorf aufgrund des durchschnittlich geringeren Preisniveaus und der schlechteren Verkehrsanbindung ausgewählt.

Abbildung 4: Fallstudienregionen



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019). Bei den Regionsumgriffen handelt es sich um die Stadt-Land-Regionen des BBSR (2019).

- Wolfsburg (Magdeburg): Es wurde der Vorschlag aus dem Workshop aufgegriffen, den Korridor Magdeburg-Wolfsburg in den Blick zu nehmen. Dieser ist gleichermaßen als Fallstudienregion für AP3 und AP4 geeignet und stellt zugleich eine Bundesländer- und Ost- und Westdeutschland übergreifende Fallstudienregion dar. Kaiserslautern und Dresden entfielen damit als weitere Großstadtregionen aus der Vorauswahl.
- Minden/Nienburg: Die ebenfalls bundesländerübergreifende Region Minden/Nienburg wurde als weitere Mittelstadtregion gewählt, um kleinräumige Einflüsse einer

unterschiedlichen Regelungsintensität der Regionalplanung (Nordrhein-Westfalen mit hoher und Niedersachsen mit geringer Regelungsintensität) sowie weiterer raumstruktureller Rahmenbedingungen berücksichtigen zu können.

Da im Rahmen der quantitativen Analyse Probleme mit der notwendigen Qualität der Geodaten in Sachsen-Anhalt festgestellt wurden, wurde die SLR Dresden als Ersatzregion für SLR Magdeburg untersucht. Für die qualitative Analyse wurde Magdeburg als Fallstudienregion weiter berücksichtigt.

2.1.2 Fallstudienkommunen

Analog zum Auswahlverfahren der Fallstudienregionen erfolgte die Auswahl der kommunalen Fallstudien auf Grundlage von leitenden Kriterien:

- Verteilung auf unterschiedliche Stadt- und Gemeindetypen
- Lage/Siedlungsstruktur
- Baulandausweisung für gering verdichtete Wohnformen
- Flächeneuninanspruchnahme Wohnen
- Angebotspreise Häuser
- Kontrastierende Merkmale in Bezug auf Erreichbarkeit und Regulierungsintensität der Regionalplanung

Wie Tabelle 1 zu entnehmen, wurden in den Fallstudienregionen sowohl für AP3 als auch AP4 jeweils Kommunen der Stadt- und Gemeindetypen Großstadt, Mittelstadt, Große Kleinstadt, Kleine Kleinstadt, Landgemeinde ausgewählt. Die Verteilung auf unterschiedliche Stadt- und Gemeindetypen innerhalb einer SL-Region ermöglicht es, die übergeordneten Zielsetzungen bzw. Fragestellungen unter unterschiedlichen Gemeindegrößen zu betrachten.

Darüber hinaus wurden in jeder Region auf Grundlage der SET sogenannte „typische“ Kommunen, d. h. Kommunen der am häufigsten auftretenden SET-Klassen innerhalb einer Region ausgewählt. Somit wurde sichergestellt, dass keine – im Hinblick auf die in der SET abgebildeten Indikatoren – regionsspezifischen Sonderfälle bzw. Ausreißer aufgenommen werden. Aus Sicht des Projektteams begünstigte dieses Vorgehen die Interpretation und Übertragbarkeit zukünftiger Ergebnisse. Für AP3 wurden vorzugsweise wachsende Kommunen ausgewählt, die eine hohe bis sehr hohe Flächenbeanspruchung aufweisen. Im Vergleich dazu wurden für AP4 vor allem solche Kommunen näher betrachtet, die über eine hohe Flächenbeanspruchung und einen entspannten Wohnungsmarkt (Angebotspreise Häuser) verfügen.

Zudem wurden Gemeinden in unterschiedlichen räumlichen Lagen innerhalb der SLR und mit unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Ausprägungen ausgewählt. In der Region Münster grenzen beispielsweise die Fallstudien Altenberge und Telgte direkt an die Kernstadt Münster. Emsdetten liegt im weiteren Umland der Kernstadt und nimmt eine Randlage in der Region ein. In der Region Frankfurt liegen im Vergleich dazu die Fallstudien Niddatal und Ronneburg im weiteren Umfeld der Kernstadt. Ausschließlich die Stadt Langen grenzt direkt an die Kernstadt Frankfurt. Über die ausgewählten Fallstudien wurden unterschiedliche Bevölkerungsdichten (34 bis 3.074 Einwohner je km^2) und somit ein breites Spektrum ländlich- bis urban geprägter Räume abgedeckt.

Als weitere Merkmale wurden die Anbindung an den schienengebundenen öffentlichen Personenverkehr und die Erreichbarkeit der nächsten Autobahnauffahrt bei der Auswahl berücksichtigt. Auf Grundlage aktueller Analysen des ILS in diesem Bereich und durch die Sichtung von Luftbildern wurde eine erste Einschätzung zur kommunalen Erreichbarkeit vorgenommen. Nach dieser ersten Einschätzung befinden sich in der Auswahl der Fallstudienkommunen sowohl Kommunen mit geringer als auch hoher Erreichbarkeit.

Wie in den Expertenworkshops angeregt, wurde zudem die Regulierungsintensität der Regionalplanung in den Auswahlprozess mit einbezogen. Hierbei wurde ebenfalls auf aktuelle Forschungsergebnisse des ILS zurückgegriffen, welche die Restriktivität der übergeordneten Raumplanung auf die kommunale Bauleitplanung auf Basis der verbindlichen Vorgaben der Landesentwicklungs- und Regionalpläne (Ziele und Grundsätze der Raumordnung) quantifiziert ausdrückt (Pehlke & Siedentop, 2021). Für die ausgewählten Fallstudienkommunen gelten darauf aufbauend sowohl hohe als auch niedrige Vorgaben der Landes- und Regionalplanung. Gemeinden mit für die Siedlungsentwicklung gravierenden topographischen Restriktionen (z. B. Hangneigung, Wasserflächen) wurden bei der Auswahl ausgeschlossen.

Neben den o. g. Kriterien musste die Auswahl der Gemeinden im Verlauf des Projekts aufgrund der fehlenden kommunalen Teilnahmebereitschaft mehrfach angepasst werden. Trotz anfänglichem Interesse seitens der Gemeinden erwiesen sich einige von ihnen im späteren Verlauf als nicht in der Lage, die notwendigen Ressourcen für eine aktive Teilnahme zur Verfügung zu stellen. Es wurden deshalb alternative Gemeinden identifiziert, die bereit waren, aktiv am Projekt teilzunehmen. Die finale Auswahl der Gemeinden kann Tabelle 1 entnommen werden. Die im Anhang dargestellten Abbildungen (siehe Abbildung 45 bis Abbildung 50 in Anhang B und C) zeigen die Fallstudienregionen inklusive der ausgewählten kommunalen Fallstudien. Die beigefügten Tabellen (siehe Tabelle 7 bis Tabelle 9 und Tabelle 14 bis Tabelle 16 in Anhang B und C) stellen ergänzend dazu einige zentrale Kennzahlen der kommunalen Fallstudien dar. In Ergänzung hierzu finden sich im Anhang Kurzportraits zu allen ausgewählten Fallstudienkommunen (B.1 und C.1).

Tabelle 1: Fallstudienkommunen

Verbandsgemeinde	Großstadt	Mittelstadt	Große Kleinstadt	Kleine Kleinstadt	Land-gemeinde
Region Frankfurt	Frankfurt	Langen	-	Niddatal	Ronneburg
Region Magdeburg	Magdeburg	Wolmirstadt	Hohe Börde		
	-	-			
Region Münster	Münster	Emsdetten	Telgte	Altenberge*	-
Region Deggendorf	-	Deggendorf	Plattling	Hengersberg	Lalling
Region Nienburg-Minden	-	-	Hille	Mittelweser	-

* Altenberge ist per Definition der BBSR Stadt- und Gemeindetypen eine „große Kleinstadt“ (10.000 bis 20.000 Einwohner). Mit 10.300 Einwohnern liegt sie aber nur sehr knapp über dem Schwellenwert und gehört innerhalb der Region Münster zum Drittel der kleinsten Gemeinden.

2.2 Bodenmärkte

Mit dem Ziel, das Spannungsfeld zwischen hohen Boden- und Wohnungspreisen und nationalen Flächensparzielen analytisch zu adressieren und Handlungsoptionen für planerische Strategien

aufzuzeigen, wurden für die empirischen Untersuchungsschritte in AP3 – wie Kapitel 2.1.1 dargestellt – wachsende Stadtregionen in den Fokus genommen.

Das Forschungsdesign folgte dabei einem Mixed-Methods-Ansatz (Grecu & Völcker, 2018), der quantitative und qualitative Analysen kombiniert. Die quantitativen raumbezogenen Analysen zielten darauf ab, Trends der Wohnbautätigkeit, der Wohnbauflächenentwicklung sowie der Preisentwicklung auf den Boden- und Immobilienmärkten für alle deutschen Stadtregionen darzustellen sowie Wirkungszusammenhänge zwischen den Einflussgrößen zu untersuchen. Die fallstudienbasierten Experteninterviews mit Akteur*innen der kommunalen Bau- und Planungsämter sowie der Regionalplanung dienten dazu, Wissen über Wahrnehmung und Bewertungen zu Angebot und Nachfrage nach Bauland sowie den Einfluss der Boden- und Immobilienpreise auf die Siedlungsentwicklung zu gewinnen und insbesondere Strategien und Entscheidungswege der Baulandpolitik sowie die Wirkungen der Instrumente des Flächenmanagements auf die Flächenneuinanspruchnahme zu untersuchen (Kapitel 3). Sowohl die raumbezogenen Analysen als auch die Experteninterviews beziehen sich auf den Zeitraum von 2011 bis 2019.

Um die empirischen Ergebnisse zu reflektieren und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des boden- und flächenpolitischen Instrumentariums zu entwickeln, wurden Methoden des *System Thinkings* genutzt (siehe Kapitel 2.2.4). Unter Einbeziehung von Experten und Expertinnen wurde ein regionales Wirkungsmodell erarbeitet, welches das komplexe Gefüge zwischen angespannten Wohnungs- und Bodenmärkten und der Flächenneuinanspruchnahme für Wohnnutzung in Kernstadt und Umland erfasst (siehe Kapitel 3.1.5).

2.2.1 Literaturrecherche

Als Grundlage für die empirischen Arbeitsschritte in AP3 wurde als erstes der Stand der Forschung zu den Wechselwirkungen zwischen den regionalen Bodenmärkten und der Siedlungsentwicklung aufbereitet. Dies umfasst zum einen nationale und internationale theoretisch-konzeptionelle und empirisch-analytische wissenschaftliche Literatur zu den Wechselwirkungen zwischen den Bodenmärkten und den Eigentumsverhältnissen am Grundstücksmarkt sowie dem Einfluss kommunaler bzw. planerischer Interventionen und der Siedlungsentwicklung. Ebenso wurden die Auswirkungen der Dynamiken an den Bodenmärkten auf die Wohnungsmärkte und Wanderungsbewegungen zusammengefasst.

Für den Stand der Forschung waren ebenfalls zentral die in jüngster Zeit zahlreich vorgelegten politikberatenden Dokumente zur kommunalen und regionalen Bodenpolitik (z. B. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [BMI], 2020, Reiß-Schmidt, 2018b und Bunzel et al., 2017). Aus diesen Studien wurde beispielsweise herausgearbeitet, welchen Einfluss das geltende Steuersystem und mögliche Änderungen des Steuersystems auf die Bodenmärkte und den Flächenverbrauch haben und welchen Einfluss die Kommunen über ein strategisches kommunales Flächenmanagement, insbesondere eine kommunale Bodenvorratspolitik und eine strategische kommunale Grundstücksvergabe, nicht nur auf die Bezahlbarkeit von Wohnraum, sondern auch auf den Flächenverbrauch nehmen können.

2.2.2 Sekundärstatistische Datenanalyse

Um Wechselwirkungen zwischen Kernstadt und Umland differenziert darzustellen, wurden sekundärstatistische Daten auf Ebene der Gemeindeverbände aufbereitet und analysiert. Die für die Untersuchung zentralen Dimensionen Nachfrageentwicklung, Wohnungsmärkte, Bautätigkeit sowie (Wohn-)Flächenentwicklung wurden anhand der in Tabelle 2 dargestellten Indikatoren adressiert.

Bevölkerungsentwicklung, Wanderung und Bautätigkeit wurden auf Basis von amtlichen Statistiken abgebildet. Da amtliche Daten zur Preisentwicklung auf Wohnungs- und Immobilienmärkten nur bis zur Kreisebene vorliegen, wurde der Scientific-Use-Datensatz RWI Real Estate Data (RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung & ImmobilienScout24, 2020) genutzt, der Angebote zu Wohnhäusern und Wohnungen der Plattform ImmobilienScout24 beinhaltet. Die Indikatoren zur Wohnbauflächenentwicklung stellen eine Sonderauswertung aus dem IÖR-Monitor (Meinel et al., 2022) dar, in der nicht die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche, sondern die Fläche für Wohn- und Mischnutzung betrachtet wird. Die vier Indikatoren sind angelehnt an die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (2020) und geben Auskunft über die absolute Flächenneuinanspruchnahme für Wohn- und Mischnutzung in Hektar pro Jahr (FNIW), die Flächeneffizienz – abgebildet als Freiraumverluste für Wohn- und Mischfläche (FRVW) in Quadratmeter pro Einwohner und Jahr – und die Wohnungsdichte (WD) in Wohnungen pro Fläche für Wohn- und Mischnutzung. Für den Vergleich der Wohnbauflächenentwicklung von Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe wird der Indikator Relative Veränderung der Fläche für Wohn- und Mischfläche in Prozent (FWM) herangezogen.

Tabelle 2: Indikatoren für die sekundärstatistische Datenanalyse

Indikator	Zeitraum	Datenquelle
Bevölkerungsentwicklung	2011-2019	Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder
Wanderungssaldo 30-50-Jährige pro 1.000 Einwohner der Altersgruppe	2011-2017	Wanderungsstatistik und Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder
Angebotspreise für Wohnhäuser	2011-2019	RWI Real Estate Data (RWI/ImmobilienScout24 2020a)
Angebotsmieten für Wohnungen	2011-2019	RWI Real Estate Data (RWI/ImmobilienScout24 2020b)
Anteil fertiggestellter Wohnungen in Ein- und Zwei-Familienhäusern	2011-2019	Baufertigstellungsstatistik; Wohnungen in Wohngebäuden inkl. Wohnheime
Flächenneuinanspruchnahme Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung	2011-2019	Sonderauswertung IÖR-Monitor (Meinel/Sikder/Krueger 2022)

Die Auswertung der Indikatoren erfolgte anhand der drei Raumtypen *Kernstädte*, *Verdichtetes Umland* und *Weniger verdichtetes Umland*, denen jeder Gemeindeverband im Untersuchungsraum zugeordnet wird (siehe Abbildung 6). Um den Einfluss hoher Preise auf die Bautätigkeit und Wohnbauflächenentwicklung zu untersuchen, wurden alle Gemeindeverbände zusätzlich zu Preiskategorien zusammengefasst. Anhand der durchschnittlichen Angebotspreise für Wohnhäuser von 2011-2019 wurden die Gemeindeverbände in Quantile geteilt, um eine interpretierbare und gleichzeitig differenzierte Abbildung der Wohnungsmärkte zu erhalten:

- Kategorie 1: obersten 10 % der Preise
- Kategorie 2: 60-90 % der Preise
- Kategorie 3: 30-60 % der Preise
- Kategorie 4: untersten 30 % der Preise

2.2.3 Experteninterviews

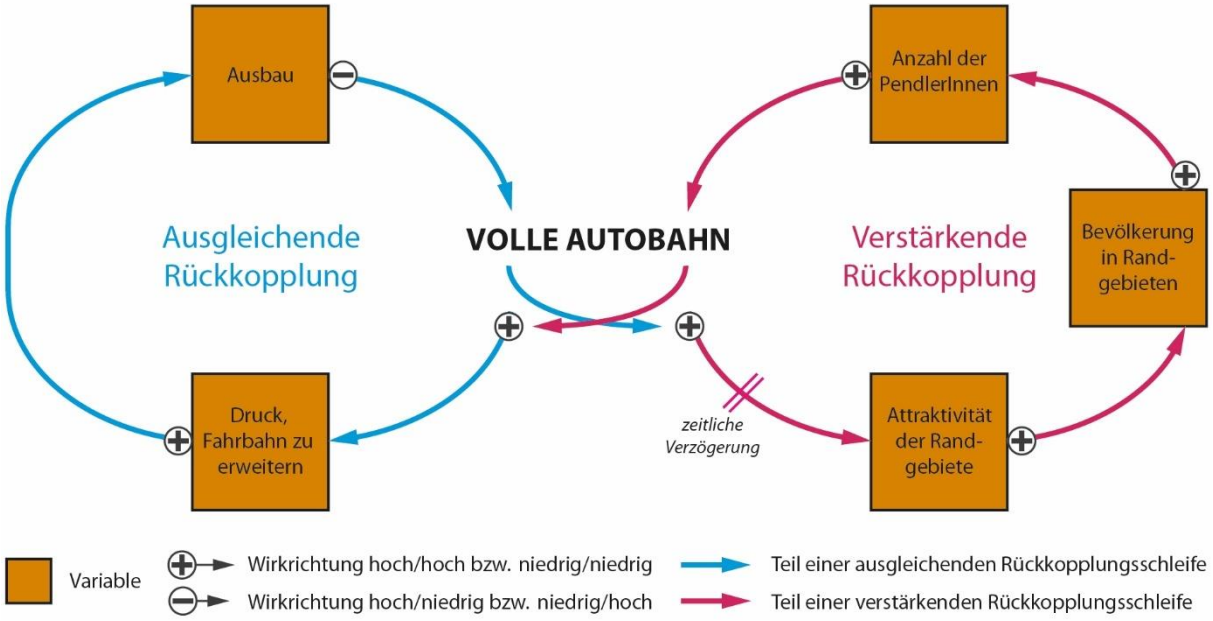
- Die Leitfaden-gestützten Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Bau-, Planungs- und Liegenschaftsämtern oder verwandten Ämtern wurden in den drei ausgewählten Fallstudienregionen durchgeführt (siehe Abbildung 4 und B.1 im Anhang B). In den Kernstädten wurden dabei jeweils zwei Interviews, in den Umlandgemeinden jeweils ein Interview geführt. Ergänzend hierzu wurde in jeder der Fallstudienregionen mit Vertreterinnen und Vertretern der Regionalplanung gesprochen, um eine übergeordnete Perspektive auf die kommunalen und regionalen Entwicklungen zu erhalten. In Summe konnten Aussagen von 20 Expertinnen bzw. Experten in der qualitativen Analyse berücksichtigt und ausgewertet werden.

Alle Interviews wurden zwischen Juni und August 2021 und überwiegend per Webkonferenz durchgeführt. Die Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert und in der Software MAXQDA kodiert. Die Kodierung folgte der induktiven Kategorienbildung direkt am Datenmaterial als zusammenfassende qualitative Inhaltsanalyse, ohne die vorherige Entwicklung eines festen Kodierleitfadens (Mayring, 2010). Lediglich die Gliederung des Leitfadens wurde zur Bildung erster übergeordneter Kategorien genutzt.

2.2.4 System Thinking

Die Wirkungszusammenhänge zwischen angespannten Wohnungs- und Bodenmärkten und der Flächenneuinanspruchnahme in Kernstadt und Umland sind komplex und durch Rückkoppelungen geprägt. Um die Komplexität dieses Systems auf das Wesentliche zu reduzieren, nicht aber unzulässig zu vereinfachen, sind Methoden des System Thinkings (Hovmand 2014) geeignet. Mit Hilfe dieser Methoden lässt sich das komplexe Wirkungsgefüge mit Hilfe zentraler Variablen als Wirkungsmodell darstellen und ein theoretischer Rahmen für die empirische Analyse schaffen. Dabei wird unterschieden, ob eine Zunahme der Variable A eine Zunahme (+) oder Abnahme (-) der Variable B bedingt. In der Folge können ausgleichende und verstärkende Schleifen dargestellt werden. Abbildung 5 zeigt exemplarisch die Systemdynamik für den Ausbau einer Autobahn auf: Eine zu volle Autobahn führt dazu, dass der Druck die Fahrbahn zu erweitern steigt, der Ausbau erfolgt und es kommt zur Entlastung. Mit zeitlicher Verzögerung wird aufgrund der nun verbesserten Erreichbarkeit die Attraktivität von Randgebieten größer. Es kommt zu Bevölkerungszuwachs wodurch die Anzahl der Pendelnden steigt. Im Ergebnis wird die Autobahn wieder voller – erneut steigt der Druck die Fahrbahn zu erweitern.

Abbildung 5: Prinzipskizze eines System Thinking-Wirkungsdiagramms am Beispiel Verkehr



© IÖR/ILS basierend auf Hovmand 2014

Der Ansatz ermöglicht – hier in Bezug auf eine regional flächensparende Wohnbauflächenentwicklung bei gleichzeitiger Bezahlbarkeit des Wohnens – also die Identifizierung von neuralgischen Wirkpunkten in einem System, die aufgrund der Anzahl der zugewiesenen Wirkungen und Wirkungsrichtungen einen besonders großen Hebel bieten.

Im Rahmen von AP3 wurden in einem mehrstufigen Prozess Gruppenmodellierungs-Workshops durchgeführt, in denen auf Grundlage von Expertenwissen zentrale Variablen identifiziert und hinsichtlich ihrer Wirkung aufeinander beschrieben wurden. Das entwickelte Modell wurde dabei in vier aufeinander aufbauenden Workshops des erweiterten Projektteams, unter Einbeziehung von 20 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis sowie der einschlägigen Fachliteratur, iterativ erarbeitet:

Im ersten Workshop wurden auf Basis der Literatur und der vorläufigen empirischen Ergebnisse des AP3 Variablen gesammelt, die aus Sicht des Expertenwissens des Projektteams für die Beschreibung des Systems wichtig sind (z. B. Attraktivität von Kernstädten, Ausweisung neues Bauland). In einem diskursiven Prozess wurden die ersten Ideen verdichtet und zu wenigen zentralen Variablen zusammengefasst. In Workshop 2 wurden Wirkungszusammenhänge und Wirkungsrichtung zu anderen Variablen definiert. Variablen, die zunächst als wichtig identifiziert wurden, die aber nur sehr wenige oder keine Wirkungsbeziehungen zu anderen Variablen im System aufwiesen, wurden wieder ausgeschlossen bzw. als externe Variablen gekennzeichnet (z. B. Wohnpräferenz Einfamilienhaus). In Workshop 3 wurde das Modell auf ausgleichende und sich verstärkende Schleifen hin untersucht. Zentrale Schleifen wurden grafisch hervorgehoben und als Grundlage genutzt, um die Diskussion zur Weiterentwicklung des bestehenden boden- und flächenpolitischen Instrumentariums vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse aus quantitativer und qualitativer Analyse zu leiten. An neuralgischen Wirkpunkten wurden Ansätze und Instrumente verortet, die dazu beitragen können, sich selbst verstärkende Schleifen zu entschärfen. Das so entstandene regionale Wirkungsmodell wurde in einem vierten Workshop unter Einbeziehung eines erweiterten Expertenkreises vorgestellt und die im Modell integrierten Instrumente für eine regional flächensparende Entwicklung von Wohnbauflächen bei gleichzeitiger Bezahlbarkeit des Wohnens kritisch diskutiert. Der

Workshop wurde genutzt, um wichtige Wirkungszusammenhänge zu korrigieren bzw. zu ergänzen und das Wirkungsmodell zu finalisieren.

2.2.5 Raumtypen und Fallstudienregionen

Die empirischen Untersuchungen wurden auf verschiedenen räumlichen Ebenen durchgeführt. Im Rahmen der quantitativen Datenanalyse wurden alle deutschen Stadtregionen auf Basis der Regionalstatistischen Raumtypologie (RegioStaR) des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (Bundesministerium für Digitales und Verkehr) analysiert. Die drei im Wirkungsmodell verwendeten Raumtypen wurden dabei auf Basis der RegioStaR gebildet (siehe Tabelle 3). Die qualitative Analyse wurde in drei Fallstudienregionen durchgeführt, innerhalb derer die drei Kernstädte sowie insgesamt acht Umlandgemeinden untersucht wurden (siehe Abbildung 6).

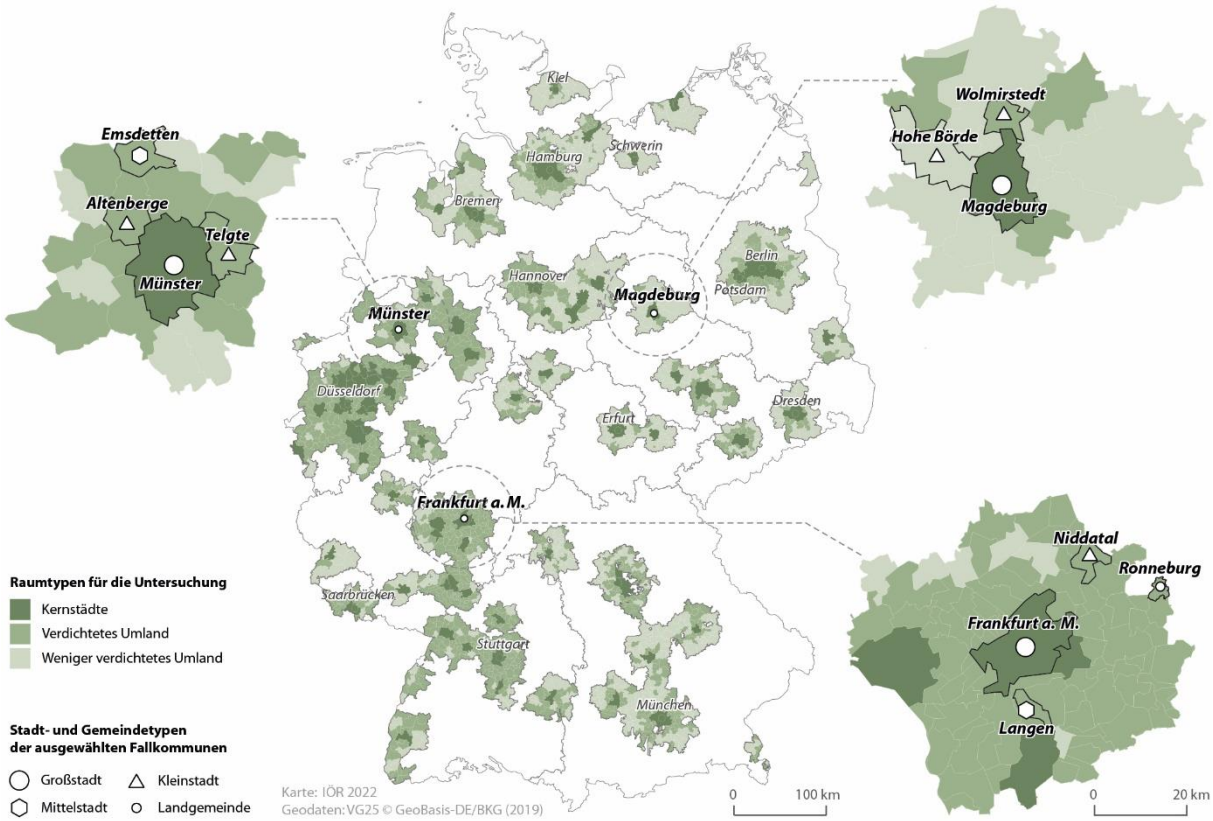
Tabelle 3: Bildung von Raumtypen auf Basis der RegioStaR-Typen

Kernstädte	Verdichtetes Umland	Weniger verdichtetes Umland
111 Metropole 121 Regiopole 112 Großstadt einer Metropolitanen SR	113 Mittelstadt einer Metropolitanen SR 123 Mittelstadt einer Regiopolitanen SR 114 Städtischer Raum einer Metropolitanen SR 124 Städtischer Raum einer Regiopolitanen SR	115 Kleinstädtischer, dörflicher Raum einer Metropolitanen SR 125 Kleinstädtischer, dörflicher Raum einer Regiopolitanen SR

SR = Stadtregion; Eigene Zuordnung auf Basis RegioStaR

Die Auswahl der Regionen und Fallstudienkommunen erfolgte – wie in Kapitel 2.1.1 bereits beschrieben – anhand von kontrastierenden Beispielräumen und -kommunen. Durch die Fallauswahl wird zwar keine generelle Übertragbarkeit auf alle Stadtregionen Deutschlands erreicht, allerdings lassen sich durch die strukturierte Auswahl typische Trends und Strategien verallgemeinert darstellen.

Abbildung 6: Fallstudienregionen und eingebettete kommunale Fallstudien



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

2.3 Baulandnachfrage für Einfamilienhäuser

Wie bereits eingangs in Kapitel 1.1 angeführt, lässt sich die starke Ausweisung von Bauland in Regionen mit nicht-angespannten Wohnungsmärkten nur teilweise mit der Nachfrage nach gering verdichteten Wohnformen und den darin zum Ausdruck kommenden Präferenzen der privaten Haushalte erklären. Von entscheidender Bedeutung sind der Mangel an geeigneten Angeboten in integrierten Lagen und strategisch motivierte kommunale Angebotsplanungen, die erhebliche Anreize auf wohnungssuchende Haushalte ausüben können. Verbreitet sind zum Beispiel sog. „Einheimischenmodelle“, bei denen Baugrundstücke an ortsansässige Familien preisvergünstigt abgegeben werden. Solche Praktiken sind selbst dann anzutreffen, wenn sich die Einwohnerzahl einer Gemeinde längst negativ entwickelt. So gaben im Rahmen der Kommunalumfrage zum Baukulturbericht 2016/17 zwei Drittel aller stark schrumpfenden Kommunen an, neue Einfamilienhausgebiete auszuweisen, obwohl im Ortskern bereits Leerstand feststellbar war (Bundesstiftung Baukultur, 2017). In diesem Zusammenhang wird häufig von einer „Ökonomisierung“ der kommunalen Bodenpolitik gesprochen, da die Kommunen neben sozialpolitischen Ansätzen explizit auch fiskal- und infrastrukturpolitische Anliegen verfolgen (Siedentop, 2018b). Subventionen wie das Baukindergeld (Michelsen, 2018) und (befristete) Änderungen des Planungsrechts (§ 13b BauGB) mit dem Ziel der erleichterten Baulandbereitstellung (Evers, 2019) verstärken diese Entwicklung. Zumindest teilweise kann der Erwerb eines Einfamilienhauses als Mitnahmeeffekt einer verfehlten staatlich-kommunalen Subventionspraxis verstanden werden.

Grundlegendes Ziel von AP4 war es, die Nachfrage nach Bauland für Einfamilienhäuser sowohl aus der Perspektive der Anbieter*innen wie auch der Nachfrager besser zu verstehen und darauf aufbauend Handlungsempfehlungen für eine kommunale Baulandpolitik zu geben, die im

Einklang mit flächenpolitischen Zielsetzungen steht. Auch dieses AP umfasst die Aufbereitung des Standes der Forschung, sekundärstatische Datenanalysen sowie qualitative Fallstudien.

2.3.1 Literaturrecherche

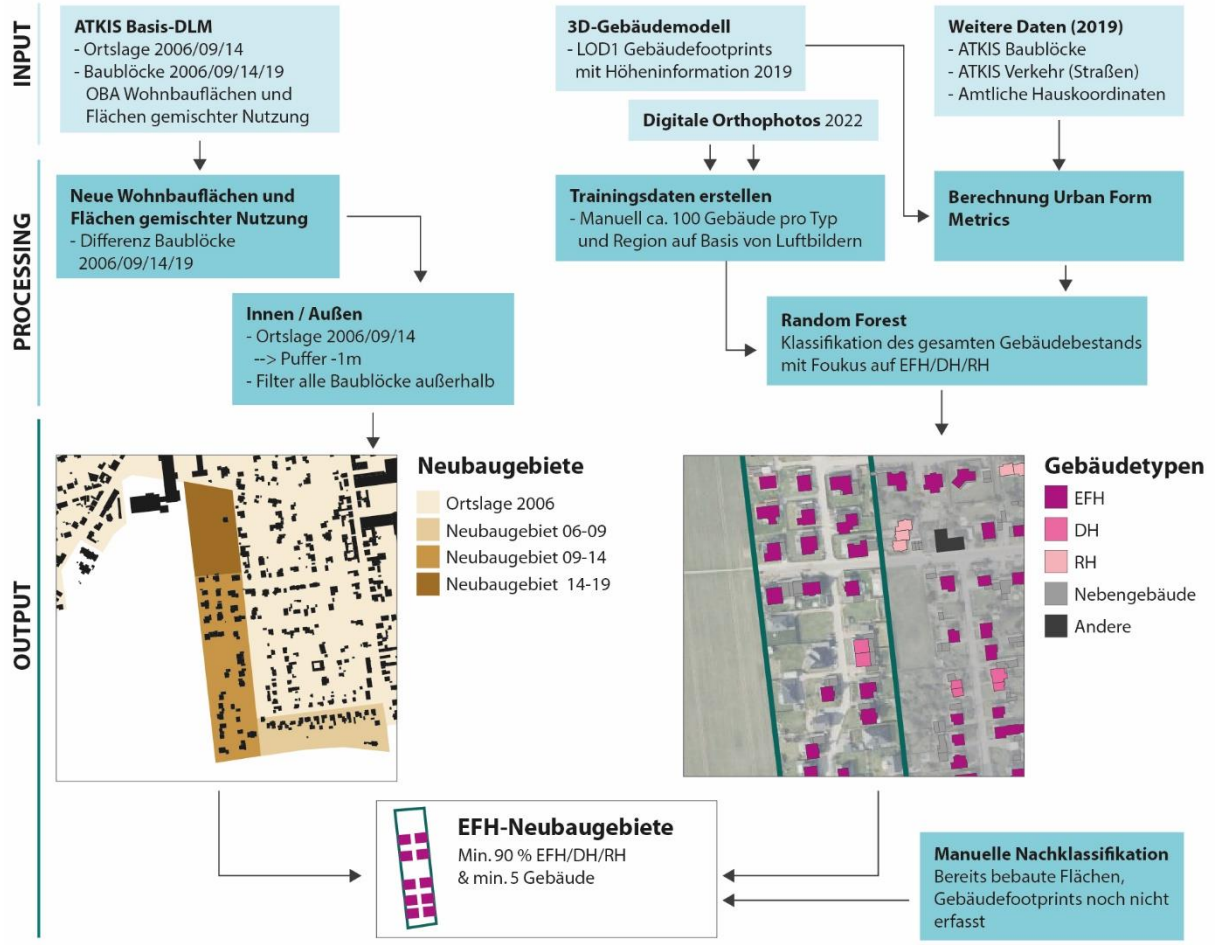
Zu Beginn von AP4 wurde eine umfassende Literaturrecherche zum Stand der Forschung durchgeführt. Ziel war es, die neuesten Erkenntnisse, Trends und Perspektiven im Zusammenhang mit der Nachfrage nach Bauland für Einfamilienhäuser zu erfassen und für die eigene Empirie nutzbar zu machen. Die Recherche erstreckte sich über eine breite Palette von wissenschaftlichen Veröffentlichungen, Projektberichten sowie politikberatenden Quellen. Insgesamt wurde die Literaturrecherche zu folgenden übergeordneten Themen durchgeführt:

- Folgen der Siedlungsentwicklung in schrumpfenden Regionen bzw. Regionen mit entspanntem Wohnungsmarkt,
- Wohnpräferenzen sowie Wanderung- und Umzugsmotive (z. B. zu Entscheidungsprozessen bei der Wohnstandortwahl oder zur Wohnstandortwahl im Lebenszyklus), auch differenziert nach Gender- und Generationenaspekten,
- empirische Studien („Wanderungsmotivbefragungen“) zu Wohnstandortentscheidungen in Regionen mit entspanntem Wohnungsmarkt und
- handlungsorientierte Studien zu den Entwicklungsperspektiven von Dörfern, Ortskernen sowie zum Umbau und zur Mobilisierung älterer Einfamilienhausbestände.

2.3.2 Gebäudebasierte Messung der Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhausgebiete

Um die Flächenneuinanspruchnahme für Einfamilienhäuser in Neubaugebieten zwischen 2006 und 2019 flächendeckend zu quantifizieren, kam für die vier SLR Wolfsburg, Minden-Nienburg, Dresden und Deggendorf ein Ansatz zur Siedlungsstrukturanalyse zum Einsatz, mit dem der Gebäudebestand hinsichtlich der Gebäudetypen Einfamilienhaus, Doppelhaus, Reihenhaus und Mehrfamilienhaus klassifiziert werden kann (Jehling & Hecht, 2022). Basierend auf topographischen Daten wurden zudem Flächen (Neubaugebiete) identifiziert, die außerhalb des bestehenden Siedlungszusammenhangs nach 2006 neu hinzugekommen sind. Durch die Verschneidung beider Datensätze können so Einfamilienhausgebiete (Schwellenwert: mehr als 90 % Einfamilienhäuser, Doppelhäuser, Reihenhäuser im Gebiet), Mehrfamilienhausgebiete (mehr als 90 % Mehrfamilienhäuser im Gebiet) und Gebiete mit gemischter Wohnbebauung (alle anderen Neubaugebiete) klassifiziert und zur Berechnung der Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhaus-Neubaugebiete auf untergemeindlicher Ebene genutzt werden (siehe Abbildung 7). Da in einigen Fällen die neuen Gebäude in den Geodaten (Hausumringe) von 2019 noch nicht erfasst sind, im Luftbild aber bereits erkenntlich ist, welcher Gebäudetyp entstanden ist, wurde für alle Gebiete eine manuelle Nacherfassung durchgeführt, um auch jüngere Baugebiete zu erfassen.

Abbildung 7: Methodisches Vorgehen zur Identifikation von Einfamilienhausgebieten



© IÖR/ILS. Geodaten: © GeoBasis-DE/BKG (2019). EFH: Einfamilienhaus, DH: Doppelhaus, RH: Reihenhaus und MFH: Mehrfamilienhaus, ATKIS: Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem, Basis-DLM: Digitales Basis-Landschaftsmodell, OBA: Objektart, LoD1: Level of Detail 1 (Genauigkeit der 3D-Gebäudemodells)

2.3.3 Experten- und Haushaltsinterviews

Da kausale Wirkungszusammenhänge mit Hilfe von quantitativen Analysen nur schwer zu untersuchen sind, wurden Interviews in den SLR Deggendorf, Minden-Nienburg, Wolfsburg und Magdeburg geführt. Grundlegendes Ziel war es, die Einflussfaktoren bzw. Wirkungszusammenhänge zur Erklärung der in Kapitel 2.3.2 identifizierten und erfassten Wohnbautätigkeit bzw. Siedlungsentwicklung näher zu untersuchen.

Einerseits wurden hierzu Leitfaden-gestützte Experten-Interviews mit Vertreter*innen aus der Stadtplanung(N=10), den Gutachterausschüssen (N=3) und der Projektentwicklung (N=3) geführt, um detaillierte Einblicke in die Entwicklung auf den kommunalen und regionalen Wohnungsmärkten, das Baulandangebot und die Baulandnachfrage sowie die Bauland- und Wohnungsmarktpolitik zu erhalten. Andererseits wurden problemzentrierte Interviews mit Haushalten geführt (N=15), die in den Fallstudienregionen in einem der identifizierten Neubaugebiete ein Einfamilienhaus gebaut und bezogen haben. Diese Interviews fokussierten auf die Wohnsituation vor und nach dem Umzug, den Entscheidungsprozess bei der Wohnstandortwahl sowie die Gründe für den Bezug eines neugebauten Einfamilienhauses.

In Ergänzung zu o. g. Haushaltsinterviews wurden im Juni 2023 im Rahmen des am IÖR grundfinanzierten Projektes „MehrLand" weitere zwölf Haushaltsinterviews in der SLR

Wolfsburg durchgeführt. Komplementär zu den Interviews mit Haushalten, wohnhaft in Einfamilienhäusern, wurden hierbei ausschließlich Haushalte in Mehrfamilienhäusern interviewt. Die Haushalte wurden in drei verschiedenen Neubaugebieten, die zwischen 2009-2019 fertiggestellt wurden, akquiriert. Der Interviewleitfaden wurde an dem der o. g. Einfamilienhaus-Haushaltsinterviews angelehnt und fokussierte ebenfalls die vorangegangenen Wohnsituationen, Entscheidungsprozesse und Gründe für die Wahl einer (Eigentums-)Wohnung in einem neugebauten Mehrfamilienhaus.

2.3.4 Sekundärstatistische Auswertung (KoBaLd-Befragung)

Im Rahmen des vom BMEL finanzierten Forschungsprojektes „Vom Kommen, Gehen und Bleiben: Wanderungsgeschehen und Wohnstandortentscheidungen aus der Perspektive ländlicher Räume“ (KoBaLd) wurde das Wanderungsgeschehen im ländlichen Raum (anhand von vier verschiedenen Modulen) durch das Thünen-Institut und die ILS Research untersucht (Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei [Thünen-Institut], 2023). Bestandteil des Forschungsprojektes war eine 2020 durchgeführte standardisierte telefonische Befragung von 3.600 Teilnehmenden aus vier verschiedenen Teilstichproben: ausgehend von der letzten Wohnstandortentscheidung zum einen in drei Wanderungsgruppen („Land-Land“-, „Land-Stadt“ und „Stadt-Land“ – Wanderung) und zum anderen in eine Teilstichprobe der seit mindestens zehn Jahren im ländlichen Raum Gebliebenen.

Über eine Sekundärauswertung der Primärdaten des KoBaLd-Projektes wurden für das vorliegende Forschungsvorhaben Wohnstandortkriterien, das Preisniveau und Gebäudetypologien tiefergehend analysiert. Besonderes Augenmerk wurde hierbei auf verschiedene Haushaltstypen (nach Mikrozensus) gelegt: Haushalte ohne Kinder (Lebensform 1: LF1) und Haushalte mit Kindern (Lebensform 4: LF4). Die Lebensformen wurden zu drei verschiedenen Zeitpunkten erhoben: Vor dem Zuzug, nach dem Zuzug und zum Befragungszeitpunkt (Wanderung liegt maximal 5 Jahre zurück). Ein Haushalt wurde als LF1 klassifiziert, wenn dieser zu keinem der o. g. Zeitpunkte ein Kind bzw. mehrere Kinder hatte. Haushalte mit einem Kind bzw. mehreren Kindern vor oder nach der Wanderung oder zum Zeitpunkt der Befragung wurden als LF4 definiert. Diese Haushalte schließen Paare sowie Alleinerziehende ein. Ebenso können in LF4 auch Haushalte mit älteren Kindern enthalten sein, die zum Befragungszeitpunkt bereits ausgezogen sind.

Eine weitere betrachtete Gruppe sind die Haushalte, die neugebaut haben. Diese Gruppe wurde aus dem KoBaLd-Datensatz herausgefiltert, wenn sie explizit in ihren Antworten erwähnt haben, in einem Neubau zu leben. Dies konnte im Rahmen von offenen Fragen im Interview angegeben werden, jedoch wurde nicht explizit danach gefragt. Mit dieser Vorgehensweise konnten mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht alle Haushalte identifiziert werden, die in einen Neubau gezogen sind bzw. neugebaut haben. Somit fehlen in dieser Auswertung diejenigen Haushalte, die zwar in einem Neubau leben, dies aber nicht ausdrücklich erwähnt haben. Obwohl sich dieses Vorgehen als praktikabel erwiesen hat, um Haushalte im Neubau zu identifizieren, muss darauf hingewiesen werden, dass sich die Stichprobe dadurch deutlich reduziert hat und nicht mehr den Ansprüchen einer repräsentativen Befragung genügt. Die auf diesen Auswertungen beruhenden Aussagen müssen daher mit Vorsicht interpretiert werden.

Neben den Haushaltstypen wurden die Gebäudetypen (freistehendes Einfamilienhaus, Doppelhaushälfte/Reihenhaus, Mehrfamilienhaus) sowie die Regionen (städtisch und ländlich) näher betrachtet. Die Aufteilung in städtische und ländliche Regionen geht – in Anlehnung an das Vorgehen in AP3 – auf die RegioStaR zurück. Die näher betrachteten Bereiche gleichen der

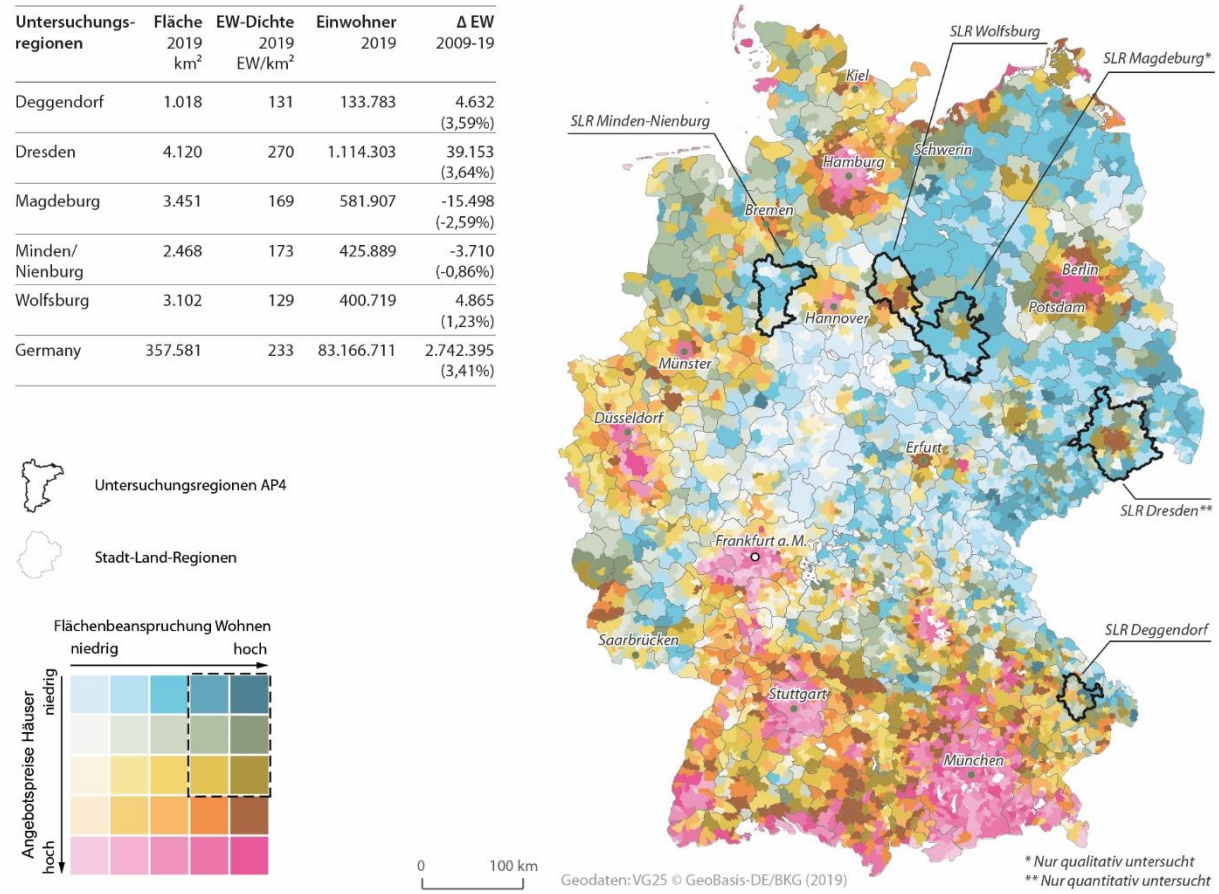
Typologie des RegioStaR-2 und damit einer groben, in Stadtregionen und ländliche Regionen aufgeteilten Regionsunterteilung.

2.3.5 Fallstudienregionen

Als Fallstudienregionen für die empirischen Ergebnisse in AP4 wurden in einem mehrstufigen Verfahren (siehe Kapitel 2.1) Stadt-Land-Regionen (BBSR, 2023) ausgewählt, die im Mittel der Region eine hohe Flächenneuinanspruchnahme für Wohnnutzung und gleichzeitig niedrige bis mittlere Boden- und Immobilienpreise aufweisen. Da im Rahmen der quantitativen Analyse Probleme mit der notwendigen Qualität der Geodaten in Sachsen-Anhalt festgestellt wurden, wurde die SLR Dresden als Ersatzregion für SLR Magdeburg untersucht. Für die qualitative Analyse wurde Magdeburg als Fallstudienregion weiter berücksichtigt.

Abbildung 8: Fallstudienregionen

Untersuchungs-regionen	Fläche 2019 km²	EW-Dichte 2019 EW/km²	Einwohner 2019	Δ EW 2009-19
Deggendorf	1.018	131	133.783	4.632 (3,59%)
Dresden	4.120	270	1.114.303	39.153 (3,64%)
Magdeburg	3.451	169	581.907	-15.498 (-2,59%)
Minden/ Nienburg	2.468	173	425.889	-3.710 (-0,86%)
Wolfsburg	3.102	129	400.719	4.865 (1,23%)
Germany	357.581	233	83.166.711	2.742.395 (3,41%)



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

2.4 Bestandsaufnahme Interkommunale Kooperationen

Siedlungsentwicklung ist ein regionales Thema, das über die Grenzen einzelner Kommunen hinausgeht. Während in wachsenden Regionen der Druck auf die knappe Ressource Boden in den Kernstädten sowie im Umland zu spüren ist und zu Nutzungskonkurrenzen führt (Schmeer et al., 2021), findet in schrumpfenden Regionen eine flächenextensive und in Bezug auf die Auslastung technischer und sozialer Infrastrukturen nicht effiziente Angebotsplanung statt (Mönnich, 2005). Ein interkommunal abgestimmtes Flächenmanagement wird in beiden Kontexten als Instrument gesehen, um Nutzungskonflikte zu vermeiden, eine sinnvolle

Wohnraumbereitstellung sicherzustellen und gleichzeitig den Flächenverbrauch gering zu halten (Jehling, Steier et al., 2018; Schulitz & Knoblauch, 2011).

Während es umfangreiches Wissen zu stärker institutionalisierten Kooperationen, wie Frankfurt RheinMain (Jehling et al., 2020) oder die Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern (Greiving & Winkel, 2009), und zu umgesetzten interkommunalen Gewerbegebieten (Wuschansky, 2011) gibt, besteht bislang wenig systematisches Wissen über die Vielfalt interkommunaler Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung in Form freiwilliger, informeller Zusammenarbeit bis hin zu verstetigten Modellprojekten (z. B. Stadt-Umland-Kooperation Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg, Goede, 2022). Zudem stellt sich die Frage, ob bisherige Kooperationen – wie in der Literatur dargestellt – tatsächlich zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen.

Analog zu AP3 und AP4 folgte das Forschungsdesign in AP5 einem Mixed-Methods-Ansatz (Grecu & Völcker, 2018), der quantitative und qualitative Analysen kombiniert. Die standardisierte (quantitative) Online-Befragung zielte dabei darauf ab, einen aktuellen Überblick über interkommunale Kooperationen in Deutschland zu erhalten. Die darauf aufbauenden Experteninterviews mit Praxisbeispielen dienten dazu, das standardisiert abgefragte Wissen zu interkommunalen Kooperationen mit Hilfe von persönlichen Gesprächen und aus unterschiedlichen Perspektiven zu vertiefen.

2.4.1 Literaturrecherche

Der erste Arbeitsschritt im AP5 war eine systematische Literaturrecherche zu Ansätzen und Projekten der interkommunalen Kooperation sowie Erfolgsfaktoren und Hemmnissen der interkommunalen Kooperation in der Siedlungsentwicklung. Hierzu wurde systematisch die Literatur (einschließlich grauer Literatur) zu verschiedenen Förderlinien des Flächenmanagements (u. a. des BMBF und des BBSR) im Hinblick auf Ansätze der interkommunalen Kooperation in der Flächenentwicklung aufbereitet. Diese Recherche gab in erster Linie einen Überblick über geförderte Modellvorhaben zur interkommunalen Kooperation in der Siedlungsentwicklung. Zudem wurde die wissenschaftliche Literatur zu Erfolgsfaktoren und Hemmnissen der interkommunalen Kooperation in der Siedlungsentwicklung differenziert aufbereitet.

2.4.2 Online-Befragung der Träger der Regionalplanung

Ziel der in AP5 durchgeführten Online-Befragung war es, eine bundesweit repräsentative Bestandsaufnahme zu interkommunalen Kooperationen auf dem Gebiet des Flächenmanagements in Deutschland zu erhalten. Befragt wurden hierzu deutschlandweit alle Träger der Regionalplanung. Die Träger der Regionalplanung bieten sich als Adressaten an, da hierdurch nur eine vergleichsweise geringe Anzahl an Akteur*innen mit einem sehr guten Überblickswissen über die jeweilige Region befragt werden muss, um zu einer flächendeckenden Erhebung zu gelangen. Die Bestandsaufnahme diente weiterhin als Grundlage dafür, interessante Fallstudien bzw. Praxisbeispiele für die vertiefenden Untersuchungen in AP5 auszuwählen.

Die Online-Befragung wurde auf Basis einer Literaturanalyse und einer Desktop-Recherche zu bestehenden Kooperationen (siehe Tabelle 21 in Anhang D) entwickelt und in einen allgemeinen und fallbeispiel-bezogenen Teil untergliedert. Im Rahmen des allgemeinen Teils wurde bei den Trägern der Regionalplanung abgefragt, ob es regionalplanerische Anreizsysteme für interkommunale Kooperationen gibt und ob interkommunale Kooperationen in der Planungsregion aktuell aktiv sind oder in den letzten zehn Jahren aktiv waren. Wurde die zweite

Frage mit ja beantwortet, wurden tiefergehende Fragen zu ausgewählten Fallbeispielen bzw. Praxisbeispielen gestellt. Hierbei ging es beispielsweise um die spezifische Ausgangslage, förderliche und hinderliche Einflussfaktoren auf die Umsetzung, die Organisationsform und die (flächenbezogenen) Gegenstände der Kooperation (z. B. bilaterale Kooperation zwischen zwei Gemeinden vs. multilaterale Kooperation; Wohnen vs. Gewerbe; informelle Arbeitskreise vs. formalisierte Instrumente wie regionale Flächennutzungspläne etc.). Zudem wurde über wenige offene Fragen erhoben, seit wann die Kooperation besteht, welche Ziele verfolgt werden und ob gemeinsame Wohn- und/oder Gewerbeflächen entwickelt werden. Bei gescheiterten Kooperationen wurde zudem erfasst, warum diese nicht weiterverfolgt wurden. Zu jedem Kooperationsprojekt wurde außerdem ein Ansprechpartner für vertiefende Fragestellungen erfragt.

2.4.3 Praxisbeispiele interkommunaler Kooperation im Flächenmanagement

Auf Basis der Ergebnisse der Online-Befragung und Desktop-Recherche wurden für die qualitativen Untersuchungen neun Praxisbeispiele ausgewählt. Diese Praxisbeispiele fokussierten auf realisierte und fortlaufende Projekte sowie letztendlich gescheiterte Projektanbahnungen abseits von geförderten Modellprojekten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe. Neben diesen Kriterien lagen der finalen Auswahl zudem der Grad der Institutionalisierung, die räumliche Lage sowie die mit der Kooperation verbundenen Herausforderungen und Zielsetzungen zu Grunde.

Ziel der Auswahl war es, ein breites inhaltlich-thematisches Spektrum an interkommunalen Kooperationen hinsichtlich der o. g. Kriterien abzudecken, um so förderliche und hinderliche Faktoren für den Erfolg oder das Scheitern vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen ableiten zu können.

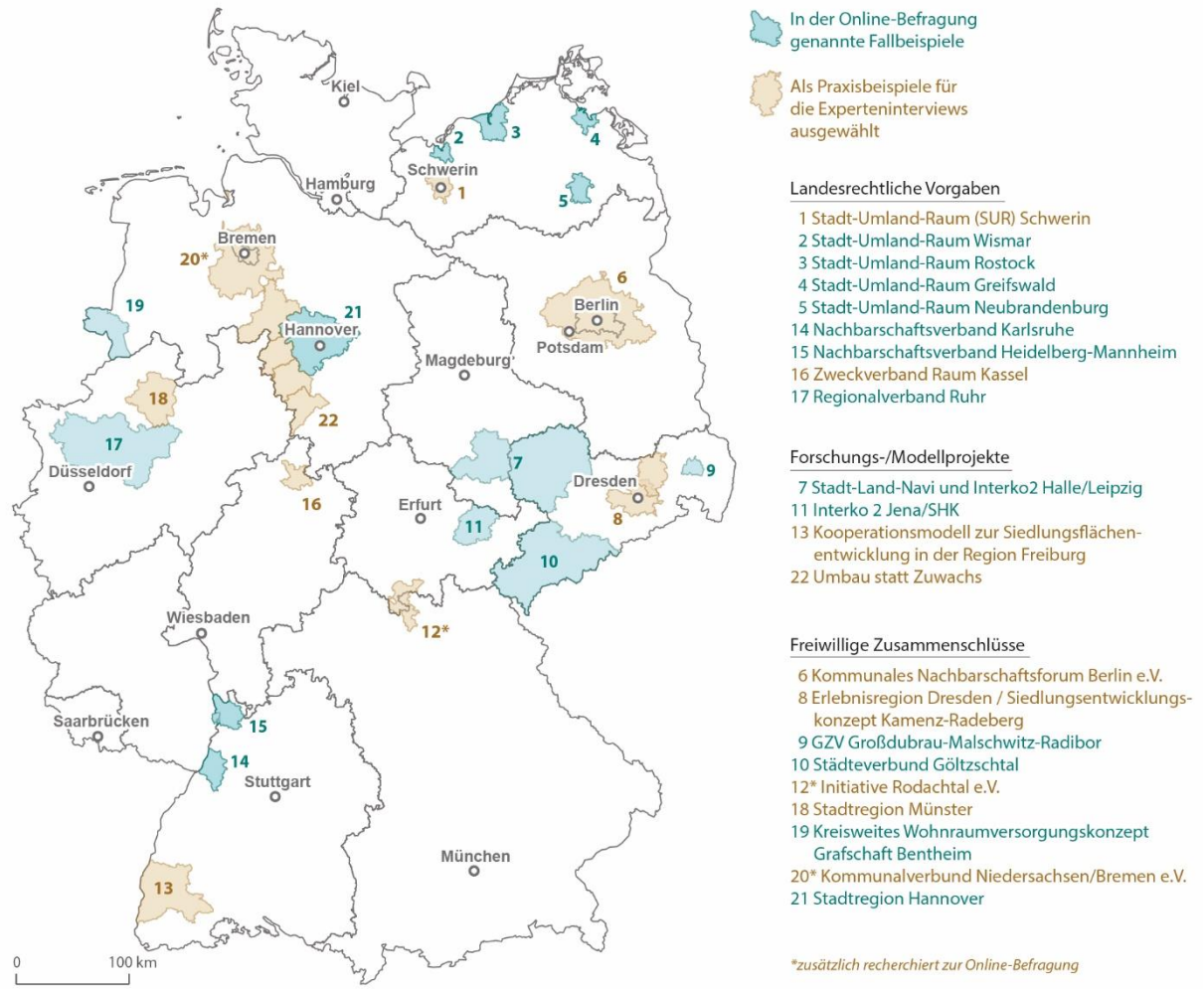
Die Expertengespräche fokussierten auf folgende Themen:

- die Entstehung und Genese der interkommunalen Kooperation,
- die Kriterien für den räumlichen Zuschnitt,
- die beteiligten Akteur*innen und deren Interessen,
- die Organisation der Kooperation,
- die Bedeutung der Themen Fläche/Siedlungsentwicklung/Flächenverbrauch in der Kooperation,
- Gründe für den Erfolg bzw. das Scheitern der Kooperation (auch differenziert nach verschiedenen Phasen der Kooperation)

2.4.4 Fall- und Praxisbeispiele

Abbildung 9 listet die per Online-Befragung genannten Fallbeispiele sowie die final ausgewählten Praxisbeispiele auf. Neben den Namen und der Lage der interkommunalen Kooperationen kann der Abbildung entnommen werden, ob es sich bei der Kooperation um eine Kooperation auf Basis landesrechtlicher Vorgaben oder eines Forschungs- bzw. Modellprojekts handelt oder ob sich die Kommunen freiwillig zusammengeschlossen haben. Aufbauend auf der Online-Befragung, die zwischen Dezember 2022 und Januar 2023 durchgeführt wurde, wurden die Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der entsprechenden Fallbeispiele im Zeitraum von Februar bis Mai 2023 geführt.

Abbildung 9: Überblick über die Fall- und ausgewählten Praxisbeispiele in Deutschland



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Erhebung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

2.5 Synthese und Abschlussworkshop

Die Synthese der empirisch-analytischen Ergebnisse und abgeleiteten Handlungsempfehlungen stellt den letzten Schritt im Forschungsvorhaben dar. Die Synthese im AP6 dient dazu, die empirisch-analytischen Ergebnisse aus AP3 bis AP5 zusammenzuführen und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme zu priorisieren.

Wie in den Kapiteln 2.2 bis 2.4 ausführlich dargestellt basieren die Ergebnisse auf unterschiedlichen Raumtypen und unterschiedlichen Fallstudienregionen, die sowohl Großstadtregionen und eher ländlich geprägte Regionen als auch Regionen mit angespannten und entspannten Wohnungsmärkten umfassen. Das Forschungsvorhaben zeigt somit ein differenziertes Bild der Siedlungsentwicklung und der kommunalen und regionalen Wohnungsmärkte, des Baulandangebots und der Baulandnachfrage sowie der kommunalen Bauland- und Wohnungsmarktpolitik unter Berücksichtigung sehr unterschiedlicher Rahmenbedingungen in Deutschland. Das methodische Vorgehen, insbesondere die Auswahl der Fallstudienregionen, ermöglichte eine differenzierte Auseinandersetzung und Ableitung von regionsspezifischen Handlungsempfehlungen, die den jeweiligen räumlichen Handlungserfordernissen und -bedarfen gerecht werden.

Um die auf Basis der analytisch-empirischen Ergebnisse abgeleiteten Handlungsempfehlungen kritisch zu reflektieren, wurde im Rahmen von AP6 ein Abschlussworkshop mit Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen, darunter Forschung, Kommunalverwaltung, kommunale Spitzenverbände sowie Umweltverbände durchgeführt. Dieser Workshop fand am 23. Oktober 2023 in Berlin statt. An dem Workshop haben insgesamt 35 Personen teilgenommen, wovon 25 Personen externe Expertinnen und Experten waren. Die Liste zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie das Protokoll können dem Anhang E.2 und E.3 entnommen werden. Ziel des Abschlussworkshops war es, die Ergebnisse des Forschungsvorhabens vorzustellen und die Praxisrelevanz und Praxistauglichkeit der Handlungsempfehlungen zu diskutieren und herauszuarbeiten. Durch die Einbindung verschiedener Perspektiven und Fachkenntnisse sollte so sichergestellt werden, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen realistisch und umsetzbar sind.

Abschließend wurden die empirischen Ergebnisse über den vorliegenden Abschlussbericht in zwei eigenständige Anlagenbände überführt. Anlagenband 1 fasst dabei die zentralen Ergebnisse und insbesondere Handlungsempfehlungen für Politik und Praxis zusammen, um die Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland effektiv zu reduzieren und gleichzeitig den benötigten (bezahlbaren) Wohnraum zu schaffen. Anlagenband 2 verdichtet Empfehlungen für interkommunale Kooperationen in einem Dokument, das von der kommunalen Praxis genutzt werden kann, um das Thema der Wohnbauflächenentwicklung stärker in Kooperationen zu integrieren.

Um darüber hinaus die Ergebnisse in die Wissenschaft und Praxis zu tragen, lag ein besonderer Fokus auf dem Wissenstransfer. Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurden daher gezielte Maßnahmen ergriffen, um das erarbeitete Wissen unterschiedlichen Zielgruppen zugänglich zu machen. Dies wurde erreicht durch die Durchführung von Vorträgen, Workshops und die Erstellung von (Fach-) Publikationen. Diese Initiativen hatten das übergeordnete Ziel, das gewonnene Wissen sowohl für die wissenschaftliche Gemeinschaft als auch für Vertreter*innen aus Politik und Praxis verfügbar zu machen, und somit einen effektiven Wissenstransfer zu ermöglichen.

Die Präsentation von Vorträgen bot die Gelegenheit, die zentralen Erkenntnisse des Forschungsvorhabens einem breiten Publikum zu vermitteln. Dabei konnten sowohl Fachkolleginnen und Fachkollegen als auch Interessierte aus verschiedenen Disziplinen und Hintergründen erreicht werden. Die interaktive Gestaltung von Workshops erlaubte es, tiefer in die Thematik einzutauchen und gemeinsam mit den Teilnehmenden zu diskutieren. Dies förderte nicht nur den Wissensaustausch, sondern auch den Dialog zwischen Forschung und Praxis.

Die Erstellung von (Fach-)Publikationen spielte eine zentrale Rolle, um die Forschungsergebnisse einer breiteren Leserschaft zugänglich zu machen. Konferenzbeiträge und wissenschaftliche Artikel wurden genutzt, um das detaillierte Wissen, die Methodik und die Schlussfolgerungen des Forschungsvorhabens zu verbreiten.

Die vielfältigen Ansätze des Wissenstransfers – Vorträge, Workshops und (Fach-)Publikationen – spiegeln die Bestrebungen wider, das Forschungsvorhaben nicht nur als isoliertes Projekt zu betrachten, sondern als Teil eines wissenschaftlichen und anwendungsorientierten Diskurses zu verstehen (siehe Anhang F).

3 Ergebnisse

3.1 Bodenmärkte

Das AP3 befasste sich mit den Boden- und Wohnungsmärkten in Deutschland. In dem folgenden Kapitel werden die zentralen Ergebnisse präsentiert. Die in dem Kapitel dargestellten Ergebnisse beziehen sich – wie in Kapitel 2.2.5 dargelegt und in Abbildung 6 dargestellt – ausschließlich auf die Stadtregionen nach RegioStaR. Da durch die Aussagen der Interviewten Erklärungsansätze und kausale Wirkungszusammenhänge in Bezug auf die Siedlungsentwicklung herausgearbeitet werden konnten, werden die Ergebnisse der quantitativen Analyse und der qualitativen Fallstudienanalyse in den folgenden Kapiteln gemeinsam dargestellt.

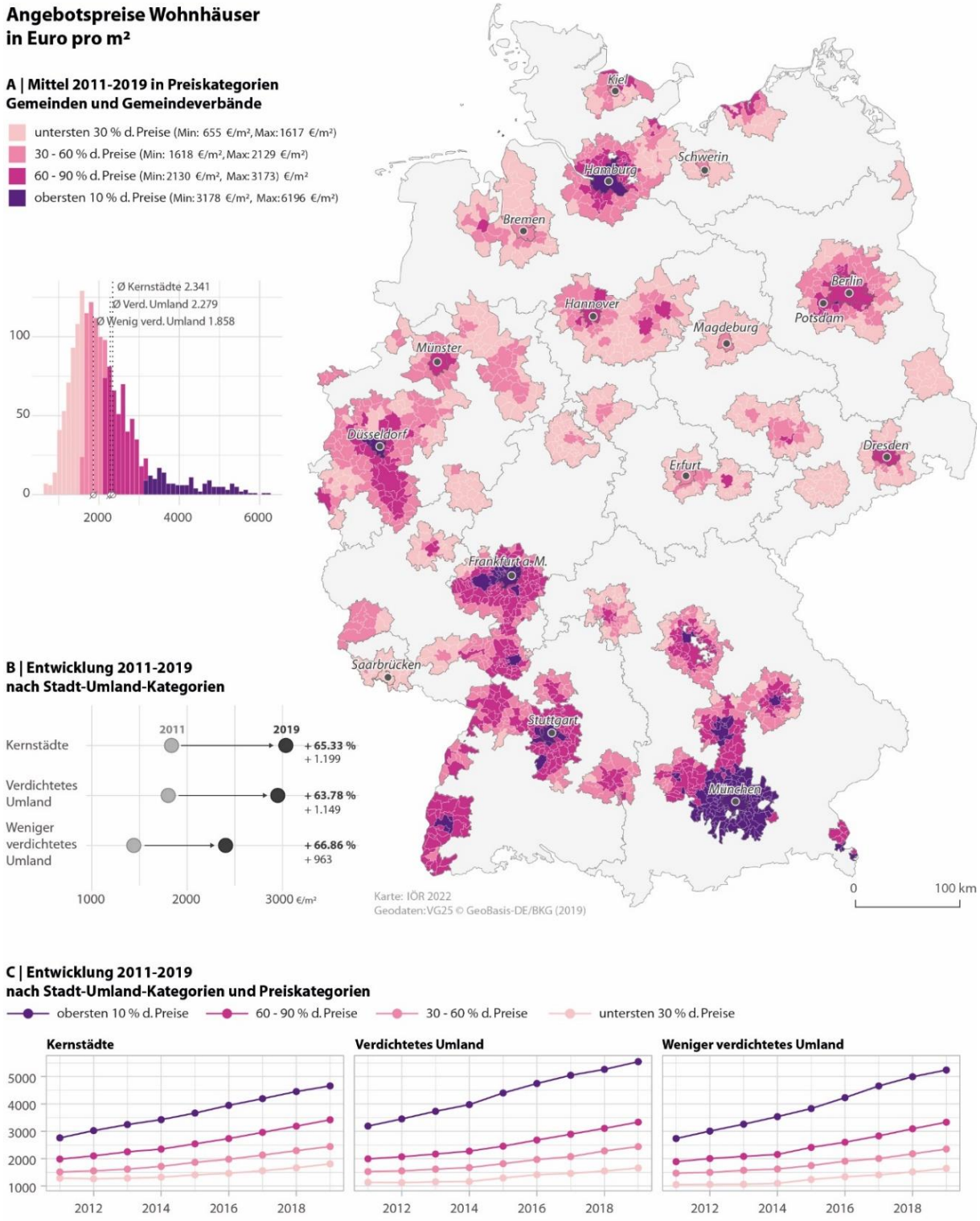
3.1.1 Umlandwanderung durch hohe Wohnungspreise in den Kernstädten

Die deutschen Stadtregionen haben zwischen 2011 und 2019 einen deutlichen Bevölkerungsgewinn erfahren. Mit rd. 1,6 Mio. Menschen bzw. 6,4 % sind die Kernstädte dabei am stärksten gewachsen. Das verdichtete und weniger verdichtete Umland verzeichnen mit 4,1 % bzw. 2,9 % ebenfalls eine positive Bevölkerungsentwicklung. Bei allen drei Raumtypen wird diese Entwicklung durch einen positiven Saldo der Binnen- und Außenzuwanderung getragen (Ammann et al., 2021).

Die ungebrochene Attraktivität der Stadtregionen und die zunehmend angespannten Wohnungsmärkte spiegeln sich in den stark gestiegenen Boden- und Immobilienpreisen der letzten Jahre wider (siehe Abbildung 10B). In fast allen Stadtregionen zeichnet sich dabei ein deutliches Bodenpreisgebirge ab (siehe Abbildung 10A). Zu beobachten ist in allen Raumtypen und Preiskategorien eine positive Preisentwicklung, die besonders dynamisch in den hochpreisigen Umlandgemeinden ausfällt (siehe Abbildung 10C). Dass das Angebot mit der Nachfrage nicht Schritt halten kann, liegt aus Sicht der Interviewten in den Kernstädten sowohl an den fehlenden Entwicklungsflächen im Außenbereich als auch an der Verknappung von geeigneten Flächen im Innenbereich bzw. immer schwieriger zu mobilisierenden Innenentwicklungsflächen. Hinzukommend wird angeführt, dass die Niedrigzinspolitik seit 2008 dazu geführt hat, dass sich vermehrt institutionelle, aber auch private Investoren auf den Markt gedrängt und in Bauland und Immobilien investiert haben.

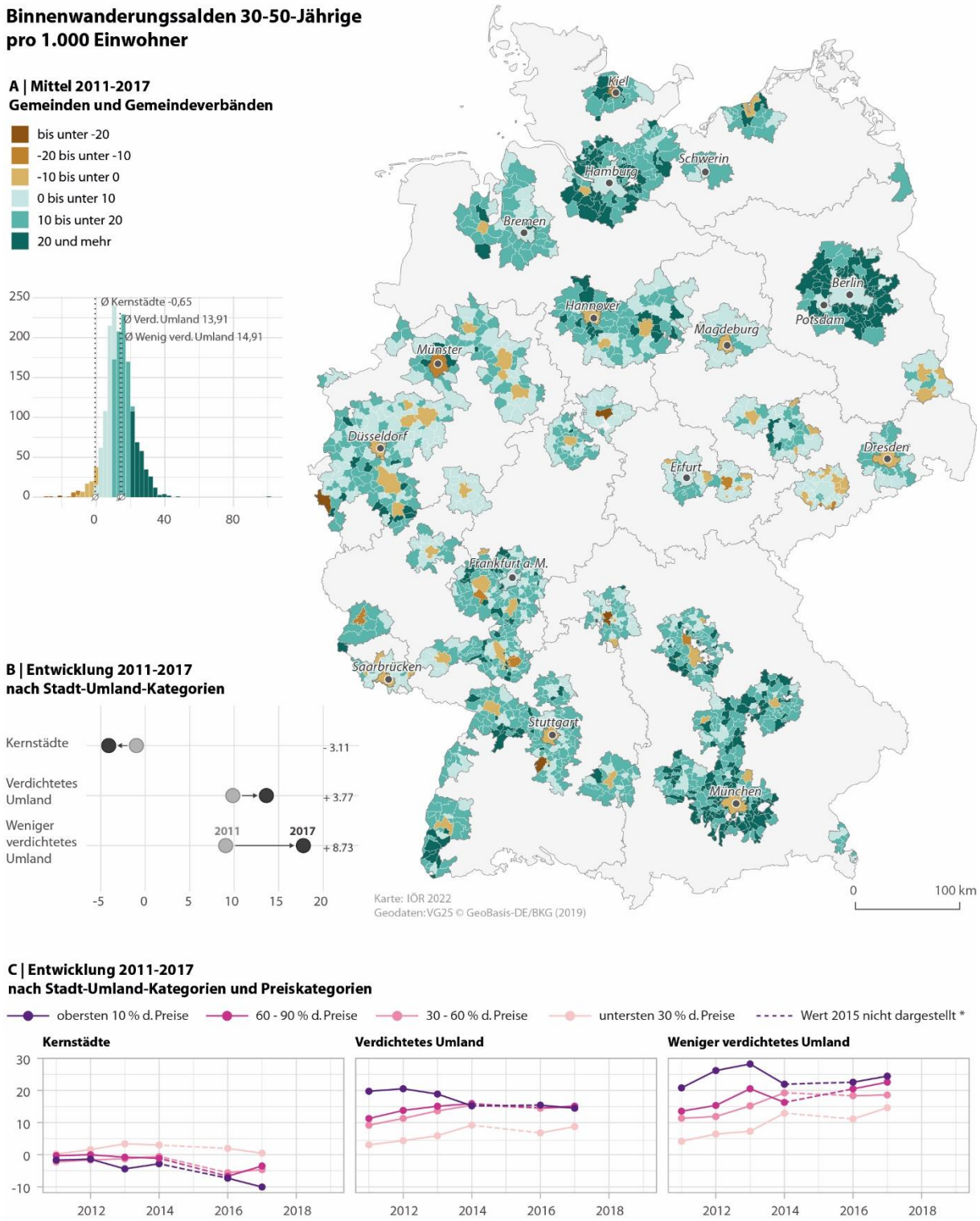
Bis ca. 2010 stand in vielen der als Fallstudien betrachteten Umlandgemeinden die Ausweisung von Bauland zur Bindung von Einwohner*innen aber auch die Revitalisierung der Innenstädte und die Modernisierung und Inwertsetzung des Gebäudebestands im Fokus der Flächenpolitik. Seit etwa zehn Jahren nehmen jedoch auch die Umlandgemeinden eine wieder ansteigende Nachfrage nach Baugrundstücken wahr. Nach Einschätzungen der Interviewten wird diese – neben Haushalten aus der eigenen Gemeinde und benachbarten Umlandgemeinden – zunehmend stärker auch durch Haushalte aus der Kernstadt stimuliert. Die für Familien zunehmende Unbezahlbarkeit von Wohnraum in den Kernstädten wird dabei von den Interviewpartnern betont. Wanderungsgewinne dieser Gruppe verzeichnen insbesondere die Gemeinden des weniger verdichteten Umlands, die überproportional stark von den Wanderungsverlusten der Kernstädte profitieren (siehe Abbildung 11B). Differenziert nach den gebildeten Preiskategorien verzeichnen besonders die hochpreisigen Kernstädte in dieser Altersgruppe Wanderungsverluste (siehe Abbildung 11C).

Abbildung 10: Angebotspreise Wohnhäuser in Euro pro m²



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung auf Basis von RWI Real Estate Data (RWI/ImmobilienScout24 2020a). Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Abbildung 11: Binnenwanderungssaldo der 30-50-Jährigen pro 1.000 Einwohner



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung auf Basis der Wanderungsstatistik und Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

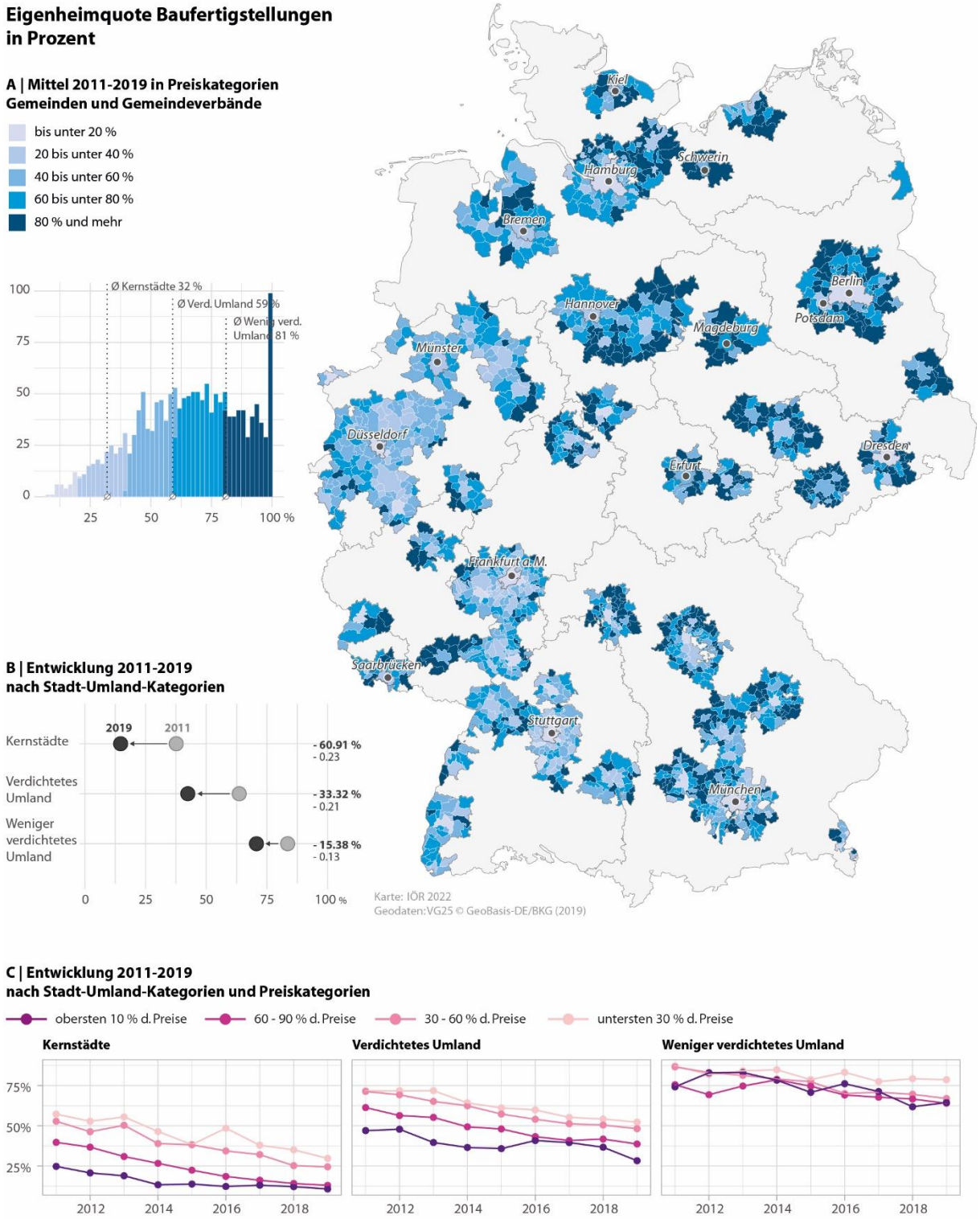
3.1.2 Mehrfamilienhäuser gewinnen an Bedeutung

Bevölkerungsdruck und Preisentwicklungen stimulieren die Bautätigkeit in den Städten und Gemeinden der Stadtregionen. So zeigen die Interviews, dass sowohl in den Kernstädten als

auch in den Umlandgemeinden die nachfragebedingte Schaffung von Wohnraum als eine zentrale städtische Aufgabe angesehen wird. Kernstädte und Umlandgemeinden sehen sich dabei gleichermaßen in der Pflicht, ihre Wohnbautätigkeit auf den Innenbereich zu konzentrieren. In den Kernstädten wird der Vorrang der Innenentwicklung jedoch nicht durch das Thema des Flächensparens bestimmt, sondern vor allem durch die fehlenden Entwicklungsoptionen und die hohen Bodenpreise vorangetrieben. Die Wohnbautätigkeit konzentriert sich in den Kernstädten in den Innenstadtlagen mehrheitlich auf den Geschosswohnungsbau, so dass der Boden – auch aufgrund der Renditeerwartungen der Investoren – hoch effizient genutzt wird. Der Anteil an Wohnungen, die in Einfamilien- und Doppelhäusern realisiert werden, liegt in den teuersten Kernstädten 2019 bei nur 11 % (siehe Abbildung 12C).

In den Stadtrandlagen der Kernstädte werden Mehrfamilienhäuser mit geringer Geschossigkeit und verdichtete Einfamilienhäuer (z. B. Reihenhäuser) gebaut. Gründe für den geringer verdichteten Wohnungsbau sind – neben dem Vorhalten eines differenzierten Wohnraumangebots – laut den Interviewten steigende Anforderungen der städtischen Klimafolgenanpassung, Auslastungsgrenzen bestehender sozialer und technischer Infrastrukturen sowie ein von der Stadtplanung gegenüber dem bebauten Umfeld und dem Investor als verträglich und zur Sicherstellung wesentlicher Wohnumfeldqualitäten eingestufter Dichtewert. Hinzu kommen Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung bzgl. zu hoher Dichten, so dass auch in Kernstädten mit angespanntem Wohnungsmarkt Einfamilienhausbau – wenn auch auf niedrigerem Niveau – weiterhin realisiert wird. Aufgrund der angespannten Wohnungsmärkte und unzureichenden Innenentwicklungspotenziale sehen die Interviewten der Kernstädte die Notwendigkeit, zukünftig wieder großflächigere Siedlungsentwicklungen im Außenbereich anzustoßen. Kleinteilige Siedlungserweiterungen am Siedlungsrand wie sie in der jüngeren Vergangenheit häufig realisiert wurden, werden als ungenügend angesehen, um auf die Nachfrage und die steigenden Wohnungspreise reagieren zu können. Während die Schaffung von bezahlbarem und verdichtetem Wohnraum für die Kernstädte in den letzten Jahren eine der wesentlichen städtischen Aufgaben geworden ist, überwiegt im wenig verdichteten Umland mit über 80 % die Einfamilienhaus-Bautätigkeit (siehe Abbildung 12A). Mit zunehmender Entfernung zur Kernstadt stellt das freistehende Einfamilienhaus – auch politisch gewollt – weiterhin die dominierende Wohnform dar.

Abbildung 12: Eigenheimquote an allen Baufertigstellungen



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung auf Basis der Baufertigstellungsstatistik; Wohnungen in Wohngebäuden inkl. Wohnheime. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

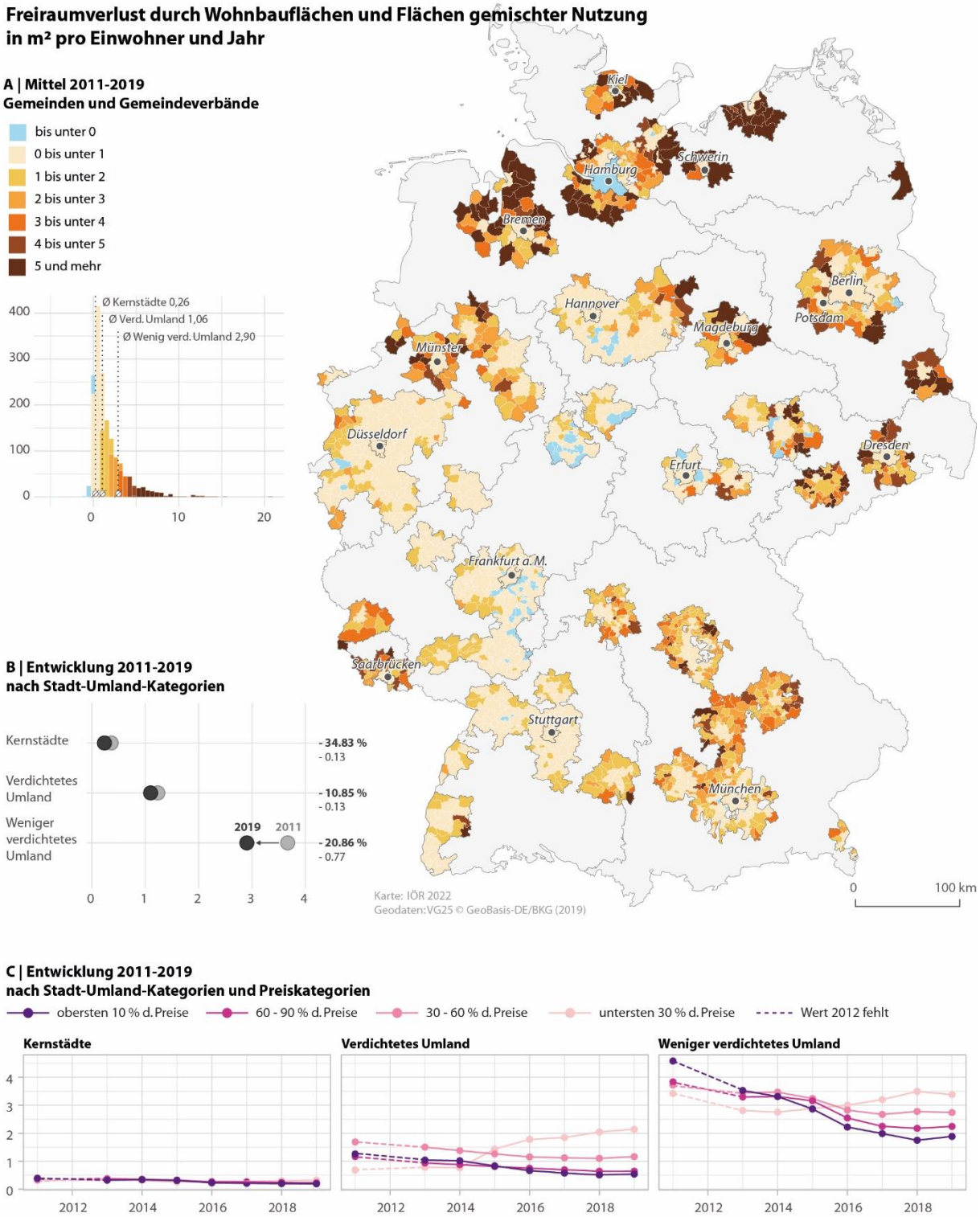
Der Geschosswohnungsbau, das zeigen Interviews und statistische Daten, erfährt in den Umlandgemeinden dennoch einen Bedeutungsgewinn. Im verdichteten und weniger verdichteten Umland ist der Anteil der Baufertigstellungen von Wohnungen in Einfamilien- und Doppelhäusern sehr deutlich zurückgegangen (siehe Abbildung 12B). Insbesondere in den

direkten Umlandgemeinden der Kernstädte werden – so die Interviewten – in geeigneten Lagen (z. B. innerstädtische Baulücken und in Randlagen neuer Wohnbaugebiete) zunehmend Mehrfamilienhäuser gebaut. Die Interviewten betonen, dass die Preise und damit verbundenen Kosten für die Bauträger und Investoren zu höheren baulichen Dichten führen. Die Analyse nach Preiskategorien weist darauf hin, dass der Preis im weniger verdichteten Umland einen geringen bzw. keinen Einfluss auf die Art der Wohnbautätigkeit hat (siehe Abbildung 12C). Der Anteil der Wohnungen in Einfamilien- und Doppelhäusern ist in diesem Raumtypen in allen Preiskategorien und im Zeitverlauf relativ stabil. Im Vergleich dazu lassen sich im verdichteten Umland zum Teil Rückgänge von bis zu 25 Prozentpunkte beobachten. Dies kommt der Entwicklung in den Kernstädten gleich.

3.1.3 Freiraumverlust als Folge von Preisen, Umlandwanderung und Bautätigkeit

Das Wanderungsgeschehen, die niedrigeren Preise und die in den Raumtypen realisierten Dichten schlagen sich im Freiraumverlust durch Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung nieder. In den Kernstädten liegt der Freiraumverlust pro Einwohner und Jahr mit 0,26 m^2/EW/Jahr deutlich unter dem des verdichteten und weniger verdichteten Umlands (1,06 bzw. 2,9). Den größten Rückgang der Freiraumverluste von 2011 bis 2019 verzeichnet das weniger verdichtete Umland (siehe Abbildung 13B). Bei der Interpretation ist das Ausgangsniveau zu beachten: Die bereits hohe Pro-Kopf-Ausnutzung der Fläche für Wohn- und Mischnutzung in den Kernstädten bietet weniger Spielraum für weitere Verbesserungen. Dennoch ist auch hier ein Rückgang der Freiraumverluste pro Kopf zu beobachten. Der Rückgang im Umland lässt sich laut Aussagen der Interviewten auf einen Trend zu kleineren Grundstücken zurückführen, gleichzeitig wird das Einfamilienhaus als Wohnform in diesem Raumtyp aber nicht in Frage gestellt. In der niedrigsten Preiskategorie im Umland folgt der Freiraumverlust seit 2015 nicht mehr dem allgemein rückläufigen Trend (siehe Abbildung 13C). Die Zunahme in diesen preisgünstigen Räumen deutet auf eine erhöhte Ausweisung von Bauland bzw. Bautätigkeit bei nur geringen Bevölkerungszugewinnen hin.

Abbildung 13: Freiraumverlust durch Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung in m² pro Einwohner und Jahr



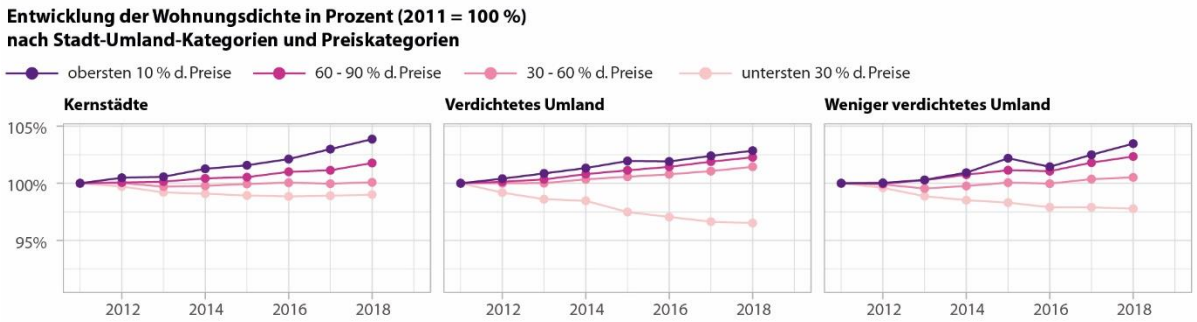
© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung auf Basis Sonderauswertung IÖR-Monitor. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Bemerkenswert ist, dass dieser bundesweite Trend räumlich unterschiedlich ausgeprägt ist (siehe Abbildung 13A): Die eher städtisch geprägten Stadtregionen im Westen Deutschlands weisen einen geringeren Freiraumverlust pro Einwohner auf, während die Regionen mit einem

starken Stadt-Land-Gefälle und einer hohen Eigenheimquote (siehe Abbildung 12A) deutlich höhere Pro-Kopf-Verluste zeigen. Eine Erklärung dafür könnte auch in den Steuerungspraktiken der regionalen Raumordnung liegen, die in Deutschland eine hohe räumliche Varianz aufweisen (Siedentop et al., 2020).

Der Indikator Wohnungsdichte misst die Anzahl der Wohnungen pro Fläche für Wohn- und Mischnutzung und zeigt, dass in den oberen drei Preiskategorien seit 2011 eine Zunahme der Dichte zu verzeichnen ist (siehe Abbildung 14). Erklärt werden kann der Trend einer flächeneffizienteren Siedlungsentwicklung mitunter damit, dass neue Wohnbaugebiete mit höheren Dichten errichtet werden als es im Bestand der Fall ist und/oder eine auf die Innenentwicklung ausgerichtete Wohnbautätigkeit erfolgt. Ein empirischer Befund, der durch die Interviews erhärtet werden kann. Das veränderte Ausweisungsverhalten von Bauland und die damit verbundene höhere Flächeneffizienz können aber laut der Interviews nicht auf ein generelles politisches Umdenken in Bezug auf die Sinnhaftigkeit verdichteten Bauens zurückgeführt werden, sondern müssen vor dem Hintergrund der räumlichen Nähe zu den dynamisch wachsenden Kernstädten, der steigenden Nachfrage und den auch im Umland zu verzeichnenden steigenden Preisen (siehe Kapitel 3.1.1 und 3.1.2) interpretiert werden. Auffällig ist, dass die Wohnungsdichte – unabhängig vom Raumtyp – in der niedrigsten Preiskategorie zurückgeht (siehe Abbildung 14). Dies spricht dafür, dass sich eine flächeneffiziente Wohnbautätigkeit vor allem bzw. erst dann einstellt, wenn das Preisniveau, insbesondere in Relation zur Kernstadt und zum verdichteten Umland, einen gewissen Schwellenwert überschreitet.

Abbildung 14: Entwicklung Wohnungen pro Fläche für Wohnbau- und gemischte Nutzung (Wohnungsdichte) relativ zu 2011

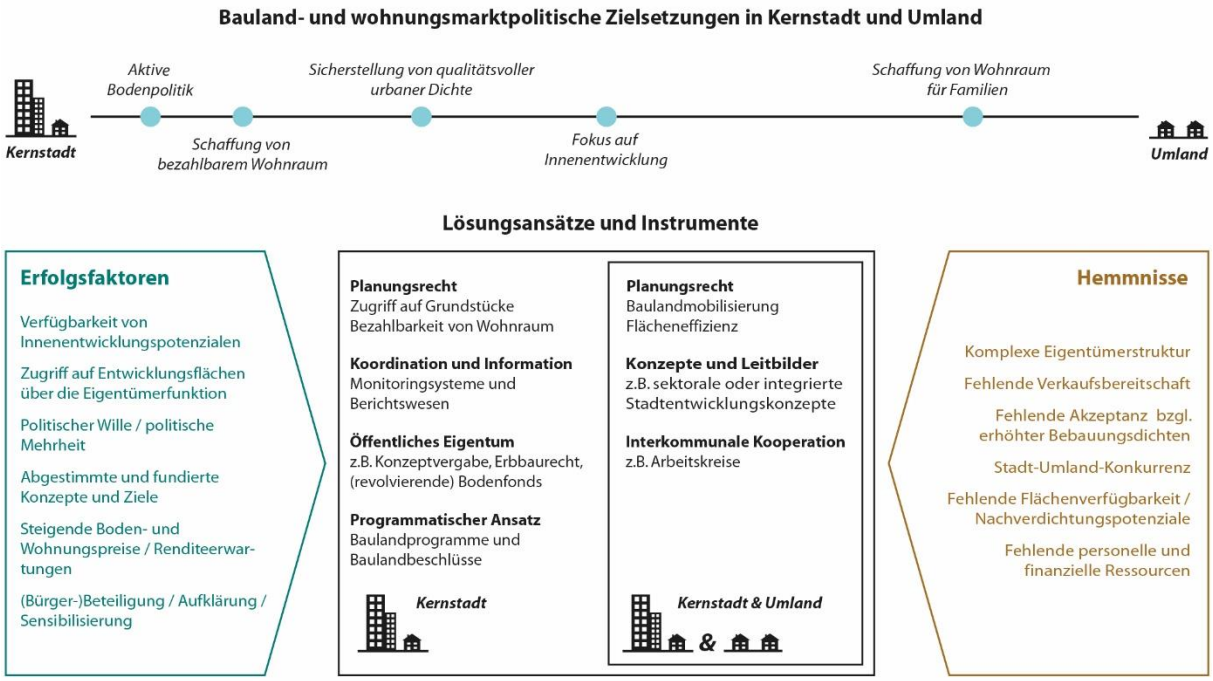


© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung.

3.1.4 Kommunale Zielsetzungen und Lösungsansätze zu Fragen der Bauland- und Wohnungspolitik

Die Zielsetzungen sowie Lösungsansätze zu Fragen der Bauland- und Wohnungspolitik sind deutlich von den in den Kapiteln 3.1.1, 3.1.2 und 3.1.3 beschriebenen Entwicklungstrends geprägt. Über die klassischen Instrumente der Bauleitplanung hinaus werden sowohl von den Kernstädten als auch den Umlandgemeinden zunehmend Instrumente eingesetzt, um (bezahlbaren) Wohnraum zu schaffen. Über alle Fallstudien zeigen sich dabei Erfolgsfaktoren und Hemmnisse, die entweder stimulierend oder dämpfend auf die Wirksamkeit dieser Instrumente wirken (siehe Abbildung 15).

Abbildung 15: Interviewergebnisse zu Bauland- und wohnungspolitischen Zielen, Lösungsansätzen und Instrumenten sowie Erfolgsfaktoren und Hemmnisse



© IÖR/ILS.

Laut der Interviewten werden das städtische Handeln und die räumliche Entwicklung vielfach über integrierte Konzepte gesteuert. Dass das Thema Wohnen in den Kernstädten einen besonderen Stellenwert einnimmt, drückt sich mitunter durch die Entwicklung und den Einsatz von speziellen sektoralen Handlungskonzepten aus. Neben der Sicherstellung urbaner Qualitäten, fokussieren die Kernstädte bei der Wohnraumversorgung auf die Quantität und Bezahlbarkeit. Im Umland nimmt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Schaffung von altersgerechtem Wohnraum eine wichtige Rolle ein. Daneben stehen der Erhalt der Attraktivität als Wohn- und Arbeitsort, die Aufwertung der Innenstadt und die Inwertsetzung der bestehenden sozialen und technischen Infrastruktur im Fokus (siehe Abbildung 15). Insgesamt wird der Nutzen entsprechender „Leitplanken" zur Erreichung wohnungspolitischer Zielsetzungen als hoch eingeschätzt. Kritische Äußerungen beziehen sich auf die mit der Erstellung verbundenen zeitaufwändigen und kostenintensiven Beteiligungs- und Erarbeitungsprozesse sowie eine Inflexibilität gegenüber veränderten Rahmenbedingungen.

Monitoringsysteme wie Baulücken- oder Nachverdichtungskataster werden genutzt, um kleinräumige Entwicklungspotenziale systematisch zu erfassen und die Mobilisierung zu erhöhen. In Bezug auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung werden Informationen aus solchen Systemen als wichtig und hilfreich eingestuft, auch bei der Erstellung o. g. Konzepte. Ausgehend von den Interviews und anderen Studien (Herold et al., 2015; Preuß, 2018) kann davon ausgegangen werden, dass solche Systeme häufiger von größeren Städten eingesetzt werden, die über die notwendigen Ressourcen und die technische Infrastruktur verfügen. Bei Umlandgemeinden, die bislang unter einem geringen Druck bei gleichzeitig größeren Entwicklungsoptionen im Außenbereich agieren konnten, spielen entsprechende Systeme eine untergeordnete Rolle. Bei Städten und Gemeinden, die viel Wohnraum in kurzer Zeit realisieren müssen, wird von den Interviewten auf den geringen Mengeneffekt aufgrund schwieriger und

langwieriger Planungsprozesse hingewiesen. So werden mit Monitoringsystemen zwar wichtige Informationen zu Entwicklungspotenzialen generiert, Hemmnisse in Bezug auf fehlende Verkaufsbereitschaft oder komplexe Eigentümerstrukturen werden damit aber nicht beseitigt.

Kernstädte versuchen zunehmend wohnungspolitische Zielsetzungen in Bezug auf Quantität und Bezahlbarkeit über Baulandschlüsse und Baulandprogramme zu erreichen. In Anlehnung an Dransfeld (2018) können Baulandbeschlüssen unterschieden werden, die 1) an städtebauliche Verträge oder 2) den kommunalen Zwischenerwerb von Bauland geknüpft sind. Erste dienen dazu, die Aufstellung eines Bebauungsplans gezielt mit einem städtebaulichen Vertrag zu kombinieren, um das Angebot an bezahlbarem Wohnraum über Quoten für den öffentlich geförderten Wohnungsbau auszudehnen und Investoren an den Kosten für die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur zu beteiligen. Baulandbeschlüsse des Typ 2 zielen über den kommunalen Zwischenerwerb auf eine aktive Rolle der Kommunen am Grundstücksmarkt. Aufgrund der hohen Preise sind viele Kommunen in angespannten Wohnungsmärkten – trotz der gesetzlichen Möglichkeiten des kommunalen Vorkaufsrechts – jedoch nicht in der Lage auf dem Boden- und Immobilienmarkt aktiv zu werden. Sowohl finanzielle als auch personelle Restriktionen hemmen die konsequente Umsetzung einer aktiven Liegenschaftspolitik, insbesondere wenn eine Kommune (wieder) neu in diese einsteigen möchte. Da Baulandbeschlüsse nur für den Neubau und nicht für die Bebauung von Baugrundstücken nach § 34 BauGB gelten, wird ihre Reichweite als begrenzt eingestuft. Bei größeren Entwicklungsflächen können sie aber als ein vergleichsweise einfach zu implementierendes Instrument dennoch eine nicht unerhebliche quantitative Steuerungswirkung entfalten.

3.1.5 Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des boden- und flächenpolitischen Instrumentariums

Ausgangspunkt für die Empfehlungen zur Weiterentwicklung des boden- und flächenpolitischen Instrumentariums zur Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum und Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme in Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten ist das in mehreren Workshops entwickelte regionale Wirkungsmodell (siehe Kapitel 2.2.4). Unter Kapitel 3.1.5.1 wird zunächst das regionale Wirkungsmodell vorgestellt, bevor darauf aufbauend die Instrumente diskutiert werden, die sich im Rahmen des Modells als besonders vielsprechend herausgestellt haben, um die o. g. Zielsetzungen zu erreichen.

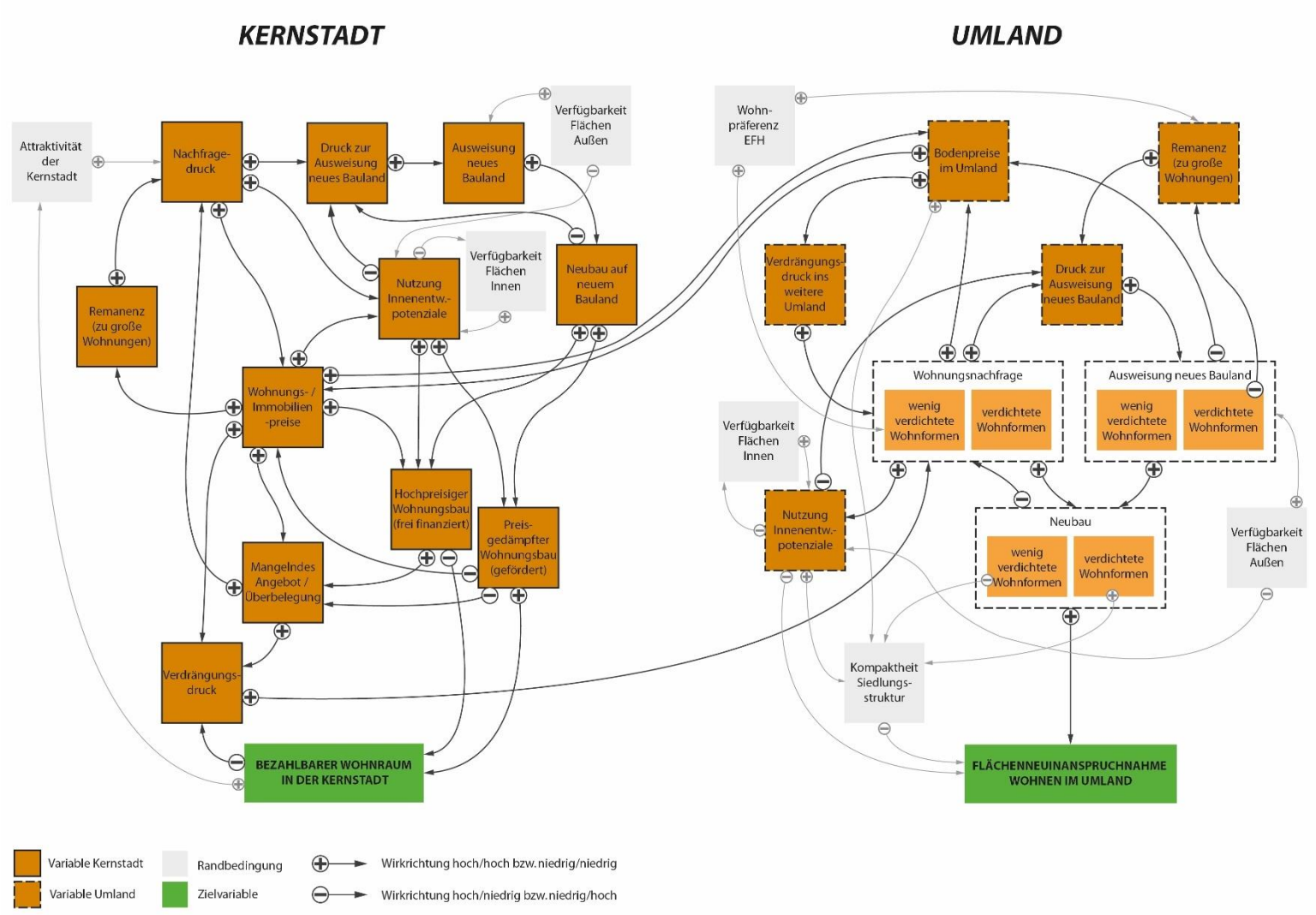
3.1.5.1 Regionales Wirkungsmodell der Wohnsiedlungsentwicklung

Ausgangspunkt des Modells ist die Attraktivität der Kernstädte für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (siehe Abbildung 16). Kernstädte verfügen über eine Vielzahl von Arbeitsplätzen in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen sowie kulturelle und soziale Angebote, was sie zu gesellschaftlichen Anziehungspunkten macht (Siedentop, 2018a). In der Folge nehmen die Bevölkerung in den Stadtregionen und damit auch die Wohnraumnachfrage zu (Stawarz & Sander, 2019). Dies stimuliert die Schaffung neuer Wohnungsangebote, die auf neu ausgewiesenem Bauland oder auf Innenentwicklungspotenzialen realisiert werden. Beide Flächenpotenziale sind in wachsenden Städten zunehmend knapp bzw. schwierig zu mobilisieren (Ammann et al., 2021; Siedentop, 2018a). Die geringe Flächenverfügbarkeit und die Zeitverzögerung bei der Schaffung von weiteren Angeboten an Wohnraum führen zu angespannten Wohnungsmärkten mit hohen bzw. steigenden Boden-, Immobilien- und Mietpreisen. Der Preisdruck führt zu einer baurechtlich maximalen Flächenausnutzung, sodass verdichteter Wohnungsbau entsteht.

Um die Wirtschaftlichkeit und Rendite zu gewährleisten, tendieren private Wohnungsunternehmen im freifinanzierten Wohnungsneubau aufgrund von hohen

Bodenpreisen und Baukosten dazu, hochpreisigen Wohnraum zu schaffen (Walberg, 2021). Das Angebot bedient daher vorrangig die Wohnraumnachfrage von Haushalten mit höherem Einkommen. Da Umzugsketten in angespannten Wohnungsmärkten aufgrund von finanzstarken Zuziehenden früh unterbrochen werden, bleiben erwartbare Sickereffekte, die das Freiwerden von preisgünstigerem Wohnraum beschreiben, durch den Wohnungsneubau aus (BBSR, 2020b). Dies führt dazu, dass Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen sowie Familien in das preisgünstigere Umland ausweichen. Da aufgrund der anhaltenden Anspannung der Märkte auch im näheren, gut erreichbaren Umland die Preise zunehmend hoch sind, wird der Suchradius zunehmend größer, was sich in einer Suburbanisierung in das weitere Umland niederschlägt (Ammann et al., 2021).

Abbildung 16: Regionales Wirkungsmodell der Wohnsiedlungsentwicklung in Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten



© IÖR/ILS.

In den Umlandgemeinden entsteht in der Folge eine zusätzliche Wohnraumnachfrage, die sich – neben Haushalten mit einer grundsätzlichen Wohnpräferenz für suburbane Räume – aus solchen Haushalten speist, die ihre Wohnwünsche in der Kernstadt nicht realisieren können (Münter et al., 2021). Sofern geeignete Entwicklungsflächen vorhanden und entsprechende Entwicklungsabsichten politisch mehrheitsfähig sind, reagieren die Umlandgemeinden auf den steigenden Nachfragedruck mit der Ausweisung von Bauland. Die Ausweisung von Bauland richtet sich dabei sowohl nach der wahrgenommenen Nachfrage (z. B. junge Familien auf der Suche nach Wohneigentum) als auch den „ortsüblichen" Bebauungsstrukturen (insbesondere Ein- und Zweifamilienhausbebauung), was dazu führt, dass – trotz nachfragebedingter Preissteigerungen im Umland – vorwiegend bzw. im Vergleich zur Kernstadt weniger verdichtet gebaut wird. Der wenig verdichtete Wohnungsneubau führt zu einer höheren Flächenneuinanspruchnahme pro Kopf. Nehmen der Nachfragedruck aus der Kernstadt und die Preissteigerungen im verdichteten Umland nicht ab, tritt ein zur Kernstadt zeitlich nachgelagerter (Verdrängungs-)Prozess ein, der zu einer Abwanderung in das weniger verdichtete Umland führt und so einen sich selbstverstärkenden flächenzehrenden Kreislauf in der Region auslöst.

Das dargestellte Wirkungsmodell zeigt, dass (bundes-)politische Flächensparziele nur erreicht werden können, wenn Wirkungszusammenhänge regional und im Zusammenspiel zwischen Stadt und Umland gedacht werden. Eine isolierte bzw. getrennte Betrachtung von Stadt und Umland negiert die engen Verflechtungen beider Raumtypen, was schließlich das Identifizieren von wichtigen neuralgischen Wirkpunkten im (Handlungs-)System unmöglich macht. Erst wenn das Gesamtsystem mit seinen komplexen Wirkungszusammenhängen erfasst wird, können bestehende oder neue (Planungs-)Instrumente in Bezug auf ihre Wirkungen auf das Flächensparen korrekt bewertet werden. Zudem zeigt das Wirkungsmodell, dass zum Erreichen flächenpolitischer Ziele in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt ein Instrumentenkasten bereitstehen und angewendet werden muss, der sowohl Anreize für das flächensparende Bauen bietet als auch die Bezahlbarkeit des Wohnens fördert.

3.1.5.2 Bewertung des boden- und flächenpolitischen Instrumentariums aus dem Blickwinkel des regionalen Wirkungsmodells

Die Ergebnisse aus AP3 zeigen, dass die Städte und Gemeinden bereits viele der bestehenden boden- und flächenpolitischen Instrumente anwenden, um entsprechend ihrer lokalen Herausforderungen und Zielsetzungen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung zu nehmen. Wie in Kapitel 3.1.4 dargestellt, zeigt sich, dass die Kernstädte – aufgrund des hohen Handlungsdrucks durch Flächenknappheit sowie hohe und steigende Boden- und Wohnungspreise – dabei aber insgesamt einen differenzierteren Instrumentenkoffer nutzen als die Umlandgemeinden. Während sich die Umlandgemeinden bislang auf das bauleitplanerische Instrumentarium und die Aufstellung von integrierten Konzepten konzentrieren, wird von Kernstädten zusätzlich auf Instrumente wie Monitoringsysteme, Baulandbeschlüsse und -programme oder städtebauliche Verträge zurückgegriffen, um ihre Handlungsspielräume und kommunale Steuerungswirksamkeit mittel- bis langfristig sicherzustellen und ggf. sogar zu erhöhen.

Die Ergebnisse zeigen, dass eine flächensparende Siedlungsentwicklung nicht an einem generellen Mangel an boden- und flächenpolitischen Instrumenten scheitert. Zu allen identifizierten neuralgischen Wirkpunkten im Modell bietet der bestehende formelle und informelle Instrumentenkasten geeignete rechtliche und planerische Ansatzpunkte. Tabelle 13 im Anhang fasst die bestehenden formellen und informellen Instrumente inklusive ihrer potenziellen Effekte auf die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, die Mobilisierung von Flächenpotenzialen, die Erhöhung der Flächeneffizienz und die Schaffung bezahlbaren Wohnens zusammen. Sowohl in Kernstadt als auch in Umland liegen zentrale Hemmnisse einer

flächensparenden Siedlungsentwicklung – basierend auf den geführten Experteninterviews – noch immer im fehlenden (politischen) Willen, diese Ansatzpunkte bzw. Instrumente konsequent umzusetzen.

Vor dem Hintergrund dieser zentralen Erkenntnis konzentrieren sich die folgenden Empfehlungen daher nicht darauf, neue boden- und flächenpolitische Instrumente zu diskutieren. Anhand des entwickelten regionalen Wirkungsmodells liegt der Fokus darauf, solche – überwiegend bereits vorhandenen – Instrumente vorzustellen und hervorzuheben, mit denen die identifizierten selbstverstärkenden flächentreibenden Schleifen im regionalen Wirkungsmodell besonders gut hin zu einer flächensparsameren Siedlungsentwicklung aufgelöst werden können (siehe Abbildung 17 und Abbildung 18).

(Spekulative) Preisspirale in den Kernstädten durchbrechen

Ein zentrales Ziel ist es, die sich verstärkende Preisspirale auf dem Boden- und Wohnungsmarkt in den Kernstädten zu durchbrechen. Aufgrund der bereits bestehenden hohen Bodenpreise in den Kernstädten gelingt dies nicht durch die „business as usual“ Ausweisung von neuem Bauland und/oder die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen, da der freifinanzierte Wohnungsbau mit seinem hochpreisigen Angebot nur eine Teilmenge der Nachfrage bedient und kaum zu einer generellen Entlastung des Marktes beiträgt (BBSR, 2020b). Kommunen müssen über den indirekten und direkten Zugriff auf Grundstücke zukünftig stärker Einfluss auf die Art der Bebauung nehmen und eine aktivere Rolle am Wohnungsmarkt übernehmen (Bündnis Bodenwende, 2021).

Der indirekte Zugriff auf zu bebauende Grundstücke wird gerade in Kernstädten über städtebauliche Verträge vielfach bereits praktiziert. So werden diese genutzt, um die Aufstellung eines Bebauungsplans mit der Schaffung bezahlbaren Wohnraums durch Quoten für den öffentlich geförderten und ggf. preisgedämpften Wohnungsbau zu verknüpfen und Investoren an den Kosten für die Bereitstellung der öffentlichen (sozialen) Infrastruktur (insb. Kindertagesbetreuung) zu beteiligen. Aufgrund der dargestellten Ergebnisse in den Kapiteln 3.1.1 bis 3.1.3 sollte der Einsatz aber auch in integrierten Lagen im Umland zum Standard werden. Für personal- und finanzschwache Kommunen ist dieses Instrument dabei besonders geeignet, weil es den kommunalen Grundbesitz nicht als Voraussetzung hat und daher eine geringere Einstiegshürde aufweist. Ein wichtiger Hebel ist die Verknüpfung der Baulandmobilisierung mit einer aktiven Liegenschaftspolitik, die über das öffentliche Eigentum Einfluss auf die Bezahlbarkeit des Wohnens nimmt (BMI, 2020). Hierzu muss das bestehende Instrumentarium (z. B. Vorkaufsrecht nach §§ 24-28 BauGB) verstärkt und konsequenter von den Kommunen eingesetzt werden. Die Fristverlängerung auf 3 Monate zur Ausübung des Vorkaufsrechts wie auch die Begründung des Allgemeinwohls über die Deckung eines Wohnbedarfs in der Kommune können zukünftig die Anwendung dieses Instruments erleichtern. Das öffentliche Eigentum ermöglicht es mehr preisgedämpften und weniger freifinanzierten/ renditeorientierten Wohnungsbau zu realisieren, indem die Kommune selbst mittels Eigentümerfunktion über die Kriterien der zukünftigen Nutzung entscheiden kann. So können über den kommunalen Zwischenerwerb und die daran anschließende Konzeptvergabe beispielsweise soziale Vorgaben (z. B. Quote preisgedämpfter (Miet-)Wohnungsbau, Miethöhe), aber auch Vorgaben zum verdichteten Bauen (z. B. Anteil an Geschosswohnungsbau) direkt an den Investor weitergegeben werden. Die Konzeptvergabe ist dabei an bestehende rechtliche Vorgaben nach kommunalem Haushaltsrecht der Gemeindeordnungen der Länder und Europäischem Beihilferecht (Art. 107 Abs. 1 des AEUV) gebunden, die aber insgesamt als beherrschbar und praktikabel für die kommunale Praxis eingeschätzt werden.

Neben der Konzeptvergabe zur aktiven Steuerung der zukünftigen Nutzung von Grundstücken bietet das Erbbaurecht die Möglichkeit, das öffentliche Eigentum langfristig zu erhalten. Es trägt daher zur Aufrechterhaltung der kommunalen aktiven Einflussnahme auf den Boden- und Wohnungsmarkt bei (Senner, 2019). Für die Nachfragerseite bietet das Erbbaurecht den Vorteil geringerer Anfangskosten, da der*die Käufer*in nicht, wie bei einem Grundstückskauf, sofort den gesamten Kaufpreis für das Grundstück bezahlen muss. Die Grundstückvergabe nach Erbbaurecht kann damit den Zugang zum Bodenmarkt für Personen mit geringerem Finanzkapital erleichtern, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Beleihung bei Erbbau durch ein höheres Finanzierungsrisiko bei 60 bis 80 % durch die Bank liegt und mindestens 20 bis 40 % Eigenkapital aufgebracht werden muss. Während Grundstücke mit Erbbaurecht für Privatpersonen in der Niedrigzinsphase der Jahre bis 2022, in der 100 %-Finanzierungen bei „normalen“ Immobilienkrediten nicht unüblich sind, eher unattraktiv waren, könnte dieses Instrument in der jetzigen Phase steigender Zinsen eine Renaissance erleben. Für die Anbieterseite kommt neben dem langfristigen Erhalt der Eigentümerfunktion der Vorteil zum Tragen, dass Wertsteigerungen von Grund und Boden beim kommunalen Grundstückseigentümer verbleiben, was Spekulationen auf dem Boden- und Wohnungsmarkt entgegenwirken kann. Die Vergabe von Grundstücken mit Erbpacht setzt den kommunalen Grundbesitz voraus. Dies kann bei finanzschwachen Städten und Gemeinden limitierend auf den Einsatz des Instruments wirken. Über den Einsatz des Instruments bei Bauvorhaben im Eigenheimsegment hinaus ist das Erbbaurecht insbesondere auch beim Mietwohnungsbau interessant.

Aufgrund der hohen und immer weiter steigenden Boden- und Immobilienpreise sind viele Kommunen in angespannten Wohnungsmärkten – trotz der gesetzlichen Möglichkeiten des kommunalen Vorkaufsrechts – nicht in der Lage, auf dem Boden- und Wohnungsmarkt aktiv zu werden. Sowohl finanzielle als auch personelle Restriktionen hemmen die konsequente Umsetzung einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik, insbesondere wenn eine Kommune (wieder) neu in diese einsteigen möchte. Bund und Länder müssen daher mit Hilfe von Förderprogrammen und/oder der Einbringung eigener Grundstücke in kommunale Bodenfonds etc. Kommunen in die Lage versetzen, auch in angespannten Wohnungsmärkten handlungsfähig und gegenüber den anderen Akteur*innen auf dem Boden- und Wohnungsmarkt durchsetzungsfähig zu sein (Bündnis Bodenwende, 2021; Bunzel et al., 2017).

Zusätzlich zu gemeinnützigen und/oder revolvierenden Bodenfonds, die den Zugriff auf benötigte kommunale Grundstücke unterstützen, werden aktuell Instrumente wie die Bodenwertzuwachssteuer oder der Planungswertausgleich wissenschaftlich und politisch intensiv diskutiert (Butterwegge, 2021; Debus & Schüßler, 2018; Helbrecht & Weber-Newth, 2017). Beiden Instrumenten ist das Ziel gemein, leistungslose Wertsteigerungen zu Gunsten der Allgemeinheit (z. B. für den preisgedämpften Wohnungsbau) abzuschöpfen, um so den finanziellen kommunalen Handlungsspielraum und eine gerechte und gemeinnützige Stadtentwicklung zu fördern. Die Bodenwertzuwachssteuer wird dabei beim Verkauf fällig und greift insbesondere beim Verkauf von Mietshäusern und bei hohen Spekulationsgewinnen. Abgeschöpft wird der leistungslose Gewinn, der zwischen dem Kauf und Verkauf der Immobilie erzielt wird. Freibeträge, Steuerbemessung und Hebesetze sollen explizit eine steuerliche Mehrbelastung von Privatpersonen vermeiden. Während die Bodenwertzuwachssteuer vor allem auf den bebauten Innenbereich nach § 34 BauGB fokussiert, zielt der Planungswertausgleich auf die Abschöpfung von leistungslosen Wertsteigerungen, wo neues Baurecht erst geschaffen wird. Da Kommunen Kosten für soziale (z. B. Schulen und Kitas) und technische Infrastrukturen (z. B. Straßen) tragen, soll der planungsbedingte Gewinn durch die Umwidmung von Flächen zu baureifem Bauland nicht ausschließlich beim Eigentümer

verbleiben. Beide Instrumente gibt es bislang nicht, so dass zunächst der rechtliche Rahmen geschaffen werden müsste.

Regionales Wachstumsmanagement betreiben

Ein weiterer Hebel ist der stärkere Einsatz eines regionalen Wachstumsmanagements, das die kommunalen Wohnungsmärkte als regionale Märkte versteht und das Wohnungsangebot in Abstimmung der Kommunen steuert. Die Steuerung kann entweder über Instrumente der Bauleitplanung und Regionalplanung (klassische formelle Instrumente) oder über interkommunale Kooperationen (z. B. interkommunale Steuerung der Wohnsiedlungs- und/oder Gewerbeentwicklung, regionales Commitment zu höheren Dichten; interkommunal abgestimmte Baulandbeschlüsse) erfolgen (Schmeer et al., 2021). Während die Instrumente der Bauleitplanung und Regionalplanung in der Regel rechtlich verbindliche Wirkung zeigen und ihre Stärke darin liegt, unerwünschte Entwicklungen zu verhindern, ist es über diese kaum möglich, räumliche Entwicklungen anzustoßen (Umsetzungsdefizit) (Danielzyk & Münter, 2018). Interkommunale Kooperationen sind hingegen auf die Teilnahme- und Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen angewiesen. Sie erscheinen in Bezug auf die Allokation von Wohnbauflächen und die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum vielsprechend, da sie im Idealfall gemeinsam vorangetrieben und entwickelt werden und so zu mehr Akzeptanz, Selbstverpflichtung und einer Win-Win-Situationen unter den beteiligten Kommunen beitragen können (z. B. Stadt Freiburg, 2025). Interkommunale Kooperationen fokussieren bis heute vorwiegend die gemeinsame Entwicklung und Vermarktung von Gewerbegebieten. Zukünftig sollten Kommunen noch stärker die Vorteile einer im Rahmen einer interkommunalen Kooperation abgestimmten Wohnsiedlungsentwicklung nutzen. Der rechtliche Rahmen besteht und kann grundsätzlich flexibel an die örtlichen Gegebenheiten und Anforderungen angepasst werden. Eine deutschlandweite Bestandsaufnahme interkommunaler Kooperationen im Flächenmanagement sowie eine Diskussion von deren Erfolgsfaktoren und Hemmnissen im Hinblick auf das Flächensparen erfolgt in Kapitel 3.3.

Ein weiteres, bereits intensiv beforschtes Instrument ist der Flächenzertifikatehandel, der über eine bundesweite feste und stetig abnehmende Anzahl an handelbaren Flächenzertifikaten zur Erreichung des 30ha-Ziels beitragen soll. Der Modellversuch Flächenzertifikatehandel zeigt, dass ein solcher Ansatz zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme beitragen kann und dass der Umgang mit den Zertifikaten aus Sicht der kommunalen Akteur*innen handhabbar ist (Henger et al., 2019). Für die Umsetzung ist jedoch ein starker politischer Handlungswille notwendig: Nur unter der Prämisse einer tatsächlichen Verknappung des zur Verfügung stehenden Baulands kann die Einführung des Flächenzertifikatehandels zu einer sinnvolleren Allokation von Bauland und effizienteren regionalen Siedlungsentwicklung beitragen. Regelungsfragen in Bezug auf die räumliche Zuteilung der Zertifikate an die Gemeinden sowie die exakte Definition zertifikatspflichtiger städtebaulicher Maßnahmen haben jedoch dazu geführt, dass das Planungsinstrument bislang nicht über experimentelle Planspiele hinaus Eingang in die Praxis gefunden hat.

Flächensparendes Wohnraumangebot durch Innenentwicklung und höhere Dichten erreichen

Hohe Wohnungspreise in den Kernstädten führen zu Wanderung ins Umland, wodurch auch dort die Boden- und Immobilienpreise steigen. Um die Nachfrage zu bedienen und der Preissteigerung entgegenzuwirken, weisen Umlandgemeinden in der Regel neues Bauland aus. Zentrales Ziel muss es sein, die Bautätigkeit möglichst im Bestand innerhalb bestehender Siedlungsflächen zu realisieren und neue Baulandausweisungen durch höhere Dichten flächeneffizient und -sparend vorzunehmen. Die Experteninterviews haben gezeigt, dass Hemmnisse vor allem im politischen Willen gesehen werden, der sich noch immer gegen den

verdichteten Wohnungsbau im Umland richtet. Es wird befürchtet, dass zu hohe Dichten den ursprünglichen Charakter der Kommune beeinträchtigen. Hinzu kommt, dass die Innenentwicklung auch an soziale Grenzen stößt, wenn Anwohnerinnen und Anwohner die Zunahme des Verkehrsaufkommens, den Wertverlust ihrer eigenen Immobilie oder den Verlust der gewachsenen Identität ihres Quartiers befürchten (Eichhorn, Rusche & Weith, 2021; Wicki & Kaufmann, 2021). In den Kernstädten spielt die Innenentwicklung ebenfalls eine zentrale Rolle, um einer weiteren Flächenneuinanspruchnahme im Außenbereich entgegenzuwirken und ausreichend Wohnraum zu realisieren. Hemmnisse in den Kernstädten betreffen – im Vergleich zu den Umlandgemeinden und vor dem Hintergrund von Klimaschutz und Klimaanpassung – die Sicherstellung von ausreichend Grün- und Freiflächen (Reiß-Schmidt, 2018a). Sowohl für die Kernstädte als auch die Umlandgemeinden ist die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ein langwieriger Planungs- und Willensbildungsprozess, der unter Beteiligung (teilweise) vieler Eigentümer*innen erhebliche personelle Ressourcen bindet, die insbesondere den Umlandgemeinden nicht immer zur Verfügung stehen.

Die konsequente Umsetzung einer flächensparenden Boden- und Wohnungspolitik hängt von den Entscheidungen der lokalen Politik ab. Sowohl politische Mehrheiten als auch politische Schlüsselpersonen, die das Thema voranbringen wollen, können eine entsprechende Stadtentwicklung positiv beeinflussen. Politische Mehrheiten können zu schnelleren Abstimmungsprozessen und einer einheitlichen flächensparenden Boden- und Wohnungspolitik beitragen. Ein zentraler Hebel ist die Information und Sensibilisierung der Politik für eine flächensparende Bodenpolitik. Um höhere Dichten langfristig zu etablieren, sollte die Kommunalpolitik, vor allem im Umland, verstärkt an eine entsprechende Bodenpolitik herangeführt werden. Dies kann sowohl mit Hilfe von sogenannten Kostenfolgerechnern gefördert werden, mit denen unterschiedliche Planungsvarianten und Baulandstrategien im Hinblick auf ihre fiskalischen Effekte, u. a. unter Berücksichtigung des demographischen Wandels miteinander verglichen werden können, als auch über die Vorstellung von Best-Practice Beispielen angestoßen werden, die zeigen, dass auch verdichteter Wohnungsbau hohe städtebauliche Qualitäten bieten kann. Zielführend erscheinen zudem Visualisierungen und „Was-wäre-wenn"-Szenarien zu den raumstrukturellen Auswirkungen unterschiedlicher Dichtekonzepte in wachsenden Regionen (Schubert et al., 2021).

Übergeordnete Handlungskonzepte und Strategien inklusive abgestimmter städtischer Zielsetzungen geben mittel- bis langfristige Orientierung und Planungssicherheit für alle Akteur*innen. Werden in entsprechenden Planungsdokumenten Flächensparziele transparent und in Abstimmung mit den relevanten Akteur*innen entwickelt und festgesetzt, können diese eine integrierte Stadtentwicklung und flächensparende Siedlungsentwicklung fördern (Adrian et al., 2018). Da es sich bei entsprechenden Konzepten und Strategien um informelle Instrumente handelt, entfalten diese aber keine rechtliche Wirkung bei Nicht-Einhaltung. Konzepte und Strategien sind daher auf die Mitwirkung der Akteur*innen angewiesen und als flankierende Maßnahmen zum formellen Planungsinstrumentarium zu verstehen.

Das erst 2018 durchgeführte Planspiel zur Innenentwicklungsmaßnahme hat ergeben, dass diese das bestehende rechtliche Instrumentarium zur Stärkung der Innenentwicklung sinnvoll ergänzen kann (Kötter et al., 2018). Trotz des damit verbundenen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwands, insbesondere bezüglich der Festsetzung des Maßnahmengebiets und der intensiven Voruntersuchung zur Identifikation geeigneter Aktivierungsgrundstücke, wurde das Instrument von der Verwaltung und der Kommunalpolitik der Planspielkommunen als grundsätzlich geeignet eingestuft, um die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen zu unterstützen und die Verbesserung der Auslastung vorhandener sozialer und technischer Einrichtungen, die Stabilisierung der vorhandenen Quartiersbevölkerung, die Verbesserung der

Funktionsmischung sowie die Aufwertung der Stadtstruktur anzustoßen. Besonders hervorgehoben wurde dabei der flächenhafte Ansatz, der es Städten und Gemeinden erleichtert, die Bedeutung der Innenentwicklung für die Stadt- bzw. Stadtteilentwicklung schlüssiger herauszustellen und den Nachweis des Allgemeinwohlerfordernisses zu führen sowie der klare Verfahrensablauf, der transparent die Schritte und rechtlichen Folgen des Instruments (z. B. Automatismus der Verfahrensschritte) darlegt. Gleichwohl der Einfluss des Instruments auf die Schaffung bezahlbaren Wohnens als eher gering eingeschätzt wird, stellt sich der Effekt auf die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme insgesamt als positiv dar.

Um die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen zu erhöhen, bieten sich neben rechtlichen und informatorischen Systemen ebenfalls steuerliche Anreize an. Sowohl die Grundsteuer C (Schreiber et al., 2021; Zimmermann, 2019), die Ende 2019 mit der Grundsteuer-Novelle im Bund verabschiedet worden ist, als auch das zonierte Satzungsrecht (Bunzel et al., 2017) zielen auf eine steuerliche Mehrbelastung unbebauter baureifer Grundstücke ab. Da Baulücken oder Brachen aktuell steuerlich günstiger sind als bebaute Grundstücke, ist es das Ziel dieser Instrumente Baulandhortung und Spekulation entgegenzuwirken und die Bebauung anzuregen, entweder durch den*die Eigentümer*in selbst oder durch den Verkauf an einen bauwilligen Interessenten. Ob eine höhere Steuer auf unbebautes Bauland tatsächlich eine Verhaltensänderung von Grundeigentümern bewirken kann und sich in einer höheren Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ausdrückt, wird aktuell kontrovers diskutiert (Teichmann, 2023): Denn höhere Kosten bei der Grundsteuer werden sich wahrscheinlich erst dann in einer Bebauung oder einem Verkauf niederschlagen, wenn die steuerlichen Mehrbelastungen vom Eigentümer nicht mehr tragbar sind oder höher als die zu erwartenden Renditen ausfallen. Aktuell wird davon ausgegangen, dass der fehlende politische Wille zur konsequenten Umsetzung sowie die fehlende Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber einer weiteren steuerlichen Belastung eine zielgerichtete Umsetzung der Instrumente stark einschränkt, insbesondere da es keine kommunale Anwendungspflicht gibt. Zur Ergänzung zu informatorischen Instrumenten und steuerlichen Anreizsystemen können Förderprogramme von Bund und Ländern zu Flächenspar-/Innenentwicklungs-Managern das Thema in der Kommune (in Verwaltung und Politik) stärken, da eine konkrete Ansprechperson für das Thema im Verwaltungsapparat verankert wird.

Neue Wohnleitbilder abseits des klassischen Einfamilienhauses entwickeln

Obwohl in den letzten Jahren auch im Stadt-Umland ein Trend zu verdichteten Wohnformen zu beobachten ist, dominiert nach wie vor die lockere Einfamilienhausbebauung. Um langfristig die bundespolitischen Flächensparziele zu erreichen, ist ein Umdenken bei den etablierten Wohnformen notwendig. Bestehende Instrumente, die zu verdichtetem Wohnraum führen sollen, setzen zum größten Teil auf der Angebotsseite an (Mindestbebauungsdichten, Konzeptvergabe, Instrumente der Bauleitplanung zur Flächeneffizienz etc.). Ziel muss es sein, auch auf der Nachfrageseite, neue Bilder von attraktiven Wohnformen abseits des klassischen Einfamilienhauses zu etablieren und den Zugang zu diesen Wohnformen zu erleichtern (Reicher & Söfker-Rieniets, 2022; Warda, 2020).

Ein zentraler Hebel ist es, neue öffentlich wirksame Bilder von attraktiven verdichteten Wohnungsformen zu entwickeln und in der Gesellschaft zu verbreiten (Schubert et al., 2021). Kommunale Beratungsangebote für die Umsetzung innovativer Wohnformen können dazu beitragen, dass Skepsis abgebaut und entsprechende Wohnformen stärker nachgefragt werden. Insbesondere im Umland können entsprechende Wohnformen zu dichteren Siedlungsstrukturen beitragen. In den Kernstädten bieten sich u. a. genossenschaftliche Wohnformen an, um den sozialen Zusammenhalt in einem Quartier sicherzustellen, aber auch bezahlbares Wohnen in angespannten Wohnungsmärkten zu ermöglichen.

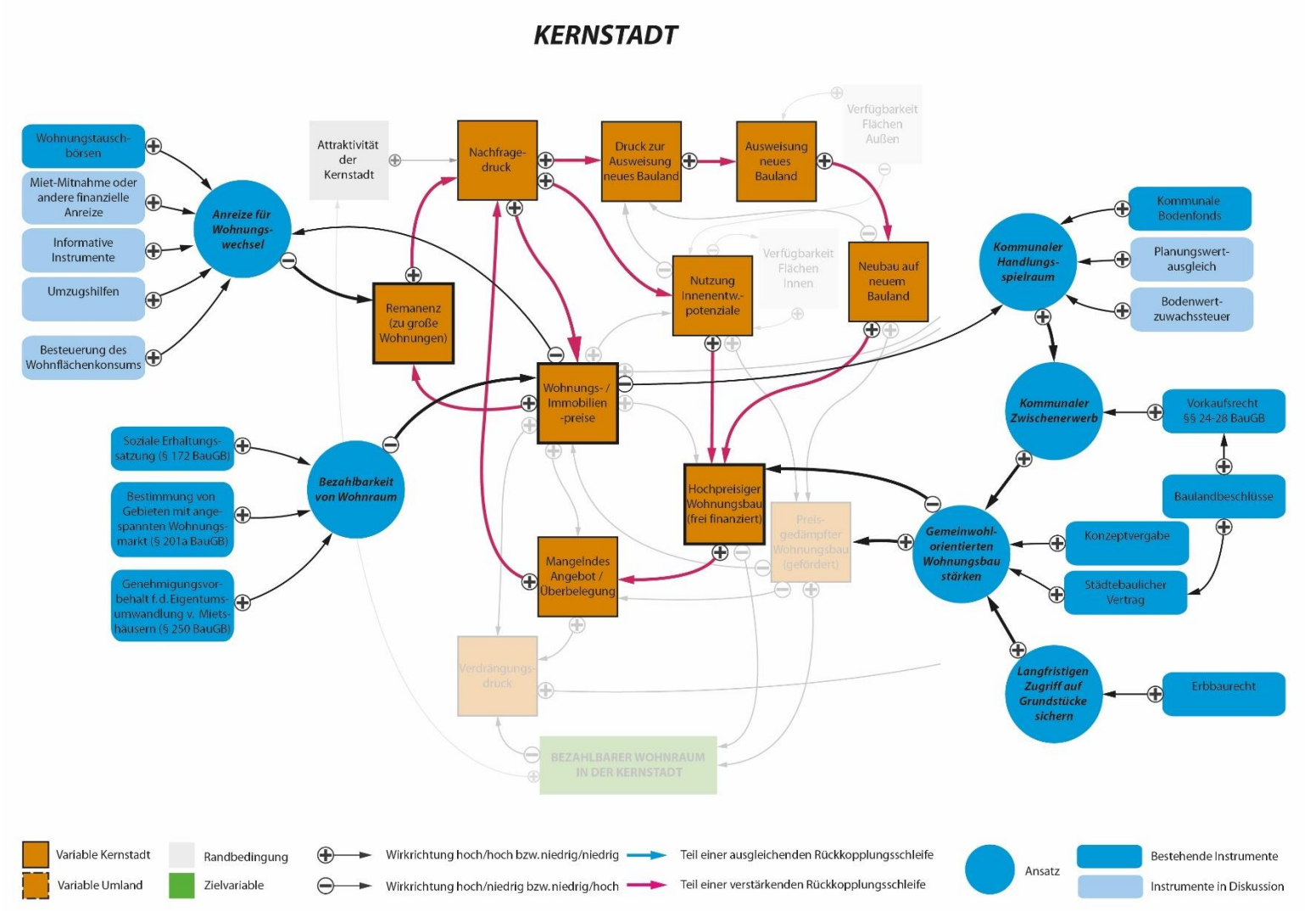
Neben locker verdichteten Wohnangeboten können innovative Wohnformen bzw. Logiken der Wohnraumerstellung (z. B. gemeinschaftliches Wohnen, Baugruppenprojekte, genossenschaftliche Angebote auch im Umland), ein wichtiger Schritt für die Etablierung neuer Wohnwünsche sein (Förster et al., 2020). Die Hürden für die Umsetzung von solchen Projekten sind allerdings hoch (z. B. gesamtschuldnerische Haftung, gemeinsame Entscheidungen über Prioritäten), sodass sie häufig nach einer initialen Idee scheitern. Ein Hebel liegt in der Flexibilisierung des rechtlichen Rahmens sowie in der Etablierung von Beratungsangeboten für die Umsetzung, um innovative Wohnformen für breitere Gruppen attraktiv zu machen.

Neben dem Abbau von Regularien und der Schaffung von finanziellen bzw. steuerlichen Anreizen für innovative und/oder verdichtete Wohnformen müssen weitere Subventionen auf ihre ungewollten (umweltschädlichen) Wirkungen geprüft und ggf. angepasst oder abgebaut werden (z. B. indem das Baukindergeld auf den Erwerb von Bestandsimmobilien beschränkt wird) (Burger & Bretschneider, 2021; Fischer & Stieß, 2019).

Ein weiterer Hebel ist die Stärkung der Attraktivität der (sub-)urbanen Zentren mit Hilfe der Doppelten bzw. Dreifachen Innenentwicklung (Bundesstiftung Baukultur, 2021; Schubert et al., 2023). Sowohl Kernstädte als auch Umlandgemeinden sehen sich in der Pflicht, ihre Wohnbautätigkeit im Innenbereich (Innenentwicklung) zu konzentrieren. Aus Sicht der Stadtplanung und als Konterpunkt zu den Vorstellungen von Projektentwicklern und Investoren trägt die Doppelte Innenentwicklung dazu bei, eine qualitätsvolle Stadtentwicklung mit verträglichen Dichten zum bebauten Umfeld (Umlandgemeinden) und ausreichend Frei- und Grünflächen für die Anwohnerinnen und Anwohner (Kernstädte“) sicherzustellen (Gstach & Berding, 2016). Das Konzept der Dreifachen Innenentwicklung erweitert dieses Prinzip, indem es die Voraussetzungen für eine gelingende Verkehrswende in der Innenentwicklung mitdenkt. Integrierte Konzepte, wo und wie mit höheren Dichten qualitätsvoller Städtebau betrieben werden kann, können eine zentrale Stellschraube zur Belebung (sub-)urbaner Zentren sein (z. B. integrierte Siedlungs- und Verkehrskonzepte).

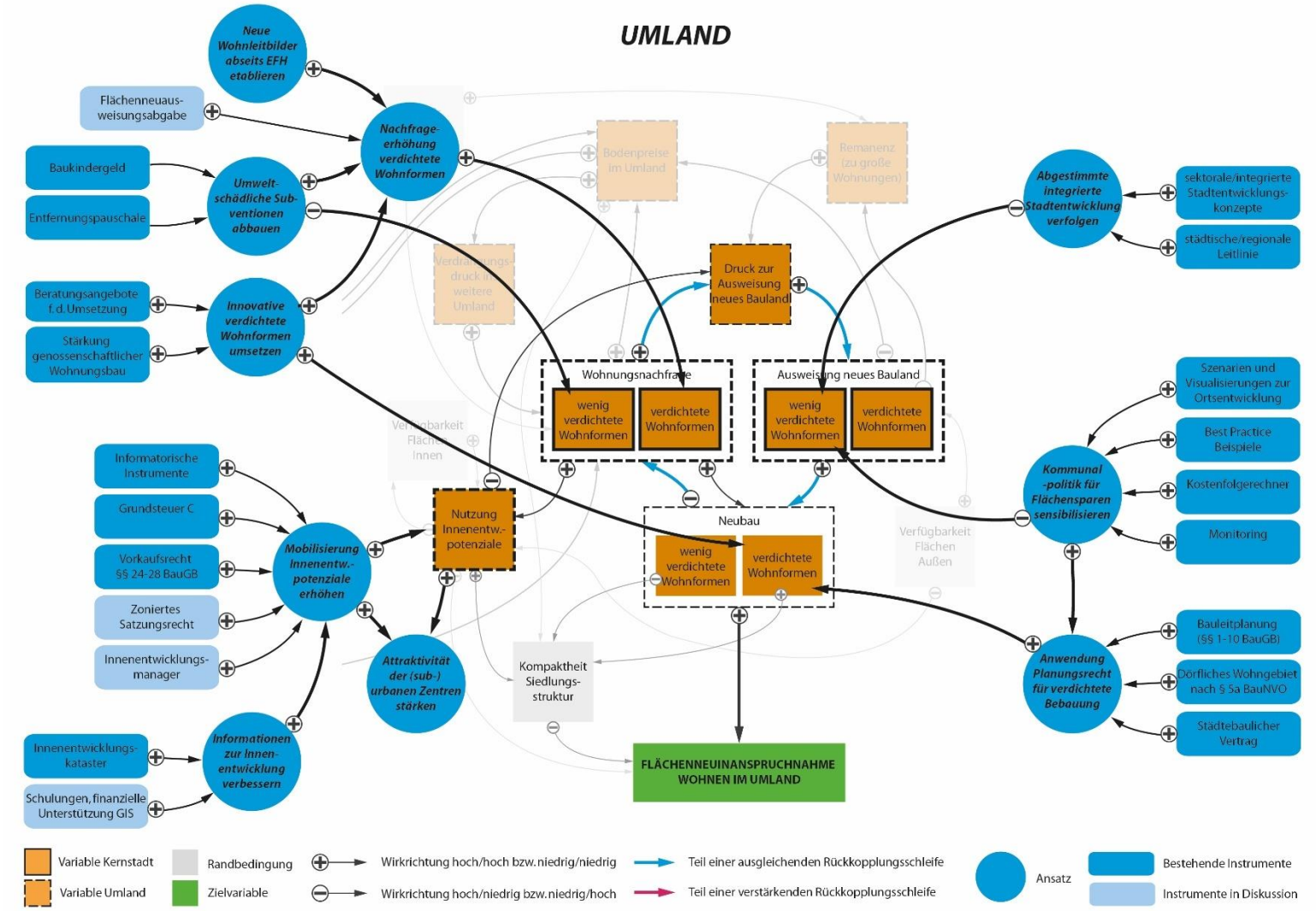
Neben den ausgeführten Empfehlungen wurden vier weitere Ansatzpunkte identifiziert, die zur Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum und Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme in Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten beitragen können und die in Zukunft erhöhte Aufmerksamkeit erhalten sollten. Dazu gehören die Abmilderung des Remanenzeffekts mit dem Ziel den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum zu reduzieren, die systematische Erfassung kleinräumiger Innenentwicklungspotenziale mit dem Ziel kommunale und planerische flächensparende Entscheidungen zu unterstützen, Baulandbeschlüsse sowie das Investitionsschutzrecht. Diese wichtigen Themenfelder werden im folgenden Kapitel in Form von Vertiefungen dargestellt.

Abbildung 17: Regionales Wirkungsmodell unter Einbeziehung wirkungsvoller Ansätze zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme in Kernstädten



© IÖR/ILS.

Abbildung 18: Regionales Wirkungsmodell unter Einbeziehung wirkungsvoller Ansätze zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme im Umland



© IÖR/ILS.

3.1.6 Vertiefungen zu den Handlungsempfehlungen

Die folgenden vier Vertiefungen wurden bei der Entwicklung des regionalen Wirkungsmodells (siehe Kapitel 3.1.5.1) als besonders vielversprechend eingeschätzt, um eine flächensparende Siedlungsentwicklung in angespannten Wohnungsmärkten in Zukunft wirkungsvoll zu unterstützen. Vielversprechend, weil sie bislang noch nicht in ausreichendem Umfang Anwendung finden und bislang einen nur unzureichenden Fokus in Wissenschaft und Praxis erfahren. In Ergänzung zu den Ausführungen in Kapitel 3.1.5 werden diese Ansätze im Folgenden vertieft dargestellt.

3.1.6.1 Remanenzeffekte abmildern

In Stadtregionen mit angespanntem Wohnungsmarkt sind bebaubare Flächen knapp und die Mobilisierung von Bauland stellt sich zunehmend als schwierig dar. Neben der Aktivierung von Flächen für den Neubau müssen daher Wohnraumpotenziale im Bestand zukünftig stärker in den Blick genommen werden. Zentrale Themen sind dabei der seit Jahrzehnten steigende Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum und der damit eng verknüpfte Remanenzeffekt.

Seit 1990 ist die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf in Deutschland von 35,8 auf 45 m^2 (2010) und zuletzt um weitere 5 % auf 47,4 m^2 im Jahr 2020 gestiegen (Sagner, 2021). Mit 81 m^2 pro Kopf ist der Einfluss von Single-Haushalten im Rentenalter dabei besonders groß (Weber, 2020). Die Zunahme der Wohnfläche mit dem Alter wird als Lebenszykluseffekt beschrieben (Henger & Voigtländer, 2019; Just, 2014). Wohnstandortentscheidungen werden in der Regel aufgrund von veränderten Lebensumständen (z. B. Eintritt ins Erwerbsleben, Haushaltsveränderungen) und steigenden Wohnansprüchen getroffen. Eine entscheidende Lebensphase stellt die Phase der Familiengründung dar, da ein Haushalt in dieser Phase häufig eine große Wohnung oder ein Haus bezieht, die Wohnfläche pro Kopf aber i. d. R. moderat bleibt. Nach der Familienphase erhöht sich die Wohnfläche pro Kopf im weiteren Lebensverlauf, da mit dem Auszug der Kinder oder dem Tod der Partnerin bzw. des Partners nur selten Anpassungen an der Wohnsituation hin zu einer kleineren Wohnung stattfinden (Remanenzeffekt).

Gründe für den Verbleib in der zu großen Wohnung können die emotionale Bindung und der finanzielle und organisatorische Aufwand eines Umzugs sein. Zudem wird bei Wohneigentum, das häufig mit dem Gedanken des „mietfreien Wohnens“ im Alter erworben wird, die eigene Wohnung häufig erst dann verlassen , wenn ein selbstständiges Leben nicht mehr möglich ist (Just, 2014). Im Kontext von angespannten Wohnungsmärkten wird der Remanenzeffekt aufgrund von Marktbedingungen weiter verschärft: Die in den letzten Jahren stark gestiegenen Preise auf den Wohnungsmärkten senken die Umzugsbereitschaft, da Neuvermietungsmieten weit über dem Niveau der Bestandsmieten liegen (von Bodelschwingh & Gilewski, 2016). Eine Verkleinerung der Wohnsituation kann damit zu einer insgesamt höheren Mietbelastung führen. Im Umland der Kernstädte und in ländlichen Regionen ist das teilweise fehlende Angebot an kleineren, altengerechten Wohnungen im Quartier mit ein Grund, dass der Generationenwechsel in Einfamilienhausbeständen nicht stattfindet. Laut den Ergebnissen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) hält ein nicht unerheblicher Anteil der Haushalte ihren Wohnflächenkonsum für zu hoch (Sagner, 2021). Der daraus resultierende Anteil an Umzügen zur Verkleinerung der Wohnfläche fällt vermutlich deutlich geringer aus.

Der seit den 1980er-Jahren nachweisbare Bedeutungsgewinn der Remanenzeffekte für den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum (Weber, 2020) wird weiter anhalten. Insbesondere das Nachrücken der Baby-Boomer-Generation ins Rentenalter wird in naher Zukunft die Relevanz der

Remanenzeffekte für die Wohnraumbereitstellung und Flächenentwicklung erhöhen (Just, 2014).

Wie groß die potenziell vorhandenen Wohnflächenpotenziale im Bestand sind, macht das Architekturbüro werk.um in einem offenen Brief an das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen deutlich: „Wenn es etwa gelänge, den Wohnflächenverbrauch pro Person durch bessere Verteilung des Bestands von 47 auf 46 m^2 zu senken, wäre eine Fläche von 80.000.000 m^2 verfügbar – und somit Wohnraum für 1.000.000 Wohnungen mit 80 m^2 Wohnfläche frei. Das ist mehr als die Anzahl von Wohnungen, die die Koalition noch glaubt, neu bauen zu müssen." (Kettenburg et al., 2022). Obgleich die Rechnung theoretischer Natur ist, macht sie deutlich, welche Bedeutung die Aktivierung von bestehenden Wohnflächenpotenzialen im Bestand hat. Da es bislang aber kaum gelingt, die durch Remanenzeffekte gebundenen Flächen zu mobilisieren, muss dem Thema in Wissenschaft und Praxis mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Aktuell sind einige neue kommunale Initiativen zu sehen, die den Wohnungstausch unterstützen oder eine Unterstützung planen (z. B. Landeshauptstadt München, BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen, Städtische Wohnbaugesellschaft Lörrach mbH). In München wurde 2020 eine Wohnungsbörse etabliert, in der Mieter der Städtischen Wohnungsgesellschaft München (GWG) und Gemeinnützigen Wohnungsfürsorge AG (Gewofag) ihre Wohnungen zum Tausch anbieten können. Das Äquivalent in Berlin geht noch einen Schritt weiter: Mieter der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften können Wohnungen tauschen – mit einer Garantie, dass die Nettokaltmieten beider Wohnungen unverändert bleiben. Damit soll der übliche Preisanstieg bei Neuvermietungen vermieden werden. Neben den kommunalen Portalen entstehen zunehmend privatwirtschaftlich organisierte, deutschlandweite Onlineportale für den Wohnungstausch (z. B. www.tauschwohnung.com; www.wohnungsswap.de). Ob entsprechende Ansätze tatsächlich zu einer zahlenmäßig relevanten Mobilisierung von Wohnraumpotenzialen beitragen können, ist noch offen. Die Verknüpfung mit finanziellen Anreizen, wie im Berliner Modell, erscheint unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen am Wohnungsmarkt deutlich vielversprechender als reine informatorische Instrumente.

Neben dem Tausch im Bestand entsteht auch durch neue Wohnungsangebote die Chance, dass zu große Wohnungen wieder auf den Markt kommen. Gerade im suburbanen und ländlichen Raum muss dafür das sehr homogene Wohnungsangebot mit Schwerpunkt auf dem Einfamilienhaus durch Alternativangebote mit kleineren, barrierefreien und -armen Wohneinheiten ergänzt werden. Da die Nähe zum gewohnten Wohnumfeld und eine gute Erreichbarkeit von Infrastruktur für Umzüge im Alter wichtige Kriterien sind, spielt die Integration der neuen Angebote in bestehende Quartiere eine wichtige Rolle. Innenentwicklungspotenziale müssen identifiziert werden, um gut eingebundene Neubauprojekte zu ermöglichen. Zudem können innovative, gemeinschaftliche Wohnkonzepte wie Clusterwohnen oder die Integration von Jokerzimmern (z. B. Gästezimmer, die von allen Parteien abwechselnd nutzbar sind) den individuellen Wohnflächenbedarf senken. Gleichzeitig bleibt die Möglichkeit erhalten, bei Besuch der Kinder eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen oder im großen Gemeinschaftsraum mit Küche eine Feier zu veranstalten, was in einer kleinen Wohnung nicht möglich wäre. Obwohl solche Konzepte bislang vorwiegend im städtischen Kontext realisiert wurden, können sie gerade im suburbanen und ländlichen Raum eine wichtige Ergänzung als Alternative zum Einfamilienhaus darstellen. Einfamilienhausbestände müssen auf ihre Teilbarkeit oder die Möglichkeit. eine Einliegerwohnung zu erstellen, hin geprüft und mögliche Umbaumaßnahmen gefördert werden.

Da die bisherigen Ansätze bislang für die Reduzierung der Pro-Kopf-Wohnfläche nur begrenzte Erfolge verzeichnen konnte, müssen potenziell wirksamere Ansätze wie ein durch Änderungen im Steuerrecht – Besteuerung des Wohnflächenkonsums anstelle des Wohnflächenerwerbs – gestützter Wandel vom Wohnleitbild der „Immobilie fürs Leben“ hin zur „Lebenszyklusimmobilie“ wissenschaftlich ausgearbeitet und politisch zur Diskussion gestellt werden.

3.1.6.2 Digitalisierung für flächensparende Siedlungsentwicklung und mehr Transparenz auf dem Bodenmarkt nutzen

Bereits seit Anfang der 2000er-Jahre wird im Rahmen von E-Government eine engere Verzahnung zwischen Verwaltung und Gesellschaft durch digitalisierte Verwaltungsprozesse angestrebt (Jakobi, 2019; Wirtz & Daiser, 2018). Mit Initiativen im Bereich Smart City (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen [BMWSB], 2025) oder die FONA-Strategie (Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF], 2020) sollen seit einigen Jahren zudem die Potenziale der Digitalisierung auch für die flächenwirksame Stadtentwicklung nutzbar gemacht werden. So bieten zunehmend differenzierte und kleinräumige amtliche (Geo-)Daten zu Flurstücken, Gebäuden und zur Flächennutzung aus Systemen wie dem Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) oder Daten aus der Fernerkundung wie dem Copernicus Land Monitoring Service (z. B. CORINE Land Cover, Urban Atlas) erhebliche Potenziale, um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung regional und lokal zu unterstützen. Dies insbesondere auch, da viele dieser Daten – im Zuge der Open-Data-Strategie der Bundesregierung und weiterer regionaler und lokaler Open-Data Initiativen – mittlerweile zur freien Nutzung und Weiterverarbeitung sowohl von Praxis und Wissenschaft für umfangreiche Analysen, Szenarien und Evaluationen verwendet werden können (European Commission [EC], 2025).

Vor dem Hintergrund einer flächensparenden Siedlungsentwicklung und der hierfür bestehenden Potenziale (BBSR 2022) bieten automatisierte Baulückenermittlungen um Innentwicklungspotenziale zu erfassen (Ehrhardt et al., 2023) oder (halb-)automatisierte Innenentwicklungspotenzialkataster einen konkreten Mehrwert, um politische Prozesse zu unterstützen und die Siedlungsentwicklung auf solche Flächen zu lenken. Eine zusammenfassende Diskussion findet sich in Ahlfeldt et al. (2018). Diese Systeme eignen sich zudem zu einem Monitoring. Auch können entsprechende Systeme mit demografischen Informationen aus den Melderegistern kombiniert werden, um so aktuelle und zukünftige kleinräumige Betroffenheiten wie Leerstand oder Überalterung in Wohngebieten (z. B. Altersdurchschnitt sowie Zuzugs- bzw. Wegzugsdynamiken) frühzeitig zu erkennen und geeignete Gegenmaßnahmen zu entwickeln (Schaffert 2018).

Während Großstädte seit mehreren Jahren bereits stärker auf Monitoring- oder ähnliche Systeme zurückgreifen, um effizient und effektiv auf die Wohnbauflächennachfrage bei knapper werdenden Entwicklungsflächen zu reagieren, ist die Verbreitung im Umland weniger stark vorangeschritten. Laut einer Studie des BBSR von 2013 verfolgten lediglich 25 % der deutschen Landgemeinden systematische Aktivitäten zur Erfassung ihrer Innenentwicklungspotenziale. 2021 liegt der Anteil mit rund 50 % bereits deutlich höher (Blum et al., 2022), bietet aber immer noch Platz für Verbesserung. Hieraus ergibt sich ein großes Potenzial insbesondere deshalb, weil Landgemeinden im Gegensatz zu den Großstädten – aufgrund des demografischen Wandels und von Wanderungsbewegungen etc. – in Zukunft aller Voraussicht am häufigsten von einer Zunahme von Innenentwicklungspotenzialen (z. B. Leerstand) betroffen sein werden.

Somit bietet das Umland mit der Einführung von Geoinformationssystemen (GIS) zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen – im Vergleich zu den Großstädten – ein steigendes

Potenzial, um die Flächenneuinanspruchnahme lokal und regional zu reduzieren. Mit Hilfe von GIS-basierten Tools kann dabei die Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen für Kommunen – auch unter Personalmangel und fehlenden finanziellen Ressourcen – erleichtert und eine effizientere und zielgerichtetere Mobilisierung erreicht werden (BBSR, 2020a, 73ff.). GIS-Tools können dazu genutzt werden, unterschiedliche sektorale, aber auch integrierte Innenentwicklungskataster (z. B. Baulücken, Brachflächen) (halb)automatisch aufzubauen, womit die kommunale Planungs- und politische Debatte fachlich-argumentativ und objektiv gestützt werden kann. Die finanzielle Unterstützung beim Erwerb benötigter, teils kostenintensiver GIS-Lizenzen sowie bei der Durchführung von Lehrgängen zur Schulung der Stadtverwaltung durch den Bund oder die Länder kann dabei wichtige Impulse für die weitere Verbreitung und Etablierung solcher Systeme, insbesondere in Umlandgemeinden, geben.

Das Geodatenmanagement und eine erweiterte Katasterinfrastruktur eröffnen zudem vielfältige Möglichkeiten, das Internet der Dienste und Dinge durch geeignete Tools mit der Liegenschaftspolitik zu verschneiden. Es gibt in der Bundesrepublik derzeit keine öffentlich zugängliche Grundeigentümerstatistik (und kein Informationsfreiheitsgesetz, das dies ermöglichen würde), die darüber Auskunft gibt, welchen natürlichen und juristischen Personen wie viele Grundstücke gehören. Im E-Government könnte die Blockchain-Technologie zu einem Paradigmenwechsel und zur Führung eines öffentlichen Registers, in dem auch Share Deal-Anteile registriert werden könnten, beitragen. Sie kann allerdings nicht die Funktion des Grundbuchs ersetzen; auch ist darauf zu achten, dass die Blockchain kein materielles Prüfungstool ist, das die Grundbücher ersetzt (Keuchen, 2020). Des Weiteren sollten in den Ländern das dereinst vollständig digitale Grundbuch und das Liegenschaftskataster zu einer Landmanagementbehörde zusammengeführt werden. Eine Lösung könnte darin bestehen, über eine Transformation der digitalen Prozesse außerhalb der Notariate, Gerichte und auch der Gutachterausschüsse für Grundstücksbewertungen nachzudenken, um den Zugang zu den Informationen zu Investitionen auf den urbanen und ländlichen Bodenmärkten zu verbessern. Der Weg kann hier nicht über die Bundesnotarkammer gehen. Stattdessen sollten zentrale Datenbanken im Sinne eines Bodenmarktinformationssystems entstehen, die Eigentumsübergangsurkunden, gerichtliche Entscheidungen und zu Grunde gelegte bilaterale Investitionsschutzverträge sowie bewertungsrelevante Parameter (Bodenwert, Gebäudewert, Faktoren etc.) enthalten sollten.

In Ergänzung zu den oben genannten Handlungsempfehlungen sei noch auf die bereits seit mehreren Jahren laufenden Bemühungen zum Aufbau und zur Einführung eines standardisierten Datenmodells und Datenformats von Planungsdokumenten (XPlanung und XBau) hingewiesen (Krause & Munske, 2016; Schulz et al., 2020). Dieser Ansatz bietet das Potenzial, die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Ebenen und Akteur*innen deutlich effizienter zu gestalten und Planwerke der Raumordnung, Bauleit- und Landschaftsplanung bzw. die alphanumerischen Inhalte von Bauanträgen verlustfrei auszutauschen. Obwohl es bislang noch keine Studien zu den Effizienzsteigerungen durch XPlanung und XBau gibt, kann davon ausgegangen werden, dass – bei flächendeckender Anwendung – die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Ebenen und Akteur*innen zukünftig erleichtert wird.

3.1.6.3 Bodenpolitik – Baulandbeschlüsse verstärkt nutzen

Baulandbeschlüsse sind ein Instrument, welches die Aufstellung von Bebauungsplänen an Voraussetzungen knüpfen, welche von den Eigentümer*innen der zu überplanenden Fläche bzw. den zukünftigen Investoren zu erfüllen sind. Baulandbeschlüsse dienen dabei der strategischen Bodenvorratspolitik, dem Ankauf von Grundstücken zur Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen sowie der Möglichkeit, kommunale Grundstücke für den individuellen Wohnungsbau nach sozialen oder anderen Kriterien einzeln oder gebündelt auf der Basis von

Konzeptvergaben (statt Höchstpreisvergaben) zu verkaufen (oder als kommunale Erbbaurechte zu verpachten).

Obwohl kommunale Baulandbeschlüsse in den letzten Jahren einen deutlichen Bedeutungsgewinn, insbesondere bei Städten und Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten, erfahren haben, wird das Instrument – wie die Studie „Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand" des Forum Baulandmanagement NRW zeigt – in Deutschland bislang nicht flächendeckend eingesetzt (Dransfeld & Hemprich, 2017). Nach Dransfeld kann zwischen zwei grundsätzlichen Ansätzen zur Umsetzung von Baulandbeschlüssen unterschieden werden.

Stufe 1: Beschluss zur sozialgerechten Bodennutzung

Solch ein Baulandbeschluss kann dazu dienen, über städtebauliche Verträge, an deren Abschluss die Aufstellung eines Bebauungsplans im Einzelfall geknüpft wird, das Angebot an bezahlbarem Wohnraum in der Region auszudehnen (durch Quoten für den öffentlich geförderten und ggf. „preisgedämpften" Wohnungsbau) und Investoren an den Kosten für die Bereitstellung von sozialer Infrastruktur (insb. Kindertagesbetreuung) zu beteiligen. Um öffentlich geförderten bzw. preisgedämpften Wohnungsbau zielgerichtet zu fördern, sollten sich dabei Zielquoten vor allem auf die Wohnfläche und nicht auf die Anzahl an Wohnungen beziehen. Dadurch wird das Risiko reduziert, dass nicht-marktgerechte geförderte Wohnungen auf den Markt gebracht werden. Denkbar wäre zudem, die Ausgestaltung der Quoten nach raumstrukturellen Kriterien zu differenzieren (z. B. höhere Quoten in der Nähe von Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV)).

Stufe 2: Aktive Liegenschaftspolitik durch den kommunalen Zwischenerwerb von Baugrundstücken

Boden als nicht vermehrbare und begrenzte Ressource führt dazu, dass dies der „Flaschenhals" für viele Entwicklungsabsichten in Kommunen ist. Diese Art von Baulandbeschlüssen zielt auf eine aktive Rolle der Kommunen am Grundstücksmarkt ab. So können stadt- und regionalentwicklungspolitische Zielsetzungen direkt adressiert und umgesetzt werden. Baulandbeschlüsse dieser Art legen i. d. R. fest, dass Baurecht erst geschaffen wird, wenn die Kommune eigenen Grundbesitz im Plangebiet erlangen konnte (z. B. indem eine bestimmte Quote des Baulandes zum Verkehrswert an die Kommune veräußert wurde) (Dransfeld, 2018). Sie sind damit mit (Anfangs-)Investitionen im kommunalen Haushalt verbunden, die durch die späteren Grundstücksverkäufe wieder (regelmäßig mit Gewinn) in den Haushalt zurückfließen. Ein langfristig angelegter kommunaler Zwischenerwerb kann durch die Einrichtung eines zweckgebundenen kommunalen Sondervermögens innerhalb des kommunalen Haushaltes flankiert werden (revolvierender Bodenfonds). Solch ein revolvierender Bodenfonds nutzt die Einnahmen aus Grundstücksverkäufen für Bauland für den Ankauf weiterer Grundstücke und die Entwicklung dieser Flächen und ist als kommunales Instrument Ausdruck einer proaktiven und vorausschauenden Liegenschaftspolitik, denn er schafft eine Schnittstelle zwischen der Planung und Realisierung von Bauvorhaben. Er lässt sich als Topf mit Grundstücken begreifen, die von Kommunen (Land) in diesem abgelegt werden (Geldmittelbestände). Dieser stellt somit ein zweckgebundenes Sondervermögen dar, das eine "Ausnahme vom Nonaffektationsprinzip" (Dullien et al., 2020) im Haushalt der Kommune bedeutet. Hierbei ist zu beachten, dass der Fokus eines solchen Fonds auf der Reinvestition von Einnahmen liegt.

Vor dem Hintergrund regionaler Wohnungsmärkte – wie sie im Wirkungsmodell beschrieben werden – ist es sinnvoll, kommunale Baulandbeschlüsse bzw. die Einrichtung kommunaler Bodenfonds interkommunal abzustimmen, um so das Risiko zu minimieren, dass Kommunen in der Flächenentwicklung von Investoren gegeneinander ausgespielt werden. So regte sich beispielsweise gegenüber dem Frankfurter Baulandbeschluss und den darin formulierten

Vorgaben (Beschluss vom 7. Mai 2020) starker Widerstand der Bauunternehmen. In Folge kann es zu einer Verlagerung der Bautätigkeit ins Umland und einer aufgrund von Einnahmeverlusten kompensationsbedingten Verteuerung des Neubaus kommen, was die Ziele von ausschließlich kommunalen Baulandbeschlüssen konterkarieren würde. Zugleich können gemeinsam formulierte Ziele der Wohnungs- und Flächenpolitik abgestimmt umgesetzt werden.

Aktuelle politische Diskussionen und Positionspapiere bringen im Zusammenhang mit dem Instrument des kommunalen Bodenfonds zudem die Forderung ein, dass Bund und Länder den Aufbau solcher Fonds fördern sollten. Insbesondere soll die finanzielle Förderung im Rahmen der Wohnungs- und Städtebauförderung oder durch die an Zwecke des Gemeinwohls gebundene Sacheinlage von nicht mehr benötigten bundes- und landeseigenen Grundstücken in diese Fonds erfolgen (z. B. Bündnis Bodenwende, 2021; Bunzel et al., 2017).

3.2 Baulandnachfrage für Einfamilienhäuser

Das AP4 befasste sich mit der Nachfrage nach Bauland für Einfamilienhäuser sowohl aus der Perspektive der Anbieter wie auch der Nachfrager. In dem folgenden Kapitel werden die zentralen Ergebnisse präsentiert. Die in diesem Kapitel dargestellten Ergebnisse beziehen sich – wie in Kapitel 2.3 dargelegt und Abbildung 8 dargestellt – auf SLR (BBSR, 2023), die im Mittel der jeweiligen Region eine hohe Flächenneuinanspruchnahme für Wohn- und Mischnutzung und gleichzeitig niedrige bis mittlere Boden- und Immobilienpreise aufweisen. Zunächst werden die quantitativen Ergebnisse von AP4 dargestellt, bevor die qualitativen Ergebnisse folgen. Das Kapitel schließt zum einen mit einem akteurzentrierten Wirkungsmodell, das aufbauend auf der Empirie entwickelt wurde und zum anderen mit Handlungsempfehlungen, die die Flächenneuinanspruchnahme langfristig reduzieren und zur Erreichung des 30 ha-Ziels in diesen Räumen Beitrag sollen.

3.2.1 Flächenneuinanspruchnahme für Einfamilienhausgebiete

Als zentrales Ergebnis der quantitativen Analyse steht eine kleinräumige Auswertung der von 2006-2019 neu hinzugekommenen Flächen für Wohnnutzung zur Verfügung. Als neu in Anspruch genommene Flächen zählen dabei nur Flächen, die außerhalb des 2006 bestehenden Siedlungszusammenhangs hinzugekommen sind. Als Referenz wird hierzu die Ortslage aus dem Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystem (ATKIS) verwendet. Größere Entwicklungen innerhalb der Siedlungsflächen, wie z. B. die Bebauung eines im Innenbereich liegenden landwirtschaftlichen Grundstücks, werden nicht berücksichtigt. Nachfolgend werden alle Außenentwicklungsflächen berücksichtigt, die mehrheitlich mit Einfamilien-, Doppel- oder Reihenhäusern bebaut wurden.

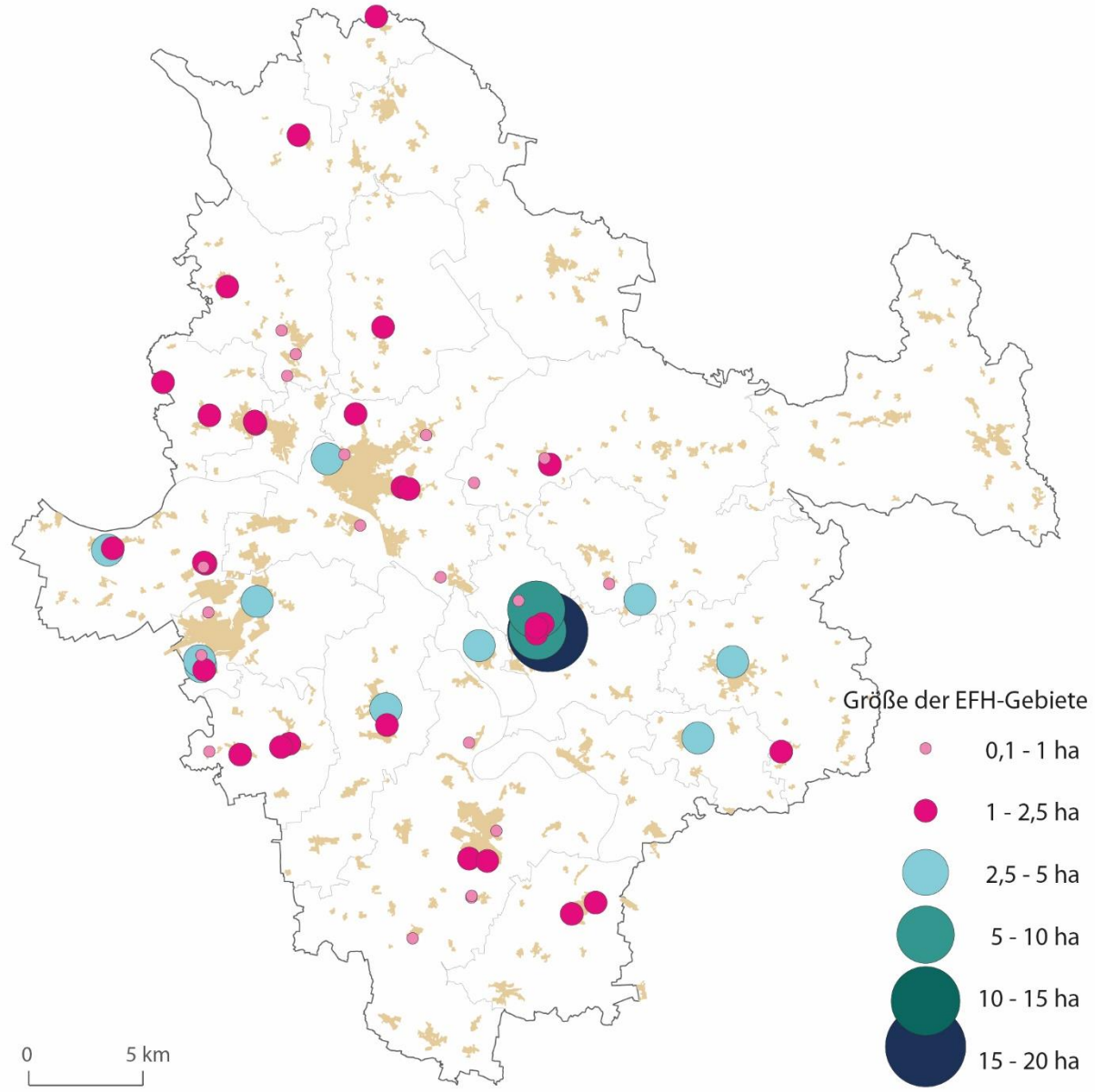
Die SLR Wolfsburg weist mit 383 ha die größte absolute Flächenneuinanspruchnahme (FNI) der vier Regionen auf (siehe Abbildung 19). Auch relativ zur Fläche für Wohn- und Mischnutzung 2019 verzeichnet die SLR Wolfsburg mit 1,43 % die höchste Zunahme. Die geringste Zunahme weist die SLR Minden-Nienburg mit 0,32 % auf. Im Zeitverlauf wird deutlich, dass im letzten Zeitschnitt von 2014-2019 in allen Regionen eine höhere FNI durch Einfamilienhaus-Gebiete als von 2009-2014 zu verzeichnen ist.

Abbildung 19: Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhausgebiete nach Betrachtungszeitraum (Relativ in Prozent pro Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung 2019 und absolut in ha)

© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung.

Die Auswertung der räumlichen Verteilung der Gebiete (siehe Abbildung 20, exemplarisch für SLR Deggendorf) zeigt, dass die FNI räumlich differenziert verläuft. Im Fall der SLR Deggendorf trägt z. B. ein sehr großes Einfamilienhausgebiet in der Gemeinde Hengersberg zu einem wesentlichen Teil zur FNI der gesamten Region bei. Das Mittelzentrum Deggendorf weist hingegen eine verhältnismäßig geringe FNI durch Einfamilienhausgebiete auf. In Minden-Nienburg sind deutliche Unterschiede in Größe und Anzahl der Gebiete zwischen dem niedersächsischen und dem nordrhein-westfälischen Regionsteil zu identifizieren. Im Anhang ist eine Übersicht über alle Regionen zu finden (siehe C.2.1 im Anhang).

Abbildung 20: Größe und räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiet in der SLR Deggendorf

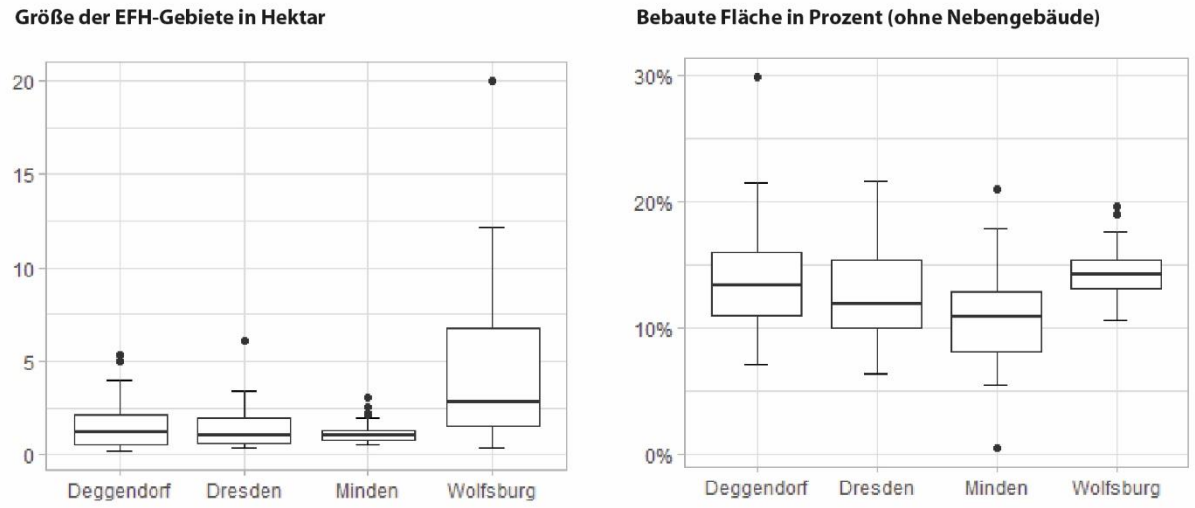


© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

3.2.1.1 Charakterisieren der Gebiete

Die Größe der Gebiete liegt in den SLR Deggendorf, Dresden und Minden-Nienburg im Median bei 1-1,2 ha. Die SLR Wolfsburg liegt mit 2,7 ha deutlich darüber (siehe Abbildung 21, links). Die sehr großen Gebiete mit 10-20 ha liegen alle direkt in der Stadt Wolfsburg und in den direkt angrenzenden Nachbargemeinden. Die Ausnutzung der Fläche ist in allen Regionen ähnlich: Im Mittel werden rund 11 Gebäude pro ha gebaut. Die SLR Minden-Nienburg weist einen leicht niedrigeren Wert von 8,9 Gebäude pro ha auf, was möglicherweise auf größere Grundstückszuschnitte zurückzuführen ist. Ein Zusammenhang mit den vergleichsweise geringen Boden- und Immobilienpreisen in Minden-Nienburg kann vermutet werden.

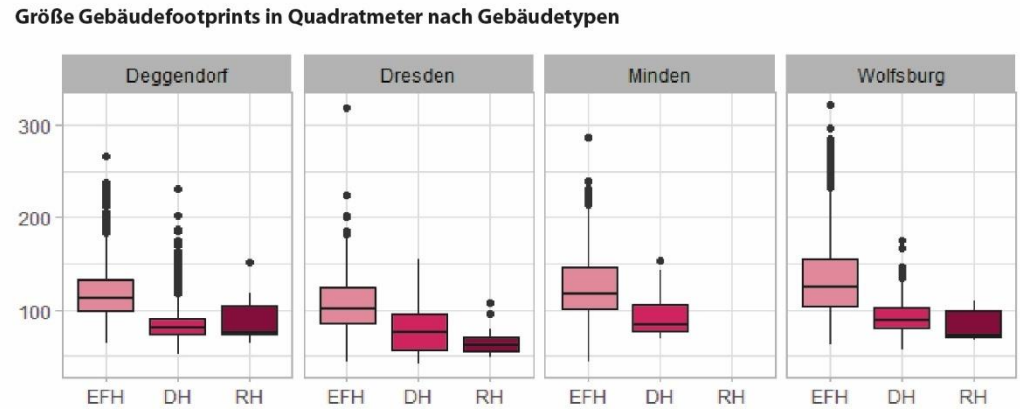
Abbildung 21: Größe und bebaute Fläche aller fertig bebauten Einfamilienhausgebiete nach Fallstudienregionen



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung.

Der Überbauungsgrad liegt in allen Regionen zwischen 11 und 14 % (siehe Abbildung 21, rechts). In der SLR Wolfsburg wird mit einem Median von 14,29 % der höchste Überbauungsgrad erreicht. Hier zeigen sich leichte Unterschiede in der regionalen Bauweise: Während in der SLR Wolfsburg bei den Einfamilienhäusern größere Gebäudegrundflächen (Median 122 m^2) mit einer mittleren Gebäudehöhe von 6,6 m realisiert werden, werden in der SLR Deggendorf kleinere Grundflächen (Median 100 m^2) und dafür einer Gebäudehöhe von 10,5 m – also rund einem Geschoss mehr – gebaut (siehe Abbildung 22). In der SLR Minden-Nienburg, die eine ähnliche regionale Bauweise wie Wolfsburg zeigt, ist der geringere Überbauungsgrad vermutlich auf die oben erwähnten größeren Grundstücke zurückzuführen. Ein Vergleich von Parzellengrößen konnte aufgrund der fehlenden Datengrundlage nicht durchgeführt werden. Doppelhäuser und Reihenhäuser weisen – wie zu erwarten – geringere Gebäudegrundflächen auf als Einfamilienhäuser.

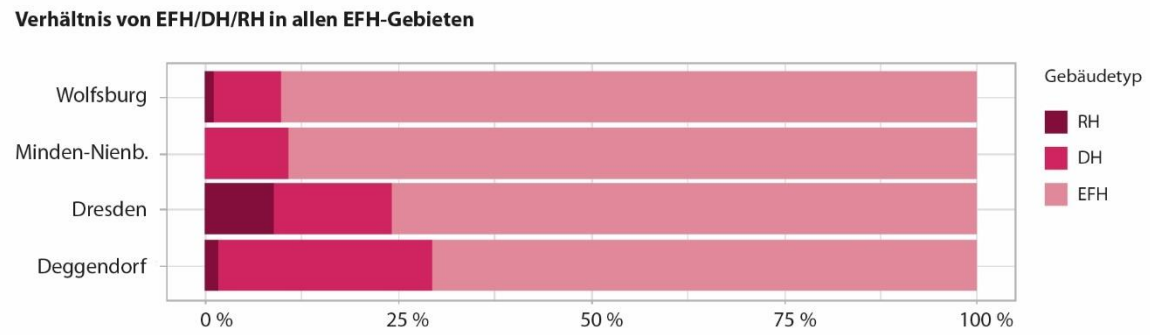
Abbildung 22: Größe der Gebäudefootprints aller fertig bebauten Einfamilienhausgebiete nach Fallstudienregionen



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung.

Die Auswertung der Gebäudetypen innerhalb der Gebiete zeigt, dass das freistehende Einfamilienhaus mit Abstand am häufigsten realisiert wird (siehe Abbildung 23). Doppelhäuser sind deutlich weniger relevant, mit Ausnahme der SLR Deggendorf, wo sie zumindest einen Anteil von rund 25 % erreichen. Reihenhäuser spielen mit Ausnahme der SLR Dresden nahezu keine Rolle in der Bautätigkeit in Neubaugebieten. Obwohl regional leichte Unterschiede in den Ausprägungen festzustellen sind, kann insgesamt von einer großen Ähnlichkeit hinsichtlich der Bauformen in Einfamilienhaus-Neubaugebieten gesprochen werden.

Abbildung 23: Verhältnis von Einfamilien-/Doppel-/Reihenhäusern in allen Neubaugebieten nach Fallstudienregionen

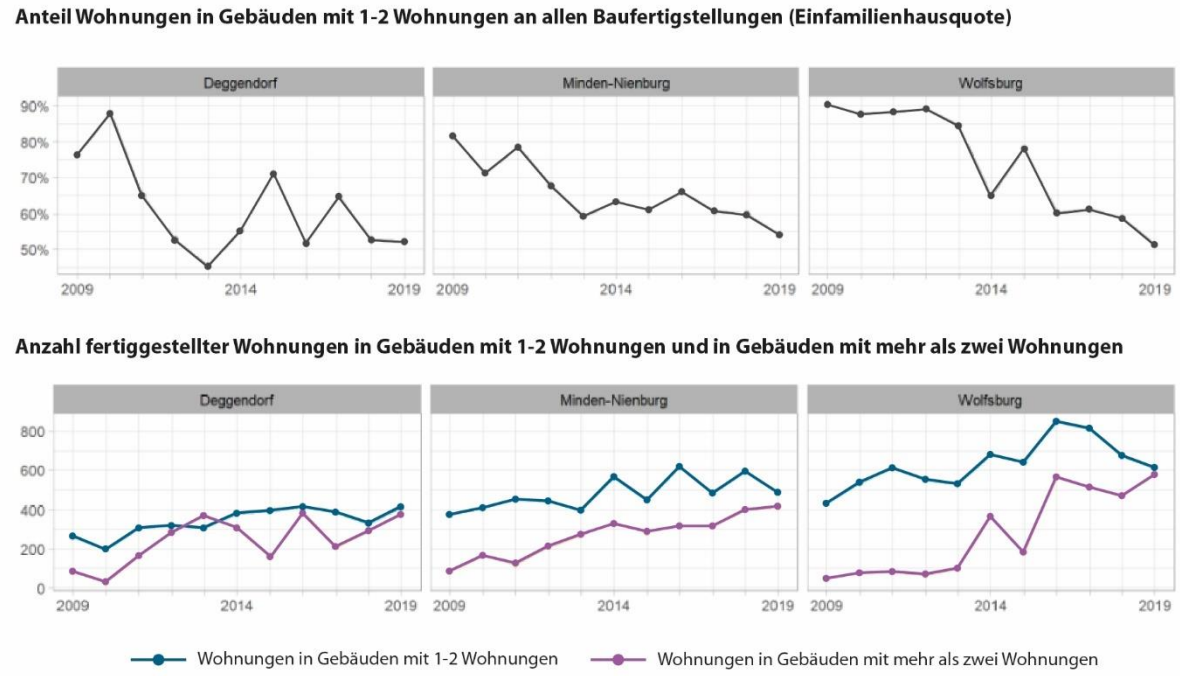


© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung.

3.2.1.2 Trends in der Bautätigkeit der Fallstudienregionen

Um die Untersuchungsergebnisse in den Kontext der gesamten Bautätigkeit in den Regionen zu stellen, wird die amtliche Bautätigkeitsstatistik herangezogen. In allen Regionen ist eine Abnahme der Einfamilienhausquote bei den Baufertigstellungen zu sehen (siehe Abbildung 24). Die Entwicklung der absoluten Anzahl fertiggestellter Wohnungen in Einfamilienhäusern bzw. Mehrfamilienhäusern zeigt jedoch, dass die Abnahme nicht aus einer zurückgehenden Einfamilienhaus-Bautätigkeit resultiert, sondern aus einer Zunahme der Mehrfamilienhaus-Bautätigkeit. Die Einfamilienhaus -Bautätigkeit zeigt eine gleichbleibende bzw. leicht steigende Entwicklung. Die Entwicklung spiegelt einen bundesweiten Trend wider. Zu berücksichtigen ist, dass diese Trends differenziert stattfinden. In den Fallstudienregionen sind nach wie vor viele Gemeinden zu finden, die ausschließlich Einfamilienhaus -Bautätigkeit verzeichnen.

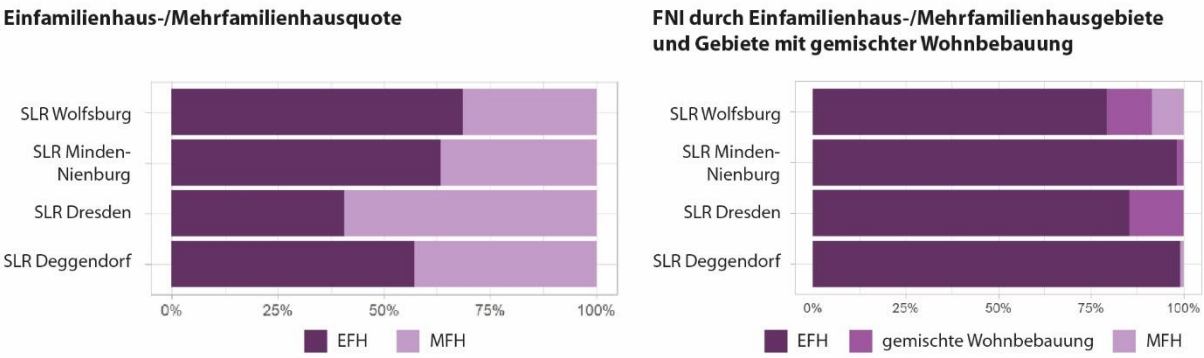
Abbildung 24: Baufertigstellungen Wohnungen in Gebäuden mit 1 und 2 Wohnungen bzw. mehr als 2 Wohnungen



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung auf Basis Baufertigstellungsstatistik; Wohnungen in Wohngebäuden inkl. Wohnheime

Die anhaltend hohe bzw. leicht steigende Einfamilienhaus-Bautätigkeit spiegelt sich in der empirisch ermittelten FNI durch Einfamilienhausgebiete wider. Da jedoch ein wesentlicher Teil der Bautätigkeit in Mehrfamilienhäusern realisiert wird, wurde der empirische Ansatz erweitert: In einer manuellen Nacherfassung wurden Neubaugebiete im Außenbereich mit mehrheitlich Mehrfamilienhausbebauung sowie Gebiete mit gemischter Wohnbebauung identifiziert. In allen Regionen ist die FNI durch Mehrfamilienhäuser äußerst gering (siehe Abbildung 25, rechts). In Minden-Nienburg und Dresden konnten keine Mehrfamilienhaus-Neubaugebiete identifiziert werden. Einzig die SLR Wolfsburg weist einen höheren Anteil auf, wobei dieser auf zwei große Gebiete in der Stadt Wolfsburg zurückzuführen ist. Zudem konnten in den SLR Wolfsburg und Dresden einige Gebiete mit gemischter Wohnbebauung identifiziert werden. Da bei diesen Gebieten in der Regel der weit größere Flächenanteil auf die Einfamilienhaus-Bautätigkeit zurückzuführen ist, sind diese teilweise den reinen Einfamilienhausgebieten anzurechnen. Insgesamt lässt sich aus der Gegenüberstellung ableiten, dass große Teile der Mehrfamilienhaus-Bautätigkeit in den Regionen als Innenentwicklung realisiert werden und die FNI für Wohnen zu über 80 % auf Einfamilienhausgebiete zurückzuführen ist.

Abbildung 25: Gegenüberstellung der Einfamilienhaus-/Mehrfamilienhausquote und der empirischen Ergebnisse zur Flächenneuinanspruchnahme (Zeitbezug: 2009-2019).

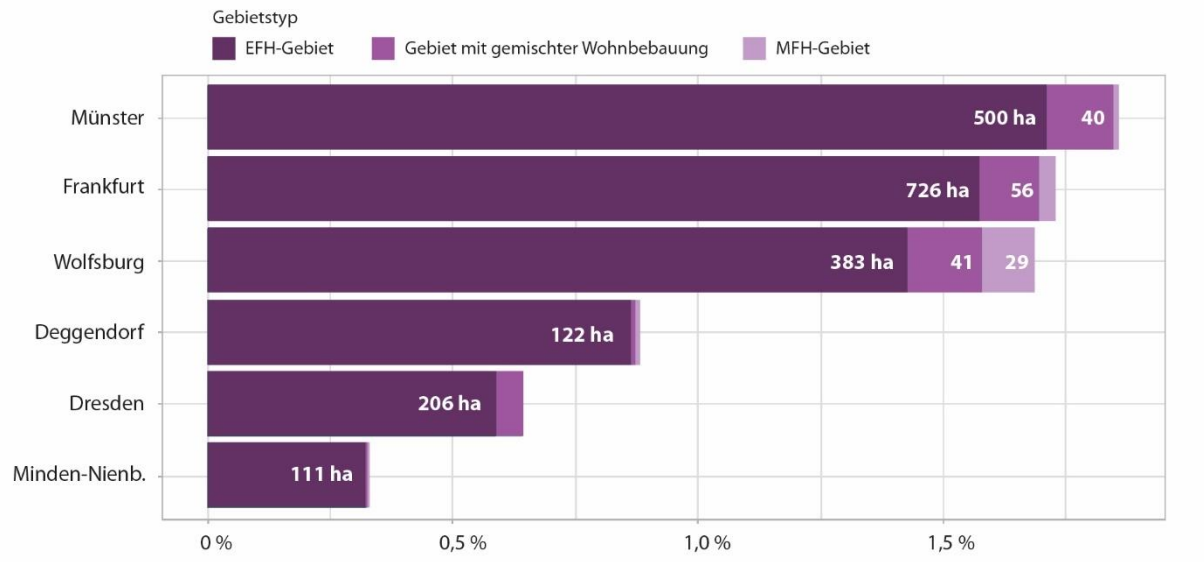


Beispiel Lesart: In Deggendorf wurden ca. 45 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern realisiert, die Flächenneuinanspruchnahme ist aber nur zu ca. 1 % auf Mehrfamilienhäuser zurückzuführen.
© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung.

3.2.2 Exkurs: Flächenneuinanspruchnahme für Einfamilienhausgebiete in dynamischen Wachstumsregionen

Um die FNI durch Einfamilienhaus-Neubaugebiete in einem größeren Kontext diskutieren zu können, wurden auch für die SLR Münster und Frankfurt am Main die Einfamilienhaus-Neubaugebiete quantifiziert. Ähnlich wie in der SLR Wolfsburg liegt die Gesamt-FNI für 2006-2019 bei etwas über 1,5 % der Fläche für Wohn- und Mischnutzung (siehe Abbildung 26). Auch in diesen Regionen findet demnach der größte Teil der Mehrfamilienhaus-Bautätigkeit als Innenentwicklung statt, während die Außenentwicklung vorwiegend durch Einfamilienhaus-Bautätigkeit geprägt ist. Das Ergebnis unterstreicht die geringe Flächeneffizienz des Bautyps.

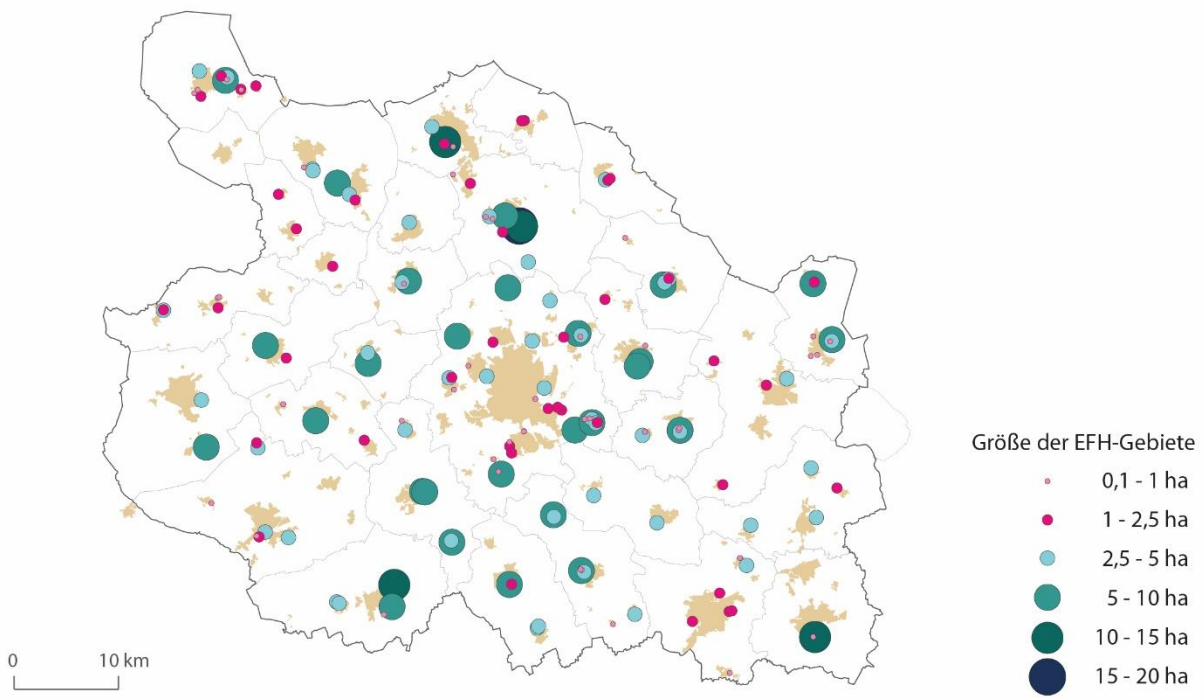
Abbildung 26: Flächenneuinanspruchnahme durch Neubaugebiete nach Gebietstyp (Relativ in Prozent pro Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung 2019 und absolut in ha; Zeitbezug: 2006-2019)



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung nach Methode 2.3.2

Mit Blick auf Größe und Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Münster (siehe Abbildung 27) wird deutlich, dass in der Stadt Münster als auch in fast allen Umlandkommunen zwischen 2006 und 2019 mindestens ein größeres Einfamilienhaus-Neubaugebiet mit 5-10 ha gebaut wurde. Ein ähnliches Bild ist in der SLR Frankfurt zu finden (siehe Abbildung 56 in Anhang C). Diese Muster stimmen mit den Ergebnissen in Kapitel 3.1.3 überein, wo hohe Freiraumverluste vor allem im Umland von größeren Städten sichtbar werden.

Abbildung 27: Größe und räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Münster



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

3.2.3 Experten- und Haushaltsinterviews

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Experten- und Haushaltsinterviews in den SLR Deggendorf, Minden-Nienburg, Wolfsburg und Magdeburg vorgestellt. Grundlegendes Ziel der Interviews war es, die Einflussfaktoren bzw. kausalen Wirkungszusammenhänge zur Erklärung der in Kapitel 3.2.1 identifizierten und erfassten Wohnbautätigkeit bzw. Siedlungsentwicklung näher zu untersuchen und herauszuarbeiten. Wie eingangs in Kapitel 2.3.3 erläutert, wurden hierzu Interviews Vertreter*innen aus der Stadtplanung, den Gutachterausschüssen und der Projektentwicklung sowie mit Haushalten, die in einem Neubaugebiet ein Einfamilienhaus gebaut oder eine (Eigentums-) Wohnung in einem Mehrfamilienhaus gekauft haben, geführt.

3.2.3.1 Stadtplaner und Gutachterausschüsse für Grundstückswerte

Kommunaler Wohnungsmarkt

Die Interviewten betonen die eher ländlichen bzw. dörflichen Strukturen ihrer Region bzw. Kommune. Die dominierende Wohnbebauung ist – in Übereinstimmung mit der quantitativen Analyse – das Einfamilien- bzw. Doppelhaus. Die Siedlungs- und Bebauungsstruktur werden vor dem Hintergrund des Wohnens als positiv bewertet und als lebenswert eingestuft. Eine besondere Rolle spielt die Nähe zu Möglichkeiten der naturnahen Erholung (z. B. zum Spazieren gehen, Sport treiben).

Verdichtete, mit Infrastruktur gut versorgte Hauptorte gibt es in allen Regionen, selbst wenn die Region selbst als stark ländlich geprägt und eher zersiedelt beschrieben wird. Hier nimmt der Anteil an verdichteten Wohnformen wie Reihenhäuser und Mehrfamilienhäuser zu. Sofern es gute Verkehrsverbindungen in die Ballungsräume gibt, werden diese von den Interviewten als wichtiger Standortfaktor hervorgehoben.

Die Regionen Minden/Nienburg und Wolfsburg/Magdeburg weisen nach Aussage der Interviewten vorwiegend moderate Preise auf. Hohe Preise finden sich vor allem in der Stadt Deggendorf sowie in Wolfsburg und dem direkten Umland. Steigende Preise mit teilweise kleinräumigen Unterschieden werden allen Fallstudienregionen im Untersuchungszeitraum attestiert.

Über alle Regionen hinweg zeigt sich ein großes Spektrum an realisierten Grundstücksgrößen (<600 bis über 1.000m^2). Unterschiede bestehen insbesondere nach innerörtlicher bzw. regionaler Lage. Städte und Hauptorte weisen – aufgrund fehlender Entwicklungsflächen und höherer Preise – kleinere Grundstücke auf als kleine Ortsteile, Dörfer bzw. insgesamt ländlichere Räume. Eine generelle Tendenz zu kleineren Grundstücksgrößen ist laut den Interviewten im Zeitverlauf insgesamt beobachtbar. Dies gilt für alle Fallregionen.

Die Aufsiedlungsgeschwindigkeit variiert zwischen einzelnen Neubaugebieten erheblich (<2 bis zu 10 Jahre). Die Aufsiedlungsgeschwindigkeit eines Neubaugebiets ist dabei weniger durch die Region selbst und deren wirtschaftliche Entwicklung und/oder Bevölkerungsentwicklung, sondern stärker durch die innerörtliche Lage und örtliche Spezifika terminiert. So lassen sich ähnliche Aussagen zur Aufsiedlungsgeschwindigkeit sowohl für die eher wachsenden Räume in der Region Deggendorf als auch die eher schrumpfenden bzw. stagnierenden ländlichen Räume der Region Magdeburg/Wolfsburg herausarbeiten. In allen drei Regionen zeigt sich, dass sich die Aufsiedlungsgeschwindigkeit von Neubaugebieten in den letzten zwei bis fünf Jahren signifikant erhöht hat.

Die Interviewten berichten sehr unterschiedlich über die Thematik Leerstand. Während in einigen Regionen bzw. Kommunen beim Leerstand von einer vernachlässigbaren Größe gesprochen wird, wird die Relevanz in anderen Regionen bzw. Kommunen laut den Interviewten als hoch eingeschätzt bzw. es wird eine steigende Relevanz prognostiziert. Leerstand tritt vor allem dort auf, wo es besondere einschränkende städtebauliche Rahmenbedingungen gibt. So ist im Fall von Deggendorf ein größerer Bereich im Innenstadtgebiet als Überschwemmungsgebiet kartiert. Die planerischen Vorgaben bezüglich Hochwasserschutz fallen in diesem Gebiet hoch aus, was die Attraktivität der Bestandsimmobilien reduziert. Im Fall von Berenburg wird auf den Effekt von denkmalgeschützten Gebäuden verwiesen. Denkmalschutzauflagen erschweren hier eine zeitgemäße Sanierung.

Leerstand wird vor allem als ein Problem im Geschosswohnungsbau wahrgenommen. Die Interviewten berichten, dass Einfamilienhäuser bislang sehr schnell ihren Eigentümer wechseln. Es zeigt sich, dass entsprechende Immobilien in der Regel gar nicht erst auf dem Markt auftauchen. Aufgrund einer älter werdenden Bevölkerung wird dennoch befürchtet, dass sich dies ändern könnte, wenn aufgrund des demographischen Wandels verhältnismäßig viele Immobilien zugleich auf dem Markt frei werden.

Baulücken und unbebaute Grundstücke spielen in den Fallstudienkommunen mehrheitlich eine geringe Rolle. Gleichwohl berichten alle Kommunen davon, dass es die Regel ist, dass in Neubaugebieten vereinzelt Grundstücke unbebaut bleiben. Als Gründe hierfür werden vielfach der private Kauf von Grundstücken für eine potenzielle zukünftige Bebauung (z. B. Kinder- oder Enkelgrundstücke) oder als Kapitalanlage genannt. In der Mehrheit der Kommunen wird mittlerweile vertraglich eine Bauverpflichtung bzw. ein Baugebot mit den Käufer*innen

vereinbart. Die Kommunen berichten, dass dies ein effektives Instrument ist, um dieser Problematik zu begegnen. Bei Grundstücken, für die eine entsprechende vertragliche Vereinbarung noch nicht getroffen wurde, sehen die Kommunen kaum eine Einflussmöglichkeit auf eine zeitnahe Bebauung.

Der Remanenzeffekt ist laut den Interviewten in allen Kommunen präsent. Gravierende negative Effekte – wie fehlender Wohnraum für Familien oder andere Bevölkerungsgruppen – werden aber bislang nicht gesehen.

Die Bedeutung von altersgerechtem Wohnungsbau wird über alle Regionen als insgesamt gering eingeschätzt. Als Grund wird unter anderem auf eine – insbesondere im ländlichen Raum – immer noch funktionierende Nachbarschaftshilfe verwiesen, die den altersgerechten Wohnungsbau bislang unnötig macht. Gleichwohl wird diesem Bereich in Zukunft in allen Regionen eine höhere Bedeutung beigemessen. Aktuelle Entwicklungen beim altersgerechten Wohnungsbau konzentrieren sich laut den Interviewten vor allem auf die Entwicklung von Seniorendörfern bzw. Seniorenwohnanlagen. Dies erfolgt in der Regel über Investoren. Darüber hinaus wird von den Interviewten – auf moderatem Niveau – vielfach auf den barrierearmen bzw. barrierefreien Neu- und Umbau von Immobilien hingewiesen. Beim Umbau beschränkt sich dies aber meist auf die Eigeninitiative von Privatpersonen, die Kommunen sind selbst nicht aktiv.

Alternative Wohnformen spielen in allen drei Regionen keine bzw. eine deutlich untergeordnete Rolle. Lediglich Mehrgenerationenhäuser werden an mehreren Stellen als Beispiele für realisierte alternative Wohnformen genannt. Die geringe Relevanz wird unter anderem damit erklärt, dass es keinen Bedarf für entsprechende Wohnformen gibt. In der Stadt Wolfsburg wurde versucht Baugruppen zu initiieren. Entsprechende Projekte sind bislang aber Einzelfälle.

Bauland- und Wohnungsmarktpolitik

Als zentrale Zielsetzung geben die Interviewten an, Wohnraum, insbesondere für junge Familien bereitzustellen. Mit der Bereitstellung von Wohnraum wird – insbesondere politisch gewollt – insgesamt auf eine positive Bevölkerungsentwicklung hingewirkt. Zudem ist das Ziel „Wohnraum für junge Familien bereitzustellen“ regelmäßig verknüpft mit dem Ziel „günstigen / bezahlbaren Wohnraum zu schaffen“. Mit dem Ziel einer positiven Bevölkerungsentwicklung wird ebenfalls das Ziel einer ausreichend ausgelasteten Infrastruktur verfolgt.

Laut den Interviewten spielen in allen drei Regionen Einfamilienhäuser und Doppelhäuser eine herausragende Rolle bei der Wohnbautätigkeit. Reihenhäuser als verdichtete Wohnform werden kaum nachgefragt, was sich in der geringen Bautätigkeit dieses Gebäudetyps, insbesondere in den ländlicheren Gemeinden bzw. Räumen widerspiegelt.

In den größeren Städten oder verdichteten Hauptorten der Gemeinden nimmt die Bedeutung von Doppelhäusern und Reihenhäusern sowie Mehrfamilienhäusern zu. Der Mehrfamilienhausbau wird mit großer Mehrheit von (privaten) Investoren realisiert. Laut den Interviewten spielen bei der Planung und der Art der baulichen Umsetzung insbesondere Renditevorstellungen der Investoren eine Rolle. Um die Rendite zu maximieren bzw. den höheren Kosten für den meist in innerörtlichen Lagen zu realisierenden Geschosswohnungsbau zu begegnen, wird versucht, die baurechtlichen Möglichkeiten bezüglich Grundflächenzahl (GRZ) und Geschossflächenzahl (GFZ) maximal auszunutzen.

Die Wohnbautätigkeit konzentriert sich laut den Interviewten auf den Siedlungsrand der Gemeinden. Neubaugebiete werden zur Arrondierung der bestehenden Siedlungskörper genutzt, wobei der räumliche Fokus laut den Interviewten oft auf dem Hauptort der Gemeinde

liegt. Bei der Entwicklung der Neubaugebiete wird auf Reserven aus dem Flächennutzungsplan (FNP) zurückgegriffen.

Neben der Ausweisung und Entwicklung von Neubaugebieten werden Bemühungen zur Innenentwicklung/Nachverdichtung in den letzten Jahren betont. Gleichwohl wird ihre Bedeutung gegenüber der Entwicklung von Neubaugebieten auf der „grünen Wiese“ als weiterhin gering eingeschätzt.

Als zentraler Grund für den Bau von Einfamilienhäusern und Doppelhäusern wird die wahrgenommene Nachfrage genannt. In allen drei Regionen werden junge Paare und junge Familien als Hauptnachfragergruppe genannt. In den Interviews wird dabei unter anderem auf die Mentalität der ortsansässigen Bevölkerung verwiesen, die das Einfamilienhaus als präferierte Wohnform ansieht. Darüber hinaus werden Verwurzelte/Rückkehrer, Etablierte (40-50 Jahre), Paare 60+ sowie Geld- und Kapitalanleger als weitere relevante Nachfragergruppen genannt, gleichwohl ihre Bedeutung deutlich geringer ist.

Laut den Interviewten werden viele Grundstücke durch Haushalte aus der Gemeinde selbst bzw. das nähere Umfeld erworben. Bewerber*innen/Käufer*innen aus einem regionalen oder bundesweiten Kontext sind seltener. Wenn Käufer*innen nicht aus der Region kommen, dann handelt es sich meist um Rückkehrer, die in der Kommune aufgewachsen sind und nach der Ausbildung oder dem Berufseinstieg wieder in die Heimat zurückziehen. Dabei spielen unter anderem die Nähe zum noch bestehenden Freundeskreis oder zu den Eltern (insbesondere bei Haushalten mit Kindern) eine herausragende Rolle.

Bei der Entwicklung von Bauland über Investoren oder die Gemeinde zeigt sich ein durchaus heterogenes Bild in den drei untersuchten Fallstudienregionen. Während z. B. in der Region Minden/Nienburg das Bauland fast ausschließlich über Investoren entwickelt wird, wird die Baulandentwicklung in Teilräumen der anderen Regionen (z. B. Stadt Wolfsburg, Gemeinde Brome) auch von den Gemeinden selbst entwickelt.

Gründe für eine stärkere Investorenplanung und -entwicklung wird in einem generellen Rückzug der Gemeinden aus dem Wohnungsmarkt, der fehlenden (Fach-)Expertise (Tiefbau etc.), insbesondere im Geschosswohnungsbau und den fehlenden finanziellen Ressourcen gesehen. Die fehlenden Finanzmittel führen zum einen dazu, dass kaum Bauland erworben werden kann (eingeschränkte Möglichkeiten einer aktiven Bodenvorratspolitik), was die Möglichkeiten zur eigenen Baulandentwicklung hemmt. Zum anderen führt der enge Finanzrahmen dazu, dass das nötige Personal fehlt, um strategisch auf dem Wohnungsmarkt agieren zu können.

Als ein weiterer Grund für eine Zunahme der Investorenplanungen und -entwicklungen wird ein verändertes Geschäftsmodell der Banken in den letzten Jahren angeführt, die sich aufgrund der verhaltenen Situation auf dem Finanzmarkt immer mehr auf den Immobilienmarkt und die dort zu erzielenden Gewinnchancen konzentriert haben.

Ein Grund für die Entwicklung von Bauland durch die Gemeinde wird vor allem in der stärkeren Einflussnahme, insbesondere auf die Preisgestaltung gesehen. Gleichwohl wird – insbesondere von den kleineren Gemeinden – betont, dass es sich bei den Entwicklungen eher um kleinere Gebiete und Einfamilienhausgebiete handelt, die personell, finanziell und vom Know-How her leichter umzusetzen sind. Im Sonderfall von Brome hat das fehlende Interesse von Investoren bei der Entwicklung eines Neubaugebietes dazu geführt, dass sich die Gemeinde bei der Baulandentwicklung selbst auf den Weg gemacht hat. Im Sonderfall von Wolfsburg liegt der hohe Anteil an eigenen Entwicklungen an den drei großen Wohnungsbaugesellschaften, die maßgeblich Einfluss auf den Wolfburger Wohnungsmarkt und die Preisentwicklung nehmen.

Die Interviews zeigen, dass mehrheitlich keine städtebaulichen (Folge-)Kostenkalkulationen bei der Planung und Entwicklung von Neubaugebieten durchgeführt werden. Welche konkreten Einnahmen durch Neubaugebiete entstehen, werden laut Aussagen der Interviewten lediglich überschlägig kalkuliert. Hierbei werden auf der einen Seite die Einnahmen, die sich aus der Einkommens- und Gewerbesteuer sowie aus dem Grundstücksverkauf ergeben, berücksichtigt. Zum Teil weisen die Interviewten zusätzlich auf indirekte Effekte hin, in dem durch die neuen Anwohnerinnen und Anwohner Wertschöpfungsketten in der Gemeinde angestoßen werden. Auf der anderen Seite werden laut den Interviewten bei den Kosten insbesondere die Punkte soziale Infrastrukturen (z. B. Kindertagesstätten, Schulen), öffentliche Flächen (z. B. Straßen und Grünflächen) sowie Wasserver- und -entsorgung angeführt, jedoch nicht näher konkretisiert.

(Planungs-)Instrumente

Die Mehrzahl der befragten Kommunen gibt an, dass sie vor allem die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung, d. h. den FNP und den Bebauungsplan (B-Plan) zur Steuerung der Siedlungsentwicklung nutzt. Im Fall von Hille wird aktuell versucht, die Baulandmobilisierung und -entwicklung anzustoßen, in dem das Planungsrecht an Stellen aus dem FNP zurückgenommen werden soll, wo seit vielen Jahren keine Entwicklung stattgefunden hat. Idee ist es, aufgrund der daraus resultierenden sinkenden Bodenpreise Eigentümer*innen zum Verkauf bzw. Bau der Grundstücke zu bewegen. Ein entsprechendes Vorgehen wurde von keiner anderen Kommune angeführt und muss als Sonderfall gewertet werden. Neben B-Plänen kommen Entwicklungen nach § 34 BauGB zum Tragen sowie Entwicklungen, die im beschleunigten Verfahren nach § 13a/b BauGB realisiert werden. Darüber hinaus wird an geeigneten Stellen die Außenbereichssatzung genutzt, um auf freien Grundstücken oder Grundstücksteilen im Außenbereich weitere Wohnhäuser oder kleine Gewerbebauten – dem Bauwilligen entgegenkommend – zu ermöglichen.

Es zeigt sich, dass viele der Kommunen mittlerweile eine Bauverpflichtung bzw. ein Baugebot beim Verkauf von Grundstücken vertraglich festlegen. Zudem wird bei der Vergabe der Grundstücke auf sogenannte Einheimischen-Modelle zurückgegriffen, um die Käufer*innen/Bewerber*innen nach vorgegebenen Kriterien auszuwählen.

Viele der Kommunen verfügen über ein Baulücken- und/oder ein Leerstandskataster. Es zeigt sich, dass in der Region Deggendorf der Vital-Check der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung (ALE) von vielen Kommunen genutzt wurde, um ein entsprechendes Kataster aufzubauen. Eine kontinuierliche Fortschreibung erfolgt in der Regel jedoch nicht. Als ein zentraler Grund für den Aufbau eines entsprechenden Katasters wird die (erhöhte) Begründungspflicht der Kommunen gegenüber der Landes- und Regionalplanung bei der Ausweisung von Bauland angeführt. Laut den Interviewten wird seit mehreren Jahren verstärkt kontrolliert, ob bestehende kommunale Innenentwicklungspotenziale bereits entwickelt wurden oder nicht. Dies wird nicht nur von den Kommunen der Region Deggendorf angeführt, sondern wurde von allen Fallstudienregionen bestätigt.

Insbesondere bei dem Versuch unbebaute Grundstücke oder Baulücken zu mobilisieren, greift die Gemeinde auf die Ansprache der Eigentümer*innen zurück. Weiterführende formelle Instrumente wie die Enteignung werden als nicht praxistauglich angesehen und daher nicht angewendet.

Interkommunale Kooperationen finden fast ausschließlich im Bereich Gewerbe in Form von interkommunalen Gewerbegebieten statt. Die interkommunale Entwicklung von Wohngebieten findet faktisch nicht statt. Als Hinderungsgründe werden unter anderem unterschiedliche Entwicklungsvorstellungen, Konkurrenzdenken und ungeeignete Siedlungsstrukturen genannt.

3.2.3.2 Projektentwickler

Die befragten Projektentwickler sind weiterhin auf den Neubau spezialisiert. Einzelne Neubauten sind die Ausnahme. In der Regel handelt es sich um Neubaugebiete mit mehreren Gebäuden. Gleichwohl der Neubau noch immer eine zentrale Rolle bei den Projektentwicklern spielt, zeigt sich, dass in den letzten Jahren aufgrund fehlender Entwicklungsflächen, insbesondere für Einfamilienhaus-Neubaugebiete, ein stärkerer Fokus auf den Umbau und die Sanierung von Bestandsimmobilien gesetzt wird. Ebenfalls an Bedeutung gewonnen hat die Innenentwicklung und Nachverdichtung. Als hinderlich wird dabei jedoch der hohe Kostenaufwand beschrieben, der solche Baumaßnahmen bislang wenig attraktiv macht.

Bei der Art der Gebäude liegt der Fokus bislang weiterhin auf dem Einfamilienhaus. Obwohl die Mehrfamilienhaus-Bautätigkeit in den letzten Jahren – unter anderem aufgrund von fehlenden Entwicklungsflächen für Einfamilienhäuser – zugenommen hat, dominiert die Einfamilienhaus-Bautätigkeit noch immer das Baugeschehen und ist maßgeblicher Teil des Portfolios der Projektentwickler.

Ausschlaggebend für die Art der Bautätigkeit ist die Umsatzrendite, die erzielt werden kann. Des Weiteren orientieren sich die Projektentwickler an der Nachfrage und der möglichen Vermarktbarkeit der Grundstücke und Immobilien. Förderprogramme werden als wichtige Einflussgröße bei der Entwicklung von Baugebieten gesehen. Laut den Projektentwicklern können entsprechende Förderprogramme vor allem auf Seiten der Haushalte über Realisierung bzw. Nicht-Realisierung der Eigentumsbildung entscheiden.

3.2.3.3 Interviews mit Haushalten in Einfamilienhausgebieten

Anlass / Gründe für Umzug

Bei den befragten Haushalten handelt es sich mehrheitlich um junge Familien. Anlass für den Umzug in ein Einfamilienhaus ist vielfach die Partnerschaft (Zusammenziehen) oder die Familiengründung (Haushaltsvergrößerung) und der damit verbundene Wunsch nach einer der Lebensphase entsprechenden Wohnsituation. Ältere Haushalte, bei denen die Kinder bereits ausgezogen sind, nutzen den Umzug ins neue Einfamilienhaus um sich zu verkleinern. Ein weiterer Grund ist die Selbstverwirklichung durch den Bau eines Einfamilienhauses.

Die Ergebnisse zu den Umzugsgründen werden durch repräsentative Wanderungsmotivstudien aus anderen Regionen bestätigt. Insbesondere Familien mit Kindern, aber auch Paare ohne Kinder, präferieren einen Wohnstandort im suburbanen und ländlichen Raum, um (familiengerechten) Wohnraum zu finden und Wohneigentum bilden zu können. Die Fortzugsgründe aus (Groß-)Städten liegen häufig in den zu hohen Preisen und dem schlechten Preis-Leistungsverhältnis vor Ort. Zusätzlich wird angeben, dass im städtischen Raum kein passendes Objekt gefunden werden konnte (Bölting et al., 2019; Stadt Dortmund, Amt für Wohnen, 2020; Stadt Wolfsburg - Referat Strategische Planung, Stadtentwicklung, Statistik, 2018).

In Abgrenzung dazu suchen Singles und jüngere Menschen eher die Urbanität und bleiben deswegen häufiger in Städten wohnen bzw. ziehen dort hin (Peter et al., 2022; Scheiner et al., 2013; Stadt Dortmund, Amt für Wohnen, 2020). Aber auch persönliche Gründe sowie die bisherige wohnbiographische Prägung und Wohnsozialisierung beeinflussen die Wanderungsentscheidungen (Peter et al., 2022; Scheiner et al., 2013).

Suchräume

Die Suchräume der befragten Haushalte sind mehrheitlich stark lokal determiniert. Gründe für die lokalen Suchräume sind bestehende soziale Netzwerke wie Freunde oder die Familie

(Eltern). Vor allem vor dem Hintergrund geplanter oder vorhandener Kinder spielt die Nähe zu den (Schwieger-)Eltern bei der Abgrenzung der Suchräume eine zentrale Rolle. Die Nähe zum Arbeitsplatz stellt ebenfalls einen wichtigen Faktor bezüglich der selbst gesteckten Suchräume dar. Es zeigt sich, dass die Suchräume im Vergleich zu den Großstadtregionen regional weniger stark ausgeprägt sind.

Bezüglich der identifizierten Suchräume kommen vorliegende Wanderungsmotivstudien zu ähnlichen Ergebnissen. So zeigt sich, dass Nahwanderungen stark präferiert werden und die Suchräume der Haushalte einen lokalen Fokus haben (Siedentop et al., 2014). Insbesondere Suchende, die bereits ländlich wohnen, möchten dies ebenfalls auch in Zukunft (Oberst & Voigtländer, 2021).

Gemeindliche Standortfaktoren und Standortfaktoren des Wohnumfelds

Wichtige Standortfaktoren für die Auswahl einer Gemeinde als Wohnort sind die Nähe zu den (Schwieger-)Eltern, die Nähe zu den Arbeitsplätzen, die Nähe zur Autobahn sowie die Nähe zur nächsten größeren Stadt.

Bei der Entscheidung für ein konkretes Neubaugebiet sind von besonderer Bedeutung die sozialen Kontakte, das kinderfreundliche (Wohn-)Umfeld sowie das mit einer hohen Lebensqualität verbundene eher ländlich geprägte Wohnen. Hinzu kommt ein gutes Infrastrukturangebot, das eine Versorgung auch zu Fuß zulässt, gleichwohl dies nicht prioritär ist. Darüber hinaus spielt die Art oder der Zuschnitt des Neubaugebietes eine eher untergeordnete Rolle im Entscheidungsprozess.

Vorliegende Wanderungsmotivstudien heben als wichtigen gemeindlichen Standortfaktor ebenfalls die Pkw-Anbindung ans nächste (Ober-)Zentrum hervor. Abstriche werden jedoch in Kauf genommen, wenn es darum geht, den Wunsch nach Wohneigentum (im Umland) zu realisieren. Neben den Erreichbarkeiten wird zudem eine familienfreundliche Infrastruktur wertgeschätzt. Hierzu zählen Kindergärten, unterschiedliche Bildungseinrichtungen und Einkaufsmöglichkeiten im Umfeld (Bölting et al., 2019; Oberst & Voigtländer, 2021; Stadt Dortmund, Amt für Wohnen, 2020). Die naturräumlichen Gegebenheiten und die damit verbundene Ruhe im suburbanen Raum werden ebenfalls betont. Das „Wohnen im Grünen“ reizt vor allem Haushalte, die zuvor städtisch gewohnt haben (Stadt Dortmund, Amt für Wohnen, 2020).

Ausstattungsmerkmale des Grundstücks und des Gebäudes

Bei der Entscheidung für ein konkretes Grundstück sind insbesondere die Grundstücksgröße und der damit verbundene Abstand zum Nachbarn (Ruhe), der Grundstückszuschnitt, die Lage (Eck- oder Endgrundstück) und teilweise spezifische weitere Merkmale (z. B. Waldbestand) von herausragender Bedeutung. Hervorgehoben wird die Möglichkeit, die Freizeit im Garten oder auf der Terrasse zu verbringen.

In Bezug auf das Gebäude wird im Wesentlichen auf die dem aktuellen bzw. in Bezug auf zukünftige Kinder geplanten Lebensumstand geeignete Wohnfläche bzw. Anzahl an Räumen verwiesen. Aufteilung und Raumzuschnitte variieren nach subjektiven Vorlieben. Generell lässt sich eine gewisse Tendenz Richtung größerer Räume feststellen. Helle Räume werden als ein weiteres wichtiges Kriterium des Gebäudes genannt. Ältere Haushalte stellen verstärkt die Praktikabilität des Gebäudes in den Vordergrund, um das Haus auch im höheren Alter adäquat nutzen zu können (z. B. Bungalow mit nur einer Etage). Bei finanziellen Einschränkungen wird entweder bei der Grundstücksgröße oder Wohnfläche sowie bei Ausstattungsmerkmalen des Gebäudes (z. B. zweite Dusche, Kamin) gespart. Die Eigentumsbildung wird insgesamt nicht in Frage gestellt.

Laut vorliegender Wanderungsmotivstudien hat der Objekttyp für die Wahl des Gebäudetyps eine hohe Wichtigkeit im Entscheidungsprozess. Besonders Ein- und Zweifamilienhäuser werden von Familien mit Kindern bevorzugt. Eigentümer*innen, die im ländlichen Raum wohnen, präferieren zudem das freistehende Einfamilienhaus. Wichtig sind außerdem die Wohnfläche und die Zimmeranzahl. Eine Tendenz zu großen Räumen bzw. zu einer großen Wohnfläche im Allgemeinen findet man bei den Eigentümer*innen, die im ländlichen Raum wohnen. Diese bevorzugen zudem mehr Wohnfläche, während Haushalte im städtischen Raum eher eine geringere Quadratmeterzahl nachfragen (Oberst & Voigtländer, 2021). Insgesamt werden die Ergebnisse bezüglich der relevanten Standortfaktoren in der Literatur bestätigt.

Vorherige Wohnsituation

Die Mehrheit der befragten Haushalte hat zuvor in einer Mietwohnung gelebt. Im Vergleich zum neuen Einfamilienhaus lag diese Wohnung tendenziell in einer zentraleren Lage. Insgesamt fällt die Wohnfläche in der vorherigen Wohnsituation (teilweise deutlich) kleiner aus. Die Haushalte heben die der Lebensphase entsprechenden Angebote hervor. So wird unter anderem auf das kulturelle Angebot in den zentraleren Lagen verwiesen, welches nach dem Umzug geringer und weniger divers ausfällt.

Gründe für das Einfamilienhaus

Gründe für ein Einfamilienhaus lassen sich insgesamt mit der wohnbiografischen Prägung der Haushalte (in Einfamilienhäusern aufgewachsen, Kindern gleiche Kindheit ermöglichen) und dem Wunsch nach Ruhe und Selbstverwirklichung zusammenfassen. Teilweise ist der Umzug zudem mit einer räumlichen Ausweichstrategie vor hohen Preisen verbunden. Ist die Eigentumsbildung im Wunschort aufgrund hoher Bodenpreise nicht realisierbar, werden auch in den ländlicheren Räumen Nachbargemeinden in den Suchraum aufgenommen.

Gründe gegen den Erwerb einer Bestandsimmobilie

Für viele der befragten Haushalte wäre ein Umzug in eine Bestandsimmobilie eine denkbare Alternative gewesen. Gründe dafür, dass ein Einfamilienhaus schließlich neu gebaut wurde, lassen sich insbesondere mit dem bei älteren Bestandsimmobilien verbundenen Aufwand für Sanierung bzw. Modernisierung (z. B. Fenster, Dach, Heizung), den hohen Kosten für Kauf und Baumaßnahmen sowie die geringere Flexibilität in der Umsetzung der eigenen Wohnwünsche zusammenfassen. Hinzu kommt, dass aufgrund der lokalen Suchräume und der in den ländlichen Räumen weniger dynamischen Boden- und Wohnungsmärkte eine eher geringe Anzahl an Bestandsimmobilien auf dem Markt ist. Die Wahrscheinlichkeit, dass entsprechende Bestandsimmobilien den eigenen Wohnvorstellungen entsprechen, ist damit geringer als in den Großstadtregionen.

3.2.3.4 Geschlechtersoziologische Perspektive auf Wohnentscheidungen

Um die oben dargestellten Beweggründe für den Bau eines Einfamilienhauses tiefgreifender zu verstehen, können geschlechtersoziologische Analysen helfen. Eine soziologisch-qualitative Methodologie geht dabei davon aus, dass in den Aussagen der interviewten Personen nicht nur objektive Wahrheiten und individuelle Wünsche genannt werden, sondern sich darin auch Narrative über gesellschaftliche Ideale des Wohnens einschreiben und durch Analysen sichtbar machen lassen. Entsprechend ist es methodologisch lohnenswert, das bereits erhobene Interviewmaterial mit den Haushalten in Einfamilienhäusern mit einer geschlechtersoziologischen Analysebrille zu (re-)analysieren. Mit einer geschlechtersoziologischen Perspektive wurden folgende Fragen an das bereits erhobene Interviewmaterial gestellt:

- Welche ‚unsichtbaren'/vergeschlechtlichten Voraussetzungen, gesellschaftlichen Werte und Normen liegen den Wohnpräferenzen und Wohnentscheidungen zu Grunde?
- Welche vergeschlechtlichten Wohnpräferenzen lassen sich erkennen?

Viele der Interviewten vermitteln in ihren Erzählungen den Eindruck, dass sowohl der Bau als auch das Wohnen im Einfamilienhaus im Allgemeinen ein Erfolg war und ist, welcher durch mehrere ‚glückliche Zufälle' bedingt wurde. Gleichzeitig lassen sich aus den Interviewmaterialien aber ebenfalls zahlreiche konkrete Voraussetzungen herausarbeiten, die weniger als ‚Glück', sondern vielmehr als Ressourcen und Privilegien verstanden werden können. Mit dem Soziologen Pierre Bourdieu gesprochen, lassen sich diese Voraussetzungen als verschiedene Kapitalformen benennen, über die auch die interviewten Personen verfügen, um einen Einfamilienhaus-Neubau realisieren zu können. Neben a) finanziellem Kapital braucht es ebenfalls b) zeitliches c) soziales d) technisches und e) körperliches Kapital (Bourdieu, 2002).

Als a) finanzielles Kapital reicht in der Regel das Einkommen/Vermögen von einer Person nicht aus, um den Hausbau und gleichzeitig die Lebenshaltungskosten für Erwachsene und ggf. Kinder zu stemmen. Das Einfamilienhaus wird damit auf ökonomischer Ebene bereits zu einem ‚Paarprojekt', auch wenn dabei verschiedene Konstellationen möglich sind (z. B. Geld des Mannes fließt in Baumaterialien und Geld der Frau in Lebensmittel und Kindererziehung). Hinzu kommt, dass Paare neben der Erwerbs- und reproduktiven Arbeit (Kinderbetreuung, Care-Work etc.) – abseits der finanziellen Ressourcen – oftmals über die erforderlichen b) zeitlichen Kapazitäten verfügen, um überhaupt ein attraktives Grundstück und eine vertrauensvolle Baufirma zu suchen und die teils notwendigen Eigenleistungen auf der Baustelle zu erbringen.

Unterstützung bei all diesen Schritten erhalten die Paare oftmals von ihren c) sozialen Netzwerken, die eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Realisierung und auch die Wohnstandortentscheidung beim Einfamilienhaus haben. In der Nähe ansässige Familienangehörige und Freundinnen, Freunde oder Bekannte, die nicht selten ebenfalls in einem Einfamilienhaus mit ihrer Familie wohnen, schicken dem Paar beispielsweise passende Angebote zu oder bieten ihnen sogar Baugrundstücke zum Verkauf an, teilen ihr Wissen über Finanzierungsmöglichkeiten, empfehlen Baufirmen und helfen bei dem Bau selber mit. Hierbei ist eine starke Geschlechterkomponente im Interviewmaterial zu erkennen, da es vor allem die Frauen der Haushalte sind, die mit anderen Müttern oder der eigenen (Schwieger-)Mutter ein Fürsorgenetzwerk bilden, um die Kinderbetreuung und Versorgung der Familie sicherzustellen.

Hinsichtlich des Hausbaus sind die Frauen vor allem auf planerischer Ebene involviert, während ihre Männer körperliche Arbeiten auf der Baustelle leisten, u. a. um Baukosten durch Eigenleistungen zu reduzieren. Der Mann wird dabei von anderen Männern wie dem (Schwieger-)Vater, Bruder, Freund oder bekannten Handwerkern unterstützt, die über entsprechendes d) technisches Wissen verfügen, welches auf der Baustelle von Nöten ist. Neben dem technischen Wissen ist zudem die e) körperliche Gesundheit unabdingbar, sowohl bei den Männern, als auch bei den Frauen, um den (geschlechtsspezifischen) Aufgaben nachzukommen und damit den Bau des Einfamilienhauses zu ermöglichen.

Die fünf (exemplarischen) Bedingungen zeigen, dass der Bau eines Einfamilienhauses weniger zufällig zu Stande kommt und vor allem mit der körperlichen Verfasstheit, wichtigen sozialen Netzwerken, technischen Fähigkeiten sowie hohen finanziellen Ressourcen verknüpft ist. Somit ist der Bau eines Einfamilienhauses an teils unbenannte Vorbedingungen, auch Privilegien geknüpft, die nicht allen Haushalten gleichermaßen zur Verfügung stehen.

Ergänzen lässt sich zudem die Beobachtung, dass es sich bei den interviewten Haushalten ausschließlich um heterosexuelle Paarbeziehungen bzw. Ehen handelt, die zumeist recht

bürgerliche Werte vertreten und wiederum in soziale Netzwerke eingebunden sind, die sich als heteronormativ und bürgerlich beschreiben lassen. Gemeint ist damit, dass die Befragten zum Großteil die Familienideale von Ehe, Hetero-Kleinfamilie mit Kindern als Normalität leben und damit verbunden privates Wohneigentum mit möglichst viel Privatsphäre anstreben. Legitimiert wird dieser Wunsch in den Interviews vor allem über die Fürsorge gegenüber den eigenen Kindern, die mit hohem Wohnkomfort (jeweils eigenes Kinderzimmer und Garten) und finanzieller Sicherheit durch das spätere Erbe aufwachsen sollen. Diese Ansprüche lassen sich aus soziologischer Perspektive als gesellschaftlich normative Wertvorstellungen hinsichtlich einer ‚guten' Kindheit und einem ‚guten' Familienleben interpretieren, um die zu erreichen der Neubau eines Einfamilienhauses als einzig vernünftige und gute Option, trotz Kompromisse und Risiken, gesehen wird.

Zusammenfassend kann durch die geschlechtersoziologische Re-Analyse der Haushaltsinterviews der Blick dafür geschärft werden, dass es bei weitem nicht alle Familien sind, für die der Neubau eines Einfamilienhauses in Frage kommt. Weder sehr geringverdienende Paare, noch queere Familien, alleinerziehende Elternteile oder Personen mit körperlicher Behinderung finden sich in dem Sample der Haushaltsinterviews wieder. Hingegen spiegeln sich in den realisierten Einfamilienhaus-Neubauprojekten spezifische Familienideale und Wohnvorstellungen wider, die sich wiederum in den Neubaugebieten materialisieren und dadurch vor allem homogenen Bevölkerungsgruppen einen attraktiven Wohnraum bieten, die über entsprechende Ressourcen verfügen und sich mit den genannten Lebensstilen identifizieren. Der Wunsch nach einem ‚eigenen Einfamilienhaus' ist also eng verbunden mit Vorstellungen über Familienleben und einer ‚guten' Kindheit im Eigenheim, welche es möglicherweise stärker zu hinterfragen gilt, um neue ökologischere Formen des Wohnens zu entwickeln.

3.2.3.5 Interviews mit Haushalten in Mehrfamilienhäusern

Vergleichend zu den Einfamilienhaus-Neubauten stellt sich die Frage, für wen und wieso Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, die tendenziell flächen- und ressourcensparender sind, attraktiv sind. Im Folgenden werden hierzu die Interviewergebnisse mit Haushalten aus Eigentumswohnungen in Mehrfamilienhäusern dargestellt (aufgrund der besseren Vergleichbarkeit werden die Interviews mit Haushalten in Mietwohnungen ausgeklammert).

Anlass / Gründe für Umzug

Bei den befragten Mehrfamilienhaus-Haushalten handelt es sich mehrheitlich um kinderlose Haushalte (mit nur einer Ausnahme), darunter sowohl alleinstehende Männer, als auch viele heterosexuelle Paare unterschiedlichen Alters. Als Anlass für den Kauf und Umzug in eine Eigentumswohnung wurden vor allem zwei Motive genannt: die älteren Paare und ein alleinstehender Mann konnten aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen die Arbeit am vorherigen Einfamilienhaus körperlich und/oder finanziell nicht mehr leisten und haben nach einem wenig-arbeitsintensiven und zugleich gepflegtem, qualitativ hochwertigen Wohnraum gesucht. Für viele der befragten jüngeren Paare und jüngeren alleinstehenden Personen ist die Eigentumswohnung die erste Wohnung nach dem Auszug bei den Eltern. Der Auszug von Zuhause in eine eigene Wohnung „wurde mal Zeit" und kann als erster Schritt in das eigenständige Erwachsenenleben gedeutet werden. Zwei jüngere Paare haben vorher bereits zusammen in einer Mietwohnung gelebt und „hatten schon länger den Wunsch, mal was Eigenes zu haben". Bei fast allen Befragten war der konkrete Zeitpunkt und Anlass für den Umzug, dass sie ein passendes und attraktives Angebot (endlich oder spontan) gefunden und diese Gelegenheit ergriffen haben. Niemand von ihnen hatte akuten Zeitdruck (wie Schwangerschaft

oder Kündigung der Mietwohnung o. ä.), sondern es war vor allem der Wunsch/Plan zeitnah in Eigentum zu investieren und damit perspektivisch die Wohnsituation zu verändern.

Die konkrete Entscheidung für eine Eigentumswohnung in einem Mehrfamilienhaus-Neubau wird von vielen Interviewten als „Zufall" beschrieben, da sie durch Empfehlungen, Besichtigung von Neubaugebieten oder Internetrecherche eher zufällig auf die Wohnungen gestoßen sind, ohne dies ausschließlich oder explizit als Wohnoption mitgedacht zu haben.

Gründe für eine Eigentumswohnung

Die befragten Haushalte haben sich vor allem aufgrund von ökonomischen Motiven für eine Eigentumswohnung entschieden, da sie diese als eine finanziell attraktive Investition, passend zu ihrer Lebenslage empfinden. Die Haushalte haben sich dabei explizit für eine Wohnung entschieden, da diese Wohnform im Vergleich zum Haus beim Bau sowie in der Pflege von Grundstück, Gebäude und Garten weniger arbeitsintensiv und finanziell günstiger ausfällt. Einige der alleinstehenden Befragten verfügen (noch) nicht über ausreichendes Kapital für den Kauf eines Hauses. Paare wiederum möchten sich nicht zu stark verschulden, sei es, um nicht lange an einen Bankkredit gebunden zu sein oder auch, um die (noch frische) Partnerschaft nicht zu belasten. Des Weiteren zeigt sich im Vergleich zu Haushalten in Einfamilienhäusern eine leichte Verschiebung der Prioritäten bei Haushalten in Mehrfamilienhäusern. Letztere möchten mehr Zeit und Geld für Freizeitgestaltung, Hobbys und Reisen zur Verfügung haben und legen (noch) keinen oder weniger Fokus auf Wohnen und Familie. Selbstverwirklichung, Freiheit und die Idee eines kindgerechten Wohnens spielen für diese Haushalte eine weniger bedeutende Rolle im Vergleich zu jungen Familien, die sich für den Bau eines Einfamilienhauses entschieden haben.

Gründe gegen eine Mietwohnung

Die Eigentumsbildung ist bei allen Befragten ein Hauptmotiv für den Kauf einer Eigentumswohnung. Obwohl einige Haushalte Risiken und neue Abhängigkeiten in der Verschuldung für Wohneigentum sehen, steht doch die Mehrheit der Haushalte prinzipiell hinter der Investition in privates Wohneigentum. Viele betonen, dass vergleichbare Mietwohnungen in der Region sehr teuer sind und empfinden die Mietzahlungen als „verlorenes Geld", wohingegen die Abzahlung von Krediten als kluge Investition „in die eigene Tasche" gedeutet wird. Mit dieser (ersten eigenen) Investition wird einerseits darauf spekuliert, zukünftig in weiteres Privateigentum, wie ein Einfamilienhaus, zu investieren und die Eigentumswohnung ohne Verluste weiterzuverkaufen oder zu vermieten. Andererseits gilt das Wohneigentum als finanzielle Vorsorge für sich selbst im Alter oder auch in Form eines Erbes für die eigenen Kinder. Außerdem betrachten viele die Eigentumswohnung als Chance, sich von Vermietern zu lösen, die mitunter willkürlich handeln. Die Eigentumswohnung wird als Wohnsituation betrachtet, aus der heraus die weitere Zukunfts- und Hausplanung in Ruhe erfolgen können.

Gründe gegen ein Einfamilienhaus

Die Interviewten lehnen die Wohnform des Einfamilienhauses in Eigentum keineswegs prinzipiell oder aus idealistischen Gründen ab, sondern haben bereits in der Vergangenheit in einem solchen gelebt oder streben das Einfamilienhaus (Neubau oder Bestandskauf) zukünftig noch an. Es sind entsprechend eher bereits genannte temporäre und pragmatische Gründe, warum das Einfamilienhaus nicht mehr oder noch nicht realisiert wurde (siehe Kapitel 3.2.3.4).

Suchräume

Vergleichbar mit den Einfamilienhaus-Haushaltsinterviews sind auch die Suchräume der befragten Mehrfamilienhaus-Haushalte mehrheitlich stark lokal determiniert. Gründe für die lokalen Suchräume sind insbesondere familiäre Netzwerke, als auch eine generelle emotionale

und soziale Verbundenheit zur „Heimat“. Insbesondere bei den männlichen Befragten spielt eine Anbindung an Vereine (Fußball, Feuerwehr, Golf) oder ehrenamtliche Lokalpolitik eine wichtige Rolle. Die Nähe zum Arbeitsplatz wird bei den noch berufstätigen Befragten ebenfalls als relevantes Kriterium für den Wohnstandort genannt, obwohl viele der Befragten zunehmend im Homeoffice arbeiten und faktisch sehr selten ins Büro fahren müssen (max. einmal pro Woche). Freundschaften werden zwar vereinzelt als relevant genannt, allerdings als weniger zentral für die Wohnstandortwahl angesehen. Die Mobilität mit dem eigenen Auto wird als praktikable Lösung dargestellt, um Freundschaften auch über größere Distanzen aufrechtzuerhalten und zu pflegen.

Gemeindliche Standortfaktoren und Standortfaktoren des Wohnumfeldes

Als weitere Faktoren für den Standort des Mehrfamilienhauses werden weiterhin eine gute Infrastruktur hinsichtlich des öffentlichen Nahverkehrs und der Daseinsvorsorge, als auch die Nähe zu Freizeitmöglichkeiten wie Naherholungsgebiete (z. B. Erreichbarkeit mit dem Fahrrad) genannt. Absolute Ruhe und ländliche Idylle stellen hingegen keine herausragenden Auswahlkriterien dar, da die bezogenen Gebäude teils an stark befahrenen Straßen in (sehr) unbegrünten Neubaugebieten stehen.

Als eher ‚unsichtbares‘ Auswahlkriterium lässt sich die Lage der Gemeinde in Ost- oder Westdeutschland herausarbeiten. Trotz der geographischen Nähe einer Fallgemeinde zu einem ostdeutschen Bundesland und deutlich geringerer Grundstücks- und Wohnungspreise kommt für viele der Befragten ein Umzug „über die Grenze“ nicht in Frage. Dies wurde teils schwammig mit einer „anderen Mentalität“ der Ostdeutschen oder konkreter mit einer schlechteren Infrastruktur oder einem insgesamt unattraktiveren Wohnbestand begründet.

Ausstattungsmerkmale der Wohnung, des Grundstücks und des Gebäudes

Für das spezifische Mehrfamilienhaus wurde sich vor allem aufgrund von Ausstattungsmerkmalen innerhalb des Hauses und der Wohnung entschieden. Die Lage und Merkmale der Grundstücke, auf denen das Mehrfamilienhaus steht, waren hingegen deutlich weniger relevant als bei den Einfamilienhaus-Haushalten, die ein spezifisches Baugrundstück gesucht haben. Bei der Wahl der Mehrfamilienhaus -Wohnungen haben die befragten Haushalte hervorgehoben, dass vor allem das Preis-Leistungsverhältnis zwischen Wohnfläche, Qualität der Bausubstanz und Kaufpreis stimmen musste. Für viele waren Ausstattungsmerkmale wie Balkon oder Terrasse, ausreichend Abstellflächen und Stauräume (wie Kellerabteil, Garage oder Carport) und, für die älteren befragten Haushalte, die Barrierefreiheit im Haus und der Wohnung wichtig. Alle Interviewten betonen, dass sie von den Wohnungen angetan waren, weil sie neu und sauber, schick und hell sind. Die befragten Haushalte haben zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Wohnungen im Mehrfamilienhaus erworben, sodass sie unterschiedlich viele Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Innenarchitektur (Grundriss, Fenster etc.) und Ausstattung der Wohnung hatten. Unabhängig davon sind aber alle Befragten mit der Ausstattung ihrer Wohnungen recht zufrieden und Veränderungswünsche beziehen sich retrospektiv vor allem auf die Raumaufteilung (z. B. weniger offen (bspw. Wohnküche) zu Gunsten von mehr separaten Zimmern, um mehr Rückzugs- und Nutzungsmöglichkeiten zu haben). Ein Kritikpunkt an den Mehrfamilienhäusern, der von mehreren Haushalten benannt wurde, ist die unzureichende Parkplatz- und Garagensituation. So wird bemängelt, dass zum einen die Parkplätze relativ schmal ausfallen und zum anderen die Gesamtanzahl an Parkplätzen zu gering für die Mehrfamilienhaus-Haushalte und ggf. ihre Gäste sind. So wurde scheinbar durchschnittlich nur ein Fahrzeug pro Wohneinheit kalkuliert, während in der Realität die Haushalte oftmals zwei Autos besitzen.

Anhand dieser Thematik lassen sich zwei Aspekte aufzeigen: zum einen wird die Mobilitätsform und der Privatbesitz von mindestens einem Auto pro Haushalt keineswegs in Frage gestellt, sondern als Normalität angenommen. Es wird nur sehr vereinzelt und kurz reflektiert, dass es ein „privater Luxus" von einkommensstarken Haushalten ist, zwei Autos zuzüglich Motorrad und Fahrrädern und zwei Parkplätzen zu besitzen. Konzepte wie Car-Sharing oder Forderungen nach dem Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs kommen nicht zur Sprache. Die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr ist lediglich in Überlegungen von älteren Personen relevant, die kein Auto mehr fahren können oder bei Überlegungen für potenzielle Kinder, die sich dann selbstständig fortbewegen können, bevor sie ihr eigenes Auto besitzen. Des Weiteren wird auch der Privatbesitz sowohl vom Auto als auch von der Eigentumswohnung und Garage/Carport insgesamt nicht hinterfragt. Es wird deutlich, dass die Entscheidung der befragten Haushalte für eine Mehrfamilienhaus-Wohnung weder ökologisch noch sozial idealistisch motiviert ist. Die Befragten haben im Grunde keinen Wunsch, Flächen und Gegenstände (wie Werkzeuge, Waschmaschinen, Autos, Gärten etc.) zu teilen, um Ressourcen zu sparen und ein gemeinschaftliches Wohnen mit gegenseitiger Unterstützung zu erproben. Stattdessen sieht die Mehrheit der Befragten eher eine Einschränkung oder mindestens Anstrengung darin, sich mit den Mit-Eigentümerinnen und -eigentümern verständigen zu müssen, ein Carport, eine Park- oder Abstellfläche zu teilen oder räumlich und akustisch nah aneinander zu wohnen. Die Nähe zu Nachbarinnen und Nachbarn in dem Mehrfamilienhaus wird zwar von einigen Haushalten auch als schön und nett benannt, beschränkt sich (bisher) aber auf lockeren Small-Talk auf dem Parkplatz. Stattdessen ist die Entscheidung für eine Mehrfamilienhaus-Wohnung primär über individuellen Wohnkomfort zu finanziell attraktiven Konditionen, in der passenden geographischen Lage motiviert.

Vorherige Wohnsituation und zukünftige Wohnperspektive

Alle befragten Bewohnerinnen und Bewohner älteren Alters (über 60 Jahre alt) haben zuvor in einem Einfamilienhaus gewohnt und sind dort aufgrund von teils körperlichen Einschränkungen sowie ökonomischen Überlegungen ausgezogen. Sowohl erkrankte als auch geschiedene bzw. alleinstehende Personen hätten – um den Verfall und den voranschreitenden Wertverlust des Hauses verhindern zu wollen – vermehrt kostenpflichtige externe Hilfen bzw. Dienstleistungen in Anspruch nehmen müssen, sodass sich die Haushalte stattdessen ‚rechtzeitig' für einen Auszug und den Verkauf des Einfamilienhauses entschieden haben. Die Einnahmen aus dem Verkauf wurden wiederum für den Kauf der neuen Eigentumswohnung genutzt.

Die Wohnfläche in der Eigentumswohnung ist in der Regel geringer als im Einfamilienhaus. Die Lage der Wohnung ist vergleichbar zentral bzw. ländlich. Die Haushalte planen in der neu gekauften Wohnung „so lange es geht" zu bleiben und diese Wohnsituation nur noch wegen einschneidender Gründe, wie die eigene Pflegebedürftigkeit, zu verändern.

Die jüngeren befragten Haushalte (zwischen 24-34 Jahren alt) haben zum Großteil bis zu dem Einzug in ihre Eigentumswohnung bei ihren Eltern bzw. einem Elternteil gewohnt, teils in einer separierten Wohnung im Obergeschoss im Haus der Eltern. Zwei Paare haben vorher bereits zusammen in einer Mietwohnung gewohnt. Die Wohnfläche der Eigentumswohnung ist bei allen Haushalten größer als die Wohnfläche, die sie vorher für sich ‚alleine' zur Verfügung hatten. Im Vergleich zum Wohnort bei den Eltern liegt das Mehrfamilienhaus mitunter etwas zentraler. Bei den Haushalten, die aus einer Mietwohnung umgezogen sind, liegt die Eigentumswohnung teils (deutlich) ländlicher. Als zukünftige Wohnperspektive benennen alle jüngeren Haushalte die Option, die Eigentumswohnung wieder zu verkaufen oder zu vermieten und mit diesem finanziellen Kapital in ein Einfamilienhaus zu investieren. Für einige von ihnen steht der Neubau eines Einfamilienhauses als nächster Schritt in den kommenden fünf Jahren außer Frage, andere wägen je nach Finanzmarktlage oder zufällig passenden Immobilienangeboten die Optionen ab,

auch eine Bestandsimmobilie zu erwerben oder in ein paar Jahren das Haus der (Groß-)Eltern zu übernehmen und zu sanieren. Selbst wenn die befragten Haushalte grundsätzlich mit ihrer Wohnsituation im Mehrfamilienhaus zufrieden sind und bereits zukünftige Kinder bei der Auswahl der Wohnung mitgedacht haben, kommt – bei einer attraktiven Möglichkeit – für alle ein Umzug in ein Einfamilienhaus in Frage. Die jüngeren Haushalte sehen in der (mitgestalteten) Eigentumswohnung keine lebenslange Wohnperspektive, sondern verstehen sie eher als mittelfristige Wohnform, von der aus man in Ruhe die Realisierung des Einfamilienhauses planen kann. Sowohl für die älteren als auch für die jüngeren Haushalte zeigt sich dementsprechend, dass die Eigentumswohnung nur eine temporäre Wohnform ist, die entweder vor oder nach dem Einfamilienhaus im Eigentum in Anspruch genommen wird.

Soziales Umfeld und Stigmatisierungen der Mehrfamilienhäuser

Im Gegensatz zu der Unterstützung, die viele Haushalte bei ihrem Plan des Einfamilienhaus-Neubaus erfahren, berichten einige der Haushalte in Mehrfamilienhäusern von Unverständnis aus dem sozialen Umfeld, wieso sie in eine Wohnung in einem Mehrfamilienhaus gezogen sind. Von Familie und Freundinnen und Freunden wird teils nicht verstanden, „wieso man die Freiheit eines Einfamilienhauses für die Enge in einer Wohnung aufgibt“. Die Haushalte müssen teils Überzeugungsarbeit leisten, um ihre Beweggründe verständlich zu machen. Bei jüngeren Personen scheint dieses Unverständnis weniger stark ausgebildet zu sein, da im jungen Alter das Wohnen in einer Wohnung ‚als erster Schritt‘ verbreiteter ist und Freundinnen und Freunde ebenfalls in Miet- und Eigentumswohnungen leben.

Neben dem engeren sozialen Umfeld der Mehrfamilienhaus-Bewohnerinnen und -bewohner ist es insbesondere in einer Fallgemeinde die ‚gesamte‘ Dorfgemeinschaft, welche die Mehrfamilienhäuser kritisch kommentiert. Durch den Bau von drei dreistöckigen Wohngebäuden mit je 13 Wohneinheiten ist in einem Dorf eine Debatte darüber entfacht, dass die Gebäude das „Dorf verschandeln“ und dort ein neues „Ghetto“ entstanden ist. Diese Stigmatisierung wirkt vor allem deshalb absurd, da „Ghetto“ mit Armut, Prekarität und marginalisierten Gruppen in Verbindung steht, was in keiner Weise auf die Mehrfamilienhäuser in dem Neubaugebiet zutrifft. Denn in den Mehrfamilienhäusern sind hochpreisige Eigentumswohnungen entstanden, die sich vor allem vermögende Haushalte leisten können und aufgrund dessen keine marginalisierten Bevölkerungsgruppen Teil der Nachbarschaft sind. Fast alle befragten Haushalte in diesen Mehrfamilienhäusern nehmen auf den negativen Ruf der Mehrfamilienhäuser Bezug und stimmen teils zu, dass die Gebäude von außen nicht so schön aussehen, die Wohnungen von innen aber toll sind. In einer anderen Fallgemeinde wurden sehr viel kleinere Mehrfamilienhäuser mit nur zwei Stockwerken und jeweils vier Wohneinheiten gebaut, sodass sie von der Größe und dem äußeren Erscheinungsbild eher den umliegenden Einfamilienhäusern angepasst sind. Hier haben die Bewohnerinnen und Bewohner keinerlei kritische Nachfragen oder Stigmatisierungen ihrer Wohnform erlebt.

Fazit Mehrfamilienhäuser

Die Eigentumswohnungen in Mehrfamilienhaus-Neubauten stellen für die befragten Haushalte eine attraktive Möglichkeit dar, um in Wohneigentum investieren zu können und gleichzeitig weniger Arbeit zu haben sowie weniger langfristige Verbindlichkeiten als bei einem Einfamilienhaus einzugehen. Hinsichtlich der Wohnform wird die Mehrfamilienhaus-Wohnung vor allem als temporäre Wohnalternative zum Ideal des Einfamilienhauses genutzt und verstanden, insbesondere in Lebensphasen ohne Kinder (zwischen 24 und 34 Jahren und über 60 Jahre). Lediglich die Mehrfamilienhaus-Eigentumswohnungen im Erdgeschoss und mit Garten scheinen dem Wohnideal eines Einfamilienhauses nahzukommen und eine langfristige Wohnform auch für Haushalte mit Kindern darzustellen.

Hinsichtlich sozialer Kategorien, Familien- und Wohnideale unterscheiden sich die Mehrfamilienhaus-Haushalte von den Einfamilienhaus-Haushalten vor allem durch ihr jüngeres (oder älteres) Alter sowie den Familienstand bzw. die Kinderlosigkeit. Parallelen bestehen vor allem in Bezug auf die Vorstellung als Kleinfamilie im privaten Wohneigentum – unabhängig von Vermietern – zu leben. Eng verbunden damit sind die Wünsche nach individueller Altersvorsorge und einem privaten Wohn- und Rückzugsraum. Die Wohnform von Mehrfamilienhaus-Eigentumswohnungen führt dabei jedoch nicht dazu, dass die Wohn- und Eigentumsideale eines Einfamilienhauses grundsätzlich hinterfragt oder anders gelebt werden, sondern die Ideale und Ansprüche des Einfamilienhauses an die Wohnform im Mehrfamilienhaus angelegt werden.

3.2.4 Sekundärstatistische Auswertung (KoBaLd-Befragung)

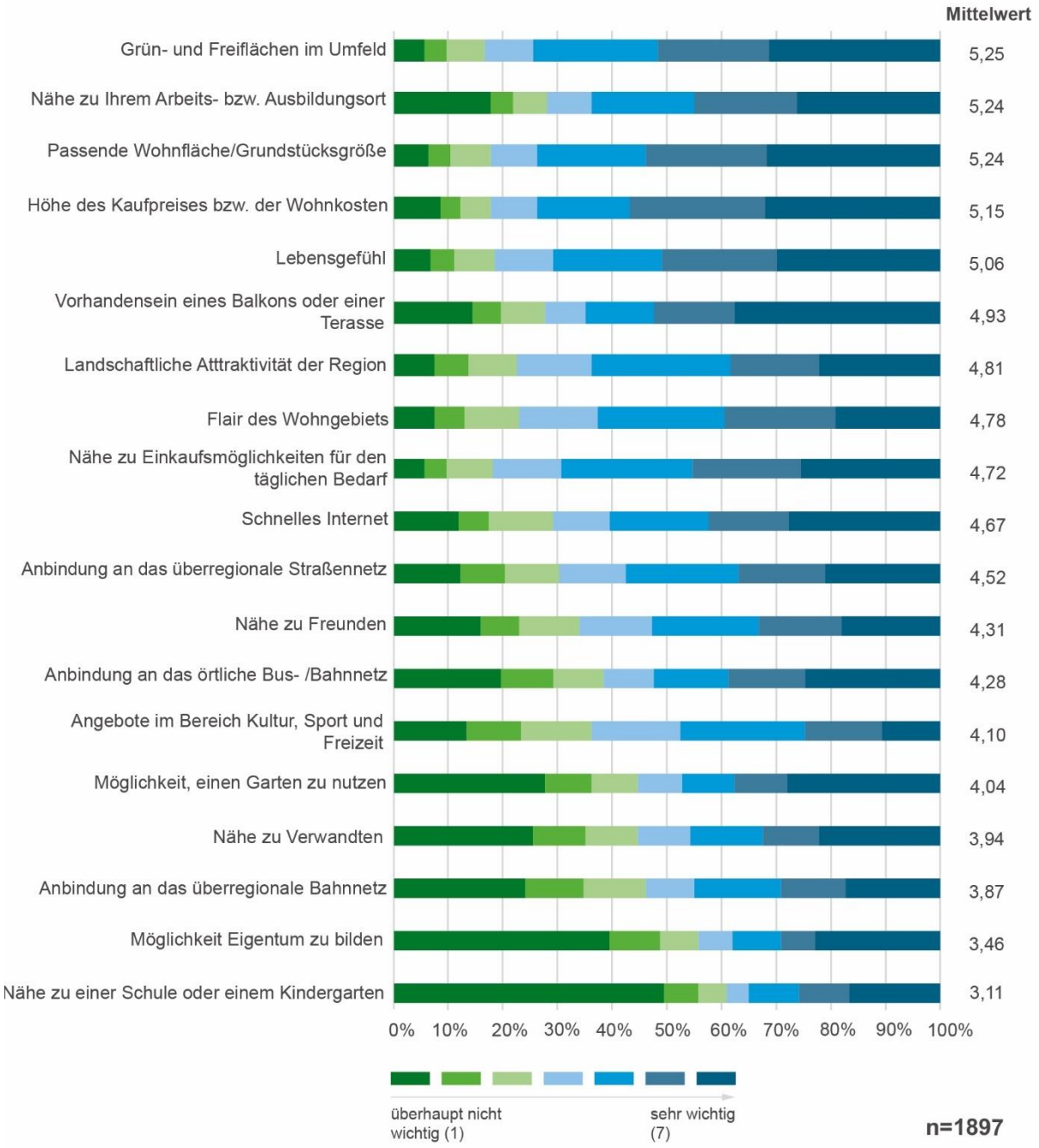
Die in den Kapiteln 3.2.3.3 bis 3.2.3.5 herausgestellten Zusammenhänge zwischen Wohnstandortentscheidung und Haushalten werden im folgenden Kapitel mit den quantitativen Ergebnissen des KoBaLd-Projekts (siehe Kapitel 2.3.4) verglichen. Neben der Darstellung zentraler Ergebnisse aus der Befragung dient dieser Schritt insbesondere dem Herausstellen von Übereinstimmungen und Unterschieden zwischen den Haushaltsinterviews und einer standardisierten, repräsentativen Befragung.

3.2.4.1 Wohnstandortkriterien

Abbildung 28 zeigt die Wichtigkeit ausgewählter Wohnstandortkriterien bei einer Wanderung. Auf einer Skala von 1 (überhaupt nicht wichtig) bis 7 (sehr wichtig) haben die Befragten angegeben, wie entscheidend das Kriterium im Entscheidungsprozess für einen spezifischen Wohnstandort war. In der Abbildung ist das Antwortverhalten der Lebensformen 1 (LF1: Haushalte ohne Kinder) und 4 (LF4: Haushalte mit Kindern) dargestellt (siehe Kapitel 2.3.4).

Der höchste durchschnittliche Mittelwert (5,25) findet sich beim Kriterium Grün- und Freiflächen im Umfeld. Die Nähe zum Arbeitsplatz bzw. Ausbildungsort und die passende Wohnfläche/Grundstücksgröße erzielen eine ähnlich hohe Wichtigkeit in der Abwägung zwischen unterschiedlichen Wohnstandorten. Die geringsten Zustimmungen erfuhren die Nähe zu einer Schule oder einem Kindergarten, die Möglichkeit Eigentum zu bilden und die Anbindung an das überregionale Bahnnetz.

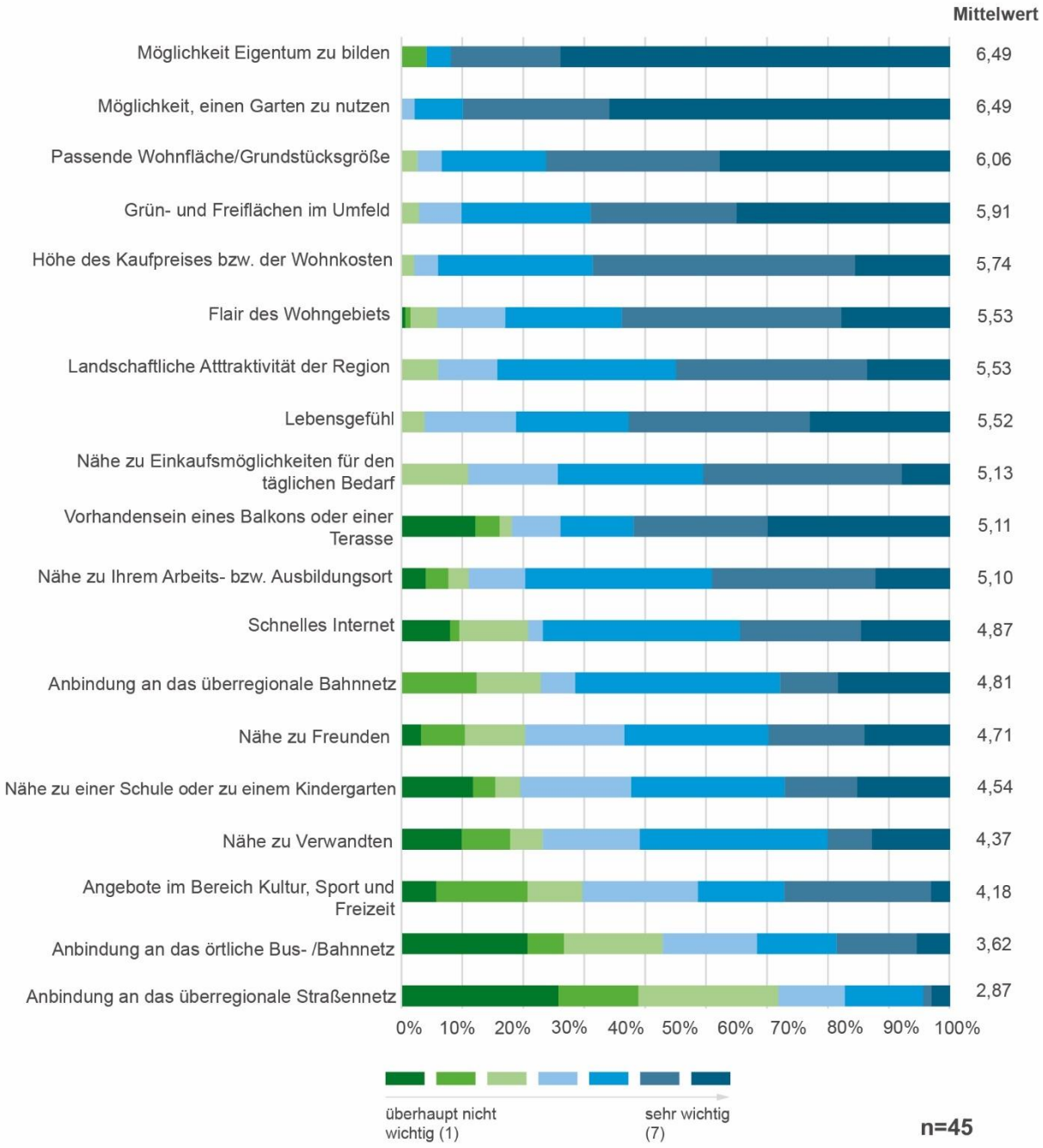
Abbildung 28: Wichtigkeit ausgewählter Wohnstandortkriterien bei Wanderungsfällen



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Auswertung basierend auf Ergebnissen der KoBaLd-Befragung.

Abbildung 29 zeigt die Zustimmung zu denselben Antwortoptionen. Betrachtet wurden jedoch nur die Befragten, die explizit angegeben haben, dass sie neugebaut haben. Hier zeigt sich ein verändertes Antwortverhalten. Während Möglichkeit Eigentum zu bilden von allen Befragten sehr niedrig bewertet wurde, gibt die Gruppe der Bauherrinnen bzw. Bauherren hier die höchste Zustimmung. Für diese Gruppe sind weiterhin ein Garten sowie eine ausreichend große Wohnfläche und/oder Grundstücksgröße von besonderer Bedeutung. Am wenigsten wichtig ist Ihnen das örtliche und regionale Netz des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Insgesamt zeigt sich, dass für Haushalte, die neugebaut haben, objektbezogene Kriterien des Gebäudes bzw. Grundstücks sowie des näheren Wohnumfeldes besonders wichtig sind.

Abbildung 29: Wichtigkeit ausgewählter Wohnstandortkriterien bei Wanderungsfällen (Neubau)



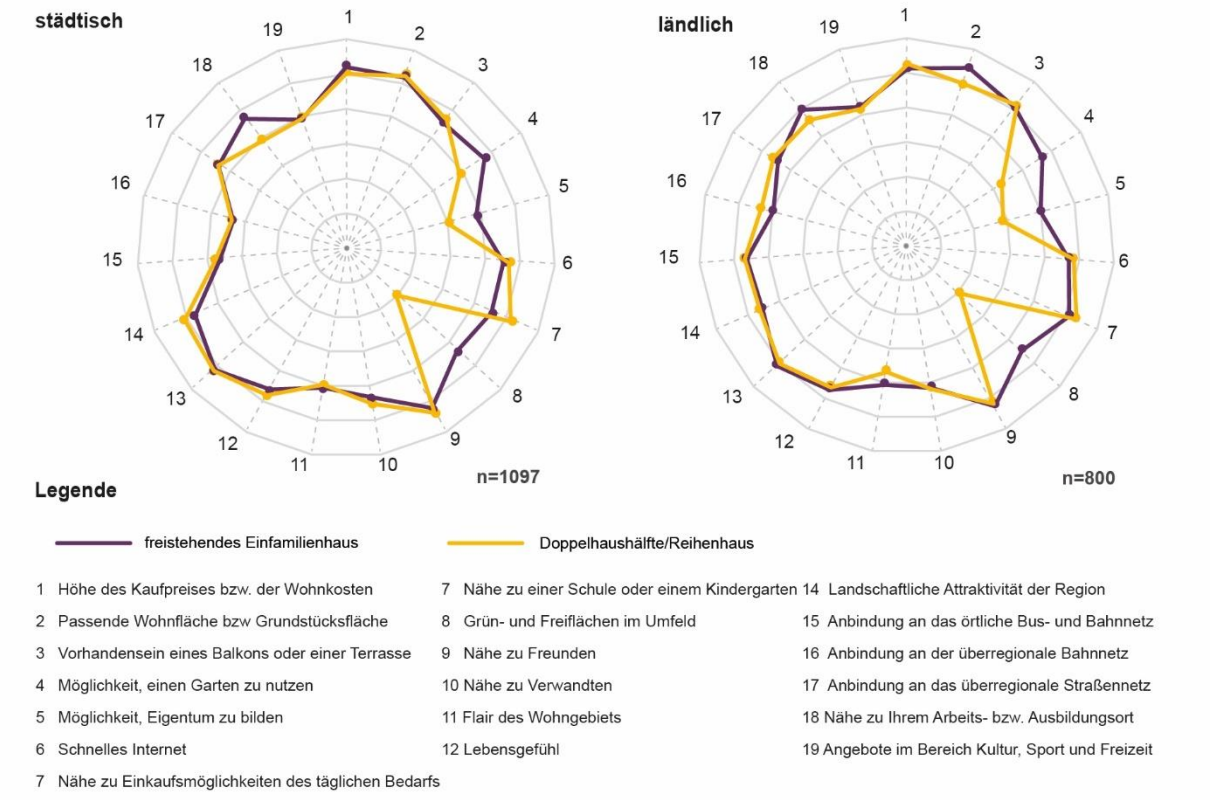
© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Auswertung basierend auf Ergebnissen der KoBaLd-Befragung.

3.2.4.2 Wohnstandortkriterien nach Lebensform und städtisch/ländlich

Betrachtet man die Wohnstandortpräferenzen nach den unterschiedlichen Lebensformen (Haushalte ohne Kinder und Haushalte mit Kindern) in ländlichen und städtischen Gemeinden zeigen sich grundsätzlich ähnliche Angaben (siehe Abbildung 30). Unterschiede zwischen den Lebensformen zeigen sich vor allem in Bezug auf das Kriterium „Nähe zu einer Schule oder zu einem Kindergarten“. Sowohl städtisch als auch ländlich wurde die Wichtigkeit dieses Kriterium von Haushalten mit Kindern als bedeutend wichtiger eingeschätzt. Andere Kriterien, die dieser Lebensform wichtiger sind als Haushalten ohne Kinder, sind die Möglichkeiten einen Garten zu

nutzen und Eigentum zu bilden. Im ländlichen Bereich ist zudem auch die Nähe zu dem Arbeits- bzw. Ausbildungsort den Haushalten mit Kindern wichtiger.

Abbildung 30: Wohnstandortkriterien nach Raumtyp und Lebensform

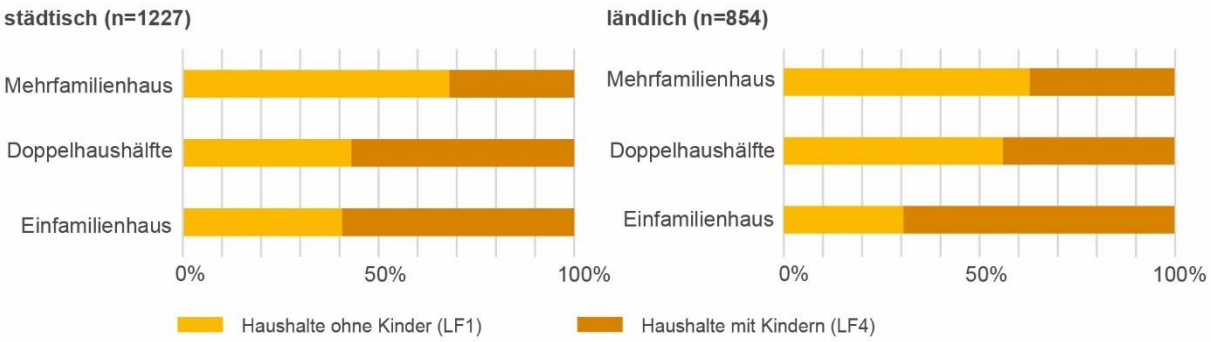


© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Auswertung basierend auf Ergebnissen der KoBaLd-Befragung.

3.2.4.3 Gebäudetyp

In Abbildung 31 wurden die Gebäudetypen der Befragten ausgewertet. Sowohl in städtischen als auch in den ländlichen Regionen zeigt sich, dass vor allem Haushalte mit Kindern in Einfamilienhäusern leben. In Doppelhaushälften zeigt sich ein geteiltes Bild. Während im städtischen Raum die Haushalte mit Kindern überwiegen, haben im ländlichen Raum mehr Haushalte ohne Kinder angegeben, in einer Doppelhaushälfte zu leben. In Mehrfamilienhäusern überwiegen in beiden Räumen die Haushalte ohne Kinder.

Abbildung 31: Gebäudetyp nach Raumtyp und Lebensform

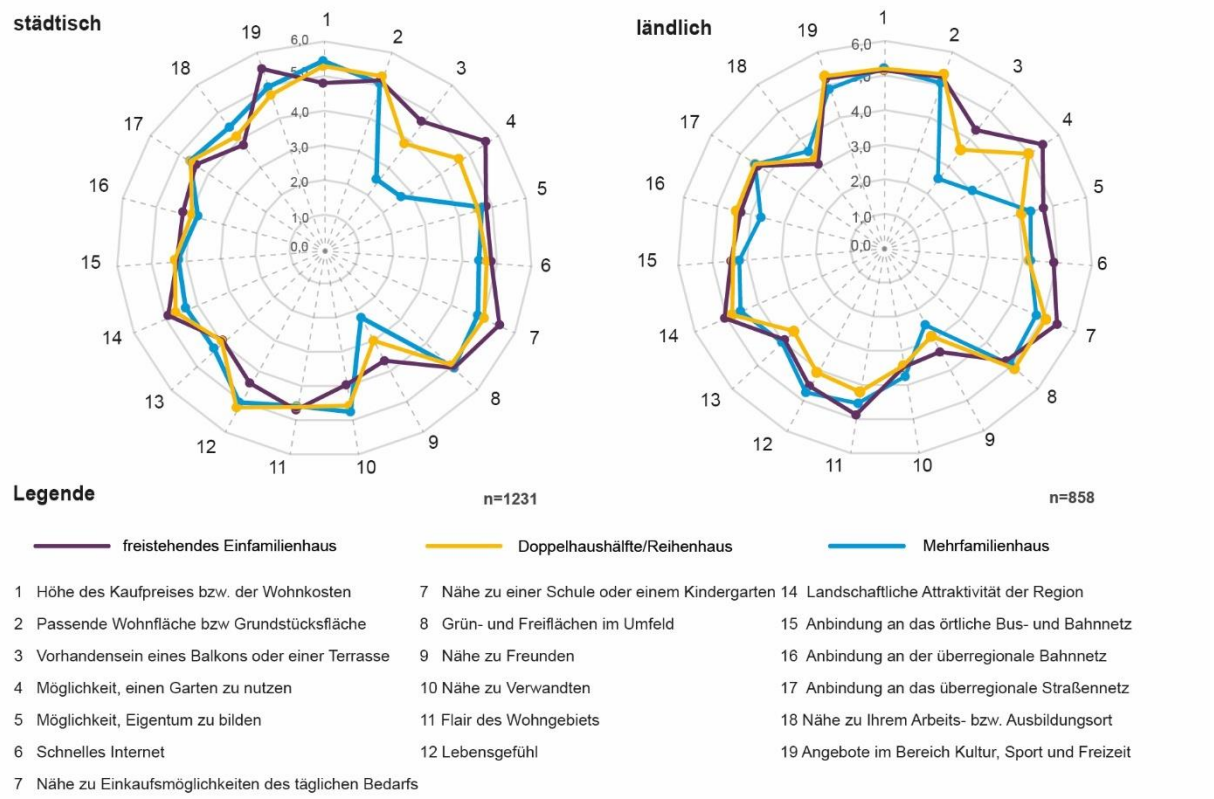


© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Darstellung basierend auf Ergebnissen der KoBaLd-Befragung

Abbildung 32 zeigt die Wohnstandortkriterien in Abhängigkeit zum Raum- und Gebäudetyp. Betrachtet wurden freistehende Einfamilienhäuser, Doppelhaushälften/Reihenhäuser und Mehrfamilienhäuser in ländlichen und städtischen Regionen. Insgesamt zeigt sich eine ähnliche Einschätzung der Kriterien in der Kombination Gebäudetypologie und Region. Insbesondere die Einschätzungen zur Wichtigkeit der infrastrukturellen Ausstattung der Umgebung bzw. des Wohnumfelds zeigen nur geringe Abweichungen.

Die größte Differenz zwischen den Gebäudetypen zeigt sich bei objektbezogenen Kriterien, wie dem Vorhandensein eines Balkons oder einer Terrasse und der Möglichkeit, einen Garten zu nutzen. Während die Möglichkeit einen Garten zu nutzen für Haushalte in freistehenden Einfamilienhäusern das wichtigste Kriterium ist, ist es für Haushalte in Mehrfamilienhäusern neben den Grün- und Freiflächen im Umfeld das am niedrigsten bewertete Kriterium. Im städtischen Raum zeigt sich gegenüber dem ländlichen Raum, dass die Möglichkeit, Eigentum zu bilden und die Nähe zum Arbeits- bzw. Ausbildungsort von Haushalten in Mehrfamilienhäusern wichtiger geschätzt wird als im ländlichen Raum. Generell wird von allen Gebäudetypen die Nähe zum Arbeits- bzw. Ausbildungsort und die Nähe zu Freunden im städtischen Raum höher bewertet als im ländlichen Raum.

Abbildung 32: Wichtigkeit ausgewählter Wohnstandortkriterien nach Raumtyp und Gebäudetyp



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Auswertung basierend auf Ergebnissen der KoBaLd-Befragung.

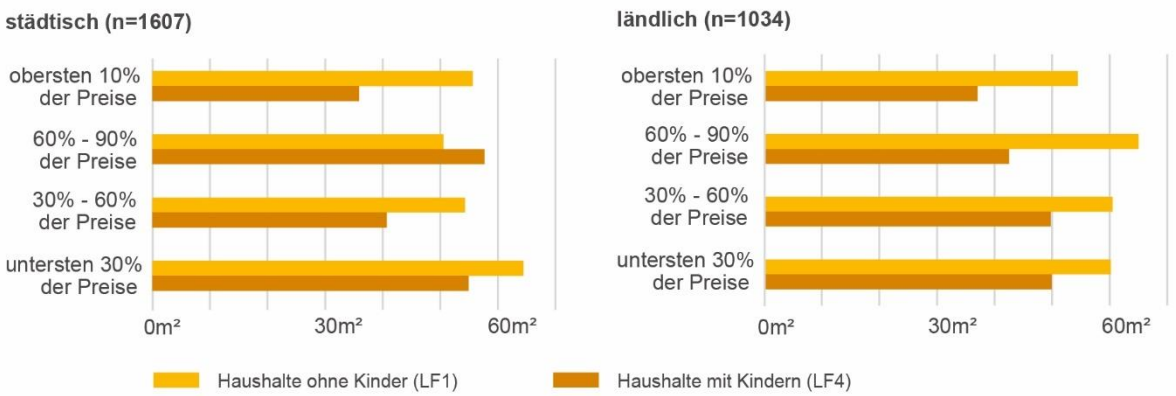
3.2.4.4 Wohnfläche

Abbildung 33 zeigt die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf in städtischen und ländlichen Regionen in Bezug auf unterschiedliche Lebensformen und Preiskategorien. Zugrunde liegt die Frage, ob Haushalte in entspannten ländlichen Wohnungsmärkten über eine größere Wohnfläche pro Kopf verfügen als Haushalte in teureren ländlichen Wohnungsmärkten bzw. urbanen Wohnungsmärkten.

In ländlichen Regionen zeigt sich, dass Haushalte ohne Kinder (LF1) in der Regel über eine höhere Pro-Kopf-Wohnfläche verfügen als Haushalte mit Kindern (LF4). In Stadtregionen zeigt sich ein ähnliches Bild. Lediglich in den Bereichen von 60-90 % der Preise haben Haushalte mit Kindern eine höhere durchschnittliche Pro-Kopf Wohnfläche als Haushalte ohne Kinder.

Eine grundsätzliche Aussage, dass Haushalte in ländlichen Regionen über eine höhere Pro-Kopf-Wohnfläche verfügen, lässt sich aus den Daten nicht ableiten. Eher scheinen die Preise in der Region einen Einfluss zu haben. Im ländlichen Bereich sinkt die Pro-Kopf-Wohnfläche mit steigenden Preisen bei Haushalten mit Kindern. Für Haushalte ohne Kinder lässt sich diese Tendenz nicht ableiten. Eine spürbare Verringerung der Pro-Kopf-Wohnfläche tritt vor allem im höchsten Preissegment auf. Im städtischen Bereich lassen sich ebenfalls keine allgemeingültigen Tendenzen ableiten. Die höchste Pro-Kopf-Wohnfläche liegt im unteren Preissegment vor. Aber auch in den höheren Preissegmenten finden sich im städtischen Bereich noch hohe Pro-Kopf-Wohnflächen.

Abbildung 33: Durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf nach Raumtyp, Lebensform und Preiskategorien



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Auswertung basierend auf Ergebnissen der KoBaLd-Befragung.

3.2.4.5 Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Die folgenden Ausführungen vergleichen die Ergebnisse der KoBaLd-Befragung mit den Ergebnissen der geführten Haushaltsinterviews (siehe Kapitel 3.2.3.3 und 3.2.3.5). Dabei weisen die Daten der KoBaLd-Analyse Parallelen zu den bisher abgeleiteten Erkenntnissen auf. Bezogen auf die Gebäudemerkmale zeigt sich in beiden Studien, dass eine passende Ausstattung des Gebäudes bzw. des Grundstücks von wichtiger Bedeutung ist. Die passende Grundstücksgröße wird insbesondere von den Haushalten, die neugebaut haben, im KoBaLd-Datensatz als sehr wichtig eingeschätzt (6,06). Auch bei den Haushaltsinterviews zeigt sich, dass die Größe der Gebäude und die Raumaufteilung an den Lebensabschnitt angepasst sein sollten. Sowohl aus den KoBaLd-Daten als auch aus den Haushaltsinterviews geht weiterhin hervor, dass es vor allem Haushalten mit Kindern wichtig ist, einen Garten nutzen zu können.

Eine weitere Übereinstimmung findet sich in der Wichtigkeit einer familienfreundlichen Infrastruktur (z. B. Nähe zur Schule) für Wohnstandortentscheidungen von Haushalten mit Kindern. Die Angebote in der näheren Umgebung sind idealerweise auf den Lebensumstand abgestimmt. Auch der Arbeitsplatz wird in beiden Untersuchungen als zentrales Kriterium herausgestellt und determiniert den Suchraum der Haushalte.

Im Rahmen der Haushaltsinterviews wurde qualitativ vor allem die wohnbiographische Prägung und der Wunsch nach Ruhe und Selbstverwirklichung herausgestellt, die zu dem Bau bzw. Erwerb eines Einfamilienhauses führen. In den KoBaLd-Daten sind die wichtigsten Gründe, die

zu einem Hausbau führen, der Erwerb von Eigentum und die Möglichkeit, das Eigentum nach den eigenen Vorstellungen zu verwirklichen. Eine Übereinstimmung zeigt sich auch in Bezug auf die Wohnfläche. Diese ist im ländlichen Bereich grundsätzlich höher, was mitunter auf die geringeren Baulandpreise zurückzuführen ist.

3.2.5 Empirisches Wirkungsmodell zur Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhäuser

Die über die quantitative und qualitative Analyse generierten Ergebnisse wurden genutzt, um ein empirisches, akteurzentriertes Wirkungsmodell zu entwickeln, das die Flächenneuinanspruchnahme und insbesondere die Ausweisung neuer Einfamilienhausgebiete in den regionalen und eingebetteten kommunalen Fallstudien (allgemeingültig) erklärt (siehe Abbildung 34).

Das Wirkungsmodell bildet die in der qualitativen Analyse identifizierten Handlungslogiken und Handlungen von angebots- und nachfrageseitigen Akteur*innen in den regionalen und kommunalen Fallstudien ab, die zur Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhausgebiete führt, die in den quantitativen Analysen festgestellt wurde. Im Folgenden wird das Wirkungsmodell textlich dargelegt:

Während in den Großstadtregionen, zunehmend auch im Stadtumland, Geschosswohnungsbau realisiert wird (siehe Kapitel 3.1.2), zeigen die Experteninterviews, dass insbesondere die kleinen Kommunen im ländlichen Raum eine Baulandpolitik verfolgen, die sich auf die Ausweisung von Bauland für Einfamilienhäusern konzentriert. Begründet wird diese Art der Baulandpolitik damit, dass das Einfamilienhaus – ausgehend von der bestehenden Bebauung und dem ländlichen Charakter – weiterhin die präferierte Wohnform zur Eigentumsbildung darstellt.

> *„Also es ist jetzt nicht so, dass wir von der Großstadt geprägt sind, sondern das ist dann ländlicher wieder, wer also praktisch in diesem Bereich leben will, möchte in erster Linie ein Einfamilienhaus haben."*

Gleichwohl mit den Interviews in den Neubaugebieten nicht alle möglichen Wohnstandortentscheidungen erfasst werden und durchaus auch andere Wohnpräferenzen bestehen können, bestätigen die befragten Haushalte, vorwiegend junge Familien, diese Annahme. Sowohl die eigene Wohnbiografie als auch der Wunsch nach Natur, Ruhe und Selbstverwirklichung prägen die Wohnvorstellungen und somit auch die Suche nach einem eigenen Einfamilienhaus. Der Kauf einer Eigentumswohnung stellt, insbesondere für jüngere Menschen, in der Regel lediglich eine Übergangslösung dar, aus der heraus der Bau eines Einfamilienhauses ohne Zeitdruck geplant werden kann.

Obwohl der Erwerb einer Bestandsimmobilie oder eines Grundstücks im Siedlungsbestand nicht grundsätzlich und von vornherein ausgeschlossen wird, sorgen beispielsweise sehr lokale Suchräume, fehlende Angebote und (Kosten-)Unsicherheiten bezüglich der Bestandssanierung dafür, dass der Neubau im Neubaugebiet regelmäßig bevorzugt wird. Die Ausweisung und Entwicklung von Bauland zielt – politisch gewollt – vor allem darauf ab, der Nachfrage nach Einfamilienhäusern gerecht zu werden, der Abwanderung entgegenzuwirken oder den Zuzug junger Familien zu begünstigen. Viele Kommunen im ländlichen Raum beschränken sich dabei jedoch hauptsächlich auf die Schaffung des Baurechts.

> *„Da wir eine recht kleine Kommune sind, haben solche Bauträger, solche Investoren natürlich eine recht große Bedeutung, weil sie uns natürlich eine Menge Arbeit abnehmen können. […]. Spart uns Geld und Zeit und Aufwand."*

Fehlende personelle und finanzielle Ressourcen führen dazu, dass – im Gegensatz zu den Städten und Gemeinden der wachsenden Großstadtregionen (siehe Kapitel 3.1.4) – die ländlichen Kommunen keine Möglichkeit sehen, darüber hinausgehende formelle und informelle Instrumente einzusetzen, um aktiv auf die Gebietsentwicklung Einfluss zu nehmen. Zudem haben sich auch im ländlichen Raum in den letzten Jahren institutionelle Projektentwickler in die Entwicklung von Einfamilienhausgebieten eingebracht. Die Wohnbauflächenentwicklung in den Fallstudien wird somit verstärkt von einer nachfrage- und renditeorientierten Perspektive geprägt.

> *„Ja, man sagt zwar, gesetzlich die Planungshoheit liegt irgendwo bei der Gemeinde [...]. Nur wir waren diejenigen, die Bauplanungsrecht für private Investoren geschaffen haben. [...] Ich möchte damit nicht private Investoren grundsätzlich verurteilen. Aber selbstverständlich haben Sie eine ganz andere Zielrichtung, als es eine Gemeinde haben könnte."*

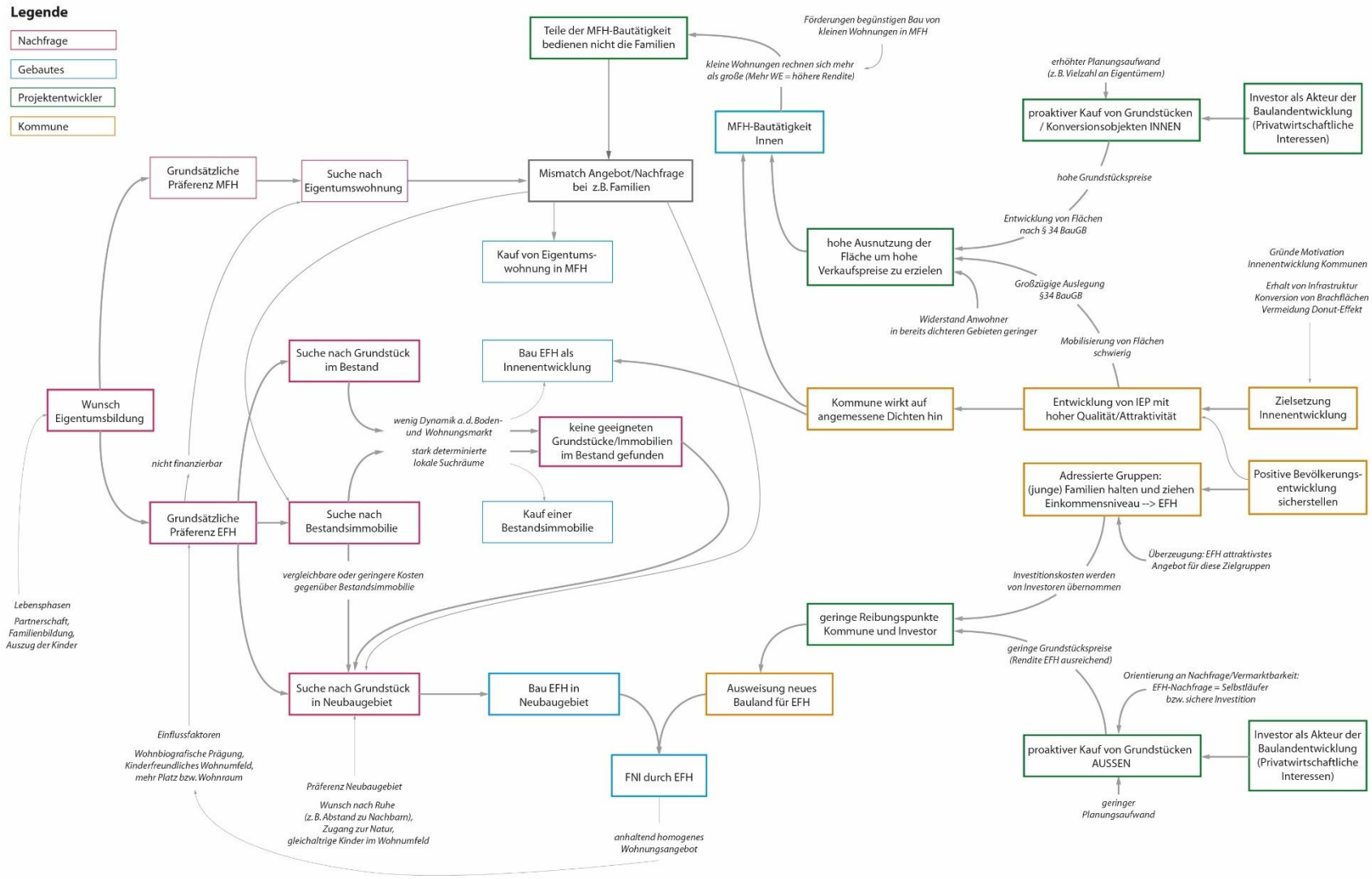
Verkürzt dargestellt trägt die beschriebene Ausgangssituation zu folgenden Handlungsmustern bei: Projektentwickler erwerben kostengünstige Grundstücke im Außenbereich. Entsprechend der Nachfrage wird die Entwicklung eines Einfamilienhausgebiets als sichere Investition gesehen (z. B. einfaches Planverfahren, schneller Verkauf). Das Unternehmen tritt an die Kommune heran, um Baurecht für das erworbene Grundstück zu erhalten. Die Abstimmung mit der Kommune erfolgt grundsätzlich konfliktarm, da das Einfamilienhausgebiet städtebaulichen Zielen und kommunalpolitischen Interessen entspricht und die Kommune – trotz knapper Finanzen – an der Entwicklung von Wohnbauland politisch wirksam partizipieren kann. Die Entwicklung von Einfamilienhausgebieten im Außenbereich stellt demnach eine vermeintliche Win-Win-Situation für Kommune und Projektentwickler dar.

Gleichzeitig hat die qualitative Untersuchung gezeigt, dass in den Regionen durchaus auch Mehrfamilienhaus-Bautätigkeit stattfindet – jedoch vorwiegend als Innenentwicklung. Während in den Randlagen aufgrund geringerer Grundstückspreise Einfamilienhausgebiete für Projektentwickler rentabel sind, trifft dies auf Grundstücke in zentraleren Lagen nicht zu. Aus privatwirtschaftlicher Sicht sorgen höhere Grundstückspreise und komplexere Planungsverfahren dafür, dass baurechtliche Vorgaben zur GRZ und GFZ möglichst ausgenutzt und mehrheitlich Mehrfamilienhäuser realisiert werden.

> *„Gibt es Diskussionen über Geschossigkeit natürlich, wo wir als Unternehmer sind, spielt das eine Rolle, ob das drei oder vier Geschosse sind."*

Die Einflussnahme von Kommunen ist dabei unterschiedlich ausgeprägt: Einerseits wird auf verträgliche (ortsübliche) Dichten, auch auf Druck der Anwohner*innen sowie der Kommunalpolitik, hingewirkt. Andererseits werden, da den Kommunen oft das Know-how und die finanziellen Mittel für eine eigene proaktive Entwicklung von Innenentwicklungspotenzialen fehlen, bei Vorhaben nach § 34 BauGB auch Dichtevorgaben großzügig ausgelegt, um die Mobilisierung von Flächen zu begünstigen. Um kommunale Zielvorstellungen und die Interessen der Projektentwickler übereinander zu bekommen, sind im Vergleich zur Entwicklung von Einfamilienhausgebieten in den Randlagen somit stärkere Aushandlungsprozesse und Kompromisslösungen zwischen den Akteur*innen notwendig.

Abbildung 34: Empirisches Wirkungsmodell



© IÖR/ILS.

3.2.6 Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des boden- und flächenpolitischen Instrumentariums

Aufbauend auf dem empirischen Wirkungsmodell wurden Handlungsempfehlungen entwickelt, um die Flächenneuinanspruchnahme langfristig zu reduzieren und einen Beitrag zur Erreichung des 30 ha-Ziels in diesen Räumen zu leisten. In Abgrenzung zu bestehenden Studien zu Instrumenten zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme docken die entwickelten Handlungsempfehlungen konkret an das vorgestellte empirische Wirkungsmodell und die darin identifizierten übergeordneten Wirkungskomplexe (Teilbereich, der mehrere Punkte des Modells zusammenfasst) an. Dies hat den konkreten Mehrwert, dass – über eine reine Instrumentenübersicht – eine Fokussierung auf solche Instrumente und Ansätze erfolgen kann, die vor dem Hintergrund des empirischen Wirkungsmodells einen besonders großen Effekt auf die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme erwarten lassen. Im Folgenden werden die übergeordneten Wirkungskomplexe aufgeführt und mit den entwickelten Handlungsempfehlungen unterlegt. Zur besseren Orientierung werden die Wirkungskomplexe im Modell (siehe Abbildung 57 bis Abbildung 61 im Anhang C) grafisch hervorgehoben.

Wirkungskomplex 1: Neubau im Innenbereich ermöglichen / Sichtbarkeit von Potenzialen für Haushalte erhöhen

Innenentwicklungspotenziale liegen in vielen Kommunen vor. Ihre Mobilisierung hängt jedoch maßgeblich von der Verkaufs- oder Entwicklungsbereitschaft der Eigentümer*innen ab. Diese kann erhöht werden, indem unbebaute Grundstücke im Innenbereich steuerlich stärker belastet werden. Als Instrumente bieten sich unter anderem das Zonierte Satzungsrecht oder die Grundsteuer C an.

Steuerliche Ansätze zielen darauf ab, die Verkaufs- und Entwicklungsbereitschaft der Eigentümer*innen durch höhere Kosten positiv zu beeinflussen. Komplementär hierzu bietet es sich an, über planerische Eingriffe etwaigen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken. Als Instrumente bieten sich die Rücknahme von Planungsrechten im Flächennutzungsplan oder die Innenentwicklungsmaßnahme an.

In vielen Kommunen existiert kein systematisches Wissen über die bestehenden Innenentwicklungspotenziale. Dies erschwert die prioritäre Entwicklung dieser Flächen und reduziert die Sichtbarkeit gegenüber den meist stärker beworbenen Neubaugebieten. Der Einsatz von GIS bietet einen effizienten Ansatzpunkt, um diesem Handlungsbedarf unter geringem Personal- und Finanzeinsatz zu begegnen. Zentral sind die Implementierung von (halb-)automatisierten Monitoringsystemen zum Aufbau und Fortschreiben von Baulückenkatastern etc. sowie Förderungen zum Kauf von GIS-Lizenzen und dem Angebot von GIS-Schulungen. Da personelle Kapazitäten in kleinen Kommunen oft gering sind, wäre die Bereitstellung von und der Zugang zu Monitoringsystemen auf übergeordneter Stelle (Regional- oder Landesplanung) zudem eine sinnvolle Option.

Ohne Grundbesitz ist der kommunale Einfluss auf die Art der Bautätigkeit bei Entwicklungs- bzw. Baumaßnahmen (insbesondere unter § 34 BauGB) eingeschränkt. Um eine stärkere kommunale Einflussnahme auf Wohnformen, Preisgestaltung etc. sicherzustellen, gilt es den kommunalen Grundbesitz zu fördern und langfristig zu erhalten. Dazu muss der kommunale Ankauf von (städtebaulich bedeutenden) Flächen ermöglicht und das Erbbaurecht genutzt werden. Da spezielle (Planungs-)Instrumente oder (Planungs-)Verfahren oft Fachwissen voraussetzen, das aus finanziellen Gründen, insbesondere in kleinen Kommunen, nicht immer vorgehalten werden kann, sollten Kommunen über entsprechende Beratungsangebote auf übergeordneter Ebene unterstützt werden.

Wirkungskomplex 2: Nachfrage nach Einfamilienhäusern in den Bestand lenken / Gebietsstrategien entwickeln

Da der Wunsch nach einem Einfamilienhaus bei vielen Haushalten weitgehend als festes Ziel ohne Alternativen verankert ist, muss das Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung die Lenkung dieser Nachfrage in den Bestand sein. Da die Attraktivität eines Einfamilienhauses im Neubaugebiet unter anderem mit Wohnumfeldqualitäten wie der Nachbarschaft zu jungen Familien mit Kindern begründet wird, sollten auch für ältere Einfamilienhausgebiete „Gebietsstrategien" entwickelt und umgesetzt werden, die den Generationenwechsel flankieren. Strategischer Neubau in älteren Einfamilienhausgebieten kann dazu beitragen ein Wohnangebot für ältere Menschen zu schaffen und damit das Freiziehen von Einfamilienhäusern zu begünstigen, ohne dass das nahe Wohnumfeld verlassen werden muss. Modernisierungsberatungen und -förderungen können dazu beitragen, die grundsätzliche Attraktivität von Bestandsimmobilien bei der Eigentumsbildung zu erhöhen. Vor dem Hintergrund bestehender Klimaschutzziele und aktueller Entwicklungen in Bezug auf den Ukraine-Krieg und stark gestiegener Energiepreise kann der energetischen Sanierung hierbei eine zentrale Rolle beigemessen werden. Um den Neubau von Einfamilienhäusern aus Kostengründen zu vermeiden, gilt es die energetische Sanierung beim Bestandserwerb in weitaus größerem Umfang zu fördern als bisher (und zugleich die Neubauförderung zu begrenzen). Gleichwohl muss davon ausgegangen werden, dass der Abriss und Neubau von Immobilien – aufgrund von energetischen Anforderungen (Unwirtschaftlichkeit von Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen) – ebenfalls eine stärkere Relevanz in der Praxis erfahren wird. Sollte dies der Fall sein, können Quartierskonzepte helfen, um Synergien beim Umbau mehrerer Gebäude besser zu nutzen (z. B. bei Bohrungen für Erdwärmepumpen).

Wirkungskomplex 3: Prioritätensetzung bei Innen- und Außenentwicklung verschieben / Neuausweisung durch Kommunen reduzieren

Die Ausweisung von neuem Bauland stellt in hinreichend begründeten Fällen einen adäquaten Weg zur Schaffung von Wohnraum dar. Bei der Ausweisung von Bauland für Wohnbauvorhaben gilt es jedoch ausschließlich solche Flächen zu berücksichtigen, die vor dem Hintergrund unterschiedlicher Eignungskriterien eine nachhaltige Siedlungsentwicklung sicherstellen. Die Lenkung der Siedlungsentwicklung auf integrierte Standorte (SPNV-Haltepunkte, Hauptorte, Eigenentwicklung) ist dabei zentral. Auf Grundlage von adäquaten Bevölkerungsprognosen bzw. Bedarfsnachweisen sollte zudem über das Instrument der regionalplanerischen Mengenbegrenzung flankierend eine übermäßige kommunale Flächenausweisung reduziert werden, auch indem den regionalplanerischen Bedarfsprognosen höhere Dichten und eine geringere Wohnfläche pro Kopf zu Grunde gelegt wird. Zudem sollte die Begründungspflicht gegenüber der Regional- und Landesplanung bei der Ausweisung von neuem Bauland verschärft werden. Sinnvoll wäre z. B. die Einführung einer verpflichtenden Darstellung von Mobilisierungsversuchen der bestehenden Innenentwicklungspotenziale (z. B. Anzahl der Eigentümeransprachen sowie transparente Begründungen für die Nicht-Mobilisierbarkeit). Ein weiteres, bereits intensiv beforschtes, politisch aber derzeit nicht mehrheitsfähiges Instrument ist der Flächenzertifikatehandel, der über eine bundesweite feste und stetig abnehmende Anzahl an handelbaren Flächenzertifikaten zur Erreichung des 30 ha-Ziels beitragen kann.

Aufgrund der weniger komplexen Eigentümerverhältnisse und dem damit verbundenen geringeren Planungsaufwand sowie geringeren Grundstückspreisen stellt die Entwicklung von Neubaugebieten im Außenbereich für Investoren und Projektentwickler einen einfachen und kostengünstigen Weg dar, um auf dem Bodenmarkt aktiv zu sein. Komplementär zu den steuerlichen Ansätzen im Innenbereich bieten sich steuerliche Ansätze im Außenbereich an, um die Entwicklung von Bauland zu verteuern und Investitionen in die Innenentwicklung zu lenken.

Als Instrument kann die Neuerschließungsabgabe einen Beitrag zu diesem Ziel leisten und – je nach Ausgestaltung – genutzt werden, um die hohe relative Flächenneuinanspruchnahme in den eher ländlich geprägten Regionen zu reduzieren. Inwieweit eine höhere steuerliche Belastung letztlich politisch Mehrheitsfähigkeit ist, bleibt eine offene Frage.

Die Bilanzierung von langfristigen Einnahmen und Kosten bei der Entwicklung von Neubaugebieten erfolgt von Kommunen in der Regel nicht. Insbesondere Kostenwahrheiten zu Einfamilienhausgebieten können genutzt werden, um die relevanten Akteur*innen, insbesondere die Politik, zu sensibilisieren und Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken. Kostenfolgerechner müssen verstärkt in die Anwendung gebracht werden.

Insbesondere kleine Kommunen verfügen in der Regel über wenig (Fach-)Personal und geringe finanzielle Handlungsspielräume. Dies führt dazu, dass Stadtplanung und Stadtentwicklung vielfach keine strategische Orientierung bzw. Ausrichtung besitzt, die für eine flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung notwendig ist. Das Know-how zu diesen Themenbereichen sollte verstärkt auf übergeordneter Stelle, unter anderem über interkommunale Kooperationen (siehe Kapitel 3.3.2) bereitgestellt werden.

Das Einfamilienhaus ist ein in der Bevölkerung stark verankertes Wohnleitbild. Vielerorts werden andere, insbesondere dichtere Wohnformen bei der Entwicklung von Bauland ausgeschlossen bzw. nicht mitgedacht, obwohl auch hierüber mit dem freistehenden Einfamilienhaus verbundene Wohnqualitäten umgesetzt werden können. Da die Entscheidung über die Neuausweisung von Bauland als Teil der kommunalen Planungshoheit letztendlich bei den ehrenamtlich arbeitenden kommunalen Räten liegt, bietet die Sensibilisierung der Kommunalpolitik einen wichtigen Ansatzpunkt, um stärker auf Innenentwicklung und verdichteten Neubau hinzuwirken. Bilder von unterschiedlichen Dichtekonzepten müssen in der Kommunalpolitik etabliert und sollten in kommunalen Grundsatzbeschlüssen verbindlich festgehalten werden.

Wirkungskomplex 4: Vielfältiges Wohnangebot schaffen / Investoren für innovative Angebote gewinnen

Wohnwünsche und -vorstellungen unterscheiden sich je nach Lebensphase. Homogene Wohnungsmärkte führen zu einem Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage, wenn lediglich Wohnformen existieren, die ausschließlich für bestimmte Haushalte und Lebensphasen von Interesse sind. Damit Haushalte ein ihren Wohnvorstellungen und ihrer Lebensphase entsprechendes Wohnangebot finden können, gilt es, heterogene Wohnformen im Bestand sowie im Neubau zu planen und zu realisieren. Eine größere Vielfalt bei Einfamilienhaus und Mehrfamilienhaus zur Miete und zum Eigentum sollte angestrebt werden.

In B-Plänen können Vorgaben festgelegt werden, die zur Sicherstellung geeigneter Dichten beitragen können. Beim Neubau kann der B-Plan demnach genutzt werden, um die effiziente Bodennutzung zu fördern. Durch Angaben wie z. B. Höchstmaße für Grundstücke oder einer Mindestanzahl von Wohneinheiten je Baugrundstück kann dies erreicht werden. Entsprechende Ansätze sollten zudem durch abgestimmte, regionalplanerische Dichtevorgaben und -konzepte begleitet werden, um eine Erhöhung der Dichte in der gesamten Region langfristig zu unterstützen.

Es zeigt sich, dass das über Investoren und Projektentwickler geschaffene Wohnangebot in Mehrfamilienhäusern nur partiell geeignet ist, um die Nachfrage nach Wohnraum für Familien zu bedienen. Soll die Eigentumswohnung als „echte“ Alternative zum Einfamilienhaus etabliert werden, so muss der in Mehrfamilienhäusern geschaffene Wohnraum – zumindest anteilig – stärker an den Wohnvorstellungen von Familienhaushalten ausgerichtet werden. Zentral sind

Aushandlungsprozesse mit Investoren/Projektentwicklern zur Wohnungsgröße und Ausstattung (z. B. Stellplatz, Aufzug) sowie die kommunale Einflussnahme über städtebauliche Verträge.

Zugleich sollte der in Mehrfamilienhäusern geschaffene Wohnraum die Zielgruppe älterer Menschen in den Blick nehmen, um den Generationenwechsel im Einfamilienhausbestand zu unterstützen. Dies reduziert den Wohnflächenkonsum pro Kopf, da die vorhandene Wohnfläche entsprechend lebensphasenspezifischer Wohnbedürfnisse besser verteilt wird.

3.3 Bestandsaufnahme Interkommunale Kooperationen

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse von AP5 präsentiert, wobei der Fokus auf verschiedenen Aspekten der interkommunalen Wohnbauflächenentwicklung liegt. Im Kapitel 3.3.1 werden zunächst Auswertungen zur Grundgesamtheit und zum Befragungsverlauf sowie eine Übersicht zum Rücklauf der durchgeführten Online-Befragung gegeben. Kapitel 3.3.2 widmet sich dem Thema der interkommunalen Zusammenarbeit im Kontext der Wohnbauflächenentwicklung. Hier werden ausgewählte Ergebnisse der Online-Befragung sowie der Interviews in den vertiefenden Praxisbeispielen präsentiert. Der Fokus liegt auf den Themen Initiierung, Zielsetzungen, Akteure und Organisationsformen, Erfolgsfaktoren und Hindernisse sowie Beitrag interkommunaler Kooperationen zum Flächensparen. Kapitel 3.3 schließt mit Handlungsempfehlungen zur Initiierung und Durchführung interkommunaler Kooperationen.

3.3.1 Online-Befragung

3.3.1.1 Grundgesamtheit und Befragungsverlauf

Insgesamt wurden 105 Träger der Regionalplanung und weitere Ansprechpartner kontaktiert. Tabelle 4 zeigt die Anzahl der Ansprechpartner nach Bundesländern. Die Befragung wurde am 15.12.2022 mit dem Versand einer Einladungsmail an die zentralen Poststellen aller Träger der Regionalplanung gestartet. Am 20.12.2022 wurde nachgefragt, ob ein Ansprechpartner für die Bearbeitung des Fragebogens gefunden wurde bzw. ob wir unterstützend tätig werden können.

Tabelle 4: Kontaktierte Stellen für die Online-Befragung

Land	Träger der Regionalplanung und weitere Ansprechpartner	Anzahl
Baden-Württemberg (BW)	Regionalverbände	10
Baden-Württemberg/Rheinland-Pfalz (BW/RP)	Regionalverband länderübergreifend	1
Bayern (BY)	Regionale Planungsverbände	17
Baden-Württemberg/Bayern (BW/BY)	Regionalverband länderübergreifend	1
Brandenburg (BB)	Regionale Planungsgemeinschaften	5
Hessen (HE)	Planungsregionen und Planungsverband FRM	4
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	Regionale Planungsverbände	4
Niedersachsen (NI)	Landkreise	33
Bremen (HB)	Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.	1
Nordrhein-Westfalen (NW)	Bezirksregierungen und Regionalverband Ruhr	6

Land	Träger der Regionalplanung und weitere Ansprechpartner	Anzahl
Rheinland-Pfalz (RP)	Planungsgemeinschaften	4
Sachsen-Anhalt (ST)	Regionale Planungsgemeinschaften	5
Sachsen (SN)	Regionale Planungsverbände	4
Thüringen (TH)	Regionale Planungsstellen	4
Schleswig-Holstein (SH)	Planungsräume	3
Hamburg (HH)	Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg	1
Saarland (SL)	Landesplanung	1
Berlin (BE)	Kommunale Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg e.V.	1
Gesamt		105

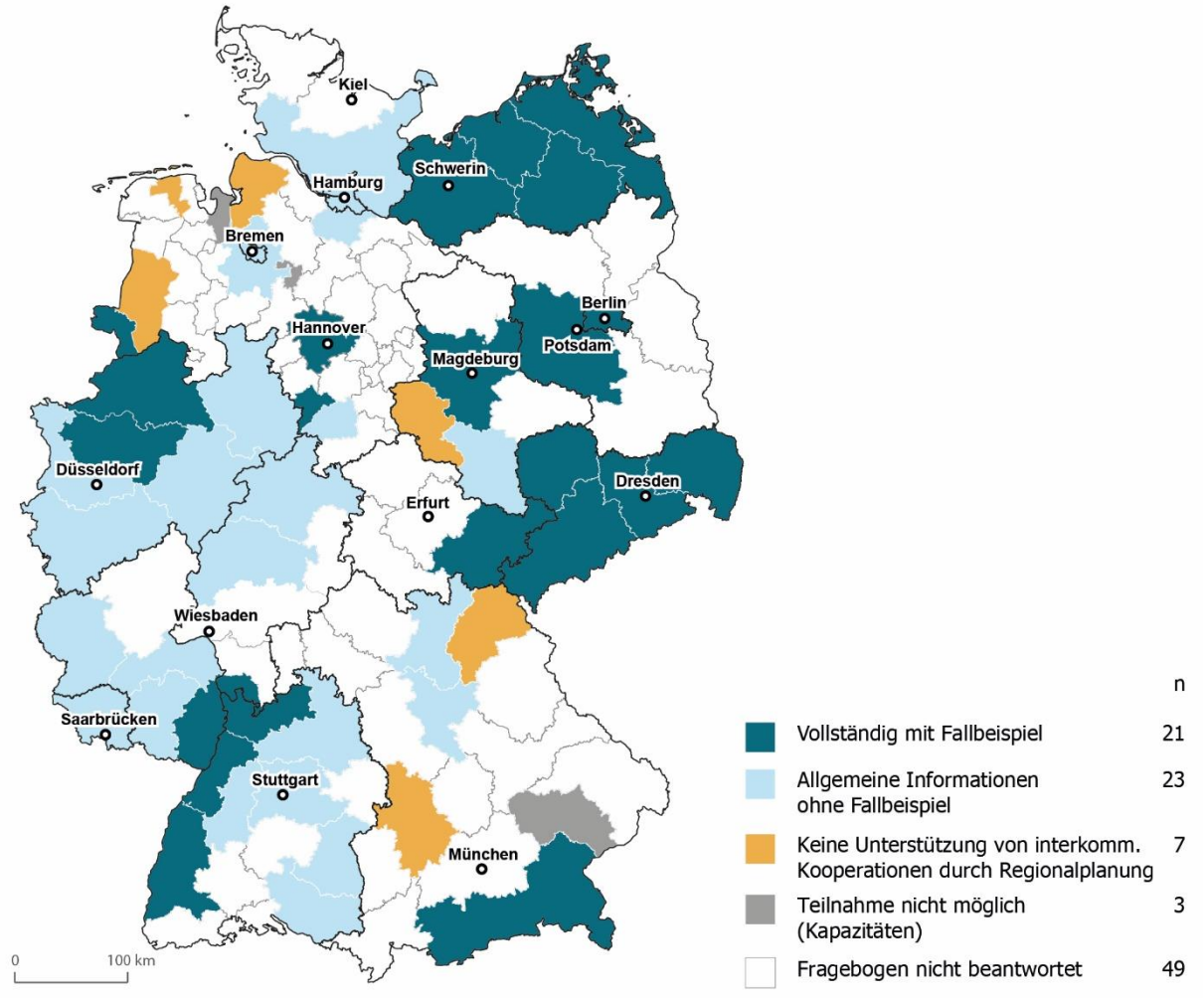
Eine Nachfassmail wurde am 12.01.2023 versandt. Ab 19.01.2023 wurden Nachfassaktionen per Mail und Telefon durchgeführt, um gezielt ausgewählte, noch ausständige Regionen zu motivieren teilzunehmen. Zudem wurde für die noch ausständigen Regionen – wo möglich – durch Internetrecherche eine Liste mit direkten Ansprechpersonen erstellt, die am 02.02.2023 kontaktiert wurden. Dadurch konnte der Rücklauf in der Schlussphase noch einmal erhöht werden. Am 10.02.2023 wurde die Befragung beendet. Einzelne gezielte Nachfragen werden weiter durchgeführt.

3.3.1.2 Übersicht Rücklauf

Insgesamt wurde ein Rücklauf von 56 Fragebögen erreicht (siehe Abbildung 35). Davon sind 21 Fragebögen unter der Angabe von einem oder mehreren Fallbeispielen zu interkommunaler Wohnbauflächenentwicklung vollständig ausgefüllt worden. In 23 Fragebögen wurde der allgemeine Teil beantwortet, jedoch keine Fallbeispiele genannt. Sieben Planungsregionen haben sich auf die Antwort beschränkt, dass es von Seiten der Regionalplanung keine Vorgaben und Angebote zur Unterstützung interkommunaler Kooperationen gibt. Drei Planungsregionen haben zurückgemeldet, dass eine Teilnahme an der Befragung aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist.

Räumlich ist der Rücklauf über ganz Deutschland verteilt. Ein vollständiger Rücklauf wurde in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland sowie den Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin erreicht. Ein eher geringer Rücklauf ist in Niedersachen zu verzeichnen, wo die Regionalplanung bei den Landkreisen liegt. Auch in Bayern, Hessen, Brandenburg ist der Rücklauf gering.

Abbildung 35: Räumliche Verteilung des Rücklaufs

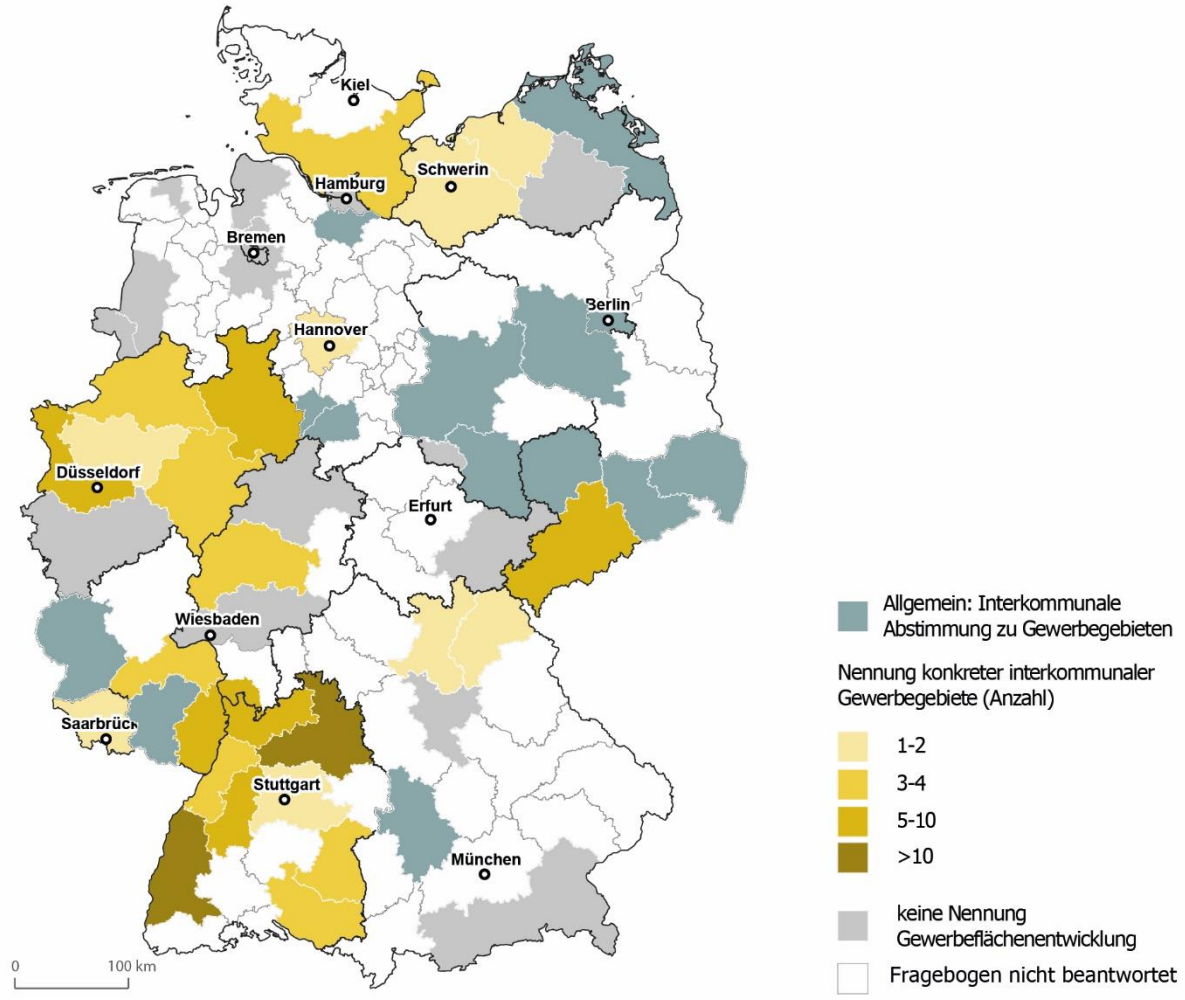


© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Erhebung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Insgesamt wurden 33 Fallbeispiele für Kooperationen in der Wohnbauflächenentwicklung genannt (pro Fragebogen konnten bis zu fünf Kooperationen genannt werden). In die Auswertung wurden 22 Fallbeispiele einbezogen, für die genügende Informationen in den Fragebögen enthalten waren.

Pro Planungsregion konnten zudem bis zu fünf interkommunale Kooperationen zur Gewerbeflächenentwicklung genannt werden. Insgesamt wurden 99 Fallbeispiele für ganz Deutschland gemeldet: Hierunter fallen konkrete interkommunale Gewerbegebiete sowie allgemeinere Kooperationen z. B. hinsichtlich einer abgestimmten Gewerbeflächenentwicklung oder der gemeinsamen Bewertung von Gewerbeflächen in der Region. In einigen Fällen wurden über das allgemeine Anmerkungsfeld, über die fünf Kooperationen hinaus, weitere interkommunale Gewerbegebiete genannt. In Übereinstimmung mit Ergebnissen des ILS (König & Wuschansky, 2011) entsteht das Bild, dass die interkommunale Gewerbeflächenentwicklung in vielen Regionen etabliert ist. Es ist davon auszugehen, dass auch in den Regionen, welche die Abfrage zu den Fallbeispielen nicht ausgefüllt haben, Kooperationen zur Gewerbeflächenentwicklung existieren. Eine Aufstellung über alle genannten Gewerbegebiete findet sich in Tabelle 20 unter D.2 im Anhang.

Abbildung 36: Nennung von interkommunalen Kooperationen in der Gewerbeflächenentwicklung



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Erhebung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

3.3.2 Interkommunale Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung

Kapitel 5.2 widmet sich den interkommunalen Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung. Es werden Gründe für die Initiierung solcher Kooperationen, ihre Zielsetzungen, Erfolgsfaktoren und Hindernisse sowie mögliche Beiträge zum Flächensparen beleuchtet. Die präsentierten Ergebnisse integrieren sowohl die Ergebnisse der Online-Befragung als auch Erkenntnisse aus den Interviews zu den Praxisbeispielen.

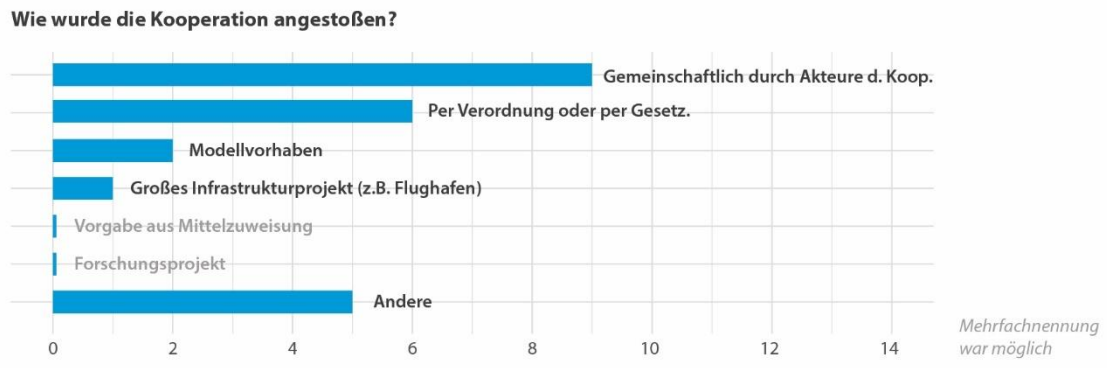
3.3.2.1 Initiierung

Seitens der Regionalplanung werden zur Unterstützung interkommunaler Kooperationen im Flächenmanagement verschiedene Vorgaben und Angebote gemacht. In 27 Regionen wird auf Festsetzungen in Regionalplänen oder Landesentwicklungsplänen verwiesen. In den überwiegenden Fällen handelt es sich dabei um Grundsätze und Ziele hinsichtlich der interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung. In acht Fällen werden Stadt-Umland-Konzepte zur Wohnbauflächenentwicklung angeführt. Informelle Unterstützung seitens der Regionalplanung spielen in zehn Fällen eine Rolle (z. B. Austauschtreffen zwischen Kommunen und Regionalplanung, informelle Begleitung von interkommunalen Vorhaben, Fachbeirat zur Abstimmung der siedlungsstrukturellen Entwicklung, informelles räumliches Leitbild). Sieben

Planungsregionen haben angegeben, dass es keine Unterstützung seitens der Regionalplanung gibt.

Die Träger der Regionalplanung gehen davon aus, dass interkommunale Kooperationen im Bereich der Wohnbauflächenentwicklung insbesondere durch eine hohe Nachfrage und den damit verbundenen Wohnbauflächenbedarf initiiert werden. Hervorgehoben werden dabei vor allem Handlungsbedarfe, die sich aus einer nicht ausreichenden Wohnraumbereitstellung in der Kernstadt (z. B. fehlende Entwicklungsflächen, langwierige Planungsprozesse) und einer hohen Wohnraumnachfrage im Umland ergeben. Während interkommunale Kooperationen zur Beantwortung von Fragen der Bauland- und Wohnraumbereitstellung Anfang der 2000er-Jahre eher selten genutzt bzw. instrumentalisiert wurden (Hollbach-Grömig/Floeting/Kodolitsch et al. 2005), haben sie aufgrund von veränderten wohnungspolitischen Rahmenbedingungen (z. B. Niedrigzinspolitik) in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen (z. B. Stadtregion Münster und Freiburg). Interkommunale Kooperationen, die sich aus Handlungsbedarfen des demographischen Wandels (insbesondere Bevölkerungsrückgang) bilden, spielen laut den Trägern der Regionalplanung eine eher untergeordnete Rolle. In sechs Fällen stellen landesplanerische Vorgaben den Ausgangspunkt für die Kooperation dar. In nur einem Fall steht die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme im Fokus. Sofern eine Teilnahme an einer Kooperation nicht gesetzlich (z. B. Nachbarschaftsverbandsgesetz) oder landesrechtlich (z. B. Landesentwicklungsprogramm) vorgeschrieben ist, wird die Mitgliedschaft in der Regel mit ökonomischen (Effizienzsteigerung, Kostenreduktion), standortwettbewerblichen (Vermeidung negativer Standortkonkurrenzen) und sozialen (Vertrauensbildung, Abbau von Vorbehalten) Vorteilen begründet. Die Teilnahme ist daher in der Regel an einen konkreten Mehrwert für die eigene Kommune geknüpft. Die meisten Kooperationen werden gemeinschaftlich durch die Akteure der Kooperation angestoßen (siehe Abbildung 37). Darüber hinaus erfolgen regelmäßig Initiativen durch die Landes- und Regionalplanung oder auf Ebene der (Land-)Kreise.

Abbildung 37: Ergebnisse der Online-Befragung zum Anstoß der Kooperation



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Erhebung.

3.3.2.2 Zielsetzungen

Im Rahmen der Online-Befragung werden im Bereich der Wohnbauflächenentwicklung als Zielsetzungen interkommunaler Kooperationen insbesondere eine regional abgestimmte Siedlungsentwicklung zwischen Kernstädten und Umland sowie die Schaffung von Wohnbauland genannt. In einzelnen Fallstudienregionen werden darüber hinaus die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, die Bewertung von Wohnbau- und Flächenpotenzialen sowie die Identifikation von Flächen mit besonderer Eignung für die Wohnbauentwicklung im Sinne einer strategischen Siedlungsentwicklung angeführt.

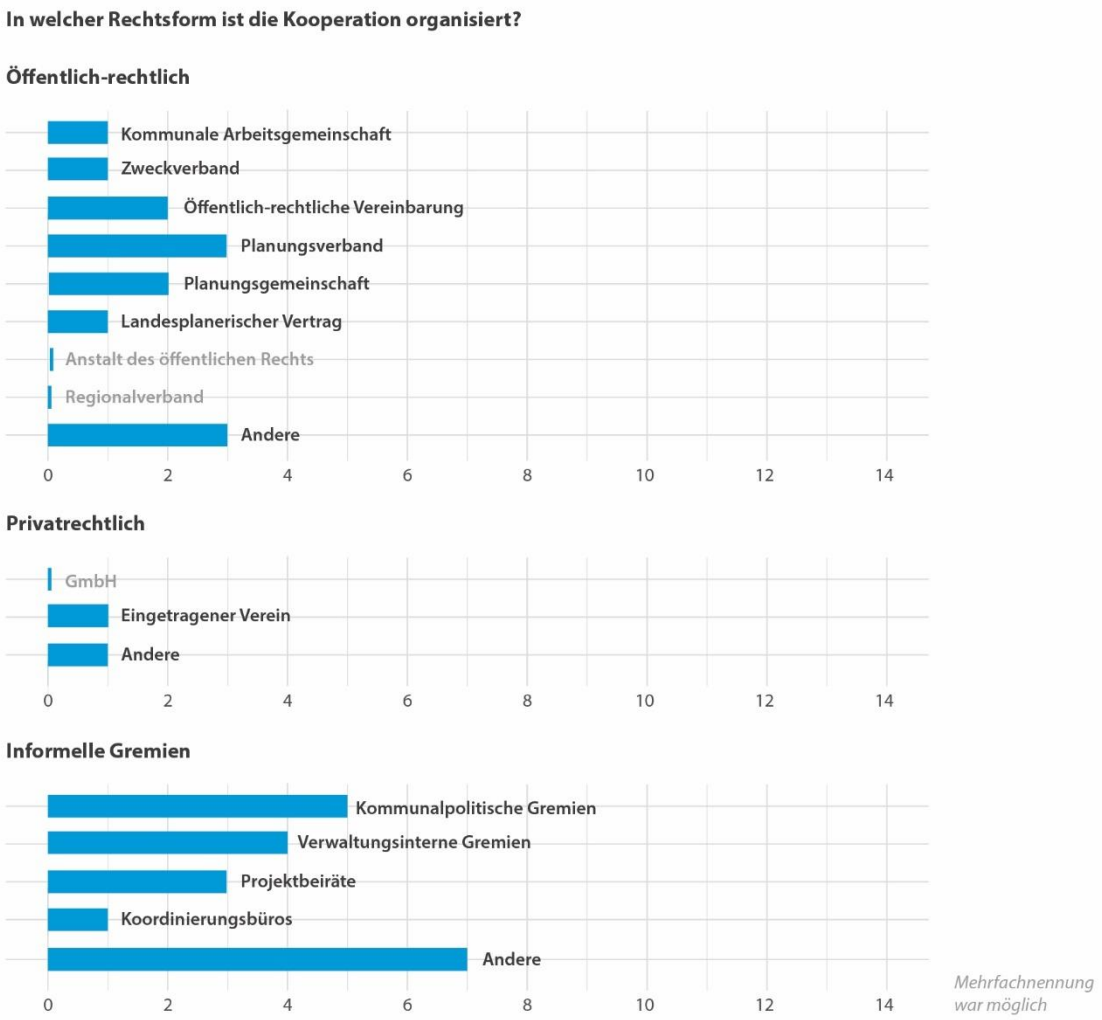
Neben den o. g. Themen bzw. Zielsetzungen widmen sich laut den Interviews interkommunale Kooperationen mehrheitlich einer Vielzahl weiterer Themen. Je nach Ausgangslage und Ausrichtung reicht das Spektrum von der Landschaftsplanung über den Einzelhandel und die Nahversorgung bis hin zu Kultur und Tourismus sowie Mobilität, Gewerbe und Industrie. In vielen Kooperationen gibt es dabei sowohl Themen, die zum festen Aufgabenbereich der Kooperation gehören und kontinuierlich bearbeitet werden als auch Themen, die nach Bedarf aufgegriffen und im Rahmen von Projekten etc. zeitlich begrenzt vertieft bearbeitet werden. Insbesondere bei den institutionalisierten Kooperationen sind die formalen Aufgaben auf übergeordneter Ebene definiert (z. B. Landesentwicklungsprogramm, Gesetz) und schließen unter anderem Aufgaben wie die Flächennutzungs- und Landschaftsplanung ein. Themen mit steigender Relevanz in den letzten Jahren sind beispielsweise die Klimaanpassung oder seit Beginn des Ukraine-Krieges mit Bezug zur Nahrungsversorgung bzw. -sicherheit der Erhalt von wichtigen landwirtschaftlich genutzten Flächen.

3.3.2.3 Akteure und Organisationsform

Als wichtigste Akteur*innen wurden in vielen Kooperationen die teilnehmenden Städte und Gemeinden, aber auch die Landkreise der Region genannt. Innerhalb der Kommunen werden Bürgermeister*innen, Fachabteilungen der Verwaltung (z. B. Bauamtsleiter*innen) sowie Kümmererpersonen als wichtige Akteure gesehen. Verbände (z. B. Regional-, Nachbarschafts- oder Planungsverband) nehmen in drei Regionen eine wichtige Rolle ein. Zudem wurde je einmal das Amt für Raumordnung und die Regionalplanungsbehörde genannt.

Die meisten interkommunalen Kooperationen sind laut Online-Befragung in informellen Gremien organisiert (siehe Abbildung 38). Neben kommunalpolitischen und verwaltungsinternen Gremien und Projektbeiräten wurden Bürgermeisterkonferenzen, Fachbeiräte, Ratsbeschlüsse, teilräumliche Arbeitsgemeinschaften sowie informelle Gesprächs- und Kooperationsangebote des Landkreises von den Kommunen genannt. Die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen sind breit gestreut, wobei Planungsverbände und Planungsgemeinschaften von besonderer Relevanz sind. Privatrechtlich organisierte interkommunale Kooperationen sind kaum zu finden.

Abbildung 38: Ergebnisse der Online-Befragung zur Rechtsform der Kooperationen



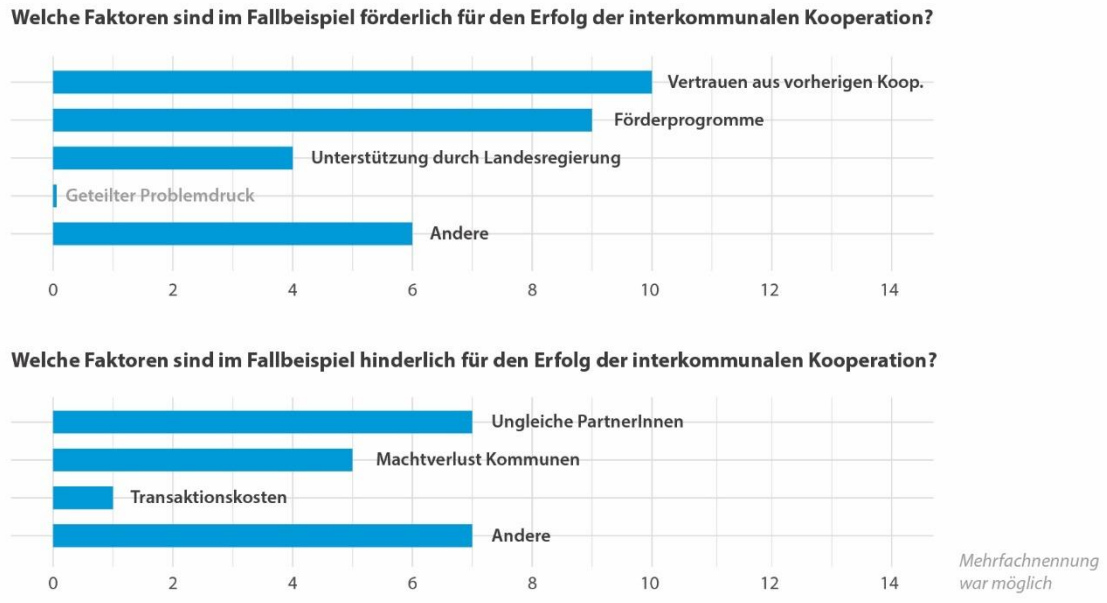
© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Erhebung.

3.3.2.4 Erfolgsfaktoren und Hindernisse

Im Rahmen der Online-Befragung werden als förderliche Faktoren am häufigsten das Vertrauen aus vorherigen Kooperationen sowie Förderprogramme genannt (siehe Abbildung 39). Weitere Erfolgsfaktoren sind eine hohe gesellschaftliche Erwartungshaltung (Erfolgsdruck), eine gute Datengrundlage (z. B. Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklungsprognosen) sowie Unterstützungsangebote bzw. die Ziele und Grundsätze der Landes- und Regionalplanung und der Wille gemeinsam Problemlösungen zu finden.

Als hinderlich werden ungleiche Partner*innen sowie der kommunale Machtverlust gegenüber anderen Akteur*innen genannt (siehe Abbildung 39). Insbesondere in Stadt-Umland-Räumen können Zielkonflikte zwischen Wachstumsdruck bzw. Suburbanisierungsfolgen (Kernstädte) und Entwicklungsinteressen (Umlandgemeinden) die Kooperationsbereitschaft bzw. das Kooperieren negativ beeinflussen. In einem Fall haben beispielsweise Forderungen der Kernstadt nach verdichtetem Wohnungsbau zu einer geringeren Kooperationsbeteiligung im Umland beigetragen. Personalwechsel oder der Wunsch, Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten, werden ebenfalls als hemmende Faktoren angeführt.

Abbildung 39: Ergebnisse der Online-Befragung zu förderlichen und hinderlichen Faktoren



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Erhebung.

Bei Planungsregionen ohne die Nennung von Fallbeispielen wird als wesentliches Hindernis das mangelnde Interesse von Kommunen an interkommunalen Kooperationen genannt; einerseits aufgrund von kommunalem Konkurrenz- und Kirchturmdenken, andererseits weil den Kommunen ausreichend Wohnbauflächen im eigenen Gemeindegebiet zur Verfügung stehen und daher eine Kooperation nicht notwendig erscheint. In Stadt-Umland-Räumen werden ebenfalls Probleme im Interessensausgleich zwischen Kernstadt und Umland angeführt. Laut den Trägern der Regionalplanung hemmt der im Vergleich zur Gewerbeflächenentwicklung (interkommunale Gewerbegebiete) schwer abzuschätzende Kosten-Nutzen-Ausgleich (z. B. Einwohner, Kosten für Kita, Schulen) die Kooperationsbereitschaft potenziell zu beteiligender Kommunen.

Die Praxisbeispiele weisen in Bezug auf die Fläche und die Anzahl der involvierten Akteur*innen (Kommunen, Landkreise, Regionalplanung etc.) eine hohe Varianz auf. Die Spannbreite reicht von 390 km² (SUR Schwerin) bis 3.939 km² (Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin) oder 3 bis 28 Akteur*innen, wobei horizontale (Körperschaften gleicher Hierarchieebene) und gekreuzte Kooperationen (Körperschaften unterschiedlicher als auch gleicher Hierarchieebene) die Regel sind. Während Kooperationen zwischen Kernstadt und Umland meist funktionale Verflechtungen (Pendler etc.) als Grundlage für ihren räumlichen Zuschnitt nutzen, spielt in anderen Kooperationen der räumliche Zusammenhang eine weniger bedeutende Rolle, was mitunter zu lückenhaften Gebietskulissen führen kann. Aufgrund übergeordneter rechtlicher Vorgaben sind die räumlichen Zuschnitte bei stärker institutionalisierten Kooperationen relativ stabil. Zu- und Abgänge treten – aufgrund fehlender räumlicher Abgrenzungskriterien und geringerer vertraglicher Vorgaben – eher bei den freiwilligen Kooperationen auf, gleichwohl auch hier in den letzten Jahren größere Schwankungen eher die Ausnahme waren.

Die geringere Anzahl an Akteur*innen bei kleineren räumlichen Zuschnitten erleichtert den Abstimmungs- und Entscheidungsprozess innerhalb der Kooperation. So lässt sich laut den Interviewten ein gemeinsamer Modus Operandi aufgrund der räumlichen Nähe und persönlicher Kontakte meist schnell finden. Größere räumliche Zuschnitte inklusive einer größeren Anzahl an Akteur*innen sind prozessual insgesamt langsamer und erschweren die

Bildung eines regionalen Bewusstseins. Diesem Umstand wird durch die Bildung von Teilräumen und Unterarbeitsgruppen jedoch versucht entgegenzuwirken. Ein Vorteil größerer Kooperationen wird in Bezug auf die Sichtbarkeit und Durchsetzungskraft gegenüber anderen Akteur*innen bzw. Akteursgruppen und dem Einwerben von Fördermitteln gesehen. Eine besondere Herausforderung stellen Kooperationen dar, die Bundesländergrenzen überschreiten. Neben Transaktionskosten, die durch die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen entstehen, muss in solchen Fällen mit mehreren Fördergebern, -kulissen und -programmen umgegangen werden. Dies kann sich unter anderem auf die Umsetzung von Projekten auswirken, wenn Fördergelder beispielsweise nur für einen Teil der Mitgliedskommunen genutzt werden dürfen.

Unabhängig von der Größe zeigen sich in der Mehrzahl der Praxisbeispiele Organisationformen mit ähnlichen Gremienstrukturen (z. B. Vorstand, Mitgliederversammlung, Arbeitsgruppen). Hervorgehoben wird insbesondere die Einrichtung einer eigenen Geschäftsstelle oder die Beauftragung eines externen Büros, um den zugeteilten Aufgaben (z. B. Veranstaltungsmanagement, Projektbearbeitung) zielgerichtet nachzukommen. Zuständigkeitsprobleme werden als hinderlich für die Kommunikation zwischen etablierten Verwaltungsstrukturen und aufkommenden informellen Organisationsstrukturen gesehen. Zudem kann die Interaktion zwischen den Gemeinden durch unklare Zuständigkeiten erschwert werden, da bestehende Hierarchien möglicherweise nicht nahtlos in die neuen Kooperationsmodelle übergehen.

Den Interviews zufolge kann von einer weitgehenden Stabilität bei den mitwirkenden Akteur*innen ausgegangen werden (z. B. der Verwaltungsmitarbeiter*innen). Fluktuationen treten – beispielsweise im Rahmen von Wahlen – häufiger bei den politischen Akteur*innen auf, was sich je nach persönlich-thematischer Schwerpunktsetzung positiv oder negativ auf die Arbeit in der Kooperation auswirken kann. Geringere Zeitressourcen und andere berufliche Hintergründe bei (ehrenamtlichen) Bürgermeister*innen (kleiner) Umlandgemeinden können den Kooperationsprozess hinsichtlich Kontinuität und inhaltlicher Tiefe beeinflussen. Die Arbeit der Praxisbeispiele beschränkt sich primär auf die Netzwerkarbeit (Organisation und Moderation von Arbeitstreffen etc.) und die informelle Unterstützung der Kooperationsmitglieder z. B. durch die Erarbeitung von Konzepten. Beides zielt darauf ab, Planungsprozesse und Entscheidungen (inter-)kommunal zu begleiten und informelle und formelle Planungsprozesse miteinander zu verknüpfen. Bei freiwilligen Kooperationen bleibt die kommunale Planungshoheit dabei grundsätzlich unberührt, so dass die Einflussnahme bestenfalls indirekt erfolgt. Institutionalisierte Kooperationen (z. B. Planungsverbände) verfügen im Vergleich dazu über mehr Möglichkeiten der formalen Einflussnahme, da sie beispielsweise für die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung) zuständig sind.

Gleichwohl sich alle Praxisbeispiele über Mitgliedsbeiträge finanzieren, werden in allen Fällen Fördermittel als besonders relevant eingestuft. Es wird betont, dass die Mitgliedsbeiträge im Grunde nicht ausreichen, um eine angemessene Gestaltung und Umsetzung der Kooperation zu gewährleisten, so dass Fördergelder notwendig sind. Darüber hinaus werden rechtliche Barrieren hinsichtlich der Datenweitergabe zwischen den Kommunen als hinderlich angesehen. Datenschutzregulierungen und bürokratische Hürden können den Austausch von Informationen und Ressourcen behindern, der jedoch für die effektive Planung und Umsetzung von kooperativen Projekten unerlässlich ist.

3.3.2.5 Beitrag von interkommunalen Kooperationen zum Flächensparen

Die Ergebnisse der Online-Befragung, der Praxisbeispiele sowie des Workshops beim Dresdner Flächennutzungssymposium (DFNS) lassen erkennen, dass interkommunale Kooperationen ein

breites Spektrum an Wirkungen auf die Siedlungsentwicklung haben können (siehe Abbildung 40). Diese Wirkungen reichen von dämpfenden bis hin zu stimulierenden Effekten. In diesem Abschnitt wird näher erläutert, wie es zu diesen verschiedenen Wirkungen kommen kann.

Abbildung 40: Ergebnisse der Online-Befragung zur Wirkung der Kooperationen auf den Flächenverbrauch

© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Erhebung.

Es ist erwähnenswert, dass interkommunale Kooperationen selten auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung ausgerichtet sind. Vielmehr liegt der Fokus darauf, unterschiedlichen Nutzungsansprüchen an den Raum gerecht zu werden. In dynamischen Wachstumsregionen dienen interkommunale Kooperationen beispielsweise in erster Linie dazu, den akuten Baulandmangel zu bewältigen. Hierbei geht es daher nicht zwingend darum, Flächen zu sparen, sondern vielmehr darum, den Bedarf an Wohnbauflächen innerhalb der Kooperationskulisse effizient zu verteilen. Diese Herangehensweise kann zwar im Kontext einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung positiv bewertet werden, jedoch werden gleichzeitig Anreizsysteme und Steuerungsmechanismen angewendet, die eine erhöhte Flächenneuinanspruchnahme erwarten lassen. Zum Beispiel erlaubt die Erstellung von interkommunal abgestimmten Stadt-Umland-Konzepten, dass Umlandkommunen, die eigentlich einer Eigenentwicklung unterliegen, mehr Wohnbauflächen ausweisen dürfen als ohne Konzept. Diese Mechanismen können, trotz der sinnvollen Allokation von Wohnbaubedarfen (z. B. Auslastung von technischer und sozialer Infrastruktur, Lenkung von Pendlerströmen), insgesamt zu einer erhöhten Flächenneuinanspruchnahme in der Region führen.

Eine geringere Flächenneuinanspruchnahme kann in Kooperationen erwartet werden, in denen bewusst auf Brachflächen für die Wohnbauflächenentwicklung zurückgegriffen wird. Der Fokus auf Innenentwicklungspotenziale kann den Druck auf den Außenbereich reduzieren und somit die Flächenneuinanspruchnahme minimieren. Insbesondere die Verknüpfung von Fördergeldern mit der Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen wird in diesem Kontext als äußerst sinn- und wirkungsvoll erachtet. Weiterhin wird die Festlegung von Zielwerten für Mindest-Siedlungsdichten für geplante Neubaugebiete als wichtiger Beitrag zur effizienten Flächennutzung und für das Flächensparen angesehen.

Trotz der positiven Ansätze zeigen sich Herausforderungen, die den Beitrag interkommunaler Kooperationen zum Flächensparen begrenzen können. Die Notwendigkeit von Konsens und Kompromissen in der Kooperationsarbeit kann beispielsweise die Implementierung strenger regional abgestimmter Dichtevorgaben erschweren. Obwohl Kooperationen eine Sensibilisierung für das Thema Fläche bewirken können, sind direkte Auswirkungen – insbesondere, wenn es sich um eine freiwillige, informelle Kooperation handelt – auf die tatsächliche Flächennutzung oft begrenzt. Unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der Siedlungsentwicklung und der Bebauungsdichte, insbesondere der Wunsch nach Einfamilienhäusern im Umland, tragen zu dieser Dynamik bei.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass interkommunale Kooperationen grundsätzlich das Potenzial haben, das Flächensparen zu fördern. Dennoch wird deutlich, dass die Einschränkung des Flächenverbrauchs in der Mehrzahl der Kooperationen nicht das primäre Ziel ist und neben der Wohnraumbereitstellung viele weitere Themen und Zielsetzungen abgedeckt und bearbeitet werden (müssen). Zudem handelt es sich, abseits der institutionalisierten Kooperationen, in vielen Fällen eher um Netzwerke, in denen konkrete flächenwirksame Maßnahmen weniger Gegenstand der alltäglichen Arbeit sind.

Hinzu kommt, dass der konkrete Beitrag in den meisten Kooperationen nur schwer quantifizierbar ist. Aus Sicht des Flächensparens muss letztlich hinterfragt werden, wie die Flächenneuinanspruchnahme ohne Kooperation aussehen würde. Um den Flächeneffekt, aber auch andere ökonomische und soziale Effekte, präzise messen zu können, ist die Darstellung der Siedlungsentwicklung im Vergleich zu einem theoretischen Referenzfall ohne Kooperation unverzichtbar, wenn auch herausfordernd.

3.3.3 Handlungsempfehlungen zu interkommunalen Kooperationen im Flächenmanagement

Die Handlungsempfehlungen zu interkommunalen Kooperationen im Flächenmanagement basieren auf der Online-Befragung, den Interviews mit den Praxisbeispielen und auf den Diskussionsergebnissen des transdisziplinären Workshops im Rahmen des Dresdner Flächennutzungssymposiums 2023.

Interkommunale Kooperationen binden – über den kommunalen Planungsalltag hinaus – zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen. Da insbesondere bei kleineren Kommunen entsprechende Ressourcen jedoch knapp sind, ist es wichtig, dass Doppelstrukturen vermieden und Transaktionskosten möglichst geringgehalten werden. In Bezug auf die Organisation innerhalb einer Kooperation bietet es sich an, entweder eine gesonderte Geschäftsstelle einzurichten oder ein externes Büro zu beauftragen. In Bezug auf die konkrete Einbindung der Kooperationsmitglieder (Kreis, Kommunen, Regionalplanung etc.) trägt eine Kontinuität bei den involvierten Personen (z. B. Bürgermeister*innen, Verwaltungsmitarbeiter*innen) zu mehr Stringenz und mehr inhaltlicher Tiefe bei.

Interkommunale Kooperationen widmen sich in der Regel der Netzwerkarbeit. Unabhängig der inhaltlichen Ausrichtung unterstützen Kooperationen damit vor allem den Austausch zwischen den Kooperationsmitgliedern. Gleichwohl damit die Einflussnahme auf die Siedlungsentwicklung insgesamt als eher gering eingestuft werden kann, kann der Austausch eine abgestimmte regionale Siedlungsentwicklung inhaltlich fördern. Insbesondere der Austausch von Informationen zu geplanten Siedlungserweiterungen kann genutzt werden, um potenzielle Konfliktsituationen frühzeitig sichtbar zu machen und um zwischen (Nachbar-)Kommunen zu vermitteln.

Interkommunale Kooperationen erweitern die Perspektive und das Tätigkeitsfeld einzelner Kommunen auf die regionale Ebene. Um Kompetenzfragen zu vermeiden und Synergien bestmöglich zu nutzen, sollten interkommunale Kooperationen frühzeitig mit den relevanten weiteren regionalen Akteur*innen zusammenarbeiten. Aufgrund der ähnlich gelagerten Maßstabsebene sowie der Möglichkeit formelle und informelle (Planungs-)Prozesse direkt miteinander zu verknüpfen, erscheint die Zusammenarbeit mit den jeweils betroffenen Regionalplanungsbehörden besonders vielversprechend. Es bietet sich daher an, die Regionalplanung entweder kontinuierlich oder zumindest bei wichtigen Entscheidungen zu beteiligen.

Die Mitglieder von interkommunalen Kooperationen entscheiden selbstverantwortlich über die inhaltlich-thematische Ausrichtung der Kooperation. Wie die empirischen Ergebnisse zeigen, reicht das Spektrum von der Landschaftsplanung über den Einzelhandel und die Nahversorgung bis hin zu Kultur und Tourismus sowie Mobilität, Gewerbe und Industrie. In den untersuchten Kooperationen finden sich häufig inhaltliche Bezüge zum Thema Flächenverbrauch, damit wird aber in erster Linie den rechtlichen Vorgaben durch das Raumordnungsgesetz (ROG) und BauGB Genüge getan. Das Flächensparen spielt als eigenständiges Ziel eher eine untergeordnete Rolle bzw. wird nur indirekt adressiert. Solange die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme keine Priorität bei den Kooperationsmitgliedern genießt, muss davon ausgegangen werden, dass das Flächensparen kurz- bis mittelfristig keinen hohen Stellenwert innerhalb von interkommunalen Kooperationen einnehmen wird. Um das Handeln der Kommunen in Bezug auf das Flächensparen zu stärken, muss es daher umso mehr darum gehen – unabhängig von den Zielen einer interkommunalen Kooperation – übergeordnete Leitplanken für das interkommunale Handeln zu geben. Hierzu bieten sich unter anderem die regionalisierte quantitative Mengensteuerung und regionale Dichtevorgaben an, die über den Regionalplan von den Regionalplanungsbehörden festgelegt werden können. Neben entsprechenden Leitplanken bietet sich zudem die Einführung eines regionalen Flächenkontos an, das bei flächenextensiver Wohnbauflächenentwicklung stärker belastet wird als bei einer flächenintensiven Wohnbauflächenentwicklung. Die Einführung eines entsprechenden Flächenkontos gäbe Kommunen somit einen direkten Anreiz auf eine kompakte und flächensparende Siedlungsentwicklung hinzuwirken. Die Wirksamkeit des Flächenkontos ließe sich darüber hinaus mit weiteren Kriterien schärfen, z. B. in Bezug auf die Allokation der Wohnbauflächen und weiterer Flächennutzungen (z. B. integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung).

Das fehlende flächenbezogene Monitoring und die geringe explizite inhaltliche Ausrichtung von interkommunalen Kooperationen auf das Thema Flächenverbrauch führen dazu, dass in der Folge kaum Evaluationen der Kooperationstätigkeiten zur Überprüfung der Zielerreichung vorgenommen werden. Grundsätzlich zeigen sich zwei Hauptprobleme bei der Wirkungskontrolle kooperativen Handelns:

- Planerische Zielaussagen, wie z. B. die Forderung nach einem sparsamen Umgang mit der Fläche, sind relativ abstrakt und wenig operationalisierbar.
- Das Fehlen eines Referenzszenarios, das die Situation ohne Kooperationsfall beschreibt, erschwert eine Aussage über einen Kausalzusammenhang zwischen der Zusammenarbeit und beobachtbaren Wirkungen.

Zu den grundsätzlichen Problemen bei der Evaluation kooperativen Handelns kommt hinzu, dass geeignete Bewertungskriterien und Indikatoren, durch die sich Veränderungen der Flächennutzung ausdrücken lassen, nicht zeitnah und einheitlich vorliegen. Es wäre daher von besonderem Interesse, systematische Ansätze zur Evaluation und zum Monitoring von interkommunalen Kooperationen unter Beteiligung von Praxis und Forschung zu entwickeln und zu testen.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass abseits anderer Zielsetzungen eine weiterführende explizite Auseinandersetzung zwischen Kooperationstätigkeit und den Auswirkungen auf den Flächenverbrauch (sowie eine öffentliche Diskussion darüber) kaum stattfindet. Dies spiegelt auch die in den Experteninterviews häufig geäußerte Feststellung, dass das Thema Flächenverbrauch nur einen geringen Stellenwert in der politischen Diskussion einnimmt. Die generelle Implementierung des Nachhaltigkeitsziels „Fläche“ in den Köpfen der regionalen und kommunalen Akteur*innen könnte weiter verstärkt werden, damit die Aufnahme von Umweltzielen nicht allein zur leichteren Erschließung von Fördermitteln führt. Aufgrund der

analysierten Praxisbeispiele wird die Ansicht vertreten, dass ein großes Potenzial in der Kommunikation des Zusammenhangs „Kooperation und Flächenverbrauch“ gegenüber der Öffentlichkeit besteht. Das Fehlen dieser Kommunikation kann, neben Kostengründen, auf die Komplexität des Themas Flächenverbrauch und das fehlende mediale Interesse zurückgeführt werden. So führt der geringe allgemeine Kenntnisstand dazu, dass es gegenüber anderen Umweltproblemen (z. B. Klimawandel, CO_2–Emissionen) schwerfällt, das Problemfeld „Fläche“ mit kurzen Schlagwörtern zu umreißen und verständlich zu kommunizieren. Die Überwindung des Kommunikationsproblems eröffnet allerdings die Chance, die Kooperationstätigkeiten und die Qualitäten des regionalen Standorts besser zu vermarkten. Letztendlich stellt sich die Frage, ob eine Verhaltensänderung der privaten Bodenmarktteilnehmer durch eine umfangreiche Kommunikationsoffensive - verbunden z. B. mit finanziellen Anreizen möglich ist.

Adressieren interkommunale Kooperationen das Thema „Fläche“ bzw. eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, handelt es sich häufig um Ansätze, die im Rahmen von Modellprojekten erarbeitet wurden (z. B. in transdisziplinären Forschungsvorhaben wie aktuell in der Förderlinie Stadt-Land-Plus des BMBF oder im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung). Solche Modellprojekte erlauben es, in einem außeralltäglichen und experimentellen Rahmen neue Steuerungsansätze für eine nachhaltige regionale Siedlungsentwicklung zu entwickeln und zu erproben. Vielfach lässt sich allerdings beobachten, dass nach Auslaufen der Förderung den interkommunalen Zusammenschlüssen die finanziellen und personellen Ressourcen fehlen, die entwickelten Instrumente weiter anzuwenden und umzusetzen. Es ist daher im Rahmen solcher Modellprojekte durch den Fördermittelgeber sicherzustellen, dass die Konzepte und Steuerungsansätze von vorne herein unter direkter Einbindung der kommunalen Entscheidungsträger erarbeitet werden. Dies dient sowohl der Sensibilisierung der kommunalen Politik für das Thema „Fläche“ als auch der Selbstbindung der Kommunalräte an die Ergebnisse. Zugleich ist in der Auswahl von Modellprojekten deren Umsetzungsorientierung ein hoher Stellenwert beizumessen. Wird ein Ansatz vorgeschlagen, der das Potenzial hat, kommunale Entscheidungen, insbesondere in der Bauleitplanung, zu Gunsten einer flächensparenden, nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu beeinflussen und kann die instrumentelle Innovation dazu genutzt werden, kommunale Einzelinteressen zugunsten einer regionalen Lösung zu überwinden? Zudem ist sicherzustellen, dass in Modellprojekten von vornherein Ansätze zur Verstetigung mitgedacht werden, die ohne die über die Dauer des Modellprojektes verfügbaren zusätzlichen Ressourcen auskommen.

3.4 Synthese

Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung stehen den flächenpolitischen Zielen des Bundes in weiten Teilen entgegen. Einer auf Expansion beruhenden Entwicklung der Siedlungsflächen konnte die Stadtentwicklungs- und Raumordnungspolitik als „erste Ansprechpartnerin“ für das Thema Fläche bislang nicht entscheidend entgegentreten. So ist es nicht gelungen, neues Bauland in ländlichen Gebieten entscheidend zu begrenzen. Anreize für eine flächensparende Siedlungs- und Bauweise konnten bislang nicht konsequent und verbindlich umgesetzt werden. Da klassische Innenentwicklungspotenziale, wie Gewerbe- und Industriebrachen sowie innerstädtische militärische Konversionsflächen bereits vielerorts in Anspruch genommen und reaktiviert wurden und die Nachverdichtung im Bestand, wie Hinterhofbebauung oder Ersatzneubau, auf zum Teil starke Akzeptanzproblemen trifft, kommt es in den Großstädten zur Angebotsverknappung für Wohnbauflächen. Die aktuelle Flächenpolitik sieht sich somit mit zwei Situationen konfrontiert. In urbanen Räumen müssen Instrumente des Flächensparens im Kontext angespannter Wohnungsmärkte genutzt werden. In Räumen mit entspannten Wohnungsmärkten scheinen die flächenpolitischen Instrumente wenig

Wirkung auf den Umgang mit der Ressource Fläche zu entfalten. Die zentralen Herausforderungen sind nachfolgend zusammengefasst. Zudem sind die aus den empirischen Ergebnissen dieses Vorhabens abgeleiteten Empfehlungen gebündelt in zwei eigenständigen Anlagenbänden zusammengefasst. Anlagenband 1 formuliert aufbauend auf den zentralen Ergebnissen Handlungsempfehlungen für Politik und Praxis, um die Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland effektiv zu reduzieren und gleichzeitig den benötigten (bezahlbaren) Wohnraum zu schaffen. Anlagenband 2 verdichtet Empfehlungen für interkommunale Kooperationen, um das Thema der Wohnbauflächenentwicklung stärker in ihre Zusammenarbeit zu integrieren

3.4.1 Herausforderungen in angespannten Wohnungsmarktregionen

Die Untersuchung der stadtregionalen Boden- und Wohnungsmärkte hat gezeigt, dass die angespannte Wohnungsmarktsituation in den Kernstädten zu Abwanderungs- und ggf. sogar zu Verdrängungsprozessen, insbesondere bei Familien, führt. Obwohl im Rahmen des Projekts aufgezeigt werden konnte, dass die steigenden Preise zu einer größeren Flächeneffizienz in den Kernstädten und dem verdichteten Umland beitragen, ergibt sich in stadtregionaler Hinsicht eine anhaltend hohe Flächenneuinanspruchnahme. Dies liegt daran, dass das weniger verdichtete Umland mit einem immer noch niedrigen bis moderaten Preisniveau am stärksten von der Umlandwanderung profitiert, wo wiederum am meisten Fläche pro Kopf für Wohnnutzung in Anspruch genommen wird. Die folgenden Empfehlungen für die Weiterentwicklung des boden- und planungspolitischen Instrumentariums leiten sich aus den Ergebnissen für angespannte Wohnungsmarktregionen ab:

(Spekulative) Preisspirale in den Kernstädten durchbrechen

Um die Flächenneuinanspruchnahme in stadtregionaler Perspektive zu reduzieren, ist es erforderlich, die Preisschere zwischen Stadt und Umland zu schließen. Dies kann durch die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in den Kernstädten erreicht werden. Die Kommunen müssen dabei eine aktivere Rolle am Wohnungsmarkt übernehmen und stärker Einfluss auf die Art der Bebauung nehmen. Dies kann durch die Verknüpfung der Baulandmobilisierung mit einer aktiven Liegenschaftspolitik, die über das öffentliche Eigentum Einfluss auf die Bezahlbarkeit des Wohnens nimmt, erreicht werden.

Regionales Wachstumsmanagement betreiben

Insgesamt wird deutlich, dass die Flächenfrage im Umland nicht unabhängig von der Wohnungsfrage in den Kernstädten betrachtet werden kann und dass insbesondere über den Aspekt der Boden- und Wohnungspreise Wechselwirkungen zwischen Stadt und Umland bestehen (Münter et al., 2021). Damit ist in Stadtregionen ein regionales Wachstumsmanagement, das die kommunalen Wohnungsmärkte als regionale Märkte versteht, essenziell: ein regionales Commitment zu höheren Dichten, interkommunal abgestimmte Baulandbeschlüsse, aber auch der interkommunal abgestimmte Einsatz formeller Instrumente der Bauleit- und Regionalplanung können eine wichtige Rolle spielen (Schmeer et al., 2021). Die Diskussion um flächensparende Wohnbautätigkeit, angemessene Dichten und städtebauliche Qualitäten muss in Stadt und Umland differenziert geführt werden. In den Kernstädten muss die Verknüpfung von Dichte mit hoher Wohnumfeldqualität und attraktiven Angeboten der Nahmobilität im Mittelpunkt stehen („Dreifache Innenentwicklung“), wobei renditemaximierenden Investoreninteressen mit gemeinwohlorientierten Modellen begegnet werden sollte (Adrian et al., 2018; Bündnis Bodenwende, 2021). Im Umland sind eine generelle Erhöhung der Dichte unter Beachtung des ortstypischen Kontextes („Gentle Density“, Baca et al., 2019), aber vor allem eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, verbunden mit der

Schaffung urbaner Dichten im Umfeld von SPNV-Haltepunkten, zentral (Eichhorn, Gerten & Diller, 2021).

Da in Kernstädten mit angespanntem Wohnungsmarkt bebaubare Flächen knapp sind und sich die Mobilisierung von Bauland zunehmend als schwierig darstellt, werden verstärkt Instrumente für die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen eingesetzt. Hier sind jedoch planungs- und immissionsschutzrechtliche, immobilienwirtschaftliche und ökologische Aspekte zunehmend zu berücksichtigen (Reiß-Schmidt, 2018a). In den Umlandgemeinden werden fehlende personelle und finanzielle Ressourcen als Hemmnis für eine aktive Innenentwicklung genannt. Umso wichtiger ist es, Informationen zu Innenentwicklungspotenzialen (z. B. GIS-basierte Tools zur (halb)automatischen Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen) niederschwellig und zentral bereitzustellen und die Innenentwicklungsaktivitäten der Umlandgemeinden finanziell zu unterstützen.

Neben der Aktivierung von Flächen für den Neubau müssen Instrumente zur Mobilisierung von Wohnraum im Bestand forciert werden. Der Remanenzeffekt – also der Verbleib in einer zu großen Wohnung – wird in angespannten Wohnungsmärkten durch hohe Preisunterschiede zwischen Bestand und Neubau verstärkt (von Bodelschwingh & Gilewski, 2016) und sollte in der Praxis gezielt durch Anreizsysteme für den Wohnungswechsel adressiert werden. Während in den Kernstädten der Preis Treiber des Remanenzeffekts ist, muss im Umland das Wohnungsangebot diversifiziert werden (z. B. altersgerechtes Wohnen, Mietwohnungen), um den Generationenwechsel in Einfamilienhausbeständen zu unterstützen.

Da hinter der Wohnraumnachfrage im Umland neben der Bezahlbarkeit auch die gesellschaftlich etablierte Wohnvorstellung vom freistehenden Einfamilienhaus steht, muss es auch das Ziel sein, neue Bilder von attraktiven Wohnformen in verdichteter Bauweise zu etablieren und den Zugang zu diesen Wohnformen zu erleichtern (Schubert et al., 2021; Warda, 2020). Beratungsangebote für die Umsetzung innovativer Wohnformen können dazu beitragen, dass Skepsis abgebaut und entsprechende Wohnformen stärker nachgefragt werden. Neben verdichteten Wohnangeboten können innovative Wohnformen bzw. Logiken der Wohnraumerstellung (z. B. gemeinschaftliches Wohnen, Baugruppenprojekte, genossenschaftliche Angebote auch im Umland) ein wichtiger Schritt für die Etablierung neuer Wohnwünsche sein. Dies gilt besonders auch für die Angebotsseite der kommunalen Planung, da mit innovativen Wohnformen auch Vorbehalte gegenüber höheren Dichten entkräftet werden können.

Diese Empfehlungen sind als Grundlage für die weitere Diskussion und Entwicklung von Maßnahmen zur Steuerung der stadtregionalen Boden- und Wohnungsmärkte zu verstehen.

3.4.2 Herausforderungen in entspannten Wohnungsmarktregionen

Die Wohnbauflächenentwicklung vollzieht sich als Zusammenspiel aus Angebot und Nachfrage. Während angebotsseitig Städte und Gemeinden, Investoren und Projektentwickler eine bedeutende Rolle bei der Schaffung von Wohnraum spielen, sind es auf der Nachfrageseite die Haushalte, die entsprechend ihren Wohnpräferenzen und Lebensphasen auf dem Wohnungsmarkt aktiv sind.

Die Erkenntnisse zu entspannten Wohnungsmarktregionen zeigen, wie angebots- und nachfrageseitige Akteur*innen unter unterschiedlichen – individuell rationalen – Einschränkungen und Zwängen handeln und wie sich daraus konkrete Handlungsmuster herausbilden, die zu einer anhaltenden Ausweisung und Entwicklung von Einfamilienhausgebieten führen. Während sich bestehende Studien bisweilen auf die Beschreibung der Rolle eines einzelnen Akteurs (z. B. der Stadt) zur Erklärung der

Wohnbauflächenentwicklung konzentrieren, zeigen die qualitativen Befunde, dass vielmehr die akteursspezifischen Handlungsmuster und ihre gegenseitige Beeinflussung von Bedeutung sind, um die räumlichen Muster der Wohnbauflächenentwicklung zu verstehen. Das Zusammenspiel aus ländlich geprägten Wohnleitbildern, kommunalpolitischen Zielsetzungen, dem Rückzug der Kommunen aus der Gebietsentwicklung und privatwirtschaftlichen Interessen führt dazu, dass der als Siedlungserweiterung realisierte Wohnungsbau von Einfamilienhäusern und geringen Bebauungsdichten geprägt ist. Es zeigt sich, dass dabei insbesondere auf der Angebotsseite Handlungsmuster zum Tragen kommen, die diese räumlichen Muster begünstigen und neben der Nachfrage nach Einfamilienhäusern zur Erklärung der Flächenneuinanspruchnahme in den ländlichen und entspannten Wohnungsmärkten beitragen.

Um die Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhausgebiete in Zukunft zu reduzieren, steht bereits heute eine Reihe von Instrumenten und Ansätzen zur Verfügung, welche die akteursspezifischen Handlungsmuster berücksichtigen bzw. beeinflussen sollen. Aus dem Projekt heraus zeigt sich, dass diese verstärkt in ihrer komplementären Wirkungsweise berücksichtigt werden sollten. Ziel ist es dabei nicht, das Einfamilienhaus als Wohnwunsch grundsätzlich infrage zu stellen, sondern vielmehr Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine Realisierung von Einfamilienhäusern oder alternativen Wohnformen im Wohnungs- und Siedlungsbestand anstelle von Neubaugebieten unterstützen.

Die folgenden Empfehlungen für die Weiterentwicklung des boden- und planungspolitischen Instrumentariums leiten sich aus den Ergebnissen der Studie ab:

Nachfrage nach Einfamilienhäusern in den Bestand lenken

Der in breiten Bevölkerungsgruppen bestehende Wunsch nach einem Einfamilienhaus als Wohnform muss – dem bestehenden Trend folgend – verstärkt im Bestand realisiert werden. Dass auch Bestandsimmobilien als Option für die Realisierung des Wohnwunsches in Erwägung gezogen werden, wird durch die empirischen Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens bestätigt. Gleichzeitig werden hohe Kosten für den Kauf einer Bestandsimmobilie in Kombination mit nur schwer abzuschätzenden Kosten für die Sanierung und Anpassung an die individuellen Wohnvorstellungen als Hindernisse genannt. Es gilt daher, Investitionen in den Bestand bestmöglich zu fördern und Unsicherheiten bezüglich der notwendigen Investitionen abzubauen.

Bestand mobilisieren und in Gebietsstrategien denken

Wenn eine stärkere Bestandsorientierung der Nachfrage erreicht wird, muss dem ein entsprechendes Angebot gegenüberstehen. Es gilt, Einfamilienhäuser, die nach der Familienphase häufig nur noch von ein oder zwei Personen bewohnt werden, für eine Wiedernutzung durch junge Familien zu mobilisieren. Dazu braucht es wohnortnah, attraktive Wohnangebote die älteren Bevölkerungsgruppen einen Umzug im Alter ermöglichen, ohne die gewohnte Umgebung zu verlassen. Suffizienz beim Wohnflächenkonsum bzw. das Bild weg von der Immobilie für das Leben hin zur Lebenszyklusimmobilie muss perspektivisch stärker in der Gesellschaft verankert werden, damit die vorhandenen Einfamilienhausbestände bestmöglich für die Ansprüche in bestimmten Lebensphasen genutzt werden und die Flächenneuinanspruchnahme geringgehalten werden kann.

Zugleich muss der Erwerb und die Sanierung einer Bestandsimmobilie für die neuen Nutzer*innen gegenüber dem Neubau eines Einfamilienhauses attraktiver gemacht werden. Dies kann vor allem darüber gelingen, dass die Wohneigentumsförderung konsequent auf den Bestand konzentriert wird und Förderprogramme zur energetischen Sanierung von

Bestandsimmobilien ausgebaut sowie mit Beratungsangeboten und Unterstützungsleistungen für Erwerber verknüpft werden, die Unsicherheiten bei der Bestandssanierung abbauen.

Flächen für die Innenentwicklung mobilisieren und Wohnungsangebote diversifizieren

Auch der Neubau auf Innenentwicklungsflächen kann einen wichtigen Beitrag für die flächensparende Siedlungsentwicklung leisten. Neben den bereits genannten neuen Wohnangeboten für Ältere müssen verstärkt auch attraktive Wohnungen für Familien geschaffen werden. Dabei sind sowohl die Sanierung einer Bestandsimmobilie, ein Ersatzneubau, aber auch der Neubau auf Baulücken oder als Nachverdichtung in bestehenden Gebieten denkbar.

Außenentwicklung begrenzen

Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob nicht der Neubau auf der grünen Wiese teurer werden muss (z. B. durch eine Neuerschließungsabgabe), sodass für Projektentwickler der Bau von Einfamilienhäusern auf diesen Flächen weniger rentabel wird und auch bei Neuerschließung dichtere Wohnformen realisiert werden. Zudem können infolge einer Verteuerung der Neuerschließung auch andere Wohnbauprojekte wie die systematische Sanierung bzw. Ergänzung von Gebäuden im Bestand, attraktivere Geschäftsmodelle darstellen. Regionalplanerische Mengenbegrenzungen und eine Verschärfung der Begründungspflicht gegenüber der Regionalplanung können diesen Wandel unterstützen und dazu beitragen, dass die kurzfristig gedachte Win-Win-Situation zwischen Kommune und Projektentwickler durchbrochen wird. Um die flächenpolitischen Ziele des Bundes zu erreichen und das mit einer flächenextensiven Außenentwicklung verbundene intergenerationelle Gerechtigkeitsproblem (z. B. durch hohe Infrastrukturfolgekosten) aufzulösen, können genannte Ansätze und Instrumente einen Beitrag leisten, sodass die auf dem Boden- und Wohnungsmarkt aktiven Akteure zukünftig so handeln, dass Angebot und Nachfrage vermehrt „nach innen wandern“, der Einfamilienhaus-Neubau auf der grünen Wiese zurückgeht und die Außenentwicklung für Haushalte, Kommunen und Projektentwickler zu einer Ausweichoption wird.

3.4.3 Interkommunale Kooperationen in entspannten und angespannten Wohnungsmärkten

Es lässt sich festhalten, dass der hohe Druck auf die Boden- und Wohnungsmärkte in den letzten Jahren eine maßgebliche Antriebskraft für interkommunale Kooperationen in der Wohnbauflächenentwicklung in Deutschland darstellt. Die zunehmende Bedeutung des Themas Wohnen innerhalb vieler Kooperationen ist deutlich erkennbar. Allerdings wird das Thema im Vergleich zur Gewerbeflächenentwicklung weniger konkret, sondern vorranging auf einer strategischen Ebene behandelt, mit dem Ziel ausreichend Wohnraum in einer Region bereitzustellen.

Trotz der vielfältigen Einsatzgebiete zeigen die Ergebnisse, dass das Flächensparen in den meisten interkommunalen Kooperationen keine bedeutende Rolle spielt und lediglich indirekt behandelt wird. Dies liegt daran, dass die Teilnahme an einer interkommunalen Kooperation hauptsächlich mit der Sicherstellung oder Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit verknüpft wird, insbesondere angesichts personeller und finanzieller Engpässe. Insgesamt müssen die Einflussmöglichkeiten, insbesondere freiwilliger, interkommunaler Kooperationen auf das Flächensparen aufgrund von planungsrechtlichen Rahmenbedingungen und weiteren Faktoren als begrenzt bewertet werden. Konkrete, mengenbezogene Ziele zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme oder der Festlegung höherer Siedlungsdichten lassen sich über interkommunale Kooperationen nur schwer implementieren, da Lasten und Nutzen zwischen den Kooperationsbeteiligten ungleich verteilt sind.

Planerisches Handeln einzelner Kommunen besteht vielerorts in der ausreichenden Bereitstellung von Bauland, um das ökonomische Wachstum der Kommunen sicherzustellen. Da jede Kommune nach Wachstum strebt, besteht auch das Ziel einer interkommunalen Kooperation in der Effizienz- und Wachstumssteigerung gegenüber der einzelkommunalen Leistungsfähigkeit. Jede Kooperation billigt also grundsätzlich den Verbrauch bzw. die Versiegelung von Fläche. So zeigt die Empirie, dass sich weniger die Frage stellt, ob Flächen in Anspruch genommen werden, sondern viel mehr, wo dies geschieht. Daher muss festgehalten werden, dass die Wirksamkeit interkommunaler Kooperationen auf den Flächenverbrauch als begrenzt angesehen wird und somit die Klassifizierung als „flankierendes Instrument" gerechtfertigt ist. Dieser Sachverhalt gilt unabhängig davon, ob es sich um eine rein informelle oder um eine formell-institutionalisierte Zusammenarbeit handelt. Es kann folglich auch keine pauschalisierte Aussage darüber getroffen werden, welche Organisationsform interkommunaler Kooperation eher zu einem flächensparenden Verhalten beiträgt. Einzig die tendenziell mit dem Institutionalisierungsgrad steigende Verbindlichkeit der Zusammenarbeit ermöglicht eine höhere Durchsetzbarkeit und ggf. Sanktionierung (bei Nichteinhaltung) der formulierten Ziele.

Zugleich haben interkommunale Kooperationen in der Siedlungsentwicklung das Potenzial, zur Sensibilisierung kommunaler Entscheidungsträger für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung beizutragen. Solch ein Bewusstseinswandel kann aber nur gelingen, wenn sich die Kooperation nicht nur auf einen Informationsaustausch zwischen kommunalen Verwaltungen beschränkt, sondern auch die lokale Politik umfassend miteinbezieht.

Ausgehend von bestehenden interkommunalen räumlichen Entwicklungskonzepten kann ein positiver Effekt auf die Siedlungsentwicklung dennoch und vor allem bei Fragen der Allokation von Wohnbauflächen innerhalb von interkommunalen Kooperationen erwartet werden. Mit dem Institutionalisierungsgrad nimmt die Verbindlichkeit in der interkommunalen Zusammenarbeit zu. Dies lässt eine höhere Durchsetzbarkeit und ggf. Sanktionierung (bei Nichteinhaltung) der formulierten Ziele vermuten.

Empfehlungen für zukünftige Handlungen sollten sich besonders darauf konzentrieren, eine schärfere Steuerung regionaler Mengenbegrenzungen und das Setzen von Flächensparzielen innerhalb institutionalisierter Kooperationen umzusetzen. Hierzu kann ein Monitoring regionalplanerisch festgelegter Mindestdichten beitragen. Darüber hinaus sollten die Entwicklung von Best-Practice-Beispielen und Bildern sowie der Einsatz eines regionalen Flächenkontos, das bei flächenextensiver Wohnbauflächenentwicklung stärker belastet wird, verstärkt bei der Entwicklung und Etablierung interkommunaler Kooperationsformen genutzt werden.

4 Fazit

Fläche ist eine endliche Ressource. Flächenverbrauch, d. h. die Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist eine schleichende gesellschaftliche Herausforderung mit kumulativen Folgen (u. a. Verlust von Freiflächen, Zerschneidung von Landschaften, Beeinträchtigung von Wasser, Boden, Luft, Ökosystemleistungen, Infrastrukturfolgekosten, Erhöhung des Verkehrsaufkommens). Auch im Hinblick auf Ressourcen und das Klima ist die Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme eine Grundvoraussetzung und Bedingung für eine nachhaltige Entwicklung, die zudem die Möglichkeit bietet, die Attraktivität und Lebensqualität in Städten und Kommunen zu erhöhen.

Es besteht daher ein allgemeiner Konsens darüber, dass der Flächenverbrauch begrenzt und räumlich gesteuert werden muss. Dies ist nicht nur eine der zentralen Aufgaben der Stadt- und Regionalplanung, sondern auch ein Kernanliegen der deutschen Nachhaltigkeitspolitik. Bereits seit gut zwei Jahrzehnten ist es erklärtes Ziel der Nachhaltigkeitspolitik des Bundes, die Flächenneuinanspruchnahme zu reduzieren (Die Bundesregierung, 2020). Trotz eines rückläufigen Trends seit Anfang der 2000er-Jahre liegt diese – mit rund 52 ha pro Tag im gleitenden Vierjahresdurchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 (Destatis, 2024) – noch immer deutlich über dem in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Ziel für 2030. Zudem wurde der Abwärtstrend in den letzten Jahren von einer eher stagnierenden Entwicklung abgelöst. Das weitergehende „Netto-Null-Ziel“ bis 2050 (Die Bundesregierung, 2020) rückt damit in noch weitere Ferne. Bedenkt man, dass es zugleich erklärtes Ziel der Bundesregierung ist, in den kommenden Jahren 400.000 neue Wohnungen pro Jahr zu schaffen (Die Bundesregierung, 2022), um der urbanen Wohnungskrise zu begegnen, ist bereits heute abzusehen, dass es beträchtlicher zusätzlicher (planerischer und politischer) Anstrengungen bedarf, um die Flächenneuinanspruchnahme langfristig auf das gewünschte Maß zu reduzieren.

Vor diesem Hintergrund liefern die Ergebnisse des Forschungsvorhabens umfangreiche Einblicke zu unterschiedlichen Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung deutschlandweit und in ausgewählten Regionen, die unter Berücksichtigung angewandter planerischer Instrumente und hinsichtlich der Interessen staatlicher und privater Akteur*innen untersucht und bewertet wurden. Hieraus wurden für Regionen mit angespannten und entspannten Wohnungsmärkten sowie für interkommunale Kooperation im Flächenmanagement Handlungsempfehlungen entwickelt, die das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes unterstützen. Im Detail kommt die Studie zu den folgenden Schlussfolgerungen:

Der verdichtete Mehrfamilienhausbau hat in vielen Regionen Deutschlands aufgrund von Wohnungsknappheit und stark gestiegenen Boden- und Wohnungspreisen seit mehreren Jahren wieder an Bedeutung gewonnen (siehe Kapitel 3.1.2). Das Wohnen bleibt dennoch ein bedeutender Treiber der Flächenneuinanspruchnahme. Denn sowohl in Regionen mit angespannten als auch entspannten Wohnungsmärkten wird die Siedlungsentwicklung im Außenbereich weiterhin maßgeblich durch den Ein- und Zweifamilienhausbau und somit flächenextensive Wohnformen und geringe Bebauungsdichten getrieben (siehe Kapitel 3.2.2). Gründe für den geringer verdichteten Wohnungsbau in den Stadtrandlagen der Kernstädte sind beispielsweise steigende Anforderungen der städtischen Klimafolgenanpassung (z. B. Freihalten von Frischluftschneisen), Auslastungsgrenzen bestehender sozialer und technischer Infrastrukturen sowie ein von der Stadtplanung gegenüber dem bebauten Umfeld und dem

Investor als verträglich und zur Sicherstellung wesentlicher Wohnumfeldqualitäten eingestufter Dichtewert (siehe Kapitel 3). In den Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten ist es das Zusammenspiel aus ländlich geprägtem Wohnleitbild, kommunalpolitischen Zielsetzungen und der Übertragung der Baugebietsentwicklung auf privatwirtschaftlich-agierende Projektentwickler und Investoren, das dazu führt, dass der als Siedlungserweiterung realisierte Wohnungsbau von Einfamilienhäusern und geringen Bebauungsdichten geprägt ist (siehe Kapitel 3.2). Darüber hinaus kommen Akzeptanzprobleme hinsichtlich höherer Bebauungsdichten hinzu, die sowohl in den Kernstädten als auch in den Umlandgemeinden und weniger verdichteten Räumen dazu führen, dass der Einfamilienhausbau weiterhin fester Bestandteil der Siedlungsentwicklung in Deutschland ist.

Gleichzeitig konnte im Rahmen des Forschungsvorhabens gezeigt werden, dass das Instrumentarium zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme im Prinzip vorhanden ist und über die Jahrzehnte immer weiter gestärkt wurde. So wurde beispielsweise in den Novellierungen sowohl des ROG als auch des BauGB der letzten beiden Jahrzehnte insbesondere das Instrumentarium für eine Innenentwicklung immer weiter geschärft. Einerseits wird dieses Instrumentarium, wie die empirischen Ergebnisse zeigen, nicht überall konsequent angewendet. Es besteht demnach ein Umsetzungsdefizit. Andererseits zeigen die Analysen, dass das vielbemühte Narrativ des „Umsetzungsdefizits der Planung“ oder das „Planungsversagen“ nur bedingt greift. Denn viele der identifizierten Treiber und Wirkmechanismen, die zu einer Flächenneuinanspruchnahme für das Wohnen führen, liegen außerhalb des Einflussbereichs der Raumordnung- und Stadtentwicklungspolitik. Beispiele hierfür sind:

- Das Flächensparen steht in einem Zielkonflikt mit anderen Politikfeldern, wie das Spannungsfeld „Wohnraum schaffen vs. Flächen sparen“ eindrücklich zeigt.
- Individuelle Einzelentscheidungen in der Siedlungsentwicklung führen in der Summe zu einer flächenaufwendigen Siedlungsentwicklung. Die individuellen Rationalitäten der Akteur*innen auf dem Wohnungsmarkt widersprechen der gesamtgesellschaftlichen Rationalität einer nachhaltigen Raumentwicklung. Solange es profitabel und erstrebenswert ist, Einfamilienhäuser am Dorfrand oder Luxuswohnungen in den Metropolen zu bauen, werden Akteur*innen dies tun.

Der Stillstand beim Flächensparen ist daher „systemisch“ bedingt. Bis 2030 wird das „weniger als 30-Hektar-Ziel" mit einem „business as usual“ nicht zu erreichen sein. Auch Lösungsansätze müssen daher systemisch ansetzen und über das engere Planungsinstrumentarium hinausdenken, indem sie beispielsweise gezielt fiskalische Fehlanreize im Steuersystem und bei staatlichen Subventionen identifizieren und abbauen oder einen gesellschaftlichen und politischen Bewusstseinswandel hin zu mehr Suffizienz beim Wohnen insbesondere hinsichtlich neuer Wohnformen in den Blick nehmen.

Damit dies gelingen kann, bedarf es einer „Flächenwende“ (Siedentop, 2023) im Sinne eines systemischen und mittel- bis langfristigen sozial-ökologischen Transformationsprozesses hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050. Transformationsprozesse erfordern vielfältige Formen der Governance. Die „Flächenwende“ ist daher nicht nur eine Aufgabe der Raum- und Umweltplanung, sondern eine gesellschaftliche und sektorübergreifende Aufgabe. Es gilt eine „Transformative Literacy" (Schneidewind, 2018) aufzubauen und zu etablieren, die die Interdependenzen zwischen verschiedenen Flächenansprüchen versteht, flächenbezogene Belange in gesellschaftliche und politische Debatten einbringt und integrierte Lösungsoptionen entwickelt.

5 Quellenverzeichnis

Adrian, L.; Bock, S.; Bunzel, A.; Preuß, T.; Rakel, M. (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Aktionsplan Flächensparen. Umweltbundesamt (UBA) [Hrsg.], Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-24_texte_38-2018_reduzierung-flaecheninanspruchnahme.pdf.

Ahlke, B.; Beckmann, G.; Binot, R.; Bucher, H.; Burgdorf, M.; Buthe, B.; Dosch, F.; Gatzweiler, H.-P.; Gebhardt, D.; Görmar, W.; Greiling, K.; Günther, S.; Jakubowski, P.; Jonas, A.; Kawka, R.; Koch, A.; Korinke, E.; Krischausky, G.; Lackmann, G., . . . Zaspel, B. (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) [Hrsg.], Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2012/DL_ROB2011.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Ammann, I.; Brack, N.; Claßen, G.; Degener, E.; Duvernet, C.; Franke, J.; Lihs, V.; Neußer, W.; Nielsen, J.; Oettgen, N.; Rein, S.; Schmidt, C. F.; Schürt, A.; Waltersbacher, M.; Zander, C. (2021): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) [Hrsg.], Bonn. https://www.bfw-newsroom.de/wp-content/uploads/2021/02/BBSR_Wohnungs-und-Immobilienmarktbericht-2020.pdf.

Aring, J. (2005): Bodenpreise und Raumentwicklung. In: Geographische Rundschau, 57 (3), 28–34.

Baca, A.; McAnaney, P.; Schuetz, J. (2019). “Gentle” density can save our neighborhoods. https://www.brookings.edu/articles/gentle-density-can-save-our-neighborhoods/ (29.11.2023).

Baldenius, T.; Kohl, S.; Schularick, M. (2020): Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms. In: Leviathan, 48 (2), 195–236. https://doi.org/10.5771/0340-0425-2020-2-195.

Baumgart, S.; David, C.-H.; Diehl, J.; Finke, L.; van Gemmeren, C.; Greiving, S.; Kötter, K.; Konze, H.; Petzinger, T.; Terfrüchte, T.; Wiechmann, T. (2013): Planen in der Zukunft. In: Baumgart, S.; Terfrüchte, T [Hrsg.]: Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen, Arbeitsberichte der ARL (S. 5–17), Hannover. http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-38165.

BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen [Hrsg.] (2025). Das Wohnungstauschportal – Ein Angebot für Mieterinnen und Mieter der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften. https://inberlinwohnen.de/wohnungstausch/ (13.02.2025).

Beckmann, G.; Dosch, F. (2018): Das Siedlungsflächenmonitoring des Bundes zwischen Anspruch und Praxis. In: Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker, 31 (2), 13–22. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60131-0.

Beier, M.; Matern, A. (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit – Stand und Perspektiven der Forschung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) [Hrsg.] (Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 332), Hannover. https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/am_332.pdf.

Blum, A.; Atci, M. M.; Roscher, J.; Henger, R.; Schuster, F. (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) [Hrsg.] (BBSR-Online-Publikation 11/2022), Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bölting, T.; Eisele, B.; Stamer, C. (2019): Gutachten über regional beeinflussende Faktoren der Wohnstandortwahl – Bericht für das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. InWIS Forschung & beratung GmbH [Hrsg.], Bochum. https://www.researchgate.net/publication/342534383_Gutachten_uber_regional_beeinflussende_Faktoren_d

er_Wohnstandortwahl_Bericht_fur_das_Ministerium_fur_Heimat_Kommunales_Bau_und_Gleichstellung_des_Landes_Nordrhein-Westfalen.

Bourdieu, P. (2002): Der Einzige und sein Eigenheim. Erw. Neuausg, VSA: Verlag, Hamburg.

Brockhagen, H.; Busse von Colbe, J.; Danielzyk, R.; Molitor, R.; Münter, A.; Notnagel, A.; Petzinger, T.; Thabe, S.; van Gemmeren, C.; Wagener, M.; Weidmann, R. (2022): Die Zukunft der Regionen in Nordrhein-Westfalen gestalten – Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung. Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) [Hrsg.] (Positionspapier aus der ARL Nr. 142), Hannover. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01425.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) [Hrsg.] (2013): Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung, Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2013/DL_Innenentwicklungspotenziale_D_neu.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) [Hrsg.] (2020a): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements, Bonn. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:101:1-2021072209285226018406.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) [Hrsg.] (2020b): Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. (BBSR-Online-Publikation 11/2020), Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-11-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) [Hrsg.] (2020c): Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2013 bis 2018 im bundesweiten Vergleich, Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/downloads/wachsen-schrumpfen-hintergrund.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) [Hrsg.] (2023). Laufende Raumbeobachtung - Raumabgrenzungen – Stadt-Land-Regionen. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/StadtLandRegionen/StadtLandRegionen.html (10.02.2025).

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) [Hrsg.] (2020): „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) – Bericht des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat, Berlin. https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/bauen/blk-bericht-20200924.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) [Hrsg.] (2020). Forschung für Nachhaltigkeit (FONA) – Eine Strategie des Bundesministerium für Bildung und Forschung. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/DE/7/31638_Forschung_fuer_Nachhaltigkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (13.02.2025).

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMVD) [Hrsg.] (2018): Regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR) des BMVI für die Mobilitäts- und Verkehrsforschung – Arbeitspapier. (Version 1.1), Berlin. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/regiostar-arbeitspapier.pdf?__blob=publicationFile.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) [Hrsg.] (2025). Smart Cities: Stadtentwicklung im digitalen Zeitalter. https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/staedtebau/smart-cities/smart-cities-artikel.html (13.02.2025).

Die Bundesregierung [Hrsg.] (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Berlin. https://www.publikationen-bundesregierung.de/resource/blob/2277952/730844/c762a46f9fec4c4d3f574c9c461d8532/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-bpa-data.pdf?download=1.

Die Bundesregierung [Hrsg.] (2020): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, Berlin. https://www.publikationen-bundesregierung.de/resource/blob/2277952/1875176/9b7154e5739ecc19a2d1520d2a94a2c3/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf?download=1.

Die Bundesregierung [Hrsg.] (2022). Bundesbaupolitik – Mehr bezahlbare und klimagerechte Wohnungen schaffen. https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/wohnungsbau-bundesregierung-2006224 (13.02.2025).

Bundesstiftung Baukultur [Hrsg.] (2017): Baukultur Bericht 2016/17 – Stadt und Land, Potsdam. https://www.bundesstiftung-baukultur.de/fileadmin/files/medien/78/downloads/bbk_bkb-2016_17_low_0.pdf.

Bundesstiftung Baukultur [Hrsg.] (2021): Baukulturbericht 2020/21 – „Öffentliche Räume“, Potsdam. https://www.bundesstiftung-baukultur.de/fileadmin/files/medien/8349/downloads/bsbk_bkb2021_16_9.pdf.

Bündnis Bodenwende [Hrsg.] (2021). Bodenwende jetzt! – Bodenpolitische Forderungen zur Bundestagswahl 2021. https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/BUENDNIS_BODENWENDE_Forderungen_210621.pdf (11.02.2022).

Bunzel, A.; zur Nedden, M.; Pätzold, R.; Aring, J.; Coulmas, D.; Rohland, F. (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030 – Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu); vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung [Hrsg.], Berlin. https://repository.difu.de/handle/difu/238504.

Burger, A.; Bretschneider, W. (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2021. Umweltbundesamt (UBA) [Hrsg.] (TEXTE 143/2021), Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf.

Butterwegge, C. (2021): Wohnungleichheit in Deutschland – Erscheinungsformen, Hintergründe und Gegenmaßnahmen. In: Sozial Extra, 45 (3), 205–209. https://doi.org/10.1007/s12054-021-00378-8.

Danielzyk, R.; Münter, A. (2018): Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (S. 1931–1942). Verl. der ARL, Hannover. http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993.

Debus, M.; Schüßler, M. (2018): Immobilienwertermittlung in Frankfurt am Main. In: zfv - Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 143 (5), 266–275. https://geodaesie.info/images/zfv/143-jahrgang-2018/downloads/zfv_2018_5_Debus_Schuessler.pdf.

Deschermeier, P.; Henger, R.; Seipelt, B.; Voigtländer, M. (2017): Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land. Institut der deutschen Wirtschaft (IW) [Hrsg.] (IW-Kurzberichte Nr. 44), Köln. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/342975/IW-Kurzbericht_44_2017_Wohnungsmangel.pdf.

Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution – Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. VS Verlag für Sozialwissenschaften; Imprint, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-663-11929-6.

Dransfeld, E. (2018): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. In: vhw - Forum Wohnen und Stadtentwicklung (3), 136–140.

https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2018/3_2018/FWS_Nr._3_2018_-_Dransfeld__Kommunale_Boden-_und_Liegenschaftspolitik.pdf.

Dransfeld, E.; Hemprich, C. (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik – Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. Forum Baulandmanagement NRW [Hrsg.], Dortmund. https://www.forum-bauland.nrw/wp-content/uploads/2018/07/kobolipo.pdf.

Dullien, S.; Krebs, T.; Bunzel, A.; Kühl, C.; Pätzhold, R. (2020): Beteiligungsfonds und Bodenfonds zur Stärkung des bezahlbaren und öffentlichen Wohnungsbaus. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) [Hrsg.] (Policy Paper), Berlin, Düsseldorf, Mannheim. https://difu.de/sites/default/files/media_files/2020-09/2020_09_28_Policypaper-Wohnungsbau_Difu_IMK-B%C3%B6ckler_Uni-Mannheim_2.pdf.

Ehrhardt, D.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Michaeli, M. (2023): Mapping soft densification: a geospatial approach for identifying residential infill potentials. In: Buildings and Cities, 4 (1), 193–211. https://doi.org/10.5334/bc.295.

Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Schünemann, C.; Siedentop, S. (2022): Stadtregionen im Spannungsfeld zwischen Wohnungsfrage und Flächensparen. Trends, Strategien und Lösungsansätze in Kernstädten und ihrem Umland. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 80 (5), 522–541. https://doi.org/10.14512/rur.216.

Eichhorn, S.; Ehrhardt, D.; Münter, A.; Behnisch, M.; Jehling, M. (2024): Understanding land take by low-density residential areas: An institutionalist perspective on local planning authorities, developers and households. In: Land Use Policy, 143, 107198. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107198.

Eichhorn, S.; Gerten, C.; Diller, C. (2021): Bewertung und Klassifizierung von Bahnhaltepunkten in Nordrhein-Westfalen. – Ein methodischer Ansatz zur Operationalisierung von „Transit-Oriented Development“. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 79 (1), 21–38. https://doi.org/10.14512/rur.28.

Eichhorn, S.; Rusche, K.; Weith, T. (2021): Integrative governance processes towards sustainable spatial development – solving conflicts between urban infill development and climate change adaptation. In: Journal of Environmental Planning and Management, 64 (12), 2233–2256. https://doi.org/10.1080/09640568.2020.1866509.

Elgendy, H.; Michels, S. (2010): RAUM+ Rheinland-Pfalz 2010 – Rheinland-Pfalz erkennt seine Chancen - Die Bewertung von Flächenpotenzialen für eine zukunftsfähige Siedlungsentwicklung. Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung des Landes Rheinland-Pfalz (MWKEL RLP) [Hrsg.], Mainz. https://mkuem.rlp.de/fileadmin/14/Themen/Abfall_und_Boden/Bodenschutz/Flaechenverbrauch/BROSCHUERE_Raum_Plus_Rheinland-Pfalz_2010.pdf.

European Commission (EC) [Hrsg.] (2025). Copernicus Land Monitoring Service (CLMS). https://land.copernicus.eu/ (13.02.2025).

Evers, M. (2019): § 13b BauGB – Anwendungspraxis auf der Grundlage einer Feldstudienuntersuchung. In: Mitschang, S. [Hrsg.]: Schaffung von Bauland – In Gebieten nach § 34 BauGB und durch Bauleitpläne nach den §§ 13, 13a und b BauGB : Fach- und Rechtsfragen zu Anwendungsbereich, Verfahren sowie zur gegenseitigen Abgrenzung, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung: Band 37 (1. Auflage, S. 119–137). Nomos, Baden-Baden.

Fischer, C.; Stieß, I. (2019): Wohnen in der Nachfamilienphase : bedürfnisgerecht und flächensparend. In: Grabener, A. [Hrsg.]: Immobilien-Almanach 02 (1. Auflage, S. 57–77), Kiel. https://www.oeko.de/fileadmin/lebensraeume/Veroeffentlichung_Wohnen_Nachfamilienphase.pdf.

Förster, A.; Bernögger, A.; Brunner, B. (2020): Wohnen jenseits des Standards – Auf den Spuren neuer Wohnlösungen für ein differenziertes und bedürfnisgerechtes Wohnungsangebot. Wüstenrot Stiftung, Ludwigsburg. https://wuestenrot-stiftung.de/publikationen/wohnen-jenseits-des-standards-download/.

Goede, P. (2022): Ausgleichssysteme im nachhaltigen Flächenmanagement. Potenziale und Herausforderungen am Beispiel der Region Rendsburg. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 80 (6), 626–639. https://doi.org/10.14512/rur.158.

Grecu, A. L.; Völcker, M. (2018): Mixed Methods. In: Maier, M. S.; Keßler, C. I.; Deppe, U.; Leuthold-Wergin, A.; Sandring, S. [Hrsg.]: Qualitative Bildungsforschung – Methodische und methodologische Herausforderungen in der Forschungspraxis (S. 229–246). Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-18597-8_13.

Greiving, S.; Winkel, R. (2009): Die Rolle der Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 67 (3), 250–260. https://doi.org/10.1007/BF03183010.

Gstach, D.; Berding, U. (2016): Doppelte Innenentwicklung – zur Wiederentdeckung eines alten Prinzips unter erschwerten Bedingungen. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) (6), 661–673.

Hartmann, T.; Roboger, C.; Eisenhut, B.; Novak, J. (2024): Land ownership transparency – A comparison of seven European countries. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) [Hrsg.] (BBSR-Online-Publikation 95/2024), Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/publications/OnlinePublications/2024/bbsr-online-95-2024-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Helbrecht, I.; Weber-Newth, F. (2017): Die Abschöpfung des Planungsmehrwerts als Repolitisierung der Planung? Eine neue Perspektive auf die aktuelle Wohnungsfrage. In: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung, 5 (1/2), 61–86. https://doi.org/10.36900/suburban.v5i1/2.276.

Henger, R.; Blecken, L.; Fahrenkrug, K.; Melzer, M.; Bizer, K.; Meub, L.; Proeger, T.; Gutsche, J.-M.; Achim, T.; Ferber, U.; Schmidt, T.; Siedentop, S.; Straub, T.; Kranz, T.; Weinhardt, C. (2019): Modellversuch Flächenzertifikatehandel – Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. Umweltbundesamt (UBA) [Hrsg.] (TEXTE 116/2019), Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02_texte_116-2019_modellversuch-flaechenzertifikatehandel.pdf.

Henger, R.; Voigtländer, M. (2019): IW-Wohnungsbedarfsmodell – Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg?. Institut der deutschen Wirtschaft (IW) [Hrsg.] (IW-Report Nr. 28), Köln. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf.

Herold, H.; Meinel, G.; Hecht, R.; Krüger, T. (2015)Bundesweites Monitoring von Innenentwicklungspotenzialen – Ausgangslage und Perspektive. In: Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung [Hrsg.]: Flächennutzungsmonitoring VI (IÖR-Schriften Nr. 65, S. 93–101).

ILS Research gGmbH (ILS) [Hrsg.] (2025). Das MORO Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung. https://moro-flaeche.de/ (13.02.2025).

Jakobi, T. (2019): E-Government in Deutschland. In: Busch, A.; Breindl, Y.; Jakobi, T [Hrsg.]: Netzpolitik – Ein einführender Überblick (S. 191–224). Springer Fachmedien, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-02033-0_9.

Jehling, M.; Hecht, R. (2022): Do land policies make a difference? A data-driven approach to trace effects on urban form in France and Germany. In: Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science (49), 114–130. https://doi.org/10.1177/2399808321995818.

Jehling, M.; Hecht, R.; Herold, H. (2018): Assessing urban containment policies within a suburban context – An approach to enable a regional perspective. In: Land Use Policy (77), 846–858. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.10.031.

Jehling, M.; Schorcht, M.; Hartmann, T. (2020): Densification in suburban Germany – approaching policy and space through concepts of justice. In: Town Planning Review, 91 (3), 217–237. https://doi.org/10.3828/tpr.2020.13.

Jehling, M.; Steier, M.; Üblacker, J.; Brester, B.; Planinsek, S. (2018): Raum: Interkommunale Kooperationen und regionales Monitoring. In: Ruprecht, M.-I.; Böttcher, J. M. [Hrsg.]: Wohnen in städtischen Räumen - Ansätze für eine integrierte Entwicklung – Housing in urban areas - approaches for integrated development, Arbeitsberichte der ARL: *Bd.* 24 (S. 43–58). Verl. der ARL, Hannover. https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/ab/ab_024/ab_024_gesamt.pdf.

Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Thünen-Institut) [Hrsg.] (2023). Vom Kommen, Gehen und Bleiben (KoBaLd) – Wanderungsgeschehen und Wohnstandortentscheidungen aus der Perspektive ländlicher Räume. https://www.thuenen.de/de/fachinstitute/laendliche-raeume/lebensverhaeltnisse-in-laendlichen-raeumen/projekte/vom-kommen-gehen-und-bleiben-kobald (29.11.2023).

Just, T. (2014): § 11 Demografischer Wandel und die Zukunft des Wohneigentums. In: Voigtländer, M.; Depenheuer, O. [Hrsg.]: Wohneigentum – Herausforderungen und Perspektiven, Bibliothek des Eigentums: *Bd.* 11 (S. 215–236). Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-54825-3_11.

Kettenburg, A.; Steffen, A.; Botta, E.; Lückgen, T.; Rangelov, O.; Künzig, M.; Loh, C.; Lehmann, S. (2022). Offener Brief – Apell für eine neue Baupolitik. https://www.werkum.de/download/Offener_Brief_an_Bauministerin.pdf (28.03.2022).

Keuchen, M. (2020): Grundbuch 4.0 – Folgt das Blockchain-Grundbuch dem Datenbankgrundbuch? In: Zeitschrift für Immobilienrecht (17–18/2020), 593–600. https://www.zfir-online.de/heft-17-18-2020/zfir-2020-593-grundbuch-40-folgt-das-blockchain-grundbuch-dem-datenbankgrundbuch/.

König, K.; Wuschansky, B. (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland – Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung und Finanzierung, Organisation, Vermarktung - 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) [Hrsg.] (ILS - Forschung 1/11), Dortmund. https://www.ils-forschung.de/files_publikationen/pdfs/Interk-Gewerb-BRD-110825_opt.pdf.

Kötter, T.; Müller-Grunau, S.; Huttenloher, C.; Freudenberg, J. (2018): Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“) in das Baugesetzbuch. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf;jsessionid=AA37F27F5D6B810B7B971E252FD035FB.live21304?__blob=publicationFile&v=1.

Krause, K.-U.; Munske, M. (2016): Geostandards XPlanung und XBau. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (5/2016), 336–342. https://doi.org/10.12902/zfv-0137-2016.

Landeshauptstadt München [Hrsg.] (2025). Wohnungsbörse. https://stadt.muenchen.de/infos/wohnungsboerse.html (13.02.2025).

Mayring, P. (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Mey, G.; Mruck, K [Hrsg.]: Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie (1. Auflage, S. 601–613). VS Verlag, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92052-8_42.

Meinel, G.; Sikder, S. K.; Krueger, T. (2022): IOER Monitor: A Spatio-Temporal Research Data Infrastructure on Settlement and Open Space Development in Germany. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 242 (1), 159–170. https://doi.org/10.1515/jbnst-2021-0009.

Michelsen, C. (2018): Baukindergeld löst nicht die Probleme auf dem Wohnungsmarkt: Kommentar. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) [Hrsg.] (DIW Wochenbericht 13+14 / 2018) https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.581477.de/18-13-4.pdf https://doi.org/10.18723/DIW_WB:2018-13-4.

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWIDE NRW) [Hrsg.] (2019): Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen – Ergebnisbericht. Erhebung der Siedlungsflächenreserven 2017, Düsseldorf. https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/bericht_zum_siedlungsflaechenmonitoring_in_nrw_2017_0.pdf.

Mönnich, E. (2005): Ruinöse Einwohnerkonkurrenz. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 63 (1), 32–46. https://doi.org/10.1007/BF03183454.

Münter, A. (2011). Wanderungsentscheidungen von Stadt-Umland-Wanderern in vier Stadtregionen – Regionaler Vergleich der Muster und Motive, Informations- und Wahr-nehmungslücken sowie Beeinflussbarkeit der Wanderungsentscheidung [Dissertation] Technische Universität Dortmund, Dortmund. http://hdl.handle.net/2003/29279.

Münter, A.; Tippel, C.; Albrecht, J. (2021): Vom „Abrutschen am Bodenpreisgebirge“ – Der Einfluss finanzieller Aspekte auf Wohnstandortentscheidungen in Stadtregionen. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. [Hrsg.]: Stadtregionales Flächenmanagement (S. 1–24). Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_28-2.

Oberst, C.; Voigtländer, M. (2021): Haus oder Wohnung? Stadt oder Land? – Ein Auswahlexperiment zur Wohnstandortentscheidung. Institut der deutschen Wirtschaft (IW) [Hrsg.] (IW-Gutachten), Köln. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/Gutachten_Auswahlexperiment-Haus-oder-Wohnung.pdf.

Pehlke, D.; Siedentop, S. (2021): Die Regulierungsintensität der regionalen Planung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung – Eine Planinhaltsanalyse der deutschen Raumordnungspläne und der schweizerischen kantonalen Richtpläne. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) [Hrsg.] (ILS-Working Paper Nr. 4), Dortmund. https://doi.org/10.58122/G6ZF-SA04.

Peter, H.; Tippel, C.; Steinführer, A. (2022): Wohnstandortentscheidungen in einer wohnbiographischen Perspektive – Eine explorative Studie in ländlichen und großstädtischen Kontexten. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Thünen-Institut) [Hrsg.] (Thünen-Report Nr. 93), Braunschweig. https://doi.org/10.3220/REP1647852571000.

Preuß, T. (2018): Was leisten Informations- und Monitoringsysteme für ein strategisches Flächenmanagement? In: Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker, 31 (2), 7–12. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60130-5.

Reicher, C.; Söfker-Rieniets, A. (2022): Wohnen und Stadtraum revisited. In: Reicher, C.; Söfker-Rieniets, A [Hrsg.]: Stadtbaustein Wohnen – Lehr- und Grundlagenbuch (1. Auflage, S. 35–61). Springer Vieweg, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-34071-1_5.

Reiß-Schmidt, S. (2018a): Innenentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.]: Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (S. 995–1000). Verl. der ARL, Hannover. https://hdl.handle.net/10419/225754.

Reiß-Schmidt, S. (2018b): Wachsende Stadt, entfesselter Bodenmarkt – wo bleibt der soziale Frieden? – Münchner Initiative zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (3/2018), S. 119–122 https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2018/3_2018/FWS_Nr._3_2018_-_Reiss-Schmidt__Wachsende_Stadt__entfesselter_Bodenmarkt_-_wo_bleibt_der_soziale_Frieden_.pdf.

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung; ImmobilienScout24. (2020): RWI Real Estate Data- Hauskauf - suf. RWI GEO RED Version: 1. RWI – Leibniz Institute for Economic Research. Dataset. https://doi.org/10.7807/immo:red:hk:suf:v3.

Sagner, P. (2021): Analyse der Wohnsituation in Deutschland auf der Grundlage des sozio-ökonomischen Panels. In: Spars, G. [Hrsg.]: Wohnungsfrage 3.0, Perspektiven auf Gesellschaft und Politik (S. 18–44). Kohlhammer, Stuttgart.

Schatz, E.-M.; Bovet, J.; Lieder, S.; Schroeter-Schlaack, C.; Strunz, S.; Marquard, E. (2021): Land take in environmental assessments: Recent advances and persisting challenges in selected EU countries. In: Land Use Policy, 111, 105730 https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105730.

Scheiner, J.; Bauer, U.; Wohltmann, H. (2013): Einflussfaktoren der Wohnstandortwahl: Der ländliche Raum im Fokus – Potenziale für peripher-zentrale Wanderungen. TU Dortmund [Hrsg.] (Raum und Mobilität - Arbeitspapiere des Fachgebiets Verkehrswesen und Verkehrsplanung Nr. 28), Dortmund. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/weitere/fops/Projekte/StrategienZumDemographischenWandel/Downloads/DL_TU_Dortmund_Arbeitspapier28.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Schiller, G.; Gutsche, J.-M. (2009): Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden – Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. Umweltbundesamt (UBA) [Hrsg.] (TEXTE 31/2009), Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3858.pdf.

Schmeer, N.; Terfrüchte, T.; Münter, A. (2021): Interkommunales Flächenmanagement in der Praxis. In: Henn, S.; Zimmermann, T.; Braunschweig, B. [Hrsg.]: Stadtregionales Flächenmanagement (S. 1–28). Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-63295-6_12-1.

Schneidewind, U. (2018): Die große Transformation – Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Originalausgabe, Fischer Taschenbuch, Frankfurt am Main.

Schreiber, U.; Kahle, H.; Ruf, M. (2021): Grundsteuer. In: Schreiber, U.; Kahle, H.; Ruf, M. [Hrsg.]: Besteuerung der Unternehmen – Eine Einführung in Steuerrecht und Steuerwirkung (S. 201–210). Springer Fachmedien, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-33694-3_7.

Schubert, S.; Büttner, A.; Lindmaier, J.; Schröder, A.; Dross, M.; Reißmann, D.; Janitzek, T.; Schmied, M.; Dziekan, K.; Schäfer, M.; Lange, M.; Jahn, H.; Thierbach, R.; Weinandy, R.; Myck, T.; Steindorf, A.; Wothge, J.; Grimski, D.; von Schlippenbach, U., . . . Bölke, M. (2021): UMLANDSTADT umweltschonend – Nachhaltige Verflechtung von Wohnen, Arbeiten, Erholung und Mobilität. Umweltbundesamt (UBA) [Hrsg.], Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/broschuere_uba_umlandstadt_final_barrierefrei_20211215.pdf.

Schubert, S.; Eckert, K.; Dross, M.; Michalski, D.; Preuß, T.; Schröder, A. (2023): Dreifache Innenentwicklung. Definition, Aufgaben und Chancen für eine umweltorientierte Stadtentwicklung. – Ergebnisse aus dem Forschungsfeld urbaner Umweltschutz und dem Forschungsprojekt „Neues Europäisches Bauhaus weiterdenken – AdNEB“. Umweltbundesamt (UBA) [Hrsg.], Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/230515_uba_hg_dreifache_innenentwicklung_2auflg_br.pdf.

Schulitz, A.; Knoblauch, B. (2011): Interkommunale Kooperation schrumpfender Kleinstädte – Analyse der Chancen und Grenzen für schrumpfende Kleinstädte im ländlichen Raum. AVM, München. https://orlis.difu.de/handle/difu/199071.

Schulz, M.; Ströer, G.; Schulte, P. (2020): INSPIRE und XPlanung in der Bauleitplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), 47 (3), 34–43. https://elibrary.steiner-verlag.de/article/99.105010/izr202003003401.

Senner, K. (2019): Mit Erbbaurecht zu mehr bezahlbarem Wohnungsbau. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung (4), 201–204. https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2019/4_2019/FWS_4_19_Senner.pdf.

Siedentop, S. (2018a): Reurbanisierung. In: Rink, D.; Haase, A. [Hrsg.]: Handbuch Stadtkonzepte – Analysen, Diagnosen, Kritiken und Visionen, UTB: Nr. 4955 (1. Aufl., S. 381–404). UTB, Stuttgart.

Siedentop, S. (2018b): Ursachen der Flächeninanspruchnahme in Deutschland – eine Zwischenbilanz. In: Behnisch, M.; Kretschmer, O.; Meinel, G. [Hrsg.]: Flächeninanspruchnahme in Deutschland – Auf dem Wege zu einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung (S. 45–55). Springer Spektrum, Berlin. https://doi.org/10.1007/978-3-662-50305-8_3.

Siedentop, S. (2023). Die „Flächenwende“ – Eine kritische Bilanz aus 40 Jahren Forschung und Praxis. Vortrag im Rahmen des DFNS 2023 – Dresdner Flächennutzungssymposium, 13.06.2023, Dresden. https://zenodo.org/records/8089092/files/Siedentop_DFNS2023_Die%20Fl%C3%A4chenwende%20eine%20kritische%20Bilanz.pdf?download=1.

Siedentop, S.; Fleischer, J.; Münter, A.; Osterhage, F.; Volgmann, K.; Rönsch, J.; Joshi, J.; Klee, K. (2019): „Stadt oder Umland?“ – Aktuelle Trends des Bauens und Wohnens in deutschen Stadtregionen. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) [Hrsg.] (ILS-Trends 02/2019), Dortmund. https://www.ils-forschung.de/files_publikationen/pdfs/trends-2-19.pdf.

Siedentop, S.; Junesch, R.; Klein, M. (2014): Wanderungsmotive im ländlichen Raum – Endbericht. Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung (IREUS) [Hrsg.], Stuttgart. https://www.ireus.uni-stuttgart.de/dateiuploads/Endbericht_Wanderungsmotive_20150818.pdf.

Siedentop, S.; Meinel, G.; Pehlke, D. (2020): Flächensparende Siedlungsentwicklung in deutschen Stadtregionen – eine Bilanz. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) [Hrsg.] (ILS-Trends 3/2020), Dortmund. https://www.ils-forschung.de/files_publikationen/pdfs/ILS%20TRENDS_3.20_ONLINE.pdf.

Stadt Dortmund, Amt für Wohnen [Hrsg.] (2020): Wohnen in Dortmund und der Region - eine Wanderungsmotivuntersuchung, Dortmund. https://www.dortmund.de/dortmund/projekte/rathaus/verwaltung/amt-fuer-wohnen/downloads/wohnungsmarktbeobachtung/ergebnisbericht_wanderungsmotivuntersuchung~1.pdf.

Stadt Freiburg [Hrsg.] (2025). Siedlungsflächenentwicklung in der Region Freiburg – Kooperationsmodell. https://www.freiburg.de/pb/2185364.html (30.01.2025).

Stadt Wolfsburg - Referat Strategische Planung, Stadtentwicklung, Statistik [Hrsg.] (2018). Wanderungsmotivbefragung 2018 – Ergebnisse der Befragung von Zuzügen nach und Wegzügen aus Wolfsburg. https://www.wolfsburg.de/wanderungsmotivbefragung (30.01.2025).

Städtische Wohnbaugesellschaft Lörrach mbH [Hrsg.] (2022). Umzugsprämie / Umzugsservice | Wohnbau Lörrach. https://www.wohnbau-loerrach.de/Umzugspraemie-Umzugsservice (30.01.2025).

Statistisches Bundesamt (Destatis) [Hrsg.] (2024). Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst jeden Tag durchschnittlich um 52 Hektar. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2024/PD24_11_p002.html (19.09.2024).

Stawarz, N.; Sander, N. (2019): The Impact of Internal Migration on the Spatial Distribution of Population in Germany over the Period 1991-2017. In: Comparative Population Studies (CPoS (44), 291–316. https://doi.org/10.12765/CPoS-2020-06.

Teichmann, M. (2023): Gemeindesteuer mit Lenkungszweck: Die Wiedereinführung der Grundsteuer C. In: Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht (20), 125–154. https://doi.org/10.11588/HFST.2023.20.92642.

Thiel, F. (2017): Zu den Investitionsschutzstandards „indirekte Enteignung“ und „gerechte und billige Behandlung“ und ihren Auswirkungen auf das nationale Städtebaurecht. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) (6), 237–246. https://www.doev.de/ausgaben/6-2017/.

van Gemmeren, C. (2016). Regionale Abstimmung am Beispiel „In und um Düsseldorf“. Fachgespräch Flächen- und Standortentwicklung in NRW, 15.01.2016, Dortmund.

von Bodelschwingh, A.; Gilewski, A. (2016): Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung. In: Einem, E. von [Hrsg.]: Wohnen (S. 259–275). Springer VS; Springer Fachmedien, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-11757-3_14.

Walberg, D. (2021): Ausgangslage und Rahmenbedingungen für bezahlbaren Wohnraum – Baukostenentwicklung in Deutschland. In: Mauerwerk, 25 (3), 100–109. https://doi.org/10.1002/dama.202100004.

Warda, J. (2020): Wohnen im Einfamilienhaus. In: Eckardt, F.; Meier, S. [Hrsg.]: Handbuch Wohnsoziologie (S. 1–20). Springer Fachmedien, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-24862-8_25-1.

Weber, I. (2020): Entwicklung des individuellen Wohnflächenkonsums zwischen 1978 und 2013: Determinanten und Transformationspotenzial. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 78 (3), 267–287. https://doi.org/10.2478/rara-2020-0005.

Wicki, M.; Kaufmann, D. (2021): How does Acceptance of Densification Differ among Neighborhood Types? ETH Zurich, Spatial Development and Urban Policy (SPUR), Zürich. https://doi.org/10.3929/ethz-b-000478720.

Wirtz, B. W.; Daiser, P. (2018): A meta-analysis of empirical e-government research and its future research implications. In: International Review of Administrative Sciences, 84 (1), 144–163. https://doi.org/10.1177/0020852315599047.

Wuschansky, B. (2011): Interkommunale und regionale Gewerbeflächenentwicklung als zukunftsgerichtete Strategie. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) [Hrsg.] (ILS-Trends 1/11), Dortmund. https://www.ils-forschung.de/files_publikationen/pdfs/Trends_01-11_web.pdf.

Zimmermann, H. (2019): Grundsteuer: die Qual der Wahl. In: Wirtschaftsdienst, 99 (7), 490–493. https://doi.org/10.1007/s10273-019-2479-8.

A Auswahl der Fallbeispiele und Expertenworkshops

A.1 Siedlungsentwicklungstypologie (SET)

Tabelle 5: Indikatoren zur Bildung der SET

Nr.	Beschreibung	Einheit
OS 1_1	Durchschnittliche jährliche Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre (2011-2019) %[1]	%
OS 1_2	Durchschnittliche jährliches Gesamtwanderungssaldo der letzten Jahre (2011-2018) je 1.000 Einwohner[2]	Wanderungssaldo/ 1.000 Einwohner
OS 1_3	Durchschnittliche jährliche Entwicklung der nach Alter Erwerbsfähigen (20-64 Jahre) der letzten Jahre (2011-2019)[1]	%
OS 1_4	Durchschnittliche jährliche Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der letzten Jahre (2011-2018)[3]	%
OS 1_5	Durchschnittliche jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote der letzten Jahre (2011-2019)[4]	Prozentpunkte
OS 1_6	Durchschnittliche jährliche Entwicklung des Gewerbesteuergrundaufkommens je Einwohner der letzten Jahre (2010-2018)[5]	%
OS 2_1	Durchschnittliche Flächenneuinanspruchnahme (im Fünfjahresmittel) der letzten Jahre (2011-2019)[6]	ha/Tag
OS 2_2	Durchschnittliche Entwicklung der Freiraumfläche (im Fünfjahresmittel) der letzten Jahre (2011-2019)[6]	m^2/Einwohner/Jahr
OS 2_3	Durchschnittliche jährliche Veränderung der Siedlungsdichte der letzten Jahre (2011-2019)[6]	**%**
OS 3_1	Durchschnittliche Flächenneuinanspruchnahme Wohnen (im Fünfjahresmittel) der letzten Jahre (2011-2019)[6]	ha/Tag
OS 3_2	Durchschnittliche jährliche Veränderung Wohngebäude mit 1 und 2 Wohnungen (EFH/ZFH) (2011-2018)[7]	**%**
OS 4	Durchschnittlicher Angebotspreis Häuser (2009-2019)[8]	€/m^2
OS 5	Die Stadt-Land-Regionen des BBSR bilden eine gemeindebezogene, flächendeckende funktionale Regionalisierung des Bundesgebiets. Die Abgrenzung basiert im Kern auf Kriterien der Pendlerverflechtungen und Erreichbarkeiten und bildet Stadt-Umland-Verflechtungen mit (potenziellen) räumlichen Interaktionen und Versorgungsfunktionen ab.[9]	

Eigene Berechnung auf Basis folgender Daten: [1] Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, [2] Wanderungsstatistik des Bundes und der Länder, [3] Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, [4] Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, [5] Realsteuervergleich des Bundes und der Länder, [6] IÖR Monitor, [7] Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes des Bundes und der Länder, [8] Hauskauf: RWI; ImmobilienScout24 (2020): RWI Real Estate Data-Houses for Sale - suf. RWI-GEO-RED. Version: 1. RWI – Leibniz Institute for Economic Research. Dataset. https://doi.org/10.7807/immo:red:hk:suf:v3, 9 Stadt-Land-Regionen des BBSR (2019).

Tabelle 6: Klassifikation nach Punktesystem der SET

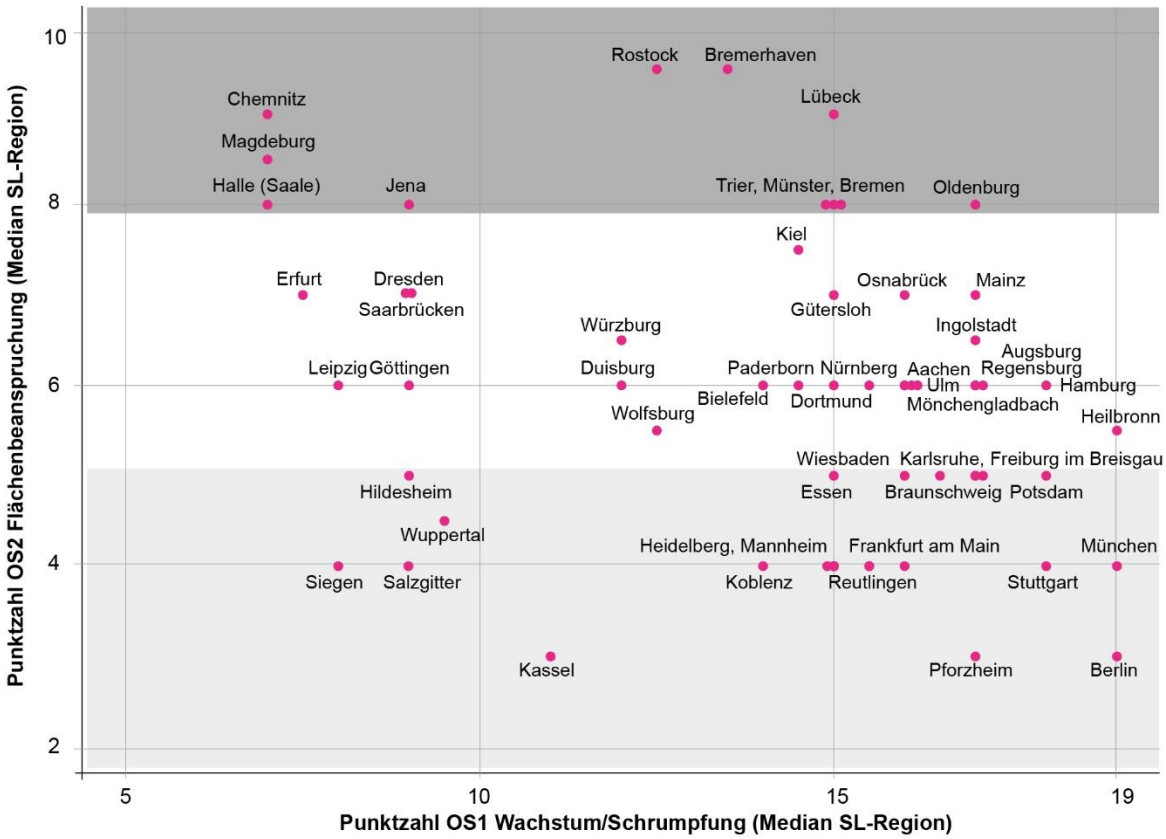
Klasse	Punkte OS1	Punkte OS2	Punkte OS3	Punkte OS4
5	19-24	10-12	7-8	4
4	14-18	8-9	5-6	3
3	11-13	6-7	3-4	2
2	6-10	4-5	1-2	1
1	0-5	0-3	0	0

Die Maximalpunktezahl der verschiedenen OS variiert, da unterschiedlich viele Indikatoren einfließen.

A.2 Vorauswahl der Fallstudienregionen „Bodenmärkte“

- Berücksichtigt wurden nur SLR mit wachsender Kernstadt. Da im Fokus von AP3 Großstadtregionen standen, wurde die Auswahl auf SLR reduziert, die eine Großstadt als Kernstadt haben.
- Um kontrastierende Entwicklungsrichtungen abbilden zu können, wurden SLR mit hoher Flächenbeanspruchung und mit niedriger Flächenbeanspruchung ausgewählt. SLR, die im mittleren Bereich der Flächenbeanspruchung liegen, wurden ausgeschlossen. So verblieben 11 SLR mit hoher und 26 SLR mit niedriger Flächenbeanspruchung in der Auswahl (Abbildung 41).

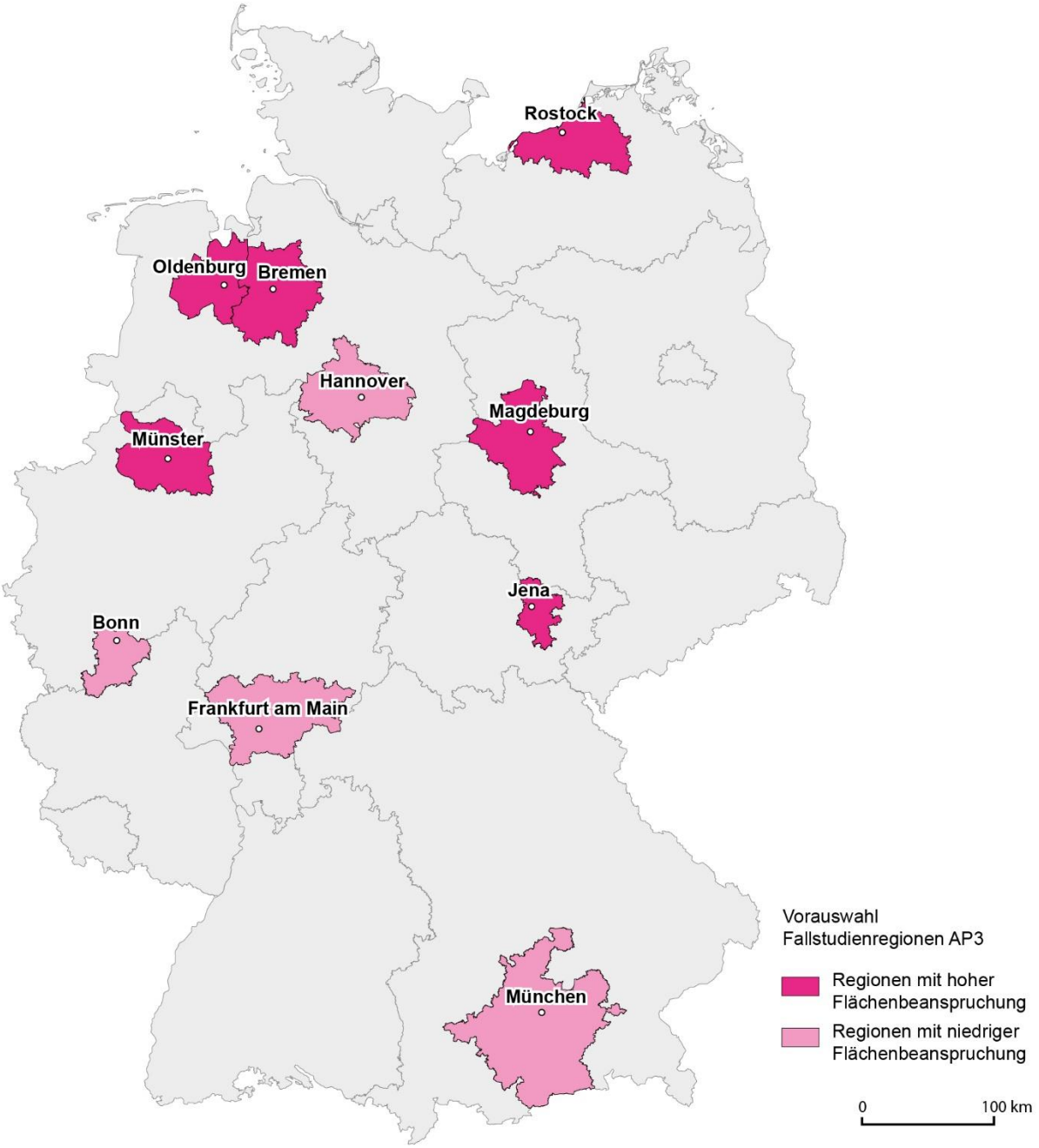
Abbildung 41: Auswahl kontrastierender SLR mit hoher/niedriger Flächenbeanspruchung



© IÖR/ILS. Die grauen Felder markieren die ausgewählten SLR.

- In einem diskursiven Auswahlprozess durch das Projektteam wurde die Zahl der SLR für die Diskussion im Expertenworkshop weiter eingegrenzt. Hierzu wurden lokales Wissen und qualitative Kriterien mit einbezogen, z. B. Grenzlage der Region Trier oder stark schrumpfendes Umland in Chemnitz. Als Fallstudienregionen mit niedriger Flächenbeanspruchung wurden Hannover, Frankfurt am Main, Bonn und München ausgewählt. München stellt dabei einen Sonderfall dar, da eine niedrige allgemeine Charakteristik der Flächenbeanspruchung einer hohen Flächenbeanspruchung Wohnen gegenüberstehen. Als Fallstudienregionen mit hoher Flächenbeanspruchung fiel die Auswahl auf Rostock, Oldenburg, Bremen, Münster, Magdeburg und Jena. Abbildung 42 zeigt eine Übersichtskarte zur Vorauswahl.

Abbildung 42: Vorauswahl für AP3

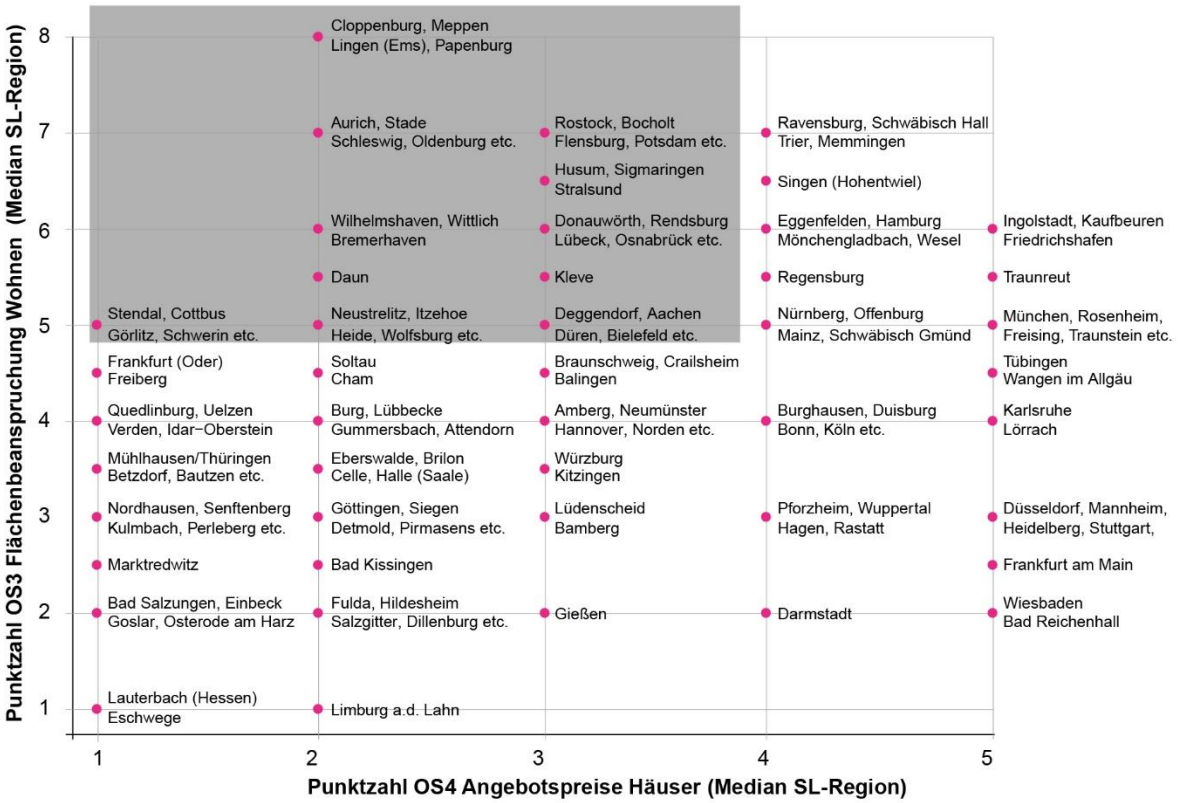


© IÖR/ILS. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019). Bei den Regionsumgriffen handelt es sich um die Stadt-Land-Regionen des BBSR (2019).

A.3 Vorauswahl der Fallstudienregionen „Bauland für Einfamilienhäuser“

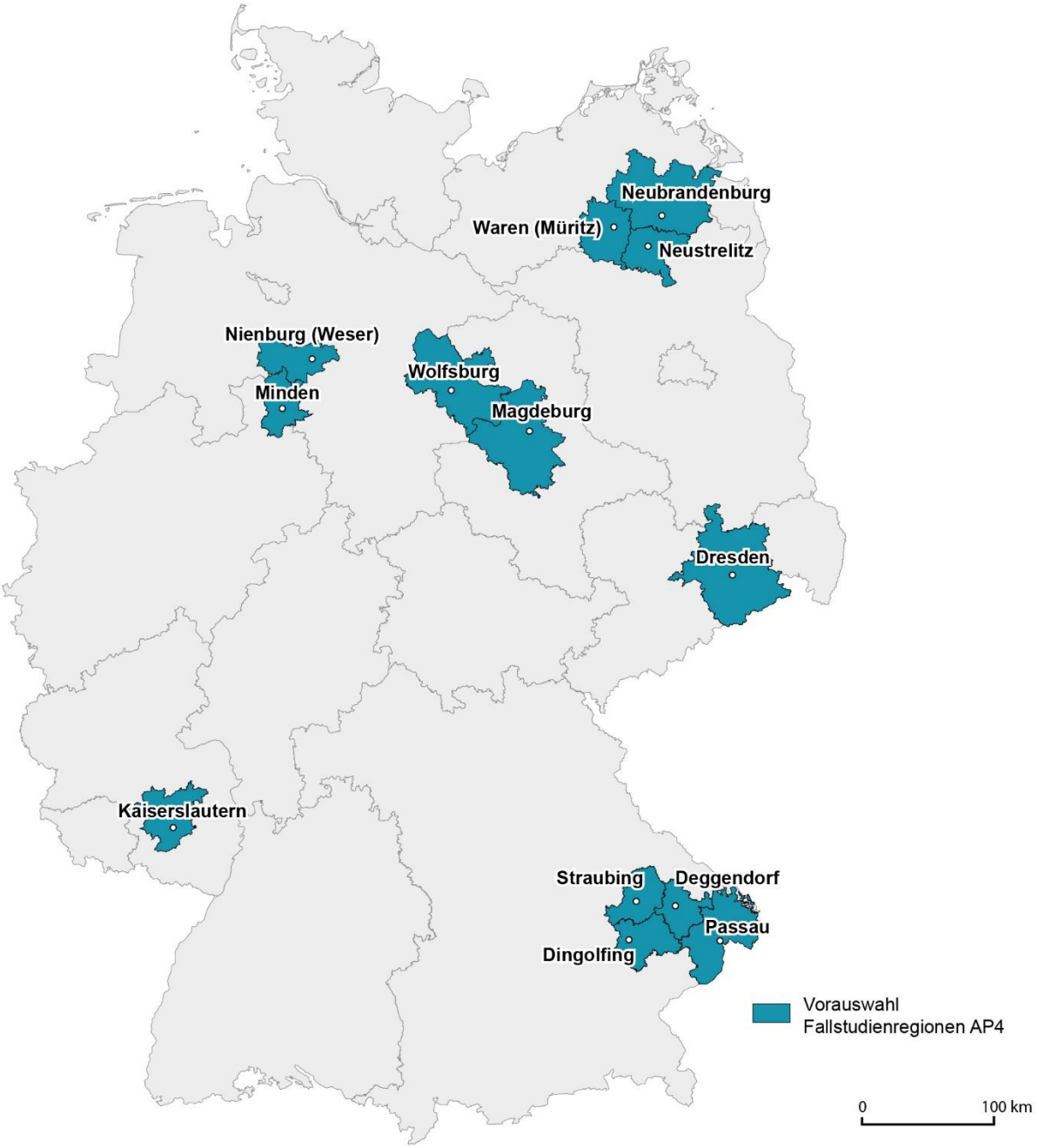
- Ausgewählt wurden zunächst alle SLR mit hoher Flächenbeanspruchung Wohnen. Da in AP4 Fallbeispiele mit entspanntem Wohnungsmarkt untersucht werden sollten, wurden SLR mit hohen oder sehr hohen Angebotspreisen für Häuser ausgeschlossen (Abbildung 43). Da in den Fallstudienregionen immer eine Groß- oder Mittelstadt untersucht werden sollte, wurden SLR mit Kleinstadt als Kernstadt ausgeschlossen. Damit verblieben 73 SLR zur Auswahl.
- Wie zu AP3 wurde in einem diskursiven Auswahlprozess durch das Projektteam die Zahl der SLR für die Diskussion im Expertenworkshop weiter eingegrenzt. Hierzu wurden lokales Wissen und qualitative Kriterien mit einbezogen, z. B. Grenzlage Aachen und Görlitz oder zu große räumliche Nähe der SLR Itzehoe und Stade zu Hamburg. Fokussiert wurde zudem auf größere räumliche Cluster ähnlich geeigneter SLR (z.B. Niederbayern). Verbleibend waren: Dresden, Kaiserslautern, Nienburg, Minden, Neubrandenburg, Waren (Müritz), Neustrelitz, Wolfsburg, Magdeburg, Straubing, Deggendorf, Dingolfing und Passau. Abbildung 44 zeigt eine Übersichtskarte zur Vorauswahl.

Abbildung 43: Auswahl von SLR mit hoher Flächenbeanspruchung Wohnen und mittleren bis niedrigen Angebotspreisen Häuser



© IÖR/ILS. Die grauen Felder markieren die ausgewählten SLR.

Abbildung 44: Vorauswahl für AP4



© IÖR/ILS. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019). Bei den Regionsumgriffen handelt es sich um die Stadt-Land-Regionen des BBSR (2019).

A.4 Expertenworkshop „Bodenmärkte“

A.4.1 Programm

Expertenworkshop „Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und deren Auswirkungen auf das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes - Themenfokus 1: Bodenmärkte“ **Datum:** Montag, den 08.02.2021 **Zeit:** 14:30-17 Uhr **Ort:** digital	
14:30 Uhr	Begrüßung und Vorstellungsrunde *Detlef Grimski, Umweltbundesamt (UBA)*
14:45 Uhr	Vorstellung des Forschungsvorhabens mit Fokus auf das Arbeitspaket „Bodenmärkte“ *Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop, Dr. Angelika Münter und Sebastian Eichhorn,* *ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung*
15:10 Uhr	Diskussion anhand von Leitfragen in drei Breakout-Sessions
	kurze Pause
15:50 Uhr	Zusammenfassung der Ergebnisse der Breakout-Sessions
15:55 Uhr	Vorstellung einer deutschlandweiten Siedlungsentwicklungstypologie (SET) und der Vorauswahl der Fallbeispiele für das Arbeitspaket „Bodenmärkte“ *Dr. Martin Behnisch, Dr. Mathias Jehling und Denise Erhardt,* *Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)*
16:10 Uhr	Diskussion der Fallstudienauswahl
16:45 Uhr	Abschlussrunde und Verabschiedung
17:00 Uhr	Ende
Moderation: Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung	

A.4.2 Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Person	Institution
Dr. Martin Behnisch	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Charlotte Blech	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
Denise Ehrhardt	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Sebastian Eichhorn	ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
Dr. Jorge Espinoza	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
Dr. Gregor Forschbach	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
Kristina Friedebold	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
Peter Fritsch	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)
Detlef Grimski	Umweltbundesamt (UBA)
Dr. Ralph Henger	Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)
Christian Huttenloher	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV)
Dr. Mathias Jehling	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Jochen Kramer	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Dr. Ulrich Kriese	Naturschutzbund Deutschland (NABU)
Arne Lorz	Stadt München, Leiter der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung
Merlin Michaelis	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Dr. Timo Munzinger	Deutscher Städtetag
Dr. Angelika Münter	ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
Constantin Nehls	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
Eva Maria Niemeyer	Deutscher Städtetag
Andreas Nienaber	Stadt Münster, Leiter des Amtes für Immobilienmanagement
Matthias Peck	Stadt Münster, Dezernent für Wohnungsversorgung, Immobilien und Nachhaltigkeit
Fabian Rohland	vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung
Alice Schröder	Umweltbundesamt (UBA)
Kathrin Senner	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV)
Prof. Dr. Stefan Siedentop	ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
Prof. Dr. Guido Spars	Bergische Universität Wuppertal, Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens
Prof. Dr. Fabian Thiel	Frankfurt University of Applied Sciences, Fachbereich Architektur, Bauingenieurwesen, Geomatik
Andreas Tietz	Johann-Heinrich von Thünen-Institut, Institut für Ländliche Räume
Matthias Waltersbacher	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

A.4.3 Protokoll

Begrüßung und Vorstellungsrunde

- Begrüßung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops durch Herrn Grimski (UBA) und Herrn Siedentop (ILS)
- Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellen sich kurz vor.

Vorstellung des Forschungsvorhabens mit Fokus auf das Arbeitspaket „Bodenmärkte“

- Vorstellung von Hintergrund, Zielen und Struktur des Forschungsvorhabens durch Herrn Siedentop.
- Präsentation zu Inhalten, Zielsetzungen und Methoden zum Arbeitspaket „Bodenmärkte“ durch Frau Münter

Rückfragen und Anmerkungen zur Präsentation durch die Expertinnen und Experten

- Werden bei der Flächenneuinanspruchnahme nur Wohnflächen oder auch Industrie- und Ge-werbeflächen betrachtet?
  - In AP3 und AP4 liegt der Fokus auf Wohnbauflächen, in AP5 werden neben interkommunalen Kooperationen im Bereich Wohnen auch interkommunale Kooperationen im Bereich Gewerbe betrachtet.
- Im Rahmen des Vorhabens sollte unter anderem auf die umziehenden Haushalte fokussiert werden. Welche Gründe und Motivationen (z. B. familiäre und/oder finanzielle Gründe) stehen hinter dem Kauf einer Immobilie bzw. einer Umzugsentscheidung?
- Insbesondere Single-Haushalte stellen in Schwarmstädten eine bedeutende Größe für die Flächenneuinanspruchnahme dar. Es sollten im Vorhaben die Demografie und Sozialstruktur der Bevölkerung berücksichtigt und untersucht werden.
- Im Forschungsvorhaben sollte ein Abgleich der Interessen nationaler und internationaler (privater) Finanzinvestoren vorgenommen werden. Es wird empfohlen, die den Akteur*innen zu Grunde liegenden Ziele und Interessen für den Kauf von Bauland und Immobilien zu untersuchen (z. B. Kauf von Bauland und Immobilien, die nicht für das eigene Wohnen, sondern als Kapitalanlage vorgesehen sind).
- Der Bodenmarkt kann nach Produktionsfaktor (Landwirtschaft), Konsumgut (Bauland), Erschließungsstand (Bauerwartungsland, Rohbauland, baureifes Land) oder Nutzungsart (Wohnbauflächen, gemischte oder gewerbliche Bauflächen) in relativ homogene Teilmärkte aufgeteilt werden. Um politische und planerische Handlungsempfehlungen ableiten zu können, wird empfohlen, Analysen auf bestimmte Teilmärkte zu fokussieren, um so Erwerber*innen/Käufer*innen beispielsweise in landwirtschaftliche und nicht-landwirtschaftliche Akteure zu unterteilen und so spezifische Gründe für den Kauf nach unterschiedlichen Akteurstypen isolieren zu können.

Diskussion anhand von Leitfragen in drei Breakout-Sessions

Im Folgenden werden die Diskussionsergebnisse nach Breakout-Session und Leitfrage getrennt dargestellt. Die Aussagen sind dabei als Ergebnisprotokoll zu verstehen und stellen die zusammengefassten Anregungen und Kommentare der teilnehmenden Expertinnen und Experten dar.

1. Entwicklungstrends

Leitfrage: Welche Wissenslücken im Spannungsfeld der Innenentwicklung und Neuausweisung von Bauland für Einfamilienhäusern in suburbanen und ländlichen Regionen mit nicht-angespanntem Wohnungsmarkt sollen über das Forschungsvorhaben adressiert werden?

- In einigen Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt zeigt sich, dass Menschen bewusst aus der Stadt herausziehen, um in Gemeinschaften auf dem Land zu wohnen. Im weiteren Berliner Umland (z. B. Bad Belzig und Wiesenburg) hat sich beispielsweise eine alternative Wohnszene entwickelt, die attraktive Leerstände in Gemeinden mit guter Anbindung an Berlin nutzt (ca. 30 bis 90 Minuten Fahrzeit).
- In Städten nimmt die Bedeutung gemeinschaftlicher Wohnformen ebenfalls zu. So werden in der Stadt Münster beispielsweise durch einen Ratsbeschluss Flächen explizit für das gemeinschaftliche Wohnen vorgehalten. Auch aus Sicht einer alternden Bewohnerstruktur besteht eine hohe Nachfrage nach gemeinschaftlichen Wohnformen. Es wird empfohlen, den Einfluss entsprechender Wohnformen bei den Analysen zu berücksichtigen.
- Neben der Betrachtung von sich wandelnden Wohnpräferenzen wird empfohlen, die Wechselwirkungen zwischen steigenden Mietpreisen, Bevölkerungsdruck durch Zuwanderung von außen und Pendlerströmen dazustellen und zu untersuchen.
- Es liegt kein grundsätzliches Erkenntnisproblem bezüglich der dem Forschungsvorhaben zu Grunde liegenden Fragestellungen vor. Es wird empfohlen, die Forschungsfragen auf einzelne Bevölkerungsgruppen (z. B. nach Alter oder Haushaltsgröße) herunterzubrechen und differenziert zu analysieren. So besteht die Vermutung, dass sich der Wachstumsdruck der Kernstädte insbesondere auf Familienhaushalte niederschlägt, die keinen bezahlbaren Wohnraum mehr finden.
- Es wird empfohlen, das Verhältnis zwischen dem Druck auf die Kernstädte und den fehlenden Entwicklungsflächen aufzuzeigen, um das „Abrutschen am Preisgebirge“ messbar bzw. sichtbar zu machen.
- Es bestehen zahlreiche Wissenslücken darüber, in welchem Umfang sich der Wachstumsdruck der Kernstädte auf das Umland entlädt. Es ist nicht klar, wie hoch der Druck in den Metropolen tatsächlich ist und woran es liegt, dass in den Städten das Bauland nicht konsequent aktiviert wird. Für die Bearbeitung dieser Fragestellungen ist die Entwicklung von geeigneten Messgrößen und die Befragung der Nachfrager zentral.
- Städte bieten immer noch enorme Flächenpotentiale, einer schnellen und unkomplizierten Mobilisierung stehen aber oftmals immissionsschutzrechtliche Fragen entgegen.
- Ebenso gibt es Schwierigkeiten bei der Mobilisierung von Flächen an integrierten Standorten (z. B. mit Schienenanbindung); in der Folge weisen Kommunen neue Flächen oftmals an der „falschen“ Stelle aus.
- Parallel zu Schwierigkeiten bei der Mobilisierung von innerstädtischen und integrierten Flächenpotenzialen lässt sich in einer steigenden Anzahl an Umlandgemeinden ein sinkendes Interesse zur Aufnahme von weiteren Zuzüglern auf Grund des Wachstumsdrucks der Kernstädte beobachten (Wachstumsskepsis). Es wird vermutet, dass viele Umlandgemeinden ihren eigenen Charakter erhalten wollen und deshalb kaum Bauland ausweisen bzw. eher in die Fläche als in die Höhe wachsen wollen.

- Der Preis ist ein relevanter Einflussfaktor für den Umfang und die Art der Bautätigkeit, die tatsächliche Flächenverfügbarkeit ist aber mindestens ein genauso relevanter Einflussfaktor. Es wird vermutet, dass sich beispielsweise in Hamburg und dem Umland aufgrund fehlender Entwicklungsflächen kaum noch ein Einfamilienhaus bauen lässt, so dass Preise ebenso wie die Verfügbarkeit von Kitas und anderen Infrastrukturen im Vergleich an Bedeutung verlieren.

2. Akteure

Leitfrage: Wer sind in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt die zentralen Akteure an den Bodenmärkten bzw. in der Siedlungsentwicklung? Welche Ziele und Strategien verfolgen diese? Wo laufen diese dem Ziel „Flächensparen“ entgegen und aus welchen Gründen?

- Kommunen setzen sich zusammen aus vielen handelnden Akteur*innen. Eine Kommune agiert daher nicht einheitlich, besitzt unterschiedliche Interessenslagen und verfolgt teils konträre Zielsetzungen. Eine Analyse sollte daher die relevanten Akteure aus Verwaltung (z. B. Stadtplanungsamt, Wohnungsamt), Politik und privater Wohnungswirtschaft (kommunale Unternehmen und freie Wohnungsunternehmen) berücksichtigen. Darüber hinaus sollte insbesondere das verbreitete „Kartell“ bestehend aus Politik, lokaler Bauwirtschaft, lokaler Sparkasse (Hauskreditgeber) und Maklern untersucht werden.
- Bei Investoren und ihrer Einflussnahme auf den Bodenmarkt sollte zwischen Großinvestoren (langfristige Kapitalanlagen), örtlichen Investoren (mittel- bis langfristiges Halten von Gebäudebeständen) und Projektentwicklern (kurzfristige Renditen) differenziert werden.
- Umlandgemeinden leisten einen nicht unerheblichen Beitrag zur Flächenneuinanspruchnahme, da sie sich in einem Konflikt zwischen einem ausgeglichenen Haushalt (z. B. Generierung von Gewerbesteuereinnahmen), ihrem Grundauftrag zur Baulandausweisung und dem Flächensparen befinden. Rahmenbedingungen könnten z. B. durch den Einsatz von Flächenzertifikaten verändern werden.
- Im Forschungsvorhaben sollte untersucht werden, welche Quoten von öffentlich gefördertem Geschosswohnungsbau in den Umlandgemeinden tatsächlich realisiert werden.
- Das städtische Eigentum ist eine zentrale Stellschraube, um die Siedlungsentwicklung und Bautätigkeit zu steuern und Ziele der Stadtentwicklung, wie eine kompakte und dichte Bauweise, umzusetzen.
- Wohnstandortentscheidungen werden von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst. Einerseits werden bestimmte Bevölkerungsgruppen durch hohe Mieten in der Kernstadt ins Umland verdrängt, anderseits gibt es immer noch viele Haushalte, die zur Eigentumsbildung im Grünen oder Vergrößerung der Wohnfläche freiwillig aus der Kernstadt ziehen. Es gibt Regionen wie z. B. Bonn, die bereits seit langem mit ihren Umlandgemeinden aktiv zusammenarbeiten, um die Verteilung von Wohnraum in der Region nachhaltig zu gestalten.
- Der durch die Corona-Pandemie angestoßene Bedeutungsgewinn digitaler Arbeitsformate (z. B. Home-Office) führt dazu, dass das Umland der Kernstädte attraktiver wird. Es wird empfohlen, den Einfluss der Pandemie auf Wohnvorstellungen bzw. -präferenzen privater Haushalte und in Hinblick auf mögliche zukünftige Suburbanisierungsprozesse im Forschungsvorhaben zu berücksichtigen.

- Die sozialgerechte Bodenpolitik soll nicht nur zur Schaffung von günstigerem Wohnraum beitragen, sondern auch eine flächensparende Siedlungsentwicklung fördern. In Münster wird beispielweise ein stark liegenschaftsbezogener Ansatz verfolgt, bei dem in acht von zehn Fällen die Entwicklungsfläche zu 100% von der Stadt angekauft wird. Im Nachgang ist damit eine direkte Steuerung der Siedlungsentwicklung über das Eigentumsrecht möglich. So können städtebauliche Qualitäten bzw. Zielsetzungen unter anderem über Konzeptvergaben eingefordert werden und auch Zielsetzungen aus Mobilitätskonzepten bei Wohnbauvorhaben mitgedacht werden. Es wird empfohlen, das Zusammenspiel der gesamten (boden-)politischen Instrumente bei den Analysen zu betrachten.

- In großen Städten werden in Hinblick auf Maßnahmen der Nachverdichtung häufig „Abwehrgespräche" geführt. Wachstum und Nachverdichtung werden von der ortsansässigen Bevölkerung regelmäßig kritisch gesehen. Es geht darum, der Bevölkerung die Möglichkeiten zur Gestaltung des Wachstums transparent und offen zu kommunizieren.

- Einfamilienhäuser-Gebiete werden ausgewiesen, um insbesondere die Bedürfnisse einer bestimmten Klientel (z. B. junge Familien) am Wohnungsmarkt zu bedienen. Der Bodenmarkt in München hat eine andere Ausgangssituation als andere Wohnungsmärkte. Dort zwingt der Markt dazu, flächeneffizient zu bauen, was die Ausweisung von Einfamilienhausgebieten vielfach verhindert.

3. (Internationale) Finanzinvestoren

Leitfrage: Welche Faktoren beeinflussen bzw. generieren den Bedarf bzw. die Nachfrage nach Wohnraum: Wird die Flächenneuinanspruchnahme tatsächlich durch die Nachfrage nach Wohnraum der Bevölkerung oder das wirtschaftliche Interesse zur Schaffung von Wohnraum/Gebäuden (Investoreninteressen vs. Wohnraumsuchende) generiert?

- Aufgrund der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) greifen (internationale) und überregional agierende Investoren zunehmend in den deutschen Boden- und Immobilienmarkt ein. Aufgrund geringerer Renditeaussichten im Niedrigpreissegment oder öffentlich-geförderten und preisgebundenen Wohnungsbau steht die Schaffung von Wohnraum im höherpreisigen Wohnungssegment im Fokus. In Folge dessen bildet sich ein Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage und ein hochpreisiger Wohnungsmarkt, welcher von Inlandsseite nicht mehr nachgefragt wird bzw. auf Grund des Preises nicht nachgefragt werden kann.

- Welche Investitionen in den deutschen Boden- und Immobilienmarkt von Seiten der (internationalen) Investoren sind zu erwarten und welche Folgen resultieren daraus? Es wird angeregt, offene Gespräche mit bekannten Kontakten wie dem Ring Deutscher Makler zu führen, um tiefergehende Informationen zum Investitionsgeschehen zu erhalten.

- Es wird betont, dass bestehende Datenbanken zu (internationalen) Investitionen in Boden- und Immobilienmärkte oftmals nicht transparent sind und nur minimal geprüft werden. Die Verwendung entsprechender Daten sollte daher kritisch geprüft werden.

- In Politik und Presse wird das spekulative Verhalten der Boden- und Wohnungsmarktakteure oft als eine relevante Einflussgröße auf die steigenden Boden- und Mietpreise angeführt. Es wird angeregt, die Bedeutung und den Einfluss dieses Phänomen in den kommunalen Fallstudien zu untersuchen bzw. zu quantifizieren. Handelt es sich lediglich um ein Randphänomen oder tritt es tatsächlich häufiger auf?

Vorstellung einer deutschlandweiten Siedlungsentwicklungstypologie (SET) und der Vorauswahl der Fallbeispiele für das Arbeitspaket „Bodenmärkte“

- Vorstellung der Methodik zur Entwicklung der deutschlandweiten Siedlungsentwicklungstypologie (SET) und Vorauswahl der Fallstudienregionen durch Herrn Behnisch und Herrn Jehling

Diskussion der Auswahl der Fallstudienregionen

- Sowohl die Auswahl der Regionen Magdeburg, Bremen/Oldenburg und Münster stellen interessante Fallstudienregionen dar. Sie eignen sich, um den Einfluss von (boden-) politischen Maßnahmen und Instrumenten (z. B. Erbbaurecht oder Baulandmanagement) auf die Flächenneuinanspruchnahme zu untersuchen.
- Die Region Magdeburg bietet sich als Untersuchungsraum an, um den Konflikt zwischen einer kontinuierlichen Flächenneuinanspruchnahme in einer eher schrumpfenden Region auf der einen Seite und dem Verlust von wertvollen Böden (Magdeburger Börde) im Umland auf der anderen Seite zu untersuchen. Zudem verfügt die Region mit der Stadt Magdeburg über eine Kernstadt mit einer gewissen Größe und räumlichen Strahlkraft.
- Es wird ein Vergleich der Regionen Hannover und Frankfurt angeregt. Die Region Hannover hat eine geringere Flächenneuinanspruchnahme als andere Regionen, obwohl sie grundsätzlich von relativ günstigen Bodenpreisen geprägt ist. Anhand von Hannover könnte untersucht werden, ob die in dieser Region starke Regionalplanung ein Grund für die geringere Flächenneuinanspruchnahme ist.
- Von München als Fallstudienregion wird auf Grund der Extremsituation in Bezug auf den Wohnungsmarkt und die Einzigartigkeit in Deutschland abgeraten. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Räume in Deutschland ist kaum möglich.
- Für die Region Bonn spricht die lange Partnerschaft und Abstimmung zwischen dem Kreis und der Stadt, beispielsweise bei der Gewerbeflächenentwicklung. Zudem ermöglicht die Auswahl dieser Region die Betrachtung einer länderübergreifenden Kooperation. Im Gegensatz zu München oder Hannover ist Bonn zudem in eine polyzentrale Region eingebettet.
- Es wäre interessant zu untersuchen, ob Regionen mit dem Boden sparsam umgehen, weil dies tatsächlich planerisch und/oder politisch gewollt ist oder ob dies lediglich ein Resultat der lokalen natürlichen Gegebenheiten (z. B. Hangneigung, Waldflächen, Schutzgebiete) ist. Es sollten daher die naturräumlichen Rahmenbedingungen und planerisch geschützten Flächen bei den Analysen berücksichtigt werden.
- Planungspraxis und -kulturen variieren zwischen Regionen, Bundesländern und West- und Ostdeutschland. Es wird empfohlen, unterschiedliche politische und (planungs-)kulturelle Ausgangslagen sowie kontrastierende Fallstudien über die Regionen abzubilden.
- Die Landes- und Regionalplanung fungiert als Rahmen für die vorbereitende und verpflichtende Bauleitplanung. Es wird empfohlen, die Regulierungsintensität der Landes- und Regionalplanung als einen weiteren Faktor bei der Auswahl der Fallstudienregionen und bei weitergehenden Analysen in den kommunalen Fallstudien zu berücksichtigen.
- In vielen Regionen kommen raumwirksame Programme/Initiativen wie "Jung kauft Alt" zum Einsatz. Es wird empfohlen, den Einfluss entsprechender Initiativen auf die

Siedlungsentwicklung zu untersuchen, da diese die Flächenneuausweisung reduzieren können, indem leerstehende oder mindergenutzte, innerörtliche Gebäude nachgenutzt werden (Beispiel: Projekt „LebensRäume“ von ISOE und Öko-Institut mit dem Kreis Steinfurt).

- Die Eigentumsbildung in Form eines Wohnbauvorhabens führt – auch bei einer Verkleinerung der Wohnfläche des Haushaltes – zu einer Flächenneuinanspruchnahme. Dieser Sachverhalt sollte bei weiterführenden Überlegungen und Analysen berücksichtigt werden.
- Die tatsächlichen Einzugsbereiche der dynamisch wachsenden Großstadtregionen (z. B. München) sind sehr groß und teilweise durch eine fortgeschrittene Suburbanisierung geprägt. Die kleineren Einzugsbereiche der Fallstudienregionen nach SLR sollten kritisch geprüft werden, damit die tatsächlichen Wechselwirkungen in den Fallstudienregionen und -kommunen abgebildet werden (können).
- Die Tiny-Haus-Bewegung erfährt in Deutschland aktuell einen Bedeutungsgewinn. Es wird angeregt, diesen neuen Aspekt auf den deutschen Wohnungsmärkten mit Hilfe der kommunalen Fallstudien mit zu untersuchen.

A.5 Expertenworkshop „Bauland für Einfamilienhäuser“

A.5.1 Programm

Expertenworkshop „Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und deren Auswirkungen auf das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes - Themenfokus 2: Bauland für Einfamilienhäuser“

Datum: Montag, den 12.02.2021
Zeit: 14:30-17 Uhr
Ort: digital

14:30 Uhr	Begrüßung und Vorstellungsrunde *Detlef Grimski, Umweltbundesamt (UBA)*
14:45 Uhr	Vorstellung des Forschungsvorhabens mit Fokus auf das Arbeitspaket „Bau-land für Einfamilienhäuser“ *Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop, Dr. Angelika Münter und Sebastian Eichhorn, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung*
15:10 Uhr	Diskussion in Breakout-Session anhand einer Leitfrage
	kurze Pause
15:50 Uhr	Zusammenfassung der Ergebnisse der Breakout-Sessions
15:55 Uhr	Vorstellung einer deutschlandweiten Siedlungsentwicklungstypologie (SET) und der Vorauswahl der Fallbeispiele für das Arbeitspaket „Bauland für Einfamilien-häuser“ *Dr. Martin Behnisch, Dr. Mathias Jehling und Denise Erhardt, Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)*
16:10 Uhr	Diskussion der Fallstudienauswahl
16:45 Uhr	Abschlussrunde und Verabschiedung
17:00 Uhr	Ende

Moderation: Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

A.5.2 Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Person	Institution
Dr. Martin Behnisch	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Dr. Reiner Braun	Empirica-Institut, Vorstandsvorsitzender
Dr. Fabian Dosch	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Bernd Düsterdiek	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Denise Ehrhardt	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Silas Eichfuss	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Sebastian Eichhorn	ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
Peter Fritsch	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)
Detlef Grimski	Umweltbundesamt (UBA)
Dr. Mathias Jehling	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Kerstin Jochimsen	NRW.Bank
Dr. Christian Krajewski	Universität Münster, Institut für Geographie
Jochen Kramer	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Dr. Ulrich Kriese	Naturschutzbund Deutschland (NABU)
Verena Loidl	Hochschule für Technik Stuttgart, Fachgebiet Stadtplanung, Städtebau, Stadtforschung
Merlin Michaelis	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Dr. Angelika Münter	ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
Alice Schröder	Umweltbundesamt (UBA)
Prof. Dr. Stefan Siedentop	ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
Dr. Annett Steinführer	Johann Heinrich von Thünen-Institut, Institut für Ländliche Räume
Prof. Dr. Annette Spellerberg	Technische Universität Kaiserslautern, Fakultät Raum und Umweltplanung, Fachgebiet Stadtsoziologie
Prof. Dr. Fabian Thiel	Frankfurt University of Applied Sciences, Fachbereich Architektur, Bauingenieurwesen, Geomatik

A.5.3 Protokoll

Begrüßung und Vorstellungsrunde

- Begrüßung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops durch Herrn Grimski (UBA) und Herrn Siedentop (ILS)
- Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellen sich kurz vor.

Vorstellung des Forschungsvorhabens mit Fokus auf das Arbeitspaket „Bauland für Einfamilienhäuser“

- Vorstellung von Hintergrund, Zielen und Struktur des Forschungsvorhabens durch Herrn Siedentop.
- Präsentation zu Inhalten, Zielsetzungen und Methoden zum Arbeitspaket „Bauland für Einfamilienhäuser“ durch Frau Münter

Rückfragen und Anmerkungen zur Präsentation

- Werden Angebotsanreize der landes- und bundespolitischen Ebene (z. B. Baukindergeld) im Forschungsvorhaben betrachtet?
  - Der Fokus liegt auf der kommunalen Ebene. In den geplanten Interviews mit Bewohnerinnen und Bewohnern von Einfamilienhäusern in Neubaugebieten sollen diese Aspekte aber ebenfalls erfasst werden.
- Es wird empfohlen, Begriffe wie Bedarf, Nachfrage und Angebot klar zu definieren.
- Studien arbeiten oft mit unklaren definitorischen Abgrenzungen von Teilräumen (z. B. ländliche und suburbane Regionen). Es wird empfohlen, die in diesem Forschungsvorhaben zu untersuchenden Regionen bzw. Raumtypen klar zu definieren und abzugrenzen, um Entwicklungen in den Regionen und kommunalen Fallstudien vor ihren spezifischen Kontexten besser zu verstehen und miteinander vergleichbar zu machen.
- Der Erwerb von Eigentum geht nicht immer mit dem Wunsch nach einem Eigenheim einher. Eine entsprechende Investition kann auch ein Ausdruck einer langfristigen Kapitalanlage sein und muss somit nicht zwangsläufig zur Deckung des Wohnungsbedarfs beitragen.

Diskussion in Breakout-Sessions

Im Folgenden werden die Diskussionsergebnisse der Breakout-Sessions dargestellt. Die Aussagen sind als zusammenfassendes Ergebnisprotokoll zu verstehen und stellen die Anregungen und Kommentare der teilnehmenden Expertinnen und Experten dar. Relevante Wissenslücken für das Forschungsvorhaben sind in kursiv hervorgehoben.

Leitfrage: Welche Wissenslücken im Spannungsfeld zwischen der Innenentwicklung und der Neuausweisung von Bauland für Einfamilienhäuser in suburbanen und ländlichen Regionen mit nicht-angespanntem Wohnungsmarkt sollten über das Forschungsvorhaben adressiert werden?

- Es wird empfohlen die Wohnungsmärkte nach Segmenten zu differenzieren, um spezifische Aussagen über den jeweiligen (Teil-)Markt treffen zu können. Die Unterschiede innerhalb der Segmente können wiederum Effekte auf das Ausweisungsverhalten und die Bautätigkeit von Kommunen haben.

- In angespannten Wohnungsmärkten findet eine höhere Bautätigkeit in Form von Mehrfamilienhäusern und Geschosswohnungen statt. Einfamilienhausgebiete werden dennoch ausgewiesen, da hierüber die Bedürfnisse einer bestimmten Klientel (z. B. junge Familien) befriedigt werden sollen.
- Bedarfe werden in Regionen unterschiedlich definiert. Es sollte untersucht werden, wie „Bedarf" in schrumpfenden und eher ländlichen Regionen/Kommunen verstanden wird und auf wen der „vermeintliche" Bedarf ausgerichtet wird (z. B. junge Familien)?
- Leerstände verteilen sich in der Regel nicht homogen auf alle Segmente eines Wohnungsmarktes. Es wird empfohlen, eine detaillierte Erfassung des Gebäudebestands unter Berücksichtigung des gebäudetypenbezogen Leerstands in unterschiedlichen Segmenten durchzuführen. In dem Zusammenhang steht auch die Frage nach dem Verhältnis zwischen aktuellem Leerstand, zukünftigem Leerstand und den Wohnwünschen der Bevölkerung.
- Die Analysen sollten untersuchen, inwieweit sich der „Zustand" der kommunalen Haushalte auf die Ausweisung neuer Einfamilienhausbaugebiete auswirkt.
- Die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank trägt dazu bei, dass der Kauf einer Immobilie für viele Haushalte selbst bei einer schwächeren Einkommenslage realisierbar ist. Eine Unterscheidung zwischen entspannten und angespannten Wohnungsmärkten ausschließlich auf Basis von Angebotspreisen ist aktuell mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Es wird angeregt, der Abgrenzung noch weitere Indikatoren zu Grunde zu legen.
- Die Flächenausweisung wird zum einen von fehlenden Informationen zu bestehenden Innenentwicklungspotentialen und zum anderen von einer mangelnden Bereitschaft der Eigentümer*innen, bereits ausgewiesenes Bauland zu verkaufen oder zu bebauen, begünstigt. Da die kommunalen Handlungsmöglichkeiten zur Mobilisierung von nicht im städtischen Eigentum befindlichen Flächenpotenzialen begrenzt sind, sind Informationsgrundlagen wie Baulückenkataster eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung, um notwendige Flächenpotenziale nutzen zu können. Weiterhin wird vermutet, dass es insbesondere für kleinere, schrumpfende und stagnierende Kommunen schwierig ist, innerstädtische Flächen (z. B. Baulücken) zu mobilisieren, da der notwendige Handlungsdruck fehlt und personelle Kapazitäten für die kleinteilige Eigentümeransprache und -beratung begrenzt sind.
- Suburbanisierungsprozesse werden sowohl durch hohe Preise in den Kernstädten (Verdrängung nach außen) als auch durch den Wunsch nach Wohnen im Einfamilienhaus beeinflusst (Preis-Leistungs-Verhältnis des Wohnens in Stadt und Umland). Es wird empfohlen, die unterschiedlichen Ursachen der Suburbanisierung in den Fallstudienregionen zu untersuchen.
- Die Digitalisierung führt zu einem Bedeutungsgewinn digitaler Arbeitsformate (z. B. Home-Office). Es wird empfohlen, den Einfluss der Digitalisierung auf Wohnvorstellungen bzw. -präferenzen privater Haushalte und in Bezug auf zukünftige Wohnstandortentscheidungen im Forschungsvorhaben zu berücksichtigen.
- Der Wohnungsbau ist in ein komplexes Wirkungsgefüge aus Angebot, Nachfrage, Bedarf sowie politischen und planerischen Eingriffen eingebettet. Es wird empfohlen, die unterschiedlichen Anreize, die auf die Bautätigkeit Einfluss nehmen (können), in den Fallstudien zu berücksichtigen (z. B. Wirkung der Reform der Grundsteuer).

- Das Baulandmobilisierungsgesetz hat das Ziel, den Kommunen die Bereitstellung von Bauland zu erleichtern und den Wohnungsbau zu beschleunigen. Sowohl durch die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren nach § 13b BauGB als auch durch Änderungen in § 35 Abs. 4 BauGB nimmt der Druck auf den Außenbereich zu. Es wird angeregt, den Einfluss des Baulandmobilisierungsgesetzes auf die Siedlungsentwicklung mit zu untersuchen.

- In vielen Kommunen besteht breiter Konsens darüber, dass die Flächenneuinanspruchnahme und Landschaftszersiedlung begrenzt werden müssen. Dennoch werden insbesondere in ländlichen und von Schrumpfung betroffenen Kommunen weiterhin Wohnbauflächen ausgewiesen. Es wird empfohlen, das Spannungsfeld zwischen Verwaltungshandeln und den tatsächlich politisch getroffenen raumwirksamen Entscheidungen zu untersuchen, um die Punkte im Prozess zu identifizieren, die zum Scheitern einer flächensparenden Politik führen.

- Andere Länder sind ebenfalls von einer zunehmenden Flächenneuinanspruchnahme und Zersiedlung der Landschaft betroffen. Es wird empfohlen, internationale Best-Practise-Beispiele in Hinblick auf höhere Bebauungsdichten im suburbanen und ländlichen Raum auszuwerten (z. B. Niederlande, Schweiz, Großbritannien) und auf ihre Übertragbarkeit auf Deutschland zu prüfen.

- Die planerische Sicherung eines dem Bedarf angemessenen Flächenangebotes für die Siedlungsentwicklung stellt eine der zentralen Aufgaben der Regionalplanung dar. Die Regionalplanungsbehörden haben den Auftrag die Wohnbau- und Gewerbeflächenbedarfe zu ermitteln und in den Regionalplänen als Siedlungsbereiche festzulegen. Bislang ist wenig darüber bekannt, welchen Einfluss die Bedarfsermittlung der Regionalplanung auf das Ausweisungsverhalten der Gemeinden hat? Es stellt sich die Frage, ob eine überdimensionierte Bedarfsermittlung tatsächlich zu einer erhöhten Flächenausweisung und Flächenneuinanspruchnahme auf kommunaler Ebene führt?

- Eine Unterteilung der Bevölkerung nach ethnischen oder kulturellen Gesichtspunkten sowie nach Alter zeigt in Bezug auf Eigentumsbildung oder Wohnpräferenzen vielfältige Differenzierungslinien. Diese werden bei Durchschnittswerten nicht sichtbar. So ist beispielsweise bekannt, dass unter allen Haushalten mit Migrationshintergrund, Aussiedlerhaushalte überdurchschnittlich Wohneigentum bilden.

- Wohnungen werden auch dann neu gebaut, wenn sich die qualitativen Wohnbedarfe der Haushalte verändern und das vorherrschende Angebot im Bestand diese Wohnpräferenzen (qualitative Neubaubedarfe) nicht bedienen kann. So gilt es über qualitative Neubaubedarfe in Schrumpfungsregionen nachzudenken. Ebenso sollte über die Gestaltung des Generationenwechsels nachgedacht werden, um Altimmobilien zu aktivieren.

- Die „Planerszene“, insbesondere im ländlichen Raum, sollte bei den Analysen befragt werden, da die Ausweisung von Baugebieten auch von der spezifischen kommunalen und regionalen Planungspraxis bzw. -kultur beeinflusst wird.

Vorstellung einer deutschlandweiten Siedlungsentwicklungstypologie (SET) und der Vorauswahl der Fallbeispiele für das Arbeitspaket „Bauland für Einfamilienhäuser“

- Vorstellung der Methodik zur Entwicklung der deutschlandweiten Siedlungsentwicklungstypologie (SET) und Vorauswahl der Fallstudienregionen durch Herrn Behnisch und Herrn Jehling

- Eine länderübergreifende Fallstudienauswahl Nienburg/Minden wird angeregt, mit der unterschiedliche Planungskulturen (Regionalplanung; Strukturförderprogramme wie die REGIOANLEN in Nordrhein-Westfalen) untersucht werden können. Die Region ist zudem stark vom demografischen Wandel betroffen, auf den viele Gemeinden mit einer flächenextensiven Angebotsplanung reagieren.

Diskussion der Fallstudienauswahl

- Plauen und Schwerin werden als interessante Fallstudienregionen genannt, die aufgrund ihrer räumlichen Kompaktheit eine tiefgreifende Analyse erleichtern könnten.
- Für eine Fallstudienregion aus den neuen Bundesländern wird Magdeburg/Wolfsburg vorgeschlagen. Dresden hingegen wird als eher ungeeignet angesehen, da dort das Umland klar vom Wachstum Dresdens dominiert wird.
- Paderborn ist aufgrund der vielen sehr wertvollen Böden im Umland ein interessanter Fall (Konflikte zwischen unterschiedlichen Bodennutzungen).
- Empfohlen wird eine Auswahl von Fallstudienregionen, die jeweils zwei Ost- und zwei Westregionen einschließt.
- Für die Mikroauswahl innerhalb der Regionen sollten Indikatoren wie die Breitbandverfügbarkeit und die Erreichbarkeit des Öffentlichen Verkehrs (ÖV) ergänzt werden.
- Ein weiterer, zentraler Indikator für die Attraktivität von Städten und Regionen als Wohnstandort ist die Zu- und Abwanderung. Auch der Wanderungssaldo nach Altersgruppen (Bildungswanderung, Familienwanderung, Seniorenwanderung) ist für die Analysen wichtig, da mit den entsprechenden Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Flächenansprüche verbunden sind.
- Trotz der Einschränkungen der Aussagekraft der Angebotspreise in der derzeitigen Marktsituation eignet sie sich diese als Indikator, da es ggf. Unterschiede in der Preisentwicklung gibt. Daraus lassen sich Rückschlüsse auf die Angespanntheit der Wohnungsmärkte ziehen.
- Die natürlichen und planerischen Entwicklungsmöglichkeiten einer Region sollten bei der Fallstudienauswahl berücksichtigt werden (z. B. geschützte Flächen, natürliche Topographie).
- Es muss bei der Fallstudienauswahl klar definiert werden, um welche Raumtypen es in dem Projekt gehen soll. Geht es um das suburbane und/oder ländliche Wohnen? Die unterschiedlichen Raumtypen geben unterschiedliche Rahmenbedingungen vor, die es zu berücksichtigen gilt.
- Die Verfügbarkeit von Daten kann die Arbeit in den Fallstudienregionen erleichtern (z. B. kooperative Gutachterausschüsse).

Abschlussrunde und Verabschiedung

- In der abschließenden Gesprächsrunde wird eingebracht, dass es für das Projekt nicht zielführend wäre, bestimmte Wohnformen zu stigmatisieren.
- Stefan Siedentop und Detlef Grimski danken den Teilnehmerinnen und Teilnehmern für die konstruktive und rege Diskussion.

B Bodenmärkte

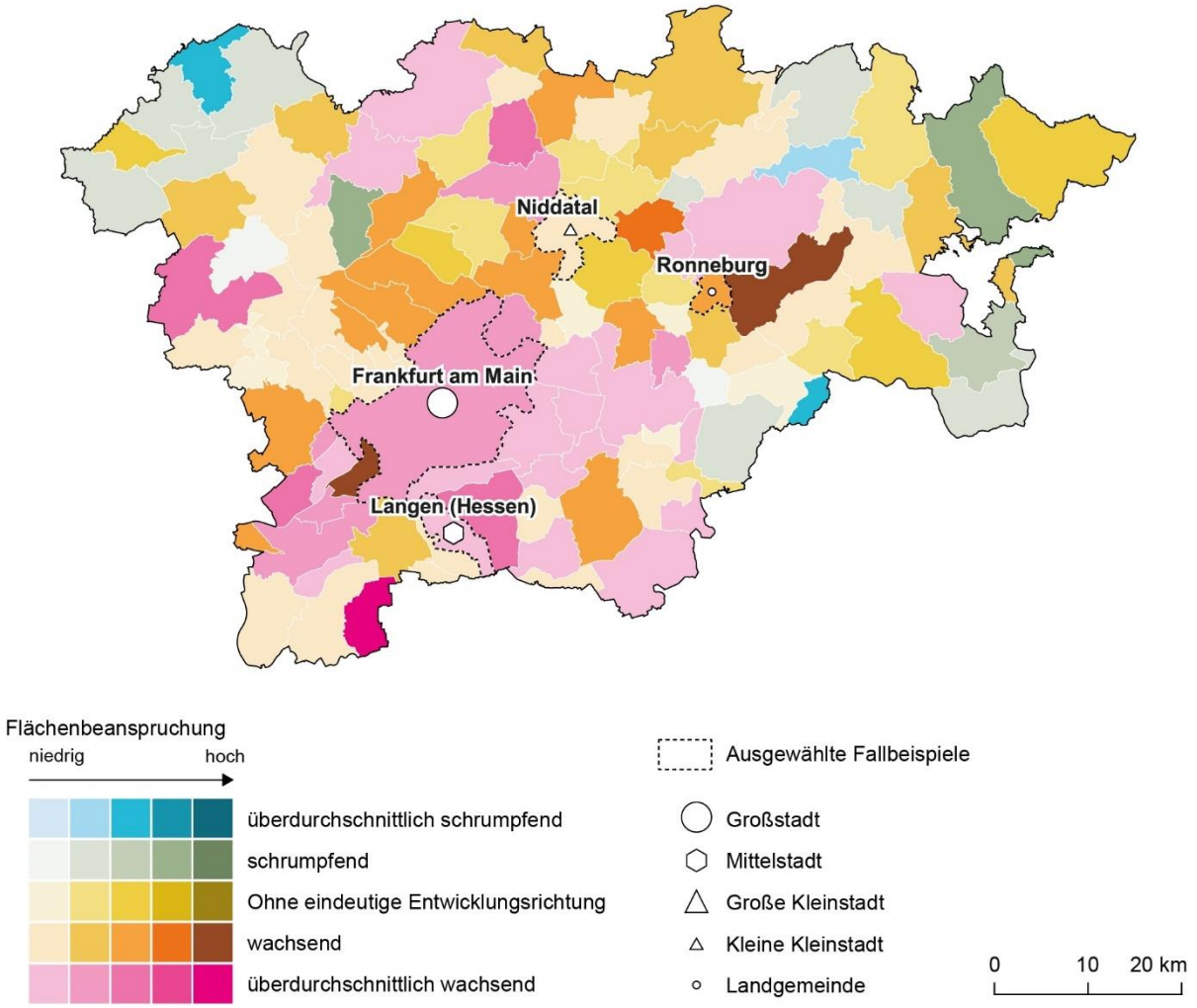
B.1 Fallstudienregionen und Kurzportraits der Fallstudienkommunen

Die nachfolgenden Kartendarstellungen sind Teilausschnitte der in Kapitel 2.1 dargestellten Siedlungsentwicklungstypologie und bilden die Einordnung der Region in den deutschlandweiten Kontext ab. Die beiden Dimensionen Flächenbeanspruchung und Wachstum/Schrumpfung setzten sich aus Teilindikatoren zusammen, die ebenfalls in Kapitel 2.1 beschrieben sind. Bei den in den Tabellen dargestellten Werten der FNI und FNI Wohnen handelt es sich um Daten aus dem IÖR-Monitor. Die FNI Wohnen bildet Flächenneuinanspruchnahme durch Flächen mit Wohnnutzung und Flächen mit gemischter Nutzung ab.

Die in Kapitel 2.2 durchgeführten Analysen in den Fallstudienregionen bilden im Vergleich zu den deutschlandweit verfügbaren Daten einen deutlich höheren Detailgrad ab. Hier war es möglich eine (teils manuelle) Bereinigung von Flächen durchzuführen und damit ein genaueres Ergebnis für die Flächenneuinanspruchnahme durch Neubaugebiete abzubilden. Zudem wurden Flächen gemischter Nutzung, die offensichtlich keine Wohnnutzung beinhalten ausgeschlossen. Dieses sehr arbeitsaufwändige Verfahren kann aktuell nicht auf das Bundesgebiet hochskaliert werden. Bitte beachten Sie diese methodischen Unterschiede bei der Ermittlung der jeweiligen (bereinigten/unbereinigten) Flächenbilanzen.

B.1.1 Region Frankfurt

Abbildung 45: Fallstudienkommunen für AP3 in der SLR Frankfurt am Main



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Tabelle 7: Daten zu den Fallstudienkommunen in der SLR Frankfurt am Main

Gemeinde/ Gemeindeverband	BEV 2019 EW	Ø BEV Entwicklung 2011-2019 %	FNI 2011-2019 ha/Jahr	FNIW 2011-2019 ha/Jahr
Frankfurt am Main	763.380 EW	1,52 %	48,25	11,04
Langen (Hessen)	38.229 EW	1,00 %	-1,40	-0,41
Niddatal	9.828 EW	0,72 %	2,85	0,92
Ronneburg	3.434 EW	0,33 %	1,36	0,21
SL-Region gesamt	2.809.481 EW	0,48 %	294,38	77,87

BEV: Bevölkerungsstand zum 31.12.2019, Ø BEV Entwicklung: Durchschnittliche jährl. Bevölkerungsentwicklung (Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder), FNI: Flächenneuinanspruchnahme 2011-2019 in Hektar pro Jahr, FNIW: Flächenneuinanspruchnahme Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung 2011-2019 in Hektar pro Jahr (IÖR-Monitor)

Frankfurt am Main ist die größte Stadt Hessens und die fünftgrößte Stadt Deutschlands. Sie ist kreisfrei und bildet das Zentrum bzw. die Kernstadt des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main. Die Stadt ist einer der wichtigsten internationalen Finanzplätze, bedeutendes Industrie-, Dienstleistungs- und Messezentrum sowie europäischer Verkehrsknotenpunkt. Die Stadt liegt auf beiden Seiten des Untermains südöstlich des Taunus in Südwestdeutschland. Frankfurt grenzt im Westen an den Main-Taunus-Kreis, im Nordwesten an den Hochtaunuskreis, im Norden an den Wetteraukreis, im Nordosten an den Main-Kinzig-Kreis, im Südosten an die Stadt Offenbach am Main, im Süden an den Landkreis Offenbach und im Südwesten an den Kreis Groß-Gerau. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 248,31 km². Mit 763.380 Einwohnern (31. Dez. 2019) entspricht dies einer Bevölkerungsdichte von 3.074 Einwohner je km².

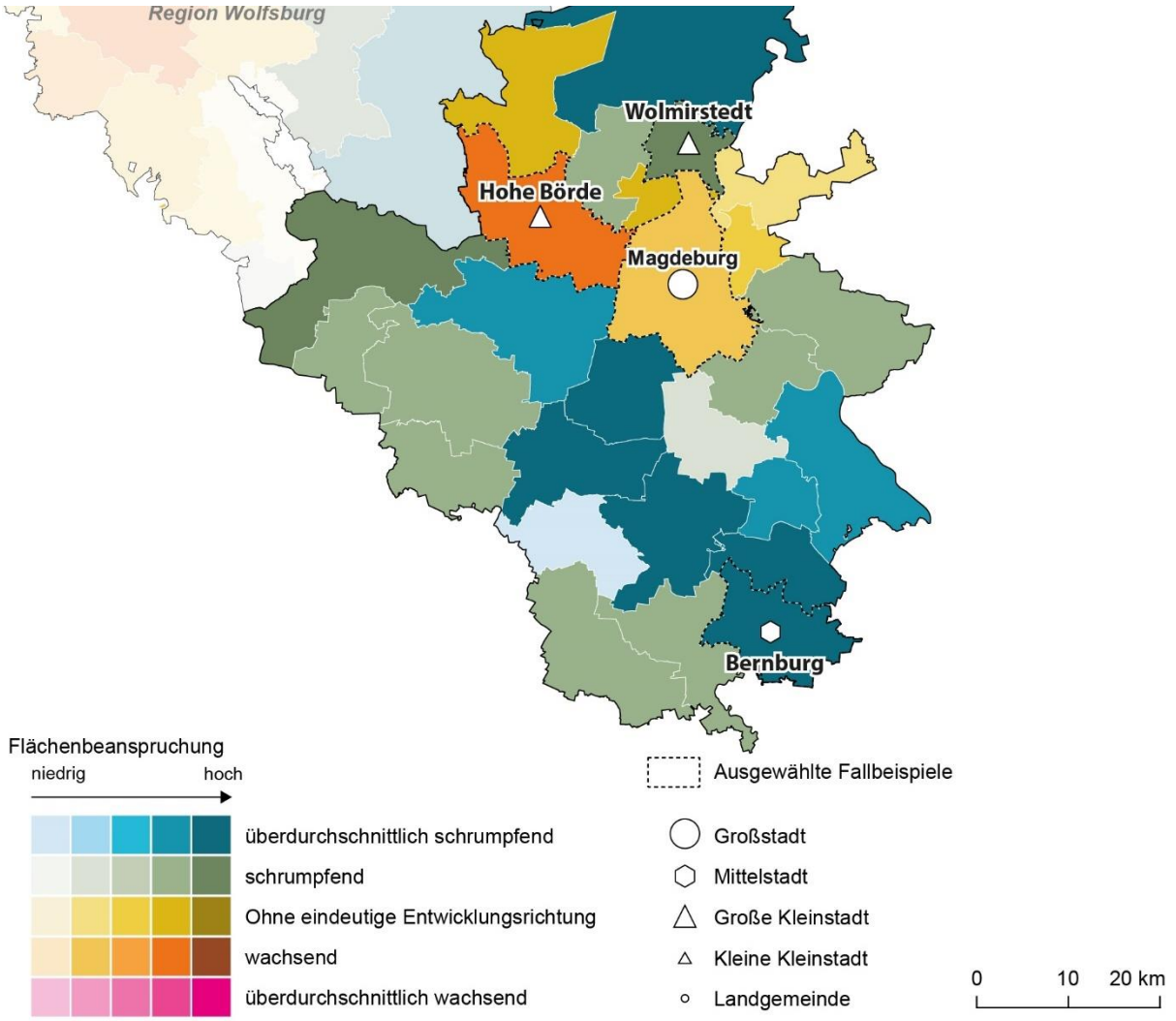
Langen ist eine Mittelstadt im südhessischen Landkreis Offenbach, zwischen Darmstadt und Frankfurt am Main im Regierungsbezirk Darmstadt. Der Landkreis liegt zentral im Rhein-Main-Gebiet und ist Teil der Stadtregion Frankfurt. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 29,12 km². Bei 38.229 Einwohnern (31. Dez. 2019) ergibt dies eine Bevölkerungsdichte von 1.313 Einwohner je km². Langen repräsentiert in der Region Frankfurt die stark wachsenden Umlandgemeinden um Frankfurt mit einer sehr guten Anbindung an das Schienen- und Straßennetz. In der Gemeinde gibt es aktuell zahlreiche Entwicklungen im Wohnungsbau, unter anderem in direkter Bahnhofsnähe. Nach der SET weist Langen insgesamt eine geringe Flächenbeanspruchung auf.

Die Gemeinde **Niddatal** liegt – wie Altenstadt – im Wetteraukreis. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 40,26 km². Bei 9.828 Einwohnern (31. Dez. 2019) ergibt dies eine Bevölkerungsdichte von 244 Einwohner je km². Die Anbindung an das Schienen- und Autobahnnetz ist sehr gut. Die Gemeinde Niddatal ist, wie für die kleinen Kleinstädte der Region typisch, der Kategorie wachsend zugeordnet. Dabei zeigt sie für diesen Gemeindetypen eine vergleichsweise niedrige Flächenbeanspruchung.

Ronneburg ist eine Gemeinde im hessischen Main-Kinzig-Kreis im Regierungsbezirk Darmstadt. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 14,25 km². Mit 3.434 Einwohnern (31. Dez. 2019) entspricht dies einer Bevölkerungsdichte von 241 Einwohner je km². Ronneburg verfügt mit der A45 über einen nahgelegenen Autobahnanschluss. Als Landgemeinde repräsentiert Ronneburg die wachsenden Gemeinden dieser Kategorie. Hier zeigt sich eine im Vergleich zur restlichen Region hohe Flächenbeanspruchung.

B.1.2 Region Magdeburg

Abbildung 46: Fallstudienkommunen für AP3 in der SLR Magdeburg



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Tabelle 8: Daten zu den Fallstudienkommunen in der SLR Magdeburg

Gemeinde/ Gemeindeverband	BEV 2019 EW	Ø BEV Entwicklung 2011-2019 %	FNI 2011-2019 ha/Jahr	FNIW 2011-2019 ha/Jahr
Magdeburg	237.565	0,46 %	18,76	7,52
Bernburg	32.573	-0,84 %	8,53	3,96
Hohe Börde	18.544	0,33 %	8,20	6,20
Wolmirstedt	11.441	-0,20 %	5,40	2,40
SL-Region gesamt	581.907	-0,51 %	133,55	68,61

BEV: Bevölkerungsstand zum 31.12.2019, Ø BEV Entwicklung: Durchschnittliche jährl. Bevölkerungsentwicklung (Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder), FNI: Flächenneuinanspruchnahme 2011-2019 in Hektar pro Jahr, FNIW: Flächenneuinanspruchnahme Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung 2011-2019 in Hektar pro Jahr (IÖR-Monitor)

Magdeburg ist die Hauptstadt des Landes Sachsen-Anhalt und ist die Kernstadt der Großstadtregion Magdeburg. Die Stadt liegt an der Elbe und ist eines der drei Oberzentren des Landes. Nach Halle (Saale) ist sie die zweitgrößte Stadt Sachsen-Anhalts und die fünftgrößte Stadt der neuen Bundesländer. An Magdeburg grenzen die Landkreise Jerichower Land, Salzlandkreis sowie Börde. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 201 km². Bei 237.565 Einwohnern (31. Dez. 2019) ergibt dies eine Bevölkerungsdichte von 1.182 Einwohner je km². Magdeburg verfügt über eine gute bis sehr gute Anbindung an das Schienen- und Autobahnnetz.

Die Gemeinde **Wolmirstedt** liegt im Bundesland Sachsen-Anhalt und gehört zum Landkreis Börde. Sie verfügt über eine sehr gute Autobahnerreichbarkeit (A2 und A14), liegt direkt am Wasserstraßenkreuz Magdeburg (Elbe-Mittellandkanal) und verfügt aufgrund der Eisenbahnstrecke Magdeburg – Stendal – Uelzen über eine sehr gute Bahnanbindung. Die Katasterfläche von Wolmirstedt beträgt 54,27 km². Die Einwohnerzahl beläuft sich auf 11.602 (Stand: 31. Dezember 2022), was einer Bevölkerungsdichte von 214 Einwohnern je km² entspricht. Wolmirstedt ist eine Mittelstadt und zeigt Schrumpfungstendenzen mit einer erhöhten Flächenbeanspruchung.

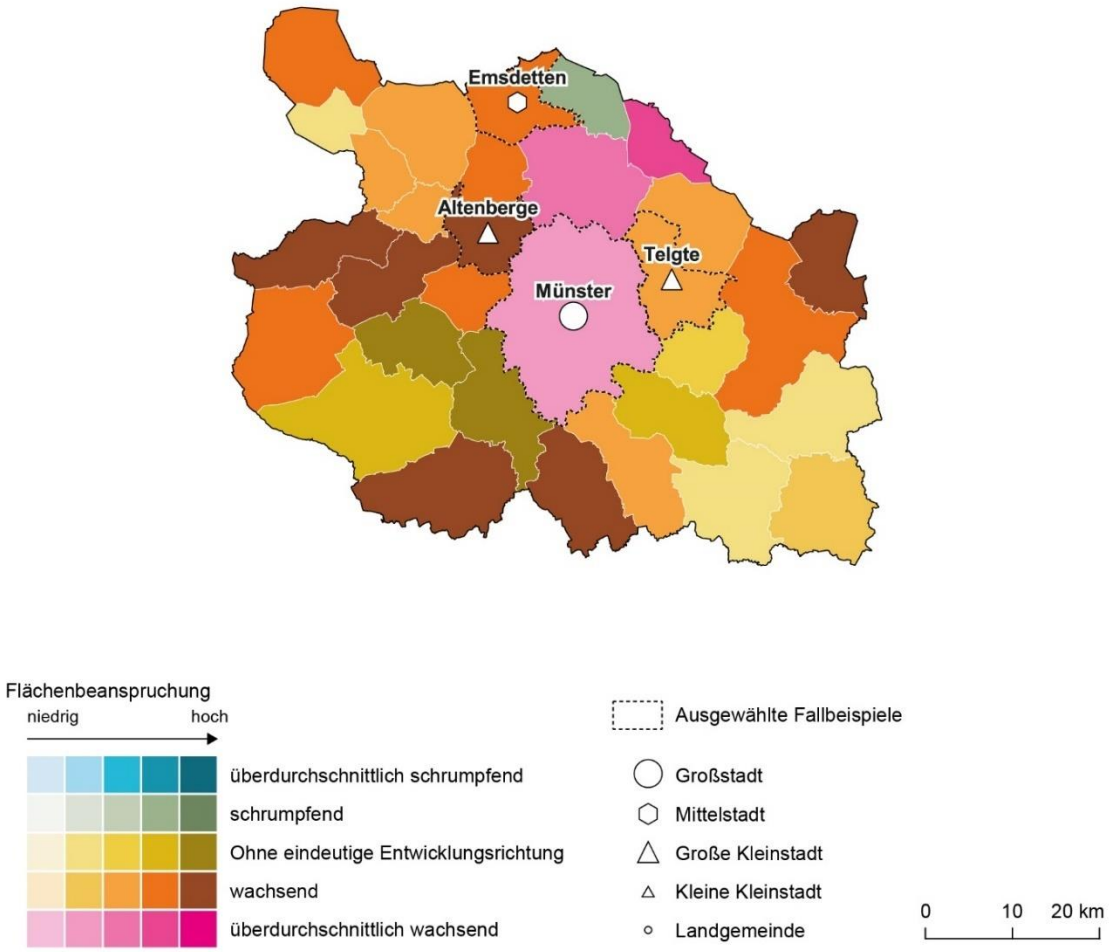
Die Gemeinde **Bernburg** liegt in Sachsen-Anhalt und ist die Kreisstadt des Salzlandkreises. Sie befindet sich südlich des Harzes und erstreckt sich entlang des Flusses Saale, 40 km südlich von Magdeburg und 35 km nördlich von Halle (Saale). Mit einer Bevölkerungszahl von 32.261 (Stand: 31.12.2022) und einer Bevölkerungsdichte von etwa 284 Einwohnern pro km² zählt Bernburg zu den mittelgroßen Gemeinden der Region. Bernburg ist über die A14 an das nationale Straßennetz angeschlossen und verfügt über einen Bahnhof, der Anschluss an das regionale und überregionale Schienennetz bietet.

Hohe Börde ist eine Gemeinde im Landkreis Börde. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 171,74 km². Bei 18.544 Einwohnern (31. Dez. 2019) ergibt dies eine Bevölkerungsdichte von 108 Einwohner je km². Die Autobahnanbindung der Gemeinde ist sehr gut. Insgesamt repräsentiert die große Kleinstadt die Kategorie der wachsenden Umlandgemeinden mit einer hohen Flächenbeanspruchung.

Die Verbandsgemeinde **Flechtingen** liegt im Landkreis Börde und umfasst sieben Mitgliedsgemeinden. Der Verwaltungssitz der Verbandsgemeinde ist in Flechtingen. Die Samtgemeinde hat eine Katasterfläche von 385,65 km². Mit 13.283 Einwohnern (31. Dez. 2019) entspricht dies einer Bevölkerungsdichte von 34 Einwohner je km². Die Landgemeinde Flechtingen liegt zwischen Wolfsburg und Magdeburg und verfügt über eine hohe Flächenbeanspruchung und Bautätigkeit Wohnen sowie über ein sehr niedriges Preisniveau. Die Gemeinde ist von einem zersplitterten Verbandsgemeindegebiet und einer eher eingeschränkten Autobahn- und Schienenanbindung geprägt.

B.1.3 Region Münster

Abbildung 47: Fallstudienkommunen für AP3 in der SLR Münster



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Tabelle 9: Daten zu den Fallstudienkommunen in der SLR Münster

Gemeinde/ Gemeindeverband	BEV 2019 EW	Ø BEV Entwicklung 2011-2019 %	FNI 2011-2019 ha/Jahr	FNIW 2011-2019 ha/Jahr
Münster	315.293	0,90 %	39,45	18,73
Emsdetten	36.029	0,26 %	9,64	5,80
Telgte	19.911	0,70 %	8,75	6,13
Altenberge	10.327	0,35 %	6,41	3,73
SL-Region gesamt	923.832	0,34 %	280,93	183,84

BEV: Bevölkerungsstand zum 31.12.2019, Ø BEV Entwicklung: Durchschnittliche jährl. Bevölkerungsentwicklung (Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder), FNI: Flächenneuinanspruchnahme 2011-2019 in Hektar pro Jahr, FNIW: Flächenneuinanspruchnahme Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung 2011-2019 in Hektar pro Jahr (IÖR-Monitor)

Die kreisfreie Stadt **Münster** in Westfalen ist Sitz des gleichnamigen Regierungsbezirks im Land Nordrhein-Westfalen. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 303,28 km². Bei 315.293 Einwohnern (31. Dez. 2019) ergibt dies eine Bevölkerungsdichte von 1.040 Einwohner je km². Münster gehört zu den flächengrößten Städten Deutschlands. Darin sind jedoch größere schwächer besiedelte Gebiete der 1975 eingemeindeten Orte enthalten. Nahezu die Hälfte des Stadtgebiets wird landwirtschaftlich genutzt, woraus sich die für eine Großstadt relativ geringe Bevölkerungsdichte erklärt.

Die Stadt **Emsdetten** liegt im Kreis Steinfurt im Regierungsbezirk Münster. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 72,06 km². Mit 36.029 Einwohnern (31. Dez. 2019) entspricht dies einer Bevölkerungsdichte von 500 Einwohner je km². Insgesamt verfügt sie an eine gute bis sehr gute Anbindung an das Schienen- und Autobahnnetz. Emsdetten ist nach SET eine wachsende Stadt mit einer hohen Flächenbeanspruchung.

Die Stadt **Telgte** liegt im Kreis Warendorf im Regierungsbezirk Münster. Sie grenzt direkt an das Münsteraner Stadtgebiet an. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 90,84 km². Bei 19.911 Einwohnern (31. Dez. 2019) ergibt dies eine Bevölkerungsdichte von 219 Einwohner je km². Telgte ist nach SET eine wachsende Stadt. Sie weist eine mittlere Flächenbeanspruchung auf.

Altenberge ist eine Gemeinde im Kreis Steinfurt im Regierungsbezirk Münster. Sie grenzt direkt an das Münsteraner Stadtgebiet an. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 62,96 km². Mit 10.327 Einwohnern (31. Dez. 2019) ist Altenberge per Definition eine „große Kleinstadt"; innerhalb der Region gehört sie aber zum Drittel der kleinsten Gemeinden. Altenberge hat eine Bevölkerungsdichte von 164 Einwohner je km². Nach SET wächst Altenberge und hat eine sehr hohe Flächenbeanspruchung.

B.2 Kennzahlen der Fallstudienkommunen und Raumtypen

Tabelle 10: Kennzahlen Untersuchungsräume und Fallstudienkommunen

Fallstudien	DIST 2021 Min.	BEV 2019 EW	Δ BEV 2011-2019 %	Ø WAN50 2011-2017 pro 1.000 EW	Ø PRHK 2011-2019 €/m²	Ø PRWM 2011-2019 €/m²	Ø EFHBF 2011-2019 %	Ø FNIW 2011-2019 ha/Jahr
Frankfurt a. M.	-	763.380	12,8%	0,79	3.553	12,80	8,2%	11,04
Ronneburg	43	3.434	2,7%	9,50	2.004	6,19	87,0%	0,21
Langen	19	38.229	8,2%	10,79	3.079	9,30	25,8%	-0,41
Niddatal	28	9.828	5,9%	15,00	1.896	7,36	67,7%	0,92
Magdeburg	-	237.565	3,8%	-2,25	1.763	5,66	61,0%	7,52
Wolmirstedt	17	11.441	-1,6%	4,29	1.665	5,46	58,9%	2,40
Hohe Börde	18	18.544	2,7%	11,21	1.581	5,18	82,8%	6,20
Münster	-	315.293	7,4%	-11,17	2.858	9,51	25,6%	18,73
Emsdetten	33	36.029	2,1%	7,40	1.730	6,31	44,7%	5,80
Altenberge	17	10.327	2,9%	12,62	1.874	6,40	62,5%	3,73
Telgte	20	19.911	5,8%	21,61	2.144	6,03	74,1%	6,13

DIST: Schnellste Route von Rathaus zu Rathaus mit dem PKW (Google Maps); BEV: Bevölkerungsstand; Δ BEV: Bevölkerungsentwicklung; Ø WAN50: Durchschnittliches Wanderungssaldo 30-50-Jährige; Ø PRHK: Durchschnittliche Angebotspreise für Wohnhäuser; Ø PRWM: Durchschnittliche Angebotsmieten für Wohnungen; Ø EFHBF: Durchschnittlicher Anteil fertiggestellter Wohnungen in EFH/ZFH; Ø FNIW: Durchschnittliche Flächenneuinanspruchnahme Wohn- und Mischnutzung

Tabelle 11: Deskriptive Statistiken nach Raumtypen

Variable	Einheit	Kernstädte n = 82	Verdichtetes Umland n = 991	Weniger verdichtetes Umland n = 585
∑ BEV 2011	EW	25.202.292	20.236.812	5.034.784
∑ BEV 2019	EW	26.820.169	21.062.848	5.180.558
Δ BEV 2011-2019	EW	1.617.877	826.036	145.774
Δ BEV 2011-2019	%	6,42%	4,08%	2,90%
Ø WAN50 2011	pro 1000 EW	-1,00	9,84	9,04
Ø WAN50 2017	pro 1000 EW	-4,11	13,62	17,77
Δ WAN50 2011-2017	pro 1000 EW	-3,11	3,77	8,73
Ø PRHK 2011	€/m²	1.836	1.801	1.440
Ø PRHK 2019	€/m²	3.035	2.950	2.403
Δ PRHK 2011-2019	€/m²	1.199	1.149	963
Δ PRHK 2011-2019	%	65,33%	63,78%	66,86%
Ø PRWM 2011	€/m²	6,84	6,54	5,67
Ø PRWM 2019	€/m²	9,31	8,94	7,60
Δ PRWM 2011-2019	€/m²	2,47	2,40	1,93
Δ PRWM 2011-2019	%	36,13%	36,74%	34,06%
Ø EFHBF 2011	%	37,62%	63,58%	83,52%
Ø EFHBF 2019	%	14,71%	42,39%	70,68%
Δ EFHBF 2011-2019	%	-22,91%	-21,19%	-12,84%
∑ FWM 2011	km²	2.860	4.482	2.130
∑ FWM 2019	km²	2.900	4.660	2.272
Δ FWM 2011-2019	km²	41	178	142
Δ FWM 2011-2019	%	1,42%	3,98%	6,65%
Ø FNIW 2011	ha/J	7,95	1,98	2,82
Ø FNIW 2019	ha/J	5,33	1,93	2,66
Δ FNIW 2011-2019	ha/J	-2,62	-0,04	-0,16
Δ FNIW 2011-2019	%	-32,95%	-2,22%	-5,73%
Ø FRVW 2011	m²/EW/Jahr	0,36	1,23	3,67
Ø FRVW 2019	m²/EW/Jahr	0,24	1,10	2,90

∑ = Summe; Ø = Durchschnitt; Δ = Veränderung (absolut bzw. relativ); BEV: Bevölkerung; WAN50: Wanderungssaldo 30-50-Jährige; PRHK: Angebotspreise für Wohnhäuser; PRWM: Angebotsmieten für Wohnungen; EFHBF: Anteil fertiggestellter Wohnungen in EFH/ZFH; FWM: Fläche für Wohn- und Mischnutzung; FNIW: Flächenneuinanspruchnahme Wohn- und Mischnutzung; FRVW: Freiraumverluste für Wohn- und Mischnutzung

B.3 Experteninterviews

B.3.1 Sample

Tabelle 12: Sample der Experteninterviews mit kommunalen und regionalen Akteuren

Interviewcode	Raumtyp	Bereich	Personenanzahl	Dauer
FRA_1	-	Regionalplanung	2	01:14:38
FRA_2	-	Regionalverband	1	01:24:23
FRA_3	Kernstadt	Stadtplanung	1	01:31:40
FRA_4	Kernstadt	Liegenschaften	1	01:37:35
FRA_5	Umland	Liegenschaften	1	02:02:03
FRA_6	Umland	Wirtschaftsförderung	1	01:17:10
FRA_7	Umland	Stadtplanung	1	01:23:12
MD_1	-	Regionalplanung	1	01:13:02
MD_2	Kernstadt	Vermessung / Baurecht	1	02:21:59
MD_3	Kernstadt	Stadtplanung	1	01:08:28
MD_4	Umland	Stadtplanung	1	01:17:10
MD_5	Umland	Verwaltungsspitze	1	00:58:50
MS_1	-	Regionalplanung	1	01:33:44
MS_2	Kernstadt	Stadtplanung	1	02:07:52
MS_3	Kernstadt	Liegenschaften	1	01:34:01
MS_4	Umland	Stadtentwicklung	2	01:25:36
MS_5	Umland	Liegenschaften	1	00:41:14
MS_6	Umland	Stadtplanung	1	01:06:45

B.3.2 Interviewleitfaden (Kommunen)

Organisationskontext und professioneller Werdegang
In welcher Funktion sind Sie tätig und was ist Ihr Aufgabenprofil?
Seit wann sind Sie in dieser Funktion tätig?
Welche Funktion und Aufgaben hat Ihr Amt/Fachbereich/Ihre Abteilung (Organisationseinheit)?
Situationsbeschreibung
Welche „raumrelevanten“ Themen bzw. Entwicklungen haben die Stadtentwicklung in Ihrer Kommune in den letzten 10 bis 15 Jahren maßgeblich beeinflusst?
Welche dieser Themen und Entwicklungen wurden als „Probleme“ wahrgenommen?
Wie haben sich die Themen und Entwicklungen auf boden- und wohnungspolitische Ziele (z.B. im Bereich der Bauleitplanung) in Ihrer Kommune ausgewirkt?
Haben sich die boden- und wohnungspolitischen Ziele in den letzten 10 bis 15 Jahren geändert? Warum? Warum nicht?
Welche Arten von Wohnbauvorhaben haben in den letzten 10 bis 15 Jahren die Stadtentwicklung in Ihrer Kommune geprägt?
Was waren die zentralen Gründe für die realisierte Art der Bebauung bzw. Dichte?
In welchen Lagen wurde die Mehrzahl der Wohnbauvorhaben in den letzten 10 bis 15 Jahren realisiert?
Wie möchte sich Ihre Kommune im Hinblick auf Wohnbauflächen zukünftig entwickeln?
Organisation in der Stadtverwaltung
Wie ist die Arbeit der Stadt auf dem Boden- und Wohnungsmarkt innerhalb der Stadtverwaltung organisiert?
Welche Hemmnisse/Hürden/Konflikte traten/treten bei der Zusammenarbeit zwischen den Ämtern/Fachbereichen/Abteilungen auf?
Wie und wer löst diese auf, wie werden die Interessenkonflikte gelöst beziehungsweise ausgehandelt?
Hat sich die Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung bzw. zwischen den Fachbereichen/Abteilungen verändert? Wenn ja, wie und warum?
Wie würden Sie das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik in Bezug auf die boden- und wohnungspolitischen Ziele in Ihrer Kommune in den letzten 10 bis 15 Jahren beschreiben?
Instrumente der Boden- und Wohnungspolitik
Mit welchen Instrumenten nehmen Sie vorzugsweise Einfluss auf den Boden- und Wohnungsmarkt?
Was sind die Gründe für den Einsatz der Instrumente? Warum setzen Sie gerade auf die genannten Instrumente/Maßnahmen?
Wie schätzen Sie die Wirkungen der Instrumente auf den Boden- und Wohnungsmarkt ein?
Welche Instrumente sind aus Ihrer Sicht besonders erfolgreich, um Ihre boden- und wohnungspolitischen Ziele umzusetzen?
Gab es Überlegungen, auch andere Instrumente zu ergreifen? Gab es Gegenentwürfe? Von wem? Warum wurden diese Instrumente dann schließlich doch nicht ergriffen?

Wie hat sich der Umgang mit dem boden- und wohnungspolitischen Instrumentarium in den letzten 10 bis 15 Jahren in ihrer Kommune verändert?
Was sind die Gründe dafür, dass Sie heute andere bzw. neue Instrumente für die Steuerung des Boden- und Wohnungsmarktes in Ihrer Kommune einsetzen?
Wie versucht die Stadtverwaltung, für ihre boden- und wohnungspolitischen Aktivitäten öffentliche Akzeptanz zu gewinnen?
Weitere Akteure und weiterführende Rahmenbedingungen
Welche weiteren Akteure (Anbieter und Nachfrager) wirken auf den Boden- und Wohnungsmarkt in Ihrer Kommune?
Wie und mit welchen Motiven treten sie auf dem Boden- und Immobilienmarkt auf?
Wie nehmen sie Einfluss auf die boden- und wohnungspolitischen Ziele der Kommune?
Wie würden Sie die Zusammenarbeit mit den Akteuren beschreiben?
Welche Rolle nimmt ihre Kommune innerhalb der Region ein?
Wie schätzen Sie den Einfluss/das Verhältnis zwischen Ihrer Kommune und der Kernstadt ein?
Wie wirkt sich dieses Verhältnis auf den Boden- und Wohnungsmarkt Ihrer Kommune aus?
Wie haben sich die Boden- und Immobilienpreise in ihrer Kommunen in den letzten 10 bis 15 Jahren entwickelt?
In welchen Lagen und für welche Art von Objekten sind die Preise besonders gestiegen?
Was sind aus Ihrer Sicht die Ursachen für die Preissteigerungen?
Welche Folgen für den Boden- und Wohnungsmarkt sehen Sie?
Welche Gegenmaßnahmen werden getroffen, um auf die Preissteigerungen zu reagieren?
Abschluss
Was sind aus ihrer Sicht die zentralen Treiber der Flächenneuinanspruchnahme im Bereich Wohnen in Ihrer Kommune?
Gibt es für unsere Fragestellungen Aspekte, die in dem Interview nicht zur Sprache gekommen sind? Worauf sollte noch eingegangen werden?
Welche weiteren Interviewpartner empfehlen Sie uns, um den Boden- und Wohnungsmarkt in Ihrer Kommune weitergehend zu untersuchen?
Welche kommunalen Dokumente (z. B. Konzepte, Strategien) empfehlen Sie uns, um die Arbeit der Stadt in Bezug auf den Boden- und Wohnungsmarkt näher zu beleuchten?

B.3.3 Interviewleitfaden (Regionalplanung)

Organisationskontext und professioneller Werdegang
In welcher Funktion sind Sie tätigt und was ist Ihr Aufgabenprofil?
Seit wann sind Sie in dieser Funktion tätig?
Welche Funktion und Aufgaben hat Ihre Organisationseinheit (Amt/Fachbereich/Abteilung)?
Situationsbeschreibung
Welche Themen bzw. Entwicklungen haben die Regionalplanung in Ihrer Region in den letzten 10 bis 15 Jahren maßgeblich beeinflusst?
Welche dieser Themen und Entwicklungen wurden als „Probleme“ wahrgenommen?
Wie haben sich die Themen und Entwicklungen auf bodenpolitische Ziele der Regionalplanung ausgewirkt?
Haben sich die bodenpolitischen Ziele in den letzten 10 bis 15 Jahren geändert? Warum? Warum nicht?
Wie finden sich diese Ziele in den Regionalplänen der letzten 10 bis 15 Jahre wieder?
Wie möchte sich Ihre Region im Hinblick auf Wohnbauflächenentwicklung zukünftig entwickeln?
Organisation der Regionalplanung
Wie ist die Arbeit der Regionalplanung im Hinblick auf den regionalen Bodenmarkt (insbesondere die Wohnbauflächenentwicklung) organisiert?
Welche Hemmnisse/Hürden/Konflikte traten/treten bei der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Organisationseinheiten (Amt/Fachbereich/Abteilung) auf?
Wie und wer löst diese auf, wie werden die Interessenkonflikte ausgehandelt?
Hat sich die Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit innerhalb der Regionalplanung bzw. zwischen den Organisationseinheiten (Amt/Fachbereich/Abteilung) verändert? Wenn ja, wie und warum?
Wie schätzen Sie das Verhältnis zwischen „formeller Regionalplanung“ und „informeller Regionalentwicklung“ in ihrer Region ein?
Wie würden Sie das Verhältnis zwischen Regionalplanung und Politik in Bezug auf die bodenpolitischen Ziele in den letzten 10 bis 15 Jahren beschreiben?
Instrumente der Boden- und Wohnungspolitik
Mit welchen Instrumenten nehmen Sie vorzugsweise Einfluss auf den Bodenmarkt?
Was sind die Gründe für den Einsatz der Instrumente? Warum setzen Sie gerade auf die genannten Instrumente/Maßnahmen?
Wie schätzen Sie die Wirkungen der Instrumente auf den Bodenmarkt ein?
Welche Instrumente sind aus Ihrer Sicht besonders erfolgreich, um bodenpolitische Ziele im Bereich Flächensparen umzusetzen?
Gab es Überlegungen, auch andere Instrumente zu ergreifen? Gab es Gegenentwürfe? Von wem? Warum wurden diese Instrumente dann schließlich doch nicht ergriffen?
Wie hat sich der Umgang mit dem bodenpolitischen Instrumentarium in den letzten 10 bis 15 Jahren verändert?

Was sind die zentralen Gründe dafür, dass Sie heute andere bzw. neue Instrumente für die Steuerung des Bodenmarktes in Ihrer Region einsetzen?
Wie versucht die Regionalplanung, für ihre bodenpolitischen Aktivitäten öffentliche Akzeptanz zu gewinnen?
Weitere Akteure und weiterführende Rahmenbedingungen
Welche Akteure (Anbieter und Nachfrager) wirken maßgeblich auf den Bodenmarkt in Ihrer Region?
Wie und mit welchen Motiven treten diese Akteure auf dem Bodenmarkt auf?
Wie nehmen sie Einfluss auf die bodenpolitischen Ziele der Region bzw. Regionalplanung und der einzelnen Kommunen?
Wie würden Sie die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren beschreiben?
Wie schätzen Sie die Zusammenarbeit der Regionalplanung mit den Kommunen im Bereich der Wohnbauflächenentwicklung ein?
Wie haben sich die Bodenpreise in der Region in den letzten 10 bis 15 Jahren entwickelt?
In welchen Lagen / für welche Art von Objekten sind die Preise besonders gestiegen?
Was sind aus Ihrer Sicht die Ursachen für die Preissteigerungen?
Welche Folgen für den Boden- und Wohnungsmarkt sehen Sie?
Welche Gegenmaßnahmen werden getroffen, um auf die Preissteigerungen zu reagieren?
Gibt es interkommunale Kooperationen (insbesondere im Bereich Wohnungsbau) in der Region? Wenn ja, um was für Kooperationen handelt es sich und welche inhaltlichen Schwerpunkte werden in der Kooperation abgedeckt?
Abschluss
Was sind aus ihrer Sicht die zentralen Treiber der Flächenneuinanspruchnahme im Bereich Wohnen in Ihrer Region?
Gibt es für unsere Fragestellungen Aspekte, die in dem Interview nicht zur Sprache gekommen sind? Worauf sollte noch eingegangen werden?
Welche weiteren Interviewpartner empfehlen Sie uns, um den Bodenmarkt in Ihrer Region weitergehend zu untersuchen?
Welche Dokumente (z. B. Konzepte, Strategien) empfehlen Sie uns, um die Arbeit der Regionalplanung in Bezug auf den regionalen Bodenmarkt näher zu beleuchten?

B.4 Instrumentenkasten

Tabelle 13: Instrumentenkasten

Bereich	Instrument	Beschreibung	Potenzieller Effekt			
			Reduzierung	Mobilisierung	Effizienz	Bezahlbarkeit
Konzepte und Leitbilder	integriertes Stadtentwicklungskonzept	Leitvorstellungen zur räumlichen und strukturellen Entwicklung der Stadt unter Berücksichtigung unterschiedlichen Handlungsfelder	+	o	+	+
	sektorales Handlungskonzept (z. B. Wohnen)	Steuerungsinstrument zur Bündelung der Zielsetzungen der Wohnungspolitik	+	+	+	+
	städtische und regionale Leitlinien	Grund- und Leitsätze der zukünftigen Stadtentwicklung als Zielvorstellungen und mit Handlungsprinzipien	+	o	+	+
Koordination und Information	Monitoring (z. B. Flächen-, Brachflächen- und Baulücken-kataster)	Kontinuierliche Erfassung von unterschiedlichen Potenzialflächen für die Siedlungsentwicklung. Rechtliche Grundlage u. a. § 200 BauGB	o	+	o	o
	Flächenentwicklungsbericht	Flächenentwicklungsberichte als Bestandteil des Flächenmonitorings und zur Überprüfung flächenpolitischer Ziele	o	+	+	o
	Wohnungs- und Grundstücks-marktbericht	Städtische Berichte zur Wohnungsmarktversorgung und Berichte über den Grundstücksmarkt der Gutachterausschüsse	+	o	o	+
	Kostenfolgerechner	Kosten-Nutzen-Gegenüberstellung von Planungsvarianten und Strategien zur Siedlungsentwicklung	+	o	+	+
Programmatischer Ansatz	Baulandbeschluss	Grundsatzbeschluss des Rates zu bodenpolitischen Grundsätzen, Zielen und Wegen der Baulandbereitstellung	+	+	+	+
	Baulandprogramm	Steuerung der Baulandaktivierung und Flächensicherung für den Wohnungsbau	+/-	+	+	+
Fiskalischer Ansatz	Grundsteuer	Steuer, die auf das Eigentum von Grundstücken und Immobilien erhoben wird (§ 2 Grundsteuergesetz (GrStG)); anstehende Reform	o	o	o	o

Bereich	Instrument	Beschreibung	Potenzieller Effekt			
			Reduzierung	Mobilisierung	Effizienz	Bezahlbarkeit
Öffentliches Eigentum	Direktvergabe / kommunale Wohnraumversorgung	Schaffung von Wohnraum durch städtische Wohnungsbaugesellschaften/ Projektentwicklung (Verkauf zu Verkehrswert als Festpreis)	o	o	o	+
	Konzeptvergabe	Alternativmodell zur Vergabe von Grundstücken im Höchstpreisverfahren, bestes Konzept erhält Zuschlag	o	o	+	+
	Erbbaurecht	Möglichkeit der Kommune für ihre eigenen oder auch privaten Grundstücke Erbbaurechte zu bestellen, dabei wird die Nutzung vom Grundstück getrennt betrachtet	o	+	o	+
	Revolvierender Bodenfonds	Zweckgebundener Sonderposten im Haushalt einer Kommune, um im Rahmen des Zwischenerwerbs Grundstücke zu kaufen, zu entwickeln und zu verkaufen	o	+	o	o
	Bodenvorratspolitik	Langfristig ausgelegter vorausschauender Grunderwerb künftiger Baugrundstücke, landwirtschaftlicher Tauschflächen und Flächen für Ausgleichsmaßnahmen	o	+	o	o
Kooperation	interkommunale Kooperation	Abstimmung und gemeinsame Steuerung der Siedlungsentwicklung	o	+	o	o
	Kosten-Nutzen-Ausgleichsysteme	Ausgleichssystem, das Kosten und Nutzen regional zwischen den beteiligten Kommunen verteilt	o	+	o	o
(kommunales) Planungsrecht	Bauleitplanung nach §§ 1-10 BauGB	Flächennutzungs- und Bebauungspläne zur Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke	o	o	+	+
	Städtebaurechtlicher Vertrag nach § 11 BauGB	Möglichkeit für Kommunen zur Zusicherung von Leistungen von Privaten, insbesondere die Übernahme städtebaulicher Folgekosten	+	o	+	+
	Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB	Beschleunigtes Verfahren für Bauvorhaben im Innenbereich (z. B. Freistellung von der Umweltprüfung)	+	o	+	+
	Baugebiete im Außenbereich nach § 13b BauGB	Möglichkeit zur Ausweisung von Wohnbaugebieten im Anschluss an den bestehenden Siedlungsbereich im Außenbereich	-	+	-	+

Bereich	Instrument	Beschreibung	Potenzieller Effekt			
			Reduzierung	Mobilisierung	Effizienz	Bezahlbarkeit
	Vorkaufsrecht §§ 24-28 BauGB	Möglichkeit für Kommunen in bestehenden Kaufverhandlungen als Erwerber einzusteigen, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (3 Monate Frist, Deckung eines Wohnbedarfs in der Gemeinde)	o	+	o	o
	Umnutzung von ehemals privilegierten landwirtschaftlichen Gebäuden nach § 35 BauGB	Erleichterung der Umnutzung von ehemals privilegierten landwirtschaftlichen Gebäuden im Außenbereich	o	+	o	o
	Bodenordnung (Umlegung) nach §§ 45-84 BauGB	Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse von Grundstücken möglichst ohne Zwang mit objektiven Planungszielen in Übereinstimmung bringen	o	o	o	o
	Enteignung nach §§ 85-122 BauGB	Entziehung des Grundeigentums oder sonstiger Rechte an Grundstücken/Nutzung von Grundstücken, die im GG geschützt sind; nur zum Wohle der Allgemeinheit	o	+	o	o
	städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) nach § 165 ff. BauGB	Gesamtmaßnahmen zur Entwicklung oder Neuordnung von Gebieten mit besonderer Bedeutung (flächendeckenden Grunderwerb, Abschöpfung Bodenwerterhöhung)	o	+	o	o
	Soziale Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB	Festlegung von Gebieten durch Satzungsbeschluss, in denen zum Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung Rückbau, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen	o	o	o	+
	Baugebot nach § 176 BauGB	Verpflichtung des Eigentümers, ein Grundstück entsprechend der zulässigen Nutzbarkeit zu bebauen	o	+	+	o
	Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB	Abgrenzung von Gebieten, in denen die Wohnraumversorgung gefährdet ist.	o	o	o	o
	Genehmigungsvorbehalt für die Eigentums-umwandlung von Mietshäusern nach § 250 BauGB	Untersagung von Miet- zu Eigentumsumwandlung mit Ausnahme von begründeten Sonderfällen bei größeren Mietshäusern in ‚Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt'	o	o	o	+
	Dörfliches Wohngebiet nach § 5a	Die Gebietskategorie wurde in die Baunutzungsverordnung eingeführt, die dem Wohnen	o	o	o	o

Bereich	Instrument	Beschreibung	Potenzieller Effekt			
			Reduzierung	Mobilisierung	Effizienz	Bezahlbarkeit
	Baunutzungsverordnung (BauNVO)	sowie der Unterbringung von land- und forstwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen und nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben dienen				
	Urbanes Gebiet nach § 6a BauNVO	Die Gebietskategorie wurde in die Baunutzungsverordnung eingeführt, um in städtischen Lagen eine höhere bauliche Dichte und eine höhere Nutzungsmischung zu ermöglichen	o	o	+	o
	Orientierungswerte für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung nach § 17 BauNVO	Aufgabe der Begründungspflicht bei Überschreitung der Obergrenzen. Ausgleichspflicht entfällt.	o	o	+	o
Regionalplanung	Mengensteuerung	Maximale Quoten für neue Wohneinheiten bzw. Wohnbauflächen	+	o	o	o
	Mindestdichtevorgaben	Dichtewerte für die Ermittlung von Flächenbedarfen und neue Wohnbauvorhaben	o	o	+	o
	Vorrang der Innenentwicklung	Vorgaben zum Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung	o	o	+	o
	Kleinräumige Standortsteuerung	Konzentration der Siedlungsentwicklung auf besonders geeignete Flächen bzw. Räume innerhalb einer Gemeinde	o	o	+	o
	Großräumige Standortsteuerung	Konzentration der Siedlungsentwicklung auf bestimmte Gemeinden (Zentrale Orte)	o	o	o	o
	Eigenentwicklung	Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung bei Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion	+	o	o	o
	Ausrichtung auf den ÖV	Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Bereiche, die über eine gute verkehrliche Infrastrukturausstattung verfügen	o	o	+	o
	Freiraumschutz	Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum Freiraumschutz	+	o	o	o

C Baulandnachfrage für Einfamilienhäuser

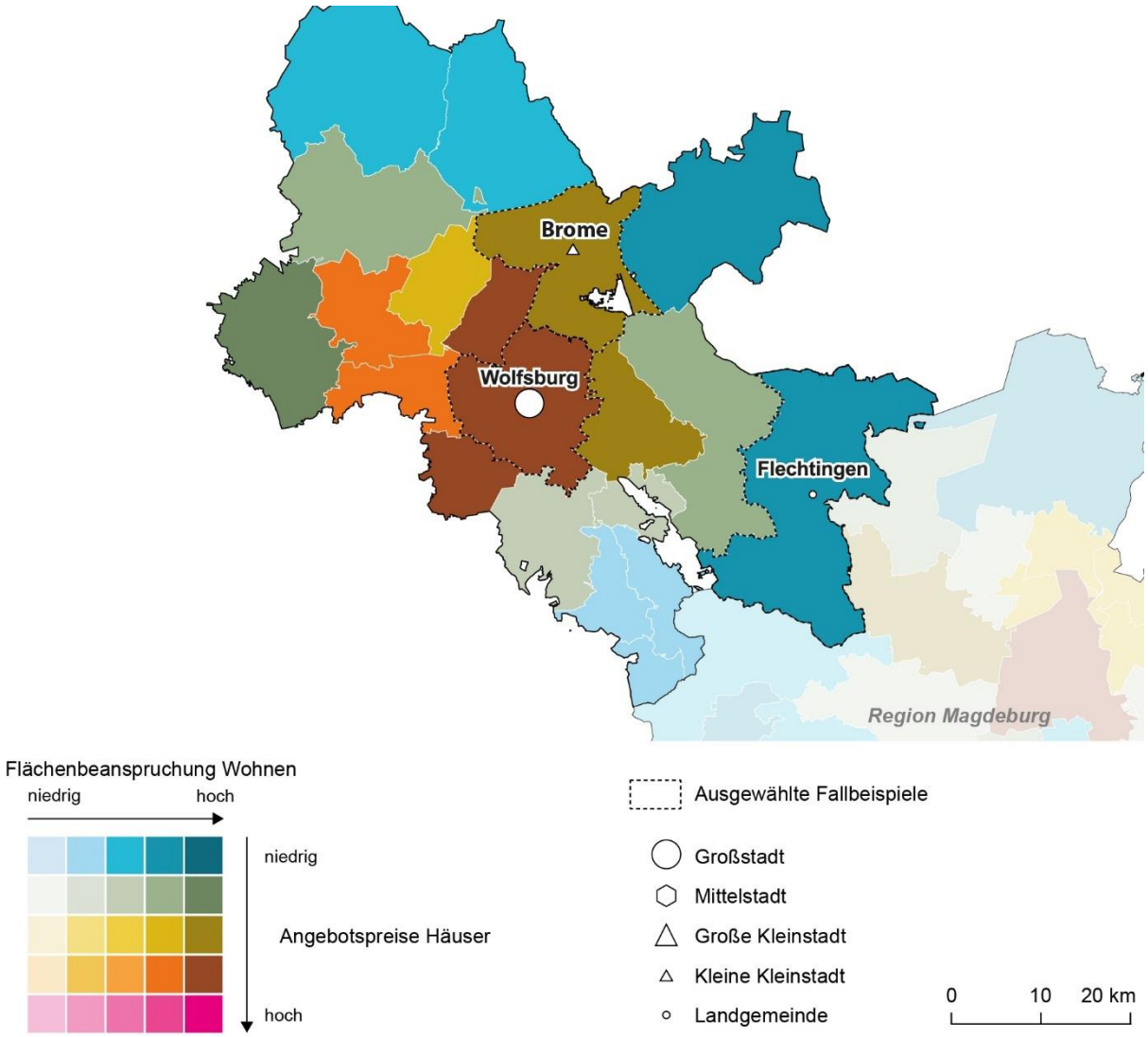
C.1 Fallstudienregionen und Kurzportraits der Fallstudienkommunen

Die nachfolgenden Kartendarstellungen sind Teilausschnitte der in Kapitel 2.1 dargestellten Siedlungsentwicklungstypologie und bilden die Einordnung der Region in den deutschlandweiten Kontext ab. Die Dimensionen Flächenbeanspruchung Wohnen setzt sich aus Teilindikatoren zusammen, die ebenfalls in 2.1 beschrieben sind. Bei den in den Tabellen dargestellten Werten der FNI und FNI Wohnen handelt es sich um Daten aus dem IÖR-Monitor. Die FNI Wohnen bildet Flächenneuinanspruchnahme durch Flächen mit Wohnnutzung und Flächen mit gemischter Nutzung ab.

Die in Kapitel 3.2.1 durchgeführten Analysen in den Fallstudienregionen bilden im Vergleich zu den deutschlandweit verfügbaren Daten einen deutlich höheren Detailgrad ab. Hier war es möglich eine (teils manuelle) Bereinigung von Flächen durchzuführen und damit ein genaueres Ergebnis für die Flächenneuinanspruchnahme durch Neubaugebiete abzubilden. Zudem wurden Flächen gemischter Nutzung, die offensichtlich keine Wohnnutzung beinhalten ausgeschlossen. Dieses sehr arbeitsaufwändige Verfahren kann aktuell nicht auf das Bundesgebiet hochskaliert werden. Bitte beachten Sie diese methodischen Unterschiede bei der Ermittlung der jeweiligen (bereinigten/unbereinigten) Flächenbilanzen.

C.1.1 Region Wolfsburg

Abbildung 48: Fallstudienkommunen für AP4 in der SLR Wolfsburg



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Tabelle 14: Daten zu den Fallstudienkommunen in der SLR Wolfsburg

Gemeinde/ Gemeindeverband	BEV 2019 EW	Ø PRHK 2009-2019 €/m²	FNI 2011-2019 ha/Jahr	FNIW 2011-2019 ha/Jahr
Wolfsburg	124.371	2.001	28,36	11,13
Brome	16.415	1.500	28,50	5,21
Flechtingen	13.283	871	9,00	5,73
SL-Region gesamt	400.719	1.335	241,04	65,53

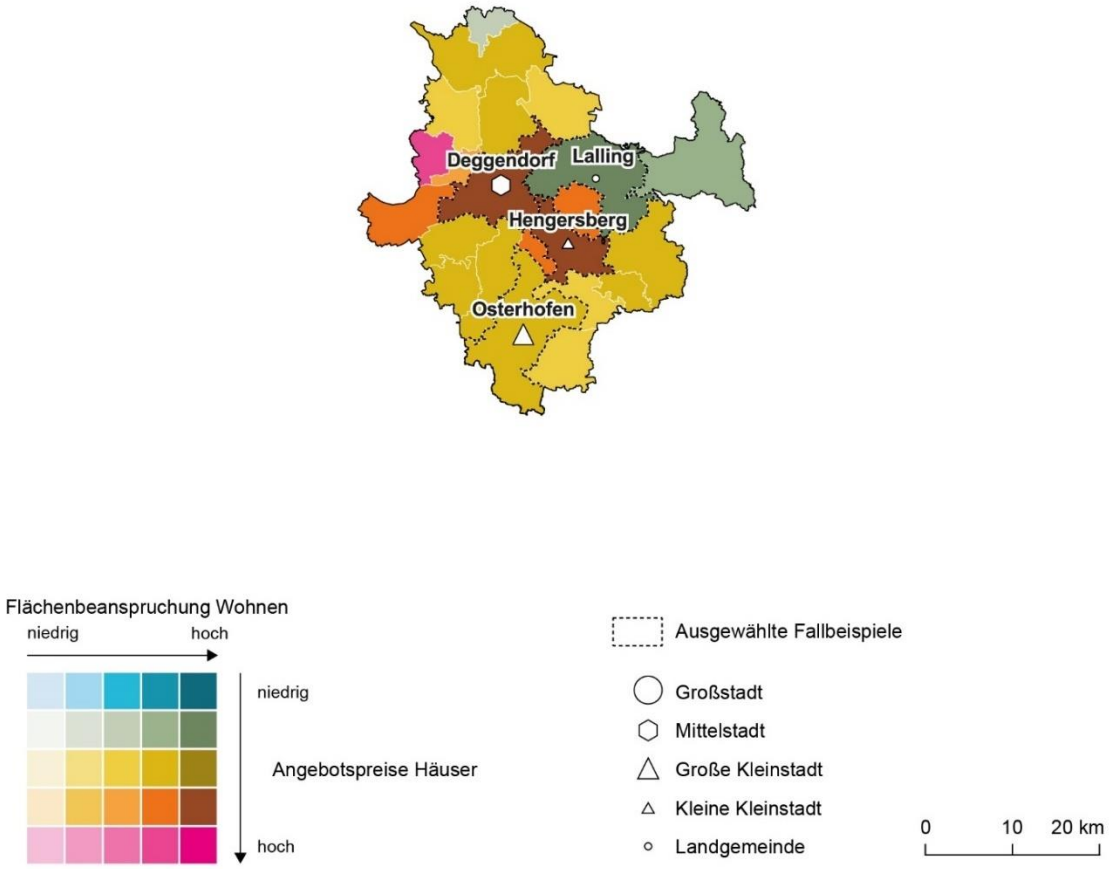
BEV: Bevölkerungsstand zum 31.12.2019 (Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder), Ø PRHK: Durchschnittliche Angebotspreise für Wohnhäuser (RWI-GEO-RED), FNI: Flächenneuinanspruchnahme 2011-2019 in Hektar pro Jahr, FNIW: Flächenneuinanspruchnahme Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung 2011-2019 in Hektar pro Jahr (IÖR-Monitor)

Wolfsburg ist eine kreisfreie Großstadt im Osten des Landes Niedersachsen. Die Stadt wurde 1938 als Sitz des Volkswagenwerks gegründet und ist mit rund 125.000 Einwohnern die fünftgrößte Stadt Niedersachsens. Die Landkreise Gifhorn und Helmstedt grenzen an Wolfsburg. Wolfsburg gehört zur Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg. Die nächstgelegenen größeren Städte sind Braunschweig rund 26 Kilometer südwestlich, Magdeburg rund 64 Kilometer südöstlich und Hannover rund 74 Kilometer westlich. Wolfsburg hat eine Katasterfläche von 204,09 km². Mit 124.371 Einwohnern (31. Dez. 2019) entspricht dies einer Bevölkerungsdichte von 609 Einwohner je km².

Die Samtgemeinde **Brome** ist eine Samtgemeinde im niedersächsischen Landkreis Gifhorn. Die Samtgemeinde setzt sich aus sieben Mitgliedsgemeinden zusammen und zeichnet sich durch eine ländlich geprägte Umgebung aus. Die Samtgemeinde ist über die Bundesstraßen B244 und B248 gut an das überregionale Straßennetz angebunden. Die Bevölkerungszahl der Samtgemeinde Brome beläuft sich auf 17.084 (Stand: 31. Dez. 2022). Die Bevölkerungsdichte liegt bei 84 Einwohner je km². Die Samtgemeinde als Umlandgemeinde von Wolfsburg verfügt über eine hohe Flächenbeanspruchung und Bautätigkeit Wohnen sowie ein hohes Preisniveau.

C.1.2 Region Deggendorf

Abbildung 49: Fallstudienkommunen für AP4 in der SLR Deggendorf



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Tabelle 15: Daten zu den Fallstudienkommunen in der SLR Deggendorf

Gemeinde/ Gemeindeverband	BEV 2019 EW	Ø PRHK 2009-2019 €/m²	FNI 2011-2019 ha/Jahr	FNIW 2011-2019 ha/Jahr
Deggendorf	33.721	1.961	8,90	2,30
Osterhofen	11.764	1.613	7,27	1,77
Hengersberg	7.837	1.651	9,14	4,22
Lalling	5.571	1.343	4,06	3,58
SL-Region gesamt	133.783	1.573	76,08	33,39

BEV: Bevölkerungsstand zum 31.12.2019 (Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder), Ø PRHK: Durchschnittliche Angebotspreise für Wohnhäuser (RWI-GEO-RED), FNI: Flächenneuinanspruchnahme 2011-2019 in Hektar pro Jahr, FNIW: Flächenneuinanspruchnahme Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung 2011-2019 in Hektar pro Jahr (IÖR-Monitor)

Deggendorf ist eine Große Kreisstadt im niederbayerischen Landkreis Deggendorf. Gemeinsam mit den Städten Plattling und Osterhofen bildet Deggendorf das Oberzentrum Deggendorf. Deggendorf verfügt über eine sehr gute Autobahnanbindung (A3/A92). Die Stadt hat eine Katasterfläche von 77,2 km². Bei 33.721 Einwohnern (31. Dez. 2019) entspricht dies einer Bevölkerungsdichte von 437 Einwohner je km². Deggendorf bildet die höchste Klasse der Flächenbeanspruchung Wohnen ab.

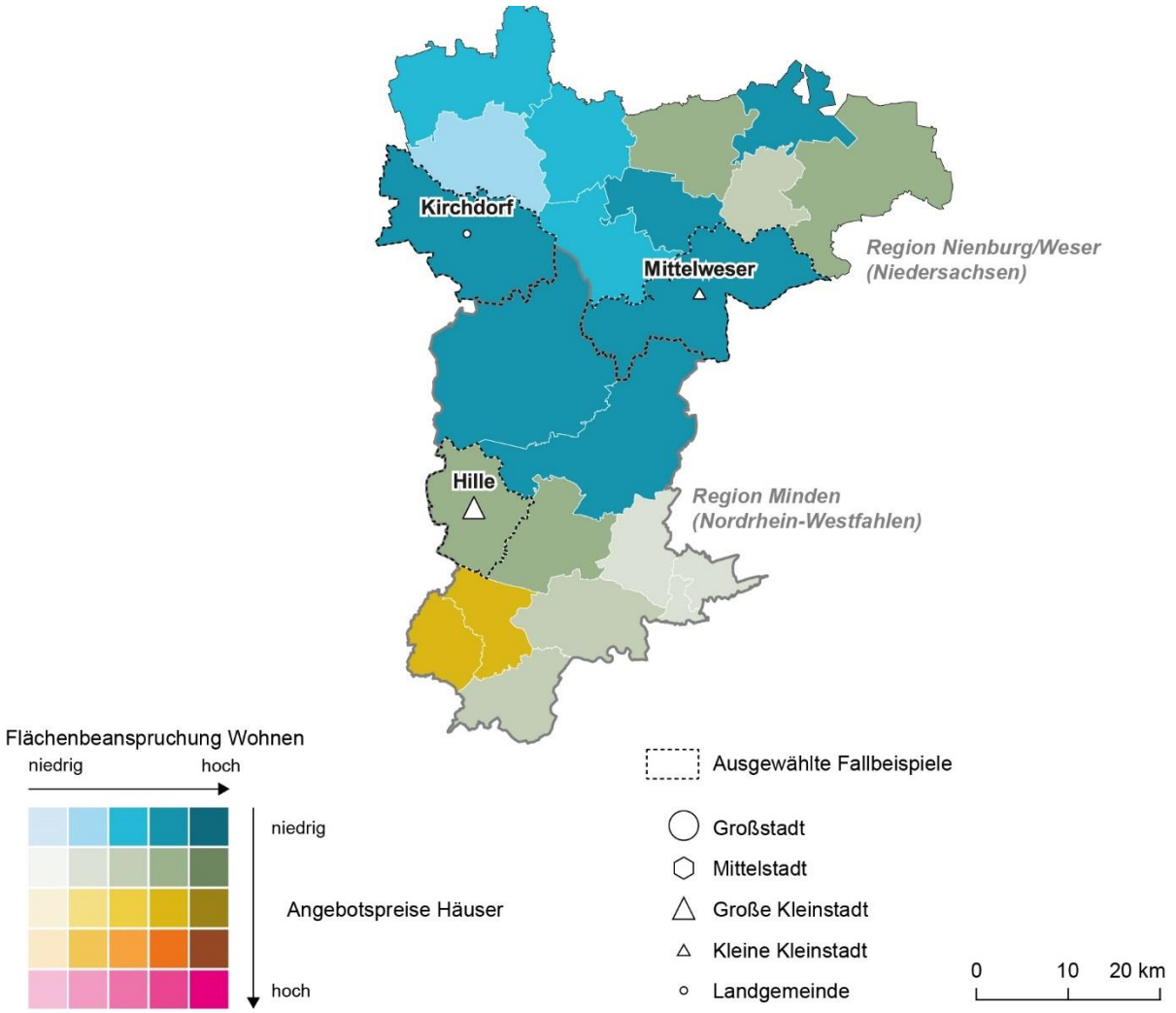
Plattling ist eine Stadt in Niederbayern und gehört zum Landkreis Deggendorf. Plattling bildet mit Deggendorf in der Region Donau-Wald ein Oberzentrum. Die geografische Lage der Stadt erstreckt sich entlang der Donau. Die Gesamtfläche von Plattling beträgt 35,9 km². Die Einwohnerzahl von Plattling betrug zum Stand 31. Dezember 2019 insgesamt 13.028. Die Bevölkerungsdichte liegt bei etwa 365 Einwohnern pro km². Plattling fungiert als wichtiger regionaler Knotenpunkt für Handel, Kultur und Freizeitaktivitäten.

Hengersberg ist ein Markt im niederbayerischen Landkreis Deggendorf. Die Gemeinde liegt ca. zehn Kilometer südöstlich von Deggendorf und gehört zur Region Donau-Wald. Sie verfügt über einen direkten Autobahnanschluss (Korridor A3). Hengersberg hat eine Katasterfläche von 45,81 km². Bei 7.837 Einwohnern (31. Dez. 2019) entspricht dies einer Bevölkerungsdichte von 171 Einwohner je km². Hengersberg ist die einzige kleine Kleinstadt in der Region Deggendorf. Sie liegt in der höchsten Klasse der Flächenbeanspruchung Wohnen. Insgesamt hat Hengersdorf eine ähnliche Preissituation wie Deggendorf.

Lalling ist eine Gemeinde im niederbayerischen Landkreis Deggendorf und Sitz der Verwaltungsgemeinschaft Lalling. Die Gemeinde liegt in der Region Donau-Wald im südwestlichen Bayerischen Wald, genauer im Lallinger Winkel und grenzt direkt an die Stadt Deggendorf. Lalling hat eine Katasterfläche von 27,94 km². Bei 1.562 Einwohnern (31. Dez. 2019) entspricht dies einer Bevölkerungsdichte von 56 Einwohner je km², was im Vergleich zu den anderen Fallstudienkommunen deutlich geringer ist. Lalling repräsentiert mit ihrer SET-Klasse unterdurchschnittliche Angebotspreise Häuser und die höchste Flächenbeanspruchung Wohnen.

C.1.3 Region Minden und Nienburg

Abbildung 50: Fallstudienkommunen für AP4 in den SLR Minden und Nienburg



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Tabelle 16: Daten zu den Fallstudienkommunen i. d. SLR Minden u. Nienburg

Gemeinde/ Gemeindeverband	BEV 2019 EW	Ø PRHK 2009-2019 €/m²	FNI 2011-2019 ha/Jahr	FNIW 2011-2019 ha/Jahr
Hille	15.374	1.098	3,94	3,05
Mittelweser	15.909	945	7,74	3,80
Kirchdorf	7.322	845	8,53	4,94
SL-Region Minden gesamt	314.136	1.178	70,32	29,10
SL-Region Nienburg gesamt	111.753	1.035	60,57	25,88

BEV: Bevölkerungsstand zum 31.12.2019 (Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder), Ø PRHK: Durchschnittliche Angebotspreise für Wohnhäuser (RWI-GEO-RED), FNI: Flächenneuinanspruchnahme 2011-2019 in Hektar pro Jahr, FNIW: Flächenneuinanspruchnahme Wohnbauflächen und Flächen gemischter Nutzung 2011-2019 in Hektar pro Jahr (IÖR-Monitor)

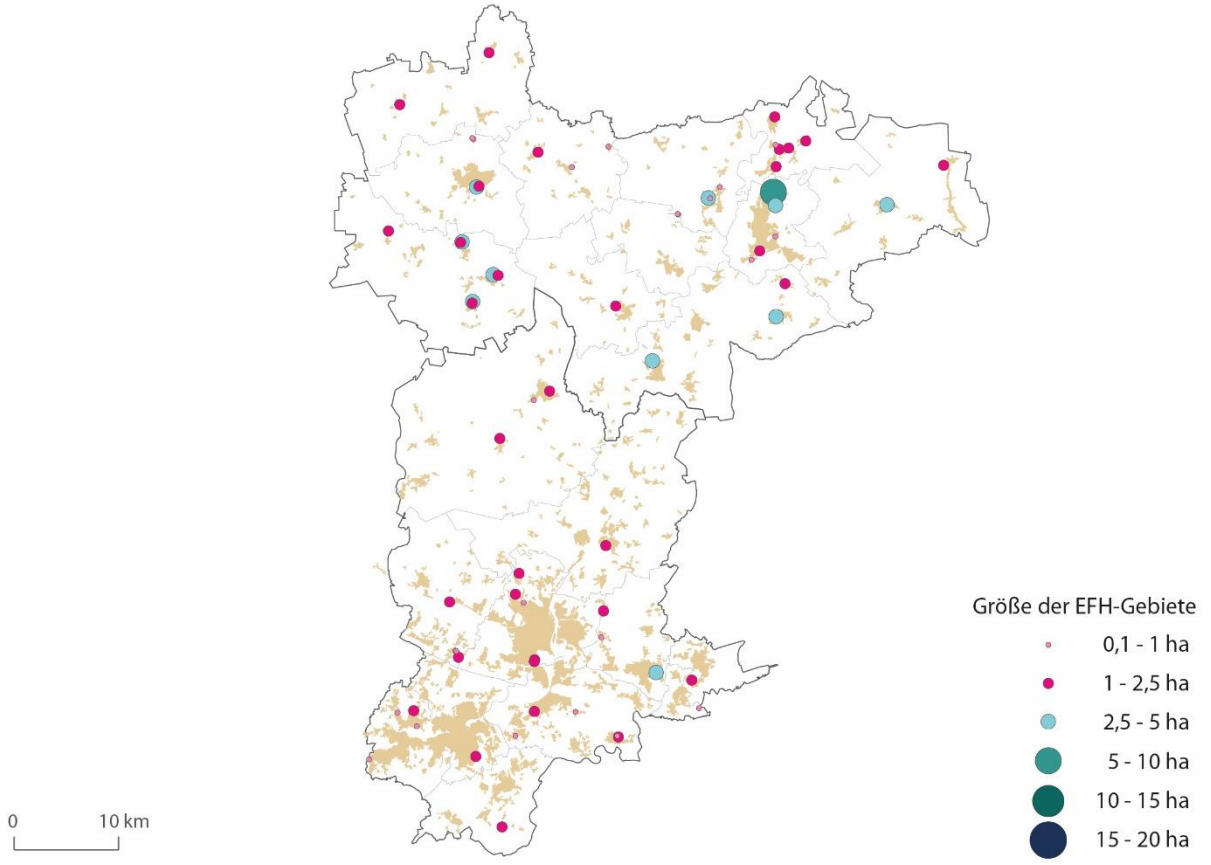
Hille ist eine Gemeinde im Kreis Minden-Lübbecke im Norden Ostwestfalens an der Nordgrenze des Regierungsbezirks Detmold in Nordrhein-Westfalen. Im Zentrum des Mindener Landes gelegen, grenzt die Gemeinde mit ihrer Nordgrenze an das benachbarte Bundesland Niedersachsen. Bis auf die Landesgrenze im Norden ist Hille durch Kommunen vom Kreis Minden-Lübbecke umgeben. Die Stadt hat eine Katasterfläche von 102,99 km². Bei 15.374 Einwohnern (31. Dez. 2019) ergibt dies eine Bevölkerungsdichte von 149 Einwohner je km². Hille verfügt über eine eher geringe SPNV- und Autobahn-Erreichbarkeit. Die regionalplanerische Regulierung kann als eher hoch eingestuft werden. Nach SET ist die Gemeinde Hille innerhalb der Region von einem entspannten Wohnungsmarkt mit unterdurchschnittlichen Angebotspreisen, einer überdurchschnittlichen Bautätigkeit von Einfamilienhäusern und einer überdurchschnittlichen Flächenneuinanspruchnahme geprägt.

Die Samtgemeinde **Mittelweser** entstand zum 01. November 2011 aus dem Zusammenschluss der Samtgemeinde Landesbergen und der samtgemeindefreien Gemeinde Stolzenau. Sie umfasst 5 Mitgliedsgemeinden. Der Verwaltungssitz ist Stolzenau. Die Samtgemeinde hat eine Katasterfläche von 196,09 km². Mit 15.909 Einwohnern (31. Dez. 2019) entspricht dies einer Bevölkerungsdichte von 81 Einwohner je km². Die Samtgemeinde verfügt über eine eher schlechte Anbindung an das Schienen- und Autobahnnetz. Die Vorgaben der Regionalplanung sind als moderat einzustufen. Wie Hille ist die Samtgemeinde Mittelweser von einem entspannten Wohnungsmarkt mit unterdurchschnittlichen Angebotspreisen, einer überdurchschnittlichen Bautätigkeit von Einfamilienhäusern und einer überdurchschnittlichen Flächenneuinanspruchnahme geprägt.

C.2 Flächenneuinanspruchnahme für Einfamilienhausgebiete

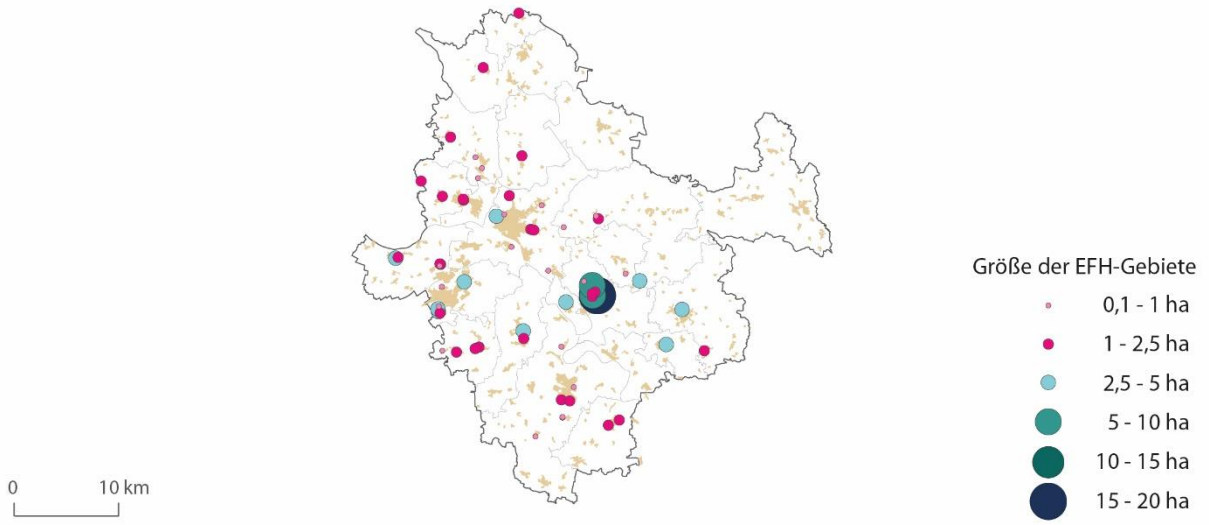
C.2.1 Räumliche Verteilung und Größe der Gebiete

Abbildung 51: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Minden-Nienburg



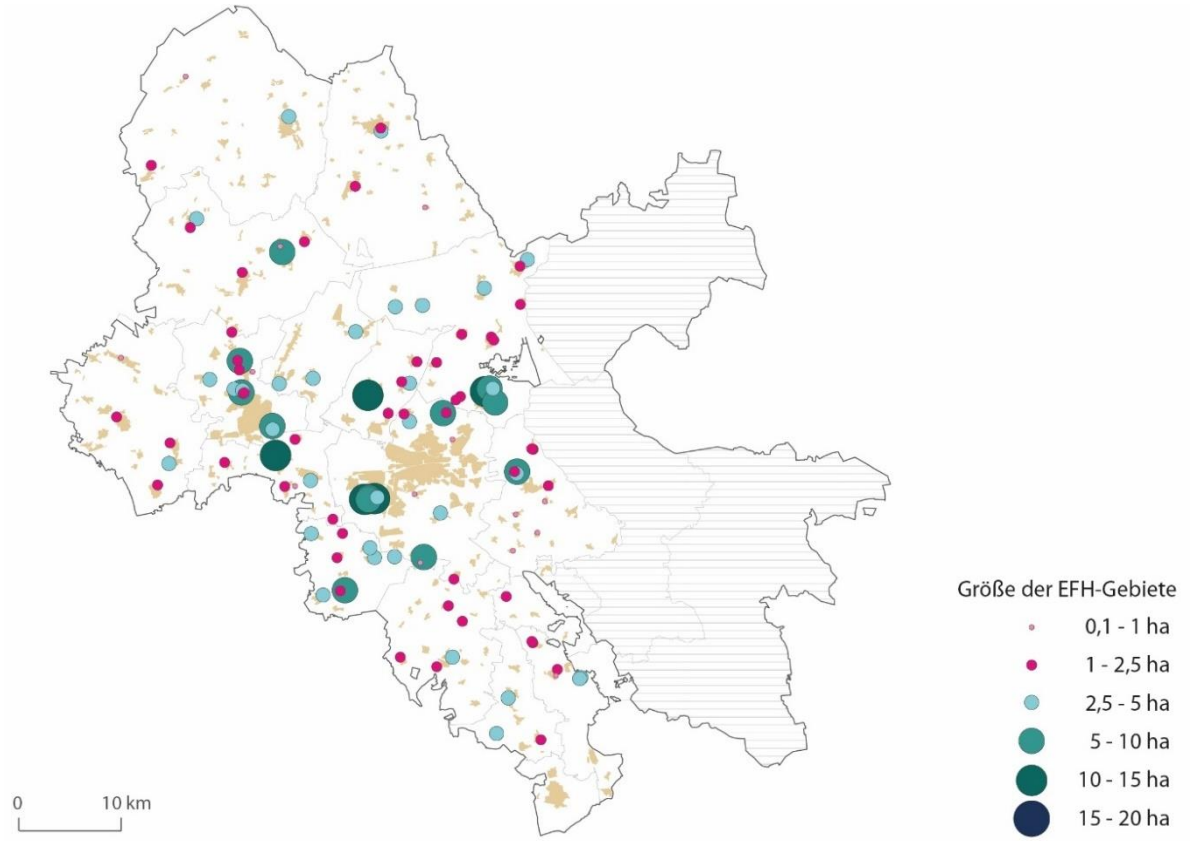
© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Abbildung 52: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Deggendorf



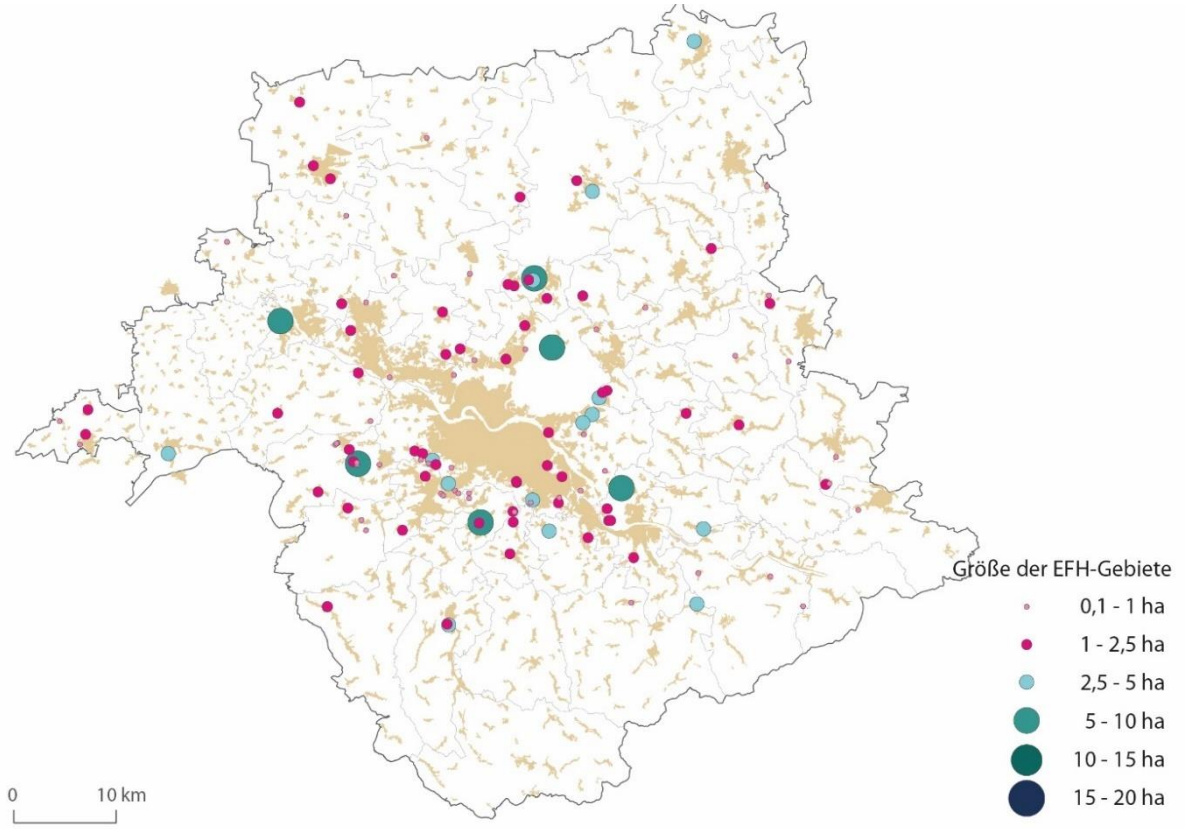
© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Abbildung 53: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Wolfsburg



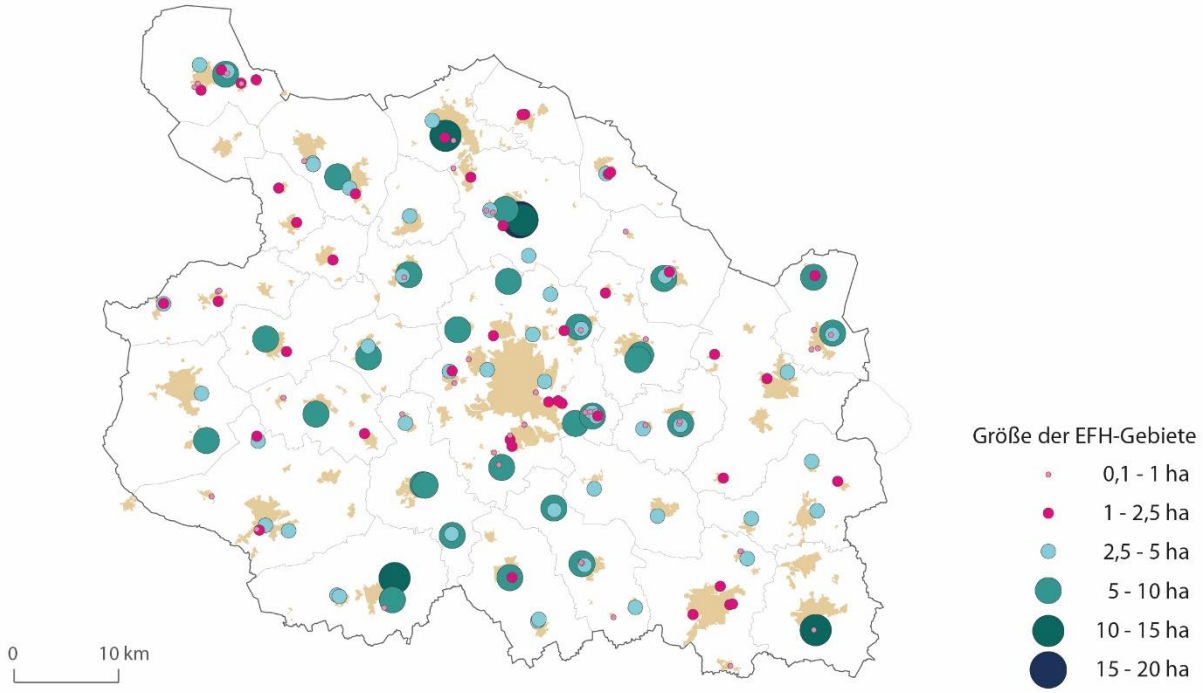
© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Abbildung 54: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Dresden



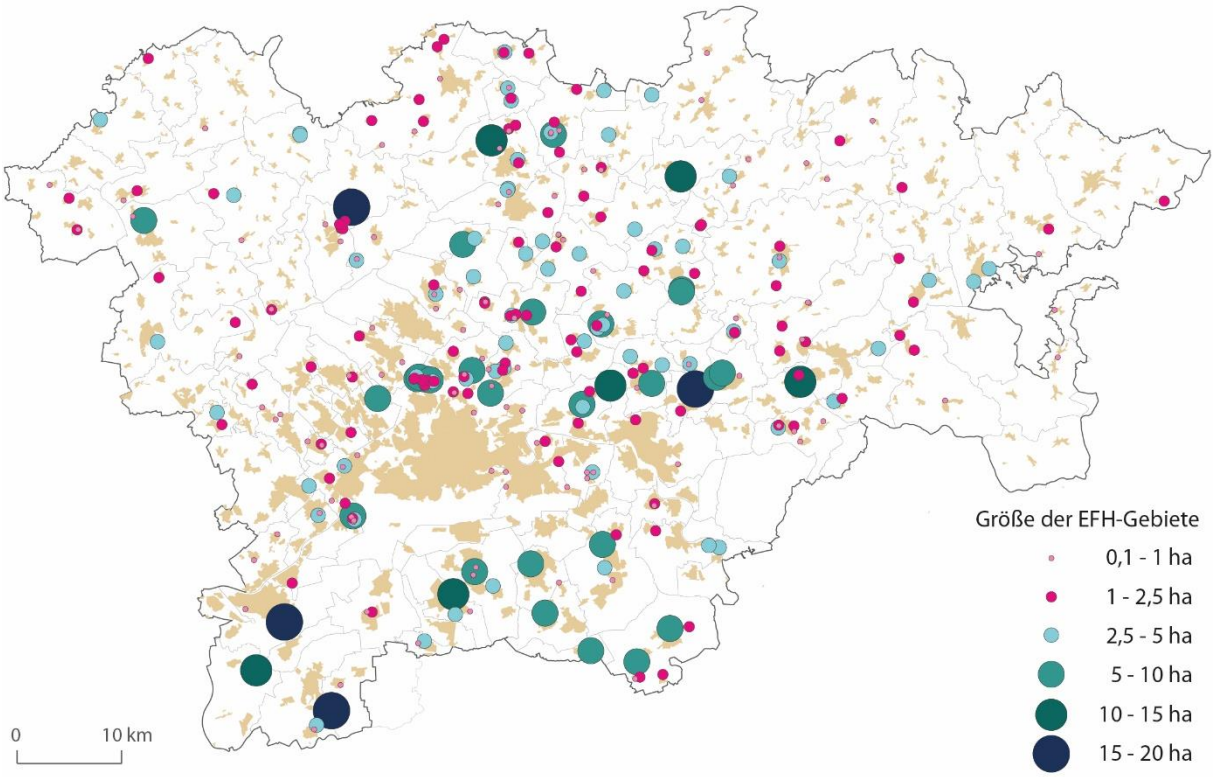
© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Abbildung 55: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Münster



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

Abbildung 56: Räumliche Verteilung der Einfamilienhausgebiete in der SLR Frankfurt am Main



© IÖR/ILS. Datenbasis: Eigene Berechnung. Geodaten: VG25 © GeoBasis-DE/BKG (2019).

C.3 Experteninterviews

C.3.1 Sample

Tabelle 17: Sample der Experteninterviews mit Kommunen, Gutachterausschüssen und Projektentwicklern

Interviewcode	Spezifikation	Dauer
MN_1	Stadtplanung	01:26:02
MN_2	Stadtplanung	01:12:15
MN_3	Gutachterausschuss	00:44:38
MN_4	Projektentwickler	00:35:31
MW_1	Politik	01:25:48
MW_2	Stadtplanung	00:41:06
MW_3	Stadtplanung/Wirtschaftsförderung/Liegenschaften	01:04:29
MW_4	Stadtplanung	00:50:28
MW_5	Gutachterausschuss	00:39:46
MW_6	Projektentwickler	00:51:12

Interviewcode	Spezifikation	Dauer
DD_1	Stadtentwicklung/Stadtplanung	00:57:28
DD_2	Stadtplanung	00:57:59
DD_3	Stadtplanung	00:44:21
DD_4	Stadtplanung	00:47:07
DD_5	Gutachterausschuss	00:52:14
DD_6	Projektentwickler	01:02:34

C.3.2 Interviewleitfaden (Kommunen)

Organisationskontext und professioneller Werdegang
In welcher Funktion sind Sie seit wann tätig und was ist Ihr Aufgabenprofil?
Einordnung der Kommune in der Region und Beschreibung des kommunalen Wohnungsmarkts
Welche Rolle nimmt Ihre Kommune innerhalb der Region ein?
Wie würden Sie die Siedlungsstruktur Ihrer Kommune im Allgemeinen beschreiben?
Welche Wohnqualitäten charakterisieren den Wohnungsmarkt in Ihrer Kommune im Allgemeinen?
Welche Wohnqualitäten charakterisieren den Einfamilienhaus-Markt im Speziellen?
Entwicklungen auf dem Boden- und Wohnungsmarkt
Welche „raumrelevanten“ Themen bzw. Entwicklungen haben die Stadtentwicklung in Ihrer Kommune in den letzten 10 bis 15 Jahren maßgeblich beeinflusst?
Wie haben sich der Boden- und Wohnungsmarkt in Ihrer Kommune in den letzten 10 bis 15 Jahren entwickelt?
Was sind die zentralen boden- und wohnungspolitischen Ziele Ihrer Kommune?
Wie stellte sich in den vergangenen Jahren die Ausweisung von neuem Bauland in Ihrer Kommune dar?
Welche regionalplanerischen Vorgaben gibt es für Ihre Kommune in Bezug auf die Baulandausweisung?
Welche Arten von Wohnbauvorhaben haben in den letzten 10 bis 15 Jahren die Stadtentwicklung in Ihrer Kommune geprägt? In welchen Lagen wurden die Wohnbauvorhaben vorwiegend realisiert?
In welchem Verhältnis stehen Wohnbaubauvorhaben, die von Ihrer Kommune selbst entwickelt werden zu solchen die über einen Projektentwickler realisiert werden?
Was sind die zentralen Gründe für die Ausweisung von Bauland bzw. die Realisierung von Wohnbauvorhaben in Ihrer Kommune?
Verfügen Sie über Informationen zu den Einnahmen und Folgekosten, die durch die Wohnbauvorhaben für Ihre Kommune entstehen?
Wie hat sich die Aufsiedlung der Wohnbauvorhaben der letzten 10 bis 15 Jahre vollzogen (Stichwort Aufsiedlungsgeschwindigkeit)?
Welchen Stellwert nimmt das Thema „unbebaute Grundstücke innerhalb bestehender Baugebiete“ in Ihrer Kommune ein?
Welche Rolle spielt die Schaffung von altengerechtem Wohnraum in Ihrer Kommune?
Welche Rolle spielt die Schaffung alternativer Wohnformen (z. B. genossenschaftliches Wohnen, Mehrgenerationenhaus) in Ihrer Kommune?
Die Wohnfläche pro Kopf nimmt seit Jahren kontinuierlich zu. Können Sie eine ähnliche Entwicklung in Ihrer Kommune beobachten und resultieren daraus Probleme für Ihre Kommune?
Wie möchte sich Ihre Kommune im Hinblick auf die Wohnbauflächenentwicklung zukünftig aufstellen?
Nachfrage
Welche Arten von Grundstücken und Wohnformen wurden in den letzten 10 bis 15 Jahren in Ihrer Kommune besonders nachgefragt?

Gab bzw. gibt es von Seiten der Stadt Initiativen alternative Wohnungsangebote abseits der bestehenden Nachfrage zu schaffen?
Was waren die Hauptnachfrager nach Wohneigentum in den letzten 10 bis 15 Jahren in Ihrer Kommune?
Politik/Verwaltung
Welche Interessen verfolgt die Politik auf dem Boden- und Wohnungsmarkt in Ihrer Kommune?
Wie würden Sie das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik in Bezug auf die boden- und wohnungspolitischen Ziele Ihrer Kommune in den letzten 10 bis 15 Jahren beschreiben?
Instrumente der Boden- und Wohnungspolitik
Welche (Planungs-)Instrumente des Baulandmanagements kommen in Ihrer Kommune zum Einsatz?
Was sind die Gründe für den Einsatz der Instrumente? Warum setzen Sie gerade auf diese Instrumente?
Gab es Überlegungen, auch andere Instrumente zu ergreifen? Gab es Gegenentwürfe? Von wem? Warum wurden diese Instrumente schließlich nicht ergriffen?
Gibt es Kooperationen mit den umliegenden Gemeinden bzw. Nachbargemeinden bei der Bereitstellung von Bauland?
Welche Möglichkeiten werden von Ihrer Kommune genutzt, um die Eigentümer*innen unbebauter Grundstücke (z. B. Baulücken) zu motivieren, diese am Markt verfügbar zu machen?
Welche Instrumente/Maßnahmen werden von Ihrer Kommune genutzt, um die älteren Einfamilienhausgebiete hin zu zukunftsfähigen Siedlungsstrukturen zu transformieren?
Investoren/Projektentwickler/Bauträger
Welche Bedeutung haben Investoren, Projektentwickler und Bauträger beim Wohnungsbau in Ihrer Kommune?
Wie und mit welchem Interessen treten diese auf dem Boden- und Wohnungsmarkt in Ihrer Kommune auf?
Wie würden Sie die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren beschreiben?
Abschluss
Gibt es für unsere Fragestellung Aspekte, die in dem Interview nicht zur Sprache gekommen sind? Worauf sollte noch eingegangen werden?
Wir möchten auch mit Projektentwicklern aus Ihrer Region sprechen. Haben Sie diesbezüglich Empfehlungen bzw. Kontakte, die wir nutzen könnten?
Haben Sie Empfehlungen für Dokumente, die wir in Bezug auf unsere Fragestellung für Ihre Region und/oder Stadt unbedingt lesen sollten?
Dürfen wir uns noch einmal bei Fragen an Sie wenden?

C.3.3 Interviewleitfaden (Projektentwickler)

Organisationskontext und professioneller Werdegang
In welcher Funktion sind Sie seit wann in dem Unternehmen tätig und was ist Ihr Aufgabenprofil?
Unternehmensprofil
Was sind die Hauptgeschäftsfelder des Unternehmens?
Wo liegt der räumliche Fokus des Unternehmens bei der Entwicklung von Wohnbauprojekten?
Wohnungsmarkt und Projektentwicklung
Bitte beschreiben Sie den Boden- und Wohnungsmarkt der Region kurz?
Wie haben sich der Boden- und Wohnungsmarkt in der Region in den letzten 10 bis 15 Jahren entwickelt?
Was für Wohnbauprojekte hat Ihr Unternehmen in den letzten 10 bis 15 Jahren in der Region primär realisiert?
Was sind die zentralen Gründe für die realisierte Bauweise bei den Wohnbauprojekten?
Das Wohnleitbild „Einfamilienhaus“ ist prägend für Deutschland. Welche Rolle spielt dies bei Ihnen in der Projektentwicklung? Welche Alternativen sehen Sie unter Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsaspekten?
Welche Bauweisen/Wohnformen werden aus Ihrer Sicht mehrheitlich in der Region nachgefragt?
Werden nur solche Bauweisen/Wohnformen von Ihnen geplant und realisiert, die sich mit Sicherheit in der Region vermarkten lassen?
Wie schätzen Sie das Verhältnis zwischen Umbauprojekten im Bestand, Neubauprojekten auf Baulücken/Innenentwicklungsflächen und Neubaugebieten in Ihrem Unternehmen ein?
Was ist der Grund dafür, dass vor allem Neubau betrieben wird? Wenn kaum Innenentwicklungsprojekte durchgeführt werden, was sind die Gründe dafür?
Welche Rolle spielt die Niedrigzinsphase (und nun wieder steigende Zinsen) dafür, welche Art von Bauprojekten / Gebäudetypen entwickelt bzw. nachgefragt werden?
Welche Rolle spielt die staatliche Förderung (z.B. KfW-Förderung, Baukindergeld) dafür, welche Art von Bauprojekten / Gebäudetypen entwickelt bzw. nachgefragt werden?
Welche Rolle spielen die gestiegenen energetischen Standards bei der Produktion von Wohnraum (für Ihr Unternehmen und für die Nachfrager)?
Welches Vorgehen bzw. welche Strategie verfolgen Sie bei der Akquise von Wohnbauprojekten?
Was sind die Hauptkriterien bei der Auswahl und Entwicklung von Wohnbauprojekten?
Wie schätzen Sie die Vermarktungschancen von mehrgeschossigem bzw. verdichtetem Wohnen in der Region ein?
Wie schätzen Sie die Vermarktung der Grundstücke der letzten Projekte in der Region ein (Geschwindigkeit der Verkäufe)?
Welche Rolle spielt die Schaffung von altengerechtem Wohnraum in Ihrem Unternehmen? Und generell in der Region?
Welche Rolle spielt die Schaffung alternativer Wohnformen (z. B. genossenschaftliches Wohnen, Mehrgenerationenhaus) in Ihrem Unternehmen? Und generell in der Region?
Wie möchte sich Ihr Unternehmen im Hinblick auf die Art der zukünftigen Wohnbauvorhaben aufstellen?

Mit welchen weiteren Akteuren arbeiten Sie regelmäßig bei Wohnbauprojekten zusammen?
Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit den Städten/Gemeinden, in denen Sie Wohnbauprojekte entwickeln bzw. entwickelt haben?
Was sind Ihre Erfahrungen mit städtebaulichen Verträgen? Welche Vorgaben bezgl. Kostenbeteiligung etc. werden in der Regel von den Städten und Gemeinden darin festgelegt?
Abschluss
Gibt es für unsere Fragestellung Aspekte, die in dem Interview nicht zur Sprache gekommen sind? Worauf sollte noch eingegangen werden?
Haben Sie Empfehlungen für Dokumente, die wir in Bezug auf unsere Fragestellung für Ihre Region und/oder Stadt unbedingt lesen sollten?
Dürfen wir uns noch einmal bei Fragen an Sie wenden?

C.3.4 Interviewleitfaden (Gutachterausschüsse)

Organisationskontext und professioneller Werdegang
In welcher Funktion sind Sie seit wann tätig und was ist Ihr Aufgabenprofil?
Beschreibung der Region und des regionalen Boden- und Wohnungsmarkts
Wie würden Sie die Region und Ihre Siedlungsstruktur in aller Kürze beschreiben?
Wie würden Sie den Boden- und Wohnungsmarkt in der Region beschreiben?
Welche Wohnqualitäten charakterisieren den Wohnungsmarkt in der Region im Allgemeinen?
Welche Wohnqualitäten charakterisieren den Einfamilienhaus-Markt in der Region im Speziellen?
Entwicklungen auf dem Boden- und Wohnungsmarkt
Welche „raumrelevanten“ Themen bzw. Entwicklungen haben den Boden- und Wohnungsmarkt in der Region in den letzten 10 bis 15 Jahren maßgeblich beeinflusst?
Wie haben sich der Boden- und Wohnungsmarkt in der Region in den letzten 10 bis 15 Jahren entwickelt?
Wie stellte sich in den vergangenen Jahren die Ausweisung von neuem Bauland in der Region dar?
Welche Arten von Wohnbauvorhaben haben in den letzten 10 bis 15 Jahren die Region geprägt?
In welchem Verhältnis stehen der Geschosswohnungsbau und Einfamilienhausbau in der Region?
In welchem Verhältnis stehen Wohnbaubauvorhaben, die von Kommunen selbst entwickelt werden zu solchen die über einen Projektentwickler realisiert werden?
In welchen Räumen und Lagen wurden Wohnbauvorhaben vorwiegend realisiert?
Wie hat sich die Aufsiedlung der Wohnbauvorhaben der letzten 10 bis 15 Jahre vollzogen (Stichwort Aufsiedlungsgeschwindigkeit)?
Welchen Stellwert nimmt das Thema „unbebaute Grundstücke innerhalb bestehender Baugebiete“ in der Region ein?
Welche Rolle spielt die Schaffung von altengerechtem Wohnraum in der Region?

Welche Rolle spielt die Schaffung alternativer Wohnformen (z. B. genossenschaftliches Wohnen, Mehrgenerationenhaus) in der Region?
Die Wohnfläche pro Kopf nimmt seit Jahren kontinuierlich zu. Können Sie eine ähnliche Entwicklung in der Region beobachten und resultieren daraus Probleme für die Region?
Nachfrage
Welche Arten von Grundstücken und Wohngebäuden wurden in den letzten 10 bis 15 Jahren in der Region besonders nachgefragt?
Was waren die Hauptnachfrager nach Wohneigentum in den letzten 10 bis 15 Jahren in der Region?
Politik/Verwaltung
Welche Interessen werden von der Lokalpolitik auf dem Boden- und Wohnungsmarkt in der Region verfolgt?
Instrumente der Boden- und Wohnungspolitik
Welche (Planungs-)Instrumente des Baulandmanagements kommen in den Kommunen der Region vorrangig zum Einsatz?
Gibt es Kooperationen zwischen Gemeinden bzw. Nachbargemeinden bei der Bereitstellung von Bauland und Entwicklung von Baugebieten in der Region?
Investoren/Projektentwickler/Bauträger
Welche Bedeutung haben Investoren, Projektentwickler und Bauträger beim Wohnungsbau in der Region?
Wie und mit welchen Interessen treten diese auf dem Boden- und Wohnungsmarkt in der Region auf?
Wie schätzen Sie die Zusammenarbeit dieser Akteure mit den Kommunen ein?
Abschluss
Gibt es für unsere Fragestellung Aspekte, die in dem Interview nicht zur Sprache gekommen sind? Worauf sollte noch eingegangen werden?
Wir möchten auch mit Projektentwicklern aus Ihrer Region sprechen. Haben Sie diesbezüglich Empfehlungen bzw. Kontakte, die wir nutzen könnten?
Haben Sie Empfehlungen für Dokumente, die wir in Bezug auf unsere Fragestellung für die Region unbedingt lesen sollten?
Dürfen wir uns noch einmal bei Fragen an Sie wenden?

C.4 Haushaltsinterviews

C.4.1 Sample

Tabelle 18: Sample der Einfamilienhaus-Haushaltsinterviews

Interviewcode	Fallstudienregion	Dauer
MN_01	Minden-Nienburg	00:34:35
MN_02		00:24:01
MN_03		00:33:20
MW_01	Magdeburg-Wolfsburg	00:42:08
MW_02		00:58:31
MW_03		00:47:34
MW_04		00:45:00
MW_05		00:44:11
MW_06		00:26:14
DD_01	Deggendorf	00:20:38
DD_02		00:50:02
DD_03		00:34:09
DD_04		00:25:34
DD_05		00:55:36
DD_06		00:39:37

C.4.2 Interviewleitfaden (Einfamilienhaus-Haushalte)

Letzte Wohnstandortentscheidung (Umzug ins Neubaugebiet)
Beschreiben Sie uns doch bitte kurz Ihre Wohnsituation?
Einstieg über offene Frage als Erzählstimulus: Zunächst bitte ich Sie, mir zu erzählen, wann und wie Sie hierher – in diesen Ort und dieses Haus – gekommen sind.
Nachfragen zu spezifischen Aspekten
Was war der Anlass für Ihren Umzug?
Wenn Sie darüber nachdenken, warum Sie hierher gezogen sind: Was waren die wichtigsten Gründe?
Wie lief die Planung bzw. der Prozess bis zum Umzug genau ab? [bezogen auf das Haus und den Wohnort]
Über welche Wege haben Sie gesucht? Von wem und über welche Kanäle haben Sie Informationen erhalten?
Wie lange hat es gedauert bis Sie sich für das Grundstück entschieden haben?
Wie lange hat der Bau des Hauses in etwa gedauert?

Was waren Ihre Suchräume (innerhalb der Gemeinde und/oder der Region)?
(bei Paar/Familienhaushalten) Waren Sie und Ihr Partner/Ihre Partnerin sich im Verlauf dieses Prozesses immer einig? Erzählen Sie mir das doch bitte etwas genauer.
(bezogen auf Umfeld/Haus/Wohnung) Welche Faktoren/Ausstattungsmerkmale waren Ihnen besonders wichtig? Erläutern Sie mir das bitte etwas genauer.
Nachfragen bei Stichworten wie „Grün“, „Ruhe“, „Eigentum“, „Urbanität“ etc.: Was genau verstehen Sie darunter?
(bezogen auf vorheriges Umfeld/Haus/Wohnung) Sie haben gerade die wichtigsten Faktoren/Ausstattungsmerkmale in Bezug auf Ihr aktuelles Umfeld/Haus beschrieben. Bitte beschreiben Sie im Vergleich dazu, Ihre vorherige Wohnsituation und Ihr vorheriges Wohnumfeld?
Nachfragen
Wie hat sich die Wohnfläche verändert (absolut/pro Kopf)?
Haben Sie durch Ihren Umzug auch auf etwas verzichten müssen, was Ihnen wichtig gewesen war? Wo sind Sie Kompromisse eingegangen?
Wurden von Ihnen auch Eigenleistungen beim Bau erbracht? Wenn ja, welche?
Sie wohnen in einem freistehenden Einfamilienhaus/einer Doppelhaushälfte/einem Reihenhaus. Stand zu irgendeinem Zeitpunkt auch ein anderer Haustyp zur Diskussion?
Wenn ja, warum haben Sie sich letztlich für ein freistehendes Einfamilienhaus/eine Doppelhaushälfte/ein Reihenhaus entschieden?
Hat die damalige Situation auf dem Finanzmarkt einen Einfluss auf Ihre Entscheidung gehabt, in Wohneigentum zu investieren?
Haben Überlegungen zur Altersvorsorge auch eine Rolle bei Ihrer Entscheidung gespielt?
Stand zu irgendeinem Zeitpunkt Ihrer Planung auch der Umzug in eine Bestandsimmobilie zur Diskussion?
Wenn ja, warum haben Sie sich letztlich für den Neubau entschieden?
Nachfrage dazu, was die entscheidenden Faktoren waren: z. B. zu hohe Preise, kein passendes Angebot (Ästhetik, Grundstückgröße, Wohnfläche, Anzahl der Räume etc.), Energetik
Wohnsituation und Bedürfnisse
Wie ist es heute? Wenn Sie darüber nachdenken, wie Sie zurzeit wohnen: inwiefern entspricht dies Ihren Wünschen und Bedürfnissen? Hätten Sie im Nachhinein irgendetwas anders gemacht?
Gezielte Nachfragen Haus, Wohnumfeld, Gemeinde/Stadt
Was gefällt Ihnen besonders gut an Ihrem Haus? Was gefällt Ihnen nicht so gut? Was fehlt Ihnen?
Was gefällt Ihnen besonders gut an Ihrem Wohnumfeld? Was gefällt Ihnen nicht so gut? Was fehlt Ihnen?
Was gefällt Ihnen besonders gut an Ihrem Wohnort? Was gefällt Ihnen nicht so gut? Was fehlt Ihnen?
Bei Haushalten mit Kindern: Nun mal utopisch in die Zukunft gedacht: Wie stellen Sie sich ihre Wohnsituation vor, nachdem ihre Kinder ausgezogen sind? Können Sie sich vorstellen, dann noch einmal umzuziehen? Wohin und in was für eine Art von Immobilie würden Sie dann ziehen wollen?
Interviewabschluss

Jetzt möchte ich allmählich zum Schluss kommen: Sie haben mir ja jetzt einiges darüber erzählt, wie Sie hier wohnen, wo Sie außerdem gelebt haben und wie das alles vonstattengegangen ist – möchten Sie noch etwas ergänzen?

Tabelle 19: Sample der Mehrfamilienhaus-Haushaltsinterviews

Interviewcode	Fallstudienregion	Dauer
Weißhausen_Petra und Jörg	Magdeburg-Wolfsburg	58:27
Weißhausen_Wolfgang		Gesprächsprotokoll (30 Minuten)
Weißhausen_Marcel		42:10
Weißhausen_Nicole		37:49
Weißhausen_Thomas		52:44
Weißhausen_Sascha		33:93
Langheim_Anna und Andrej		51:00
Langheim_Sofia		33:02
Langheim_Kathrin		4:38 + Gesprächsprotokoll
Seegau_Amelie und Jannik		50:32
Seegau_Daniel		33:06
Seegau_Christian		31:49

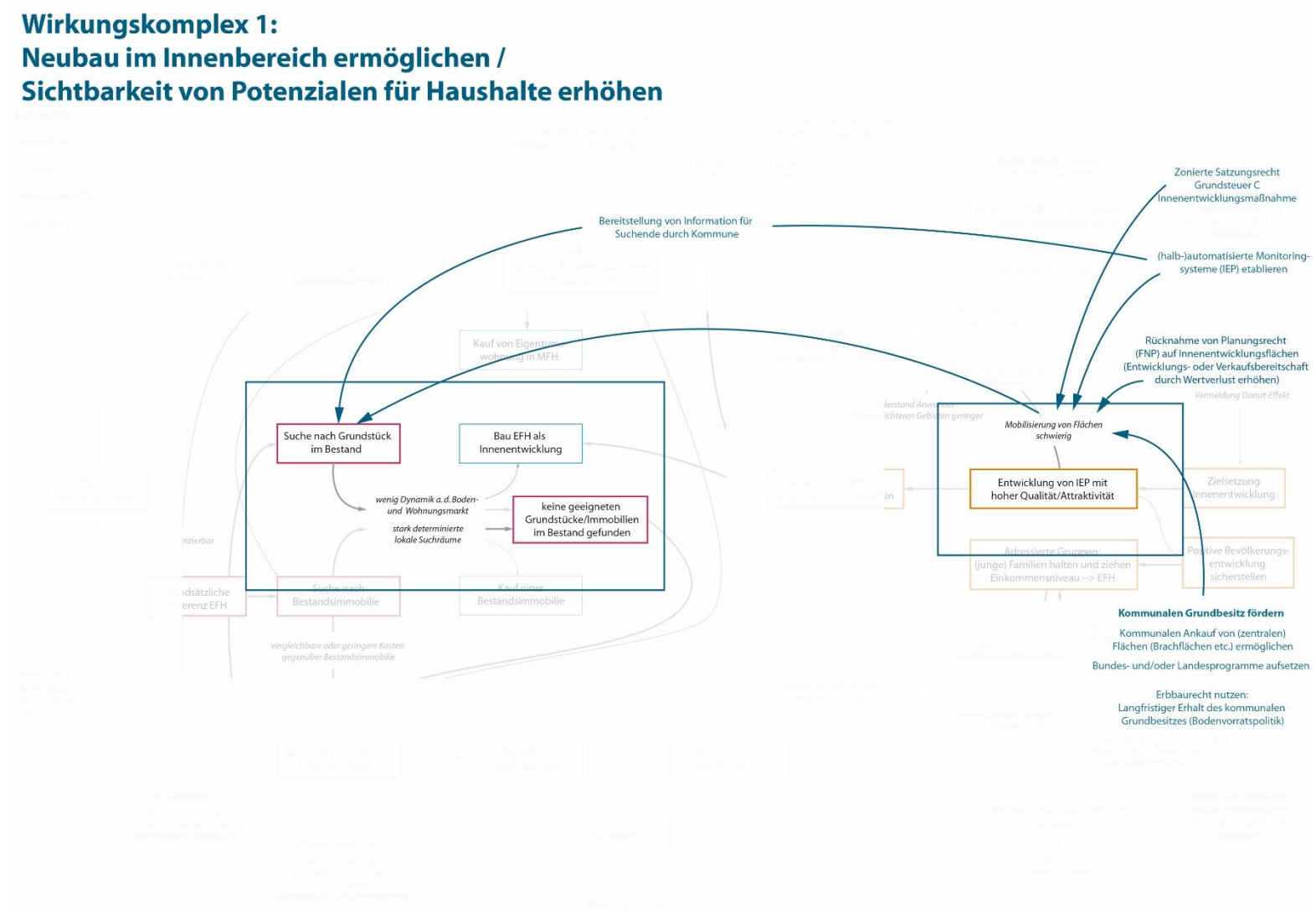
C.4.3 Interviewleitfaden (Mehrfamilienhaus-Haushalte)

Erzähleinstieg - Wohnbiographie
Beginnen würde ich gerne mit einem Blick auf Ihre verschiedenen Stationen des Wohnens. Erzählen Sie gerne einmal wie Sie in Ihrem Leben bisher gewohnt haben. Begonnen beim Zeitpunkt Ihrer Geburt bis heute in dieser Wohnung.
Aktuelle Wohnsituation (Anlass)
Wie ist es dazu gekommen, dass Sie in diese Wohnung hier eingezogen sind?
Was war der konkrete Anlass für den Umzug?
Warum hier und nicht andere Wohnung/ Ort/ Neubaugebiet gezogen?
Hat die Situation auf dem Finanzmarkt einen Einfluss auf Ihre Entscheidung gehabt, (nicht) in Wohneigentum zu investieren?
Haben Überlegungen zur Altersvorsorge auch eine Rolle bei Ihrer Entscheidung gespielt?
Prozess des Umzugs
Erzählen Sie doch gerne noch mehr dazu, wie der Prozess des Umzugs abgelaufen ist. Von der ersten Idee umziehen zu wollen bis zum Einzug in diese Wohnung.
Wie ist das alles abgelaufen?
Wie lange hat es von der Entscheidung bis zum Einzug gedauert?

Wo haben Sie überall gesucht?
Wie sind Sie auf das Haus und die Wohnungen aufmerksam geworden?
War die Wohnung bereits bezugsfertig?
Haben Sie die Wohnung noch mit renoviert oder ähnliches?
Welche Probleme gab es?
Waren Sie und Ihr Partner/ Partnerin sich im Verlauf des Prozesses immer einig?
Informationen zu Hausbau/ Vermietung / Preisen
Wohnen Sie hier zur Miete oder sind Sie Eigentümer? Sind Sie zufrieden mit der Vermietung?
Wer wohnt noch im Haus?
Wie ist das Verhältnis zu den Nachbarn?
Wie viel Miete bezahlen Sie? Was war der Kaufpreis?
Wie haben Sie den Kauf finanziert?
Empfinden Sie den Preis für angemessen?
Bewertung aktuelle Wohnform
Wie gefällt es Ihnen ganz allgemein hier zu wohnen?
Ausstattung der Wohnung
Was war Ihnen bei der neuen Wohnung besonders wichtig? Worauf haben Sie geachtet?
Sie wohnen jetzt in einer Mietwohnung/Eigentumswohnung in einem recht neuen Mehrfamilienhaus. Stand zu irgendeinem Zeitpunkt auch eine andere Wohnform zur Diskussion?
Kompromisse
Verzichten Sie aktuell auf etwas, was Ihnen eigentlich wichtig oder lieb beim Wohnen wäre?
Hätten Sie im Nachhinein irgendetwas anders gemacht?
Welche Probleme gibt es aktuell?
Zukunft
Nun mal in die Zukunft gedacht: Wie stellen Sie sich Ihre Wohnsituation in einigen Jahren vor?
Interviewabschluss
Haben Sie Ergänzungen?

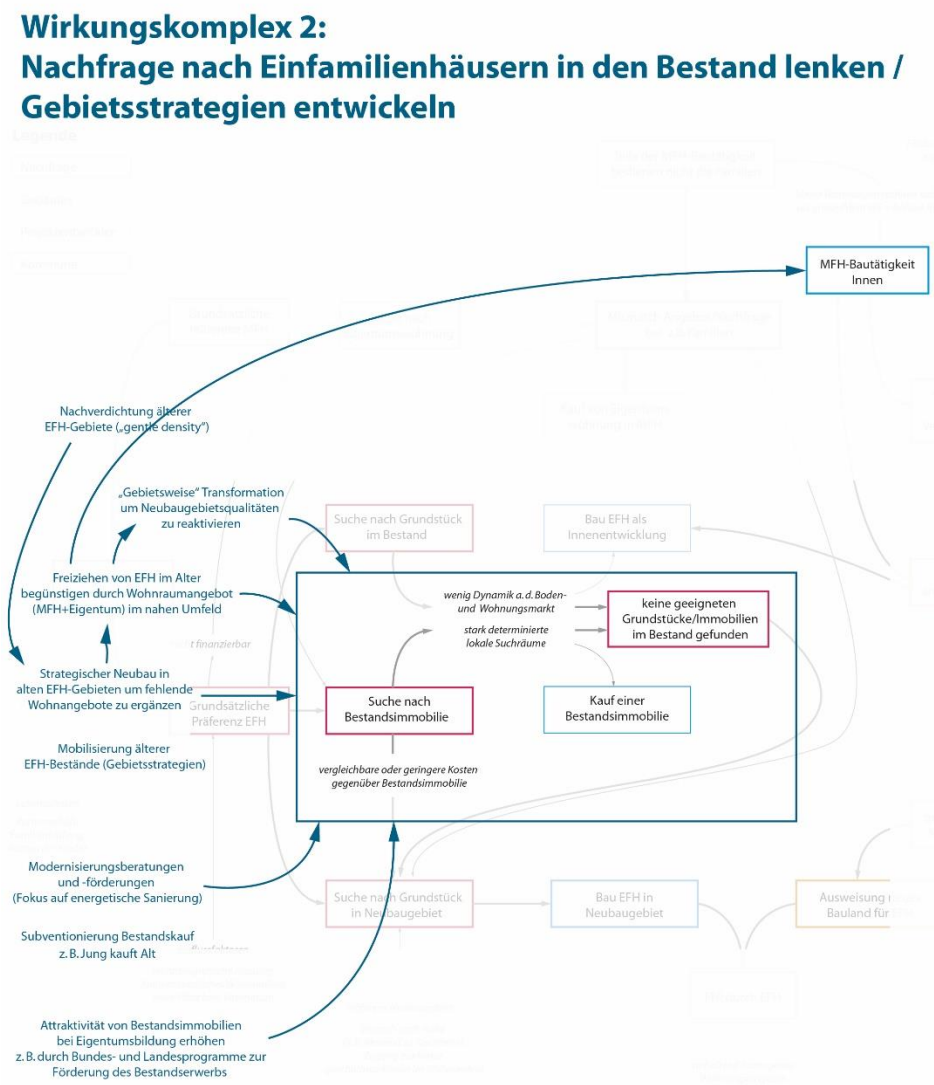
C.5 Wirkungskomplexe

Abbildung 57: Wirkungskomplex 1



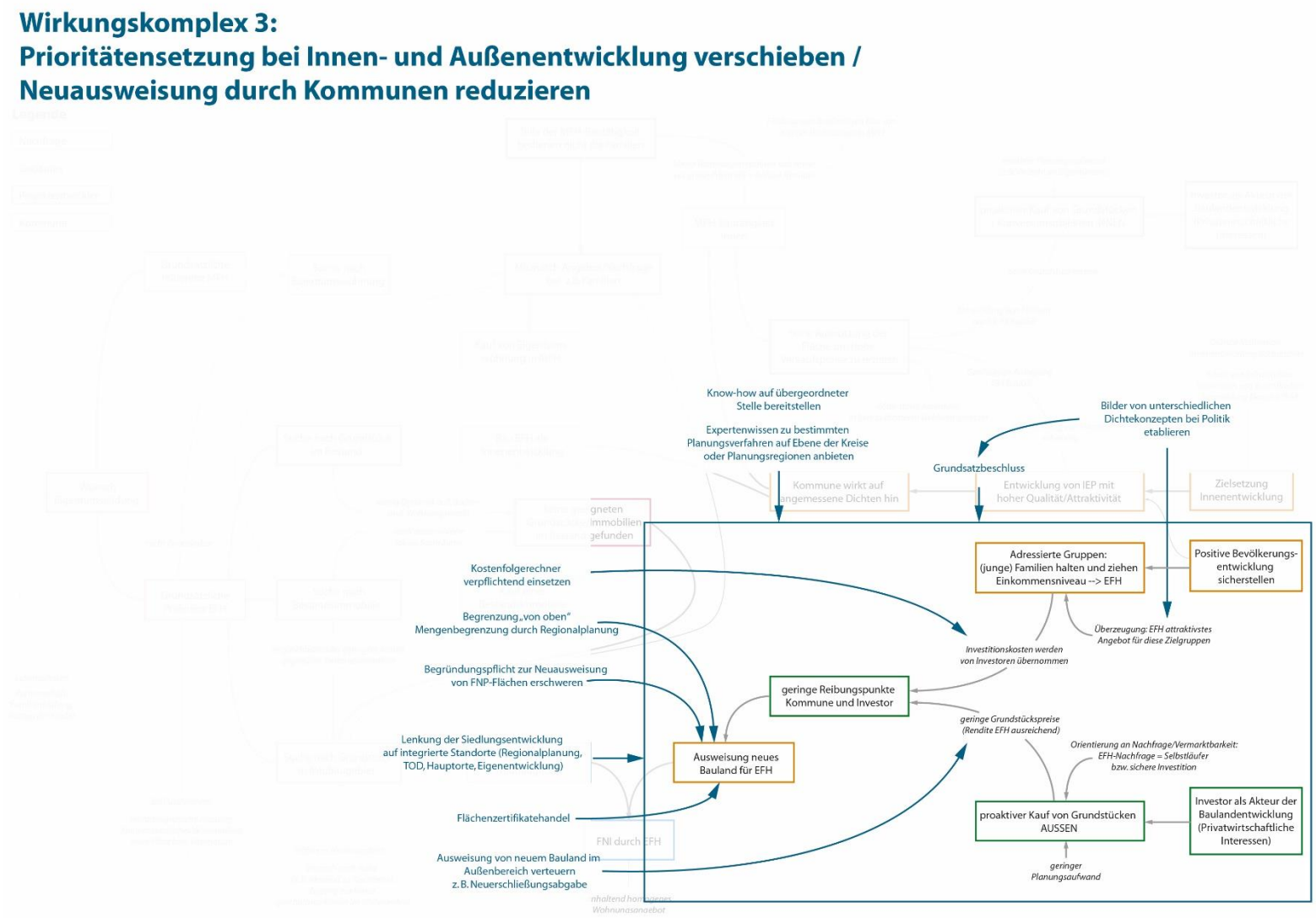
© IÖR/ILS.

Abbildung 58: Wirkungskomplex 2



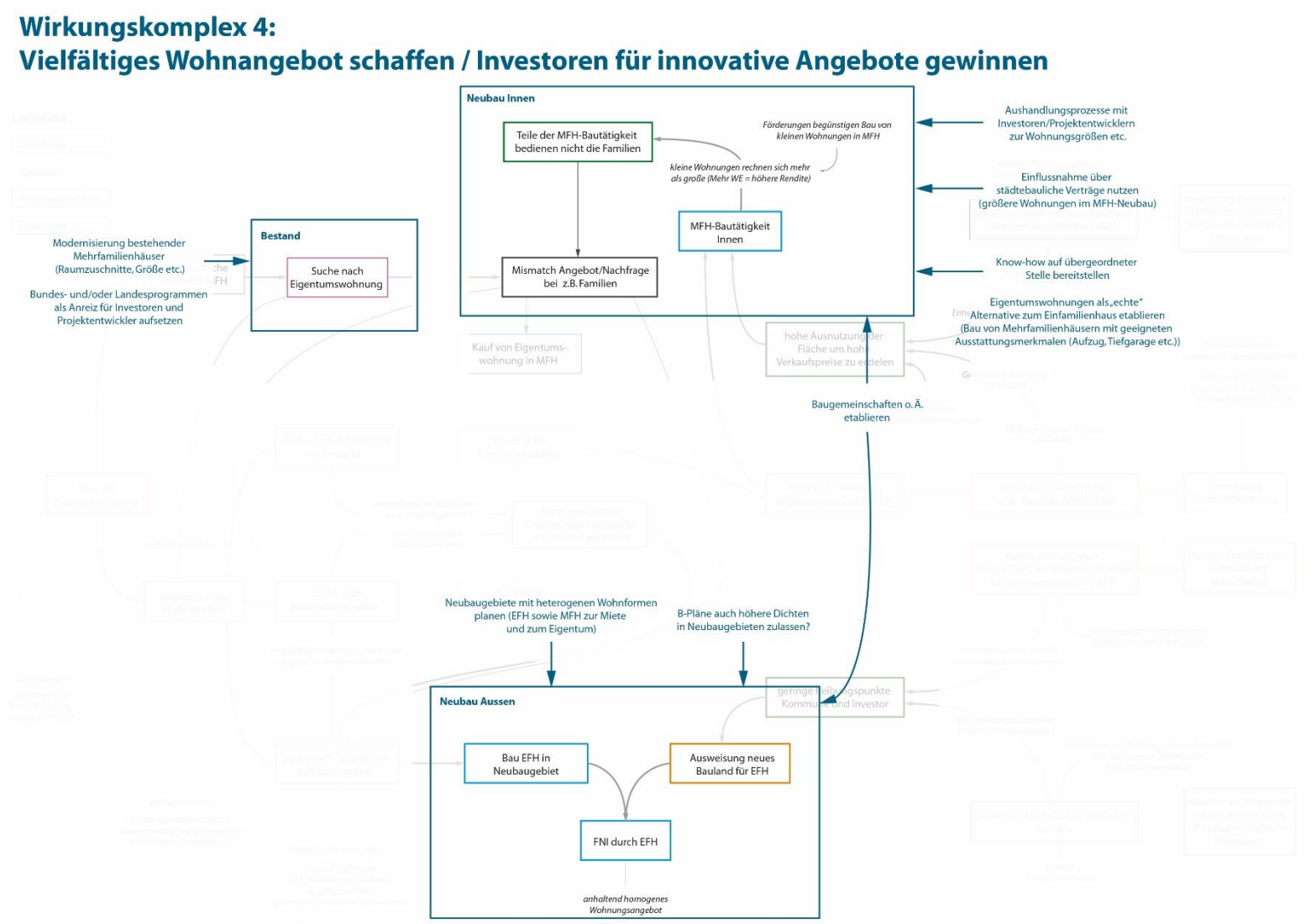
© IÖR/ILS.

Abbildung 59: Wirkungskomplex 3



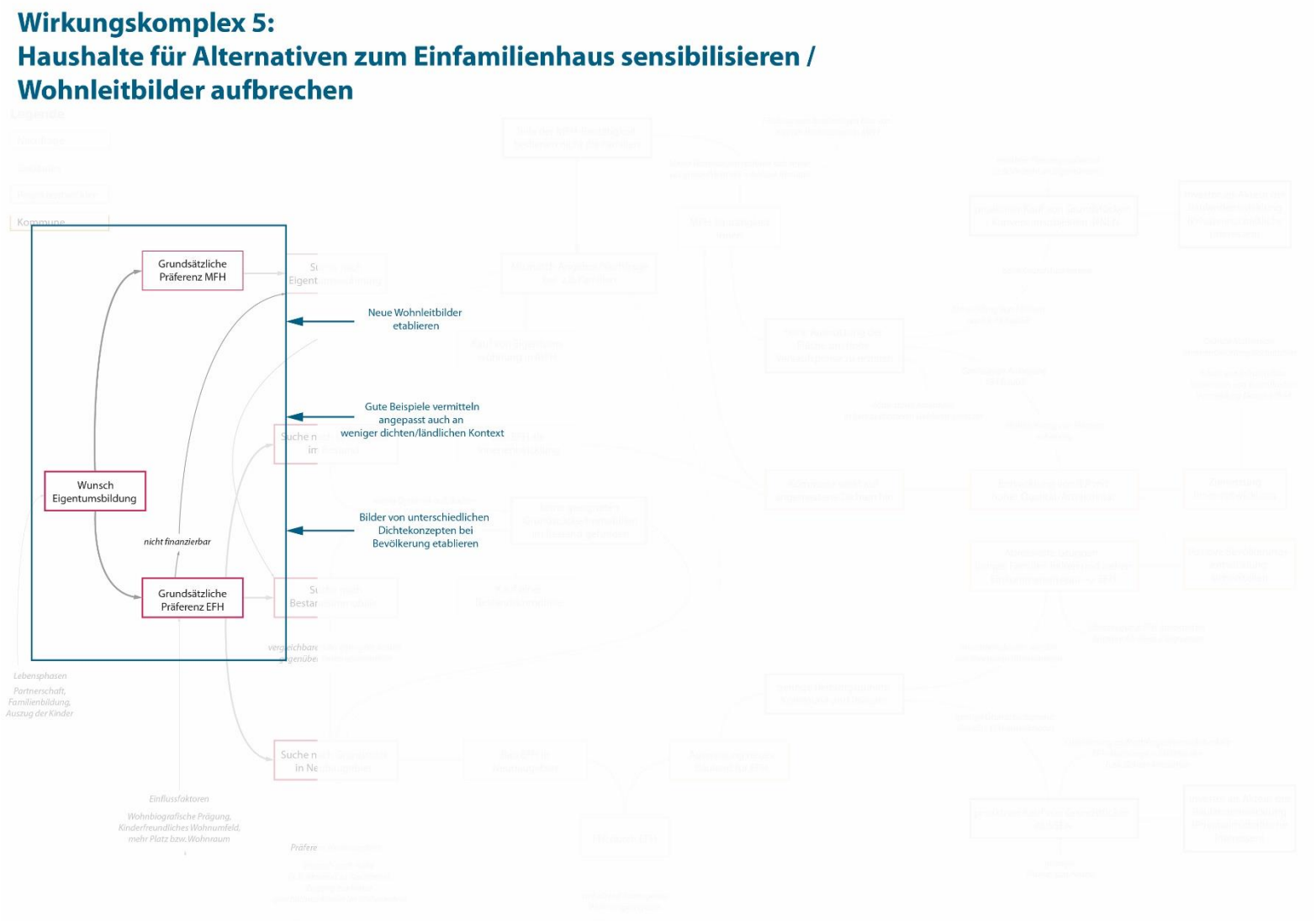
© IÖR/ILS.

Abbildung 60: Wirkungskomplex 4



© IÖR/ILS.

Abbildung 61: Wirkungskomplex 5



© IÖR/ILS.

D Bestandsaufnahme Interkommunale Kooperationen

D.1 Fragenkatalog der Online-Befragung

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

ILS Research

Liebe Teilnehmerin, lieber Teilnehmer,

vielen Dank für Ihre Bereitschaft, an der Erhebung zu interkommunalen Kooperationen im Flächenmanagement teilzunehmen.

Ziel der Befragung ist es, diese Kooperationen deutschlandweit repräsentativ zu erfassen.
Wir addressieren Sie als Regionalplanerin bzw. Regionalplaner, da wir auf Ebene der Planungsregionen ein breites Überblickswissen zur Vielfalt interkommunaler Kooperationsformen erwarten.

Die Befragung dauert ca. 25 Minuten. Bitte beantworten Sie möglichst alle Fragen. Wenn Ihnen dies nicht möglich ist, helfen Sie uns aber auch mit einem teilweise ausgefüllten Fragebogen weiter.

Als Dankeschön für Ihr Mitwirken möchten wir Sie herzlich zu einer kostenfreien Online-Teilnahme an unserem Ergebnisworkshop im Rahmen des Dresdner Flächennutzungssymposium 2023 (13. und 14.07.2023) einladen. Bei Interesse nehmen wir am Ende des Fragebogens Ihre Kontaktdaten auf.

Mit freundlichen Grüßen

Mathias Jehling

Dr.-Ing. Mathias Jehling
(Projektleiter IÖR)

Befragung starten

Weitere Informationen zur Umfrage

Projektrahmen: Die Umfrage wird im Rahmen des Projekts *Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung und deren Auswirkungen auf das Erreichen der flächenpolitischen Ziele des Bundes* durch das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Kooperation mit dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) durchgeführt. Auftraggeber ist das Umweltbundesamt.

Vollerhebung: Ziel der Befragung ist eine Vollerhebung in allen Planungsregionen, um einen flächendeckenden Überblick über Deutschland zu gewährleisten. Wir bitten Sie herzlich, uns durch Ihre Mitarbeit zu unterstützen.

Ergebnisse: Die Ergebnisse der Befragung werden summarisch für Deutschland ausgewertet. Erfolgsfaktoren und Hemmnissen interkommunaler Kooperation stehen dabei im Mittelpunkt. Ein Rückschluss auf einzelne Planungsregionen oder Fallbeispiele wird nicht möglich sein. Die Darstellung von Fällen erfolgt entweder anonymisiert oder nur nach Freigabe durch die Ansprechpartner vor Ort. Die Daten werden ausschließlich zu wissenschaftlichen Zwecken genutzt.

Bedienung: Um Ihnen die Bearbeitung zu erleichtern, kann die Bearbeitung des Fragebogens unterbrochen und zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen werden. Wenn Sie eine Seite zurückblättern möchten, nutzen Sie

bitte die Schaltfläche [Zurück] unten links auf jeder Seite und nicht den Zurück-Button des Browsers. Wenn Ihnen die Schrift zu klein oder zu groß erscheint (Lesbarkeit), können Sie dies mit [Strg]+ (größer) oder [Strg]- (kleiner) anpassen.

Datenschutz: Ihre Angaben unterliegen dem Datenschutz und werden ausschließlich zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet. Insbesondere werden sie nicht an Dritte weitergegeben. Es finden keine gemeinde- oder personenbezogenen Auswertungen oder Veröffentlichungen statt. Am Ende der Umfrage wird eine freiwillige Angabe personenbezogener Kontaktdaten der Bearbeiterin/des Bearbeiters erbeten auf Grundlage einer Einwilligung gem. Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit a DS-GVO. Die Kontaktdaten dienen dem Zweck möglicher Rückfragen im Einzelfall sowie der Rücklaufkontrolle. Empfänger dieser Daten sind ausschließlich die zuständigen Mitarbeiter des IÖR und des ILS im Rahmen des Projektes Trends und Tendenzen der Siedlungsentwicklung in gemeinsamer Verantwortlichkeit*. Eine Datenübermittlung an Dritte erfolgt nicht. Die personenbezogenen Daten werden mit Abschluss der Auswertung, spätestens am Projektende (Nov. 2023) gelöscht.

* Verantwortliche Stelle ist das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Weberplatz 1, 01217 Dresden, Tel. 0351/4679-0, E-Mail: info@ioer.de, www.ioer.de

Mit Fragen zum Datenschutz wenden Sie sich bitte an die Datenschutzbeauftragten des IÖR: Dresdner Institut für Datenschutz, Prof. Dr. Ralph Wagner, Hospitalstr. 4, 01097 Dresden, 0351/6557720, oder per Mail an datenschutz@ioer.de

Fragen: Mit Fragen und Anregungen zur Umfrage selbst (Inhalte und technische Umsetzung) wenden Sie sich bitte an
Mathias Jehling (IÖR), Mail: m.jehling@ioer.de, Tel.: 0351 4679 258

Dr.-Ing. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung – 2022

0% ausgefüllt

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

ILS Research

Was verstehen wir unter interkommunalen Kooperationen?

Interkommunale Kooperationen im Flächenmanagement sind Formen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit mit einem unterschiedlichen Grad der Formalisierung. Sie reichen von gemeinsamen Absichtserklärungen zu räumlichen Zielen, regelmäßigen Treffen von VertreterInnen zu Herausforderungen, der Selbstbindung an ein Leitbild der Siedlungsentwicklung bis hin zu formalisierten Formen der Zusammenarbeit in Zweckverbänden zur Flächennutzungsplanung oder Flächenentwicklung.

Zur Erreichung eines nachhaltigen Flächenmanagements wird der interkommunalen Zusammenarbeit eine hohe Bedeutung beigemessen.

Beispiele für interkommunale Kooperation im Flächenmanagement:

- Regionaler Arbeitskreis Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (freiwillige Zusammenarbeit bei räumlicher und strategischer Planung)
- Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg e.V. (informeller Zusammenschluss für den Dialog)
- Zweckverband Entwicklungsgemeinschaft Altenholz-Dänischenhagen-Kiel (gemeinsame Flächenentwicklung Gewerbe)

Zurück | Weiter

Befragung unterbrechen | 4% ausgefüllt

Dr.-Ing. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung – 2022

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

ILS Research

Regionaler Überblick

Im Folgenden interessiert uns ein regionaler Überblick, um die Struktur und Bedeutung interkommunaler Kooperationen in Ihrer Planungsregion zu erfassen.

1. Welche Planungsregion beschreiben Sie?

2. Gibt es seitens der Regionalplanung Vorgaben oder Angebote zur Unterstützung interkommunaler Kooperationen im Flächenmanagement?

Bitte nenne Sie die regionalplanerischen Vorgaben und informellen Angebote und geben Sie knapp deren Inhalte an.

Zurück | Weiter

Befragung unterbrechen | 9% ausgefüllt

Dr.-Ing. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung – 2022

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

ILS Research

Gewerbeflächenentwicklung

3. Welche interkommunalen Kooperationen zum Management von Gewerbeflächen gab und gibt es in ihrer Planungsregion seit 2012?

Bitte nennen Sie alle Ihnen bekannten andauernden oder abgeschlossen Kooperationen. Nennen Sie auch solche, die in Vorbereitung sind oder ihre Ziele nicht erreicht haben und abgebrochen wurden. Geben Sie die Zielsetzung an.

Bezeichnung der Kooperation	Zielsetzung	in Vorbereitung	andauernd	abgeschlossen	abgebrochen
		○	○	○	○
		○	○	○	○
		○	○	○	○
		○	○	○	○
		○	○	○	○

☐ Es gibt keine interkommunale Kooperationen zum Management von Gewerbeflächen in der Planungsregion.

Anmerkungen

Zurück Weiter

Befragung unterbrechen 13% ausgefüllt

Dr.-Ing. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung – 2022

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

ILS Research

Wohnflächenentwicklung

4. Welche interkommunalen Kooperationen zum Management von Wohnflächen gab und gibt es in ihrer Planungsregion seit 2012?

Bitte nennen Sie alle Ihnen bekannten andauernden oder abgeschlossen Kooperationen. Nennen Sie auch solche, die in Vorbereitung sind oder ihre Ziele nicht erreicht haben und abgebrochen wurden. Geben Sie die Zielsetzung an.

Bezeichnung der Kooperation	Zielsetzung	in Vorbereitung	andauernd	abgeschlossen	abgebrochen
		○	○	○	○
		○	○	○	○
		○	○	○	○
		○	○	○	○
		○	○	○	○

☐ Es gibt keine interkommunale Kooperationen zum Management von Wohnflächen in der Planungsregion.

Anmerkungen

Zurück Weiter

Befragung unterbrechen 17% ausgefüllt

Dr.-Ing. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung – 2022

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

ILS Research

Fallbeispiele interkommunale Kooperationen Wohnflächenentwicklung

Wir interessieren uns für erfolgreiche und gescheiterte interkommunale Kooperationen im Management von Wohnflächen. Bitte beschreiben Sie zwei der von Ihnen genannten Kooperationen, die für die Herausforderungen in Ihrer Planungsregion exemplarisch sind, näher.

Bitte nennen Sie möglichst eine Kooperation, deren Ziele erreicht wurden (erfolgreich) und eine deren Ziele nicht erreicht wurden (gescheitert). Wir interessieren uns hier für Ihre Einschätzung.

1. Welches der von Ihnen genannten Fallbeispiele wollen Sie näher beschreiben?

Wenn Sie hier keine Auswahlmöglichkeit sehen, gehen Sie bitte über den Zurück-Button eine Seite zurück und tragen dort Fallbeispiele ein. Anschließend erscheinen hier dieselben Beispiele als Auswahlmöglichkeiten.

- ○ Kooperation Wohnen 1
- ○ Kooperation Wohnen 2

2. Wie bewerten Sie das ausgewählte Beispiel hinsichtlich Zielerreichung?

- ○ Gesetzte Ziele wurden erreicht
- ○ Gesetzte Ziele wurden nicht erreicht
- ○ Zielerreichung kann noch nicht bewertet werden
- ○ Andere

Zurück Weiter

3. Beschreiben Sie bitte, warum Sie das Fallbeispiel als erfolgreich/gescheitert ansehen und welche Faktoren förderlich/hinderlich waren.

Förderliche Faktoren

- ☐ Geteilter Problemdruck (z.B. hoher Nachfragedruck nach Wohnraum)
- ☐ Förderprogramme
- ☐ Beratung und Unterstützung durch Landesregierung (inkl. Gesetze)
- ☐ Vertrauen und gute Erfahrung aus vorherigen Kooperationen
- ☐ Andere

Hinderliche Faktoren

- ☐ Machtverlust der Kommunen (z.B. Politiker und Verwaltungsspitze)
- ☐ Transaktionskosten (z.B. Anbahnung, Überwachung der interkommunalen Zusammenarbeit)
- ☐ Ungleiche PartnerInnen (z.B. Größe, Wirtschafts- und Finanzkraft der beteiligten Kommunen)
- ☐ Andere

Zurück Weiter

4. Welcher Handlungsbedarf hat inhaltlich zu dieser Kooperation geführt?

5. Wie wurde die Kooperation angestoßen?

- ☐ Gemeinschaftlich durch die Akteure der Kooperation
- ☐ Modellvorhaben (z.B. durch Bund oder Land gefördert)
- ☐ Vorgabe aus Mittelzuweisung
- ☐ Per Verordnung oder per Gesetz
- ☐ Großes Infrastrukturprojekt (z.B. Flughafen)
- ☐ Forschungsprojekt
- ☐ Andere

Zurück Weiter

6. Seit wann besteht oder wie lange bestand die Kooperation ca.?

Beginn: [Bitte auswählen] Ende: [Bitte auswählen]

7. Welche sind die wichtigsten Akteure der Kooperation?

Zurück Weiter

8. In welcher Rechtsform ist die Kooperation organisiert?

Öffentlich-rechtliche Form

- ☐ Kommunale Arbeitsgemeinschaft
- ☐ Zweckverband
- ☐ Öffentlich-rechtliche Vereinbarung
- ☐ Planungsverband
- ☐ Planungsgemeinschaft
- ☐ Landesplanerischer Vertrag
- ☐ Anstalt des öffentlichen Rechts
- ☐ Regionalverband
- ☐ Andere

Privatrechtliche Form

- ☐ Gesellschaft mit beschränkter Haftung GmbHG
- ☐ Eingetragener Verein (e.V.)
- ☐ Andere

Informelle Gremien

- ☐ Kommunalpolitische Gremien
- ☐ Verwaltungsinterne Gremien
- ☐ Projektbeiräte
- ☐ Koordinierungsbüros
- ☐ Andere

Zurück Weiter

9. Welches wichtige Dokument ist die Basis für die interkommunale Kooperation?

- ☐ Interkommunaler Flächennutzungsplan
- ☐ Gemeinsames Entwicklungskonzept/Handlungskonzept
- ☐ Leitbild
- ☐ Strukturkonzept
- ☐ Andere

10. Erfolgte im Rahmen der interkommunalen Kooperation bereits eine gemeinsame Wohnflächenentwicklung oder ist dies geplant?

- ○ Ja, bereits umgesetzt
- ○ Ja, in Planung
- ○ Nein

Zurück Weiter

11. Wie schätzen Sie die Wirkung der Kooperation auf den Flächenverbrauch ein?

- ○ Geringere Flächenneuinanspruchnahme
- ○ Ähnlich hohe Flächenneuinanspruchnahme
- ○ Höhere Flächenneuinanspruchnahme

Erläutern Sie bitte, wie Sie zu dieser Einschätzung kommen.

Zurück Weiter

12. Gibt es öffentlich zugängliche Informationen zum Fallbeispiel?

Bitte geben Sie eine Quelle an (z.B. Link zur Website).

Zurück Weiter

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

ILS Research

Fallbeispiel 2

Bitte beschreiben Sie nun eine zweite Kooperation näher.

Wenn Sie in Fallbeispiel 1 bereits eine erfolgreiche Kooperation vorgestellt haben, wählen Sie nun bitte möglichst eine Kooperation die Ihrer Einschätzung nach gescheitert ist. Sollte es keine gescheiterte Kooperation geben, stellen Sie gerne ein weiteres erfolgreiches Fallbeispiel vor.

1. Welches der von Ihnen genannten Fallbeispiele wollen Sie näher beschreiben?

- ○ Kooperation Wohnen 1
- ○ Kooperation Wohnen 2

- ☐ Es gibt kein weiteres Fallbeispiel, das ich beschreiben kann.
  Mit dem Klick auf Weiter gelangen Sie an das Ende des Fragebogens.

2. Wie bewerten Sie das ausgewählte Beispiel hinsichtlich Zielerreichung?

- ○ Gesetzte Ziele wurden erreicht
- ○ Gesetzte Ziele wurden nicht erreicht
- ○ Zielerreichung kann noch nicht bewertet werden
- ○ Andere

Zurück Weiter

++

Es folgen dieselben Fragen wie in Fallbeispiel 1.
In dieser Vorschau stellen wir die Fragen zur besseren Übersich tnicht noch einmnal dar.

++

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

ILS Research

Keine Fallbeispiele?

Sie haben angegeben, dass es in Ihrer Planungsregion keine interkommunalen Kooperationen zum Management von Wohnflächen gibt. Damit entfallen für Sie die Detailfragen zu den Beispielen.

Wenn Sie doch noch Fälle für interkommunale Wohnflächenentwicklung nennen wollen, wählen Sie bitte unten "Fallbeispiele ergänzen" und deaktivieren auf der folgenden Seite die Option "Es gibt keine interkommunale Kooperationen zum Management von Wohnflächen in der Planungsregion". Anschließend können Sie Fallbeispiele eintragen und über *Weiter* die Detailfragen beantworten.

Fallbeispiele ergänzen

Sollten Sie keine Angaben ergänzen wollen, beantworten Sie bitte die nachfolgende Frage und klicken anschließend auf ***Weiter***, um die Befragung abzuschließen.

5. Können Sie eine Einschätzung geben, warum keine interkommunalen Kooperationen zum Management von Wohnflächen in Ihrer Planungsregion existieren?

Zurück

Weiter

Befragung unterbrechen

45% ausgefüllt

Dr.-Ing. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung – 2022

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung

ILS Research

Abschließen des Fragebogens

Sie sind am Ende des Fragebogens angelangt. Vielen Dank für Ihre Antworten!

Als Dankeschön für Ihr Mitwirken möchten wir Sie ganz herzlich zu einer kostenfreien Online-Teilnahme an unserem **Ergebnisworkshop im Rahmen des Dresdner Flächennutzungssymposium 2023** (13. und 14.07.2023) einladen. Wenn Sie Interesse an einer Teilnahme haben, tragen Sie bitte unten Ihre Kontaktdaten ein. Wir kontaktieren Sie, sobald nähere Informationen vorliegen.

Teilnahme am Ergebnisworkshop

☑ Bitte kontaktieren Sie mich bezüglich des Ergebnisworkshops am DFNS 2023.

Vor- und Nachname:
Institution:
E-Mail:

Wollen Sie uns sonst noch etwas mitteilen?

Wenn Sie auf *Umfrage speichern und beenden* klicken, werden Ihre Angaben abgesendet und gespeichert.
Danach sind keine Änderungen mehr möglich.

Umfrage speichern und beenden

Zurück

Weiter

Befragung unterbrechen

93% ausgefüllt

Dr.-Ing. Mathias Jehling
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung – 2022

D.2 Interkommunale Kooperationen Gewerbeflächen (Online-Befragung)

Tabelle 20: Interkommunale Kooperationen Gewerbeflächen nach Planungsregion

Planungsregion	Bezeichnung der Kooperation	Zielsetzung	Status
RPV Augsburg	Gemeinsame Ausweisung von Gewerbegebieten	Synergieeffekte	abgeschlossen
Region Trier	Diverse überörtlich und regional bedeutsame Standorte gem. regionalem Raumordnungsplan	interkommunale Entwicklung	abgeschlossen
Ostwestfalen-Lippe	Interkomm Bielefeld-Herford-Bad Salzuflen	interkommunales Gewerbegebiet	abgeschlossen
Region Hannover	Logistikschwerpunkt West - Wunstorf-Barsinghausen	Abgestimmte Entwicklung von Logistik- und Industrieflächen	abgeschlossen
Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe	Planungsverband zwischen der Stadt Bingen am Rhein und der VG Sprendlingen-Gensingen	Landesweitbedeutsame Fläche für Gewerbe und Industrie - Steuerung der Gewerbefl. Entwickl.	andauernd
Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe	Econ Park im Kreis Birkenfeld - VG Baumholder und VG Birkenfeld	Landesweiter Standort für Gewerbe und Industrie	andauernd
Arnsberg	Industrie- und Gewerbepark Wittgenstein	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Arnsberg	Lüdenscheidt, Werdohl Altena für Rosmart	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Halle	Projektgruppe Industrie- und Gewerbeflächen der EMMD	Abstimmung Gewerbeflächen-entwicklung	andauernd
Region Südlicher Oberrhein	Gewerbepark Breisgau	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Südlicher Oberrhein	Industrie- und Gewerbepark Raum Lahr	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Südlicher Oberrhein	hoch3 Gewerbepark Raum Offenburg	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Südlicher Oberrhein	basic Gewerbepark Kehl/Neuried	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Südlicher Oberrhein	Interkom Steinach / Raumschaft Haslach	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Trier	diverse überörtlich und regional bedeutsame Standorte gem. regionalem Raumordnungsplan	interkommunale Entwicklung	andauernd
Region Nordschwarzwald	Ensingen Süd	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Nordschwarzwald	IKG Dammfeld	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Nordschwarzwald	IKG Gewerbepark Heckengäu	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Nordschwarzwald	IKG Frauenwäldle	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd

Planungsregion	Bezeichnung der Kooperation	Zielsetzung	Status
Region Nordschwarzwald	Interkom Nordschwarzwald	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Metropolregion Rhein-Neckar	Heddesheim, Hirschberg a.d. Bergstraße	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Metropolregion Rhein-Neckar	IGO – gem. Industriepark der Kommunen Buchen, Limbach und Mudau in Buchen	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Metropolregion Rhein-Neckar	Technologiepark Neckar-Odenwald in Obrigheim	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Metropolregion Rhein-Neckar	RIO in Osterburken – Industriepark	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Metropolregion Rhein-Neckar	VIP Verbandsindustriepark	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
PV Region Chemnitz	Zweckverband Gewerbegebiet Hoffeld	gemeinsame Entwicklung Gewerbegebiet	andauernd
PV Region Chemnitz	Planungszweckverband Industrie- und Gewerbegebiet Autobahnanschlussstelle Reichenbach/Vogtl. (PIA)	gemeinsame Entwicklung Gewerbegebiet	andauernd
PV Region Chemnitz	IZ der Stadt Freiberg und der Gemeinde Bobritzsch-Hilbersdorf	gemeinsame Entwicklung Gewerbegebiet „GE Freiberg Ost an der B 173“	andauernd
Region Mittelhessen	InterKom GmbH Ebsdorfer Grund	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Mittelhessen	Zweckverband Interkommunaler Gewerbepark Salzbödetal	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Mittelhessen	Interkommunales Gewerbegebiet B 236 / 252	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Mittelhessen	Interkommunales Gewerbegebiet an der BAB 5, Grünberg	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Westmecklenburg	Wismar-Hornstorf	Entwicklung des interkommunalen GE/GI	andauernd
Westmecklenburg	Grevesmühlen-Upahl	Entwicklung des interkommunalen GE/G	andauernd
Münsterland	Interkommunales/interregionales Gewerbegebiet AUREA	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Münsterland	AirportPark FMO (Greven/Kr. Steinfurt/Münster)	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Münsterland	Interkommunales Gewerbegebiet Ahaus/Legden	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Bodensee-Oberschwaben	Interkommunaler Gewerbe- / Industriepark Oberschwaben	Interkommunales GE	andauernd
Heilbronn-Franken	Industriepark A81 (Tauberbischofsheim, etc.)	Zweckverband	andauernd
Heilbronn-Franken	Industriepark Ob der Tauber (Grünsfeld, etc.)	Zweckverband	andauernd

Planungsregion	Bezeichnung der Kooperation	Zielsetzung	Status
Heilbronn-Franken	GE Oberes Bühlertal (Obersontheim, etc.)	Zweckverband	andauernd
Westpfalz (Rheinland-Pfalz)	Städtebaulicher Kooperationsvertrag	Interkomm. GI-Gebiet	andauernd
Düsseldorf	Rheinisches Sixpack	regionale Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung	andauernd
Düsseldorf	Weeze-Goch; Elsbachtal (Grevenbroich, Jüchen, Mönchengladbach); Regiopark (Mönchengladbach, Jüchen)	gemeinsame Entwicklung von Gewerbegebieten	andauernd
Region Stuttgart	Zweckverband Industriegebiet Besigheim	Gewerbeentwicklung	andauernd
Ostwestfalen-Lippe	Aurea Marburg: Rheda-Wiedenbrück-Herzebrock-Clarholz-Oelde	interregionales Gewerbegebiet	andauernd
Ostwestfalen-Lippe	Oberbehme: Kirchlengern-Hiddenhausen	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Ostwestfalen-Lippe	Interkomm Borgholzhausen-Versmold	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Ostwestfalen-Lippe	Ravennapark Halle-Gütersloh-Werther	interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
RPV Ruhr	Verschiedene interkommunale Gewerbegebiete	Bündelung von Ressourcen	andauernd
Rostock	Gewerbestandort Bentwisch	gemeinsame Entwicklung	andauernd
Region Donau-Iller	Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm	Gewerbeansiedlung	andauernd
Region Donau-Iller	Zahlreiche Zweckverbände interkomm. GE	Gewerbeansiedlung	andauernd
Region Mittlerer Oberrhein	Zweckverband Gewerbepark mit Regionalflughafen Söllingen	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Region Mittlerer Oberrhein	Wirtschaftsförderung Industriegebiet Oberderdingen, Sulzfeld, Kürnbach und Zaisenhausen GmbH & Co. KG	Interkommunales Gewerbegebiet	andauernd
Heilbronn-Franken	Gewerbepark A6 (Kirchberg, etc.)	Zweckverband	andauernd
Arnsberg	Brilon und Olsberg	interkommunales Gewerbegebiet	abgebrochen
Saarland	Eurozone (international mit Frankreich)	Grenzüberschreitende Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbereiche	abgebrochen
Düsseldorf	Krefeld Meerbusch; Dormagen Neuss; Mackenstein (Mönchengladbach, Viersen)	gemeinsame Entwicklung von Gewerbegebieten	abgebrochen
Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe	Stadt Mainz und VG Nieder-Olm	Interkommunales Gewerbegebiet	in Vorbereitung
Region Bodensee-Oberschwaben	Zweckverband Interkommunaler Gewerbe- und Industriepark Graf-Stauffenberg	Interkommunales GE	in Vorbereitung

Planungsregion	Bezeichnung der Kooperation	Zielsetzung	Status
Region Bodensee-Oberschwaben	Interkommunaler Gewerbe- und Industriepark Donau-Oberschwaben	Interkommunales GE	in Vorbereitung
Region Bodensee-Oberschwaben	Interkommunales Gewerbegebiet Waltershofen	Interkommunales GE	in Vorbereitung
Heilbronn-Franken	IKG Bergbronn	Zweckverband	in Vorbereitung
Region Donau-Iller	Zweckverbände interkomm. GE	Gewerbeansiedlung	in Vorbereitung
Region Mittlerer Oberrhein	Interkommunales Gewerbegebiet Linkenheim-Hochstetten, Dettenheim und Graben-Neudorf	Interkommunales Gewerbegebiet	in Vorbereitung
GE-Flächenvorsorge / -konzept /-potenzial			
Oberes Elbtal/Osterzgebirge	Regionale Standorteinordnung im interkommunalen Aktionsraum Dohna - Heidenau - Pirna	Bewertung von Potenzialflächen	abgeschlossen
Region Havelland-Fläming	Strukturkonzept Flughafen BBI beim KNF	Erhebung von GE-Potenzialen	abgeschlossen
Vorpommern	Regionales Einzelhandelsentwicklungskonzept für den Stadt-Umland-Raum von Stralsund	Strategische Steuerung der Einzelhandels-entwicklung	abgeschlossen
Leipzig-Westsachsen	Fachkonzept Industrie- und Gewerbeflächenvorsorge	Flächenvorsorge Region	abgeschlossen
Landkreis Holzminden	Gewerbeflächenkonzept	Analyse und Empfehlungen	abgeschlossen
Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe	VG Monsheim - Gewerbeflächenkonzept mit kommunaler Kooperation	Konzentration der Gewerbeflächen in Zentralen Orten und Vermeidung von übermäßigen Ausweisungen in klein Gemeinden	andauernd
Oberes Elbtal/Osterzgebirge	Standortsondierung zur Gewerbeflächenentwicklung der interkommunalen Kooperation Altenberg/Glashütte	Bewertung von Potenzialflächen	andauernd
Leipzig-Westsachsen	Industrie- und Gewerbeflächenvorsorge Leipzig/Halle	Flächenvorsorge	andauernd
Planungsverband Region Chemnitz	Interkommunale Zusammenarbeit zw. Plauen und Oelsnitz/Vogtl.	gemeinsame Entwicklung von regionalen Versorgungsstandorten	andauernd
Düsseldorf	Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve	interkommunal abgestimmte Mengensteuerung	andauernd
Düsseldorf	Landfolge Garzweiler	Abstimmung gemeinsamer Planungen zur Gestaltung der Tagebaufolgelandschaft	andauernd
RPV Ruhr	24 Regionale Kooperationsstandorte	Schaffung eines Flächenangebotes für flächenintensive Betriebe	andauernd

Planungsregion	Bezeichnung der Kooperation	Zielsetzung	Status
RPV Ruhr	Gewerbliches Flächenmanagement	Abbau von Restriktionen, Strukturwandel	andauernd
RPV Ruhr	Sicherung landesbedeutsamer Gewerbeflächen		andauernd
Planungsraum III Land Schleswig-Holstein	SUK Elmshorn	Gewerbeflächenkonzept	andauernd
Planungsraum III Land Schleswig-Holstein	SUK Itzehoe	Gewerbeflächenkonzept	andauernd
Planungsraum III Land Schleswig-Holstein	SUK Heide	Gewerbeflächenkonzept	andauernd
Planungsraum III Land Schleswig-Holstein	SUK Geesthacht	Gewerbeflächenkonzept	andauernd
Landkreis Holzminden	Interkomm. Gewerbeflächenentwicklung	Flächen finden und Entwicklung anstoßen	in Vorbereitung
Saarland	Interkommunale Industrie- und Gewerbegebiete	Kooperation bei der Ausweisung und Erschließung	in Vorbereitung
Landkreis Northeim	Gemeinde- und landkreisübergreifende Flächenentwicklung	Bessere Vermarktung, optimiertes Flächenmanagement	in Vorbereitung
Informelle Zusammenarbeit			
Leipzig-Westsachsen	Beratung Kommunen und Investoren	frühzeitige Beteiligung/ Konfliktlösung	andauernd
Berlin und Berliner Umland (KNF e.V.)	KAG Dialogforum Berlin Brandenburg	Abstimmung zu GE-Flächenentwicklung,	andauernd
Berlin und Berliner Umland (KNF e.V.)	Komm. Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftsregion Osthavelland	Information über und Abstimmung zu GE-Flächenentwicklung	andauernd
Berlin und Berliner Umland (KNF e.V.)	Regionalmanagement Nordost	Flächenbilanz, Plattform, Informationsaustausch	andauernd
Oberfranken-West	Interkommunale Zusammenarbeit zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung in Bamberg, Bischberg, Hallstadt und Hirschaid	Abstimmung der Einzelhandelsentwicklung im Stadt-Umland-Bereich Bamberg	andauernd
PV Region Chemnitz	Interkommunale Zusammenarbeit im Strategieausschuss des Städteverbundes Göltzschtal (Auerbach, Falkenstein, Rodewisch und Ellefeld im Vogtlandkreis)	gemeinsame Entwicklung von Siedlungsflächen	andauernd
Interkommunale Flächenpools			
Region Mittlerer Oberrhein	Wirtschaftsförderung Bruchsal	Gemeinsame Flächenpools	andauernd
Oberfranken-Ost	Interkommunales Flächenmanagement Landkreis Wunsiedel i.Fichtelgebirge	interkommunaler Kompensationsflächen-pool und -management, Innenentwicklung und Brachflächenrevitalisierung, interkommunale	in Vorbereitung

Planungsregion	Bezeichnung der Kooperation	Zielsetzung	Status
		Gewerbeflächenentwicklung und -vermarktung	
Interkommunaler Flächennutzungsplan			
RPV Ruhr	Regionaler Flächennutzungsplan der Städte Essen, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum		andauernd
Oberlausitz-Niederschlesien	versch. gem. FNP von VG's bzw. VV's	vorbereitende BLP	nicht beantwortet
Gewerbeflächeninformationssystem			
Landkreis Harburg	Gewerbeflächeninformationssystem in der Metropolregion Hamburg (GEFIS)	Informationen über verfügbare Gewerbeflächen	andauernd

D.3 Interkommunale Kooperationen Wohnbauflächenentwicklung (Desktop-Recherche)

Tabelle 21: Interkommunale Kooperationen (Desktop-Recherche)

Nr.	Interkommunale Kooperation	Nr	Interkommunale Kooperation
1	FREIRAUM Ruppiner Land	24	Kooperationsmodell zur Siedlungsflächenentwicklung in der Region Freiburg
2	Stadt-Umland-Kooperation Rendsburg	25	Stadtregion Münster
3	Metropolregion Hamburg	26	Regionalverband Saarbrücken
4	Wirtschaftsband A9 Fränkisches Schweiz	27	Stadt-Umland-Kooperation Erlangen-Fürth
5	Region Heide	28	Stadt-Umland-Kooperation Lübeck
6	Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn/Pinneberg	29	DADINA - Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation
7	Zweckverband Pattonvile	30	Zweckverband Nürnberg Feucht Wendelstein
8	Region FrankfurtRheinMain	31	Regionalverband Großraum Braunschweig
9	Zweckverband Entwicklungsgemeinschaft Altenholz-Dänischenhagen-Kiel	32	Stadt-Umland-Bereich Rosenheim
10	Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve	33	Stadt-Umland-Kooperation Flensburg
11	StädteRegion Aachen	34	Kommunale Arbeitsgemeinschaft Region Erfurt-Weimar-Jena „Die Impulsregion e.V."
12	Region Halle/Leipzig	35	Kommunale Arbeitsgemeinschaft „Region Gera"
13	Zweckverband Raum Kassel	36	Stadt-Umland-Kooperation Mittelbereich Eberswalde
14	Stadtregion Hannover	37	Mittelbereich Werde (Havel) – Beelitz
15	Regiopolregion Paderborn e.V.	38	Städtenetz „Mitten am Rhein"

Nr.	Interkommunale Kooperation	Nr	Interkommunale Kooperation
16	Regiopolregion Rostock	39	Stadt-Umland-Kooperation Stadt Wörth und VG Kandel-Hagenbach
17	Planungsverband Region Rostock / Stadt-Umland-Raum Rostock	40	Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg (KNF)
18	Regiopolregion Bielefeld	41	Metropolregion Mitteldeutschland (EMMD) Projektgruppe „Industrie- und Gewerbeflächen“
19	Metropole Ruhr / Regionalverband Ruhr (RVR)	42	Regionales Bündnis für Wohnungsbau und Infrastruktur in der Region München
20	Kommunalverbund Niedersachen/Bremen e.V.	43	Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV)
21	Verband Region Stuttgart	44	Zwischen Rhein und Wupper: zusammen – wachsen
22	Verband Region Rhein-Neckar (VRRN)	45	Regionaler Arbeitskreis Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (:rak)
23	RegioNetzWerk	46	Initiative Rodachtal e. V.

E Synthese und Abschlussworkshop

E.1 Programm

Zwischen Flächensparen und Wohnungsfrage. Trends, Strategien und Lösungsansätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung **Datum:** Montag, den 23.10.2023 **Zeit:** 11-17 Uhr **Ort:** Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)	
11:00 Uhr	Begrüßung *Peter Fritsch, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)* *Martin Schmied, Umweltbundesamt (UBA)*
11:15 Uhr	Die Flächenwende: eine Bilanz des (Un-)Erreichten *Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop (TU Dortmund)*
12:00 Uhr	Wo und warum gelingt der Übergang zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung nicht? *Denise Ehrhardt, Rieke Borges (IÖR) und Sebastian Eichhorn (ILS)*
13.00 Uhr	Mittagspause
14.00 Uhr	Planerische und politische Handlungsempfehlungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung *Denise Ehrhardt (IÖR) und Sebastian Eichhorn (ILS)*
14.30 Uhr	Panel 1 Flächensparen in Zeiten von Wohnungsknappheit: Herausforderungen in angespannten Wohnungsmarktregionen Moderierte Paneldiskussion mit Statements aus der Praxis • *Heike Jaehrling (Landesplanung NRW)* • *Heiko Heinzel (Bad Nauheim)* • *Johannes Wilberz (Stadt Köln)* • *Moderation: Dr.-Ing. Mathias Jehling (IÖR)*
15.30 Uhr	Kaffeepause
15.45 Uhr	Panel 2 Flächensparen und ländliche Wohnträume: Herausforderungen in entspannten Wohnungsmarktregionen Moderierte Paneldiskussion mit Statements aus der Praxis • *Diana Pfeifer (Stadt Merseburg)* • *Niklas Scheder (Landes- und Regionalplanung in den Regionen Ingolstadt und München)* • *Andreas Waßmann (Gemeinde Hille)* • *Moderation: Dr.-Ing. Mathias Jehling (IÖR)*
16.45 Uhr	Ausblick: Zentrale Stellschrauben einer „Flächenwende“ *Dr. Angelika Münter (ILS) und Alice Schröder (UBA)*
Moderation: Dr. Angelika Münter, Institut für Landes- und Stadtentwciklungsforschung	

E.2 Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Person	Institution
Rieke Borges	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Anna Dunkl	Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL)
Denise Ehrhardt	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Sebastian Eichhorn	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)
Maximilian Ferchau	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Peter Fritsch	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV)
Oliver Gewand	GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
Detlef Grimski	Umweltbundesamt (UBA)
Jens-Martin Gutsche	Büro Gertz Gutsche Rümenapp (GGR)
Stephan Härtel	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Arthur Haus	Grüne Liga
Heiko Heinzel	Stadt Bad Nauheim
Johanna Herrmann	Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg (BTU Cottbus)
Sylvia Herrmann	Regionaler Planungsverband Leipzig-Westsachsen
Heike Jaehrling	Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWIKE NRW)
Mathias Jehling	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Markus Kather	Regionale Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim
Jochen Kramer	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Karin Krökel	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Abt. Raumordnung und Regionalplanung
Eva Maria Levold	Deutscher Städtetag (DST)
Aura Moldovan	Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen
Angelika Münter	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)
Ricarda Pätzold	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
David Pehlke	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Diana Pfeifer	Gemeinde Merseburg
Daniel Reißmann	Umweltbundesamt (UBA)
Niklas Scheder	Regierung von Oberbayern – Landes- und Regionalplanung
Martin Schmied	Umweltbundesamt (UBA)

Person	Institution
Alice Schröder	Umweltbundesamt (UBA)
Stefan Siedentop	TU Dortmund
Guido Spars	Bundesstiftung Bauakademie
Andreas Waßmann	Gemeinde Hille
Anne Weiß	Regierung von Unterfranken
Johannes Wilberz	Stadt Köln
Thomas Zimmermann	HafenCity Universität Hamburg

E.3 Protokoll

Begrüßung

- Grußwort durch Peter Fritsch (BMUV)
- Begrüßung aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer und inhaltliche Einführung in den Abschlussworkshop durch Martin Schmied (UBA)

Keynote

- Präsentation der Keynote „Die Flächenwende: eine Bilanz des (Un-)Erreichten“ durch Prof. Dr. Stefan Siedentop (TU Dortmund) (siehe Präsentation „TTS_Abschlussworkshop_Dokumentation_Vortrag_Siedentop“)
- Laut Herrn Siedentop gibt es systemische Ursachen, die dazu führen, dass die Reduzierung der Flächenneuninanspruchnahme nicht erfolgreich ist. Als zentral werden hierbei 1) institutionell-diskursive, 2) fiskalische, 3) rechtliche und 4) territoriale Gründe angeführt.
- Laut Herrn Siedentop scheitert eine flächensparende Siedlungsentwicklung nicht allein aufgrund eines Mangels an boden- und flächenpolitischen Instrumenten. Ein zentrales Hindernis für eine flächensparende Siedlungsentwicklung ist nach wie vor im fehlenden (politischen) Willen zu finden, die bestehenden Steuerungsansätze konsequent ein- und umzusetzen. Zugleich wird deutlich, dass gängige Narrative wie das „Umsetzungsdefizit der Planung" nur begrenzt als Erklärungsmodelle für die aktuellen Entwicklungsmuster der Siedlungs- und Flächenentwicklung greifen. Viele der identifizierten Treiber und Mechanismen, die zu einer Flächenneuinanspruchnahme im Bereich Wohnen führen, liegen außerhalb des Einflussbereichs der Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik.
- Um diesen Herausforderungen zu begegnen, müssen Lösungsansätze über das enge Planungsinstrumentarium hinausgehen und systemisch angelegt sein. Es bedarf gezielter Maßnahmen zur Identifikation und Beseitigung fiskalischer Fehlanreize im Steuersystem und staatlicher Subventionen sowie eines gesellschaftlichen und politischen Bewusstseinswandels hin zu einer bewussteren Nutzung von Wohnflächen. Dies erfordert eine umfassende „Flächenwende" als langfristigen Transformationsprozess hin zu einer nachhaltigen Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050.

Nachfragen und Diskussion:

- Exogene Faktoren wie die Niedrigzinsphase (bis 2022) oder Engpässe und Lieferprobleme im Bausektor (seit 2022) beeinflussen die Nachfrage, die Bautätigkeit und somit auch die Flächenneuinanspruchnahme ohne direkten planerischen Einfluss. Gleichwohl der Einbruch der Baufertigstellungen grundsätzlich zu einem geringeren Flächenverbrauch beiträgt, sollte die Siedlungsentwicklung planerisch gesteuert werden, da freie Marktkräfte nicht zwingend am Allgemeinwohl orientiert sind und unter hohen gesellschaftlichen Kosten zum Flächensparen und gezwungenermaßen zu Suffizienz – abnehmende Pro-Kopf-Wohnfläche in den Großstädten, insbesondere bei einkommensschwachen Haushalten – beitragen.
- Die Werbung der letzten Jahrzehnte hat dazu beigetragen, dass sich das Wohnleitbild des Einfamilienhauses in der Gesellschaft verfestigt hat. Gleichwohl sich die Nachfrage planerisch nur schwer beeinflussen lässt, liegt es dennoch in der Verantwortung der Kommunen auf eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung hinzuwirken.
- Um eine aktive Bodenpolitik zu betreiben, spielt unter anderem die fiskalische Stärke der Kommunen eine wichtige Rolle. Da viele Kommunen jedoch von finanziellen Engpässen betroffen sind, bietet der vergünstigte Verkauf von (nicht mehr benötigten) Bundesliegenschaften an Kommunen einen wichtigen Ansatzpunkt, um eine aktive Bodenpolitik auf lokaler Ebene zu unterstützen bzw. zu stärken.
- Das Klimaschutzgesetz schreibt vor, dass Landnutzungsänderungen zum Klimaschutz beitragen sollen. In der (Planungs-)Praxis werden flächenpolitische Entscheidungen jedoch noch immer zu wenig mit dem Klimaschutz und dem Ausstoß von CO2-Emmissionen verknüpft. Wie Klimaschutz auf kommunaler Ebene und in die Bauleitplanung integriert werden kann, wurde bereits in einem UBA-Projekt[3] untersucht.

Wo und warum gelingt der Übergang zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung nicht?

- Vorstellung der empirisch-analytischen Forschungsergebnisse durch Denise Ehrhardt, Rieke Borges (IÖR) und Sebastian Eichhorn (ILS) (siehe Präsentation „TTS_Abschlussworkshop_Dokumentation_Vortrag_ILS_IÖR“, Folien 1 bis 62).

Nachfragen und Diskussion:

- Bisherige Auswertungen beschränken sich auf den Anteil der Flächenneuinanspruchnahme, der durch das Wohnen entsteht. Um die Bedeutung der Wohnbauflächenentwicklung für die Flächenneuinanspruchnahme und den Beitrag des Wohnungssektors zur Erreichung des 30 ha-Ziels bewerten zu können, sollte die Flächenneuinanspruchnahme Wohnen der gesamten Flächenneuinanspruchnahme oder anderen Sektoren (z. B. Gewerbe) gegenübergestellt werden.
- Bisherige Ergebnisse zu Innenentwicklungsanteilen und -potenzialen sind entweder auf Fallstudien beschränkt oder nehmen keine räumliche Differenzierung unterhalb der Gemeinde vor. Für die Entwicklung von konkreten Handlungsempfehlungen (z. B. hinsichtlich Mobilisierbarkeit) muss die zeitnahe und fortlaufende Bereitstellung von

[3] https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/broschuere_klimaschutzmanagement_und_treibhausgasneutralitaet_in_kommunen_bf.pdf

validen Daten über (verfügbare) Innenentwicklungspotenziale mittel- bis langfristig weiter verbessert werden.

- Die aktuelle Baulandumfrage des BBSR[4] kommt zu dem Ergebnis, dass es noch immer umfangreiche Innenentwicklungspotenziale in Deutschland gibt. Die Mobilisierung von Baulücken und Brachflächen wird – trotz eigentümerbezogener und rechtlicher Aspekte und damit verbundener langwieriger Beteiligungs- und Planungsprozesse – von den Teilnehmenden als wichtig und sinnvoll angesehen, um auf eine flächeneffiziente und kompakte Siedlungsentwicklung hinzuwirken.
- Kommunen verfügen über unterschiedliche Instrumente, um Innenentwicklung zu betreiben. Nach Einschätzung der Teilnehmenden ist der personelle und zeitliche Aufwand dennoch hoch, sodass weiterhin auf eine Vereinfachung der Planungsprozesse und der Innenentwicklung hingewirkt werden sollte.
- Projektentwickler zielen in der Regel darauf ab, Grundstücke möglichst gewinnbringend zu veräußern. In Kernstädten und im Umland führt dies dazu, dass Projektentwickler höhere Bebauungsdichten realisieren möchten als von den Kommunen zum Teil gewünscht. Es stellt sich daher die Frage, ob Projektentwickler nicht auch Verbündete beim Flächensparen sein können.
- Privatwirtschaftliche Interessen und Anreize bestimmen die Immobilienentwicklung. Projektentwickler bauen mehr nach finanzieller Attraktivität (gerne auf grüner Wiese) und aufgrund langwieriger Planungsverfahren und geringerer Gewinnmargen weniger häufig im Innenbereich. Es wird angemerkt, dass sich Wohnungsmärkte und damit auch die Interessen der Projektentwickler verändern. Entwickler bauen weiterhin Einfamilienhäuser, gehen aber – ähnlich wie Makler – mittlerweile ebenfalls auf Ein- und Mehrfamilienhäuser im Bestand, unter anderem aufgrund von fehlenden Entwicklungsflächen für Einfamilienhäuser.
- Da Einfamilienhäuser häufig von Einzelpersonen bewohnt werden, wird angeregt ggf. einen anderen zutreffenderen Begriff zu nutzen.
- Haushalte, die neu bauen, folgen vielfach traditionellen Geschlechterrollen, bei denen die Frau in Teilzeit und der Mann in Vollzeit arbeitet. Entsprechende Modelle sind anscheinend in der Lage die finanzielle und zeitliche Belastung des Hausbaus besser zu kompensieren bzw. zu tragen. Geschlechtersoziologische Aspekte spielen demnach noch immer eine wichtige Rolle, um die Nachfrage nach Einfamilienhäusern zu verstehen.
- Eigentümer von Eigentumswohnungen sind in der Regel sehr zufrieden mit ihrer Wohnsituation. Die Eigentumswohnung wird jedoch vielfach lediglich als Übergangslösung angesehen. Der Wunsch nach einem eigenen Haus, das „noch mehr das Eigene“ ist, treibt die Wohnstandortentscheidung langfristig an.
- Die Empirie zeigt, dass junge Menschen – zumindest im Bereich Wohnen – nur ein geringes Interesse am Teilen haben. Der Erfolg von Wohnformen mit Gemeinschaftsräumen und ähnlichen Konzepten zur Reduzierung der Wohnfläche pro Kopf, insbesondere in ländlich geprägten Regionen, muss daher kritisch hinterfragt werden.

[4] https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Planerische und politische Handlungsempfehlungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung

- Vorstellung der aus dem Forschungsvorhaben entwickelten und aufbereiteten planerischen und politischen Handlungsempfehlungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung durch Denise Ehrhardt (IÖR) und Sebastian Eichhorn (ILS) (siehe Präsentation „TTS_Abschlussworkshop_Dokumentation_Vortrag_ILS_IÖR“, Folien 63 bis 74).

Nachfragen und Diskussion:

- Die Handlungsempfehlungen differenzieren derzeit ausschließlich zwischen Regionen mit angespannten und entspannten Wohnungsmärkten. Es wird darauf hingewiesen, dass sich die Problemlagen aber auch innerhalb dieser Raumtypen zwischen Kommunen unterscheiden können. Dies sollte am Anfang des Positionspapiers herausgestellt werden. Eine mögliche zusätzliche Abgrenzungssystematik könnte über Gemeindetypen (z. B. Großstädte und kleine Kommunen) erfolgen, um darüber die bestehenden Kapazitäten im Einsatz von unterschiedlichen (Planungs-)Instrumenten zu berücksichtigen (z. B. Aufbau von Monitoringsystemen).
- Eine Vielzahl der Handlungsempfehlungen ist – unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen – sowohl für Regionen mit angespannten als auch entspannten Wohnungsmärkten relevant. Dies sollte am Anfang des Positionspapiers betont werden.
- Die Handlungsempfehlungen sollten bezüglich ihrer potenziellen Wirksamkeit zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum priorisiert werden. Darüber hinaus wäre es ggf. sinnvoll, mögliche Synergien mit weiteren Zielen heraus- und Querbezüge zu anderen Initiativen wie dem Bund-/Länder-Dialog Flächensparen darzustellen.
- Um die Umsetzung in Politik und Planung zu fördern sollten neben der Priorisierung der Handlungsempfehlungen die jeweiligen Adressaten benannt werden.
- Gleichwohl das Positionspapier Einzelmaßnahmen aufführt, zielen die darin aufgeführten Handlungsempfehlungen und ihr Ineinandergreifen auf eine systemische sozio-ökologische Transformation („Flächenwende“).
- Es gilt zu prüfen, ob das Urbane Gebiet, die TA Lärm oder das Mobile Arbeiten als Themen oder Handlungsempfehlungen in das Papier (stärker) integriert werden müssen.
- Es wird begrüßt, dass die aktuellen Maßnahmen der Bundesregierung (z. B. AfA, Umwandlung von Gewerbeimmobilien, Bundesprogramm „Jung kauft Alt) in dem Positionspapier aufgegriffen und diskutiert werden. Fehlanreize in Bezug auf das Flächensparen und den bezahlbaren Wohnungsbau sollten hierbei jedoch noch klarer herausgestellt werden. Beispielsweise ist die neue AfA ausschließlich auf den Neubau beschränkt, weder standortgebunden noch an den sozialen Wohnungsbau geknüpft, was mitunter zu einer Stimulation der Flächenneuinanspruchnahme und von flächenextensiven Bauvorhaben im Außenbereich führen kann, die nur geringfügig zu einer Entlastung der angespannten Wohnungsmärkte beitragen.
- Das Dokument trägt in der aktuellen Fassung den Titel „Positionspapier“. Da vor allem Handlungsempfehlungen und in geringerem Umfang eine Position vermittelt wird, sollte der Titel ggf. in z. B. Empfehlungspapier geändert werden.

Panel 1 Flächensparen in Zeiten von Wohnungsknappheit: Herausforderungen in angespannten Wohnungsmarktregionen

- Bewertung von im Forschungsvorhaben entwickelten und aufbereiteten Handlungsempfehlungen für Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten in Form einer moderierten Paneldiskussion mit Statements aus der Praxis. Statementgeberin und -geber sind Heike Jaehrling (Landesplanung NRW), Heiko Heinzel (Bad Nauheim) und Johannes Wilberz (Stadt Köln); Moderation: Mathias Jehling (IÖR).

Nachfragen und Diskussion:

- Das Flächensparen unterliegt – teilweise kurzfristigen – wechselnden politischen Schwerpunktsetzungen. Der dämpfende Effekt von Zielsetzungen wie das 5 ha-Ziel in Nordrhein-Westfalen auf die Flächenneuinanspruchnahme wird – gleichwohl es symbolische Strahlkraft hat – als eher gering eingestuft.

- Die Aufnahme fiskalischer bzw. steuerrechtlicher Instrumente in das Positionspapier wird grundsätzlich begrüßt. Aus Perspektive des Flächensparziels ist der Flächenzertifikatehandel sehr gut geeignet, um treffsicher zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme beizutragen. Aus politischer Perspektive ist die Umsetzung einer Flächenkontingentierung jedoch in absehbarer Zukunft weiterhin nicht realistisch.

- Es wird darauf hingewiesen, dass der Einsatz fiskalischer Instrumente wie eine Neuerschließungsabgabe unterschiedliche Effekte auf das Verhalten von Kommunen, Projektentwicklern und Investoren nach sich ziehen und damit unterschiedliche Effekte auf die Flächenneuinanspruchnahme entfalten kann. Denkbare Szenarien wären eine Stärkung der Innenentwicklung, eine Erhöhung der Bebauungsdichten im Außenbereich, aber auch ein Rückgang des preisgünstigen Wohnungsbaus. Es steht die Frage im Raum, ob nicht zielgerichtete Förderungen politisch und gesellschaftlich akzeptierter sind als weitere Forderungen und steuerliche Belastungen. Im Zusammenhang mit steuerrechtlichen Instrumenten wird zudem auf den bürokratischen Aufwand hingewiesen (z. B. bei der Identifikation von potenziellen Grundstücken für die Grundsteuer C), der die Wirkung entsprechender Instrumente – sofern sie nicht verpflichtend einzusetzen sind – zusätzlich reduziert.

- Landes- bzw. regionalplanerische Dichtevorgaben werden als wichtiges Instrument bewertet, um eine effiziente Flächennutzung zu fördern. Die Einführung strikter landes- bzw. regionalplanerischer Dichtevorgaben für die kommunale Bauleitplanung wird aufgrund politischer, insbesondere kommunaler Widerstände jedoch in Frage gestellt (z. B. Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung).

- Auf kommunaler Ebene können insbesondere städtische Dichtekonzepte mögliche Entwicklungs- und Handlungsoptionen anhand von beispielhaften Quartierstypologien aufzeigen. Entsprechende Dichtekonzepte genießen gegenüber Top-Down-Ansätzen eine höhere Akzeptanz und sind dabei sowohl auf B-Plangebiete als auch den Bestand anwendbar und können einen qualitätsvollen und flächensparenden Städtebau fördern.

- Die Innenentwicklung wird als herausragender Ansatz zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme als auch zur Stärkung einer gemeinwohlorientierten Siedlungspolitik angesehen. Eine konsequente Innenentwicklung setzt jedoch eine systematische Erfassung von Potenzialen voraus, die nicht in vielen Kommunen umgesetzt wird.

- Für eine konsequente Innenentwicklung benötigt es eine einheitliche Sprache und einheitliche Definitionen. Erst ein gemeinsames Verständnis darüber, was Innenentwicklungspotenziale sind, ermöglicht die Entwicklung systematischer Mobilisierungsansätze und passgensauer Planungsinstrumente. Die Erarbeitung und Festlegung von einheitlichen Definitionen sollten unter Berücksichtigung der Anforderungen und Erfahrungen aus den Kommunen erfolgen.
- Eine erfolgreiche Innenentwicklung ist voraussetzungsvoll. In Abgrenzung zum B-Plan-Verfahren benötigt die Innenentwicklung andere Methoden, die weiter gestärkt werden müssen. Neben eigentümerbezogenen Widerständen stehen ebenfalls rechtliche Vorgaben wie die TA Lärm einer weiteren Innenentwicklung entgegen. Wo möglich und wo Lebensqualität in Städten nicht unverhältnismäßig geschmälert wird, sollte über weitere rechtliche Lockerungen (siehe Urbanes Gebiet) bzw. Flexibilisierungen nachgedacht werden.
- Gleichwohl immer leistungsfähigere (Geo-)Daten für die Stadtplanung erhoben und zugänglich gemacht werden, bestehen bei vielen Datensätzen noch immer inhaltliche und methodische Unschärfen. Prominentes Beispiel ist die amtliche Flächenstatistik, deren Aussagekraft in Bezug auf die Flächenneuinanspruchnahme aufgrund von Umklassifizierungen regelmäßig in Frage gestellt wird. Es gilt, diese Unschärfen in Zukunft zu minimieren, um Planung und Politik objektiv und noch verlässlicher unterstützen zu können.
- Der Weitergabe wichtiger (Geo-)Daten an relevante Akteure auf den Boden- und Wohnungsmärkten sind durch den Datenschutz rechtliche Grenzen gesetzt. Es sollte geprüft werden, wo und wie die Weitergabe von relevanten (Geo-)Daten (z. B. Sanierungszustand von Gebäuden) ermöglicht bzw. erleichtert werden kann, um das kooperative Handeln zwischen relevanten Akteuren zu fördern.
- Gewerbeleerstand soll zukünftig leichter in Wohnraum umgewandelt werden können. Aufgrund hoher Leerstandszahlen in einigen Räumen wird diese Maßnahme grundsätzlich begrüßt. Es wird jedoch angemerkt, dass die Umwandlung leerstehender Gewerbeimmobilien nicht dazu führen darf, dass neue Gewerbegebiete auf der Grünen Wiese entstehen. Eine sachgerechte Prüfung, welche Immobilien sich für eine Umwandlung tatsächlich eignen, sollte daher zwingend durchzuführen sein.
- (Folge-)Kosten für Bauvorhaben werden von Kommunen in der Regel nicht abgeschätzt bzw. prognostiziert. Politische Entscheidungen in Bezug auf Bauvorhaben werden daher ungeachtet von möglichen finanziellen Konsequenzen getroffen. Mit Hilfe von Folgekostenrechnern können die erwarteten kurz- bis mittelfristigen Einnahmen langfristigen potenziellen Ausgaben gegenübergestellt werden. Um politische Akteure bei ihren Entscheidungen zu unterstützen, sollten entsprechende Rechner daher weiter in die Anwendung gebracht werden.
- In den letzten Jahren gab es Gesetzesänderungen, die die Siedlungsentwicklung im Außenbereich erleichtert haben (z. B. § 13b BauGB). Es wird bestätigt, dass verschärfte Begründungspflichten gegenüber der Regionalplanung bei der Ausweisung von Bauland die Möglichkeit bieten, die kommunale Flächenausweisung auf ein bedarfsgerechtes Maß zu reduzieren. Hierfür ist ein strukturiertes und systematisches Vorgehen erforderlich, das die Bedarfe den verfügbaren Flächenreserven transparent gegenübergestellt. Vor dem Hintergrund personeller und finanzieller Engpässe in Kommunen und Regionalplanungsbehörden sollte jedoch geprüft werden, welche weiteren Begründungspflichten und Prüfschritte sinnvoll eingeführt und umgesetzt werden können,

um die Flächenneuinanspruchnahme zu reduzieren ohne Planungsverfahren unnötig zu verlangsamen und die kommunalen Verwaltungen zu überlasten.

- Die Regionalplanung ist in den Bundesländern unterschiedlich organisiert. Kommunal verfassten Regionalplanungen wird regelmäßig vorgeworfen, dass sie aufgrund ihrer Organisationsform – im Vergleich zu staatlich bzw. regional organisierten Regionalplanungen – weniger Einfluss auf die kommunale Flächenneuinanspruchnahme nehmen. Es wird diskutiert, ob nicht über eine Reformierung der Regionalplanung die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme positiv beeinflusst werden könnte. Es wird angemerkt, dass die Regionalplanung nicht nur auf die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme abzielt, sondern auch Themen der Regionalentwicklung nachgeht. Es ist somit nicht klar, welche Organisationsform – unter Berücksichtigung aller regionalplanerischen Aufgaben – die sinnvollste ist.
- Der Remanenzeffekt trägt zu einer steigenden Wohnfläche pro Kopf bei und treibt indirekt die Flächenneuinanspruchnahme an, weil der unterbelegte Wohnraum für andere Haushalte (wie Familien) nicht zugänglich ist und die Nachfrage letztlich im Neubau befriedigt wird. Insbesondere in ländlichen Räumen bietet der Freizug unterbelegter Einfamilienhäuser einen enormen Hebel, um das Flächensparen voranzutreiben. Neben den klassischen „Witwenstraßen“, die in aktuellen Debatten regelmäßig angeführt werden, sollten auch weitere Bevölkerungsgruppen, insbesondere Singlehaushalte jeglichen Alters, bei der Analyse des Remanenzeffekts einbezogen werden, um dessen Relevanz konkret bestimmen zu können.
- Gleichwohl davon ausgegangen wird, dass der Remanenzeffekt in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird, sind die damit verbundenen Auswirkungen weiterhin quantitativ sowie qualitativ wenig beforscht. Es wird empfohlen, dass im Rahmen von Forschungsvorhaben weitere Grundlagen zur Relevanz des Remanenzeffekts erarbeitet werden.
- Derzeit wird davon ausgegangen, dass eine Grundvoraussetzung, um dem Remanenzeffekt zielgerichtet entgegenzuwirken, die Bereitstellung eines differenzierten und attraktiven Wohnungsangebots ist. Darüber hinaus sollten Kommunen Haushalte nicht nur beim Neubau, sondern auch beim Umbau von Bestandsimmobilien unterstützen. Im Fall eines Wohnungstauschs sollte eine (gesetzliche) Garantie für die „Mitnahme“ der Miete der freigezogenen Wohnung in Betracht gezogen werden.
- Zum Umgang mit städtebaulichen Problemlagen bzw. Fragen der Stadtentwicklung existiert ein differenzierter (formeller) Instrumentenkasten. Die Stärkung einer suffizienten Wohnraumnutzung lässt sich jedoch kaum über formelle Planungsinstrumente adressieren und sollte daher stärker über neue (informelle) Methoden der Stadtplanung und insbesondere mehr Partizipation und Bewusstseinsbildung gefördert werden.
- Da die Entscheidung über die Neuausweisung von Bauland als Teil der kommunalen Planungshoheit letztendlich bei den ehrenamtlich arbeitenden kommunalen Räten liegt, bietet die Sensibilisierung der Kommunalpolitik einen wichtigen Ansatzpunkt, um stärker auf Innenentwicklung und verdichteten Neubau hinzuwirken.

Panel 2 Flächensparen und ländliche Wohnträume: Herausforderungen in entspannten Wohnungsmarktregionen

- Bewertung von im Forschungsvorhaben entwickelten und aufbereiteten Handlungsempfehlungen für Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten in Form einer moderierten Paneldiskussion mit Statements aus der Praxis. Statementgeberinnen und -geber sind Diana Pfeifer (Stadt Merseburg), Niklas Scheder (Landes- und Regionalplanung in den Regionen Ingolstadt und München) und Andreas Waßmann (Gemeinde Hille). Moderation: Mathias Jehling (IÖR).

Nachfragen und Diskussion:

- Das Flächensparen spielt in den entspannten und eher ländlich geprägten Regionen bislang eine untergeordnete Rolle. Zentral für politische Entscheidungen ist es noch immer, Menschen in der Region zuhalten sowie unnötige Pendlerströme zu vermeiden. Insgesamt kann beobachtet werden, dass das Flächensparthema an Bedeutung gewinnt (z. B. Volksbegehren und Flächensparoffensive in Bayern). Es zeigt sich jedoch, dass die Politik die Flächensparziele noch immer eher mit dem Einsatz von „weichen“ Instrumenten erreichen möchte.

- Der Einsatz von GIS-Analysen ist in kleineren Kommunen nicht die Regel. Bemühungen hinsichtlich des verstärkten Einsatzes von Geodaten (Stichwort Digitalisierung) nehmen aber vor dem Hintergrund eines fortlaufenden Generationswechsels in der Verwaltung zu. Ein steigender Anteil junger und technikaffiner Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter bietet daher die Gelegenheit, auch in kleineren Kommunen, Tools wie Monitoringsysteme unter fachlicher und finanzieller Unterstützung einzuführen.

- Der Remanenzeffekt wird für die ländlichen Regionen insgesamt als bedeutend eingeschätzt (z. B. aufgrund des demografischen Wandels). Grundsätzlich existiert das Wissen darüber, wo Quartiere überaltern bzw. wo es sehr hohe Wohnflächen pro Kopf gibt. Aufgrund fehlender personeller und finanzieller Kapazitäten beschränken sich kleinere Kommunen jedoch nur auf die punktuelle Beratung von Haushalten zu Bestandsimmobilien bzw. Bestandssanierungen. Eine systematische und kontinuierliche Ansprache von Eigentümern unterbelegter Einfamilienhäuser ist dahingegen nicht leistbar. Informationen zu zukünftig freiwerdendem Wohnraum liegen in der Regel nicht vor.

- Die Nachfrage nach Neubau wird unter anderem durch die Diskrepanz zwischen der Qualität des Wohnungsbestands (Sanierungszustand etc.) und der tatsächlichen Wohnungswünsche stimuliert. Informationen zur Qualität des Wohnungsbestands liegen Kommunen teilweise nicht vor oder können aus Datenschutzgründen von den Kommunen nicht genutzt werden. Um die Handlungsfähigkeit und Einflussnahme der Kommunen hinsichtlich des eigenen Wohnungsbestands (z. B. Sanierung des Wohnungsbestands) zu stärken, ist es notwendig, dass Kommunen den Zugriff auf Daten hinsichtlich der Qualität des Wohnungsbestands erhalten.

- Folgekostenrechner und Potenzialflächenerhebungen werden als wichtige Instrumente für eine flächeneffiziente Siedlungsentwicklung angesehen, da geeignete Flächen für die zukünftige Siedlungsentwicklung identifiziert und unterschiedliche Szenarien der Siedlungsentwicklung aus fiskalischer Perspektive gegenübergestellt werden können. Entsprechende Tools werden jedoch selten genutzt oder Kommunen kennen sie nicht. Während kleine Kommunen nicht über die technische Infrastruktur und die personellen Ressourcen verfügen, könnte eine Überführung entsprechender Systeme auf eine

übergeordnete Ebene – aufgrund der Bündelung –personelle Kapazitäten einsparen und gleichzeitig eine regional abgestimmte Siedlungsentwicklung unterstützen.

Ausblick: Zentrale Stellschrauben einer „Flächenwende“

- Zusammenfassung der Ergebnisse durch Frau Dr. Angelika Münter (ILS) und Blick in zukünftige Aktivitäten durch Frau Alice Schröder (UBA)
- Frau Münter fasst aufbauend auf dem diskutierten „Positionspapier“ die zentralen Ergebnisse des Workshops zusammen:
- Ausgangsbefund des Forschungsvorhabens und des Workshops was es, dass es eine Stagnation der Bemühungen um eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme gibt. Für diese sind zahlreiche alte und neue Flächenansprüche und Nutzungskonkurrenzen verantwortlich, die es regional differenziert zu betrachten gilt. In wachsenden Großstadtregionen mit einer sich immer weiter zuspitzenden Wohnungskrise stehen Flächensparziele in einem Zielkonflikt zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum. Für viele ländliche, vergleichsweise entspannte Wohnungsmärkte zeigt sich, dass die für sich genommen individuell rationalen Handlungsmuster zentraler Akteure am Wohnungsmarkt den flächenextensiven Neubau von Einfamilienhäusern begünstigen.
- Bis 2030 wird das „30-Hektar-Ziel" daher mit einem „business as usual“ nicht zu erreichen sein. Vielmehr bedarf es einer „Flächenwende“ als einen systemischen und mittel- bis langfristigen sozial-ökologischen Transformationsprozess hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050 (siehe Präsentation Siedentop).
- Zentrale und damit prioritär politisch anzugehende Stellschrauben hin zu einer „Flächenwende“ sind:
  - In Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten gilt es eine aktive, am Gemeinwohl orientierte Bodenpolitik zu forcieren, um mehr räumliche Gerechtigkeit in der Flächenentwicklung zu erreichen und die vielfach spekulative Preisspirale an den urbanen Boden- und Immobilienmärkten zu durchbrechen. Über das öffentliche Eigentum und daran geknüpfte Konzeptvergaben kommunaler Grundstücke kann baulich-räumlich im Sinne des Leitbildes der „Dreifachen Innenentwicklung“, welches die notwendige Dichte mit Qualitäten im Umfeld und der Nahmobilität verknüpft, agiert werden, sowie die Schaffung bezahlbaren Wohnraums forciert werden. In Kommunen, in denen eine konsequente aktive Liegenschaftspolitik finanziell und personell zu voraussetzungsvoll ist, sollten in einem ersten Schritt Baulandbeschlüsse mit Quoten für bezahlbaren Wohnraum gefasst und mittels Städtebaulicher Verträge umgesetzt werden.
  - In Regionen mit entspannten Wohnungsmärkten gilt es in erster Linie die Nachfrage nach Einfamilienhäusern in den Bestand zu lenken. Dies kann vor allem darüber gelingen, dass die Wohneigentumsförderung konsequent auf den Bestand konzentriert wird und Förderprogramme zur energetischen Sanierung von Bestandsimmobilien ausgebaut sowie mit Beratungsangeboten und Unterstützungsleistungen für Erwerber verknüpft werden, die Unsicherheiten bei der Bestandssanierung abbauen.
  - Zugleich gilt es in allen Wohnungsmarktregionen die Außenentwicklung wirksamer zu begrenzen. Dies kann einerseits über fiskalische Instrumente gelingen. So hat die Einführung einer Neuerschließungsabgabe das Potenzial, fiskalische Fehlanreize der Außenentwicklung und die Externalisierung der Folgekosten der Flächenneuinanspruchnahme abzumildern und somit individuelle und kollektive

Rationalitäten in der Flächenentwicklung einander anzunähern. Es würde finanziell unattraktiver „Außen“ zu bauen. Anderseits sollte das rechtliche Instrumentarium der Landes- und Regionalplanung nachjustiert werden, indem Begründungspflichten der Kommunen gegenüber der Regionalplanung, dass Innenentwicklungspotenziale erschöpft sind, verschärft werden sowie eine verschärfte Kontingentierung der Neuausweisung von Bauland im Außenbereich und differenziertere Dichtekonzepte in der Regionalplanung implementiert werden.

- Zudem werden Suffizienzstrategien für das Wohnen benötigt, die die Wohlstands- und Vermögensentwicklung von der Flächenentwicklung trennen und dem Remanenzeffekt im Wohnungsbestand entgegenwirken.

► In der Suffizienz im Bereich des Wohnens sehen die Auftragnehmenden die größten Forschungsbedarfe hin zu einer Flächenwende, da die bisher hierzu eingesetzten Instrumente (z. B. Wohnungstauschbörsen oder Beratungsangebote für ältere Haushalte eher einen Nischeneffekt haben), der Remanenzeffekt mit der zunehmenden Alterung der Gesellschaft in den nächsten Jahren aber zugleich verstärkt als Flächentreiber zum Tragen kommen wird.

F Wissenstransfer

F.1 Vorträge

Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurden Vorträge zu Projektergebnissen sowohl auf nationalen als auch internationalen Konferenzen vorgestellt. Insgesamt wurden vier Vorträge gehalten.

- Eichhorn, S.; Ehrhardt, D.; Münter, A.; Jehling, M.; Behnisch, M. (2023): Stadtregionen im Spannungsfeld zwischen Wohnungsfrage und Flächensparen - Trends, Strategien und Lösungsansätze in Kernstädten und ihrem Umland. Deutscher Kongress für Geographie 2023, 22.09.2023, Frankfurt am Main.
- Münter, A.; Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M. (2023): Warum wir immer noch neue Einfamilienhausgebiete bauen? - Handlungsmuster verstehen, Flächen sparen. Deutscher Kongress für Geographie 2023, 21.09.2023, Frankfurt am Main.
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S. (2023): Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhausgebiete – Empirische Ergebnisse in Regionen mit nicht angespannten Bodenmärkten. Dresdner Flächennutzungssymposium 2023 (DFNS), 14.06.2023, Dresden. https://doi.org/10.5281/zenodo.8086978.
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Schünemann, C. (2022): Land take-up in growing metropolitan areas in Germany - Conflicts and causal relationships between land and real estate markets and land saving urban development. International Association on Planning, Law, and Property Rights (PLPR). 16th Annual Conference 'With or Without Limits', 08.07.2022, Gent.

F.2 Workshops

Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurden insgesamt sieben Workshops durchgeführt. Je nach Projektphase hatten diese Workshops unterschiedliche thematische Foki.

- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Siedentop, S. (2021): Auftaktworkshop/Expertenworkshop. Bodenmärkte, 08.02.2021, Dresden.
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Siedentop, S. (2021): Auftaktworkshop/Expertenworkshop. Bauland für Einfamilienhäuser, 12.02.2021, Online.
- Ehrhardt, D.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Siedentop, S. (2021): Expertenworkshop AP3. Einfluss der Boden- und Immobilienpreise auf die Flächenneuinanspruchnahme, 05.11.2021, Dresden.
- Münter, A.; Behnisch, M.; Jehling, M. (2021): Überhitzte urbane Bodenmärkte und ihre Auswirkungen auf den Flächenverbrauch. Dresdner Flächennutzungssymposium 2021 (DFNS), 29.06.2021, Dresden.
- Eichhorn, S.; Behnisch, M. (2023): Flächenneuinanspruchnahme durch Einfamilienhausgebiete – Akteure und Handlungsmuster verstehen, Flächen sparen. Dresdner Flächennutzungssymposium 2023 (DFNS), 14.06.2023, Dresden.

- Münter, A.; Jehling, M. (2023): Interkommunale Kooperation zur Entwicklung von Wohn- und Gewerbeflächen. Chancen und Grenzen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Dresdner Flächennutzungssymposium 2023 (DFNS), 13.06.23, Dresden.
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Jehling, M.; Münter, A.; Siedentop, S. (2023): Zwischen Flächensparen und Wohnungsfrage. Trends, Strategien und Lösungsansätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, 23.10.2023, Berlin.

F.3 (Fach-)Publikationen

Projektergebnisse wurden sowohl in internationalen als auch in nationalen Fachzeitschriften platziert. Diese Plattformen dienen insbesondere dazu die Ergebnisse in den wissenschaftlichen Diskurs zu spielen. Darüber hinaus wurden Projektergebnisse ebenfalls für eher praxisnahe Zeitschriften und Sammelbände aufbereitet.

- Eichhorn, S.; Ehrhardt, D.; Münter, A.; Behnisch, M.; Jehling, M. (2024): Understanding land take by low-density residential areas - An institutionalist perspective on local planning authorities, developers and households. In: Land Use Policy, 143, 107198. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107198.
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A. (2023): Warum wir immer noch Einfamilienhausgebiete bauen - Handlungsmuster verstehen, Fläche sparen. In: PlanerIn (4/2023), 25–28. https://www.srl.de/publikationen/product/view/2/184.html.
- Eichhorn, S.; Ehrhardt, D.; Jehling, M.; Münter, A. (2023): Interkommunale Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung - Chancen und Grenzen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In: Meinel, G.; Voshage, R.; Behnisch, M.; Krüger, T. [Hrsg.]: Flächennutzungsmonitoring XV: Daten - Methoden - Analysen, IÖR-Schriften: 81/2023 (S. 83–95). Rhombos-Verlag, Berlin. https://doi.org/10.5281/zenodo.10725996.
- Ehrhardt, D.; Eichhorn, S.; Behnisch, M.; Jehling, M.; Münter, A.; Schünemann, C.; Siedentop, S. (2022): Stadtregionen im Spannungsfeld zwischen Wohnungsfrage und Flächensparen. Trends, Strategien und Lösungsansätze in Kernstädten und ihrem Umland. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, 80 (5), 522–541. https://doi.org/10.14512/rur.216.