



metropolregion hamburg

Ein Leitfaden für eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung in der Metropolregion Hamburg (Fokus: Wohnen)



EIN PROJEKT DER ZUKUNFTSAGENDA

Inhalt

Vorwort	4
1. Gründe für eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung	6
2. Zielvorstellungen	8
2.1 Ziel 1: Konzentriert auf den Innenbereich	9
2.2 Ziel 2: Funktional durchmischt und verflochten	13
2.3 Ziel 3: Nachhaltig und klimaneutral	16
3. Bausteine und Instrumente	18
3.1 Baustein 1: Bedarfsgerechte Wohnraumentwicklung	19
3.2 Baustein 2: Aktive Bodenpolitik	23
3.3 Baustein 3: Starke Innenstädte und strategische Standorte	25
3.4 Baustein 4: Hochwertige und kompakte neue Quartiere	29
3.5 Baustein 5: Tragbare Folgekosten	33
3.6 Exkurs: Städtebauliche Dichte – wie messen, berechnen, auswählen?	36
4. Unterstützung der Umsetzung durch die Metropolregion Hamburg	40
5. Allgemeine Empfehlungen	41

Impressum

Vorwort

Das Thema flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung beschäftigt die Metropolregion Hamburg (MRH) seit 25 Jahren. Schon im Regionalen Entwicklungskonzept (REK 2000) ist die flächensparende Siedlungsentwicklung als Priorität benannt. Seitdem ist in mehreren Projekten¹ viel passiert und das Thema wurde kontinuierlich weiterentwickelt. Auch im neuen Räumlichen Leitbild der MRH mit einem Planungshorizont bis 2045 ist das Thema fest verankert. Während wir auf einem umfangreichen Erfahrungsschatz aus Leitprojekten und Studien aufbauen können, verändern sich aktuell jedoch die Rahmenbedingungen für flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung deutlich. Energiewende, Klimawandel und veränderte politische Prioritäten stellen uns vor neue Herausforderungen, nachhaltig mit Flächen allgemein, aber insbesondere mit Siedlungsfläche umzugehen.

Der vorliegende Leitfaden „Flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung“ soll Ansätze zu einem nachhaltigen Umgang mit Siedlungsfläche aufzeigen. Unter Federführung der FAG Siedlungsentwicklung der Metropolregion Hamburg, vertreten durch das Amt für regionale Landesentwicklung Lüneburg, wurde im Rahmen der Zukunftsagenda mit den Mitgliedern einer Arbeitsgruppe der vorliegende Bericht erstellt. Er fasst in der Region übliche Zielvorstellungen und Bausteine zusammen und gibt Einblicke in gute Praktiken anderer Regionen.

Der Leitfaden ist eines von 18 Projekten der Zukunftsagenda. Die Zukunftsagenda der Metropolregion Hamburg entstand als Antwort auf das OECD-Gutachten, das sich mit der Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit in der Region befasst hat. Im OECD-Gutachten wurde unter anderem angemahnt, dass die Metropolregion Hamburg die Fragmentierung überwinden müsse, um auch zukünftig wettbewerbsfähig zu bleiben. Im Rahmen der Zukunftsagenda wurden Projekte in den Themenfeldern Innovation, Energie, Planung, Wohnen, Mobilität, Fachkräfte, Marketing und Tourismus identifiziert, um eine intensive Abstimmung zwischen den Verwaltungen in diesen Themenfeldern anzuregen. Der vorliegende Leitfaden ist dabei im Themenfeld Wohnen und Planung angesiedelt und wurde vom Regionsrat der Metropolregion Hamburg 2021 beauftragt, um „eine abgestimmte Wohnungsbaupolitik nach dem Leitbild der flächensparenden und kompakten Siedlungsentwicklung als Gegenposition zu einer unerwünschten Fragmentierung“ anzustoßen. Er wird von zwei Parallelprojekten flankiert: Dem Räumlichen Leitbild der MRH und der Machbarkeitsstudie für ein gemeinsames Wohnungsmarktmonitoring in der MRH. Weiterhin wurden im Leitprojekt Wohnen unterschiedliche Ansätze gemeinsam mit Kommunen erprobt².

¹ Projekte sind beispielsweise Leitprojekt „Zukunft Fläche“ mit der Kampagne „Mittendrin ist in!“ im Rahmen des Förderschwerpunktes REFINA des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (2010), Leitprojekt Demographie und Daseinsvorsorge (2016), das Leitprojekt Innenentwicklung (2017) und das Leitprojekt Wohnen (2024). Weitere Informationen zu Projekten der Metropolregion Hamburg zum Flächensparen finden Sie hier: <https://metropolregion.hamburg.de/raumentwicklung/>

² Mehr Informationen zum Leitprojekt Wohnen können auf der Homepage der MRH abgerufen werden: <https://metropolregion.hamburg.de/wohnen/>

Der vorliegende Leitfaden richtet sich dabei prioritär an die kommunale Ebene. Dabei kann ein Leitfaden ein gegenseitiges Angleichen auf kommunaler Ebene ermöglichen und die Überwindung der Fragmentierung durch gemeinsame freiwillige Zielvorstellungen unterstützen. So heißt es im Beschluss des Regionsrates, dass die Entwicklung „gemeinsamer Grundsätze“ eine „bedarfs- und nachfrageorientierte Wohnraumversorgung bis in die Teilräume hinein“ befördern soll. Vorrangig liegt der Fokus daher darauf, Zielvorstellungen davon zu entwickeln, wo und in welcher Qualität neuer Wohnraum geschaffen werden könnte und sollte. Der Leitfaden soll Kommunen ermutigen, neuen Wohnraum an strategisch klug gewählten Standorten im Innenbereich durch eine aktive Bodenpolitik zu entwickeln.



Abb. 1: Das Quartier „Die Wasserkunst“ in Lübeck

Die zentrale Verantwortung für die Siedlungsentwicklung liegt in kommunaler Hand. In der kommunalen Abwägungsentscheidung über konkrete Fläche spielen viele Faktoren eine Rolle. Neben landesplanerischen und regionalplanerischen Vorgaben gehören Eigentumsverhältnisse, Flächenpotentiale und infrastrukturelle Lagegunst zu den Faktoren in der Abwägung. Der vorliegende Leitfaden zur flächensparenden und kompakten Siedlungsentwicklung soll als informelles Instrument Anregungen geben, die unterschiedlichen Faktoren zu prüfen und eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung anzustoßen. Eine intensivere und strategischere Nutzung der bestehenden Siedlungsfläche stellt dabei eine Chance dar, einen Ausgleich der aktuell zunehmenden Flächenkonkurrenzen und Zielkonflikte zu erreichen.

Eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung ist kompakt, funktional durchmischert sowie nachhaltig und klimaneutral. Dazu sind im Leitfaden „Flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung“ einerseits Zielvorstellungen (siehe Kapitel 2), sowie Bausteine zur Umsetzung enthalten (siehe Kapitel 3) sowie ergänzend ein Exkurs zum Thema Dichte. Die Metropolregion Hamburg sowie Bund und Länder können eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung in der Umsetzung unterstützen (Kapitel 4 und 5).

1. Gründe für eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung

Siedlungsfläche ist nur eine von vielen Raumnutzungen. Dabei sieht sich Siedlungsfläche angesichts der Zeitenwende zunehmend unter Druck. So werden neben Siedlungsflächen vermehrt Flächen für erneuerbare Energien benötigt. Weiterhin haben Konflikte, wie beispielsweise der russische Angriffskrieg auf die Ukraine, den Stellenwert der Landwirtschaft für die Nahrungssicherheit unterstrichen. Der Klimawandel gibt zudem dem Artenschutz und dem Vorhalten von Freiraum eine neue Dringlichkeit. Während sich die Siedlungsfläche zunehmenden Flächenkonkurrenzen gegenüber sieht, sind auch die Anforderungen an die Siedlungsfläche selbst im Wandel begriffen.

So ist es noch nicht eindeutig absehbar, was die Corona-Pandemie und die Flexibilisierung der Arbeitswelt für die Siedlungsentwicklung langfristig bedeuten. Einerseits ändern sich die Anforderungen an die Gestaltung des Wohnraums, andererseits wirkt sich der Trend zum Homeoffice auf die Entwicklung des Büromarktes in den Städten aus. Weiterhin hat Corona den Onlinehandel befördert und den Druck auf den innerstädtischen Einzelhandel erhöht. Die somit entstehenden Leerstände von Geschäftsräumen und Bürogebäuden können aber auch eine Chance sein, neue Impulse in der Wohnraumentwicklung zu setzen. Auch die Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum steht durch die Corona-Pandemie vor neuen Fragestellungen. Allerdings ist momentan noch nicht absehbar, ob sich der während der Pandemie entstandene Trend zur Ansiedlung in ländlichen Gebieten, aus Großstädten heraus, fortsetzen wird.

Mit dem „400.000 Wohneinheiten pro Jahr Ziel“ der Bundesregierung wurde dem Thema Wohnen politische Priorität eingeräumt. Es stellt sich dabei die Frage, „wo“ dieser neue Wohnraum entstehen soll. Der vorliegende Leitfaden beruht auf dem Grundprinzip, dass Wohnentwicklung vorrangig im Innenbereich und dabei prioritär in den zentralen Orten stattfinden sollte. Durch eine Priorisierung der Innenbereiche können Zielkonflikte gelöst werden: ertragreiche Böden stehen weiterhin für die Nahrungsmittelproduktion zur Verfügung, Naturflächen können wertvolle Ökosystemleistungen erfüllen und an geeigneten Standorten können Flächen für erneuerbare Energien entstehen. Auch der Bedarf an Gewerbeflächen ist ungebrochen. Ein Mangel an Industrieflächen löst Aufrufe aus, Industrieflächen vor Umwandlungsprozessen zu schützen.

Eine kompakte und nutzungsgemischte Siedlungsentwicklung kann hier einen Weg nach vorne aufzeigen. Dabei birgt eine aktive Bodenpolitik große Chancen für Kommunen. Dazu gibt der vorliegende Leitfaden einige Ansatzpunkte und konkrete Handlungsempfehlungen. Die „gelebte“ nachhaltige Siedlungsentwicklung entsteht letztlich durch viele Einzelentscheidungen auf der kommunalen Ebene.



Abb. 2: Die Hafencity in Geesthacht



Abb. 3: Das Hanseviertel in Lüneburg

2. Zielvorstellungen

Ziel der Raumordnung ist es, eine ausgewogene Entwicklung der Räume und seiner Teilräume in der Bundesrepublik zu ermöglichen. Flächensparende Siedlungsentwicklung ist dabei als Grundsatz im Raumordnungsgesetz verankert und mit dem 30 Hektar Ziel aus der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung untermauert. Dabei werden die Vorgaben des Bundes in den Raumordnungsprogrammen der Länder und Regionalplanungen durch Ziele und Grundsätze konkretisiert. Auch die EU hat bereits 2011 ihr Flächensparziel Netto-Null formuliert, „...die Flächeninanspruchnahme so zu reduzieren, dass bis 2050 netto keine Fläche mehr verbraucht wird“, welches in weitere strategische EU-Dokumente übernommen wurde, z.B. in die EU-Bodenstrategie 2030. Im Folgenden werden aus regionaler Sicht wünschenswerte Zielvorstellungen für eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung in der MRH vorgestellt, die auf guten Beispielen in unserer Region und anderen Regionen Deutschlands aufbauen.

Die Zielvorstellungen sind in die folgenden drei thematischen Oberziele untergliedert:

Zusammenfassung der

Ziele einer flächensparenden und kompakten Siedlungsentwicklung in der Metropolregion Hamburg:

Ziel 1: Konzentriert auf den Innenbereich: Siedlungsentwicklung soll vorrangig als Innenentwicklung in den zentralen Orten und an strategischen Orten wie beispielsweise im Umfeld von Bahnhöfen stattfinden. Bestandsentwicklung und Nachverdichtung haben dabei Vorrang und sind kontextsensitiv und ortstypisch.

Ziel 2: Funktional durchmischt und verflochten: Siedlungsentwicklung soll sich durch eine Nutzungsmischung von Wohnen, Arbeiten, und Erholung auszeichnen. Dabei sollte auch die Vielfältigkeit des Wohnraums im Mittelpunkt stehen, so dass familien- und generationsgerechter Wohnraum geschaffen wird, der barrierefrei und bezahlbar ist. Dabei soll die Wohnqualität durch mitgeplante Naherholung erhöht werden.

Ziel 3: Nachhaltig und klimaneutral: Im Sinne der Nachhaltigkeit sollen bei der Planung von neuen Quartieren auch Infrastrukturfolgekosten mitgedacht werden. Gleichzeitig sollte ein ökologischer Mehrwert und Vorteile für vulnerable Gruppen erzielt werden. Der Schutz von Flächen im Außenbereich, sowie eine klimaneutrale und ausbalancierte Entwicklung sind dabei essentiell.

2.1 Ziel 1: Konzentriert auf den Innenbereich

1a. Siedlungsentwicklung findet prioritär im Innenbereich durch **Innenentwicklung** statt. Zum Innenbereich gehören Gebiete des im Zusammenhang bebauten Ortsteils gemäß §34 BauGB. Für die Innenentwicklung gibt es strategische Standorte, die aufgrund ihrer infrastrukturellen Ausstattung besonders geeignet sind:

1. Reaktivierung von Brach- und Konversionsflächen, sofern sie im Zusammenhang mit Siedlungsflächen stehen.
2. Aktivierung von Flächen um Bahnhaltepunkte und an überörtlichen Bus-Haltelinien sowie entlang der „Magistralen“ und Siedlungsachsen innerhalb des Siedlungskörpers. Die Flächen sollten in einem fußläufig gut erreichbaren Radius um den Haltepunkt und/oder die Achse liegen.
3. Schaffung von aktiven und lebendigen Innenstädten in den zentralen Orten.
4. Stärkung der zentralen Ortslagen auch im ländlichen Raum.
5. Priorisierung von Entwicklungsschwerpunkten in besonderen Lagen mit guter Infrastrukturausstattung gemäß den Raumordnungsplänen für die Wohnraumneuentwicklung.

1b. **Bestandsentwicklung** (Umnutzung und Sanierung) und Nachverdichtung haben Vorrang:

1. Unterstützung der Bestandsentwicklung (Sanierung und Umnutzung) im städtischen und ländlichen Raum, um bestehende Substanz an aktuelle Ansprüche anzupassen und dabei den Anforderungen des Denkmalschutzes und dem Schutz von ortstypischer Bebauung genügend Rechnung zu tragen.
2. Nutzung von Potentialen für die Nachverdichtung (Baulücken, Umbau, Aufstockung, Erhöhung der Grundflächenzahl) unter Berücksichtigung des Versiegelungsgrades und dem Ausgleich mit Flächenansprüchen für Natur und Naherholung.
3. Schaffung von Beratungsangeboten und weichen Instrumenten zur Initiierung von Umzugsketten und Wohnungstausch.
4. Ermittlung von Potentialen zur Anpassung des Bestandes, inklusive Umbau ehemaliger Büro- und Verkaufsräume zu Wohnungen, Aufstockung auf Gebäuden und Genehmigung / Befreiung von Dachflächenausbau.

1c. Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2030 die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr auf **unter 30 Hektar pro Tag** zu verringern:

1. Um die Flächensparziele des Bundes zu erreichen, soll Wohnraumentwicklung über den örtlichen Bedarf/ lokalen Eigenbedarf hinaus ausschließlich auf die zentralen Orte und Gemeinden mit besonderer Funktion gemäß den Raumordnungsprogrammen konzentriert werden.
2. Dabei soll ein Großteil der Entwicklung von neuem Wohnraum im Innenbereich stattfinden.
3. Bei Neuentwicklung außerhalb des Innenbereichs soll die Flächeninanspruchnahme auf ein Minimum begrenzt werden.
4. Ausnahmefälle können durch interkommunale Abstimmung begründet werden und/ oder leiten sich aus Bevölkerungsprognosen und Flächenpotentialkatastern ab.
5. Insofern keine geeigneten Flächen im Innenbereich verfügbar oder gesunde Wohnverhältnisse und Grünverbindungen gefährdet sind, sollte Entwicklung im Außenbereich den nachfolgenden Punkten genügend Rechnung tragen.

1d. Neuentwicklung von Siedlungsfläche findet vorrangig **in den zentralen Orten** bei erhöhten Dichten statt:

1. Wohnraumentwicklung ist verdichtet, dabei aber immer kontextsensitiv und ortstypangemessen, und erfolgt unter Nutzung bestehender Infrastrukturen.
2. Ausreichende Nahversorgung und Daseinsvorsorge sind Grundlage für weitere Wohnraumentwicklung.
3. Neuentwicklung von Siedlungsfläche ist bedarfsgerecht und lässt sich aus Bedarfsprognosen ableiten.
4. Dabei wird die Ortstypologie in den jeweils geltenden Raumordnungsplänen zu Grunde gelegt. Vereinfacht wird die folgende Unterscheidung vorgenommen:
 - a. Zentrale Orte (Ober-, Mittel-, Unterzentren/Grundzentren)
 - b. Kommunen mit besonderen Funktionen gemäß den Raumordnungsplänen der jeweiligen Länder und Regionalplanungen.



Abb. 4: Das Quartier Baakenhafen in der Hafencity Hamburg



Abb. 5: Das Quartier Neue Mitte Altona in Hamburg

2.2 Ziel 2: Funktional durchmischt und verflochten

2a. Flächensparende Siedlungsentwicklung zeichnet sich durch eine gesunde und ortstypische **Nutzungsmischung** von Wohn-, Arbeits-, und Erholungsräumen aus. Neue Baugebiete sollten als Quartiere gedacht werden. Dies ist gekennzeichnet durch:

1. Ortstypische Mischung von Wohnen und nicht-störendem Gewerbe (auch Handwerks- und Kleinproduktion).
2. Häufigere Anwendung des Urbanen Gebietes (BauGB/BauNVO) in städtischen Lagen.
3. Gestaltung einer mitwachsenden sozialen Infrastruktur: Krippe / Kindergarten, Einkaufen, Schulen, Freizeit, Kultur, Gesundheitsvorsorge, Altenpflege.
4. Förderung von Wohnen in der Nähe von Arbeiten und Erholungsräumen.
5. Stärkung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Investitionen in die „Digitale Infrastruktur“.
6. Prüfung der Chancen für kleinteilige Nahversorgung im ländlichen Raum, die ein Älter werden vor Ort unterstützen. Dabei sollte die Daseinsvorsorge in fußläufiger Erreichbarkeit ermöglicht werden.
7. Familienfreundliche und generationengerechte Gestaltung von neuen Baugebieten, in denen z.B. Spielplätze und Gemeinschaftsflächen umgesetzt werden.



Abb. 6: Nutzungsmischung in Wismar Wendorf mit Supermarkt, Wohnungen, Solaranlage und begrüntem Dach

2b. Die **Vielfältigkeit des Wohnraums** steht im Mittelpunkt einer gelungenen flächensparenden und kompakten Siedlungsentwicklung. Durch eine Diversifizierung der Gebäudetypologie wird eine größere Wohnraumauswahl für eine bessere soziale Durchmischung geschaffen, damit ausreichend familien-, und generationengerechter, barrierefreier und bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht. Ein Mix bei Neubaugebieten und Umbau des Bestandes ist anzustreben:

1. Diversifizierung des Angebotes auf dem Wohnungsmarkt, um generationengerechtes und generationenübergreifendes Wohnen zu ermöglichen.
2. Umsetzung eines Drittelmix bei größeren Bauvorhaben ab 30 Wohneinheiten: Ein Drittel geförderter Wohnraum, ein Drittel frei finanzierte Mietwohnungen, ein Drittel Eigentumswohnungen oder weitere Mietwohnungen.
3. Mischung von Ein- / Zweifamilien- und Reihenhäusern mit Mehrfamilien-Häusern und Geschoss-Wohnungsbau entsprechend der Ortstypologie.
4. Schaffung von Angeboten für generationengerechte und barrierefreie Wohnraumentwicklung innerörtlich auch außerhalb der Zentren, um den Eigenbedarf zu decken und ein Altern vor Ort zu ermöglichen. Somit können durch eine Umgestaltung des Bestandes neue Impulse in kleineren Gemeinden gesetzt werden.
5. Erprobung von neuen Nutzungsmischungskonzepten in Zentren z.B. mit nicht-störendem Gewerbe, Shared Office Spaces, Büroräume und Arbeitsstätten für z.B. Entrepreneurs / Startups / Kleinunternehmen / Kulturschaffende / Gastronomie / medizinische Angebote / Ärzte sowie verstärktes Wohnen.
6. Bedarfsgerechte Abstimmung der kommunale Wohnbaulandentwicklung auf die Nachfrage und das Angebot auf dem Wohnungsmarkt (Wohnraumversorgungskonzepte).

2c. Um eine hohe Lebensqualität für die Bevölkerung zu erreichen, soll Bestands- und Neuentwicklung nach dem **Leitbild der dreifachen Innenentwicklung** geschehen. Das heißt es werden Mobilitäts-, Grün-/Frei-, sowie bebaute Flächen gemeinsam, qualifiziert und integriert entwickelt. In neuen Wohngebieten ist daher Naherholung mitgeplant und fußläufig in ausreichendem Maß erreichbar. In der Bestandsentwicklung werden Potentiale in der Umnutzung des Straßenraumes berücksichtigt:

1. Stärkung der Funktion von Grün- und Freiräumen im Innenbereich für Erholung, Bewegung, Begegnung und Lebensqualität, Biodiversität und Klimaanpassung.
2. Vernetzung bestehender Grün- und Freiräume und Verbesserung des Zugangs zu naheliegenden Naherholungsgebieten auch im Innenbereich über kleinere Grünzüge und Radverkehrskonzepte.
3. Bedarfsgerechter und ortstypischer Ausbau von Spielplätzen, Freizeitanlagen und Parks.
4. Umgestaltung des Straßenraums und Erhöhung der Aufenthaltsqualität.

5. Verwendung von maximalen Grundstücksgrößen bei der Ausgestaltung von neuen Quartieren / Baugebieten und Ausgestaltung des Versiegelungsgrads nach Ortstypen. Kleinere und bezahlbarere Grundstückszuschnitte fördern die soziale Gerechtigkeit und geben vor allem Raum für Freiraum.



2.3 Ziel 3: Nachhaltig und klimaneutral

3a. Eine nachhaltige Entwicklung im städtischen und ländlichen Raum berücksichtigt **Infrastrukturfolgekosten, ökologische Aspekte und vulnerable Gruppen**. Dazu gehören im Besonderen:

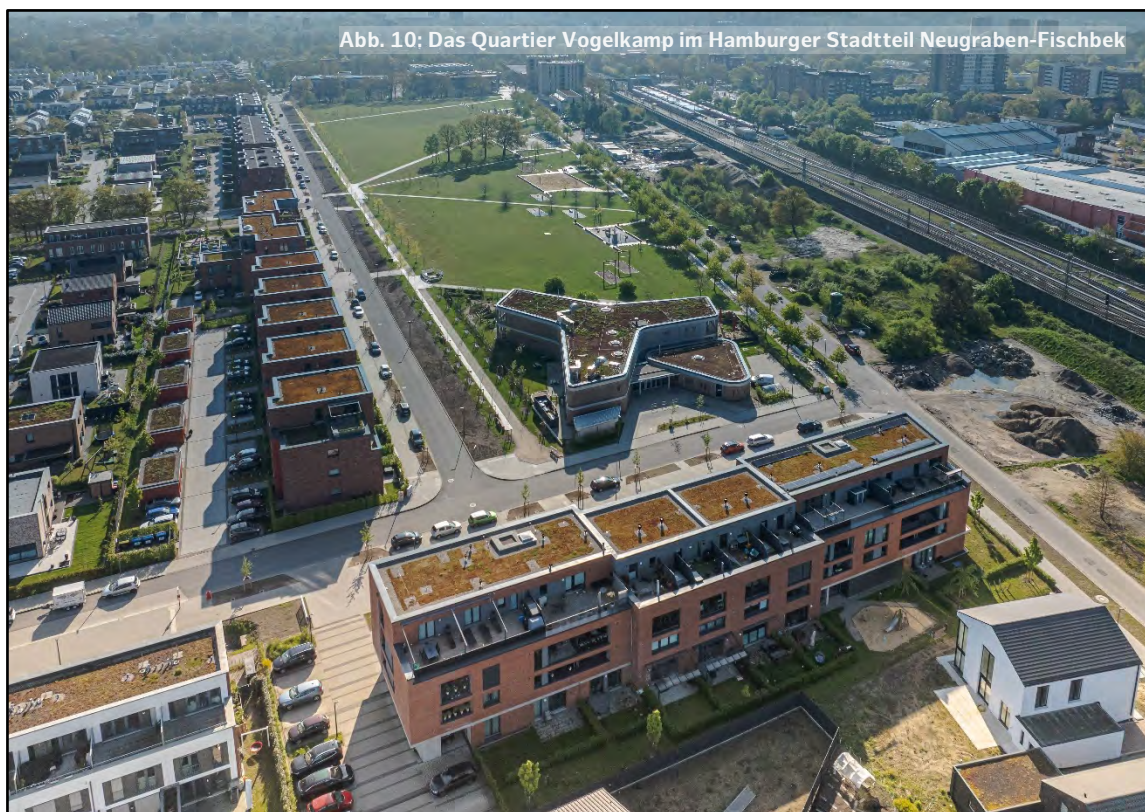
1. Abwägung der langfristigen Infrastrukturkosten bei Neuerschließung.
2. Planung und Bau von Neubauprojekten unter Berücksichtigung von aktuellen ökologischen und energetischen Standards, wie bspw. Abwasserentsorgung in Kleinkläranlagen, geringer Versiegelungsgrad und Regenwassermanagement.
3. Berücksichtigung der Bedürfnisse benachteiligter Gruppen in der Gestaltung von Neubauprojekten hinsichtlich der Barrierefreiheit.



3b. Eine **klimaneutrale und ausbalancierte Entwicklung** der Metropolregion und ihrer Teilräume:

1. Berücksichtigung der Erfordernisse der Klimaanpassung und des Klimaschutzes sowohl im Innen- als auch Außenbereich bei der Bestandsentwicklung und im Neubau.
2. Einbeziehung von klimatischen und energetischen Erwägungen auf allen Ebenen: von der Standortentscheidung bis zu Details in den Gebäuden.

3. Entwicklung von klimaneutralen städtebaulichen Lösungen für Neubau und Bestand, die einen Ausgleich zwischen den Notwendigkeiten des Klimaschutzes und der Klimaanpassung schaffen. Dazu gehören beispielsweise die Ermöglichung kurzer Wege durch höhere Dichten und aktive Nutzungsmischungen (als Beitrag zum Klimaschutz) bei gleichzeitiger Priorisierung von Freiflächen für den Umgang mit Hitzestress und Starkregenereignissen (Klimaanpassung).
4. Zusammendenken von Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung. Flächen entlang der Schienen- und ÖPNV-Haltepunkte werden priorisiert für den Neubau. Neubaugebiete werden so geplant, dass sie durch den ÖPNV wirtschaftlich bedient werden können (Minstdichte etc.).
5. Reduzierung der Flächen(neu)versiegelung durch Gebäude, Stellplätze, Nebenanlagen und Erschließungsanlagen, um Aufheizungseffekte zu vermeiden und den Niederschlagsabfluss sowie die Regenwasserversickerung zu ermöglichen. Die verkehrliche Erschließung wird flächensparend geplant.



3c. Ziel ist ein angemessener **Schutz von Flächen im Außenbereich** und eine ausgewogene Raumstruktur. Im Besonderen sind dabei zu berücksichtigen:

1. Priorisierung des Schutzes von besonders fruchtbaren und ertragreichen Böden zur Wahrung der Nahrungsmittelsicherheit der Bevölkerung.
2. Schutz von Kulturlandschaften und Naherholungsgebieten, um die Lebensqualität in der Region zu erhalten und die touristischen Qualitäten weiter auszubauen.
3. Vernetzung und Schutz von Biotopen zum Erhalt der Artenvielfalt.

4. Erhalt von wichtigen Flächen für die Grundwasserneubildung und den Hochwasserschutz, um Wasser verstärkt in der Fläche halten zu können und zeitverzögert wieder abzugeben.

3. Bausteine und Instrumente

Kommunen sind die zentralen Akteure in der Umsetzung einer flächensparenden und kompakten Siedlungsentwicklung. Sie haben viele Ansatzpunkte, um aktiv zu werden. Eine aktive Bodenpolitik und bedarfsgerechte Wohnraumentwicklung bilden die Grundlage für die Stärkung strategischer Standorte und den Bau von qualitätsvollen neuen Quartieren. Im Folgenden sind mehrere Bausteine benannt, die flächensparende Kommunen nutzen können, um sensibel mit der begrenzten Ressource Fläche umzugehen. Neben den bekannten ordnungsrechtlichen Mitteln stehen im Folgenden die informellen Instrumente und Ansätze im Mittelpunkt der Bausteine.

Dieses Kapitel ist wie ein Baukastensystem aufgebaut, um für Kommunen in unterschiedlicher Größe die Vielzahl an kleinen und großen möglichen Ansätzen aufzuzeigen. Die Bausteine sind aus der Workshop-Reihe „Flächensparen“ abgeleitet, die von November 2022 bis September 2023 das Zukunftsagenda-Projekt flankierte. In der Workshop-Reihe haben Referent/-innen in Impulsvorträgen und mit Best-Practice Beispielen die unterschiedlichsten Facetten des Themas Flächensparen beleuchtet. Beispielsweise hat Ricarda Pätzold vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU) eine Lanze für die aktive Bodenpolitik in Kommunen gebrochen und die Vielfältigkeit der Handlungsansätze aufgezeigt. Weiterhin standen Innenstädte und Bahnhofsviertel als strategische Orte der Entwicklung im Mittelpunkt von zwei Workshops mit vielen interessanten Fallbeispielen.

Neben der Stärkung der Innenentwicklung spielte auch das kompakte Bauen in neuen Quartieren eine Rolle in der Workshop-Reihe. Zum Thema Bauen auf der grünen Wiese wurde beispielsweise das Projekt Oberbillwerder aus Hamburg von Britta Arends (IBA Hamburg) vorgestellt. Weiterhin ging es um die Abschätzung der Folgekosten neuer Baugebiete im Vortrag von Dr. Jens-Martin Gutsche (Gertz Gutsche Rümenapp - Stadtentwicklung und Mobilität GbR). Die vielfältigen Anregungen aus der Workshop-Reihe finden sich im Folgenden in den Bausteinen für eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung wieder.

Baustein 1	Bedarfsgerechte Wohnraumentwicklung
Baustein 2	Aktive Bodenpolitik
Baustein 3	Starke Innenstädte und strategische Standorte
Baustein 4	Hochwertige und kompakte Quartiere
Baustein 5	Tragbare Folgekosten

Abb. 11: Bausteine für eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung

3.1 Baustein 1: Bedarfsgerechte Wohnraumentwicklung

Auf dem Wohnungsmarkt gibt es lokal unterschiedliche Bedarfe: familiengerechtes, barrierefreies und bezahlbares Wohnen sind hier nur einige Schlagworte, die das Spektrum an Bedürfnissen auf dem Wohnungsmarkt widerspiegeln. Eine bedarfsgerechte Wohnraumentwicklung ist ein wichtiger Baustein für eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung. Vor der Entwicklung eines neuen Baugebietes sollte stets die Frage nach dem kommunalen Bedarf an Wohnraum stehen.

Beispielsweise stellt sich vielen Kommunen in der Metropolregion Hamburg die Frage, wie sie altengerechten Wohnraum schaffen können, um ein Altern vor Ort zu ermöglichen. Gleichzeitig suchen junge Menschen nach kleineren Wohnungen, um ins Berufsleben zu starten und ggf. auch vor Ort zu bleiben. Auch das Segment des bezahlbaren Wohnraums ist wichtig für Kommunen, um Wohnraum für Menschen aus allen Einkommenssegmenten anzubieten und ein Leben und Arbeiten vor Ort zu ermöglichen. Eine bedarfsgerechte Wohnraumentwicklung kann hier von großer Bedeutung sein.



Zu einer bedarfsgerechten Wohnraumentwicklung gehört ein gutes Verständnis der aktuellen und zukünftigen Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, sowie der bestehenden Angebote. Es kann dann gezielt ermittelt werden, was in Zukunft an sozialer Wohnraumversorgung, freifinanzierten Mietwohnungen, Wohneigentum und barrierefreien Wohnungen benötigt wird. Die genaue bauliche Gestaltung im Sinne von Mehr-, Reihen-, Ein- oder Zweifamilienhäusern hängt dann sehr von der ortstypischen Bebauung der Kommune ab. Auf Grundlage einer Bedarfsanalyse können Kommunen unterschiedliche Strategien und Baulandmodelle nutzen, um eine entsprechende Wohnbauentwicklung anzustoßen.

Dabei hören Wohnungsmärkte selten an der Gemeindegrenze auf. Daher ist gemeinsames Handeln mit den umliegenden Gemeinden ein wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen flächensparenden Siedlungsentwicklung. Steigender Nachfragedruck auf Flächen für die Energie- und Verkehrswende sowie die Notwendigkeit des Erhalts von landwirtschaftlich bedeutsamen Böden machen einen Ausgleich innerhalb einer Stadt-Umland Kooperation erstrebenswert. Über interkommunale Wohnbaustrategien kann dies unterstützt werden. Zudem kann eine aktive Bodenpolitik die Reaktivierung von Flächen unterstützen (Baustein 2).

Instrumentenkasten:

- **Marktbeobachtung und Monitoring (auch interkommunal):** Ein Monitoring ist die Grundlage, um das Angebot, die Nachfrage und die Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt zu verstehen. Dies kann auch interkommunal und Kreisgrenzen übergreifend sinnvoll sein.
- **Wohnungsmarktkonzept und Wohnbaulandkonzept:** Kommunen entwickeln auf Grundlage einer umfangreichen Analyse ihres Wohnungsmarktes Strategien und Konzepte, um langfristig eine bedarfsgerechte Wohnraumentwicklung zu unterstützen.
- **Interkommunale Wohnraumkonzepte, kooperative Wohnbauflächenkonzepte und interkommunale Wohnvereinbarung:** Eine abgestimmte Entwicklung des Wohnraums kann viele Vorteile für benachbarte Gemeinden bieten. Es kann sich so über die Art und den Umfang unterschiedlicher Wohnangebote abgestimmt werden. Über Wohnvereinbarungen zwischen den Kommunen kann auch eine langfristige Verbindlichkeit geschaffen werden (siehe Beispiel der Region Itzehoe).
- **Wohnungsbaugesellschaften (kommunale oder Landkreis):** Sozialer Wohnungsbau kann über öffentliche Wohnungsbaugesellschaften wie beispielsweise die Kommunale Wohnungsbaugesellschaft im Landkreis Harburg umgesetzt werden.

Beispiele für eine bedarfsgerechte Wohnraumentwicklung:

- *WohnBauInitiative der Region Hannover:* Gemeinsam mit den Städten und Gemeinden arbeitet die Region Hannover an der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch Flächenaktivierung, Wohnraumförderung und Wohnungsmarktmonitoring.¹
- *Stadt-Umland Kooperation Wismar:* Im Rahmen der Raumordnung wird in Mecklenburg-Vorpommern eine Kooperation zwischen Stadt- und Umland zu Fragen des Wohnungsmarktes gefordert. Dazu wurde im Stadt-Umland-Raum Wismar 2019 zunächst eine Wohnungsbedarfsprognose für das Jahr 2030 und daran anschließend ein Wohnbauentwicklungskonzept erstellt.²
- *Wohnungsbauprogramm des Bezirks Eimsbüttel in Hamburg:* Der Bezirk hat die Umsetzung des Entwicklungskonzeptes „Bezirk Eimsbüttel 2040: Zukunft Lebenswert gestalten“ durch das „Wohnungsbauprogramm 2022“ untermauert. Durch eine ämterübergreifende Zusammenarbeit können komplizierte Flächenrochaden umgesetzt werden.³

¹ Vortrag von Sebastian Pinke über die Wohnbauinitiative Hannover im Rahmen der Workshop-Reihe Flächensparen im Mai 2023. Weitere Informationen: www.hannover.de/wohnbauinitiative

² Weitere Informationen: <https://www.wismar.de/B%C3%BCrger/Bauen-Wohnen/%C3%9Cberregionale-Planung/>

³ Vortrag von Jan Philipp Stephan (Fachamtsleiter, FHH, Bezirksamt Eimsbüttel) über Flächenrochaden am Beispiel Hamburg-Eimsbüttel im Rahmen der Workshop-Reihe Flächensparen im November 2022.

- *Bedarfsgerechte Wohnqualität in der Holsteinischen Schweiz (Stadt Malente):* Im Rahmen des Leitprojektes „Wohnen“ der MRH (2020–2023) wurde für die Stadt Malente eine umfangreiche Analyse des Wohnungsmarktes durchgeführt. Beispielsweise konnte so der Bedarf an kleineren Wohnungen für einpendelnde Berufstätige festgestellt werden.
- *Stadt-Umland Kooperation der Region Itzehoe:* In der Region Itzehoe wurde auch im Rahmen des Leitprojektes „Wohnen“ der MRH eine interkommunale Wohnvereinbarung zwischen den Kommunen beschlossen, um langfristig den Wohnungsmarkt gemeinsam zu steuern.¹
- *Älter werden im ländlichen Raum „Dorf im Dorf“ im Amt Goldberg-Mildenitz:* In Dobbertin entsteht barrierefreies und altengerechtes Wohnen.²

Zum Weiterlesen:

- BBSR (2022). Wohneigentumsbildung und Wohnflächenverbrauch. Bestandsaufnahme und zukünftige Entwicklung. Herunterladbar (Stand: 12.07.2023): <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2022/ak-14-2022.html>
- BBSR (2022). Kleinräumige Trends auf städtischen Mietwohnungsmärkten. Herunterladbar (Stand: 12.07.2023): <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2022/ak-09-2022.html>

¹ Vortrag von Greta Jöhnk (Geschäftsstelle Region Itzehoe c/o RegionNord) über Interkommunale Wohnbauentwicklung in der Region Itzehoe im Rahmen der Workshop-Reihe Flächensparen im Mai 2023 zum Thema Gemeinsame Wohnbauentwicklung mit dem Umland.

² Vorgestellt im Kontext des Leitprojektes bedarfsgerechte Wohnraumentwicklung. Weitere Informationen: <https://www.wg-mildenitz.de/galerie/11568/projekt-dorf-in-dorf.html>

3.2 Baustein 2: Aktive Bodenpolitik

Zur gelungenen Siedlungsentwicklung gehört eine aktive Bodenpolitik, da sie die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen erhöht. Kommunen haben den größten Gestaltungsspielraum auf eigenen Flächen. Für andere Flächen ist eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Eigentümern unerlässlich. In beiden Fällen kann eine aktive Bodenpolitik unterstützen, indem sie strategische Orte und Flächen zur Reaktivierung identifiziert, gegebenenfalls Mittel für den Kauf freigibt und einen organisatorischen Rahmen schafft. Eine aktive Bodenpolitik stößt den Dialog an, wo prioritär Entwicklung stattfinden soll und wie die knappe Ressource „Boden“ strategisch eingesetzt werden kann.

Durch eine aktive Bodenpolitik wird die gesamte Kommune in den Blick genommen, um Flächenreserven aufzubauen und eine langfristige Strategie für den Umgang mit der begrenzten Ressource Boden zu entwickeln. Über das Vorkaufsrecht können Kommunen sich bestimmte Flächen sichern. Flächen im kommunalen Besitz können später als Konzeptvergabe oder Direktvergabe entwickelt oder für kommunale Zwecke zur Daseinsvorsorge genutzt werden. Dabei kann die Kommune entscheiden, ob sie das Grundstück verkauft oder das Erbbaurecht anwendet. Dies kann durch eine aktive Bodenpolitik in Gang gesetzt werden.



Abb. 13: Die Regimentsvorstadt in Parchim

Instrumentenkasten:

- **Brachflächen- und Leerstandskataster:** Brachflächenkataster erheben die brachliegenden Gewerbe- und Industrieflächen in einer Kommune. Es kann auch Leerstand im Allgemeinen erhoben werden und somit leerstehende Bürogebäude, Geschäftsflächen und Wohnhäuser mit in den Blick genommen werden.
- **Baulandkataster:** Darstellung des verfügbaren Baulandes in einer Kommune nach §200 Abs. 3 BauGB.
- **Stadt- oder Ortsentwicklungskonzept als informelle Planung:** Zur Vorbereitung von integrierten Entwicklungskonzepten lassen sich auch Leerstände erheben. Aufbauend auf der Ausgangslage werden Strategien für die zukünftige Entwicklung entworfen. So entsteht aus integrierter Sicht ein guter Überblick über die Baulandverfügbarkeit und Nachnutzungspotentiale in der Kommune.
- **Bodenbevorratung/Ankaufsstrategie von Grundstücken:** Kommunen erwerben Grundstücke, die später bebaut und entwickelt werden sollen. Es erfolgt ein aktiver Umgang mit kommunalen Flächen. Eine Kommune kann so Bauland mobilisieren und Baulücken aktivieren. Zur Umsetzung der Bodenbevorratung braucht die Kommune einen revolvierenden Bodenfonds und ein Liegenschaftsmanagement. Zum Teil gibt es in den vier Bundesländern der MRH auch Landesgesellschaften, die die Kommunen unterstützen können. Die Kommune baut so langfristig strategische Flächenreserven auf.
- **Vorkaufsrecht und Vorkaufsrechtsverordnung:** Das Vorkaufsrecht der Gemeinden ist im BauGB §24-28 geregelt. Über das Vorkaufsrecht können sich Kommunen Flächen sichern.
- **Konzeptvergabe, Erbbaurecht und städtebauliche Verträge:** Auf kommunalen Flächen kann über Konzeptvergabe, Erbbaurecht und städtebauliche Verträge größerer Einfluss auf die Entwicklung ausgeübt werden (siehe Baustein 5).

Beispiele für eine aktive Bodenpolitik:

- *Bodenbevorratung der Freien und Hansestadt Hamburg* durch den Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen.
- *Baulandstrategie der Stadt Landau in der Pfalz:* Die Stadt Landau in der Pfalz gab 2015 eine Bauland- und Wohnraumanalyse in Auftrag. Der Bedarf an 2500 neuen Wohnungen bis 2030 sollte mit 1000 neuen Wohnungen im Innen- und 1500 neuen Wohnungen im Außenbereich gedeckt werden. Im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §165 BauGB konnte die Stadt mit Eigentümern bereits in den vorbereitenden Untersuchungen Einigung erzielen und Flächen im Innenbereich aktivieren.¹

¹ Vortrag von Ricarda Pätzold (DIFU) über „Aktive kommunale Bodenpolitik: Ein Thema für alle Kommunen“ im Rahmen der Workshop-Reihe Flächensparen im November 2022 zum Thema „Den richtigen Investor finden“. Weitere Informationen: <https://www.treffpunkt-kommune.de/mit-baulandstrategie-zum-ziel/>

- *Leitlinien der Nachverdichtung Frankfurt am Main und Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung (07.05.2022):* Die Stadt Frankfurt am Main ist im Dialog mit den Eigentümern zur Nachverdichtung und doppelten Innenentwicklung.¹
- *Aktivierung von Potentialflächen in Buchholz in der Nordheide:* Im Rahmen des Leitprojektes Innenentwicklung der Metropolregion Hamburg wurden Flächenpotentiale im Buchholzer Zentrum identifiziert und ein Angebot für Eigentümer geschaffen, die Umnutzung und den Umbau des eigenen Grundstückes in einem Testentwurf mit begleitender immobilienwirtschaftlicher Betrachtung erstellen zu lassen. Durch das Einstellen eines Innenstadt-Scouts war eine intensive Beratung der Grundstückseigentümer vor Ort möglich.²

Zum Weiterlesen:

- Adrian, L.; Bunzel, A.; Michalski, D. & Pätzold, R. (2021): *Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis.* Berlin. Herunterladbar (Stand: 12.07.2023): <https://difu.de/publikationen/2021/aktive-bodenpolitik-fundament-der-stadtentwicklung>
- BBSR (2021). *Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden.* Herunterladbar (Stand: 12.07.2023): <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022.html>
- BBSR (2022). *Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau.* Herunterladbar (Stand: 12.07.2023): <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-06-2022.html>

3.3 Baustein 3: Starke Innenstädte und strategische Standorte

Je nach Größe der Kommune können unterschiedliche Standorte interessant für die strategische Wohnraumentwicklung sein. Dazu gehören Innenstädte, Ortskerne und Bahnhofsumfelder. Gerade Innenstädte sehen sich aktuell vielen Herausforderungen gegenüber: Leerstände und Geschäftsaufgaben sind spätestens seit der Corona-Pandemie nicht unüblich. Dabei spielen häufig auch große Immobilien von Discounterketten eine Rolle. Gleichzeitig ist auch der Markt für Büroimmobilien mit der Flexibilisierung der Arbeit ins Wanken geraten. Eine proaktive Innenstadt- und Ortskernentwicklung unter Gesichtspunkten des Wohnens und der Quartiersentwicklung kann negativen Trends entgegenwirken. Umbau und Umnutzung im Bestand können durch weitere flankierende Maßnahmen wie beispielsweise Investitionen in den öffentlichen Raum, Verbesserung der Fußgängersituation und Erhöhung der Verweilqualität begleitet werden. Weiterhin können die Innenstadt durch Kultur, Wohnen, Entertainment und Erlebnis in ihrer Vielfalt angereichert werden.

¹ Ebd. Weitere Informationen: https://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de/leitlinien_der_nachverdichtung_20831.html

² Weitere Informationen: <https://metropolregion.hamburg.de/innenentwicklung/>

Neben den Innenstädten in den Zentren gehören auch Ortskerne und Bahnhofsumfelder zu strategischen Orten für die Wohnraumentwicklung, gemischt mit Angeboten der Daseinsvorsorge für den täglichen Bedarf. Kommunen mit einer Bahnanbindung können beispielsweise auch den Bahnhof als strategischen Ort in den Blick nehmen und prüfen, inwiefern in dessen Umfeld Nutzungsmischung und Wohnbebauung sinnvoll sein kann. Aber auch Bushaltestellen mit einer gewissen Frequenz und Qualität der überörtlichen Anbindung im ländlichen Raum können als strategische Orte in Frage kommen. Eine Nachverdichtung kann dabei potentiell auch die Fahrgastzahlen und Nachfrage nach ÖPNV-Angeboten erhöhen. Nicht zuletzt gehören zu den strategischen Standorten klassischerweise auch Konversionsflächen im Zusammenhang mit dem Innenbereich und Entwicklungsschwerpunkte gemäß den Raumordnungsplänen. In der Umgestaltung der strategischen Orte ist ein partizipativer Prozess mit Bewohner/-innen, Eigentümer/-innen und Geschäftsinhaber/-innen unerlässlich.



Abb. 14: Die Salztorvorstadt und umgebauter Gasometer mit Blick auf die Innenstadt von Stade

Instrumentenkasten:

- **Innenstadtstrategie, integrierte Entwicklungskonzepte:** In einem Planungsprozess kommen alle wichtigen Akteure der Innenstadt zusammen und entwickeln gemeinsam eine Vorstellung von der Zukunft und von Maßnahmen zum Erreichen dieser Zukunft.
- **Einstellen eines Kümmerers:** Eine verantwortliche Person/ Organisation für die Vermarktung und als Ansprechpartner für die Eigentümer und Akteure kann zur Stärkung des strategischen Ortes beitragen.

- **Gezieltes Flächen- und Ansiedlungsmanagement:** Über die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung und Planung können Flächen gezielt reaktiviert werden. Das Gründerprogramm der Stadt Lohne ist hier ein interessantes Beispiel.
- **Schaffung eines Business- und/oder Housing-Improvement Districts (BID):** Grundeigentümer/-innen und Gewerbetreibende in einem festdefinierten Bereich können sich zusammenschließen und gemeinsam bestimmte Maßnahmen zur Aufwertung und Marketing des Quartiers finanzieren. Hier gibt es unterschiedliche Bezeichnungen und Gesetzesgrundlagen in den vier MRH-Bundesländern. In drei von vier Bundesländern werden BIDs durch das Schleswig-holsteinische PACT-Gesetz, das Niedersächsische Quartiersgesetz und das Hamburger „Gesetz zur Stärkung von Standorten durch private Initiativen“ geregelt.
- **Städtebauförderung klug nutzen:** Die Städtebauförderung kann in den zuständigen Behörden der Länder beantragt werden und muss entsprechend mit städtebaulichen Missständen begründet werden. Über die Städtebauförderung können eine Vielzahl an Maßnahmen zur Stärkung von Innenstädten und Ortszentren umgesetzt werden – von Grunderwerb bis hin zu Baumaßnahmen, aber auch die Entwicklung von Brachflächen, insbesondere zur Unterstützung des Wohnungsbaus, die Verbesserung des öffentlichen Raumes, des Wohnumfeldes und privater Freiflächen, die Anpassung und Entwicklung der städtischen Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung, die Aufwertung und der Umbau des Gebäudebestandes.
- **Weitere Förderprogramme nutzen:** Neben der Städtebauförderung können auch Mittel aus der energetischen Stadtsanierung oder im ländlichen Raum aus dem Bundesprogramm ländliche Entwicklung für die Finanzierung konkreter Maßnahmen in Frage kommen.
- **Urbanes Gebiet anwenden:** Über die Anwendung des Urbanen Gebietes kann neues Baurecht am strategischen Ort geschaffen und eine Nachverdichtung/Nutzungsmischung ermöglicht werden.

Beispiele für eine Stärkung der Innenstädte:

- *Städtebauförderung in der Altstadt von Uelzen:* Mit Mitteln der Städtebauförderung wird unter dem Motto „Altstadt mit Zukunft“ ein umfangreiches Sanierungsprogramm zum Erhalt denkmalgeschützter Bausubstanz und Stärkung der Innenstadt für Handel, Gewerbe und als Wohnstandort umgesetzt.¹
- *BID Sachsentor in Hamburg-Bergedorf:* Zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität in der Einkaufsstraße gibt es ein Business-Improvement-District. Seit 2005 gibt es BIDs in Hamburg. Seitdem wurden 94 Mio EUR in 41 BIDs investiert.²

¹ Weitere Informationen: https://www.hansestadt-uelzen.de/home/buerger-service/planen-bauen-wohnen/Staedtebauliche-Konzepte-Staedtebaufoerderung/sanierungsprogramm-altstadt-mit-zukunft_dokumente.aspx

² Weitere Informationen: Business Improvement Districts in Hamburg - hamburg.de sowie <https://www.ihk.de/hamburg/produktmarken/branchen-cluster-netzwerke/branchen/handel/bid/bid-allgemein-2710826?shortUrl=%2Fbid>

- *Sanierungsgebiet Krückau-Vormstegen in Elmshorn:* Mit dem Sanierungsgebiet und der Rahmenplanung wird die Innenstadt Elmshorn um einen neuen Stadtteil erweitert. Der Neubau des Rathauses am Buttermarkt ist dabei ein zentraler Baustein.¹
- *Bahnstadt Heidelberg:* Bahnhöfe sind strategische Orte, die oft von Potentialflächen umgeben sind. Die Bahnstadt Heidelberg ist auf dem ehemaligen Güterbahnhof neben dem Hauptbahnhof Heidelberg entstanden. Inzwischen wohnen über 6.500 Menschen im neuen Stadtteil und bis zu 6.000 Beschäftigte arbeiten dort.²

Zum Weiterlesen:

- Feld, L.; Carstensen, S.; Gerling, M.; Wandzik, C. & Simons, H. (2023). Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2023 des Rates der Immobilienweisen. Herunterladbar (Stand: 12.07.2023): <https://zia-deutschland.de/fruehjahrgutachten/>
- IHK Schleswig-Holstein (2017). Starke Zentren durch integrierte Stadtentwicklung. Handelspolitisches Leitbild der IHK Schleswig-Holstein. Herunterladbar (Stand: 12.07.2023): https://www.ihk-flensburg.de/application/files/6816/3482/2482/D_2017-05_IHK_SH_Handelspolitisches_Leitbild_final.pdf



¹ Weitere Informationen: <https://stadtumbau.elmshorn.de/>

² Vortrag Christoph Czolbe (Stadtplanungsamt, Stadt Heidelberg) über Bahnstadt Heidelberg im Rahmen der Workshop-Reihe „Flächensparen“ zum Thema „Bahnhofsquartiere“ im Februar 2023. Für weitere Informationen: <https://www.heidelberg-bahnstadt.de/967883.html>

3.4 Baustein 4: Hochwertige und kompakte neue Quartiere

Angesichts der hohen Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt wird es auch weiterhin den Bau neuer Quartiere und die Ausweisung neuer Baugebiete geben, um der Nachfrage gerecht zu werden. Dabei besteht jedoch die Herausforderung, mit begrenzten Siedlungsflächen langfristig nachhaltig umzugehen. Jedes neue Baugebiet ist auch eine Chance, qualitativ zu entwickeln, den Herausforderungen des Klimawandels proaktiv zu begegnen und langfristig den kommunalen Haushalt zu stärken. Qualitätsvolles und kompaktes Bauen ist daher ein wichtiger Baustein einer gelungenen, flächensparenden Siedlungsentwicklung.

Dabei liegt der erste Schritt bereits in der strategischen Wahl des Standortes des Neubaugebietes im Rahmen einer aktiven Bodenpolitik (siehe Baustein 2). Bestimmte Standorte eignen sich besser als andere für eine nachhaltige Entwicklung: Beispielsweise sind Haltepunkte des ÖPNVs mit einer guten Anbindung in die Region besonders geeignet, im Sinne einer klimafreundlichen Entwicklung der Region. Neben der Wahl des Standortes gibt es weitere städtebauliche und wohnungspolitische Erwägungen hinsichtlich der Qualität des neuen Quartiers.

Insofern das Grundstück der Kommune gehört, können über eine Konzeptvergabe sehr konkrete Anforderungen für die Entwicklung des neuen Baugebietes formuliert werden. Städtebauliche und wohnungspolitische Ziele bilden die Grundlage der Ausschreibungsunterlagen und werden so in die Bewertungsmatrix einbezogen. Eine Grundvoraussetzung dafür ist allerdings eine aktive Bodenpolitik der Kommune, um entsprechend Flächen zu sichern.

Weiterhin gibt es auch die Möglichkeit, über Umlegungsverfahren (nach §§45-84 des BauGB) oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§136 BauGB) die Gestaltung des neuen Baugebietes zu beeinflussen. Inhaltlich sollten dabei eine Diversifizierung des Wohnraums, eine Durchmischung mit Nahversorgung und eine ortstypische Dichte angestrebt werden (siehe Zielvorstellungen im Kapitel 1).

Weiterhin können Fragen der ökologischen und energetischen Standards, Wärmenetzplanung und des Versiegelungsgrades gestaltet werden. Letztlich können über die Gestaltung des öffentlichen Raums auch einen familien- und generationengerechte Aufenthaltsqualität geschaffen werden.



Instrumentenkasten:

- **Konzeptvergabe:** Die Konzeptvergabe ist eine Art der Vergabe von Grundstücken im öffentlichen Eigentum an einen privaten Investor zur Entwicklung. Dabei steht die Qualität des eingereichten Entwicklungskonzeptes im Mittelpunkt der Vergabe. Es unterscheidet sich somit von einem klassischen Bieterverfahren nach dem gebotenen Preis. Ein weiterer Unterschied stellt die Kooperation von Architekten und Investoren dar, die bei der Konzeptvergabe gemeinsam ein Konzept einreichen.
- **Städtebaulicher Wettbewerb:** Mehrere Gestaltungsmöglichkeiten für ein Gebiet können im Rahmen eines Städtebaulichen Wettbewerbs entwickelt werden. Dazu müssen vorher die Grundstückseigentümer der Durchführung des Wettbewerbs zustimmen.
- **Gestaltungsleitlinien / Gestaltungshandbuch:** Für ein neues Quartier können mit dem Bebauungsplan auch Gestaltungsleitlinien wie beispielsweise für das „Neue Wohnen am Lankower See“ in Schwerin beschlossen und Bestandteil der Grundstückskaufverträge werden.
- **Zusammenarbeit mit einem Grundstücks- und Erschließungsträger:** Eine Grundstücks- und Erschließungs-GmbH kann für die Kommune den treuhänderischen Grunderwerb, die Erschließungsträgerschaft und das städtebauliche Projektmanagement übernehmen. Beispiele dafür sind die HafenCity GmbH und IBA GmbH in Hamburg, aber auch die BayernGrund/KGE Kommunalgrund in Süddeutschland.

Beispiele für hochwertige und kompakte neue Quartiere:

- *„Neues Wohnen am Lankower See“ in der Landeshauptstadt Schwerin:* Für das Gelände eines ehemaligen Internatskomplexes gab es 2003 den Beschluss zur Entwicklung als Wohnstandort. Bis 2009 wurde das Internat dann mit Städtebaufördermitteln zurückgebaut. Ein städtebaulicher Wettbewerb (2010) bildete die Grundlage für die Aufstellung der Bebauungspläne und Gestaltungsrichtlinien. Mithilfe einer Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft konnte das Neubaugebiet umgesetzt werden. 2022 wurde es mit dem Landesbaupreis Mecklenburg-Vorpommern ausgezeichnet.¹
- *Oberbillwerder in Hamburg (IBA Hamburg GmbH):* Das Neubaugebiet wird durch die IBA Hamburg GmbH in der Nähe der S-Bahn-Station Allermöhe auf aktuell landwirtschaftlich genutzten Flächen entwickelt. Dabei sollen auf 118 Hektar insgesamt 7.000 Wohneinheiten und 5.000 Arbeitsplätze entstehen. Die Anbindung an die S-Bahn ermöglicht eine Priorisierung des Fuß- und Radverkehrs im Quartier.²
- *Stadt Neustadt in Holstein:* Für ein Grundstück der Stadtwerke konnte über eine Konzeptvergabe ein Investor gefunden werden, der auf dem Grundstück nun Wohnungen baut. Im Rahmen der Konzeptvergabe hatte die Kommune vorgegeben, dass mindestens 60 Wohneinheiten zu planen sind und dabei 50% der geplanten Wohnfläche zur Vermietung zur Verfügung gestellt werden soll und 25% der geplanten Wohneinheiten als 4-Zimmerwohnungen für Familien errichtet werden sollen. Weiterhin sollten 30% der geplanten Wohneinheiten förderfähig sein und 30% barrierefrei. Die Konzeptqualität wurden mit 70% gewichtet und der Kaufpreis mit 30%.³
- *Neubaugebiet Allmendäcker in Maichingen/Sindelfingen bei Stuttgart:* Hier wurde nach dem Neubau der S60 als Ringbahn um Stuttgart am Haltepunkt „Allmendäcker“ mit Hilfe eines Umlegungsverfahrens nach BauGB ein neues gemischtes Quartier geschaffen.⁴

¹ Vortrag von Annegret Reinkober (Fachgruppe Stadtentwicklung und Stadtplanung in der Landeshauptstadt Schwerin) über „Neues Wohnen am Lankower See in Schwerin – ein Gestaltungshandbuch für das Neubauquartier“ im Rahmen der Workshop-Reihe „Flächensparen“ im Januar 2023 zum Thema „Neue Quartiere. Weitere Informationen: https://www.hansestadt-uelzen.de/home/buerger-service/planen-bauen-wohnen/Staedtebauliche-Konzepte-Staedtebauforderung/sanierungsprogramm-altstadt-mit-zukunft_dokumente.aspx

² Vortrag von Britta Arends (Projektmanagerin bei der IBA Hamburg) über den „Oberbillwerder“. im Rahmen der Workshop-Reihe „Flächensparen“ im Januar 2023 zum Thema „Neue Quartiere.“

³ Vortrag von Matthias Baum (Geschäftsführer bei Büro Architektur + Stadtplanung) über „Gestaltungsmöglichkeiten für Kommunen: Städtebauliche Wettbewerbe und Konzeptvergaben im Vergleich“ im Rahmen der Workshop-Reihe „Flächensparen“ im November 2022 zum Thema „Den richtigen Investor finden“

⁴ Weitere Informationen: https://www.maichingen.de/start/Bildung+und+Leben/Wohnen+_+Bauen.html



3.5 Baustein 5: Tragbare Folgekosten

Bei der Ausweisung von neuen Baugebieten haben Kommunen mehrere Stellschrauben, um langfristig auch eine positive Bilanz zu erzielen. Den neuen kommunalen Einnahmen aus einem neuen Baugebiet stehen häufig kurz- und langfristige Infrastrukturkosten gegenüber. Dazu gehören einerseits die Kosten für die Erschließung mit technischer Infrastruktur (Straße, Wasser, Abwasser, Strom), aber auch eine ausreichende Versorgung mit sozialer Infrastruktur (Kinderbetreuung und Schulen, Altenbetreuung). Für die neuen Erschließungsstraßen fallen zunächst nur Betriebs- und Unterhaltungskosten an, aber nach einigen Jahren fallen auch Instandhaltungs-/-setzungs-, und schließlich Erneuerungskosten an. Weiterhin kann es bei der sozialen Infrastruktur zu Peak-Effekten kommen, wo zunächst viele neue Angebote geschaffen werden, die dann ein bis zwei Dekaden später wieder zurückgebaut werden müssen, weil die Kinder mit der Schule fertig sind, die Eltern weiterhin in der Kommune wohnen bleiben, aber es keinen neuen Wohnraum für Familien gibt. Damit sinkt dann die Nachfrage nach Schulen als soziale Infrastruktur wieder.



Um mit den Folgekosten von neuen Baugebieten gut umgehen zu können, gibt es einige Ansatzpunkte für Kommunen. Beispielsweise kann der Folgekosten-Rechner (siehe unten) eine Kommune unterstützen, die Folgekosten bereits vor Baubeginn abzuschätzen. Eine Stellschraube zur besseren Verteilung der Folgekosten ist die Dichte in einem Baugebiet (siehe auch Dichteexkurs in Kapitel 1.2). Eine Faustformel ist, dass Dichte und Erschließungsaufwand in einem inversen Verhältnis stehen. Verdoppelt sich also die Dichte, halbiert sich der Erschließungsaufwand.

ßungsaufwand. Das heißt im Vergleich zu einem Einfamilienhausgebiet mit großen Grundstücken fallen beim Bau von Doppel- und Reihenhäusern und mehrgeschossigen Wohnungsbau insgesamt weniger Kosten für technische Infrastruktur je Wohneinheit an. Dabei kann eine Mischung unterschiedlicher Baukörper wie beispielsweise in den Allmendäckern (Maichingen/Sindelfingen bei Stuttgart) durchaus sinnvoll sein.

Ein weiterer Vorteil von Mehrfamilienhäusern ist, dass bei einem höheren Mietanteil auch ein häufigerer Nutzerwechsel entsteht. Der häufige Nutzerwechsel reduziert die Peak-Nachfrage für soziale Infrastruktur und kann somit auch langfristig eine Auslastung der sozialen Infrastruktur ermöglichen.

In der Gestaltung des neuen Baugebietes hat die Kommune also viele Möglichkeiten, auch langfristig eine gute Bilanz zu erzielen. Ein weiterer Vorteil von kompakten Bauformen mit einer Diversifizierung der Wohnangebote und Nutzungsmischung ist, dass insgesamt weniger Fläche für Siedlungsfläche verbraucht wird und damit langfristig Freiflächen erhalten bleiben. Eine kompaktere Bauweise ermöglicht auch eine gute Anbindung an ein ÖPNV-Netz und damit eine gute Anbindung des neuen Quartiers.

Instrumentenkasten:

- **Folgekostenrechner:** Zur Abschätzung der Folgekosten steht der folgende Rechner kostenfrei für Kommunen zur Verfügung: <https://ggr-planung.de/folgekostenschaetzer> Er ist im Kontext eines Forschungsprojektes und Modellvorhabens des Bundesforschungsministeriums und der Länder Brandenburg, Schleswig-Holstein, Bayern und Sachsen entstanden:
- **Städtebauliche Verträge (Folgekostenvertrag), Bebauungsplan als Konzeptvergabe oder im Wettbewerb:** Je nach Baulandmodell haben Kommunen unterschiedlichen Einfluss auf die Gestaltung des neuen Baugebietes. Insofern einer Kommune das Grundstück gehört, kann eine Konzeptvergabe sinnvoll sein, um eine Bebauung nach Vorstellung der Kommune zu ermöglichen. Es ist bereits üblich, über städtebauliche Verträge die Erstellungskosten für Infrastruktur an Investoren weiterzugeben. Es besteht dabei auch die Möglichkeit, einen Folgekostenvertrag zu schließen.
- **Folgekostenkonzept:** Dabei ermittelt eine Stadt oder Gemeinde die in den kommenden Jahren voraussichtlich realisierten Neubauvorhaben sowie den Umfang der aus der Gesamtheit dieser Entwicklung ursächlich entstehenden anteiligen Aus- und Neubauinvestitionen für Kitas und Schulen. Daraus ermittelt sie Folgekostensätze, die dann transparent für alle Vorhabenträger gelten, für die in der Stadt oder Gemeinde neues Baurecht geschaffen wird.

Beispiele zum Ermitteln tragbarer Folgekosten:

- *Entwicklungskonzept Bienenbüttel (2021)*: Folgewirkung Entwicklungskonzept für die Gemeinde Bienenbüttel mit Schwerpunkt im Bereich der wohnbaulichen Entwicklung.¹
- *Folgekosten-Schätzer in Bayern* wurde in den Kommunen Bischofsheim, Deggendorf, Fürstfeldbruck, Neu-Ulm, Nördlingen, Peiting, Penzberg und Treuchtlingen erprobt.²
- *Dachauer Grundsätze der Baulandentwicklung (2017)*: Die Kosten für soziale und technische Infrastruktur werden über einen Pauschalbetrag auf die Investoren bei der Baulandausweisung umgelegt.³
- *Folgekostenkonzept der Stadt Wedel*: Der Stadtrat beschloss am 06.04.2023 ein „Folgekostenkonzept Soziale Infrastruktur der Stadt Wedel (BV/2023/015)“. Darin werden die Folgekosten für den Ausbau von Krippe, Kita, Grundschule, und weiterführenden Schulen ermittelt. Vom Gutachter wurde festgestellt, dass Folgekosten von 30.425€ pro Wohneinheit in Ein-/Zweifamilien und Reihenhäusern im Vergleich zu 8.738€ pro Wohneinheit in Mehrfamilienhäusern entstehen.
- *Kommunale Arbeitshilfe für die Bereitstellung zeitgemäßer Infrastrukturangebote im Kommunalen Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg e.V.*⁴: Die Kommunale Arbeitshilfe gibt einen Überblick über Strategien, Verfahrensweisen, Instrumente und bauliche Lösungen für die Bereitstellung sozialer Infrastruktur.
- *FolgekostenSchätzer*⁵: Der FolgekostenSimulator ist kostenfrei und ist im Rahmen eines REFINA-Forschungsprojektes (2012) entstanden, um die Folgekosten für technische Infrastruktur besser abschätzen zu können.

Zum Weiterlesen:

- Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg (2021). Kommunale Arbeitshilfe Bereitstellung zeitgemäßer Infrastrukturangebote im KNF-Raum. Herunterladbar (Stand: 10.07.2023): <https://knf-ev.de/ergebnisse/soziale-infrastruktur/>
- Preuß, T.; Floeting, H. (2009). Folgekosten der Siedlungsentwicklung Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Eine Publikation des Förderprogramms „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA) im Rahmen des Programms „Forschung für die Nachhaltigkeit“ (FONA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Herunterladbar (Stand: 10.07.2023): <https://www.irbnet.de/daten/rswb/10089024271.pdf>

¹ Erstellt durch Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR. Herunterladbar (Stand: 13.07.2023): <https://bienenbuettel.de/bauplaetze-und-gebiete?file=files/Rubriken/Baugebiete/Endfassung%20Siedlungsentwicklungskonzept.pdf&cid=2376>

² Weitere Informationen: <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/folgekostenschaetzer/index.htm>

³ Weitere Informationen: <https://www.dachau.de/rathaus/aemter/aemter-und-abteilungen/stadtbauamt/stadtplanung/dachauer-grundsaeetze-der-baulandentwicklung.html>

⁴ Weitere Informationen: <https://knf-ev.de/ergebnisse/soziale-infrastruktur/>

⁵ Weitere Informationen: <https://refina-info.de/de/produkte/index54c9.html?productid=73>

3.6 Exkurs: Städtebauliche Dichte – wie messen, berechnen, auswählen?

Warum ist „Dichte“ so wichtig für ein flächensparende Siedlungsentwicklung?

Der Begriff „Dichte“ wird oft mit „städtischer Dichte“ gleichgesetzt. Dabei ist „Dichte“ nur eine Maßzahl, die beschreibt, in welchem Verhältnis die Gebäudegröße oder die Zahl der Nutzenden zur Grundstücks- oder Quartiersfläche steht. Je höher die Dichte ist, d.h. je mehr Geschossfläche oder Wohnungen pro Hektar Land entstehen und langfristig in der Nutzung bleiben, desto weniger Fläche muss für Siedlung neu in Anspruch genommen werden. Zugleich müssen weniger Straßen, Leitungen und Rohre aus dem Kommunalhaushalt und den privaten Nebenkosten finanziert werden. Städte, Umlandgemeinden und Dörfer haben gleichermaßen ein Interesse daran, ihre Siedlungsstruktur kompakt zu halten, indem sie ortstypische Mindestdichten nicht unterschreiten und Chancen für eine ortsverträgliche Verdichtung nutzen. Vor allem von Einfamilienhäusern geprägte Dörfer und Umlandgemeinden können über kleinere Grundstückszuschneitte und kompaktere Bauformen substanzielle Flächen- und Kostenersparnisse erzielen.



Abb. 20: Gegenüberstellung von Flächenbedarf und Infrastrukturkosten pro Wohneinheit

Die Infrastrukturkosten pro Wohneinheiten sind deutlich geringer für kompakte Mehrfamilienhäuser, Doppel- und Reihenhäuser als für Einfamilienhäuser mit großen Grundstücken (Bildquelle: Dr. Jens-Martin Gutsche)

Wie misst man Dichte?

Unterschieden werden kann zwischen einer baulichen Dichte und einer Nutzungsdichte. Die bauliche Dichte ist das Verhältnis einer Gebäudemenge und einer Gebietsfläche.

Bauliche Dichte =	Gebäudemenge	z.B.	Wohneinheiten, Geschossfläche, Nutzfläche oder Baumasse
	Gebietsfläche	z.B.	Grundstück (Nettobaufäche), Plangebiet (Bruttobaufäche) oder Bestandsquartier

Ein bekanntes Beispiel ist die Geschossflächenzahl (GFZ), die im Bebauungsplan festlegt, wie viele qm Geschossfläche pro qm Grundstück entstehen dürfen. Für Fragen des Flächenverbrauchs und der Quartiersplanung wird häufig die Gesamtgröße des Plangebiets oder des Quartiers als Bezugsgröße gewählt und die Dichte als Geschossfläche pro Hektar Plangebiet oder Bestandsquartier angegeben („Quartiersdichte“). Beides meint die Bruttobaufäche, d.h.

inkl. der Flächen für Straßen, Gemeinbedarf und Siedlungsfreiflächen. Zur Beschreibung der Gebäudemenge wird oft auch die Zahl der Wohneinheiten (WE) verwendet und eine Kennzahl wie „WE pro Hektar“ gebildet. Wichtig ist auch hier anzugeben, ob sich „pro Hektar“ auf die Brutto- oder auf die Nettobaufläche bezieht. Zudem ist zu beachten, dass sich – je nach mittlerer Wohnungsgröße – die Zahl der WE im Laufe der Planung ggf. noch verändern kann, ohne dass sich die Geschossfläche verändern muss.

Während sich die bauliche Dichte im Laufe der Zeit nur selten – z.B. durch Anbau, Aufstockung oder Abriss – verändert, ändert sich die Nutzungsdichte nahezu kontinuierlich. Diese vergleicht die Anzahl der Nutzenden, z.B. die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner oder die Zahl der Arbeitsplätze mit der Gebietsfläche. Die Schwankungen der Nutzungsdichte im Zeitverlauf können beträchtlich sein. Wohnen in einem Einfamilienhausgebiet kurz nach Fertigstellung oft im Schnitt drei und mehr Personen in einer Wohnung, so sind es einige Jahrzehnte später oft nur noch anderthalb. Die Nutzungsdichte hat sich in diesem Fall halbiert, ohne dass sich die bauliche Dichte verändert hat. Nutzungsdichten sind für planerische Vorgaben daher nur schwer nutzbar.

Nutzungsdichte =	Anzahl Nutzende	z.B.	Einwohnerinnen und Einwohner, Arbeitsplätze, Schul- oder Kitaplätze
	Gebietsfläche	z.B.	Grundstück (Nettobaufläche), Plangebiet (Bruttobaufläche) oder Bestandsquartier

Was sind geeignete Dichten für neue und bestehende Quartiere?

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland ist innerhalb der letzten 35 Jahren um ein Drittel angewachsen. Da weder der Wohnungsbestand noch die Einwohnerzahl in gleichem Maße gestiegen ist, ist die Siedlungsdichte deutlich abgesunken. Hauptgrund ist die Ausweisung gering verdichteter Wohn- und Gewerbegebiete. Neben der hohen Flächeninanspruchnahme verursachen diese hohe Infrastrukturkosten und weite, häufig mit dem Auto zurückgelegte Wege. Die Siedlungsdichte nicht weiter absinken zu lassen, ist daher ein explizites Ziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Um dieses Ziel zu erreichen, arbeiten viele Planungsträger in Deutschland inzwischen mit Mindestdichten bzw. Zielwerten für die städtebauliche Dichte. In der Metropolregion Hamburg gibt es bisher noch keine entsprechenden Vorgaben, weder in Form von Mindestdichten der Landes- oder Regionalplanungen noch in Form eigener Zielformulierungen der Kommunen. Ersatzweise können die nachfolgenden Werte als Anhaltswert dienen, ab welcher städtebaulichen Dichte im Wohnbereich von einer „flächensparenden und kompakten Siedlungsentwicklung“ im Sinne dieses Leitfadens gesprochen werden kann.

Aus den Mindestdichten des Landesentwicklungsplans Hessen (LEP 2020) lassen sich die folgenden Orientierungswerte ableiten:

- nicht zentrale Gemeinden und Grundzentren
 - im ländlichen Raum: mindestens 20 WE / ha Plangebiet (Bruttobaufläche)
 - im Verdichtungsraum: mindestens 25 WE / ha Plangebiet (Bruttobaufläche)
- Mittelzentren:
 - im ländlichen Raum: mindestens 25 WE / ha Plangebiet (Bruttobaufläche)
 - im Verdichtungsraum: mindestens 30 WE / ha Plangebiet (Bruttobaufläche)
- Oberzentren: mindestens 35 WE / ha Plangebiet (Bruttobaufläche)

Die vorstehenden Werte beziehen sich vor allem auf Neuausweisungen von Wohngebieten. Sie können aber auch als Zielwerte einer Nachverdichtung gelten. Weil die Nachverdichtung bestehender Quartiere ein großes Entwicklungspotenzial bietet, hat z.B. die Stadt Köln für sich selbst eine angestrebte Quartiersdichte für Bestandsquartiere formuliert. „Quartiersdichte“ meint die Geschossfläche aller Nutzungen geteilt durch die Quartiersfläche. Mit dem „Köln-Katalog“¹ hat sich die Stadt Köln selbst die folgenden Zielwerte gegeben:

- Äußere Stadt: Quartiersdichte $\geq 0,8$ (reale Quartiersdichte aktuell zwischen 0,2 und 1,1)
- Innere Stadt: Quartiersdichte $\geq 1,2$ (reale Quartiersdichte aktuell zwischen 0,2 und 1,3)
- Innenstadt: Quartiersdichte $\geq 1,5$ (reale Quartiersdichte aktuell zwischen 1,4 und 2,6)

Dichte ist marktgängig – gerade auch im Einfamilienhausbereich

Die Ausweisung von Einfamilienhausgebieten mit großen Grundstücken und geringen Dichten folgt oft der Einschätzung, die Marktnachfrage wolle nun mal genau diese Wohnform. Wie ein aktueller Bericht des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW)² zeigt, hat die Entwicklung der Haushaltsstrukturen, Bau- und Energiekosten sowie Boden- und Immobilienpreise inzwischen aber dazu geführt, dass gerade auch im Segment des verdichteten Einfamilienhausbaus (Wohnfläche unter 100 qm, kleine Gärten, Bauweise auch als Reihenhaushaus) eine signifikante Marktlücke entstanden ist, dessen Marktpotenzial das IW auf 2,9 Millionen Wohnungen schätzt.

¹ https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/koeln_katalog_2022-09.pdf

² <https://www.iwkoeln.de/studien/christian-oberst-kompakte-einfamilienhaeuser-als-antwort-auf-veraenderte-rahmenbedingungen-am-deutschen-immobilienmarkt.html>

Wie sehen unterschiedliche Dichten in der Metropolregion Hamburg aus?

Um unterschiedlichen Dichten ein „Gesicht“ zu geben, vergleicht die nachfolgende Abbildung die städtebauliche Dichte von vier aktuellen Neubaugebieten in der Metropolregion Hamburg.



* inkl. einer Seniorenresidenz (pro Platz 0,5 WE angesetzt)

Abb. 21: Neubaugebiete in der Metropolregion Hamburg mit unterschiedlichen Dichten

Die Infrastrukturkosten pro Wohneinheiten sind deutlich geringer für kompakte Mehrfamilienhäuser, Doppel- und Reihenhäuser als für Einfamilienhäuser mit großen Grundstücken (Bildquelle: Infographik von Dr. Jens-Martin Gutsche mit Bildern von Maik Gleitsmann-Frohriep, IBA Hamburg GmbH und ADEPT mit Karres + Brands, Werretal Urbanisation GmbH und Elbberg Kruse, Rathje, Springer Eckebrecht Partnerschaft mbB).

4. Unterstützung der Umsetzung durch die Metropolregion Hamburg

Die Metropolregion Hamburg hat sich seit dem regionalen Entwicklungskonzept 2000 kontinuierlich in unterschiedlichen Formaten dem Thema Flächensparen gewidmet. Es wird empfohlen, dieses Engagement auch zukünftig fortzusetzen. Dazu gibt es folgende Ansatzpunkte aus Sicht der Themen-AG:

- Es wird empfohlen, die Workshop-Reihe Flächensparen zu aktuellen Fragen der nachhaltigen und klimafreundlichen Siedlungsentwicklung fortzusetzen und thematisch zu erweitern. Die Workshop-Reihe ist ein Angebot an Kommunen, sich mit unterschiedlichsten Facetten der flächensparenden und kompakten Siedlungsentwicklung zu befassen. Dazu hat sich das Format der Impulsvorträge kombiniert mit Best-Practice Beispielen bewährt. Monatlich haben, abhängig vom Thema, zwischen 40 und 90 Personen an der Workshop-Reihe Flächensparen teilgenommen.
- Die MRH hat eine Finanzierung für ein Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) vom BBSR erhalten, um ein „Zertifizierungsprogramm für Flächensparende Gemeinden“ zusammen mit der TH Lübeck und der HafenCity Universität zu entwickeln. Im Rahmen des MORO soll ein informeller Steuerungsansatz erprobt werden, der Gemeinden bei der selbstgesteuerten Auseinandersetzung mit dem Thema Flächensparen unterstützt. Teilnehmende Gemeinden können im Rahmen des Zertifizierungsprogramms selbstständig ein maßgeschneidertes Arbeitsprogramm basierend auf einem standardisierten Maßnahmenkatalog entwickeln. Dafür gibt es viele Fragen im Rahmen des MOROs zu klären. Es werden fünf Modellkommunen in der Anwendung des Zertifizierungsprogrammes im Jahr 2024 finanziell unterstützt.
- Mit dem Koordinierungskreis Raumentwicklung (KKR) wurde ein Gremium in der MRH etabliert, in dem raumordnerische Fragen der Region diskutiert und koordiniert werden können. Es wird angeregt, dass die Zielvorstellungen aus Kapitel 2 dieses Leitfadens im KKR geprüft werden, inwiefern Elemente daraus raumplanerische Anwendung finden können. Auch wird eine Befassung mit dem Thema Dichtevorgaben in Regionalplänen angeregt.
- Das Thema flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung ist auch im Zukunftsa-genda-Projekt „Räumliches Leitbild“ verankert. Die Entwicklungsprinzipien des Räumlichen Leitbilds der MRH orientieren sich eng an den Zielvorstellungen des vorliegenden Leitfadens.
- Um bedarfsgerechten Wohnraum zu entwickeln, brauchen Kommunen außerdem belastbare Daten über den Wohnungsmarkt. In diesem Zusammenhang spielt auch das Zukunftsa-genda-Projekt „Machbarkeitsstudie für ein Wohnungsmarktmonitoring“ und das Nachfolgeprojekt „Einrichtung eines Wohnungsmarkt-Monitorings für die MRH“ eine wichtige Rolle für die Region.

5. Allgemeine Empfehlungen

Im Rahmen der Workshop-Reihe wurden mehrfach durch Vortragende und Teilnehmende unterschiedliche Handlungsansätze für die Bundes- und Landesebene vorgeschlagen, die hiermit als Information weitergegeben werden. Eine flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung kann durch eine adäquate Ausstattung mit Fördermitteln für die Innenentwicklung, den Abbau von gesetzlichen Fehlanreizen und durch eine Förderung des Freiraumschutzes systematisch unterstützt und vorangebracht werden.

Folgende Punkte wurden dabei konkret benannt:

- Unterstützung der Innenentwicklung durch erhöhte oder mindestens gleichbleibende Förderung der Städtebauförderung und Altlastenbeseitigung.
- Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für die Gründung von Entwicklungsgesellschaften in den Landkreisen zur Aktivierung von Flächen im Innenbereich.
- Abbau von Fehlanreizen im Steuergesetz, um Spekulationen zu verringern und Flächen zu aktivieren. Dabei sollte der Verhandlungsspielraum der Städte und Gemeinden gegenüber den Eigentümern gezielt gestärkt werden. Außerdem sollte der Bund prüfen, inwiefern zusätzliche Instrumente der Bodenentwicklung zur Flächenaktivierung im Innenbereich notwendig sind.
- Unterstützung von Kommunen im Aufbau von Brachflächen- und Flächenpotentialkatastern. Hier bestehen bereits vielfältige Ansatzpunkte in den vier MRH-Bundesländern. Beispielsweise verfügt die Freie und Hansestadt Hamburg bereits seit 20 Jahren über ein Potentialflächenkataster. Schleswig-Holstein unterstützt Kommunen mit dem Förderprogramm „Nachhaltiges Flächenmanagement“. Das Land Niedersachsen unterhält ein landesweit verfügbares Brachflächenkataster.
- Weitere Teilnahme der MRH am Bund-/Länderdialog zum Thema Flächensparen und Information im Koordinierungskreis Raumentwicklung und in der FAG Siedlungsentwicklung über den Stand der Diskussionen. Im Rahmen des Bund-/Länderdialogs werden Flächenzertifikatshandel und Flächenkontingentierung diskutiert. Hierzu wäre eine gemeinsame Positionierung der vier MRH-Bundesländer wünschenswert.
- Erweiterung von Förderprogrammen für blau-grüne Infrastruktur, Klimaschutz- und -anpassung im Innen- und Außenbereich, sowie zur Stärkung der Naherholung und des Freiraumschutzes.
- Überprüfung der Anwendbarkeit von Dichtewerten und/oder Flächensparzielen in der Raumordnung in Abstimmung mit den Landes- und Regionalplanungen.

Impressum

Gefördert durch die Förderfonds der Metropolregion Hamburg



Herausgeber:

Metropolregion Hamburg

Alter Steinweg 4, 20459 Hamburg

Mail: info@metropolregion.hamburg.de, Internet: metropolregion.hamburg.de

Federführung:

Birgit Gutt, Amt für regionale Landesentwicklung Lüneburg - Städtebau und Städtebauförderung

Ersteller:

Dr. Deborah Heinen, Cynthia Wester, Themen-AG Flächensparende Siedlungsentwicklung

Mit Unterstützung für den Exkurs Dichte von

GERTZ GUTSCHE RÜMENAPP
Stadtentwicklung und Mobilität
Planung Beratung Forschung GbR

Dr. Jens-Martin Gutsche / Gertz Gutsche Rügenapp - Stadtentwicklung und Mobilität GbR

Fotos:

Titelfoto: © André Reuter Photography (Mediaserver Hamburg)

Alle Fotos in der Broschüre: © Metropolregion Hamburg / Andreas Vallbracht

Stand: Juni 2024



metropol**region** hamburg