

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
(24. Ausschuss)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksachen 19/5300, 19/5647 Nr. 7 –

**Baukulturbericht 2018/19 der Bundesstiftung Baukultur
mit
Stellungnahme der Bundesregierung**

A. Problem

Im dritten Bericht zur Lage der Baukultur in Deutschland mit dem Titel „Erbe – Bestand – Zukunft“ steht der Umgang mit dem gebauten Erbe als Ausgangspunkt einer integrierten, sozial verträglichen und ökologisch nachhaltigen Stadtentwicklung im Mittelpunkt. Der Bericht beschreibt die Ausgangslage und die Herausforderungen für den Umgang mit dem Bestand: In Wachstumsregionen steigt der Druck auf die Innenstädte ebenso wie der Druck auf die Stadt- und Ortsränder. Zeitgleich steigt der Leerstand in Gemeindekernen in Teilen des Landes.

Mit dem Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD soll die Bundesregierung aufgefordert werden, eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Baukultur in Deutschland umzusetzen.

B. Lösung

Kenntnisnahme der Unterrichtung und Empfehlung der Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Entschließungsantrags.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
in Kenntnis der Unterrichtung durch die Bundesregierung
auf Drucksache 19/5300
folgende EntschlieÙung anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesstiftung Baukultur legt regelmäßig einen „Bericht zur Lage der Baukultur in Deutschland“ vor, der der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag sowie den Ländern Hinweise für die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für Baukultur gibt. Im aktuellen Baukulturbericht 2018/19 werden das bauhistorische Erbe sowie die bestehenden Gebäude- und Infrastrukturen in den Fokus genommen. Er kennzeichnet den Umgang mit dem gebauten Erbe ausdrücklich als Ausgangspunkt einer integrierten, sozialverträglichen und ökologisch nachhaltigen Stadtentwicklung. Der Charakter unserer gebauten Umwelt bildet eine wesentliche Grundlage für ein lebenswertes Umfeld, für Teilhabe, Integration und Tourismus. Die räumliche Dimension von „Heimat“ ist der konkrete Ort, der Menschen Halt und Identität gibt. Der Mehrwert von Baukultur zur Sicherung und Stärkung von lokaler bzw. regionaler Identität sowie zur Erhöhung der touristischen Attraktivität von Stadt- und Ortskernen wird zunehmend erkannt. Die Bewahrung und Entwicklung des bauhistorischen Erbes ebenso wie ein qualitätsvolles, innovatives und ortsspezifisches Weiterbauen unter Berücksichtigung lokaler und regionaler Baustile, Materialien und Formen sind dafür wichtige Voraussetzungen.

Derzeit werden in Deutschland zwei Drittel der Bauleistungen in den Bestand und dessen Sanierung, Umbau oder Erweiterung investiert, Tendenz steigend. Eine langfristig nachhaltige Entwicklung unter Berücksichtigung der politischen Ziele zum Klimaschutz und zur Reduktion von Flächenneuinanspruchnahme muss vor allem aus dem Bestand heraus erfolgen. Eine Innenentwicklung bei gleichzeitiger Qualifizierung und Verdichtung von Quartieren sorgt dabei für neue öffentliche Räume, Grün und Erholungsflächen. Dem sogenannten Donut-Effekt, der leere und verödete Ortzentren und ungesteuerten Wildwuchs an den Ortsrändern aufweist, kann mit einer konsequenten Innenentwicklung aus dem Bestand effektiv begegnet werden. Vitale Quartiere leben von einer ausgewogenen Mischung an Nutzungsarten, Nutzergruppen und öffentlichen Räumen, die gemeinsame Interaktionen ermöglichen und Treffpunkte darstellen. Derzeit monofunktional genutzte Gewerbe- und Industriegebiete in Stadtrandlagen weisen häufig Gestaltungs- und Entwicklungsdefizite auf und bieten weitere große Reserven an flächenschonenden baukulturellen Qualifizierungsmaßnahmen.

Der Deutsche Bundestag sieht in der qualifizierten und ressourcenschonenden Weiterentwicklung unserer Städte und Gemeinden aus dem baulichen Bestand heraus ein großes Potenzial, vorhandene Defizite zu beheben und positive Entwicklungen anzustoßen. Wichtiges Instrument dafür ist u. a. das Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm „Städtebaulicher Denkmalschutz“, mit dem bau- und kulturhistorisch wertvolle Stadtkerne und -bereiche mit denkmalwerter Bausubstanz in ihrer baulichen Geschlossenheit erhalten und zukunftsweisend weiterentwickelt werden.

Der Baukulturbericht 2018/19 – wie bereits seine Vorgängerberichte – beschreibt in geeigneter Weise Ansatzpunkte für die Fortsetzung des baukulturellen Diskurses auf allen staatlichen Ebenen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt:

- dass Bundesregierung und Bundesstiftung Baukultur maßgeblich daran mitwirken, die Qualität der baulich-räumlichen Umwelt in städtischen wie in ländlichen Räumen positiv zu beeinflussen;
- dass die Bundesregierung als Vorbild, Förderer und Partner konkrete Rahmenbedingungen für das Entstehen von Baukultur in Deutschland setzt, eigene Maßnahmen entwickelt und Akteure zur Förderung von Baukultur auf regionaler und nationaler Ebene unterstützt;
- dass die Bundesregierung sich erfolgreich dafür eingesetzt hat, den Umgang mit dem baukulturellen Erbe auch als neuen Arbeitsschwerpunkt in der europäischen Städteagenda (Urban Agenda for the EU) zu etablieren;
- dass Bund und Länder die Städtebauförderung auf hohem Niveau fortführen, da sie wesentlicher und unverzichtbarer Beitrag zur Sicherstellung der Baukultur und der Lebensqualität in Städten und Gemeinden ist;
- dass mit der Bundesstiftung eine fachkompetente Institution existiert, die sich als Ideengeber dem Handlungsfeld Baukultur annimmt und für eine Stärkung des öffentlichen Bewusstseins ebenso eintritt wie für eine bessere, branchenübergreifende Kooperation und Kommunikation von Bau- und Planungspartnern;
- dass die Bundesstiftung Baukultur regelmäßig einen „Bericht zur Lage der Baukultur in Deutschland“ vorlegt, der der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag sowie den Ländern Hinweise für die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für Baukultur gibt;
- dass die Bundesstiftung Baukultur auch mit dem aktuellen Baukulturbericht „Erbe – Bestand – Zukunft.“, eingebettet in das Europäische Kulturerbejahr 2018, einen relevanten Themenschwerpunkt gesetzt und bei dessen Aufarbeitung unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und baukulturelle Akteure eingebunden hat;
- dass sich die Bundesstiftung Baukultur neben den Themenfeldern von gebautem Erbe, Bestand und Neubau in Städten und ländlichen Räumen in seinem nächsten Bericht 2020/2021 verstärkt dem Thema der öffentlichen Räume widmen wird;
- dass die Bundesstiftung Baukultur mit den von ihr gewählten Fokusthemen, Veranstaltungsformaten und Publikationen zunehmend die allgemeine Öffentlichkeit erreicht und hiermit ihrem wichtigen Auftrag der baukulturellen Bildung gerecht wird;
- dass die Bundesregierung die finanzielle und personelle Ausstattung der Bundesstiftung Baukultur im Bundeshaushalt 2019 nochmals verbessert hat.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf,

- sich mit den Handlungsempfehlungen des Baukulturberichts zum Umgang mit dem baukulturellen Erbe auseinanderzusetzen und diese bei ihren Maßnahmen zur Förderung von Baukultur in Deutschland, in ihrer Städtebauförder- und Stadtentwicklungspolitik sowie bei der Erstellung baukultureller Leitlinien des Bundes angemessen einzubeziehen;
- der Bauministerkonferenz Gelegenheit zur Stellungnahme zum Baukulturbericht zu geben;
- den Ressourcen- und Nachhaltigkeitsaspekt im Baubereich fortzuführen;

- die Bundesstiftung Baukultur bei der Planung von Bundesbauvorhaben auch künftig in geeigneter Weise einzubeziehen;
- das Bundesprogramm Nationale Projekte des Städtebaus weiterhin zu nutzen, um bundesweit u. a. qualitativ herausragende und überregional bedeutsame Lösungen im städtebaulichen Denkmalschutz sowie im besonders erhaltenswerten Bestand zu unterstützen;
- sich weiterhin im internationalen Bereich, wie etwa bei internationalen Architektur- und Weltausstellungen, verstärkt für die Vermittlung deutscher Bau- und Planungskultur einzusetzen und internationale Kooperationen voranzubringen;
- darauf hinzuwirken, dass die Bundesstiftung Baukultur in ihrem Baukulturbericht 2020/2021 den Öffentlichen Raum besonders in den Fokus nimmt und diesen auch in den Folgeberichten stets berücksichtigt;
- in diesem Zusammenhang darauf hinzuwirken, dass die Bundesstiftung Baukultur verstärkt das Thema der nachhaltigen Pflege und Gestaltung von Grünanlagen, Garten- oder Parkanlagen, Friedhöfen, Alleen, Frei- und Wasserflächen oder sonstige Bauten der Garten- und Landschaftsgestaltung in den Fokus nimmt und die Schaffung und Erhaltung urbanen Grüns aufgreift;
- ebenso darauf hinzuwirken, dass die Bundesstiftung Baukultur in ihrem Baukulturbericht 2020/21 auch die Themen „öffentliche Daseinsvorsorge“ sowie „neue Mobilität“ aufgreift;
- ferner darauf hinzuwirken, dass die Bundesstiftung Baukultur die zahlreichen Facetten des Bauhaus-Gedankens auch über das Bauhausjubiläum 2019 hinaus regelmäßig aufgreift und kommuniziert;
- darauf hinzuwirken, dass die Bundesstiftung Baukultur verstärkt das Thema der qualitätsvollen und nachhaltigen Gestaltung neuer Industrie- und Gewerbeflächen ebenso wie die Frage der Innenentwicklung bei gleichzeitiger Qualifizierung und Verdichtung von Quartieren aufnimmt;
- die Bundesstiftung Baukultur darin zu unterstützen, ihr nationales und internationales Engagement, z. B. auf Messen und bei Ausstellungen, fortzuführen, dabei für das hohe Leistungsniveau deutscher Bau- und Planungsleistungen zu werben und internationale Akteure miteinander zu vernetzen;
- die Bundesstiftung Baukultur aufgrund ihrer Expertise und zentralen Stellung im Akteursspektrum des Planens und Bauens bei der Wiedererrichtung der Bauakademie aktiv einzubeziehen und sie bei der inhaltlichen Programmentwicklung der Bauakademie dauerhaft einzubinden.“

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 26. Juni 2019

Der Ausschuss für Bau, Wohnen Stadtentwicklung und Kommunen

Mechthild Heil
Vorsitzende

Volkmar Vogel (Kleinsaara)
Berichtersteller

Ulli Nissen
Berichterstatlerin

Frank Magnitz
Berichtersteller

Hagen Reinhold
Berichtersteller

Caren Lay
Berichterstatlerin

Daniela Wagner
Berichterstatlerin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Volkmar Vogel (Kleinsaara), Ulli Nissen, Frank Magnitz, Hagen Reinhold, Caren Lay und Daniela Wagner

I. Überweisung

Die Unterrichtung auf **Drucksache 19/5300** wurde gemäß § 80 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 9. November 2018 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen und zur Mitberatung an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, an den Ausschuss für Tourismus und an den Ausschuss für Kultur und Medien überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Im Bericht zur Lage der Baukultur in Deutschland 2018/19 mit dem Titel „Erbe – Bestand – Zukunft“ steht der Umgang mit dem gebauten Erbe als Ausgangspunkt einer integrierten, sozial verträglichen und ökologisch nachhaltigen Stadtentwicklung im Mittelpunkt. Drei Handlungsempfehlungen werden formuliert:

1. Gemischte Quartiere weiterbauen

Die Verdichtung bestehender Quartiere verringert die Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen und trägt zur Verbesserung der baukulturellen Nutzungsvielfalt und Gestaltqualität bei. Die Möglichkeiten erstrecken sich von Leerstands-, Frei- oder Brachflächenaktivierungen bis hin zu baulichen Maßnahmen wie Baulückenschlüssen, Aufstockungen und Ergänzungsbauten. Darüber hinaus wirken sich gut gestaltete öffentliche Räume und ein ausgewogenes Infrastrukturangebot positiv auf Teilhabe und Nutzerverhalten aus. Sie stärken die Identität eines Ortes und den Zusammenhalt seiner Bewohner.

2. Umbaukultur etablieren

Bei der Weiterentwicklung gebauter Strukturen sind bestehende Qualitäten zu erkennen, wertzuschätzen und zu pflegen. Umbaukultur geht über die rein ökonomische Bewertung hinaus und beinhaltet gesamtgesellschaftliche und ökologische Interessen. Qualifizierte Handwerkstechniken, nachhaltige Baustoffe und flexible Lösungen sichern baukulturelle Werte, von kleineren Umbaumaßnahmen über energetische Sanierungen bis hin zu stadtverträglichen Neubauten.

3. Erfolgreiche Prozesse gestalten

Die Zukunft unserer gebauten Umwelt ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die stetig neu zu definieren und zu gestalten ist. In weiten Teilen sind Prozesse im Baugeschehen reglementiert und gesetzt. Der Erfolgsfaktor Baukultur beruht jedoch auf einem offenen und lösungsorientierten Planungsablauf, bei dem alle Akteure der Baukultur sowie Nutzer beteiligt sind. Für eine gut gestaltete Bestandsentwicklung sind insbesondere eine sorgfältige Planungs- „Phase Null“ wie auch ein aktiver Betrieb in der „Phase Zehn“ von Bedeutung.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** hat in seiner 47. Sitzung am 26. Juni 2019 die Kenntnisnahme der Unterrichtung auf Drucksache 19/5300 empfohlen.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat in seiner 29. Sitzung am 26. Juni 2019 die Kenntnisnahme der Unterrichtung auf Drucksache 19/5300 empfohlen. Weiter hat er mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(24)104 anzunehmen. Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(24)103 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat in seiner 31. Sitzung am 26. Juni 2019 die Kenntnissnahme der Unterrichtung auf Drucksache 19/5300 empfohlen. Weiter hat er mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(24)104 anzunehmen. Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(24)103 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

IV. Öffentliches Fachgespräch

Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen hat in seiner 11. Sitzung am 12. Dezember 2018 ein öffentliches Fachgespräch zur Unterrichtung der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 19/5300 durchgeführt. Hierzu hat der Ausschuss folgende Verbände bzw. Sachverständige eingeladen:

Reiner Nagel

Vorstandsvorsitzender der Bundesstiftung Baukultur

Belinda Rukschcio

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Bundesstiftung Baukultur

Dipl.-Ing. Barbara Ettinger-Brinckmann

Präsidentin der Bundesarchitektenkammer

Die Ergebnisse sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Die schriftliche Präsentation des Sachverständigen Reiner Nagel auf Ausschussdrucksache 19(24)052 sowie das Wortprotokoll der Anhörung wurden der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen hat die Unterrichtung auf Drucksache 19/5300 in seiner 11. Sitzung am 12. Dezember 2018 sowie in seiner 27. Sitzung am 26. Juni 2019 abschließend behandelt. Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben dazu einen Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(24)104 eingebracht, dessen Inhalt in der Beschlussempfehlung wiedergegeben ist.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat zu der Vorlage folgenden Entschließungsantrag eingebracht, der als Ausschussdrucksache 19(24)103 verteilt worden ist:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Vorlage des Baukulturberichts 2018/2019 mit dem Titel „Erbe - Bestand - Zukunft“ als wichtigen Beitrag in der Debatte über die Zukunft der Städte und die Herausforderungen, vor der die Stadtentwicklung schon heute steht. Die Kernbotschaft des Baukulturberichts der Bundesstiftung Baukultur 2018/2019 lautet auch für wachsende Städte und Gemeinden: Weiterbauen, An- und Umbauen in bestehenden, gemischten Quartieren ist das baukulturelle Leitbild der Stunde, mit grünen und lebenswerten öffentlichen Räumen und dazu gut passenden Infrastrukturen für Mobilität. Flächenfraß durch einseitige, monotone Neubauviertel im Außenbereich der Städte verschwendet dagegen Ressourcen und höhlt die gewachsene europäische Stadt und ihre Identität aus. Grund und Boden sind nicht vermehrbar, und von außerordentlicher gesellschaftlicher und politischer Bedeutung. Kommunaler Bodenbesitz bildet die Basis einer Stadtentwicklung für das Gemeinwohl. Mit diesem baukulturellen Leitbild kann das Wesen eines Ortes gewahrt und zeitgemäß und lebenswert weiter entwickelt werden.

Wachsende Städte bedeutet mehr Druck auf die Fläche

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Von 2010 bis 2015 ist die Bevölkerung allein in 41 Großstädten um 1 Million auf 18,9 Millionen angewachsen. Der Trend, in die Städte zu ziehen, besteht weiterhin und führt zu einem stetigen hohen Druck auf die Innenstädte bei gleichzeitiger Ausweisung von Neubauflächen am Stadtrand. Die Wanderungsbewegungen sind aber nicht linear und je nach Altersklasse unterschiedlich, wie die Studie „Schwarmstädte in Deutschland“ zeigt. Dies führt vor allem in Großstädten aber auch wachsenden ländlichen Regionen dazu, dass die Nachfrage nach Wohnungen das Angebot übersteigt und der Wohnungsbau den Bedarf seit Jahren nicht deckt. Die Folge hiervon sind steigende Mieten, so bestehen mittlerweile über 313 angespannte Wohnungsmärkte in denen knapp 28 Prozent der Gesamtbevölkerung Deutschlands leben.¹ Verschärft wird die Situation durch steigende Preise für das knappe Gut Bauland, höhere Fertigstellungskosten für Wohnungen sowie den Schwund von günstigen Sozialwohnungen. Die Dichte unserer Städte nimmt aufgrund der beschriebenen Entwicklung zu und stellt uns vor die Herausforderungen, lebenswerte Quartiere zu gestalten, neuen Wohnraum zu schaffen, und das Ziel, die Inanspruchnahme von Flächen für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen von derzeit 61 auf höchstens 30 Hektar am Tag zu reduzieren, einzuhalten.

Der Baukulturbericht plädiert daher für das Leitbild des Weiterbauens im Bestand, mit doppelter Innenentwicklung. Die Innenentwicklungs- und Nachverdichtungspotentiale von 1.200 bis 1.650 km² laut BBSR-Studie „Flächenverbrauch, Flächenpotenziale und Trends 2030“ sollten mit Aufstockung, Anbauten, Um- oder Nachnutzung, Brachflächenbebauung und Restflächenaktivierung behutsam genutzt und im Sinn der doppelten Innenentwicklung gesteuert entwickelt werden, um Ressourcen zu schonen, die Identität eines Ortes zu erhalten und weiter zu entwickeln und so Lebensqualität zu sichern. Verträgliche Stadtentwicklung muss gekonnt Wohnungsneubau, nachhaltige Quartiersentwicklung, Schaffung von Grünflächen und Grün in der Stadt zur Vermeidung von Hitzeinseln und Bereitstellung von Versickerungsflächen intelligent miteinander kombinieren und darf diese nicht gegeneinander setzen oder gar gegeneinander ausspielen. Ziel muss ein Wohn- und Lebensumfeld sein, das sich an menschlichen Ansprüchen und Zukunftsaufgaben orientiert.

Siedlungs- und Verkehrsflächen als Treiber des Flächenverbrauchs

Die Siedlungs- und Verkehrsflächen haben sich in Deutschland in den vergangenen 60 Jahren mehr als verdoppelt. So entsprach allein in 2015 die Flächenneuinanspruchnahme 61 Hektar am Tag. Deutschland ist somit von dem Ziel für den Flächenverbrauch von weniger als 30 Hektar am Tag weit entfernt. Mit dem zunehmend erhöhten Verbrauch von landwirtschaftlichen Flächen und Kulturlandschaften in Deutschland verschwindet jedes Mal auch ein Stück Heimat. Dennoch hat die Bundesregierung mit der Einführung des Erleichterten Bauens außerhalb der Städte und Gemeinden mit dem Paragraphen § 13b BauGB die Grundlage geschaffen, dass Flächen im Außenbereich beschleunigt als Bauland ausgewiesen werden können. Und im Beschluss des Wohngruppens im Bundeskanzleramt am 18. September 2018 wurden Genehmigungserleichterungen für Wohnungsbauvorhaben im Außenbereich angekündigt.

Diese Entwicklung des Neubaus im Außenbereich führt in manchen Kommunen zu dem so genannten Donut-Effekt. Die neuen Wohnsiedlungen und Gewerbeflächen lassen den Innenbereich des Ortes zunehmend veröden. Laut einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ist ein Anker der örtlichen Verbundenheit und was mit dem Begriff Heimat assoziiert wird auch ein bestimmtes Gebäude oder ein Ort der Kindheit. Einen Verlust von Heimat bedeutet damit auch die Schließung alteingesessener Geschäfte, der Verlust von Natur und Neubauten ohne Rücksicht auf das baukulturelle Erbe vor Ort.²

Hinzu kommt, dass auch die autozentrierte Verkehrspolitik den Flächenverbrauch antreibt. Die autogerechte Stadt hat den höchsten Flächenverbrauch pro beförderter Person. Gleichzeitig ist Mobilitäts-Infrastruktur für einen starken Umweltverbund aus öffentlichem Verkehr, Rad- und Fußverkehr besonders flächensparend und kann, so die Bundesstiftung Baukultur in ihrem Bericht, dazu beitragen, dass öffentliche Räume in dichten Stadtvierteln lebenswert bleiben und Mobilität auch in ländlichen Räumen sicher gestellt wird.

¹ Drucksache 19/4367

² https://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsndocs/FAZ_April2018_Heimat.pdf

Zwar misst die Bundesregierung der Bundesstiftung Baukultur einen hohen fachpolitischen Stellenwert bei. Es stellt sich aber die Frage, warum die Bundesstiftung Baukultur in den Beratungsgremien der Bundesregierung, in denen es um Bauland, Städtebau und Wohnungsbau geht, nicht eingeladen wurde, ihre wertvolle Expertise einzubringen. So war sie bei der Expertenkommission Baulandmobilisierung und Bodenpolitik, beim Bündnis für bezahlbares Wohnen, bei der Gründung des Stiftungsrates der Bundesstiftung Bauakademie oder dem Wohngipfel der Bundesregierung im Bundeskanzleramt für eine gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen am 18. September 2018 nicht eingeladen.

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf, den Flächenverbrauch am Stadtrand und außerhalb der Städte und Gemeinden zu bremsen, und bestehende Stadtviertel und Ortskerne zu entwickeln und dazu

- als öffentliche Hand mit der Verwendung ihrer eigenen Liegenschaften, Gebäude und Grundstücke Vorbild zu sein und das Gemeinwohl, gemessen an Zielen des Städtebaus, der Wohnungspolitik, der ökologischen Modernisierung der Wirtschaft, der Regionalentwicklung, der Inklusion und des Klimaschutzes besonders zu berücksichtigen;
- öffentliche Liegenschaften nur noch an gemeinwohlorientierte sowie kommunale und landeseigene Wohnungsbau- und Trägerschaften ausschließlich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu vergeben, und zwar zu günstigen Konditionen in Konzeptvergabe, per Verkauf oder in Erbpacht;
- die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden zu stärken und hierfür ein „Sofortprogramm Bauflächenoffensive – Hunderttausend Dächer und Häuser Programm“ aufzulegen, mit dem der Aus- und Aufbau von Dachgeschossen, die Aktivierung von leerstehenden Gebäuden in Ortskernen des Umlandes, und neuer Wohnraum über Supermärkten gefördert wird;
- in das Baugesetzbuch die Möglichkeit einzuführen ein „Innenentwicklungsgebiet“ festzulegen und so es den Kommunen mit machbarem Aufwand zu ermöglichen, Bauland für öffentliche und private Investitionen zu aktivieren, und dabei einen Anteil öffentlicher Nutzungen, z. B. als grüne Freiräume, Mobilitätsflächen, Schulen und Sozialwohnungen einzuplanen und so Baulücken, Brachflächen und andere Flächen zügig einer baulichen Nutzung oder Freiraumnutzung zu zuführen;
- festzulegen, dass das Instrument der Festsetzung eines „Innenentwicklungsgebietes“ auch auf Flächen, die nach dem Grundsatz des „Einfügens in die Umgebung“ (§ 34 Baugesetzbuch) bebaut werden können gilt;
- den baurechtlichen Grundsatz der Innenentwicklung vor Außenentwicklung nicht länger zu unterlaufen und den Paragraphen 13b „Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren“ im Baugesetzbuch zu streichen, damit Ortskerne insbesondere im strukturschwachen oder ländlichen Raum wieder attraktiver werden, statt zu veröden;
- die Genehmigungserleichterung für Wohnungsbau im Außenbereich (§ 13b Baugesetzbuch) zu beenden und nicht zu verlängern,;
- Leerstands- und Baulückenkataster stärker in der kommunalen Praxis zu verankern und im Rahmen von Förderprogrammen einzufordern, um ihre Aktivierung, Umbau und Wiedernutzung zu erleichtern;
- dafür Sorge zu tragen, dass der doppelten Innenentwicklung Vorrang im Baugesetzbuch eingeräumt wird und so auch in wachsenden Orten und Ortsteilen bestehende Frei- und Grünflächen und öffentliche Räume erhalten, gepflegt sowie neue geschaffen werden;
- die doppelte Innenentwicklung im Rahmen der Städtebauförderung mit einem zusätzlichen Klimanothilfprogramm in Höhe von 800 Mio. Euro mit einer Laufzeit von zehn Jahren zu stärken und mit dem Anpassungsmaß-

nahmen an den Klimawandel in der Stadtentwicklung finanziert werden können, wie etwa Maßnahmen die Stadtbegrünung und Regenwasserversickerung intelligent verbinden, Gründach- oder -fassadenstrategien und andere Instrumente des Schwammstadt-Konzepts;

- mit kurzen Wegen das Klima zu schützen und lebendige Stadt- und Ortszentren zu stärken, indem das Prinzip „Stadt der kurzen Wege“ konsequent umgesetzt und der perspektivlose Flächenfraß eingedämmt wird;

- Förderprogramme wie das KfW-Programm „Altersgerechter Umbau“, die einen wichtigen Einfluss auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und Stadtentwicklung haben, regelmäßig an die Bedarfe anzupassen und aufzustocken;

- den Flächenverbrauch von Straßenneubauprojekten zu beschränken, indem auf Projekte mit negativer Klima- und Verlagerungswirkung verzichtet wird und die Mittel für den ÖPNV mit einem neuen „Zukunftsprogramm Nahverkehr“ auf 1,3 Mrd. Euro pro Jahr erhöht werden;

- den Flächenverbrauch des motorisierten Individualverkehrs zu reduzieren und hierfür ein Programm „Verkehrswende in Städten“ aufzulegen, das eine Million neue Lastenräder, Beschaffung von E-Bussen sowie Maßnahmen für mehr Rad- und Fußverkehr mit insgesamt 800 Mio. Euro fördert und über ein Programm „Ländliche Mobilität sichern“ in Höhe von 380 Mio. Euro den Pendlerinnen und Pendlern eine echte Alternative anzubieten;

- weitere geeignete Maßnahmen für eine Flächenkreislaufwirtschaft und Flächensparen zu ergreifen, damit das Ziel, den Flächenverbrauch mittelfristig auf Netto-Null Hektar zu senken, erreicht wird und hierfür ökonomische Instrumente zu prüfen, die Anreize für Flächensparen setzen, wie etwa die Einführung eines Handelssystems mit Flächenzertifikaten im großen Maßstab;

- das Baukindergeld, auch vor dem Hintergrund des im Baukulturbericht beschriebenen „Donut-Effektes“, zu streichen.

Begründung

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 sah ursprünglich das Ziel vor, bis zum Jahr 2020 das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen. Dies wurde im Zuge der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 von der Bundesregierung revidiert und ein neues Ziel formuliert. Dies sieht nun vor, das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2030 auf weniger als 30 Hektar (30 minus X) zu begrenzen. Allerdings sieht das integrierte Umweltprogramm des Bundesumweltministeriums für das Jahr 2030 ein Ziel von 20 Hektar pro Tag vor. Diesen Zielen stehen etwa der 2017 neu eingeführte Paragraph 13b „Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren“ im Baugesetzbuch³, die im Beschluss des Wohngipfels vom 18. September 2018 angekündigte Genehmigungserleichterung für Wohnungsbauvorhaben im Außenbereich, das 2018 neu eingeführte Baukindergeld und der 2016 überarbeitete Bundesverkehrswegeplan⁴ entgegen.

Die Politik der Bundesregierung fördert somit den Flächenverbrauch, anstatt diesen einzudämmen oder gar auf Netto-Null zu senken. In der öffentlichen Anhörung im Bundestag am 15. Februar 2017 zur Baurechts-Novelle der Bundesregierung kam von Sachverständigen deutliche Kritik am erleichterten Bauen im Außenbereich. Nicht nur von Seiten des Sachverständigenrates für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU)⁵ sondern auch von Haus und Grund⁶. Auch zeigt eine Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln aus 2017, dass der Baubedarf an Wohnungen in Deutschland vor allem in den Großstädten besteht. Verschärfend kommt hinzu, dass in einigen Kreisen im ländlichen Raum von 2011 bis 2015 rund 20 Prozent über den Bedarf hinaus neue

³ https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/bauen/Städtebaurecht.pdf

⁴ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/105/1810535.pdf>

⁵ https://www.bundestag.de/blob/493476/df0b104d3bbf38020be3604bb0690329/18-16-523e_anhoerung_baugb_prof_dr_messari_becker_sru-data.pdf

⁶ https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a16/Oeffentliche_Anhoerungen/oeffentliche-anhoerung-106-sitzung-baugesetzbuch/490262

Wohnungen gebaut worden sind, und dass trotz demographischer Entwicklung und bestehenden Leerstand.⁷ Dieser Trend wird mit der Einführung des Baukindergelds noch verstärkt, da es gerade für den Immobilienerwerb auf der „grünen Wiese“ im ländlichen Raum attraktiv ist.⁸

Die **Fraktion der CDU/CSU** unterstrich, dass der Baukulturbericht 2018/2019 die Reihe der Baukulturberichte fortsetze und von einer guten Arbeit der Stiftung Baukultur zeuge. Ein Schlüssel des Erfolges sei die gute Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament auf der einen Seite und zwischen Architekten, Ingenieuren und der Bauwirtschaft auf der anderen Seite.

Im Entschließungsantrag von CDU/CSU und SPD gehe es vor allen Dingen um die Zukunft, um den Baukulturbericht 2020/2021 und um Empfehlungen für dessen Ausgestaltung. Thema solle dann vor allen Dingen der öffentliche Raum sein, inklusive Grünanlagen und öffentliche Daseinsvorsorge innerhalb von Siedlungsstrukturen. Hinzu kämen die Herausforderungen Klimaschutz und neue Mobilität. In der Zukunft werde es aber auch immer noch darum gehen, Anforderungen für Industriebau und Gewerbegebiete zu formulieren. Ein weiteres wichtiges Thema seien öffentliche Großveranstaltungsorte wie Stadien, Mehrzweckhallen und sakrale Einrichtungen, die eine große Bedeutung für die Baukultur insgesamt hätten.

Die Zusammenarbeit zwischen der Stiftung Baukultur und der sich neugründenden Bauakademie, die auch als „Neue Schinkelsche Bauakademie“ bezeichnet werden könnte, werde aufgrund des gemeinsamen Wirkens von Politik und Wirtschaft sehr vielversprechend sein. Dies müsse auf jeden Fall aufrechterhalten werden. Die Analysen, Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen würden für das politische Handeln von großer Bedeutung sein, gerade was die Felder Bautechnologie, Bautechnik und Bauaufsicht betreffe.

Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei sehr interessant, konzentriere sich aber zu sehr auf die Frage der Flächeninanspruchnahme. Darüber sollte im Ausschuss gesprochen werden, wenn die Ergebnisse der Baulandkommission vorlägen.

Die **Fraktion der AfD** bewertete den vorliegenden Baukulturbericht als durchwachsen. Er habe Positives und Interessantes zu bieten, aber die Schlussfolgerungen aus den eigenen Ergebnissen halte die Fraktion zumindest in Teilen für fragwürdig. Im Bericht würden beispielsweise Akzeptanzgrenzen für Kirchenumnutzungen zu Moscheen ausgeleuchtet. Die Erhaltung der gewachsenen Strukturen und der gewachsenen Substanz sei identitätsstiftend, da seien Kirchenumnutzungen sehr fragwürdig.

Der Bericht gehe sehr intensiv in Richtung ökologische Positionen, welche zum Teil sehr realitätsfern seien und in eine träumerische Umerziehungskultur mündeten. Beispielsweise werde aus einer Umfrage nur das Ergebnis aufgegriffen, dass Fahrradwege fehlten, obwohl annähernd genauso viele Teilnehmer angegeben hätten, dass Parkplätze für Kraftfahrzeuge fehlten. Die Vernichtung von Parkplätzen werde sogar gefeiert. Die Interpretationen der Autoren seien aus Sicht der Fraktion so nicht zulässig.

Die **Fraktion der SPD** erinnerte daran, dass sich bei der Vorstellung des Baukulturberichtes im öffentlichen Fachgespräch des Ausschusses am 12. Dezember 2018 alle Fraktionen einig gewesen seien, dass die Arbeit der Bundesstiftung Baukultur nicht hoch genug bewertet werden könne. Aus diesem Grund begrüße die Fraktion, dass im Haushalt 2019 die Bundesmittel für die Bundesstiftung Baukultur um 350 000 Euro erhöht worden seien.

Mit dem aktuellen Baukulturbericht „Erbe – Bestand – Zukunft“, eingebettet in das Europäische Kulturerbejahr 2018, habe die Bundesstiftung Baukultur einen relevanten Themenschwerpunkt gesetzt. Im Bericht stehe, dass in Deutschland zwei Drittel der Bauleistung als Sanierung, Umbau und Erweiterung von Bestandsbauten erfolge. Die Tendenz sei steigend. Eine langfristig nachhaltige Entwicklung unter Berücksichtigung der politischen Ziele zum Klimaschutz und zur Reduktion von Flächenneuinanspruchnahme müsse vor allem aus dem Bestand heraus erfolgen. Eine Innenentwicklung bei gleichzeitiger Qualifizierung und Verdichtung von Quartieren Sorge dabei für neue öffentliche Räume und Erholungsflächen.

Der Bericht empfehle, verödeten Ortskernen durch eine konsequente Innenentwicklung aus dem Bestand heraus vorzubeugen. Der Fraktion sei hierbei die Städtebauförderung besonders wichtig. Bund und Bundesländer sollten die Städtebauförderung auf hohem Niveau fortführen, da sie ein wesentlicher und unverzichtbarer Beitrag zur

⁷ <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/philipp-deschermeier-ralph-henger-bjoern-seipelt-michael-voigtlaender-wohnungsmangel-in-den-staedten-leerstand-auf-dem-land-342975.html>

⁸ https://www.diw.de/de/diw_01.c.593723.de/presse/diw_aktuell/baukindergeld_einkommensstarke_haushalte_profitieren_in_besonderem_masse.html

Sicherstellung der Baukultur und der Lebensqualität in den Städten und Gemeinden sei. Besonders wichtig sei das Programm „städtebaulicher Denkmalschutz“, das auf jeden Fall fortgeführt werden sollte. Sehr wichtig sei, dass auch das Grün in der Stadt einen Beitrag zur Baukultur liefere. Deshalb solle die Bundesstiftung Baukultur verstärkt das Thema der nachhaltigen Pflege und Gestaltung von Grünanlagen, Garten- und Parkanlagen, Friedhöfen, Alleen, Frei- und Wasserflächen in den Fokus nehmen und die Schaffung urbanen Grüns aufgreifen.

Die **Fraktion der FDP** betonte, dass der Fokus des Baukulturberichtes mehr auf die auszuweitende Öffentlichkeitsarbeit gelenkt werden sollte. Dabei werde der neuen Schinkelschen Bauakademie sicher eine wichtige Rolle zukommen. Im Bericht stehe viel über den Flächenverbrauch. Bis zum Jahr 2030 wolle die Bundesregierung den Flächenverbrauch auf unter 30 Hektar pro Tag verringern. Der Flächenbedarf von Verkehrsmitteln und der Wohnflächenbedarf pro Einwohner würden im Bericht beschrieben, es fehle dazu aber an Öffentlichkeit. Wenn der Flächenverbrauch begrenzt werde, führe das zu einer massiven Verdichtung der Städte und Ballungsräume. Wenn das passiere und gleichzeitig mit neuen Technologien Produktion wieder in die Städte zurückgeholt werde, mehr aufgestockt werde, Verkehrsflächen umgestaltet würden, werde das Auswirkungen auf den Lärmschutz haben müssen. Das gehe nur, wenn die Menschen auf diesem Weg in eine vielleicht lebhaftere Umgebung mitgenommen würden, sonst würden die Schwierigkeiten bei der Umsetzung vor Ort immer größer. Deshalb müsse die Öffentlichkeitsarbeit mehr in den Mittelpunkt gestellt werden.

Bei der Themenfindung für den nächsten Baukulturbericht, die im Entschließungsantrag von CDU/CSU und SPD stehe, sei die Fraktion nicht beteiligt worden. Das sei bedauerlich, weil sie durchaus eigene Vorschläge gehabt hätte.

Beim Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN würden zu große Summen aus dem Bundeshaushalt gefordert: 1,3 Mrd. Euro für den öffentlichen Personennahverkehr und 800 Mio. Euro für Lastenräder und E-Busse unterstütze die Fraktion nicht.

Die **Fraktion DIE LINKE.** konstatierte, dass der Baukulturbericht grundsätzlich positiv sei. Die Bundesregierung habe in ihrer Stellungnahme auf Grundlage des Baukulturberichtes die Notwendigkeit einer langfristigen nachhaltigen Entwicklung festgehalten. Auch die Feststellung, dass es ein Auseinanderklaffen zwischen dem massiven Druck auf die Innenstädte und den leerstehenden Ortskernen in ländlichen Regionen gebe, sei wichtig. Die Anerkennung des gestiegenen Wunsches an Mitbestimmung über Bauvorhaben von Seiten der Bürgerinnen und Bürgern sei richtig.

Allerdings klaffe zwischen der Erkenntnis der Probleme und der Benennung von konkreten Maßnahmen zur Abhilfe eine große Lücke. Es würden auch keine konkreten Maßnahmen benannt. Es werde zwar eine ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung gefordert, die dafür notwendigen massiven Investitionen aber nicht erwähnt. Diese ständen im Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Anders werde man die Herausforderungen nicht stemmen können.

Die kritische Auseinandersetzung mit dem Thema Flächenverbrauch fehle. Im Gegenteil führten die von den Regierungsfractionen beschlossene Erleichterung von Bauvorhaben bei der letzten Baugesetzbuch-Novelle und das Baukindergeld zu einem enormen Flächenverbrauch an den Ortsrändern, anstatt die Gelder in die konkrete Aufwertung oder Sanierung und Stärkung von Ortskernen auch im ländlichen Raum zu investieren.

Auch beim Entschließungsantrag von CDU/CSU und SPD passe die konkrete Politik nicht mit dem zusammen, was postuliert werde. Das Thema öffentliche Daseinsvorsorge im nächsten Bericht sei positiv zu bewerten.

Im Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seien viele gute Ansätze enthalten. Beim Dächer-Programm fehle die soziale Bindung und beim Thema Flächenzertifikate gebe es noch Gesprächsbedarf.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** nahm den Baukulturbericht mit dem Titel „Erbe – Bestand – Zukunft 2018/2019“ mit großem Interesse zur Kenntnis. Über weite Strecken greife er Dinge auf, die schon sehr lange die stadtentwicklungspolitische Debatte beherrschen würden, nämlich einerseits die Leipzig-Charta und andererseits das UN-Nachhaltigkeitsziel 11: resiliente, nachhaltige klimawandelresistente Städte. Der Bericht habe diese Handlungsfelder und Fokusthemen sehr breit aufgenommen, was positiv sei. Das sei auch insofern gut, als Deutschland heute sehr weit von dem UN-Ziel entfernt sei, maximal 30 Hektar Fläche am Tag zu versiegeln.

Den Menschen falle es auch zunehmend schwer, zu akzeptieren, dass ihr Umfeld oder das, was sie als Heimat empfänden, ausgiebig zubetoniert werde, sei es durch große Verkehrsflächen für das opulente Autobahnnetz oder

auch für andere Zwecke. Es müssten die benötigten Wohnungen gebaut werden. Die immense Zuwanderung in die Städte sei real, aber all das spreche der Baukulturbericht auch mit seinen Themenstellungen an. Die Fraktion habe deshalb auch das „Sofortprogramm Bauflächenoffensive – 100.000 Dächer und Häuser“ vorgeschlagen, weil so mehr Wohnfläche unter besserer Ausnutzung des begrenzten Bestands an verfügbarem Boden bei gleichzeitiger Minimierung der Versiegelung erreicht werden könne.

Im Baugesetzbuch sollte die Möglichkeit des Innenentwicklungsgebiets eröffnet werden, um den Kommunen mehr Möglichkeiten zu geben, Bauland für öffentliche und private Investitionen zu aktivieren und auch Flächen besser nutzen zu können, die nach § 34 Baugesetzbuch, also nach dem Grundsatz des Einfügens in die Umgebung, genutzt werden müssten.

Bei allem Verständnis für mehr Wohnungsbau spreche die Fraktion sich dafür aus, § 13 im Baugesetzbuch nicht zu verlängern, weil sonst die Inanspruchnahme von Außenflächen zu groß werde und das 30-Hektar-Ziel nicht zu erreichen sei.

Im Ergebnis empfahl der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** in seiner 27. Sitzung am 26. Juni 2019 die Kenntnisnahme der Unterrichtung und die Annahme einer von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(24)104 vorgelegten Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(24)103 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

Berlin, den 26. Juni 2019

Volkmar Vogel (Kleinsaara)
Berichtersteller

Ulli Nissen
Berichterstatlerin

Frank Magnitz
Berichtersteller

Hagen Reinhold
Berichtersteller

Caren Lay
Berichterstatlerin

Daniela Wagner
Berichtersteller

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.