

## **Entschließungsantrag**

**der Abgeordneten Daniela Wagner, Christian Kühn (Tübingen), Britta Haßelmann, Stefan Schmidt, Markus Tressel, Lisa Badum, Harald Ebner, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Stephan Kühn (Dresden), Renate Künast, Steffi Lemke, Dr. Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Dr. Julia Verlinden, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung  
– Drucksachen 19/5300, 19/5647 Nr. 7, 19/11191 –**

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. 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

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.<sup>1</sup> 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 km<sup>2</sup> 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 Flächenneuanspruchnahme 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 § 13b BauGB die Grundlage geschaffen, dass Flächen im Außenbereich beschleunigt als Bauland ausgewiesen werden können. Und im Beschluss des Wohngipfels 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.<sup>2</sup>

Hinzu kommt, dass auch die autozentrierte Verkehrspolitik den Flächenverbrauch antreibt. Die autogerechte Stadt hat den höchsten Flächenverbrauch pro beförderter Per-

<sup>1</sup> Drucksache 19/4367

<sup>2</sup> [www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_reportsdocs/FAZ\\_April2018\\_Heimat.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/FAZ_April2018_Heimat.pdf)

son. Gleichzeitig ist Mobilitätsinfrastruktur 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 sichergestellt wird.

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.

II. Der Deutsche 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 berücksichtigen;
- öffentliche Liegenschaften nur noch an gemeinwohlorientierte sowie kommunale und landeseigene Wohnungsbaugesellschaften und Träger 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 des Baugesetzbuches) bebaut werden können gilt;
- den baurechtlichen Grundsatz der Innenentwicklung vor Außenentwicklung nicht länger zu unterlaufen und den § 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 des Baugesetzbuches) 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 Klimanothilfe-Programm in Höhe von 800 Mio. Euro mit einer Laufzeit von zehn Jahren zu stärken und mit dem Anpassungsmaßnahmen 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 angeboten wird;
- 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.

Berlin, den 25. Juni 2019

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**

## 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 Neuaufstellung 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 § 13b „Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren“ im Baugesetzbuch<sup>3</sup>, die im Beschluss des Wohngipfels vom 18. September 2018 angekündigte Genehmigungserleichterung für Wohnungsbauvorhaben im Außenbereich, das 2018 neu eingeführte Baukindergeld und der 2016 überarbeitete Bundesverkehrswegeplan<sup>4</sup> 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)<sup>5</sup> sondern auch von Haus und Grund<sup>6</sup>. 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 Wohnungen gebaut worden sind, und dass trotz demographischer Entwicklung und bestehenden Leerstand.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> [www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/themen\\_az/bauen/Staetebaurecht.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/bauen/Staetebaurecht.pdf)

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

<sup>5</sup> [www.bundestag.de/blob/493476/df0b104d3bbf38020be3604bb0690329/18-16-523-e\\_anhoerung\\_baugb\\_prof\\_dr\\_messari\\_becker\\_sru-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/493476/df0b104d3bbf38020be3604bb0690329/18-16-523-e_anhoerung_baugb_prof_dr_messari_becker_sru-data.pdf)

<sup>6</sup> [www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a16/Oeffentliche\\_Anhoerungen/oeffentliche-anhoerung-106-sitzung-baugesetzbuch/490262](http://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a16/Oeffentliche_Anhoerungen/oeffentliche-anhoerung-106-sitzung-baugesetzbuch/490262)

<sup>7</sup> [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](http://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)

<sup>8</sup> [www.diw.de/de/diw\\_01.c.593723.de/presse/diw\\_aktuell/baukindergeld\\_einkommensstarke\\_haushalte\\_profitieren\\_in\\_besonderem\\_masse.html](http://www.diw.de/de/diw_01.c.593723.de/presse/diw_aktuell/baukindergeld_einkommensstarke_haushalte_profitieren_in_besonderem_masse.html)





