21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen

Wortprotokoll
der 18. Sitzung

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen
Berlin, den 20. Mai 2026, 17:30 Uhr
Paul-Löbe-Haus
E 700

Vorsitz: Elisabeth Winkelmeier-Becker, MdB

Tagesordnung

Tagesordnungspunkt 1 **Seite 5**

Beschlussfassung gemäß § 70 Abs. 1 Satz 2 GO-BT über die Durchführung öffentlicher Fachgespräche zum Thema **„Gemeinwohlökonomie“** am 16. Dezember 2026

Tagesordnungspunkt 2 **Seite 5**

Nachhaltigkeitsprüfungsbewertung – Beschlussfassung über die Votenliste

Ausschussdrucksache 21(26)46(neu)

Tagesordnungspunkt 3 **Seite 5**

Fachgespräch zum Thema **„Nachhaltige Flächenpolitik“** mit den Sachverständigen **Prof. Dr. Martin Behnisch** und **Dipl.-Ing. Inga Glander**

Tagesordnungspunkt 4 **Seite 22**

Verschiedenes

Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen

Liste der Sachverständigen:

Prof. Dr. Martin Behnisch
Leiter Forschungsbereich Raumbezogene Information und Modellierung, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.

Dipl.-Ing. Inga Glander
Projektleiterin Baukulturbericht, Bundesstiftung Baukultur

Mitglieder des Beirates

	Ordentliche Mitglieder	**Stellvertretende Mitglieder**
CDU/CSU	Beek, Sascha van Bosbach, Caroline Brinkhaus, Ralph Mayer-Lay, Volker Weiss, Dr. Maria-Lena Winkelmeier-Becker, Elisabeth	Aeikens, Anna Bilic, Florian Lenz, Dr. Andreas Mack, Klaus Schreiner, Felix Stefinger, Dr. Wolfgang
AfD	Birghan, Dr. Christoph Groß, Rainer Hilse, Karsten Kraft, Dr. Rainer	Martel, Johann Pauli, Denis Rentzsch, Matthias Schmidt, Dr. Paul
SPD	Abdi, Sanae Bollmann, Hendrik Kreiser, Dunja Michel, Kathrin	Kleebank, Helmut Zierke, Stefan
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Lübcke, Dr. Andrea Wagner, Johannes	Vriesema, Mayra Wagener, Niklas
Die Linke	Fahl, Dr. Fabian Hermeier, Mareike	Bock, Violetta

Vor Eintritt in die Tagesordnung

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Ich begrüße alle Kolleginnen und Kollegen zur Sitzung des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen. Die Sitzung ist öffentlich.

Tagesordnungspunkt 1

Beschlussfassung gemäß § 70 Abs. 1 Satz 2 GO-BT über die Durchführung öffentlicher Fachgespräche zum Thema „Gemeinwohlökonomie“ am 16. Dezember 2026

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Unter Tagesordnungspunkt 1, den ich hiermit aufrufe, haben wir zunächst einen Beschluss über die Durchführung eines öffentlichen Fachgesprächs zum Thema „Gemeinwohlökonomie“ am 16. Dezember dieses Jahres zu fassen. An dem Fachgespräch werden Frau Professor Dr. Maja Göpel und Frau Professor Dr. Veronika Grimm als Sachverständige teilnehmen. Es ist also gelungen, die beiden zu einem Termin zusammenzubringen. Ich schaue in die Runde, ob das so mitgetragen wird. Das ist der Fall. Damit halten wir das so fest.

Tagesordnungspunkt 2

Nachhaltigkeitsprüfungsbewertung – Beschlussfassung über die Votenliste

Ausschussdrucksache 21(26)46(neu)
Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Ich komme sodann zu Tagesordnungspunkt 2. Hier geht es um unsere laufenden Nachhaltigkeitsprüfungsbewertungen und die Beschlussfassung über die Votenliste. Diese ist Ihnen zugegangen. Ich schaue in die Runde. Frau Abg. Michel hat dazu eine Wortmeldung.

Abg. **Kathrin Michel** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte einen Antrag stellen, der Punkt 13 dieser Votenliste betrifft. Es geht um das Zweite Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes, und ich möchte beantragen, es ohne Debatte von der Prüfliste zu nehmen. Ich möchte mich kurz erklären.

Heute Morgen hat der Finanzausschuss diesem Gesetz bereits zugestimmt. Auch der Haushaltsausschuss hat heute seine entsprechenden Voten abgegeben. Ich sehe keine Möglichkeit mehr, Einfluss zu nehmen, egal was wir noch tun. Wir sind zu spät. Wir sind komplett hinter die Welle geraten, und deshalb beantrage ich die Nichtbehandlung.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Gibt es dazu eine andere Meinung? Dann ist das so beschlossen, und wir verfahren so. Das Sekretariat wird diesen Gesetzentwurf von der Votenliste nehmen.

Im Übrigen: Gibt es Zustimmung zur Votenliste, wie sie vorgelegt wurde, oder gibt es noch Wortmeldungen dazu? Das ist nicht der Fall. Damit ist die Votenliste im Übrigen so beschlossen.

Tagesordnungspunkt 3

Fachgespräch zum Thema „Nachhaltige Flächenpolitik“ mit den Sachverständigen Prof. Dr. Martin Behnisch und Dipl.-Ing. Inga Glander

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Wir kommen zu Tagesordnungspunkt 3 und damit zum Fachgespräch zum Thema „Nachhaltige Flächenpolitik“. Es reiht sich gut in unsere bisherigen Fachgespräche ein, in denen wir uns im weiteren Kontext mit Klimawandel und Klimathemen, mit Gesundheit, aber auch mit Naturfragen und Stadtplanung beschäftigt haben und nun mit dem Thema „Nachhaltige Flächenpolitik“ beschäftigen.

Wir dürfen heute wieder zwei sehr kompetente und interessante Sachverständige begrüßen, zunächst Frau Glander. Sie ist seit Juli 2018 bei der Bundesstiftung Baukultur. Seit 2021 haben Sie die Projektleitung für den Baukulturbericht „Neue Umbaukultur“ inne. Die Bundesstiftung Baukultur tritt für die Baukultur als gesellschaftlichen Wert ein und befasst sich mit Fragestellungen zum Umgang mit Baubestand bis hin zur notwendigen zukunftsgerechten Anpassung bei den Bauweisen und Prozessen. Wir sind sehr gespannt, was Sie daraus für unseren heutigen Handlungsbedarf ableiten.

Herr Professor Dr. Behnisch ist Leiter des Forschungsbereichs „Raumbezogene Information und Modellierung“ am Leibniz-Institut für

ökologische Raumentwicklung und leitet diesen Forschungsbereich auch an der Technischen Universität Dresden. Er erforscht den transformativen Wandel, Flächennutzungskonkurrenzen und Zersiedelung sowie die solare Energiewende.

Sie sind mitten in den Interessenkonflikten, mit denen wir uns auch in der Politik beschäftigen, wenn wir bestimmen, was hier im vorrangigen öffentlichen Interesse liegt und wie die Abwägungen in den einzelnen Entscheidungen erfolgen sollen. Dafür geben Sie uns heute noch einmal Kriterien mit.

Wir haben uns verständigt, dass sich die Eingangsstatements auf zehn Minuten belaufen, und Herr Professor Dr. Behnisch beginnt. Sie haben das Wort.

Sachverständiger **Prof. Dr. Martin Behnisch** (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.): Vielen Dank für die Einladung und dafür, dass ich hier in einem Fachgespräch zum Thema „Flächenpolitik“ vor dem Beirat für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen vortragen darf.

Wie Sie gehört haben, beschäftigen wir uns bereits seit vielen Jahren mit dem Thema der Flächeninanspruchnahme, dem Monitoring und in gewisser Weise auch damit, wie wir künftig Freiräume durch Planung und Politik gestalten. Ich komme vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, wo das Thema der Nachhaltigkeitstransformation von Städten und Regionen zentral ist.

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland beträgt 14,6 Prozent. Man könnte meinen, das sei noch nicht viel, es sei noch sehr viel Platz in Deutschland und es gebe kein Umweltproblem. An dieser reinen Mengenzahl sollte man sich aber nicht orientieren, weil es auch um die Verteilung verschiedener Landnutzungsfunktionen geht. Das ist bereits lange bekannt, gerade hier vor dem Beirat für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen.

Zu Beginn möchte ich feststellen, dass es nicht darum geht, Flächenpolitik als strategischen Gegenspieler für die wichtigen Nachhaltigkeitstransformationen zu sehen. Vielmehr bietet sich die Möglichkeit, mit intelligenter Politik und smarter Planung Freiräume zu gestalten und Städte und Regionen so zu gestalten, dass sie nachhaltig sind und zukunftsfähige Lebensräume für spätere Generationen schaffen.

Es ist ein Umweltproblem, weil es sich um einen schleichenden Prozess handelt, ein persistentes Umweltproblem, das man – wie die Flächeninanspruchnahme – erst über lange Zeiträume sieht. Seit 1992 ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche um fast 30 Prozent angestiegen, das Bevölkerungswachstum liegt dagegen nur bei 3,2 Prozent. Abstrakt gesprochen dehnen sich die Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland also mit zehnfacher Geschwindigkeit aus. Das geht auch auf Kosten anderer Landnutzungsfunktionen. In diesem Zeitraum gingen 1,5 Millionen Hektar Landwirtschaftsfläche verloren. Hier ist das Thema der Resilienz der Nahrungsmittelversorgung zentral, und das ist eine große Herausforderung. Die Fläche entspricht ungefähr dem Land Schleswig-Holstein, um die Dimension oder das Ausmaß deutlich zu machen.

Nun könnte man sagen, Deutschland sei nur ein kleines Land – wir haben gehört, der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche beträgt 14,6 Prozent –, wir hätten also gar kein so großes Problem. Deswegen haben wir vor einigen Jahren eine weltweite Analyse zur Zersiedelung durchgeführt, und hier sehen wir die Hotspots der Zersiedelung in violetten beziehungsweise dunklen Tönen dargestellt. Unsere Studie konnte entgegen anderen bestehenden Studien herausarbeiten, dass Europa sowohl beim Ausmaß als auch bei der Dynamik der Zersiedelung in den letzten 25 Jahren führend und Treiber der Zersiedelung ist. Es ist also nicht Nordamerika, China oder Indien, wie man zunächst erwarten würde, denn in Asien wird mit völlig anderen Dichten gebaut. In Europa ist Zersiedelung ein großes Problem, und zentral ist die Frage, wie man den Flächenverbrauch bei weiterhin hoher Lebensqualität gestalten kann. Den Flächenverbrauch von der Lebensqualität zu entkoppeln, ist also das zentrale Thema. Das ist die Frage, die unsere Gesellschaft beantworten muss.

Das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung betreibt seit über 20 Jahren den

Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung. Hier haben wir eine Vielzahl an Indikatoren zum Thema Fläche in verschiedenen Themenbereichen. Wir sind seit einigen Jahren eine akkreditierte Forschungsdateninfrastruktur und können im Prinzip jährlich auf kommunaler Ebene, auf regionaler Ebene und auf Bundesebene die Flächeninanspruchnahme und die nachhaltige Flächenentwicklung beobachten und analysieren.

Ein zentraler Indikator ist die tägliche Flächenneuinanspruchnahme. Wir haben das politische Ziel „30 Hektar minus X“ für das Jahr 2030 und die Flächenkreislaufwirtschaft im Jahr 2050. Wenn in den nächsten fünf Jahren keine radikalen Maßnahmen erfolgen, sind diese Ziele nach unserer Erfahrung – auch auf Basis der Folien, die ich gleich zeige – nicht zu halten.

Sie sehen zwei Graphen. Der eine stammt aus der amtlichen Statistik, der orangefarbene aus unserem Monitoring-Instrument. Wir liegen immer etwas niedriger, weil wir eine andere Datenquelle nutzen. Wir ergänzen die amtliche Statistik mit unseren Zahlen und können so jährlich oder im Trend über die Flächeninanspruchnahme informieren. Aktuell liegen wir bei 50 beziehungsweise laut unseren Daten bei 42 Hektar pro Tag, und bis 2030 ist es nicht mehr lange hin. Die Frage ist: Können wir überhaupt das Ziel 2030 erreichen? Deswegen haben wir für das Umweltbundesamt vor einigen Jahren ein Projekt mit vier Projektpartnern begonnen. Sie sehen hier das Team aus BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung), GWS (Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung), GGR (Gertz Gutsche Rümenapp) – ein Planungsinstitut – und das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung. Es ging darum, die Frage zu beantworten, wie sich unsere Freiraumflächen in den kommenden Jahrzehnten verändern könnten. Es ging um den Ausblick auf die Jahre 2030 und 2050. Wir haben hier Simulationsmodelle angewendet und kleinräumige Ergebnisse für Deutschland auf Basis von 100-Meter-Gitterzellen erarbeitet, sodass wir die Landnutzungsveränderungen sehr genau beschreiben konnten.

In Fünf-Jahres-Zeiträumen sehen Sie hier die Prognose für die Flächeninanspruchnahme für das Jahr 2050 dargestellt, und wir sehen zunächst, dass das 30-Hektar-Ziel laut unseren Ergebnissen aktuell nicht erreicht wird. Wir sehen verschiedene Landnutzungen – Wohn- und Mischgebiete –, in Rot dargestellt, als klare Treiber von Flächenneuinanspruchnahme. Wir sehen aber auch in Blau dargestellt die Gewerbe- und Industrieflächen, die in dem Fall über die Zeit als konstanter Baustein wahrnehmbar und nicht als Problem oder Treiber zu beschreiben sind. In diesem Sinne geht es hier zunächst um das Wohnen, das nachhaltig zu gestalten ist. Wenn man aber noch die Erneuerbaren Energien hinzunimmt, die man auch als Siedlungs- und Verkehrsfläche zählen kann, wird deutlich, dass das Fernziel „30 Hektar minus X“ schwer erreichbar wird, dass dringend Maßnahmen erforderlich sind und dass die Flächenkreislaufwirtschaft im Jahr 2050 besonderer Aufmerksamkeit bedarf.

Wir sind in der Lage, kleinräumige Muster zu analysieren. Hier sehen wir in zwei Kartendarstellungen für den Zeitraum 2022 bis 2050 die Veränderung der Siedlungsentwicklung und die Strukturveränderung durch Erneuerbare Energien. Wir sehen, dass bis zum Jahr 2050 zwei unterschiedliche Prozesse stattfinden. Die Siedlungsentwicklung findet vorrangig im Umland der Kernstädte statt. Feststellbar ist aber auch, dass ein Drittel der neuen Siedlungsflächen außerhalb bestehender Ortslagen liegt. Wenn man also einen Puffer von 300 Metern um die bestehenden Siedlungen legt, liegt ein Drittel aller neuen Siedlungen außerhalb dieser Zone, und das ist in Bezug auf Nachhaltigkeit und Maßnahmen gegen Zersiedelung kritisch zu sehen.

In Bezug auf Erneuerbare Energien – hier geht es um Freiflächen-Photovoltaik und Windparks – ist festzustellen, dass über 80 Prozent dieser Objekte im ländlichen Raum platziert werden. Dabei geht es auch um Verteilungsgerechtigkeit. Es handelt sich somit um einen doppelten Prozess, der sich als Gesamtbild der Freiraumverluste in der Karte ganz rechts noch einmal verschärft.

Wie wirkt sich das wiederum auf die Landnutzungen aus? Hier sehen wir ein Diagramm, das die Veränderung verschiedener Landnutzungstypen über die Zeit darstellt. Im Jahr 2022 haben wir noch mehr Acker- und Grünflächen, und diese verteilen sich dann. Wir

sehen, wie Ackerflächen an Wohn- und Mischgebiete verloren gehen. Wir sehen auch, dass Ackerflächen, die im Jahr 2022 zunächst außerhalb von Windparks liegen, anschließend durch Windparks überbaut beziehungsweise überformt werden. Sie gehen nicht verloren, erfahren aber eine Strukturveränderung. Auffällig ist, dass sehr viel Grünland verloren geht, was auch vor dem Hintergrund der Biodiversität kritisch zu sehen ist. Wir sehen, dass auch hier wieder die Wohn- und Mischgebiete sehr viele dieser Flächen überformen.

Wenn wir uns noch ein weiteres Bild anschauen, sehen wir hier verschiedene Typen – Metropolen, ländliche Räume, Kleinstädte –, und wir sehen, dass die größten Zunahmen der Siedlungs- und Verkehrsfläche im kleinstädtischen Bereich, im dörflichen Raum anzutreffen sind. Auf diese Räume konzentriert sich eine Zunahme von 110 000 Hektar. Zu berücksichtigen ist aber leider auch, dass gerade in den Metropolräumen, in den Kernstädten, nicht mehr so viel Freiraum verfügbar ist und dort der größte relative Anteil – 10 Prozent – verloren geht. Absolut gesehen gehen dort also zwar nicht so viele Flächen verloren, relativ betrachtet sind es aber die letzten Freiräume in diesen Zonen. Das ist wichtig.

Wodurch gehen sie verloren? Im kernstädtischen Bereich und im suburbanen Raum sind es das Wohnen, die Gewerbeentwicklung und der Wohnungsbau, im ländlichen Raum sehr stark der Ausbau der Erneuerbaren Energien und auch die Einfamilienhaussiedlungen.

Gerade das war für uns die Motivation, die Nachfrage ins Zentrum dieser Präsentation zu rücken. Hier sehen wir für die Jahre 2030 und 2050 verschiedene Bedarfsformulierungen für Wohnraum. Unser Anliegen ist, dass es nicht darum geht, Mengen festzulegen, also wie viele Wohnungen neu zu bauen sind, sondern dass regional spezifische Konzepte zu entwickeln sind, mit denen sowohl angespannte als auch nicht angespannte Wohnungsmärkte gezielt adressiert werden. Wir sehen über die Zeit auch Veränderungen dahingehend, dass gerade Ein- und Zweipersonenhaushalte an Bedeutung gewinnen und dementsprechend andere Wohnungstypen ins Zentrum rücken. Außerdem sehen wir, dass ab 2030 eine Abschwächung erfolgt und die Lage dementsprechend nicht mehr so dramatisch ist, wie sie sich aktuell darstellt. Trotzdem bedarf es spezifischer regionaler Konzepte, um das Problem auch in den Jahren 2030 bis 2050 – im Umland von Berlin zum Beispiel – weiterhin gezielt aufgreifen zu können. Dementsprechend bedarf es unterschiedlicher Konzepte sowohl für angespannte als auch für nicht angespannte beziehungsweise entspannte Wohnungsmärkte.

Zentrales Thema sind höhere Dichten im Kernstadtbereich, im Metropolraum. Dort ist es wichtig, dass wir die Innenentwicklung forcieren. Das ist zwar bereits seit vielen Jahren ein Thema, bedarf aber höherer Aufmerksamkeit. Es bedarf auch der Nutzung bestehender neuer Datenprodukte, um Leerstandskataster, Brachflächen und so weiter gezielter aktivieren zu können. In den entspannten Wohnungsmärkten ist ein Umdenken erforderlich. Es sollte nicht mehr das Ziel sein, neue Einfamilienhausgebiete auszuweisen, sondern den Bestand weiterzuentwickeln, junge Familien durch entsprechende Anreize zu motivieren, in den Bestand zu ziehen, und die vielen verfügbaren Bauten zu nutzen, anstatt noch weitere Ressourcen für Neubauten zu verschwenden. Insgesamt geht es darum, vielfältige Wohnangebote zu schaffen, und ein weiteres Anliegen wäre, dass man auch über neue Wohnformen nachdenkt. Hier sind die Architekten und Planer gefordert. Wir können das klassische Einfamilienhaus nicht mehr als Leitbild sehen. Wünschenswert wäre vielmehr, dass man bundesweit eine Kampagne startet, um – ähnlich wie damals zu Zeiten des Bauhauses – innovative Wohnkonzepte zu entwickeln, die nachhaltig sind und auch neuen Generationen eine Perspektive bieten.

Schließen möchte ich mit Handlungsfeldern zur Reduktion des Freiflächenverlustes als Grundlage für die Diskussion. Für Fragen stehe ich gleich gerne zur Verfügung. Wir sehen, dass das Thema „Innenentwicklung, höhere Baudichte“ zentral ist. Die Flächenkreislaufwirtschaft bedarf in den nächsten fünf Jahren radikaler Maßnahmen, ansonsten ist dieses Ziel nicht erreichbar. Monitoring ist entscheidend, und es wäre wünschenswert, gerade im städtischen Raum ein gutes jährliches Monitoring aufzubauen. Es bedarf auch der Akzeptanzförderung und der

Bürgerbeteiligung, damit das Problem der Flächeninanspruchnahme und die daraus resultierenden Folgen erkannt werden und damit deutlich wird, dass es nicht mehr – im Sinne von Bausparkassen – das Ziel sein kann, dass jeder sein Einfamilienhaus in die Landschaft setzt.

In einer anderen Studie konnten wir zeigen, dass in Deutschland alle 850 Meter ein Haus anzutreffen ist. Deutschland ist also ein klarer Hotspot der Zersiedelung und zählt zu den Top Ten der zersiedelten Landschaften der Welt. Hier bedarf es neuer Konzepte und eines strikten Bodenschutzes, auch für hochwertige Böden. Damit möchte ich schließen und bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Behnisch. Wir kommen zu Frau Glander. Sie haben das Wort.

Sachverständige **Dipl.-Ing. Inga Glander** (Bundesstiftung Baukultur): Vielen Dank, Frau Winkelmeier-Becker, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, hier zum Thema „Nachhaltige Flächenpolitik“ im Namen der Bundesstiftung Baukultur zu sprechen.

Wie bereits gesagt, werde ich Herrn Professor Dr. Behnisch – glaube ich – nicht widersprechen, sondern eher einige Punkte noch einmal unterstreichen und vielleicht wiederholen, damit sie sich besser einprägen, und sie mit ein, zwei baukulturellen Themen untermauern.

Thema „Flächenverbrauch“: Aus ökologischen Gesichtspunkten oder auch unter dem Gesichtspunkt der Flächenkonkurrenz ist es vielleicht bereits schlüssig und nachvollziehbar, dass ein Umdenken erforderlich ist. Es ist aber auch aus baukultureller Sicht ein Thema, wenn man – wie hier auf den Bildern – sieht, dass neben geschlossenen Siedlungszusammenhängen, neben den bestehenden Strukturen unmaßstäbliche neue Strukturen entstehen und unsere Landschaften durch neue Ansiedlungen und Verkehrswege zersiedelt werden und das Landschaftsbild zerstört wird. Wenn wir durch die Landschaften und an großformatigen Logistikzentren vorbeifahren, ist das – um es direkt zu sagen – kein schöner Anblick. Es geht daher auch darum, wie wir mit unseren Landschaften und Ortschaften umgehen wollen und wie diese aussehen sollen.

Nicht zuletzt geht es auch darum, dass neue Siedlungen – neue Gewerbesiedlungen, neue Wohnsiedlungen – oft am Ortsrand entstehen, während es im Zentrum, im Ortskern, parallele Strukturen gibt, die noch nutzbar wären, dann aber leerfallen und nicht weiter genutzt werden. Das Zentrum fällt so aus der Nutzung, und darum herum entwickelt sich ein Rand aus neuen Siedlungen. Das ist der sogenannte Donut-Effekt: Es gibt eine Art ungesunden, fettigen Rand außen, und die Mitte ist etwas luftleer. Was wir wollen, sind „Krapfen-Gemeinden“, also das Gute, die Füllung, in der Mitte, umhüllt von einem Teig.

Diesen Donut-Effekt haben wir bereits im „Baukulturbericht 2016/17 – Stadt und Land“ auf das Tableau gebracht und dann im Handbuch „Besser Bauen in der Mitte“, einem Handbuch zur Innenentwicklung für Bürgermeister kleiner Städte und Gemeinden, noch einmal greifbar in konkreten Schritten dargestellt, wie man dem entgegenwirken kann. Wir haben auch gesehen, dass sich in den letzten zehn Jahren gerade auf kommunaler Seite einiges im Bewusstsein getan hat.

Das ist eine Umfrage zum aktuellen Baukulturbericht, der heute im Kabinett behandelt wurde und im Juni veröffentlicht wird. Es geht darum, wie Kommunen Wohnraum schaffen. Auf Platz eins steht „Nachverdichten in bestehenden Quartieren“. Weit vorne liegen auch „Erhalt und Weiterentwicklung des Bestands“ mit 61 Prozent und die „Aktivierung von Leerstand oder Baulücken“ mit 60 Prozent. Das ist alles sehr positiv. Allerdings steht mit knapp 70 Prozent an zweiter Stelle immer noch die „Ausweisung neuer Baugebiete“. Das erklärt auch den Umstand, den Herr Professor Dr. Behnisch bereits gezeigt hat, dass wir das 2020 verpasste Ziel von 30 Hektar Neuinanspruchnahme pro Tag vermutlich auch 2030 nicht ganz erreichen werden. Wir haben es bereits einmal verschoben, und die Frage ist, wie weit wir es noch verschieben wollen. Im Moment liegen wir bei 50 Hektar pro Tag.

Bei der Siedlungs- und Verkehrsfläche geht es nicht nur um die Fläche selbst, sondern auch darum, dass in der Regel knapp 50 Prozent dieser Flächen versiegelt werden. Lange Zeit war das

jährlich durchschnittlich etwa die Fläche der Insel Sylt. Diese Flächen stehen dann nicht mehr für andere Probleme zur Verfügung, die wir ebenfalls zu bewältigen haben. Wenn man an die Klimaanpassung denkt: Unsere Städte müssen grüner werden, wir brauchen mehr Wasser in den Städten, und wir müssen Starkregenereignisse besser abfangen können. Dafür können wir nicht alle Flächen, die uns zur Verfügung stehen, versiegeln.

Herr Professor Dr. Behnisch hat es bereits gesagt, und hierzu gibt es noch eine kleine Grafik: den überproportionalen Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Hier sieht man in Schwarz den Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsflächen, während die Einwohnerzahl – in Grau dargestellt – im Verhältnis dazu mehr oder weniger gleich bleibt. Die neu ausgewiesenen Siedlungs- und Verkehrsflächen entfallen zu 90 Prozent auf den Siedlungsbereich und dort überwiegend auf den Wohnflächenbereich. Deswegen haben wir darüber auch bereits intensiver gesprochen. Das Bild schließt sich, wenn man sich vor Augen führt, dass der Wohnflächenverbrauch pro Kopf mittlerweile bei 50 Quadratmetern liegt und weiter ansteigt – in Stadtstaaten wie Hamburg etwas gedämpfter, in Flächenländern und ländlichen Bereichen wie Rheinland-Pfalz etwas stärker. Das hat wiederum Auswirkungen auf andere Bereiche, in denen wir nachhaltig sein wollen, zum Beispiel auf die Energiesparbemühungen.

Die schwarzen horizontalen Balken stehen für die immer schärfer gewordenen Energiespargesetze, das Gebäudeenergiegesetz, grau dargestellt ist der zunehmende Wohnflächenverbrauch. So sieht man, dass der Endenergieverbrauch, den wir reduzieren wollen, in den letzten Jahrzehnten ungefähr gleich geblieben ist. Wir brauchen aber nicht nur mehr Wohnfläche pro Person, sondern haben im Verhältnis auch mehr Wohnungen geschaffen. Seit den 1950er-Jahren hat die Bevölkerung um 20 Prozent zugenommen, der Wohnungsbestand um 180 Prozent. Man kann vielleicht sagen, dass in der Nachkriegszeit eine nachvollziehbare Bautätigkeit bestand, das gilt aber auch für die Zeit seit den 1990er-Jahren. In den letzten drei Jahrzehnten haben wir pro zusätzliche Person vier zusätzliche Wohnungen geschaffen.

Wenn man sich die aktuellen Zahlen anschaut – wie viel Wohnraum wir laut Prognose in vier Jahren brauchen, wie viele Wohnungen in diesem Zeitraum genehmigt und wie viele fertiggestellt werden –, sieht man, dass die tatsächliche Bautätigkeit mit 1,3 Millionen, 1,4 Millionen und 1,2 Millionen gar nicht so weit von den Zielen entfernt liegt. Parallel dazu stehen 2 Millionen Wohnungen leer. Das Problem ist, dass die Wohnungen nicht immer dort sind, wo sie gebraucht werden.

Das ist die Karte der regionalen Verteilung, die das Verhältnis der Fertigstellungen zum prognostizierten Wohnungsbedarf zeigt. Überall, wo es gelb ist, wird zu wenig für den prognostizierten Bedarf fertiggestellt. Überall, wo es blau ist, wird dagegen bereits zu viel für den erwarteten Bedarf produziert. Man muss also genau hinschauen, wo man Wohnraum fördern will und wo nicht. Eine gezielte Förderung ist notwendig, vor allem wenn man bedenkt, dass sich die Bevölkerungszahl allen Prognosen zufolge eher verringern wird. In der Prognose für 2040 ist bereits fast der gesamte Bereich blau gefärbt. Wir sollten also genau überlegen, was wir wo schaffen.

Die gute Nachricht ist: Die Bereiche, die unter einem starken Wohnungsdruck leiden – die Großstädte –, sind nach unserer aktuellen, gemeinsam mit Forsa durchgeführten Bevölkerungsbefragung gar nicht die beliebten Wohnorte. Gefragt nach ihrer Wohnpräferenz, unabhängig von finanziellen und anderen Rahmenbedingungen, wollen die meisten Menschen unabhängig vom Alter in einer Landgemeinde oder einer Mittel- oder Kleinstadt wohnen. Es geht also darum, diese Ortskerne zu vitalisieren und die Bereiche zu stärken, in denen noch Potenzial ist. Es gibt tolle Beispiele von Kleinstädten und Gemeinden, die sogenannte Schrottimmobilien im Ortskern aufkaufen, sie zu Bibliotheken und Treffpunkten umbauen, in die öffentlichen Räume investieren und so das Zentrum und die bestehenden Wohnimmobilien wieder attraktiv für das Wohnen machen. Wenn man neu ausweisen muss, sollte man – wie Herr Professor Dr. Behnisch gesagt hat – möglichst dicht bauen, wobei der Zugewinn an Freiflächen ab einer gewissen Dichte nicht mehr so eklatant ist, dass es sinnvoll ist. Ab dem vierten, fünften

Geschoss bringt es nicht mehr viel Zugewinn an Freifläche. Es hat auch etwas mit dem Siedlungszusammenhang zu tun, in dem man baut. Das muss zusammenpassen.

Hier in Garmisch-Partenkirchen zum Beispiel wird innerorts sehr dicht, aber trotzdem in sehr hoher räumlicher und architektonischer Qualität ein neues Wohnquartier gebaut. Es geht also darum, Brachflächen zu nutzen, Restflächen zu aktivieren, Lücken zu schließen und notfalls auch einmal einen Ersatzneubau vorzunehmen. Noch viel wichtiger ist es aber, auf Umbaumaßnahmen wie Aufstockung, Umbau und Umnutzung zu setzen. Es gibt nämlich noch ein paralleles Thema, nämlich die Emissionen im Gebäudebereich beziehungsweise im Bausektor. Dieser Bereich macht weltweit über 50 Prozent der klimaschädlichen Emissionen aus.

Wir haben im Baukulturbericht „Neue Umbaukultur“ gezeigt, dass ein saniertes Bestandsgebäude immer umweltfreundlicher ist als ein Neubau – egal welcher Art – und dass ein saniertes Bestandsgebäude in der Regel auch günstigeren Wohnraum schaffen kann als ein Neubau, wenn man bestimmte Parameter berücksichtigt. Tatsächlich erzeugt der Bestand oftmals auch die individuellere, ansprechendere Lösung. Wenn man sich anschaut, was ansonsten in den großen Städten an Wohnungsbau auf den neu ausgewiesenen Flächen passiert, bevorzugt die Bevölkerung solche charmanten Altbauumbauten mit Geschichte. Das zeigt auch eine Umfrage zum letzten Baukulturbericht. Dort haben wir die Bevölkerung gefragt, wo neue Wohnungen geschaffen werden sollen. Sehr interessant und selbst für uns überraschend war, dass der „Umbau von nicht genutzten Büroflächen“ ganz vorne lag und die „neuen Einfamilienhausgebiete am Stadtrand“ mit nur 8 Prozent ganz hinten. Man hat also das Gefühl, dass diese Botschaft auch bei der Bevölkerung bereits angekommen ist. Es geht auch niemandem darum, das Einfamilienhaus zu verbieten. Es gibt viele, die man nutzen kann und die perspektivisch auch leerfallen werden.

Drei Punkte habe ich heute mitgebracht. Erstens „Polyzentralität nutzen und ausbauen“, das heißt, in regionalen Entwicklungsstrategien denken und Infrastruktureinrichtungen außerhalb der Metropolen fördern, um die Gemeinden im ländlichen Raum gezielt zu stärken. Zweitens Ortskerne und Orte, die noch Potenzial haben, gezielt unterstützen sowie stärken und dabei den Vorrang der Innenentwicklung konsequenter durchsetzen. Drittens den Bestand als Schlüssel zum Klima- und Flächenschutz begreifen, also alle Anreiz- und Regelsysteme auf bestehende Flächen und bestehende Bausubstanz ausrichten. Das sind die drei Punkte. Damit bedanke ich mich für die Aufmerksamkeit und freue mich auf die Diskussion.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Herzlichen Dank auch an Sie, Frau Glander. Herr Abg. Dr. Schmidt hat eine Frage.

Abg. **Dr. Paul Schmidt** (AfD): Vielen Dank. Zwei sehr interessante Vorträge. Generell ist es für uns als AfD auch wichtig, dass die Ressource Boden nicht verschwendet wird.

Auf einen Punkt sind Sie nicht eingegangen, der für mich der wichtigste ist. Ich bin seit 2014 Stadtrat in Karlsruhe und seit 2014 auch Mitglied im Regionalverband Mittlerer Oberrhein und dort im Planungsausschuss. Aus meiner Sicht sind die Regionalverbände in Baden-Württemberg das beste Mittel, um den Flächenfraß – so sage ich es einmal – einzudämmen, weil dort untereinander ausgemacht werden muss, welche Gemeinde sich wie vergrößern darf. Es gibt Grünzäsuren. Es gibt regionale Grünzüge, die zwischen den Gemeinden liegen. Wenn Sie einmal mit dem Flugzeug über den Mittleren Oberrhein fliegen, werden Sie feststellen, dass dort sehr viel Siedlungsfläche und nur noch wenig Grün dazwischen ist. In der Nähe liegen auf der einen Seite der Schwarzwald und auf der anderen Seite die Rheinauen, die beide ökologisch wertvoll sind. Meine Erfahrung ist, dass diese Regionalverbände – oder zumindest unser Regionalverband, und ich nehme an, dass es die anderen in Baden-Württemberg ebenso tun – verhindern, dass zu viel Fläche verbraucht wird, weil man sich gegenseitig etwas reguliert. Allerdings sitzen dort alle Bürgermeister, und dann wird dieser Grünzug arrondiert und dafür wieder ein anderer. Es wird „arrondieren“ genannt, das heißt „gerade ziehen“. In Wirklichkeit wird dabei Fläche abgegeben. Es ist also nur eine Bremse, keine Verhinderung.

Meine Frage lautet: In den anderen Bundesländern gibt es andere Arten von

Regionalplanung. Haben Sie einmal untersucht, inwieweit diese Regionalplanung dazu beiträgt, den Flächenfraß einzudämmen?

Ich habe noch zwei weitere Punkte: Den Umbau nicht genutzter Büroflächen haben wir in Karlsruhe ausprobiert. Das Problem ist, dass es aufgrund der Grundrisse gar nicht geht. Sie können ein altes Bürogebäude aus Stahlbeton nicht so umbauen, dass auf einmal Wohnungen mit Bädern und Toiletten darin sind. Auch wenn man es will, wird es meistens abgerissen, weil die Umbaumaßnahmen viel zu umfangreich wären und es aufgrund des Stahlbetons am Ende gar nicht passt.

Einen weiteren Punkt haben Sie nicht genannt: die Anzahl der Bewohner pro Wohnung. Sie haben beide oft von Wohnungen gesprochen. Bei uns in Karlsruhe sind es inzwischen – glaube ich – durchschnittlich 2,1 Bewohner pro Wohnung, Tendenz langsam fallend, und ich glaube, deutschlandweit sieht es ähnlich aus. Wenn früher im Schnitt vier Menschen in einer Wohnung gewohnt haben, sind es heute nur noch zwei, weil es sehr viele Singlehaushalte gibt. Das sind dann oft auch kleinere Wohnungen. Inwieweit ist die Aussage zu den Wohnungen noch gültig, wenn viele dieser Wohnungen kleiner werden, weil weniger Menschen darin wohnen? Zu diesem Aspekt hätte ich gerne noch eine Stellungnahme von Ihnen. Vielen Dank.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Wir sammeln die Fragen noch etwas. Frau Abg. Dr. Kersten.

Abg. **Dr. Franziska Kersten** (SPD): Zunächst vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr schöne Vorträge. Ich hatte heute Morgen bereits das Vergnügen, mich mit Professor Knieling vom Leibniz-Institut zu dem Thema auszutauschen. Leider muss ich gleich gehen.

Ich möchte nur zwei Impulse setzen. Zum einen würde ich anregen, sich die Bundeskompensationsverordnung anzuschauen, um die Entsiegelung besser und anders zu bewerten. Die Länder könnten sich daran dann vielleicht ein Beispiel nehmen. Derzeit ist es offenbar so, dass nur die Horizontale berücksichtigt und alles, was an Gebäuden darüber liegt, nicht mehr bewertet wird. Das wäre für mich immer ein Hebel gewesen, um auch die Entsiegelung bestimmter Flächen besser honorieren zu können.

Zum Zweiten: Haben Sie eine Idee, wie man mehr Photovoltaik auf die Dächer bekommt? Wie kann man das sicherstellen? Wir wollen das alle, aber wo ist der Hebel, mit dem man das gesetzlich umsetzen könnte? Danke.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Vielen Dank. Frau Abg. Vriesema.

Abg. **Mayra Vriesema** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auch von mir vielen Dank für den Vortrag. Ich fand es sehr interessant.

Ich habe ehrlich gesagt sehr viele Fragen. Was mich auf jeden Fall verwundert oder überrascht hat: Ich wusste nicht, dass es so eklatant ist, dass ein Drittel der neu gebauten Gebäude tatsächlich außerhalb der Innenverdichtung, also auf einer Grünfläche, gebaut wird. Im Hinblick auf den „Bau-Turbo“, den die Bundesregierung beschlossen hat, wird immer gesagt, dass er gar nicht dafür genutzt wird, auf der grünen Wiese zu bauen. Ihre Zahlen bestätigen diese Aussage aber – würde ich denken – nicht. In diesem Zusammenhang interessiert mich Ihre Haltung dazu, dass gerade das Baugesetzbuch novelliert und der Neubau von Wohnungen ins überragende öffentliche Interesse gestellt wird – und das, obwohl wir in Deutschland so viele leer stehende Einfamilienhäuser und 11 Millionen Quadratmeter Büroleerstand haben. Ist das sinnvoll? Ist das der richtige Schritt, um die Ziele, die Sie formuliert haben, zu erreichen und den Flächenverbrauch zu verringern? Das Gleiche gilt im Prinzip für das Infrastruktur-Zukunftsgesetz, mit dem der Neubau von Autobahnen ins überragende öffentliche Interesse gestellt wird. Das würde mich interessieren.

Vielleicht können Sie noch einmal etwas zum Potenzial von Umbau, Aufstockung und Umnutzung sagen. Kann man damit die Wohnungskrise bewältigen, die wir haben, weil wir Bedarf an neuen Wohnungen haben?

Zum Umbau von Büroleerstand kenne ich im Übrigen andere Zahlen. Uns liegen Zahlen vor, wonach man ungefähr die Hälfte der Flächen gut in Wohnungen umbauen kann. Was man mit dem Rest macht, kann man dann überlegen. Aber

vielleicht haben Sie dazu auch noch einen Impuls? Vielen Dank.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Herr Abg. Mack hat sich noch gemeldet.

Abg. **Klaus Mack** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich bin Vorsitzender eines Regionalverbands und war einer dieser „bösen Bürgermeister“, die auch Flächen für Wohnraum beantragt haben.

Man muss es einmal so sehen: Wir befinden uns ein Stück weit in einem Dilemma. In kleinen Orten im ländlichen Raum gibt es das Versprechen, das man jungen Menschen dort geben kann: „Du kannst Dir hier den Traum vom Eigenheim erfüllen.“ Wenn man das nicht erfüllen kann, sind diese Menschen weg, und die Orte bluten aus. Das ist das andere Problem, das man am Ende hat. Auf der anderen Seite hat man in mittelgroßen Orten oder Städten die Möglichkeit, mit der Stadtsanierung – und dieses Programm wird von uns weiter ausgebaut – gerade innerorts wieder eine Entwicklung anzustoßen. Oftmals hat man dort das Problem, dass alte Gebäude stehen, deren Abbruch mehr kostet, als das Grundstück wert ist. Man hat dann im Prinzip gar keine Möglichkeit. Wenn man Stadtsanierungsmittel bekommt, hat die Gemeinde die Möglichkeit, das Gebäude zu 100 Prozent bezuschusst abzubrechen und damit überhaupt wieder eine neue Entwicklung zu befördern. Wenn es in der Innenstadt keinen attraktiven Wohnraum gibt, zieht dort auch niemand hin. Wenn man das aber schafft, besteht die Möglichkeit, dass Menschen, die in einem großen Einfamilienhaus leben, im Alter lieber barrierefrei in die Innenstadt ziehen, wo sie schneller zum Arzt oder zum Supermarkt kommen. Dann werden wieder Wohnungen oder Häuser für junge Menschen frei, und es entsteht eine solche Entwicklung. Sehen Sie noch Potenzial, auch mit anderen Zuschussprogrammen oder rechtlichen Änderungen etwas zu bewegen? Die Kommunen müssen auch überlebensfähig sein und eine Perspektive bieten.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Das ist bereits ein Strauß an Fragen. Wer möchte beginnen? Herr Professor Behnisch.

Sachverständiger **Prof. Dr. Martin Behnisch** (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.): Ich beginne gerne. Vielen Dank für die vielen Fragen. Die Herausforderung ist, auf alles eine gute Antwort zu geben.

Herr Abg. Dr. Schmidt, vielen Dank auch für die Hinweise zur Steuerung durch die Regionalplanung. Da Sie fragten, inwieweit wir das beforscht haben: Es gibt zum Beispiel Studien von Professor Dr. Stefan Siedentop und Dennis Pehlke, die die Regulierungsintensität der Regionalplanung untersucht haben. In der Wissenschaft wird das also beforscht. In Bezug auf die Flächenneuausweisung muss man aber sagen, dass unsere Studien zeigen, dass die Regionalplanung aktuell nicht effektiv genug ist. Sie hat nicht die Steuerungsintensität, die notwendig wäre. Es bedarf daher eines vielschichtigen Konzeptes, das zunächst auf der Bundesebene ansetzt. Dort sind die Ziele „30 Hektar“ und „Flächenkreislaufwirtschaft“ bereits sehr gut formuliert. Das ist auch sehr zu begrüßen. Allerdings bedarf es einer weiteren Untersetzung. Unsere Studien zeigen, dass auf Bundesebene bereits jetzt eine stärkere Regulierung stattfindet. Flächenkontingente zeigen zum Beispiel, dass man – wenn man das 30-Hektar-Ziel auf die Bundesländer herunterbricht – vielleicht sehr gut steuern könnte, wie viel Fläche neu ausgewiesen wird und wo sie ausgewiesen wird. Wenn das aber nur auf der regionalen Ebene ohne Kontrolle geschieht, kann das dazu führen, dass weiterhin zu viel Fläche ausgewiesen und gar nicht erkannt wird, wo man in Bezug auf Flächenneuausweisungen steht. Dafür bedarf es, wie ich sagte, auch eines sehr genauen Monitorings.

Die Regionalplanung braucht außerdem klarere Vorgaben. Eine Empfehlung von unserer Seite aus dem Projekt zu Freiraumverlusten ist zum Beispiel, die Innenentwicklung verbindlicher zu forcieren. 70 Prozent Innenentwicklung wäre für uns ein Ziel. Aktuell ist das noch nicht so hoch angesetzt. Wie wir beide festgestellt haben – das ist vielleicht in Teilen bereits die Antwort auf die Frage von Herrn Abg. Mack –, geht es aktuell darum, dass wir sehr intensiv in den Bestand gehen. Wir können auch im ländlichen Raum die

bestehenden Immobilien nutzen. Sie müssen nicht immer abgebrochen werden. Auch vor dem Hintergrund der Ressourcen und der Umweltsituation gibt es bereits Umbaukonzepte, die klar aufzeigen, dass große Potenziale bestehen, Wohnraum zu schaffen, ohne neue Ressourcen zu verschwenden. Das müsste nur noch stärker umgesetzt oder durch entsprechende regional spezifische strategische Konzepte vorausgedacht werden.

Was von meiner Seite den Gedanken vielleicht noch stärken würde: Jeder wünscht sich in der kleinen Kommune sein Einfamilienhaus oder seinen Wohnraum, mit dem er weiterhin in der Region bleiben kann. Vielleicht muss es dann aber nicht das klassische Einfamilienhaus sein, wie wir es kennen. Vielleicht ist die Planung gefordert, durch entsprechende neue Konzepte aufzuzeigen, wie ein Objekt flächeneffizient – durch höhere Dichte, durch multifunktionale Nutzung, also Wohnen und Gewerbe, und durch verschiedene Freizeitangebote – viele Möglichkeiten bieten kann. Es sollte dann nicht der „Wohnwürfel auf der grünen Wiese“ sein, sondern vielleicht ein innovatives Konzept, das von Seiten der Architektur und Stadtplanung zu erarbeiten wäre. Wenn man sieht, wie viel Geld in der Vergangenheit bereits in verschiedene Projekte zur Flächeninanspruchnahme geflossen ist und wie viele tolle Konzepte entwickelt wurden, wäre es vielleicht auch gut, die Planung noch stärker in die Pflicht zu nehmen – auch in der Lehre, von Seiten der Studenten –, damit es, ähnlich wie in den 1920er-Jahren im Bauhaus, sehr innovative neue Konzepte gibt. Diese gibt es auch bereits. Das können Sie, Frau Glander, gleich noch untersetzen. Aber vielleicht ist noch nicht ausreichend bei den einzelnen Bürgern angekommen, dass es die Dreiseitenhöfe, in die viele ziehen wollen, nicht in großer Zahl gibt. Vielleicht gibt es dann andere Wohnformen, die solche Wohnwünsche abdecken. Das zunächst von meiner Seite. Bei den weiteren Fragen ergänze ich gleich noch.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Frau Glander, dann können Sie das zunächst ergänzen.

Sachverständige **Dipl.-Ing. Inga Glander** (Bundesstiftung Baukultur): Ich kann auch noch zur Frage von Herrn Abg. Dr. Schmidt und zum Thema „Büroflächen“ etwas sagen. Wie Frau Abg. Vriesema richtig gesagt hat, gibt es Studien, die zeigen, dass ein großer Anteil genutzt werden kann. Diese Studie ist mir auch bekannt. Es gibt auch eine Studie der TU München, die das zeigt. Manchmal ist es eine Frage der Haltung: Wie genau möchte ich, dass meine Ansprüche umgesetzt werden? Man darf nicht mit dem Neubauanspruch an einen Bestand herangehen. Dafür ist auch ein gewisser gesellschaftlicher Wandel vonnöten. Wenn ich sage, ich möchte mit dem Bestand umgehen, habe ich vielleicht bestimmte Vorstellungen, die sich nicht eins zu eins wie im Neubau umsetzen lassen. Dafür habe ich am Schluss eine individuelle Lösung. Es hängt sehr oft an den bestehenden Regularien. Es gibt Brandschutz- und Sicherheitsbestimmungen, die sehr streng und auf den Neubau ausgerichtet sind. Ein Gebäude, das seit 50, 60 Jahren so steht und so funktioniert, funktioniert dann nicht mehr, weil der Gang fünf Zentimeter zu schmal ist. Hier muss man auf jeden Fall flexibler werden. Einige Bundesländer sind bereits auf dem Weg, eine Art Umbauordnung einzuführen oder zumindest ihre Bauordnung entsprechend zu überarbeiten. Niedersachsen ist dabei relativ weit vorne, damit der Bestand besser genutzt werden kann und es nicht schwieriger wird. Das ist nämlich oft das, was es teuer macht. Wir haben dazu eine Grafik, die zeigt: Wenn man eine neubaugleiche Vollmodernisierung durchführt und ich meinen Durchgang genau dort haben will, wo ich ihn haben will, wird es teurer. Wenn ich aber schaue, was ich habe, und überlege, wie ich mein Programm dort unterbringe, ist es im Regelfall günstiger, weil die Ressourcen und das Material bereits vorhanden sind. Es gibt sicherlich Ausnahmen, etwa Fälle mit extrem großen Gebäudetiefen. Grundsätzlich sind Bürogebäude aber gut nutzbar, weil man zum Arbeiten erstens meistens belichtete Flächen braucht und man sie zweitens gut abtrennen kann, da eine Unterteilbarkeit großer Büroflächen oft bereits vorher mitgedacht war.

Dann zur Anzahl der Bewohner pro Wohnung: Das steckt hinter dieser extremen Zunahme. Deshalb stehen nicht 20 Millionen Wohnungen leer, sondern nur 2 Millionen, weil wir mehr allein wohnen. Sowohl ältere als auch junge Menschen leben eher in Singlehaushalten. Jede zweite Dreizimmerwohnung wird von nur einer

Person bewohnt. Dabei geht es darum, zu schauen, wie Wohnraum, den man schafft, aussieht und wie er gestaltet ist. Gleichzeitig sieht man, dass die Leerstandsquote bei Einzimmerwohnungen am höchsten ist. Es ist also nicht nur ein mangelndes Angebot, sondern auch die Nachfrage ist nicht so groß. Die meisten Personen wohnen auch gerne allein auf drei Zimmern. Wir glauben daher, dass es nur über die Qualität geht. Man sieht das an qualitätsvollen Wohngebieten wie den Gründerzeitvierteln in den Großstädten – dort ist der Schallschutz schlecht und die Dichte hoch. Ich habe selbst Freunde, die zu fünft in einer Zweizimmerwohnung wohnen, weil sie die Wohnung schön finden und sich dort wohlfühlen. Ich sage nicht, dass das das Ziel ist. Ich sage nur, dass viele bereit sind, einiges auszuhalten, um in der Region und in dem Umfeld zu wohnen, in dem sie sich wohlfühlen. Wir glauben also, dass es nicht per se hilft, Einzimmerwohnungen zu bauen, sondern dass man sie auch in einer entsprechenden baulichen und stadträumlichen Qualität bauen muss. Darum geht es.

Das Gleiche gilt, wie bereits richtig gesagt wurde, für Einfamilienhäuser. Ein Großteil der Einfamilienhäuser befindet sich im Besitz von Personen über 67. Wenn man sich die Bevölkerungspyramiden anschaut, kommen perspektivisch nicht so viele nach, wie gehen werden. Es gibt die Siedlungsringe der 1980er- und 1990er-Jahre, die perspektivisch komplett leerfallen könnten. Auch dort geht es darum, dass damals mit anderen Dichten gebaut wurde. Man kann also auch diese Einfamilienhausgebiete verdichten. Hier besteht ein hohes Potenzial, ohne diese Gebiete unbedingt zu verschlechtern. Viele Grundstücke lassen noch ein zweites Gebäude zu. Viele Gebäude lassen vielleicht noch ein zweites Geschoss zu. Viele Gebäude lassen selbst eine Teilung zu. Das muss man dann auch in die richtige Bahn lenken können.

Sachverständiger **Prof. Dr. Martin Behnisch** (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.): Ich würde gerne noch auf die Frage von Frau Abg. Vriesema eingehen, also auf das Bauen auf der „grünen Wiese“.

Wir hatten beide den Hinweis beziehungsweise die Empfehlung gegeben, dass es eher darum geht, den Bestand zu adressieren und junge Familien gezielt zu motivieren, in die Ortskerne zu ziehen, oder die Qualitäten bestehender Einfamilienhausgebiete neu aufzuwerten und damit die bestehenden Werte zu nutzen. Es geht dabei nicht nur um wirtschaftliche Aspekte, sondern auch um soziale und ökologische Fragen, die mit dieser Thematik verbunden sind.

In diesem Kontext ist vielleicht auch wichtig, dass uns zunehmend Digitalisierungswerkzeuge zur Verfügung stehen. Wir haben neue Daten, und künftig werden uns auch digitale Zwillinge zur Verfügung stehen, sodass wir solche Entscheidungen auf regionaler und kommunaler Ebene noch viel stärker unterstützen können. Wir können Zahlen liefern und Kataster aufbauen. Mit relativ wenig Aufwand können wir solche Informationen, wie gerade angesprochen, auch bundesweit verfügbar machen, sodass man weiß, wie viele Wohnungen oder Einfamilienhäuser mit welcher Qualität zeitnah verfügbar werden und welche Potenziale überhaupt in diesem Bestand stecken. Dieses Wissen ist zwar implizit vorhanden, die Herausforderung besteht aber darin, es kleinräumig sichtbar zu machen und damit gegenüber der Nachfrage nach Wohnraum zu kommunizieren. Genauso sollte man bei der Ausweisung neuer Baugebiete diese digitalen Werkzeuge und digitalen Zwillinge nutzen, um zum Beispiel Zersiedelungswirkungen direkt messbar zu machen, bevor gebaut wird, und Planungsvorhaben so zeitnah zu bewerten. Das ist ein offenes Feld, das künftig durch Digitalisierung und neue Daten ermöglicht wird. Die Empfehlung lautet also: weniger auf der „grünen Wiese“ bauen, sondern im Bestand, und wenn auf der „grünen Wiese“ gebaut oder neu ausgewiesen wird, dann frühzeitig eine klare Bewertung mithilfe unserer neuen Datenprodukte vornehmen. Das geschieht bislang noch zu wenig. Gerade im Kernstadtbereich und im Umland der Großstädte sind wir in der Lage, bessere Monitoringwerkzeuge aufzubauen und bessere Bewertungstools aus der Wissenschaft bereitzustellen – in Kooperation mit der Praxis.

Sachverständige **Dipl.-Ing. Inga Glander** (Bundesstiftung Baukultur): Vielleicht noch eine Ergänzung: Ich kann nachvollziehen, dass es eine sehr schwierige Situation ist, dagegenzuhalten, wenn es auf der einen Seite eine große Nachfrage oder einen großen Druck gibt und man dem

entsprechen muss. Man muss sich aber auch immer bewusst machen, dass es sich um eine zyklische Entwicklung handelt. Es ist noch gar nicht so lange her, dass in Berlin Wohnungen veräußert und in Leipzig Wohnungen abgerissen wurden. Es besteht die Gefahr, dass sich das wiederholt, wenn man nun sehr schnell sehr viel baut, das nicht die Qualität hat, die dazu motiviert, es langfristig zu erhalten und zu nutzen. Es geht vielmehr darum, zu schauen, wo gezielt Bedarf besteht, und dort anzusetzen. Deswegen ist eine pauschale Bevorzugung des Neubaus zu Wohnzwecken aus unserer Sicht nicht sinnvoll, sondern nur dort, wo der Wohnungsmarkt extrem angespannt ist und kein Potenzial mehr besteht. Dann kann das sinnvoll sein. Man muss generell auch nichts verbieten, aber man kann überlegen, wo man die Anreize setzt. Ich finde es daher sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung zwei Förderprogramme aufgesetzt hat, nämlich „Jung kauft Alt“ – das gibt es bereits etwas länger – und nun „Gewerbe zu Wohnen“. Das geht sicherlich in die richtige Richtung. Die Programme haben vielleicht noch nicht den Umfang, den man sich vorstellen könnte, oder sie könnten noch leichter zugänglich sein, aber es sind auf jeden Fall die Förderprogramme, die es braucht. Andere, die es noch gibt, braucht es vielleicht weniger.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Das hat weitere Fragen provoziert. Herr Abg. Koller hat das Wort, danach Herr Abg. Brinkhaus.

Abg. **Hans Koller** (CDU/CSU): Herzlichen Dank für die Impulse, bei denen aus Sicht eines Kommunalpolitikers ein Stück weit auch viel Theorie dabei ist. Ich habe in Jahrzehnten der Kommunalpolitik so manches gelernt. Zum Beispiel: Das höchste Gut in der Gemeindepolitik ist die selbstständige Planungshoheit. Das ist das eine. Das Zweite, was ich immer wieder feststelle – das ist überhaupt keine Forderung, nur eine Wahrnehmung –, ist, dass wir selbstverständlich viele Leerstände haben, selbst draußen auf dem Land. Wenn man jemanden darauf anspricht, bekommt man oft die Antwort: „Wenn ich einmal Mieter drin habe, bekomme ich die nicht mehr raus, wenn ich die Wohnung selbst brauche.“

Zweite Feststellung – daraus kann jeder die richtigen Schlüsse ziehen: Ich glaube, wir müssen eher mit Anreizen dafür sorgen, dass Wohnraum besser und gezielter genutzt wird. Also mit Anreizen, nicht mit irgendwelchen erhobenen Zeigefingern. Ich habe die Zahl gehört beziehungsweise gesehen, die ich überhaupt nicht in Zweifel ziehe, dass die Anzahl der Wohnungen um einen deutlich höheren Anteil gestiegen ist als die Anzahl der Einwohner, und trotzdem erleben wir in sehr vielen Bereichen, fast im ganzen Land, eine Wohnungsnot oder eine drückende Nachfrage. Ich erlebe selbst bei mir im ländlichen Raum, dass es schwer ist, eine Wohnung zu finden, und in Berlin, im anderen Extrem, ist es – glaube ich – ähnlich. Wir müssen hier also mit klügeren Anreizen arbeiten und vielleicht auch – das haben Sie richtigerweise gesagt – mit Auflagen, aber auch mit verschiedenen Kostenbremsen. Wenn ich heute einen Altbau saniere – welche Entsorgungskosten, welche Auflagen kommen da auf mich zu? Es gibt einen Spruch, ich hoffe, alle verstehen ihn, der bei uns lautet: „Hast du Geld und bist dumm, kaufst dir ein altes Haus und baust es um.“ Wenn der Neubau günstiger ist als eine Altbausanierung, haben wir gewisse Probleme im System. Es ist wichtig, dass wir diese Impulse bekommen und als politische Schlüsse nicht mit dem erhobenen Zeigefinger arbeiten, weil Druck immer Gegendruck erzeugt, sondern eher die Anreize und das Bewusstsein dafür stärken, welche Auswirkungen das hat, und auch Anreize dafür geben, dass bestehender Wohnraum besser genutzt wird.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Vielen Dank. Herr Abg. Brinkhaus und dann Herr Abg. Reck.

Abg. **Ralph Brinkhaus** (CDU/CSU): Sie haben einige Punkte zur Nachverdichtung aufgeführt, also Aufstockung, Hinterlandbebauung und Umwandlung von Büroraum – wobei es bei Letzterem zwei Meinungen gibt, ob das geht oder nicht, aber das will ich einmal so stehen lassen. Was ich erlebe, ist, dass die Regulierung oftmals ein Hindernis darstellt. Nehmen wir ein schönes Beispiel: Ich habe einen Supermarkt, der anderthalbstöckig ist, und ich will ihn aufständern und etwas darüber bauen, was technisch überhaupt kein Problem ist. Solche Projekte scheitern regelmäßig an irgendwelchen Lärmschutzvorschriften oder Ähnlichem, oder es

gibt Probleme mit der Hinterlandbebauung oder mit der Umnutzung von Büroraum. Das gilt übrigens auch für Einzelhandelsflächen, da dürfen wir uns nichts vormachen – wir haben viel zu viele Einzelhandelsflächen in den Innenstädten. Ich würde sagen, anstelle leerer Schaufenster wäre es vielleicht auch einmal gut, die eine oder andere Wohnung dort unterzubringen, um wieder Leben in die Innenstädte zu bringen. Auch das ist regulatorisch mit Änderungen von Bebauungsplänen teilweise sehr schwierig.

Deswegen meine Frage an Sie, gerne auch im Nachgang: Was sind die Top Ten, bei denen wir Regulierung herausnehmen müssen, damit wir so etwas hinbekommen? Es ist immer eine Güterabwägung, die wir vornehmen. Der Lärmschutz hat eine Bedeutung, und viele andere Dinge haben auch eine Bedeutung, aber wenn wir sagen, wir wollen es schaffen, Flächen für Wohnraum einzusparen, dann müssen wir vielleicht umpriorisieren. Ich glaube, die Bereitschaft zum Umpriorisieren ist vorhanden, aber dafür bräuchten wir konkrete Anhaltspunkte. Wir beschäftigen uns mit Bürokratieabbau und Regulierung. Zu einem Gesetz hatten wir gerade die Anhörung. Das ist ein Bundeserprobungsgesetz, mit dem man Experimentierklauseln auf den Weg bringen kann, und wenn Sie uns dafür ein wenig Futter geben – das müssen Sie jetzt nicht spontan tun –, wären wir sehr dankbar.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Herr Abg. Reck.

Abg. **Christian Reck** (AfD): Dem möchte ich mich anschließen. Herr Abg. Brinkhaus hat mir eine meiner Fragen bereits vorweggenommen.

Es wurde mehrmals angesprochen, dass man mit gezielten Förderungen, Subventionen und Förderrichtlinien Schieflagen, Missstände und Dislokationen immer wieder ein wenig geraderücken kann. Ich sehe aber auch – gerade Sie, Frau Glander, haben den Donut-Effekt angesprochen –, dass ein großes Problem dieses Donut-Effekts gerade darin besteht, dass wir in Deutschland bei der Sanierung alter Gebäude, die teilweise unter Denkmalschutz stehen, enorme Kosten haben. Gerade diese maßgeschneiderten Lösungen sind, wie in vielen Lebenslagen, baulich teurer als der „Würfel auf der freien Wiese“. Mich interessiert konkret: Wo könnten Sie in der Baugesetzgebung, bei der energetischen Sanierung sowie bei Brand- und Lärmschutzvorschriften spürbare Vereinfachungen sehen? Gibt es in der Forschung gewisse Grundtendenzen in Richtung Bürokratieabbau und Abbau von Bauvorschriften, die aufzeigen, wo man bestehende Richtlinien ändern kann? Das wäre die erste Frage.

Die zweite Frage bezieht sich auf den ländlichen Raum. Da bin ich Ihnen, Herr Professor Dr. Behnisch, sehr dankbar, dass Sie zumindest das Problem des Zielkonflikts zwischen den Erneuerbaren Energien, den Flächenzielen und der Bevölkerung vor Ort adressiert haben. Es gibt das „2-Prozent-Flächenziel für Windenergie an Land“, das bis 2032 – zumindest planerisch – über die Regionalplanungsverbände ausgewiesen werden soll. Wenn ich in meinen Wahlkreis im ländlichen Sachsen schaue, habe ich teilweise Gemeinden mit 90 – gefühlt 100 – Prozent Gegenbewegung, wenn Windräder kommen. Das ist einerseits das große Akzeptanzproblem, andererseits aber auch das quantitative Problem, vor allem bei Freiflächen-PV-Anlagen. Wir haben in Sachsen mannigfaltige Anlagen im mittleren zweistelligen, mitunter aber auch im niedrigen oder mittleren dreistelligen Hektarbereich pro Anlage, deren Flächen als komplette Freiflächen-PV-Anlage weg sind. Da würde mich interessieren – – Andere Länder in Europa gehen bei ihrer Energieerzeugung gerade andere Wege. Ich will das Fass „Kernkraft“ nicht aufmachen, aber es ist zumindest eine Anlage, die ihren Energieoutput mit deutlich kleinerer Fläche erzeugt als der Weg über Wind und Sonne, den wir in Deutschland gehen. Gibt es in der Forschungslandschaft – vielleicht auch im europäischen Kontext, im europäischen Ausland – kritische Stimmen, die dieses „2-Prozent-Ziel“ an sich kritisch sehen? Das würde mich interessieren.

Dann gibt es noch eine Kulisse, die man vielleicht darüberlegen könnte und die bislang nicht genannt wurde, vielleicht weil sie im Flächenmanagement keine so große Rolle spielt: das Thema „Ernährungssicherheit“. Sie hatten – glaube ich – an einer Stelle qualitative Bodennutzungen beziehungsweise Bodenwerte angesprochen. Es gibt auch noch andere, bislang

nicht genannte Problematiken, etwa bestimmte Stilllegungsquoten für Ackerland, die in das EU-Förderregime integriert sind – die Anlage von Blühstreifen, nichtproduktive Flächen allgemein. Mich würde – gerne an Sie beide gerichtet – interessieren, wie der Forschungsstand dazu ist, ob ein gewisser Selbstversorgungsgrad auch im qualitativen Grünland- und Ackermonitoring berücksichtigt wird. Gibt es dazu Erkenntnisse, oder gibt es graue Flecken, bei denen Sie Nachbesserungsbedarf bei der Datenerhebung sehen? Das wäre sehr gut.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Das ist eine Reihe von Fragen. Nun nehmen wir noch Frau Abg. Vriesema dazu.

Abg. **Mayra Vriesema** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe mich noch einmal gemeldet, weil Herr Abg. Koller gerade den spekulativen Leerstand angesprochen hat. Das bewegt mich auch – gerade die erste Frage zu Beginn. Mich würde interessieren, welche Maßnahmen Sie dafür für geeignet halten. Es gibt bereits Überlegungen zu Leerstandsabgaben. Wenn jemand bewusst eine Wohnung leer stehen lässt, ohne dafür Gründe wie beispielsweise eine Sanierung anführen zu können, gibt es Überlegungen, dass die Kommune zum Beispiel 30 Prozent der Nettokaltmiete verlangt. Die Kommunen befinden sich in einer finanziellen Schieflage, daher denke ich, dass sie dafür offen sind, und niemand hat gerne eine leere Wohnung herumstehen.

Dann noch einmal zum Thema „Leerstand“ die Frage: Was halten Sie von der Idee – in Berlin zum Beispiel aktuell –, zu sagen, wir bauen keine weiteren Hotels, die oft leer stehen, und keine weiteren Büros, von denen in Berlin ohnehin bereits 1 Million Quadratmeter leer stehen, und dort zu radikaleren Maßnahmen zu greifen? Das Einfamilienhaus will ich dabei ein wenig außen vor lassen, weil das – glaube ich – eine sehr emotionale Debatte ist, aber es spielt, wenn wir die Zahlen sehen, auch mit hinein.

Worüber wir gar nicht gesprochen haben, ist die Frage der Bodenpreissteigerungen. Es gibt Überlegungen zu einem Bodenpreisdeckel oder dazu, das Erbbaurecht zu stärken. Ich finde, in der Debatte um Flächenkonkurrenz ist auch wichtig, wie man zum Beispiel dafür sorgen kann, dass das Gebäude vom Bodenpreis entkoppelt und dieser stabil gehalten wird, weil es sonst eine Spirale nach oben gibt.

Da der Punkt angesprochen wurde, wollte ich noch einmal zur Ernährungssicherheit und zu den Flächen fragen. Im parlamentarischen Verfahren wird gerade das Gebäudemodernisierungsgesetz beschlossen. Darin ist auch vorgesehen, die Biogastreppe einzuführen, also weiterhin Gasheizungen einbauen zu können, wenn Biogas beigemischt wird. Das muss aber auch irgendwo auf Flächen produziert werden. Ich weiß nicht, ob es Einschätzungen dazu gibt, wo die organischen Stoffe für die Biogasquote produziert werden können, da die Beimischquote dann auf 10 Prozent steigt. Gibt es da nicht einen Konflikt mit der Ernährungssicherheit in Deutschland, wenn man sich nicht von anderen Regionen abhängig machen will?

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Bevor ich mit meiner Frage hinten herunterfalle, hätte ich gerne noch eine Einschätzung von Ihnen, ob jede Flächennutzung gleich belastend für die Fläche ist. Wir haben verschiedentlich angesprochen, dass auf einer Fläche zwei Nutzungen parallel stattfinden können. Ist dann jede Nutzung gleich belastend, gleich flächenverbrauchend und gleich zersiedelnd, oder ist die Einfamilienhaussiedlung, die nicht nur Schottergärten, sondern auch Baumbestand und Grünflächen hat, ökologisch wertvoller als eine andere Nutzung? Wie flächenverbrauchend ist in diesem Sinne auch die Windkraft, bei der darunter noch Ackerbau und dergleichen stattfinden kann? Können Sie das noch ein wenig einordnen?

Meine anderen Fragen stelle ich zurück. Sie haben nun das Wort.

Sachverständige **Dipl.-Ing. Inga Glander** (Bundesstiftung Baukultur): Wir haben uns geeinigt, dass ich zuerst antworte. Die Fragen zu den Themen, bei denen es tief in die Flächennutzung und verschiedene Arten der Flächennutzung geht, würde ich Herrn Professor Dr. Behnisch überlassen.

Generell ist unsere Empfehlung zur Akzeptanz, dass man über eine gute Positionierung sicherlich vieles abfangen kann – also schauen, von wo aus was zu sehen ist, welche Flächen wie einsehbar

sind und wie sie sich in die Landschaft einfügen. Es gibt Erfahrungen, dass man, wenn man verschiedene Optionen zur Verfügung hat, schauen kann, wo es den Blick vielleicht weniger stört und wo mehr. Über die Positionierung lässt sich also etwas erreichen. Generell sind wir immer bemüht, bei der Nutzung von Flächen – wenn es zum Beispiel um Ackerflächen geht – darauf zu achten, dass dabei noch ein gewisses Landschaftsbild erhalten bleibt. Große monokulturelle Felder sind für das Landschaftsbild teilweise ebenso schwierig wie Photovoltaikflächen. Wenn man neue Siedlungs- und Verkehrsflächen ausweist, sollte man über Instrumente wie einen verbindlichen Grünflächenfaktor in den Bebauungsplänen nachdenken, um bestimmte Arten der Versiegelung auf diesen Flächen zumindest zu verhindern. Das wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Zum Thema „Kosten bei Umbau und Sanierung“: Wir kennen diese Sprüche. Ich glaube, das hat zum Teil mit einer gewissen Anspruchshaltung und auch mit einer bestimmten Art des Umgangs mit dem Bestand zu tun. Es hat auch damit zu tun, dass die Datengrundlage teilweise nicht ausreicht. Das ist auch eine Aufforderung an uns, beim Neubau heute die Datengrundlage so vorzuhalten, dass man bei einer späteren Sanierung keine Überraschungen erlebt. Trotzdem gibt es diese Fälle. Im Grunde ist es aber ähnlich wie in der Textilindustrie. Es ergibt keinen Sinn, dass es für mich günstiger ist, in einen Discounter zu gehen und ein T-Shirt für 2 Euro zu kaufen, als mein altes T-Shirt reparieren zu lassen.

Genauso ist es beim Umgang mit Gebäuden. Es gibt wirtschaftliche Faktoren, die beim Neukauf nicht einberechnet werden – Umweltfaktoren, die darauf einzahlen, im Moment aber nicht eingepreist sind. Die CO2-Emissionen bei der Herstellung und beim Transport der Baumaterialien und so weiter fließen in diese Bepreisung gar nicht ein. Eine ehrliche CO2-Bilanzierung würde dazu führen, dass der Bestand automatisch im Vorteil wäre. Wir waren bislang nur sehr auf Energieeffizienz ausgerichtet, nicht auf Emissionseffizienz. Es geht nicht um die Heizenergie, sondern um die Emissionen, die durch das Heizen freigesetzt werden. Auch in vielen anderen Bereichen des Bauens werden Emissionen freigesetzt, die bislang noch gar nicht in die Betrachtung einbezogen wurden. Deswegen hat der Bestand grundsätzlich einen Startnachteil, wenn es um die Kosten geht.

Zum Regulierungsabbau – zehn Punkte: Ich habe – glaube ich – acht. Zum einen sind es tatsächlich die Vorgaben der TA Lärm (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm), die man in bestimmten Gebieten anpassen sollte. Der Straßenlärm wird auch anders bewertet. Es geht also darum, sie so anzupassen, dass Wohnnutzung auch in solchen Gebieten möglich ist. Zum anderen sollte man die Baugebietstypen der Baunutzungsverordnung anpassen und zum Beispiel auch in Kerngebieten Wohnen regelhaft zulassen, damit es nicht immer die Ausnahme ist. Es ist heute bereits vieles, fast alles möglich, wenn man es denn will, aber es handelt sich immer um einen Ausnahmetatbestand. Es geht also darum, diese beiden Punkte anzupassen.

Außerdem haben wir eine Grafik erstellt, die sich „Big Six“ nennt, die Hürden der Umbaukultur. Das sind der Brandschutz, der Wärmeschutz, die Barrierefreiheit, die Abstandsflächen, der Schallschutz und die Stellplatzverordnung. Die Umnutzung von Büro zu Wohnen scheitert teilweise bereits daran, dass man die nötigen Stellplatzflächen nicht nachweisen kann. Es gibt also einige Punkte, die hier explizit aufgeführt sind und die ich im Nachgang gerne noch einmal als Grafik zur Verfügung stelle, zumal der Baukulturbericht bereits veröffentlicht wurde. Das wären bereits acht Punkte, vielleicht fallen mir im Nachgang noch zwei ein, die ich Ihnen mitgeben kann.

Der spekulative Leerstand ist ein Problem. Was Herr Abg. Koller beschrieben hat, sehe ich allerdings gar nicht so sehr als spekulativen Leerstand. Das ist eher der eigeninteressengetriebene Leerstand: Ich will die Einliegerwohnung irgendwann einmal selbst nutzen, und was passiert dann? Wir diskutieren zumindest darüber, ob es sinnvoll sein könnte, in diesen Fällen das Mietrecht anzupassen, wobei wir in Deutschland ein sehr gutes Mietrecht haben, das die Mieter schützt und um das uns viele andere Nationen beneiden. Das ist also ein schwieriges Thema. Oft ist es ein viel großmaßstäblicheres Thema, dass Wohnen zu einem Spekulationsobjekt geworden ist, und das

ist schwierig. Die Umnutzung von Büro zu Wohnen scheitert oft auch daran, dass die Immobilie Masse in einem Fonds ist. Wenn man sie umwidmet, wäre der Fonds schlagartig weniger wert, weil Wohnen pro Quadratmeter immer noch etwas weniger einbringt als eine Büronutzung. Man hat also gar kein Interesse daran, diesen Leerstand zu beheben, weil die Immobilie als reine Masse in einem Fonds gebunden ist. Ich glaube, das ist ein sehr komplexes Thema, aber wir sehen es auf jeden Fall als Schwierigkeit an.

Sachverständiger **Prof. Dr. Martin Behnisch** (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.): Von meiner Seite die Anregung, dass wir beide uns im Nachgang vielleicht gemeinsam Gedanken zu den Top Ten der Regulierungsmöglichkeiten und ihres Abbaus machen und uns dann noch einmal mit einem Papier melden, vielleicht auch von beiden Institutionen.

Das Thema „Dichte“ haben wir zwar angesprochen, aber meines Erachtens zu wenig konkretisiert. Wir haben in Deutschland zwei verschiedene Muster: einerseits die Kernstädte und das Umland, andererseits den ländlichen Raum. Im ländlichen Raum gibt es die Motivation, den Bedarf in den Bestand zu lenken, dort besteht aber auch noch viel Potenzial, in Teilen des Ortskerns eine höhere Dichte vorzusehen. Es muss also nicht immer mit gleicher Dichte weitergebaut werden. Gerade im ländlichen Raum könnte es auch zu einer neuen Wohnform kommen, die für bestimmte Personen sehr interessant sein könnte. Genauso im Bereich von Kernstadt und Umland: Dort haben wir die hochpreisigen Marktsegmente beziehungsweise die angespannten Wohnungsmärkte, und dort wird das Thema „Dichte“ aktuell vielleicht ebenfalls zu wenig adressiert. Wenn man hört: „Die selbstständige Planungshoheit ist wichtig“ – ja, das ist richtig, aber man muss regionsspezifisch denken und in den Kernstadt-Umland-Bereichen die Dichte sehr stark erhöhen. Nachhaltig gestalten können wir das nur, wenn wir konsequent ein Monitoring betreiben. Deswegen bedarf es eines jährlichen Monitorings, um auch Dichtepotenziale zu erkennen, also wo nachverdichtet und wo Innenentwicklung betrieben werden kann.

Ich möchte gerne noch die Frage von Frau Abg. Vriesema aufgreifen: Unsere Modellierungsergebnisse für den Zeitraum 2022 bis 2050 haben gezeigt, dass neue Siedlungsgebiete außerhalb des 300-Meter-Puffers um bestehende Siedlungsgebiete entstehen. Das ist nicht die aktuelle Entwicklung, sondern unsere Modelle zeigen, dass sich das Problem der Zersiedelung weiter verschärft. Deswegen braucht es Tools, die die geeigneten Stellen identifizieren, und zwar im Innenbereich. Es ist aktuell zu kurz gedacht, immer wieder im Außenbereich zu bauen. Es bedarf vielleicht auch einer Vorgabe, wo der Siedlungsraum endet und wo nicht mehr gebaut werden darf, um den Freiraum und die Ackerflächen zu schützen. Wir haben in unseren Modellierungen herausgefunden, dass ein weiteres Prozent hochwertiger Böden verloren geht. Das ist eine dramatische Entwicklung, und deswegen bedarf es einer speziellen Konzeptentwicklung, damit wir nicht weiter ins Umland bauen. Der Zersiedelungsstopp müsste also ein zentrales Thema sein.

Ich hatte bereits angedeutet, dass es dringend und schnell radikaler Maßnahmen bedarf, um die Flächenkreislaufwirtschaft oder auch das 30-Hektar-Ziel adressieren zu können. Ansonsten sind diese Ziele nicht erreichbar. Wir haben in unseren Modellierungsergebnissen auch gesehen, dass wir das 30-Hektar-Ziel vermutlich erst Mitte der 2040er-Jahre erreichen. Deswegen können wir nicht an den bestehenden Denkweisen festhalten und die Regionalplanungshoheit über alles andere stellen, sondern wir müssen über die Auswirkungen nachdenken und Dichten als Vorgabe ins Zentrum unserer Überlegungen rücken, wenn wir über neuen Wohnraum sprechen.

Zudem gab es die Frage zur Photovoltaik. Die Photovoltaik sollte, wie es früher bereits konzipiert wurde, auf jedem Neubau vorgesehen werden, damit PV verstärkt in den Innenstädten entsteht und nicht im Freiraum. In unseren Modellierungsergebnissen zeigen sich starke Ausbauschübe bei der Freiflächen-Photovoltaik, und daran ist klar erkennbar, wie wichtig es ist, dem etwas entgegenzusetzen und in die Innenstädte beziehungsweise auf die entsprechenden Dächer im Bestand zu gehen, wo es möglich ist, PV zu platzieren. Bislang ist noch

nicht alles thematisiert, aber durch die digitalen Zwillinge, die neuen Datenprodukte und Simulationsmöglichkeiten entstehen auch hier Möglichkeiten, Potenziale aufzuzeigen.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Ich hatte noch nach der unterschiedlichen Qualität der Flächennutzung gefragt.

Sachverständiger **Prof. Dr. Martin Behnisch** (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.): Das ist sehr wichtig – die Multifunktionalität, ich hatte das angedeutet. Aktuell werden Freiflächen-Photovoltaik und Windparkausbau jeweils für sich gedacht. Unsere Empfehlung aus dem Projekt, das wir für das Umweltbundesamt bearbeitet haben, lautet, PV und Wind verstärkt zusammenzudenken, also PV auch unterhalb von Windkraftanlagen zu platzieren und den Ausbau in der Nähe von Autobahnen und an entsprechenden Verkehrswegen zu verstärken.

Das Thema „Versiegelung“ wurde bereits genannt. Die Landnutzung durch ein Gebäude auf einem hochwertigen Boden ist dramatischer, als wenn ein kleiner Bereich einer Ackerfläche für Windparks genutzt wird. Es gibt also auch eine Hierarchie: Was ist eine stark umweltschädliche Landnutzung und was nicht? In diesem Sinne geht es auch um die Versorgungssicherheit – das Thema hatten wir bereits. Von 1992 bis heute sind 1,5 Millionen Hektar landwirtschaftlicher Fläche verloren gegangen. Das entspricht der Landfläche Schleswig-Holsteins. Eine solche Entwicklung ist für die Zukunft nicht weiter denkbar und bedarf einer intelligenten Planung bei der Neuausweisung von Flächen für Wind und Solar. Dorthin sollte im Sinne einer ökologischen Entwicklung der Weg gehen und nicht zurück zur Atomkraft.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Herr Abg. Dr. Schmidt, Sie hatten eine Nachfrage.

Abg. **Dr. Paul Schmidt** (AfD): Was die Energiepolitik angeht, sind wir völlig anderer Meinung, aber auch, was die Regulierung angeht. Zwölf Jahre Erfahrung im Planungsausschuss in Karlsruhe und im Planungsausschuss des Regionalverbands sagen mir, dass wir nur die Regeln der Regionalplanung so ändern müssten, dass praktisch keine neuen Flächen mehr ausgewiesen werden. Ich glaube, darüber hinaus brauchen wir keinen Zwang. In Karlsruhe werden praktisch nur sehr wenige neue Flächen für die Bebauung ausgewiesen. Das heißt, man muss mit dem zurechtkommen, was man hat, und dann geschieht all das, was Sie für gut halten, von allein: Die Flächen in der Stadt werden intensiver genutzt, und ältere Wohngebäude werden wertvoll und gekauft, weil sie oft größere Grundstücke haben. Wer nicht in ein modernes Haus mit sehr wenig Fläche drumherum ziehen will, hat dann nur noch diese Möglichkeit. Mein Eindruck ist, dass es genügen würde, konsequent zu sagen: Wir weiten die Siedlungsflächen und Industriegebiete nicht weiter aus. Damit hätte man genug, um all die Mechanismen, die man haben möchte, in Kraft zu setzen.

Sachverständiger **Prof. Dr. Martin Behnisch** (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.): Das klingt spannend. Es wäre sehr wünschenswert, im Bestand zu denken, klare Siedlungsgrenzen festzulegen und zu bestimmen, dass wir den Freiraum schützen und keine weiteren Flächen für Siedlung und Verkehr versiegeln wollen. Das wäre wünschenswert, aber es ist bundesweit und regionsspezifisch zu denken. Da wären Experimente sicherlich sehr hilfreich, indem in verschiedenen Reallaboren Versuche unternommen werden, um zu zeigen, ob das der richtige Weg ist. Es per se durchzuwinken und zu sagen, das ist die Lösung, ist wahrscheinlich zu kurz gedacht.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Ich möchte noch eine Nachfrage stellen. Würden Sie empfehlen, auch die Förderung davon abhängig zu machen, wie angespannt der Wohnungsmarkt ist, oder sie an dem Bedarf zu bemessen, den Sie dargestellt haben? Vielleicht können Sie auch noch einmal sagen, was die Datengrundlage für die Bedarfsberechnung ist, die Sie vorgetragen haben. Das wäre das eine.

Die andere Frage: Wir haben über Bauvorschriften gesprochen – es gibt noch viele weitere DIN-Vorschriften. Hat sie bereits einmal jemand daraufhin durchforstet, ob sie dem Anliegen des Umbaus entgegenstehen? Was sollte man da gegebenenfalls noch anstoßen?

Sachverständige **Dipl.-Ing. Inga Glander** (Bundesstiftung Baukultur): DIN-Vorschriften sind auch ein Thema, das in diesem Bereich viel diskutiert wird. Es gibt mittlerweile 3 500 Normen, die das Bauen betreffen, und es gibt bereits Bemühungen, diese zu reduzieren. Vielversprechender sind vielleicht Konzepte wie das „Einfach Bauen“. Das zahlt auch auf den Umbau ein und lässt sich genauso für den Umbau nutzen. Unser Wunsch wäre, dass man das verstärkt nutzt, einfach umbaut und prüft, ob man solche experimentellen Bauvorhaben umsetzt, um daraus zu lernen.

Zur anderen Frage: Aus unserer Sicht wäre es noch viel wichtiger, die Förderprogramme weniger auf den Neubau und stärker auf die Bestandsgebäude auszurichten beziehungsweise, wenn es um Themen wie die KfW-Förderung geht, weniger auf den Energiestandard und stärker auf die Emissionseffizienz zu schauen. Das wäre das Wichtige. Ein hochleistungsgedämmtes Gebäude, dessen Herstellung so viele Emissionen freisetzt, dass ich diese in den nächsten 50 Jahren nicht wieder einholen kann, bringt nichts. Deswegen wäre die Emissionseffizienz das, worauf wir – –

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Der gesamte Fußabdruck des Gebäudes einschließlich einer Nutzung von 50 Jahren?

Sachverständige **Dipl.-Ing. Inga Glander** (Bundesstiftung Baukultur): Wir hatten die Klimaneutralität 2045 zugrunde gelegt. Das war der Zeithorizont von 30 Jahren, den wir genommen hatten, weil wir gesagt haben, dass – im Idealfall – bis dahin die Emissionsfreisetzung bei der Erzeugung von Heizenergie kein Thema mehr wäre. Wenn man das als Horizont nimmt, rechnet sich die Sanierung stets eher als der Neubau, und auch ein niedrigerer Energiestandard als gefordert, also nicht EH 40 (Effizienzhaus 40), sondern EH 85.

Vorsitzende Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU): Ich schaue noch einmal in die Runde, ob es weitere Fragen gibt. Ansonsten würde ich sagen, dass wir uns sehr vieles zu Gemüte geführt und vieles mitgenommen haben. Einige Kollegen stehen vor Ort auch in der Verantwortung und kennen die Dilemmata. Dilemma war – glaube ich – wie so oft auch ein zentrales Wort in der Diskussion. Wir haben viel mitgenommen und wissen im Zweifel, wo wir noch einmal nachfragen können.

Herzlichen Dank an Sie beide für Ihre Vorträge und dafür, dass Sie uns für die vielen Fragen zur Verfügung gestanden haben. Vielen Dank an die Kollegen für die aktive Mitarbeit. Ich schließe die Sitzung.

Tagesordnungspunkt 4

Verschiedenes

Keine Punkte.

Schluss der Sitzung: 18:53 Uhr

gez.

Elisabeth Winkelmeier-Becker, MdB
Vorsitzende

Verweise auf PowerPoint-Präsentationen der Sachverständigen im Anlagenkonvolut

Prof. Dr. Martin Behnisch
A-Drs. 21(26)47
A-Drs. 21(26)49

Dipl.-Ing. Inga Glander
A-Drs. 21(26)48
A-Drs. 21(26)49