



Die Andere Kommunalpolitik Thüringen e.V.

NACHHALTIGE KOMMUNALE PLANUNGS- UND BAUPOLITIK



Urbane Siedlung „Feldbreite“ in Luzern-Emmen (CH) ¹

Gerhard Joks, Dipl.-Ing.
Autor des Beitrages

Zumsandstraße 31
48145 Münster
Tel. 0251 714954
Mobil 0160 - 97290895
info@gerhard-joks.de
www.gerhard-joks.de



Über den DAKT e.V.

Das Netzwerk grüner und grünennaher Kommunalpolitik in Thüringen besteht seit 2005. Im Vordergrund unserer Arbeit steht die politische Bildungsarbeit auf kommunaler Ebene in Thüringen zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftspolitischen Engagements und der Stärkung der Teilhabe aller hier lebenden Menschen. Wir orientieren uns dabei an den politischen Grundwerten der Ökologie, Demokratie, Solidarität und Gewaltfreiheit.

Impressum

Herausgeber:

DAKT e.V. – Die Andere Kommunalpolitik in Thüringen e.V.
Lutherstraße 5, 99084 Erfurt
fon: 03 61 / 555 32 -57
fax: 03 61 / 555 32 -53
mail: info@dakt.de
www.dakt.de

Erfurt, April 2019

Inhalt

Einleitung	5
Nachhaltiges Bauen	6
KOMMUNALE GEBÄUDEWIRTSCHAFT ALS TEIL DER ÖFFENTLICHEN DASEINSVORSORGE	6
KOMMUNALE GEBÄUDELEITLINIEN	9
ZERTIFIZIERUNG NACHHALTIGER BAUTEN	12
Nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung	14
VON DER AUTOGERECHTEN STADT ZUR GLOBAL NACHHALTIGE KOMMUNE	14
URBANE STADT - URBANER STÄDTEBAU	17
QUARTIERE – NACHHALTIGKEIT „IM KLEINEN“	23
NACHHALTIGKEIT IM BAURECHT	25
SOZIALGERECHTE BODENNUTZUNG	29

Autor

Dipl.-Ing. Gerhard Joksch

Jahrgang 1951, studierter Raumplaner (UNIDO), mehr als 27 Jahre Tätigkeit in kommunalen Bau- und Umweltverwaltungen, 1991 bis 1998 Technischer Beigeordneter in Beckum, 1998 bis 2006 Stadtbaurat der Stadt Münster. Seit 2006 freiberuflicher Planer und Berater (www.gerhard-joksch.de). Berufliche Schwerpunkte sind Stadtentwicklung, Stadtplanung und kommunale Verkehrsentwicklung sowie kommunaler Klimaschutz und Wohnungspolitik.

Seit 1983 Mitglied der Grünen, seit 2009 in der grünen Ratsfraktion in Münster, Sprecher der Fraktion für Energiepolitik und Klimaschutz, Bauen und Abfallwirtschaft. 2014 Wahl zum ehrenamtlichen Bürgermeister der Stadt Münster. Seit 2017 Grünes Mitglied im Präsidium des Städtetages NRW und im Hauptausschuss des Deutschen Städtetages.





Einleitung

Weil heute weltweit bereits mehr als die Hälfte der Menschen in Städten leben, richtet sich der Appell zu nachhaltiger Lebens- und Wirtschaftsweise vorrangig an Kommunen und an ihre Bewohner*innen. Planen und Bauen gehört zu den Aufgaben, bei denen Kommunen Nachhaltigkeit besonders unter Beweis stellen können.

„Mit dem Anstieg der Weltbevölkerung von 2,53 Milliarden Menschen im Jahr 1950 auf 6,83 Milliarden 2009 und weiter auf schätzungsweise 9,15 Milliarden Menschen im Jahr 2050 verändern sich auch die jeweiligen Anteile der Land- und Stadtbevölkerung. Lebten 1950 nur 28,8 Prozent der Weltbevölkerung in Städten, sind es gegenwärtig schon 50,0 Prozent.“³



Abb.: Mumbai, Indien ²

Die kommunale Planungs- und Baupolitik beschäftigt sich mit zwei Feldern:

- Kommunen sind als Träger der lokalen Infrastruktur auf Gebäude und bauliche Anlagen angewiesen, die sie zumeist selbst planen und bauen und
- Gemeinden bestimmen als Träger der Planungshoheit die räumliche und bauliche Entwicklung der Stadt und damit auch das Bauen von privaten Eigentümern, Investoren und Unternehmen.

Beide Politikfelder müssen sich den Herausforderungen stellen, die veränderte gesellschaftliche Leitbilder stellen. Nachhaltigkeit spielt als neues Leitbild kommunaler Politik eine wachsende Rolle.

Nach einem zahlenmäßiger Überblick über das kommunale Bauen, über die Verantwortung der Kommunen für Bau und Bewirtschaftung von Schulen, Kindergärten und Sporthallen usw. werden Faktoren für Bauqualität und Wirtschaftlichkeit im kommunalen Hochbau angesprochen. Am Schluss wird gefragt, wie nachhaltig Gemeinden heute bereits beim Bau und bei der Unterhaltung ihrer Gebäude agieren: Was bedeuten in diesem Zusammenhang speziell kommunale Gebäudeleitlinien und Zertifizierungssysteme für Gebäude?

Mit der Frage, wie sich die weltweite Diskussion um gesellschaftliche Nachhaltigkeit in den Städten niedergeschlagen hat, startet die Diskussion um Stadtentwicklung und Stadtplanung.⁴ Die wichtigsten Schritte vom Ende des 2. Weltkrieges bis heute werden nachgezeichnet. Sie machen den erstaunlichen Wandel der Leitbilder vom Wiederaufbau und der „autogerechten Stadt“ bis hin zur „Global nachhaltigen Kommune“ deutlich. Zu fragen ist, wie weit heutige Leitbilder die Städtebaus wie Urbanität, Quartiersentwicklung oder Modelle der „Sozialgerechten Bodennutzung“ als nachhaltig oder wenigstens inno-

1 Urbane Siedlung „Feldbreite“, Emmen-Luzern CH, Luzerner Zeitung 2018

2 Mumbai, Indien, in: „Stadt“ Wikipedia

3 Verstädterung, Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Bonn 2017

4 B. Grabow „Nachhaltige Stadtentwicklung in Deutschland. Rolle und Position im europäischen Kontext“, Braunschweig 2012

vativ gelten können.⁵ Auch politisch spannend ist in diesem Zusammenhang die Frage, wie weit das Baugesetzbuch als Rechtsgrundlage für die kommunale Bauleitplanung den Gemeinden eine nachhaltige Raumentwicklung vorschreibt.⁶

Nachhaltiges Bauen

Kommunale Gebäudewirtschaft als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge

Schulen, Kindergärten, Sporthallen und Theater, Straßen, Radwege, Parkhäuser für Autos und für Fahrräder, Straßen- und Untergrundbahnen, Abwasserkanäle und Kläranlagen, Kinderspielplätze, Freizeitanlagen und eine weitere Vielzahl von Gebäuden und baulichen Anlagen gehören zum Grundstock der kommunalen Infrastruktur. In Zeiten zunehmender Wohnungsknappheit, insbesondere fehlender Wohnungen für den normalen Geldbeutel, gewinnen Wohnungen kommunaler Wohnungsgesellschaften wieder an Gewicht.

In den kommunalen Haushalten zählen Ausgaben für Hochbau, Tief- und Straßenbau sowie für öffentliche Grünanlagen regelmäßig zu den größten Etatposten. Wie bedeutend der kommunale Bausektor ist, machen folgende Zahlen für das Jahr 2015 deutlich⁷:

- 66 % aller öffentlichen Bauinvestitionen in Deutschland werden von den Kommunen getätigt;
- Deutsche Gemeinden investieren über 23 Mrd. € in ihre bauliche Infrastruktur, hinzu kommen rd. 6 Mrd. € durch kommunale Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU);
- Der bilanzielle Wert aller Gebäude und bauliche Anlagen der Kommunen incl. FEU beläuft sich auf über 1.900 Mrd. €

Arbeitet der kommunale Bausektor nachhaltig? Betrachtet man zunächst die finanziellen Eckwerte, dann befindet sich das kommunale Bauen trotz der Höhe der Bauinvestitionen seit vielen Jahren im Defizit:

- Der ungedeckte Investitionsbedarf, den die Kommunen vor sich herschieben, beträgt zurzeit 133 Mrd. €, Tendenz steigend;
- Die Nettoanlageinvestitionen der Kommunen sind seit 2003 ständig negativ. Der laufende Werteverzehr durch Abschreibung übersteigt die Ersatz- und Neuinvestitionen. Zurzeit belaufen sich die negativen Investitionen der Kommunen auf mehr als 5 Mrd. € p. a. Bund und Länder weisen demgegenüber seit 2010 positive Nettoanlageinvestitionen auf;
- Der „Modernisierungsgrad“ kommunaler Bauten, gemessen an dem Verhältnis der Investitionen zum Bruttoanlagevermögen, ist seit den 1990er Jahren des letzten Jahrhunderts von 3,5 % auf unter 1,5 % gesunken. Folge: Schulen, Kita, das Kanalsystem und andere kommunale Infrastrukturbauten werden immer älter und reparaturanfälliger und
- Weil die Investitionen der Kommunen stagnieren, während Bund und Länder ihre Ausgaben steigern, ist der Anteil der kommunalen Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt im gleichen Zeitraum von 1,7 % auf unter 0,7 % gesunken.⁸

5 G. Joksch Innovativer Städtebau, Münster 2018

6 C. Kühnert „Städtebau und Zusammenleben in der Stadt“, Rede vor dem Bundestag am 09.03.2017, in Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag (Hrsg.), Berlin 2017

7 Kommunalen Finanzreport 2017, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh 2018

8 Verschuldung der dt. Kommunen nach Bundesländern, DeStatis (Hrsg.), Wiesbaden 2018

Die Folgen der Mangelwirtschaft sind unübersehbar: undichte Schuldächer, schadhafte Kanäle, aus denen das Abwasser ungeklärt in den Boden versickert, Schlaglöcher in Straßen und Fußwegen usw. Durch unterlassene Reinvestition, aufgeschobene Instandhaltung und mangelhafte Pflege wird die Funktionsfähigkeit der kommunalen Infrastruktur mehr und mehr in Frage gestellt.⁹ Die Reaktion der Betroffenen lässt nicht mehr auf sich warten. Proteste von Eltern und Schülern gegen kaputte Schulen sind in Städten mit besonders großen Defiziten an der Tagesordnung.

„Rund 1000 Berliner Schüler sind vom Rathaus Zehlendorf zum Rathaus Steglitz gezogen. Sie forderten mehr Geld für die Sanierung ihrer Schulgebäude. Währenddessen weiß der zuständige Stadtrat nicht einmal, wie viel das überhaupt kosten würde“, schrieb der Berliner Tagesspiegel im Juni 2015.¹⁰



Worin bestehen die Ursachen der kommunalen Investitionsschwäche? Vor allem in der fehlenden Finanzkraft der Kommunen. Auch in wirtschaftlich starken Regionen reichen die Einnahmen vieler Gemeinden nicht mehr aus, um die Ausgaben zu finanzieren. Um die Haushalte auszugleichen, müssen die Gemeinden immer mehr Schulden machen. 2018 haben die Schulden der Gemeinden (ohne FEU) den sagenhaften Wert von 140 Mrd. € überschritten. Weil viele Gemeinden bereits an der Schuldenobergrenze angelangt sind und deshalb keine neuen Darlehn mehr aufnehmen dürfen, werden zunehmend Kassenkredite in Anspruch genommen. 2017 ist der Betrag dieser Liquiditätshilfen auf 38 Mrd. € angestiegen.¹¹

Abb.: Berliner Schüler demonstrieren 2015 gegen kaputte Schulen¹⁰

In letzter Zeit entspannt sich die kommunale Finanzlage wieder etwas. Seit 2012 verzeichnen die deutschen Gemeinden in ihren Haushalten Überschüsse. Allerdings reichen Mehreinnahmen von lediglich 4 bis 5 Mrd. € p. a. nicht aus, um die Probleme grundsätzlich zu lösen. Nach wie vor fehlen die Mittel, um den Investitionsstau aufzulösen.

Folgeprobleme für den kommunalen Bausektor entstehen dadurch, dass die Kommunen wegen der Finanzknappheit die Stellenpläne in ihren Planungs- und Bauämtern kräftig ausgedünnt haben. Von Anfang der 1990er Jahre bis Anfang dieses Jahrzehnts sind die Vollzeitstellen in diesen Bereichen der Rathäuser von 60.000 auf unter 45.000 gesunken.¹² Die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung hat darunter bereits erheblich gelitten.

Als weitere Ursache für mangelnde Nachhaltigkeit der kommunalen Bauwirtschaft gilt neben fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen die unzweckmäßige Definition von Wirtschaftlichkeit. Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit kommunaler Baumaßnahmen stellt traditionell nur das Gemeindehaushaltsrecht.¹³ Danach gebietet die überwie-

9 M. Gornig/C. Michelsen „Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus“ in: DIW-Wochenberichte 2017

10 „Berliner Schüler demonstrieren gegen kaputte Schulen“ in: Tagesspiegel v. 24.06. 2015, Berlin 2015

11 Verschuldung..., ebd.

12 M. Gornig ... ebd.

13 Vgl. § 13 Kommunale Haushaltsverordnung NRW, SGV NRW 2019

gende Finanzierung kommunaler Ausgaben - und damit auch der Bauausgaben - aus dem Steueraufkommen der Kommunen eine möglichst wirtschaftliche und sparsame Art und Weise der Beschaffung. Maßstab der haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Bausektor waren lange Zeit nur die Kosten der Errichtung von Gebäuden und Anlagen. Daraus folgte, dass Gebäude und bauliche Anlagen möglichst zum „Mindestpreis“ zu beschaffen sind.



Abb.: Marode Schule in Bayern¹⁴

Der etatrechtlich begründete Maßstab der Wirtschaftlichkeit nur anhand der Errichtungskosten wurde aus baufachlicher Sicht stets als ungeeignet kritisiert: „Billig gebaut und teuer unterhalten“, lautet der zentrale Vorwurf. Er stützt sich u. a. auf die Erfahrung, dass langlebige Infrastrukturgüter während ihrer Nutzungszeit deutlich mehr Kosten verursachen als bei der Errichtung. Schulen oder Abwasserkanäle weisen Nutzungszeiten von 50 bis 80 Jahren auf. Die in diesen langen Zeiträumen anfallenden Kosten für die Unterhaltung und Erneuerung übersteigen den Aufwand für die erstmalige

Herstellung um ein Mehrfaches. Bei nutzungsintensiven Gebäuden (z. B. Wohnungen) erreichen und übersteigen die laufenden Kosten bereits nach 15 bis 20 Jahren die Kosten der Errichtung. Wirtschaftlich ist aus dieser Sicht nur ein Gebäude mit den vergleichsweise geringsten „Lifecycle-Kosten“, also der Summe aus den einmaligen und den wiederkehrenden Kosten.¹⁵

Folgt man dem Lifecycle-Ansatz, dann ist es durchaus sinnvoll, bei der Errichtung in höhere Baustandards zu investieren, wenn durch höhere Langlebigkeit die Kosten der Unterhaltung und Erneuerung reduziert werden können. Das gilt insbesondere für die energetische Qualität von Gebäuden, die direkt über die Höhe der Energiekosten entscheidet.¹⁶ Kostenbewusste Kommunen gehen deshalb dazu über, für ihre Gebäude höhere Energiestandards festzulegen, um Energiekosten zu sparen. Gleiches gilt für langlebige Baumaterialien und höhere Baustandards, die den Aufwand für die Erneuerung senken (s. Kommunale Gebäudeleitlinien). Zwar wird der Lifecycle-Maßstab heute auch durch das Gemeindehaushaltsrecht vorgegeben, bei der Mehrheit der Kommunen ist die Vergabepraxis aber immer noch old fashioned: „Noch immer herrscht in Deutschland kein ausreichendes Bewusstsein dafür, dass höhere Qualität von Baumaterialien gut für die eigene Gesundheit und das allgemeine Wohlbefinden sind.“¹⁷ Fazit: Bis zur Nachhaltigkeit ist im kommunalen Bausektor noch viel zu verbessern.

14 „Viele Schulen in Deutschland in schlechtem Zustand“, BR24 (Hrsg.), München 2018

15 Leitfaden nachhaltiges Bauen, BMU (Hrsg.), Berlin 2016

16 Nachhaltiges Bauen und Wohnen, Bundesumweltamt (Hrsg.), Dessau-Roßlau 2010

17 C. Lemaitre, zitiert nach: M. Grzanna „Raus aus der Ökoecke“, in: SZ Spezial Bau, München 2019

Kommunale Gebäudeleitlinien

Eine wachsende Zahl von Städten, kleinen wie großen, stellt an ihre Gebäude unter Berufung auf die Verpflichtung zur Nachhaltigkeit, besondere qualitative Anforderungen. Als Ziel steht die Wirtschaftlichkeit der Gebäudeerstellung und -sanierung im Mittelpunkt. Verbunden werden damit Zielsetzungen für erhöhte ökologische und energetische Gebäudequalität, für Klimaschutz und Klimaanpassung sowie die Absicht, „nutzerfreundliche Gebäude“ zu errichten. In Städten mit historischem Stadtbild gehören auch die architektonische und gestalterische Qualität von Gebäuden zur Agenda des kommunalen Bauens. Die Stadt Münster führt z. B. bei allen größeren und städtebaulich anspruchsvollen Vorhaben zur Erhöhung der architektonischen und gestalterischen Qualität regelmäßig Architektenwettbewerbe durch.¹⁸

Typisch für die von den Städten formulierten Anforderungen an die Qualität ihrer Gebäude ist, dass sie teilweise weit über den baurechtlichen Standards liegen, die nach den Landesbauordnungen zu gewährleisten sind. Gleiches gilt für die angestrebte Energieeffizienz, die oftmals deutlich mehr verlangt, als die Einhaltung der Werte der EnEV.

Durch „Gebäudeleitlinien“ oder „Leitlinien für das wirtschaftliche Bauen“ werden die kommunalen Anforderungen in verbindliche Regelwerke gekleidet. Durch Ratsbeschluss werden sie zur Planungs- und Handlungsgrundlage für die kommunale (Bau-)Verwaltung. Von der Verwaltung beauftragte Architekten und Planer sind zu ihrer Einhaltung zu verpflichten. Oftmals gelten die Leitlinien neben den Maßnahmen des gemeindlichen Gebäude- und Facilitymanagements auch für Bauvorhaben der Tochterunternehmen und der Beteiligungen der Städte.

Die korrekte Anwendung und Einhaltung der Leitlinien wird durch mitunter detaillierte Verfahrensregeln sichergestellt. Sie verlangen von der kommunalen Bauverwaltung die Überprüfung und den Nachweis (Checklisten), dass Gebäudeplanung und Bauausführung mit den Leitlinien übereinstimmen. In einigen Leitlinien wird der Nachweis auch für den bereits begonnenen Gebäudebetrieb gefordert. Zu den Verfahrensregeln gehört in manchen Städten auch die Einbeziehung der künftigen Nutzer in den Planungsprozess. Die Leitlinien der Stadt Frankfurt/M. schreiben bspw. vor, dass zu Beginn der Projektbearbeitung ein Planungsteam gebildet wird, in dem neben Vertretern des Bauherrn auch die künftigen Gebäudenutzer und das Betriebspersonal vertreten sein sollen.¹⁹

Beispielhaft sind die Leitlinien der Stadt Frankfurt/M. auch für das breit gefächerte Spektrum der in den Leitlinien fixierten Qualitätsziele: „Zu den vorgegebenen Qualitäten gehören:

- die Gesundheit und Behaglichkeit für den Nutzer
- eine möglichst weitgehende Herstellung des „barrierefreien Frankfurt“
- der lokale Beitrag zum globalen Klimaschutz (Reduktion der CO₂-Emissionen in Frankfurt alle 5 Jahre um 10 %)
- die Berücksichtigung des heute schon absehbaren Klimawandels (heißere Sommer, stärkere Stürme, heftiger Starkregenereignisse)
- eine angemessene Gestaltung von Neubauten, die die Identifikation der Nutzer mit ihrem Gebäude und damit den pfleglichen Umgang fördert

¹⁸ Gebäudeleitlinien der Stadt Münster, Amt für Immobilienmanagement Münster (Hrsg.), Münster 2014

¹⁹ Leitlinien zum wirtschaftlichen Bauen der Stadt Frankfurt/M., Hochbauamt Frankfurt/M. (Hrsg.), Ffm 2014

- die Erhaltung gestalterische hochwertiger oder denkmalgeschützter Gebäude
- die Minimierung des Materialeinsatzes und des Primärenergiebedarfs der Baustoffe
- die Dauerhaftigkeit und Rückbaufähigkeit der Konstruktionen und Bauteile.“²⁰

Als Maßstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Gebäudeerstellung und -sanie-

rierung werden in den Leitlinien zumeist explizit die Lebenszykluskosten verwendet, also die Summe aus dem einmaligen Aufwand für die Herstellung und den (viel größere) wiederkehrenden Kosten für die Unterhaltung und Bewirtschaftung. In einigen Leitlinien wird auch der Aufwand für den Abbruch des Gebäudes und die Entsorgung der Baustoffe am Ende des Nutzungszeitraums berücksichtigt. Aufgrund der Langlebigkeit kommunaler Gebäude wird der Lebenszyklus auf eine Dauer von 50 oder sogar 60 Jahren festgelegt.

Wegen der Orientierung an den Lebenszykluskosten gelten die Anforderungen der Leitlinien zudem nicht nur für Neu- und spätere Umbauten, sondern auch für die Gebäudesanierung sowie für die Gebäudeunterhaltung. Die bereits zitierten Leitlinien der Stadt Frankfurt/M. legen bspw. fest, dass „für die Instandsetzung und Instandhaltung jährlich ca. 1,2 % der Baukosten erforderlich“ sind.²¹

Wegen ihres hohen Energieverbrauchs spielen die kommunalen Gebäude für die Energie- und für die CO₂-Bilanz einer Stadt eine wichtige Rolle. Kommunale Gebäudeleitlinien setzen deshalb auf Energieeffizienz der Gebäude(-hülle) und der Gebäudetechnik sowie auf CO₂-arme Energieversorgung. Die gesetzlichen Grenzwerte des Energiebedarfs gem. EnEV werden in den Leitlinien mehr oder weniger deutlich unter-

schritten. So fordert bspw. die Stadt Aachen in ihren „Leitlinien zum nachhaltigen Bauen kommunaler Gebäude“²² für alle Neubauten einen Nachweis des Passivhausstandards mit folgenden Werten: „Jahresheizwärmebedarf: $\leq 20 \text{ kWh}/(\text{qm a})$, Primärenergiebedarf: $\leq 120 \text{ kWh}/(\text{qm a})$ incl. gesamter Betriebsstrombedarf, Wärmebrücken $\Delta U_{WB} < 0,05 \text{ W}/\text{qmK}$ und Drucktestluftwechsel $n_{50} \leq 0,6 \text{ h}^{-1}$ “. Um diese Werte erreichen zu können, machen die Leitlinien detaillierte Vorgaben für die energetische Qualität und Ausführung von einzelnen Bauteilen, wie Wände, Fenster, Decken, Dächer usw.



Abb.: Aachener Planungsbausteine²³

²⁰ ebd.

²¹ Aachener Planungsbausteine – Leitlinien zum nachhaltigen Bauen kommunaler Gebäude, Stadt Aachen

²² Aachener Planungsbausteine – Leitlinien zum nachhaltigen Bauen kommunaler Gebäude, Stadt Aachen (Hrsg.), Aachen 2013

²³ ebd. Titelblatt

Vorgaben werden auch für die Gebäudetechnik gemacht. Die „Leitlinie Energieeffizienz und nachhaltiges Bauen“ der Stadt Karlsruhe²⁴ enthält bspw. Anforderungen an die Beleuchtung, die Belüftung sowie die Versorgung der Gebäude mit Trink- und Brauchwasser.

Um eine möglichst CO²-arme Energieversorgung der Gebäude zu gewährleisten, wird in den Leitlinien oft ein Vorrang für die Nutzung erneuerbarer Energien festgelegt. Die „Leitlinie für nachhaltiges Bauen und Sanieren der Gebäude der Stadt Radolfzell“ schreibt bspw. vor, dass „bei allen Projekten vorrangig Techniken zur Minderung des fossilen Anteils der Energie- und Stromversorgung anzuwenden“ sind.²⁵ Weit verbreitet ist in den Leitlinien die Vorgabe, dass Dachflächen soweit technisch möglich für PV- oder solarthermische Anlagen zur Selbstversorgung zu nutzen sind.

Zunehmende Hitzeperioden lenken die Aufmerksamkeit der Städte auf den sommerlichen Wärmeschutz ihrer Gebäude. Die in den meisten Gebäudeleitlinien bereits von Anfang an enthaltenen Forderungen nach außenliegendem Sonnenschutz reichen nicht mehr aus, um auch bei hohen Außentemperaturen ein „behagliches“ Klima in den Räumen von Schulen, Kita oder Verwaltungsgebäuden zu gewährleisten. Die Gebäudeleitlinien der Städte und Gemeinden tragen dieser Erkenntnis Rechnung und nehmen nun auch bauliche und technische Maßnahmen zur Abwehr der sommerlichen Hitze in ihre Standardkataloge auf. Eine besondere Herausforderung stellt dabei die Aufgabe dar, die notwendige Kühlung der Gebäude ohne den Einsatz von energiefressenden und das Raumklima belastenden konventionellen Klimaanlage (Kompressorentchnik) sicherzustellen.²⁶ Die „Leitlinie zum wirtschaftlichen Bauen 2017“ der Stadt Bad Oeynhausen geht hier beispielhaft voran und schreibt vor: „aktive Kühltechnik ist nach Möglichkeit zu vermeiden ... Wenn Kühlung erforderlich ist, sind zunächst die Möglichkeiten der nächtlichen freien Kühlung, adiabaten Kühlung (der Abluft) und sorptionsgestützten Klimatisierung auszuschöpfen ... wenn aktive Kühlung notwendig ist, soll dafür die Nutzung erneuerbarer Energien geprüft werden. Der Einsatz mobiler Klimageräte ist i. d. R. nur in Bestandsbauten zu konservatorischen Zwecken zulässig.“²⁷

Große Aufmerksamkeit widmen die Leitlinien auch dem Thema Ökologie. Die Leitlinien der Stadt Bad Oeynhausen enthalten z. B. eine Liste mit Baustoffen, die bei den Bauten der Stadt nicht oder nur eingeschränkt verwendet werden dürfen.²⁸ Darunter sind Tropenhölzer, PVC, Holzschutzmittel, Formaldehyd, bestimmte Epoxyd- und Polyurethanharzprodukte und Lösungsmittel. Ebenfalls ausgeschlossen werden Wärmedämmverbundsysteme aus Polystyrol.

24 Leitlinie Energieeffizienz und nachhaltiges Bauen, Stadt Karlsruhe (Hrsg.), Karlsruhe 2010

25 Leitlinie: Für nachhaltiges Bauen und Sanieren kommunaler Gebäude der Stadt Radolfzell, Stadt Radolfzell (Hrsg.) 2015

26 G. Küffner „Kühlen geht auch ohne Kompressoren“, in: FAZ v. 01.08. 2010

27 Leitlinien zum wirtschaftlichen Bauen 2017, Stadt Bad Oeynhausen (Hrsg.), Bad Oeynhausen 2017

28 ebd.

Zertifizierung nachhaltiger Bauten

Zertifikate für Gebäude und ihre Qualität sind in den 1990er Jahren entstanden. Erstes Label war das aus den USA stammende „Leadership in Energy and environmental Design – LEED“.²⁹ Ziel der Zertifizierung ist es, die Nachhaltigkeit der Gebäude zu beurteilen. Allen Labeln gemeinsam ist deshalb eine ganzheitliche Betrachtung, die ökonomische, soziale und zugleich ökologische Qualitäten der Gebäude beinhaltet. Adressaten der Zertifizierung sind sowohl öffentliche als auch private Gebäudeeigner: „Zertifikate sollen die Nachhaltigkeit von Gebäuden für die Öffentlichkeit transparent sowie für Investoren und Bauherren ökonomisch verwertbar machen.“³⁰ Dabei spielt vor allem die Vergleichbarkeit der zertifizierten Gebäude untereinander und damit ihre Stellung am Markt eine besondere Rolle. Bekannteste Zertifizierungssysteme sind³¹:

- Das vom Bundesbauministerium speziell für Bundesbauten entwickelte Bewertungssystem BNB und das gemeinsam von Ministerium und der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e. V. konzipierte DGNB-Siegel
- Die aus dem angelsächsischen Raum stammende „Building Research Establishment Environmental Assessment Methodology – BREEAM“ und das bereits genannte USA-Zertifikat „LEED“ sowie
- Das in mehreren europäischen Ländern verbreitete „European Green Building System“

Zertifiziert werden Bürogebäude, Geschäftsbauten und Infrastrukturgebäude, also Unterrichtsgebäude Kita, Sporthallen usw. als auch Wohngebäude. Das Verfahren der DGNB wird z. B. auch für kleine Wohngebäude mit bis zu 6 Wohnungen angeboten.

Die Verfahren zur Zertifizierung arbeiten zumeist mit mehreren Stufen bzw. Auszeichnungen für die zertifizierten Gebäude. LEED vergibt neben dem Nachweis der Teilnahme an einer Zertifizierung drei Auszeichnungen: „Silber“, „Gold“ und „Platin“. Die gem. LEED zertifizierten Gebäude gelten als ökologisch extrem leistungsstark.

Neben den Zertifikaten mit dem umfassenden Prüfansatz auf Nachhaltigkeit gibt es diverse weitere Siegel und Gütezeichen, die sich auf einzelne Qualitätsansprüche sowie auf Bauprodukte beziehen und den Bauherren Orientierung bei der Auswahl geben. Vier Beispiele:³²

- Das „Sentinel Haus“ vom gleichnamigen Institut, das die in einem Gebäude eingesetzten Baumaterialien bezüglich ihrer Schadstoffbelastung für die Raumluft bewertet
- Auch das „natureplus“-Qualitätszeichen konzentriert sich auf die Prüfung von Baumaterialien. Gesundheitsverträglichkeit, Funktion und Umweltverträglichkeit stehen dabei im Zentrum
- Das vom Österreichischen Institut für Baubiologie und -ökologie angebotene „IBO-Prüfzeichen“ bietet Bauherren bereits seit den 1980er Jahren eine Bewertung nach baubiologischen und bauökologischen Kriterien und betrachtet dabei den gesamten Lebenszyklus eines Produktes

29 Überblick von: T. Ebert/N. Eßig/G. Hauser „Zertifizierungssysteme für Gebäude“, Detail (Hrsg.), 2010

30 K. Knoop „Zertifizierungen für nachhaltige Gebäude“, in: Umwelt Dialog (Hrsg.), Münster 2016

31 „Wie nachhaltig ist mein Haus? Ratgeber Gebäudezertifizierungen“, Ökologisch Bauen (Hrsg.), Bietigheim-Bissingen 2018

32 ebd.

- In der Schweiz bietet das von der eidgenössischen Zertifizierungsstelle für Produkte und Personen im Bauwesen vergebene Gütesiegel „Gutes Innenraumklima“ einen Nachweis für gesunde Raumlufte in Gebäuden.

Kennzeichnend für das Verfahren zur Zertifizierung ist bei allen Siegeln die Prüfung der Gebäude durch externe Auditoren. Die Bewertungssysteme berücksichtigen regionale Unterschiede, z. B. des Klimas oder Besonderheiten der Standorte. Besonderer Wert wird darauf gelegt, das Prüfverfahren bereits in der Planungsphase zu beginnen und bis zur Baufertigstellung bzw. der Inbetriebnahme fortzusetzen. Zur Prüfung gehört die Dokumentation der Prüfergebnisse. Bei einigen Siegeln kann das Zertifizierungsverfahren nach einem bestimmten Zeitraum durch Rezertifizierung wiederholt werden.

Gemessen am internationalen Bauvolumen bilden zertifizierte Gebäude noch eine kleine Minderheit. Die Auszeichnung als vorbildliches Gebäude wird aber für die gesamte Baubranche immer wichtiger. Folglich steigt die Anzahl der Zertifikate in letzter Zeit schnell an. Das BREEAM-Siegel z. B. wurde bereits für mehr als 250.000 Gebäude vergeben. Im Verfahren der Zertifizierung sind sogar mehr als 1 Mio. Gebäude. Man kann daraus schließen, dass Investoren und Gebäudenutzer zunehmend den Wert von Zertifizierungssystemen für ihre Interessen erkennen. Das gilt vor allem für hochpreisige Büro- und Handelsimmobilien. Hier „wächst inzwischen die Bereitschaft, sich mit der Nachhaltigkeit von Gebäuden und der Umweltverträglichkeit des Bauens auseinanderzusetzen.“³⁴

Noch am Anfang stehen Zertifizierungen, die über das einzelne Gebäude hinausgehen und Gebäudekomplexe, Siedlungen und ganze Stadtteile in die Prüfung einbeziehen. Im Rahmen des EX-Wost-Forschungsprogramms werden vom Institut für Bau-, Stadt- und Raumforschung Ziele nachhaltiger Quartiersentwicklung untersucht. (5) Grundlage sind Analysen von mehreren Praxisfällen. Ziel der Forschung ist es, einen Bewertungsmaßstab für Stadtquartiere zu entwickeln, der soziale, ökologische und bauliche Kriterien umfasst. In eine ähnlich Richtung gehen Arbeiten des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung. In Kooperation mit dem Bundesbauministerium untersucht eine Kommission Grundlagen für die „Zertifizierung in der Stadtentwicklung“. Ziel ist es hier, einen quantitativen Bewertungsrahmen für den Städtebau zu erstellen.³⁵



Abb.: BREEAM Kriterien der Zertifizierung³³

33 BREEAM.de, TÜV-Süd (Hrsg.), Mainz

34 C. Harriehausen „Die Macht der Zertifizierung“, in: Welt v. 10.03. 2009, Frankfurt/m. 2009

35 „Zertifizierung in der Stadtentwicklung – Berichte und Perspektiven“, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hrsg.), Bonn 2011

Nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung

Von der autogerechten Stadt zur Global nachhaltigen Kommune

Um die gegenwärtigen Diskussionen um Urbanität, um lebenswerte Quartiere und um nachhaltige Entwicklung richtig einzuordnen, muss man zurückschauen bis in die 60er

Jahre des letzten Jahrhunderts, also in die Zeit des Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg und der autogerechten Stadt.

Der Wiederaufbau der deutschen Städte nach dem 2. Weltkrieg war geprägt durch die Rekonstruktion von städtebaulichen Konzepten der Vorkriegszeit. Als ideale Stadtstrukturen galten die gegliederte Stadt, in der die Trennung der Funktionen vorherrschte und die aufgelockerte Stadt, die sich die Gartenstadtidee zu eigen machte. In der Praxis führten diese Leitbilder zu monofunktionalen und architektonisch wenig attraktiven Siedlungen, zu Schlafstädten, zum Vorrang für Einfamilienhäuser, möglichst freistehend und zu wachsender Zersiedelung in der Umgebung der Kernstädte.³⁶



Abb.: Österreichischer Platz in Stuttgart 1991 ³⁷

Hinzu trat die Ideologie der „Autogerechten Stadt“, exemplarisch vorangetrieben durch den Stadtplaner Hillebrecht in Hannover. Die Zersiedelung der Landschaft und die Unterordnung der ehemals fußläufigen Zentren unter den möglichst ungehindert fließenden Autoverkehr waren die Folge.³⁷

Es dauerte bis in die 60er Jahre, bis zunächst Sozialwissenschaftler diese Entwicklung einer grundsätzlichen Kritik unterzogen. Die Zivilisations- und Stadtkritik setzte ein. Der breiten Öffentlichkeit bekannt wurden Mitscherlichs „Die Unwirtlichkeit der Städte“ (Mitscherlich) und natürlich international das von Jane Jacobs verfasste Werk „The Death and Life of great american cities“.

Besondere Aufmerksamkeit erlangte in Deutschland eine Rede, die der Schweizer Soziologe Edgar Salin im Jahr 1960 vor dem deutschen Städtetag hielt. Er verband die Kritik an der herrschenden Stadtentwicklungspolitik mit der Forderung nach Urbanität als entgegengesetzten Planungsziel. Urbanität als Leitbegriff des städtischen Lebens und damit als Gegenentwurf zur Funktionstrennung. In der Folge wurde der schillernde Begriff der Urbanität konzeptionell unterlegt. Als Faktoren für Urbanität postulierte man bauliche Dichte, Mischung der Nutzungen und die soziale Mischung der Stadtbewohner. Hinzu kam die Einsicht in die Bedeutung des öffentlichen Raumes in der Stadt.

Die Rezeption dieses umfassenden Begriffs von Urbanität durch Stadtplaner und Architekten war zunächst leider nur einseitig auf die Steigerung der baulichen Dichte ausgerichtet. „Urbanität durch Dichte“ oder auch „Gesellschaft durch Dichte“ wurden als Rezepte gegen die negativen Folgen des Wiederaufbaus ausgegeben.³⁸

36 W. Durth/N. Gutschow „Architektur und Städtebau der fünfziger Jahre“, Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (Hrsg.), Bonn 1987

37 K. Laz „Die Autogerechte Stadt“, in: Asphaltgold, Stuttgart 2015

38 G. Boeddinghaus „Gesellschaft durch Dichte“, in: Bauwelt Fundamente Bd. 107, Berlin 1964

Die isolierte Betonung der baulichen Dichte brachte in der 70er Jahren vor allem hochverdichtete Großsiedlungen hervor. Auffälligste Entwicklung im Stadttinneren waren Fußgängerzonen, mit denen man dem Exodus des Einzelhandels in peripher gelegene und von riesigen Parkplätzen umgebene Einkaufszentren begegnen wollte.

Zu Beginn der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts traten vor allem Wissenschaftler mit grundsätzlicher Kritik am scheinbar grenzenlosen Wachstum hervor. Im Auftrag des Club of Rome untersuchten sie die ökologischen und sozialen Folgen des Wachstums. Der 1971 erschienene Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ nannte einen eindeutigen Befund: „Wenn die gegenwärtige Zunahme der Weltbevölkerung, der Industrialisierung, der Umweltverschmutzung, der Nahrungsmittelproduktion und der Ausbeutung von natürlichen Rohstoffen unverändert anhält, werden die absoluten Wachstumsgrenzen auf der Erde im Laufe der nächsten hundert Jahre erreicht.“³⁹

Daraus erwuchs die Forderung, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung dem Prinzip der Nachhaltigkeit anzupassen: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Lebensweise, die es heutigen Generationen ermöglicht, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, ohne dabei zukünftige Generationen in der Möglichkeit, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, zu beeinträchtigen.“⁴⁰

Die inzwischen weltweite Kritik am ungebremsen Wachstum und an der Verschwendung von Ressourcen sammelte sich im Jahr 1992 bei einer Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro unter dem Begriff „sustainable development“. Ergebnis der von 172 Staaten und vielen nichtstaatlichen Organisationen besuchten Konferenz war die Agenda 21: „Unter der Agenda 21 versteht man ein Aktionsprogramm der Vereinten Nationen. Es setzt Leitlinien für das 21. Jahrhundert, vor allem zur nachhaltigen Entwicklung.“⁴¹

Auf der Konferenz Habitat II, die 1996 in Istanbul stattfand, definierte man erstmals soziale, ökonomische und ökologische Stabilität als gleichberechtigte Faktoren der Nachhaltigkeit. Wichtig daran war die These, dass Nachhaltigkeit nur als Synthese aller drei Faktoren verstanden werden dürfe. Die gleichberechtigte Bedeutung der ökologischen Stabilität wird auch vom deutschen Rat für Nachhaltigkeit besonders hervorgehoben: „Nachhaltige Entwicklung heißt, Umweltgesichtspunkte gleichberechtigt mit sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu berücksichtigen.“⁴²

Ausdrücklich hervorgehoben wurde bereits in der Rio-Konferenz 1992 die Bedeutung der Städte als zunehmend wichtiger werdende Lebensweise. Die in Kapitel 28 der Agenda formulierten „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“ unterstreichen, dass viele der globalen Probleme am besten auf der örtlichen Ebene zu lösen sind. Unter dem Motto „Global denken – lokal handeln!“ wurde deshalb jede Kommune in den (inzwischen) 178 Unterzeichnerländer der Agenda 21 dazu aufgerufen, eine eigene lokale Agenda zu erarbeiten. Auch viele Städte in Deutschland folgten diesem Aufruf und initiierten Lokale Agenda-Prozesse.⁴³

39 „Die Grenzen des Wachstums, Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit“, übersetzt aus dem amerikanischen von H.-D. Hweck, Stuttgart 1972

40 „Unsere gemeinsame Zukunft“, Brundtland-Bericht der UN 1987

41 Agenda 21 Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro Juni 1992, www.un.org

42 „Nachhaltige Entwicklung“, Rat für Nachhaltige Entwicklung, Berlin (Hrsg.) www.nachhaltigkeitsrat.de

43 2030 - Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten – Musterresolution, DSt (Hrsg.), Berlin 2015

Die folgenden Habitat-Konferenzen brachten die Bedeutung der Städte und der lokalen Siedlungspolitik für den Nachhaltigkeitsprozess erneut ins Bewusstsein. Habitat III die letztmalig 2016 in Quito (Ecuador) stattfand, setzte diesen Prozess fort und unterstrich zusätzlich die Bedeutung der bürgerschaftlichen Mitwirkung für den Erfolg kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien.⁴⁴



Abb.: „Sustainable Development Goals“⁵¹

Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene bezieht die Forderung nach Urbanität mit ein. Die These ist, dass urbane Strukturen dabei helfen, soziale, ökonomische und ökologische Stabilität zu erreichen. Die urbane Stadt ist jedoch nicht automatisch eine nachhaltige Stadt, aber auf jeden Fall ein geeignetes Fundament für lokale Nachhaltigkeit.

2007 Unterzeichnenden die für Stadtentwicklung zuständigen Minister der EU-Staaten bei einem Treffen in Leipzig die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“.⁴⁵ Diese Charta benannte mehrere konkrete Ansätze für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik:

- „Herstellung und Sicherung qualitativvoller öffentlicher Räume
- Modernisierung der Infrastrukturnetze und Steigerung der Energieeffizienz und
- Aktive Innovations- und Bildungspolitik“.

Zur besonderen Förderung von benachteiligten Stadtquartieren empfahlen die Minister:

- „Städtebauliche Aufwertungsstrategien verstetigen
- Stärkung der lokalen Wirtschaft und der lokalen Arbeitsmarktpolitik,
- Aktive Bildungs- und Ausbildungspolitik für Kinder und Jugendliche und
- Leistungsstarken und preisgünstigen Stadtverkehr fördern“.⁴⁵

Aktuell für die Diskussion um nachhaltige Stadtentwicklung ist z. B. das Projekt der „Global nachhaltigen Kommune“. An diesem Modellprojekt nehmen 15 Kommunen in NRW⁴⁶ und 8 Kommunen in Thüringen teil.⁴⁷ Sie werden durch Agenda 21-Organisationen angeleitet und unterstützt und durch Bundesmittel gefördert. „Ziel ist ein systematischer Beitrag zur 2030-Agenda. Die Modellkommunen erarbeiten ihre Strategien im Kontext der 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung und der Globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs). Sie definieren Bezüge zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie zur NRW-Nachhaltigkeitsstrategie.“⁴⁸

Basis des Projekts sind die auf der UN-Vollversammlung im September 2015 beschlossenen 17 globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals - SDGs). Sie

44 Un-Konferenz Habitat III, Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpb.de

45 Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, in: Informationen zur Raumentwicklung 4. 2010, BBSR (Hrsg.), Bonn 2010

46 „Global nachhaltige Kommune in NRW“, LAG 21 e. V. (Hrsg.), Dortmund 2017

47 „Global Nachhaltige Kommune Thüringen“, Nachhaltigkeitszentrum Thüringen, www.nhz-th.de, Erfurt

48 Ziele für nachhaltige Entwicklung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), Berlin 2017

umfassen soziale, wirtschaftliche und ökologische Forderungen. Untersucht werden soll, wie die Kommunen „ihre Visionen und konkreten Zielsetzungen für eine Nachhaltige Entwicklung mit den globalen Zielsetzungen in Einklang bringen können.“⁴⁹ Ziel ist es zu zeigen, dass eine Kommune einen Beitrag für die Umsetzung der globalen Entwicklungsagenda sowie einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklungspolitik leisten kann, die soziale, ökonomische und ökologische Zielsetzungen miteinander verbindet und sektorübergreifendes Denken und Handeln befördert.⁵⁰

Urbane Stadt - urbaner Städtebau

Urbanität wird als Leitbegriff für die europäische Stadtentwicklung erst in den 1960er Jahren publik. In Deutschland gewann urbaner Städtebau vor allem durch die kritischen Erfahrungen des Wiederaufbaus an Bedeutung.⁵²

Die Unterordnung der Stadtplanung unter dem überkommenen Leitbild der räumlichen Trennung und Entmischung der Funktionen Arbeiten, Wohnen, Versorgung und Verkehr („Charta von Athen“) führte zu isoliert gelegenen und nur locker bebauten „reinen“ Wohnsiedlungen, zu großflächigen Einzelhandelszentren am Stadtrand und zu unbewohnten Büro- und Dienstleistungszentren in den Innenstädten. Der schnell wachsende motorisierte Individualverkehr und die Ideologie der „autogerechten Stadt“ trieben die Entmischung voran.⁵³ Das Planungsrecht unterstützte diese Entwicklung: Die 1962 erlassene Baunutzungsverordnung (BauNVO) unterschied 10 Baugebiete, die innerhalb ihren Grenzen jeweils nur ganz bestimmte Arten von Nutzungen und Vorhaben erlaubten. Zudem wurden Obergrenzen von baulichen Dichten festgelegt, die den hochverdichteten und multifunktionellen Strukturen der „klassischen“ Städte keinesfalls entsprachen.



Abb.: Einfamilienhaussiedlung in Las Vegas (USA)⁵⁴

Widerspruch zum Leitbild der Nutzungstrennung blieb nicht aus. Aber erst in den 1970er und 1980er Jahren kam es zu einer Umkehrung des klassischen städtebaulichen Ansatzes. Urbanität wurde zum dominierenden und anerkannten neuen städtebaulichen Paradigma.⁵⁵ „Die Merkmale des urbanen Leitbilds sind Dichte, Blockrand und Nutzungsmischung – also das Gegenteil von Siedlung, Zeile und Funktionstrennung, die die „modernen“ Stadtplaner und Architekten in ihrer notorischen Verachtung gegenüber der „Korridorstadt“ des 19. Jahrhunderts propagierten.“⁵⁶ Wesentlich beigetragen zu der Wende hin zur Urbanität die verheerenden Ergebnisse der sog. „Flächensanierungen“, mit denen bis in die 1970er Jahre hinein die nach dem Krieg übrig gebliebenen Reste der

49 Dialog Global - Global nachhaltige Kommune, Engagement Global (Hrsg.), Bonn 2016

50 Strategiepapier „Auf dem Weg zu einer Nachhaltigkeitsstrategie für NRW, Landesregierung NRW (Hrsg.), Düsseldorf 2014

51 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Bundesregierung (Hrsg.), Berlin 2016

52 Überblick durch: D. Haubold „Nachhaltige Stadtentwicklung und urbaner öffentlicher Stadt Raum“, Oldenburg 1997

53 W. Durth „Entwicklungslinien des Städtebaus“, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2005

54 Abbildung aus Die Zeit (Hrsg.), 16/2015, Hamburg 2015

55 N. Roskamm „Das Leitbild von der „Urbanen Mischung“, Studie im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), Berlin 2013

56 W. Sonne „Urbanität und Dichte im Städtebau des 20. Jahrhunderts“, Berlin 2014

innerstädtischen Altbauquartiere zerstört wurden. „Erklärtes Ziel der Stadtsanierung war es, die Reste der verhassten Gründerzeitviertel zu beseitigen und auf deren Trümmern die aufgelockerte und gegliederte Stadt zu errichten.“⁵⁷ Heute sind viele dieser Sanierungsgebiete der 1960er und 1970er Jahre selbst wieder Gegenstand von Strategien der „sozialen Stadterneuerung“.



Abb.: Verdichtete Siedlung Friedrichswerder in Berlin⁶²

Urbane Mischung ist heute „ein zentrales, wenn nicht das zentrale Leitbild von Städtebau und Stadtplanung.“⁵⁸ Urbanität ist gleichwohl nur ein konstitutives Merkmal der europäischen Stadt. Nach W. Siebel ist die europäische Stadt durch fünf Merkmale identifiziert: „Die Präsenz von Geschichte, die Hoffnung auf Emanzipation, urbane Lebensweisen, die spezifische gebaute Gestalt sowie den planvollen Umgang mit der Stadt.“⁵⁹ Entscheidend ist, dass sich Urbanität nicht als bloße Addition dieser Elemente ergibt.

„Selbst wenn es gelänge, in einer neugebauten Stadt alle fünf Elemente zu realisieren, so hätte eine solche neue Stadt noch keine urbane Qualität. Urbanität ist Ergebnis sozialer Prozesse, sie braucht Zeit, um sich zu entfalten. Urbanität ist Ergebnis historischer Entwicklungen, und die europäische Stadt hatte im Durchschnitt 500 bis 1000 Jahre Zeit, um sich zu entwickeln.“⁶⁰ Die urbane Stadt bringt eine ihr gemäße urbane Lebensweise hervor: „Eine intensive Urbanität entsteht dann, wenn zahlreiche Menschen von urbanem Habitus sich in stadträumlichen Gefügen der skizzierten Art bewegen und miteinander kommunizieren. Es entwickelt sich ein „Doppelcharakter der Urbanität als Lebensform einerseits und als gebautes Gefüge andererseits.“⁶¹ Zwischen gebauter Stadt und sozialer Lebensweise besteht ein dialektisches Verhältnis.

Das Städtebaurecht war, was Mischung und Dichte im Städtebau anbelangt, lange Zeit sehr zögerlich. An der seit Beginn der 1960er Jahre geltenden Trennung der Nutzungen in 10 Baugebietstypen und an den rigiden Obergrenzen der BauNVO für die städtebauliche Dichte vollzieht sich erst in den letzten Jahren ein allmählicher Wandel. 2017 wurde mit der Einführung des „Urbanen Gebiets - MU“, als 11. Baugebiet, ein erster Ansatz für eine verstärkte Mischung der Nutzungen und für eine höhere städtebauliche Dichte gemacht. „MU“-Gebiete dienen nach § 6a der BauNVO „dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören.“ § 17 der BauNVO legt die Obergrenze für die städtebauliche Dichte im MU auf eine GFZ von 3,0. Ein Wert, der bislang nur in Kerngebieten - MK zulässig war. Das im MU erlaubte Nutzungsspektrum unterscheidet sich nur graduell vom traditionellen Mischgebiet – MI. Die städtebauliche Dichte darf allerdings um mehr als das Doppelte höher als im MI liegen. Die Einführung des MU wurde von der Fachwelt grundsätzlich begrüßt. An den Regeln für die nun erlaubte Nutzungsmischung gab es jedoch

57 „Das Leitbild von der Urbanen Mischung“, in: IBA Berlin 2020, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), Berlin 2013

58 N. Roskamm, ebd.

59 „Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier – Bestandsaufnahme, Beispiele, Steuerungsbedarf“, Difu/Bergische Universität Wuppertal (Hrsg.), Berlin 2015

60 W. Siebel „Was macht eine Stadt urban?“, Universität Oldenburg (Hrsg.), Oldenburg 1994

61 T. Sieverts „Urbanität gestalten“, in: Urbanität gestalten“, Museum Volkwang (Hrsg.), Essen 2010

62 Siedlung Friedrichswerder Berlin, Stadt Berlin (Hrsg.), Berlin 2015

deutliche Kritik. Vor allem wurde bemängelt, dass die Mischung nicht ausdrücklich auch kleinteilig und geschossweise zulässig sei und dass der Gesetzgeber durch die Formulierung „Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein“, die Wirkung des MU selbst wieder einschränke: „Eine Büroscheibe gegenüber der Schlafstadt macht aber noch keine Urbanität.“⁶³ Bei den Kritikern besteht aber dennoch die Hoffnung, dass MU eine Nachurbanisierung von Altbauquartieren mit folgenden Eigenschaften ermöglicht:

- „Quartiergrößen, die den Fußgängermaßstab und den Weg zur Bus- oder Tramhaltestelle reflektieren, also 0,5 - 1,0 km
- Dichten wie wir sie als Altstädten und Jahrhundertwendequartieren kennen, mit hoch qualifizierten privaten und öffentlichen Flächen
- Mindestens 25 %, höchstens 75 % Wohnfläche im Maßstab von Haus, Straße und Quartier (erstes Gebot zur funktionalen Mischung)
- Mindestens 25 %, höchstens 75 % Flächen für Erwerbsarbeit und sonstige Nutzungen im Maßstab von Haus, Straße und Quartier (zweites Gebot zur funktionalen Mischung)
- Mindestens 1 %, höchstens 10 % geförderte Wohnflächen für sozial Schwache im Maßstab von Haus, Straße und Quartier (Gebot zur sozialen Mischung),
- Verträgliche Gestaltung von verkehrsberuhigten Haupt- und Nebenstraßen als öffentliche Räume sowie Bewirtschaftung und Begrenzung des Kfz-Verkehrs.“⁶⁴

Gleichwohl wird gefordert, das „Urbane Gebiet – dicht, gemischt, öffentlich – muss der Normalfall der Altstadtentwicklung werden.“⁶⁵

Urbane Quartiere sind für Bewohner und Nutzer attraktiv. Je höher diese Attraktivität, desto eher droht eine Konkurrenz um den Zugang zu urbanen Quartieren. Gegenstand der Auseinandersetzungen ist zum einen der öffentliche Raum und zum anderen der Wohnraum in den Quartieren.

Der öffentliche Raum ist neben Dichte und Mischung ein wesentlicher Baustein für urbane Qualität.⁶⁶ Er ist die Bühne für das urbane Leben. „Es wird für die künftige urbane Qualität der Städte wesentlich sein, die Differenzierung von Öffentlichkeit und Privatheit zu unterstützen. Dazu gibt es einfache architektonische und städtebauliche Mittel, die bei der Gestaltung von Hauseingängen, Vorgärten und des Straßenraums beginnen. Wesentlich aber wird sein, wie die Stadtpolitik mit den Tendenzen der Privatisierung des öffentlichen Raums umgeht.“⁶⁷ Dieser Befund weist auf die zunehmenden Auseinandersetzungen um die Umgestaltung der Innenstädte durch Investorenprojekte hin. Sie engen den öffentlichen Stadtraum ein und machen seine Benutzung „kostenpflichtig“, z. B. durch Aussengastronomie. In die gleiche Richtung weisen die Versuche des Einzelhandels, durch Malls den öffentlichen Raum durch einen privaten Raum zu ersetzen. Die „Vermallung“ mag städtebaulich und architektonisch mitunter anspruchsvoll daherkommen, ihre Auswirkungen auf das urbane Leben sind jedoch gravierend: „Heute ist Urbanität zur oberflächlichen Mode verkommen und zu einer Ideologie, die in erster Linie von Interessengruppen des innerstädtischen Einzelhandels mit starker staatlicher Unterstützung gepflegt wird: Urbanität

63 A. Feldtkeller/H.-H. Winning „Mehr urbane Quartiere – damit die Städte wieder ins Lot kommen“, Uni Siegen (Hrsg.), Siegen 2017

64 Feldtkeller/... ebd.

65 ebd.

66 Urbane Freiräume – Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume – Projektaufruf 2017, BBSR (Hrsg.), Bonn 2017

67 W. Sonne/R. Wittmann „Städtebau der Normalität - Der Wiederaufbau urbaner Stadtquartiere im Ruhrgebiet“, Berlin 2018

wird mit blühenden innerstädtischem Einzelhandel gleichgesetzt und mit Aktionen wie ‚Ab in die Mitte‘ staatlich sowie von Haus- und Grundbesitzervereinigungen gefördert.“⁶⁸

Die mit diesen Projekten verbundene ökonomische Aufwertung der Innenstädte führt zu starken Steigerungen der Grundstückswerte und damit zu einer „Verdrängung des Mittelstandes an den Stadtrand.“⁶⁹ Filialen von national oder international agierenden Einzelhandelsketten wie H&M, Esprit oder Adidas bestimmen das Bild der Fußgängerbereiche zwischen Flensburg und Garmisch-Partenkirchen. Der Eigentümer geführte Fachhandel bleibt auf der Strecke. Eine weitere unangenehme Folge der Filialisierung ist der Verlust der Individualität innerstädtischer Handelsbereiche. Die österreichische Zeitung Die Presse konstatierte bereits 2009: „Einkaufsstraßen gleichen einander immer stärker. Die Zahl der Geschäfte geht zu Gunsten von größeren Verkaufsflächen zurück, das Angebot ist immer weniger differenziert.“⁷⁰ In der Tat, die Filialen verwischen mit ihrem Anspruch auf ein stets identisches „corporate design“ die individuelle und regional unterschiedliche Gestalt der Innenstädte. Einige Städte, die den Verlust ihres individuellen Stadtbildes nicht hinnehmen wollen, helfen sich mit Gestaltungsvorschriften für den öffentlichen Raum.⁷¹

Zu den zu schützenden öffentlichen Räumen muss man unbedingt auch Freiflächen und innerstädtische Parks hinzurechnen. Nicht nur aus ökologischen und klimatischen Gründen („Grüne Lungen“) haben Stadtparks eine bedeutende Funktion für die „Aufenthaltsqualität“ in den Städten. Sie zu erhalten und wenn möglich zu einem System von Grün- und Freiräumen zu vernetzen, ist deshalb für die urbane Qualität genauso wichtig wie die Bewahrung des öffentlichen Raumes auf Straßen und Stadtplätzen. Städte können sich vor allem als Eigentümer gegen zunehmende Ansprüche auf private Nutzung des öffentlichen Raums wehren. Die Stadt Freiburg im Breisgau hat bspw. Eine Nutzungsordnung erlassen, die den Vorrang des Gemeingebrauchs von Straßen und Plätzen in der Altstadt vor privaten Nutzungen schützen soll: „Der öffentliche Raum dient dem Gemeingebrauch für alle in Freiburg lebenden Menschen und für die Besucher der Stadt. ... Aussengastronomie, Warenauslagen, Werbeständer und andere Sondernutzungen schränken den Gemeingebrauch in Teilbereichen zunehmend ein und verändern das städtebauliche Bild. Die Gestaltung und Nutzung im öffentlichen Straßenraum soll mit den folgenden Richtlinien gesteuert werden, da Sondernutzungen einen direkten Einfluss auf das Erscheinungsbild und die Atmosphäre eines Stadtgebietes haben.“⁷²

Ebenso konstitutiv für urbane Stadtquartiere ist das Vorhandensein von Wohnungen, vor allem von bezahlbaren Wohnungen. „Die Mischung von Wohnen und Arbeiten ist – nicht nur bei den urbanen Kreativen – oftmals schon Normalität, die alte Trennung von Arbeitszeit und Freizeit (oder von Wohnen und Büro) ein Modell von vorgestern: Neben den meisten Betten steht heute ein Laptop, Stadtplanung braucht es für diese neue Urbane Mischung gar nicht, sie ist längst zur Realität geworden.“⁷³ Die Mischung muss aber auch für den Wohnraum selbst gelten. Dazu gehört Wohnraum für alt und jung, für Familien

68 T. Sieverts, ebd.

69 K. Güß „Konzepte für einen ‚urbanen Städtebau Verschiedene urbane Planungsansätze und ihre methodische Umsetzung im Vergleich“, Uni Kassel (Hrsg.), Kassel 2001

70 „Internationale Handelsketten dominieren Einkaufsstraßen“, in: Die Presse, 22.01. 2009, Wien 2009

71 „Identitätsstiftendes Gestaltungskonzept für die Krefelder Innenstadt“, Hochschule Niederrhein – Design (Hrsg.), Krefeld 2012

72 Sondernutzungsrichtlinien für die Innenstadt der Stadt Freiburg im. Brg. (Hrsg.), Freiburg 2015

73 N. Roskamm, ebd.

und Singles, für Normalverdiener und Wohlhabende und ebenso Wohnraum für Immigranten und für Menschen aus verschiedenen Herkunftsländern. Zur urbanen Mischung gehört auch eine ethnische Mischung der Bewohner.⁷⁴

Die Realität der vielfältig gemischten Bewohnerstruktur ist allerdings zunehmend bedroht. Die Förderung des Wohnens zur Belebung und Aufwertung von innerstädtischen Quartieren hat Auswirkungen auf das Niveau der Wohnkosten und damit auf die Einkommenshöhe der Bewohner. Steigende Mieten und vor allem die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentum kann sich nur der ökonomisch stärkste Teil der Bewohner leisten. Damit wird erneut ein Verdrängungsprozess in Gang gesetzt: „In wirtschaftlich erfolgreichen Städten wie Zürich, Frankfurt oder Hamburg führt diese ‚Belebung‘ mit neuer Wohnbevölkerung zu einer massiven Gentrifizierung in großen, mit wenigen Personen besetzten Wohnungen, mit der Folge der Verdrängung sozial schwächerer Gruppen und einer Abnahme der Bevölkerung.“⁷⁵ Betroffen sind vor allem innenstadtnahe Altbauquartiere, die traditionell einen hohen Anteil an bezahlbaren Wohnungen haben. Sie „werden von jungen Künstlern und Intellektuellen als günstiger, urbaner und trendiger Wohnstandort entdeckt. Dieser Zuzug setzt Aufwertungsprozesse in Gang, die zu einer Steigerung der Wohnungsmieten führen, die letztlich die ursprünglichen Einwohner*innen (und häufig auch die Gentrifizierungs-auslösenden Pioniere selbst) aus dem Viertel verdrängen.“⁷⁶ Begünstigt wird die sukzessive Verdrängung der alteingesessenen Bevölkerung zum einen durch wenig Mieter freundliche Vorschriften des Mietrechts z. B. für Eigenbedarf oder für die Umlage von Modernisierungskosten und zum anderen durch die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz - WEG. Gemeinden haben nur wenige Instrumente, um ihre Bewohner vor explosiver Steigerung der Wohnkosten und vor Verdrängung zu schützen. Besondere Aufmerksamkeit findet das städtebauliche Instrument der „Milieuschutzsatzung“. Bei der „Milieuschutzsatzung“ handelt es sich um einen Anwendungsfall der in § 172 BauGB bezeichneten Erhaltungssatzung. Durch die Satzung wird die

- Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und
- Durchführung von baulichen Maßnahmen, insbesondere die Modernisierung von Wohnungen sowie
- Nutzungsänderung, insbesondere die Umwandlung von Wohnraum in gewerbliche Räume,

unter Genehmigungsvorbehalt gestellt. Die Umwandlung kann jedoch nur dann unter Genehmigung gestellt werden, wenn eine entsprechende Verordnung auf Länderebene besteht. Davon Gebrauch gemacht haben bislang nur einige Bundesländer.

Ziel der Satzung ist es, die „Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ zu erhalten (§ 172, 1 Nr. 2 BauGB). Voraussetzung für die Anwendung ist allerdings der Nachweis, dass die Umwandlung und die „Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll.“ (§ 172, 4 BauGB) Es gilt also nicht um den Schutz einer sozialpolitisch erwünschten Zusammensetzung der Bevölkerung, sondern um die Erhaltung einer städtebaulich erwünschten Bevölkerungsstruktur. Als besondere städtebauliche Gründe für die Erhaltung der Bewohnerstruktur gelten bspw. Kosten der Stadt für die Herstellung von zusätzlichen Stellplätzen oder Verkehrsflächen im öf-

74 „Das Leitbild ...“, ebd.

75 T. Sieverts, ebd.

76 „Das Leitbild ...“, ebd.

fentlichen Straßenraum, die durch die Zuwanderung von einkommensstarken und hochmotorisierten Haushalten entstehen, die Kosten leerstehender sozialer Infrastruktur, weil Familien mit Kindern durch kinderlose Single- und 2-Personenhaushalte ersetzt werden oder die Kosten für soziale Infrastruktur, die von der Stadt für verdrängte Bewohner an anderer Stelle im Stadtgebiet errichtet werden muss.⁷⁷ In der Praxis bietet der „Umweg“ über die städtebaulichen Gründe trotzdem eine tragfähige Grundlage, um Mietwohnungen zu erhalten und um Luxusmodernisierungen abzuwehren.

2017

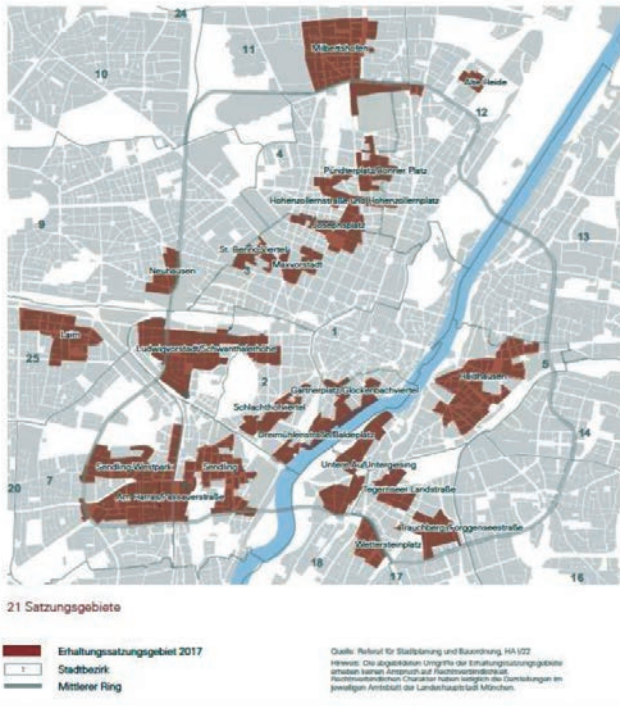


Abb.: Milieuschutzgebiete in München⁸⁰

In Kombination und zur Unterstützung der Erhaltungssatzung nutzen Städte das städtebauliche Vorkaufsrecht nach § 24, 1 Nr. 4 BauGB. Es erlaubt der Gemeinde, in einen Kaufvertrag einzutreten und das Grundstück anstelle des im Vertrag genannten Käufers zu erwerben. Allerdings darf das Recht nur dann ausgeübt werden, wenn „das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt.“ (§ 24, 3 BauGB) Zudem kann der Verkäufer das Vorkaufsrecht abwenden wenn er sich dazu verpflichtet, das zu erwerbende Grundstück gemäß den „Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme“ zu nutzen (§ 27, 1 BauGB). Genutzt werden kann das Vorkaufsrecht u. a., um Luxusmodernisierungen zu verhindern, die oftmals mit dem Verkauf von Wohnungen verbunden sind. Seit 2014 kann das Vorkaufsrecht von der Gemeinde auch zugunsten eines Dritten ausgeübt werden, z. B. für ein kommunales Wohnungsunternehmen.

Bislang wird die Milieuschutzsatzung vor allem von Großstädten mit schnell wachsender Bevöl-

kerung genutzt. Vorreiter war im Jahr 2004 die Stadt Nürnberg, Satzungen gibt es auch in München, Hamburg, Berlin, Frankfurt und neuerdings in Leipzig. In Köln wird die Einführung einer Satzung zurzeit politisch diskutiert.⁷⁸

Besonders verbreitet ist die Satzung in München. 2017 gab es 21 Milieuschutzgebiete mit über 260.000 Einwohnern. In diesen Gebieten wurden zwischen 2014 und 2016 1.864 Anträge auf Umwandlung gestellt. 846 Anträge davon wurden abgelehnt, 462 genehmigt und 556 durch Rücknahme gegenstandslos. Im gleichen Zeitraum wurden in den Satzungsgebieten 5.927 Anträge auf Modernisierung von Wohnungen gestellt und von der Stadtverwaltung geprüft.⁷⁹

Dass die Milieuschutzsatzung nicht von mehr Städten genutzt wird, liegt an dem erheblichen Verwaltungsaufwand, der für die Anwendung der Satzung erforderlich ist. Die Satzung greift in das Eigentum und in die Baufreiheit ein. Deshalb müssen Veränderungen der Bevölkerungsstruktur vollständig erfasst und analysiert werden, alle Anträge auf Ver-

77 Battis/Krautzberger/Löhr „Baugesetzbuch Kommentar – 13. Auflage“, München 2016

78 Milieuschutz deutschlandweit, Berliner Mieterverein e. V., Berlin 2019

79 Erhaltungssatzungen in München, Landeshauptstadt München (Hrsg.), München 2018

80 ebd.

kauf, Umwandlung und Modernisierung müssen genau geprüft und die Antragsteller müssen angehört werden. Dafür ist Personal erforderlich. Hinzu kommen finanzielle Mittel für Rechtsberatung sowie für die Ausübung von Vorkaufsrechten. Viele Städte scheuen diesen Aufwand.

Zum anderen gibt es eine ganze Reihe von Fällen, die die Anwendung der Satzung ausschließen. Z. B. dürfen Umwandlungen mit Verkauf der Wohnungen an die Mieter nicht untersagt werden. Gleiches gilt für die bauliche Modernisierung zur Anpassung an die Energiestandards gem. EnEV oder wenn die Modernisierung „der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungsstandards einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient“. (§ 172, 4 BauGB)

Quartiere: Nachhaltigkeit „im Kleinen“

Stadtquartiere gewinnen als räumliche Basis für sozial-, umweltpolitische und städtebauliche Handlungsansätze immer mehr an Bedeutung.⁸¹ Grundlage für den Blick auf das Quartier ist die Einsicht, dass die Lebensqualität und insbesondere das subjektive Lebensgefühl von Menschen in erster Linie von ihrer unmittelbaren täglichen Umgebung abhängt. Das Quartier ist ein vorwiegend sozial abgegrenzter Raum, ein Umkreis, den die Bewohner tagtäglich nutzen und dessen Qualität ihnen „am Herzen liegt“. „Stadtquartiere sind alltäglicher Lebens- und städtebaulicher Handlungsraum. Hier erweisen sich die ökologischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Qualitäten unserer Städte. Strukturen und Prozesse prägen die Entfaltungsmöglichkeiten und Lebensqualität der Menschen, die in den Quartieren leben.“⁸²

Die „Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier zu fördern“⁸³ und Stadtquartiere durch Quartiersentwicklung und Quartiersmanagement zu stabilisieren, ist ein öffentlich diskutiertes Ziel, nicht nur in Deutschland. Das Eidgenössische Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz bspw. schrieb hierzu bereits 2014: „Mit dem Konzept nachhaltige Quartiere zu schaffen wird das Ziel verfolgt, aus städtischen Quartieren angenehme Lebensorte zu machen, in denen die Gesichtspunkte der Umwelt, der Gesellschaft und der Wirtschaft berücksichtigt werden. Die Renovation eines Quartiers ist eine wahre Herausforderung, will man diese verschiedenen Herausforderungen berücksichtigen.“⁸⁴

Staatliche Stellen und Kommunen betrachten Quartiere zunehmend als geeignete Ebene für die Vermittlung von Lebensqualität. Auch Grundstückseigentümer und die private Wohnungswirtschaft haben den Wert von „intakten Quartieren“ erkannt: „Viertel, Kiez, Quartier – es gibt viele Wörter, die alle das Gleiche bezeichnen:

einen Ort beziehungsweise ein Lebensgefühl, das mit Wohnen und Wohlfühlen zu tun hat. Denn es sind nicht nur die eigenen vier Wände, die das Leben schön machen, es ist auch das Drumherum. Die Nachbarn, die Grün- und Freizeitflächen, die Nahversorgung, die Schulen und Kitas oder der Anschluss an den öffentlichen Personennahverkehr.“⁸⁵

81 J. Knabe/A. v. Riessen/R. Blandow „Städtische Quartiere gestalten“, in: Urban studies, FHS Köln (Hrsg.), Köln 2018

82 Ziele nachhaltiger Quartiersentwicklung, BBSR (Hrsg.), Bonn 2013

83 „Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier – Bestandsaufnahme, Beispiele, Steuerungsbedarf – Endbericht“, Difu/Bergische Universität Wuppertal (Hrsg.) im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW, Berlin 2015

84 „Nachhaltige Quartiere in Kürze“, Eidgen. Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) Zürich 2014

85 Lebendige und lebenswerte Quartiere, Deutsche Wohnen SE (Hrsg.), Berlin 2018

Was bedeutet Quartiersentwicklung und -management in der Praxis? Das bereits erwähnte eidgenössische Bundesamt für Raumentwicklung nennt acht konkrete Handlungsbe-
reiche für die Kommunen:

- „Bebaute und offene Räume: Das Quartier in sein Umfeld integrieren – Dicht bauen und einladende Siedlungen gestalten – offene Räume planen
- Mobilität. Die verschiedenen Fortbewegungsarten aufeinander abstimmen – ein dichtes, benutzerfreundliches Velonetz schaffen – Parkplatzmanagemen
- Sozialer Zusammenhalt: Die Vielfalt fördern – durch Kultur die Begegnung begünstigen – Die Quartierbevölkerung einbeziehen
- Lebensraum: ein angenehmes akustisches Klima schaffen – die Bewegung fördern – frische und lokale Produkte fördern
- Wirtschaftliche Effizienz: Langfristig planen – eine kleinteilige Wirtschaft fördern – die funktionale Durchmischung fördern
- Biodiversität und Grünflächen: Grünflächen erhalten und gestalten – Gebäude begrünen – Grünflächen naturnah unterhalten
- Wasser und Abfälle: eine möglichst natürliche Wasserbewirtschaftung praktizieren – Abfälle verwerten – Abfalltrennung und -sammlung begünstigen.“⁸⁶



Abb.: Titelblatt „Nachhaltige Quartiere in Kürze“⁸⁷

Das Spektrum der Quartiersentwicklung nach Schweizer Art ist beeindruckend breit und praxisnah zugleich. Nachhaltige Quartiere zu entwickeln ist demnach eine Aufgabe, bei der Kommune und Stadtgesellschaft gemeinsam agieren müssen, alle Leistungsbereiche der Kommunalen Verwaltung sind gehalten, ihren

Beitrag zu leisten und Bürgerinnen und Bürger tragen mit ihrem Engagement entscheidend zum Ergebnis bei.

Quartiersentwicklung hat vor allem ein partizipatorisches Element. Man geht davon aus, dass die Mitwirkung der Bewohner*innen und damit natürlich auch die Akzeptanz von Planungen für Veränderungen, die ihre unmittelbare Umgebung betreffen, leichter zu erreichen ist, als auf der Ebene der Gesamtstadt. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die soziale Quartiersentwicklung sind daher die immer zahlreicher werdenden „Gemeinwohlorientierten Initiativen“. Zumeist handelt es sich dabei um Bewohnergruppen in Form von Vereinen, Genossenschaften und BGB-Gesellschaften, die eine gemeinschaftliche Wohnungsver-sorgung anstreben. Ziel ist es, sie als Helfer und als Multiplikatoren für die soziale und wirtschaftliche Stabilisierung von Quartieren zu gewinnen. 2016 haben sich viele dieser Initiativen zu einem „Bundesverband der Baugemeinschaften e. V.“ zusammen-

⁸⁶ „Nachhaltige Quartiere ...“, ebd.

⁸⁷ ebd.

geschlossen.⁸⁸ Das BBSR untersucht seit 2017 in Rahmen eines Forschungsprojektes, welchen Beitrag solche Initiativen zur Quartiersentwicklung leisten können.⁸⁹ Die Untersuchung betrachtet 12 gemeinwohlorientierte Initiativen in West- und in Ostdeutschland und ihren Einfluss auf die Entwicklung benachteiligter Stadtquartiere.

Natürlich beschränkt sich nachhaltige Quartiersentwicklung in diesem Sinne nicht nur auf bereits bestehende Quartiere. Auch Neubauquartiere müssen nachhaltig geplant, gebaut und besiedelt werden. Als neue Quartiere zählen auch die Umnutzung von Konversionsflächen und die Wiederbesiedelung von Industriebrachen. Für sie gelten die gleichen Kriterien der Nachhaltigkeit wie für „alte“ Quartiere im Bestand. Bekannte Beispiele für neue Quartiere sind z. B. das „Französische Viertel“ in Tübingen⁹⁰ und das „Quartier Vauban“⁹¹ in Freiburg.



Abb.: Blick in das Französische Viertel in Tübingen⁹²

Nachhaltigkeit im Baurecht **- Die „Planungsleitlinien“ des Baugesetzbuches**

Gemeinden sind Träger des städtebaulichen Planungsrechts und damit verantwortlich für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung. Die Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch (BauGB)⁹³ verleiht ihnen das Recht, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde ... vorzubereiten und zu leiten.“ (§ 1, 1 BauGB) Daraus folgt, dass, Gemeinden durch Bauleitpläne entscheiden, ob ein Grundstück im Gemeindegebiet bebaut werden darf oder nicht.⁹⁴

Gleichzeitig erlegt ihnen das Bauplanungsrecht die Verpflichtung auf, „Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.“ (§ 1, 3 BauGB) Gemeinden müssen deshalb die räumliche Entwicklung vorausschauend planen. Die Ausübung der Planungshoheit macht aus der individuellen Entscheidung über die Bebaubarkeit von privaten Grundstücken eine Entscheidung im öffentlichen Interesse und im Sinne des Gemeinwohls.

⁸⁸ Bundesverband Baugemeinschaften e. V., Dortmund 2019

⁸⁹ Gemeinwohlorientierte Initiativen in der Quartiersentwicklung, Forschungsprojekt des BBSR, Bonn 2017

⁹⁰ Französisches Viertel, Universitätsstadt Tübingen (Hrsg.) Tübingen 2019

⁹¹ „Quartier Vauban: Nachhaltiges Wohnen für 5.300 Menschen“, Stadt Freiburg (Hrsg.), Freiburg 2019

⁹² Französisches Viertel, ebd.

⁹³ Baugesetzbuch i.d. F. der Bekanntmachung vom 23.09. 2004, zul. geändert durch Gesetz vom 20.07. 2017 (BGBl. I S. 2808)

⁹⁴ W. Söfker „Einführung in das Baugesetzbuch“, Baugesetzbuch 49. Auflage, Beck-Texte, München 2017

Um sicherzustellen, dass der Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet und die Bebauungspläne für Teilgebiete stets den Anforderungen der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung entsprechen, stellt das BauGB sog. „Planungsleitlinien“ auf, die den Rahmen für die Bauleitpläne der Gemeinden abstecken.⁹⁵

„Die Bauleitpläne sollen ...“

- eine **nachhaltige** Städtebauliche Entwicklung gewährleisten
- eine menschenwürdige **Umwelt** sichern
- die natürlichen **Lebensgrundlagen** schützen und entwickeln
- **Klimaschutz** und Klimaanpassung, insbes. in der Stadtentwicklung fördern
- eine **sozialgerechte Bodennutzung** gewährleisten
- die **Baukultur** erhalten und fördern

„Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der **Innenentwicklung** erfolgen.“ (§ 1, 5 BauGB, Hervorhebung durch Verfasser)

Die Leitlinien formulieren soziale, ökonomische und ökologische Anforderungen an die kommunale Bauleitplanung, die dem Prinzip der Nachhaltigkeit sehr nah kommen. Die ausdrückliche Forderung nach einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung wurde 2004 in das Gesetz aufgenommen. Sie ersetzte die vorher benutzte Klausel, die lediglich eine „geordnete städtebauliche Entwicklung“ verlangte. Bereits 1977 und damit viel früher als die „Nachhaltigkeitsklausel“ wurde die „Sozialgerechte Bodennutzung“ zum Planungsprinzip erhoben. Sie stellt die planungsrechtliche Legitimation für alle ab den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts gefassten kommunalen Beschlüsse gleichen Namens dar. Bemerkenswert ist auch die parallele Nennung von Klimaschutz und Klimaanpassung. Sowohl vorbeugende Maßnahmen gegen den Klimawandel als auch Maßnahmen zur Bewältigung seiner Folgen sind damit seit 2011 Pflichtaufgaben der kommunalen Bauleitplanung. Die Forderung, dass die „Innenentwicklung“ im Städtebau den Vorrang gegenüber der Inanspruchnahme des Freiraums erhalten soll, wurde 2013 in die Planungsleitlinien des BauGB aufgenommen.⁹⁶

Welche Bedeutung haben die Leitlinien für den „Planungsalltag“ in den Kommunen? Die rechtliche Verbindlichkeit der Leitlinien wird durch die Formulierung „sollen“ klargestellt. „Soll“ im Verwaltungsrecht „ist eine Rechtsnorm, durch die der Verwaltungsbehörde ein nur begrenztes Ermessen eingeräumt wird. Die Behörde kann nur in Ausnahmefälle von der gesetzlich vorgesehenen Rechtsfolge abweichen.“⁹⁷ Daraus folgt zwangsläufig, dass die Gemeinde sich mit den Leitlinien ausführlich auseinandersetzen muss. Sonst übt sie ihr Ermessen nicht richtig aus. Weiter folgt daraus, dass sie begründen muss, wenn sie von den Leitlinien abweichen will.

Welchen Einfluss die Planungsleitlinien auf die städtebauliche Praxis in den Gemeinden haben, ist unterschiedlich zu beurteilen. Am Beispiel der Innenentwicklung werden Erfolge und Probleme deutlich.

Eine zunehmende Zahl von Gemeinden versucht, durch Nachverdichtung bestehender Siedlungen, durch Recycling von Brachen und durch Baulückenfüllung den Vorrang der Innenentwicklung vor der Inanspruchnahme des Freiraums für neue Siedlungen zu

⁹⁵ Battis/Krautzberger/Löhr „Baugesetzbuch Kommentar – 13. Auflage“, München 2016

⁹⁶ W. Söfker ... ebd.

⁹⁷ „Sollvorschrift“ in: Rechtslexikon.net

verwirklichen. Zunehmend setzt sich auch die Erkenntnis durch, dass neue Baugebiete durch hohe städtebauliche Dichte flächensparend wirken. Die nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) gegebenen Spielräume für städtebauliche Dichte sind allerdings noch immer zu gering, um dabei zu helfen.⁹⁸ Durch gemischte Quartiere anstelle von monofunktionalen Siedlungen wollen Gemeinden zudem den Verkehrsaufwand begrenzen und den Zwang zur Auto-Mobilität verringern („Stadt der kurzen Wege“). Durch (horizontale und vertikale) Nutzungsmischung soll schließlich die Entwicklung urbaner Strukturen gefördert werden.⁹⁹ Auch die flächensparende Entwicklung von Gewerbeflächen wird nicht ausgespart.¹⁰⁰

Städte, die auf die Innenentwicklung setzen, verfolgen ambitionierte Ziele. Die vom Land NRW geförderte Initiative „Flächensparende Kommunen NRW“ vergibt Zertifikate für besonderes sparsame Raum- und Siedlungsentwicklung.¹⁰¹ Die daran teilnehmende Stadt Münster in Westfalen will bspw. bis zu 3/4 der jährlichen Wohnungsbauauftrag auf den bereits besiedelten Innenbereich konzentrieren, d. h. auf planungsrechtlich beschlossene Baugebiete und Baulückenbebauung. Der Freiraum soll so vor weiterer Zersiedelung geschützt werden.¹⁰² Bereits heute erreicht die Stadt eine Quote von 2/3.

Unterstützt werden kommunale Strategien zur Innenentwicklung durch landesplanerische Initiativen. Beispiel NRW: Im Rahmen der von der rotgrünen Landesregierung NRW im Jahr 2006 ins Leben gerufene „Allianz für die Fläche“ fand zw. 2011 und 2014 eine Zertifizierung flächensparender Gemeinden statt. Damit sollte eine flächensparende kommunale Entwicklung modellhaft erprobt werden.¹⁰³ An der Zertifizierung haben sich sieben Städte mit unterschiedlich großem Erfolg beteiligt. Unterstützt wurde die flächensparende Entwicklung in den Kommunen zumindest zeitweise durch eine Festlegung im Landesentwicklungsplan NRW, die es Kommunen untersagte, Gemeindeteile mit weniger als 2.000 Einwohner mittels Bauleitplanung über den sog. endogenen Bedarf hinaus zu vergrößern.¹⁰⁴ Diese Regelung wurde mehrfach beklagt, aber durch Urteile des OVG NRW bestätigt.¹⁰⁵ Aktuell nimmt die regierende schwarzgelbe Koalition in Düsseldorf von dem Ziel der flächensparenden Entwicklung Abschied. Im neuen seit 2018 geltenden Landesentwicklungsplan NRW wurde das 5 ha-Flächenziel ersatzlos gestrichen und der Entwicklungsstopp für kleine Ortsteile aufgegeben.¹⁰⁶ Die öffentlichen Reaktionen darauf sind entsprechend scharf.¹⁰⁷

Die Bilanz der Innenentwicklung ist trotz aller Bemühungen wenig überzeugend: Zwar ist der tägliche Flächenverbrauch in der BRD von 120 ha im Jahr 1995 auf 60 ha im Jahr

98 A. Feldtkeller/..., ebd.

99 C.-C. Wiegandt „Nachhaltige Stadtentwicklung“, in: Nationalatlas für Deutschland – Bd. 5 Dörfer und Städte, Leibniz-Institut für Länderkunde (Hrsg.), Leipzig 2015

100 J. Grüner „Planungsrechtliche Aspekte nachhaltiger Gewerbeflächenentwicklung“, ZIR Münster (Hrsg.), Münster 2017

101 Das Zertifikat für flächensparende Kommunen NRW, LAG 21 e. V. (Hrsg.), Dortmund 2011

102 Bauen und Wohnen in Münster, Stadt Münster (Hrsg.), Münster 2019

103 „Allianz für die Fläche. Böden erhalten. Räume erkennen. Entwicklung sichern“, Flächenportal NRW, MULNV NRW (Hrsg.), Düsseldorf 2018

104 VO über den LEP NRW v. 08.02. 2017, Landesregierung NRW (Hrsg.), Düsseldorf 2017

105 Alverskirchen-Urteil des OVG NRW 10 D 4/11.NE v. 18.03. 2013, Münster 2013

106 Kabinett billigt Änderungen am Landesentwicklungsplan, Pressemeldung der Landesregierung NRW v. 19.04. 2018 (Hrsg.), Düsseldorf 2018

107 W. Neurohr „Stellungnahme zum LEP NRW im Rahmen der Bürgerbeteiligung“, in: WWW Anzeigenblätter, Essen 2018

2015 gesunken, er liegt aber immer noch doppelt so hoch wie das Ziel von 30 ha, das die „Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland“ aufgestellt hat.¹⁰⁹ Auch in NRW liegt der Flächenverbrauch pro Tag mit 10 ha um 100 % über dem bisherigen Ziel der Landesplanung von 5 ha.¹¹⁰

Die öffentliche Aufmerksamkeit, die das unaufhörliche Wachstum der Siedlungsflächen

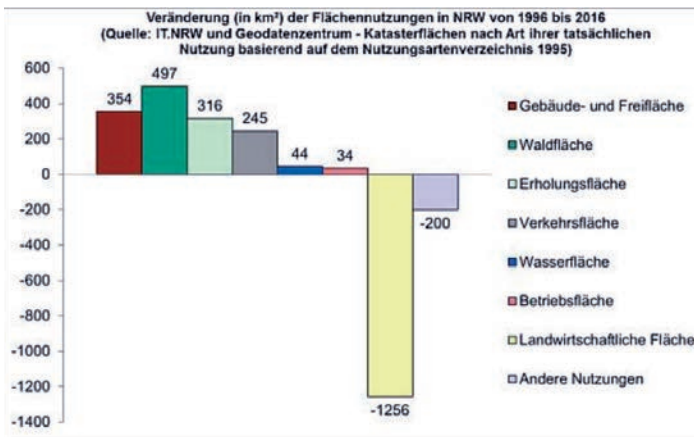


Abb.: Flächenverbrauch in NRW ¹⁰⁸



Abb.: Demonstration des Volksbegehrens gegen Flächenfrass in München ¹¹¹

erregt, ist gleichwohl erstaunlich groß. Unter dem Motto „Betonflut eindämmen“ fand 2018 in Bayern ein von den Grünen initiiertes landesweites Bürgerbegehren statt. Die Initiatoren forderten, den täglichen Flächenfrass im Freistaat von 13 ha auf 5 ha zu senken und diese Obergrenze durch Änderung der Landesplanung für Staat und Gemeinden verbindlich zu machen. Die Landesregierung zog dagegen vor Gericht und verhinderte so eine inhaltliche Auseinandersetzung: Der bayerische Verfassungsgerichtshof lehnte das Begehren im Juli 2018 aus formalen Gründen ab.¹¹²

Auf großes Interesse traf auch die Anfang 2018 von den Jungen Grünen in der Schweiz initiierte Volksabstimmung zur Beschränkung des Baulandes. Ziel der Initiative war eine Änderung der Verfassung mit der neue Bauzonen in den eidgenössischen Gemeinden nur noch dann zugelassen werden, wenn andernorts gleich große Flächen an Bauland aufgehoben werden. Nach anfänglicher Sympathie wandten sich die Schweizer Bundesregierung und alle großen Parteien öffentlich gegen die Forderung des „Null-Flächen-Wachstums“. Bei der Abstimmung am 10.02. 2019 konnte die Initiative zwar über 36 % der abgegebenen Stimmen erringen, leider zu wenig, um mit dem Anliegen durchzudringen.¹¹³

¹⁰⁸ Abb. 16

¹⁰⁹ Siedlungs- und Verkehrsfläche, Umweltbundesamt (Hrsg.), www.bundesumweltamt.de/daten, Berlin 2019

¹¹⁰ Flächenverbrauch, ebd.

¹¹¹ „Betonflut eindämmen“, Bündnis 90/Die Grünen Bayern, München 2018

¹¹² ebd.

¹¹³ „Beschränkung von Bauland fällt bei Volksabstimmung in der Schweiz durch“, Handelsblatt vom 10.02.2019

Sozialgerechte Bodennutzung

Auch die Forderung nach einer sozialgerechten Bodennutzung hat Eingang in die kommunale Praxis gefunden. Eine Reihe von Städten haben unter diesem Begriff Regelungen entwickelt, mit denen die Bauleitplanung zur Durchsetzung städtebaulicher und wohnungspolitischer Zielsetzungen genutzt wird. Wegbereiter der Sozialgerechten Bodennutzung ist die Stadt München, die bereits 1994 die „SoBoN“ beschloss. Primäres Ziel der Stadt war und ist es, „Planungsbegünstigte an den Kosten und Lasten zu beteiligen, die durch die kommunale Bauleitplanung ursächlich ausgelöst werden.“ Das Motiv, Investoren zur Errichtung von preiswerten Wohnungen zu veranlassen, kommt lediglich hinzu.¹¹⁴ Die 2014 vom Rat der Stadt Münster einstimmig beschlossene „SoBoMü“ stellt demgegenüber die Förderung des Baus von preisgebundenen Mietwohnungen in dem Mittelpunkt der Bemühungen. Die Beteiligung der Investoren an den planungsbedingten Kosten der sozialen Infrastruktur tritt als weiteres Ziel hinzu.¹¹⁵

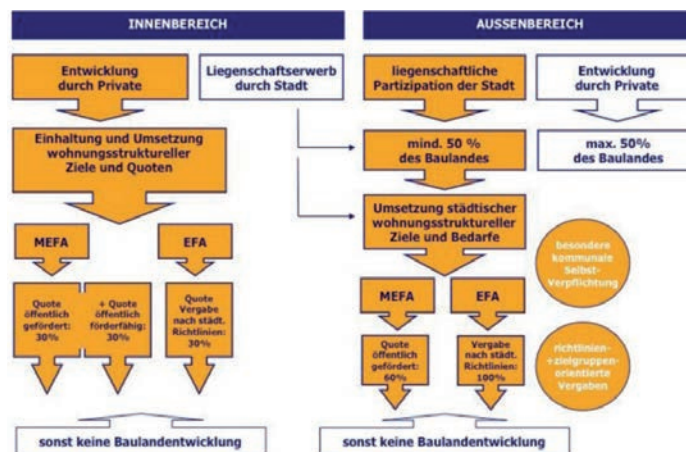


Abb.: Sozialgerechte Bodennutzung Münster¹¹⁸

Allen bekannten Modellen für die Sozialgerechte Bodennutzung ist gemein, dass die Gemeinde die Schaffung von Baurecht als Hebel nutzt, um Investoren zu bestimmten städtebaulichen Leistungen zu veranlassen. Die Gemeinde nutzt hierfür die Aufstellung bzw. die Inkraftsetzung von Bebauungsplänen. Die Beschlussfassung erfolgt nur dann, wenn sie sich dazu verpflichten,

- einen bestimmten Anteil der im Bebauungsplan vorgesehenen Wohnungen als öffentlich geförderte zu errichten und damit während der Laufzeit der öffentlichen Förderung an Mieter mit Wohnberechtigung preisgebunden zu vermieten,
- einen Teil der im Plangebiet gelegenen Grundstücksflächen, zumeist 50 %, an die Gemeinde zum Einstandswert zu veräußern und
- die Kosten der sozialen und technischen Infrastruktur im Plangebiet teilweise oder ganz zu übernehmen.¹¹⁶

Zumeist werden die drei Forderungen miteinander verknüpft und durch den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages abgesichert. Nur auf der Grundlage des abgeschlossenen Vertrages erhalten die Investoren von der Gemeinde das Planungsrecht. Eine zusätzliche Absicherung für Streitfälle kann die Gemeinde durch einen Vorhabenbezogenen Bebauungsplan erreichen. Kommt der Vorhabenträger seinen im Durchführungsvertrag festgelegten Verpflichtung nicht nach, kann sie das Planungsrecht entschädigungslos aufheben.¹¹⁷

¹¹⁴ Sozialgerechte Bodennutzung München (SoBoN), Landeshauptstadt München (Hrsg.), München 2018

¹¹⁵ Sozialgerechte Bodennutzung in Münster, Stadt Münster (Hrsg.), Münster 2015

¹¹⁶ B. Faller/C. Beyer „Baulandmodelle nach dem Vorbild der Münchener SoBoN“, in : vhw (Hrsg.), Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Berlin 2018

¹¹⁷ Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung in der Neufassung vom 26.07.2017, Stadt München (Hrsg.), München 2018

¹¹⁸ Sozialgerechte Bodennutzung in Münster, ebd.

An der planungsrechtlichen Rechtfertigung der Sozialgerechten Bodennutzung wurde von Anfang an gezweifelt: Darf die Gemeinde überhaupt die Aufstellung eines Bebauungsplanes verweigern? Stellt es nicht einen unzulässigen Eingriff in das private Grundstückseigentum dar, wenn die hoheitliche Gewährung von Baurecht von der Zusicherung materieller und finanziellen Gegenleistungen für die Gemeinde abhängig gemacht wird? Letztlich stellt sich die Frage, ob die durch die Bauleitplanung bewirkte Steigerung des Bodenwertes von Baugrundstücken voll und ganz den Eigentümern und Investoren zusteht oder von der Gemeinde für städtebauliche Zwecke „abgeschöpft“ werden kann.¹¹⁹ Als vorläufiges Ergebnis ist festzuhalten:

- Die Gemeinde kann von privaten Interessenten nicht zur Aufstellung von Bauleitplänen gezwungen werden. „Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.“
- Nach § 11 BauGB dürfen Gemeinden mit Dritten städtebauliche Verträge abschließen, um Planungsbegünstigte an den Kosten und Folgekosten der Bauleitplanung zu beteiligen und um mit der Bauleitplanung verfolgte Ziele zu sichern. Genannt wird dabei ausdrücklich die „Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung“.
- Die Abschöpfung des planungsbedingten Wertzuwachses durch die Verpflichtung von Grundstückseigentümern und Investoren zur Erbringung städtebaulicher Leistungen und Folgeleistungen, ist solange zulässig, wie „die vereinbarten Leistungen ... den gesamten Umständen nach angemessen“ sind (§ 11, 2 BauGB).
- Erfolgreiche Klagen von Grundstückseigentümern und Investoren gegen die Sozialgerechte Bodennutzung, sie wäre enteignend, können bislang nicht verzeichnet werden. Die Zahl der Gemeinden, die unter dem Motto „Sozialgerechte Bodennutzung“ danach streben, die Bauleitplanung als Hebel für die

Fazit: Solange der gesetzliche „Planungswertausgleich“ am Widerstand der Haus- und Grundeigentümerverbände und der sie unterstützenden Fraktionen im Bundestag scheitert, kann die „Leistungslose Bodenwertsteigerung“ nur durch kommunale Initiativen wie die „Sozialgerechte Bodennutzung“ wenigstens begrenzt werden – leider!¹²⁰

Damit das Modell funktioniert, müssen zudem bestimmte strukturelle Voraussetzungen erfüllt sein. Wesentlich ist dabei die Situation auf dem Grundstücksmarkt: Wachsende Städte mit hoher Nachfrage nach Baugrundstücken und Wohnungen haben es relativ leicht, bauwillige Grundstückseigentümer und Investoren zu Zugeständnissen und zum Abschluss von entsprechenden Verträgen zu veranlassen. Schrumpfende Städte werden dagegen kaum auf Bereitschaft zu solchen Verträgen stoßen.¹²¹

Welche umfangreichen Wirkungen eine konsequent angewendete Sozialgerechte Bodennutzung in Gemeinden haben kann, zeigt das Beispiel München:

119 A. Kubenka „Das Münchener Modell der sozialgerechten Bodennutzung“ Diplomarbeit, TU München (Hrsg.), München 2009

120 B.J. Felsch „Spekulation mit Bauland: Wem gehört der Planwertgewinn?“, Münchener Forum (Hrsg.), www.muenchener-forum.de, München 2017

121 M. Simon „Sozialgerechte Bodennutzung in Kommunen des Wirtschaftsraumes München“, in: Der Bayerische Bürgermeister, 1/2018, München 2018

Zwischen 1996 und 2017 wurden

- 154 Bebauungspläne mit Anwendung der SoBoN zur Rechtskraft gebracht
- in diesen Gebieten 47.000 Wohnungen errichtet, davon knapp 13.000 öffentlich gefördert,
- Kostenübernahmen durch Planungsbegünstigte in Höhe von 650 Mio. € vereinbart und
- mit diesen Mitteln über 13.100 Plätze in Kindertagesstätten, Horten und in Grundschulen errichtet.¹²²

Die Zahl der Gemeinden, die unter dem Motto „Sozialgerechte Bodennutzung“ danach streben, die Bauleitplanung als Hebel für die Zusicherung bestimmter städtebaulicher und sozialer Leistungen von den Investoren zu nutzen, nimmt ständig zu. Manchmal sind es auch BürgerInnen, die selbst eine sozialgerechte Bodennutzung reklamieren.

„3316 Stimmberechtigte hatten sich am Sonntag dafür ausgesprochen, dass Grundeigentümer Hubert Hörmann der Stadt ein Drittel der Gesamtwohnungsfläche günstig überlassen muss, damit dort erschwingliche Häuser für junge Familien gebaut werden.“¹²⁴

Gleichwohl ist die sozialgerechte Bodennutzung nicht schrankenlos anwendbar. Das gilt z. B. für Vorhaben in „im Zusammenhang bebauten Ortsteilen“. Sie benötigen für ihre Zulassung keine Bauleitplanung durch die Gemeinde. Einziges Kriterium für die planungsrechtliche Zulassung von Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich ist nach § 34 BauGB die städtebauliche „Einfügung in die Eigenart der näheren Umgebung“. Die Gemeinde hat hier keine positive Planungskompetenz und somit auch keine Grundlage, um finanzielle Zugeständnisse und Leistungen zugunsten der Wohnungsversorgung zu verlangen. § 34 BauGB ist noch immer sozial- und wohnungspolitisch blind.

Je größer die Reserven für Bauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich sind, umso weniger kann die Gemeinde ihre Sozialgerechte Bodennutzung zum Einsatz bringen. Welche Rolle Bauvorhaben in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen nach § 34 BauGB spielen können, zeigt das Bsp. Münster: Mehr als 1/3 der neuen Wohnungen pro Jahr werden im nicht beplanten Innenbereich errichtet.¹²⁵



Abb.: Aufruf der Grünen Bad Tölz-Wolfratshausen¹²³

¹²² Sozialgerechte Bodennutzung München, ebd.

¹²³ Grüne im Kreisverband Bad-Tölz/Wolfratshausen (Hrsg.), Bad Tölz 2018

¹²⁴ „Von Fatalitäten und Verhältnismäßigkeiten“, Südd. Zeitung, 17.08. 2018

¹²⁵ Handlungskonzept Wohnen – Ein Kompendium, Stadt Münster (Hrsg.), Münster 2014

Umso erstaunlicher ist, dass politische Initiativen, die „Einfügung“ nach § 34 BauGB auch an sozialen Kriterien zu messen, noch auf sich warten lassen.¹²⁶

Die Frage, wie Städte ihre BewohnerInnen mit ausreichend vielen und preiswerten Wohnungen versorgen können, ist mit dem Instrument der Sozialgerechten Bodennutzung nur teilweise zu beantworten. „Bezahlbar Gut Wohnen“¹²⁷ ist in vielen Städten ein Wunschtraum. Die These, dass der Markt ausreicht, um die Wohnungsversorgung sicherzustellen und dass staatliche Eingriffe deshalb unterbleiben sollten, wird seltener vertreten.¹²⁸ Dass Wohnungsversorgung eine öffentliche Aufgabe ist und dass Staat und Kommunen hier wider wesentlich mehr Verantwortung übernehmen müssen, wird deutlicher.¹²⁹

Vermeehrt schaut man in deutschen Städten auf wohnungspolitische Vorreiter-Kommunen in Nachbarländern. Die Wohnungsbaupolitik der Gemeinde Wien, die bereits nach dem 1. Weltkrieg Maßstäbe für die Versorgung von Wohnungssuchenden gesetzt hat, wird wieder als Vorbild entdeckt.¹³⁰

Im kritischen Vergleich zu den Bemühungen der Stadt Hamburg um günstigen Wohnraum in der Hansestadt schreibt die Süddeutsche Zeitung:

„Ist also alles hoffnungslos? Städte wie Wien zeigen seit Jahrzehnten, was es braucht, um einen halbwegs zufriedenen Mietwohnungsmarkt zu behaupten. Einen starken und durchaus konfliktfreudigen Stadt, der einen großen Teil des Wohnungsmarktes in eigener Regie betreibt, und für den frei finanzierten Wohnungsbau konstruktive Reglementierungen vorschreibt, sodass selbst die Objekte der Immobilienwirtschaft sich dem Wohl der Stadt verpflichten müssen. Hier hat man seine Investoren dazu erzogen, dass sie niedrige Renditen akzeptieren. 8-Euro-Wohnen ist in Wien ein echtes Versprechen. Und es sieht auch noch gut aus. So geht Politik.“¹³¹

126 Vgl. Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 07.03. 2017 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Ausschuss-Drs. Nr. 18(16)531

127 K. Dömer/H. Drexler/Joachim Schultz-Granberg „Bezahlbar.Gut.Wohnen“, Berlin 2016

128 „Immobilienbranche stöhnt unter staatlichen Eingriffen“, in: Welt v.16.01. 2013, www.welt.de

129 J. Kirchner, „Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik“, Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.), Greifswald 1992

130 Wiener Wohnen – Gemeindebauten-wien.at, www.wien.gv.at/wohnen, Wien 2019

131 T. Briegleb „Neuer Anstrich, alte Idee“, in: Südd. Zeitung v. 13.02. 2019, München 2019

132 Wiener Wohnungsbau - Seestadt Aspern, in: Detail inspiration (Hrsg.), www.inspiration.detail.de



Abb.: Neuer Gemeindewohnungsbau Wien¹³²