

# Wohnen und Baukultur nicht nur in Metropolen

## Handlungskonzept zur polyzentralen Standortsicherung von Abwanderungsregionen

**Gemeinsames Positionspapier der Bundesstiftung Baukultur und des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW)**

28. Juni 2017

### Ausgangslage

Der deutsche Immobilienmarkt ist von der Gleichzeitigkeit boomender Großstädte und stagnierender oder schrumpfender strukturschwacher Räume geprägt. Einer extrem hohen Wohnungsnachfrage und steigenden Kosten in wachsenden Städten stehen Wertverluste und Leerstände in vielen Mittel- und Kleinstädten gegenüber. Nach Schätzungen des BBSR stehen dort knapp 2 Mio. Wohnungen leer. Neben steigenden Baukosten sind wesentliche, treibende Kostenfaktoren beim bezahlbaren Wohnen der Grundstückspreis (Kostengruppe 100) sowie die Erschließungskosten (Kostengruppe 200). Es liegt aus diesen Gründen im gemeinsamen Interesse, zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, einer baukulturell hochwertigen Umwelt und des Werterhalts von Wohnungsbeständen in Klein- und Mittelstädten, diesen Regionen mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Schon heute gibt es jenseits der bekannten Ballungsräume Wachstumsregionen und stabile Mittelstädte, die ein Entwicklungspotential durch ihre Bedeutung für das Umland in sich bergen. Hier liegen große Chancen für eine gesellschaftliche Zukunftsperspektive der Bundesrepublik, die noch zu wenig erkannt, gesehen und genutzt werden. Um dieses Potential aufzuschließen, sind baukulturelle Maßnahmen ein wichtiger Schlüssel.

Der Baukulturbericht 2016/17 gibt auf Grundlage einer umfassenden Analyse die Handlungsempfehlung, Orts- und Stadtkerne baukulturell zu stärken, sie zu mischen und infrastrukturell aufzuwerten. Städte und Gemeinden sollten stabile und lebendige Standorte sein, um einen dauerhaften Beitrag zur Wohnungsversorgung und zur Werterhaltung von Immobilien zu leisten. Auf dem Konvent der Baukultur im November 2016 in Potsdam sind die Handlungsempfehlungen des Baukulturberichts diskutiert und konkretisiert worden. Die Diskussion wurde in einem von der Bundesstiftung und dem Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) gemeinsam initiierten Baukulturdialog mit Experten im April 2017 fortgesetzt. Dabei sind raumordnerische und regionalplanerische Instrumente, Fördermitteleinsatz sowie die konsequente Nutzung der Spielräume von Kommunen, Wohnungswirtschaft und privaten Bauherren thematisiert worden. Dieses hieraus entstandene Positionspapier enthält Handlungsmöglichkeiten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, um die Zukunftsperspektiven von Wohn- und Arbeitsorten in Deutschland außerhalb der Metropolen zu stärken.

## Neue Chancen liegen in der Polyzentralität

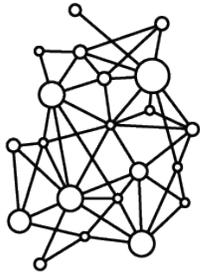
---

Insgesamt muss – trotz aller Heterogenität der schrumpfenden Regionen – der Vorstellung einer auf schwachen wirtschaftlichen Rahmendaten, auf Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit und geringen Einkommen beruhenden Abwanderung aus den ländlichen Räumen widersprochen werden. Die Abwanderung findet oft statt, obwohl Regionen heute in weiten Teilen durchaus wirtschaftlich stark sind. Die Unternehmen jenseits der Ballungsräume klagen über Fach- und Arbeitskräftemangel, der sich beständig verschärft. Grund dafür ist häufig die fehlende Attraktivität der Gemeinden und eine insgesamt zu geringe Rekrutierungsstärke ansässiger Unternehmen, angefangen vom sozialen Umfeld bis zur Architektur des Unternehmenssitzes. Gleichzeitig kann man eine Umkehrung der bisherigen Pendlermuster erkennen. Traditionell ländliche Auspendlerregionen werden zunehmend zu Einpendlerregionen. Für eine Verstetigung dieser Tendenz sprechen auch die Wohnwünsche der Bevölkerung. Nach einer Umfrage der Bundesstiftung Baukultur wollen 44 % am liebsten in einer Landgemeinde wohnen, 33 % in einer Klein- oder Mittelstadt und nur 21 % in der Großstadt.

Selbst innerhalb schrumpfender Landkreise gibt es inzwischen Klein- und Mittelstädte, denen es gelingt, gegen den Trend zu wachsen. Die wichtigsten Merkmale dieser Ankerstädte in der Region sind ihr attraktives Orts- und Stadtbild und ihre aktive Stadtgesellschaft. Sie lassen sich nach Erkenntnissen eines Forschungsvorhabens des BBSR und der Bundesstiftung Baukultur auch als Baukulturgemeinden charakterisieren. Ihre Innenstädte/Stadtkerne haben ihre historische Funktion als zentraler Wohn-, Handels-, Kommunikations- und Begegnungsraum erhalten oder ausgebaut. Gegen den allgemeinen Trend ist der Ladenleerstand gering, die Angebotsvielfalt in Bezug auf den Einzelhandel, Gastronomie und anderen Kristallisationspunkten des öffentlichen Lebens hoch. Die Stadt wird von Bewohnern, Besuchern und Touristen gleichermaßen als attraktiv wahrgenommen. Diesen regional wirksamen Ankerstädten gelingt es, sich als Standortalternative zwischen den abwachsenden ländlichen Räumen und den Zuzugsstädten zu positionieren.

Die Orte mit Strahlkraft gilt es zu stärken und weitere Standorte mit Entwicklungspotential zu identifizieren. Sie sichern die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Fläche und bilden das Rückgrat der vielfältigen Siedlungsstruktur Deutschlands, um die zentralräumlich ausgerichtete Nachbarländer uns beneiden. Das bedeutet auch, dass neue Herangehensweisen der Stärkung polyzentraler Strukturen wieder thematisiert und in politisches Handeln einfließen müssen. Es bedarf einer Stärkung der regionalen Ebene und guter Beispiele, um kleinere Städte in ihrer Eigeninitiative zu unterstützen und einen individuellen Weg zum Erkennen und Heben ihrer (baulichen) Potentiale zu ermöglichen.

## Handlungsansätze



### 1. Polyzentralität wiederbeleben

---

Derzeit findet eine zu dominante Ausrichtung von politischem und planerischem Handeln auf Metropolen und große Zuzugsstädte statt. Allenfalls als Problem werden noch schrumpfende Dörfer gesehen. Die Mittelstädte in ländlichen Räumen aber sind ein weißer Fleck politischen Handelns. Dabei haben sie das Potential sowohl die

Wachstumsschmerzen der Zuzugsstädte zu mindern, als auch die Versorgung der Dörfer abzusichern. Die Polyzentralität muss als Leitbild der Raumordnung und Regionalplanung mit Blick auf die bevorstehende neue Förder-/Legislaturperiode gestärkt werden.

Es sollten Wege eröffnet werden, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch durch ungleiche Maßnahmen zu ermöglichen, zum Beispiel durch selbstorganisierte Prozesse der Versorgung und der Mobilität. Daher gilt es, individuelle Maßnahmen stärker als bisher zuzulassen. Mit Hilfe von Öffnungsklauseln bei selbstorganisierten Prozessen können lokal differenzierte Lösungen ermöglicht werden.

Es wird vorgeschlagen, noch konsequenter auf Bundes- und Länderebene Initiativen für ländliche Räume zu initiieren, zu bündeln oder zu intensivieren. Diese können zum Verstärker vorhandener Kampagnen werden, von öffentlichkeitswirksamen Preisverfahren über Förderpolitiken bis zur Beschleunigung von Erschließungsmaßnahmen der notwendigen digitalen Infrastruktur. Letztere ist Grundvoraussetzung für Arbeit und Teilhabe auch auf dem Land und damit für zukunftsfähige Zentren.



### 2. Ortskerne und den Bestand baukulturell stärken

---

Die Bündelung aller Entwicklungspotentiale und der wesentlichen Investitionen in der Ortsmitte ist ein erster Schritt beim Umsteuern von Fehlentwicklungen wie städtischen Zersiedlungsprozessen. Gleichzeitig kann ein sichtbares Signal für den positiven Aufbruch gesetzt werden.

Attraktive Ortszentren entstehen bei einer Mischung aus qualitativem Wohnen, Schulen, kulturellen Angeboten, medizinischer Versorgung und einem Mindestbesatz von Handel und gut geführter Gastronomie.

Ein vom Stadt- oder Gemeinderat beschlossenes städtebauliches Rahmenentwicklungskonzept oder ein sogenanntes integriertes Entwicklungskonzept (ISEK) wirken nach innen strukturierend und nach außen als verlässliche Partnerschaft und profilieren den Standort für Bestandhalter und Investoren. Passgenaue Lösungen muss jede Gemeinde individuell entwickeln. Auf den rettenden Impuls von außen zu warten ist unrealistisch. Gemeinden sollten ihre Entwicklung selbst in die Hand nehmen und zeigen, dass sie etwas erreichen können.

Bei der Aktivierung von Gebäudeleerständen im Ort ist die Nutzung der Schlüssel. Vor allem im Ortszentrum sollte die Gemeinde ggf. neuartige, gemischte und bedarfsgerechte Konzepte entwickeln und wo möglich durch Eigennutzer betreiben lassen. Des Weiteren stärkt ortsspezifisches Bauen die Identität. Ein kontextuell sensibles Einfügen und die Berücksichtigung lokaler/regionaler Baustile, Materialien und Formen bei Neu- und Umbau sind dafür Voraussetzungen.

Die ideale Voraussetzung für eine Stadt als Lebensstandort umfasst zwei Faktoren: Zugang zum Arbeitsmarkt und attraktives Wohnen. Es müssen also gute und bezahlbare Wohnungen im Stadtzentrum vorhanden sein oder geschaffen werden. Derzeit leiden dagegen viele Zentren kleinerer Städte unter Leerstand, der durch die gezielte Ansprache der Eigentümer seitens der Gemeinde möglicherweise vermindert werden kann. Teilweise führt der hohe Instandhaltungszustand dazu, dass Neubauten am Stadtrand kostengünstiger und mit weniger Aufwand verbunden sind als die Sanierung von Wohnungen in der Innenstadt.

Gesetzliche Rahmenbedingungen und wohnungspolitische Förderung des Bundes und der Länder sollten also vorrangig für Kauf sowie Sanierung, Bestandsumbau sowie Ergänzungs- und Ersatzneubau in integrierten Lagen ausgerichtet werden. Hierzu gehört zum Beispiel die Erleichterung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Sanierung oder Umnutzung von denkmalgeschützten oder ortsbildprägenden Gebäuden, aber auch der Fördermitteleinsatz oder die steuerliche Förderung beim Erwerb oder bei der Sanierung von Gebäuden in der Innenstadt. Als besonders wirkungsvoll dürfte sich eine qualifizierte Förderung der Bestandsgebäudenutzung und -sanierung erweisen, die gekoppelt ist an die Eigentumsbildung junger Familien, sodass es sich für kauf- und sanierungswillige Familien auszahlt, wenn sie sich für einen Standort in der Innenstadt jenseits der Ballungsräume entscheiden. Das in einigen Gemeinden schon angewandte Förderinstrumentarium „Jung kauft alt“ sollte ausgeweitet werden.



### **3. Durch aktive Bodenpolitik steuern**

---

Aktive Bodenpolitik stärkt die öffentliche Verantwortung und macht eine Gemeinde handlungsfähig. Städte in ländlichen Räumen benötigen stärkere Eingriffsrechte bei der Stadtentwicklung als bisher.

Gerade die zentralen, häufig historischen Stadtkerne sind vielfach durch kleinteilige, verschachtelte Gebäude mit komplizierten Grundrissen und Grundstücksgrenzen gekennzeichnet. Fehlende Gärten, verschattete Höfe, nicht vorhandene Parkplätze am Haus führen dazu, dass sich Familien vielfach eher für einen Neubau am Stadtrand entscheiden. Offener und verdeckter Leerstand sind die Folge. Aber selbst wenn eine Bereitschaft für eine innerstädtische Lage besteht, verhindern häufig verkaufsunwillige Erben, rechtliche oder wirtschaftliche Belastungen des Grundstücks die Entwicklung. Eine Umkehrung dieses Trends wird nur möglich sein durch Umlegungsverfahren in den zentralen Lagen, zum Beispiel durch das Zusammenlegen von zu kleinen Grundstücken sowie die Bereinigung nicht mehr funktionsfähiger Grundstücksflächen und Gebäudegrundrisse.

Während in den Wachstumsstädten der hohe Bodenpreis eine Entwicklung und Verwertung praktisch aller innerstädtischen Flächen befördert, ist dieser Hebel in Städten mit Leerstand und niedrigen Preisen meist wirkungslos. Neue Instrumente zur Erleichterung von bodenordnerischen Maßnahmen sollten geprüft werden, um Umlegungs- und Eingriffsmaßnahmen zu vereinfachen. Die Kommunen müssen hier noch stärker auf die Handlungsebene treten. Sie sollten ihr Vorkaufsrecht in besonderen Lagen häufiger einsetzen und mit Hilfe revolvierender Bodenfonds und durch Konzeptvergabeverfahren positive Entwicklungen in Gang setzen. Auch städtische Wohnungsunternehmen und leistungsfähige Wohnungsgesellschaften können durch eine strategische Inwertsetzung ihrer Flächen neue Entwicklungen in der zusammenhängend bebauten Ortslage anstoßen.