



DIPLOMARBEIT

Innenentwicklung vor Außenentwicklung?

Die Implementierung der Flächensparziele der Nachhaltigkeitsstrategie in wachsenden Großstädten Nordrhein-Westfalens am Beispiel der Stadt Köln

Ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
einer Diplom-Ingenieurin

unter der Leitung von

Ao. Univ. Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. Andreas VOIGT
am Fachbereich örtliche Raumplanung (IFÖR) E280/4

eingereicht an der

Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

Von

Andrea Christina WIENECK, BSc

0626102

Wien, am 24.03.2017

Unterschrift (Studentin)

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich an Eides statt die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst zu haben, keine anderen Quellen als die angegebenen benutzt zu haben sowie wörtlich und inhaltlich entnommene Stellen als solche kenntlich gemacht zu haben. Ich habe diese Arbeit in dieser oder ähnlicher Form an keiner anderen Hochschule oder sonstigen Bildungsanstalt vorgelegt.

Wien, am 24.03.2017

Unterschrift (Studentin)

Kurzfassung

Boden stellt in seiner Funktion als Lebensgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen eine besonders wertvolle Ressource dar. Da Boden nicht vermehrbar ist, muss sorgsam mit ihm umgegangen und dessen natürliche Funktionen so weit wie möglich auch für zukünftige Generationen erhalten werden. Vor allem in urbanen Räumen führt zunehmende Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke zu Versiegelungen und daraus resultierenden Folgewirkungen, die kaum umkehrbar sind. Daher ist es besonders wichtig, dass sich die Raumplanung verstärkt auch der Umsetzung flächenschonender Siedlungsentwicklung widmet.

Auf internationaler Ebene wurden daher bereits Nachhaltigkeitsziele formuliert, die u.a. den nachhaltigen Umgang besonders in urbanen Räumen thematisieren. Für deren Umsetzung auf nationaler Ebene wurde die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie formuliert, die auch als Leitlinie für nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene dienen soll. Der sparsame Umgang mit Fläche in urbanen Räumen ist hierbei oberste Priorität.

In Städten, die entgegen dem prognostizierten Trend für Deutschland derzeit noch weiter wachsen, stellen diese Ziele eine besondere Herausforderung dar. Demografische und gesellschaftliche Entwicklungstrends führen dazu, dass vor allem in wachsenden Städten Wohnraummangel und hoher Siedlungsdruck herrscht. Um den Bedarf an neuem Wohnraum zu decken müssen daher ausreichend Flächen für Neubautätigkeiten bereitgestellt werden. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsziele sollte großflächige Neuausweisungen von Flächen für Wohnbau etc. jedoch weitestgehend vermieden werden. In diesem Spannungsfeld zwischen wachsendem Wohnraumbedarf auf der einen und dem Ziel ressourcenschonender Siedlungsentwicklung auf der anderen Seite müssen Städte Strategien entwickeln, die möglichst beidem gerecht werden

Ziel dieser Arbeit ist es zum einen, allgemeine und spezielle Herausforderungen und Konflikte aufzuzeigen, die sich für wachsende Kommunen aus den Flächensparzielen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ergeben. Zum anderen wird anhand des Beispiels der Stadt Köln dargestellt, wie wachsende Städte vor dem Hintergrund dargestellter Entwicklungstrends mit diesen Herausforderungen umgehen und welche Strategien und Maßnahmen hierfür zum Einsatz kommen. Über allem steht die Frage, ob es in der Praxis umsetzbar ist, geforderte Ziele wie den bevorzugten Einsatz von Innenentwicklung vor Außenentwicklung mit starkem Wachstum in Einklang zu bringen.

Abstract

Soil as the livelihood for humans, flora and fauna is a valuable resource. The fact that the existing amount of soil cannot be spawned makes it necessary to economize its use and to preserve its natural function as much as possible. Especially the increasing use of soil for purposes concerning urban settlements causes irreversible consequences like sealing and other negative effects. Therefore it has to be a main task of spatial planning to focus on the implementation of soil-saving and sustainable development.

Sustainable development goals, that picked sustainable development as a central issue, were already defined on an international level. For their implementation on a national level, the German strategy for sustainable development was release to act as a guideline for sustainable development at local government level. The first priority here is to focus on economical land use.

For growing cities is the implementation of these sustainable goals a main challenge, because especially here demographic and social trends lead to a lack of housing spaces. For to cover the demand of housing spaces an identification of new areas for construction activity is needed, however is has to be done under sustainable aspects. In this stress field of divergent requirements, cities have to develop strategies that cope with all of them.

One aim of this work is to reveal challenges and conflicts for growing cities concerning the national sustainable development goals on the one hand and current development trends on the other. Another is to illustrate and analyze the strategies and measures with which growing cities try to face those challenges. For this purpose the city of Cologne serves as an example. The main question here is, whether it is possible to unite aims like the preferential use of inner development instead of outer development with the requirements caused by extreme growth of the city.

Inhalt

1	Einleitung.....	1
1.1	Problemstellung.....	1
1.2	Motivation	2
1.3	Forschungsansatz und Zielsetzung	3
1.4	Methodik.....	4
1.5	Aufbau der Arbeit.....	5
2	Relevanz der Innenentwicklung und Nachhaltigkeit	7
2.1	Grundlagen und Begriffe	7
2.2	Begriffsabgrenzung Innenentwicklung.....	11
2.3	Flächentypen der Innenentwicklung	14
3	Rechtliche Rahmenbedingungen und Instrumente zur Umsetzung von Innenentwicklung.....	19
3.1	Formelle Instrumente.....	19
3.2	Informelle Instrumente.....	28
4	Daten, Fakten und Trends der Flächeninanspruchnahme in Deutschland.....	31
4.1	Vorbemerkung.....	31
4.1.1	Begriffsdefinitionen und Begriffsabgrenzungen.....	33
4.2	Ausgangslage: Relevante Entwicklungstendenzen in Deutschland	34
4.2.1	Fokus: Entwicklungstendenzen in Nordrhein-Westfalen	40
4.2.2	Folgen vermehrter Flächeninanspruchnahme.....	47
5	Nachhaltigkeitsziele für die Raumplanung.....	50
5.1	Hintergrund zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.....	50
5.2	Deutsche Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele	51
5.3	Relevante Ziele mit Bezug zu Stadtentwicklung und Raumplanung.....	54
5.4	Bedeutung für die Entwicklungspolitik der Kommunen.....	62
6	Mögliche Folgerungen für die Raumplanung: Management der Innenentwicklung	64
6.1	Zwischenfazit.....	68
7	Innenentwicklung in der Praxis (I) – Auswahl des Laborraums	70
7.1	Auswahlkriterien sowie Identifikation des Laborraums	70
7.2	Köln	75

7.2.1	Ausgangslage Lage in Deutschland und Einbettung in die Region	75
7.2.2	Daten, Fakten Trends der Entwicklungen in Köln	77
7.2.3	Zukünftig erwartete Entwicklungen	84
7.3	Herausforderungen für Raumplanung und Stadtentwicklungspolitik der Stadt Köln.....	88
8	Innenentwicklung in der Praxis (II) – Darstellung und Analyse ausgewählter Instrumente der Stadt Köln.....	92
8.1.1	Baulücken in Köln (1990).....	95
8.1.2	Leitbild Köln 2020 (2003) Statusbericht (2009)	97
8.1.3	Wohnungsgesamtplan Köln (2004) und Stadtentwicklungskonzept Wohnen (2014).....	102
8.1.4	Wohnungsbauprogramm 2015 (2007)	115
8.1.5	Weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Flächenneuanspruchnahme sowie zur Umsetzung wohnungspolitischer Ziele ..	118
8.2	Fazit zu Kölns Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele	120
9	Resümee	123
9.1	Zusammenfassung	123
9.2	Handlungsempfehlungen.....	125
9.3	Schlussfazit/ Schlussfolgerungen	127
9.4	Ausblick.....	128
9.5	Weiterführende Fragestellungen	130
10	Literaturverzeichnis.....	132
11	Abbildungsverzeichnis	141
12	Tabellenverzeichnis	143
13	Abkürzungsverzeichnis	143

1 Einleitung

In diesem einleitenden Kapitel werden zunächst die dieser Arbeit zugrundeliegende Problemstellung sowie die Motivation kurz dargestellt, aus der das Forschungsinteresse für das Thema Innenentwicklung hervorging. Hieran schließen sich Erläuterungen zum Forschungsansatz, Zielsetzungen und Methodik an. Zudem wird ebenfalls der Aufbau der weiteren Arbeit kurz erklärt.

1.1 Problemstellung

Boden stellt nicht nur die Grundlage für Nahrungsmittelproduktion, Grundwasserversorgung und Rohstoffgewinnung sowie Lebensraum für Flora und Fauna dar, sondern ist auch die Voraussetzung für Wohnstandorte, industrielle, gewerbliche oder landwirtschaftliche Produktionsstätten und Infrastruktur – kurz: Boden ist die Grundlage für Siedlungsentwicklungen sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum. Aus diesem Grund kommt der Ressource Boden ein besonderer Stellenwert zu, was sie nicht selten auch zum Gegenstand von Spekulationen macht. Vor allem jedoch ist Boden nicht vermehrbar¹. Diese Tatsache macht ihn zu einem wertvollen und begrenzten Gut, mit dem es sparsam und sorgfältig umzugehen gilt. Ein häuslicher Umgang mit Boden ist jedoch nicht nur kurzfristig von Bedeutung, sondern auch (und im speziellen) im Hinblick auf die Lebensumstände und Handlungsoptionen zukünftiger Generationen unverzichtbar.

Die verschiedenen Bodennutzungen in einer Stadt mit Bedarf an kurz- oder mittelfristig verfügbaren Flächen, beispielsweise Wohnen, Gewerbe, Industrie, Erholung usw. stehen in Konkurrenz miteinander und bedürfen daher einer Steuerung durch die kommunale Politik. Mit der Erstauflage der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ im Jahr 2002 hat sich Deutschland dem Flächensparen verschrieben, mit dem Ziel, die heute teilweise noch immense tägliche Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Auch rechtliche Rahmenbedingungen wurden (und werden) dahingehend angepasst und Förderprogramme aufgelegt, die zur Erreichung des gesteckten Zieles einer verringerten Flächenneuanspruchnahme beitragen sollen. In allen Ansätzen ist eine vorrangige Berücksichtigung des planerischen Ansatzes der Innenentwicklung, auch Siedlungsentwicklung nach innen genannt, von großer Bedeutung. Eine ungehemmte Ausbreitung von Siedlungsflächen „auf der grünen Wiese“, also im Außenbereich, soll so möglichst vermieden und durch Um- oder Wiedernutzung von nicht oder nicht mehr genutzten Flächen in städtischen Lagen kompensiert werden.

Global wird bereits seit längerem vom „urban age“ gesprochen, die Urbanisierung schreitet stetig fort. Seit 2008 lebt die Mehrheit der Weltbevölkerung in Städten und

¹Nicht berücksichtigt werden hierbei Neulandgewinnung, bspw. durch Abdämmung wie in den Niederlanden (v.a.

diese Zahl wächst stetig an. (vgl. United Nations 2008, S. iii) National betrachtet wurde für Deutschland lange Zeit ein Bevölkerungsrückgang prognostiziert, was sich auch teilweise schon in den Städten und urbanen Regionen des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen durch Abwanderung und schrumpfende Städte bemerkbar machte. Die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit haben die prognostizierte Bevölkerungsabnahme in Deutschland in Teilen des Landes, zumindest kurz- bis mittelfristig, umgekehrt. Besonders in den Mittel- und Großstädten sowie den Metropolregionen ist seit einigen Jahren wieder eine verstärkte Nachfrage nach innerstädtischen Wohnquartieren zu verzeichnen, da zum einen Studenten und Familien die Stadt als attraktiven Wohnstandort für sich (wieder) entdecken, es zum anderen aber auch Ältere und aus dem Ausland zuziehende Personen verstärkt in die Städte zieht. In manchen Regionen Deutschlands, vor allem in den stark ländlich geprägten, führt die starke Anziehungskraft der Städte zu einer regelrechten „Landflucht“, was in den sich entleerenden Regionen wiederum zu eigenen Problemen führt. Doch auch in den Städten sind durch den verstärkten Zuzug und die dadurch bedingte verstärkte Nachfrage nach (günstigem) innerstädtischen Wohnraum steigende Preise und Wohnraumangel Herausforderungen, denen es zu begegnen gilt.

In diesem Spannungsfeld, der Selbstbindung zu flächensparender und nachhaltiger Stadtentwicklung im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie auf einer Seite und der steigenden Wohnraumnachfrage verbunden mit stellenweise akutem Wohnraumangel auf der anderen Seite, stellt sich die Frage, ob und wie eine bedarfsgerechte Stadtentwicklung gelingen kann, die möglichst beiden Ansprüchen gerecht wird. Als „Laborraum“ dient hierbei das Bundesland Nordrhein-Westfalen, da es sich hierbei einerseits um eines der am dichtesten besiedelten Bundesländer Deutschlands handelt, andererseits sowohl dicht besiedelte Agglomerationen und Großstädte ebenso zu finden sind wie ländlich geprägte Regionen. Weil insbesondere der Umgang wachsender Städte mit den genannten Herausforderungen untersucht werden soll, wird in dieser Arbeit, stellvertretend für weitere wachsende Großstädte in Deutschland, die Stadt Köln detailliert untersucht.

1.2 Motivation

Das Interesse daran, sich eingehender mit dem Thema Innenentwicklung zu beschäftigen, resultiert aus einem Praktikum in einem Planungsbüro in der Stadt Essen (Nordrhein-Westfalen, Deutschland). Im Zuge von Recherchen zu den Ansätzen der Innenentwicklung in verschiedenen Großstädten in ganz Deutschland wurden mir die Unterschiede und unterschiedlichen Herangehensweisen im Zusammenhang mit Innenentwicklung bewusst. Im Zusammenhang mit den aktuellen Herausforderungen, mit denen besonders Großstädte durch Zuwanderung aus dem europäischen Ausland und darüber hinaus sowie durch Binnenwanderungen zu kämpfen haben, wuchs das Interesse sich eingehender mit dem Spannungsfeld flächensparende Entwicklung, Wachstum und Schrumpfung auseinanderzusetzen.

Für die eingehenderen Betrachtungen wurde das Bundesland Nordrhein-Westfalen ausgewählt, da es sich um ein sehr dicht besiedeltes Land mit Ballungsräumen und Großstädten einerseits, sowie eher ländlich geprägten Gebieten andererseits handelt.

1.3 Forschungsansatz und Zielsetzung

Nachhaltigkeit ist kein neuartiger Ansatz. Nicht zuletzt die sich immer deutlicher bemerkbar machenden Auswirkungen von Klimawandel, stetig wachsender Weltbevölkerung sowie die absehbare Endlichkeit von Ressourcen wie Erdöl oder anderen Bodenschätzen lassen jedoch in den vergangenen Jahren verstärkt den Ruf nach nachhaltigerem Handeln in nahezu allen Lebensbereichen immer lauter werden. Sowohl ein nachhaltiger, schonender und somit zukunftsorientierter Umgang mit den vorhandenen Ressourcen als auch die Anpassung an die sich ändernden Lebensumstände in weiteren Bereichen der Gesellschaft werden daher einen immer wichtigeren Stellenwert einnehmen. Nachhaltiges Handeln ist auch in der Stadt- und Raumplanung zu einem Postulat und einem, mittlerweile, nahezu „klassischen“ Ziel geworden, an dem bereits viele Kommunen ihre Konzepte und Strategien für ihre zukünftigen kommunalen Entwicklungen mehr oder weniger stark ausrichten.

Besonders wenn es im Zuge von Siedlungserweiterungen um die Ausweisung von neuem Bauland „auf der grünen Wiese“ geht, sei es für Wohnen, industrielle oder gewerbliche Zwecke, stellt sich die Frage, inwieweit dies mit einer nachhaltigen Entwicklung zu vereinbaren ist. Da Umwidmungen und damit einhergehende Versiegelung der Ressource Boden, d.h. oftmals von Flächen mit landwirtschaftlicher Nutzung, i.d.R. nicht umkehrbar sind, stellt sich die Frage, wie eine nachhaltige Siedlungsentwicklung auch dann noch sichergestellt werden kann, wenn aufgrund von steigendem Siedlungsdruck, Wohnraummangel und wachsender Bevölkerung auf neue Bauvorhaben nicht verzichtet werden kann.

Mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wurden, die Stadt- und Raumplanung betreffend, neben anderen vor allem auch Ziele für die Reduzierung von Flächenneuansprüchen festgeschrieben, die in der Praxis auf Bundesebene, jedoch besonders auf Landes- und Kommunalebene umgesetzt werden sollen. Die sich verändernden Rahmenbedingungen der jüngeren Vergangenheit, unter anderem eine verstärkte Wanderung (vor allem) in Richtung der Großstädte des Landes und sich entleerende ländliche Räume in Verbindung mit dem Zuzug aus dem Ausland, hierunter auch durch Menschen aus den Krisenregionen der Welt, wirken sich auf das Wohnungsangebot der jeweiligen Städte aus. Wohnraumknappheit und dadurch bedingte Mietsteigerungen sind nur zwei von vielen Folgen dieser Entwicklungen. Vor diesem Hintergrund, mit wachsender Bevölkerung in vielen Städten und der dadurch bedingten Notwendigkeit der Schaffung von neuem Wohnraum, ergibt sich die Frage, inwieweit und mit welchen strategischen Ansätzen und Instrumenten eine nachhaltige,

flächensparende und allgemein ressourcenschonende Stadtentwicklung dennoch gewährleistet werden kann.

Dem Forschungsansatz liegen also die grundlegenden Fragen zugrunde, welche Strategien Großstädte entwickelt haben, um eine nachhaltige Stadtentwicklung umzusetzen und wie eine solche Stadtentwicklung auch unter sich verändernden Rahmenbedingungen gewährleistet werden kann.

Konkret ergeben sich daher folgende Fragestellungen, die im Rahmen dieser Arbeit beantwortet werden sollen:

- Welche Zielvorgaben gibt es von internationaler Seite hinsichtlich nachhaltiger und flächensparender Siedlungsentwicklung?
- Welche Ziele werden in Deutschland hinsichtlich nachhaltiger und flächensparender Siedlungsentwicklung verfolgt bzw. wie sollen internationale Ziele in Deutschland umgesetzt werden?
- Welche aktuellen Entwicklungstendenzen gibt es in Deutschland, aus denen sich ein vermehrter Bedarf an Flächeninanspruchnahme ableiten lässt.
- Können sich aus Entwicklungstendenzen wie wachsender Bevölkerung in Großstädten Zielkonflikte zwischen flächensparender Siedlungsentwicklung und notwendiger Schaffung von Wohnraum ergeben?
- Welche Ansätze verfolgen wachsende deutsche Großstädte um den Nachhaltigkeitsansatz in der Praxis umzusetzen?
- Verändern sich die Strategien und Konzepte der Kommunen hinsichtlich stadtentwicklungspolitischer Herausforderungen unter sich ändernden Rahmenbedingungen? Wenn ja, wie?

Das Ziel dieser Arbeit ist es, anhand einer Beispielkommune, die von den grundsätzlichen Voraussetzungen her stellvertretend für weitere Großstädte Deutschlands stehen soll, Herausforderungen und mögliche Konflikte aufzuzeigen, die sich aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen sowie Vorgaben zu flächensparendem Umgang mit der Ressource Boden ergeben können. Hierzu sollen die vorgegebenen Ziele und Zielwerte einerseits, sowie die realen Entwicklungen (als Rahmendbedingungen) und entsprechende Maßnahmen aus der Praxis andererseits gegenübergestellt und im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Raumplanung analysiert werden.

1.4 Methodik

Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf der analytischen Auseinandersetzung mit auf internationaler und nationaler Ebene formulierten Zielen und deren Umsetzung bzw. möglicher Umsetzbarkeit vor dem Hintergrund realer Entwicklungen auf lokaler Ebene. Konkret sollen die Nachhaltigkeitsziele der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vor dem Hintergrund realer Entwicklungen einer

Beispielkommune, die sich bspw. auf die Neuinanspruchnahme von Fläche auswirken können (Bevölkerungsentwicklung etc.), auf ihre Umsetzbarkeit und mögliches Konfliktpotenzial in der Praxis untersucht werden.

Aus diesem Grund basiert diese Arbeit vor allem auf der Recherche und Auswertung relevanter Literatur und Quellen hinsichtlich der formulierten Fragestellungen. Für den allgemeinen Rahmen, der den Hintergrund für tiefergehende Analysen bildet, wird dabei vor allem auf bereits vorhandene Gesetze und Verordnungen u.a. des deutschen Baugesetzbuches zurückgegriffen, ebenso wie auf offizielle statistische Daten von Landes- und Bundesämtern. Zudem werden auch spezielle Dokumente, wie die Nachhaltigkeitsstrategie, herangezogen und hinsichtlich der in Bezug auf das Thema dieser Arbeit relevanten Aussagen analysiert.

Für die Identifizierung der näher zu betrachtenden Beispielkommune werden dann Kriterien festgelegt, anhand derer eine Auswahl für die Analyse der Praxis getroffen wird. Die Analyse der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in der Praxis basiert dann v.a. auf Publikationen sowie dem bisherigen Vorgehen der ausgewählten Beispielkommune. Fehlende Informationen werden bei Bedarf durch Expertenbefragungen mittels Fragebögen gesammelt.

1.5 Aufbau der Arbeit

Nachdem u.a. die Problemstellung sowie die Zielsetzung der Arbeit im ersten Kapitel erörtert wurden, folgt im zweiten eine detailliertere Auseinandersetzung mit den Begriffen Innenentwicklung und Nachhaltigkeit sowie deren Relevanz in der Planung generell und speziell im Rahmen dieser Arbeit. Neben den verschiedenen Typen von Potenzialen der Innenentwicklung werden auch weitere Grundlegende Begriffe, die im Weiteren eine Rolle spielen, definiert und erörtert.

In Kapitel drei werden die rechtlichen Rahmenbedingungen und Instrumente dargestellt, die den Planern und sonstigen, verantwortlichen Akteuren der Kommunen bereits zur Verfügung stehen. Neben den formellen und informellen Instrumenten der Planung werden hier ebenfalls die aktuellen Änderungen des Baugesetzbuches dargestellt. Dieses Kapitel stellt eine Übersicht über die wichtigsten Instrumente und Grundlagen dar, die zur Umsetzung und Begründung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch Innenentwicklung eingesetzt werden können.

Das vierte Kapitel befasst sich mit den Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme in Deutschland im Allgemeinen und in Nordrhein-Westfalen (NRW) im Speziellen. Neben den Daten zur Flächeninanspruchnahme selbst werden auch damit im Zusammenhang stehende Indikatoren ausgewertet, die eine Zu- oder Abnahme der Inanspruchnahme der Ressource Boden bedingen und deren Entwicklungen daher wichtige Informationen und Anhaltspunkte für zukünftige Entwicklungen liefern

können. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen wird hierbei detaillierter betrachtet, da in dieser Arbeit speziell auch eine Kommune aus NRW hinsichtlich ihres Umgangs mit Innenentwicklung und flächensparender Siedlungsentwicklung im Allgemeinen analysiert werden soll. Daher soll dieses Kapitel vor allem relevante Hintergrundinformationen vermitteln.

In Kapitel fünf werden die Ziele und ggf. Zielwerte sowie mögliche Instrumente und Maßnahmen (sofern enthalten) dargestellt, die in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung festgeschrieben werden oder sich hieraus ableiten lassen. Hierbei wird sich auf die für die Raumplanung relevanten Zielaussagen und Maßnahmen beschränkt, da diese einen Einfluss auf die Ausrichtung der Arbeit in den Kommunen haben können, wenn es um flächensparende Siedlungsentwicklung geht.

Auf den vorangegangenen Kapiteln aufbauend werden im sechsten Kapitel Folgerungen für die raumplanerische Arbeit in Kommunen abgeleitet, die sich aus den Vorgaben der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sowie den Entwicklungen der Rahmenbedingungen ergeben. Zudem wird ein erstes Zwischenfazit gezogen.

Kapitel sieben und acht widmen sich der Innenentwicklung in der Praxis. Zunächst wird dafür in Kapitel sieben der Laborraum für die Detailanalyse identifiziert. Hierzu werden Kriterien definiert, anhand derer der Laborraum dann ausgewählt wird. Daran anschließend wird der gewählte Laborraum (Köln) anhand von Basisinformationen sowie für die weitere Arbeit relevante Entwicklungen und Trends dargestellt, bevor hieraus die wesentlichen Herausforderungen für die Stadtentwicklung abgeleitet werden.

In Kapitel acht wird dann die stadtentwicklungspolitische Arbeit in Köln anhand von erarbeiteten Strategien, Konzepten etc. detaillierter untersucht, analysiert und mit den bereits gesammelten Informationen aus den vorangegangenen Kapiteln in Beziehung gesetzt.

Kapitel neun enthält neben abschließenden Schlussfolgerungen auch Handlungsempfehlungen, die als Denkanstöße für den Umgang mit flächensparender Siedlungsentwicklung dienen sollen, sowie einen Ausblick und weiterführende Fragestellungen.

2 Relevanz der Innenentwicklung und Nachhaltigkeit

Dieses Kapitel dient in erster Linie der Klärung und Abgrenzung der zentralen Begriffe Innenentwicklung und Nachhaltigkeit im Rahmen dieser Arbeit. Es wird ebenfalls auf die unterschiedlichen Arten von Entwicklungspotenzialen für die Innenentwicklung eingegangen. Zunächst werden jedoch weitere Schlüsselbegriffe kurz definiert, die im Zuge dieser Arbeit Verwendung finden.

2.1 Grundlagen und Begriffe

Flächeninanspruchnahme | „Flächenverbrauch“

Flächeninanspruchnahme und Flächenverbrauch werden oft synonym verwendet. Allerdings wird Fläche nicht verbraucht im Sinne „aufgebraucht“, sondern lediglich von einer in eine andere Nutzung überführt. Dies bedeutet, dass vor allem landwirtschaftlich oder forstwirtschaftlich genutzte Flächen oder andere, naturbelassene Flächen in *Siedlungs- und Verkehrsflächen* (siehe dort) umgewandelt werden. *Flächenverbrauch* indiziert zwar die negativen Folgen, die durch solch einen Vorgang auftreten (Eingriff in den Naturhaushalt etc.), fachlich treffender ist jedoch der Begriff Flächeninanspruchnahme oder Flächenneuanspruchnahme (vgl. Umweltbundesamt 2009, S. 5 f.) Flächeninanspruchnahme kann zudem als Schlüsselindikator für die Nachhaltigkeit der Raumnutzung genutzt werden (vgl. LANUV 2016, online²)

Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)

Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) ist ein zusammenfassender Begriff für verschiedene Nutzungsarten im Zusammenhang mit Siedlungstätigkeit. Neben Verkehrsflächen fallen unter den Begriff Siedlungsflächen laut Statistischem Bundesamt auch Gebäude- und Freiflächen sowie Erholungsflächen, Friedhöfe und Betriebsflächen (ohne Abbauland).

Zu beachten ist, dass die Begriffe Siedlungsfläche und *versiegelte Fläche* (siehe dort) nicht gleichgesetzt werden dürfen, da Siedlungsflächen auch einen erheblichen Anteil an unbebauter und nicht versiegelter Fläche umfassen. (vgl. Statistisches Bundesamt 2016a, online³). Dennoch wird der versiegelte Anteil von Siedlungs- und Verkehrsflächen als hoch eingeschätzt. Im Durchschnitt der deutschen Bundesländer weist diese Kategorie einen Versiegelungsanteil von etwa 45% auf. (vgl. Bundesregierung 2017, S.159)

² <http://www.lanuv.nrw.de/lik/index.php?mode=indi&indikator=8#grafik> (Stand 03.05.2016)

³ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/Flaechennutzung/Tabelle/SiedlungsVerkehrsflaecheNutzung.html> (Stand 03.05.2016)

Versiegelte Fläche

Im Gegensatz zu Siedlungsflächen umfasst der Begriff *versiegelte Fläche* lediglich Flächen bzw. natürliche Böden, die aufgrund anthropogener Einflüsse mit undurchlässigen Substanzen (wie Teer, Beton oder Gebäuden) abgedichtet oder durch bspw. Befahren derart verdichtet wurden, dass u.a. eine Versickerung von Niederschlagswasser nicht mehr, oder nicht mehr in vollem Maße, möglich ist. Eine große Zahl von vollversiegelten Flächen kann bei Extremwetterereignissen vor allem in städtischen Gebieten zur Bildung von Hitzeinseln (v.a. im Sommer) oder auch zu Überschwemmungen führen (z.B. bei Starkregen). Des Weiteren wird auch der natürliche Wasserkreislauf durch vermehrte Versiegelungen gestört, da es zu erhöhtem oberirdischen Abfluss kommt, wodurch die Neubildung des Grundwassers verringert wird. (vgl. MKULNV 2011, S.66)

Brachfläche/Brachen

Brachen bieten, je nach Lage und Größe, in ihrer Nachnutzung ein erhebliches Potenzial für flächensparende Siedlungsentwicklung. Bei einer Brachfläche handelt es sich um „[...] eine ehemals baulich genutzte Fläche oder ein Flurstück (z.B. gewerblich, militärisch, Bahnfläche) mit oder ohne alte[n] Gebäudebestand, auf der keine Nutzung oder wesentliche Restnutzung mehr stattfindet oder die momentan (zum Zeitpunkt der Erhebung) nicht plankonform genutzt wird, aber einer baulichen Nutzung zugeführt werden könnte“ (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2015), S.65) Da es sich um bereits vorgenutzte Flächen handelt, ist die grundlegende Erschließung, v.a. mit technischer Infrastruktur, bereits vorhanden.

Siedlungsdruck

Siedlungsdruck beschreibt eine, vorwiegend von Städten ausgehende Entwicklung, die, ausgelöst durch ein starkes Bevölkerungswachstum in Kombination mit angespannten Wohnungsmärkten, eine räumlichen Ausdehnung des Verstärkerungsprozesses bedingt. Der entstehende Druck äußert sich durch Zuzug und Flächenneuversiegelungen in angrenzenden Gemeinden. Je höher dieser Druck ist, desto weiter entfernte Gemeinden können betroffen sein. (vgl. Wolff/Leibert 2016)

Um aufkommenden oder bereits bestehenden Siedlungsdruck zu verringern, können Nachverdichtung oder weitere Maßnahmen der Innenentwicklung zur Anwendung kommen. Sollten solche Maßnahmen nicht zielführend sein kann es zudem, meist bedingt durch mangelnde Kontrolle, auch zu Zersiedelung kommen, besonders in städtischen Randgebieten. Hoher Siedlungsdruck ist demnach ein Faktor, der den Zielen einer nachhaltigen und flächensparenden Siedlungsentwicklung entgegenstehen kann.

Innenbereich

Als Innenbereich werden überwiegend baulich genutzte Gebiete einer Gemeinde bezeichnet, für die kein qualifizierter Bebauungsplan besteht, die jedoch als „im

Zusammenhang bebaute Ortsteile“ (Söfker *in*: ARL 2005, S.127) definiert werden können. Als Ortsteil wird „[...] jedes Bebauungsgefüge im Gebiet einer Gemeinde verstanden, das nach der Anzahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist“ (ARL Lexikon 2016, online⁴). Das Bebauungsgefüge wird hierbei nicht durch unbebaute Flächen unterbrochen, sofern „[...] die aufeinander folgende Bebauung trotzdem den Eindruck von Geschlossenheit oder Zugehörigkeit vermittelt“ (ebd.) Bauvorhaben innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen sind nach § 34 Abs. 1 BauGB dann zulässig, wenn diese „[...] sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist“, Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse erfüllt werden sowie das Ortsbild nicht beeinträchtigt wird. (BauGB § 34 Abs. 1)

Darüber hinaus können Gemeinden nach § 34 Abs. 4 BauGB per Satzungen die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen (wenn diese Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche ausgewiesen sind) sowie einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile mit einbeziehen, sofern die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereiches entsprechend geprägt sind. Die einzelnen Satzungen können ebenfalls miteinander verbunden werden und werden als Innenbereichssatzung bezeichnet.

Außenbereich

Teile eines Gemeindegebietes, die weder im räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen noch innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen (siehe *Innenbereich*), werden als Außenbereich bezeichnet. Generell ist der Außenbereich von jeglicher Bebauung freizuhalten, allerdings gibt es sogenannte „privilegierte Vorhaben“, die im Außenbereich zulässig sein können. Daher wird das „Bauen im Außenbereich“ durch § 35 BauGB geregelt und besagt, dass Vorhaben im Außenbereich nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind, diese keinen öffentlichen Belangen entgegenstehen sowie deren ausreichende Erschließung gesichert ist. Diese Voraussetzungen sind sehr eng gefasst, um so einer unkontrollierten Zersiedelung entgegenzuwirken. Mögliche privilegierte Vorhaben sind beispielsweise land- und forstwirtschaftliche Betriebe, die ihrem Wesen nach in den Außenbereich passen oder Vorhaben, die aufgrund besonderer Anforderungen an ihre Umgebung oder besonderer Zweckbestimmungen außerhalb bebauter Ortslagen errichtet werden müssen, wie etwa Aussichtstürme oder Jagd- und

⁴ <http://www.arl-net.de/lexica/de/innenbereich?lang=en> (Stand 11.05.2016)

Fischerhütten (vgl. ARL Lexikon 2016, online⁵). In jedem Fall dürfen Vorhaben im Außenbereich nicht den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen.

Strategie/ Strategische Planung

Der Begriff *Strategie* ist militärischen Ursprungs und beschreibt den „[...] Plan für Kampfhandlungen, der dazu diene, ein militärisches Ziel zu erreichen, und in dem man diejenigen Faktoren, die in eigene Aktionen hineinspielen könnten, einzukalkulieren versucht.“ (Scholl *in*: ARL 2005, S.1122) Definiert man den Begriff *Planung*, wie er im allgemeinen Sprachgebrauch verstanden wird, als Überlegungen, „[...] die sich auf die Verwirklichung von Zielen, Vorhaben und Absichten richten“ (ebd.), so lässt sich auch der Begriff *Strategische Planung*, als Kombination der beiden Definitionen und mittlerweile vielverwendeter Terminus in der Raumplanung, vereinfacht folgendermaßen beschreiben: jene Planung, die auf strategischen Überlegungen basiert. (vgl. ebd.)

Aufgrund der vermehrten Verwendung v.a. des Begriffes *Strategie* in verschiedenen Zusammenhängen nach dem zweiten Weltkrieg, insbesondere im angelsächsischen Sprachraum („*strategic planning*“, „*strategic choice*“), fand dieser auch abseits des militärischen Bereichs Eingang in das Vokabular diverser Disziplinen, wie etwa der Ökonomie. Hier wird beispielsweise eine langfristig angelegte Unternehmenspolitik der Geschäftsführung als eine Strategie bezeichnet. Seit geraumer Zeit finden sich Terminologien wie Strategie, Strategische Planung etc. zunehmend auch in der Terminologie der deutschsprachigen Raumplanung wieder. Allerdings fehlt es hierbei noch an einer einheitlichen Definition um eine einheitliche Verwendung zu ermöglichen. Aus diesem Grund werden neben *langfristiger Planung* oder *konzeptioneller Planung* auch *Rahmenpläne*, *Entwicklungspläne*, *Leitpläne* etc. mit den Begriffen Strategie bzw. strategische Planung in Verbindung gebracht. (vgl. ebd. S.1123)

Nach Scholl (*in*: ARL 2005, S.1122 ff.) sind Strategien im Bereich der Raumplanung im Kern jedoch als Leitlinien bzw. Richtschnüre zu verstehen, an denen sich die - meist mehrere Jahre andauernden- Prozesse zur Umsetzung von Lösungen komplexer Probleme der Raumentwicklung und Raumordnung orientieren können und sollten. Als komplexe Probleme werden in diesem Zusammenhang schwierige, ungelöste Aufgaben verstanden, die den Ausgangspunkt für die Entwicklung von Strategien bilden (vgl. hierzu auch Schönwandt et. al 2013; „*Problems First!*“ - *Ansatz*). Strategien zur Lösung schwieriger bzw. komplexer Probleme und Aufgaben enthalten Überlegungen zum Umgang und Einsatz knapper Ressourcen (Personen, Zeit, Geld) sowie der Identifizierung zweckmäßiger Instrumente und Methoden und bilden u.a. dadurch im Idealfall ein i.d.R. zeitlich begrenztes organisatorisches Gerüst, das einerseits so einfach wie möglich gestaltet ist (flache Hierarchien etc.),

⁵ <http://www.arl-net.de/lexica/de/au%C3%9Fenbereich?lang=en> (Stand 11.05.2016)

Abbildung 1 zeigt beispielhaft die exemplarische Ausgangslage einer Stadt. Neben einem dicht bebauten Innenstadtbereich und abnehmender Dichte zum Stadtrand hin gibt es außerdem Brachflächen bzw. Baulücken im bebauten Bereich, die besonderes Potenzial für Innenentwicklung bieten. Zudem ist eine Industriebrache, stellvertretend für große Konversionsflächen (Industrie- und Gewerbebrachen sowie aufgelassene Militärareale) vorhanden, wie sie, je nach Größe einer Kommune und deren regionaler Lage, durchaus häufig zu finden sind.

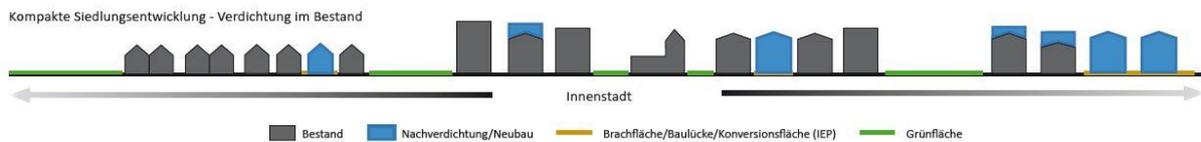


Abbildung 2 Prinzipskizze Innenentwicklung - kompakte Siedlungsentwicklung (Eigene Darstellung in Anlehnung an Gocke/Meier 2014)

Im Zuge einer Siedlungsentwicklung durch Innenentwicklung sollten, wie bereits beschrieben, in erster Linie Flächen in Anspruch genommen werden, die sich in bereits bebauten Bereichen befinden oder sich unmittelbar an diese anschließen (Abbildung 2). In Bezug auf die Erhaltung oder Verbesserung vor allem von Wohn- und Freiraumqualitäten ist hierbei grundsätzlich sicherzustellen, dass sich eine neue Bebauung nach Art und Maß der baulichen Nutzung sowie der Bauweise in die Bestandsbebauung der näheren Umgebung einfügt. (vgl. auch § 34 BauGB *Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile*) In Einzelfällen kann von dieser Regelung abgewichen werden, insbesondere im Falle von Erweiterungen, Änderungen oder Erneuerungen von Gewerbe- oder Handwerksbetrieben, die mit einer Nutzungsänderung hin zu Wohnzwecken einhergehen. (vgl. § 34 BauGB Abs. 3a)

Im Rahmen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch Innenentwicklung kann im Zusammenhang von Nachverdichtungsmaßnahmen eine weitere Möglichkeit die Identifikation und Ausnutzung *vertikaler Potenziale* sein. Gemeint ist in dieser Arbeit damit die Möglichkeit zur Schaffung von neuem Wohnraum in Bestandsimmobilien. Dies umfasst vor allem Dachgeschossausbauten, Aufstockung von Gebäuden oder auch Kellerausbauten dort, wo es sinnvoll und realisierbar ist. Da sich für derartige Vorhaben vor allem private Immobilien eignen, ist die Realisierung solcher Projekte in einer signifikanten Menge jedoch als eher unwahrscheinlich einzuschätzen, nicht zuletzt aufgrund hoher Investitionskosten seitens der Eigentümer. Aus diesem Grund soll diese grundsätzliche Möglichkeit an dieser Stelle erwähnt, in der weiteren Arbeit jedoch nicht ausführlicher behandelt werden.

Ehemalige Industrie-, Gewerbe- oder Militärareale, die hier unter dem Begriff Konversionsflächen zusammengefasst werden, bieten aufgrund ihrer oft erheblichen Größe einen größeren Gestaltungsspielraum. Je nach Größe können an solchen

Standorten ganze Quartiere oder Stadtviertel neu errichtet werden. Im Sinne einer flächensparenden und nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist es sinnvoll hier einen hohen Anteil an Geschosswohnungsbau zu realisieren, ohne die Wohn- und Freiraumqualitäten zu vernachlässigen. In diesem Zusammenhang muss auch ein adäquater Anteil an Freiflächen sowie eine qualitativ hochwertige Gestaltung des Freiraums mit ausreichend Grün- und Erholungsflächen sichergestellt werden. Dies ist nicht zuletzt im Hinblick auf eine, durch voranschreitende klimatische Veränderungen bedingte, erwartete Zunahme von Extremwetterereignissen wie bspw. längeren Hitzeperioden oder häufigem Starkregen von Bedeutung. (vgl. Jacob| Ries| Weber o.J., S.7) Eine hierauf ausgelegte Freiraumgestaltung kann beispielsweise dazu beitragen, der Bildung von Hitzeinseln in Innenstadtbereichen oder kleinräumigen, durch Starkregen bedingten Überschwemmungen lokal entgegenzuwirken.

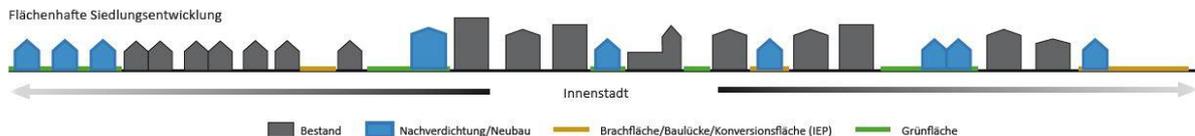


Abbildung 3 Prinzipische Skizze Innenentwicklung - Freiflächenentwicklung (Eigene Darstellung in Anlehnung an Gocke/Meier 2014)

Im Gegensatz zu den beschriebenen Möglichkeiten für eine flächensparende Siedlungsentwicklung durch Innenentwicklung steht eine flächenhafte Ausbreitung von Siedlungsbereichen, die vorhandene Potenziale nicht oder nicht ausreichend nutzt, was in Abbildung 3 schematisch visualisiert wird. Besonders in wachsenden Städten, vor allem in Metropolen und Metropolregionen, sollte im Sinne einer nachhaltigen und flächensparenden Siedlungsentwicklung auf eine optimale Ausnutzung der Ressource Boden geachtet werden und in einem noch stärkeren Maße umgesetzt werden. Eine ausufernde, flächenhafte Ausdehnung von Siedlungen ist aufgrund steigender Nutzungskonkurrenz um die endliche Ressource Boden, klimatisch bedingte Herausforderungen und nicht zuletzt dem daraus resultierenden Rückgang von Erholungs- und Freizeitflächen auf lange Sicht betrachtet eine nicht mehr tragbare Strategie der Siedlungsentwicklung.

Diese Visualisierungen bilden das sehr komplexe Thema Innenentwicklung stark abstrahiert ab. Der wesentliche Zweck dieser Darstellungen besteht jedoch darin zu verdeutlichen, was in dieser Arbeit unter Innenentwicklung beziehungsweise Siedlungsentwicklung nach innen, verstanden wird. Dies ist die „[...] Verfolgung des planerischen Ziels, die Ausdehnung der Siedlungsgebiete zu vermeiden, gleichzeitig aber bauliche Entwicklungen zuzulassen und diese somit in die bereits bebauten Gebiete zu lenken und dabei die Siedlungsqualität zu verbessern“, was „eine intensivere Ausnützung der bestehenden Siedlungsflächen [erfordert].“ (Nebel 2013, S.22)

Innenentwicklung bezieht sich nicht ausschließlich auf die Schaffung von Wohnraum auf dafür geeigneten Potenzialflächen. Auch Um- oder Wiedernutzungen von Brachflächen mit industriellem oder gewerblichem Schwerpunkt sind möglich. Da der Fokus dieser Arbeit jedoch auf dem Thema liegt, wie wachsende Städte im Spannungsfeld von Wohnraummangel und Flächenspar- bzw. Nachhaltigkeitszielen agieren, bleiben Ansätze von Innenentwicklung mit gewerblichem oder industriellen Schwerpunkt weitestgehend unberücksichtigt. Sofern nicht anders definiert, wird in dieser Arbeit Innenentwicklung also als Um- und Wieder- oder Neunutzung von Innenentwicklungspotenzialen (Brachflächen, Baulücken etc.) zur Schaffung von Wohnraum und damit einhergehender technischer und sozialer Infrastruktur bei gleichzeitig möglichst geringer Neuinanspruchnahme von Boden resp. Fläche für Siedlungszwecke verstanden.

2.3 Flächentypen der Innenentwicklung

Um eine auf Innenentwicklung ausgelegte Siedlungsentwicklung umsetzen zu können, ist die Erfassung und Bewertung vorhandener Potenziale eine Grundvoraussetzung. Neben den offensichtlichen Potenzialflächen, wie etwa Baulücken oder Industrie- und Gewerbebrachen, existieren in Städten noch weitere Nutzungsreserven innerhalb des Bestandes, welche sich aus den Bestimmungen zur Nutzung eines Grundstückes ableiten lassen, die in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) festgeschrieben werden.

Grundsätzlich lassen sich potenzielle Flächen bzw. Grundstücke für die Innenentwicklung, im Folgenden auch Nutzungsreserven genannt, in zwei Kategorien einteilen. Dies sind zum einen unbebaute Flächen und zum anderen bereits bebaute und/oder genutzte Flächen (vgl. hierzu Abbildung 4).

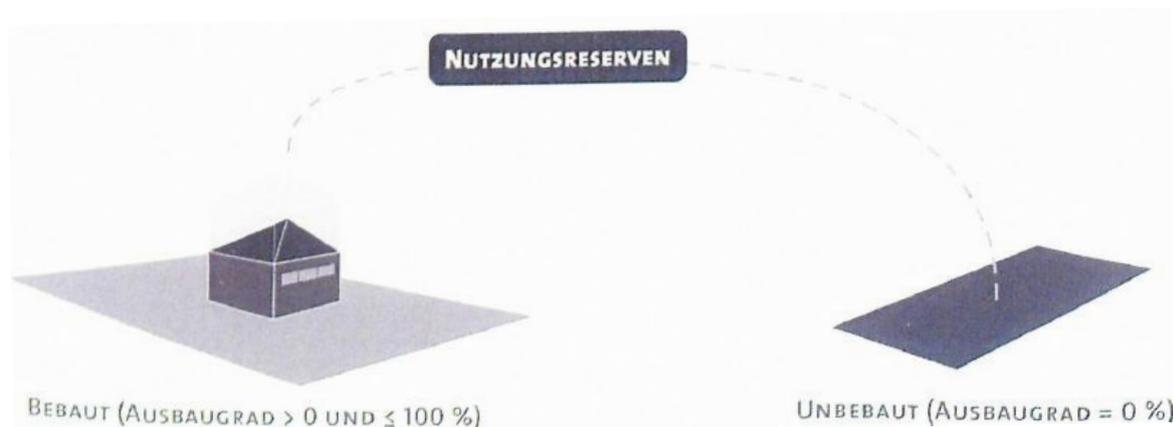


Abbildung 4 Unterscheidung bebaute und unbebaute Nutzungsreserven bzw. Potenzialflächen (Quelle: Nebel 2013, S.24)

Der Argumentation von Nebel (2013) folgend kann jeder Nutzungsreserve ein *Ausbaugrad* zugeordnet werden, der zwischen 0% und 100% liegt. Ein Ausbaugrad von 0% entspricht hierbei einer unbebauten Fläche, ein Wert zwischen >0% und

≤100% wird für bereits bebaute Flächen verwendet. Gebildet wird der Ausbaugrad aus der Differenz des tatsächlich Gebauten (Bauvolumen bzw. Geschossfläche) und dem nach baurechtlichen Bestimmungen auf dieser Fläche Zulässigen. Bezugsgrößen für die Berechnung des baulich theoretisch Möglichen sind daher die durch das Planungsrecht mittels Flächennutzungsplan, BauNVO, Bebauungsplan etc. definierten Vorgaben.

Unbebaute Flächen, die also einen Ausbaugrad von 0% aufweisen, können beispielsweise Baulücken innerhalb eines bebauten Gebietes sein. Diese weisen ein besonders hohes Potenzial für die Entwicklung von neuem und vor allem qualitativ hochwertigem und nachhaltigem Wohnraum auf. Bereits bebaute Nutzungsreserven lassen sich hingegen noch einmal differenzierter unterscheiden.

Flächen, auf denen durch eine Bebauung bereits alle planungsrechtlichen Vorgaben vollständig ausgeschöpft sind, deren Ausbaugrad also =100% beträgt, diese jedoch nicht mehr genutzt wird, werden als *bebaute Potenziale* bezeichnet (vgl. Nebel 2013, S.24). Meist umfasst diese Art der Nutzungsreserven also leer stehende Gebäude, in den meisten Fällen mit Wohnungen. Ebenfalls in diese Kategorie fallen Brachflächen militärischen, gewerblichen oder industriellen Ursprungs, deren bauliche Infrastruktur (=Gebäude) nicht mehr genutzt wird. Hier wären, je nach Zustand, eine Um- und Neunutzung der Gebäudebestände oder ggf. Abriss und Neubau der Bebauung möglich. Zu dieser Kategorie der bebauten Potenziale werden ebenfalls „falsch“ genutzte Flächen gezählt. Nebel (2013) definiert diese wie folgt: „Dies sind Flächen, die ebenfalls reglementarisch ausgeschöpft sind, die aber – oft auf historisch gewachsene Zustände zurückzuführen – nicht im Sinn des Planungsgesetzes genutzt werden, wie beispielsweise eine Giesserei (sic!), eine Bootsfabrik oder ein Landwirtschaftsbetrieb im Wohn- oder Mischgebiet.“ (Nebel 2013, S.24)

Die zweite Unterkategorie bereits bebauter Nutzungsreserven bilden jene Flächen, deren Ausbaugrad zwischen >0% und ≤ 100% liegt. Diese Flächen sind zwar bereits bebaut, jedoch wurde hierbei das nach planungsrechtlichen Vorgaben zulässige Bauvolumen (noch) nicht vollständig ausgeschöpft.



Abbildung 5 Prinzipskizzen Geschossflächenreserven (links) und untergenutzte Fläche (rechts) (Quelle: Nebel 2013, S. 25)

Diese werden von Nebel (ebd.) als *Geschossflächenreserven* bezeichnet. Die Größe der Geschossflächenreserven bildet sich hierbei, wie in Abbildung 5 (links)

ersichtlich, aus der Differenz zwischen dem bereits Gebauten (*effektiv gebautes Volumen*) und des nach baurechtlichen Bestimmungen zulässigen Volumen. Da der Begriff Geschossfläche jedoch vor allem mit Wohn- oder Mischnutzungen in Verbindung gebracht wird, das Phänomen von nicht restlos ausgeschöpften planungsrechtlichen Vorgaben aber auch bei Flächen mit gewerblicher oder industrieller Nutzung zu beobachten ist, wurde hierfür der Begriff *unternutzte Fläche* eingeführt (siehe Abbildung 5 rechts). (vgl. Nebel 2013, S.25) Wie in der Abbildung 5(links) ebenfalls ersichtlich ist, wirken sich die *Geschossflächenreserven* eher auf die Höhe eines Bestandsgebäudes aus. Solche Geschossflächenreserven entsprechen den in Kapitel 2.2 beschriebenen *vertikalen Potenzialen*, also etwa die Aufstockung von Gebäuden.

Aufgrund verschiedener Hemmnisse können in der Praxis nicht alle Nutzungsreserven auch mobilisiert und ausgenutzt werden, bleiben somit eher theoretisches Potenzial. Die Gründe, warum baurechtliche Vorgaben nicht bereits während der Errichtungsphase eines Vorhabens restlos ausgenutzt wurden, können ebenfalls vielfältig sein. Zum einen können beispielsweise reglementarische Beschränkungen wie etwa Abstandsvorschriften oder Baulinien vorliegen. Zum anderen sind auch qualitative Aspekte und Argumente, wie z.B. die Sicherung privater Grünflächen oder generelle städtebauliche Aspekte denkbar sein, aufgrund derer das maximal mögliche Bauvolumen nicht ausgenutzt wird. Überdies können, je nach Einzelfall, noch weitere Hemmnisse wie privatrechtliche Nutzungsbeschränkungen zu einer Unterausnutzung führen. (vgl. ebd.)

Um durch die Nutzung von Potenzialflächen auch die Umsetzung von Innenentwicklung zu unterstützen und zu stärken, ist es von großer Bedeutung wo sich die potenziellen Nutzungsreserven befinden. Genauer gesagt ist es von Bedeutung, ob eine Potenzialfläche im *Innenbereich* oder im *Außenbereich* liegt (siehe Abbildung 6). Unterschieden wird hierbei, ob sie innerhalb „im Zusammenhang bebauter Ortsteile“ liegen und für die ein Bebauungsplan bestehen kann, was jedoch keine Bedingung ist (Innenbereich), oder ob sie außerhalb im Zusammenhang bebauter Bereiche liegen und kein Bebauungsplan besteht (Außenbereich). Details zu Innenbereich und Außenbereich werden in Kapitel 2.1 bzw. ebenfalls im Rahmen der Erläuterung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Instrumente in Kapitel 3 detaillierter beschrieben.

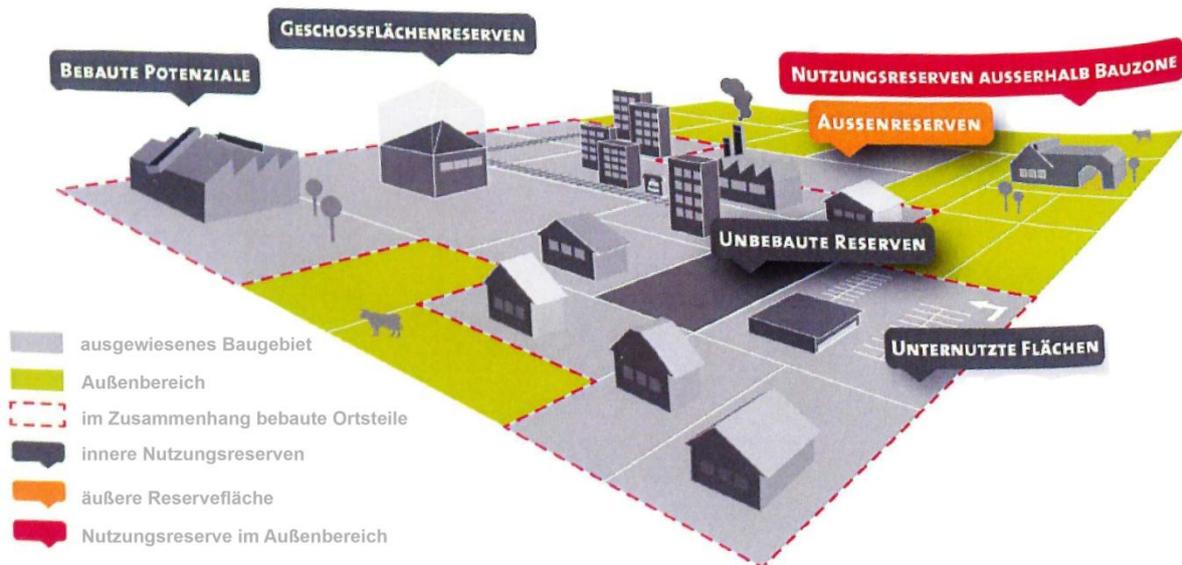


Abbildung 6 Prinzipskizze: Typen von Nutzungsreserven (Quelle: Nebel 2013, S.28 | eigene Bearbeitung)

Als zusätzliches und nicht unerhebliches Attribut für die Typisierung von Flächenressourcen für die Innenentwicklung ist das Zeitfenster, in dem das betrachtete Grundstück für Entwicklungen zur Verfügung stehen kann. Eine Einteilung in *kurzfristig*, *mittelfristig* und *langfristig* verfügbar bietet sich hierbei an, um zumindest einen groben Planungshorizont definieren zu können. Welchen Zeitraum diese Angaben genau umfassen kann ggf. von Kommune zu Kommune variieren, denkbar ist jedoch folgende Einteilung:

- *Kurzfristig verfügbar* : ≤ 5 Jahre
- *Mittelfristig verfügbar*: 5 bis 10 Jahre
- *Langfristig verfügbar*: > 10 Jahre

Kurzfristig verfügbare Flächen wären demnach solche, die unmittelbar zur Bebauung geeignet wären. Bei solchen Grundstücken wäre also beispielsweise die notwendige Erschließung bereits vorhanden und auch das notwendige Planungsrecht liegt bereits vor. Zudem sind auf diesen Flächen keine Hemmnisse, wie etwa Altlasten, Waldbewuchs oder ungenutzter Gebäudebestand vorhanden, die möglichen Planungen entgegenstehen könnten. Auf Flächen die mittelfristig zur Verfügung stehen ist eine Entwicklung grundsätzlich zügig möglich, dennoch gibt es einzelne Hindernisse, die dem entgegenstehen. Vorhandene Bebauung (Einzelgebäude, kleinere Gebäude etc.), besondere Auflagen (Denkmalschutz o.ä.) oder kleinere Altlastenfunde können hierbei die Nutzung dieser Flächen verzögern. Langfristig verfügbare Flächen weisen dagegen erhebliche Hemmnisse auf, die die Entwicklung einer solchen Potenzialfläche erschweren. Fehlende bebauungsrechtliche Grundlagen und/oder Erschließung, erhebliche Altlastenfunde oder durch ungeeignete Parzellenzuschnitte notwendige Umlegungen etc. können hierbei Gründe für eine verzögerte Verfügbarkeit sein. In diese Kategorie könnten auch Flächen fallen, die überhaupt erst in absehbarer Zeit für die Entwicklung von

Wohnraum zur Verfügung stehen werden. Gemeint sind hiermit etwa Militärareale, die erst nach Truppenabzug verfügbar werden oder Industrie- oder Gewerbeareale, bei denen eine beabsichtigte oder beschlossene Aufgabe des dort ansässigen Betriebs Möglichkeiten zur Umnutzung der Flächen bietet.

In der Praxis sind die einzelnen Typen von Potenzialflächen nicht immer eindeutig zu unterscheiden und einzuordnen. Dennoch ist eine Erkundung und Erhebung möglicher Flächen sowie eine grundsätzliche Einordnung dieser eine wichtige Voraussetzung um Innenentwicklung einerseits umsetzen und andererseits steuern zu können. Sofern es aufgrund der Rahmenbedingungen nicht möglich ist, Siedlungsentwicklung ausschließlich durch die Entwicklung von Innenentwicklungspotenzialen fortzuführen, muss sichergestellt sein, dass eine Ausbreitung von Siedlungs- und Verkehrsfläche durch die Raumplanung in die richtigen Bahnen gelenkt wird. Gründe hierfür können beispielsweise erhöhte Wohnraumnachfrage sein, die durch die Entwicklung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale nicht gedeckt werden kann. Die Planungsbehörden einer betreffenden Kommune müssen dann dafür Sorge tragen, dass neue Flächenausweisungen den Flächensparzielen, beispielsweise der Bundesregierung, in möglichst hohem Maße entsprechen und keine unkontrollierte Ausbreitung in die Fläche stattfindet.

3 Rechtliche Rahmenbedingungen und Instrumente zur Umsetzung von Innenentwicklung

Um flächensparende Siedlungsentwicklung zu forcieren und die Bedeutung von Innenentwicklung in diesem Zusammenhang weiter hervorzuheben wurde im Jahr 2013 das „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung und den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ in Kraft gesetzt. Hierdurch wurden neue und ergänzende Regelungen u.a. zu den Themenbereichen Innenentwicklung oder auch Schutz landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Flächen vor einer Inanspruchnahme v.a. für bauliche Zwecke in das Gesetz aufgenommen. Diese Neuerungen sowie weitere ausgewählte und relevante Rechtsgrundlagen, die der Förderung und Umsetzung von Innenentwicklung dienen sollen, werden nun folgend dargestellt, da sie den gesetzlichen Rahmen und die Begründung für Maßnahmen der Innenentwicklung bilden.

3.1 Formelle Instrumente

Bereits in §1 **Baugesetzbuch (BauGB)** „Aufgabe, Begriffe und Grundsätze der Bauleitplanung“ wird in Absatz 5 der Zusammenhang zwischen Siedlungs- bzw. Stadtentwicklung und Nachhaltigkeit hergestellt. Dort heißt es: „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber zukünftiger Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.“ Besonders durch den letzten Satz wird das Prinzip der Nachhaltigkeit betont und die Bedeutung von Innenentwicklung für die Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung dargestellt.

Mit dem neuen §1a (BauGB) werden ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz festgeschrieben, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen anzuwenden sind. In Absatz 2 heißt es: „Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.“ Hierdurch soll die Neuinanspruchnahme von Flächen sowie übermäßige Bodenversiegelung durch bauliche Tätigkeiten weitestgehend und auf ein notwendiges Maß begrenzt werden. Die Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll nur dann erfolgen, wenn die zu verfolgenden städtebaulichen Ziele nicht durch vorhandene

bzw. bereits genutzte Flächen (Innenentwicklungspotenziale) und Maßnahmen der Innenentwicklung erreicht werden können. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind nach §1 Abs. 7 öffentliche und private Belange „gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“, wobei die Grundsätze des §1a, also die ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz und der damit einhergehende sparsame Umgang mit Grund und Boden durch Innenentwicklung, zu berücksichtigen sind. Auch die Vermeidung von Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes (nach dem Bundesnaturschutzgesetz) ist bei der Abwägung nach §1 (7) zu berücksichtigen, und gegebenenfalls durch geeignete Maßnahmen auszugleichen. In Gebieten, die beispielsweise besonderen Schutz genießen (z.B. Vogelschutzgebiete) und in denen daher bei Eingriffen etwa eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzzweckes zu erwarten ist, bedürfen jegliche Eingriffe einer besonderen Begründung und Zulässigkeitsprüfung.

Bei §1a handelt es sich „[...] nicht um eine isolierte Regelung umweltbezogener Sonderverfahren, sondern um eine Klarstellung für alle Aufstellungsverfahren.“ (vgl. Kiepe/von Heyl 2014, S.25) Schon diese relativ ausführlichen, ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz machen die Wichtigkeit von Innenentwicklung in Bezug auf Natur- und Umweltschutz sowie einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung deutlich.

Bereits 2007 wurde eine Vorschrift in das BauGB eingefügt, die das Erstellen von Bebauungsplänen der Innenentwicklung erleichtert. In §13a BauGB („*Bebauungspläne der Innenentwicklung*“) wird festgelegt, dass „[e]in Bebauungsplan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung (Bebauungsplan der Innenentwicklung) [...] im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden [kann].“ Als Bebauungspläne der Innenentwicklung gelten, laut Begründung des Regierungsentwurfs, Bebauungspläne für Planungen, die „[...] der Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und dem Umbau vorhandener Ortsteile dienen. Einbezogen sind auch solche Bebauungspläne, die der Umnutzung von Flächen dienen.“ (vgl. Kiepe/von Heyl 2014, S.72) Hierfür kommen vor allem Gebiete in Betracht, die im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach §34 BauGB („*Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile*“) darstellen. Auch bei brach gefallenen Flächen innerhalb des Siedlungsbereiches oder Gebieten innerhalb des Siedlungsbereiches mit einem Bebauungsplan, der geändert, angepasst oder durch einen neuen Bebauungsplan ersetzt werden soll, kann §13a zur Anwendung kommen. Für die Anwendung ist ebenfalls eine Abgrenzung des Anwendungsbereichs von Bebauungsplänen der Innenentwicklung wichtig, damit Innenentwicklung bevorzugt behandelt und somit gefördert werden kann. Für die Abgrenzung ist es erforderlich, dass sich planungsvorhaben auch Siedlungsflächen beziehen, die im Sinne einer organischen Siedlungsstruktur erweitert oder umgenutzt werden sollen. Hierbei ist auch die Abgrenzung von Innenbereich und Außenbereich von Bedeutung, wenn

auch nicht immer alleiniges Argument. Bei sogenannten *Außenbereichen im Innenbereich* kann §13a auch zur Anwendung kommen, wenn das Planungsvorhaben auf einer solchen Fläche die bestehende Siedlungsstruktur nach Art und Struktur sinnvoll ergänzt. Ein mögliches Beispiel hierfür kann etwa eine landwirtschaftliche Fläche sein, die, etwa aufgrund von historischen Entwicklungen, von mehreren Seiten oder komplett von Siedlungsgebiet umgeben ist. Die Regelung nach §13a kann auch für militärische oder industrielle Konversionsflächen ebenso wie für größere, aufgelassene Bahnareale angewandt werden. Auch in solch einem Fall ist mit dem Planungsvorhaben das Anknüpfen an die vorhandenen Siedlungsflächen und -strukturen sowie die Entwicklung eines Zentrenbezugs Voraussetzung. In jedem Fall müssen jedoch gewisse Anforderungen an die Grundfläche erfüllt werden. So ist die Aufstellung eines Bebauungsplans im beschleunigten Verfahren nur unter folgenden Bedingungen möglich. Entweder handelt es sich um ein Gebiet mit einer Grundfläche von insgesamt weniger als 20.000 m² oder um eine Grundfläche mit 20.000 m² bis weniger als 70.000 m². Im ersten Fall (bis 20.000 m²) sind für die Feststellung der Grundfläche im gegebenen Fall auch mehrere Bebauungspläne zu berücksichtigen, wenn diese in einem „[...] engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden [...]“ (§13a (1) BauGB). Im zweiten Fall (20.000 m² bis <70.000 m²) kann das beschleunigte Verfahren zur Anwendung kommen, wenn eine überschlägige Vorprüfung ergibt, dass von dem geplanten Vorhaben voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen ausgehen und es somit nicht einer förmlichen Umweltprüfung unterliegt. An einer solchen Vorprüfung des Einzelfalls sind „[...] die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt werden können, [...] zu beteiligen.“ (§13a Abs. 1 BauGB) Im vereinfachten Verfahren nach §13a, das in seinen Grundsätzen nach §13 BauGB geregelt ist, ist weiterhin ein zweistufiges Verfahren vorgesehen, allerdings ist hierbei die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nicht zwingend notwendig. Auf Grundlage von §13 ist hierbei lediglich die Beteiligung der der Planung eigentlich Betroffenen vorgesehen. Jedenfalls ist im beschleunigten Verfahren jedoch die Aufstellung des Bebauungsplans ortsüblich bekanntzumachen. Hierbei ist ebenfalls bekannt zu machen, dass eine förmliche Umweltprüfung (gemäß §2 Abs. 4 BauGB) sowie der entsprechende förmliche Umweltbericht (gemäß §2a BauGB) in diesem Verfahren nicht vorgesehen ist. (vgl. Kiepe/von Heyl 2014, S.76)

Im bereits erwähnten §34 BauGB wird geregelt unter welchen Voraussetzungen und welche Art von Vorhaben innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils zulässig sind. Hiernach ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich „[...] nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist.“ (§34 Abs.1 BauGB) Zudem müssen „[...] Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben [...]“ und „[...] das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden.“ (ebd.) Um als im Zusammenhang bebaut zu gelten, müssen

organische Siedlungsstrukturen ebenso vorhanden sein wie eine Mindestgröße des Bebauungszusammenhangs. Außerdem müssen derartige Gebiete durch Aufenthaltsnutzung geprägt sein, was beispielsweise ein Gebiet mit überwiegender Lagerhallenbebauung nicht vermittelt. (vgl. Kiepe/von Heyl 2014, S.98)

Mit Absatz 3a des §34 BauGB wurde eine Abweichungsregel geschaffen, mit der eine Nutzungsänderung zugunsten von Wohnzwecken im Einzelfall erleichtert wird. Mit dieser Ausnahmeregel werden jedoch nur Gewerbe- und Handwerksbetriebe für eine derartige Umnutzung privilegiert. Eine „[...] Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs, einschließlich der Nutzungsänderung zu Wohnzwecken [...]“ ist nach §34 Absatz 3a möglich, wenn diese [...] städtebaulich vertretbar [sind] und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar [sind]“. Ausgenommen von dieser Regel sind „[...] Einzelhandelsbetriebe, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden haben können.“ (§34 Abs.3a BauGB)

Die Gemeinden können zudem **Satzungen** erstellen, „[...] 1. die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, 2. bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind, [und] 3. Einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind.“ (§34 Abs.4 BauGB) Es besteht für die Gemeinden die Möglichkeit, die einzelnen Satzungen miteinander zu verbinden. Durch die Regelungen in §34 wird also Innenentwicklung in dem Sinne gefördert, dass Nutzungsänderungen zu Wohnzwecken unter bestimmten Voraussetzungen gefördert werden. Wichtig ist anzumerken, dass es nur in diese Richtung funktioniert. Der umgekehrte Fall, die Änderung von Wohnzwecken hin zu gewerblicher oder handwerklicher Nutzung, wird hiervon ausgenommen.

Aktuellste Änderungen des BauGB

Mit 30.11.2016 wurden durch die Bundesregierung weitere Änderungen des BauGB beschlossen. An diesen Beschluss schließt sich nun (Stand Januar 2017) ein förmliches Gesetzgebungsverfahren an. Mit dem „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“ werden im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt. Einerseits dient der Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des BauGB an die geänderte europäische UVP-Richtlinie, mit der u.a. europaweite Standards für Umweltverträglichkeitsprüfungen festgelegt wurden. Andererseits wird mit weiteren, nicht in unmittelbarem Zusammenhang zur Umsetzung der europäischen Richtlinie in

das deutsche Recht stehenden Änderungen das Ziel verfolgt, Innenentwicklung in den Kommunen zu stärken.

Eine wesentliche Änderung, durch die die Innenentwicklung in den Kommunen gestärkt werden soll, ist die Einführung einer neuen Baugebietskategorie „*Urbane Gebiete (MU)*“ in die Baunutzungsverordnung (BauNVO) sowie parallel eine Anpassung der Richtwerte für den Immissionsschutz in der *Technischen Anleitung zum Schutz vor Lärm (TA Lärm)*.

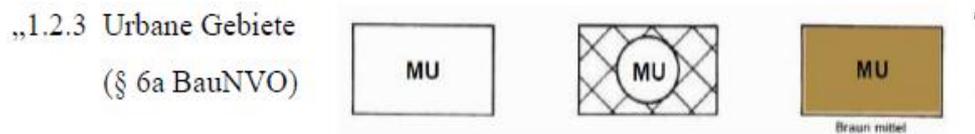


Abbildung 7 Signatur der neuen Baugebietskategorie "Urbane Gebiete" im neuen §6a der Planzeichenverordnung (Quelle: Bundesregierung (2016))

Durch die neue Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“ wird den Kommunen mehr Flexibilität bei der Mischung einzelner Nutzungsarten gewährt, da, anders als in der bestehenden Kategorie „Mischgebiete“, die Mischung der Nutzungen Wohnen und Gewerbe nicht mehr gleichgewichtig sein muss. Zudem werden den Kommunen differenziertere Festsetzungsmöglichkeiten eingeräumt, etwa wenn es um die Anteile der zulässigen Geschossfläche in Gebäuden geht, die für Wohnzwecke oder gewerbliche Nutzungen zu verwenden sind. Generell soll ein höheres Maß der baulichen Nutzung von Grundstücken möglich werden, wodurch besonders die Schaffung von Wohnraum erleichtert werden soll, da in „Urbanen Gebieten“ somit mehr Wohneinheiten auf gleicher Fläche (im Vergleich zur Kategorie „Mischgebiet“) realisiert werden können. Die mögliche Grundflächenzahl (GRZ) erhöht sich von 0,6 in „Mischgebieten“ auf 0,8 in „Urbanen Gebieten“. Mit der Einführung der neuen Gebietskategorie soll ebenfalls eine wesentlich höhere Geschossflächenzahl (GFZ) für diese Gebiete eingeführt werden. Hier steigen die GFZ-Obergrenzen von 1,2 („Mischgebiete“) auf 3,0 in „Urbanen Gebieten“.

Parallel zur Einführung der neuen Baugebietskategorie wird auch eine Anpassung der Immissionsschutzrichtlinie *TA Lärm* vorgenommen. Dies geschieht vor allem auch, um möglichen Konflikten, die sich durch die neuen Richtwerte der Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“ ergeben können, entgegenzuwirken.

	Urbane Gebiete	Mischgebiete	Allgemeines Wohngebiet
Tags	63 dB (A)	60 dB (A)	55 dB (A)
Nachts	48 dB (A)	45 dB (A)	40 dB (A)

Tabelle 1 Vergleich der Lärmgrenzwerte in den verschiedenen Widmungskategorien (Eigene Darstellung)

Es ist daher vorgesehen, die Richtwerte in dieser Gebietskategorie tags und nachts jeweils drei Dezibel (dB (A)) höher anzusetzen als in den Baugebietskategorien Kern-, Dorf- und Mischgebiet. Somit ergeben sich Werte von 63 dB (A) tagsüber und 48 dB (A) nachts (siehe Tabelle 1).

In der Begründung zum Gesetzesentwurf heißt es hierzu, dass somit einerseits den Kommunen das Bauen in stark verdichteten, städtischen Gebieten flexibler und einfacher gestaltet werden soll, eine solche Erhöhung der Richtwerte jedoch im Hinblick auf den Schutz von Anwohnern als vertretbar angesehen wird. Gleichzeitig soll hierdurch u.a. auch Gewerbebetrieben Standortsicherheit gewährt werden und somit Arbeitsplätze in den Städten gehalten werden.

In Bezug auf das Ziel einer Stärkung der Innenentwicklung sowie einer flächensparenden und nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist jedoch ein Passus des Gesetzentwurfes als kritisch anzusehen, auch wenn dieser vorerst nur zeitlich begrenzte Wirksamkeit hat. Mit befristeter Gültigkeit bis 31.12.2019 soll es demnach möglich sein, auch Außenbereichsflächen für Bauvorhaben mittels des beschleunigten Verfahrens in Anspruch zu nehmen, wenn diese weniger als 10.000 Quadratmeter messen und sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Diese Maßnahme soll zwar, wie es von Seiten der Bundesregierung heißt, den Wohnungsbau erleichtern, jedoch konterkariert diese bevorzugte Behandlung von Baumaßnahmen im Außenbereich die Bemühungen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, auch wenn es sich hierbei jeweils um vergleichsweise kleine Flächen handelt. Mit diesem Teil des Gesetzentwurfes werden also, jedenfalls bis Ende 2019, flächenhafte Ausbreitungen von Siedlungen indirekt unterstützt, was bei übermäßiger Nutzung z.B. in ländlich geprägten Regionen zu einem weiteren (und möglicherweise gesteigerten) Verlust wertvoller landwirtschaftlicher Flächen durch Umwidmungen und Versiegelung führen kann.

Generell ist dieser Gesetzesentwurf jedoch zu begrüßen, da hierdurch Siedlungsentwicklung in bereits stark verdichteten Räumen und Innenentwicklung im speziellen gestärkt werden und den sich ändernden Rahmenbedingungen, wie z.B. Mangel an Wohnraum in Großstädten, Rechnung getragen wird. Den Kommunen wird ein neues Instrument zur Verfügung gestellt, das bei konsequenter Anwendung Innenentwicklung erleichtern und den Kommunen neue Möglichkeiten für eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung eröffnen kann. Die Verabschiedung der endgültigen Fassung des Gesetzentwurfes sowie die Umsetzung der o.g. EU-Richtlinie in nationales Recht werden bis spätestens Mitte Mai 2017 erwartet.

Im **Raumordnungsgesetz (ROG)** werden in §2 die „*Grundsätze der Raumplanung*“ definiert. Hierzu zählt u.a. die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, die bezugnehmend auf §1 Abs. 2 ROG „[...] die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und

zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“ Als ein *Grundsatz der Raumordnung* ist, mit besonderem Bezug auf Innenentwicklung, vor allem auch der Freiraum durch „[...] übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen [...]“ (§ 2 Abs. 2 Satz 2 ROG) Weiters wird an gleicher Stelle vorgegeben, dass „[d]ie weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen [...] dabei so weit wie möglich zu vermeiden [...]“ sowie „die Flächeninanspruchnahme im Freiraum [...] zu begrenzen [ist].“

Neben den bundesweit geltenden gesetzlichen Regelungen, die u.a. den Themenbereich Innenentwicklung behandeln, gibt es auch auf der Ebene der Länder Instrumente, die Vorgaben und Zielsetzungen u.a. für die Innenentwicklung definieren. Gesetzliche Grundlage für Landesplanung ist das **Landesplanungsgesetz (LPIG)**, das die Ziele der Landesplanung in rechtliche Regelungen fasst. Diese Ziele (soziale und ökonomische Raumsprüche mit ökologischen Erfordernissen in Einklang zu bringen) sind ident mit den Zielen, die im Raumordnungsgesetz festgeschrieben sind, da in Deutschland die nachgeordneten Planungsebenen den jeweils übergeordneten Planungsebenen in ihren Zielaussagen nicht widersprechen und an sich ihnen ausrichten sollen („Gegenstromprinzip“). Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes sowie für alle raumbedeutsamen Maßnahmen einschließlich raumwirksamer Investitionen werden im Landesentwicklungsprogramm festgeschrieben, das als Gesetz beschlossen wird. Auf Grundlage dieses Landesentwicklungsprogramms werden Landesentwicklungspläne aufgestellt, die ihrerseits die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des jeweiligen Landes festschreiben. Da in dieser Arbeit vor allem auf Nordrhein-Westfalen und Kommunen dieses Bundeslandes eingegangen wird, sollen an dieser Stelle die wichtigsten Festsetzungen des **Landesentwicklungsplans für das Bundesland Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)** mit Bezug zum Thema Innenentwicklung dargestellt werden. Die aktuell noch gültige Fassung stammt aus dem Jahr 1995, als Grundlage für die Festsetzungen zum Themenbereich Innenentwicklung wird hier jedoch der Entwurf zur Neufassung des LEP NRW mit Stand 05. Juli 2016 (*Geänderter Entwurf nach zweiten Beteiligungsverfahren*) herangezogen, da dieser bereits sehr weit ausgearbeitet ist und die aktuellere Datengrundlage bietet. Das Inkrafttreten des neuen Landesentwicklungsplanes, bestehend aus textlichen und zeichnerischen Festsetzungen, wird Anfang 2017 erwartet.

Im Landesentwicklungsplan für das Land NRW werden Grundsätze und Ziele zu verschiedenen Themenbereichen aufgeführt, wobei u.a. auch Nachhaltigkeit im Allgemeinen sowie Innenentwicklung, direkt oder indirekt, Erwähnung finden. So gibt es beispielsweise zum Themenbereich „Natur, erneuerbare Ressourcen und Klima schützen“ die Festlegung „Freirauminanspruchnahme verringern“. In den

Ausführungen hierzu heißt es, dass der (künftig gültige) LEP noch stärker als in der Vergangenheit Bezug auf die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie nehmen soll und daher verstärkt auf flächensparende und kompakte Siedlungsentwicklung sowie gleichzeitig auf eine möglichst geringe Inanspruchnahme des vorhandenen Freiraums hingearbeitet werden soll. Das Land Nordrhein-Westfalen hat zudem das Ziel ausgegeben, das tägliche Wachstum von Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 zunächst auf fünf Hektar und langfristig auf ein „Netto-Null-Wachstum“ zu reduzieren. Letzteres bedeutet, dass Gebäude- und Freiflächen ebenso wie Betriebs- und Verkehrsflächen in der Flächenbilanz langfristig kein Wachstum mehr aufweisen sollen. Gleichzeitig sorgt der LEP aber auch für die Sicherung von Flächen für Wohnen, Gewerbe und Industrie, um eine bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung zu ermöglichen. Hierbei kann eine konsequent verfolgte Innenentwicklung einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der angestrebten Ziele leisten, wenn die Voraussetzungen, wie etwa belastbare Informationen, als Planungsgrundlage gegeben sind. Daher wird im LEP der Aufbau eines Siedlungsflächenmonitorings als notwendig erachtet. Nicht zuletzt, da bei einem funktionierenden Monitoring notwendige und „[...] aufwändige Prüfverfahren verkürzt werden [können].“ (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2016, S. 8)

Besonders zahlreiche Festlegungen mit Bezug auf die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und Innenentwicklung sowie Vorgaben zu Siedlungsentwicklung allgemein finden sich im Landesentwicklungsplan NRW im Abschnitt zum Themenbereich „*Siedlungsraum*“. Zum Ziel „*Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung*“ wird hier ausgeführt, dass Siedlungsentwicklung grundsätzlich flächensparend und bedarfsgerecht auszurichten ist, sich also an der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie den vorhandenen Infrastrukturen und kulturlandschaftlichen Entwicklungspotenzialen orientieren soll. Hierzu wurden verschiedene Grundsätze für die Umsetzung definiert. So soll sich etwa die Regional- und Bauleitplanung an dem vom Land NRW ausgegebenen Ziel von fünf Hektar tägliches Wachstum von Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2020 bzw. auf lange Sicht ein „Netto-Null-Wachstum“ orientieren. Ein weiteres Ziel ist die Vermeidung von Splittersiedlungen und bandartigen Siedlungsstrukturen entlang von Verkehrswegen, damit im Gegenzug eine weitestgehend kompakte Siedlungsentwicklung umgesetzt werden kann. In den Erläuterungen zum Ziel „*Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung*“ wird der Nachhaltigkeitsgedanke noch einmal hervorgehoben. So heißt es dort: „Die Siedlungsentwicklung soll den Wohn-, Versorgungs-, Arbeits-, Erholungs-, Sport- und Freizeitbedürfnissen der heute lebenden Menschen gerecht werden, ohne die Entwicklungsmöglichkeiten künftiger Generationen einzuschränken.“ (ebd., S. 30) Mit Blick auf den demographischen Wandel und den, auf lange Sicht gesehen, daraus resultierenden Bevölkerungsrückgang in NRW wird darauf hingewiesen, dass „[...] der Schwerpunkt der räumlichen Steuerung der Siedlungsentwicklung künftig weniger in der Neuausweisung von Flächen liegen,

sondern mehr die Erhaltung und qualitative Entwicklung gewachsener Siedlungsstrukturen unter sozialen, ökonomischen, ökologischen und kulturlandschaftlichen Gesichtspunkten betreffen [wird] [...]“ (ebd.) Da die Bevölkerungsentwicklung und der demographische Wandel regional jedoch sehr unterschiedlich ausfallen werden, ist bei der Schaffung von Infrastrukturen jeglicher Art zum einen auf Qualität und Quantität zu achten, zum anderen soll auch die Tragfähigkeit der geplanten Infrastrukturen im Hinblick auf ihre Tragfähigkeit bei abnehmender Bevölkerung berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere auch für Kommunen und Teilräume, für die kurz- bis mittelfristig noch Bevölkerungswachstum prognostiziert wird. Aufgrund der räumlich sehr unterschiedlichen Entwicklungen sollen Kommunen auch für das Thema Rückbau von Infrastrukturen grundsätzlich offen sein, insbesondere in Kommunen und Teilräumen, deren Bevölkerungszahlen bereits jetzt (stark) zurückgehen.

Besonders relevant im Rahmen dieser Arbeit ist der Grundsatz „*Vorrang der Innenentwicklung*“. Hierzu wird ausgeführt: „Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich.“ (ebd., S. 26) Korrelierend zu den vorangegangenen Zielen und Grundsätzen wird durch den Grundsatz, dass Innenentwicklung in der Siedlungsentwicklung vorrangig angewendet werden soll, diese als ein zu präferierendes Instrument für die Umsetzung flächensparender Siedlungsentwicklung festgelegt. In den Erläuterungen zu diesem Grundsatz wird ausgeführt, dass die Mobilisierung von Bauflächen den Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung obliegt und hierfür bereits entsprechende Instrumente des BauGB zur Verfügung stehen. Hierzu werden als Maßnahmen der Innenentwicklung u.a. die *Möglichkeiten einer angemessenen Nachverdichtung* oder die *Mobilisierung ungenutzter oder in absehbarer Zeit brachfallender Grundstücke im Innenbereich* genannt. Für Brachflächen im Außenbereich gelten gesonderte Vorgaben. In den Erläuterungen zum Grundsatz „*Vorrang der Innenentwicklung*“ werden ebenfalls die Vorzüge aufgeführt, die Maßnahmen der Innenentwicklung für eine Kommune mit sich bringen. So heißt es: „Die städtebauliche Innenentwicklung dient nicht nur dem Flächensparen, der Verkehrsvermeidung und der siedlungsräumlichen Nutzungs- und Gestaltungsqualität, sie ist auch hinsichtlich der Betriebs- und Unterhaltskosten insbesondere der technischen Infrastruktur für die Gemeinden in der Regel kostengünstiger als die Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich.“ (ebd., S. 34 f.)

Weiters wird hierzu mit dem Grundsatz „*Wiedernutzung von Brachflächen*“ die Neu- und Umnutzung von Brachflächen durch Flächenrecycling festgelegt. Hier heißt es: „Zu den Nachfolgenutzungen regionalbedeutsamer Brachflächen soll frühzeitig ein regionales Konzept erarbeitet werden. Im Hinblick auf die Wiedernutzung ggf. belasteter Brachflächen soll der Altlastenverdacht im Planungsprozess frühzeitig geklärt werden.“ (ebd., S. 27) Die Wiedernutzung von Brachflächen ist insbesondere

in Nordrhein-Westfalen von großer Bedeutung, da sich aufgrund der (Industrie)Geschichte des Landes viele Potenzialflächen für Innenentwicklung ergeben haben (ehemalige Industriestandorte, Bahnflächen etc.). Zudem findet sich auch eine Vielzahl von ehemals militärisch genutzten Arealen (Konversionsflächen), oft in Gunstlagen, die vom Militär nicht mehr beansprucht werden und daher für Maßnahmen der Innenentwicklung grundsätzlich zur Verfügung stehen. In beiden Fällen kann durch eine Wiedernutzung solcher Flächen die Neuinanspruchnahme von Freiraum verringert und dieser somit geschont werden. Isoliert im Freiraum liegende Konversionsflächen sind gesondert zu behandeln, da hier weitere Grundsätze des LEP zu berücksichtigen sind.

Dies ist nur ein Auszug der formellen Instrumente, auf deren Grundlage Innenentwicklung gefördert werden kann (ohne Anspruch auf Vollständigkeit). Dies macht deutlich, dass die Bedeutung einer konsequenten Umsetzung von flächensparender Siedlungsentwicklung und damit in Verbindung stehender Maßnahmen erkannt wurde und daher auf allen Ebenen bevorzugt angewandt werden soll.

3.2 Informelle Instrumente

Neben den formellen, also gesetzlich verankerten, Instrumenten spielen jedoch auch *informelle Instrumente* eine wichtige Rolle, wenn es um die Lenkung und (im besten Sinne) Beeinflussung relevanter Akteure hin zu flächensparender und nachhaltiger Siedlungsentwicklung geht. Sowohl auf Ebene der Landes- und Regionalplanung als auch auf Ebene der Kommunalplanung stehen verschiedene informelle Instrumente zur Verfügung, die zur Umsetzung und Erreichung von raumordnerischen und raumplanerischen Zielen beitragen sollen. Im Vergleich zu den formellen Planungsinstrumenten haben die informellen Instrumente vor allem den Vorteil, dass sie ohne rechtlich verbindliche Anforderungen angewendet werden können und daher flexibel und problemorientiert einsetzbar sind. (vgl. ARL o.J. a, online⁶) Für die Regional- und Landesplanung sowie die Kommunalplanung stehen verschiedene Typen von Instrumenten zur Auswahl, die die formellen Instrumente, bspw. in Form von Regionalplänen, ergänzen können und sollen.

Für die Landes- und Regionalplanung stehen als informelle Instrumente, wie auch in §13 ROG („*Raumordnerische Zusammenarbeit*“) beispielhaft aufgeführt, u.a. *vertragliche Vereinbarungen* zur Verfügung. Diese können vor allem bei der Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten oder auch zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen zur

⁶<https://www.arl-net.de/commin/planning-germany/14-hauptinstrumente-des-planungssystems> (Stand 09.11.2016)

Anwendung kommen. Weitere Maßnahmen, wie sie in §13 ROG genannt werden, sind *regionale Entwicklungskonzepte*, die Bildung *regionaler und interkommunaler Netzwerke und Kooperationsstrukturen* sowie auch *regionale Foren und Aktionsprogramme*, die aktuelle Handlungsanforderungen behandeln sollen. Ein weiteres Beispiel ist die Durchführung einer *Raumbeobachtung* mit Bereitstellung Erfasster Daten und Ergebnisse sowie Beratung für regionale und kommunale Träger ebenso wie für Träger der Fachplanung, insbesondere hinsichtlich raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen.

In der kommunalen Planung werden Flächennutzungsplan und Bebauungsplan in der Planungspraxis vor allem durch zwei informelle Planwerke des breiten informellen Spektrums ergänzt, die sich auf kommunaler Ebene als Standard-Planwerke herausgebildet haben. Dies sind zum einen *Stadtentwicklungspläne* und zum anderen *städtebauliche Rahmenpläne*. Diese behandeln verschiedene und sich wandelnde städtische Themenfelder. Durch die Flexibilität dieser Instrumente sind solche Anpassungsmöglichkeiten besonders bei sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Vorteil, da sie sich schneller an die dadurch hervorgerufenen veränderten Aufgabengebiete der Stadtplanung anpassen lassen. Bei einem *Stadtentwicklungsplan* handelt es sich um ein „[...] langfristig angelegtes Entwicklungskonzept einer Kommune, das als informelles Steuerungsinstrument Entwicklungsschwerpunkte und Leitlinien für die mittel- bis langfristige Planung einer Stadt formuliert.“ (ARL o.J. a, online⁷) Im Gegensatz zu Stadtentwicklungsplänen, die i.d.R. für das gesamte Gemeindegebiet erarbeitet werden, gibt es als weiteres informelles Instrument *städtebauliche Rahmenpläne*. Diese werden nur für Teilbereiche eingesetzt, bspw. als Rahmenplanung zur Vorbereitung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme. (vgl. ebd.)

Auch *städtebauliche Entwicklungskonzepte* haben in der jüngeren Vergangenheit an Bedeutung gewonnen, insbesondere in Zusammenhang mit Maßnahmen der Städtebauförderprogramme *Stadtumbau* sowie *Soziale Stadt*. Im Rahmen des Stadtumbaus sollen einzelne Entwicklungskonzepte auf lange Sicht gesehen in eine gesamtstädtische Strategie eingegliedert werden, wodurch eine nachhaltige Stadtentwicklung erreicht werden soll. Städtebauliche Konzepte als Teil einer auf die Gesamtstadt ausgerichteten Strategie bieten insbesondere im Rahmen des Programms Stadtumbau die Möglichkeit stadtplanerische Ziele, wie u.a. nachhaltige Stadtentwicklung, ebenso wie wohnungswirtschaftliche Ziele effizienter zu erreichen. Hinsichtlich der wohnungswirtschaftlichen Ziele kann so dauerhaft nicht mehr benötigter Wohnraum, der ein Überangebot am Markt darstellt, reduziert und der Wohnungsmarkt somit insgesamt stabilisiert werden. (vgl. ebd.) Die Konzepte werden beispielsweise als Verkehrsentwicklungs- oder Stadtentwicklungspläne zu

⁷<https://www.arl-net.de/commin/planning-germany/14-hauptinstrumente-des-planungssystems> (Stand 09.01.2016)

den Themengebieten Wohnen, Gewerbe, soziale Infrastruktur etc. aufgestellt, die sowohl sektorale als auch gesamtstädtische Planungsziele behandeln.

Alle informellen Instrumente sind als Ergänzung und Erweiterung der formellen Instrumente der Raumordnung zu sehen, da sie selbst keine unmittelbare rechtliche Wirkung haben. Die Wirkung beruht auf der Überzeugungskraft der Inhalte und interner Bindungswirkung. Aus diesem Grund ist die aktive Einbindung aller relevanten Akteure und Institutionen notwendig, da nur so eine möglichst hohe Selbstbindung erreicht werden kann. In den letzten Jahren hat die Bedeutung informeller Instrumente kontinuierlich zugenommen, sodass sie mittlerweile als „[...] unverzichtbare Ergänzung und Erweiterung der [...] formellen Instrumente der Raumordnung anerkannt [sind].“ (ebd.)

Instrumente, mit denen Innenentwicklung durchgesetzt werden kann, sind, wie die Auswahl zeigt, in großer Zahl vorhanden. Mit ihnen stehen sowohl „[...] Anreize (Stimuli und Sanktionen) oder Anordnungen (Ge- und Verbote) [...]“ (Weber 2009, S. 128) zur Verfügung. Eine Herausforderung besteht vor allem darin, die vorhandenen Instrumente zielführend zu kombinieren und einzusetzen. Auch die Aktivierung und der Dialog mit den jeweils relevanten Akteuren ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Faktor um eine nachhaltige und flächensparende Siedlungsentwicklung umzusetzen, die gleichzeitig auch qualitätvolle Ergebnisse für alle Beteiligten erzielt.

4 Daten, Fakten und Trends der Flächeninanspruchnahme in Deutschland

In diesem Kapitel werden die Daten, Fakten und Trends zu den Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme in Deutschland und mit speziellem Fokus auf Nordrhein-Westfalen erörtert und analysiert. Hierzu werden vor allem jene Indikatoren näher betrachtet, die, je nach Entwicklung, positive oder negative Auswirkungen auf das Ausmaß der Flächenneuanspruchnahme speziell für Siedlungszwecke haben. Aus den Erkenntnissen werden anschließend Folgen abgeleitet, die sich aus exzessiver Flächeninanspruchnahme ergeben.

4.1 Vorbemerkung

Die Neuinanspruchnahme von Boden bzw. Fläche für Siedlungszwecke betrug in Deutschland in den Jahren 2011 bis 2014 durchschnittlich 69 Hektar pro Tag, was einer Fläche von ca. 98 Fußballfeldern entspricht. Dieser Wert stellt zwar eine Verbesserung im Gegensatz zu den durchschnittlich 73 Hektar pro Tag in den Jahren 2010 bis 2013 dar, ist aber dennoch zu hoch, wenn das Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung konsequent umgesetzt werden soll. Besonders im Hinblick auf das von der Bunderegierung der Bundesrepublik Deutschland ausgegebenen und in der Nachhaltigkeitsstrategie festgeschriebene Ziel die Flächenneuanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag („30-Hektar Ziel“) zu begrenzen wird deutlich, dass weiterhin Handlungsbedarf zur Verringerung des täglichen „Flächenverbrauchs“ resp. der täglichen Flächenneuanspruchnahme besteht.

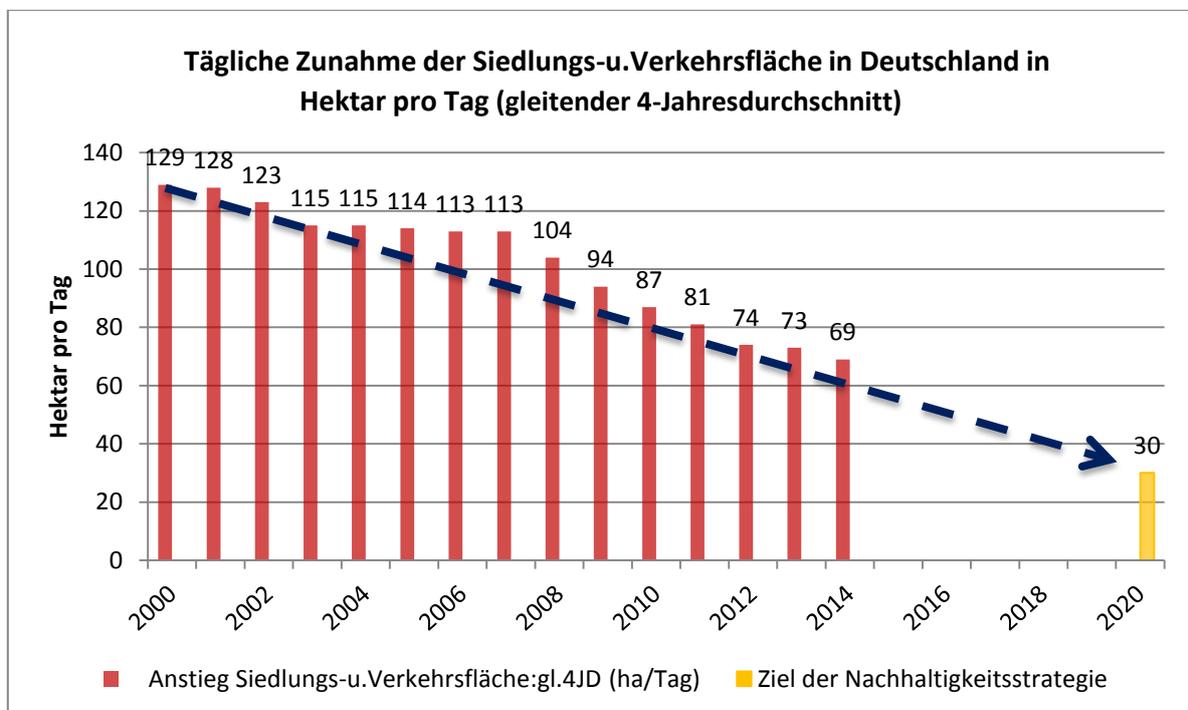


Abbildung 8 Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha/Tag (gleitender 4-Jahresdurchschnitt) (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 | Eigene Bearbeitung)

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen der letzten 15 Jahre wird in

Abbildung 8 dargestellt. Es wird deutlich, dass seit dem Jahr 2000 bereits eine sichtliche Reduktion hinsichtlich der Neuanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke erreicht werden konnte, diese jedoch seit 2012 weniger groß ausgefallen ist (Werte für 2015 liegen noch nicht vor).

Um die gesetzten Ziele zu erreichen ist es notwendig eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu forcieren, damit in den kommenden Jahren wieder eine spürbare Reduktion der Flächenneuanspruchnahme erreicht werden kann. Hierbei spielen Flächenrecycling und Verdichtung im Bestand eine wichtige Rolle, da langfristig ein Verhältnis der Innenentwicklung zur Außenentwicklung von 3:1 erreicht werden soll. Dies ist in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung festgeschrieben.



Abbildung 9 Umwandlung von Freifläche und Siedlungs- und Verkehrsfläche
(Quelle: SRU 2016, S.242)

Die kontinuierliche Neuanspruchnahme von Boden bzw. Fläche für Siedlungszwecke (v.a. Wohnen, Gewerbe und Industrie und dazugehörige Infrastruktur) geht i.d.R. mit einer nicht unerheblichen Versiegelung des Bodens einher und stellt somit auch einen Eingriff in den natürlichen Wasserhaushalt dar. Es wird davon ausgegangen, dass rund 45-50% der Siedlungs- und Verkehrsflächen vollständig versiegelt sind (siehe Abbildung 9). Im Falle von Neuausweisungen von Wohn-, Gewerbe- oder Industriegebieten „auf der grünen Wiese“ kann es zudem zu einer Zerschneidung von Biotopverbänden oder der Blockade von Frischluftschneisen kommen. Eine weitere ungünstige Folge von Flächenneuanspruchnahmen, speziell außerhalb von Siedlungskernen bzw. Innenbereichen, ist die Zersiedelung der Landschaft. In zersiedelten Gebieten ist zum einen die Schaffung von (vor allem technischer und sozialer) Infrastruktur und zum anderen deren Erhaltung bzw. Auslastung mit erhöhtem Kostenaufwand verbunden. Zudem entstehen so auch weitere Folgekosten für den Einzelnen

Bewohner, die bei der Wahl des Wohnstandortes, insbesondere bei günstigen Grundstücken fernab der städtischen Siedlungskerne, oft übersehen oder bewusst außer Acht gelassen werden. Hierzu zählen beispielsweise die Kosten für einen Pkw o.ä., wenn ein Wohnstandort in Bereichen gewählt wird, die nicht oder nur sehr schlecht an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) angeschlossen sind. (vgl. Gertz | Gutsche | Rümenapp o.J.; online⁸)

Ausgehend von der These, dass vermehrter Flächenverbrauch v.a. für Wohnzwecke auch durch Bevölkerungswachstum und somit gesteigerten Wohnraumbedarf (als ein Faktor) generiert wird, soll nun folgend Entwicklungstrends in Deutschland im allgemeinen und in Nordrhein-Westfalen im speziellen analysiert werden, die als Basisinformationen für das Verständnis für und die Notwendigkeit von Innentwicklung dienen.

4.1.1 Begriffsdefinitionen und Begriffsabgrenzungen

Bevor auf die Entwicklungstrends in Bezug auf Bevölkerung etc. eingegangen wird, sollen zunächst die für das Verständnis wichtigen Begriffe kurz definiert werden.

Natürliche Bevölkerungsentwicklung

Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ergibt sich aus dem Saldo der Zahl der Lebendgeborenen (Geburten) und der Zahl der Gestorbenen in einem bestimmten Zeitraum, bspw. ein Jahr. Ein Überschuss an Geburten hat eine positive Bevölkerungsentwicklung (Bevölkerungswachstum) zur Folge, ein Überschuss an Sterbefällen eine negative (Bevölkerungsabnahme). Bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung werden Zuzüge oder Fortzüge über die Grenzen der betrachteten Gebietseinheit nicht berücksichtigt.

Räumliche Bevölkerungsentwicklung /Statistik der Wanderungen

Bei der räumlichen Wanderungsstatistik bzw. Statistik der Wanderungen handelt es sich um Informationen zur räumlichen Mobilität der Bevölkerung innerhalb einer betrachteten Gebietseinheit in einem bestimmten Zeitraum. Berücksichtigt werden hierbei Zu- und Fortzüge über die Grenzen der gewählten Gebietseinheit, bspw. eines Bundeslandes oder einer Kommune. Je nach Betrachtungsebene ist es auch möglich die räumliche Mobilität (Umzüge) innerhalb einer Kommune zu betrachten. Zudem kann, falls erforderlich, zwischen Zu- und Fortzügen von inländischen und ausländischen Personen unterschieden werden.

Bevölkerungsbilanz

Die Bevölkerungsbilanz ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Saldi der natürlichen und der räumlichen Bevölkerungsentwicklung. Die Differenz beider Werte

⁸ <http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de/werkzeuge/aus-sicht-der-neubuenger.html> (Stand 15.05.2016)

ergibt die Bevölkerungsbilanz. Diese kann die Ausprägungen positiv, negativ oder ausgeglichen annehmen. Eine betrachtete Gebietseinheit kann demnach selbst dann eine positive Bevölkerungsbilanz aufweisen, wenn bspw. eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung vorliegt. Dies ist möglich, wenn gleichzeitig eine stark positive Wanderungsstatistik für die jeweilige Gebietseinheit vorliegt. Für eine Aussage über Wachstums- oder Schrumpfungstendenzen bspw. einer Stadt sind also immer beide Werte (Saldo natürliche und Saldo räumliche Bevölkerungsentwicklung) einander gegenüberzustellen.

4.2 Ausgangslage: Relevante Entwicklungstendenzen in Deutschland

Die immer noch große Zahl der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungsentwicklung in der jüngeren Vergangenheit, und hierbei insbesondere für Wohnzwecke, ist u.a. in der zuletzt gestiegenen Bevölkerungszahl begründet. In den letzten Jahren hat v.a. verstärkte Zuwanderung aus dem Ausland dazu geführt, dass die für lange Zeit rückläufige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, zumindest kurz bis mittelfristig, ins positive umgekehrt wurde. Als Gründe hierfür können beispielsweise das im Jahr 2004 beschlossene EU-Freizügigkeitsgesetz (Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der EU Mitgliedsstaaten) in Zusammenhang mit den EU-Erweiterungen (2004, 2007 und 2013) oder auch die vor allem im Jahr 2015 sprunghaft angestiegene Zahl von Asylsuchenden aus Krisenregionen herangezogen werden. Aber auch andere Entwicklungstrends wie abnehmende Haushaltsgröße und steigende Pro-Kopf-Wohnfläche sind Faktoren, die hierbei zur Erklärung herangezogen werden können. Im Folgenden wird auf die einzelnen statistischen Werte genauer eingegangen.

Bevölkerung

Die natürliche Bevölkerungsentwicklung in Deutschland ist seit vielen Jahren rückläufig und wurde für die kommenden Jahre auch weiterhin als negativ prognostiziert. Die Zahl der Lebendgeborenen liegt bereits seit mehr als 15 Jahren unter der der Sterberaten, woraus ein negativer Bevölkerungssaldo resultiert. Trotz eines leichten Anstiegs der Geburtenraten seit 2012 konnte kein positiver Saldo verzeichnet werden, da auch die Sterberaten gestiegen sind (vgl. hierzu Abbildung 10, S. 35). Neben der natürlichen Bevölkerungsentwicklung gehört auch die räumliche Bevölkerungsentwicklung zur Berechnung der Bevölkerungsbilanz in Deutschland.

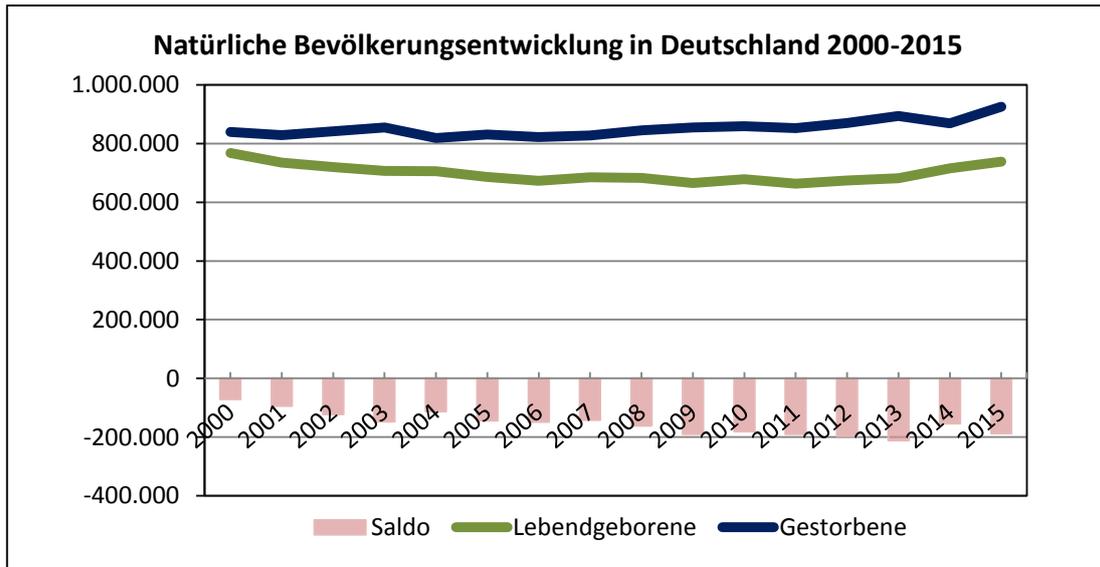


Abbildung 10 Natürliche Bevölkerungsentwicklung Deutschland 2000-2015 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 | Eigene Bearbeitung)

Hier zeigt sich ein anderes Bild als bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung. Bei der Wanderungsstatistik ist seit 2010 ein positiver Wanderungssaldo zu beobachten, die Zuzüge aus dem Ausland nach Deutschland überwiegen also die Fortzüge ins Ausland, auch wenn die Fortzüge seit 2012 ebenfalls zugenommen haben. In Abbildung 11 ist ein besonders starker Anstieg der Zuzüge aus dem Ausland ist zwischen 2014 und 2015 zu erkennen. Dies ist vor allem mit sehr starken Flüchtlingsbewegungen aus den Krisenregionen im Nahen und Mittleren Osten, Richtung EU im Allgemeinen und nach Deutschland im speziellen, zu erklären.

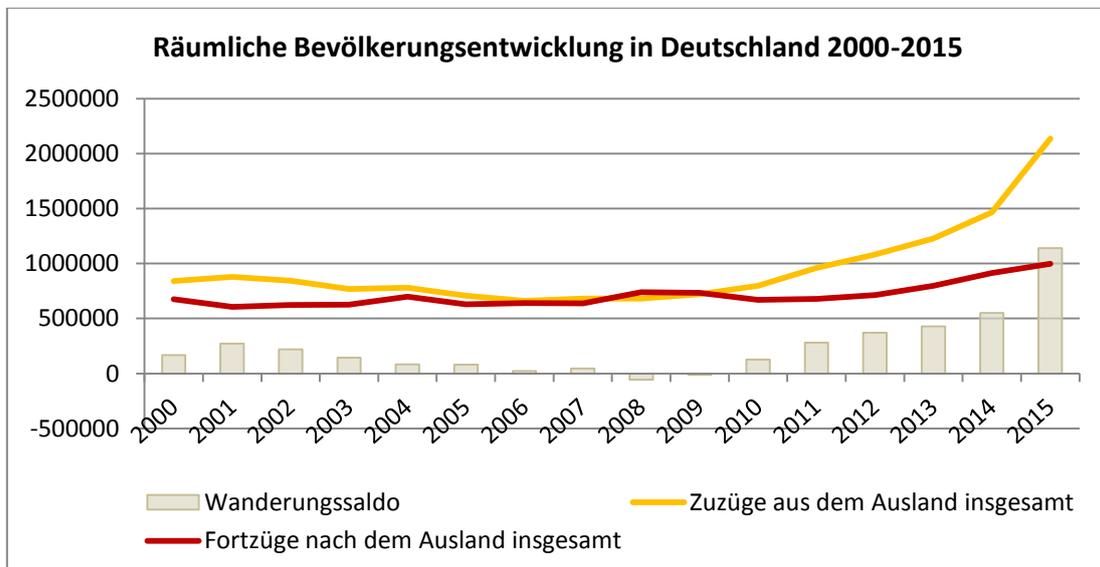


Abbildung 11 Räumliche Bevölkerungsentwicklung Deutschland 2000-2015 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 | Eigene Bearbeitung)

Nach eher moderaten Anstiegen des Wanderungssaldos auf rund 550.500 bis zum Jahr 2014 ist im Jahr 2015 in etwa eine Verdoppelung des Saldos auf rund 1,14

Millionen zu verzeichnen. Bei diesem außergewöhnlich hohen Anstieg innerhalb kürzester Zeit ist davon auszugehen, dass es sich um eine Ausnahmesituation handelt und nicht um einen anhaltenden Entwicklungstrend dieser Stärke. Dies ist auch bei Maßnahmen der Stadtentwicklung und Stadterweiterung zu beachten.

Die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre lässt sich nun durch das in Beziehung setzen der natürlichen und der räumlichen Bevölkerungsentwicklung durch die Bevölkerungsbilanz abbilden. Addiert man den Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung mit jenem der räumlichen Bevölkerungsentwicklung, ergibt sich folgendes Bild, das in Abbildung 12 dargestellt ist.

Nach vielen Jahren mit einer negativen Bevölkerungsbilanz, insbesondere in den Jahren 2001 bis 2009, ist seit 2010 wieder eine zunehmend positive Bevölkerungsbilanz zu verzeichnen, was aber in erster Linie dem stark positiven Saldo der räumlichen Bevölkerungsentwicklung zuzuschreiben ist. Ohne diese Zuwanderung „von außen“ würde sich der Trend der schrumpfenden Bevölkerung zunehmend bemerkbar machen.

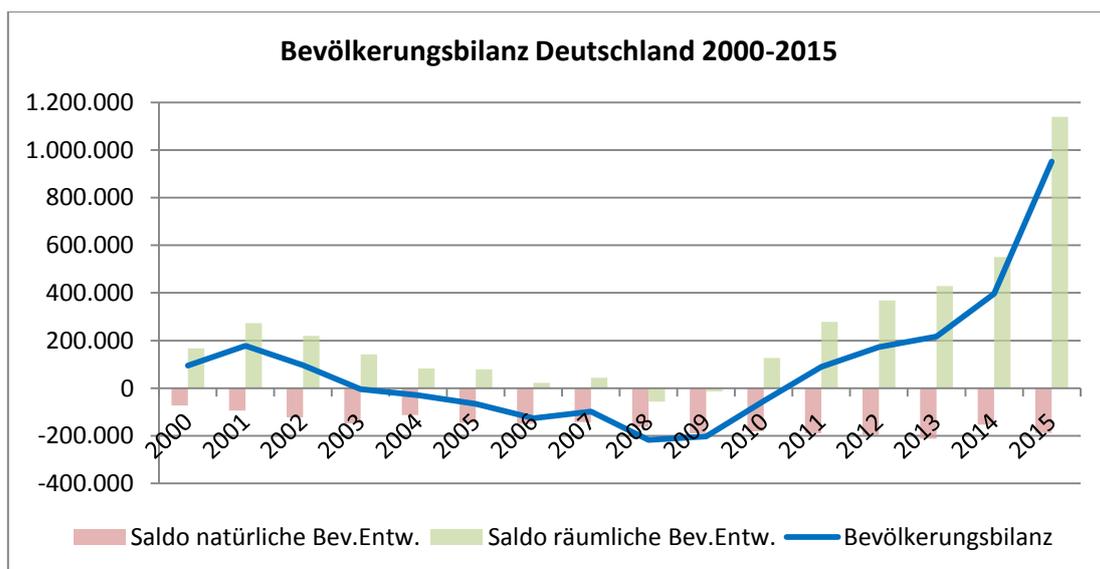


Abbildung 12 Bevölkerungsbilanz Deutschland 2000-2015 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 | Eigene Bearbeitung)

Aktuell wird von einem Bevölkerungswachstum von jährlich 0,3% ausgegangen, was rund 250.000 Personen entspricht (vgl. BBSR 2015; S. 3). Dies ist jedoch nur als „Momentaufnahme“ einzuordnen, da ein Bevölkerungsrückgang langfristig nicht durch Zuwanderung ausgeglichen werden kann. Nach Schätzungen von Experten des Statistischen Bundesamtes (Destatis) wird die Bevölkerungszahl in Deutschland noch etwa fünf bis sieben Jahre ansteigen, bevor wieder ein Rückgang einsetzt. (vgl. Statistisches Bundesamt 2015, S.15)

Haushaltszahl und Haushaltsgröße

Neben der zuletzt wieder zunehmenden Bevölkerungszahl ist ein weiterer Trend zu beobachten, der in Zusammenhang mit einem steigenden Bedarf an Fläche für Wohnraum und somit für Siedlungs- und Verkehrsfläche steht.

Die Zahl der Haushalte in Deutschland ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Eine Vorausberechnung der Anzahl der Privathaushalte in Deutschland bis ins Jahr 2030 prognostiziert eine Zunahme der Privathaushalte von derzeit rund 40,7 Millionen auf einen Höchststand von rund 41,2 Millionen im Jahr 2025 (vgl. Abbildung 13). Danach wird von einem leichten aber kontinuierlichen Rückgang der Haushaltszahl ausgegangen.

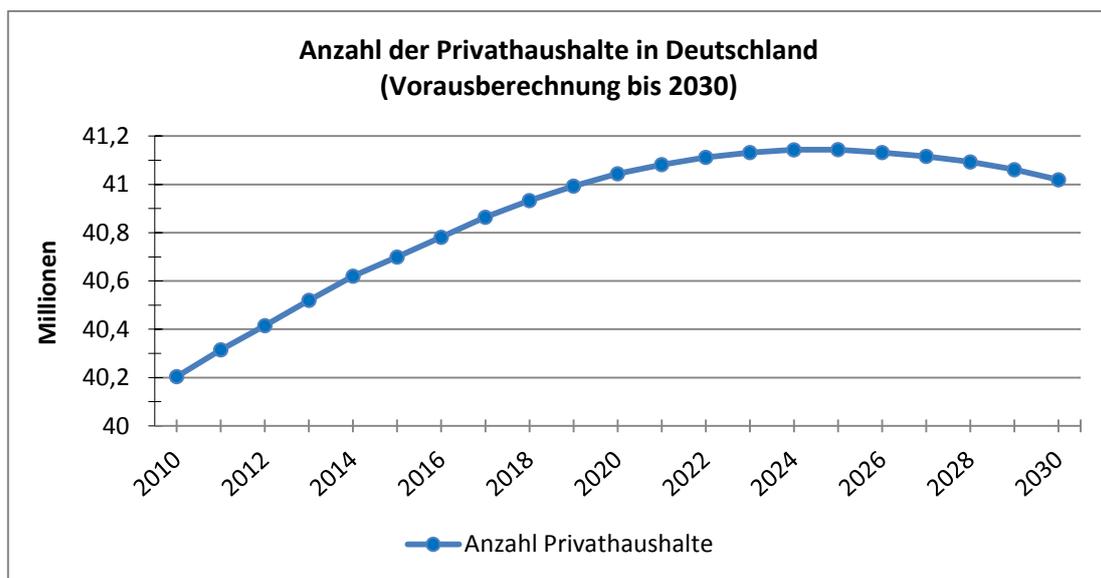


Abbildung 13 Vorausberechnung der Zahl Privathaushalte in Deutschland bis 2030 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 | Eigene Darstellung)

Eine weitere Entwicklung, der sich in den kommenden Jahren fortsetzen wird, ist der Trend zu kleineren Haushaltsgrößen. Abbildung 14 (S.38) stellt die Entwicklung der Zahl der jeweiligen Haushaltsgrößen dar. In dieser Vorausberechnung wird ein Anstieg der Ein- und Zweipersonenhaushalte bei gleichzeitigem Rückgang der Haushalte mit der und mehr Personen prognostiziert.

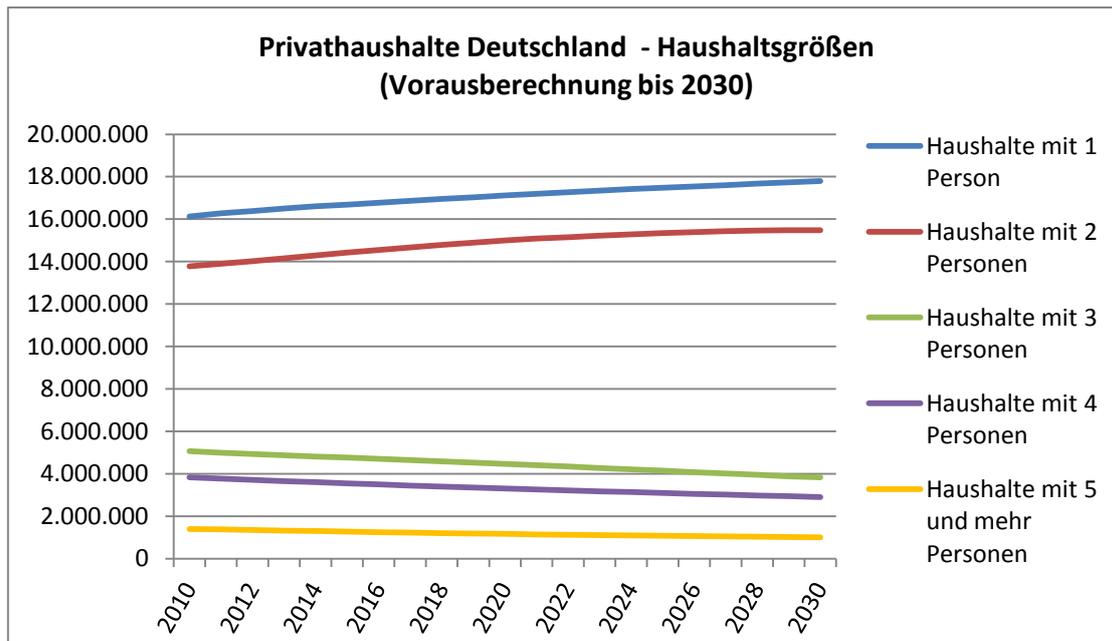


Abbildung 14 Vorausberechnung der Privathaushalte in Deutschland (Haushaltsgröße) bis 2030 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 | Eigene Darstellung)

Die Zahl der Einpersonenhaushalte wird demnach von aktuell (2016) rund 16,7 Millionen auf 17,8 Millionen und die Zahl der Zweipersonenhaushalte von rund 14,6 Millionen auf 15,5 Millionen bis zum Jahr 2030 steigen. Demgegenüber stehen die rückläufigen Zahlen der Haushalte mit drei und mehr Personen. Für Dreipersonenhaushalte bedeutet das einen Rückgang bis zum Jahr 2030 von 4,7 Millionen (2016) auf 3,8 Millionen, für Vierpersonenhaushalte von 3,5 Millionen auf 2,9 Millionen. Die ohnehin schon geringe Zahl der Haushalte mit fünf oder mehr Personen wird nach den Prognosen von rund 1,3 Millionen (2016) auf 1,0 Millionen sinken. Von den etwa 40 Millionen Haushalten in Deutschland im Jahr 2010 entfielen rund 74% auf Ein- und Zweipersonenhaushalte. In den großen Städten Deutschlands ist diese Quote mit 80% noch höher (vgl. BBSR 2015, S.3). Für Deutschland wird außerdem ein steigender Pro-Kopf-Flächenverbrauch erwartet. Für das Jahr 2030 wird eine durchschnittliche gesamtdeutsche Pro-Kopf-Wohnfläche von 51,5 m² prognostiziert. Im Jahr 2013 lag diese noch bei 46,2 m². (vgl. Rohr-Zänker | Müller 2014, S.4)

Die steigende Zahl der Haushalte in Beziehung gesetzt mit der zunehmenden Zahl kleinerer Haushalte mit ein und zwei Personen sowie der steigenden Wohnfläche pro Kopf lässt vermuten, dass in den kommenden Jahren, vor allem bis 2025, vermehrt Wohnbau nachgefragt wird, der diesen Entwicklungen angepasst ist, wie beispielsweise Geschosswohnungsbau. Dies würde sich mit den Zielen der flächensparenden Siedlungsentwicklung decken, da hier mehr Wohnraum geschaffen werden kann als beispielsweise bei der Bebauung mit Einfamilienhäusern (auf gleicher Fläche). Dennoch besteht in Deutschland immer noch ein starker Wunsch vieler Menschen nach einem Einfamilienhaus. Zu Beginn des Jahres 2013 lebten bereits 28% der ca. 40 Millionen deutschen Privathaushalte in einem

Einfamilienhaus und die Nachfrage ist nach wie vor groß (vgl. Statistisches Bundesamt 2016b, online⁹). Diese Wohnform hat im Vergleich mit anderen Wohnformen (Geschosswohnbau etc.) jedoch einen sehr großen Flächenbedarf. Dies sollte bei Ausweisungen von neuen Wohngebieten stets berücksichtigt werden, wenn es darum geht, die Prinzipien einer flächensparenden Siedlungsentwicklung umzusetzen, nicht zuletzt um einer möglichen Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken.

Die Herausforderung bei der Abschätzung des Bedarfs an und der Schaffung von neuem Wohnraum, Dienstleistungs-, Gewerbe- und Industrieflächen etc. besteht vor allem in der heterogenen Verteilung des Bevölkerungszuwachses. Zuwanderer zieht es, ebenso wie einen Großteil der Binnenwandernden, vor allem in dynamische Regionen, Metropolen und deren näheres Umland. Ländliche Gebiete, besonders im Osten Deutschlands (mit Ausnahme von Berlin und Umgebung), werden hierbei größtenteils vernachlässigt und haben zudem verstärkt mit Abwanderungen und dadurch bedingter Schrumpfung zu kämpfen (vgl. BBSR 2015; S. 1).

In den Metropolen und großen Städten (v.a. innerhalb von Metropolregionen), die oftmals auch Universitätsstandorte sind, führt der vermehrte Zuzug zu einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum und damit zu einer generellen Steigerung von Preisen und vor allem Mieten. Bei den Hinzuziehenden handelt es sich vorwiegend um Studenten. Jedoch haben auch Ältere ebenso wie Familien die Stadt wieder als Wohnstandort für sich entdeckt, was sich nicht zuletzt auf die in großen Städten i.d.R. gute Infrastruktur bspw. im sozialen Bereich oder im Bereich der Daseinsvorsorge zurückzuführen lässt.

Aus der Analyse der verschiedenen Faktoren, wie dem steigenden Pro-Kopf-Wohnflächenbedarf bei gleichzeitig steigender Zahl von Ein- und Zweipersonenhaushalten und ein dadurch bedingter Anstieg der Haushaltszahl insgesamt, lässt auf einen erhöhten Bedarf an Wohnraum in den kommenden Jahren schließen. Hinzu kommt die sprunghaft angestiegene Zahl von Zuwanderern, sowohl aus dem Ausland als auch Zuziehende aus dem Inland (Binnenwanderung). Die heterogene Verteilung der Zu- und Binnenwandernden, die sich bevorzugt in Städten und städtisch geprägten Gebieten niederlassen, verstärkt besonders dort den Siedlungsdruck und die daraus resultierenden Folgen (steigende Preise etc.)

⁹https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Aktuell_EVS.html (Stand 04.05.2016)

4.2.1 Fokus: Entwicklungstendenzen in Nordrhein-Westfalen

Die grundlegenden gesamtdeutschen Trends hinsichtlich eines nunmehr, zumindest kurzfristig, positiven Bevölkerungswachstums lassen sich auch in Nordrhein-Westfalen (NRW) erkennen. Daher sollen die Entwicklungstendenzen, sofern sie den gesamtdeutschen Trends weitgehend entsprechen, in verkürzter Form dargestellt werden.

Für eine nähere Betrachtung wurde das Bundesland Nordrhein-Westfalen ausgewählt, da es sich hierbei um eines der flächenmäßig größten Bundesländer Deutschlands handelt, gleichzeitig aber auch, nach den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, um das am dichtesten besiedelte (vgl. Abbildung 15). Zudem sind hier neben Großstädten (z.B. Köln, Düsseldorf, Essen) und der dicht besiedelten, überwiegend aus großen Städten bestehenden und durch Schwerindustrie geprägte Metropolregion *Metropole Ruhr* (Ruhrgebiet) auch noch stark ländlich geprägte Regionen (z.B. Münsterland, Sauerland) zu finden.

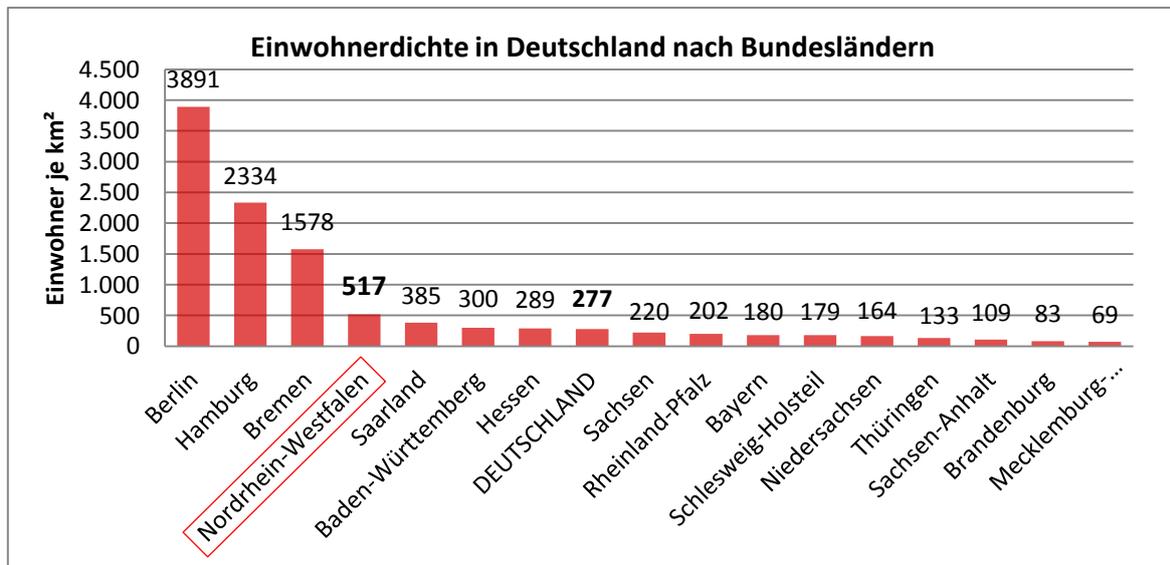


Abbildung 15 Einwohnerdichte Deutschland nach Bundesländern in EW/km² (Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder /Basis: Zensus 2011|| Eigene Bearbeitung)

An dieser Stelle soll nun die Flächenentwicklung auf Bundeslandebene näher betrachtet werden, um so in weiterer Folge einen möglicherweise besonderen Bedarf zur Forcierung der Innenentwicklung identifizieren zu können.

Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen hat sich der Wert der Flächenneuanspruchnahme seit einigen Jahren auf rund 10 Hektar pro Tag eingependelt. Allerdings wurde für das Land NRW, in Anlehnung an die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, das Ziel ausgegeben bis zum Jahr bis zum Jahr 2020 eine tägliche Neuanspruchnahme

der Ressource Boden von höchstens fünf Prozent zu realisieren. Langfristig soll ein Flächenverbrauch von „Netto-Null“ erreicht werden. (vgl. MKULNV 2016, online¹⁰) Um diese Ziele zu erreichen sind also noch einige Anstrengungen notwendig, da die Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche zu Lasten fruchtbarer Acker- und Weideflächen (= landwirtschaftlicher Flächen) zwar bereits zurückgegangen ist, allerdings noch ein großes verbesserungspotenzial besteht.

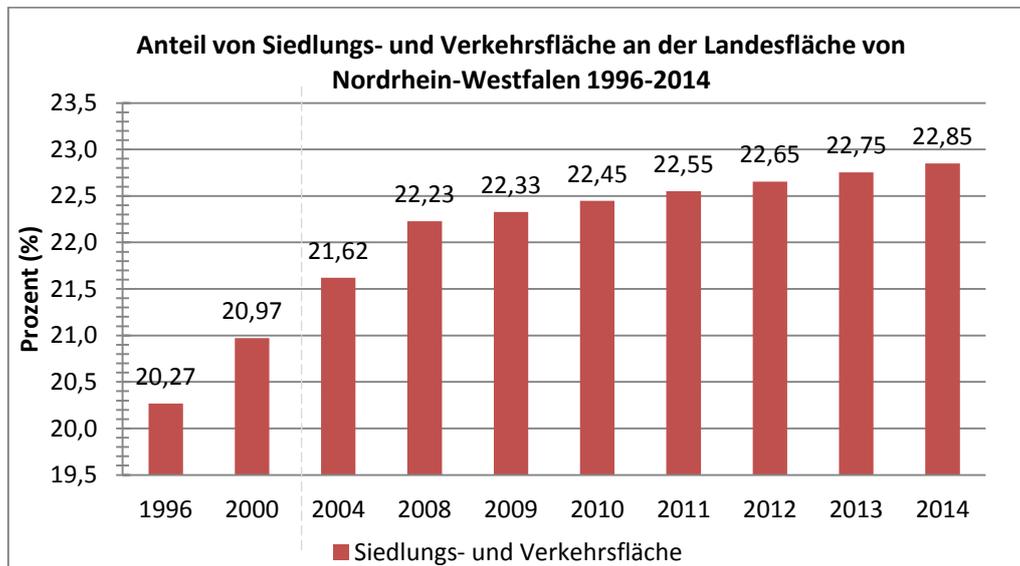


Abbildung 16 Anteil von Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Landesfläche von Nordrhein-Westfalen (Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016 | Eigene Bearbeitung)

Abbildung 16 verdeutlicht die Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in NRW seit 1996. Dargestellt wird der prozentuale Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Landesfläche (1996 bis 2008 in 4-Jahres-Schritten; ab 2008 jährliche Werte). Dies verdeutlicht den kontinuierlichen Anstieg der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke, und im Umkehrschluss auch den Rückgang u.a. landwirtschaftlicher Flächen. In den zehn Jahren zwischen 2004 und 2014 ist der Anteil von 21,26% auf 22,85% gestiegen, was einer Fläche von etwa 42.000 Hektar entspricht, die nun nicht mehr für landwirtschaftliche oder forwirtschaftliche Zwecke etc. zur Verfügung stehen. Vergleicht man die Differenz der Werte von 2008 und 2012 (+0,42% in vier Jahren) mit früheren Werten zwischen 1996 und 2000 (+0,7%), 2000 und 2004 (+0,65%) sowie 2004 und 2008 (+0,61%) ist jedoch bereits eine relativ deutliche Abschwächung der Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsfläche zu verzeichnen.

Bei der Aufschlüsselung der Siedlungs- und Verkehrsfläche nach den verschiedenen Nutzungsarten, die unter diesem Begriff zusammengefasst werden, dass neben der Verkehrsfläche der Anteil der Gebäude- und Freiflächen am größten ist (vgl.

¹⁰<https://www.umwelt.nrw.de/umweltschutz-umweltwirtschaft/umwelt-und-ressourcenschutz/boden-und-flaechen/flaechenverbrauch/> (Stand 10.05.2016)

Abbildung 17). Das bedeutet, dass die zwei Nutzungskategorien mit den größten Flächenversiegelungsanteilen auch die meiste Fläche einnehmen.

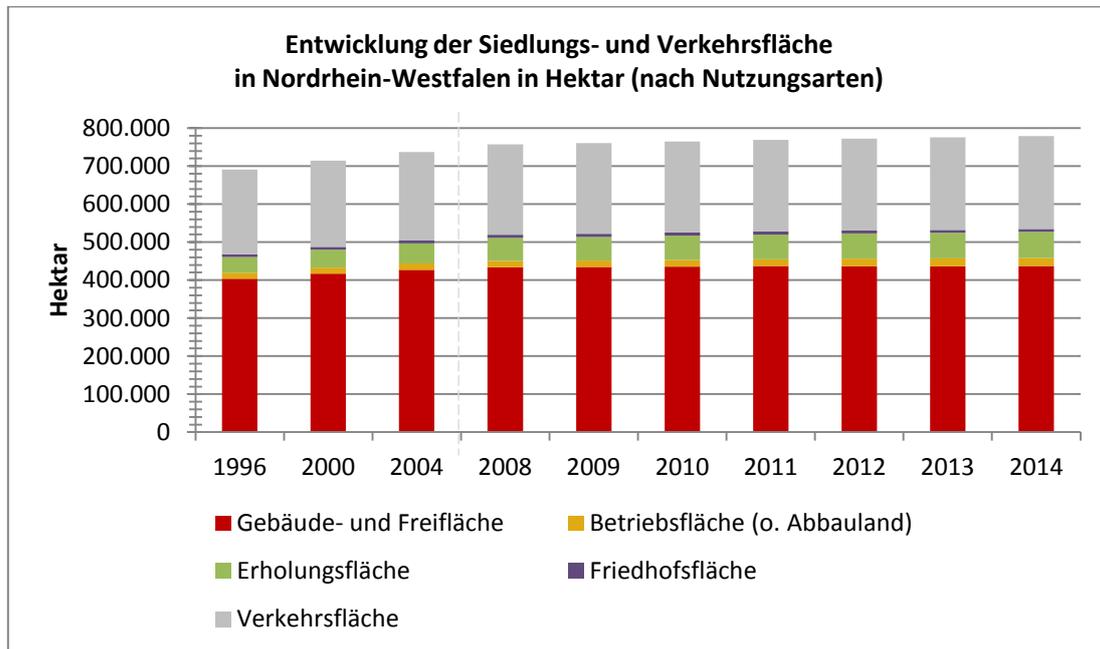


Abbildung 17 Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Nordrhein-Westfalen nach Nutzungsarten in Hektar (nach Nutzungsarten) (Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016 | Eigene Bearbeitung)

Neben dem Zuwachs an Gebäude- und Freiflächen sowie Verkehrsflächen ist analog ein beträchtlicher Anstieg der Nutzungskategorie Erholungsfläche zu beobachten. Hierunter fallen beispielsweise Sportplätze, Grünanlagen oder auch Campingplätze, also zumindest teilweise versiegelte Flächen. In zehn Jahren, zwischen 2004 und 2014, ist dieser Wert um 21.942 Hektar auf 68.747 Hektar gestiegen. Als Erklärung für einen solchen Anstieg kann z.B. die Neuschaffung von Parks oder auch Golfplätzen herangezogen werden, da hierbei jeweils große Flächen in Anspruch genommen werden.

Der direkte Vergleich der Entwicklung der Anteile von Siedlungs- und Verkehrsflächen, Landwirtschaftlichen Flächen sowie Sonstigen Flächen (Wald, Wasser etc.) zeigt deutlich auf, dass der Zuwachs der Fläche für Siedlungstätigkeiten mit einer Reduktion der Fläche für landwirtschaftliche Nutzung einhergeht.

Im Jahr 1996 lag der Anteil der landwirtschaftlichen Flächen in NRW noch bei 50,98% der Landesfläche. Dieser Wert ist bis 2014 auf 48,51%, also um 2,47%, gesunken. Im selben Zeitraum ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 20,27% (1996) auf 22,85% (2014) gestiegen, was ein Plus von 2,58% ist. Ein Zusammenhang zwischen wachsender Siedlungs- und Verkehrsfläche und abnehmender Landwirtschaftsfläche ist also auszumachen (vgl. Abbildung 18, S.43). Die unterschiedliche Ausprägung der Zu- bzw. Abnahme lässt sich dadurch erklären,

dass nicht jede landwirtschaftliche Fläche ausschließlich zu SuV-Flächen umgewidmet, sondern auch anderen Widmungen zugeführt wird.

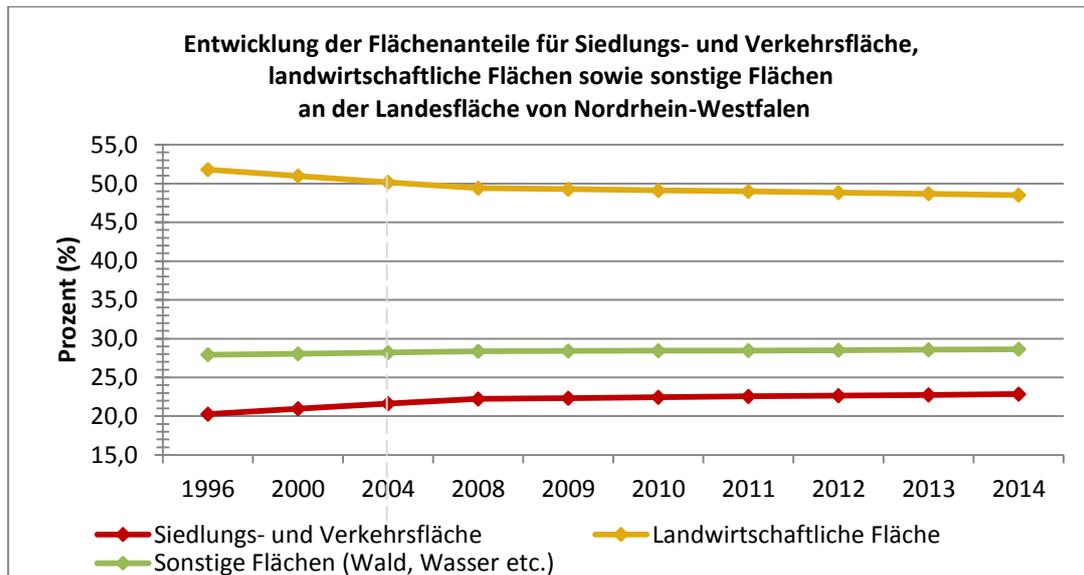


Abbildung 18 Entwicklung der Flächenanteile für Siedlungs- und Verkehrsfläche, landwirtschaftliche Flächen sowie sonstige Flächen in Nordrhein-Westfalen (Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016 | Eigene Bearbeitung)

Es ist allerdings zu beachten, dass es sich bei den vorhandenen Daten um statistische Daten handelt, die den Saldo zwischen Zu- und Abgängen in den jeweiligen Nutzungskategorien angeben. Das bedeutet, dass Entwicklungen, die auf Flächen mit derselben Kategorie stattgefunden haben (z.B. Wiedernutzungen), nicht berücksichtigt werden. Daher eignen sich diese Daten vor allem für einen Überblick über das generelle Problem der steigenden Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke.

Natürliche Bevölkerungsentwicklung

Dem gesamtdeutschen Trend folgend ist auch die natürliche Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen in den letzten zehn Jahren zwischen 2000 und 2015 stark rückläufig (vgl. Abbildung 19). Die Zahl der Lebendgeborenen liegt in diesem Zeitraum kontinuierlich unter der Zahl der Gestorbenen und war zudem bis ins Jahr 2011 noch rückläufig. Seither ist eine leichte Zunahme der Lebendgeborenen zu verzeichnen. Demgegenüber steht jedoch eine nahezu durchgehend steigende Sterberate, was zu einem, teils drastisch negativen natürlichen Saldo führte.

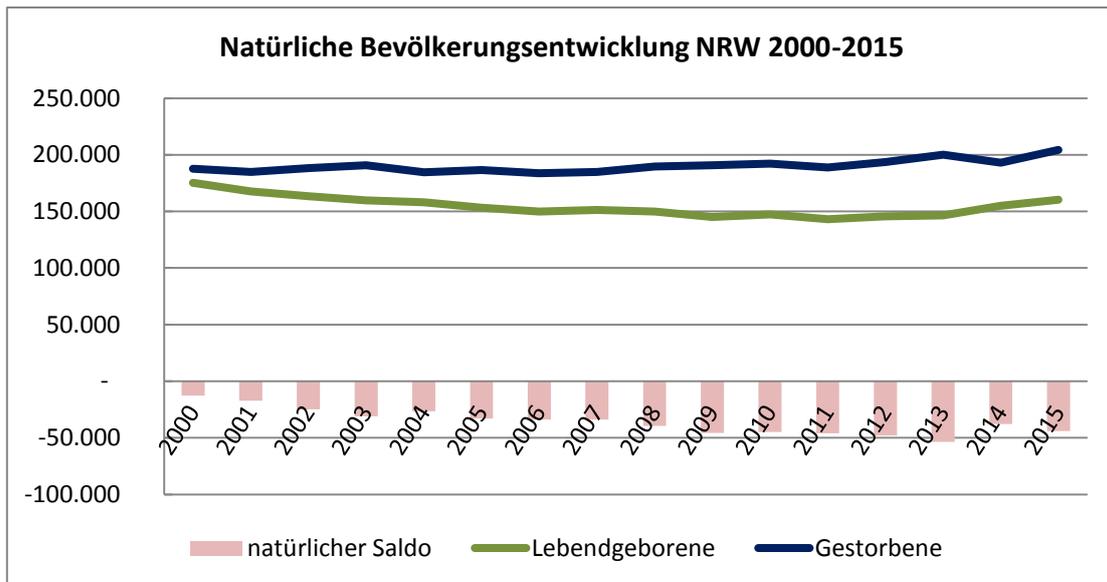


Abbildung 19 Natürliche Bevölkerungsentwicklung Nordrhein-Westfalen zwischen 2000 und 2015 (Datengrundlage: IT.NRW 2016 | Eigene Bearbeitung)

Ein anderes Bild zeigt sich bei der Betrachtung der räumlichen Bevölkerungsentwicklung, also den Zu- und Fortzügen über die Landesgrenzen Nordrhein-Westfalens (siehe Abbildung 20). Nach einer Zuwanderungswelle und gleichzeitig einer relativ konstant bleibenden Zahl an Fortzügen konnte besonders zwischen 2000 und 2005 ein positiver Wanderungssaldo verzeichnet werden. In den beiden Folgejahren konnte durch steigende Fortzüge und sinkende Zuzüge nur noch ein schwach positiver Saldo verzeichnet werden, welcher in den Jahren 2008 und 2009 aufgrund eines Anstiegs der Fortzüge eine negative Ausprägung annahm. Seit dem Jahr 2010 ist, trotz einer steigenden Zahl an Fortzügen, wieder ein Überschuss an Zuzügen nach NRW zu beobachten, was sich in einem positiven und kontinuierlich ansteigenden Wanderungssaldo niederschlägt.

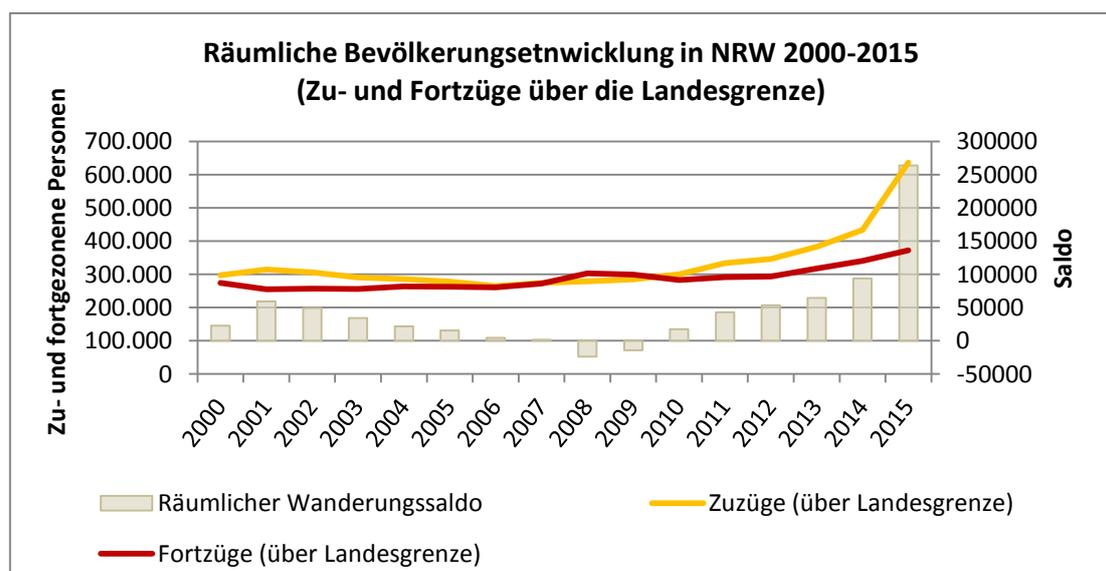


Abbildung 20 Räumliche Bevölkerungsentwicklung Nordrhein-Westfalen 2000-2015 (Zu- und Fortzüge über die Landesgrenze) (Datengrundlage: IT.NRW 2016 | Eigene Bearbeitung)

Der stärkste Zuwachs an Bevölkerung aufgrund eines positiven Wanderungssaldos konnte zwischen 2013 und 2014 sowie zwischen 2014 und 2015 beobachtet werden. Hier stieg die Zahl der Zuzüge zunächst um rund 29.000 Personen auf einen Saldo von rund 93.600 an (zwischen 2013 und 2014). Zwischen 2014 und 2015 stieg die Zahl der Zuzüge derart an, dass sich der Saldo nahezu verdreifacht hat, von rund 93.600 auf 263.979. Auch dieser sprunghafte Anstieg ist, wie bereits bei der Entwicklung für Deutschland beschrieben, in erster Linie auf die große Zahl von Asylsuchenden zurückzuführen, die in den letzten Jahren, besonders aber 2015, Deutschland erreicht haben.

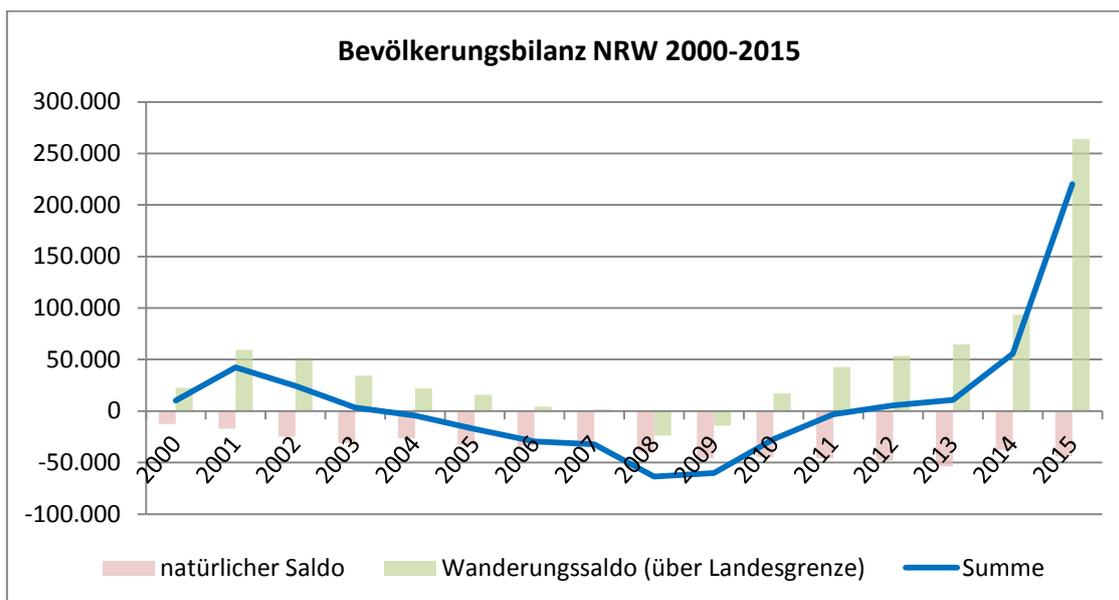


Abbildung 21 Bevölkerungsbilanz Nordrhein-Westfalen 2000-2015 (Datengrundlage IT.NRW 2016 | Eigene Bearbeitung)

Nach Angaben des Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) war die Einwohnerzahl NRWs am Ende des Jahres 2015 um 1,3% höher als am 31.12.2014, was 227.418 Personen entspricht. Dies ist der stärkste Bevölkerungsanstieg seit 25 Jahren. Einen höheren Anstieg der Bevölkerungszahl hat es demnach das letzte mal 1990 gegeben, wo im Jahresvergleich ein Anstieg um 246.063 (+1,4%) verzeichnet wurde.(vgl. IT.NRW 2016b)

Jahr	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015
Einwohner	17.544.938	17.554.329	17.571.856	17.638.098	17.865.516

Tabelle 2 Bevölkerungsentwicklung Nordrhein-Westfalen 2011 bis 2015 (Datengrundlage: IT.NRW 2016)

Mit Ende des Jahres 2015 lebten 17.865.516 Menschen In Nordrhein-Westfalen. In Tabelle 2 ist die Entwicklung der Einwohnerzahl NRWs aufgeführt. Es ist zu erkennen, dass diese Zahl in den letzten Jahren immer stärker angestiegen ist, wie es auch in Abbildung 21 ersichtlich ist. In der Zeit zwischen 2011 und 2015 wurde ein Bevölkerungszuwachs um rund 320.600 Personen verzeichnet, wobei allein

zwischen 2014 und 2015 ein Anstieg um 227.400 Personen zu beobachten ist, was in etwa der Einwohnerzahl einer Stadt wie Krefeld entspricht. Es ist zwar momentan davon auszugehen, dass sich ein weiteres Bevölkerungswachstum mit dem Ausmaß der vergangenen Jahre nicht fortsetzen wird, dennoch besteht in vielen Kommunen Handlungsbedarf zur Schaffung von Wohnraum. Da vor allem große Städte mit bereits vielen Einwohnern aufgrund von Arbeitsplatz-, Ausbildungs- sowie Kulturangebot etc. besondere Anziehungspunkte bilden, wird vor allem dort nachhaltige und flächensparende Schaffung von neuem Wohnraum durch Innenentwicklung ein wichtiger Aspekt der jeweiligen Stadtentwicklungspolitiken bleiben.

Einschätzungen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre in Deutschland generell und in NRW im speziellen zeigt trotz aller Prognosen, die einen Bevölkerungsrückgang vorhersagten, eine relativ starke Bevölkerungszunahme. Dies ist jedoch vor allem als eine „Momentaufnahme“ für einen begrenzten Zeitraum von einigen Jahren einzuordnen. Da das Wachstum vor allem auf Zuwanderung zurückzuführen ist, und hierbei in der jüngsten Vergangenheit vor allem auf die große Zahl von Asylsuchenden aus den Krisenregionen im Nahen und Mittleren Osten, die Deutschland erreicht haben, ist ein solch enormes Wachstum mit aktuellem Ausmaß auf einen längeren Zeitraum gesehen nicht zu halten. Aufgrund konstant niedriger Geburtenraten sowie steigender Sterberaten wären nach Berechnungen des BBSR (2015b) jährlich Nettowanderungsgewinne von rund 400.000 Personen notwendig um die derzeitige Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2035 mehr oder minder konstant zu halten. Dies ist nicht zuletzt aufgrund der jüngsten politischen Diskussion¹¹ nicht zu erwarten. Aufgrund konstant niedriger Geburtenraten sowie steigender Sterberaten wird die Bevölkerung Deutschlands also auf lange Sicht, den Prognosen folgend, abnehmen. Dies ist als weitere Herausforderung für die aktuelle Planung anzusehen, da Wohnraum nicht wahllos gebaut werden sollte, um lediglich den kurzfristigen Bedarf zu befriedigen. Die Größe des Anteils von Ein- und Zweifamilienhäuser, also flächenintensiver Wohntypen, sollte daher im Vorfeld von Neuausweisungen ausführlich diskutiert und auf Notwendigkeit sowie Vor- und Nachteile hin abgewogen werden. Bedarfsorientierter und auf die langfristig zu erwartenden Entwicklungen ausgelegter Wohnbau, etwa in flächensparendem Geschoßwohnbau (bspw. auch in Verbindung mit adaptierbaren Wohnkonzepten) sollte daher bevorzugt umgesetzt werden um negativen Folgen entgegenwirken zu können.

¹¹ Gemeint sind hierbei vor allem Maßnahmen zur Einschränkung der Einreisen von Asylsuchenden nach Europa.

4.2.2 Folgen vermehrter Flächeninanspruchnahme

Eine extensive, flächenhafte Inanspruchnahme von Grund und Boden, vor allem für Siedlungs- und Verkehrsflächen, hat negative Folgen, die verschiedene Bereiche betreffen. Neben ökologischen Auswirkungen reichen diese Folgen über soziale bis hin zu ökonomischen Aspekten, die negativ beeinflusst werden. Um die Relevanz des sparsamen Umgangs mit der Ressource Boden vor allem in Hinblick auf Siedlungsentwicklung deutlich zu machen, werden zunächst einige dieser negativen Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche dargestellt, jedoch ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Dies geschieht vor allem auch im Hinblick auf die bereits dargestellten Daten und Fakten zur Flächeninanspruchnahme v.a. für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland und Nordrhein-Westfalen sowie als generelle Hintergrundinformation für die noch folgenden Kapitel.

Ökologische Folgewirkungen

Die Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen zugunsten von Flächen für Siedlungszwecke führt einerseits dazu, dass diese nicht mehr für die Produktion von Nahrungsmitteln zur Verfügung stehen. Andererseits steigt durch das geringere Angebot an landwirtschaftlicher Produktionsfläche die Konkurrenz der Flächen untereinander, was zu einer intensiveren Nutzung der verbleibenden Flächen führt (vgl. SRU 2016, S. 249, 252). Eine Inanspruchnahme von Flächen und deren gänzliche oder auch nur teilweise Versiegelung haben ebenfalls negative Auswirkungen auf die Lebensräume und Lebensbedingungen von Flora und Fauna, da bspw. Tiere aus ihren angestammten Lebensräumen verdrängt werden. Speziell die Zerschneidung von Landschaften durch Straßen oder andere Verkehrskorridore kann weitere Folgen, wie z.B. Lärm- und Luftverschmutzung oder auch Tierverluste in Folge von Unfällen mit sich bringen. Auch weitreichende Auswirkungen auf den Grundwasserspiegel (Absenkung oder Anhebung) sind möglich, da bspw. die Versickerung von Regenwasser auf versiegelten Flächen nicht mehr gewährleistet ist. (vgl. ebd., S. 250)

Soziale Folgewirkungen

Die Ausweisung von Neubaugebieten für Wohn- und Gewerbegebiete „auf der grünen Wiese“ kann unter bestimmten Voraussetzungen einen extrem negativen Einfluss auf die Funktionalität der Innenstadt und innenstadtnahen Bereichen von Kommunen haben. Abwanderungen in neu ausgewiesene Wohngebiete können zu einer Entmischung der Kernbereiche führen, was bei stagnierender oder sinkender Einwohnerzahl zur Entleerung innerstädtischer Lagen führen kann. In weiterer Folge ist, ohne ein Gegensteuern, auch der Verfall von vorhandener Bausubstanz möglich, was zu einem „Imageverlust“ von ganzen Gebieten führen kann. Zudem kann auch durch einzelne verwahrloste Immobilien die Aufwertung und Weiterentwicklung ganzer Quartiere blockiert werden (vgl. BMUB 2014, S. 9). In diesem Fall kann es auch schneller zu einer einseitigen Bevölkerungsentwicklung in den betroffenen

Gebieten kommen, was die Entstehung von sozialen Ungleichheiten innerhalb des Stadtgefüges fördern kann (vgl. Basedow et. al. 2015; S.9). Ein Rückgang der Bevölkerungsdichte „[...] führt, da überwiegend junge, besser verdienende Familien mit Kindern abwandern, zu einer unausgewogenen Sozialstruktur in den Kernstädten (Überalterung, hoher Anteil an Singlehaushalten, hoher Anteil an Empfängern von Sozialhilfetransfers) [...]“ (Jörissen und Coenen, 2005, S.252) Durch eine Korrelation von negativem Wohnumfeld und sozialen Konflikten kann dann die Entstehung von Problemlagen begünstigt werden.

Auch Gewerbeansiedlungen am Stadtrand bzw. „auf der grünen Wiese“ können sich negativ auf die Innenstadtbereiche, speziell auf die Gewerbestruktur dort auswirken. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es sich hierbei um großflächige Gewerbeansiedlungen wie etwa Einkaufszentren oder auch Fachmarktzentren handelt, die mit ihrem Sortiment mit dem der Innenstadt konkurrieren anstatt dieses nur zu ergänzen. Dies kann zu massiven Leerständen in innerstädtischen Gewerbebezonen der jeweiligen Kommunen führen, da sich die Geschäfte dort nicht mehr rentieren. Wenn diesem Umstand nicht durch geeignete Maßnahmen begegnet werden kann, drohen zudem auf lange Sicht gesehen auch der Verfall der Bausubstanz in diesen Bereichen sowie weitere, daraus resultierende Konsequenzen.

Wirtschaftliche Folgewirkungen

Ein im Hinblick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung einer Kommune unverhältnismäßiges Ausweisen von Bauland, besonders im Außenbereich, kann zu hohen Kosten führen, die möglicherweise nicht kompensiert werden können. Die Ausweisung von Bauland unter der Annahme, dass Angebot Nachfrage schafft, also neue Baulandausweisungen als Anreiz für zuziehende Neubürger fungieren und somit die Vorleistungen der Kommune durch Steuereinnahmen refinanziert werden können, ist jedoch mit einem doppelten finanziellen Risiko verbunden.

Zum einen treten die Kommunen in Vorleistung für u.a. technische Infrastrukturen wie z.B. Kanalisation, um Gebiete in städtischen Randgebieten zu erschließen. Hierdurch entstehen Bau- und Unterhaltskosten, die nur bei Akzeptanz des Baugebiets bei den Bürgern (=Neuzuzüge) refinanziert werden können (vgl. SRU 2016, S.252). Die Chance der Vollauslastung eines solchen Gebietes, das ohne Bedarfsanalyse und nur mit der Hoffnung auf Einkommens- und Gewerbesteuern „auf Verdacht“ ausgewiesen wurde, ist jedoch eher gering einzuschätzen.

Zum anderen besteht unter gewissen Voraussetzungen auch ein finanzielles Risiko für die Kommune, wenn Neubaugebiete angenommen werden. „Werden die Gebiete von der lokalen Bevölkerung gut angenommen, besteht bei stagnierender oder abnehmender Bevölkerung durch Wanderungsbewegungen ein Risiko für die Unterauslastung in Kerngebieten.“ (SRU 2016, S. 252). Technische und soziale

Infrastruktur in den Kerngebieten muss jedoch in den Kernbereichen weiter aufrecht erhalten werden, in den Neubaugebieten kann, je nach Größe, der Neubau von Einrichtungen wie Kindergärten oder Schulen hinzukommen. Die Aufrechterhaltung dieser Strukturen stellt einen erheblichen Kostenfaktor dar. Baulandausweisungen ohne konkreten Bedarf können, neben dem negativen Aspekt der Inanspruchnahme und Versiegelung von Boden, auch weitreichende wirtschaftliche Folgen mit sich bringen, die oft unterschätzt oder nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Ebenfalls oft unterschätzt oder vernachlässigt werden die privatwirtschaftlichen Kosten, die sich für die Bevölkerung aus dem Wohnstandort „auf der grünen Wiese“ ergeben. Grundstücke in Neubaugebieten außerhalb gewachsener Lagen und ohne ausreichende Anbindung an den ÖPNV scheinen für die Käufer zunächst verlockend, da sie in der Regel relativ kostengünstig zu erwerben sind. Durch diese Lage ergeben sich jedoch Folgekosten, die in Standortentscheidungen oft nicht ausreichend mit einbezogen werden. Dies sind vor allem Mobilitätskosten, die sich insbesondere durch das Pendeln zum Arbeitsplatz in der Stadt mit dem eigenen Pkw ergeben (Benzinkosten, Versicherung etc.). Auf lange Sicht gesehen kann, wenn man alle Kosten berücksichtigt, das Wohnen in peripheren Lagen also oft teurer sein als das vermeintlich teure Wohnen in der Stadt mit bereits gut ausgebauter und funktionierender Infrastruktur (vgl. Gertz |Gutsche |Rümenapp (O.J.), online¹²)

Die dargestellten Folgen vermehrter Flächeninanspruchnahme können sicherlich noch um weitere Aspekte erweitert werden. Dieser kurze Abriss soll jedoch verdeutlichen, dass nicht ausschließlich wachsende Kommunen mit negativen Folgen zu rechnen haben, sondern diese auf Kommunen nahezu jeder Größe umgelegt werden können. Eine Abschätzung möglicher negativer Folgen sowie eine hinreichende Kenntnis von prognostizierten Entwicklungen (bspw. zur Einwohnerzahl) im Vorhinein von Planungen zu Siedlungserweiterungen etc. sollten daher jedenfalls als Basisdaten herangezogen werden, negative Auswirkungen gering halten zu können.

¹²<http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de/werkzeuge/aus-sicht-der-neubuerger.html> (Stand 15.05.2016)

5 Nachhaltigkeitsziele für die Raumplanung

In diesem Kapitel werden die wesentlichen Aussagen zu Zieldefinitionen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dargestellt, die in Zusammenhang mit Innenentwicklung stehen. Dies ist insbesondere notwendig, da diese Vorgaben als Leitlinien dienen sollen und daher eine wichtige Rolle im Spannungsfeld von wachsenden Städten und flächensparender Siedlungsentwicklung spielen.

Nachhaltigkeit bedingt alle politischen Bereiche und ist daher ein komplexes Thema, in dem sich Teilbereiche auch gegenseitig beeinflussen können. Da diese Arbeit ihren Fokus auf nachhaltiger Siedlungsentwicklung hat, werden an dieser Stelle jedoch insbesondere die Ergebnisse der Analyse der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie speziell im Hinblick auf Aussagen, Zielen und Maßnahmen dargestellt, die diesen Themenbereich betreffen. Die sich hieraus ergebenden Vorgaben und Ziele, beispielsweise in Bezug auf die Schonung der Ressource Boden o.ä., werden dann als Vorgaben für die Stadtentwicklung u.a. in der Beispielstadt Köln herangezogen.

5.1 Hintergrund zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung sind bereits seit den 1970er Jahren im wissenschaftlichen Diskurs ein Thema. In den politischen Diskursen bekam das Thema etwa ab Anfang der 1980er Jahre zusehends Gewicht, da mit dem sogenannten „Brundtland Bericht“ Nachhaltigkeit in den Fokus für zukünftige Entwicklungen rückte. Dieser Bericht entstand durch die Arbeit der *Weltkommission für Umwelt und Entwicklung* bzw. *World Commission on Environment and Development (WCED)*, die als unabhängige Sachverständigenkommission von den Vereinten Nationen im Jahr 1983 gegründet wurde. Deren Auftrag war die Erstellung eines Perspektivberichtes, auf dessen Grundlage auf globaler Ebene („Weltmaßstab“) Leitlinien zu einer langfristig tragfähigen und umweltschonenden Entwicklung bis zum Jahr 2000 und darüber hinaus entwickelt und dargestellt werden sollten. Benannt wurde der Bericht nach Gro Harlem Brundtland, der damaligen Vorsitzenden der Kommission und norwegischen Ministerpräsidentin. (vgl. IHK Nürnberg für Mittelfranken, o.J.)

Durch die Veröffentlichung des Brundtland Berichts unter dem Titel „*Unsere gemeinsame Zukunft*“ bzw. „*Our common future*“ im Jahr 1987 wurde er einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht und beeinflusste maßgeblich die nachfolgenden, internationalen Debatten, insbesondere der Entwicklungs- und Umweltpolitik. „Er wurde auf zwei internationalen Konferenzen (1987 in London und 1988 in Mailand) eingehend diskutiert und war der auslösende Hauptfaktor für die Umweltkonferenz in Rio de Janeiro 1992.“ (ebd.)

Auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro bekannten sich die Mitgliedsstaaten erstmals zu einer Leitlinie für nachhaltige Entwicklung und verpflichteten sich gleichzeitig zu deren Umsetzung auf nationaler Ebene. Als ein Teil zur Umsetzung der Leitlinie zur nachhaltigen Entwicklung wurde die sogenannte „Agenda 21“ verabschiedet, das Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert. Mit dieser Agenda werden die einzelnen Staaten dazu angehalten, die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung gemäß der verabschiedeten Leitlinie zu planen und in Form von Strategien, nationalen Umweltplänen oder Umweltaktionsplänen zu formulieren, wobei u.a. auch Nichtregierungsorganisationen sowie weitere Organisationen beteiligt werden sollten. (ebd.).

5.2 Deutsche Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist Teil dieses globalen Aktionsprogrammes, das u.a. dazu beitragen soll, schwindende natürliche Lebensgrundlagen, zu denen auch (unbebauter bzw. unversiegelter) Grund und Boden zu zählen ist, besser zu schützen. (vgl. BMUB 2016, online¹³) Einige Monate vor dem UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002 in Rio de Janeiro, auch „Rio +10“ genannt, brachte die deutsche Bundesregierung am 17. April 2002 ihre nationale Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Titel *„Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“* auf den Weg. Diese Strategie orientiert sich dabei an den vier Leitlinien Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt sowie internationale Verantwortung. Nachhaltigkeit wird daher als ein ganzheitlicher und integrativer Ansatz gesehen, denn „[n]ur wenn Wechselwirkungen ermittelt, offen gelegt und beachtet werden, lassen sich langfristig tragfähige Lösungen für die bestehenden Probleme und Zielkonflikte identifizieren“. (Bundesregierung 2012a, S. 2)

Mit der Strategie wurden Prioritäten, Ziele und Maßnahmen aufgezeigt, mit denen die Kerngedanken einer nachhaltigen Entwicklung umgesetzt werden sollten. Diese dient daher als eine „[...] Handlungsanleitung für eine umfassende zukunftsfähige Politik, um der Generationen übergreifenden Verantwortung für eine ökonomisch, ökologisch und sozial tragfähige Entwicklung gerecht zu werden.“ (Bundesregierung 2002, S. 4)

Als langfristig angelegte Leitlinie für die Umsetzung und Erreichung nachhaltiger Entwicklungsziele muss eine solche Strategie in regelmäßigen Abständen auf ihren Umsetzungsstatus hin überprüft und gegebenenfalls Maßnahmen und Umsetzungsinstrumente adaptiert oder hinzugefügt werden. Die Nachhaltigkeitsstrategie ist daher eher als dynamischer Prozess und nicht als etwas Statisches zu verstehen. Aus diesem Grund wurden seit der Erstauflage 2002 in

¹³ <http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/kurzinfo/> (Stand 31.01.2017)

regelmäßigen Abständen Berichte zum Stand der Umsetzung der festgelegten Indikatoren durch das Statistische Bundesamt veröffentlicht (alle zwei Jahre) sowie auch die Strategie selbst weiterentwickelt (alle vier Jahre). In den Statusberichten wurden und werden zu den einzelnen Indikatoren, soweit dies möglich ist, Einschätzungen zum Status der Umsetzung anhand von Wettersymbolen gegeben. Hierdurch ist schnell ersichtlich, welche Ziele kurz vor einer erfolgreichen Umsetzung stehen bzw. in die richtige Richtung gehen und welche Ziele im festgelegten Zeithorizont voraussichtlich nicht oder nicht vollständig umgesetzt werden können (siehe Abbildung 22).



Abbildung 22 Indikatorenset zur Darstellung des Status der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele (Bundesregierung 2017, S.35)

Vor allem aufgrund zahlreicher UN-Gipfel, die im Laufe der Jahre, angestoßen durch die Konferenz in Rio de Janeiro diverse weitere Entwicklungsziele mit Bezug zu Nachhaltigkeit hervorbrachten, wurde auch die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie in regelmäßigen Abständen dahingehend angepasst und ergänzt. Stellvertretend für die Vielzahl der UN-Versammlungen, -Gipfel und –Konferenzen sollen an dieser Stelle neben den bereits erwähnten Treffen von 1992 und 2002 vor allem die Gipfeltreffen von 2000 und 2015 noch einmal besonders herausgestellt werden, da u.a. vor allem durch die Ergebnisse dieser zwei Beratungstreffen eine Neuauflage und grundlegende Überarbeitung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie notwendig wurde.

Als Ergebnis des UN-Gipfels im September 2000 in New York wurden die sogenannten „Millenniumsentwicklungsziele“ (*Millennium Development Goals/MDG*) als Teil der „Millenniumserklärung“ verabschiedet. In der Erklärung werden vier, sich gegenseitig bedingende Handlungsfelder festgeschrieben, denen sich die insgesamt acht Entwicklungsziele (samt Indikatoren) zuordnen lassen. Diese Handlungsfelder sind: *Frieden, Sicherheit und Abrüstung; Entwicklung und Armutsbekämpfung; Schutz der gemeinsamen Umwelt sowie Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung.* Hierzu wurde u.a. das Ziel *Die ökologische Nachhaltigkeit sichern (MDG 7)* definiert, das, neben weiteren, die Zielvorgabe „*Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme einbauen und*

den Verlust von Umweltressourcen umkehren“ hat. Nachhaltige Entwicklung bildet zwar einen Teilbereich der Ziele ab, die generelle Auslegung der Entwicklungsziele zielt jedoch vor allem auf die globale Bekämpfung von Armut und Hunger sowie die Verbesserung der Gesundheitsversorgung insbesondere in den am wenigsten Entwickelten Ländern der Erde ab. (vgl. BMZ, online¹⁴)

Nahezu alle der definierten Millenniumsziele hatten, bis auf wenige Ausnahmen, einen Umsetzungszeitraum bis spätestens 2015. Da bis zum Jahr 2014 jedoch klar war, dass nicht alle Ziele in diesem Zeithorizont erreicht werden können und dahingehend noch viele Anstrengungen zu erbringen sein werden, wurde auf dem UNO-Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Jahr 2015, wiederum in New York, die *Agenda 2030* beschlossen. Mit einem Zeithorizont der Umsetzung bis 2030 für als besonders wichtig erachtete Ziele wurden 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals/ SDG*) inklusive dazugehöriger Indikatoren formuliert, die eine weltweite Verbesserung der Lebensbedingungen sowie den Schutz natürlicher Ressourcen fordern und fördern sollen. (vgl. BMUB, online¹⁵)



Abbildung 23 Die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele (SDG) der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Quelle: Bundesregierung 2017, S.22)

Durch die *Agenda 2030* werden „[...] zwei zuvor getrennte UN-Verhandlungsprozesse, der 1992 mit dem Erdgipfel begründete Rio-Prozess und der Prozess der Millenniumentwicklungsziele, unter dem Begriff “Transformation zu nachhaltiger Entwicklung“ zusammengeführt.“ (ebd.)

¹⁴ http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/historie/MDGs_2015/fortschritte/mdg7/index.html (Stand 09.03.2017)

¹⁵ <http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/2030-agenda/#c27490> (Stand 09.03.2017)

Nicht zuletzt aufgrund der stetigen Weiterentwicklung der globalen Nachhaltigkeitsziele seit der Rio-Konferenz 1992, und speziell unter dem Eindruck der Ergebnisse des UNO Nachhaltigkeitsgipfels der Staats- und Regierungschefs von 2015, wurde eine komplette Überarbeitung und Neuauflage der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie umgesetzt und von der Bundesregierung im Januar 2017 verabschiedet. Die teilweise Neuausrichtung, Ergänzung und Verknüpfung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie mit den Inhalten der *Agenda 2030* macht deutlich, dass die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung auf allen Ebenen stattfinden muss: global, national und lokal. Bei der Umsetzung sind also nicht nur die Politik, sondern vor allem auch die gesellschaftlichen Akteure von großer Bedeutung, da die einzelnen Themenbereiche der Zielvorgaben nahezu alle Lebensbereiche betreffen und somit auch jeder einen Beitrag zur Zielerreichung leisten kann.

Für diese Arbeit sind die Zielvorgaben und Indikatoren des SDG 11 „*Nachhaltige Städte und Gemeinden*“ von besonderer Bedeutung, da hiermit die Vorgaben festgelegt werden, die im Endeffekt auf lokaler bzw. kommunaler Ebene umgesetzt werden sollen, also die Entwicklung und Entwicklungspolitik der einzelnen Kommunen direkt tangieren. Zudem haben die Vorgaben und Zielsetzungen auch, direkt oder indirekt, Einfluss auf die Gesetzgebung Deutschlands, beispielsweise durch die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in Gesetzgebungs- oder Verordnungsverfahren. (vgl. Bundesregierung 2017, S. 45) Querbezüge lassen sich jedoch auch zu verschiedenen weiteren Nachhaltigkeitszielen ziehen. Dies sind insbesondere das SDG 6 „*Sauberes Wasser und Sanitärversorgung*“, SDG 7 „*Bezahlbare und saubere Energie*“, SDG 9 „*Industrie, Innovation und Infrastruktur*“ sowie das SDG 13 „*Maßnahmen zum Klimaschutz*“. Aufgrund der Vielzahl der Themenbereiche, Zielvorgaben und Indikatoren, die sich aus diesen verschiedenen starken Querbezügen ergeben, werden im Folgenden lediglich die für Siedlungsentwicklung relevanten Zielvorgaben, Indikatoren und ggf. vorhandene Maßnahmen dargestellt.

5.3 Relevante Ziele mit Bezug zu Stadtentwicklung und Raumplanung

Mit der Neufassung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie unter Einbeziehung der Ziele der Agenda 2030 wurde mit dem Sustainable Development Goal Nummer 11 erstmals ein spezifisches globales Nachhaltigkeitsziel speziell für Städte und Siedlungen in die Strategie aufgenommen. (vgl. Bundesregierung 2017, S.155) Zwar waren die Reduktion von



Flächeninanspruchnahme als generelles Ziel sowie der Anstieg von Siedlungs- und Verkehrsfläche als Indikator zur Abschätzung des Zielerreichungsgrads bereits Bestandteil der Erstfassung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002, allerdings war die damalige Formulierung sehr allgemein gehalten.

Die Aufnahme eines speziell auf Städte und Gemeinden ausgerichteten Nachhaltigkeitsziels spiegelt vor allem auch die Bedeutung des urbanen Raums insgesamt wider, die sich aus folgenden Zahlen ableiten lässt: Städte nehmen derzeit nur ca. 2% der globalen Landesflächen ein, allerdings leben bereits jetzt über 50% der Weltbevölkerung in urbanen Räumen. Prognosen zufolge wird dieser Anteil bis zum Jahr 2050 auf etwa 75% ansteigen. (vgl. ebd.) Der deutsche Bundesminister Peter Altmaier unterstrich am 30. März 2015 durch folgende Worte ebenfalls die Bedeutung, die Städten und Gemeinden in Bezug auf Nachhaltigkeit zukommt: „In den Städten wird sich entscheiden, ob nachhaltige Entwicklung ein Erfolg wird – in Deutschland, in Europa und weltweit. ... [sic!] es sind die Städte, in denen Fehlentwicklungen und Probleme wie durch ein Brennglas sichtbar werden. Deshalb gilt es, Städte als Treiber nachhaltiger Entwicklung national und international handlungsfähig zu machen.“ (ebd.)

Die global zunehmende Verstädterung zeigt sich in Deutschland vor allem den Großstädten der Bundesrepublik und deren Umland. Entgegen dem allgemeinen Trend der Bevölkerungsabnahme weisen Großstädte wie Hamburg, München, Köln oder Berlin, jedenfalls seit der Jahrtausendwende, steigende oder teils auch stark steigende Einwohnerzahlen auf, was sich auch im Umland der Städte bemerkbar macht. Es sind jedoch nicht ausschließlich die Großstädte des Landes, die wachsen. Auch Klein- und Mittelstädte verzeichnen häufig zunehmende Einwohnerzahlen, der ländliche Raum hingegen hat im Allgemeinen mit Abwanderung und Schrumpfung zu kämpfen. Das Nachhaltigkeitsziel 11 hat daher mit der Forderung nach nachhaltiger Flächeninanspruchnahme Auswirkungen vor allem auf die wachsenden Städte, da durch steigende Einwohnerzahlen auch der Bedarf an Wohnraum steigt, wofür (neue) Flächen in Anspruch genommen werden müssen. Die Forderung nach einer nachhaltigen Flächeninanspruchnahme kann also, bei konsequenter Umsetzung, Einfluss auf die Entwicklung einer Kommune haben.

Bei der Umsetzung (speziell des SDG 11) fällt den Akteuren auf kommunaler Ebene (v.a. Städten, Gemeinden und Kreisen) eine Schlüsselrolle zu, da diese durch ihre kommunale Selbstverwaltung über die notwendige Personal-, Organisations-, Finanz-, Planungs-, Gebiets- und Aufgabenhoheit verfügen. (vgl. Bundesregierung 2017, S. 239) Vor allem auf die Ziele der Indikatoren *Flächeninanspruchnahme* (11.1 a-c) sowie *Wohnen* (11.3) kann durch die Entwicklungspolitik einer Kommune direkter Einfluss genommen werden. Nicht nur die Beispielkommune Köln, die in dieser Arbeit analysiert wird (siehe Kapitel 7), sondern nahezu alle Kommunen Deutschlands haben sich diesem Thema bereits, mal mehr, mal weniger stark, angenommen, und das nicht erst seit dem Beschluss der Nachhaltigkeitsziele (SDG) im Jahr 2015.

SDG 11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen				
Nr.	Indikatorenbereich Nachhaltigkeitspostulat	Indikatoren	Ziele	Status
11.1.a	Flächeninanspruchnahme <i>Nachhaltige Flächennutzung</i>	Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche	Senkung auf 30 ha minus x pro Tag bis 2030	
11.1.b		Freiraumverlust in m ² /je Einwohner	Verringerung des einwohnerbezogenen Freiflächenverlustes	
11.1.c		Einwohner je Siedlungs- und Verkehrsfläche (Siedlungsdichte)	Keine Verringerung der Siedlungsdichte	
11.2.a	Mobilität <i>Mobilität sichern – Umwelt schonen</i>	Endenergieverbrauch im Güterverkehr	Zielkorridor bis zum Jahre 2030 minus 15 bis minus 20 Prozent	
11.2.b		Endenergieverbrauch im Personenverkehr	Zielkorridor bis zum Jahre 2030 minus 15 bis minus 20 Prozent	
11.2.c		Bevölkerungsgewichtete durchschnittliche ÖV-Reisezeit von jeder Haltestelle zum nächsten Mittel-/Oberzentrum	Verringerung	-
11.3.	Wohnen <i>Bezahlbarer Wohnraum für alle</i>	Überlastung durch Wohnkosten	Anteil der Bevölkerung auf 13 Prozent senken bis 2030.	

Abbildung 24 Indikatorenbereiche, Indikatoren, Ziele und Status des Sustainable Development Goals 11 (Quelle: Bundesregierung 2017, S.38 f. | bearbeitet)

Das Nachhaltigkeitsziel Nr. 11 ist in drei Hauptindikatorenbereiche (sowie je ein zugehöriges Nachhaltigkeitspostulat) aufgeteilt, zu denen jeweils ein oder mehrere Indikatoren mit entsprechenden Zielvorgaben festgelegt wurden (siehe Abbildung 24). Diese sind *Flächeninanspruchnahme* | „*Nachhaltige Flächennutzung*“, *Mobilität* | „*Mobilität sichern – Umwelt schonen*“ sowie *Wohnen* | „*Bezahlbarer Wohnraum für alle*“. Aus den einzelnen Indikatoren der jeweiligen Hauptindikatorenbereiche ergeben sich für die Kommunen als lokale Umsetzungsinstanz folgende Ziele, die im Zuge der Siedlungsentwicklung berücksichtigt und verfolgt werden sollen:

Flächeninanspruchnahme | „Nachhaltige Flächennutzung“

Ziel: Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche auf unter 30 Hektar durchschnittlich pro Tag zu verringern

Für diesen Indikatorenbereich gibt es in der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland drei Ziele sowie entsprechende Indikatoren, mit deren Hilfe der Status der Umsetzung gemessen werden kann.

Wichtigstes Ziel ist eine generelle Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Als Zielwert wird hierbei angestrebt, eine durchschnittliche tägliche Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke von 30 Hektar oder weniger bis zum Jahr 2030 zu erreichen. Auch wenn Siedlungs- und

Verkehrsfläche nicht mit versiegelter Fläche gleichzusetzen ist, weist diese Nutzungskategorie in der Konkurrenz der Nutzungen um die knappe Ressource Boden einen besonders hohen Grad an Versiegelung auf. Daher wurde der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche als Indikator für die Flächeninanspruchnahme definiert.

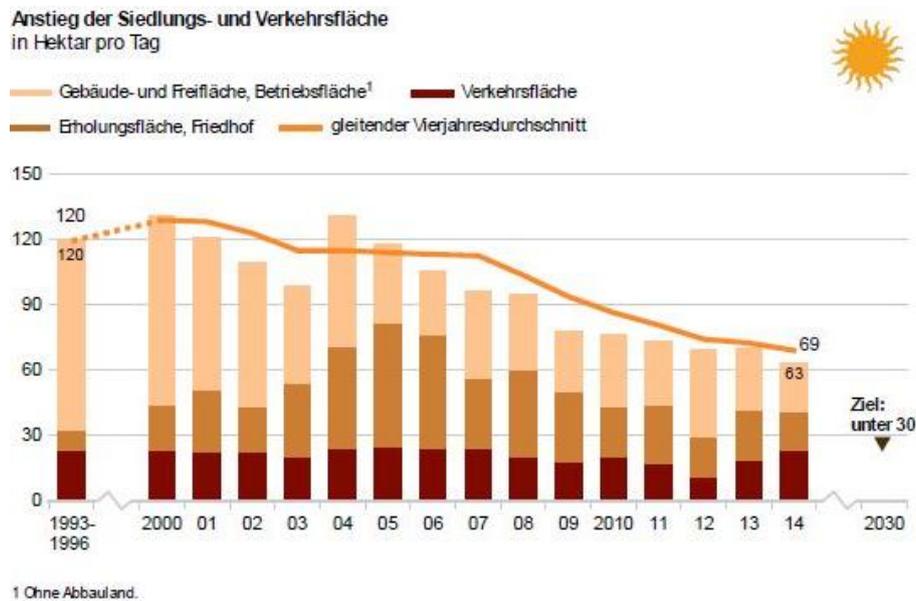


Abbildung 25 Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag; Entwicklung seit 1993 (Quelle: Bundesregierung 2017, S.158)

Die Entwicklung des Indikators zeigt, dass bereits eine Verringerung der durchschnittlichen täglichen Neuinanspruchnahme an Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen erreicht werden konnte (siehe Abbildung 25). Allerdings wird jedoch auch deutlich, dass noch einige Anstrengungen zu leisten sind, damit das Ziel auch wirklich erreicht werden kann, auch wenn der Status als sehr positiv eingeschätzt wird. Diese positive Einschätzung liegt vor allem auch an der Erweiterung des Zeithorizontes für die geplante Zielerreichung. Im letzten Indikatorenbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie, der vom Statistischen Bundesamt in Jahr 2014 veröffentlicht wurde, lag der Zeitpunkt, zu dem das 30-Hektar-Ziel erreicht sein sollte, noch bei 2020. Der Status wurde damals als eher kritisch eingestuft, also eine Zielverfehlung um fünf bis 20 Prozent für als wahrscheinlich erachtet. (vgl. Statistisches Bundesamt 2014, S.14)

Ziel: Verlust der Freiraumflächen je Einwohner verringern

Als Ergänzung zum Ziel der Reduktion der Flächeninanspruchnahme wurde ein Ziel definiert, dass der Verringerung der einwohnerbezogenen Freifläche entgegenwirken soll. Die Intention hierbei liegt besonders in der Erhaltung von Freiraumflächen für land- und forstwirtschaftliche Nutzungen, als Kultur- oder Naturlandschaften sowie als Erholungsräume. Zu diesen Freiraumflächen werden neben Wald-, Landwirtschafts-, Abbau- sowie Haldenflächen auch stehende und fließende Gewässer (Wasserflächen) gezählt. Gärten, Parks oder auch Friedhofsflächen gelten

nicht als Freiraumflächen, da sie zu der Kategorie der Siedlungs- und Verkehrsflächen gezählt werden. (vgl. Bundesregierung 2017, S.160)

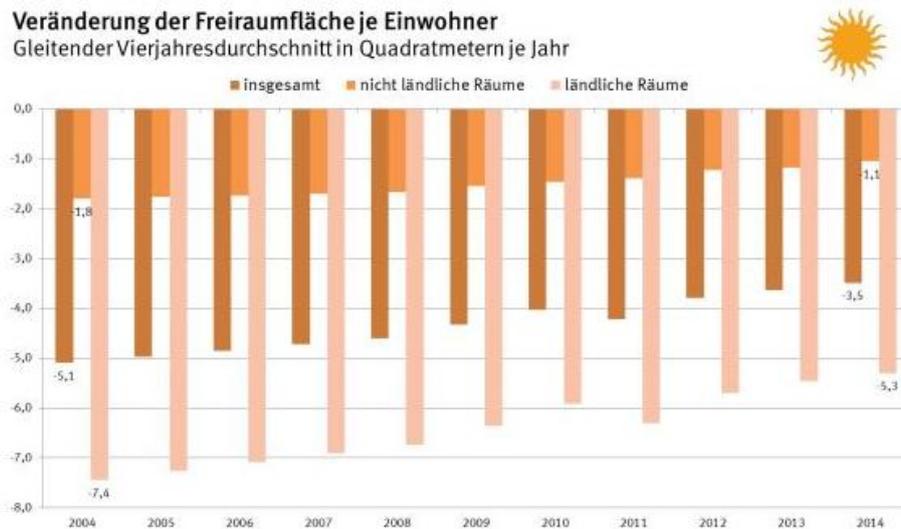


Abbildung 26 Veränderung der Freiraumfläche je Einwohner in Quadratmetern je Jahr (Quelle: Bundesregierung 2017, S.160)

Wie die Entwicklung des Indikators sowie dessen Bewertung in Abbildung 26 zeigt, konnten auch hierbei, analog zur Eindämmung der Ausbreitung neuer Siedlungs- und Verkehrsfläche, bereits erste Erfolge verzeichnet werden. Erhoben wurde die Entwicklung des Rückgangs der Freiraumflächen insgesamt, sowie in *ländlichen* und *nicht ländlichen* Räumen. Diese Unterscheidung in *ländlich* und *nicht ländlich* wurde von der Bundesregierung bzw. den Verfassern der Nachhaltigkeitsstrategie vom Thünen-Institut, dem Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, übernommen. Auf Basis von räumlichen Merkmalen wie z.B. Siedlungsdichte, der Lage zu Zentren oder dem Anteil von land- und forstwirtschaftlicher Fläche wird den jeweiligen Landkreisen und kreisfreien Städten ein „Ländlichkeitsgrad“ zugeordnet. (vgl. Bundesregierung 2017, S.161)

Mit Fokus auf die Städte des Landes zeigt sich hierbei, dass in urbanen (also *nicht ländlichen*) Räumen bereits besonders große Fortschritte erzielt werden konnten. Die ist mutmaßlich darauf zurückzuführen, dass einerseits in urbanen Räumen besonders viel Freiraumfläche für Siedlungszwecke in Anspruch genommen wird, gleichzeitig aber (im Gegensatz zu ländlichen Räumen) insgesamt weniger Freiraumfläche existiert, und sich konsequent angewendete Maßnahmen für flächensparende Siedlungsentwicklung daher schneller bemerkbar machen als in ländlichen Räumen. Andererseits ist besonders in ländlichen Räumen in den letzten Jahren ein teils starker Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen, was in der Folge auch zu weniger Nachfrage nach neuen Flächen für Siedlungszwecke führt und daher Freiraumflächen eher erhalten werden können.

Für die Siedlungsentwicklungspolitik der Kommunen ergeben sich daraus das Ziel und die Aufgabe, weiterhin konsequent am Erhalt von Freiflächen zu Arbeiten. In Städten kann dies vor allem durch die konsequente Anwendung von Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen. Daher sind die Ziele und Vorgaben zur Freiraumflächenerhaltung nahezu kongruent mit denen des Ziels zur Reduktion von Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen, also vor allem die stringente Umsetzung und Weiterentwicklung von Maßnahmen der Innenentwicklung, wie z.B. die Erhebung von Potenzialflächen bzw. Brachflächen, Maßnahmen der Nachverdichtung oder auch die Anwendung eines Flächenmanagements.

Ziel: Keine Verringerung der Siedlungsdichte

Drittes Ziel des Hauptindikators *Flächeninanspruchnahme* mit dem Nachhaltigkeitspostulat „Nachhaltige Flächennutzung“ ist es, eine Abnahme der Siedlungsdichte zu verringern. Die Siedlungsdichte als Indikator wird hierbei auf die Siedlungs- und Verkehrsflächen bezogen. Da hierzu neben Wohnflächen auch Flächen besonderer funktionaler Prägung (z.B. Krankenhäuser, Schulen etc.), Industrie- und Gewerbeflächen sowie Flächen mit gemischter Nutzung gezählt werden, führt nicht nur eine Veränderung der Einwohnerzahl zu Veränderungen der Siedlungsdichte, sondern auch eine Veränderung bspw. der Wohnbau- oder Gewerbeflächen. Als Indikator dienen Aussagen über die vorhandene Siedlungsdichte als Anhaltspunkt für Aussagen über die Effizienz der Siedlungsflächennutzung. (vgl. Bundesregierung 2017, S.161) Neben der Effizienz der Siedlungsflächennutzung ist eine ausreichende Siedlungsdichte auch notwendig für den effizienten und problemlosen Betrieb von Infrastrukturen. Besonders bei technischer Infrastruktur, z.B. Abwasserkanälen, kann es durch Unterauslastung beispielsweise zu Ablagerungen und Geruchsbelästigungen sowie der Kostensteigerung des einzelnen Nutzers führen. (vgl. Hillenbrand et.al. 2010, S.64)

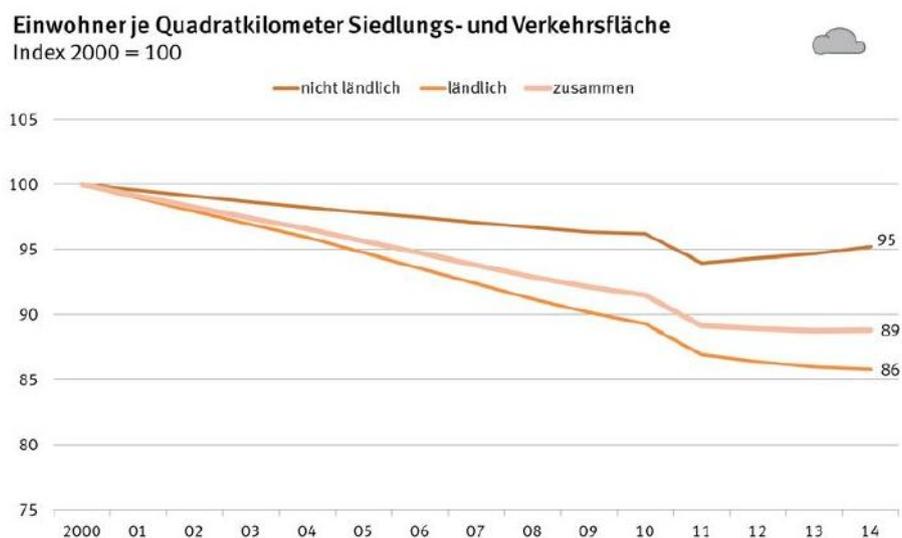


Abbildung 27 Einwohner je Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche (Quelle: Bundesregierung 2017, S.161)

Auch bei diesem Indikator wird die Typisierung des Thünen-Instituts angewandt, die *ländliche* und *nicht ländliche* Räume unterscheidet. Wie zu erwarten unterscheidet sich die Siedlungsdichte in *ländlichen* und *nicht ländlichen* Räumen erheblich, da in ländlichen Gebieten vermehrt lockere Bebauung zu finden ist, in urbanen Räumen hingegen eher dichtere und kompakte Bebauung überwiegt (z.B. Geschosswohnbau etc.). Ausgehend vom Jahr 2000 als Basisjahr spiegelt auch die Entwicklung der Siedlungsdichte diese Gegebenheiten wider. Im Vergleich hat die Siedlungsdichte sowohl in ländlichen als auch in nicht ländlichen Räumen bis ins Jahr 2011 abgenommen, allerdings in unterschiedlich starkem Ausmaß. Seit diesem Zeitpunkt ist jedoch eine gegensätzliche Entwicklung zu beobachten. Während die Siedlungsdichte in nicht ländlichen, also auch urbanen Räumen nach 2011 wieder angestiegen ist, was dem Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie entspricht, war in den ländlichen Räumen eine weitere Abnahme zu beobachten. Diese Entwicklungen lassen vermuten, dass bisherige Bemühungen der Kommunen hinsichtlich verstärkter Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen und Leerstandsreduktion etc. bereits messbare Erfolge aufweisen. Da in Deutschland jedoch ländlich geprägte Räume, und damit die negative Entwicklung der Siedlungsdichte, überwiegen, wird der Status dieses Ziels derzeit als eher negativ eingeschätzt.

Eine Chance für die Verbesserung der Aussicht auf die Erreichung des Zieles bietet jedoch die neue Nutzungskategorie „Urbane Gebiete“, die im Zuge einer Änderung des BauGB beschlossen wurde (vgl. Kapitel 3.1). Die beschlossene Anhebung von Grenzwerten zur baulichen Nutzung (v.a. GFZ und GRZ) bieten somit größeren Spielraum zur flächensparenden Siedlungsentwicklung, was sich besonders in nicht ländlichen bzw. urbanen Räumen positiv auswirken kann. Die Aufgabe der Kommunen ist also im Zuge der Umsetzung von Innenentwicklung vor allem auch verstärkt auf die Erhöhung, oder zumindest Erhaltung der vorhandenen Siedlungsdichte einzuwirken, insbesondere auch in ländlichen Räumen, sofern dies umsetzbar ist.

Mobilität | „Mobilität sichern – Umwelt schonen“

Die Entwicklung und Erweiterung nachhaltiger Angebote für die Mobilität der Bürger ist ein wichtiger Faktor und berührt auch die Thematik der nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Die Indikatoren und Ziele betreffen in der Nachhaltigkeitsstrategie jedoch vor allem den Endenergieverbrauch für Personen- und Güterverkehr. Da sich diese Arbeit jedoch vor allem auf die Thematik nachhaltige Siedlungsentwicklung durch Innenentwicklung fokussiert, ist der Ausbau und die Anpassung der Mobilitätsangebote zwar generell ein Teilaspekt der berücksichtigt werden sollte, auf das Ziel der Reduktion der Endenergieverbräuche soll allerdings nicht näher eingegangen werden. Das Ziel die bevölkerungsgewichtete ÖV-Reisezeit von jeder Haltestelle zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum zu verringern, kann ebenfalls eher durch verkehrsplanerische Überlegungen und Maßnahmen erreicht werden und wird daher ebenfalls nicht näher behandelt.

Wohnen | „Bezahlbarer Wohnraum für alle“

Da die Herstellung von bezahlbarem Wohnraum eher indirekt mit der Inanspruchnahme von Flächen in Beziehung steht, soll daher an dieser Stelle nur kurz darauf eingegangen werden.

Ziel des Indikatorenbereiches Wohnen ist es, die Belastung der Bevölkerung durch zu hohe Wohnkosten zu reduzieren. Aufgrund der Theorien zu Angebot und Nachfrage ist davon auszugehen, dass die Kosten für Wohnraum mit steigendem Angebot sinken werden. In diesem Fall kommt nachhaltiger Siedlungsentwicklung ein hoher Stellenwert zu, da diese neuen Wohnraumangebote auch neue Flächen in Anspruch nehmen. Die Entwicklung von Baulücken oder Umnutzung von Brachflächen ist hierbei ein entscheidender Faktor für die Schaffung von Wohnraum unter nachhaltigen Aspekten wie z.B. die Schonung der Ressource Boden. Eher indirekt betrifft den Aspekt des nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Fläche die Schaffung von gefördertem Wohnraum. Gemeint ist, dass die Bereitstellung von Flächen für den Wohnbau zwar auch hier ein Thema ist, die eigentliche Erstellung von gefördertem Wohnraum zur Entlastung der Bevölkerung, vor allem aber auch der Menschen mit geringerem Einkommen, jedoch vor allem auch wohnungspolitische mietrechtliche Maßnahmen wie bspw. Reformen des Wohngeldrechts oder die sogenannte Mietpreisbremse beinhaltet. (vgl. Bundesregierung 2017, S.169)

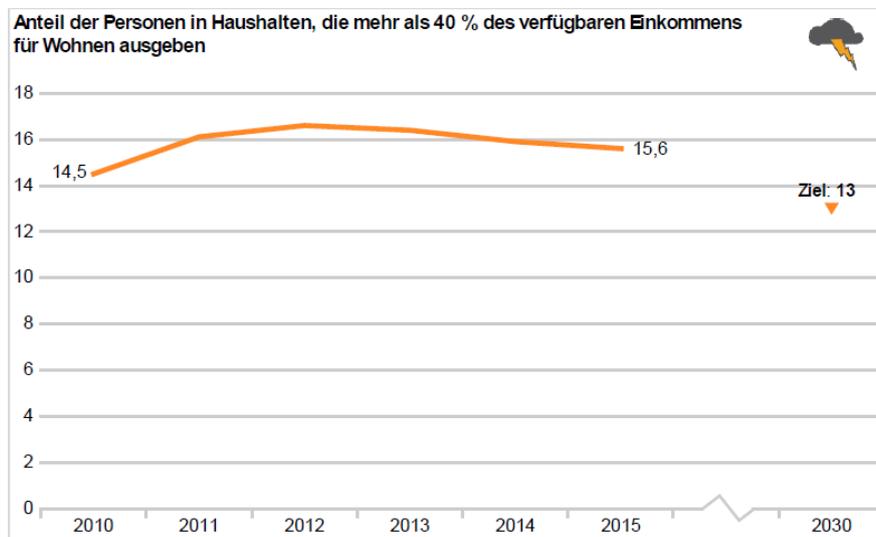


Abbildung 28 Anteil der Personen in Haushalten, die mehr als 40% des verfügbaren Einkommens für Wohnen ausgeben (Quelle: Bundesregierung 2017, S.168)

Der von der Bundesregierung vorgegebene Zielwert ist, den Anteil der Bevölkerung, der durch hohe Wohnkosten übermäßig belastet wird, auf 13% bis zum Jahr 2030 zu senken. Als übermäßig belastet gelten demnach Haushalte, die mehr als 40% des verfügbaren Einkommens für Wohnen ausgeben. Hierzu zählen Nettokaltmiete, Nebenkosten, Energiekosten und Ausgaben für die Wasserversorgung sowie ggf. werterhaltende Investitionen und Zinszahlungen für Kredite (bei Wohneigentum). (vgl. ebd., S.168)

Derzeit wird die Möglichkeit der Zielerfüllung als sehr kritisch eingeschätzt, da die Entwicklung des Bevölkerungsanteils mit hohen Wohnausgaben in die falsche Richtung tendiert. Zwar konnte seit 2012 ein leichter Rückgang des überbelasteten Bevölkerungsanteils verzeichnet werden, allerdings stieg dieser Anteil auch vom Start des Beobachtungszeitraums 2010 bis ins Jahr 2012 relativ stark an, sodass der Indikator mit Stand 2015 mit 15,6% einen höheren Stand aufweist als zu Beginn der Beobachtung (14,5%) (siehe Abbildung 28).

Durch verstärkte Wohnbauaktivität der Kommunen, v.a. im Sektor des geförderten Wohnbaus, könnte eine Verbesserung erreicht und somit die Zielerreichung wahrscheinlicher werden. Allerdings ist hierbei wiederum dem nachhaltigen Umgang mit der Ressource Boden, gemäß den zuvor aufgeführten Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie, eine besonders hohe Priorität einzuräumen.

5.4 Bedeutung für die Entwicklungspolitik der Kommunen

Um die Nachhaltigkeitsziele des Zielbereiches 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ umsetzen zu können, ist die Mitarbeit und Initiative der Kommunen in Deutschland unabdingbar. Die Kommunen konnten zwar in Teilbereichen bereits erste Schritte in die richtige Richtung machen, allerdings ist in einigen Bereichen noch großer Entwicklungsbedarf zu erkennen. Aus den dargestellten (Unter)Zielen lassen sich deshalb folgende Vorgaben und Aufgaben für die einzelnen Kommunen ableiten:

- Um das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung zumindest bis 2030 erreichen zu können, müssen alle Kommunen Konzepte und Strategien für flächensparende Siedlungsentwicklung entwickeln oder bereits vorhandene Ansätze konsequent ausbauen, an aktuelle Entwicklungen anpassen und weiter fortführen.
- Hierbei steht vor allem die Erhebung von Potenzialflächen für die Innenentwicklung (Baulücken, Brachflächen etc.) als erster Schritt im Vordergrund, da sonst potenzielle Flächen in Innenbereich nicht genutzt und stattdessen neue (Wohnbau-)Flächen „auf der grünen Wiese“ ausgewiesen werden könnten.
- Im Zuge von Siedlungsentwicklungen oder –erweiterungen ist außerdem dem Erhalt von Freiraumflächen ein hoher Stellenwert zuzurechnen, vor allem in urbanen Räumen mit bereits hoher Bebauungsdichte.
- Um die Siedlungsdichte aufrecht zu erhalten bzw. zu erhöhen kann die neu definierte Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ eine Chance bieten. Eine entsprechende Anwendung dieser Nutzungskategorie in geeigneten Fällen birgt die Möglichkeit einer effizienteren Ausnutzung der vorhandenen Flächen für Wohnbebauung, sobald diese Änderung rechtskräftig ist.
- Um die vorhandenen, für Wohnbebauung geeigneten Flächen effizienter zu nutzen und so gleichzeitig weniger Flächen für neue Bebauung in Anspruch

zu nehmen, sollten Kommunen den Anteil von Geschosswohnbau an Neubauprojekten erhöhen und gleichzeitig den Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern verringern, da diese einen besonders viel Fläche beanspruchen.

Den Kommunen Deutschlands als wichtigste Akteure zur Umsetzung von nachhaltiger und flächensparender Siedlungsentwicklung werden durch die in der Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Ziele teils konkrete Vorgaben gemacht (z.B. durch das *30-Hektar-Ziel*), teils aber auch generelle Zielformulierungen an die Hand gegeben, die als Ergebnis durch die kommunale Entwicklung erreicht werden sollen (z.B. *keine Verringerung der Siedlungsdichte*). Durch die Erweiterung des Zeitraums bis zur Zielerreichung von vorher 2020 auf jetzt 2030 ist den Kommunen sowie allen weiteren Akteuren ein „Aufschub“ gewährt worden. Dies bietet die Chance, bereits vorhandene und angewandte Maßnahmen, Strategien und Konzepte zum Thema Innenentwicklung, nachhaltiger und flächensparender Siedlungsentwicklung etc. auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und ggf. anzupassen, auszuweiten oder, falls notwendig, neu zu formulieren oder auch integrierte Ansätze auf Konsistenz zu überprüfen.

6 Mögliche Folgerungen für die Raumplanung: Management der Innenentwicklung

Die Zielvorgaben an flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung, wie sie u.a. in der Nachhaltigkeitsstrategie formuliert werden, stellen Kommunen vor die Herausforderung der möglichst schnellen und konsequenten Umsetzung. Die sich in den letzten Jahren veränderten Rahmenbedingungen stellen hierbei eine besondere Herausforderung dar. Besonders die zuletzt wieder angestiegene Bevölkerungszahl oder auch steigende Haushaltszahlen bei gleichzeitig geringerer Belegungszahl können ohne geeignete Maßnahmen die Erreichung der gesteckten Ziele konterkarieren. Die Ausrichtung der Entwicklung der einzelnen Kommunen ist daher ein entscheidender Faktor, wenn es darum geht, Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Das Motto *Innenentwicklung vor Außenentwicklung* sollte daher noch stärker zum Leitgedanken, vor allem in der regionalen und kommunalen Siedlungsentwicklungspolitik werden. Bei der Neu- oder Umwidmung von Flächen im Außenbereich für Siedlungs- oder Infrastrukturzwecke muss daher gelten: *so viel wie nötig, so wenig wie möglich*.

Um die Bemühungen der Kommunen hinsichtlich einer Verringerung der Flächenneuanspruchnahme besonders für Wohnzwecke und damit verbundene, notwendige Infrastrukturen zu unterstützen und in geordnete Bahnen zu lenken, ist die Entwicklung eines qualifizierten Managements der Innenentwicklung ratsam, wie es in einigen Kommunen bereits aktiv angewendet wird. In diesem Kapitel werden daher Bausteine für ein qualifiziertes und integriertes Management der Innenentwicklung dargelegt und erläutert, die als Mindestanforderung für die Umsetzung zielführender Siedlungsentwicklung mittels Innenentwicklung angesehen werden.

Richtungsweisend für einen quantitativen Bodenschutz durch Innenentwicklung (oder auch weitere Maßnahmen) ist die Erkenntnis, dass überhaupt Handlungsbedarf besteht. Nach dem Motto *Problems First!* (vgl. Schönwandt et al. 2013) ist der erste Schritt zur Lösung eines Problems die Erkenntnis das dieses existiert, noch wichtiger ist jedoch die Formulierung von konkreten Missständen, die behoben werden sollen. Schönwandt beschreibt dies in seinem Handbuch *Komplexe Probleme lösen* (2013) folgendermaßen: „Der erste Schritt auf dem Weg zur Lösung eines Problems ist die präzise Problembestimmung, die einen erheblichen Einfluss auf den gesamten Problemlösungsprozess hat.“ (Schönwandt et al. 2013, S.186) Das bedeutet also, je konkreter ein vorhandenes Problem bzw. ein dazugehöriger Missstand zu Beginn eines Lösungsprozesses formuliert wird, desto konkreter und zielgerichteter können Maßnahmen zu dessen Lösung eingesetzt werden. Sind sich also bspw. die relevanten Akteure (politische Vertreter etc.) einer Kommune bewusst, dass ein grundsätzliches Problem mit Handlungsbedarf besteht, ist dessen konkrete Formulierung der erste Schritt, um eine adäquate Lösung zu finden. Dies ist insbesondere von größter Wichtigkeit, da die Städte und Gemeinden durch ihr Recht

zur Selbstverwaltung (Art. 28 GG) die Schlüsselakteure sind, wenn es um sparsamen und nachhaltigen Umgang mit Flächen geht.

Im konkreten Fall geht es um die Diskrepanzen, die sich aus den verschiedenen Anforderungen an derzeit noch wachsende Kommunen im Bereich Bodenschutz bzw. flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung ergeben. Die Schlüsselrolle der Kommunen ergibt sich hierbei aus der Tatsache, dass ihnen mit der Bauleitplanung die Ordnung der Nutzung des Gemeindegebietes sowie städtebaulicher Entwicklungen obliegt, wodurch also direkt Einfluss auf die Steuerung von Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke etc. ausgeübt werden kann. Flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung ist auch im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen von großer Bedeutung, da die auf lange Sicht abnehmende Bevölkerungszahl auch Auswirkungen auf die derzeit noch wachsenden Kommunen haben wird. Daraus entstehenden Herausforderungen, wie beispielsweise hohe Leerstandsquoten, können durch kompakte, bedarfsorientierte und nachhaltige Siedlungsentwicklung besser begegnet werden.

Nach Schönwandt (2013) kann man zu bearbeitende komplexe Probleme wie folgt darstellen:

$$P = A[-] \rightarrow M? \rightarrow B[+]$$

Hierbei ist das Problem (P) gleich dem Ausgangszustand A der als negativ bewertet wird $[-]$. Um diesen in einen als positiv bewerteten Zustand $B[+]$ zu überführen bedarf es einer oder mehrerer Maßnahmen (M), die zu Beginn des Lösungsprozesses noch unbekannt sind $[?]$. Legt man dieses Konstrukt auf die Siedlungsentwicklung um, könnte man diese Komponenten wie folgt definieren:

Als negativ zu bewertender Zustand $A[-]$ können der wachsende Wohnraummangel und der daraus resultierende, steigende Siedlungsdruck definiert werden, die besonders in wachsenden Kommunen immer mehr an Bedeutung gewinnen. Für die Problemdefinition ist hierbei relevant, diese Entwicklungen vor dem Hintergrund der Vorgaben seitens der Bundesregierung zu sparsamem Umgang mit Fläche sowie dem 30-Hektar-Ziel zu sehen, das ebenfalls von der Bundesregierung ausgegeben wurde. Der anzustrebende Zustand $B[+]$ ist daher bedarfsdeckenden Wohnraum zu schaffen, gleichzeitig aber möglichst wenig oder keine neuen Flächen für Wohnbau in Anspruch zu nehmen. Hieraus können dann geeignete Maßnahmen M abgeleitet werden, die zur Erreichung des anzustrebenden Zustandes $B[+]$ beitragen. Ein Teil der geeigneten Maßnahmen M , mit dem der Zustand $B[+]$ erreicht werden soll, können z.B. in einem „*Management der Innenentwicklung*“ zusammengefasst werden.

Als *Management der Innenentwicklung* wird in dieser Arbeit die Bündelung und Koordination aller Instrumente und Maßnahmen verstanden, die zur zielgerichteten

Umsetzung einer Strategie der Innenentwicklung beitragen sollen. Ein wesentlicher Bestandteil hierbei ist der Aufbau eines aktiven Flächenmanagements. Das Ziel eines solchen Flächenmanagements ist „[...] die Umsetzung der haushälterischen und zweckmässigen [sic!] Nutzung des Bodens und einer geordneten Siedlungsentwicklung als Voraussetzung für die Sicherung eines attraktiven Lebensumfelds.“ (Nebel 2013, S.92)

Von der Professur für Raumentwicklung an der ETH Zürich wurde im Rahmen des Projektes Raum+ eine Übersicht für ein aktives Flächenmanagement erstellt, die im Rahmen seiner Arbeit von Nebel (2013) leicht adaptiert wurde (vgl. Abbildung 29). Die folgenden Aussagen beziehen sich auf die bearbeitete Version von Nebel.

Grundlage für die Einführung eines Flächenmanagements ist demnach der Konsens der politischen Akteure. In Form eines *Grundsatzbeschlusses* ist dies die Voraussetzung, um die zukünftige Entwicklung der betreffenden Kommune flächensparend und nachhaltig auszurichten und ein strategisches Vorgehen sicherzustellen.



Abbildung 29 Komponenten eines Flächenmanagements (Quelle: Nebel 2013, S.93)

Mit Beschluss über die Einführung eines Flächenmanagements ist im nächsten Schritt die Erstellung einer *Übersicht* aller Flächenreserven notwendig, die sich als Innenentwicklungspotenziale eignen könnten. Nur mit einer aktuellen Übersicht können in den Folgeschritten des Flächenmanagements auch belastende und zielführende Planungen erarbeitet werden. Hierfür sollte die Erfassung von Informationen neben quantitativen Informationen sowohl qualitative als auch

räumliche Angaben zu den Flächenreserven beinhalten. (vgl. Nebel 2013, S.93) Neben Basisinformationen wie beispielsweise Größe, Eigentümer und bisherige Nutzung ist es daher sinnvoll auch weitere Informationen wie z.B. vorhandenes oder erforderliches Planungsrecht, die aktuelle Erschließungssituation, mögliche Umweltbelange (Altlasten u.Ä.) sowie einen voraussichtlichen Verfügbarkeits- bzw. Realisierungszeitraum für mögliche Projekte zu erheben. Überdies sollten, soweit vorhanden, auch weitere, ergänzende Hinweise in eine solche Flächeninformationsdatenbank aufgenommen werden, beispielsweise bereits vorhandene oder erforderliche Gutachten (z.B. Lärm) oder aus früheren Planungen für den betreffenden Bereich bestehende Entwicklungskonzepte, Rahmenpläne usw. Neben einer ersten, umfassenden Informationssammlung ist die regelmäßige Überprüfung auf Aktualität essenziell für ein erfolgreiches und aktives Flächenmanagement, da zielführende Entscheidungen und Planungen einer soliden und aktuellen Datengrundlage bedürfen.

Anschließend an die Erhebung der Informationen ist in einem dritten Schritt eine umfassende *Lagebeurteilung* zu erstellen (vgl. Abbildung 29). Anhand einer systematischen Analyse werden die gesamten Informationen aus der Flächenübersicht vor allem hinsichtlich potenziell auftretender Konflikte geprüft, bspw. durch vorhandene Infrastrukturen oder gegenläufige Planungsvorhaben, und sofern nötig auch noch weitere Angaben zusammengestellt. Mittels dieser umfassenden, integrierten Zusammenschau aller relevanten Informationen „[...] lassen sich Themen und Räume mit besonderem Handlungsbedarf identifizieren und entsprechende Schwerpunkte bilden.“ (Professur für Raumentwicklung ETH Zürich, online¹⁶) Da eine solche Lagebeurteilung als Basis für weitere Planungen dienen kann, sollten zudem organisatorische und zeitliche Aussagen getroffen werden. Überdies sollte neben der regelmäßigen Aktualisierung der Flächenübersicht auch die Lagebeurteilung in regelmäßigen Abständen auf den aktuellsten Stand gebracht werden, um Veränderungen systematisch erfassen und auf diese adäquat reagieren zu können. (vgl. Nebel 2013, S.94)

Auf Basis der Lagebeurteilung kann dann eine *räumliche Entwicklungsstrategie* (mit dem Schwerpunkt Innenentwicklung) erarbeitet werden, deren Zieldefinitionen als Leitfaden für die Auswahl geeigneter Fachplanungen, Maßnahmen und Instrumente dienen. Bei der Zusammenstellung geeigneter Mittel zur Erreichung gesetzter Ziele sind neben allen raumrelevanten Aktivitäten und Planungen auch aktuelle und prognostizierte Rahmenbedingungen sowie mögliche Synergien, Chancen und Risiken zu berücksichtigen. Hierzu zählt beispielsweise die demographische Entwicklung der Bevölkerung ebenso wie soziale und technische Infrastrukturen. (vgl. Nebel 2013, S.94)

¹⁶ <http://www.raumplus.ethz.ch/de/flaechenmanagement/>

Um die erarbeitete räumliche Strategie umsetzen zu können, muss ein individuell auf die Situation in der Kommune abgestimmtes Maßnahmen- und Instrumentenbündel zusammengestellt werden. Für eine erfolgreiche *Umsetzung* bietet sich ein Mix aus Anreizen und Sanktionen an, um gewünschte Entwicklungen forcieren und unerwünschte Entwicklungen eindämmen zu können. Darüber hinaus stehen durch das breite Spektrum an formellen und informellen Instrumenten (siehe Kapitel 3) ausreichend Komponenten für eine erfolgreiche Strategieumsetzung zur Verfügung.

Um die Wirkung der ausgewählten Maßnahmen überprüfen und die ggf. anpassen zu können, ist für ein erfolgreiches Flächenmanagement ein *Monitoring und Controlling* unbedingt notwendig. Nach Nebel (2013) ist die Unterscheidung zwischen Monitoring und Controlling wichtig. Demnach bezieht sich Controlling bzw. Erfolgskontrolle „[...] auf den Vergleich der mittels Monitoring (Raumbeobachtung) erhobenen Übersicht und den festgelegten Zielsetzungen.“ (Nebel 2013, S. 94)

Bei notwendigen Adaptierungen der Maßnahmen und Instrumente zur Zielerreichung oder bei Aktualisierung der Flächeninformationen sollten die einzelnen, dargestellten Komponenten eines Flächenmanagements (mit Ausnahme des Grundsatzbeschlusses) wiederholt angewendet werden, um bestmögliche Wirkungen und Ergebnisse zu erzielen.

Ein auf belastbaren und umfangreichen (Flächen)Informationen aufgebautes sowie gut funktionierendes Flächenmanagement ist also ein wesentlicher Bestandteil wenn es um die Umsetzung einer Strategie der Innenentwicklung geht. Die Kenntnis über die Existenz von Potenzialflächen bzw. Nutzungsreserven im bereits erschlossenen und bebauten Gebiet einer Kommune (Innenbereich) ist die Voraussetzung für die Auswahl der Instrumente und Maßnahmen zu deren Mobilisierung und Entwicklung. Ferner können durch die Entwicklung von Innenentwicklungspotenzialen nicht nur Ressourcen in Form von noch unversiegeltem Boden geschont werden, sondern auch Kosten eingespart werden. Zweiteres ist vor allem deswegen möglich, da Flächenpotenziale der Innenentwicklung i.d.R. bereits gute oder zumindest grundlegend erschlossen sind (technische Infrastruktur etc.) und somit die dahingehenden Leistungen der Kommune wesentlich geringer ausfallen.

6.1 Zwischenfazit

Hinsichtlich der Folgerungen aus den Entwicklungstrends in Deutschland sowie den Vorgaben zu sparsamen Umgang mit der Ressource Boden lässt sich ein erstes Zwischenfazit ziehen. Die derzeit noch wachsenden Kommunen in Deutschland müssen sich den Entwicklungstrends der vergangenen Jahre, wie eben u.a. der wachsenden Einwohnerzahl (vgl. Kapitel 4), stellen und spätestens jetzt anfangen auf diese zu reagieren, da diese Trends sich voraussichtlich auch in den kommenden Jahren noch weiter fortsetzen werden. Auch wenn diese Entwicklungen je nach Region in den einzelnen Kommunen unterschiedlich stark ausgeprägt zu spüren sein

werden, ist die Ausrichtung der zukünftigen Siedlungsentwicklung an den Prinzipien der Nachhaltigkeit generell zu empfehlen, und zwar nicht ausschließlich im Hinblick auf den Erhalt wertvoller Bodenfunktionen. Ein wichtiger Bestandteil ist allerdings die Entwicklung einer Innenentwicklungsstrategie mit einem dazugehörigen Management der Innenentwicklung. Da die Kenntnis über vorhandene Potenziale, die sich für die flächensparende Siedlungsentwicklung eignen, mit der wichtigste Aspekt hinsichtlich Innenentwicklung ist, ist für die Implementierung auch der Aufbau eines funktionierenden Flächenmanagements unbedingt ratsam. Für die Definition der Entwicklungsziele einer Kommune können zudem auch belastbare Prognosen über relevante Entwicklungen (z.B. Bevölkerungsentwicklung, demografische Entwicklung etc.) ein wichtiger Bestandteil sein, da sich hieraus Bedarfe, beispielsweise für zukünftig benötigten Wohnraum, ableiten lassen.

Auch wenn Innenentwicklung durch Ausnutzung vorhandener Potenziale anzustreben ist, sollte im Sinne der Wohnqualität jedoch auch immer beachtet werden, dass nicht alles überall realisierbar ist. Qualitative oder quantitative Grenzen der Nachverdichtung können Hemmnisse darstellen und sollten daher nicht überschritten werden. Als qualitative Grenzen können beispielsweise der Erhalt von Raumqualitäten oder der Erhalt besonderer Landschaften verstanden werden. Als quantitative Grenze besteht z.B. die Kapazitätsgrenze der vorhandenen Verkehrserschließung. Neue Nutzungen (Wohnen, Gewerbe etc.) verursachen immer auch Verkehr, was sich beispielsweise in einem Mangel von Parkraum o.Ä. widerspiegeln kann. Daher ist auch eine Analyse der möglichen Kapazität bzw. Kapazitätsgrenzen der angrenzenden verkehrlichen Infrastruktur ratsam. Neben diesen beiden Einschränkungen können auch gestalterische Aspekte Hemmnisse für Innenentwicklung darstellen. So sollten beispielsweise bei einer Gebäudeaufstockung (vertikale Potenziale) zu drastische „Dichtesprünge“ zwischen benachbarten Gebäuden, bspw. ein sechsgeschossiger Neubau neben einem dreigeschossigen Altbau, möglichst vermieden werden. Ferner wird jedoch auch angenommen, dass durch die Einführung einer neuen Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ neue Impulse für die Schaffung neuen Wohnraums auch gesetzt werden können.

Eine generelle Herausforderung bei der Umsetzung nachhaltiger Siedlungsentwicklung ist zudem, dass es nicht *eine* Maßnahme gibt, mit der diese Ziele erreicht werden können. Die Umsetzung nachhaltiger Siedlungsentwicklung bspw. durch verstärkten Einsatz von Innenentwicklung ist immer auch mit einem Bündel verschiedener Maßnahmen, Instrumente, Konzepte etc. verbunden, die es zu koordinieren und untereinander abzustimmen gilt, um ein gewünschtes Ergebnis bzw. Ziel schnellstmöglich erreichen zu können. zielführendes Ergebnis erreichen zu können. (vgl. Weber 2009, S.128 ff.)

7 Innentwicklung in der Praxis (I) – Auswahl des Laborraums

In diesem Kapitel werden zunächst Kriterien definiert, die bei der Identifikation des Laborraums zur Anwendung kommen. Nach der erfolgten Auswahl des Laborraums wird dieser zunächst in seinen Grundzügen dargestellt. Zudem werden auch die für die weitere Bearbeitung relevanten Daten und Entwicklungstrends detaillierter erörtert sowie sich daraus ergebende Herausforderungen für die Stadtentwicklung und deren Ausrichtung dargestellt.

7.1 Auswahlkriterien sowie Identifikation des Laborraums

Ob und welchen Einfluss die aktuellen Entwicklungstendenzen wie etwa Bevölkerungszuwachs auf die Ziele nachhaltiger Entwicklung auf kommunaler Ebene haben soll anhand einer Beispielkommune untersucht werden. Für die Auswahl der näher zu untersuchenden Kommune wurden fünf Auswahlkriterien festgelegt:

- Kommune in Nordrhein-Westfalen,
- Großstadt (große Großstadt ≥ 500.000 Einwohner),
- Universitätsstandort,
- Stadt in einem Ballungsraum und/oder in unmittelbarer Nachbarschaft zu größeren Kommunen sowie
- Erwarteter Bevölkerungszuwachs von $>10\%$ (ggü. 2014) bis 2030/2040 (laut Vorausberechnungen des Statistikatlas NRW | IT.NRW | Landesdatenbank)

Zum Hintergrund der Auswahl dieser Kriterien folgt nun eine kurze Erläuterung.

1. Kommune in Nordrhein-Westfalen

Wie bereits in Kapitel 4.2.1 bereits erörtert wurde Nordrhein-Westfalen für eine nähere Untersuchung ausgewählt, da es bezogen auf die Fläche eines der größten Bundesländer Deutschlands ist, gleichzeitig aber auch das am dichtesten besiedelte, sieht man von den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen ab, die aufgrund der geringen Fläche eine besonders hohe Siedlungsdichte aufweisen. Ein weiterer Aspekt für die Wahl von Nordrhein-Westfalen ist die Vielzahl von Großstädten, die über die Landesfläche verteilt zu finden sind. Ein ebenfalls ausschlaggebender Aspekt ist das Nebeneinander unterschiedlich geprägter Gebiete und Regionen. Neben der vor allem durch Montan- und Schwerindustrie geprägten Metropolregion *Metropole Ruhr* (Ruhrgebiet) existieren zudem noch sehr ländlich geprägte und landwirtschaftlich genutzte Räume (z.B. Münsterland, Sauerland), was das Bundesland zu einem geeigneten Laborraum für das Thema Innentwicklung macht, da sowohl Herausforderungen in (sich entleerenden) ländlichen Räumen als auch in (wachsenden) Städten untersucht werden können. Durch den sich teilweise noch immer vollziehenden Strukturwandel, besonders in den ehemaligen

Steinkohlerevieren, ergeben sich zudem immer wieder große Brachenareale, die als Potenzialflächen für flächensparende Siedlungsentwicklung genutzt werden können.

2. Großstadt (große Großstadt <500.000 EW)

Städte, und vor allem Großstädte, wirken durch ein vielfältiges Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebot, besonders auf junge Menschen, anziehend. Der vermehrte Zuzug von bspw. Studierenden und Auszubildenden trägt einen entscheidenden Teil zur erhöhten Nachfrage nach Wohnraum bei. Auch Berufsanfänger ziehen vermehrt in die Städte des Landes, da sich hier eher attraktive Berufschancen ergeben. Und auch ältere Menschen ziehen in die Städte oder siedeln *wieder* dorthin zurück, da das Angebot der Daseinsvorsorge breiter ist als beispielsweise in peripheren, ländlichen Regionen. Aufgrund der großen Beliebtheit bei, und des verstärkten Zuzugs von, jungen Menschen (Studierenden, Auszubildenden, Berufsanfängern etc.) werden attraktive Großstädte wie Berlin, Hamburg oder München in der Presse¹⁷ immer wieder als „Schwarmstädte“ bezeichnet.

Für die Untersuchung des Umgangs von Kommunen mit nachhaltiger, flächensparender Siedlungsentwicklung wird also eine Großstadt gesucht, da sich hier aufgrund wachsender Einwohnerzahlen ein erhöhter Siedlungsdruck ausmachen lässt, der durch die Schaffung von Wohnraum kompensiert werden muss. Daher soll anhand einer Großstadt beispielhaft der Umgang mit Wohnraummangel und Siedlungsdruck vor dem Hintergrund der Ziele flächensparender und nachhaltiger Siedlungsentwicklung, wie in der Nachhaltigkeitsstrategie festgeschrieben, dargestellt und analysiert werden.

Als Großstadt werden nach der Typisierung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) Kommunen in Betracht gezogen, die mehr als 100.000 Einwohner zählen. In dieser Kategorie wird noch unterschieden zwischen *kleinen Großstädten* mit 100.000 bis unter 500.000 Einwohnern und *großen Großstädten* mit mindestens 500.000 Einwohnern. Für die Untersuchung und Analyse soll eine große Großstadt gewählt werden. Die Karte des BBSR veranschaulicht, neben der dichten Besiedelung NRWs, vor allem auch die hohe Anzahl sowohl an Groß- als auch an Klein- und Mittelstädten.

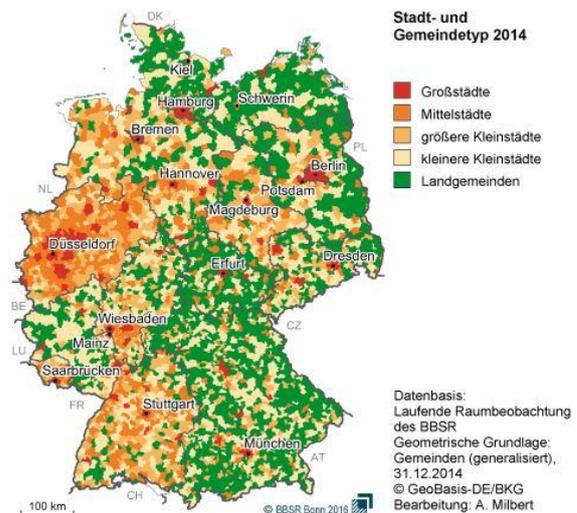


Abbildung 30 Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland (Quelle: BBSR 2016, online)

17 Vgl. hierzu u.a. <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/wo-es-junge-menschen-hinzieht-in-deutschlands-schwarmstaedten-ld.109558#kommentare> (08.08.2016)

3. Universitätsstandort

Universitäten und andere höhere Bildungsanstalten sind Anziehungspunkte für junge Menschen, die sich zu einem Großteil auch Wohnraum in der Nähe der Hochschule suchen, vor allem, wenn sie aus weiter entfernten Orten stammen. Daher wird davon ausgegangen, dass Kommunen, die Universitätsstandorte sind, besonders viele junge Menschen (Altersgruppe 18 bis unter 30 Jahre) anziehen, die Wohnraum benötigen. Dies kann einen möglicherweise bereits vorhandenen Siedlungsdruck und die damit verbundene Erforderlichkeit für die Schaffung zielgruppengerechter Wohnangebote verstärken. Als Untersuchungsgegenstand soll daher ein Hochschulstandort gewählt werden, an dem mehr als eine Hochschule angesiedelt sind, da hierdurch ein erhöhter Zuzug an Studierenden erwartet wird.

4. Stadt in einem Ballungsraum und/oder in unmittelbarer Nachbarschaft zu größeren Kommunen

Das Kriterium der Lage einer Stadt in einem Ballungsraum bzw. in unmittelbarer Nachbarschaft zu weiteren größeren Kommunen wurde gewählt, da angenommen wird, dass Städte miteinander in einem gewissen „Konkurrenzkampf“ um die Gunst von Neubürgern stehen. Da Städte Einwohner gewinnen anstatt verlieren möchten (u.a. aus daraus zu generierenden Steuereinnahmen etc.) wird teilweise in Vorleistungen getreten und Bauland „auf Verdacht“, also in Spekulation auf neue Bürger, ausgewiesen, auch wenn dies aufgrund des prognostizierten Bevölkerungswachstums nicht notwendig wäre. Auch wenn starke Pendlerbeziehungen bestehen könnte die Absicht entstehen durch attraktive Baulandausweisungen Pendlern einen Anreiz zu bieten, in die Stadt des Arbeitsplatzes zu ziehen. Egal aus welcher Motivation heraus: vermehrte, nicht unbedingt notwendige Ausweisungen von Bauland „auf der grünen Wiese“ konterkarieren die Ziele einer auf nachhaltigen und flächensparenden fokussierten Siedlungsentwicklung.

Bei eng beieinander liegenden Kommunen in einem Ballungsraum wie etwa dem Ruhrgebiet stellt sich zudem die Frage, inwieweit ein Blick über die eigenen kommunalen Grenzen hinaus begrüßt und praktiziert wird, wenn es um flächensparende Siedlungsentwicklung oder Siedlungsentwicklungsstrategien im allgemeinen geht. Interkommunales Flächenmanagement wäre beispielsweise ein sinnvolles Instrument, dessen Machbarkeit und Relevanz zumindest geprüft werden sollte. Großstädte in Ballungsräumen oder Metropolregionen bieten für dahingehende Untersuchungen eine gute Ausgangslage.

5. Erwarteter Bevölkerungszuwachs von >10% (ggü. 2014) bis 2030/2040 (laut Vorausberechnung des Statistikatlas NRW |IT.NRW | Landesdatenbank)

Ein weiteres Kriterium ist eine vorausberechnete Bevölkerungszunahme von mittelfristig mehr als 10%, da erwartet wird, dass hierdurch Siedlungsdruck in Bezug auf neu zu schaffenden Wohnraum mehr oder weniger stark ausgeprägt konstant

vorhanden sein wird und durch Neubauten und/oder Neuausweisung von Wohnbauland reduziert werden soll. Konstanter Bevölkerungszuwachs wird daher als Herausforderung für die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie angesehen und ist aus diesem Grund ein Kriterium für die Auswahl des Praxisbeispiels zur Umsetzung nachhaltiger Ziele in der Siedlungsentwicklung.

Als Grundlage für die Auswahl nach diesem Kriterium werden Daten des Statistischen Landesamtes NRW bzw. des Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT.NRW) herangezogen, die in einem virtuellen *Statistikatlas für das Land Nordrhein-Westfalen* grafisch aufbereitet wurden

Identifikation des Laborraums

Anhand der definierten Kriterien zur Auswahl des Laborraums bzw. der Beispielkommune wurde eine erste Vorüberlegung zu möglichen Städten angestellt. Hierzu wurden Städte gesucht, von denen bekannt ist, dass sie mindestens zwei bis drei Kriterien bereits erfüllen. Hiernach wurden Dortmund, die Landeshauptstadt Düsseldorf sowie Essen und Köln als potenzielle Fallstudien ausgewählt. Mit dieser Vorauswahl von Kommunen wurde dann die folgende Matrix zur endgültigen Auswahl erstellt (Tabelle 3):

Auswahlmatrix zur Identifikation der Beispielkommune

	Kommune in NRW	Großstadt >500.000 EW (zum 31.12.15)	Universitätsstandort ≥5	Ballungsraum/ Nachbar-kommunen	Bev.Zuwachs >10% bis 2030/2040
Dortmund	Ja	Ja 586.181	Nein 3	Ja Ruhrgebiet	Nein 5,1% / 5,1%
Düsseldorf (Landeshauptstadt)	Ja	Ja 612.178	Ja 5	Ja Rheinschiene	Ja 10,6% / 13,1%
Essen	Ja	Ja 582.624	Ja 5	Ja Ruhrgebiet	Nein 3,4% / 3,6%
Köln	Ja	Ja 1.060.502	Ja 11	Ja Rheinschiene	Ja 14,5% / 19,3%

Tabelle 3 Auswahlmatrix zur Identifikation der Beispielkommune (Eigene Darstellung)

Da alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen liegen und ebenfalls alle entsprechend der BBSR Kategorisierung als *große Großstädte* eingestuft werden (Einwohnerzahl Stand 31.12.2015), wurde anhand des Kriteriums *Universitätsstandort* zunächst

Dortmund ausgeschlossen. Da angenommen wird, dass mehr Universitäten bzw. höhere Bildungseinrichtungen auch mehr junge Menschen anziehen, wurde die Mindestanzahl an Universitäten, Fachhochschulen, private Hochschulen etc. für die Endauswahl auf insgesamt mindestens fünf Einrichtungen innerhalb des Stadtgebiets festgelegt. Die Daten hierzu stammen aus der Auswertung einer Auflistung aller Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, die durch das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes NRW erstellt wurde (vgl. MIWF o.J., online¹⁸). Da die übrigen Kommunen (wie auch Dortmund) entweder im Ruhrgebiet eingebettet sind oder in der Rheinschiene liegen und daher mitunter sowohl in einem Ballungsraum liegen als auch in unmittelbarer Nähe zu größeren Kommunen, konnte hierdurch zunächst keine weitere Auswahl getroffen werden. Köln und Düsseldorf liegen hierbei sogar mit rund 45 Kilometern in räumlicher Nähe zueinander. Als entscheidendes Kriterium diente daher der im virtuellen Statistikatlas für das Land NRW (erstellt vom IT.NRW) prognostizierte Bevölkerungszuwachs bis 2030 bzw. 2040. Wie Tabelle 3 zu entnehmen ist, erfüllen nur mehr Düsseldorf und Köln den definierten Wert von mindestens 10% in Bezug auf das Basisjahr 2014. (vgl. IT.NRW o.J., online¹⁹)

Es wurde sich für **Köln** entschieden. Ausschlaggebend hierfür waren die höheren prognostizierten Bevölkerungszuwächse von 14,5% bzw. 19,3% im Gegensatz zu den Prognosewerten für die Landeshauptstadt von 10,6% bzw. 13,1% bis ins Jahr 2030 resp. 2040. Ob diese Entwicklung schlussendlich auch in diesem Maße eintreten wird bleibt zwar abzuwarten, dennoch lassen diese Daten darauf schließen, dass es jedenfalls zu einem erhöhten Bevölkerungszuwachs kommen wird.

Fazit zur Auswahl des Laborraums

Für detailliertere Untersuchungen hinsichtlich der Frage, ob und wie eine nachhaltige, ressourcenschonende und flächensparende Stadtentwicklung unter diffizilen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise einem starken Bevölkerungswachstum, wurde Köln ausgewählt. Zwar erfüllt Düsseldorf als Landeshauptstadt ebenfalls alle Auswahlkriterien, allerdings wird die Ausgangssituation in Köln als größere Herausforderung für eine nachhaltige Stadtentwicklung angesehen, da zum einen bereits sehr viele Menschen in der Stadt leben (>1 Mio.) und zudem auch ein stärkerer Bevölkerungszuwachs für die kommenden Jahre und Jahrzehnte prognostiziert wird. Wie eine Großstadt denen sich daraus ergebenden Herausforderungen, wie beispielsweise die Schaffung von ausreichend (bezahlbarem) Wohnraum und die Erhaltung und Schaffung qualitativollen öffentlichen Räumen, die Schaffung neuer Infrastrukturen oder auch deren Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen sind vor dem Hintergrund steigender Nachfrage, engen finanziellen Rahmen und Zielen flächenschonender

18 <http://www.wissenschaft.nrw.de/studium/informieren/hochschulkarte-nrw/> (Stand 17.10.2016)

19 <https://www.statistikatlas.nrw.de/> (Stand 17.10.2016)

Entwicklung begegnen kann wird die Analyse der Stadtentwicklung der Stadt Köln ergeben. Von den grundsätzlichen Voraussetzungen und der Gemengelage an Herausforderungen und Rahmenbedingungen soll Köln stellvertretend für weitere wachsende Großstädte in Deutschland untersucht werden, die sich mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sehen.

Erkundungsraster

Da sich diese Arbeit u.a. der Frage widmet, wie wachsende Kommunen mit dem Spannungsfeld zwischen Wohnraumangel, Siedlungsdruck und der Umsetzung der von der Bundesregierung vorgegebenen Flächensparziele umgehen, wird im Folgenden das Engagement der Stadt Köln dahingehend detaillierter untersucht. Zunächst werden dafür die Entwicklungen der letzten ca. 15 Jahre sowie Prognosen der zukünftig erwarteten Entwicklungen dargestellt, die in Bezug auf Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke relevant sind, beispielsweise also demographische Entwicklungen (Einwohnerzahl, Haushaltszahl etc.). Dies ist ein wesentlicher Schritt um abschätzen zu können, inwieweit die Akteure der Stadt Köln mit dem genannten Spannungsfeld konfrontiert sind.

Den besonders relevanten Teil der Analyse bildet dann die Untersuchung der Bemühungen des Rates und der Verwaltung der Stadt Köln hinsichtlich konkreter Konzepte, Strategien und Maßnahmen, die sich mit den Herausforderungen, die sich aus den Entwicklungen in der Stadt ergeben, auseinandersetzen. Hierbei wird das Augenmerk speziell auf klare Aussagen, Ziele und Zielwerte hinsichtlich flächensparender und nachhaltiger Siedlungsentwicklung gelegt, die dann, sofern dies aufgrund der Datengrundlage möglich ist, auf ihre Umsetzung bzw. Erreichung hin untersucht werden.

7.2 Köln

Mit etwas mehr als einer Million Einwohner ist Köln (mit Stand Ende 2015) die bevölkerungsreichste Stadt Nordrhein-Westfalens und nach Berlin, Hamburg und München die viertgrößte Stadt Deutschlands. Als dynamischer Wirtschafts- und Bildungsstandort wächst Köln seit Jahrzehnten kontinuierlich weiter. Was in vielen Bereichen von Vorteil ist, birgt für die Stadt- und Raumplanung zahlreiche Herausforderungen. Vor allem die Identifizierung und Aktivierung von Flächen für zusätzlich benötigten Wohnbau ist, nicht nur vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung, eine Aufgabe, die es zu lösen gilt. Wie die Stadt Köln mit diesen Aufgaben umgeht und welche Strategien und Instrumente hierbei zum Einsatz kommen, wird in diesem Kapitel dargestellt und analysiert.

7.2.1 Ausgangslage | Lage in Deutschland und Einbettung in die Region

Köln, als bevölkerungsreichste Stadt in Nordrhein-Westfalen, ist zwar nicht die Landeshauptstadt, dennoch übt sie als Wirtschafts-, Hochschul- und Medienstandort

eine hohe Anziehungskraft vor allem auf junge Menschen aus, was sich an den steigenden Einwohnerzahlen der letzten Jahre und den Prognosen für die kommenden Jahre ablesen lässt. Der *Neuen Kölner Statistik* (Stadt Köln 2016b) zufolge leben auf dem rund 40.500 Hektar großen Stadtgebiet aktuell 1.069.200 Menschen mit Haupt- oder Nebenwohnsitz in Köln (Stand 31.12. 2015). Durch den Rhein getrennt teilt sich das Stadtgebiet in eine linksrheinische und eine rechtsrheinische Seite, wobei die linksrheinische, auf der u.a. der Altstadtbereich mit dem Dom zu finden ist, mit rund 673.000 Einwohnern bevölkerungsreicher ist als der rechtsrheinische mit rund 396.000 Einwohnern.

Unweit der Grenzen zu den Niederlanden (ca. 70 Km) und Belgien (ca. 65 Km) gelegen sowie durch die Einbettung in die Region ist Köln funktional eng mit dem Umland verflochten. Bedingt durch die Lage in der Region Köln/Bonn und dem Agglomerationsraum Köln/Düsseldorf in der Rheinschiene ist Köln als Standort für Wirtschaft, Medien und Bildungseinrichtungen vor allem durch Pendlerverflechtungen mit dem Umland verbunden. Daneben besteht auch eine unmittelbare räumliche Nähe zum Ruhrgebiet, wo rund fünf Millionen der knapp unter 18 Millionen Einwohner NRWs leben. Aufgrund der Möglichkeiten, die Köln in den verschiedenen Bereichen bietet (Bildungseinrichtungen, Arbeitsplätze etc.) ist die Stadt auch Ziel vieler Wanderungsbewegungen innerhalb der Region, des Bundeslandes NRW und auch darüber hinaus.



Abbildung 31 Lage der Stadt Köln in Deutschland (Datengrundlage: Wikipedia | Eigene Bearbeitung)

Köln ist zudem u.a. Mitglied des 1992 gegründeten Regionalmanagements „*Region Köln/Bonn e.V.*“, in dem die Stadt Köln mit vielen Anrainerkommunen sowie den jeweils relevanten Vertretern verschiedener Institutionen wie bspw. Handwerkskammern oder auch Tourismusorganisationen sowie externer Experten die Entwicklung der Region vorantreiben möchte. Ziel ist es hierbei insbesondere, „[...] die regionale Zusammenarbeit zu stärken und gemeinschaftlich eine strategische Ausrichtung der Region Köln/Bonn zu intensivieren.“ (Region Köln/Bonn e.V.,



Abbildung 32 Lage der Stadt Köln in der Region Köln/Bonn (Datengrundlage: Regionalmanagement Region Köln/Bonn e.V. | Eigene Bearbeitung)

o.J. online²⁰⁾ Hierfür werden in verschiedenen Kooperationsrunden u.a. zu den Themen *Siedlungsentwicklung, Natur und Landschaft* oder auch *Tourismus und Naherholung* Ansätze und Konzepte für eine interkommunale Zusammenarbeit erarbeitet und diskutiert.

Durch die Einbindung in nationale und internationale Verkehrsnetze ist Köln zudem ein wichtiger Verkehrsknotenpunkt. Neben der Anbindung an das hochrangige Schienennetz sowie mehrere Autobahnen und Bundesstraßen, die durch oder in das Stadtgebiet hinein führen verfügt Köln ebenfalls über einen internationalen Flughafen (Köln/Bonn Airport). Darüber hinaus ist Köln durch den Rhein ebenfalls in das internationale Wasserstraßennetz eingebunden.

7.2.2 Daten, Fakten Trends der Entwicklungen in Köln

Vor dem Hintergrund der geografischen Gegebenheiten und der Einbettung in die interkommunale Arbeit in der Region werden nun folgend die Entwicklungen jener Faktoren analysiert, die auf die Siedlungsentwicklung und die Flächeninanspruchnahme den größten Einfluss nehmen. Dies ist in erster Linie die Bevölkerungsentwicklung, da durch eine wachsende Einwohnerzahl auch die Nachfrage nach Wohnraum steigt, womit unmittelbar auch die Inanspruchnahme der Ressource Boden einhergeht.

Bevölkerung

Entgegen dem Trend einer negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung, der in Deutschland (gesamt) und Nordrhein-Westfalen vorherrscht, ist in Köln in den letzten Jahren eine positive natürliche Bevölkerungsentwicklung zu beobachten.

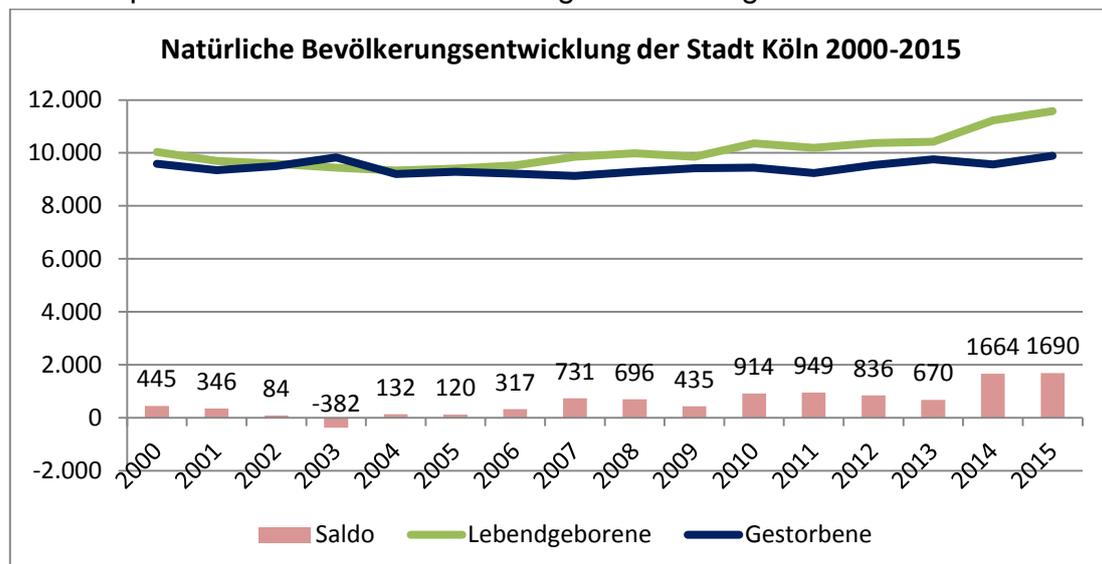


Abbildung 33 Natürliche Bevölkerungsentwicklung Stadt Köln zwischen 2000 und 2015 (Datengrundlage: IT.NRW 2016 | Eigene Bearbeitung)

²⁰⁾ www.region-koeln-bonn.de (Stand 10.11.2016)

Im Betrachtungszeitraum seit 2000 ist tendenziell, bis auf wenige Schwankungen, ein steigender Saldo zwischen Geborenen und Gestorbenen auszumachen (siehe Abbildung 33). Der Geburtenüberschuss ist demnach als ein Faktor für das Bevölkerungswachstum der Stadt auszumachen, allerdings ist der Beitrag zum Wachstum der Bevölkerung mit einem Plus von knapp 1700 vergleichsweise gering.

Einen weitaus größeren Einfluss auf das Wachstum der Bevölkerung von Köln hat die räumliche Bevölkerungsentwicklung, also die Zu- und Fortzüge über die Gemeindegrenze hinweg. Im Betrachtungszeitraum seit 2000 ist ein erster Höchststand des Wanderungssaldos mit einem Überschuss an Zuzügen von rund 13.500 im Jahr im Jahr 2005 zu erkennen (siehe Abbildung 34). Nach Rückgängen in den Folgejahren ist seit 2009 wieder eine größere Zahl an Zuzügen als an Fortzügen zu verzeichnen. Seit 2010 ist der Wanderungssaldo auf einem konstant hohen Niveau von über 8.000 mehr Zu- als Fortzügen, mit steigender Tendenz. Im Jahr 2015 konnte erstmals seit 2005 wieder ein Plus von mehr als 10.000 Personen verzeichnet werden.

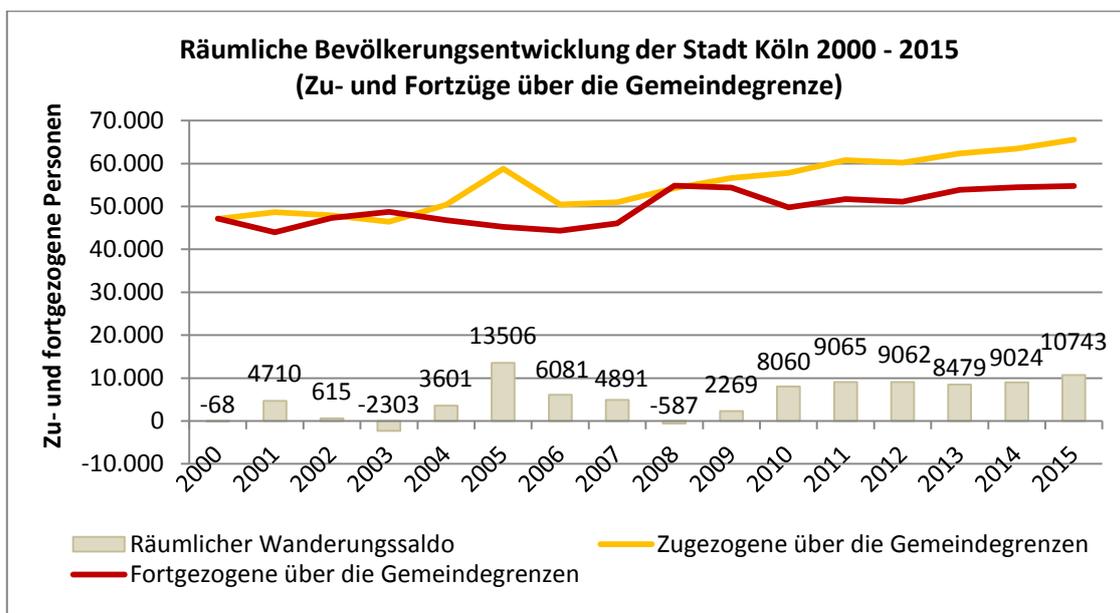


Abbildung 34 Räumliche Bevölkerungsentwicklung der Stadt Köln zwischen 2000 und 2015 (Datengrundlage: IT.NRW 2016 | Eigene Bearbeitung)

Erhebungen der Stadt Köln (2016c) zufolge sind es bei den Zuziehenden vor allem zwei Gruppen, die einen erheblichen Anteil am Wachstum der Bevölkerung der Stadt haben. Im Jahr 2015 waren dies zum einen Ausländerinnen und Ausländer, zum anderen die Gruppe der 18- bis unter 30-Jährigen. In der Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer stehen rund 30.000 Zuzügen etwa 16.000 Fortzüge gegenüber, was einen Bevölkerungsgewinn von rund 14.000 Personen bedeutet. Bedingt auch durch die aktuellen Geschehnisse in Bezug auf die Zuwanderung Asylsuchender aus Kriegs- und Krisengebieten sind die größten Gruppen hierbei u.a. Personen mit syrischer und irakischer Staatsbürgerschaft. Die Gruppe der 18- bis 30-Jährigen

machte mit rund 34.250 Personen mehr als die Hälfte der Zuziehenden des Jahres 2015 aus. Bei Fortzügen in dieser Gruppe von rund 20.500 bleibt mit einem Plus von rund 14.000 Personen ein positiver Wanderungssaldo. Als Hauptgrund für die Anziehungskraft Kölns in dieser Altersgruppe wird von der Stadt Köln insbesondere die Attraktivität als Ausbildungs- und Arbeitsstandort genannt (vgl. Stadt Köln 2016c, S.3)

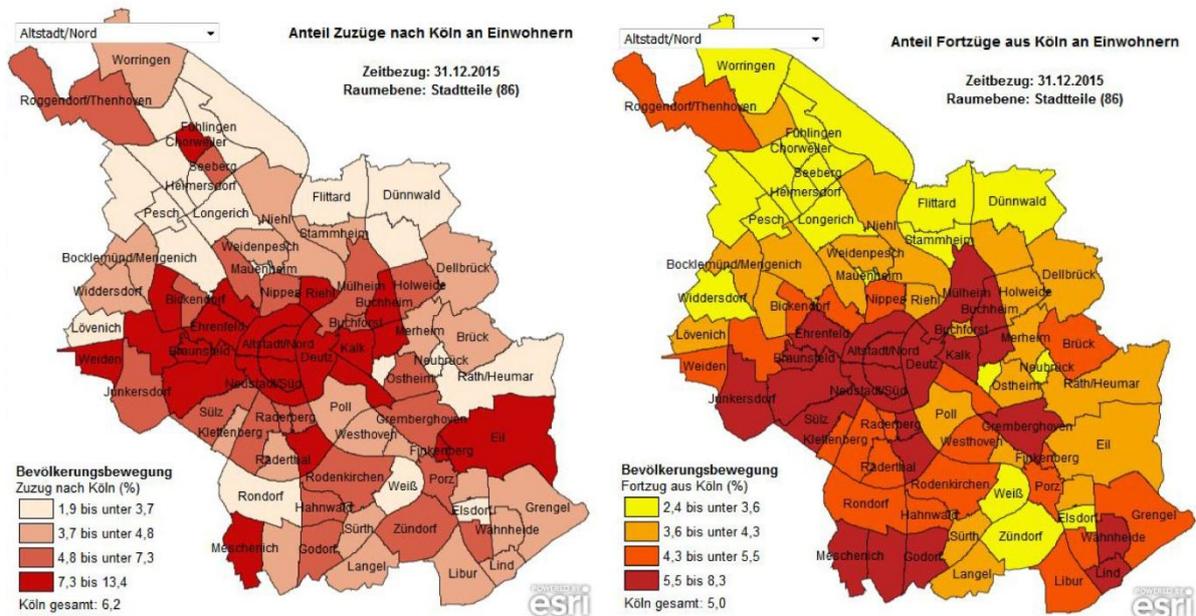


Abbildung 35 Bevölkerungsbewegungen in der Stadt Köln: Anteile der Zuzüge nach Köln (links) und Fortzüge aus Köln (rechts) an Einwohnern auf Stadtteilebene (Quelle: Stadt Köln o.J., online| Eigene Bearbeitung)

Innerhalb der Stadt Köln konzentrieren sich die Zuzüge von außerhalb der Gemeindegrenzen bis auf wenige Ausnahmen vor allem auf die inneren Stadtteile im Stadtgebiet (siehe Abbildung 35 links). Der Altstadtbereich sowie die daran angrenzenden Stadtteile verzeichnen hierbei mit Werten zwischen 7,3 % und 13,4% die höchsten Zuwachsraten, wohingegen besonders die Stadtteile am nördlichen Stadtrand mit überwiegend zwischen 1,9% und 3,7% nur wenige Zuzüge aufweisen. Bei den Fortzügen über die Gemeindegrenzen Kölns hinweg zeigt sich ein ähnliches Bild, allerdings sind hier die Fortzugsquoten insgesamt geringer als die Zuzugsquoten (siehe Abbildung 35 rechts). Die größten Fortzugsquoten sind mit 5,5% bis 8,3% auch hier in den inneren Stadtteilen zu erkennen, die geringsten mit 3,6 % und darunter vor allem in den nördlichen. Die geringen Zu- und Fortzugsquoten in den äußeren Stadtteilen lassen auf einen hohen Anteil an Wohneigentum, beispielsweise eine große Zahl von Einfamilienhäusern schließen, da diese i.d.R. für viele Jahrzehnte bewohnt werden. Im Gegensatz dazu scheint die vergleichsweise starke Bevölkerungsbewegung in den inneren Stadtbezirken auf einen hohen Anteil von mietbarem Wohnraum hinzuweisen, da hier eher mit geringeren Nutzungsdauern zu rechnen ist. Zudem lassen diese Zahlen darauf schließen, dass jüngere und tendenziell hochmobile Personen, also vor allem die

Altersgruppe der 18 bis 30 Jährigen, in die zentral gelegenen Stadtteile ziehen. Da dieser Gruppe in erster Linie Studierende und Auszubildende angehören und aufgrund der Tatsache, dass Köln ein Standort mit einer Vielzahl an Bildungseinrichtungen ist, ließe sich hierdurch eine relativ hohe Fluktuation erklären. Hierbei wird von der Annahme ausgegangen, dass mit jedem Semester- und Ausbildungsbeginn eine große Zahl an Personen von außerhalb der Gemeindegrenzen in die Stadt zieht, und mindestens für die Studien- oder Ausbildungsdauer in der Stadt wohnen bleibt.

Bevölkerungsbilanz

Durch die Gegenüberstellung der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (*Natürlicher Saldo*) sowie der räumlichen Bevölkerungsentwicklung (*Wanderungssaldo*) ergibt sich, wie in Abbildung 36 ersichtlich, die Bevölkerungsbilanz der Stadt Köln. Die Entwicklung im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2015 weist nach teils starken Schwankungen seit 2008 ein nahezu stetiges Wachstum auf.

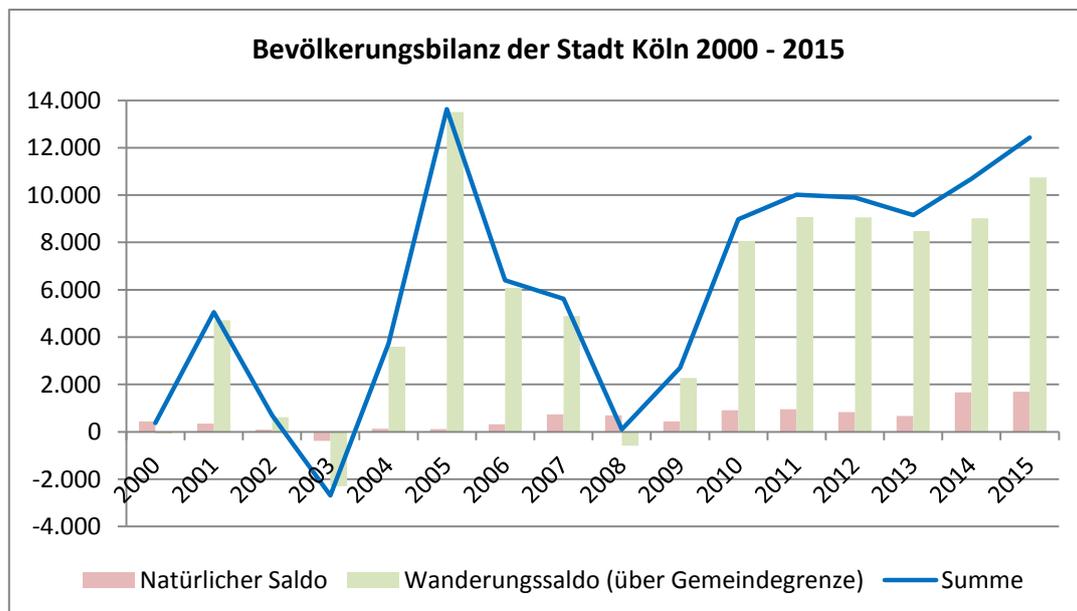


Abbildung 36 Bevölkerungsbilanz der Stadt Köln zwischen 2000 und 2015 (Datengrundlage: IT.NRW 2016 | Eigene Bearbeitung)

Seit 2013 ist ein starker Anstieg der Bevölkerung zu beobachten, die sich, bei Fortsetzung dieses Entwicklungstrends in den kommenden Jahren, dem bisherigen höchsten Zuwachs (im Betrachtungszeitraum) des Jahres 2005 von knapp 14.000 Personen annähern wird, und dieses möglicherweise auch übertreffen wird. Der Grund dafür sind vor allem stabile bzw. steigende Zuzüge sowie eine leicht steigende Anzahl von Geburten, die sich im positiven natürlichen Saldo sowie im stark positiven Wanderungssaldo widerspiegeln. Eine derartig konstant ansteigende Einwohnerzahl stellt insbesondere für den Wohnungsmarkt und im speziellen für die für Siedlungsentwicklung zuständigen Akteure in der Kommune eine Herausforderung dar. Grund hierfür ist in erster Linie, dass zum einen Potenzialflächen für den

Wohnungsbau in ausreichender Anzahl und mit ausreichender Eignung gefunden werden müssen. Zum anderen sind benötigte Wohneinheiten aufgrund i.d.R. langwieriger Bauzeiten nicht unmittelbar verfügbar, was selbst eine theoretisch mögliche Bedarfsdeckung zeitnah sehr schwierig bis nahezu unmöglich macht.

Einwohnerzahl absolut

Die absolute Einwohnerzahl Kölns stellt sich mit Bezug auf die Daten der Stadt zur Einwohnerentwicklung (Stadt Köln 2016c) wie folgt dar (Abbildung 37).

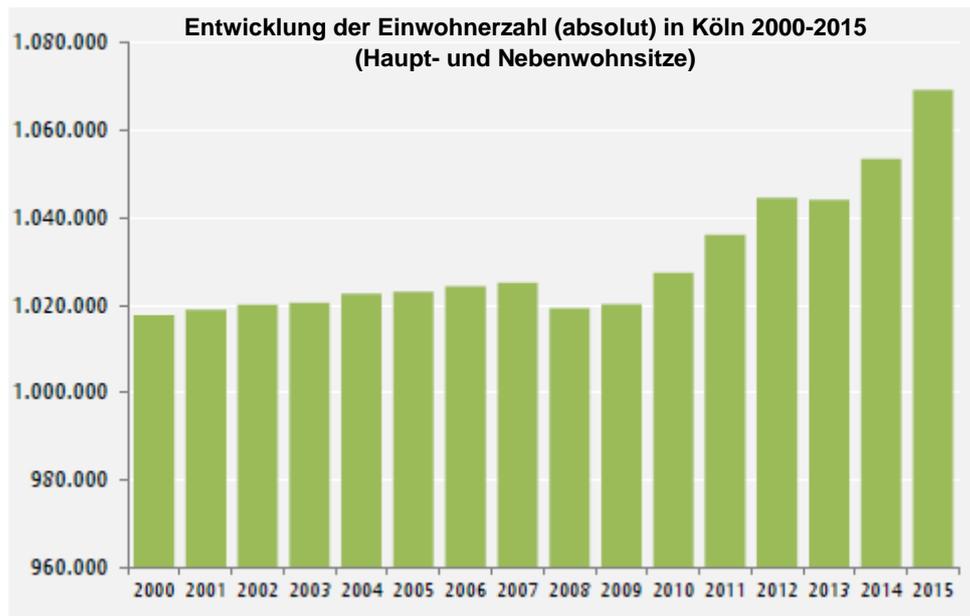


Abbildung 37 Entwicklung der Einwohnerzahl (absolut) Köln zwischen 2000 und 2015 (Haupt- und Nebenwohnsitze) (Quelle: Stadt Köln 2016c, S.4)

Neben der bereits konstant hohen Zahl von über einer Million Einwohnerinnen und Einwohnern verdeutlicht insbesondere die Entwicklung ab 2008 die schwierige Ausgangssituation, der Köln gegenübersteht. Der vor allem durch Zuzug bzw. Zuwanderung bedingte und recht starke Anstieg der Bevölkerung in vergleichsweise kurzer Zeit macht deutlich, dass kurzfristig neuer Wohnraum in nicht unerheblichem Maße gebraucht wird. Dies ist vor allem für die nächsten Jahre ein wichtiges Thema der Politik und Verwaltung, da eine Fortsetzung des Wachstumstrends für mindestens die nächsten zwei Jahrzehnte vorausgesagt wird (siehe Kapitel 7.2.3). Da in Zusammenhang mit der Schaffung von neuem Wohnraum i.d.R. auch Flächen versiegelt oder teilversiegelt werden, sollte die Anwendung nachhaltiger Methoden der Siedlungsentwicklung (Nachverdichtung, Konversion etc.) im Hinblick auf die Erhaltung wertvoller Flächen trotz Siedlungsdruck konsequent verfolgt werden.

Entwicklung und Anteile der Siedlungs- und Verkehrsfläche am Stadtgebiet

Die Entwicklung der Anteile von Siedlungs- und Verkehrsflächen, aber auch der weiteren Nutzungsarten, lässt Rückschlüsse auf die Bemühungen einer Kommune hinsichtlich flächensparender Siedlungsentwicklung zu. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Einwohnerzahlen einer Kommune stetig ansteigen, die Flächen für Siedlungsflächen und dazugehöriger Infrastruktur jedoch kaum bis moderat wachsen.

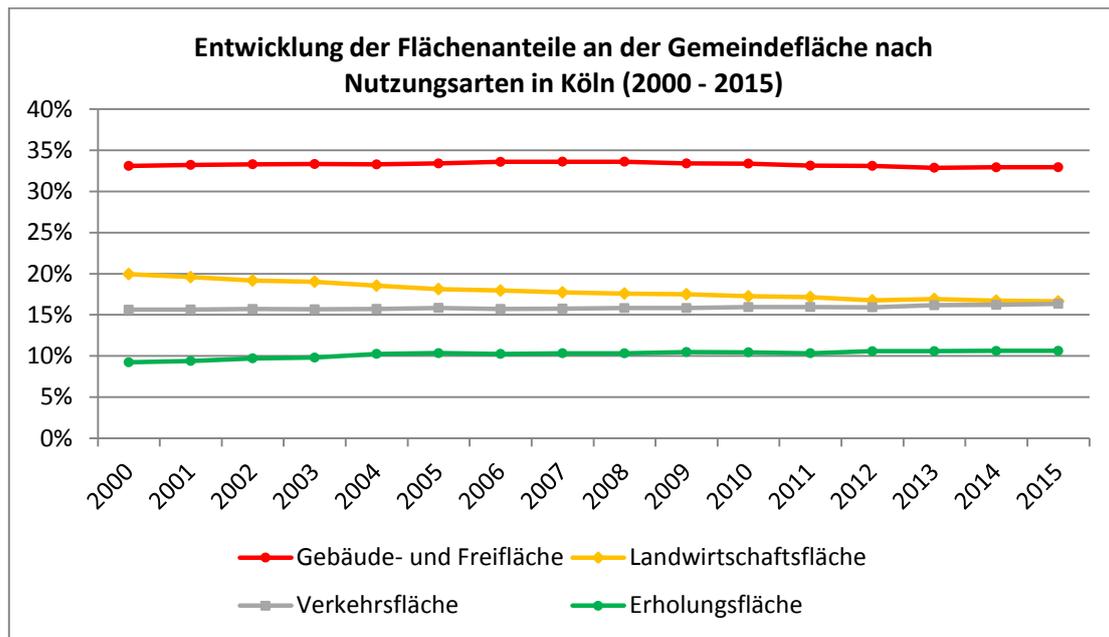


Abbildung 38 Entwicklung der Flächenanteile an der Gemeindefläche nach Nutzungsarten in Köln (2000-2015) (Datenquelle: IT.NRW 2016 | eigene Bearbeitung und Darstellung)

In Abbildung 38 wird die Entwicklung der Flächenanteile für die Nutzungen *Gebäude- und Freifläche*, *Verkehrsfläche*, *Landwirtschaftsfläche* und *Erholungsfläche* zwischen den Jahren 2000 und 2015 an der gesamten Gemeindefläche Kölns dargestellt (Werte jeweils zum 31.12. des Jahres)²¹. Es ist ein deutlicher Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Flächen innerhalb des Betrachtungszeitraums zu erkennen. Gleichzeitig sind die Anteile von Verkehrs- und Erholungsflächen im selben Zeitraum angestiegen, wenn auch jeweils nur moderat. Die Anteile an Gebäude- und Freiflächen hingegen blieben über den gesamten Betrachtungszeitraum nahezu unverändert stabil mit einer leicht abnehmenden Tendenz. Dies lässt vermuten, dass in Köln bereits verstärkt auf Innenentwicklung und damit auf die Aktivierung von vorhandenen Potenzialen setzt, vor allem in Hinblick auf die seit einigen Jahren teils stark steigende Einwohnerzahl. Dieser These wird in den folgenden Kapiteln weiter nachgegangen. Der gestiegene Anteil

²¹ Aus Gründen der Übersichtlichkeit und um die Zusammenhänge der vier nach Flächenanteilen größten Nutzungsarten besser darstellen zu können, wurde in dieser Darstellung auf anteilmäßig gering ausgeprägte Nutzungskategorien wie Moor, Friedhofsflächen oder Unland sowie Wasserflächen bewusst verzichtet.

an Verkehrsflächen kann verschiedene Gründe haben. Zum einen sind große Infrastrukturprojekte (Umgehungsstraßen, Ausbau des Schienennetzes etc.) denkbar, zum anderen könnte sich beispielsweise auch die innere Erschließung von großen Arealen der Innenentwicklung (Konversionsflächen u.Ä.) auf diesen Wert auswirken.

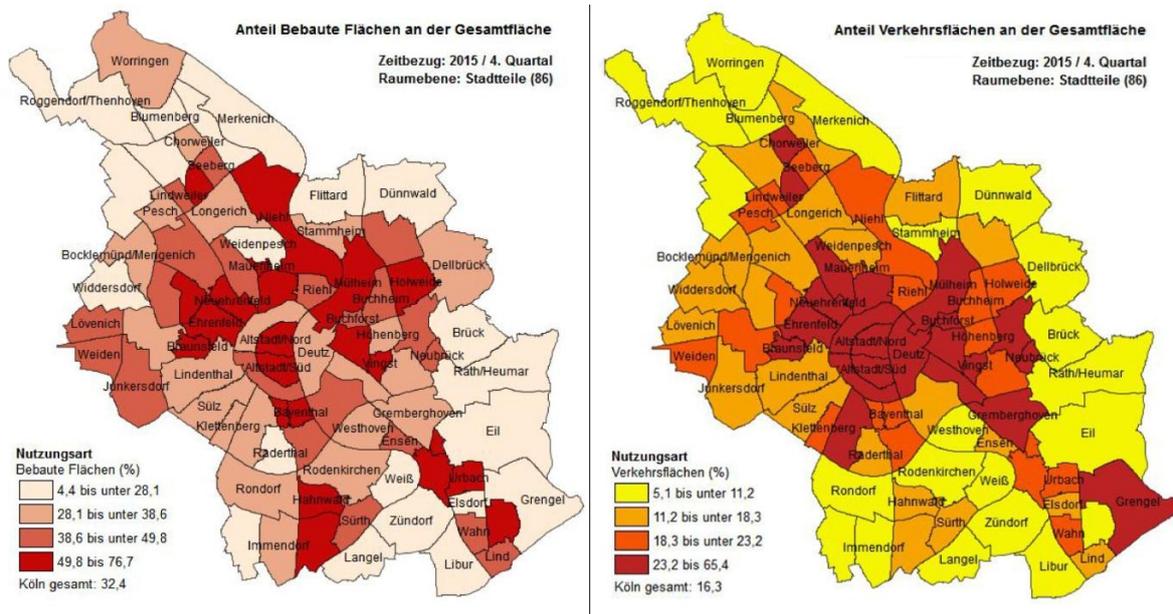


Abbildung 39 Anteile bebauter Flächen (links) und Anteile Verkehrsflächen (rechts) in den Kölner Stadtteilen (Quelle Daten & Visualisierung: Stadt Köln | eigene Bearbeitung)

Bei Betrachtung der Anteile der bebauten Fläche sowie der Verkehrsflächen in den einzelnen Stadtteilen ergibt sich ein differenziertes Bild des Ist-Zustands (Stand 4. Quartal 2015). Die in Abbildung 39 links dargestellten Anteile der bebauten Flächen in den Stadtteilen macht deutlich, dass die Bebauungsdichte von den äußeren Randbezirken hin zu den zentrumsnahen Stadtteilen stark zunimmt und in vielen innenstadtnahen Gebieten über dem Kölner Durchschnitt von 32,4% liegt. Die besonders geringen Anteile bebauter Flächen in den südöstlichen Stadtteilen (v.a. Eil und Rath-Heumar) lassen sich einerseits durch einen hohen Anteil an Waldfläche (Königsforst) erklären, im Stadtteil Grengel führt andererseits der Standort des Flughafens Köln/Bonn zu einem insgesamt sehr geringen Anteil bebauter Flächen.

Die zweite Visualisierung (Abbildung 39 rechts) zeigt die Anteile von Verkehrsfläche in den einzelnen Stadtteilen. Auch hier ist, korrespondierend zum Anteil bebauter Fläche, in den äußeren Stadtteilen ein geringerer Anteil an Verkehrsflächen auszumachen als in den inneren Gebieten rund um die Altstadt. Einen hohen Anteil an den Verkehrsflächen bspw. der Stadtteile Altstadt-Nord oder Deutz nimmt die dort ausgeprägte Schieneninfrastruktur mit dem Hauptbahnhof sowie den dazugehörigen, großen Gleisanlagen ein. Der südöstliche Stadtteil Grengel weist bei den Anteilen der Verkehrsfläche besonders hohe Werte auf, was wiederum auf den Flughafen, der in

diesem Gebiet angesiedelt ist, zurückzuführen ist. Das Stadtgebiet wird zudem von mehreren Autobahnen sowie Bundesstraßen umschlossen und durchzogen.

Aufgrund der Daten zu diesen zwei Nutzungsarten ist davon auszugehen, dass in den zentrumsnahen Stadtteilen rund um die Altstadt im Hinblick auf Innenentwicklung nur noch einzelne Nutzungsreserven oder Potenzialflächen zu finden sind. Der weitaus größere Teil an großen Innenentwicklungspotenzialen (Gewerbe- oder Industriebrachen von erheblicher Größe) wird demnach in den Stadtteilen mit eher geringerem Anteil an bebauten Flächen erwartet.

7.2.3 Zukünftig erwartete Entwicklungen

Um auf mögliche zukünftige Entwicklungen innerhalb der Stadt Köln vorbereitet zu sein wurde seitens der Stadt eine kleinräumige Bevölkerungsprognose erstellt. Mittels einer Modellrechnung in zwei Varianten mit geringfügig unterschiedlichen Annahmen wurden so Szenarien entwickelt, die sich insbesondere mit der Entwicklung der Kölner Bevölkerung, der zukünftigen Altersstruktur in der Stadt sowie der zu erwartenden Zahl und Struktur der privaten Haushalte beschäftigt. Für die gesamte Stadt wurde hierbei die Prognose bis 2040 erstellt, für die kleinräumigere Prognose auf Stadtteilebene wurde ein Zeithorizont bis 2025 gewählt, da langfristige Prognosen schwieriger und ungenauer werden, je kleiner das Betrachtungsgebiet ist.

Die folgenden Ausführungen dienen als Hintergrundinformationen und zur Einordnung des Umgangs der Stadt Köln mit dem Thema Siedlungsentwicklung im Spannungsfeld von Wachstum und sparsamem Umgang mit der Ressource Boden. Daher beziehen sie sich, sofern nicht anders gekennzeichnet, auf die kleinräumige Bevölkerungsprognose, die von der Stadt Köln (Amt für Stadtentwicklung und Statistik) im Jahr 2016 veröffentlicht wurde (Stadt Köln 2016d).

Die Prognosen stützen sich einerseits auf Informationen zu den relevanten Aspekten aus dem Referenzzeitraum 2010 bis 2013 sowie auf Hypothesen, die aufgrund der Entwicklungstrends aus dem Referenzzeitraum erwartet werden. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den zwei Varianten sind die Annahmen für Zuzüge nach sowie Fortzüge aus Köln durch ausländische Personen.

Annahmen der beiden städtischen Varianten der Bevölkerungsprognose für Köln

	Städt. Variante 1	Städt. Variante 2
Zuzüge nach Köln	<ul style="list-style-type: none"> 18- bis unter 30-Jährige stellen mehr als die Hälfte aller jährlichen Zuzüge nach Köln Mehr als 3/4 von ihnen ziehen aus NRW oder dem übrigen Bundesgebiet zu 	
	Zuzüge aus dem Ausland sind bis 2020 auf 20.000 pro Jahr erhöht, danach kontinuierliche Abnahme bis 2040 auf 18.000	Zuzüge aus dem Ausland nehmen bis 2030 nur leicht von 17.400 auf 17.800 zu, danach keine weitere Zunahme bis 2040
Fortzüge aus Köln	Die Fortzugswahrscheinlichkeit entspricht in jedem Prognosejahr von 2015 bis 2040 der Fortzugswahrscheinlichkeit im Referenzzeitraum (2010-2013)	Ausgehend von der Fortzugswahrscheinlichkeit im Referenzzeitraum (2010-2013) steigt sie von 2015 bis 2030 linear um 3% an und bleibt danach auf diesem Niveau bis 2040 stabil
Geburtenhäufigkeit	Startwert ist die durchschnittliche Zahl der Kinder pro Frau im Jahr 2014; diese geht von 1,32 auf 1,29 in 2040 zurück (1,29 entspricht dem Durchschnitt im Referenzzeitraum 2010-2013)	
Lebenserwartung bis 2040	Startwert ist die durchschnittliche Lebenserwartung in Köln im Referenzzeitraum (2010-2013) Moderater Anstieg bis 2040: <ul style="list-style-type: none"> Frauen +2,77 Jahre: von 83,23 auf 86 Jahre Männer +3,42 Jahre: von 78,68 auf 82 Jahre 	

Abbildung 40 Annahmen der beiden städtischen Varianten der Bevölkerungsprognose für Köln (Quelle: Stadt Köln 2016d, S.5)

Ein Unsicherheitsfaktor hierbei sind vor allem die Zahlen von Flüchtlingen aus Krisenregionen, die nach Köln kommen sowie die Bleibeperspektive dieser Personen. Aufgrund der Situation zum Erstellungszeitpunkt wurde von Seiten der Stadt die Variante 1 mit höheren Zuzugszahlen aus dem Ausland sowie Fortzugsraten, die im Wesentlichen dem Referenzzeitraum entsprechen präferiert und den Prognosen zugrunde gelegt..

Die wesentlichen Ergebnisse der Bevölkerungsprognose lassen für die kommenden Jahre einen weiteren Anstieg der Einwohnerzahlen erwarten. Nach Variante 1 wird demnach bis zum Jahr 2040 eine Steigerung der Personen mit Hauptwohnsitz in Köln um 13,5% auf rund 1.186.500 steigen (siehe

Abbildung 41). Dies entspricht einem Zuwachs von rund 142.000 Menschen. Es wird erwartet, dass etwa 100.000 Personen davon bereits im Jahr 2025 in Köln ansässig sein werden, was bereits in etwa 2/3 des prognostizierten Zuwachses entspricht.

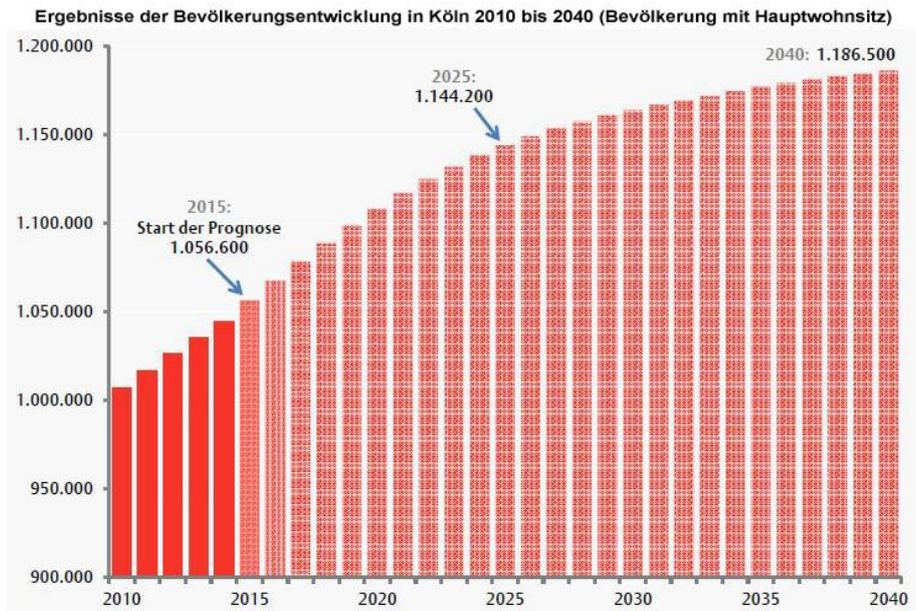


Abbildung 41 Ergebnisse der Bevölkerungsentwicklung in Köln 2010 bis 2040 (Bevölkerung mit Hauptwohnsitz) (Quelle: Stadt Köln 2016d, S.9)

Nach den Berechnungen der Stadt Köln (2016d) wird auch ein Anstieg der Anzahl der Kölner Haushalte erwartet. Der stärkste relative Zuwachs wird hierbei mit 18,1% bei den Zweipersonenhaushalten erwartet, was einem Plus von 27.100 Haushalten absolut entspricht. Der größte absolute Zuwachs wird mit einem Plus von 34.100 Haushalten für die Kategorie der Einpersonenhaushalte vorausberechnet. Mit 11,5% relativ und 14.200 Haushalten absolut werden Haushalte mit drei und mehr Personen im Prognosezeitraum den geringsten Zuwachs verzeichnen (siehe Abbildung 42).

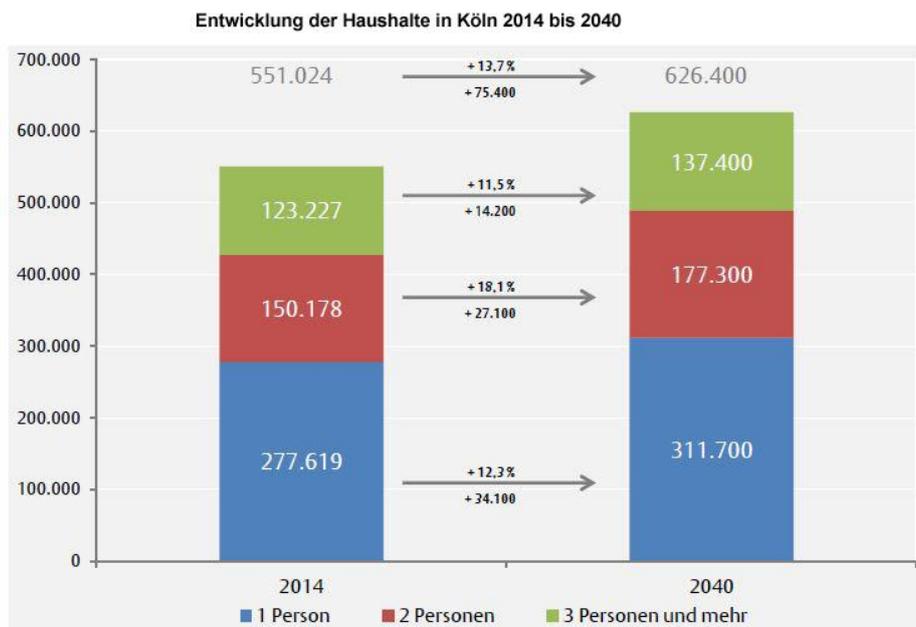


Abbildung 42 Entwicklung der Haushalte in Köln 2014 bis 2040 (Quelle: Stadt Köln 2016d, S.13)

Wie in Abbildung 42 ebenfalls ersichtlich ist, wird die Gesamtzahl der Haushalte im Zeitraum von 2014 bis 2040 um rund 75.400 steigen, was einem Zuwachs von 13,7% entspricht. Im Jahr 2040 wird es demnach 626.400 Haushalte geben, deren größten Anteil Einpersonenhaushalte ausmachen werden.

Zudem zeigen die Prognosen, dass sich die Stadt auch demografisch verändern wird. Vor allem die Gruppe der 65- bis unter 80-Jährigen wird demnach bis zum Jahr 2040 um 32.000 Personen ansteigen. Ähnliches gilt für die Gruppe der über 80-Jährigen. Die Zahl in dieser Altersgruppe wird nach den Vorausberechnungen um knapp 30.000 Personen vergrößert. Dem gegenüber steht die ebenfalls wachsende Gruppe der Kinder und Jugendlichen. Hierzu werden Kleinkinder (< 3 Jahre), Kinder im Vorschulalter (3 bis <6 Jahre), Kinder im Grundschulalter (6 bis < 10 Jahre) sowie Jugendliche im Sekundarschulalter (10 bis < 18 Jahre) gezählt. Insgesamt wird in der Gruppe der Kinder und Jugendlichen ein Zuwachs von etwa 13% erwartet, was in etwa 22.000 Personen entspricht. Die größte Bevölkerungsgruppe der 18 bis unter 65-jährigen (= erwerbsfähiges Alter) wird insgesamt ebenfalls weiter wachsen. Bis 2025 wird mit einer Zunahme von rund 61.000 Personen gerechnet. Auch wenn zwischen 2025 und 2040 ein leichter Rückgang von 754.400 Personen (2025) auf 751.700 (2040) prognostiziert wird, werden dem Arbeitsmarkt in Zukunft mehr Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, als dies aktuell der Fall ist.

Für die städtische Entwicklung ergeben sich aus diesen Entwicklungen allgemeine und spezielle Herausforderungen (siehe auch Kapitel 7.3). Durch die wachsende Bevölkerung wird allgemein mehr Wohnraum benötigt. Eine von mehreren Herausforderungen hierbei ist, diesen möglichst unter nachhaltigen Gesichtspunkten vor allem durch den sparsamen Umgang mit der Ressource Boden in adäquater Quantität und Qualität zur Verfügung zu stellen. Durch eine kleinräumigere und differenziertere Betrachtung der Ergebnisse können sich dann spezielle Herausforderungen für Politik und Planung ergeben, etwa durch besonders ausgeprägte Veränderungen einer Alterskohorte in bestimmten Stadtteilen. Wenn in einem Stadtteil beispielsweise in Zukunft ein besonders großer Zuwachs an Kindern prognostiziert wird, kann es sinnvoll sein in diesem Bereich über die Planung von notwendiger sozialer Infrastruktur oder familienfreundlichem Wohnraum nachzudenken.

Grafik 1 Neue städtische Bevölkerungsprognose im Vergleich zu anderen Prognosen für Köln (Bevölkerung mit Hauptwohnsitz): Jeweilige Startjahre und Verläufe

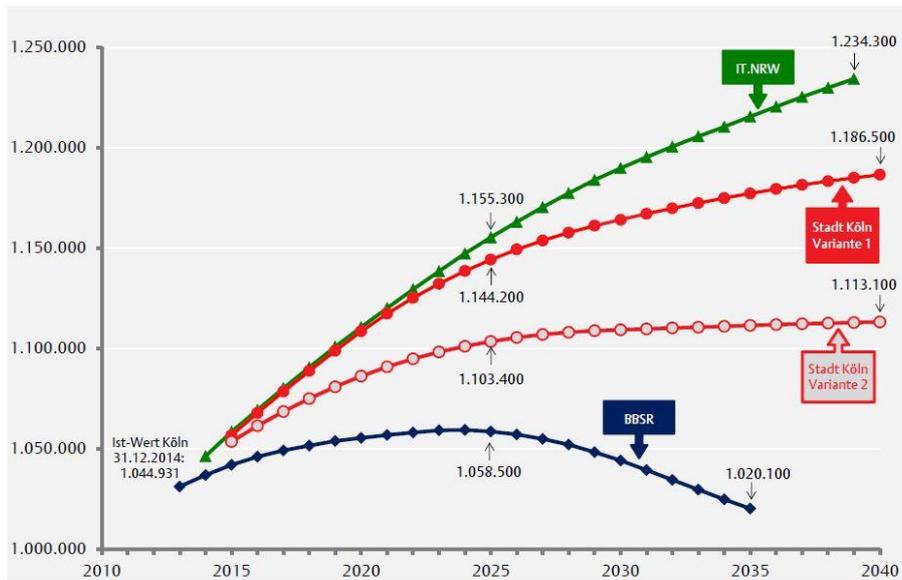


Abbildung 43 Neue städtische Bevölkerungsprognose im Vergleich zu anderen Prognosen für Köln (Bevölkerung mit Hauptwohnsitz/ jeweils Startjahre und Verläufe) (Quelle: Stadt Köln 2016d, S.7)

In verschiedenen Prognosen, die von unterschiedlichen Institutionen zur Bevölkerungsentwicklung der Stadt Köln angefertigt wurden, wird von einem Bevölkerungswachstum jedenfalls bis 2025 ausgegangen. Mit einer Ausnahme wird dieser Trend auch bis zum Jahr 2040 bestätigt, wenn auch (aufgrund verschiedener Annahmen) mit unterschiedlich starken Ausprägungen (siehe Abbildung 43). Daher ist zu erwarten, dass sich hieraus in Kombination mit den vorher beschriebenen Entwicklungen für die Stadtentwicklungspolitik in Köln ein Spannungsfeld zwischen den Belangen einer nachhaltigen und flächensparenden sowie einer ausreichenden und qualitätvollen Schaffung von Wohnraum ergibt.

7.3 Herausforderungen für Raumplanung und Stadtentwicklungspolitik der Stadt Köln

Auch wenn die Prognosen für Köln es nicht leisten können, dass alle Entwicklungen exakt wie berechnet eintreffen, bilden sie jedoch grundlegende strukturelle Entwicklungstrends ab, die mit hoher Wahrscheinlichkeit so oder ähnlich eintreffen werden. Aus den verschiedenen Entwicklungen, die durch Modellrechnungen gewonnen wurden, ebenso wie durch die Beobachtung der Entwicklungstrends der vergangenen Jahre ergeben sich daher Herausforderungen für zukünftige Planungen der Siedlungsentwicklung. In diesem Kapitel werden diese Herausforderungen dargestellt sowie, darauf folgend in Kapitel 8 die Initiative, die seitens der Stadt hinsichtlich einer flächensparenden und nachhaltigen Siedlungsentwicklung bereits ergriffen wurde und angestrebt wird.

Herausforderung: Bevölkerungswachstum allgemein

Das Bevölkerungswachstum in Köln ist in den vergangenen Jahren stärker ausgefallen, als dies durch städtische Prognosen zunächst vorausgesagt wurde. In der städtischen Bevölkerungsprognose aus dem Jahr 2011 wurde noch davon ausgegangen, dass bis zum Jahr 2029 1.052.600 Einwohnerinnen und Einwohner in Köln leben werden. Darauf aufbauend ergab sich eine Haushaltszahl von 560.900 Haushalten im Jahr 2029 und hieraus ein Wohnungsgesamtbedarf von rund 52.000 Wohnungen für die Jahre zwischen 2010 und 2029. (vgl. Stadt Köln 2016a, S. 3) Da bereits Ende 2014 in der Stadt 551.024 Haushalte gezählt wurden, enthält die aktuelle städtische Bevölkerungsprognose von 2015 dementsprechend korrigierte Annahmen zur Berechnung der Werte für die jeweiligen Entwicklungen. Nach dieser aktuellen Prognose (2015) wird der Wohnungsbedarf für die 15 Jahre zwischen 2015 und 2029 auf rund 66.000 Wohnungen ansteigen, was für die Jahre 2015 bis 2019 einen jährlichen Wohnungsbedarf von rund 6.000 und für die Jahre 2020 bis 2029 einen Bedarf von etwa 3.600 Wohnungen pro Jahr bedeutet. (vgl. ebd.)

Aus diesen erwarteten Entwicklungen ergibt sich vor allem die Herausforderung, in kurzer Zeit ausreichend geeignete Flächen zu identifizieren und zu aktivieren, um den Wohnraumbedarf möglichst schnell decken zu können. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund eines bereits seit 2014 bestehenden Wohnraumdefizits eine schwierige Aufgabe. Hieraus ergeben sich weitere Herausforderungen, da Siedlungsentwicklung durch nachhaltigen und sparsamen Umgang mit der Ressource Boden geprägt sein soll, wie es u.a. in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie oder auch im Landesentwicklungsplan des Landes NRW festgeschrieben ist. Aus diesem Grund sind es vor allem Potenzialflächen der Innenentwicklung, die identifiziert und entwickelt werden müssen. Da diese voraussichtlich nicht ausreichen werden um den gesamten benötigten Bedarf zu decken, müssen Kriterien aufgestellt werden, wo und in welchem Ausmaß zusätzliche Flächen für Wohnungsbau ausgewiesen werden können, die einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung im geringstmöglichen Maße entgegenstehen.

Herausforderung: Wachsende Zahl an Ein- und Zweipersonenhaushalten

Durch die insgesamt wachsende Zahl an Haushalten und speziell der Anzahl an kleinen Haushalten mit ein oder zwei Personen ergibt sich die Herausforderung zielgruppenorientierten Wohnraum zu schaffen. Ausgehend davon, dass Haushalte mit geringeren Belegungszahlen auch weniger Quadratmeter in Anspruch nehmen, könnten im Vergleich zu bspw. Familienfreundlichem Wohnraum zwar theoretisch mehr Wohneinheiten auf derselben Fläche erstellt werden, allerdings ist bei kleineren Wohnungen auch die Lage ein wichtiger Faktor. Geht man davon aus, dass Einpersonenhaushalte vor allem von Studenten, Auszubildende oder alleinstehende Senioren bewohnt werden, ergeben sich hieraus, aufgrund der unterschiedlichen Mobilität der Nutzergruppen, verschiedene Anforderungen an Lage und Wohnumfeld, sowohl im Hinblick auf soziale und technische Infrastruktur als auch auf

Einrichtungen des täglichen Bedarfs bzw. vorhandene zentrale Versorgungsbereiche im Wohnumfeld.

Herausforderung: Mehr alte Menschen in den Stadtteilen

Wie in Kapitel 7.2.3 bereits ausgeführt wird durch den demografischen Wandel bedingt ein Wachstum der Personengruppe der über 65-jährigen in den Stadtteilen erwartet. Diese Entwicklung ist für das Thema Innenentwicklung zwar eher als Randbedingung zu betrachten, sollte jedoch nicht gänzlich außer Acht gelassen werden. Bei der Entwicklung von Wohnraum durch Innenentwicklung auf Potenzialflächen in gewachsenen Quartieren bzw. Stadtteilen sollte diese Entwicklung nicht nur bei der Planung der Wohneinheiten selbst beachtet werden (barrierearm oder barrierefrei etc.), sondern auch im Hinblick auf den angestrebten Nutzungsmix, insbesondere wenn es sich um große Projekte der Innenentwicklung handelt. Gemeint ist hiermit etwa, falls nicht bereits vorhanden, medizinische Versorgungsangebote (Ärzte, Apotheken etc.) oder auch Angebote für die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs (v.a. Lebensmittel) auf den Projektarealen selbst oder im unmittelbaren Umfeld anzusiedeln oder dies durch Vorgaben an den Entwickler festzuschreiben, sofern nicht die Stadt selbst Träger des jeweiligen Projektes ist. Dies ist besonders im Hinblick auf die i.d.R. eingeschränkte Mobilität von älteren Personen ein wichtiger Aspekt, wenn es um adäquates und zukunftsorientiertes Wohnangebot geht.

Herausforderung: Mehr Kinder und Jugendliche in den Stadtteilen

Auch diese demografische Entwicklung ist eher als Randbedingung für die Innenentwicklung zu sehen. Allerdings: mehr Kinder und Jugendliche in den Stadtteilen bedeuten, dass zukünftig auch mehr familienfreundlicher Wohnraum benötigt wird. Soll dieser auf Innenentwicklungspotenzialen in innerstädtischen Lagen realisiert werden, ist besonders auf eine ausreichend vorhandene soziale Infrastruktur Wert zu legen und ggf. die Neuschaffung beispielsweise von Kindergärten oder (Grund-)Schulen erforderlich. Die Errichtung von neuer sozialer Infrastruktur kann auch erforderlich werden, wenn durch die Nachfrage, die durch die Bewohner des neugeschaffenen Wohnraums generiert wird, die Kapazitäten vorhandener Einrichtungen übersteigt. Eine Bedarfs- bzw. Kapazitätsabschätzung hinsichtlich vorhandener und neu zu errichtender Einrichtungen kann daher im Zuge von Projekten der Innenentwicklung im Vorfeld sinnvoll sein. Ein ausreichendes und qualitativ hochwertiges Angebot an familienfreundlichem Wohnraum und damit verbundener Infrastruktur kann zudem eine mögliche Abwanderung von Familien ins Stadtumland gebremst werden.

Folgerungen für die Stadtentwicklungspolitik der Stadt Köln (Wirkungszusammenhänge)

Aus den prognostizierten Entwicklungen, hierbei insbesondere durch den erwarteten Bevölkerungszuwachs, ergibt sich Handlungsbedarf für die Stadtentwicklung der Stadt Köln. Durch das bereits bestehende Wohnraumdefizit sowie den berechneten, hohen Wohnraumbedarf in den nächsten Jahren und Jahrzehnten muss ein Hauptaugenmerk auf der Identifikation und Mobilisierung von Potenzialflächen für die Innenentwicklung liegen. Dies ist vor allem auch in Bezug auf die von der nationalen Ebene geforderte, flächensparende Siedlungsentwicklung wichtig, da die Neuausweisung eines Großteils der benötigten Flächen einen immensen „Verbrauch“ an bisher unversiegeltem Boden mit sich bringen würde. Da die ausschließliche Deckung des Bedarfs an Flächen aufgrund des als recht stark prognostizierten Wachstums der Bevölkerung wahrscheinlich nicht ausreichen kann, muss von Seiten der Stadt Köln abgewogen werden, ob und wo mögliche Flächen auch in Außenbereichen für die Siedlungsentwicklung freigegeben und somit umgewidmet werden können. Auch im Zuge einer solchen Abwägung sollte dann jedoch auch das Prinzip des schonenden Umgangs insbesondere mit der Ressource Boden einen hohen Stellenwert haben, da dieser trotz einer prekären Lage des Wohnungsmarktes nicht in den Hintergrund rücken oder ganz außer Acht gelassen werden sollte.

Hinsichtlich der zu erwartenden Entwicklung in den jeweiligen Altersgruppen (demografische Entwicklung) kann zudem versucht werden, wo dies möglich, gewünscht oder notwendig ist, durch gezielte Steuerung und Auswahl von Projekten der Innenentwicklung bestimmte Zielgruppen für den zu errichtenden Wohnraum anzusprechen. Gemeint ist beispielsweise die Entwicklung eines Areals mit familienfreundlichem Wohnangebot in einem Stadtteil, für dessen Bevölkerung eine starke Überalterung prognostiziert wurde oder Ähnliches.

Aus diesen Punkten folgt jedoch auch, dass die Datengrundlagen, auf denen künftige Planungen beruhen, in regelmäßigen Abständen überprüft und auf den aktuellsten Stand gebracht werden müssen. Auch wenn diese, wie im Falle der bereits dargestellten Prognosen, nicht den Anspruch auf genaues Eintreffen der prognostizierten Ergebnisse haben, fungieren diese jedoch als Leitlinie und bilden eine wertvolle Grundlage um Entwicklungstrends frühzeitig erkennen und auf diese reagieren zu können.

8 Innenentwicklung in der Praxis (II) – Darstellung und Analyse ausgewählter Instrumente der Stadt Köln

In der Kölner Stadtentwicklung sind Innenentwicklung und Wohnbaupolitik naturgemäß eng miteinander verknüpft. Durch die steigende Einwohnerzahl und den dadurch notwendig gewordenen Neubau von Wohnraum wurden in den verschiedenen Dokumenten zur Wohnungspolitik auch Aussagen zum Umgang mit der Ressource Boden getroffen und im Laufe der Jahre weiter konkretisiert. Dies war nicht zuletzt auch bedingt durch verschiedene Vorgaben und Zielwerte hinsichtlich flächensparender Siedlungsentwicklung, die von internationaler und nationaler Ebene festgelegt wurden. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen (stark wachsende Einwohnerzahl, demografischer Wandel etc.) stellt sich jedoch mittlerweile die Frage, ob Großstädte wie Köln ihren Wohnraumbedarf noch nach geforderten Zielwerten der täglichen Flächenneuanspruchnahme ausrichten können. Daher wird nun folgend anhand von Strategien und Programmen der Stadt Köln, die seit 1990 verabschiedet wurden, zum einen der Wandel des Status von Innenentwicklung in der Entwicklungspolitik der Stadt Köln sowie der aktuelle Stellenwert, zum anderen aber auch die dazugehörigen Maßnahmen und weitere Instrumente dargestellt und analysiert. Die Untersuchung der Dokumente erfolgt mit dem Schwerpunkt auf Aussagen, Handlungskonzepte, Ziele etc., die sich auf nachhaltige Entwicklung, sparsamen Umgang mit der Ressource Boden und Innenentwicklung beziehen oder in einem engen thematischen Zusammenhang damit stehen.

Strategien, Instrumente und Maßnahmen der Stadt Köln

Um dem Postulat „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ Rechnung zu tragen, und somit nachhaltige und flächensparende Siedlungsentwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu stärken, bedarf es passenden Maßnahmen und Instrumenten sowie einer übergeordneten Strategie. In Köln ist Innenentwicklung, als ein Teil nachhaltiger Entwicklung, daher nicht erst seit der ersten Veröffentlichung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung im Jahr 2002 (siehe Kapitel 5) ein Thema. Bereits in den 1990er Jahren wurden erste Schritte hin zu flächenschonender Siedlungsentwicklung in der Stadtentwicklung Kölns umgesetzt, wobei die Zahl an Programmen, Konzepten etc., die Maßnahmen und Ziele zur Innenentwicklung enthalten, besonders ab den 2000er Jahren zugenommen hat. Da in jeder Kommune einzigartige Voraussetzungen und Rahmenbedingungen vorzufinden sind, kann keine allgemeingültige Strategie und auch kein allgemeingültiger Instrumente- und Maßnahmenmix erarbeitet werden, die als „Blaupause“ für erfolgreiche Innenentwicklung dienen können. Allerdings könnten Kommunen wie Köln besonders bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen und Instrumente auf die Erfolge (oder Misserfolge) anderer Kommunen zurückgreifen und daher von Best-Practice-Beispielen (oder aus Fehlern) lernen.

Abbildung 44 bildet eine Auswahl der entwicklungspolitischen Instrumente und Maßnahmen der Stadt Köln von den 1990er Jahren bis zum Beschluss des aktuell in der Umsetzung befindlichen Stadtentwicklungskonzept Wohnen im Jahr 2014 ab.

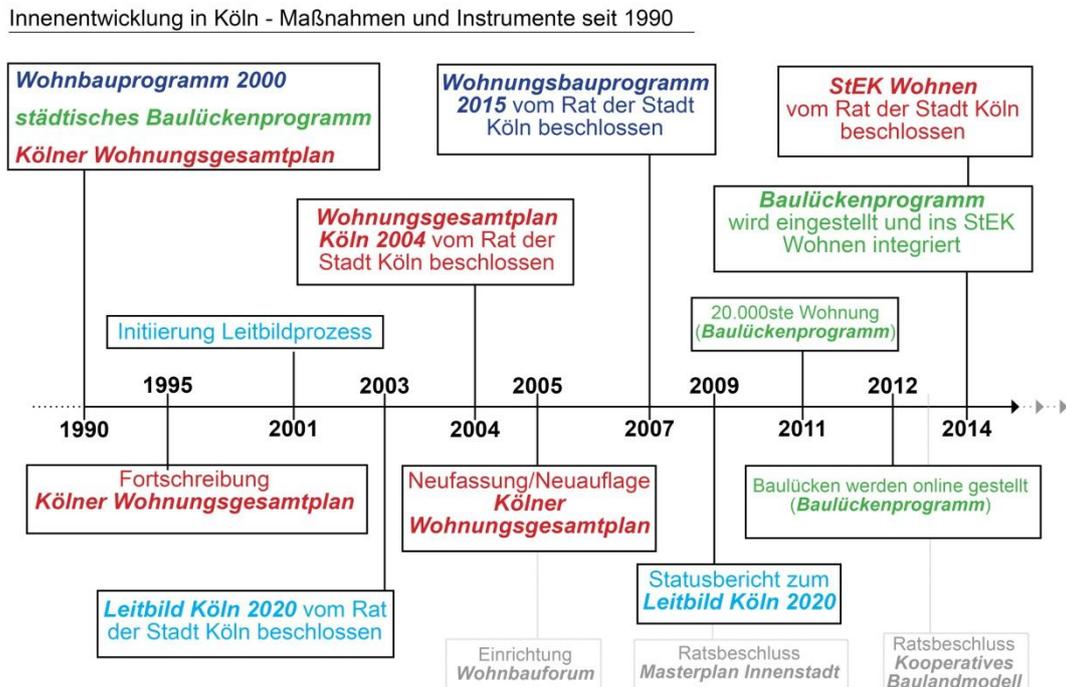


Abbildung 44 Innenentwicklung in Köln – Auswahl der Maßnahmen und Instrumente seit 1990 (Eigene Darstellung)

Das Jahr 1990 markiert hierbei den Anfangspunkt für mehrere Entwicklungsprogramme, deren Maßnahmen teilweise noch bis in die jüngste Vergangenheit bestand hatten. Eines davon ist das **Wohnbauprogramm 2000** aus dem Jahr 1990, das als Leitlinie für die Entwicklungen des Wohnbaus bis zum Jahr 2000 aufgelegt wurde. Im Zuge der Umsetzung dieses Programms wurden erstmals systematisch Erhebungen von großflächigen flächenpotenzialen sowie Baulücken in Köln durchgeführt (vgl. Pawlowski (Stadt Köln), eigene Befragung). In diesem Zusammenhang wurde auch das **städtische Baulückenprogramm** ins Leben gerufen, das aufgrund seines Bestandes bis weit über das Jahr 2000 hinaus fester Bestandteil der Kölner Stadtentwicklung wurde und daher noch näher erläutert wird (siehe 8.1.1)

Ebenfalls in den Zeitraum des Jahres 1990 fällt die Auflage des ersten **Kölner Wohnungsgesamtplans**, der in seiner Funktion als eine Art übergeordnetes Wohnraumversorgungskonzept in enger thematischer Verknüpfung mit dem *Wohnbauprogramm 2000* stand. Bereits fünf Jahre später, im Jahr 1995, wurde der Kölner Wohnungsgesamtplan erstmals fortgeschrieben

Im Jahr 2001, wurde mit der Initiierung des Prozesses für die Erstellung eines Leitbildes für die Stadt Köln begonnen. Dieses wurde im Dezember 2003 als **Leitbild Stadt Köln 2020** vom Rat der Stadt verabschiedet und enthält ebenfalls Aussagen zu Maßnahmen, mit denen Flächenverbrauch reduziert werden kann (siehe 8.1.2). Aufbauend auf dem *Leitbild Köln 2020* und aufgrund neuer Erkenntnisse u.a. über städtische demographische Entwicklungen oder auch Wanderungsbewegungen und Motive hierfür, wurde im Juli 2004 die Neuausrichtung der Wohnungspolitik und des Wohnungsbaus sowie die **Neuaufgabe des Wohnungsgesamtplanes** für die Stadt Köln beschlossen. Das im Oktober 2005 veröffentlichte Dokument konkretisiert die Zielsetzungen des *Leitbild Köln 2020* insbesondere im Handlungsfeld „attraktive Stadtgestaltung“ und leitete gleichzeitig einen Paradigmenwechsel ein, weg von einer rein quantitativ gesteuerten Bedarfsdeckung hin zu einer markt- sowie nachfrageorientierten Ausrichtung und Steuerung des Wohnungsangebotes. Im August 2007 legte die Stadt Köln, wie im Handlungskonzept des neuen Wohnungsgesamtplans von 2005 gefordert, ein neues Wohnungsbauprogramm auf. Unter dem Titel **Wohnungsbauprogramm 2015** wurden zum einen Mengenziele für den neu zu schaffenden Wohnbau definiert, zum anderen aber auch Qualitätsziele wie etwa die „Mischung und Vielfalt von Wohnformen und Wohnungstypen“ formuliert. Da eine Aufgabe des Wohnungsbauprogramms vor allem auch die Bereitstellung von Flächen für den Wohnbau ist, wird auch hier Innenentwicklung, Nachverdichtung etc. berücksichtigt (siehe 8.1.4). Anfang 2008 wurde der Verwaltung durch den Rat der Stadt Köln der Auftrag zur Fortschreibung des Wohnungsgesamtplans (Beschluss von 2004) als **Stadtentwicklungskonzept Wohnen (StEK Wohnen)** erteilt. Das fertige Stadtentwicklungskonzept Wohnen wurde im Februar 2014 vom Rat der Stadt Köln angenommen und befindet sich aktuell in der Umsetzungsphase. Neben Zielen und Leitlinien enthält das StEK Wohnen auch dezidierte Handlungsempfehlungen und Maßnahmen u.a. zu den Themen Innenentwicklung vor Außenentwicklung, verstärkter Bestandsentwicklung, der Berücksichtigung von ökologischen Raumfunktionen oder auch Baulandmanagement und Liegenschaftspolitik (siehe hierzu 8.1.3).

Zum **Leitbild Stadt Köln 2020** wurde von Seiten der Stadt Köln 2009 ein erster **Statusbericht** über den Umsetzungsstand veröffentlicht. Zudem gründete sich kurz vor der Veröffentlichung ein Arbeitskreis als „Leitbildgruppe“ aus verschiedenen Akteuren, die bereits in den Entstehungsprozess eingebunden waren (u.a. engagierte Bürgerinnen und Bürger der Stadt). Das Anliegen dieser Leitbildgruppe ist es, durch die Formulierung von Nachhaltigkeitsindikatoren die Umsetzung der Ziele des Leitbildprozesses messbar und somit sichtbarer zu machen, wobei besonderer Wert auf die Nachhaltigkeit der Prozesse gelegt wird.

Durch das Baulückenprogramm konnten vor allem kleinteilige Innenentwicklungsprojekte umgesetzt werden. Im Jahr 2011 konnte die Errichtung der 20.000sten Wohnung sowie die Schließung von 3.272 Baulücken vermeldet

werden. Im Jahr darauf wurden die verbliebenen Potenzialflächen bzw. Baulücken auch auf der Internetpräsenz der Stadt Köln, verknüpft mit dem Stadtplan, einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht um die Entwicklung der Flächen noch einmal voranzutreiben. Trotz bzw. wegen des Erfolges bei der (Neu)Nutzung von Baulücken seit 1990 wurde das Baulückenprogramm im Jahr 2014 eingestellt. Dies geschah zum einen, da der Bestand an Baulücken durch erfolgreiche Entwicklungen insgesamt zurückgegangen war und es sich zum anderen bei den noch verbliebenen Baulücken vor allem um „Härtefälle“ handelte, deren (Neu)Bebauung aufgrund verschiedener Hemmnisse nicht möglich war. Bis zur Einstellung konnten 3.800 geschlossenen Baulücken und etwa 24.400 dazugehörige Wohneinheiten verzeichnet werden.

Die kurze Zusammenfassung über die zeitliche Entstehung der Programme, Pläne und Leitbilder etc. der Stadt Köln in den letzten knapp 25 -30 Jahren seit 1990 zeigt, dass der Themenbereich nachhaltige Stadtentwicklung (u.a. durch Innenentwicklung) bereits seit mehreren Jahrzehnten in die Planungen der Stadt eingebunden ist, und seitdem teils mehr, teils weniger stark durch Maßnahmen in der Praxis umgesetzt wurde und wird. Die genauere Analyse der beschriebenen Instrumente soll nun zeigen, inwieweit sich der Stellenwert von nachhaltiger Siedlungsentwicklung, und hierbei speziell der Innenentwicklung und der schonende Umgang mit der Ressource Boden allgemein, im Laufe der Jahre verändert hat.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass es in den letzten Jahren noch weitere Initiativen der Stadt Köln hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Stadt oder auch neue Instrumente der Wohnungspolitik gegeben hat. Zu nennen sind hier beispielsweise die Einrichtung eines *Wohnbauforums* (2005), der *Masterplan Innenstadt* (2008), das *Kooperative Baulandmodell* (2013) und weitere. Da sich diese jedoch nicht oder nur am Rande mit dem Themenbereich Innenentwicklung und dem Problemfeld dieser Arbeit beschäftigen sondern vorwiegend mit dem Thema „leistbares Wohnen“ und die Herstellung von preisgünstigem Wohnraum werden diese entweder nur teilweise oder nicht eingehender behandelt.

8.1.1 Baulücken in Köln (1990)

Das städtische *Baulückenprogramm* ist 1990 im Zuge des Wohnungsbauprogramms 2000 ins Leben gerufen wurden. Ausschlaggebend hierfür war, dass mit Auflage des Wohnungsbauprogramms auch erstmals Baulücken sowie größere, für (Wohn)Bebauung geeignete Potenzialflächen systematisch im Stadtgebiet erhoben wurden, inklusive aller verfügbaren relevanten Informationen und Unterlagen. Die Stadt Köln definiert hierbei als Baulücken zum einen Baulücken im eigentlichen Sinne, also unbebaute Flächen mit einer Straßenfront von bis zu 80 Metern Länge. Zum anderen werden hier als Baulücken auch mindergenutzte Grundstücke erfasst, deren Bebauung weniger als 50 Prozent der maximal möglichen Nutzung einnimmt (entspricht Geschossflächenreserven bzw. vertikalen Potenzialen, siehe Kapitel 2.3).

Die Hauptaufgabe bei der Umsetzung des Baulückenprogramms lag einerseits auf der aktiven Ansprache von Eigentümern erfasster Baulücken und andererseits in der Beratung bauwilliger Eigentümer durch die Mitarbeiter der Stadt. Hierfür wurden Eigentümer geeigneter Grundstücke, teils mehrmals, direkt angeschrieben und auf das baureife Bauland in ihrem Besitz hingewiesen, verbunden mit der Bitte, sich mit der Stadt Köln zwecks einer kostenlosen Beratung in Verbindung zu setzen. Zudem wurden bauwilligen Eigentümern auch durch intensive Betreuung Hilfestellungen, beispielsweise durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen oder bei der Erstellung von Konzepten zur Nutzung des Grundstücks, unterstützt. (vgl. Stadt Köln 2007, S. 33)

Durch die Entwicklung der erfassten Baulücken konnten i.d.R. baureife Flächen dem Markt zugeführt werden, die sich zudem in gewachsenem Gebiet befanden, also hinsichtlich technischer sowie sozialer Infrastruktur bereits erschlossen waren (vgl. Stadt Köln o.J. a, online²²). Durch diese kleinteiligen Innenentwicklungsprojekte konnte nach Angaben der Stadt Köln im Jahr 2011 bereits die 20.000ste Wohnung errichtet werden, als Ergebnis von bis dahin 3.272 geschlossenen Baulücken bzw. Aufstockungen mindergenutzter Grundstücke im gesamten Stadtgebiet (vgl. Stadt Köln, Presseinformation vom 26.05.2011). Im Jahr 2012 wurden vorhandene bzw. erhobene Baulücken auch im Internet auf der Homepage der Stadt Köln veröffentlicht, verknüpft mit dem Stadtplan der Stadt. Aufgrund des großen Erfolges des Baulückenprogramms konnte ein Großteil der insgesamt etwa 6.000 erhobenen Baulücken während der Laufzeit seit 1990 bebaut werden. Einerseits aufgrund der rückläufigen Nachfrage des Angebotes, andererseits aufgrund zu weniger Personalstellen für das Programm wurde es im Jahr 2014 als eigenständiges Programm eingestellt und als Teil des *Handlungsfeldes Innenentwicklung* mit reduzierter Personalkraft in das *Stadtentwicklungskonzept Wohnen* (StEK Wohnen) eingegliedert. Die Bilanz der Laufzeit als eigenständiges Programm sind rund 3.800 geschlossene Baulücken mit darauf errichteten ca. 24.400 Wohnungen (vgl. Pawlowski (Stadt Köln), eigene Befragung). Die noch übrigen Baulücken konnten vor allem auf komplizierter Eigentumsverhältnisse oder anderer Hemmnisse noch nicht geschlossen bzw. entwickelt werden. Derzeit wird im Rahmen der Umsetzung des StEK Wohnen das Stadtgebiet auf weitere geeignete Flächen für die kleinteiligen Innenentwicklung hin überprüft, da hierin auch weiterhin ein nicht unerhebliches Potenzial für den Wohnungsbau gesehen wird.

Analyse

Mit dem Baulückenprogramm der Stadt Köln konnten gute Erfolge hinsichtlich der Aktivierung von Grundstückseigentümern und somit der Mobilisierung und Entwicklung von Baulücken erzielt werden. Somit konnten durch die Aktivierung bereits vorhandener Potenziale die Neuinanspruchnahme von Fläche für diese Wohneinheiten vermieden und hochwertige, da bereits erschlossen und in

²² <http://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/planen-bauen/das-koelner-baulueckenprogramm> (Stand 13.02.2017)

gewachsenen Stadtvierteln liegend, Wohnstandorte auf den Wohnungsmarkt gebracht werden. Daher wird die Einstellung des Baulückenprogramms als eigenständiges Programm und dessen Fortführung in lediglich reduziertem Umfang im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts Wohnen als kritisch eingeschätzt. Zwar sind die schnell zu entwickelnden Baulücken bereits weitestgehend bebaut worden und demnach vor allem noch Baulücken mit Entwicklungshemmnissen, sogenannte „Härtefälle“, vorhanden, dennoch sollte die direkte Ansprache von Eigentümern von geeigneten Flächen in vielversprechenden Fällen aufrecht erhalten werden. Da dies aufgrund von Personalreduzierungen bzw. der Integration von Personal des Baulückenprogramms in andere Bereiche des Bauaufsichtsamtes (vgl. Stadt Köln 2014, S.14) nicht möglich ist, ist die weitere Ausnutzung von Baulücken oder mindergenutzten Grundstücken in einer relevanten Größenordnung eher unrealistisch. Hinsichtlich der prekären Situation am Kölner Wohnungsmarkt sowie im Sinne der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie in Bezug auf flächensparende Siedlungsentwicklung sollte jedoch jede Möglichkeit zur Bereitstellung und Umnutzung von Flächen für Wohnbebauung an geeigneten Stellen des Stadtgebietes in Anspruch genommen werden.

8.1.2 Leitbild Köln 2020 (2003) | Statusbericht (2009)

Mit dem *Leitbild Köln 2020* wurden, mit Datengrundlage des Jahres 2003, Ziele formuliert, an denen sich die zukünftige Stadtentwicklung Kölns ausrichten sollte. In einem breit angelegten Beteiligungsprozess mit Bürgerinnen und Bürgern sowie verschiedenen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft etc. konnte nach 18 Monaten der Erarbeitung ein Konsens gefunden werden, der im Dezember 2003 vom Rat beschlossen wurde. Diese Dialogkultur, mit den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt als kompetente Partner, sollte nicht nur bei der Erstellung, sondern auch während der Umsetzung ein wichtiger Aspekt des Leitbilds bleiben. Wesentlicher Bestandteil des Leitbilds sind fünf formulierte Handlungsfelder für die Zukunft der Stadt, die als Grundlage und Rahmen für zu entwickelnde Strategien und Leitlinien dienen sollten und zu denen während der Laufzeit diverse Projekte entwickelt wurden:

1. *Die aufgeschlossene Wissensgesellschaft*
2. *Die dynamische Wirtschaftsmetropole*
3. *Die moderne Stadtgesellschaft*
4. *Der lebendige Kulturstandort*
5. *Die attraktive Stadtgestaltung*

Mit Hilfe des Leitbilds soll die Stadt Köln vor allem im Wettbewerb mit Städten der Stadtregion, aber auch Deutschlands, Europas und der Welt insbesondere als lebendige Wirtschaftsmetropole positioniert werden. (vgl. Stadt Köln 2003, S.6) Dies wurde im Jahr 2003 unter anderem auch als eine der Herausforderungen der Zukunft für Köln angesehen: die Profilierung Kölns „[...] als Teil einer europäischen

Metropolregion am Rhein [...]“ (Stadt Köln 2003, S.8) ist ein Schwerpunkt, der wiederholt formuliert wurde.

Nachhaltige Stadtentwicklung, beispielsweise in Form von einem verstärkten Fokus auf Innenentwicklung, fand zum Zeitpunkt der Erstellung und Veröffentlichung des Leitbildes, vermutlich aufgrund der damaligen Voraussetzungen in der Stadt, lediglich als ein kleiner Teil des Handlungsfeldes „*Die attraktive Stadtgestaltung*“ Erwähnung. Zwar wurde erkannt, dass Köln „[...] aufgrund seiner metropolitanen Lebendigkeit, Offenheit und hohen Emotionalität viele – vor allem junge – Menschen [anzieht]“ (ebd.), allerdings war zu diesem Zeitpunkt auch „[...] die quantitative und qualitative Versorgung mit Wohnraum und Wohnfolgeeinrichtungen hergestellt.“ (Stadt Köln 2003, S.35) Nachfrage und Angebot am Wohnungsmarkt in Köln waren demnach ausgeglichen. Als eine weitere Herausforderung der Zukunft wurde der demographische Wandel angesehen, hierbei allerdings insbesondere der Rückgang und die Überalterung der Bevölkerung, wie dies ja auch lange Zeit in Vorausberechnungen prognostiziert wurde. (vgl. ebd.)

Das Potenzial der großen, in Stadtnähe befindlichen Industriebrachen wurde im Rahmen des Leitbildes vor allem in Bezug auf die Verbesserung des Stadtbildes erkannt und genannt. Köln biete zwar gute städtebauliche Voraussetzungen (Dom, Lage am Rhein, Stadtstruktur), allerdings „[...] gibt es am Stadtbild vieles zu verbessern“ (Stadt Köln 2003, S.9), wofür in den erwähnten Industriebrachen die besten Chancen gesehen wurden.

Aufgrund der ausgeglichenen Situation am Wohnungsmarkt zum Zeitpunkt der Erstellung des Leitbildes wurde im Rahmen des Handlungsfeldes „*Die attraktive Stadtgestaltung*“ lediglich erwähnt, dass die Stadt Köln „[...] nachhaltige Stadtentwicklung [betreibt] und [...] hohe Standards in der Baukultur auf der Basis von vorausschauenden Konzepten [pflegt].“ (ebd., S.34) Hierzu werden in Köln die verschiedenen Potenziale des linksrheinischen und des rechtsrheinischen Stadtgebietes entwickelt und genutzt, um möglichst passende und nachhaltige Entwicklungen in den jeweiligen Stadtbereichen umsetzen zu können. In diesem Zusammenhang werden im *Leitbild 2020* u.a. auch das System an Grünflächen in Köln sowie der Hochwasserschutz und Mobilität genannt, die bei Planungen immer von Beginn an integriert wurden.

Explizit zum Thema Innenentwicklung wird jedoch lediglich die allgemein gehaltene Aussage „Ressourcenschonendes Flächenmanagement sichert Nachhaltigkeit“ (ebd., S. 35) getroffen. Für die Umsetzung des Leitbilds 2020 sowie die Stadtentwicklung im Allgemeinen verpflichtet sich Köln jedoch dem Nachhaltigkeitsprinzip und verfolgt damit die Entwicklungsziele soziale Gerechtigkeit, ökonomische Effizienz sowie ökonomischer Effizienz, gemäß dem Nachhaltigkeitsdreieck. Hierbei steht vor allem „[...] die räumliche und ökonomische

Entwicklung der Stadtreourcen-, umwelt- und flächenschonend zu fördern und die Lebens- und Arbeitsbedingungen sozial gerecht und ökologisch verträglich zu gestalten“ (Stadt Köln 2003, S. 41) im Vordergrund.

Im *Leitbild Köln 2020* fanden nachhaltige Stadtentwicklung und der Nachhaltigkeitsgedanke im Allgemeinen zwar Erwähnung, jedoch lag der Fokus der Ziele des Leitbildes nicht auf diesen Themenbereichen. Als Erklärung hierfür kann einerseits das Baulückenprogramm der Stadt (gestartet 1990) genannt werden, da hierdurch bereits Baulücken mobilisiert und Innenentwicklung somit auf diesem Weg umgesetzt wurde. Andererseits legte man den Fokus der Entwicklung von Köln im Jahr 2003 vor allem auf die Profilierung als Wirtschaftsmetropole am Rhein. Ein Grund hierfür könnte auch in der Bevölkerungsentwicklung Anfang der 2000er Jahre liegen. Da diese in den Jahren vor der Erstellung und Veröffentlichung in Köln eher moderat war, bestand, zumindest akut, kein Druck in einem kurzen Zeitraum ausreichend Wohnraum schaffen zu müssen und dabei die Neuversiegelung von Flächen möglichst gering zu halten.

Der Leitbildbericht aus dem Jahr 2009, der den Status der Umsetzung des Leitbildes aufzeigen sollte, wurde bereits unter veränderten Rahmenbedingungen erstellt und veröffentlicht. Nach etwa einem Drittel der Wegstrecke bis zum Zieljahr 2020 wurden bereits einige Projekte entwickelt, den jeweiligen Handlungsfeldern zugeordnet und zum Teil bereits umgesetzt. Es wurde zwar schnell klar, dass nicht alles, was wünschenswert auch umgehend umsetzbar und finanzierbar war, allerdings wurde auch im Statusbericht noch einmal bekräftigt, dass der Rat der Stadt Köln die Stadtverwaltung dazu verpflichtet hat, die im Leitbild formulierten Zielvorstellungen auch konsequent und aktiv zu verfolgen sowie den Auftrag erteilt hat, dass Dezernate, Ämter und Dienststellen der Stadt prüfen sollten, wie sie durch ihre Arbeit aktiv zu dieser Zielerfüllung beitragen könnten. (vgl. Stadt Köln 2009, S. 9)

Zu den fünf Handlungsfeldern, die im Bericht von 2003 festgeschrieben wurden, definierte man jeweils mehrere Oberziele, zu denen dann die einzelnen Maßnahmen und Projekte thematisch entwickelt und zugeordnet wurden. Da die Aussagen des Handlungsfeldes „*Die attraktive Stadtgestaltung*“ für diese Arbeit den thematischen Bezug zu Innenentwicklung und nachhaltiger Siedlungsentwicklung haben, sollen speziell die in diesem Handlungsfeld definierten Oberziele sowie dazugehörige Projekte und Maßnahmen vor allem bezüglich geänderter Aussagen hinsichtlich der Wichtigkeit von Innenentwicklung und Flächensparen dargestellt und analysiert werden. Diese Oberziele sind:

- Nachhaltige Stadtentwicklung und vorausschauende Konzepte
- Veedel²³ und Urbanität prägen die Stadt

²³ *Veedel* ist Kölner Mundart für Viertel

- Köln – Wohnraum in ausreichender, vielfältiger und finanzierbarer Form
- Mobilität als Grundlage für Lebensqualität
- Köln – gemeinsame Verantwortung für mehr Sicherheit und Sauberkeit sowie
- Bürger und Bürgerinnen werden akzeptierte Partnerinnen und Partner in Stadtentwicklung, -planung und –gestaltung. (

Für diese Arbeit als besonders relevant werden hiervon vor allem zwei Oberziele erachtet, da diese besonders stark mit der Thematik der Innenentwicklung verbunden sind. Diese sind *Nachhaltige Stadtentwicklung und vorausschauende Konzepte* sowie *Köln – Wohnraum in ausreichender, vielfältiger und finanzierbarer Form*.

Der Statusbericht von 2009 zum Leitbild Köln 2020 zeigt einen Maßnahmenkatalog für die verschiedenen Oberziele auf. Die veränderten Rahmenbedingungen seit der ersten Erstellung des Leitbilds 2003 sowie die zwischenzeitliche Arbeit der zuständigen Akteure für Stadtentwicklung im Kontext des Leitbilds flossen hierbei in die Erstellung des Maßnahmenkataloges ein. So wird beispielsweise der städtebauliche „Masterplan Innenstadt“, der in den Jahren 2007 und 2008 erarbeitet und schließlich im Jahr 2009 verabschiedet wurde, eine besondere Bedeutung für die zukünftige Entwicklung von Projekten und Maßnahmen des Oberziels „Nachhaltige Stadtentwicklung und vorausschauende Konzepte“ zugerechnet. Als Maßstab für zukünftige Planungen soll dieser besonders für Bauherren und Investoren Planungs- und Kalkulationssicherheit bringen und ebenfalls als ein Baustein für eine Stadtentwicklung beiderseits des Rheins dienen.

Eine der weiteren Punkte des Maßnahmenkatalogs macht klar, dass sich in der Zeit seit der Erstellung des Leitbilds im Jahr 2003 einige Rahmenbedingungen in der Stadt geändert haben müssen. Diese Vermutung lässt zumindest der Umstand zu, dass der zunächst allgemein gehaltenen Aussage „Ressourcenschonendes Flächenmanagement sichert Nachhaltigkeit“ von 2003 die konkrete Maßnahme des Aufbaus eines Flächenmanagements bzw. die Notwendigkeit von Flächenrecycling folgte. Hier heißt es: „Der Flächenverbrauch ist nur durch ein umfassendes Flächenrecycling in Verbindung mit einem effektiven Flächenmanagement für Altstandorte und Brachflächen drastisch zu reduzieren.“ (Stadt Köln 2009, S.119) Um dies auch umsetzen zu können, wurde Seitens der Stadt Köln ein gesamtstädtisches Altstandortkataster angelegt, das, zunächst auf fünf Jahre beschränkt, bereits im Vorfeld von konkreten Standortentscheidungen Auskunft und Planungssicherheit hinsichtlich möglicher Altlasten und sonstiger relevanter Umweltdaten geben sollte. Hierdurch sollte zudem auch die Vermarktung solcher Flächen durch gute Datengrundlagen beschleunigt werden. Als Beispiele für gelungenes Flächenrecycling werden in diesem Zusammenhang im Statusbericht des Leitbilds u.a. die Entwicklung eines ehemaligen Militärgeländes im Stadtteil Dellbrück sowie die damals kurz vor der Realisierung (und mittlerweile kurz vor der für 2019

geplanten Fertigstellung) stehende Umgestaltung des ehemaligen Clouth-Geländes (ehemalige Gummiwerke) im Stadtteil Nippes genannt. (vgl. Stadt Köln 2009, S.120)

Derzeit ist mit Stand März 2017 auf der Internetseite der Stadt Köln²⁴ weiterhin die Möglichkeit für Bauwillige oder interessierte Bürger gegeben, Auskünfte über bestimmte Flächen einzuholen. Hierbei gibt es zum einen die Möglichkeit eine generelle „Ja/Nein-Anfrage“ zu möglichen Belastungen zu stellen (kostenlos) oder detaillierte Auskünfte über Art und Umfang von Belastungen einzuholen (gegen Gebühr).

Im Rahmen der Umsetzung des Leitbilds 2020 wurde, neben weiteren Maßnahmen, auch ein *Höhenkonzept für die Kölner Innenstadt* erstellt. Dieses hat aus städtebaulicher Sicht, speziell im Hinblick auf das identitätsstiftende Bauwerk des Kölner Doms sicherlich seine Berechtigung. Wesentliche Festlegungen dieses Höhenkonzeptes sind u.a. eine Begrenzung der Gebäudehöhen auf maximal 22,50 Meter bis zur Traufkante, Staffelgeschosse bis zu drei Metern Höhe, eine mögliche Begrenzung der maximalen Gebäudehöhe auf 22,50 Metern bei Flach- und Satteldächern, dass höhere Gebäude nur bei außerordentlicher öffentlicher Bedeutung (z.B. Kulturbauten) und auch durch einen Ratsbeschluss begründet werden können, dass im Umkreis historischer Bauten besondere Schutzzonen mit niedrigerer Bebauung festgelegt werden sowie, dass haustechnische Anlagen in ein Gebäude zu integrieren sind und somit keine Technikaufbauten auf Dächern geduldet werden. Der Geltungsbereich für diese Vorgaben umfasst die gesamte linksrheinische Innenstadt, also die historische Altstadt sowie die Neustadt des 19. Jahrhunderts. (vgl. Stadt Köln 2009, S.124)

Für das Oberziel „Köln – Wohnraum in ausreichender, vielfältiger und finanzierbarer Form“ wurden ebenfalls verschiedene Maßnahmen entwickelt, von denen zwei an dieser Stelle besonders hervorgehoben werden sollen. Im Sinne von flächenschonender Siedlungsentwicklung wurden von Seiten der Leitbildgruppe „Die attraktive Stadtgestaltung“ Konzeptvorschläge entwickelt, die sich u.a. mit der Um- oder Neunutzung der ehemals von Belgischen Streitkräfte genutzten Siedlungen und Einrichtungen widmeten. Hieraus entstand beispielsweise der Vorschlag, auf dem Gelände einer ehemaligen belgischen Schule im Stadtteil Dellbrück ein Haus für Mehrgenerationenwohnen zu errichten. (vgl. Stadt Köln 2009, S.128)

Die zweite Maßnahme, die herausgestellt werden soll, ist die Erstellung des „*Wohnbauprogramms 2015*“, das bereits im Jahr 2007 vom Rat der Stadt Köln angenommen wurde. Dieses hat einen hohen Stellenwert, da es die wohnungspolitischen Ziele der Stadt Köln ebenso enthält wie eine vollständige Aufstellung der verfügbaren Flächenpotenziale. (vgl. Stadt Köln 2009, S.127) Aus

²⁴ <http://www.stadt-koeln.de/service/produkt/auskunft-zu-altlasten-1> (Stand 07.03.2017)

diesem Grund wird das Wohnungsbauprogramm in Kapitel 8.1.4 auch noch einmal gesondert dargestellt.

Analyse

Das Leitbild Köln 2020 aus dem Jahr 2003 und der dazugehörige Statusbericht aus dem Jahr 2009 zeigen bereits deutlich die Verschiebung des Stellenwertes nachhaltiger und vor allem flächensparender Entwicklung in Köln auf. Der anfängliche Schwerpunkt einer Profilierung Köln im Städtewettbewerb, damals vor dem Hintergrund eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes, wurde zwar nicht komplett aufgegeben, jedoch traten mit sich verändernden Rahmenbedingungen auch andere Themen stärker in den Vordergrund. Durch die zunehmende Unausgeglichenheit des Wohnungsmarktes im Laufe der Jahre erkannten die Akteure der Verwaltung die Notwendigkeit zu einem Umdenken und handelten auch dementsprechend. Die zunächst floskelhaft anmutenden Aussagen wie „Köln betreibt nachhaltige Stadtentwicklung [...] auf der Basis von vorausschauenden Konzepten“ (Stadt Köln 2003, S. 34) wurden spätestens mit dem Leitbildbericht mit teils quantifizierbaren Maßnahmen konkretisiert und das Leitbild so den aktuellen Entwicklungen angepasst.

8.1.3 Wohnungsgesamtplan Köln (2004) und Stadtentwicklungskonzept Wohnen (2014)

Ein Wichtiges Dokument, da es wegweisend für die Ausrichtung der Kölner Wohnungspolitik war, ist der Wohnungsgesamtplan (letzte Fortschreibung 2004 beschlossen) bzw. das Stadtentwicklungskonzept Wohnen (StEK Wohnen), das den Wohnungsgesamtplan seit 2015 ersetzt. Mit Hilfe dieser zwei Dokumente soll besonders deutlich gemacht werden, ob und wie sich die Ausrichtung der Wohnungsbau- bzw. Stadtentwicklungspolitik in Köln auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagiert hat. Daher werden beide Dokumente, neben für den Kontext wichtigen generellen Aussagen, speziell auf das Thema Flächenbedarf und Flächenbereitstellung im Hinblick auf nachhaltigen Umgang mit Fläche und Innenentwicklung dargestellt und analysiert. Der Wohnungsgesamtplan von 2004 wird in seinen Grundzügen und dabei speziell mit Fokus auf die als relevant erachteten Aussagen, Ziele und Maßnahmen hinsichtlich Nachhaltigkeitsaspekten der Siedlungsentwicklung dargestellt. Das Stadtentwicklungskonzept Wohnen wird analog dazu betrachtet. Aufgrund der Aktualität und der derzeitigen Umsetzungsphase wird das StEK Wohnen etwas eingehender behandelt. Die anschließende Gegenüberstellung und Analyse der beiden Dokumente soll dann aufzeigen, ob und in wieweit es eine Neuausrichtung der städtischen Entwicklungs- und Wohnungspolitik hinsichtlich der Erreichung von Flächensparzielen etc. stattgefunden hat.

Wohnungsgesamtplan Köln (Ratsbeschluss 2004)

Der Wohnungsgesamtplan (WGP) als Konzept für die Wohnraumversorgung der Stadt Köln wurde bereits 1990 erstmals verfasst. Nach einer Fortschreibung 1995 wurde im Jahr 2004 die Neuauflage bzw. Neufassung beschlossen, die 2005 der Öffentlichkeit präsentiert wurde. In seiner Eigenschaft als Konzept für die Versorgung Köln mit Wohnraum enthält der WGP vor allem auch Aussagen zur Ausrichtung der Wohnbaupolitik der Stadt und daher auch schwerpunktmäßig Aussagen über die Herstellung von zielgruppenorientiertem Wohnraum, speziell auch leistbarem und gefördertem Wohnbau sowie die Mischung verschiedener Wohntypen. Diese Aspekte sollen bei der Analyse allerdings eher im Hintergrund stehen, da der Fokus auf den Aussagen, Zielen, Zielwerten sowie Maßnahmen und Instrumenten liegen soll, die eng in Beziehung mit dem Schwerpunktthema dieser Arbeit stehen, nämlich flächensparender und nachhaltiger Siedlungsentwicklung und der Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in diesem Themenbereich auf der lokalen Ebene der Stadt Köln.

Die letzte Neuerstellung als „Wohnungsgesamtplan“ fand, wie bereits erwähnt, 2004 statt. Diese wurde vor allem notwendig, da neue Erkenntnisse hinsichtlich zu erwartender demografischer Entwicklungen, wie aktuelle Einwohnerprognosen, Wanderungsmotive etc., eine Anpassung bzw. Neuausrichtung der Wohnungspolitik und somit des Wohnungsgesamtplans unumgänglich erschienen ließen. Die von der Stadt Köln beauftragten externen Gutachter schlugen nach Analyse der vorhandenen Daten einen Paradigmenwechsel der Wohnungspolitik der Stadt vor. (vgl. Stadt Köln 2005, S.6) Demnach sollte in der Neuausrichtung des Gesamtplans nicht mehr die rein quantitative Bedarfsdeckung der Wohnungsnachfrage im Vordergrund stehen, sondern vielmehr eine markt- und nachfrageorientierte Steuerung des Wohnungsangebotes angestrebt werden. Durch diese sowie weitere Maßnahmen und Aufgabenstellungen konkretisiert der Wohnungsgesamtplan von 2004 zudem die Aussagen des „Leitbild Köln 2020“, das zum Zeitpunkt der Erstellung des neuen Wohnungsgesamtplanes noch in der Entwurfsphase war. Mit dieser Neuausrichtung sowie der Berücksichtigung der Aussagen des damaligen Leitbildentwurfes ergaben sich einzelne konkrete „Leitlinien für die städtische Wohnungspolitik“.

Im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Boden und damit auch mit der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie, bspw. durch Innenentwicklung, steht hierbei vor allem die Festschreibung eines Neubauvolumens, das bis 2015, also innerhalb von etwa zehn Jahren, realisiert werden sollte. In der dazugehörigen Leitlinie wurde der Bau von 57.000 Wohneinheiten (WE) innerhalb der Laufzeit des Wohnungsgesamtplans als Ziel formuliert. Entgegen der Förderung einer flächensparenden Siedlungserweiterung wurde mit dieser Leitlinie jedoch auch festgelegt, dass ein Großteil der 57.000 neu zu bauenden Wohnungen, nämlich rund 24.000 (entspricht etwa 43%) in Ein- und Zweifamilienhäusern (EFH/ZFH) entstehen sollen. (vgl. Stadt Köln 2005, S.6) Durch diesen hohen Anteil an EFH und ZFH sollte, laut der Stadt Köln, einerseits die Wohneigentumsbildung gefördert werden,

andererseits sollten somit gleichzeitig auch v.a. einkommensstärkere Haushalte bzw. Einwohner und Einwohnerinnen langfristig an den Wohnstandort Köln gebunden werden. Die übrigen ca. 33.000 Wohneinheiten sollten dagegen vor allem im, teils geförderten, Geschosswohnbau entstehen, damit auch einkommensschwächere Personen preisgünstigere Mietwohnungen in Anspruch nehmen können. Der Bau von eher hochpreisigen EFH und ZFH zur Bildung von Eigentum sowie die Erhöhung des Angebots an eher günstigen Mietwohnungen im Geschosswohnbau ist auch einer weiteren Leitlinie der städtischen Wohnungspolitik zuzurechnen, nämlich jener, die zielgruppenorientierte Wohnangebote für die Bevölkerung Kölns vorsieht. (vgl. ebd.) Hierzu zählen überdies bspw. auch seniorengerechte Wohnangebote, Komfortwohnungen und dergleichen.

Trotz der Aufgabe, einen Großteil der benötigten Wohneinheiten durch Ein- und Zweifamilienhäuser zu decken, die eine der Wohnformen mit sehr hohem Flächenanspruch darstellen, war eine weitere im Wohnungsgesamtplan formulierte Leitlinie der städtischen Wohnungspolitik die Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme bzw. Freiflächenanspruchnahme. Für die Schaffung von neuem Wohnraum sollten daher verstärkt die in der Stadt vorhandenen Brach-, Recycling- oder mindergenutzten Flächen genutzt sowie eine etwaige Integration von Wohnnutzungen in tertiäre Nutzungen (z.B. Bürogebäude etc.) geprüft werden. Zudem sollten auch verstärkt Arrondierungsmöglichkeiten auf ihre Realisierbarkeit hin überprüft werden, um neue Wohnbauflächen an bereits bestehende Wohnquartiere angliedern zu können. (vgl. Stadt Köln 2005, S.7) Der Stadt Köln war jedoch auch bewusst, dass die große Zahl an flächenintensiven EFH- und ZFH-Bauformen in den verdichteten Innenstadtbereichen kaum zu verwirklichen sein wird. Hierzu heißt es im Handlungskonzept des Wohnungsgesamtplans: „Da eine Ein-/Zweifamilienhausbebauung im Verhältnis zum Geschosswohnungsbau eine dreifach größere Grundstücksfläche beansprucht, sind Ein-/Zweifamilienhausgebiete in der Regel nur im peripheren Stadtgebiet zu planen und nur im Ausnahmefall in verdichteten zentralen Stadtbereichen.“ (Stadt Köln 2005, S. 11) Je nach Lage und Gegebenheiten an solchen peripheren Standorten (Grad der Erschließung mit ÖPNV, Nahversorgung etc.) können sowohl für die Stadt (z.B. durch ÖPNV-Ausbau) als auch für die jeweiligen Privatpersonen Mehrkosten im Gegensatz zu zentrumsnahen Wohnangeboten entstehen, bspw. durch die notwendige Anschaffung und Unterhaltung eines Pkw um etwa das Pendeln zum Arbeitsplatz oder die Erledigung von Einkäufen gewährleisten zu können.

Das Handlungskonzept des Wohnungsgesamtplans von 2004 orientierte sich an den genannten und weiteren Leitlinien der Wohnungspolitik und nutzte diese als Grundlage für die Formulierung von Handlungsfeldern, Empfehlungen und Maßnahmen (vgl. Abbildung 45). Mit deren Hilfe sollten die jeweiligen wohnungspolitischen und wohnungsplanerischen Zielsetzungen der Stadt Köln erreicht werden. In der folgenden Abbildung werden ebenfalls die komplexen

Zusammenhänge der einzelnen Komponenten des Handlungskonzeptes im Wohnungsgesamtplan zueinander schematisch dargestellt.

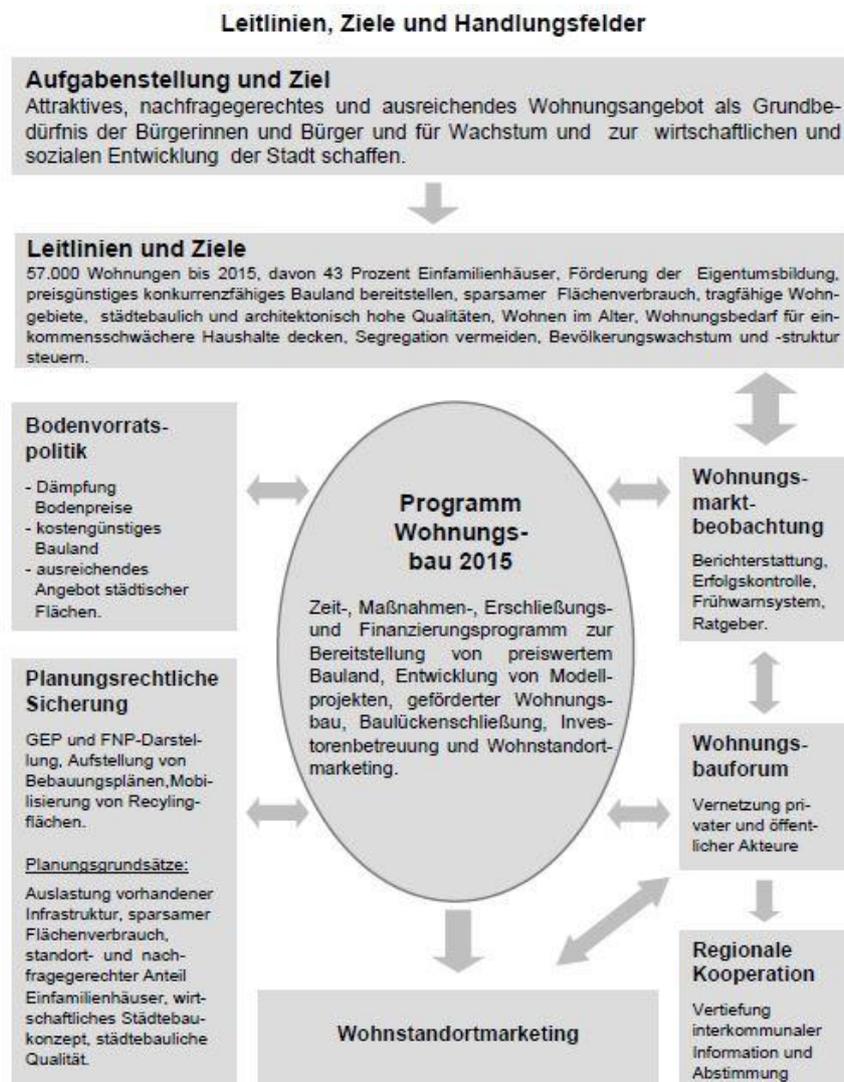


Abbildung 45 Zusammenfassendes Schema des Wohnungsgesamtplans (Beschluss 2004) der Stadt Köln (Quelle: Stadt Köln 2005, S.17)

Für die Umsetzung wurden auch im Handlungskonzept Aspekte der Nachhaltigkeit und speziell der nachhaltigen Siedlungsentwicklung genannt, die als übergeordnete Grundsätze bei der Durchführung einzelner Maßnahmen besonders beachtet werden sollten und die Leitlinien der Kölner Wohnungspolitik widerspiegeln. Diese sind ein „[...] sparsamer Flächenverbrauch, ressourcenschonende, wirtschaftliche und preisgünstige Baulandbereitstellung, Erschließung, Baufertigstellung und –unterhaltung, nachhaltiges und ökologisches Bauen, [sowie] hohe städtebauliche und architektonische Qualität.“ (Stadt Köln 2005, S.8)

Da die Zielsetzung der Schaffung von 57.000 Wohneinheiten in den Jahren bis 2015 einen besonders hohen Stellenwert in der städtischen Wohnungspolitik hatte, wurden die Zielwerte zu den einzelnen Segmenten noch einmal spezifiziert bzw. in

überprüfbare Jahres-Zielwerte aufgeschlüsselt. Demnach ergab sich, um die geforderten 57.000 WE umsetzen zu können, insgesamt ein Bedarf von 3.800 WE, die pro Jahr bis 2015 hätten realisiert werden müssen. Gemäß den festgelegten Anteilen entsprach dies für das Ein- und Zweifamilienhaussegment einer jährlichen Bauleistung von 1.600 WE sowie 2.200 WE für das Segment des Geschosswohnbaus. Hierbei wurde noch eine weitere Spezifizierung bzw. ein weiterer Zielwert festgelegt: von den im Geschosswohnbau zu realisierenden Wohneinheiten sollten pro Jahr bis zu 1.000 Wohneinheiten speziell für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen entstehen, also im Rahmen von gefördertem Wohnbau realisiert werden. (vgl. ebd.)

Zu den Handlungsempfehlungen und Maßnahmen, mit deren Hilfe v.a. die gesteckten Mengenziele im angepeilten Zeitraum umgesetzt werden sollten, zählten unter anderem das *Programm Wohnungsbau 2015* (auch: *Wohnungsbauprogramm 2015*, siehe Kapitel 8.1.4), das städtische *Baulückenprogramm* (siehe Kapitel 8.1.1) oder die Einrichtung des „*Kölner Wohnungsbauforums*“ (siehe Kapitel 8.1.5). Zudem sollten beispielsweise durch die Überprüfung bereits begonnener Verfahren der Bauleitplanung hinsichtlich einer möglichen Anpassung und Erhöhung von Ein- und Zweifamilienhausanteilen, der Prüfung von Nachverdichtungsmöglichkeiten in bestehenden Wohnquartieren oder auch der Vorgabe, vermehrt Möglichkeiten für eine verstärkte Kombination von Wohnnutzungen in Bürostandortpotenzialen zu untersuchen, weitere Wege zur Herstellung von Wohnraum durch Nutzung von inneren Potenzialen gefunden werden.

Die Stadt Köln hatte zudem das Ziel, die Bereitstellung von ausreichend Flächen durch eine städtische Bodenvorratspolitik zu gewährleisten, die (in ihrer Form ähnlich einem revolvierenden Fondsmodell) bereits praktiziert wurde und daher auch in dieser Form fortgesetzt werden sollte. Hierbei werden alle entwicklungsfähigen Flächen, die auf den Markt kommen, von der Stadt Köln, nach eigenen Angaben, zu vertretbaren Konditionen angekauft, baureif entwickelt und schließlich verkauft. Aus dem Erlös, der sich aus der Differenz des Ankauf- und Verkaufspreis ergibt, sollte dann der Ankauf neuer Flächen finanziert werden. Diese Maßnahme war, nach Aussage der Verwaltung, notwendig, da ein „hinreichend großer Flächenvorrat in städtischer Hand“, durch den eine Preisdämpfung am Wohnbaulandmarkt bewirkt sowie stadtentwicklungspolitische relevante Wohnbauprojekte zeitnah entwickelt werden können, nicht allein durch hoheitliche Bodenordnungsinstrumente erreicht werden kann. (vgl. Stadt Köln 2005, S. 8 ff.)

Der Bedarf an Neuausweisungen von Wohnbauland belief sich nach Berechnungen der Stadt Köln auf rund 300 Hektar. Hierbei wurden für die Bilanzierung vom geschätzten Gesamtbedarf an Wohnbauflächen für neu zu errichtende Wohneinheiten bereits diejenigen Potenziale abgezogen, die sich aus Baulücken, Recyclingflächen, Möglichkeiten für Wohneinheiten in Bürostandorten ergeben. Die

neu zu leistenden Ausweisungen sollten demnach vor allem durch Arrondierungen bereitgestellt werden, was den übergeordneten Grundsätzen bezüglich sparsamem Flächenverbrauch und ressourcenschonender Baulandbereitstellung entspricht.

Hinsichtlich der Vorgaben, bei der Bereitstellung von Flächen zur Herstellung von Wohnraum nachhaltig und flächensparend zu agieren, ist im Rückblick als positives Zeichen bezüglich der Umsetzung der Ziele der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu werten. Der hohe Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern, der bei der Erstellung von Wohnraum realisiert werden sollte, ist hingegen in Bezug auf eine effiziente Ausnutzung von Bodenflächen eher kritisch zu sehen, auch wenn dies im Hinblick auf die langfristige Bindung von Einwohnerinnen und Einwohnern an den Wohnstandort Köln sowie dessen Profilierung als eine legitime Maßnahme erschien.

Stadtentwicklungskonzept Wohnen (StEK Wohnen) (Ratsbeschluss 2014)

Nach knapp zehn Jahren Laufzeit des WGP wurde seitens des Rates der Stadt Köln der Beschluss gefasst, den Wohnungsgesamtplan aus dem Jahr 2004 neu aufzulegen und als *Stadtentwicklungskonzept Wohnen*, kurz *StEK Wohnen*, fortzuschreiben. Einer der Aufträge, die der Verwaltung vom Rat der Stadt erteilt wurden, war es, die vorhandenen Instrumente der Kölner Wohnungspolitik auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen, zu ergänzen oder ggf. durch geeignetere, neue Instrumente zu ersetzen und somit speziell das im Stadtentwicklungskonzept enthaltene Handlungskonzept mehr als zuvor zu einem „interdisziplinären Instrumentenkasten“ auszubauen. (vgl. Stadt Köln 2014, S. 8 und 32)

Der Schritt einer Neuerstellung lag in erster Linie in der Entwicklung der Einwohnerzahl der Stadt Köln begründet und dem daraus resultierenden, im Vergleich zu vorhergehenden Annahmen, noch größeren Bedarf zur quantitativ ausreichenden Herstellung von qualitativ hochwertigem Wohnraum. Die dem StEK zugrundeliegenden, zu diesem damaligen Zeitpunkt aktuellsten Prognosen der Bevölkerungsentwicklung (Bevölkerungsprognose 2011) gingen von einem Wachstum der Bevölkerung Kölns auf 1.065.000 Personen bis 2020 sowie, auf diese Zahl bezogen, von einer leichten Abnahme auf 1.058.100 Personen bis 2025 aus. Im Wohnungsgesamtplan wurde, selbst im Szenario, das von erhöhten Wanderungsgewinnen ausging, von einem wesentlich geringeren Wachstum auf 1.035.300 Personen bis 2020 und 1.032.200 Personen bis 2025 aus. Für die Schaffung von Wohnraum ist ebenfalls die prognostizierte Zahl der Haushalte relevant. Als Grundlage für die Bedarfsschätzung zur Herstellung von Wohnraum wurde hierfür daher die Vorausberechnung der Haushalte auf Basis der Bevölkerungsprognose von 2011 gewählt. Hier wird von einer maximalen Haushaltszahl von rund 563.000 Haushalten im Jahr 2020 ausgegangen, woraus sich laut Schätzungen für den Zeitraum von 2010 bis 2029, ein Neubaubedarf von rund 52.100 Wohnungen ergibt. (vgl. Stadt Köln 2014, S.12 f.) Aufgrund dieses ermittelten Neubaubedarfs wurde von einem Gutachterbüro, das an der Erstellung

des StEK beteiligt war, die folgende anzustrebende Neubautätigkeit (in Zehnjahresschritten) vorgeschlagen (siehe Tabelle 4):

Bautätigkeit	Wohneinheiten in ...		Gesamt
	... Ein- und Zweifamilienhäusern	... Mehrfamilienhäusern	
2010 – 2019	5.300	34.100	39.400
2020 – 2029	4.250	8.450	12.700
2010 – 2029	9.550	42.550	52.100

Tabelle 4 Anzustrebende Neubautätigkeit (Wohneinheiten) zwischen Januar 2010 und Dezember 2029 (Quelle: Stadt Köln 2014, S. 14; bearbeitet)

Im Gegensatz zum Vorgängerdokument (Wohnungsgesamtplan) fällt hierbei die große Zahl der im Geschosswohnbau bzw. Mehrfamilienhäusern zu errichtenden Wohneinheiten auf. Der Anteil von 42.500 Wohneinheiten entspricht hierbei rund 82% der gesamten Neubaumenge. Dies könnte einerseits bedingt sein durch eine weitestgehende Sättigung des Marktes für Ein- und Zweifamilienhäuser. Andererseits, und dies wird als wahrscheinlicher eingeschätzt, könnte der dynamische Bevölkerungsanstieg und ein dadurch bedingt stark angestiegene Wohnraumbedarf zu einem Umdenken in der Wohnungsbaupolitik geführt haben, und zwar besonders hinsichtlich einer effizienten Ausnutzung der begrenzt vorhandenen Potenzialflächen für den Wohnungsbau.

Im StEK Wohnen wurde anhand der vorhandenen Wohnungsbaupotenziale (Stand von 2013) aus den verschiedenen Programmen der Stadt (Wohnungsbauprogramm, Baulückenprogramm) sowie durch „Selbstläufer“²⁵ zu generierende Potenziale davon ausgegangen, dass durch die Entwicklung dieser Flächen insgesamt ein Neubaupotenzial von 48.000 Wohneinheiten bis Ende 2029 realisiert werden könnte. Dies sind Baulandpotenziale aus dem Wohnungsbauprogramm 2015 in einer Größenordnung von rund 19.400 WE, aus dem Baulückenprogramm etwa 15.000 Wohneinheiten sowie auf kurzfristig verfügbaren Bauflächen („Selbstläufern“) rund 13.600 WE. (vgl. Stadt Köln 2014, S.14) Legt man den geschätzten Neubaubedarf von 52.100 Wohneinheiten zugrunde, bleibt eine Unterdeckung von 4.100 Wohneinheiten, für die bis 2029 neue Flächen ausgewiesen werden müssten. Eine flächensparende Siedlungsentwicklung, bei der der Neubaubedarf durch vorhandene Potenzialflächen gedeckt werden kann, ist in Köln aufgrund dieser Zahlen daher derzeit faktisch nicht umzusetzen.

²⁵ Unter *Selbstläufern* werden bei der Stadt Köln kleine Bebauungs- sowie Vorhaben- und Erschließungspläne unter 20 Wohneinheiten, Neubauten im Innerebereich, Um- und Ausbauten sowie Dachgeschossausbauten auf Basis von §34 BauGB verstanden.

	Wohnungsbaupotenziale bis 2029 in Köln			Summe
	Potenziale Wohnungsbauprogramm	Baulücken	Selbstläufer	
Potenziale insgesamt (Anzahl Wohneinheiten)	19.400	15.000	13.600	48.000
Ausschöpfungsquote bis 2030	80 %	10 %	100 %	
Anzahl realisierbarer Wohneinheiten ...	15.520	1.500	13.600	30.620
... in Ein- und Zweifamilienhäusern	5.250	200	2.040	7.490
... in Mehrfamilienhäusern	10.270	1.300	11.560	23.130

Tabelle 5 Realistische Einschätzung der möglichen Ausschöpfung der Kölner Baulandpotenziale im Zeitraum von 2013 bis Dezember 2029 (Quelle: Stadt Köln 2014, S.15)

Da davon auszugehen ist, dass nicht alle vorhandenen Potenzialflächen auch entwickelt bzw. bebaut werden können, wurde auf der Basis von Erfahrungswerten eine realistische Einschätzung der möglichen Ausschöpfung der vorhandenen Baulandpotenziale in Köln erarbeitet (siehe Tabelle 5). So wurde für Potenziale aus dem Wohnbauprogramm 2015 eine Ausschöpfungsquote von 80% angenommen, da Flächenmobilisierungen aufgrund verschiedener Hemmnisse (z.B. rechtlicher oder wirtschaftlicher) in einigen Fällen zurückgestellt werden, sowie für Selbstläufer eine Quote von 100%, da diese eher kleineren Vorhaben i.d.R. vor allem aus eigenem Interesse der Eigentümer erfolgen und daher eine hohe Umsetzungsquote haben. Die mit 10% besonders niedrig eingeschätzte Ausschöpfungsquote der Potenziale aus dem städtischen Baulückenprogramm wurde v.a. aufgrund einer drastischen Reduzierung des Personals für das Baulückenprogramm begründet. Hierdurch ist eine aktive Ansprache sowie umfassende Beratung und Betreuung der Eigentümer geeigneter Flächen nicht mehr möglich, weshalb die Initiative zur Mobilisierung der Flächen nunmehr von den Eigentümern selbst ausgehen muss. (vgl. Stadt Köln 2014, S. 14)

Bei der Berechnung der Bedarfsdeckung wurden seitens des damit betrauten Gutachterbüros zu den noch vorhandenen Wohnungsbaupotenzialen die bereits fertiggestellten Wohneinheiten im EFH/ZFH- sowie Geschosswohnbausegment der Jahre 2010 bis 2012 hinzuaddiert, da der Betrachtungszeitraum des Stadtentwicklungskonzeptes im Jahr 2010 beginnt. Daher ergab diese Berechnung zwar eine voraussichtliche Überdeckung des Bedarfs an Wohneinheiten im EFH/ZFH-Segment (103%), demgegenüber wird allerdings, mit lediglich 69% der anzustrebenden Bauleistungen, eine voraussichtliche Unterdeckung des Bedarfs an Wohneinheiten im ressourceneffizienteren Geschosswohnbau stehen (siehe Tabelle 6).

	Wohneinheiten in ...		Gesamt
	... Ein- und Zwei- familien- häusern	... Mehr- familien- häusern	
Realisierbare Wohnungsbaupotenziale	9.850	29.300	39.150
Anzustrebende Bauleistungen	9.550	42.550	52.100
Bedarfsdeckung in Prozent	103%	69%	
Über- bzw. Unterdeckungen (in Wohneinheiten)	300	-13.250	

Tabelle 6 Voraussichtliche Bedarfsdeckung an Wohneinheiten durch vorhandene Baulandpotenziale in Köln im Zeitraum von 2010 bis 2030 (Quelle: Stadt Köln 2014, S.16)

Aufgrund dieser Datenbasis wurde für das Handlungsprogramm zur Umsetzung des Konzeptes als prioritäres Ziel die verstärkte Identifizierung und Mobilisierung vorhandener und neu hinzukommender Wohnbaupotenzialflächen im Innenbereich (speziell für den Geschosswohnungsbau) sowie geeigneter Flächen für die Neuausweisung von Wohnbauland (auch im Außenbereich) durch geeignete Kriterien und Maßnahmen (Arrondierungen etc.) als zentrale Herausforderung angesehen. (vgl. Stadt Köln 2014, S. 16) Eine große Problematik hierbei ist der teils langwierige Prozess der Baulandentwicklung und Baufertigstellung. Der sich hieraus ergebende Zeitverzug macht es nahezu unmöglich zeitnah auf bestimmte Entwicklungen (bspw. einen sprunghaften Bevölkerungsanstieg) reagieren zu können.

Überdies orientiert sich das Handlungskonzept eng an den Zielen und Leitlinien der Kölner Wohnungspolitik, die im Wesentlichen jenen entsprechen, die bereits dem Wohnungsgesamtplan zugrunde lagen. Als relevante Ziele sind hierbei vor allem die Realisierung und Bereitstellung von ausreichend und qualitativ hochwertigem Wohnraum für verschiedene Zielgruppen sowie die nachhaltige Ausrichtung der Wohnungspolitik insbesondere hinsichtlich der Neuinanspruchnahme von Flächen speziell für Wohnzwecke zu nennen (Ziel 2). Eine Neuerung hierbei ist, dass der Bedarf an neuem Wohnraum vor allem durch Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau realisiert werden soll und nicht, wie im Wohnungsgesamtplan noch postuliert wurde, durch vermehrte Realisierung von Ein- und Zweifamilienhäusern. Die entsprechende Leitlinie der Kölner Wohnungspolitik (Leitlinie 2) konkretisiert in diesem Zusammenhang, dass die Nachfrage nach Wohnraum insbesondere durch Entwicklung von *bereits erschlossenen Lagen der Stadt* umgesetzt werden soll, also verstärkt die Innenentwicklung der Außenentwicklung vorzuziehen ist, um das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung weiterhin verwirklichen zu können. (vgl. Stadt Köln 2014, S. 18 f.)

Insgesamt wurden für das Stadtentwicklungskonzept Wohnen zu den Zielen und Leitlinien der städtischen Wohnungspolitik acht Handlungsfelder definiert (siehe Abbildung 46), denen sich insgesamt 22 Maßnahmen zuordnen lassen, die sich auf die Schaffung von neuem Wohnraum sowie den Umgang mit dem Bestand beziehen. Zu berücksichtigen hierbei ist die Tatsache, dass diese Maßnahmen nicht isoliert und strikt nur einem Handlungsfeld zugehörig betrachtet werden, da deren die beabsichtigte Wirkung i.d.R. erst im Zusammenspiel mit dem gesamten Maßnahmenkatalog eintreten kann.



Abbildung 46 Aufbau des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen der Stadt Köln (Quelle: Stadt Köln 2014, S.20)

Um die Herangehensweise der Verwaltung bei der Umsetzung der einzelnen Ziele und Leitlinien der Wohnungspolitik zu verdeutlichen, wird nun exemplarisch, und da es auch besonders zur Thematik dieser Arbeit passt, die Systematik der Zuordnung einzelner Handlungsfelder und Maßnahmen zum Ziel 2 der städtischen Wohnungspolitik („Schaffung von Wohnraum in ausreichender Menge“) detaillierter dargestellt.

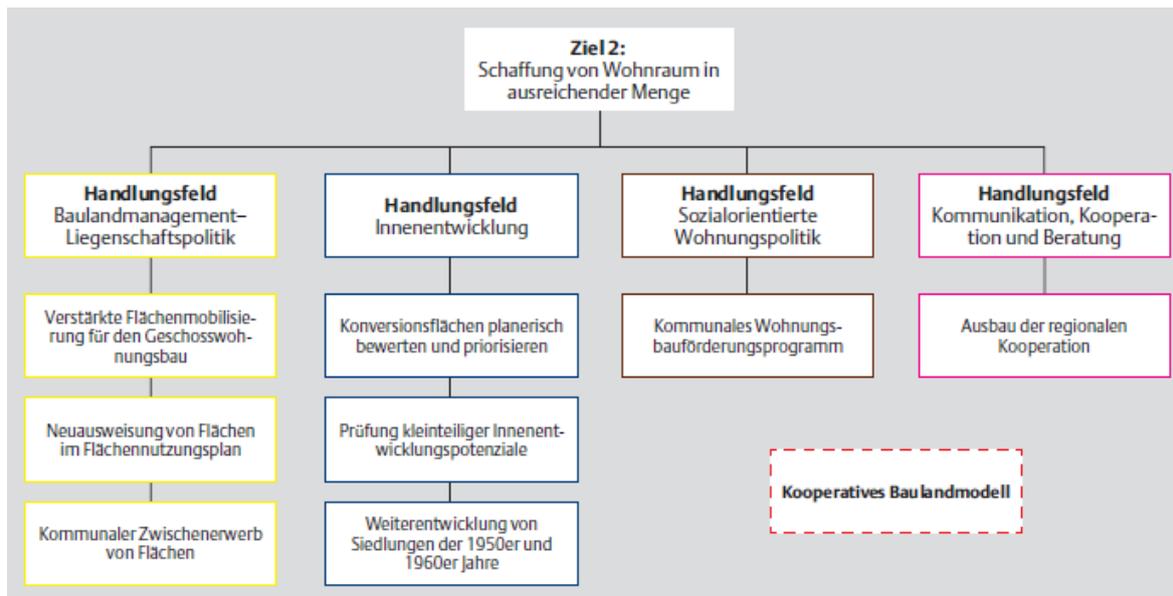


Abbildung 47 Maßnahmenbündel zu Erreichung von Ziel 2 der Kölner Wohnungspolitik (Quelle: Stadt Köln 2014, S.21)

Wie in Abbildung 47 ersichtlich, wurden dem Ziel „Schaffung von Wohnraum in ausreichender Menge“ Maßnahmen aus vier der acht Handlungsfelder zugeordnet. Neben der Formulierung einer grundlegenden Beschreibung jeder einzelnen Maßnahme sowie dem konkreten Auftrag an die Verwaltung, der sich daraus jeweils ergibt, wurde im Handlungskonzept ebenfalls eine Priorisierung einzelner Maßnahmen vorgenommen, die für die Zielerreichung bevorzugt behandelt und daher zeitnah umgesetzt werden sollten, um den erhöhten Bedarf an Wohnraum aufgrund des erwarteten Einwohnerzuwachses kurz- bis mittelfristig decken zu können. In dem angeführten Beispiel (siehe Abbildung 47) werden u.a. die Maßnahmen „Konversionsflächen planerisch bewerten und priorisieren“ oder auch „Prüfung der kleinteiligen Innenentwicklungspotenziale“ aus dem Handlungsfeld *Innenentwicklung* als priorisierte Maßnahmen genannt. (vgl. Stadt Köln 2014, S.21 ff.) Das hier ebenfalls dargestellte Kooperative Baulandmodell ist zwar kein Teil des StEK, hat aber zumindest indirekt Einfluss auf die Umsetzung der Maßnahmen und Ziele (siehe hierzu Kapitel 8.1.5).

Aufgrund der Komplexität des gesamten Entwicklungsprogrammes, die sich aus der exemplarischen Darstellung erahnen lässt, sowie der angestrebten Gültigkeit des Programms bis 2029 (ca. 15 Jahre) ist das StEK Wohnen bewusst mit einem prozessualen Charakter angelegt worden. Im Vordergrund steht hierbei, dass das Konzept flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren und so durch Nachsteuerungen und Fortschreibungen leicht und vor allem regelmäßig aktualisiert und ggf. adaptiert werden kann. (vgl. Stadt Köln 2014, S26) Dass dies notwendig ist, zeigen die Entwicklungen aus den Jahren 2015 und 2016 besonders deutlich.

Eine aktuelle Neukalkulation des Bedarfs an neuen Wohneinheiten, die einer Beschlussvorlage des Rates der Stadt Köln aus dem Jahr 2016 zu entnehmen ist

und auf Zahlen zur Bevölkerungsprognose mit Stand Mai 2015 beruht, zeigt auf, dass die Situation des Wohnungsmarktes aktuell wesentlich prekärer ist als bisher schon angenommen. Die noch einmal nach oben korrigierten Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung und der damit einhergehende höhere Bedarf an neuen Wohneinheiten (vgl. Stadt Köln 2016a, S.3 ff.) geht demnach von einem aktuellen Bedarf von rund 66.000 Wohneinheiten für den Zeitraum zwischen 2015 und 2029 aus (anstatt wie bisher von einem Bedarf von 52.100 Wohneinheiten zwischen 2010 und 2029). Dieser neuen Bedarfsberechnung steht ein quantifizierbares Gesamtpotenzial von insgesamt rund 49.000 Wohneinheiten aus bekannten (31.200 WE) und neuen Flächenpotenzialen (17.800 WE) gegenüber. Hieraus ergibt sich eine rechnerische Unterdeckung des Bedarfs von rund 17.000 Wohneinheiten bis 2029, die durch verstärkte Flächenmobilisierungen, Bautätigkeiten und somit auch vermehrte Flächenneuanspruchnahme kompensiert werden müssen. Nicht berücksichtigt wurden bei dieser Schätzung der zusätzliche Wohnungsbedarf, der sich aus der Zuwanderung von Flüchtlingen ergibt, da dieser, jedenfalls zum Zeitpunkt der Erstellung, kaum kalkulierbar war. (vgl. ebd.)

Die formulierten Leitlinien, Handlungsempfehlungen und Maßnahmen des Stadtentwicklungskonzepts Wohnen behalten trotz der aktuellen Entwicklungen ihre Gültigkeit. Diese dynamischen Entwicklungen innerhalb weniger Jahre machen jedoch auch deutlich, dass es v.a. bei langfristig angelegten Konzepten und Strategien wichtig ist, eine regelmäßige Überprüfung der Rahmenbedingungen durchzuführen, um die jeweiligen Ziele, Maßnahmen etc. rechtzeitig veränderten Rahmenbedingungen anpassen zu können und somit Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Analyse

Der direkte Vergleich des Wohnungsgesamtplans von 2004 mit dem Stadtentwicklungskonzept Wohnen von 2015 zeigt, dass Köln bereits seit vielen Jahren einen enormen Bedarf an neuem Wohnraum aufweist, der im Wesentlichen nur durch Neubautätigkeiten zu decken ist. Generell wurde und wird hierbei angestrebt, die für den Wohnbau benötigten Flächen vor allem durch in der Stadt bereits vorhandene Baulandpotenziale zu decken, also Innenentwicklung der Außenentwicklung vorzuziehen und dadurch nachhaltige Siedlungsentwicklung zu praktizieren. Dies entspricht den Zielen der Kölner Wohnungspolitik und ist in Bezug auf die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie als positiv zu bewerten. Ein ebenfalls positiver Aspekt ist die veränderte Schwerpunktsetzung hinsichtlich der Wohntypen, durch die der Bedarf an Wohnraum gedeckt werden soll. Hierbei wurde das im Wohnungsgesamtplan formulierte Ziel, die Deckung des Wohnungsbedarfs überwiegend durch den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern zu realisieren, abgelöst durch das Ziel, sich nunmehr vorwiegend auf Geschosswohnbau zu konzentrieren. Dies kann einerseits auf die forcierte Bautätigkeit im Ein- und Zweifamilienhaussegment zurückzuführen sein, wodurch sich eine Überabdeckung

des Bedarfs in diesem Segment abzeichnet. Andererseits ist auch denkbar, dass dies aufgrund der Tatsache eines höher als erwartet ausgefallenen Anstiegs der Einwohnerzahl und des damit innerhalb weniger Jahre enorm gestiegenen Bedarfs an Wohnraum entschieden wurde. Vor allem in Anbetracht des begrenzten Stadtgebiets im Allgemeinen und der begrenzten Anzahl von potenziellen Wohnbauflächen im Speziellen scheint es daher, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie, plausibel die vorhandenen Flächen so effizient wie möglich, also durch einen hohen Anteil der Geschosswohnbauweise, nutzen zu wollen. Hierbei muss jedoch zu jeder Zeit die Erhaltung einer adäquaten Wohnqualität für die Nutzer gewährleistet werden.

Auch wenn der Wohnungsgesamtplan ein großes Themenspektrum hinsichtlich der Schaffung von (zielgruppenorientiertem) Wohnraum, flächensparender Siedlungsentwicklung oder auch regionaler Kooperation abdeckte, blieben die meisten Handlungsempfehlungen eher allgemein. Zwar wurden teilweise konkrete Zielwerte angegeben, beispielsweise konkrete Werte zur Neuschaffung von Wohneinheiten, teils fehlten aber konkrete Maßnahmenvorschläge, die hätten aufzeigen können wie die Ziele und Zielwerte erreicht werden könnten. Das Stadtentwicklungskonzept Wohnen zeigt dagegen erscheint allgemein strukturierter und zeigt zudem auch die konkreten Verbindungen zwischen den Zielen und Leitlinien der Kölner Wohnungspolitik und den Handlungsempfehlungen um diese erreichen zu können strukturiert auf. Durch einen breiten Fächer an Maßnahmen, die jeweils einzelnen Handlungsfeldern zugeordnet werden können, werden überdies konkrete mögliche Umsetzungswege dargestellt. Die Formulierung von Aufgaben der Verwaltung, die sich aus den einzelnen Aufgaben ergeben, schafft Transparenz, da so Erfolge überprüft werden können. Die starke Einbindung der Bevölkerung in den Erstellungsprozess des StEK zeugte ebenfalls von Transparenz und setzte ein Signal dahingehend, dass auch die Bürgerinnen und Bürger bei der nachhaltigen Entwicklung der Stadt, und somit auch der Umsetzung nationaler Nachhaltigkeitsziele mitwirken können und sollen.

Für die dringend notwendige Deckung des Bedarfs an Wohnraum und einer möglichst nachhaltigen und flächenschonenden Umsetzung dieser, scheint das Stadtentwicklungskonzept Wohnen eine robuste, wenngleich auch sehr komplexe Grundlage zu bieten. Dies lässt vor allem die prozessuale Ausrichtung vermuten, wodurch trotz der gegebenen Komplexität mit vielen Querbeziehungen der Themenfelder untereinander eine ausreichende Flexibilität angestrebt wird. Ob es mit diesem Konzept gelingen kann den hohen Wohnraumbedarf unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsaspekte zu decken bleibt abzuwarten, da spürbare Wirkungen bzw. Erfolge v.a. wegen Verzugszeiten aufgrund langer Bauleitverfahren und Bauzeiten erst zeitverzögert festgestellt werden können.

8.1.4 Wohnungsbauprogramm 2015 (2007)

Der Erstellung des *Wohnungsbauprogramms 2015* der Stadt Köln gehen die Erkenntnisse des Kölner Wohnungsgesamtplans (siehe Kapitel 8.1.3) durch die fortwährende Beobachtung des Wohnungsmarktes u.a. über zu erwartende demografische Veränderungen oder auch Wanderungsmotive und -bewegungen voraus, die eine Neuausrichtung der Wohnbaupolitik bzw. des Wohnbaus notwendig machten. Das Wohnungsbauprogramm 2015 wurde daher vor allem zum Zweck der Bereitstellung von baureifen Wohnbauflächen sowie der Förderung speziell von zukunftsweisender Bau- und Wohnformen entwickelt, die im Rahmen von Pilotprojekten realisiert werden sollten. Hierbei sollte das Programm als Rahmen mit entsprechender Verfahrenssteuerung sowie Zeit-Maßnahmenprogrammen dienen. (vgl. Stadt Köln 2007, S.17) Mit dem Wohnungsbauprogramm wurde auch die Frage nach der Umsetzung von preisgünstigem, also gefördertem Wohnraum bzw. Quoten von gefördertem Wohnungsbau etc. behandelt. Dies ist zwar für die Wohnungspolitik der Stadt Köln generell ein wichtiger Aspekt, allerdings soll die Analyse vor allem hinsichtlich der Maßnahmen und des Beitrags zur Innenentwicklung in der Stadt durchgeführt wurden.

Die Ausrichtung der Wohnbaupolitik um 2007 lässt sich im Wesentlichen in zwei Oberzielen beziehungsweise Handlungsempfehlungen zusammenfassen: erstens „*Wohnungsbauleistung in adäquater Menge und Verteilung*“ und zweitens „*Wohnungsbauangebote in Qualität und Vielfalt*“. (vgl. Stadt Köln 2007, S.7) Anders als noch im Leitbild Köln 2020 von 2003 formuliert, sollte Köln nun durch verstärkte und vor allem zielgruppenorientierte, Wohnbautätigkeit mehr als vorher zu einem attraktiven Wohnstandort werden, an den sich einerseits einkommensstärkere Bewohner vor allem durch den Erwerb von Wohneigentum langfristig binden sollen, und den sich andererseits auch einkommensschwächere Einwohnergruppen ebenso wie Berufseinsteiger, Familienhaushalte mit Kindern etc. durch preislich attraktive Wohnraumangebote leisten können. Die Wohnbauleistung gliederte sich, vor allem um den Aspekt der Zielgruppenorientiertheit aufzugreifen, einerseits in das Segment *Ein- und Zweifamilienhausbau (EFH/ZFH)*, und andererseits in das Segment *Geschosswohnbau (MFH)*, in dem neben einem freifinanzierten Wohnungsangebot auch ein spezielles Untersegment „Preiswerter Wohnungsbau“ entstehen sollte, das durch geförderten Wohnbau realisiert werden sollte. (vgl. ebd.) Basierend auf den Leitlinien, Mengenvorgaben, Handlungsempfehlungen, Qualitätszielen und eben der neueren Erkenntnisse über die wahrscheinliche Bevölkerungsentwicklung etc. des Wohnungsgesamtplans wurden für das Wohnungsbauprogramm 2015 angepasste Mengenziele für die Bereitstellung von Wohnbauflächen definiert. Aus diesen Informationen sowie den Erkenntnissen aus den realen Entwicklungen der Wohnbautätigkeit und –nachfrage der vorangegangenen Jahre (2000-2006) wurde für die Folgejahre (2007 bis zunächst 2010) eine durchschnittliche Wohnbauflächenbereitstellung von 3.500 Wohneinheiten (WE) pro Jahr festgelegt. Diese teilen sich nach den Segmenten wie folgt auf (vgl. Stadt Köln 2007, S.17):

- Ein- und Zweifamilienhausbau ca. 900 WE
- Freifinanzierter Geschosswohnbau ca. 2.100 WE
- Geförderter Geschosswohnbau ca. 500 WE.

Dies entspricht zwar einer leichten Reduktion der jährlichen Zielvorgaben im Gegensatz zum Wohnungsgesamtplan (3.800 WE/Jahr bis 2015), dennoch stellte die Bereitstellung von geeigneten Flächen in ausreichender Menge hierfür eine Herausforderung dar. Dies war unter anderem auch der Fall, da eine der Kernaufgaben des Programms, nämlich die Bereitstellung von baureifen Wohnbauflächen, vor allem durch die Mobilisierung von Baulücken, Brachflächen, Konversionsflächen und dergleichen realisiert werden sollte, also unter der Prämisse des Vorranges der Innenentwicklung.

Um geeignete Flächen in adäquater Zahl und Qualität anbieten zu können, wurden Flächenpotenziale im gesamten Stadtgebiet unabhängig vom Grad der Baureife erhoben und sowohl tabellarisch detailliert (Eigentumsverhältnisse, Sachstand, mögliche Hemmnisse für eine Entwicklung, etc.) als auch grafisch dargestellt.

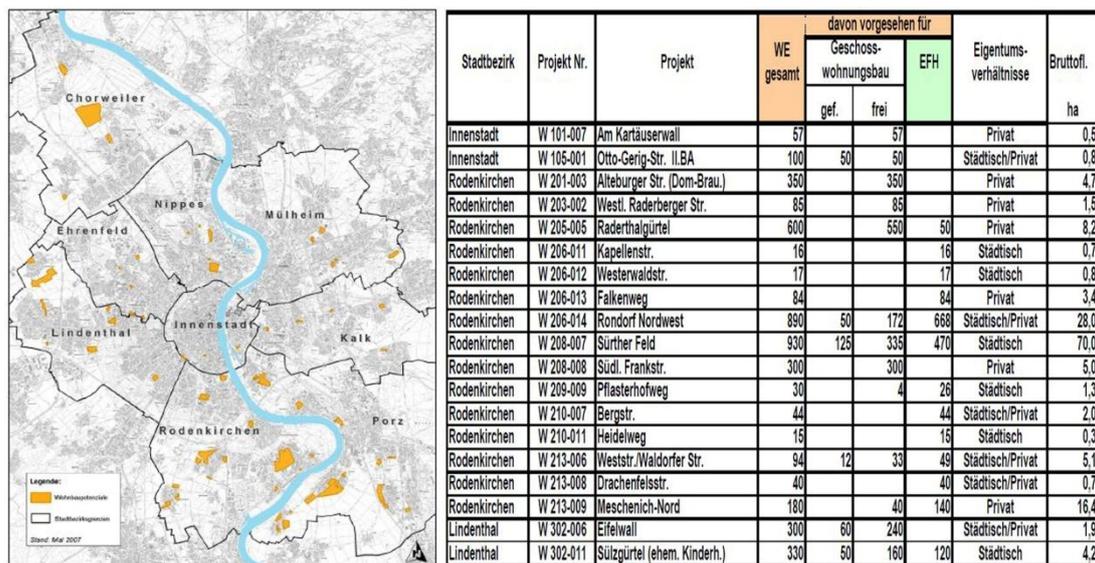


Abbildung 48 Flächenpotenziale der Bereitstellung - grafische und tabellarische Darstellung (Ausschnitt) (Quelle: Stadt Köln 2007, S. 23 & 24)

Die berücksichtigten Flächen wurden zudem verschiedene Kategorien von Wohnungsbaupotenzialen eingeordnet. Diese sind:

- *Flächenpotenziale der Bereitstellung*: noch nicht baureife Flächen bzw. Wohnbaureserveflächen, unterteilt in
 - Flächen, die bereits Jahresprogrammen zugeordnet wurden,
 - Flächen ohne Realisierungshorizont, die noch keinem Jahresprogramm zugeordnet wurden;
- *Baulücken*,

- *Baureifes, noch nicht fertig gestelltes Wohnpotenzial*; bspw. Wohngebiete, in denen sich die Bebauung über mehrere Jahre hinzieht,
- *Selbstläufer*: Flächen, die außerhalb des Wohnbauprogramms entstehen; bspw. bereits erschlossene Flächen im Innenbereich.

Die in den einzelnen Kategorien erfassten Potenziale entsprachen einem Volumen von etwa 28.800 Wohneinheiten für die Jahre von 2007 bis 2014. (vgl. Stadt Köln 2007, S.20)

Die Erfassung und bevorzugte Mobilisierung solcher Potenzialflächen entspricht den Grundsätzen einer nachhaltigen, da flächensparenden Siedlungsentwicklung. Vor allem, da diese nahezu ausschließlich im Innenbereich liegen und daher von einer i.d.R. gewachsenen und gut ausgebauten Infrastruktur (technische und soziale) profitieren können. Dies gilt insbesondere für z.B. Baulücken oder Selbstläufer-Flächen. Für im Außenbereich liegende Flächen wurden zusätzliche Voraussetzungen zur Erfassung und Aufnahme in die Liste der potenziellen Bauflächen auferlegt. Bei diesen Flächen musste demnach die Voraussetzung gegeben sein, „[...] dass eine FNP-Ausweisung für Wohnen vorhanden ist.“ (Stadt Köln 2007, S. 22) Zudem wurde im Wohnungsbauprogramm, in Anlehnung an den Wohnungsgesamtplan, ebenfalls festgeschrieben, dass bei der Ausweisung neuer Wohnbauflächen der Neufächenverbrauch generell soweit es möglich ist reduziert werden soll. (Stadt Köln 2007, S. 36)

Analyse

Mit der Erstellung des Wohnungsbauprogramms 2015 im Jahr 2007 wurden (neue) Ziele und Zielwerte der Wohnungsbaupolitik in Köln definiert und festgeschrieben. Durch die Ausrichtung auf die Realisierung von Wohnraum vor allem durch Geschosswohnbau und die Reduktion der Mengenziele für Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern wurde die Linie der Stadt Köln hinsichtlich nachhaltiger Siedlungsentwicklung deutlich zum Ausdruck gebracht. Diese ist nicht zuletzt auch bedingt durch die sich verändernden Rahmenbedingungen, beispielsweise durch demografische Entwicklungen oder Wanderungsbewegungen. Der Zeitpunkt der Erstellung des Programms fällt zudem in eine Zeit, in der Köln in den vorangegangenen Jahren (2000-2006) eine stetig ansteigende Einwohnerzahl verzeichnen konnte (vgl. Abbildung 37, S. 81). Durch die Erfassung und Bewertung potenzieller Wohnungsbauf Flächen hinsichtlich realisierbarer Mengen an Wohneinheiten sowie möglicher Realisierungshorizonte wurde mit dem Wohnungsbauprogramm 2015 wertvolle Grundlagenarbeit für eine verstärkte und zielgerichtete Innenentwicklung, und somit ein Beitrag zur Schonung der Ressource Boden, geleistet.

8.1.5 Weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Flächenneuanspruchnahme sowie zur Umsetzung wohnungspolitischer Ziele

Neben den dargestellten Kölner Konzepten und Programmen zur Schaffung von neuem, dringend benötigtem Wohnraum gab und gibt es von Seiten der Stadt Köln auch weitere Maßnahmen um vor allem die Bereitstellung von günstigem Wohnraum zu garantieren. Daher werden an dieser Stelle das *Wohnungsbauforum*, das *Kooperative Baulandmodell* sowie die Initiative *Leerstand vermeiden – Wohnraum schaffen* ebenfalls kurz dargestellt, da diese auch in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele stehen.

Wohnungsbauforum

Im Zuge der Neufassung des Wohnungsgesamtplans wurde 2005 die Bildung eines „Kölner Wohnungsbauforums“ (WBF) angeregt. Dieses sollte vor allem als Plattform für die Vernetzung der relevanten Akteure des Kölner Wohnungsmarktes bzw. der Kölner Wohnungspolitik dienen. (vgl. Stadt Köln 2005, S.14) Mittlerweile hat das Wohnungsbauforum nicht mehr nur die Aufgabe als Netzwerkplattform zu fungieren, sondern ist zusätzlich auch zu einem Beratungsgremium ausgeweitet worden, das sich mit aktuellen wohnungspolitischen Fragen auseinandersetzt. Vor allem die Herausforderungen, mit denen der Kölner Wohnungsmarkt konfrontiert ist, sind Bestandteil von Diskussionen der Mitglieder des Forums. Als Arbeits- und Diskussionsgrundlage dienen hierbei insbesondere die abgestimmten grundsätzlichen wohnungs- und wohnstandortpolitischen Ziele der Stadt Köln. Im Rahmen dieser Funktion als Beratungsgremium waren die Mitglieder des Wohnungsbauforums auch aktiv an der Erstellung des *StEK Wohnen* beteiligt.

Die Arbeit des Wohnungsbauforums ist mit zwei wesentlichen Funktionen verbunden. Dies ist „[z]um einen der offene und vertrauensvolle Austausch über „private“ und „öffentliche“ Anliegen rund um den Wohnungsbau in Köln und zum anderen die fachlich fundierte Beratung von Politik und Verwaltung durch die Akteure der Wohnungswirtschaft sowie die Mitwirkung an der Willensbildung zu wohnstandortpolitischen Fragestellungen.“ (Wohnungsbauforum, online²⁶)

Da der Netzwerk-Charakter des Wohnungsbauforums stets erhalten blieb, zählen zu den aktuellen Mitgliedern neben Vertretern der fünf größten Fraktionen im Kölner Rat und Verwaltung der Stadt (u.a. aus dem Dezernat für Stadtentwicklung, Planen, Bauen und Verkehr) sowie Verbänden (z.B. Haus- und Grundbesitzerverein, Mieterverein) auch privatwirtschaftliche Akteure des Wohnungsmarktes (Wohnungsgenossenschaften, Investoren etc.). Als externes Mitglied trägt zudem auch ein Vertreter des Referats für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt München zu einem fachlich differenzierten Austausch bei. Den Vorsitz hat die Oberbürgermeisterin der Stadt Köln inne. (vgl. ebd.)

²⁶ <http://www.wohnungsbauforum-koeln.de/anlass-funktion/> (Stand 15.03.2017)

Kooperatives Baulandmodell

Das Kooperative Baulandmodell der Stadt Köln steht in engem thematischen Zusammenhang mit der Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele der Stadt Köln durch das Stadtentwicklungskonzept Wohnen. Als ergänzendes Instrument hierzu soll das Kooperative Baulandmodell (beschlossen 2013) vor allem sicherstellen, dass bei der Erstellung von Neubauprojekten ein ausreichend großer Anteil an preisgünstigem, d.h. gefördertem Wohnbau entsteht. In Anlehnung an das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) in München werden Bauherrinnen und Bauherren ebenso wie Investorinnen und Investoren zum einen in Form von städtebaulichen Verträgen dazu verpflichtet einen Teil ihrer neu zu bauenden Wohnungen als öffentlich geförderten Wohnbau zu errichten. Zum anderen sollen sie auch die gesamten oder einen Teil der Kosten für die Errichtung von zusätzlicher sozialer oder technischer Infrastruktur übernehmen, die durch das geplante Projekt erforderlich wird.

Ein erster Erfahrungsbericht aus dem Jahr 2016 zeigte jedoch auf, dass der eigentliche Entwurf des Modells noch keine ausreichenden Ergebnisse brachte, was eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des Modells notwendig machte. Als Ergebnis dieser Maßnahme wird voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2017 ein Fortschreibungsentwurf zum Kooperativen Baulandmodell beschlossen werden.

Um die Wirksamkeit des Baulandmodells allgemein zu erhöhen und somit auch die wohnungspolitischen Ziele kurzfristig besser umsetzen zu können, wurde vom Rat der Stadt Köln im September 2016 zudem, unabhängig von der Anwendung des Kooperativen Baulandmodells, ein verpflichtend zu errichtender Anteil von gefördertem Wohnungen bei Neubauprojekten beschlossen. Dieser Anteil beläuft sich auf 30% und greift bereits ab einer Projektgröße von 25 Wohneinheiten.(vgl. Stadt Köln online²⁷, o.J.)

Somit trägt das Kooperative Baulandmodell zwar nicht zu einer Verringerung der Flächeninanspruchnahme bei, kann jedoch, eine konsequente Anwendung vorausgesetzt, zur Schaffung von Wohnraum beitragen, den sich Personen aus allen Einkommensklassen leisten können sowie zu einer Teilentlastung der städtischen Finanzen im Hinblick auf Daseinsvorsorge und die Herstellung von Wohnqualität im Umfeld der geplanten Projekte.

Leerstand vermeiden – Wohnraum schaffen

Um die in großer Zahl vorhandenen Leerstände von nicht mehr zeitgemäßen Büros und Gewerbeimmobilien (Ladenlokale etc.) zu vermindern und gleichzeitig dringend benötigten Wohnraum ohne die Inanspruchnahme neuer Flächen zu schaffen, wurde von der Stadt Köln in Zusammenarbeit mit dem Kölner Haus- und

²⁷ <http://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/planen-bauen/kooperatives-baulandmodell-koeln> (Stand 15.03.2017)

Grundbesitzerverein die Initiative *Leerstand vermeiden – Wohnraum schaffen* ins Leben gerufen. Hierbei sollen bevorzugt Objekte in ihrer Nutzung umgewandelt werden, die in bereits Mischgenutzten Immobilien mit Wohnnutzung angesiedelt sind. Durch diese Auflage kann, ähnlich wie bei Baulücken, i.d.R. ein gewachsenes Wohnumfeld garantiert werden. Da ein Umbau im Regelfall ohne großen technischen Aufwand durchführbar ist, besteht hierdurch die Möglichkeit neuen Wohnraum zeitnah anbieten zu können.

So kann nicht nur das Angebot an günstigerem Wohnraum unter nachhaltigen Aspekten ohne zusätzliche Versiegelung von Flächen erweitert werden, sondern auch die Einnahmeverluste der Eigentümer solcher Objekte verringert werden. Laut dem Haus- und Grundbesitzerverein besteht durch diese Initiative zudem die Möglichkeit einer staatlichen Förderung des Umbaus bzw. der Umwandlung in Wohnraum unter der Voraussetzung, dass sich der Eigentümer zu einer Mietpreisbindung verpflichtet (Quadratmeterpreise bis zu 6,35€ sind möglich).

Neben der Lage in Gebäuden, in denen bereits Wohnnutzung vorhanden ist, müssen nach Angaben der Stadt Köln, vor allem die bautechnischen Anforderungen erfüllt werden, es muss also eine Baugenehmigung vorliegen. Bei Nutzungseinheiten, die größer als 200 Quadratmeter sind ist außerdem ein Baugenehmigungsverfahren durchzuführen. Objekte in zentralen Versorgungsbereichen, also beispielsweise Einkaufsstraßen, oder Gewerbegebieten sind von einer möglichen Umnutzung generell ausgeschlossen.

Die Initiative fördert die flächenschonende und damit nachhaltige Schaffung von Wohnraum in gewachsenen Quartieren und sollte daher durch aktive Ansprache von Eigentümern forciert werden. Zu bereits umgesetzten Umnutzungen konnten leider keine Zahlen recherchiert werden. Der Einfluss dieser Initiative auf die Verringerung des Siedlungsdruckes in der Stadt wird allerdings, vor allem aufgrund der begrenzten Zahl geeigneter Gewerbeimmobilien, insgesamt als gering eingestuft, wird aber dennoch als sinnvolle Ergänzung zu Neubauprojekten gesehen.

8.2 Fazit zu Kölns Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele

Die Stadt Köln ist aufgrund einer bereits seit mehreren Jahren kontinuierlich steigenden Einwohnerzahl mit einem anhaltend hohen Wohnraummangel und daraus resultierendem Siedlungsdruck konfrontiert. Grund hierfür ist vor allem auch die Attraktivität der Stadt als Arbeitsplatzzentrum und Ort mit einer hohen Dichte an Bildungs- und Medieneinrichtungen sowie als Sitz internationaler Firmen. In dieser Gemengelage von Herausforderungen einer wachsenden Großstadt stellt die Berücksichtigung und Umsetzung von international und national festgeschriebenen Zielen zum Thema Nachhaltigkeit eine besondere Herausforderung dar.

In Köln wird jedoch seit vielen Jahren versucht, notwendige Siedlungsentwicklung und hier besonders die Schaffung neuen Wohnraums, mit den Postulaten der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands (Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Schutz von Bodenfunktionen etc.) in Einklang zu bringen. Hierfür existiert bereits eine Vielzahl von Konzepten, Plänen und Leitbildern, die entweder mit eher generellem Charakter oder auf spezifische Teilbereiche beschränkt, Nachhaltigkeit und speziell auch nachhaltige Stadtentwicklung Thematisieren. So konnte im analysierten Betrachtungszeitraum seit 1990 bereits ebenfalls eine große Zahl von Instrumenten und Maßnahmen entwickelt und zur Anwendung gebracht werden, die die Herausforderungen am Wohnungsmarkt mit dem Fokus auf Nachhaltigkeit lösen sollen.

Nicht nur aktuelle Dokumente, wie das Stadtentwicklungskonzept Wohnen, legen und legen daher einen von mehreren Schwerpunkten auf die Mobilisierung von Baulandpotenzialen im Innenbereich. Die Identifizierung solcher Flächen ist hierbei ein sehr wichtiger Schritt, da dies die Datengrundlage für die Abschätzung der Quantität möglicher Bauprojekte bzw. Wohneinheiten im Innenbereich darstellt. In Köln wurde diese Datengrundlage geschaffen und spätestens mit Fortschreibung oder Neuaufstellung einzelner Konzepte und Programme aktualisiert.

Wie die Analyse der in Köln angewendeten Instrumente und Maßnahmen zeigt, ist die Stadt trotz der brisanten Situation am Wohnungsmarkt weiterhin darauf Bedacht ihre Stadtentwicklung nachhaltig auszurichten. Der Druck zur Wohnraumschaffung soll daher in den kommenden Jahren vor allem durch Neubautätigkeiten im Geschosswohnbau abgebaut werden, was einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sehr zuträglich ist, da vorhandene Potenzialflächen effizient genutzt werden können. Die Abkehr von einer übermäßigen Schaffung von sehr flächenintensiven Ein- und Zweifamilienhäusern, wie diese besonders zwischen 2004 und 2014 während der Gültigkeit des Wohnungsgesamtplans von 2004 praktiziert wurden, ist daher zu begrüßen. Dennoch wird es, vor allem aufgrund des aktuellen Nachfrageüberhangs für Wohnraum auch zu Neuausweisungen von Wohnbauland in den Außenbereichen kommen müssen. Allerdings ist die Stadt Köln auch hier darauf Bedacht, dies in einem ökologisch möglichst vertretbaren Rahmen zu halten. Bei der Identifizierung geeigneter Standorte wird daher vor allem auf Arrondierungen (also Umlegungen von Bauland) gesetzt, um so Neubaugebiete schaffen zu können, die an bestehende Wohngebiete angegliedert sind. Zudem wird hierbei, nach Aussage einer Mitarbeiterin der Stadt Köln, in besonderem Maße auf die Erfüllung bestimmter Kriterien, wie etwa den Einzugsbereich von bestehenden ÖV-Haltepunkten etc geachtet.

Auf Grundlage der analysierten Datengrundlage ist die Stadt Köln hinsichtlich der Implementierung nachhaltiger Siedlungsentwicklung und damit der Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsziele derzeit auf einem guten Weg, auch wenn eine

Deckung des Bedarfs an neuem Wohnraum derzeit nicht ausschließlich durch Entwicklung von Innenentwicklungspotenzialen gedeckt werden kann. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob die v.a. in den Jahren 2015 und 2016 sprunghaft angestiegene Einwohnerzahl zu einer Verschlechterung der nachhaltigen Ausrichtung und damit zu Neuinanspruchnahmen von Flächen führen wird, da hierdurch bedingte Folgen aufgrund von Verzugszeiten voraussichtlich erst in einigen Jahren deutlich werden wird. Bisherige Anpassungen der grundsätzlichen Strategieweichtung „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ in Köln lassen jedoch vermuten, dass geeignete Wege gefunden werden, damit eine Stadtentwicklung mit Fokus auf nachhaltiger Entwicklung auch weiterhin möglich sein wird.

Generell stehen Städte wie Köln jedoch vor einem doppelten Dilemma. Einerseits wollen sich Städte i.d.R. als attraktive (Wohn)Standorte profilieren und wachsen, nicht zuletzt um fiskalische Mittel zu generieren (Steuern etc.). Um neue Einwohner anzuziehen sind, neben Standortfaktoren wie ausreichend Arbeitsplätzen oder Bildungseinrichtungen (Universitäten etc.) vor allem aber auch qualitativ hochwertiger Wohnraum in ausreichender Menge ausschlaggebend, damit die Einwohner auch an den Wohnort Köln gebunden werden. Steht also (theoretisch) genügend Wohnraum zu Verfügung, kann hierdurch verstärkte Zuwanderung generiert werden, wodurch wiederum der Siedlungsdruck erhöht wird. Bei nicht ausreichenden Innenentwicklungspotenzialen kann dies dann, in letzter Konsequenz, auch zu vermehrter Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich führen. Da es auch möglich ist, dass durch den erhöhten Wohnraummangel in Köln verstärkt in Anrainerkommunen Wohnraum nachgefragt wird, ist eine Kooperation mit diesen Nachbarn und auch Kommunen aus dem weiteren Umfeld sinnvoll. Hierdurch könnten gemeinsame Strategien entwickelt werden, beispielsweise in Bezug auf den erwähnten „wandernden Siedlungsdruck“ aus der Kernstadt ins Umland.

Da grundlegende Strategien der Raumplanung wie *Innenentwicklung vor Außenentwicklung* effektiv und konsequent verfolgt werden müssen um nachhaltig zu wirken und erfolgreich zu sein, muss auch die Stadt Köln weiterhin an dieser Ausrichtung ihrer Siedlungsentwicklung festhalten um auch in den nächsten Jahrzehnten noch Spielräume hinsichtlich der Stadtentwicklung und –gestaltung zu haben.

Für zukünftige Konzepte sollte daher auch überlegt werden, inwieweit die Stadt mit dem für Deutschland prognostizierten Bevölkerungsrückgang umgehen will. Auch wenn die Stadt derzeit noch - und nach Prognosen auch noch in den nächsten Jahren - wachsen wird, sollte über eine mögliche Schrumpfung der Einwohnerzahl Kölns und daraus resultierende, neue und anders gelagerte Herausforderungen früher oder später nachgedacht werden. Die Erstellung und Aktualisierung von belastbaren Prognosen muss daher auch weiterhin verfolgt werden, um sich auf mögliche Veränderungen frühzeitig Vorbereiten zu können.

9 Resümee

In diesem abschließenden Kapitel werden die wesentlichen Erkenntnisse dieser Arbeit noch einmal zusammengefasst. Zudem werden aus den anhand der Arbeit gewonnenen Informationen ebenfalls Handlungsempfehlungen im Hinblick auf das Spannungsfeld von nachhaltiger Entwicklung in wachsenden Kommunen abgeleitet. An ein abschließendes Fazit schließen sich dann noch ein Ausblick sowie weiterführende Fragestellungen an, die sich während der Bearbeitung ergeben haben, und als Denkanstoß für zukünftige Forschungsarbeiten dienen könnten.

9.1 Zusammenfassung

Großstädte wie Köln, München oder auch Hamburg wachsen - entgegen dem allgemeinen Trend des Bevölkerungsrückgangs in Deutschland - voraussichtlich noch die nächsten Jahre weiter. Nicht nur die Zahl der Einwohner wächst, auch der Trend zu kleineren Belegungszahlen und die dadurch steigende Anzahl an Haushalten tragen zu einer erhöhten Wohnraumnachfrage bei. Durch dieses Wachstum ergeben sich diverse Herausforderungen, gerade wenn es um die Bereitstellung von Wohnraum geht. Diesen in qualitativ und insbesondere quantitativ ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen ist vor allem schwierig, da von verschiedenen Seiten der schonende Umgang mit der Ressource Boden gefordert wird. Neben der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sowie Entwicklungsplänen und Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesländer (z.B. Landesentwicklungsplan NRW) wird auch durch das BauGB eine flächensparende Siedlungsentwicklung gefordert bzw. vorgeschrieben, weshalb die ausschließliche Ausweisung von neuen Flächen „auf der grünen Wiese“ zur Deckung des Wohnraumbedarfs keine Option sein kann. Speziell in bereits dicht besiedelten urbanen Räumen stellen unversiegelte Flächen sowie Grünflächen und andere Erholungsräume bereits ein knappes Gut dar, das es zu erhalten gilt.

Auch wenn eine Nichterreicherung von Zielen, die durch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie formuliert wurden, nicht mit unmittelbaren Konsequenzen (bspw. Sanktionen) verbunden ist, sollten Kommunen dennoch an einer konsequenten Umsetzung nachhaltiger Siedlungsentwicklung sowie der damit verbundenen Forcierung von Innenentwicklung und Verringerung von Flächenneuanspruchnahme festhalten. Dies hat im Endeffekt auch eine positive Auswirkung auf die Wohnqualität in der Stadt, da attraktive Wohnlagen in gewachsenen Gebieten angeboten und gleichzeitig Wohnortnahe Erholungsräume durch den Erhalt natürlicher und naturnaher Flächen erhalten werden können.

In diesem Zusammenhang ist kritisch anzumerken, dass die Bundesregierung im Zuge der Neufassung der Nachhaltigkeitsstrategie den Zeithorizont für die Zielerreichung einiger Nachhaltigkeitsziele von ursprünglich 2020 auf nunmehr 2030 verlängert hat. Dies betrifft vor allem diejenigen Ziele, für die eine Verfehlung der Zielerfüllung absehbar war, wie bspw. das *30-Hektar-Ziel* zur Reduktion der täglichen

Flächeninanspruchnahme. Eine Ausweitung der Laufzeit für die Umsetzung von Leitideen wie Innenentwicklung vor Außenentwicklung ist zwar generell zu begrüßen, im Hinblick auf die davon ausgehende Signalwirkung bezüglich dem Umgang mit Zielverfehlungen ist dies jedoch eher problematisch einzuschätzen.

Um im Spannungsfeld zwischen dem Drang, in kurzer Zeit ausreichend Wohnraum in guter Qualität bereitstellen zu müssen und dem Auftrag, dies unter größtmöglicher Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit zu realisieren, zielführend agieren zu können, müssen Kommunen belastbare Strategien entwickeln. Hierbei ist eine besondere Herausforderung, einzelne Konzepte, Instrumente, Maßnahmen usw. so abzustimmen, dass diese sich gegenseitig positiv beeinflussen und nicht konterkarieren um somit eine zielführende Strategie entwickeln zu können.

In Köln wird seit mehr als 25 Jahren die Ausrichtung der städtischen Siedlungsentwicklung und Wohnungspolitik auf Nachhaltigkeit angestrebt. Daher existieren hier bereits eine Vielzahl von Konzepten und Leitbildern, die die Beachtung nachhaltiger Aspekte bei der Umsetzung als grundlegende Ziele formulieren. Die Analyse dieser Konzepte etc. der Stadt Köln machte jedoch auch die Zunahme der Relevanz von Innenentwicklung und Flächensparen deutlich. Vor allem in den letzten ca. zehn Jahren wurde mit dem Fokus der Wohnungspolitik auf die Bereitstellung ausreichender Flächen das Thema Innenentwicklung und nachhaltiger Umgang mit der begrenzten Ressource Boden verstärkt in den Konzepten thematisiert. Dennoch machen es die Rahmenbedingungen notwendig auch neue Flächen auszuweisen, da der derzeitige Bedarf an Wohnraum nicht ausschließlich durch die Entwicklung von vorhandenen Innenentwicklungspotenzialen gedeckt werden kann. Als positiv zu werten ist hierbei die geplante Umsetzung der Stadt Köln bezüglich der notwendigen Neuausweisungen, da auch hier versucht werden soll, durch Flächenumlegungen (Arrondierungen) bestehende Siedlungsbereiche sinnvoll zu erweitern, und nicht durch Ausweisungen „auf der grünen Wiese“ Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung zu fördern.

Die Frage, ob eine Vereinbarkeit von Innenentwicklung vor Außenentwicklung mit den Herausforderungen und Bedarfen in wachsenden Städten in Bezug auf die Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsziele möglich und praktisch umsetzbar ist, kann für Köln mit einem „Ja, aber“ beantwortet werden. In Köln existieren zwar zahlreiche, teils große Potenzialflächen, die für eine Um- oder Neunutzung v.a. durch Wohnbau prädestiniert sind, durch die besondere Attraktivität Kölns u.a. als Arbeits- und Bildungsstandort und den dadurch bedingten enormen Zuzug von Menschen in die Stadt übersteigt die Nachfrage jedoch bei weitem das potenziell mögliche Angebot. Durch die zeitweise Forcierung des Baus von Ein- und Zweifamilienhäusern konnte zwar zielgruppenorientierter Wohnraum geschaffen und der Wohnstandort Köln auch für bspw. Familien etabliert werden, allerdings ist so, im Nachhinein

betrachtet, auch die Chance zur Schaffung von mehr Wohnraum durch effizientere Flächenausnutzung vertan worden.

Neue Chancen für die Schaffung von mehr Wohnraum und die Forcierung von Innenentwicklung bestehen für Kommunen, sobald die Änderung des BauGB hinsichtlich der Einführung der neuen Nutzungskategorie „Urbane Gebiete (MU)“ in die Baunutzungsverordnung sowie die entsprechende Anpassung der Technischen Anleitung zum Schutz vor Lärm (TA Lärm) rechtskräftig werden. Durch die (geplante) Erhöhung der Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung (GFZ und GRZ) sowie die Anhebung der zulässigen Werte bezüglich des Immissionsschutzes ergeben sich neue Spielräume für den Wohnungsbau, u.a. durch die dann einfacher realisierbare Mischung von Wohnnutzungen mit nicht störendem Gewerbe. In Bezug auf die Förderung von nachhaltiger Entwicklung und dabei speziell Innenentwicklung ist dies, vor allem im Hinblick auf bereits dicht besiedelte Räume positiv zu werten. In diesem Zusammenhang muss jedoch auch auf einen Passus hingewiesen werden, der diese Förderung der Innenentwicklung, wenn auch nur zeitlich begrenzt bis Ende 2019, konterkariert. Da es hierdurch möglich sein soll in dem genannten Zeitraum auch Flächen im Außenbereich unter bestimmten Größenvoraussetzungen durch das beschleunigte Verfahren in Anspruch nehmen zu können, also ohne die Prüfung von Umweltbelangen, ist der Bundesregierung in diesem Punkt eine gewisse Inkonsequenz zu bescheinigen. Auch wenn diese Außenbereichsflächen an bestehende Wohngebiete anschließen müssen, steht diese temporär beschränkte Erleichterung der Flächeninanspruchnahme in Außenbereichen, insbesondere falls dies von Kommunen exzessiv ausgenutzt wird, im klaren Gegensatz zu den Zielen nachhaltiger Entwicklung.

9.2 Handlungsempfehlungen

Da jede Kommune einzigartige Rahmenbedingungen aufweist, sind die folgenden Handlungsempfehlungen nicht als „Blaupausen“ anzusehen, die universell gelten, sondern vielmehr als Denkanstöße bzw. Diskussionsgrundlage für Überlegungen zu nachhaltiger Siedlungsentwicklung. Die teils generell gehaltenen, teil konkreten Handlungsempfehlungen beziehen sich, da sie aus den Erkenntnissen dieser Arbeit abgeleitet werden, sofern nicht anders beschrieben, auf wachsende Großstädte, weshalb sie v.a. für Städte mit ähnlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen wie Köln anwendbar sind.

Strategien entwickeln

Nachhaltige Entwicklung und die Forcierung von Innenentwicklung werden nicht nur in der Nachhaltigkeitsstrategie gefordert, sondern sind auch Grundsätze des BauGB. Kommunen müssen daher Strategien und Konzepte entwickeln oder bereits vorhandene anpassen, die als Leitlinien für die Erreichung definierter Ziele dienen.

Auf dieser Grundlage können dann geeignete Maßnahmen und Instrumente ausgewählt oder erarbeitet werden.

Datenbasis schaffen und aktuell halten

Um Innenentwicklung zielgerichtet vorantreiben zu können, ist es in einem ersten Schritt zunächst von essenzieller Bedeutung das Wissen über die vorhandenen Flächen, die sich für eine Neubebauung, Umnutzung etc. eignen, zu generieren. Daher ist eine flächendeckende Erhebung der vorhandenen und zukünftigen Innenentwicklungspotenziale sowie der jeweiligen relevanten Informationen (Besitzverhältnisse, Altlasten, sonstige Hemmnisse etc.) die Grundlage für eine erfolgreiche Innenentwicklung und ein mögliches Management der Innenentwicklung. Diese Datenbasis muss regelmäßig überprüft und aktualisiert werden, um auf dieser Basis bspw. belastbare Abschätzungen über die Menge potenziell möglicher Wohneinheiten durchführen zu können. Dies kann auch zur Vermeidung übermäßiger Ausweisungen von Wohnbauland im Außenbereich beitragen.

Neben den Potenzialflächen sollten auch relevante Daten wie Bevölkerungsvorausrechnungen, Abschätzungen zukünftiger Haushaltszahlen etc. regelmäßig überprüft und aktualisiert werden, da Bedarfsabschätzungen i.d.R. auf diesen Informationen beruhen. Durch belastbare Daten können somit auch Fehlentwicklungen vermieden werden.

Maßgeschneiderte Lösungen entwickeln

Nicht immer reichen die bewährten Instrumente aus, um die gewünschten Erfolge zu erzielen. Daher sollte auch die Möglichkeit genutzt werden neue und auf die jeweiligen Rahmenbedingungen abgestimmte Lösungen (z.B. innovative Maßnahmen) zu entwickeln und diese auf ihre Wirksamkeit hin zu testen. In Köln wurde beispielsweise aufgrund einer hohen Zahl von leer stehenden Gewerbeobjekten (Ladenlokalen etc.) in für Gewerbe unattraktiven Lagen eine Initiative ins Leben gerufen, welche die Umnutzung dieser Objekte als Wohnraum fördert. Auch wenn solche und ähnliche Maßnahmen augenscheinlich nur einen geringen Effekt erzielen, können sie bei konsequenter Anwendung, in der Summe jedoch auch zum Ziel einer nachhaltigeren Siedlungsentwicklung beitragen.

Übersicht wahren

Wenn, wie in der Stadt Köln, bereits zahlreiche Konzepte, Programme, Pläne, Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung von Innenentwicklung entwickelt wurden, kann es schwierig sein die Übersicht zu behalten. Vor allem, wenn es innerhalb einer Verwaltung komplexe Strukturen bspw. mit zahlreichen Fachbereichen gibt, die (Teil) Konzepte o.ä. erarbeiten kann es hilfreich sein eine zentrale Stelle einzurichten, an

der alle Vorhaben und Dokumente etc. zusammenlaufen und auf ihre Konsistenz hin geprüft werden können. Da dies sehr ressourcenintensiv ist, wäre auch ein regelmäßiger Abgleich der Arbeit der verschiedenen involvierten Stellen denkbar, etwa in Form eines *Jour Fix* oder Ähnlichem.

Kooperationen eingehen

Nicht nur für Großstädte ist es sinnvoll Kooperationen mit angrenzenden oder umliegenden Kommunen einzugehen. Für bestimmte Themenbereiche, wie etwa die Schaffung von Wohnraum, können so Synergieeffekte genutzt werden, die sich positiv auf alle Beteiligten Kommunen auswirken. Denkbar wäre z.B. ein Zusammenschluss zur Erhebung von Potenzialflächen der Innenentwicklung mittels gleicher Methodik oder unter gleichen Kriterien oder auch die Entwicklung von interkommunalen Wohn- oder Gewerbegebieten

Kooperative Zusammenarbeit kann zudem sinnvoll sein, wenn sich aufgrund zu hohem Wohnraummangel in den Kernstädten die Nachfrage nach Wohnraum in umliegende, kleinere Kommunen verschiebt. Hierdurch können dann ebenfalls steigender Siedlungsdruck und Folgeprobleme, wie bspw. steigende Mietkosten etc. resultieren. Gemeinsam entwickelte Strategien könnten möglicherweise dabei helfen, einen solchen „wandernden Siedlungsdruck“ besser begegnen und „verteilen“ zu können.

Des Weiteren könnte ein regelmäßiger Austausch mit verschiedenen Vertretern der Nachbarkommunen zur Entwicklung maßgeschneiderter Lösungen für die eigene Kommune führen. So ist es denkbar, dass anhand von Best-Practice-Beispielen aus anderen Kommunen zu gelungenen Maßnahmen der Innenentwicklung Anregungen für eine ähnliche Maßnahme in der eigenen Kommune liefern.

Auch für Kommunen, die mit den Folgen von Abwanderung umgehen müssen, können derartige Kooperationen durchaus sinnvoll sein. In solchen Fällen ist eine Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen, die mit ähnlichen Herausforderungen umgehen müssen, beispielsweise sinnvoll um Erhalt und Funktion von Infrastrukturen (bspw. Schulen) sichern zu können.

9.3 Schlussfazit/ Schlussfolgerungen

In Deutschland besteht ein grundsätzlicher Wille seitens der Bundesregierung, Nachhaltigkeit in nahezu allen Lebensbereichen noch stärker zu integrieren als bisher. Dass auch der nachhaltigen Entwicklung insbesondere von Städten und Gemeinden hierbei ein immer höherer Wert beigemessen wird, zeigt die Einführung eines Nachhaltigkeitsziels speziell für Städte und Gemeinden in die aktuelle Neufassung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Auch die Erweiterung des BauGB bzw. der BauNVO um eine Kategorie „Urbane Gebiete“ und die damit verbundene Erleichterung der Umsetzung von Innenentwicklung ist ein weiterer

Schritt in die richtige Richtung. Dennoch scheinen Selbstverpflichtungen, wie die nationale Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands, oft nicht auszureichen, da die Nichterfüllung von Zielen keine unmittelbar erkennbaren Folgen für (in diesem Fall) Deutschland hat.

Eine konsequente Verfolgung der definierten Nachhaltigkeitsziele und die Umsetzung von Siedlungsentwicklung unter nachhaltigen Aspekten hängen daher in letzter Instanz einerseits stark vom politischen Willen der kommunalen Akteure ab, andererseits aber auch vom „Leidensdruck“ einer Kommune. Je dichter besiedelt ein bestimmter Raum (Kommune) ist, desto stärker fällt die begrenzt vorhandene Menge der Ressource Boden bei Planungen und Entscheidungen über deren Nutzung ins Gewicht. Dies lässt sich u.a. daran festmachen, dass in ländlichen Gemeinden mit eher geringer Siedlungsdichte vor allem flächenintensive Ein- und Zweifamilienhäuser dominieren, in Städten, vor allem in deren Kernbereichen, jedoch vor allem verdichteter Wohnbau zu finden ist.

Sind politischer Wille und „Leidensdruck“ vorhanden, kann dies, wie das Beispiel Köln zeigt, zu zielorientierten Ergebnissen führen. Neben dem politischen Willen sind jedoch, was das Beispiel Köln ebenfalls deutlich macht, vor allem robuste Strategien bzw. Leitlinien notwendig, um bspw. auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können, ohne das eigentliche Ziel aus den Augen zu verlieren. Die Rahmenbedingungen zur Umsetzung flächensparender Siedlungsentwicklung auch in wachsenden Kommunen sind also gegeben, der Erfolg ist jedoch im Wesentlichen von örtlichen Voraussetzungen, dem politischen Willen sowie dem Tatendrang und – im Hinblick auf die Anwendung neuer und maßgeschneiderter Ideen und Maßnahmen - der Innovationsfreudigkeit der relevanten Akteure abhängig.

Auch wenn das Beispiel der Stadt Köln nicht repräsentativ ist zeigt es dennoch auf, dass auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert werden muss, um keine dauerhafte Fehlentwicklungen zu forcieren. Belastbare Datengrundlagen und ein passgenauer Instrumentenmix in Kombination mit einer robusten Strategie und motivierten Akteuren zu deren Umsetzung sind daher die Grundlage für eine möglichst nachhaltige Entwicklung, nicht nur in wachsenden Kommunen.

9.4 Ausblick

Sofern die Bevölkerungsprognosen der Experten zutreffen, und davon ist auszugehen, wird Deutschland in absehbarer Zeit einen Bevölkerungsrückgang verzeichnen, der sich letztendlich, wenn auch später als in den ländlich geprägten Gebieten des Landes, ebenfalls in den großen, wachsenden Städten bemerkbar machen wird. Davon ist insbesondere auszugehen, da es eher unwahrscheinlich ist, dass sich außergewöhnliche Ereignisse, wie beispielsweise die verstärkte Zuwanderung durch Flüchtlinge aus den Krisen- und Kriegsregionen der Erde v.a. in den Jahren 2015 und 2016, regelmäßig wiederholen werden.

Nachhaltige Siedlungsentwicklung hat daher in doppelter Hinsicht einen besonders wichtigen Stellenwert. Zum einen kann hierdurch ein Beitrag geleistet werden, den derzeitigen Wohnraummangel, der besonders in Großstädten eine wachsende Herausforderung darstellt, durch die Bereitstellung von Wohnbauflächen zu vermindern. Gleichzeitig werden, z.B. durch konsequente Anwendung von Innenentwicklung im höchstmöglichen Maß, auch Umweltbelange berücksichtigt und wertvolle Bodenflächen geschont, was auch zu einem lebenswerten Wohnumfeld für die Bevölkerung beiträgt. Zum anderen ist zu bedenken, dass einmal versiegelte Flächen (z.B. für Wohnbebauung, Erschließung etc.) kaum oder nur unter sehr großem Aufwand wieder zu renaturieren sind. Im Hinblick auf eine langfristig abnehmende Bevölkerung und u.a. daraus folgende, wahrscheinliche Unterausnutzung bzw. Leerstand von Teilen der Gebäudeinfrastruktur ist es daher sinnvoll, eine Balance zwischen der Deckung des akuten Wohnungsmangels und unnötiger Flächenneuanspruchnahme zu finden.

Die Prämisse für Neubauten und Flächenausweisungen „auf der grünen Wiese“ sollte daher bereits jetzt lauten „*so viel wie nötig, aber so wenig wie möglich*“. Hierfür könnte die voraussichtlich stattfindende Einführung der neuen Nutzungs- bzw. Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ eine Chance darstellen. Durch die damit gegebene Möglichkeit für u.a. dichtere Bebauung (mehr Wohnraum auf gleicher Fläche) und neue bzw. weitergehende Nutzungsmischungen (u.a. Wohnen, nicht störendes Gewerbe) könnte somit ein Beitrag zu zukunftsfähigen Strukturen gelegt werden. Im architektonischen Bereich sollte daher auch die Weiterentwicklung von flexiblen und z.B. in Größe und Grundriss adaptierbaren Wohnformen forciert werden.

Gemäß dem in der Nachhaltigkeitsstrategie postulierten Credo, kann nachhaltige Entwicklung nur gelingen, wenn alle mitmachen (vgl. Bundesregierung 2017, S.17). Nicht nur deswegen erscheint es sinnvoll, bereits jetzt zukunftsorientierte Kooperationen einzugehen und auszubauen. Nicht nur zwischen Metropolen und deren Umland, sondern vor allem auch in Gegenden, deren Siedlungsstrukturen von zahlreichen kleinen und kleinsten Gemeinden geprägt sind, können regionale Kooperationen Vorteile bringen und neue Impulse setzen, beispielsweise in Bezug auf interkommunale Wohn- oder Gewerbegebiete oder auch im Hinblick auf die gemeinsame Erhebung von Potenzialflächen, u.a. für Innenentwicklung.

Wünschenswert wäre es zudem, wenn zukünftig bei der Erhebung von Potenzialflächen der Innenentwicklung, also Brachflächen, Konversionsflächen etc., zumindest auf Landesebene einheitliche Standards bzw. Methoden zur Anwendung kommen würden. Das dies möglich ist, zeigt das Beispiel des Bundeslandes Rheinland-Pfalz, wo im Jahr 2010 landesweit eine systematische Erhebungen von

Potenzialflächen²⁸ durchgeführt wurde, die seither als Datengrundlage zur Verfügung steht und laufend aktualisiert wird. Die technischen Möglichkeiten bestehen also bereits, es gilt daher zukünftig mögliche Hemmnisse (z.B. finanzieller oder bürokratischer Natur) abzubauen.

9.5 Weiterführende Fragestellungen

Nachhaltige Siedlungsentwicklung, und hierbei vor allem Innenentwicklung als lokaler Teilaspekt zur Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele, haben neben der ökologischen Komponente, die vor allem auf generelles Flächensparen abzielt, auch eine soziale Komponente. Hieraus ergibt sich beispielsweise die Frage, ob und in wieweit eine Art „Steuerung“ oder „Beeinflussung“ der Zusammensetzung der Gesellschaft eines Quartiers oder Stadtteils möglich ist und ob dies von Kommunen gezielt genutzt werden könnte oder wird. Also beispielsweise, um es überspitzt zu formulieren, ob z.B. Nachverdichtungsmaßnahmen gezielt in einer Gegend durchgeführt werden, die besonders für besserverdienende Gesellschaftsgruppen besonders attraktiv ist um somit bestimmtes Klientel anzusprechen oder auch im Hinblick auf zu generierende fiskalische Einnahmen (Steuern etc.).

Ein weiterer sozialer Aspekt ist die Integration von Asylsuchenden mit Bleibeperspektive und den Beitrag von Innenentwicklung hierbei. Unter anderem in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wird davon ausgegangen, dass die Integration von Flüchtlingen durch räumliche Nähe und Kontakt mit der Bevölkerung vereinfacht wird. (vgl. Bundesregierung 2017, S.239) Als Vertiefung der vorangegangenen Fragestellung, ob generell eine „Beeinflussung“ der gesellschaftlichen Zusammensetzung möglich wäre, kann es daher von Interesse für Kommunen sein, ob durch die Entwicklung von Brachflächen mit Wohnangeboten besonders für Flüchtlinge in einem gewachsenem Gebiet die Integration tatsächlich vereinfacht wird im Gegensatz zu Angeboten in Übergangswohnungen am Stadtrand.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wo die Grenzen von Innenentwicklung, also Nachverdichtung, die Bebauung von Baulücken etc. liegen. Gemeint sind nicht die u.a. durch das Baurecht vorgegebenen Grenzen (Bauvolumina etc.), sondern z.B. die Kapazitätsgrenzen der umliegenden Infrastrukturen. Beispielsweise ist die fehlende Verfügbarkeit wohnortnaher Parkplätze nicht nur in vielen Großstädten ein Problem, insbesondere, da sehr viele Haushalte oft über mehr als ein Fahrzeug verfügen. Die Aufstockung eines Wohngebäudes in einem bereits (dicht) bebauten, innerstädtischen Bereich könnte also Verkehr generieren und auch dahingehend neue Herausforderungen schaffen. Die Anschlussfragen sind hierbei, ob und in wieweit sich dies bspw. durch verbesserte ÖV-Angebote oder weitere Mobilitätsangebote (z.B. Car Sharing, Leihfahrradsysteme etc.) auffangen und

²⁸ Vgl. hierzu u.a. <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/landesplanung/raum-monitor/> (Stand 04.03.2017)

kompensieren lässt, oder ob der Ausbau vorhandener Infrastrukturen, z.B. in Form von Schaffung neuer Parkplätze oder der Verbreiterung von Straßen, zielführender wäre, allerdings den flächensparenden Aspekt der Nachverdichtung so konterkarieren würde.

Eine weitere Fragestellung ergibt sich aus einem Blick in die Zukunft. Für Deutschland wird, trotz gegenteiliger Entwicklungen in einigen Kommunen des Landes, laut Prognosen in den folgenden Jahren und Jahrzehnten ein Bevölkerungsrückgang eintreten. Sofern sich diese Entwicklung auch in den derzeit noch wachsenden Kommunen, die momentan versuchen die gestiegene Nachfrage nach Wohnraum durch erhöhte Bauaktivität zu decken, abzeichnet, stellt sich die Frage, wie in Zukunft mit dem dann nicht mehr benötigten Wohnraum umgegangen wird und welche Herausforderungen sich hieraus ergeben. Erste Rückbaumaßnahmen wurden bspw. bereits in Teilen Ostdeutschlands durchgeführt. Es stellt sich die Frage, ob und wie solche Maßnahmen auch in größerem Ausmaß in bspw. dicht besiedelten Regionen (Ruhrgebiet etc.) durchgeführt werden können und wie diese Flächen dann sinnvoll und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung genutzt werden können, da Renaturierungen oft langwierig und kostenintensiv sind.

10 Literaturverzeichnis

ARL (2005)

Handwörterbuch der Raumordnung
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Ritter, Ernst-Hasso [Red.]
Hannover

ARL (o.J. a, online)

Das Planungssystem im Allgemeinen. 1.4 Hauptinstrumente des Planungssystems
<https://www.arl-net.de/commin/planning-germany/14-hauptinstrumente-des-planungssystems>
(09.11.2016)

ARL (o.J. b, online)

Das Planungssystem im Allgemeinen
1.1 Die Geschichte des Baurechts
<http://www.arl-net.de/commin/deutschland-germany/11-die-geschichte-des-baurechts>
(03.04.2016)

ARL Lexikon (o.J., online)

Online-Lexikon der Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Suchbegriffe: *Außenbereich, Brachfläche, Innenbereich, Konversion*
<http://www.arl-net.de/lexica/de/en> (11.05.2016)

Baron, Mechtild | Dross, Miriam (2016)

Flächensparen trotz Wohnungsnot: Geht das? – Das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung steht unter Druck
In: umwelt aktuell Juni 2016
Infodienst für europäische und deutsche Umweltpolitik
Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur-, Tier- und Umweltschutzorganisationen (DNR) e.V. (Hrsg.)
oekom Verlag, Gesellschaft für ökologische Kommunikation mbH
Berlin/München

Basedow, Hans-Werner | Bolze, Irmgard | Gunreiben, Marion | Jacob, Philipp |Sbresny, Jan | Schrage, Thomas | Steininger, Anna | Weichselbaum, Jürgen (2015)

Flächenverbrauch und Bodenversiegelung in Niedersachsen
GeoBerichte 14 | 2. überarbeitete Auflage
Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie
Hannover
http://www.lbeg.niedersachsen.de/download/1229/GeoBerichte_14.pdf
31.08.2016)

Baugesetzbuch (2015)

47. Auflage | Sonderausgabe
Stand 15. Januar 2015
Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG
München

BBSR (2015)

Wohnungsmarktprognose 2030
BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2015
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung(BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.)
Bonn

BBSR (2015a)

Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland
Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR) (Online)
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html (18.08.2016)

BBSR (2015b)

Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus
BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2015
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR) (Hrsg.)
Bonn

BBSR (2016)

Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland
Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR) (Online)
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html (10.03.2016)

Bock, Stephanie | Hinzen, Ajo | Libbe, Jens (Hrsg.) (2009)

Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren
Ansätze und Beispiele aus dem Förderschwerpunkt REFINA
Berlin

Bock, Stephanie | Hinzen, Ajo | Libbe, Jens (Hrsg.) (2011)

Nachhaltiges Flächenmanagement - Ein Handbuch für die Praxis
Ergebnisse aus der REFINA-Forschung
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Berlin

Bock, Stephanie et al. (2012)

Schlussbericht – Projektübergreifende Begleitung REFINA
Berlin

Bock, Stephanie et al. (2012)

Forschung für und mit Kommunen: Zur transdisziplinären Zusammenarbeit von Wissenschaft
und Praxis am Beispiel des BMBF-Förderschwerpunkts REFINA
Berlin

BMUB (Hrsg.) (2014)

Verwaahlte Immobilien
Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaahlten Immobilien –
„Schrottimobilien“
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
2. Auflage | Stand November 2014
Berlin

BMUB (2016. online)

Online-Portal des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Kurzinfo Nachhaltige Entwicklung
<http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/kurzinfo/> (06.04.2016)

BMUB (o.J. online)

Online-Portal des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Die 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung
<http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/2030-agenda/#c27490> (09.03.2017)

BMZ (o.J. online)

MDG 7 – Die ökologische Nachhaltigkeit sichern
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Referat L5 – Öffentlichkeitsarbeit; digitale Kommunikation und Besucherdienst
Berlin
<http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/kurzinfo/> (09.03.2017)

Bogumil, Jörg

Kommune/Kommunale Selbstverwaltung
In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung Handwörterbuch der Raumordnung
Ritter, Ernst-Hasso [Red.]
Hannover

Bundesregierung (2002)

Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung
Die Bundesregierung
http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile
(07.09.2016)

Bundesregierung (2012a)

10 Jahre Nachhaltigkeit „made in Germany“. Die Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung – Kurzfassung
Die Bundesregierung
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)
Berlin

Bundesregierung (2012b)

10 Jahre Nachhaltigkeit „made in Germany“. Die Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung – Langfassung
Die Bundesregierung
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)
Berlin

Bundesregierung (2016)

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt
Referentenentwurf Stand 16.06.2016 (beschlossen am 30.11.2016)
www.bmub.bund.de/N53236/ (13.12.2016)

Bundesregierung (Hrsg.) (2017)

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie
Neuaufgabe 2016
Stand 1. Oktober (soweit nicht anders vermerkt)
Kabinettsbeschluss vom 11. Januar 2017
Berlin

Jacob, Daniela | Ries, Hinnerk | Weber, Björn (o.J.)

Ergebnisse und Auswertung der Recherche zur Entwicklung von Extremwetterereignissen in Deutschland
CSC Climate Service Center Germany | Eine Einrichtung des Helmholtz-Zentrums Geesthacht
http://www.climate-service-center.de/imperia/md/content/csc/extremwetter_final.pdf
(10.01.2017)

Gertz, Carsten | Gutsche, Jens-Martin | Rügenapp, Jens (o.J.)

Was kostet mein Baugebiet? - Online-Folgekostenrechner für Baugebiete
<http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de/werkzeuge/aus-sicht-der-neubuenger.html>
(15.05.2016)

Gocke, Magnus | Meier, Andrea (2014)

Dichte schaffen, Qualität erhalten
In: Schweizer Gemeinde 5/14 | Nr.513 | 51.Jahrgang (S.38-40)
Schweizerischer Gemeindeverband | Association des Communes Suisses (Hrsg.)
Bern

Hillenbrand, Thomas | Niederste-Hollenberg, Jutta | Menger-Krug, Eve | Klug, Stefan | Holländer, Robert | Lautenschläger, Sabine | Geyley, Stefan (2010)

Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserstruktur
Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Im Auftrag des Umweltbundesamtes

IHK Nürnberg für Mittelfranken (o.J.)

Lexikon der Nachhaltigkeit
Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken (Betreiber der Webseite)
Aachener Stiftung Kathy Beys (Konzeption des Lexikons)
www.nachhaltigkeit.info (28.02.2017)

IT.NRW (o.J., online) | Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Statistikatlas NRW in der Landesdatenbank NRW
Parameter: Bevölkerungsvorausberechnung, Bevölkerungszahl (Zeitvergleich), Gleiche Intervalle (5)
Landesbetrieb für Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW)
-Geschäftsbereich Statistik
Düsseldorf
<https://www.statistikatlas.nrw.de/> (17.10.2016)

IT.NRW (2016) | Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Zu-/Fortgezogene über die Landesgrenzen nach Nationalität und Geschlecht – Gemeinden – Jahr
www.landesdatenbank.nrw.de | Ergebnis 12711-32ir (23.07.2016)
Düsseldorf

IT.NRW (2016b) | Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Stärkster Anstieg der NRW-Einwohnerzahl seit 25 Jahren
Pressemitteilung vom 14.06.2016
https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2016/p182_16.pdf (03.08.2016)
Düsseldorf

Jörissen, Juliane | Coenen, Reinhard (2005)

TA-Projekt Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Endbericht
Ziele Massnahmen, Wirkungen
Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
TAB-Arbeitsbericht Nr.98
Berlin

Kiepe, Folkert | von Heyl, Arnulf (2014)

Baugesetzbuch für Planer im Bild
4., überarbeitete Auflage 2014
Verlagsgesellschaft Rudolf Müller GmbH & Co. KG
Köln

Kilper, Heiderose

Dezentralisierung In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung
Ritter, Ernst-Hasso [Red.]
Hannover

LANUV (o.J.)

Flächenverbrauch, online
<http://www.lanuv.nrw.de/lik/index.php?mode=indi&indikator=8#grafik> (03.05.2016)
Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen –
Länderinitiative Kernindikatoren

MIWF (o.J.) Online

Hochschulkarte NRW
Hochschullandschaft auf einen Blick
<http://www.wissenschaft.nrw.de/studium/informieren/hochschulkarte-nrw/> (14.12.2016)

MKULNV (2011)

Handbuch Stadtklima – Maßnahmen und Handlungskonzepte für Städte und Ballungsräume zur Anpassung an den Klimawandel
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)
Düsseldorf

MKULNV (2016)

Online-Portal des Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
Allianz für die Fläche
<https://www.umwelt.nrw.de/umweltschutz-umweltwirtschaft/umwelt-und-ressourcenschutz/boden-und-flaechen/flaechenverbrauch/> (10.05.2016)

Nebel, Reto (2013)

Siedlungsflächenmanagement Schweiz – Problemorientierte Flächenübersichten als zentrale Grundlage für eine Siedlungsentwicklung nach innen
ETH Zürich
Zürich

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (2012)

10 Jahre Nachhaltigkeit „made in Germany“
Die Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung
Berlin

Professur für Raumentwicklung ETH Zürich (online)

Von Raum+ zum Flächenmanagement
ETH Zürich – Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung
Professur für Raumentwicklung
Zürich

REFINA (2012)

Online-Portal des Förderschwerpunktes „Forschung für die Reduzierung der
Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“
Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung
Bearbeitet durch: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (difu); Berlin
www.refina-info.de (13.05.2016)

Region Köln/Bonn e.V. (o.J. online)

Regionalmanagement der Region Köln/Bonn
www.region-koeln-bonn.de (10.11.2016)

Rohr-Zänker, Ruth | Müller, Wolfgang (2014)

Siedlungsflächenentwicklung
StadtRegion – Büro für Raumanalysen und Beratung
Hannover

Schönwandt, Walter L. | Voermanek, Katrin | Utz, Jürgen | Grunau, Jens | Hemberger, Christoph (2013)

Komplexe Probleme lösen – Ein Handbuch
Jovis Verlag GmbH
Berlin

SRU | Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.) (2016)

Umweltgutachten 2016
Impulse für eine integrative Umweltpolitik
Erich Schmidt Verlag
Berlin

SRU | Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.) (2016a)

Umweltgutachten 2016 - Kurzfassung
Impulse für eine integrative Umweltpolitik
Erich Schmidt Verlag
Berlin

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2015)

Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen
Ergebnisbericht Erhebung der Siedlungsflächenreserven 2014
Bearbeitung ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Düsseldorf

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2016)

Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)
Geänderter Entwurf nach zweitem Beteiligungsverfahren, 05. Juli 2016
Düsseldorf

Stadt Köln (o.J., online)

Statistische Daten – Thematische Karten
Die Oberbürgermeisterin
<http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/statistik/statistische-daten-thematische-karte>
(03.01.2017)

Stadt Köln (o.J. a, online)

Baulücken in Köln
Die Oberbürgermeisterin
<http://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/planen-bauen/das-koelner-baulueckenprogramm>
(13.02.2017)

Stadt Köln (2003)

Leitbild Stadt Köln 2020 – Das Leitbild für Kölns Weg in die Zukunft
Der Oberbürgermeister
Dezernat für Stadtentwicklung, Planen und Bauen
Amt für Stadtentwicklung | Amt für Öffentlichkeitsarbeit
Köln

Stadt Köln (2005)

Stadtentwicklung in Köln
Wohnungsgesamtplan – Ratsbeschluss, 20. Juli 2004
Amt für Stadtentwicklung und Statistik
Köln

Stadt Köln (2007)

Wohnungsbauprogramm 2015
Amt für Stadtentwicklung und Statistik
Köln

Stadt Köln (2009)

Leitbild 2020 – Kölns Weg in die Zukunft
(Statusbericht)
Amt des Oberbürgermeisters | Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Köln

Stadt Köln (2013)

Kölner Statistische Nachrichten 2/2013
Zensus 2011 – Bevölkerungs-, Gebäude- und Wohnraumzählung
Erste Ergebnisse
Der Oberbürgermeister
Dezernat für Stadtentwicklung, Planen, Bauen und Verkehr
Amt für Stadtentwicklung und Statistik | Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Köln

Stadt Köln (2014)

Stadtentwicklungskonzept Wohnen
Ausgangslage | Ziele und Leitlinien | Handlungsprogramm
Beschlissen vom Rat der Stadt Köln am 11. Februar 2014
Der Oberbürgermeister
Dezernat für Stadtentwicklung, Planen, Bauen und Verkehr
Amt für Stadtentwicklung und Statistik | Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Köln

Stadt Köln (2015)

Kölner Zahlenspiegel 2015
Der Oberbürgermeister
Amt für Stadtentwicklung und Statistik | Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Köln

Stadt Köln (2016a)

Beschlussvorlage
Umsetzung STEK Wohnen; hier: Neue Flächen für den Wohnungsbau
Die Oberbürgermeisterin
Ratsinformationssystem der Stadt Köln (online)
<https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=550621&type=do&> (25.01.2017)

Stadt Köln (2016b)

Neue Kölner Statistik
Thema: Bevölkerung
Ausgabe 2/2016 vom 20.05.2016
Die Oberbürgermeisterin
Amt für Stadtentwicklung und Statistik | Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Köln

Stadt Köln (2016c)

Pegel Köln 2/2016
Einwohnerentwicklung 2015 – Das Wachstum hält an – Neue Höchststände durch
Zuwanderung
Die Oberbürgermeisterin
Amt für Stadtentwicklung und Statistik | Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Köln

Stadt Köln (2016d)

Kölner Statistische Nachrichten 1/2016
Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Köln 2015 bis 2040
Die Oberbürgermeisterin
Amt für Stadtentwicklung und Statistik | Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Köln

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (o.J.)

Online-Portal der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder – Regionaldatenbank
Deutschland
Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung | Stichtag 31. 12. – regionale Ebenen
Abfragen für das Bundesland Nordrhein-Westfalen
<https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/data;jsessionid=5FA39A8147DEE8B3DA3C6500FF1AF81F?operation=abruftabelleAbrufen&selectionname=449-01-5-B&levelindex=1&levelid=1462978271208&index=3> (02.05.2016)

Statistisches Bundesamt (2014)

Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht 2014
Statistisches Bundesamt (Hrsg.)
Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2015)

Bevölkerung Deutschlands bis 2060
13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung
Statistisches Bundesamt (Hrsg.)
Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2016a)

Online-Portal des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden
Flächennutzung – Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Nutzungsarten, online
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/Flaechennutzung/Tabellen/SiedlungsVerkehrsflaecheNutzung.html> (03.05.2016)

Statistisches Bundesamt (2016b)

Online-Portal des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden
Für 28% der Haushalte Realität: Der Traum vom eigenen Einfamilienhaus
https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Aktuell_EVS.html (04.05.2016)

Söfker, Wilhelm

Bodenrecht
In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung
Ritter, Ernst-Hasso [Red.]
Hannover

Umweltbundesamt (2009)

Flächenverbrauch einschränken – jetzt Handeln
Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt
Unterarbeitsgruppe „Flächenverbrauch“ der KBU
Dessau-Roßlau

United Nations (2008)

United Nations expert group meeting on population distribution, urbanization, internal migration and development
New York, 21 – 23 January 2008
Department of Economic and Social Affairs (DESA)
Population division
New New York

Weber, Gerlind (2009)

Raumplanerische Interventionen – Neue Orientierungen im Labyrinth der Möglichkeiten
In: Forum Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär 12 | 2009
Verbaute Zukunft?
Wien

Witthöft, Gesa (2010)

Konzeptualisierung des Städtischen
Gesellschaftsorientierte Stadtentwicklung im Spannungsfeld von Innenentwicklung und Planung durch Projekte
Verlag Dorothea Rohn
Detmold

Wolff, Manuel | Leibert, Tim (2016)

Deutschlands neue Raummuster – Bevölkerungsentwicklungen auf Gemeindeebene 1990 bis 2014
In: Nationalatlas aktuell 10 (05.2016) 3 [27.05.2016]
Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL)
Leipzig
http://aktuell.nationalatlas.de/bevoelkerungsentwicklung-3_05-2016-0-html// (06.05.2016)

11 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Prinzipskizze Innenentwicklung - Ausgangslage (Eigene Darstellung in Anlehnung an Gocke/Meier 2014)	11
Abbildung 2 Prinzipskizze Innenentwicklung - kompakte Siedlungsentwicklung (Eigene Darstellung in Anlehnung an Gocke/Meier 2014)	12
Abbildung 3 Prinzipskizze Innenentwicklung - Freiflächenentwicklung (Eigene Darstellung in Anlehnung an Gocke/Meier 2014).....	13
Abbildung 4 Unterscheidung bebaute und unbebaute Nutzungsreserven bzw. Potenzialflächen (Quelle: Nebel 2013, S.24)	14
Abbildung 5 Prinzipskizzen Geschossflächenreserven (links) und unternutzte Fläche (rechts) (Quelle: Nebel 2013, S. 25)..	15
Abbildung 6 Prinzipskizze: Typen von Nutzungsreserven (Quelle: Nebel 2013, S.28 eigene Bearbeitung)	17
Abbildung 7 Signatur der neuen Baugebietskategorie "Urbane Gebiete" im neuen §6a der Planzeichenverordnung (Quelle: Bundesregierung (2016))	23
Abbildung 8 Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha/Tag (gleitender 4-Jahresdurchschnitt) (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 Eigene Bearbeitung)	31
Abbildung 9 Umwandlung von Freifläche und Siedlungs- und Verkehrsfläche (Quelle: SRU 2016, S.242)	32
Abbildung 10 Natürliche Bevölkerungsentwicklung Deutschland 2000-2015 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 Eigene Bearbeitung)	35
Abbildung 11 Räumliche Bevölkerungsentwicklung Deutschland 2000-2015 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 Eigene Bearbeitung)	35
Abbildung 12 Bevölkerungsbilanz Deutschland 2000-2015 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 Eigene Bearbeitung)	36
Abbildung 13 Vorausberechnung der Zahl Privathaushalte in Deutschland bis 2030 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 Eigene Darstellung)	37
Abbildung 14 Vorausberechnung der Privathaushalte in Deutschland (Haushaltsgröße) bis 2030 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2016 Eigene Darstellung)	38
Abbildung 15 Einwohnerdichte Deutschland nach Bundesländern in EW/km ² (Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder /Basis: Zensus 2011 Eigene Bearbeitung)	40
Abbildung 16 Anteil von Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Landesfläche von Nordrhein-Westfalen (Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016 Eigene Bearbeitung).....	41
Abbildung 17 Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Nordrhein-Westfalen nach Nutzungsarten in Hektar (nach Nutzungsarten) (Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016 Eigene Bearbeitung)	42
Abbildung 18 Entwicklung der Flächenanteile für Siedlungs- und Verkehrsfläche, landwirtschaftliche Flächen sowie sonstige Flächen in Nordrhein-Westfalen (Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016 Eigene Bearbeitung)	43
Abbildung 19 Natürliche Bevölkerungsentwicklung Nordrhein-Westfalen zwischen 2000 und 2015 (Datengrundlage: IT.NRW 2016 Eigene Bearbeitung)	44
Abbildung 20 Räumliche Bevölkerungsentwicklung Nordrhein-Westfalen 2000-2015 (Zu- und Fortzüge über die Landesgrenze) (Datengrundlage: IT.NRW 2016 Eigene Bearbeitung).....	44
Abbildung 21 Bevölkerungsbilanz Nordrhein-Westfalen 2000-2015 (Datengrundlage IT.NRW 2016 Eigene Bearbeitung) ..	45
Abbildung 22 Indikatorenset zur Darstellung des Status der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele (Bundesregierung 2017, S.35)	52
Abbildung 23 Die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele (SDG) der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Quelle: Bundesregierung 2017, S.22)	53
Abbildung 24 Indikatorenbereiche, Indikatoren, Ziele und Status des Sustainable Development Goals 11 (Quelle: Bundesregierung 2017, S.38 f. bearbeitet)	56
Abbildung 25 Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag; Entwicklung seit 1993 (Quelle: Bundesregierung 2017, S.158)	57
Abbildung 26 Veränderung der Freiraumfläche je Einwohner in Quadratmetern je Jahr (Quelle: Bundesregierung 2017, S.160)	58
Abbildung 27 Einwohner je Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche (Quelle: Bundesregierung 2017, S.161).....	59
Abbildung 28 Anteil der Personen in Haushalten, die mehr als 40% des verfügbaren Einkommens für Wohnen ausgeben (Quelle: Bundesregierung 2017, S.168)	61
Abbildung 29 Komponenten eines Flächenmanagements (Quelle: Nebel 2013, S.93)	66

Abbildung 30 Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland (Quelle: BBSR 2016, online)	71
Abbildung 31 Lage der Stadt Köln in Deutschland (Datengrundlage: Wikipedia Eigene Bearbeitung)	76
Abbildung 32 Lage der Stadt Köln in der Region Köln/Bonn (Datengrundlage: Regionalmanagement Region Köln/Bonn e.V. Eigene Bearbeitung)	76
Abbildung 33 Natürliche Bevölkerungsentwicklung Stadt Köln zwischen 2000 und 2015 (Datengrundlage: IT.NRW 2016 Eigene Bearbeitung)	77
Abbildung 34 Räumliche Bevölkerungsentwicklung der Stadt Köln zwischen 2000 und 2015 (Datengrundlage: IT.NRW 2016 Eigene Bearbeitung)	78
Abbildung 35 Bevölkerungsbewegungen in der Stadt Köln: Anteile der Zuzüge nach Köln (links) und Fortzüge aus Köln (rechts) an Einwohnern auf Stadtteilebene (Quelle: Stadt Köln o.J., online Eigene Bearbeitung)	79
Abbildung 36 Bevölkerungsbilanz der Stadt Köln zwischen 2000 und 2015 (Datengrundlage: IT.NRW 2016 Eigene Bearbeitung)	80
Abbildung 37 Entwicklung der Einwohnerzahl (absolut) Köln zwischen 2000 und 2015 (Haupt- und Nebenwohnsitze) (Quelle: Stadt Köln 2016c, S.4)	81
Abbildung 38 Entwicklung der Flächenanteile an der Gemeindefläche nach Nutzungsarten in Köln (2000-2015) (Datenquelle: IT.NRW 2016 eigene Bearbeitung und Darstellung)	82
Abbildung 39 Anteile bebauter Flächen (links) und Anteile Verkehrsflächen (rechts) in den Kölner Stadtteilen (Quelle Daten & Visualisierung: Stadt Köln eigene Bearbeitung)	83
Abbildung 40 Annahmen der beiden städtischen Varianten der Bevölkerungsprognose für Köln (Quelle: Stadt Köln 2016d, S.5)	85
Abbildung 41 Ergebnisse der Bevölkerungsentwicklung in Köln 2010 bis 2040 (Bevölkerung mit Hauptwohnsitz) (Quelle: Stadt Köln 2016d, S.9)	86
Abbildung 42 Entwicklung der Haushalte in Köln 2014 bis 2040 (Quelle: Stadt Köln 2016d, S.13)	86
Abbildung 43 Neue städtische Bevölkerungsprognose im Vergleich zu anderen Prognosen für Köln (Bevölkerung mit Hauptwohnsitz/ jeweils Startjahre und Verläufe) (Quelle: Stadt Köln 2016d, S.7)	88
Abbildung 44 Innenentwicklung in Köln – Auswahl der Maßnahmen und Instrumente seit 1990 (Eigene Darstellung)	93
Abbildung 45 Zusammenfassendes Schema des Wohnungsgesamtplans (Beschluss 2004) der Stadt Köln (Quelle: Stadt Köln 2005, S.17)	105
Abbildung 46 Aufbau des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen der Stadt Köln (Quelle: Stadt Köln 2014, S.20)	111
Abbildung 47 Maßnahmenbündel zu Erreichung von Ziel 2 der Kölner Wohnungspolitik (Quelle: Stadt Köln 2014, S.21) ...	112
Abbildung 48 Flächenpotenziale der Bereitstellung - grafische und tabellarische Darstellung (Ausschnitt) (Quelle: Stadt Köln 2007, S. 23 & 24)	116

12 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Vergleich der Lärmgrenzwerte in den verschiedenen Widmungskategorien (Eigene Darstellung).....	23
Tabelle 2 Bevölkerungsentwicklung Nordrhein-Westfalen 2011 bis 2015 (Datengrundlage: IT.NRW 2016).....	45
Tabelle 3 Auswahlmatrix zur Identifikation der Beispielmkommune (Eigene Darstellung).....	73
Tabelle 4 Anzustrebende Neubautätigkeit (Wohneinheiten) zwischen Januar 2010 und Dezember 2029 (Quelle: Stadt Köln 2014, S. 14; bearbeitet)	108
Tabelle 5 Realistische Einschätzung der möglichen Ausschöpfung der Kölner Baulandpotenziale im Zeitraum von 2013 bis Dezember 2029 (Quelle: Stadt Köln 2014, S.15).....	109
Tabelle 6 Voraussichtliche Bedarfsdeckung an Wohneinheiten durch vorhandene Baulandpotenziale in Köln im Zeitraum von 2010 bis 2030 (Quelle: Stadt Köln 2014, S.16).....	110

13 Abkürzungsverzeichnis

ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
EFH	Einfamilienhaus
EW	Einwohner
GFZ	Geschossflächenzahl
GRZ	Grundflächenzahl
GWB	Geschoßwohnbau
IEP	Innenentwicklungspotenziale
IT.NRW	Information und Technik NRW (Statistik)
LANUV	Landesamt für Natur-, Umwelt- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LEP	Landesentwicklungsplan
MFH	Mehrfamilienhaus
MKULNV	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
ROG	Raumordnungsgesetz
StEK	Stadtentwicklungskonzept
SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
WE	Wohneinheit(en)
WGP	Wohnungsgesamtplan
ZFH	Zweifamilienhaus