

# Policy Paper

Dresden,  
September 2024

## Revitalisieren statt neu bauen! Regional denken und Wohnraum nachhaltig schaffen

Policy Paper des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung (IÖR)

**Während in Großstädten und Ballungsräumen Wohnraum fehlt, kämpfen viele Klein- und Mittelstädte in schrumpfenden Regionen und Randlagen mit Leerstand. Zugleich muss die ökologische Bilanz der Wohnraumentwicklung dringend verbessert werden. Ein Fokus auf Neubau als Lösung ist ineffizient oder sogar kontraproduktiv. Es braucht ein Umdenken in der Raumentwicklungs- und Wohnungspolitik: Notwendig ist ein integrierter Ansatz, der mehr auf die ganzheitliche Revitalisierung von Städten und Regionen sowie die Aktivierung von bestehendem Wohnraum setzt. Damit ließen sich gleichermaßen ökologische Ziele, gesellschaftlicher Zusammenhalt und wirtschaftliche Stabilisierung erreichen.**

### Problemlagen in Großstädten:

#### Wohnungsnot, Preisdruck und ökologische Überlastung

Viele Großstädte und Ballungsräume erleben Zuzug und erhöhte Nachfrage nach Wohnraum und Infrastruktureinrichtungen. Wohnungsnot und Preisdruck sind die Folge. Die Menschen in den zunehmend engen und teuren (Groß-)Städten spüren die Auswirkungen unmittelbar. Viele erleben einen massiven Verdrängungswettbewerb und empfinden, dass ihr Wohnstandort nicht mehr zu ihren Lebensumständen bzw. Wohnansprüchen passt. Als Lösung wird politisch vor allem eines gefordert und auch umgesetzt: Mehr Wohnungsbau, und das schnell!<sup>1</sup> Die Neuentwicklung von Siedlungen verbraucht dabei allerdings nicht nur die knappe und nicht vermehrbare Ressource Fläche (die Neuinanspruchnahme liegt immer noch weit über dem Ziel von weniger als 30 Hektar pro Tag<sup>2</sup>). Sie bedeutet auch Eingriffe in Natur und Landschaft. Dies hat zusätzlich negative Folgen für

---

<sup>1</sup> 400.000 neue Wohnungen pro Jahr als Ziel, Bundesregierung (2022); Beschleunigung des Wohnungsbaus durch Änderungen im BauGB (2022); degressive Abschreibung von Wohnungsbau im Wachstumschancengesetz (2023); Bund-Länder-Pakt zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren (2023).

<sup>2</sup> Nationale Nachhaltigkeitsstrategien 2002 und 2016; die bis 2050 angestrebte Flächenkreislaufwirtschaft steht sogar für eine Netto-Null-Reduzierung des Flächenverbrauchs (Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung von 2016). Täglich wurden im Jahr 2023 in Deutschland 43,5 Hektar Boden als Siedlungs- und Verkehrsfläche neu in Anspruch genommen (IÖR-Monitor, <https://www.ioer-monitor.de/>).

die Vielfalt und Vernetzung von Lebensräumen, die Artenvielfalt und den Landschaftswasserhaushalt. Eine Ausdehnung der Siedlungsbereiche geht zudem immer einher mit einem steigenden Bedarf an Flächen für Verkehrsinfrastrukturen und in der Folge mit einer Erhöhung verkehrsbedingter Emissionen.<sup>3</sup>

### **Problemlagen in Klein- und Mittelstädten:**

#### **Leerstand, Identitätsverlust und wirtschaftliche Bedrängnis**

Viele kleinere Städte, insbesondere in Randlagen und im ländlichen Raum verlieren hingegen Einwohner\*innen oder leiden unter den Folgen der Bevölkerungsverluste der Vergangenheit. Diese schrumpfenden oder geschrumpften Städte sind mit Leerstand, verlassenen Immobilien und nicht ausgelasteten Infrastruktureinrichtungen konfrontiert.<sup>4</sup> Die Folgen sind ein Verlust von baukulturellem Erbe, von Lebensqualität und wirtschaftlicher Vitalität sowie hohe Infrastrukturkosten und ein allgemeines Gefühl des „Abgehängtseins“. In solchen Kommunen gibt es den dringenden Wunsch und auch den Bedarf nach Erhalt und Wiederbelebung der Gebäudebestände, insbesondere der Innenstädte. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels sind die betroffenen Kommunen und Landkreise darauf angewiesen, langfristig Zuzug zu generieren.

### **Prinzipien eines nachhaltigen Politikansatzes:**

#### **Bestand erhalten, Ressourcen schonen und regionalen Ausgleich schaffen**

Sowohl Wohnraummangel in überlasteten (Groß-)Städten als auch Leerstände in den schrumpfenden Städten und Gemeinden stellen eine enorme gesellschaftliche und kommunale Herausforderung dar. Betroffen sind u. a. Einfamilienhausgebiete, Innenstadtquartiere, aber auch ganze Städte. Hinzu kommt der dringliche Handlungsbedarf für den Erhalt und die Wiederherstellung von Ökosystemleistungen sowie die Reduktion von Emissionen (v. a. Treibhausgase, Feinstaub). Damit wird deutlich: Ein systemischer Ansatz ist erforderlich, der Schrumpfung und Wachstum, Stadt und Land, Umbau und Neubau integriert in den Blick nimmt. Es braucht Strategien, die einen Ausgleich zwischen überlasteten Großstädten bzw. Großstadtreionen auf der einen Seite und nicht ausgelasteten Klein- und Mittelstädten auf der anderen Seite herstellen können, und die dabei ökologische Prioritäten integriert betrachten und berücksichtigen. Insbesondere die Revitalisierung des vorhandenen Gebäudebestandes, etablierter

---

<sup>3</sup> Deutsche Energie-Agentur, 2022; des Weiteren entfallen bereits heute 35 bis 45 Prozent der globalen Materialströme und 30 bis 40 Prozent der weltweiten Abfälle auf die gebaute Umwelt (Gebäude, Infrastrukturen) (Mhatre et al., 2020, <https://doi.org/10.1016/j.jobee.2020.101995>)

<sup>4</sup> Bundesweit standen im Mai 2022 knapp zwei Millionen Wohnungen leer, 38 Prozent (ca. 700.000 Wohnungen) sind zum Bezug verfügbar. In ca. einem Viertel der Wohnungen fanden zum Zeitpunkt der Erhebung Baumaßnahmen oder Sanierungen statt (Zensus 2022, [https://www.zensus2022.de/DE/Aktuelles/PM\\_Zensus\\_2022\\_Ergebnisveroeffentlichung\\_Wohnungen\\_Leerstand.html](https://www.zensus2022.de/DE/Aktuelles/PM_Zensus_2022_Ergebnisveroeffentlichung_Wohnungen_Leerstand.html)).

Stadtquartiere und letztlich ganzer Städte und Regionen bietet viele Ansatzpunkte, um den genannten Herausforderungen begegnen sowie Potenziale für eine nachhaltige Entwicklung erschließen zu können.<sup>5</sup> So ließen sich Ressourcenverbrauch und Emissionen minimieren und zugleich attraktive und identitätsstiftende Wohnstandorte schaffen, die dazu beitragen können, eine ausgeglichene Raumnutzungsstruktur sowie gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Damit ließe sich der voranschreitenden räumlichen Polarisierung entgegenwirken und insgesamt eine Transformation hin zu einer nachhaltigen und resilienten Raum- und Siedlungsstruktur vorantreiben.<sup>6</sup>

### **Kriterien für eine nachhaltige Raumentwicklungs- und Wohnungspolitik**

Das IÖR beforscht seit geraumer Zeit die unterschiedlichen Facetten der hier skizzierten Problematik sowie Maßnahmen zu deren Lösung. Aus den in verschiedenen Projekten gewonnenen empirischen Erkenntnissen lassen sich folgende Kriterien für einen integrierten Politikansatz ableiten:

- **Ökologische Ziele umfassend berücksichtigen:** Das 30-Hektar-Ziel sowie weitere ökologische Zielsetzungen für die Kreislaufwirtschaft, für Klimaschutz, Klimaanpassung und Artenvielfalt müssen bei der Debatte um die Schaffung von Wohnraum transparent gemacht und explizit adressiert werden.
- **Innenentwicklung stärken:** Kommunen sollten insbesondere von den Regelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes 2021, konkret von § 176a BauGB, Gebrauch machen. Die Gesetzesnovelle gibt ihnen die Möglichkeit, städtebauliche Entwicklungskonzepte zu beschließen, welche die Innenentwicklung mit Zielen und Maßnahmen vorantreiben.<sup>7</sup>
- **Gebäudebestand revitalisieren und Neubau reduzieren:** Dieser Vorrang mindert den Verbrauch an Flächen, Baumaterial und anderen Ressourcen ebenso wie Emissionen. Entscheidungen sollten daher stets in einem Abwä-

---

<sup>5</sup> Im Bestand stecken neben Energien, Emissionen und Materialien auch soziale und kulturelle Werte (IBA Thüringen [Hg.] [2023]: StadtLand Perspektiven. Für eine neue Raumkultur. Weimar: M BOOKS).

<sup>6</sup> Positionspapier des Umweltbundesamtes „Umwelt und Klima schützen – Wohnraum schaffen – Lebensqualität verbessern“ aus dem Jahr 2023 ([https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023\\_uba\\_pos\\_wohnraumschaffung\\_bf\\_2auflage.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_uba_pos_wohnraumschaffung_bf_2auflage.pdf))

<sup>7</sup> Hierbei steht die bauliche Nutzbarmachung von im Gemeindegebiet verstreut liegenden Baulücken und Brachflächen im Vordergrund. Die mit dem Gesetz eingeführten Regelungen des § 9 Abs. 2d BauGB (Bebauungsplan zur sozialen Wohnraumversorgung) sowie § 31 Abs. 3 BauGB (Befreiungen wegen „angespannte[m] Wohnungsmarkt“) sollten auf Dauer beibehalten werden. Die (bundesverwaltungsgerichtliche) Aufhebung der Regelung des § 13b BauGB (Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren) ist aus Sicht des Freiraumschutzes zu begrüßen.

gungsprozess getroffen werden, der zunächst Maßnahmen für Erhalt und Anpassung (Revitalisierung) von Gebäuden betrachtet und diese dann anhand ihrer Auswirkungen mit möglichen Neubauentwicklungen vergleicht.

- **Alternative Nutzungsstrategien bzw. Umnutzung vorhandener Gebäude forcieren:** Der Umgang mit dem Bestand ist für die Schaffung von Wohnraum auch in sozio-ökonomischer sowie sozio-kultureller Hinsicht zu adressieren. So lässt sich ein umwelt- und sozialgerechter Ansatz für Ressourceneinsatz, Abfallaufkommen oder Flächenneuinanspruchnahme verfolgen, der auch positive Impulse für verschiedene Aspekte nachhaltiger Stadtentwicklung liefert.
- **Versorgungsinfrastruktur ausbauen – keine Straßen:** Im Zuge der Digitalisierung und Flexibilisierung der Arbeitswelt werden neue Arbeitsformen wie mobiles Arbeiten und die Nutzung von Co-Working-Spaces weiter an Bedeutung gewinnen. Dadurch fallen Standortnachteile von abgelegeneren Regionen und Städten (z. B. weniger diverses Arbeitsplatzangebot, schlechtere Erreichbarkeit) weniger ins Gewicht. Standortvorteile hingegen (z. B. günstigere Immobilien- und Mietpreise, bessere Umweltqualität) gewinnen an Bedeutung. Um diese Entwicklung zu unterstützen, sollten insbesondere das schnelle Internet, öffentlicher Nahverkehr sowie medizinische und andere soziale Versorgungseinrichtungen (v. a. für Familien mit Kindern) in ländlichen Regionen sowie in Klein- und Mittelstädten ausgebaut werden. Zusätzliche Straßeninfrastruktur sollte dabei weitestgehend vermieden werden.
- **Experimente und Modellvorhaben nutzen:** Aktuelle Beispiele für innovative Maßnahmen kommunaler Wohnungspolitik geben Aufschluss darüber, welche Rahmenbedingungen es braucht, um eine dauerhafte Revitalisierung zu erreichen. Sie belegen, dass es große Potenziale an peripheren Standorten gibt. Diese Erkenntnisse sollten besondere Berücksichtigung in der Gestaltung von lernorientierten Instrumenten der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik finden.
- **Vermittlung etablieren, Willkommenskultur pflegen:** In peripheren Räumen braucht es auf kommunaler Ebene Vermittler (Personen oder Organisationen), die sich intensiv der unkonventionellen Schaffung von Wohnraum und der Revitalisierung von Leerständen widmen. So können beispielsweise Lokale Kümmerer alternative Modelle des gemeinschaftlichen Wohnens oder des Wohnungstausches erheblich befördern. In Zusammenarbeit mit öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren kann so insgesamt eine Willkommenskultur für Zugezogene unterstützt werden.
- **Strukturierten Transfer und Erfahrungsaustausch ermöglichen:** Um von Erfahrungen und Erkenntnissen auch in der Breite zu profitieren, ist ein gezielter Wissenstransfer von maßgeblicher Bedeutung – auch international. Hierzu bedarf es dringend der Unterstützung durch Bund und Länder, da vielen betroffenen Kommunen die hierfür erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen fehlen, und ein übergreifender Lernprozess organisiert werden muss.

- **Rahmensetzungen für regionales Handeln vornehmen:** Die Wohnraumfrage ist zudem eine regionale Frage. Es bedarf daher übergemeindlicher Rahmensetzungen auf nationaler und föderaler Ebene, etwa um kommunales Konkurrenzdenken zu überwinden, ohne dabei die kommunale Handlungsautonomie zu beschränken.
- **Evidenz schaffen und offenen Dialog führen:** Die Wohnraumfrage ist nicht zuletzt auch politisch hoch aufgeladen. Objektivierung und Evidenz tun daher Not. Dafür braucht es zugleich auch einen offenen gesellschaftlichen Dialog darüber, welche Ansprüche ein nachhaltiges Wohnen in Zukunft erfüllen kann und soll.

### **Autor\*innen**

Robert Knippschild, Stefanie Rößler, Constanze Zöllter, Martin Behnisch, Andreas Blum, Karin Gruhler, Gerold Janssen, Mathias Jehling, Georg Schiller, Wolfgang Wende, Marc Wolfram

### **Zitierweise**

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (2024): *Revitalisieren statt neu bauen! Regional denken und Wohnraum nachhaltig schaffen*. Dresden: IÖR (IÖR Policy Paper I/24).

### **Kontakt**

Prof. Dr.-Ing. Robert Knippschild (Leitung IZS), E-Mail: [r.knippschild@ioer.de](mailto:r.knippschild@ioer.de)  
 Anna-Maria Schielicke (Leitung Wissenstransfer), E-Mail: [a.schielicke@ioer.de](mailto:a.schielicke@ioer.de)

## Weiterführende Informationen zu Forschungsarbeiten des IÖR

### Informationen zur Projektreihe Probewohnen in Görlitz

- Stadt der Zukunft auf Probe – Ein Wohn- und Arbeitsexperiment für ein klimaneutrales Görlitz (2020–2023):  
<https://izs-goerlitz.ioer.de/forschung/projekte/szap>
- Stadt auf Probe – Wohnen und Arbeiten in Görlitz (2018–2020):  
<https://izs-goerlitz.ioer.de/forschung/projekte/stadt-auf-probe>
- Probewohnen Altstadt Görlitz (2015–2016):  
<https://izs-goerlitz.ioer.de/forschung/projekte/probewohnen-altstadt-in-goerlitz>

### Publikationen zum Probewohnen

- Projektverbund „Stadt der Zukunft auf Probe“ (2024): [Innenstadt- und zuzugsorientierte Stadtentwicklung in Görlitz. Erkenntnisse und Ableitungen aus der Projektreihe Probewohnen](#). Görlitz: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung.
- Zöllter, C. (2023): [Attraktive Wohn- und Lebensstandorte – welche Stärken und Potenziale haben geschrumpfte Mittelstädte in peripheren Lagen? Eine Untersuchung von Standortentscheidungen anhand der Fallstudie Görlitz](#). Dissertation. Dresden: Technische Universität Dresden.
- Zöllter, C.; Rößler, S.; Knippschild, R. (2024): [Stadt der Zukunft auf Probe – Ein Wohn- und Arbeitsexperiment für ein klimaneutrales Görlitz. Ergebnisbericht](#). Dresden: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung.

### Baulandumfrage 2020

- Ausführlicher Projektbericht: Blum, A., Atci, M. M., Roscher, J., Henger, R., & Schuster, F. (2022). [Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden](#). Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR-Online-Publikation 11/2022).
- Ergebnisbroschüre: Blum, A., Atci, M. M., Roscher, J., Henger, R., & Schuster, F. (2022). [Wohnraum schaffen, Flächen schonen—Bauland und Innenentwicklungspotenziale in Deutschland](#). Berlin: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB).
- Storymap: Blum, A.; Roscher, J.; Henger, R.; Schinke, U. (2022): [Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden \(Storymap\)](#). Dresden: IÖR.

## Weitere Themen

Blum, A. (2023). [Baby-Boomer, Einfamilienhäuser und Ressourcen – Demographische Herausforderungen der Entwicklung und Weiternutzung bestehender Siedlungsstrukturen](#). In: Nachrichten der ARL, 53(02-03/2023), 21-26.

Blum, A.; Deilmann, C.; Gutting, R.; Gruhler, K.; Krauß, N.; Martinsen, M. (2022): [Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Nutzung von natürlichen Ressourcen. Szenarien und Handlungsansätze](#); Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt (Texte | 144/2022).

Diedicke, M.; Janssen, G.; Klaus, M.; Krätzig, S.; Ortmann, C.; Scharmann, L.; Sponer, W.-U.; Thäger, F.; Zettwitz, W. (2024): [Gleichwertige Lebensverhältnisse implementieren. Empfehlungen für die Raumordnung der drei mitteldeutschen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen](#). Hannover: ARL, Positionspapier aus der ARL 150.

Schiller, G.; Lehmann, I.; Gruhler, K.; Hennersdorf, J.; Lützkendorf, T.; Mörmann, K.; Knappe, F.; Muchow, N.; Reinhardt, J. (2022): Kartierung des anthropogenen Lagers IV: [Erarbeitung eines Gebäudepass- und Gebäudekatasterkonzepts zur regionalisierten Erfassung des Materialhaushaltes mit dem Ziel der Optimierung des Recyclings](#). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt (Texte | 05/2022).

Schiller, G. (2020): [Kreislaufwirtschaft und Stadtentwicklung – Materialkataster zur Unterstützung kreislaforientierter Ansätze in der Planung](#). In: Gans, P.; Weste-heide, P. (Hrsg.): Wege zur Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung. Mannheim: Selbstverlag des Lehrstuhls für Wirtschaftsgeographie der Universität Mannheim (Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung), 31-43.

---

**Das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)** ist eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung und Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft. Das IÖR erarbeitet wissenschaftliche Grundlagen, Analysewerkzeuge sowie Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung und Transformation von Quartieren, Städten und Regionen. Dazu erforscht es maßstabsübergreifend das Zusammenspiel und die Wechselwirkungen zwischen natürlicher Umwelt, Mensch und Technologien sowie Möglichkeiten gesellschaftlicher Planung und Steuerung. [[www.ioer.de](http://www.ioer.de)]

Am Standort Görlitz betreibt das IÖR gemeinsam mit dem Internationalen Hochschulinstitut (IHI) Zittau der Technischen Universität Dresden das *Interdisziplinäre Zentrum für transformativen Stadtumbau (IZS)*. Das IZS befasst sich mit der Frage, wie Klein- und Mittelstädte große gesellschaftliche Herausforderungen wie die Klimakatastrophe und wirtschaftlichen Strukturwandel bewältigen können. [<https://izs-goerlitz.ioer.de/>]