

Faller, Bernhard

**Research Report**

## Rettet die Innenentwicklung!

vhw-Schriftenreihe, No. 39

**Provided in Cooperation with:**

vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

*Suggested Citation:* Faller, Bernhard (2023) : Rettet die Innenentwicklung!, vhw-Schriftenreihe, No. 39, ISBN 978-3-87941-838-1, vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/278546>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

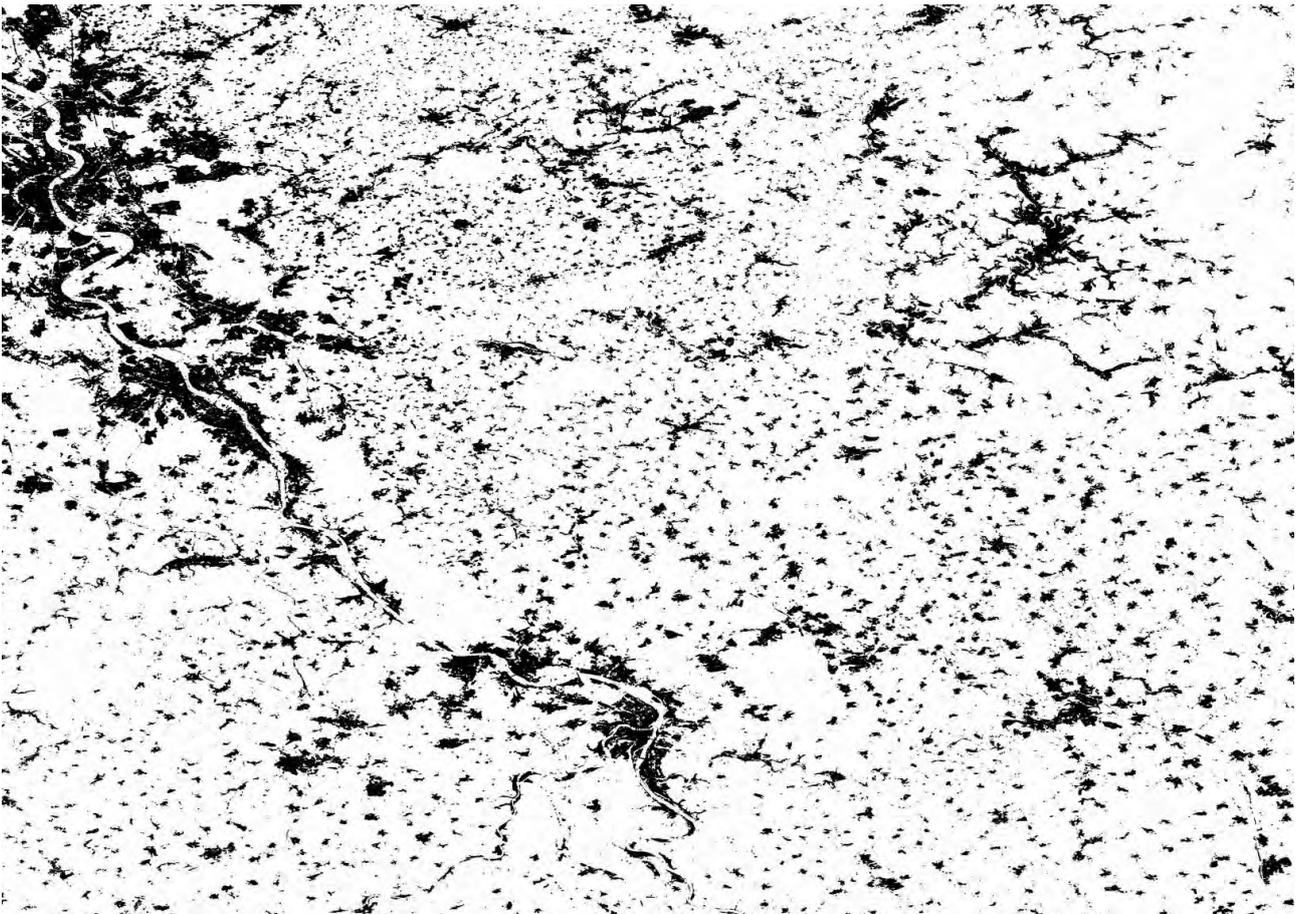
*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

BERNHARD FALLER

DISKUSSIONSPAPIER

# Rettet die Innenentwicklung!



# IMPRESSUM

## Auftraggeber

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.  
Fritschestr. 27-28  
10585 Berlin  
[www.vhw.de](http://www.vhw.de)

## Auftragnehmer

Quaestio Forschung & Beratung GmbH  
Friesenstraße 17  
53175 Bonn  
[www.quaestio-fb.de](http://www.quaestio-fb.de)

## Autor

Bernhard Faller

## Gestaltung/Druck

Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim

## Titelbild

Region Köln-Bonn aus der „Global Urban Footprint Gallery“ des Deutschen Luft- und Raumfahrtzentrums  
(Lizenz: CC BY-SA 3.0), abrufbar unter: <https://www.dlr.de/eoc/en/desktopdefault.aspx/tabid-9630/#gallery/24114>

## ISBN

978-3-87941-838-1

Berlin, Juli 2023

## Zitierhinweis

Faller, Bernhard (2023): Rettet die Innenentwicklung! Ein Diskussionspapier. vhw-Schriftenreihe Nr. 39. Berlin



## VORWORT



**Fabian Rohland**  
Wissenschaftler vhw e. V.

Seit Jahren ist eine stetige Zunahme der Herausforderungen an die Stadtentwicklung – insbesondere in den urbanen Regionen – zu beobachten. Die Innenentwicklung als Leitbild städtebaulicher Entwicklung steht besonders im Fokus. Im Spannungsfeld zwischen erforderlichem Wohnungsneubau und der hiermit verbundenen Flächennachfrage einerseits sowie dem in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie formulierten 30-Hektar-Ziel andererseits, beruht die städtebauliche Praxis vor allem auf der Mobilisierung von Entwicklungsflächen in den inneren Lagen der Städte – und damit auf einer Stärkung der Innenentwicklung.

Allerdings stößt die Innenentwicklung zunehmend an ihre Grenzen. Schwindende Flächenreserven, steigende ökologische Anforderungen an die nachhaltige und resiliente Stadt von morgen, komplexe bau- und planungsrechtliche Prozesse oder eine immer wieder auszumachende ge-

ringe Akzeptanz für städtebauliche Maßnahmen seitens der Bürgerschaft und Politik erschweren in vielen nachgefragten Städten und Gemeinden ein Festhalten an den Prinzipien einer nach innen gerichteten Stadtentwicklung. Besonders deutlich zeigen sich die Herausforderungen beim bezahlbaren (Miet-) Wohnungsneubau in den von Bodenknappeit geprägten Regionen. Eine geringe Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern bei der Entwicklung von un- oder untergenutzten Flächenpotenzialen oder hohe Kosten der Grundstücksbeschaffung können hier zu einer hohen Hürde für eine forcierte Innenentwicklung werden.

Der Diskurs über die Grenzen der Innenentwicklung und ihre „Absorptionsfähigkeit“ ist nicht neu. Bereits seit Langem wird in Politik und (Fach-)Öffentlichkeit über den Umgang mit den multiplen Nutzungsanforderungen an die inneren Wachstumsreserven – insbesondere im Kontext Wohnen – diskutiert. In den vergangenen Jahren hat diese Thematik jedoch (wieder) an Bedeutung gewonnen – wie u. a. die Ergebnisse des Wohngipfels 2018, das Bündnis bezahlbares Wohnen oder das Baulandmobilisierungsgesetz verdeutlichen. Auch wenn sich die Wirkungen neuer Regelungen und Maßnahmen im Städtebau erst nach einem längeren Zeitraum voll entfalten, ist zu konstatieren, dass der Druck auf die Innenentwicklung in den kommenden Jahren eher zu als abnehmen wird. Weitere Ideen und Vorschläge, wie innerstädtische (Flächen-)Potenziale aktiviert werden können, tun daher gut.

Vor diesem Hintergrund hat der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung Bernhard Fallner, Geschäftsführer des Instituts Quaestio – Forschung und Beratung, damit beauftragt, sich im Rahmen eines Diskussionspapiers der Frage zuzuwenden, welche Ansätze und Perspektiven sich für einen Umgang mit den steigenden Anforderungen an die Innenentwicklung ergeben. Ziel der Arbeit war es, neue Impulse und Denkrichtungen aufzuzeigen, mit denen eine ökologische Stadtentwicklung unter dem Leitbild des Vorrangs der Innenentwicklung in Zeiten angespannter Wohnungsmärkte gelingen kann. Hierbei wird deutlich: die Innenentwicklung ist in eine „Sackgasse“ geraten. Damit die Möglichkeiten der Flächenmobilisierung in den nachgefragten Städten und Regionen – ohne einen Rückgriff auf die Stadterweiterung – wieder mit der gestiegenen Flächennachfrage schritthalten kann, bedarf es ihrer politischen, rechtlichen und ökonomischen Stärkung.

Das Impulspapier knüpft an inhaltliche Schwerpunktsetzungen des vhw der vergangenen Jahre an. Hierzu zählen insbesondere der vhw Verbandstag 2022 mit dem Motto „Welche Dichte braucht die Stadt?“ und die Fachveranstaltung „Stadtentwicklung und Wohnungsbaupolitik in angespannten Märkten – Politik, Wissenschaft und Praxis im Dialog“ im Juni 2022. Der vhw wird den Diskurs über eine soziale und nachhaltige Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik auch weiterhin mitbegleiten.

*Fabian Rohland*

# INHALT

<b>1.</b>	<b>EINFÜHRUNG</b>	<b>5</b>
1.1	Vier Jahrzehnte Innenentwicklungsparadigma	5
1.2	Gedankliche Prämissen des vorliegenden Diskussionspapiers	7
<b>2.</b>	<b>INNENENTWICKLUNG AM LIMIT – WOHNUNGSMÄRKTE AM LIMIT</b>	<b>11</b>
2.1	Der Bauboom, der keiner war	11
2.2	Ungeliebte Außenentwicklung und zunehmend „blockierte“ Innenentwicklung	12
2.3	Vom Innenentwicklungsparadigma zum Innenentwicklungsdilemma	15
<b>3.</b>	<b>DER STÄDTEBAULICHE STATUS QUO DER INNENENTWICKLUNG</b>	<b>17</b>
3.1	Widerspenstig aus niederen Motiven? Oder ausreichend gute Gründe, dagegen zu sein?	17
3.2	Der Auffüllungs- und Anstückelungsstädtebau	18
3.3	Der Enklaven- oder Inselstädtebau	19
3.4	Zwischenfazit: Städtebauliche Innenentwicklung in der Sackgasse!	21
<b>4.</b>	<b>CHANCEN DES VERWANDLUNGSSTÄDTEBAUS</b>	<b>22</b>
4.1	Aktive Verwandlung obsoleter oder überkommener Stadt	22
4.2	Ein Fallbeispiel: Siegburg Haufeld	23
4.3	Qualitative Orientierungswerte für den Verwandlungsstädtebau	24
4.4	Der Städtebau auf dem Weg in eine klimaneutrale Zukunft	25
<b>5.</b>	<b>POLITISCHE WEICHENSTELLUNGEN FÜR INNENENTWICKLUNG UND VERWANDLUNGSSTÄDTEBAU</b>	<b>27</b>
5.1	Grundlegend: Entwicklungs- gegenüber Bestandsschutzinteressen stärken	27
5.2	Der Innenentwicklungsplan für den kleinteiligen Auffüllungsstädtebau	28
5.3	Der Innenentwicklungsplan für den Verwandlungsstädtebau	31
5.4	Ergänzende Aspekte einer Diskussion zur Stärkung der Innenentwicklung	34
<b>6.</b>	<b>FAZIT</b>	<b>37</b>

# 1. Einführung

## 1.1 Vier Jahrzehnte Innenentwicklungsparadigma

Das rasante Wohlstandswachstum seit der industriellen Revolution, also seit mehr als 150 Jahren, ist eng und auf vielfältige Weise mit dem Stadtwachstum und der Flächeninanspruchnahme für Bauzwecke verknüpft. All die Güter, die heute selbstverständlich zum Leben und Arbeiten dazu gehören, müssen beginnend mit dem Abbau der Rohstoffe und der Herstellung der Vorprodukte irgendwo gefertigt, transportiert und gehandelt werden. All die Dienstleistungen, die wir in Anspruch nehmen – Friseur, Kino, Fitness, Versicherungen, Gesundheit, Bildung usw. – müssen ebenfalls irgendwo erbracht werden. Nicht zuletzt haben wir uns aus den beengten und häufig ungesunden Wohnverhältnissen der Vergangenheit befreit. Nicht nur, um all die Güter für den privaten Gebrauch irgendwie unterbringen und nutzen zu können, sondern auch, um gleichermaßen über Raum für die Einzelne bzw. den Einzelnen sowie für die Gemeinschaft (Familie, Freundinnen und Freunde/Gäste) zu verfügen. Darüber hinaus gilt: Wo der Wohlstand gedeiht, können mehr Menschen überleben und wollen zugleich mehr Menschen leben. Insofern verbindet sich Wohlstandswachstum in der Regel mit Zuwanderung sowie dem daraus resultierenden demografischen Wachstum. Die Konsequenz aus diesen Zusammenhängen ist, dass die Siedlungs- und die mit ihnen zusammenhängenden Verkehrsflächen gewachsen

sind und dies zu einer Ausdehnung der Besiedlung zulasten der Landschafts- und Naturräume geführt hat (siehe beispielhaft das Deckblatt für die Region Köln-Bonn). Das damit einhergehende Wachstum der Städte fand ganz überwiegend im Modus der Stadterweiterung statt, ging also mit der Vergrößerung der Städte nach außen einher („Außenentwicklung“).

Solange die Natur- und Landschaftsräume nicht als grundsätzlich schützenswert angesehen wurden, bildeten sie eine zentrale Ressource für die Stadtentwicklung und den Wohnungsbau. Natur und Landschaft wurden massenhaft zu Baugrundstücken. Das erwachende ökologische Bewusstsein hat an der Wende von den siebziger zu den achtziger Jahren zu einer veränderten Wahrnehmung geführt. Die vielfach diskutierten „Grenzen des Wachstums“ wurden seither regelmäßig auch als Grenzen des räumlichen Wachstums der Städte thematisiert. Stadterweiterung und Außenentwicklung wurden als Hauptmodus der Stadtentwicklung zunehmend kritisiert und diskreditiert. Die Idee der nach innen wachsenden Stadt wurde geboren und hat sich als stadtplanerisches Ideal etabliert. Der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung ist seit Langem auch im § 1 Abs. 5 BauGB<sup>1</sup> sowie im Raumordnungsgesetz (ROG<sup>2</sup>) verankert. Demnach sind Stadterweiterung und Außenentwicklung zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber dennoch zu einer Art Nachrang- oder gar Notlösung der Stadtentwicklung geworden.

---

1 In § 1 Abs. 5 BauGB wird der Vorrang der Innenentwicklung wie folgt abgeleitet: „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung 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.“

2 In den „Grundsätzen der Raumordnung“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG) heißt es: „Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen.“

Das Grundproblem dieser ökologischen Wende in der Stadtentwicklung ist offensichtlich: Das Wirtschafts- und Wohlstandswachstum fordert in seiner engen Verbindung zur Flächennachfrage in einem Maße Bauflächen, deren Bereitstellung ohne Zugriff auf Landschafts- und Naturräume und dementsprechenden Fokus auf das Innere der Städte nicht ohne Weiteres zu gewährleisten ist. Zumindest entsteht das Risiko von Engpässen in der Flächenversorgung für Wohnen, Gewerbe, Infrastrukturen usw. Diese Engpässe und die damit verbundenen Konflikte sind jedoch über längere Zeit nicht besonders in Erscheinung getreten. Die achtziger Jahre waren als erstes Jahrzehnt des Innenentwicklungsparadigmas vom Abbau industrieller Arbeitsplätze und schwachem Wachstum geprägt. Das Wachstum der Städte schien generell ein Ende gefunden zu haben. Schwaches Wachstum traf insofern auf Flächenfreisetzungen aus dem wirtschaftlichen Strukturwandel.

Die neunziger Jahre können indes als Episode einer aufblühenden Außenentwicklung charakterisiert werden. Bereits zum Ende der achtziger Jahre wurde erneut über Wohnungsmarktengepässe und das Erfordernis von mehr Wohnungsneubau debattiert. Der Fall des Eisernen Vorhangs, die Zuwanderung aus dem Osten und der Vereinigungsboom forcierten die Flächennachfrage weiter. Im Nachhinein scheint es so, als seien die damals schon vorhandenen Bedenken gegenüber der Außenentwicklung mit Blick auf die historische Einmaligkeit der Vereinigungssituation und der Öffnung des Ostens vorübergehend beiseitegeschoben worden. Der Gesetzgeber fügte die „städtebauliche Entwicklungsmaßnahme“ in das Baugesetzbuch ein, um größere Entwicklungen auch abseits der Innenentwicklung zu ermöglichen. Erneut wurden große Neubaugebiete am Stadtrand konzipiert und umgesetzt. Neubauvolumen und Flächeninanspruchnahme stiegen bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre, um dann bei einer erreichten Sättigung der Märkte auf dem Weg in das neue Jahrtausend recht zügig auf ein geringes Niveau zurückzufallen.<sup>3</sup>

Die erste Dekade des neuen Jahrtausends (2000 bis 2010) war von einer ungewöhnlich langen konjunkturellen Schwächephase und nachfolgenden weltwirtschaftlichen Krisen („Lehmann Brothers“ und anschließende Staatsschuldenkrise) gekennzeichnet. Die stadt- und regionalentwicklungspolitische Diskussion war von Fragen

des demografischen Wandels und der Bewältigung von Schrumpfungsaufgaben dominiert. Bautätigkeit und Flächeninanspruchnahme blieben gering, wobei zusätzlich zu den Industrieflächen auch auf militärische Konversionsflächen zurückgegriffen werden konnte. Der Wohnungsmarkt galt als ausgeglichen. Selbst in den Metropolen stagnierten die Mieten nominal, real fielen sie vielerorts sogar. Somit konnte das vorletzte Jahrzehnt unter Beibehaltung des Innenentwicklungsparadigmas ohne besondere Flächenengpässe und daraus resultierende soziale und wirtschaftliche Folgeprobleme bewältigt werden.

Dies hat sich seit 2009/2010 geändert. Die anziehende Flächen- und insbesondere Wohnungsnachfrage konnte vor allem deswegen nicht bewältigt werden, weil es in den wachsenden Stadtregionen, die zugleich Nachfrageschwerpunkte sind, nicht gelungen ist, ausreichend Grundstücke für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Ausschlaggebend ist, dass – so die im vorliegenden Papier vertretene Grundthese – die anziehende Flächennachfrage und die Möglichkeiten einer auf Innenentwicklung fokussierten Flächenbereitstellung kaum mehr in Einklang zu bringen sind. Das Innenentwicklungsparadigma ist vor allem in den Wachstumsregionen zum Innenentwicklungsdilemma geworden. Besonders eklatant sind die wohnungspolitischen Folgen. Gleichzeitig hat der Fokus auf die Innenentwicklung als Teil einer klimapolitischen Strategie eine noch höhere politische Dringlichkeit erlangt. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung hat schon vor Jahren das Ziel aufgerufen, die Flächeninanspruchnahme zunächst auf 30 Hektar zu begrenzen, um langfristig (bis 2050) den EU-Zielen folgend in eine Flächenkreislaufwirtschaft ohne jegliche Neuinanspruchnahme einzuschwenken. Eine Rückkehr zur Außenentwicklung oder systematischen Stadterweiterung ist vor diesem Hintergrund keine realistische Option.

Mit dem vorliegenden Papier verbindet sich das Ziel, nach Wegen zu suchen, wie die inneren Wachstumspotenziale der Städte besser und umfassender mobilisiert werden können, damit die nach wie vor mit dem Wirtschafts- und Wohlstandswachstum eng verknüpfte Flächennachfrage besser als in der letzten Dekade und ohne Rückfall in die Stadterweiterung befriedigt werden kann. Insofern geht es um eine mindestens partielle Entkopplung von Wohlstands- und Siedlungsflächenwachstum. Der Kern

---

3 Siehe zur Entwicklung der Siedlungsflächeninanspruchnahme die entsprechende Themenseite des Umweltbundesamtes (<https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#-das-tempo-des-flachen-neuverbrauchs-geht-zurueck>; letzter Zugriff 26.03.2023)

der ökologischen Wende in der Stadtentwicklung besteht im Verzicht auf Stadterweiterung und Außenentwicklung. Dies fällt nicht schwer, wenn die Städte ohnehin schrumpfen. Wieviel Stadtwachstum in den kommenden Dekaden zu erwarten ist, kann heute schwer vorhergesagt werden. Es ist eine offene Frage, zu welchen ökonomischen Belastungen die unterschiedlichen Transformationsaufgaben hin zu einer Lebens- und Wirtschaftsweise ohne Raubbau an der Natur (zwischenzeitlich) führen werden. Unklar ist auch, welche Migrationsströme vielleicht ausgelöst werden. Eindeutig ist jedoch, dass der erforderliche Wandel besser gelingt, wenn die negativen ökonomischen und sozialen Folgen möglichst gering bleiben oder zumindest abgefedert werden. Genau hierin liegt das Potenzial einer gestärkten Innenentwicklung für die Stadtentwicklung und den Wohnungsbau.

## 1.2 Gedankliche Prämissen des vorliegenden Diskussionspapiers

### Was ist Innenentwicklung?

Innenentwicklung ist ein in Fachkreisen seit Langem fest verankerter Begriff. In städtebaulicher Hinsicht kann er definiert werden als bauliche Stadtentwicklung innerhalb des bestehenden Siedlungsgefüges – also ohne Zugriff auf (offene) Landschaftsräume. Im Ergebnis führt dies gegenüber dem vorherigen Zustand zu einer höheren Bebauungs- und Nutzungsdichte innerhalb des Siedlungsgefüges (gemessen an genutzten Bauflächen für Wohnen, Gewerbe etc.).<sup>4</sup> Die Erscheinungsformen der Innenentwicklung sind vielfältig, sowohl hinsichtlich der Typologie als auch deren Größenordnung betreffend:

- Die Bebauung von Baulücken: z. B. Restgrundstücke in Einfamilienhausgebieten, Baulücken innerhalb bestehender Zeilen oder Baublöcke.
- Die intensivere Nutzung von bereits bebauten Grundstücken: die Aufstockung von Gebäuden, Anbauten, zusätzliche Baukörper auf nur locker bebauten Grundstücken, Abriss- oder Teilabriss von weniger dichter Altsubstanz und verdichteter Neubau (z. B. auch in Innenhöfen oder Blockinnenbereichen oder zur Nachverdichtung in locker bebauten Zeilen der 1950er oder 1960er Jahre).

- Vielfältigste Formen der Umnutzung und der Brachflächenreaktivierung: Diese reichen von Einzelobjekten und deren Umbau (alte Einzelhandelsimmobilien, Industrie- und Bürobauten) über Neubauvorhaben auf ehemaligen kleinen Garagenhöfen, aufgegebenen Gärtnereien oder Gewerbebetrieben bis zu großen ehemaligen Industrie-, Militär-, Hafen- oder Bahnanlagen.

Das Einzelhaus in einer beliebigen Baulücke oder die Aufstockung eines Mehrfamilienhauses zählen genauso zur Innenentwicklung wie die Hafencity in Hamburg oder andere Großprojekte. Als Grenzfälle der Innenentwicklung können Plan- bzw. Bebauungsvorhaben beschrieben werden, die an den Siedlungsrändern stattfinden. Der damit verbundene Zugriff auf den Landschaftsraum wird häufig als Arrondierung des Siedlungskörpers beschrieben und somit bisweilen als Innenentwicklung (um-)etikettiert. Dies ist einerseits sachlich nachvollziehbar, aber die Grenzen zur Außenentwicklung sind fließend. Anders gelagerte Grenzfälle der Innenentwicklung entstehen bei der Um- oder Wiedernutzung von Arealen, die nicht oder sehr schwach in das bestehende Siedlungsgefüge integriert sind. Ganz besonders trifft dies auf Militäranlagen oder andere sperrige und störende Anlagen (z. B. Kraftwerke) zu, die gezielt außerhalb der bestehenden Siedlungen realisiert wurden. Aktuell wird zum Beispiel die Entwicklung eines ehemaligen Wohnstandorts der amerikanischen Armee („Patrick-Henry-Village“) am Stadtrand von Heidelberg zu einem neuen Stadtteil für circa 10.000 Menschen und 5.000 Arbeitsplätze vorbereitet.<sup>5</sup> Derartige Unschärfen des Begriffs sind für das vorliegende Papier jedoch weitgehend unbedeutend.

Wichtig für die hier zu entfaltende Argumentation ist es indes, die Innenentwicklung – wie schon in der Einführung angeklungen – auch als (stadt-)ökonomischen Vorgang zu verstehen: Die städtebauliche Innenentwicklung ist zugleich ein Investitions- und Wertschöpfungsvorgang, der ein nicht- oder mindergenutztes Areal in der Regel in eine intensivere (mehr Nutzflächen bzw. höhere bauliche Dichte) und in eine höherwertige Nutzung (z. B. vom Lagerareal zum hochwertigen Dienstleistungs- oder Wohnstandort) überführt. Die an diese Nutzung gekoppelte Zahlungsbereitschaft ermöglicht die mit der Innenentwicklung verbundenen Investitionen. All dies unterscheidet die Innen- nicht von der Außenentwicklung. Auf

<sup>4</sup> Dieses Mehr an Nutzflächen und daraus entstehender Nutzungsintensität unterscheidet die Innenentwicklung von anderen stadtentwicklungspolitischen Aufgaben wie zum Beispiel der Stadterneuerung oder der Bestandsentwicklung. Letztere zielen weniger auf eine Vermehrung des Flächenangebotes und stattdessen auf eine ökonomische, soziale und städtebaulich-qualitative Stabilisierung.

<sup>5</sup> Zur Einordnung der geographischen Lage des Patrick-Henry-Villages siehe KCAP Architects&Planners 2019: 10 f.

die relevanten Besonderheiten einer Ökonomie der Innenentwicklung wird später einzugehen sein.

### Wie sinnvoll oder dringlich ist die Innenentwicklung? Oder wäre die Außenentwicklung doch eine Alternative?

Üblicherweise werden als Vorteile der Innenentwicklung (gegenüber der Außenentwicklung) insbesondere der Landschaftsschutz, reduzierte Eingriffe in naturnahe Ökosysteme (Böden, Flora, Fauna), der geringere Flächenverbrauch, die Verkehrsvermeidung (insbesondere des Autoverkehrs), der reduzierte Erschließungsaufwand sowie zum Teil auch der reduzierte Investitionsaufwand für sonstige zusätzliche Infrastrukturen (z. B. KiTas, Schulen) ins Feld geführt. Insofern wird die Innenentwicklung als ökologisch und fiskalisch vorteilhaft beschrieben.

Allerdings mehren sich insbesondere in der konkreten Auseinandersetzung um Vorhaben der Innenentwicklung auch die Widersprüche und Gegenargumente.<sup>6</sup> Dabei wird insbesondere auf die Ausgleichsfunktionen von nicht bebauten Frei- und Grünräumen in der Stadt verwiesen: für die Gesundheit der Menschen (Dichtestress und Lärm, Luftqualität), für den Wasserhaushalt, die Sicherheit (Hochwasser- und Klimawandelvorsorge), das Mikroklima (Hitzeinseln, Luftqualität) und weiteres mehr.

Diese Gegenargumente aufnehmend, wird zunehmend auf die Chancen oder auch das Erfordernis verwiesen, die Innenentwicklung nicht nur eindimensional als Nachverdichtung zu verstehen. Stattdessen soll die „zweifache Innenentwicklung“ auch als Aufgabe zur Entwicklung und Qualifizierung des Grüns in der Stadt genutzt werden, so wie es zum Beispiel die Bundesstiftung Baukultur in ihrem Handbuch Innenentwicklung befürwortet.<sup>7</sup> Die Region Köln/Bonn erweitert dies in ihrem Agglomerationskonzept zur „dreifachen Innenentwicklung“, indem sie hinzufügt, dass Vorhaben der Innenentwicklung auch Beiträge zu einer Mobilitätswende liefern sollten.<sup>8</sup> Damit sind längst nicht alle möglichen Erwartungen an die

Qualität von städtebaulichen Vorhaben beschrieben, so dass anstatt von vier- oder fünffacher nunmehr von einer „mehrfachen Innenentwicklung“ die Rede ist.<sup>9</sup>

Heute sind circa 15 % des Bundesgebietes durch Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen. Gegenwärtig müssen bei einem wahrscheinlich sehr hohen Innenentwicklungsanteil<sup>10</sup> rund 60 Hektar pro Tag neu für Siedlungszwecke erhalten. Würde sich dies weitere 16 Jahre fortsetzen, wäre im Jahr 2038 ein Anteil von 16 % erreicht. Wie dramatisch dies für den Klimawandel und die Ökosysteme wäre, kann und muss hier nicht beantwortet werden.<sup>11</sup> In der Praxis der kommunalpolitischen Abwägung zeigt sich, dass bislang immer dann die Außenentwicklung forciert wird, wenn die mobilisierbaren Innenentwicklungspotenziale nicht mehr ausreichen und die negativen Folgewirkungen eines nicht bewältigten Wachstums- und Investitionsdrucks zu groß werden. Kennzeichen solch einer Situation sind Flächenengpässe bei Büro- und Gewerbeflächen, sozial problematische Wohnungsmarktengpässe und entsprechende Nutzungskonkurrenzen. Vor allem die weniger vom industriellen Strukturwandel betroffenen süddeutschen Städte müssen die Außenentwicklung vermehrt als Ventil einer unzureichenden Innenentwicklung nutzen. So zum Beispiel in Freiburg, wo in den vergangenen Jahrzehnten die Stadtteile Rieselfeld und Vauban (ehemaliges Kasernengelände) entwickelt wurden und nun der Stadtteil Dietenbach (mit 6.900 Wohnungen für 16.000 Menschen) in die Entwicklung gebracht wird.<sup>12</sup>

Wie dringlich die Innenentwicklung ist bzw. wieviel besser sie gegenüber der Außenentwicklung ist, ist schwer zu sagen. Eindeutig ist jedoch, dass der Gesetzgeber ihr den Vorrang gibt. Auch im Fachdiskurs hat die Innenentwicklung uneingeschränkte Priorität. Einige kritische Anmerkungen thematisieren negative Begleiterscheinungen, wie zum Beispiel die von der Innenentwicklung getragene bauliche Aufwertung von Stadtquartieren und die daraus entstehende Verdrängung von Haushalten

6 Siehe: BBSR 2018

7 BSBK 2018: 36

8 Region Köln/Bonn e. V. 2019: 28

9 Siehe z. B. Reicher 2022: 235

10 BBSR 2016: 94

11 Die CO<sub>2</sub>-Bindung über den Boden beträgt bei Grünland in etwa 24 Tonnen pro Hektar und Jahr. Siedlungs- und Verkehrsflächen sind typischerweise zu 47 % versiegelt. Unterstellt man, dass die nicht versiegelten Flächen im Umfeld der Bebauung (z. B. Gärten) eine ähnliche CO<sub>2</sub>-Bindung wie Grünland haben, dann führen 60 Hektar täglicher Flächeninanspruchnahme pro Jahr (21.900 Hektar) zu einem Plus an versiegelter Fläche von 10.293 Hektar und 247.000 Tonnen verlorener CO<sub>2</sub>-Bindung pro Jahr. Bezogen auf die deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen von 678 Mio. Tonnen (2021) sind das knapp 0,04 %. Würde Deutschland – so wie oben exemplarisch angenommen – 16 Jahre lang weiterhin täglich 60 Hektar SuV-Fläche in Anspruch nehmen, ergäben sich dann 0,6 % jährliche Einsparung (allerdings bezogen auf den Emissionswert von 2021). Ob diese zunächst gering erscheinenden Effekte hinnehmbar sind oder nicht, muss im Kontext der Gesamtentwicklung von CO<sub>2</sub>-Emissionen über alle Sektoren hinweg erwiesen bzw. beurteilt werden.

12 Siehe Stadt Freiburg 2022

mit geringen Einkommen („Gentrifizierung“). Oder die befürchteten, aber schwer belegbaren gesundheitlichen Beeinträchtigungen einer steigenden Bebauungs- und Nutzungsdichte in den Städten. Allerdings verbindet sich diese Kritik selten mit der Forderung nach erneuter forcierter Außenentwicklung, sondern nach einer räumlich innerhalb der Städte anders verteilten Innenentwicklung<sup>13</sup> sowie mit Impulsen zu einer in diesem Sinne qualitätsvollen „mehrfachen“ Innenentwicklung.

Der langjährige Zustrom der Menschen in die Städte spricht zudem dafür, dass unabhängig von mancher Bekundung zur Bevorzugung ländlicher Idylle das städtisch-urbane Umfeld oder die kompakte Stadt als Gesamtpaket unterschiedlichster Eigenschaften mehr überzeugen kann. Es spricht derzeit also viel dafür, die Innenentwicklung als bevorzugtes Stadtentwicklungsmodell zu verstehen und sie gangbar zu machen.

### Stadtwachstum und Wohnen in Zukunft

Die Debatte um Innen- und Außenentwicklung entspannt sich in den Wachstumsstädten vor dem Hintergrund einer ausgeweiteten Flächennachfrage, die entweder durch Erweiterung des Siedlungsgefüges oder aber innerhalb des Siedlungsgefüges zu bewältigen sein wird. Auf den Zusammenhang zwischen Flächennachfrage und Wohlstandswachstum wurde bereits in der Einführung eingegangen. Das Postulat der bevorzugten Innenentwicklung bezieht sich insofern auf städtische wie auch auf ländliche Räume. Im Kontext ländlicher Räume wird insbesondere die Verödung der Ortsmittelpunkte (Donut-Effekt) als Folgeproblem neuer Baugebiete am Ortsrand beschrieben. Im vorliegenden Text werden jedoch primär die Probleme der städtischen Räume und hier insbesondere die mit der Wohnflächennachfrage verbundenen Aspekte diskutiert. Denn hier werden die Dringlichkeit und die dahinterliegenden Wirkungszusammenhänge am besten deutlich. Insbesondere die sich zwischen hoher wachstumsbedingter Flächennachfrage und Flächenknappheit ergebenden Herausforderungen treten hier am klarsten zu Tage.

Natürlich stellt sich die Frage, ob das Stadtwachstum auch in Zukunft anhalten wird. Werden die langfristigen Transformationsaufgaben hin zu einer decarbonisierten Lebensweise (übergangsweise) Wohlstands- und Wachstumseinbußen mit sich bringen, die auch die Flächenachfrage bremsen? Wird das dezentralisierende Potenzial der IuK-Technologien doch irgendwann aufgehen, so dass die Peripherie als Wirtschafts- und Lebensraum an Bedeutung gewinnt und die Städte von der schwer zu bewältigenden Flächennachfrage spürbar entlastet werden?<sup>14</sup> Werden sich die weltpolitische und weltwirtschaftliche Lage weiter destabilisieren, so dass die unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen des russischen Kriegs gegen die Ukraine lediglich der Anfang sind?

Die Zukunft bleibt ungewiss, die Fortsetzung des Wachstums und dessen Konzentration auf die Stadtregionen nicht selbstverständlich.<sup>15</sup> Man könnte also geneigt sein, sich in Sachen Innen- oder Außenentwicklung zurückzulehnen und sich aktuelleren Themen zuzuwenden. Man könnte aber auch die Fehler der Vergangenheit vermeiden und eine mögliche Verschnaufpause in der Flächennachfrage nutzen, um einige grundsätzliche stadtentwicklungspolitische Fragen zu diskutieren, um sie im nächsten Wachstumszyklus besser als bislang gelöst zu haben. Schon zweimal – nämlich zu Beginn der 1990er Jahre und während der 2010er Jahre – wurde als Begründung der schwer zu bewältigenden Wohnungsaufgaben darauf verwiesen, dass das Wachstum der Wohnungsnachfrage unerwartet hereingebrochen sei und die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger unvorbereitet getroffen habe.<sup>16</sup>

### Stadtwachstum ohne Neubau

Dass Stadtwachstum zwingend zu mehr Neubau und Flächeninanspruchnahme führen muss oder führen darf, wird zunehmend bezweifelt.<sup>17</sup> Einerseits wird darauf verwiesen, dass viele Haushalte auch bei abnehmenden Wohnflächenbedarfen in ihren bisherigen Wohnungen verbleiben. Gemeint sind insbesondere die ehemaligen

---

13 So z. B. Thomas Kuder (2022) in seinem Beitrag „Eine stringente Innenentwicklung allein ist auch kein Allheilmittel“.

14 Siehe hierzu: Siedentop 2021

15 Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2016) betont, dass in globalem Maßstab eine weitere Urbanisierung bevorsteht, bleibt aber uneindeutig, inwieweit dies auch für die hochentwickelten Industriestaaten gilt.

16 Ulrich Pfeiffer hat in seinem Stadtbauweltbeitrag „Wie war es doch ehemals ohne Wachstum so bequem“ zu Beginn der 1990er Jahre kritisiert, dass weite Teile der Fachdiskussion das heraufziehende Wachstum nicht haben sehen wollen und in der Folge ein Mangel an städtebaulichen Konzepten zum Umgang mit diesem Wachstum entstanden ist, der auch die Bewältigung der Wohnungsbauaufgaben behindert (vgl. Pfeiffer 1990).

17 Siehe hierzu z. B.: Neßler & Brokow-Loga 2022

Familienhaushalte nach dem Auszug der Kinder. Ein Umzug in kleinere Wohnungen könnte bewirken, dass junge Familien vermehrt die Bestandsobjekte beziehen könnten und der Neubaubedarf insbesondere von zunehmend kritisierten Einfamilienhäusern sinken würde. Angesichts der bevorstehenden Alterung und der relativ hohen Einfamilienhausquote der Baby-Boomer könnte dies einiges bewirken. Darüber hinaus wird der Flächenkonsum als insgesamt überzogen kritisiert und eine Umkehr respektive Umverteilung von Wohnraum angemahnt, was sich zum Beispiel mit dem Vorschlag einer Wohnflächenabgabe zur Minderung des Wohnflächenüberkonsums verbindet.<sup>18</sup>

Bisherige Versuche, den Wohnflächenkonsum zu begrenzen und insbesondere alternde Haushalte zum Verlassen der Familienwohnung zu bewegen, sind weitgehend erfolglos geblieben. Die aktuelle Nicht-Bewältigung der Wohnungsbauaufgaben sowie die zunehmende Dringlichkeit klimapolitischer Fortschritte erhöhen jedoch den Druck, die (wachsenden) Wohnbedürfnisse zukünftig durch eine effizientere Nutzung der Bestände bei weniger (oder gar ohne) Neubau zu befriedigen. Derzeit ist schwer abschätzbar, wie wirkungsvoll entsprechende Instrumente im Sinne der Wohnflächenumverteilung und Wohnflächenbegrenzung sein können. Ebenfalls ist schwer abschätzbar, ob derartige Instrumente gesellschaftlich akzeptiert und damit politisch mehrheitsfähig sein werden. Solange diese Herausforderungen nicht konzeptionell durchdrungen und absehbar wirksame Instrumente erprobt oder eingeführt sind, muss im vorliegenden Papier davon ausgegangen werden, dass (dynamisches) Stadtwachstum trotz der bestehenden Ineffizienzen in der Nutzung der Bestandsflächen mit entsprechenden Neubaufaufgaben einhergeht und dies größtenteils im Rahmen einer verbesserten Innenentwicklung bewältigt werden sollte.

---

18 Neßler & Brokow-Loga 2022: 28

## 2. Innententwicklung am Limit – Wohnungsmärkte am Limit

### 2.1 Der Bauboom, der keiner war

Häufig war in den vergangenen Jahren beim Blick auf die Bautätigkeitsstatistik von einem Bauboom die Rede. Ob man diese Einschätzung teilt, ist wie so oft eine Frage der Perspektive. Nimmt man als Ausgangspunkt das Jahr 2010 hat sich in den meisten Stadtregionen tatsächlich ein deutlicher Anstieg der Bautätigkeit ergeben. So lag die Bautätigkeit in der Stadtregion Hannover um das Jahr 2010 bei unter 2.000 Wohnungen jährlich. Seither ist sie angestiegen und hat im Jahr 2019 den vorläufigen Höhepunkt von 4.000 Wohnungen und damit immerhin eine Verdopplung erreicht. Nun weiß jeder Immobilienökonom und jede Stadtentwicklerin, dass bei der Bewältigung einer angelaufenen Wohnungsmarktkrise kein einzelnes Jahr mit hoher Bautätigkeit reicht. Aber – wie in der Region Hannover auch – scheint die Richtung seit 2010 zu stimmen (vgl. folgende Abbildung).

Eine andere Wahrnehmung ergibt sich bei einem Vergleich der letzten (2010-2020) mit der vorletzten Dekade (2000-2009). Überraschend ist, dass unsere jüngste Bauboom-Dekade schlecht abschneidet. In sechs der neun<sup>19</sup>

analysierten Stadtregionen ist die Bautätigkeit im Dekadenvergleich zurückgefallen (Köln/Bonn: -12 %; Stuttgart: -13 %; Hannover: -14 %; München: -2 %; Düsseldorf: -33 %, Rhein-Neckar: -7 %). Nur in der Region Nürnberg (+20 %), der Rhein-Main-Region (+15 %) und in Hamburg (+33 %) wurden in der letzten Dekade mehr Wohnungen gebaut als in der Dekade davor, wobei auch dieser Zuwachs nicht zur Beruhigung der regionalen Wohnungsmärkte geführt hat. Die vorletzte Dekade kann als Krisenjahrzehnt mit sehr schwacher Wohnungsnachfrage beschrieben werden, während gerade ein wirtschaftlich und demografisch ungewöhnlich wachstumsstarkes Jahrzehnt zu Ende gegangen ist. Nun mag der Dekadenvergleich nicht ganz fair erscheinen, da die Jahre um 2000 von der auslaufenden Bautätigkeitswelle der neunziger Jahre geprägt waren. Aber auch diese Wohnungen wurden gebraucht, fertiggestellt, bezogen und tragen noch heute ihren Teil zur Wohnungsversorgung bei.

---

<sup>19</sup> Analysiert wurden neun Stadtregionen. In der folgenden Grafik sind nur acht dargestellt, weil einzelne Jahreswerte für München durch erhebliche Nachrechnungen beeinflusst sind, so dass eine grafische Aufbereitung nach Einzeljahren nicht sinnvoll ist.

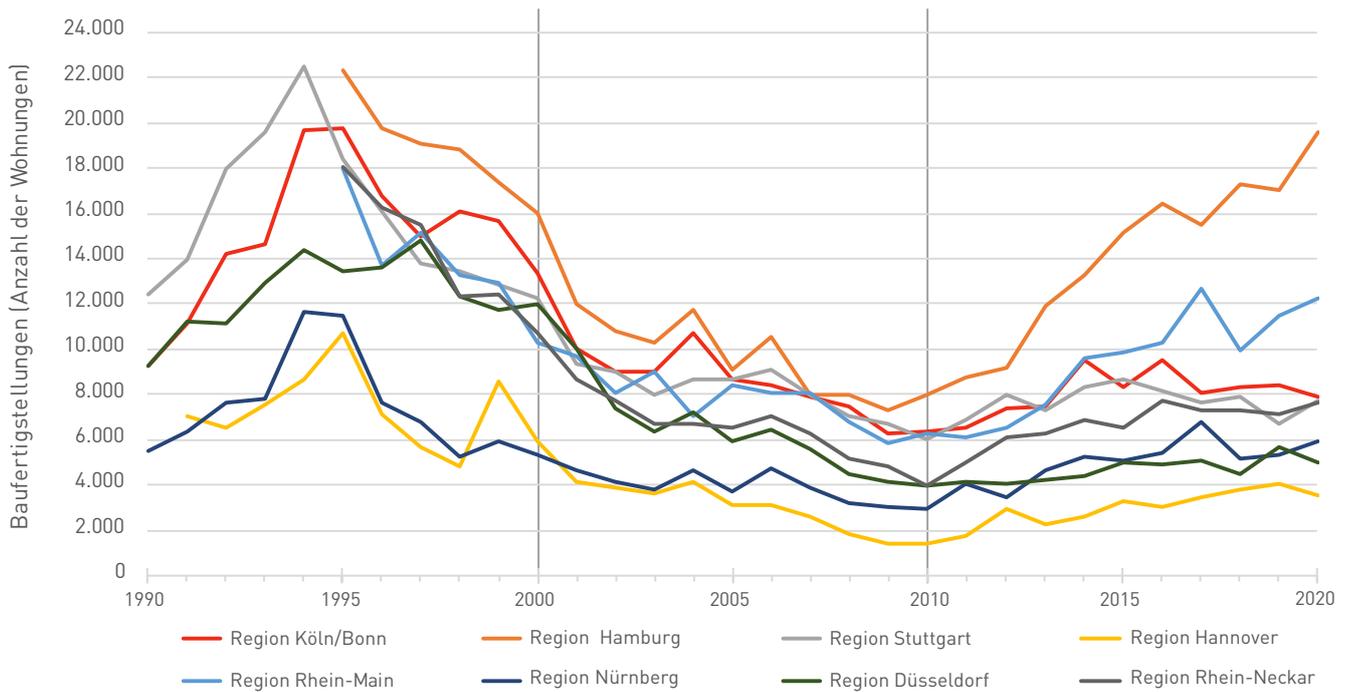


Abbildung 1: Wohnungsneubau in ausgewählten Großstadregionen

Anmerkungen: Die Abgrenzung der Regionen erfolgte auf Basis der zugrundeliegenden Raumordnungsregionen. Ausnahmen bilden die Regionen Hamburg und Rhein-Neckar. Für die Region Hamburg wurden die Stadt Hamburg sowie die direkt angrenzenden Kreise in die Berechnung einbezogen. Der Region Rhein-Neckar liegen die Städte und Kreise zugrunde, die Teil der Metropolregion Rhein-Neckar sind. Für alle Regionen sind die Wohnungsfertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden dargestellt. Mit Ausnahme der Region Hannover handelt es sich ausschließlich um Neubauten. Die Daten für die Region Hannover beinhalten ebenfalls Baumaßnahmen im Bestand.

Darstellung: Quaestio | Datengrundlage: Bayrisches Landesamt für Statistik, IT.NRW, Landesamt für Statistik Niedersachsen, Statistikportal der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Weitet man den Blick und bezieht die 1990er Jahre mit ein, ergibt sich nochmals eine deutliche Relativierung für den vermeintlichen Bauboom der letzten Jahre. Das durchschnittliche Neubauvolumen erreicht in den analysierten Stadtregionen nicht einmal 60 % des 1990er-Jahre-Niveaus. Auffälliger als der Niveauunterschied ist die Dynamik der Entwicklung – sowohl im vergleichsweise zügigen Anstieg der Wohnungsbautätigkeit als auch in seinem bereits ab 1995 einsetzenden Rückgang. Offenbar war es vor dreißig Jahren leichter möglich, eine anziehende Wohnungsnachfrage schneller und umfassender mit einer Ausweitung des Wohnungsneubaus zu beantworten und somit relativ zügig zu einer Marktentspannung und zu einer Dämpfung des Preisanstiegs beizutragen.<sup>20</sup> Dies ist nach 2010 bislang nicht gelungen, so dass zu konstatieren ist, dass sich „etwas“ in den Rahmenbedingungen für das Funktionieren des Wohnungsmarktes geändert haben muss.

## 2.2 Ungeliebte Außenentwicklung und zunehmend „blockierte“ Innenentwicklung

Es ist naheliegend, dieses „Etwas“ in den Bedingungen für die wohnungsbaubezogene Bauland- und Grundstücksbereitstellung zu suchen. Denn dies dürfte der zentrale Engpassfaktor für die Ausweitung des Wohnungsneubaus sein. Diese Einschätzung war auch die Grundlage zur Einsetzung der Kommission Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Baulandkommission), deren Empfehlungen zumindest teilweise in das Baulandmobilisierungsgesetz (Juni 2021) eingeflossen sind. Allerdings ist dieser Mangel an Flächenpotenzialen für den Wohnungsneubau nicht allein oder nicht einmal primär auf ein Defizit an physisch vorhandenen Grundstücken zurückzuführen. So wurde auch ausgehend von der jüngsten Baulandumfrage das Ergebnis verbreitet, dass in Deutschland

20 Zum Vergleich der Preisentwicklung in den hier diskutierten drei Dekaden siehe z. B. Sagner 2021: 37.

kurzfristig nutzbare Potenziale für bis zu 2 Mio. Wohneinheiten vorhanden sind, wovon der weit überwiegende Teil auf die Innenentwicklung entfällt.<sup>21</sup> Aber sowohl in der Außen- als auch in der Innenentwicklung sind die Bauland- und die Grundstücksmobilisierung von zunehmenden Widerständen und Restriktionen gekennzeichnet.

Grundlegend ist dabei zunächst die schwach ausgeprägte Akzeptanz für die Außenentwicklung. Selbst wenn die Regionalplanung den Kommunen ausreichend Flächen für die Außenentwicklung zubilligt (was nicht immer der Fall ist), werden diese nur zögerlich in die Entwicklung gebracht. So verweist z. B. die Region Stuttgart darauf, dass in den Flächennutzungsplänen in Übereinstimmung mit dem Regionalplan fast 2.000 Hektar Wohnbauflächen gesichert sind, die jedoch nur sehr zögerlich entwickelt werden.<sup>22</sup> Viele Kommunen der Region Stuttgart sehen zwar einen hohen Wohnungsbedarf, müssen aber eingestehen, diesem nur sehr eingeschränkt gerecht zu werden. Die schwieriger werdende Praxis der kommunalen Bauleitplanung und der Grundstücksmobilisierung ist die Hauptursache. Dabei ist dies weniger eine einzelne Ursache, sondern ein komplexes Ursachenbündel aus politischen Widerständen, fachlichen Herausforderungen und daraus entstehenden Verfahrensänderungen. Die in der vorliegenden Studie für die Region Stuttgart befragten Kommunen vermitteln den Eindruck, „die fachlich für erforderlich gehaltenen Wohnungsbauvorhaben gegen einen zunehmend stärkeren Strom von Interessen durchsetzen zu müssen. [...] Die Bewältigung der für erforderlich erachteten Planungsleistungen wird dabei als ein beständiges im Gegenwind Agieren beschrieben.“<sup>23</sup>

In der Studie für die Region Stuttgart wird nicht zwischen Innen- und Außenentwicklung unterschieden. Tatsächlich findet der Wohnungsbau jedoch längst primär in der Innenentwicklung statt. So wird in einer Studie für NRW ermittelt, dass der Anteil der Innenentwicklung zwischen 1980 und 2011 kontinuierlich zugenommen hat und dabei in der Dekade 2001 bis 2011 in den Zentren der Großstadtregionen (82 %) sowie in den deren Ergänzungsgebieten (75 %) besonders hohe Werte erreicht. Im engeren und weiteren Verflechtungsraum der Großstadtregionen ent-

fallen immerhin noch 60 % des Wohnungsbaus auf die Innenentwicklung.<sup>24</sup> Bestätigt wird dies durch verschiedene Studien und Auswertungen, die zumindest deutlich machen, dass sich der Wohnungsneubau primär kleinteilig, primär in städtischen Lagen und überwiegend auf bestehendem Planungsrecht (im sogenannten ungeplanten Innenbereich oder auf der Basis älterer Bebauungspläne) vollzieht.<sup>25</sup> Bundesweit werden Potenziale für den Wohnungsneubau von den planerisch zuständigen Kommunen kaum mehr in der Außenentwicklung gesucht und gefunden, sondern vor allem in der Innenentwicklung. Dies bestätigen auch die oben genannten Ergebnisse der Baulandumfrage, bei denen 85 % des gesamten Wohnungsbaupotenzials auf die Innenentwicklung entfallen.

Die spezifischen Restriktionen für die Innenentwicklung wurden im Jahr 2021 in der Region Köln-Bonn mittels einer Kommunalbefragung unter den sechzig Kommunen erhoben (siehe folgende Grafik). Die Ergebnisse decken sich in etwa mit den Ergebnissen ähnlicher Befragungen (wie z. B. in der erwähnten Studie für Stuttgart). Als herausragende Hindernisse für mehr Wohnungsbau in der Innenentwicklung werden vor allem die Grundstücksmobilisierung und die damit verbundene Kooperationsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die Widerstände aus der Nachbarschaft bzw. Bürgerschaft genannt. Dieser zuletzt genannte Aspekt fußt dabei auf vielfältigen Detailargumenten, die sich in den weiteren Antwortkategorien spiegeln: Ablehnung von höheren städtebaulichen Dichten, verkehrliche Auswirkungen (u. a. Stellplatzkonkurrenz), kleinräumige Freiraumqualitäten und anderes mehr. Entscheidend ist, dass kein breit verankerter Konsens für die städtebauliche (Innen-) Entwicklung besteht und die vielfältigen, zum Teil auch bau- und planungsrechtlich verankerten Vorbehalte in ihrer fachlichen Durchdringung (Gutachten) und in ihrer Diskussion nicht nur viel Arbeit machen und Zeit beanspruchen, sondern häufig auch kaum beizulegende Kontroversen auslösen, die im politischen Raum den Rückhalt für den Wohnungsbau schwinden lassen. Aber nicht nur die fehlende politische Durchsetzbarkeit von Wohnungsbau vermindert den Output an planungsrechtlich gesicherten Wohnungsbaugrundstücken. Ebenso bedeutend

---

21 Unter konservativen Annahmen ließen sich die 2 Mio. Wohneinheiten auf einem Gesamtflächenpotenzial von 99.000 Hektar realisieren, das zu 65 % für die Wohnnutzung vorgesehen ist. Knapp 85 % (bzw. 84.000 Hektar) des Gesamtflächenpotenzials fallen dabei auf Innenentwicklungspotenzialflächen (vgl. BBSR 2022: 103 f. u. 159).

22 vgl. Faller et al. 2021: 78

23 Faller et al. 2021: 88

24 Eichhorn & Siedentop 2022: 649

25 Siehe hier die Studie in „Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland“ mit entsprechenden Ergebnissen für Düsseldorf, Aachen, Nürnberg und Dresden enthält (vgl. BBSR 2016).

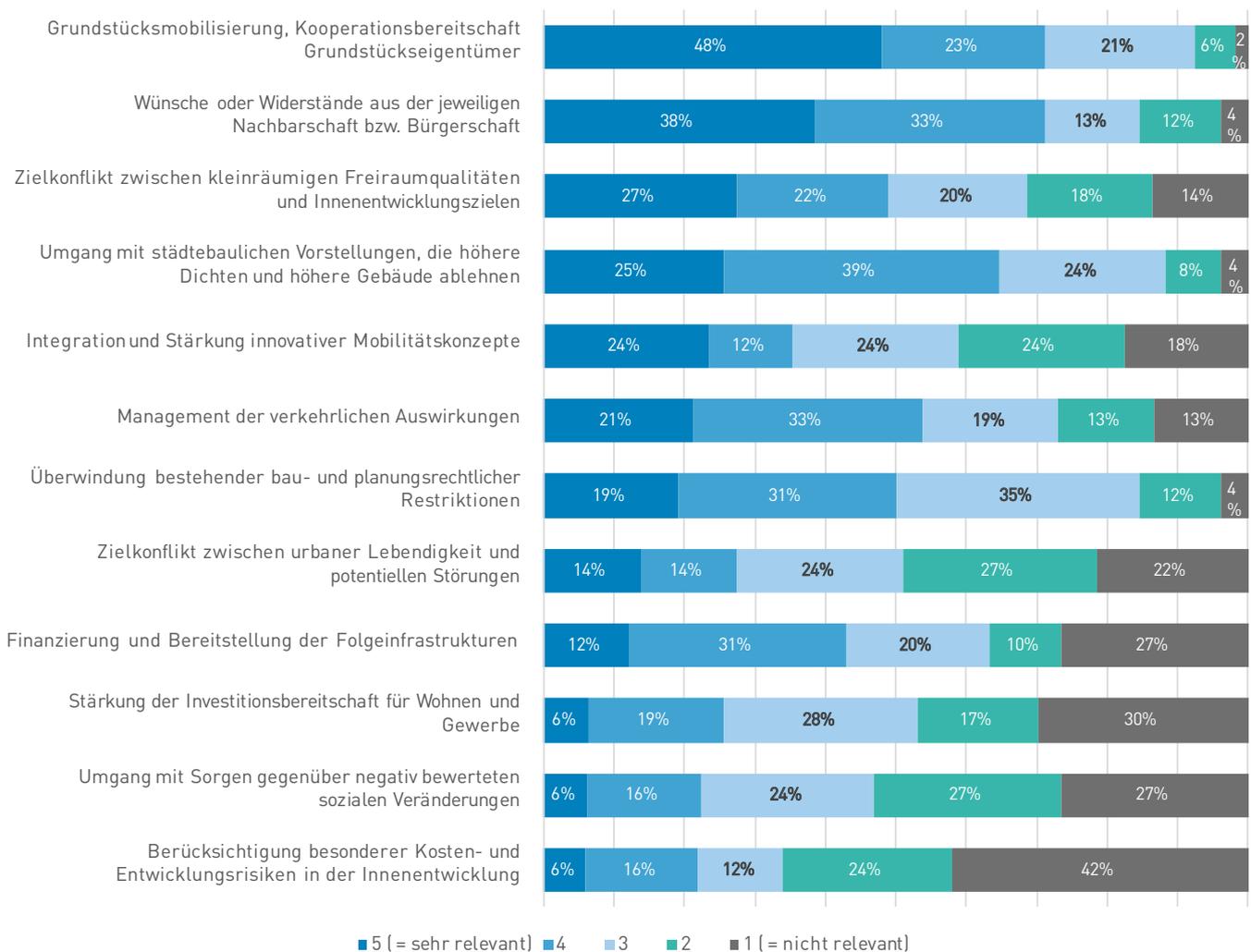


Abbildung 2: Herausforderungen und Restriktionen der Innenentwicklung in der Region Köln-Bonn – Ergebnisse einer Kommunalbefragung, Quelle: Region Köln/Bonn e. V. (2022), S. 68.

dürfte sein, dass der einzelne Planungsfall zunehmend Kapazitäten bindet und angesichts der Kleinteiligkeit von Planungsvorhaben in der Innenentwicklung zu einer insgesamt verringerten Produktion von baureifen Wohnungsbaugrundstücken führt. Denn nur die wenigsten Städte passen ihre Planungs- und Erschließungskapazitäten und die Intensität des stadtplanerischen Engagements systematisch den avisierten oder auch beschlossenen wohnungsbaupolitischen Mengenzielen an.

Dass von den befragten Kommunen an erster Stelle auf die Probleme in der Grundstücksmobilisierung und der Kooperationsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer hingewiesen wird, verweist ganz besonders deutlich auf den scheinbaren Widerspruch zwischen vorhandenen physischen Potenzialen und einer als zu gering

empfundene Bereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, diese entweder an die Kommune oder Wohnungsbauinvestorinnen und -investoren zu verkaufen oder selbst darin zu investieren. Die Motive zur Zurückhaltung der Grundstücke trotz hoher Wohnungsnachfrage können im Einzelfall sehr unterschiedlich sein. So können auch untergenutzte Grundstücke (z. B. vermietete Lagerhallen, Stellplätze, einfache Wohnungsbestände geringer Dichte) ordentliche Erträge erwirtschaften, ohne dass besondere Investitionsrisiken und der sonstige Aufwand zur Umsetzung eines Investitionsvorhabens getragen werden müssen. In anderen Fällen halten Eigentümerinnen und Eigentümer ihr Grundstück für eine potenzielle eigene oder familiäre Nutzung zurück („Enkelgrundstück“ oder Erweiterungsfläche für ein Gewerbe). Wieder andere Eigentümerinnen und Eigentümer

sind vielleicht schlicht überfordert, die entsprechenden Entscheidungen zu treffen (z. B. bei Uneinigkeit innerhalb von Erbgemeinschaften oder bei hohem Alter). All dies wird allerdings überlagert von den wirtschaftlichen Anreizen. Gerade in Städten mit hoher Wohnungsnachfrage und zunehmenden Wohnungsmarktengpässen erzielen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer durch Liegenlassen beinahe risikofrei Vermögensgewinne. Gerade im Anlageumfeld der letzten Dekade, dürfte es kaum Anlagemöglichkeiten gegeben haben, die bei ähnlich geringen Risiken eine vergleichbare Rendite gewährleisten konnten. Solange keine liquiden Mittel benötigt werden, ist das Liegenlassen eines Grundstücks eine nicht nur bequeme, sondern zugleich auch wirtschaftlich attraktive Alternative. Dies kann als Grundstücksspekulation kritisiert werden, ist aber zugleich aus der Perspektive einer Grundstückseigentümerin bzw. eines Grundstückseigentümers eine rationale und vernünftige Strategie. All dies steht dahinter, wenn die Kommunen immer wieder berichten, dass die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer zu wenig Interesse an einer wohnbaulichen Entwicklung oder Nachverdichtung ihres Grundstücks haben und sich gegenüber entsprechenden Vorstellungen der Kommunen verschließen. Eindeutig ist zugleich, dass diese Haltung durch den Grundstücksmangel begünstigt wird und somit einerseits selbstverstärkend ist und andererseits durch unzureichendes stadtplanerisches Engagement in der Wohnbaulandentwicklung begünstigt wird.

### 2.3 Vom Innenentwicklungsparadigma zum Innenentwicklungsdilemma

Einerseits ist die Innenentwicklung längst städtebauliche und wohnbauliche Normalität geworden. Aber insbesondere aufgrund der zunehmenden politischen Kontroversen im Kontext der städtebaulichen Innenentwicklung und der beschriebenen Schwierigkeiten in der Mobilisierung der mehrheitlich privaten Grundstücke ist die Innenentwicklung (nahe) am Limit. Dabei sind die Unterschiede in den Voraussetzungen für eine zukünftige Innenentwicklung deutlich. Mannheim konnte und kann noch auf erhebliche Entwicklungsreserven aus der militärischen Konversion zurückgreifen und hat auch deswegen noch ein relativ reichhaltiges Potenzial an kleinteiligen Innenentwicklungsreserven. Freiburg ist über Jahrzehnte beinahe kontinuierlich gewachsen, ohne in großem Umfang auf Industrie- oder Militärbrachen zurückgreifen zu können. Hier sind die kleinteiligen Innenentwicklungsreser-

ven zu einem viel größeren Anteil aufgebraucht. Dies ist der Anlass, sich mit dem neuen Stadtteil Dietenbach nun doch wieder der Außenentwicklung zu widmen. Ähnlich lässt sich dies für München beschreiben. Köln hätte hingegen vor allem in seinem ehemaligen rechtsrheinischen Industriegürtel noch deutlich mehr Flächenpotenziale. Auch Berlin ist ein großer Flickenteppich aus zukünftigen Innenentwicklungsmöglichkeiten. Wenn die Innenentwicklung auch in den Städten mit noch vorhandenen Potenzialen dennoch ans Limit kommt, dann aus den vorab beschriebenen Gründen. Hinzu kommt, dass bei gestiegenen Baukosten selbst in den wachsenden Städten nicht alle Flächen wirtschaftlich entwickelbar sind. Ein schwieriges ehemals industriell geprägtes Umfeld ist mit seinen sozialen und städtebaulichen Problemen nicht immer und ohne weiteres geeignet, anspruchsvollere und kaufkräftigere Haushalte anzuziehen. Diese würden aber gebraucht, um die hohen Baukosten inklusive angemessener Renditen für die Entwicklerin bzw. den Entwickler zu refinanzieren. In diesem Kontext ist es plausibel, anzunehmen, dass sich die maßgeblich von Investorinnen und Investoren getragene Innenentwicklung der vergangenen Dekaden eher auf die Grundstücke in den guten, unbelasteten Lagen konzentriert hat und das Portfolio der Innenentwicklungspotenziale nun zunehmend von problembehafteten Flächen gekennzeichnet ist.

Es mangelte in der letzten Dekade weder an Kapital für den Wohnungsbau noch an entsprechender Investitionsbereitschaft.<sup>26</sup> Auch waren die aktuell beklagten Material-, Liefer- und Personalengpässe noch nicht so gravierend, dass daraus die träge Reaktion des Wohnungsneubaus abzuleiten wäre. Den Grundstücksmangel als im engeren Sinne „echten“ Grundstücksmangel zu beschreiben, wäre ebenfalls unzureichend und allenfalls für wenige Kernstädte und keinesfalls für die eigentlich entscheidenden regionalen Wohnungsmärkte zutreffend. Das Problem liegt eher in der Fähigkeit der Städte und Regionen entwicklungspolitisch und stadtplanerisch adäquat auf die anziehenden Wohnungsnachfrage zu reagieren. Die Außenentwicklung ist in Verruf geraten und kollidiert insbesondere mit den Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes. Die Innenentwicklung gelangt (erstens) zunehmend an Akzeptanzgrenzen bei Bürgerschaft und Politik, (zweitens) an Kapazitätsgrenzen in den Planungsverwaltungen und stößt (drittens) auf eine unzureichende Mitwirkungsbereitschaft bei den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern. Insofern sind es diese drei Faktoren, die

---

26 Siehe in dem Zusammenhang thematisch ausführlicher: Faller et al. 2021: 94 ff.

eine dynamische Ausweitung des Wohnungsneubaus im Rahmen einer auf Innenentwicklung fokussierten Stadtentwicklung abbremsen. Der Fokus auf die Innenentwicklung könnte die Lösung für ein ökologisch verträgliches Stadtwachstum sein. Im Status quo ist dieser Fokus jedoch eher ein Hemmschuh bei der Bewältigung der wohnbaulichen Wachstumsaufgaben und insofern eine Hauptursache der in der letzten Dekade aufgelaufenen und sich zuspitzenden Wohnungsmarktp Probleme. Weiteres Stadtwachstum als Möglichkeit antizipierend und eine programmatische Rückkehr zur Außenentwicklung ausschließend stellt sich nicht nur wohnungspolitisch die Frage, wie das Innenentwicklungsdilemma überwunden werden kann.

# 3. Der städtebauliche Status quo der Innenentwicklung

## 3.1 Widerspenstig aus niederen Motiven? Oder ausreichend gute Gründe, dagegen zu sein?

In den vorhergehenden Kapiteln ist bereits deutlich geworden, dass die Akzeptanz seitens der Bevölkerung und der Politik eine Schlüsselstelle einer forcierten Innenentwicklung geworden ist. Häufig artikuliert sich Widerstand gegenüber städtebaulichen Vorhaben aus der Nachbarschaft, dem Stadtteil und, dies aufgreifend, schließlich in der Politik. Insofern sind politische Mehrheiten in den für die Bauleitplanung zuständigen politischen Gremien keine Selbstverständlichkeit (mehr). In der Folge werden städtebauliche Vorhaben auch und vielleicht sogar besonders in Städten mit hohem Wachstums- und Investitionsdruck zurückgestellt, verzögert oder so lange verkleinert, bis deren negativen Nebenwirkungen erträglich erscheinen. Dies wirkt als Bremsschuh für den Städtebau und die damit verbundene Bewältigung der Wohnungs- bzw. Flächennachfrage. Auch die von der vorhergehenden Bundesregierung initiierte Wohnraumoffensive hat sich dieses Themas angenommen und die Fragen der Neubaupolitik in diversen Veranstaltungen und damit korrespondierend in zwei Broschüren thematisiert.<sup>27</sup>

Logisch ist, dass eine forcierte Innenentwicklung derartige gesellschaftliche und politische Widerstände überwinden muss. Dabei ist es zweitrangig, ob sich diese Widerstände aus der negativen Betroffenheit der Nachbarschaft bzw.

des Stadtteils (mehr Verkehr und Lärm, Stellplatzkonkurrenz, Verlust von Grün, verschlechterte Lichtverhältnisse und Aussicht etc.) speisen, oder ob sie eher grundsätzlicher Natur sind, weil zum Beispiel die Sinnhaftigkeit weiteren Stadtwachstums oder die Nützlichkeit eines investorengetragenen Städte- und Wohnungsbaus angezweifelt werden.<sup>28</sup> Dabei führt es kaum weiter, die klassischen Beeinträchtigungs- oder NIMBY-Argumente von Gemeinwohlargumenten unterscheiden zu wollen. Letztlich kommt es darauf an, dass sich in den repräsentativen Gremien der Kommunen (Ausschüsse und Stadtrat) stabile Mehrheiten für die Innenentwicklung als Ganzes und die damit verbundenen Vorhaben bilden. Angesichts zurückgehender Wählerbindungen und entsprechender Verunsicherungen im Parteiensystem ist das nicht einfacher geworden, aber dennoch im Sinne der forcierten Innenentwicklung unumgänglich.

Die meisten Rezepte, die zur Überwindung der beschriebenen Widerstände empfohlen werden, haben als wesentliche Zutat eine intensiviertere oder verbesserte Kommunikation: Bessere oder mehr Beteiligung, besser aufbereitete Sachargumente für mehr Wohnungs- und Städtebau in der Innenentwicklung, Zusammenführen der Interessen für den Wohnungs- und Städtebau als politisches Gegengewicht zu den Widerständen. Das mag alles richtig oder zumindest nicht falsch sein. Bemerkenswert ist aber dennoch, dass dabei kaum an die städtebauliche Qualität gedacht wird. In den erwähnten Broschüren des

27 Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. 2020; Bundesministerium des Inneren für Bau und Heimat 2021.

28 In der Studie „Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten“ werden auf der Basis analysierter Wohnungsbauvorhaben insgesamt vier Argumentationsstränge unterschieden: Beeinträchtigungsargumente und Stellvertreterargumente beziehen sich primär auf die negative Betroffenheit der Anwohnerinnen und Anwohner oder des Stadtteils durch das Bauvorhaben. Repräsentationskritische Argumente bestreiten das Recht der Kommune, mit einem städtebaulichen Vorhaben weitreichend in das Lebens- bzw. Nahumfeld einzugreifen. Kapitalismuskritische Grundsatzargumente bezweifeln den gesellschaftlichen Nutzen des von privaten Investorinnen und Investoren unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen errichteten und bewirtschafteten Wohnraums (siehe BBSR 2018: 80 ff.).

Bundes werden 20 Kernbotschaften zum Umgang mit den Akzeptanzproblemen formuliert. Nur eine davon greift einen qualitativen Aspekt auf: Hier wird die Empfehlung formuliert, auf soziale Mischung zu setzen, da diese vermeintlich die Akzeptanz von städtebaulichen Vorhaben erhöht.<sup>29</sup> Im engeren Sinne städtebaulichen Charakters ist diese Empfehlung natürlich nicht.

Offensichtlich ist, dass die Widerstände und Argumente gegenüber städtebaulichen Vorhaben vielfältiger und gewichtiger geworden sind. Über den klimatischen Wert kleinräumiger innerstädtischer Freiräume oder die gesundheitlichen Belastungen von mehr Verkehr (Lärm und Feinstaub) hat vor einigen Jahrzehnten kaum jemand nachgedacht. Auch der Eigenwert der Natur in der Stadt oder der Energieverbrauch für die Herstellung von Baumaterialien gewinnen als Anliegen an Bedeutung. In jedem Einzelfall muss sich ein städtebauliches Vorhaben in der politischen Meinungs- und Willensbildung gegenüber dem stärker werdenden Strom von Gegenargumenten behaupten. Dies kann gelingen, indem die Argumente für den Städtebau besser begründet und kommuniziert oder aber das Schädigungspotenzial des Städtebaus für Natur und Mensch durch mehr planerische Rücksichtnahme oder spezifische Lösungen reduziert werden. Darüber hinaus stellt sich jedoch die Frage, ob die Qualität der städtebaulichen Lösungen geeignet ist, eine positive Stimmung gegenüber der baulichen Innenentwicklung zu entfachen oder sogar Begeisterung zu wecken. Denn letztlich müssen die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Stadtparlamenten für sich selbst und überzeugend gegenüber ihren Wählerinnen und Wählern (wozu auch die jeweiligen Nachbarinnen und Nachbarn des einzelnen Vorhabens gehören) zu der Einschätzung gelangen, dass jedes einzelne anstehende Vorhaben einen Mehrwert für die Stadt und die Stadtgesellschaft erzeugt. Die (abstrakte) Einsicht in die wohnungs- oder wirtschaftspolitische Erforderlichkeit von mehr Neubau scheint hierzu nicht mehr ausreichend zu sein. Überzeugende städtebauliche Lösungen könnten indes helfen.

### 3.2 Der Auffüllungs- und Anstückelungsstädtebau

In hohem Maße prägend für die Innenentwicklung ist ein kleinteiliger Auffüllungs- und Anstückelungsstädtebau, der zu einer schrittweisen Nachverdichtung des städtischen Siedlungsgefüges führt. Relativ unkritisch scheint dies zu sein, wenn verbliebende Bauplätze in Einfamilienhausgebieten bebaut oder klassische Baulücken in bestehenden Blockrändern geschlossen werden. Viele andere Formen werden jedoch zunehmend kritisiert. Dies sind vor allem die etwas größeren Vorhaben, bei denen primär mehr oder minder große Geschosswohnungsbauten – bisweilen als Stadtvillen deklariert – auf kleinteiligen Brachen oder Restflächen unterschiedlichsten Charakters realisiert werden (alte Sportplätze, Schulen, Parkplätze, Krankenhausstandorte, Nachverdichtung vorhandener Wohnstandorte unterschiedlichsten Charakters). Die veränderten Wohnungsmarktverhältnisse haben dazu geführt, dass sich in den vormals auf Eigentumswohnungen für Selbstnutzerinnen und Kapitalanleger fokussierten Vorhaben nun höhere Anteile von Mietwohnungen und auch geförderten Mietwohnungen finden. Ferner führen die angespannten Märkte zu höheren Dichten.

Dieses Auffüllen von und Anstückeln an bestehende Siedlungsstrukturen findet vor allem dort statt, wo Investorinnen und Investoren geeignete Grundstücke finden und sich diese sichern können. Insofern erbringen die Investorinnen und Investoren eine für die städtebauliche Entwicklung zentrale Aufgabe: Sie finden und mobilisieren geeignete Grundstücke und ermöglichen so erst den Neubau, mit dem sie einerseits ihre Erträge erwirtschaften, für den zugleich eine hohe Nachfrage und in Abhängigkeit der zugerechneten Versorgungswirkungen auch ein gesellschaftlicher Bedarf besteht.<sup>30</sup> Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Städte diese Gelegenheiten aufgreifen und solche investoreninitiierten Vorhaben mittlerweile vielerorts die dominante Form des Städte- und Wohnungsbaus geworden sind. Sofern eine Genehmigung nach § 34 BauGB nicht möglich ist, werden hierzu in der Regel in enger Kooperation mit den Investorinnen und Investoren vorhabenbezogene Bebauungspläne erarbeitet. Typisch ist die Schilderung vieler Großstadtkommunen, dass ihre Planungsämter bei zunehmenden Anforderungen im Ein-

---

29 „Positiv auf die Akzeptanz von Neubauvorhaben wirkt sich die soziale Durchmischung der Neubauvorhaben und -quartiere aus. Denn bei einer Mischung von Wohnformen (Miet- oder Eigentumswohnungen, geförderte oder freifinanzierte Wohnungen) und verschiedenen Preissegmenten ist „für jeden etwas dabei““ (Deutscher Verband 2020: 30).

30 Ob der Investorenwohnungsbau, der sich auf freifinanzierte und damit relativ teure Wohnungen konzentriert, auch zur Entlastung des preisgünstigen Marktsegments beiträgt und somit einen gesellschaftlichen Bedarf bedient, ist nach wie vor umstritten. Als empirisch gesichert kann gelten, dass der freifinanzierte Wohnungsbau derartige Entlastungs- und Versorgungswirkungen erzeugt, diese jedoch in angespannten Märkten schwächer ausfallen (siehe hier BBSR/IRI/Quaestio 2020).

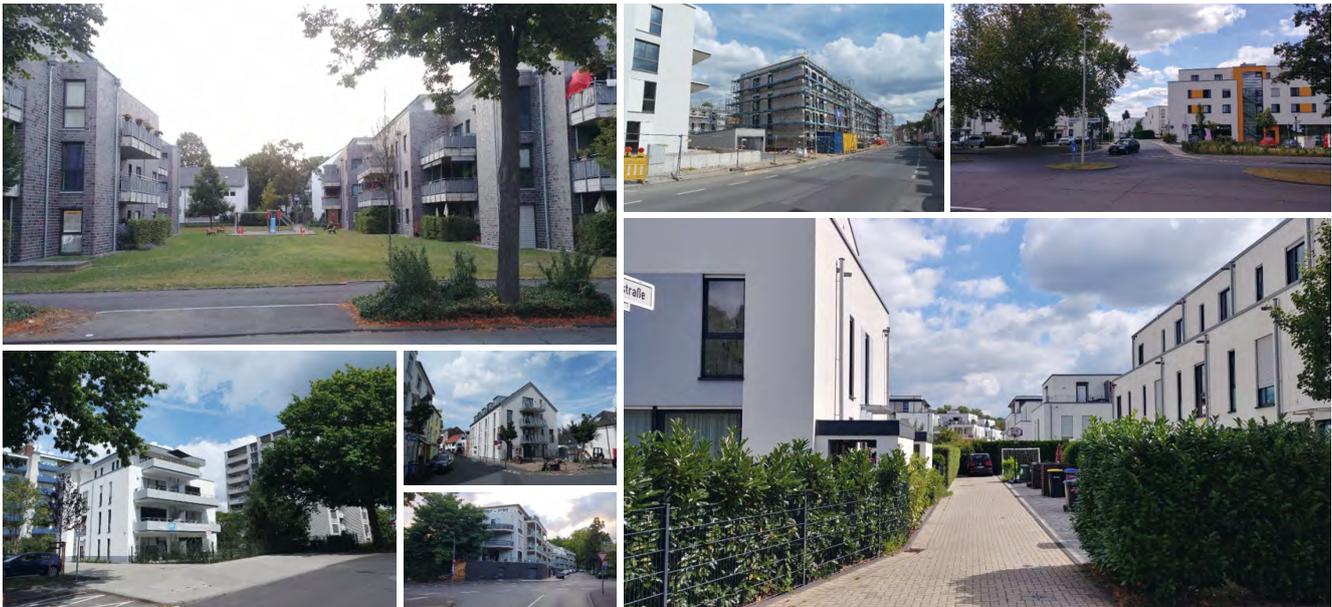


Abbildung 3: Fallbeispiele für den Auffüllungsstädtebau (Bonn), Quelle: Quaestio GmbH 2021

zufall durch diese investoreninitiierten Vorhaben bereits aus- und überlastet sind. Damit verbindet sich die Klage, kaum mehr eigene Akzente bei der räumlichen Steuerung von städtebaulichen Investitionen setzen zu können.

Dass die Investorinnen und Investoren für ihre Vorhaben gute und etablierte Mikrostandorte bevorzugen, ist aus mehreren Gründen naheliegend und prägend. Denn nur gute Standorte bzw. von der Nachfrage bevorzugte Stadtteile oder Lagen ermöglichen Verkaufspreise und Mieten, die auch zur Refinanzierung der kontinuierlich gestiegenen Baukosten reichen sowie gleichzeitig Grundstückspreise mit Mobilisierungswirkung tragen (= attraktive Verkaufspreise für den Alteigentümer bzw. die Alteigentümerin des Grundstücks). In einem sozial und/oder städtebaulich benachteiligten Umfeld ist dies kaum möglich. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Investorinnen und Investoren bei ihrer Grundstücksuche zur Risikobegrenzung ein bereits „fertiges“ und „gut funktionierendes“ städtebauliches Umfeld bevorzugen.

In der Konsequenz der beschriebenen Präferenz für bereits etablierte oder zumindest absehbar aufstrebende Stadtteile und Lagen ist es logisch, anzunehmen, dass die Vorhaben wenig zur Verbesserung der Lebensqualität der bereits dort lebenden Menschen beitragen können. Im Gegenteil: Aus Sicht der Nachbarschaften entstehen primär negative Effekte, aus denen sich die oben beschriebenen Akzeptanzmängel ergeben und die letztlich zu Widerstand führen. Im Ergebnis bleibt der für die politische Akzeptanz wichtige Mehrwert sehr begrenzt. Um in städtebaulicher

Hinsicht eigene Impulse zu setzen, sind die Vorhaben zu klein. Das städtebauliche Engagement muss sich in diesem Kontext darauf beschränken, die wirtschaftlich erforderliche Baumasse so auf dem Grundstück zu verteilen, dass unterschiedlichste Anforderungen von Bewohnerinnen bzw. Bewohnern und Nachbarinnen bzw. Nachbarn berücksichtigt und Beeinträchtigungen vermieden werden. Häufig wird das Ergebnis als Klötzchenarchitektur oder -städtebau kritisiert. Eine städtebauliche Eigenständigkeit und kreative Impulse für eine wie auch immer geartete Stadt der Zukunft sind vom Auffüllungs- und Anstückelungsstädtebau nicht zu erwarten. Er sucht sich Lücken und Nischen in der bestehenden Stadt. Dabei zehrt er von der Qualität des Vorhandenen, ist städtebaulich bei steigendem „Dichtestress“ zunehmend unerwünscht und im Status quo mangels ausreichender Alternativen allenfalls wohnungs- und wirtschaftspolitisch erforderlich. Politische und gesellschaftliche Begeisterung für die Masse des realisierten Auffüllungs- und Anstückelungsstädtebaus sucht man weitgehend vergebens.

### 3.3 Der Enklaven- oder Inselstädtebau

Während der Auffüllungs- und Anstückelungsstädtebau im Verlauf der letzten Dekaden zur dominanten Form der Innenentwicklung avanciert ist, verliert ein anderer Typus an Bedeutung. Dabei handelt es sich um die städtebauliche Wieder- oder Umnutzung von größeren Industriebrachen, Bahnarealen, militärischen Konversionsstandorten, Hafenanlagen usw. In vielen Städten waren diese größeren Areale in der Vergangenheit eine wesentliche Grundlage



Abbildung 4: Fallbeispiele für den Enklavenstädtebau, Oben und Mitte links: Bonn Westside; oben und Mitte rechts: Bonn Pandion Ville; unten: Offenbacher Hafen, Quelle: Quaestio GmbH 2022/2023

des Stadtwachstums und eines erweiterten Wohnungsangebotes: diverse Kasernenstandorte zum Beispiel in Mannheim (z. B. Benjamin-Franklin-Village), die Hafencity in Hamburg, der Offenbacher Hafen, das Überseequartier in Bremen oder der Deutzer Hafen in Köln, die Bahnstadt in Heidelberg und der Güterbahnhof in Düsseldorf-Derendorf und viele weitere mehr. Diese über viele Jahre vorangetriebenen städtebaulichen Großprojekte mit mehreren hundert oder sogar tausend Wohnungen und dazu passend dimensionierten Gewerbeflächen werden sicher auch in Zukunft einen Stellenwert haben. Unabhängig davon ist zu erwarten, dass die Flächenfreisetzung aus Industrie und Militär an Gewicht verliert. Auch die Zeit der großen Hafenentwicklungen ist möglicherweise vorbei, nachdem die attraktivsten stadtnahen Wasserlagen

und Hafenanlagen bereits in den vergangenen Jahrzehnten umgenutzt wurden.

Aber unabhängig von ihrer quantitativen Bedeutung heute und in Zukunft könnten diese Quartiere kraft ihrer Größe und der politisch-planerischen Aufmerksamkeit, die ihnen entgegengebracht wird, zu einer Art Leistungsschau des städtebaulichen und stadtplanerischen Denkens werden. Das in der Regel in Stellung gebrachte Leitbild der kompakten und lebendigen Stadt könnte hier in die Gegenwart übertragen und dabei zugleich an den zukünftigen Anforderungen ausgerichtet werden. Verfolgt man die planerischen Diskurse rund um diese Entwicklungen ist dies ganz überwiegend auch die Absicht der Beteiligten. Die rhetorische Aufladung ist hoch, wie derzeit zum Bei-

31 Ausnahmecharakter haben in der deutschen Städtebaudebatte lediglich die Tübinger Quartiere (Südstadt, Lorettoareal, Französisches Viertel) sowie die Freiburger Entwicklungen Vauban und Rieselfeld.

spiel bei dem als „Wissensstadt der Zukunft“ deklarierten ehemaligen Patrick-Henry-Village in Heidelberg. Leider hält die gebaute Realität dem oft nicht stand. Einige Jahre nach der Entwicklung dieser Quartiere werden sie wohl nur in Ausnahmefällen als mögliche Vorbilder und gute Beispiele für die künftige Stadtentwicklung herangezogen.<sup>31</sup> Den Charme der alten Stadt erreichen die neuen Quartiere in der Regel nicht. Empathie und Begeisterung lösen sie allenfalls während ihrer Planung und vor allem bei den jeweils beteiligten Politikern, Planerinnen und Immobilieninvestorinnen aus, was zu einem nennenswerten Teil auf deren Interesse zur (Selbst-)Vermarktung zurückzuführen sein dürfte. Auf seltsame Weise resultiert überwiegend ein Städtebau, der von seiner räumlichen Konfiguration eher an das antiurbane Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ (Göderitz 1957) erinnert. Allerdings in einer bis zur Unkenntlichkeit verdichteten Form: Zunehmend große Baukörper werden so nahe aneinandergerückt, wie es das Baurecht, die zunehmenden Anforderungen an Durchgrünung, Frischluft etc. sowie die Vermarktbarkeit gerade zulassen, meistens jedoch ohne im Ergebnis ein produktiver Rahmen für urbanes Leben (Lebendigkeit) zu sein.

Dass auch diese Quartiere trotz ihrer Größe und der daraus entstehenden erweiterten Möglichkeiten bislang selten lebendige und begehrte Stadt geworden sind, mag auch daran liegen, dass sie zu wenig Anbindung und strukturelle Verknüpfungen zum Rest der Stadt haben. Für die ehemaligen Industrie-, Hafen- oder Bahnanlagen war und ist die räumliche Trennung von der bestehenden Stadt ein grundlegendes Charakteristikum. Diese wiederbelebten Areale bleiben nur eingeschränkt funktionsfähige Enklaven oder Inseln. Und eine Anbindung an das U-Bahn-Netz kann ihnen kaum kompensatorisch urbanes Pulsieren einflößen. Aber auch das städtebauliche Erscheinungsbild ist meist wenig begeisternd, sondern eher ernüchternd.

### 3.4 Zwischenfazit: Städtische Innenentwicklung in der Sackgasse!

Weder der kleinteilige Auffüllungsstädtebau noch der Enklavenstädtebau hat bis dato überzeugende Lösungen hervorgebracht, denen in ähnlicher Weise wie der historischen Stadt und insbesondere den vielfältigen Gründerzeitquartieren eine hohe und gesellschaftlich breit

verankerte Wertschätzung entgegengebracht wird. Die Beliebtheit dieser historischen Quartiere offenbart sich nicht nur im bisweilen überbordenden Städtetourismus, sondern auch im kleinräumigen Preisgefüge des städtischen Immobilien- und Wohnungsmarktes. Die Alt- und Gründerzeitstadt ist beliebt und mobilisiert dementsprechend eine hohe Zahlungsbereitschaft. Der Verweis auf diese historischen städtebaulichen Vorbilder ist hier vor allem deswegen relevant, weil er deutlich macht, dass die Menschen der dichten, kompakten, durchmischten, lebendigen (oder europäischen) Stadt eine hohe Wertschätzung entgegenbringen. Und nicht weil behauptet werden soll, dass gute Stadt nur so aussehen kann oder heute genauso reproduziert werden könnte (oder sollte).

Wenn das zukünftige Stadtwachstum ohne Stadterweiterung auskommen soll, ist es schwer vorstellbar und wahrscheinlich unmöglich, mit der städtebaulichen Innenentwicklung ausschließlich in den etablierten Bahnen des Auffüllungs- und Enklavenstädtebaus weiterzumachen. Dies begründet sich einmal aus den abnehmenden quantitativen Potenzialen, insbesondere in den Städten mit einem schon länger währenden stabilen Wachstum. Wichtiger und unabhängig von den quantitativen Potenzialen ist jedoch, dass Innenentwicklung schon immer kontrovers ist und zunehmend kontroverser wird. Stadterweiterung und Außenentwicklung waren demgegenüber lange Zeit weitgehend konsensfähig. Zumindest so lange, wie der damit verknüpfte Natur- und Landschaftsverbrauch unproblematisch erschien. Innenentwicklung muss in jedem Einzelfall Kontroversen und Gegenargumente überwinden. Dies kann in den erforderlichen Mengen nur gelingen, wenn der Städtebau konzeptionell überzeugend ist. Wenn er für das heute und für die Zukunftsbewältigung nachvollziehbare Mehrwerte schafft, die zugleich als Argumentationsgrundlage zur Überwindung der Widerstände herangezogen werden können. Oder anders ausgedrückt: Städtebau in der Innenentwicklung muss gesellschaftlich gewollt sein, weil Stadt durch ihn nachvollziehbar schöner (d. h. emotional ansprechender) und lebenswerter (d. h. in verschiedener Hinsicht funktionsfähiger) wird. Historische Vorbilder können dabei genauso gut Inspiration liefern wie intensive Debatten zu zukünftigen Herausforderungen. Der besondere Vorteil der guten historischen Vorbilder liegt darin, dass sie den Beweis, lebenswerte Stadt zu sein, bereits erbracht haben. Und dies in einer Weise, die sich als weitgehend robust gegenüber gesellschaftlichen Veränderungen erwiesen hat.<sup>32</sup>

---

32 So ist wohl auch Stefan Kurath zu verstehen, wenn er schreibt: „Wichtig für die städtebauliche Praxis sind Raum(Infra-)Strukturen, die sich in der Vergangenheit gegenüber gesellschaftlichen Veränderungen als robust erwiesen haben“ (Kurath 2021: 31) [Kommentar: Falls im Original „(infra)strukturen“ stand, sollte wegen der falschen Schreibweise danach ein [sic!] gesetzt werden.

## 4. Chancen des Verwandlungsstädtebaus

### 4.1 Aktive Verwandlung obsoleter oder überkommener Stadt

Auffüllungs- und Enklavenstädtebau haben gemeinsam, dass sie aus Sicht der Kommune als opportunistisch charakterisiert werden können. Im kleinteiligen Auffüllungs- bzw. Anstückelungsstädtebau ist die private Investitionsbereitschaft auf der Basis eines mobilisierten Grundstücks das initiiierende Element, das von der Kommune meistens lediglich aufgegriffen wird. Im Enklavenstädtebau ist es die Aufgabe des Standortes durch die Vornutzerinnen und Vornutzer. Dies hat beides seine Berechtigung und insbesondere der Enklavenstädtebau kann städtebauliche Mehrwerte generieren, vor allem wenn dadurch unansehnliche, nutzlose Brachen und entsprechend verwahrloste Gebäudeensembles wieder belebt werden. Die Städte sollten und werden auch in Zukunft diese Gelegenheiten ergreifen. Vor allem in den Wachstumsstädten reicht es jedoch nicht, dies zum alleinigen Fokus der städtebaulichen Innenentwicklung und einer darauf basierenden Flächenkreislaufwirtschaft zu machen.

Stattdessen wird es aus Mengengründen (Wachstumsbewältigung bzw. quantitative Mehrwerte) und Akzeptanzgründen (Qualitäten bzw. qualitative Mehrwerte) erforderlich sein, gezielt jene Bereiche der Stadt in den Fokus zu rücken, bei denen Nachverdichtung und Weiterentwicklung größere qualitative und quantitative Effekte ermöglichen. Dies bedeutet, dass die Innenentwicklung dorthin zu lenken ist, wo die städtebauliche Ausgangssituation nicht mehr zeitgemäß und qualitativ unbefriedigend ist.

Und sich dies mittels baulicher Nachverdichtung und neu belebter Nutzung in einen deutlich besseren Zustand verwandeln lässt. Diese Art eines systematischen Verwandlungsstädtebaus nutzt nicht primär die Lücken der bestehenden Stadt, sie transformiert stattdessen die bestehende Stadt. Flächenkreislaufwirtschaft setzt insbesondere bei fortgesetztem Stadtwachstum eine derartige innere Stadtverwandlung voraus.<sup>33</sup>

Unsere Städte sind in großem Umfang von Quartieren oder Bereichen gekennzeichnet, die in ihren baulichen Dichten und ihren städtebaulichen Strukturen weder zeitgemäß noch zukunftsorientiert sind. Dort, wo Stadt im Status quo in diesem Sinne unter ihren Möglichkeiten bleibt, kann der Verwandlungsstädtebau greifen. Ein Beispiel sind die vielen Ausfallstraßen in den Städten, die in ihrer Fortführung immer als wenig verdichteter Stadtrand gedacht wurden und heute vielfach räumlich in die Stadt integriert sind, dem aber städtebaulich nicht gerecht werden. Die Hamburger Magistralenstrategie thematisiert dies.<sup>34</sup> Mindestens ebenso bedeutsam sind die vielfältigen Zonen der Städte, die sich in einer eigentümlichen, wenig qualitätsvollen und von Abstands- und Restflächen geprägten Mischung von Infrastruktur, Gewerbe und Wohnen über die Jahrzehnte konzeptionslos entwickelt haben. Heute sind sie vielfach obsolet, von partiellen Leerständen, sonstigen Unternutzungen und wenig glückendem Strukturwandel gekennzeichnet. Da diese ehemals abseits gelegenen Areale von der Stadtentwicklung räumlich „eingeholt“ wurden und heute vielfach höhere Lagequalitäten aufweisen, bergen auch sie Potenziale für eine intensiviertere Innenentwicklung. Schließlich finden sich in den Städten

---

<sup>33</sup> Der hier eingeführte Begriff des „Verwandlungsstädtebaus“ ist inspiriert von und angelehnt an Überlegungen und Arbeiten zur „inneren Stadtverwandlung“ des 2017 verstorbenen Volkswirts und Stadtforschers Ulrich Pfeiffer, mit dem der Autor des vorliegenden Papiers viele Jahre zusammengearbeitet hat.



Abbildung 5: Masterplan Siegburg Haufeld, Quelle: Kreisstadt Siegburg (Hrsg.): Siegburg Haufeld, Städtebaulicher Masterplan. Siegburg 2019

viele Siedlungen, die mehr oder minder explizit dem Leitbild der aufgelockerten und gegliederten Stadt entsprechen und unter Anlegung zeitgemäßer Dichtestandards über erhebliche Entwicklungspotenziale verfügen. Aber nicht nur der Dichtemangel, sondern vor allem energetische Standards, Monofunktionalität, soziale und bauliche Homogenität sowie nicht zuletzt zunehmende Infrastrukturfizite rechtfertigen deren Verwandlung. Selbstverständlich gilt, dass das Portfolio potenzieller Verwandlungsareale erstens mit den genannten Beispielen nicht umfassend beschrieben ist und sich zweitens in den unterschiedlichen Städten spezifisch zusammensetzt. Es obliegt der politischen Einschätzung vor Ort, welche Stadtbereiche einer Verwandlung bedürfen und den damit verbundenen Aufwand rechtfertigen.

Der so hinsichtlich der Ausgangssituation umrissene Verwandlungsstädtebau erfordert aktives öffentliches Handeln zur Mobilisierung und Freisetzung der ihm innewohnenden Potenziale. Auch das unterscheidet ihn von den bislang dominanten Erscheinungsformen der Innenentwicklung.

## 4.2 Ein Fallbeispiel: Siegburg Haufeld

Ein besonders eindrückliches Beispiel eines möglichen Verwandlungsstädtebaus findet sich in der Kreisstadt Siegburg. Die Mittelstadt mit circa 50 Tsd. Einwohnerinnen und Einwohnern liegt im engeren Verflechtungsbereich der Großstädte Köln und Bonn und ist verkehrlich optimal angebunden. Einen zusätzlichen Aufschwung hat die Stadt durch den Bau der ICE-Strecke Köln-Frankfurt und die Eröffnung des neu gebauten ICE-Bahnhofs in Siegburg erhalten (2002).

Das Haufeld schließt sich unmittelbar nördlich des Bahnhofs an und ist somit an der Bahnstrecke gelegen. Die Innenstadt von Siegburg ist ebenfalls unmittelbar benachbart. Das Haufeld ist von einzelnen älteren Wohngebäuden, sozialer Infrastruktur (aufgegebene Schule, Kita) sowie gewerblichen Nutzungen (z. B. LKW-Gewerbe) geprägt. Die geringe Nutzungsintensität und die Nutzungsstruktur wird den Lagepotenzialen bei weitem nicht mehr gerecht. Zudem sieht sich die Stadt Siegburg nach wie vor einem hohen Wachstumsdruck ausgesetzt, den sie an anderer Stelle kaum mehr befriedigen kann. Vor diesem Hintergrund wurde als Ergebnis eines städtebaulichen Wettbewerbs der Masterplan Haufeld erarbeitet.

Der Siegerentwurf des Planungsbüros „De zwarte Hond“ sieht eine gemischt genutzte Entwicklung vor, die zu ei-

nem zusätzlichen (oberirdischen) Gesamtangebot von gut 100 Tsd. Quadratmetern Geschossflächen führt.<sup>35</sup> Die innerstädtische Lage verbindet sich mit einem stark auf Büro und Dienstleistungen ausgerichteten Nutzungsmix. Im Übergang zur Innenstadt sollen die Büro- und Dienstleistungsflächen in hoher Dichte realisiert werden. Die Wohnnutzung greift in Teilen die in den Beständen angelegte unvollständige Blockrandstruktur auf und schließt diese. Allerdings stockt das vom Stadtrat beschlossene Konzept in der Umsetzung, hauptsächlich weil die Kommune nur einen Teil der Flächen im Eigentum hat und keinen Zugriff auf die sonstigen Grundstücke bekommt.

Brisant ist die Nicht-Entwicklung des Haufeldes auch, weil die schwarz-grüne Ratsmehrheit alle anderen Formen der Innenentwicklung und Baulandentwicklung ablehnt. So hat die Stadtverwaltung für das Handlungskonzept Wohnen potenzielle Bauflächen zur Prüfung vorgeschlagen. Dazu heißt es in der Kooperationsvereinbarung von CDU und Grünen und ungefähr wortgleich im diesbezüglichen Beschluss des Planungsausschusses (November 2022): „Sämtliche 21 im Entwurf aufgeführten Potentialflächen sind ungeeignet. Sie zerstören innerstädtisches Grün, Wald, Landschaftsschutzgebiete, landwirtschaftlich genutzten Raum.“ Nach Jahren der kleinteiligen Nachverdichtung und einer fortschreitenden Inanspruchnahme von Landschaftsräumen besteht in Siegburg kaum mehr Bereitschaft, diese Formen der städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen. Die bauliche Entwicklung soll sich auf Baulücken beschränken. Weiterhin erteilt die Ratsmehrheit der Verwaltung den Auftrag, auch innerhalb bestehender Bebauungspläne nach Möglichkeiten zur „Rückstufung von Bauflächen“ zu suchen, um innerstädtisches Grün zu sichern.

Mit dieser aktuellen Beschlusslage ist die Stadt Siegburg sicher ein extremer Fall. Symptomatisch und ebenso in vielen Städten zu beobachten ist jedoch, dass die gängigen Formen und Lösungen der städtebaulichen Entwicklung zunehmend negativ beurteilt werden und kaum mehr Zustimmung erfahren. Umso wichtiger wären Alternativen wie das Haufeld – nicht nur in Siegburg.

### 4.3 Qualitative Orientierungswerte für den Verwandlungsstädtebau

Der Verwandlungsstädtebau greift in bestehende Bebauung und damit verbundene Nutzungen ein. Insofern kann er nicht alles als veränderbar begreifen. Totalabriss und Neubau sind aus sozialen und ökologischen Gründen die Ausnahme. Auch wenn der Verwandlungsstädtebau von Vorhandenem ausgehen muss, geht es dennoch darum, ein Maximum an städtebaulicher Qualität aus zuvor wenig zeitgemäßen und qualitätsvollen Stadtarealen herauszuholen. Dazu gehören natürlich auch die unterschiedlichen Facetten der mehrfachen Innenentwicklung (siehe Kap. 1.2): Das Grün zur Bindung von CO<sub>2</sub> und Wasser zur Kühlung und als atmosphärische Komponente. Die Voraussetzungen zur Stärkung einer umweltfreundlichen Mobilität. Die prioritäre Verwendung CO<sub>2</sub>-neutraler Baustoffe. Die Einbindung und Nutzung erneuerbarer Energien und anderes mehr. Das Hauptaugenmerk all dieser Themen liegt darauf, den Städtebau mit den ökologischen Herausforderungen besser in Einklang zu bringen. Oder anders formuliert: Seine Umweltkosten zu senken.

Das Hauptargument des vorliegenden Papiers ist es jedoch, in der erweiterten Kosten-Nutzen-Bilanz städtebaulicher Aufgaben nicht nur die Umweltkosten zu senken, sondern zugleich ein Mehr an Lebensqualität zu ermöglichen. Städte sollen der Natur nicht schaden, aber vor allem Nutzen für die Menschen stiften. In dieser Hinsicht bemisst sich städtebauliche Qualität vor allem daran, wie die Menschen ihr Leben in den Städten leben können. Was in diesem Sinne gute Stadt und guter Städtebau ist, lässt sich nicht abschließend beschreiben. Was dazu gesagt und geschrieben wurde, ist kaum zu überblicken. Aber dennoch muss es – um einige Aspekte zu benennen – darum gehen, dass Stadträume entstehen, die als angenehm und vielleicht sogar anregend schön empfunden werden. Dass Menschen sich in den Proportionen und Dimension des Gebauten und der entstehenden öffentlichen Räume wohl fühlen und im Ergebnis mehr zum Verweilen als zum Durcheilen angeregt werden. Wie durch eine entsprechende Anordnung der Gebäude und der Zuordnung von Außenräumen sowohl Privatheit als auch Schnittstellen zum öffentlichen Leben entstehen. Wie Stadträume sich kleinräumig so überlappen, dass Bedürfnisse nach sozialer Homogenität und sozialen

<sup>34</sup> Siehe <https://www.hamburg.de/magistralen>, letzter Zugriff 27.12.2022.

<sup>35</sup> Um die Größenordnung zu verdeutlichen: Würde es sich um ein reines Wohngebiet handeln, entsprächen die vorgesehenen Geschossflächen über 1.000 Wohnungen mit je 80 Quadratmetern Wohnfläche. Gesamtstädtisch wurden in Siegburg in der letzten Dekade jährlich circa 120 Wohnungen gebaut. Mit anderen Worten: Allein mit der städtebaulichen Verwandlung des Haufeldes ließe sich ein zusätzliches Bauvolumen bzw. Nutzflächenangebot realisieren, das 8,5 kompletten Wohnungsbaujahrgängen der Stadt Siegburg entspricht.

Kontakten über Gruppengrenzen gleichermaßen angesprochen werden. Dass hohe Nutzungsdichten im Verbund mit der Erschließungssystematik bzw. Wegeführung quasi von selbst an Kreuzungen und Knotenpunkten zu Lebendigkeit und Frequenzen führen, die den wirtschaftlichen Betrieb von unterschiedlichsten Angeboten aus Einzelhandel, Freizeit/Gastronomie ermöglichen. Was auch bedeutet, dass lebendige Bereiche mit höheren Anteilen öffentlichen Lebens und Arbeitens und eher ruhige Wohnbereiche räumlich ineinandergreifen und sich ergänzen. In gutem Städtebau findet die Vielfalt des urbanen Lebens einen Raum. Nutzungsmischung muss nicht verordnet werden. Und natürlich braucht jedes Stadtquartier und jeder Stadtteil auch Rückbezüge und Verbindungen zum Rest der Stadt und der in ihr verteilten zentralen Einrichtungen oder Angebote.

Was hier in einer gewissen Abstraktion als unvollständiges Anforderungsprofil beschrieben ist, ist natürlich von dem inspiriert, was uns an unseren historischen Städten und insbesondere den Gründerzeitquartieren berührt und begeistert. Die Blockrandbebauung mit entsprechend baulich geschlossenen bzw. gefassten Straßenräumen bildete das Grundraster der sich ausdehnenden Stadt. Aus Hierarchisierung und Variation des Rasters zwischen breiteren Straßen mit höheren Gebäuden und repräsentativem Charakter und kleineren Nebenstraßen mit niedrigen Frequenzen und kleineren Gebäuden entstehen gleichzeitig relativ engmaschig überlappend unterschiedliche Standortqualitäten, die in sozialer und nutzungstypologischer Hinsicht städtische Vielfalt ermöglichen und befördern. Am schönsten und besten sind diese Stadtquartiere, wenn es den Stadtplanerinnen und Stadtplanern gelungen ist, dort, wo es aus den Wegebeziehungen heraus Sinn macht, gut gestaltete Plätze einzufügen und das Quartier so mit Grün zu durchwirken, dass Stadt nicht als ausschließlich steinern empfunden werden muss und Stadtleben zugleich ein, wenn auch bescheidenes, Naturerlebnis ermöglicht.

Diese Alt- und Gründerzeitquartiere sind nicht primär wegen ihrer Architektur und ihrer gründerzeitlichen Ornamentik, sondern aufgrund ihrer räumlichen Konfigu-

ration qualitätsvolle und lebendige Stadt.<sup>36</sup> Entscheidend ist, dass hier die räumlichen Konfigurationen auch in der Überlappung und Abgrenzung unterschiedlicher räumlicher Maßstabsebenen (von der Parzelle über das Quartier und darüber hinaus) insofern stimmig sind, als sie den unterschiedlichsten Ausdrucksformen und Bedürfnissen des städtischen Lebens einen geeigneten Rahmen geben. Sie sind gelungene und von den Menschen akzeptierte Urbanität. Gegenüber dem gesellschaftlichen Wandel haben sie sich zudem als erstaunlich robust erwiesen. Insbesondere diese Robustheit spricht dafür, dass die ihnen eingeschriebenen städtebaulichen Prinzipien ein guter gedanklicher Ausgangspunkt auch für zukünftige Planungsaufgaben sind. Der Nutzen oder Mehrwert des Verwandlungsstädtebaus kann aus der Übertragung dieser Prinzipien entstehen (ohne zugleich Imitat zu sein).

#### 4.4 Der Städtebau auf dem Weg in eine klimaneutrale Zukunft

Der Verwandlungsstädtebau setzt gezielt dort in den Städten an, wo Stadt bislang von mäßiger Qualität ist und verwandelt dies in hohe urbane Qualitäten. In den allermeisten Fällen geht dies mit einer Erhöhung der baulichen Dichte und damit zugleich einer Zunahme der Nutzflächen für Wohnen, Gewerbe etc. einher. Dies ist einerseits eine Konzession an das (potenziell) weiterhin zu bewältigende Wachstum der Flächennachfrage. Andererseits ist dies zugleich eine Voraussetzung zur Erzielung urbaner Qualitäten. Allerdings bleibt Dichte ambivalent und kontrovers.

„Welche Dichte braucht die Stadt?“ Diese Frage stellte der vhw deswegen sowohl auf seinem Verbandstag (2022) als auch in einem Sonderheft der Zeitschrift „Forum Wohnen und Stadtentwicklung“.<sup>37</sup> Die Essenz der unterschiedlichen Beiträge heißt: Es kommt darauf an! Ob ein Stadtraum lebenswert und attraktiv ist, hängt von vielen Aspekten ab. Hohe Dichte kann in diesem Sinne gelingen oder misslingen. Entscheidend ist, ob sich hohe Dichte mit ästhetisch schönen Stadträumen verbindet, ob sie zu anregender Lebendigkeit und hohen Alltagsqualitäten für die Stadtbewohnerinnen und -bewohner führt. Hohe Dichte kann eine Zumutung sein, sie kann aber auch mit

---

36 Den mit dem „Institut für Stadtbaukunst“ verbundenen Expertinnen und Experten wird bisweilen eine rückwärtsgewandte und auf ästhetische Vorstellungen bezogene Idealisierung der historischen Stadt vorgeworfen (z. B. Schenk 2022) Aber auch hier ist deutlich erkennbar, dass die Auseinandersetzung mit der historischen Stadt darauf zielt, grundlegende Planungsprinzipien für künftige Planungsaufgaben abzuleiten. Wenn Planungswissenschaft empirisch sein kann, dann in der Auseinandersetzung mit der gebauten Vergangenheit. Unverdächtig scheint in dieser Hinsicht der dänische Architekt Jan Gehl zu sein, der seine Vorstellung von Stadt ebenfalls empirisch aus historischen Vorbildern ableitet und diese vielleicht etwas expliziter als Prinzipien zur künftigen Beachtung (und weniger als Blaupause zur Reproduktion) diskutiert (z. B. Gehl 2016). Mehr als die Autoren aus dem genannten Spektrum thematisiert der amerikanische Soziologe Richard Sennett (2018) die aus räumlichen Konfigurationen (Abgrenzungen, Überlappungen, Nischen) entstehenden Potenziale einer sozialen Vielfalt und des Zusammenlebens, wobei Letzteres auch ganz selbstverständlich das Arbeitsleben umfasst.

37 vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 5 /2022, siehe hier insbesondere die Beiträge von Sonne (227-230) und Reicher (231-235).

gelingender Urbanität für diese Zumutungen entschädigen – sogar mehr als das.

In der gesellschaftlichen Konfrontation mit der ökologischen Krise und insbesondere mit dem Klimawandel, reicht es in der Auseinandersetzung mit den Fragen des Bauens und des Städtebaus wahrscheinlich nicht mehr aus, zu argumentieren, dass die Innenentwicklung mit hoher Dichte und urbanen Qualitäten, insbesondere wenn sie in Gestalt einer ökologisch-sozial optimierten mehrfachen Innenentwicklung daherkommt, besser ist als die klassische Stadt- und Siedlungserweiterung. Die Stimmen, die einen (nahezu) vollständigen Baustopp fordern mehren sich, wie zum Beispiel die Architects for Future.<sup>38</sup> Wenn Klimaneutralität bedeutet, dass pro Person noch 1 Tonne CO<sub>2</sub> pro Jahr emittiert werden darf, dann erzwingt dies eine Reduktion auf circa 12 % der heutigen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Ob und wie dann noch Bauen und insbesondere Neubau möglich ist, ist einerseits eine Frage des technischen Fortschritts in Richtung Klimaneutralität. Zum einen innerhalb der Baubranche, zum anderen in den sonstigen Sektoren, vor allem weil hohe Fortschritte in den sonstigen Sektoren Spielräume für das Bauen schaffen könnten. Denn solange das Bauwesen auf Zement angewiesen bleibt, ist eine Klimaneutralität des Bauens kaum realistisch.<sup>39</sup>

Letztlich bleibt aber schwer vorstellbar, dass der Weg zur Klimaneutralität ohne Wachstumseinbußen und Wohlstandsverluste zu schaffen sein wird. Ein Konsumverzicht scheint von daher unausweichlich.<sup>40</sup> Dann würde sich jedoch die Frage stellen, welcher Verzicht – unter den zukünftigen technologischen Rahmenbedingungen – die wenigsten Einbußen an Lebensqualität mit sich bringen wird. Wiegt der Verzicht auf individuelle Freizügigkeit bei der Wahl des Wohnstandortes (als eine Grundlage des demografischen Stadtwachstums) und Wohnflächenkonsum schwerer als die Umstellung der Landwirtschaft und der Ernährung? Und wie wichtig ist eine individuelle, motorisierte Alltagsmobilität? Oder regelmäßige Fernreisen mit dem Flugzeug? Auf welche Formen des Alltagskonsums würde man verzichten wollen, um das Bauen trotz seiner immanenten Klimaschädlichkeit noch zu ermöglichen?

Unter den Bedingungen einer ernsthaft angestrebten Klimaneutralität muss sich das Bauen im Neubau und

im Bestand zukünftig in einer um Umweltwirkungen erweiterten Kosten-Nutzen-Abwägung gegenüber anderen Formen der gesellschaftlichen Ressourcenverwendung behaupten oder durchsetzen. Auf der Kostenseite schlagen zusätzlich zu den (ohnehin gestiegenen) klassischen Kosten für die Herstellung oder Aufbereitung eines Bauwerkes noch die zusätzlich zu berücksichtigenden Umweltwirkungen (insbesondere unvermeidliche CO<sub>2</sub>-Emissionen) zu Buche. Dies führt so lange zu einer verschlechterten Kosten-Nutzen-Relation, wie nicht der Nutzen des Bauens erhöht wird. Und ein hoher gesellschaftlicher Nutzen resultiert vor allem dann, wenn eine lebenswerte Stadt entsteht, die auf recht breiter Front ein „So und hier will ich leben!“ hervorruft und sich das idealerweise auf ebenfalls breiter Front mit einem „Das kann ich auch bezahlen.“ sowie – angesichts der drohenden Wohlstandsverluste – zusätzlich mit einem „Dafür würde ich sogar auf dies oder das verzichten.“ verbinden lässt. Dies wäre der Anspruch an einen Verwandlungsstädtebau, der auch auf dem schwierigen Weg in eine klimaneutrale Zukunft und bei enger begrenzten ökonomischen und ökologischen Ressourcen noch zu rechtfertigen und dementsprechend realistisch wäre.

Ein besonderes Streitobjekt auf dem Weg in die Klimaneutralität ist das Einfamilienhaus, wobei hier in der Regel die freistehende Variante gemeint sein dürfte. An ihm lässt sich die Aufgabenstellung ganz besonders gut verdeutlichen. Mehrere Dekaden der Wanderungsmotivforschung haben deutlich gemacht, dass viele Familien eine hohe Präferenz für das Wohnen oder zumindest den Verbleib in der Stadt haben. Freiwillig würden sie städtische Dichte akzeptieren, wenn es familiengeeignete Quartiere und darin für sie bezahlbare Wohnungen gäbe, die zudem noch eine Eigentumsbildung ermöglichen. Der Mangel daran lässt sie auf das (freistehende) Einfamilienhaus am Stadtrand oder im Vorort ausweichen. Und selbst wenn der Verzicht auf das freistehende Einfamilienhaus auch bei den Familien mit eindeutigem Einfamilienhauswunsch aus Klimaschutzgründen erzwungen werden müsste, wäre dies leichter durchsetz- und durchhaltbar, wenn geeignete und attraktive urbane Alternativen verfügbar wären. Die bessere Bindung junger Familien in der Stadt ist und bleibt daher ein wichtiger Indikator für einen gelungenen urbanen Städtebau.

38 Siehe das Interview mit Elisabeth Broermann, einer Sprecherin von A4F auf Zeit Online vom 29.12.2022 (<https://www.zeit.de/green/2022-12/wohnungbauziel-bundesregierung-genehmigungen-abrisse>, letzter Zugriff 18.01.2023)

39 Die Herstellung von einer Tonne Zement führt zu 600 Kilogramm CO<sub>2</sub>-Emissionen. Davon gehen zwei Drittel auf den chemischen Prozess zurück und sind somit so lange nicht vermeidbar, wie das freigesetzte CO<sub>2</sub> nicht im Produkt selbst oder anderweitig gebunden werden kann. Ein Drittel ist auf den Energieeinsatz zurückzuführen und insofern beim Einsatz regenerativer Energie vermeidbar.

40 Ulrike Herrmann (2022) argumentiert in ihrem Buch „Das Ende des Kapitalismus“, dass eine Rückkehr auf das Wohlstandsniveau von 1978 erforderlich sei.

# 5. Politische Weichenstellungen für Innenentwicklung und Verwandlungsstädtebau

## 5.1 Grundlegend: Entwicklungs- gegenüber Bestandsschutzinteressen stärken

Stadtentwicklung und Städtebau verändern die Stadt. Insofern geht es dabei politisch immer um die Abwägung zwischen Entwicklungs- bzw. Veränderungsinteressen auf der einen Seite und Bestandsschutz bzw. auf eine Beibehaltung des Status quo gerichtete Interessen auf der anderen Seite. Eine politische Stärkung der Innenentwicklung bedeutet insofern, die Entwicklungsinteressen gegenüber den Bestandsschutzinteressen zu stärken. Dies betrifft im Kern zwei Themen und Interessengruppen: Einmal die Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer und die Frage, ob und wie lange sie sich bei anders gerichteten Eigeninteressen einer politisch gewollten städtebaulichen Entwicklung entziehen bzw. diese blockieren können. Und zum Zweiten die bisherigen Bewohnerinnen und Bewohner oder Nutzerinnen und Nutzer und die Frage, ob und in welchem Umfang diese die Zumutungen einer städtebaulichen Veränderung oder gar eine individuell spürbare Verschlechterung tolerieren müssen.

Die Stadterweiterung geht diesen Interessenskonflikten weitgehend aus dem Weg. Ebenso der oben skizzierte Enklaven- oder Inselstädtebau. Davon ausgehend konnte die Bestandsschutzinteressen in der Vergangenheit ein hohes Gewicht eingeräumt werden und entsprechende Rechtspositionen geschaffen werden: Der weitgehend ausgelegte Schutz des individuellen Eigentums, das sich nur in eng definierten Ausnahmefällen den öffentlichen Interessen und der damit verbundenen Entwicklungsabsichten unterordnen oder in diese einordnen muss. Der Schutz der Nachbarschaft vor einer heranrückenden Bebauung. Der Schutz vor Lärm und anderen Zumutungen des baulich verdichteten Stadtlebens. In der Natur der fortschreitenden gesellschaftlichen Entwicklung und des zunehmenden Wohlstands liegt es, dass die politisch ge-

wollten Schutzniveaus und die daraus resultierenden Abwehrrechte gegenüber individuellen Beeinträchtigungen beständig erhöht worden sind. Dies führt zu eng gesteckten Grenzen für die Innenentwicklung, die so lange vertretbar sind, wie die erforderliche städtebauliche Entwicklung nach Außen in die Stadterweiterung oder aber auf Brachflächen mit Enklavencharakter umgelenkt werden kann. Dies ist kaum mehr der Fall.

Dass sich der politische Druck auf eine veränderte Ausbalancierung von Entwicklungs- und Bestandsschutzinteressen speziell für die Innenentwicklung bereits erhöht hat, lässt sich an der jüngeren Weiterentwicklung des Planungs- und Baurechts ablesen. Die Einführung des urbanen Gebiets in die BauNVO (2017) mit erhöhten Dichtewerten, mehr Flexibilität für Nutzungsmischung und (leicht) verminderten Lärmschutzanforderungen führt in diese Richtung. Auch das Baulandmobilisierungsgesetz (2021) reagiert auf die zunehmenden Anforderungen, insbesondere der wohnbaulichen Innenentwicklung. Zum Beispiel mit erweiterten und zudem preislimitierenden gemeindlichen Vorkaufsrechten zugunsten von Wohnungsbau bei unbebauten oder brachliegenden Grundstücken innerhalb des unbeplanten Innenbereichs. Oder mit erweiterten Möglichkeiten, Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu erteilen, selbst wenn diese die Grundzüge der Planung – also auch Art und Maß der Bebauung – betreffen. Damit soll insbesondere eine kleinteilige Nachverdichtung ermöglicht werden, ohne jeweils ein aufwändiges und langwieriges Bebauungsplanverfahren durchführen zu müssen. Bereits 2007 wurde der „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ eingeführt, der bis zu einer definierten Größenordnung (20.000 Quadratmeter bzw. unter Voraussetzungen bis zu 70.000 Quadratmeter Grundfläche) im Wesentlichen von der Pflicht befreit, eine Umweltprüfung durchzuführen, nicht aber von der materiellen Pflicht, die Umweltbelange zu berücksichtigen.<sup>41</sup>

---

41 Auch auf die Innenentwicklung zielt die im Baulandmobilisierungsgesetz geschaffene Möglichkeit, in einem „sektoralen Bebauungsplan Wohnen“ auf im unbeplanten Innenbereich Wohnbauflächen festzusetzen, auf denen geförderter Wohnungsbau zu realisieren ist.

Diese Änderungen zielen überwiegend auf eine kleinteilige Innenentwicklung in den beschriebenen Formen des Auffüllungs- und Anstückelungsstädtebaus. Sie adressieren primär den unbeplanten Innenbereich und kleinere planbedürftige Vorhaben. Wenn diese Neuregelungen explizit die Entwicklungsinteressen gegenüber den Bestandsschutzinteressen stärken, sind sie zudem primär auf Wohnungsbauaufgaben bezogen, was entweder mit einer Befristung (Irgendwann werden die Wohnungsmarktprobleme überwunden sein!?) verbunden ist, oder explizit nur von Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten genutzt werden kann.<sup>42</sup> Nur die Wohnungsnotlage scheint diese Eingriffe zu rechtfertigen. Ein systematischer und programmatischer Schwenk des Planungsverständnisses und eines damit korrespondierenden Bau- und Planungsrechtes in Richtung langfristiger Innenentwicklungsaufgaben ist in der beschriebenen Rechtsentwicklung kaum zu erkennen. Auch die kommunale Planungspraxis reagiert verschiedentlich zurückhaltend. Denn zum Beispiel widerspricht der Wegfall der Umweltprüfung vielfach den eigenen fachlichen und den örtlichen politischen Anforderungen an eine systematische Befassung mit den Umweltwirkungen. Auch die schrittweise Nachverdichtung von Quartieren auf der Basis von aufeinander folgenden vorhabenbezogenen Befreiungen von B-Plan-Festsetzungen reibt sich an der Frage, ob dies unter Berücksichtigung z. B. der verkehrlichen oder Freiraumwirkungen zu einer sinnvollen Quartiersentwicklung führt. In der Praxis zeigt sich längst, dass die unterschiedlichen Abwägungsbelange nicht primär deswegen in die Planung eingebracht werden, weil dies vom Gesetzgeber verlangt wird, sondern auch weil diese tief in den fachlichen sowie gesellschaftlichen Erwartungen an eine sinnvolle Stadtentwicklung verankert sind. Deswegen werden sie regelmäßig auch ohne gesetzliche Grundlage vor Ort politik- und entscheidungswirksam.

Die Einschätzung, dass die Innenentwicklung in ihrer Vorbereitung und Begleitung einen veränderten stadtplanerischen Rahmen benötigt, drückt sich auch im 2021 mit dem Baulandmobilisierungsgesetz neu in das BauGB eingefügten § 176a aus. Das „städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung“ (kurz: Innenentwicklungskonzept) kann dabei als Aufforderung an die Kommunen verstanden werden, sich systematischer mit den Potenzialen der Innenentwicklung in der gesamten Stadt oder in entsprechend abgegrenzten Quartieren auseinanderzusetzen. Dabei ist der Fokus recht eindeutig

darauf gerichtet, zusätzliche kleinteilige Bauflächen zu mobilisieren. Allerdings verzichtet der Gesetzgeber bislang darauf, den Kommunen zur Umsetzung des Innenentwicklungskonzeptes verbesserte rechtliche Grundlage zur Grundstücksmobilisierung an die Hand zu geben. Von daher beschränkt sich die positive Wirkung darauf, eine systematischere Auseinandersetzung mit den Potenzialen und Herausforderungen der Innenentwicklung auf der kommunalen Ebene anzuregen.

Die beschriebenen gesetzlichen Änderungen bleiben auch insofern im bisherigen Modus der Stadt- und Innenentwicklung, als sie primär geeignet sind, bereits aus dem Markt heraus entstandene Investitionsabsichten zu unterstützen. Sie weisen kaum den Weg zu einer vorausschauenden, aktiven Stadtentwicklung, die darauf zielt, dort Investitionen anzuregen, wo die Mehrwerte oder Potenziale einer aktiven Stadtverwandlung zu heben sind. Vorhaben des Verwandlungsstädtebaus wie das Siegburger Hausfeld können von den beschriebenen Neuregelungen kaum profitieren. Hierzu braucht es weitreichendere Änderungen, die zwar teilweise schon in der Diskussion sind, aber bislang keinen ausreichenden Rückhalt finden. Dies betrifft sowohl die Erhöhung des Entwicklungsdrucks auf die Eigentümerinnen und Eigentümer als auch die Erhöhung des Anpassungsdrucks auf die betroffenen Nutzungen bzw. Nutzerinnen und Nutzer (im Entwicklungsgebiet selbst und auch im jeweils beeinflussten städtebaulichen Umfeld).

Die Potenziale und Herausforderungen werden sich dabei im Einzelfall als sehr unterschiedlich erweisen. Um wesentliche Aspekte in einer gewissen Deutlichkeit diskutieren zu können, werden im Folgenden weiterhin die Fallkonstellationen Auffüllungsstädtebau und Verwandlungsstädtebau unterschieden. Um den Charakter der damit verbundenen Planungsaufgabe zu betonen, wird dabei von einem bislang nicht definierten Innenentwicklungsplan gesprochen.

## 5.2 Der Innenentwicklungsplan für den kleinteiligen Auffüllungsstädtebau

Weiter oben wurde schon beschrieben, dass der Auffüllungsstädtebau das Ergebnis eines im Wesentlichen über den Markt gesteuerten Nachverdichtungsprozesses ist, bei dem Investorinnen und Investoren geeignete Grundstücke suchen, sich diese sichern und unter Aus-

---

42 Welche Kommunen über einen angespannten Wohnungsmarkt verfügen, muss in einer Landesverordnung geregelt werden.

schöpfung der gegebenen baurechtlichen Möglichkeiten bebauen. Um die hohen Baukosten – ohne Förderung – über die Mieten oder den Verkauf refinanzieren zu können, sind relativ hohe Umfeld- und Mikrostandortqualitäten erforderlich. Dies bedeutet gleichzeitig, dass sich der Auffüllungsstädtebau auf Grundstücke fokussiert, die von einem weitgehend intakten städtebaulichen Umfeld profitieren können.

Aus der Sicht der Kommune hat dieser Auffüllungsstädtebau viele Vorteile: Es sind kaum infrastrukturellen Vorleistungen zu erbringen. Häufig sind die Vorhaben ohne Bebauungsplanverfahren genehmigungsfähig. Und wenn eine Planbedürftigkeit vorliegt, beteiligen und engagieren sich die Investorinnen und Investoren aus eigenem Interesse an den erforderlichen Arbeiten (z. B. im Rahmen eines Vorhaben- und Erschließungsplans). Auf der anderen Seite führt die schrittweise Nachverdichtung von Stadtquartieren zu unterschiedlichen Formen des bürgerschaftlichen Widerstands und zunehmenden fachlichen Vorbehalten (z. B. Erhalt von Freiraumqualitäten, Vermeidung von Hitzeinseln, Überlastung der Verkehrsinfrastruktur).

Ein Innenentwicklungsplan als Rahmen für einen fortgesetzten (oder gar intensivierten) Auffüllungsstädtebau sollte darauf angelegt sein, im Grundsatz funktionierende städtebauliche Strukturen im Wege der Nachverdichtung weiterzuentwickeln. Grundlegend zum Verständnis dieser Innenentwicklungsaufgabe ist es, dass bereits im vorgefundenen Status quo eine Attraktivität vorliegt, die ausgehend von vorhandenen städtebaulichen Nachverdichtungspotenzialen Investitionsabsichten mobilisiert und auf die Grundstückspreise wirkt. Die Aufgabe des Innenentwicklungsplanes ist es im Kern, die Investitionsprozesse einerseits unterstützend zu begleiten, und andererseits räumlich so zu lenken, dass die städtebaulichen Strukturen nicht überfordert und stattdessen idealerweise qualitativ gestärkt werden. Dafür muss der Innenentwicklungsplan orts- oder stadtteilbezogen angelegt sein sowie nicht nur Nachverdichtungspotenziale erfassen, sondern zugleich dafür sorgen, dass alle anderen Facetten einer urbanen Lebensqualität als Ergebnis der Nachverdichtung gestärkt werden. Insofern ist der Innenentwicklungsplan nicht nur die Basis einer

baulichen Nachverdichtung, sondern auch die Grundlage zur Weiterentwicklung der Grün- und Freirauminfrastruktur, der öffentlichen Räume, der Mobilität, des quartiersbezogenen Klimaschutzes, der Versorgungs- und Freizeitangebote, der sozialen Infrastruktur usw. Was ihn von einem integrierten Stadtteilentwicklungskonzept oder einem unverbindlichen Rahmenplan insbesondere unterscheiden sollte, ist seine Umsetzungsdimension und als deren Grundlage seine Rechtsqualität. Um die erforderliche Rechtsqualität zu erlangen, muss der Innenentwicklungsplan für sich in Anspruch nehmen können, die Entwicklungs- und Bestandsschutzinteressen im Sinne des Gemeinwohls umfassend abgewogen zu haben. Ein derartiger von der Kommune beschlossener Innenentwicklungsplan könnte und sollte dann zum Beispiel die Grundlage für folgende Aufgabenstellungen sein:

- Über den Innenentwicklungsplan sollten innerhalb seines Geltungsbereiches Zonen oder Teilräume festgesetzt werden können, bei denen über die Möglichkeiten des § 34 BauGB hinaus eine Baugenehmigung erteilt werden kann. Nach grundsätzlicher Prüfung und Abwägung bei der Erarbeitung des Innenentwicklungsplans kann zum Beispiel – nach Schweizer Vorbild – festgelegt werden, dass höhere bauliche Dichten bzw. Gebäudehöhen in einem für den ausgewiesenen Bereich definierten Umfang genehmigungsfähig sind. Wenn man diese Zonen als Vorrangzonen einer städtebaulichen Nachverdichtung innerhalb des Geltungsbereiches eines Innenentwicklungsplanes begreift, liegt es nahe, auch anderweitige Bestandsschutzinteressen zurückzudrängen. Dies kann die nachbarschaftlichen Einspruchsmöglichkeiten, Lärmgrenzwerte, Abstandsregeln oder Ähnliches betreffen.<sup>43</sup>
- Ein Innenentwicklungsplan könnte ferner grundstücks-scharf Bereiche festlegen, bei denen eine Bebauung ausgeschlossen wird (Ausschluss von § 34-Genehmigungen) oder sogar eine vorhandene Bebauung zurückgenommen wird. Dies kann zu unterschiedlichen Zwecken geschehen: Zur Sicherung von Freiräumen im Sinne des ökologischen Ausgleichs oder der Erholung, zur Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Räume, zur Bereitstellung von Flächen für dringend erforderliche technische und soziale Infrastrukturen (z. B. Energiegewinnung und Energieverteilung, Quar-

---

43 Am Beispiel der Umnutzung einer innerstädtischen Büroimmobilie in Köln schildert Michael Ammann sehr eindrücklich die komplexe Aufgabenstellung eines derartigen Vorhabens. Dabei wird insbesondere deutlich, dass die vielfältigen Bestandsschutzinteressen zu einer erheblichen Belastung bei der Umsetzung werden und somit den Projekterfolg gefährden können. Der Autor verbindet dies mit der Forderung nach „perspektivisch angelegten Bebauungsplänen“ oder auch „Abstandsflächensatzungen“, um letztlich über größere Freiheitsgrade bei der Bewältigung der schwierigen wirtschaftlichen und planerischen Optimierungsaufgaben zu verfügen (Ammann 2022).

tiersgaragen, Kitas). Je nach Dringlichkeit des Anliegens, ist dies mit Zugriff auf das Grundstückseigentum und entsprechenden wirtschaftlichen Entschädigungen (ggf. Tauschgrundstücke) zu verbinden. Die Dringlichkeit wäre dabei primär aus dem Innenentwicklungsplan selbst abzuleiten – und insofern aus der Notwendigkeit die ortsteilbezogene Nachverdichtung im Sinne des Gemeinwohls zu gestalten.

- Ferner könnte der Innenentwicklungsplan private Grundstücke ausweisen, die besonders dringlich zu bebauen sind. Die Dringlichkeit kann sich entweder aus einer gesamtstädtischen Perspektive ergeben (z. B. hoher Wohnungsbedarf) oder aber aus dem Stellenwert des Grundstücks für die Umsetzung des Innenentwicklungsplans selbst. Letzteres wäre zum Beispiel gegeben, wenn es sich um ein städtebauliches Schlüsselprojekt mit hoher Ausstrahlung und hoher Impulsfunktion handelt. Die festgestellte Dringlichkeit der benannten Vorhaben sollte dann Anlass sein, entsprechende Baugebote erlassen und durchsetzen zu können. Ähnlich gelagerte Vorstellungen verbinden sich mit dem bereits von der Baulandkommission diskutierten, aber nicht in das Baulandmobilisierungsgesetz übernommenen „Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“<sup>44</sup>. Bei einer Dringlichkeit aus städtebaulichen Gründen, sollte ein kooperatives Qualifizierungsverfahren zur Abstimmung städtebaulicher Qualitäten und des Nutzungsmixes als Genehmigungsvorbehalt möglich sein.
- Schließlich sollte der Innenentwicklungsplan zentrale Bereiche für den Ortsteil- oder Stadtteil benennen können, die aufgrund ihrer zentralen Lage, Erschließungsqualität und zu erwartender Fußgängerströme eine besondere urbane Lebendigkeit und Vielfalt ermöglichen können bzw. für diese geeignet sind. Die Kommune sollte diese urbane Lebendigkeit auf der Basis des Innenentwicklungsplans mit eigenen Maßnahmen im öffentlichen Raum befördern. Zugleich sollte der Innenentwicklungsplan auch Rechtsgrundlage für eine in Richtung Nutzungsmischung und öffentliches Leben erweiterte Genehmigungsfähigkeit von Nutzungen und Vorhaben sein. Auch hier geht es wieder um die Zurückdrängung von Bestandschutzinteressen zugunsten der Entwicklung und Ermöglichung urbaner Vielfalt und Lebendigkeit.<sup>45</sup>

Im vorliegenden Kapitel wird der vorgeschlagene Innenentwicklungsplan als Plan zur Weiterentwicklung

und Nachverdichtung weitgehend intakter städtebaulicher Strukturen diskutiert. Dennoch muss sich mit ihm der Anspruch verbinden, einen qualitativen Mehrwert für das jeweilige Quartier bzw. seinen Geltungsbereich zu generieren. Dieser qualitative Mehrwert wirkt sich immobilienwirtschaftlich als gesteigertes Ertragspotenzial aus, weil höhere Umfeldqualitäten gleichzeitig höhere Zahlungsbereitschaften (z. B. für Wohnungsmieten) generieren. Hinzu kommt das im Rahmen der Nachverdichtung erhöhte Angebot von Nutzflächen und das daraus resultierende Ertragspotenzial. Insgesamt steigt die privatwirtschaftlich nutzbare Ertragskraft des Quartiers (wenn nicht absolut und real, dann in jedem Fall in Relation zum Status quo und relativ zu anderen Quartieren).

Allerdings steht den zusätzlichen Ertragspotenzialen für manche Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer an anderer Stelle eine Verminderung von Ertragspotenzialen gegenüber. So zum Beispiel, wenn ein für eine § 34-Genehmigung geeignetes Grundstück von der Bebauung ausgeschlossen wird. Oder wenn eine bisherige Nutzung zugunsten einer anderen Verwendung unterbunden werden soll. Idealerweise sind die positiven und negativen wirtschaftlichen Effekte auf Quartiersebene bzw. innerhalb des Innenentwicklungsplans auszugleichen. Dazu sind die Wertzuwächse bei den profitierenden Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern zugunsten der Entschädigungsleistungen an anderer Stelle abzuschöpfen. Das Stadt-sanierungsrecht kann dabei als Vorbild herangezogen werden. Diskussionsbedürftig ist, ob die Aufhebung eines Bau- und Nutzungsrechts entschädigt werden muss, wenn die Eigentümerin bzw. der Eigentümer davon längerfristig keinen Gebrauch gemacht hat (analog zu den bestehenden Regelungen zur Aufhebung von Bebauungsplänen).

Der Gedanke, einen Ausgleich innerhalb des Innenentwicklungsplans zu organisieren, kann oder sollte auch auf andere Themen übertragen werden. So könnte zum Beispiel der vorhabenbezogene naturschutzrechtliche Ausgleich entfallen, weil der Innenentwicklungsplan insgesamt ökologische Aspekte zur Geltung bringt. Auch die Fragen des bezahlbaren Wohnens könnten auf der Ebene des Innenentwicklungsplans gegebenenfalls umfassender und differenzierter berücksichtigt werden als derzeit im Rahmen der kooperativen Baulandmodelle mit ihren auf Bebauungsplanverfahren beschränkten Sozialquoten.

44 Siehe hierzu: Kötter 2021: 71-79 sowie Bunzel & Niemeyer 2018: 6 ff.

45 Das „Urbane Gebiet“ (BauNVO) ist in dieser Hinsicht ein Anfang, aber in mehrfacher Hinsicht unzureichend.

Schließlich wird es wichtig sein, einen derartigen Innenentwicklungsplan unter intensivem Einbezug der Bürgerinnen und Bürger zu entwickeln. Allerdings sollte die Bürgerbeteiligung im Rahmen einer vorab vom Stadtrat definierten Zielvorstellung stattfinden, die insbesondere den Umfang der erforderlichen Nachverdichtung bestimmt. In diesem Rahmen können die beteiligten Bürgerinnen und Bürger darüber beraten, in welchen räumlichen und städtebaulichen Konfigurationen dies am besten umzusetzen ist. Damit schaffen sie zugleich einen Begründungsrahmen bzw. eine zusätzliche Legitimierung für die oben beschriebenen rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten.

### 5.3 Der Innenentwicklungsplan für den Verwandlungsstädtebau

Der vorab beschriebene Innenentwicklungsplan für den Auffüllungsstädtebau bezieht sich auf die Steuerung der Nachverdichtung in städtebaulich weitgehend intakten Quartieren. Demgegenüber müsste ein Innenentwicklungsplan für den Verwandlungsstädtebau sehr viel umfassender in die bestehenden städtebaulichen Strukturen eingreifen. Denn der Verwandlungsstädtebau richtet sich gezielt auf die Quartiere mit mäßigen urbanen Qualitäten und hohem Entwicklungspotenzial, das sich zugleich aus einer Verdichtung sowie aus einem umfassenden städtebaulich-qualitativen „Upgrading“ ergibt. Dementsprechend hoch sind auch die Wertschöpfungspotenziale des Verwandlungsstädtebaus. Voraussetzung ist jedoch eine umfassende städtebauliche Neuordnung, die meistens auch mit einer ebenso weitgehenden Grundstücksneuordnung verbunden sein wird.

Diese umfassende Neuordnung ist zwar einerseits eine Chance, aus unansehnlicher und von Funktionsdefiziten durchsetzter Stadt eine zeitgemäße Stadt mit hohen urbanen Qualitäten zu formen. Doch ähnlich groß wie die Potenziale einer gewinnbringenden Erneuerung sind die

Herausforderungen im Management des dahin führenden Investitions-, Umnutzungs- und Neuordnungsprozesses. Nach eingehender Analyse kann zwar in vielen Fällen eine Art Rahmen- oder Masterplan erarbeitet werden, der den zukünftigen Idealzustand des Gebietes beschreibt (siehe Sieburg Haufeld), was sowohl die städtebaulichen Strukturen als auch die damit verbundenen Nutzungen umfasst. Entscheidend ist jedoch der Weg dahin, also auch hier die Umsetzungskomponente der zunächst nur informellen Rahmen- oder Masterplanung.

Wesentlich für die Umsetzung ist zunächst, dass bereits bei der Erarbeitung des Rahmenplans (oder im Rahmen vorbereitender Untersuchungen) alle Bestandsnutzungen erfasst und gedanklich einbezogen werden: Die Schreinerin, die sich kürzlich eine neue Werkstatt gebaut und seinen Maschinenpark erneuert hat. Der Stahlbauer, der kurz vor dem Ruhestand stehend über eine baldige Betriebsaufgabe nachdenkt und dessen Investitionen weitgehend abgeschrieben sind. Die Sanitärfachhändlerin, die die Handwerkerinnen und Handwerker der Region mit Material versorgt und demensprechende Verkehre erzeugt. Der neu gebaute Discounter mit großem Parkplatz. Der von einem internationalen Konzern übernommene Industriebetrieb mit unklarer Perspektive. Die private Stellfläche, die einem Rentnerhepaar als Einkommensquelle dient, weil dort Wohnmobile außerhalb des Ferieneinsatzes kostenpflichtig abgestellt werden können. Wenige unansehnliche und qualitativ sehr einfache Geschosswohnungszeilen der sechziger Jahre, die zwar nur eingeschränkte Wohnqualitäten bieten, aber insofern eine Rarität sind, als die Wohnungen auch mit kleinem Einkommen zu bezahlen sind. Einzelne Einfamilienhäuser, deren Bewohnerinnen und Bewohner vor allem ihre großen Gärten in der Stadt als ihr Refugium schätzen. So in etwa und noch viel differenzierter könnte das Spektrum im nachfolgend abgebildeten Bonner Gebiet Bad Godesberg-Nord sein.



Abbildung 6: Ein potenzielles Stadtverwandlungsgebiet: Bonn – Bad Godesberg-Nord, Quellen: © Volker Lannert (oben) / Datengrundlage: Geofabrik GmbH und OpenStreetMap-Mitwirkende, CC BY-SA 2.0; Bearbeitung: Quaestio (unten)

Man muss anerkennen, dass die vorhandenen Nutzungen und die dahinterstehenden Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer berechnete Interessen haben. Ihre Berücksichtigung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Durchsetzbarkeit der Planung, wobei Berücksichtigung nicht Beibehaltung des Status quo bedeutet. Stattdessen geht es darum, Verlagerungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des Gebietes zu prüfen, entsprechende Tauschflächen anzubieten, wirtschaftliche und planerische Unterstützung für die bauliche Integration in ein sich änderndes Umfeld zu leisten, Restwerte zu ersetzen usw. All dies braucht Zeit und Geduld und eine Gebietsentwicklung, die flexibel auf daraus resultierende zeitliche Unsicherheiten reagiert.

Noch wesentlicher ist jedoch der wirtschaftliche Aufwand für die beschriebene Berücksichtigung der Bestandsinteressen. Hinzu kommt der Investitionsaufwand für die notwendigen öffentlichen Vorleistungen einer qualitativ hochwertigeren Gebietsentwicklung. Der Ankauf von Grundstücken für ausgeweitete öffentliche Räume, Grün- und Freiflächen und sonstige Infrastrukturen (Verkehr/Mobilität, Energieversorgung, Energieverteilung, Sport/Freizeit/Soziales etc.). Und natürlich deren bauliche Erstellung (soweit sie sich nicht aus der späteren Nutzung refinanzieren). Würde man davon ausgehen können, dass die öffentlichen Haushalte der Zukunft übermäßig leistungsfähig sind, könnte man versucht sein, die Finanzierung des Verwandlungsstädtebaus primär aus öffentlichen Mitteln zu denken. Dies wäre allerdings heute bereits kaum darzustellen. Die bevorstehenden Aufgaben der Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschafts- und Lebensweise und deren soziale Abfederung lassen zudem erwarten, dass die Spielräume für städtebauliche Aufgaben in den öffentlichen Kassen eher kleiner als größer werden.

Insofern ist es keine Frage der Ideologie, sondern die einer pragmatischen Abwägung, ob und wie die privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zur Mitwirkung und Mitfinanzierung verpflichtet werden: Denn ohne deren Mitwirkung und Mitfinanzierung bliebe der Verwandlungsstädtebau als mit Abstand größtes und stadtentwicklungspolitisch wertvollstes Potenzial der künftigen städtebaulichen (Innen-)Entwicklung weitgehend unausgeschöpft. Die Innenentwicklung bliebe auf den unzureichenden und zunehmend konfliktträchtigen Auffüllungsstädtebau beschränkt. Die Innenentwicklung müsste sich

als zentrales Element einer ökologischen Stadtentwicklung in zunehmend engen Grenzen bewegen und wäre mancherorts mangels geeigneter Flächen nahezu vollständig blockiert.

Eine naheliegende Lösung wäre es, den Innenentwicklungsplan für den Verwandlungsstädtebau mit Rechtsqualitäten auszustatten, wie sie aus der „städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ und der „städtebaulichen Sanierungsmaßnahme“ bekannt sind. Hier entsteht der Zwang für die Eigentümerinnen und Eigentümer, ihre Grundstücke binnen einer Frist gemäß den Planungszielen zu nutzen. Dieser Zwang verbindet sich mit einer angedrohten Enteignung. Ferner sind die Eigentümerinnen und Eigentümer verpflichtet, eine Abgabe zu leisten, die sich aus der erzeugten Bodenwertsteigerung ableitet. Dieser ist einerseits als Planungswertausgleich zu verstehen und kann zugleich zur Finanzierung der Maßnahmen herangezogen werden.<sup>46</sup> Dieser scharfe Eingriff in das Eigentum muss bei der Sanierungsmaßnahme mit städtebaulichen Missständen gerechtfertigt werden und bei der Entwicklungsmaßnahme mit einem besonderen Flächenbedarf (z. B. Wohnen, Arbeitsstätten, Infrastruktur). Als Voraussetzung definiert der Gesetzgeber ferner, dass die Ziele der Entwicklungsmaßnahmen nicht durch städtebauliche Verträge erreicht werden können. Verwaltungsgerichtlich ist sowohl die letztgenannte Voraussetzung als auch die Dringlichkeit des Bedarfs eine Hürde, an der Entwicklungsmaßnahmen zu scheitern drohen und schon gescheitert sind. Von daher werden sie nur selten eingesetzt. Der Gesetzgeber sieht auch vor, dass die Entwicklungsmaßnahme nicht nur zur erstmaligen städtebaulichen Entwicklung, sondern auch zur Neuordnung bestehender Gebiete genutzt werden kann. Insofern wäre sie für Aufgaben des Verwandlungsstädtebaus theoretisch einsetzbar, wenngleich dies bislang nicht vorgekommen ist.

Der Gesetzgeber schützt das Eigentum, indem er stadtentwicklungspolitisch motivierte Eingriffe in das Eigentum an hohe Voraussetzungen knüpft. Dies ist so gewollt und im Kontext vormaliger Stadtentwicklungsaufgaben plausibel. Eingriffe in das Eigentum sind bislang nur durch eine Art stadtentwicklungspolitischen „Notstand“ zu rechtfertigen: Einerseits städtebauliche Missstände, die Wohn- und Arbeitsverhältnisse beeinträchtigen oder Funktionsdefizite in Hinblick auf Verkehr, Infrastrukturversorgung etc. Andererseits ein erhöhter Flächenbe-

---

46 Siehe hierzu und zum Thema Planungswertausgleich: Spars & Wickel 2019 sowie Bunzel & Niemeyer, 2018: 8 ff.

darf, der erst als Folge einer aufgestauten und mit Entwicklungs- und Versorgungsproblemen verbundenen Flächennachfrage nachzuweisen ist (so wie in jüngerer Zeit bei der Wohnungsversorgung). Im vorliegenden Papier wird jedoch hergeleitet, dass der Verwandlungsstädtebau die zu bevorzugende Normallösung der künftigen Stadt- und Innenentwicklung sein sollte oder sogar sein muss. Somit sollte sie vom Ausnahme- zum Regelfall werden. Dies impliziert, dass auch mit den Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen vergleichbare Verpflichtungen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zum Regelinstrumentarium des Verwandlungsstädtebaus und eines diesbezüglichen Innenentwicklungsplans werden. Dabei sollte genügen, dass die Kommune nachweisen kann, dass die Grundstückseigentümerin bzw. der Grundstückseigentümer trotz einer teilweisen Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung (zur Finanzierung der Maßnahme) nach der Durchführung der Maßnahme in einem angemessenen Ausmaß vermögenter ist als zuvor. Der Zwang zur Mitwirkung leitet sich also aus Vorteilen ab, die der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer selbst zugutekommen. Beim Verwandlungsstädtebau ist dies aufgrund der hohen Wertschöpfungspotenziale im Regelfall zu erwarten.

Allerdings laufen die bei Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen erprobten und dort schon schwierigen Verfahren Gefahr, in der noch deutlich höheren Komplexität der Aufgabenstellung im Verwandlungsstädtebau zerrieben zu werden. Die Stadtsanierung folgt seit den achtziger Jahren primär dem Primat der behutsamen Stadterneuerung. Dies bedeutet: Städtebauliche Strukturen bleiben erhalten. Entwicklungsaufgaben mit erforderlicher Eigentümermitwirkung sind Einzelfälle und punktuell. Eine Grundstücksneuordnung ist nur in geringem Umfang erforderlich. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen im Außenbereich sind häufig mit umfassenden Grundstücksneuordnungen verbunden, dafür allerdings mit zwar langwierigen, aber gut planbaren Entwicklungszeiträumen und Wertsteigerungen verbunden. In all diesen Aspekten ist der Verwandlungsstädtebau komplexer. Von daher liegt es nahe, über eine Alternative zu den skizzierten und erprobten Verfahren nachzudenken.

Deutlich „eleganter“ wäre es für den Verwandlungsstädtebau, eine Anleihe bei den ebenfalls im Baugesetzbuch verankerten Umlegungsverfahren zu nehmen. Demzufolge wären alle Grundstücke des Innenentwicklungsplangebietes (gegebenenfalls zeitlich gestaffelt nach Teilräumen und Entwicklungsabschnitten) in ein gemeinsames Durchgangseigentum zu überführen und nach Durchführung der Maßnahme wieder zurück zu vertei-

len. Der Unterschied zur Umlegung ist, dass das transitorische Eigentum nicht allein der Bodenordnung, sondern zusätzlich der Entwicklung dient. Beim Einwurf in das öffentlich kontrollierte und bewirtschaftete Gemeinschaftseigentum werden die Grundstückswerte z. B. mit dem aktuellen Ertragswert bewertet. Die einlegenden Eigentümerinnen und Eigentümer sind somit in diesem Umfang an der Gesellschaft beteiligt. Aus der Aggregation der Grundstückseinlagen ergibt sich der in der Eröffnungsbilanz für das Gemeinschaftsunternehmen ausgewiesene Vermögenswert. Beim Abschluss der Maßnahme werden die dann deutlich erhöhten Grundstücks- bzw. Vermögenswerte erneut erfasst, die zwischenzeitlichen Planungs- und Entwicklungskosten abgezogen und so die Gesamtrendite aus der Gebietsentwicklung ermittelt. Wie auch bei der Umlegung kann die Rückverteilung der durch Renditeanteile erhöhten Vermögenswerte sowohl durch Grundstücksanteile als auch durch Auszahlung erfolgen. Das Risiko einer nicht oder nur marginal rentierlichen Gebietsentwicklung sollte die öffentliche Hand tragen, was zugleich bedeutet, gegenüber den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine kooperationsfördernde Mindestrendite zu gewährleisten.

Das hier nur cursorisch beschriebene und in vielen Details weiter auszuarbeitende Verfahren setzt an dem Gedanken an, dass eine kooperative Quartiersentwicklung zwischen öffentlicher Hand und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern in besonderem Maße geeignet ist, die hohen Wertschöpfungspotenziale des Verwandlungsstädtebaus („Quartiersrendite“) zu heben. Als wesentlicher Anreiz für die Kooperation fungiert dabei ein gerechter Ausgleich von Kosten und Nutzen der Entwicklung zwischen der Kommune und den privaten Eigentümerinnen und Eigentümern. Die Grundlage für diese Form der Zusammenarbeit ergäbe sich aus dem aufzustellenden Innenentwicklungsplan.

#### **5.4 Ergänzende Aspekte einer Diskussion zur Stärkung der Innenentwicklung**

Im vorliegenden Diskussionspapier wird die Innenentwicklung primär aus einer städtebaulichen Perspektive diskutiert. Damit verbunden, werden ökonomische und planungsrechtliche Aspekte thematisiert. Wichtige Debattenstränge zur Stärkung der Innenentwicklung wurden dabei ausgeblendet. Diese sollen hier lediglich abschließend benannt werden:

- In den letzten Jahren hätte im Zuge der Grundsteuerreform die Chance bestanden, eine Grundsteuer mit einer umfassenden Wirkung auf die Mobilisierung

nicht genutzter oder untergenutzter Grundstücke auf den Weg zu bringen. In Form einer Bodenwertsteuer hätte dies insbesondere dazu beigetragen, Grundstücke dort zu mobilisieren, wo die Umfeldqualitäten attraktive Wohn- und Gewerbeflächenangebote ermöglichen. Dies ist insbesondere in der Innenentwicklung gegeben. Deswegen erfährt die Bodenwertsteuer eine breite Unterstützung sowohl bei Naturschutzverbänden, Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeistern und nicht zuletzt Stadtentwicklungsexpertinnen und -experten.<sup>47</sup> Der jetzige Grundsteuerkompromiss ist insofern eine verpasste Chance für die Stadt- und Innenentwicklung. Immerhin eröffnet er den Ländern die Möglichkeit, vom Bundesmodell abzuweichen. Einzig Baden-Württemberg hat auf Initiative von mehreren Oberbürgermeistern den Weg in die Bodenwertsteuer genommen. Allerdings ist hier zu erwarten, dass die Politik sich schwertun wird, vom Ziel der Aufkommensneutralität abzuweichen. Wahrscheinlich wäre dies jedoch erforderlich, um eine Grundsteuerbelastung mit der gewünschten Mobilisierungswirkung zu erreichen und somit auch die Spekulationsneigung zu reduzieren. Will man im Übergang zu einer wirksamen Bodenwertsteuer die Steuerlast der Bürgerinnen Bürger insgesamt nicht erhöhen, müssten deswegen gleichzeitig Steuersenkungen an anderer Stelle mit in das Modell integriert werden. Denkbar wäre zum Beispiel der Einbezug der Einkommensteuer, insbesondere der kommunale Anteil in Höhe von 15 % des Steueraufkommens. Allein diese Hinweise machen deutlich, dass die Umstellung auf eine stadtentwicklungspolitisch sinnvolle Grundsteuer eine komplexe Aufgabe ist, die weitere intensive fachliche und politische Diskussionen erfordert.

- Die Übersetzung einer (möglicherweise weiter) wachsenden Flächennachfrage in eine sinnvolle städtebauliche Entwicklung ist längst keine Aufgabe, die Städte im Alleingang auf lokaler Ebene bewältigen können. In der zurückliegenden Dekade ist insbesondere für das Wohnen deutlich geworden, dass die überhitzten Wohnungsmärkte der Kernstädte Entlastung aus der jeweiligen Region hätten brauchen können. Eine Strategie einer „regionalen Urbanisierung“ (orientiert am Leitbild der dezentralen Konzentration) hätte dafür zu

sorgen, dass eine nachfrage- und bedarfsgerecht organisierte Konzentration einer städtebaulich-urbanen Entwicklung auf die infrastrukturell leistungsfähigen Standorte in den Regionen erfolgt. Ein zentraler Aspekt ist dabei die verkehrliche Erreichbarkeit, insbesondere über den (schienegebundenen) ÖPNV und zunehmend auch über Radpendlerrouten. Auf der Zielebene ist ferner wichtig, dass die Standortqualitäten und die realisierten städtebaulichen Qualitäten geeignet sind, das nachfrageseitige Interesse an kompakten Bauformen und hohen Dichten zu stärken (und somit die Nachfrage nach Einfamilienhäusern an günstigen und schlecht angebundenen oder zum Teil peripheren Standorten zu mindern). Weder die Regionalplanung (in ihrer aktuellen Ausprägung) noch die Versuche der interkommunalen Kooperation sind bislang in der Lage, die erforderlichen Koordinierungswirkungen für eine sinnvolle regionale Siedlungsentwicklung zu erzielen. Hierzu bräuchte es eine Art regionaler Entwicklungspolitik, die unter Wahrung der kommunalen Planungshoheit mit Anreizen und Sanktionen dafür sorgt, dass die regionalplanerisch dafür geeigneten Kommunen einer Region in ihrer Bereitschaft und Fähigkeit gestärkt werden, mittels einer intensivierten städtebaulichen Innenentwicklung die erforderlichen Beiträge für eine regionalplanerisch und regionalentwicklungspolitisch sinnvolle Siedlungsentwicklung zu leisten.<sup>48</sup>

- Eine Grundlinie des vorliegenden Papiers ist, dass eine qualitätsvolle städtebauliche (Innen-)Entwicklung in quartiersbezogenen Zusammenhängen gedacht, geplant und umgesetzt werden sollte. Insbesondere weil eine qualitätsvolle Stadt aus dem räumlichen Zusammenwirken von infrastrukturellen, baulichen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und weiteren Gegebenheiten entsteht. Diese Erkenntnis ist mindestens so alt wie die Formel der integrierten Stadtentwicklung. Deswegen gibt es integrierte Handlungskonzepte für ganze Städte, Stadtteile oder Quartiere in nicht mehr zählbaren Größenordnungen. Manche kommunalen Stadtplanerinnen bzw. Stadtplaner gestehen jedoch selbstkritisch ein: Wir sind die Hauptstadt der nicht umgesetzten Konzepte. Das ist eine Anmaßung, denn in den meisten anderen Städten sieht es nicht besser aus. Was in der

---

47 Siehe hierzu zum Beispiel die von einem Expertengremium erarbeitete „Roadmap Bodenpolitik/Bodenpolitische Agenda 2020-2030“ (DIfU/vhw 2017) oder die Webseite der Initiative „Grundsteuer zeitgemäß“ (<https://www.grundsteuerreform.net/>).

48 Etwas ausführlicher wird das hier angesprochene Thema in der bereits erwähnten vhw-Studie im Teilkapitel über die Region Stuttgart diskutiert (Faller et al.: 90 ff.) sowie in einem Buchbeitrag des Autors (Faller: 138 ff.). Die Einschätzung, dass die Regionalplanung in ihrer bisherigen Verfassung zu wenig Wirkung oder Impulse auf eine regionalplangerechte Siedlungsentwicklung auslöst (also ein Umsetzungsdefizit hat), ist nicht neu, gewinnt aber im Kontext der dringlichen siedlungspolitischen Aufgaben eine neue Bedeutung. Bereits im Jahr 2012 hat eine Arbeitsgruppe der Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL) unter der Leitung von Dirk Vallée eine umfassende Studie zu diesem Thema vorgelegt (Vallée 2012).

kommunalen Praxis nur selten und sehr unvollständig gelingt, ist die für die integrierte Stadtentwicklung eine erforderliche räumliche und zeitliche Bündelung unterschiedlichster kommunaler Aktivitäten. Dies betrifft sowohl die im vorliegenden Papier diskutierten Aufgaben einer zur Wachstumsbewältigung erforderlichen Nachverdichtung als auch die unterschiedlichen Aufgaben der Stadterneuerung und Bestandsentwicklung. All diese Stadtentwicklungsaufgaben sind darauf angewiesen, dass die Kommune ihre vielfältigen Beiträge zur Quartiersentwicklung möglichst koordiniert erbringt, um damit einen verlässlichen Rahmen und zugleich Impulse für die ebenso wichtigen privaten Aktivitäten und Investitionen gewährleisten zu können. Stadtentwicklung funktioniert als Räderwerk von politischer Akzeptanz, kommunalem Handeln und privatem (primär investivem) Engagement. Dabei hat das öffentliche Handeln eine herausgehobene Stellung, weil es in weiten Teilen Vorleistungscharakter hat. Konkret bedeutet

das: Die überfällige Sanierung der Schule, der Bau einer neuen Kita, die Umgestaltung der zentralen Einkaufsstraße, die Neugestaltung des heruntergekommenen Parks, der Ankauf und die Bauleitplanung für ein altes Gewerbegrundstück, die Fertigstellung der ÖV-Haltpunkte sollten im Idealfall so zeitlich aufeinander bezogen umgesetzt werden, dass für alle anderen Akteure glaubwürdig und verlässlich ein Qualitätssprung absehbar wird, der sowohl politische Akzeptanz (z. B. für mehr Dichte) als auch Investitionsbereitschaft mobilisiert. Dies ist vor allem eine Frage der kommunalpolitischen Ressourcensteuerung, die im Status quo primär nach sektoral-fachlichen Prinzipien erfolgt und weitgehend blind gegenüber den Aufgaben einer städtebaulichen Schwerpunktsetzung (im Sinne einer raumzeitlichen Bündelung und Koordinierung) ist. Fortschritte in dieser Hinsicht wären ebenfalls wichtig, um die im vorliegenden Papier diskutierten Stadtentwicklungs- und Innenentwicklungsaufgaben produktiv bewältigen zu können.

## 6. Fazit

Die Innenentwicklung stellt eine wesentliche Antwort auf die Herausforderungen einer ökologischen Stadtentwicklung dar. Sie ebnet den Weg in die vielfach geforderte Flächenkreislaufwirtschaft. Besonders in den wachsenden Städten stößt sie aber mehr und mehr an ihre Grenzen. Grenzen der Akzeptanz in Bürgerschaft, Nachbarschaft und Politik. Grenzen der Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer und schließlich auch der begrenzten Flächenpotenziale.

Zur Überwindung dieser Grenzen ist die Innenentwicklung politisch, rechtlich und ökonomisch zu stärken. Dies bedeutet vor allem, die Entwicklungsinteressen gegenüber Bestandsschutzinteressen aufzuwerten. Sowohl Grundstückseigentümerinnen bzw. -eigentümer als auch vorhandene Bewohnerinnen und Bewohner müssen akzeptieren, dass ihre individuellen Interessen im Licht der ökologischen Herausforderungen und zugunsten einer gestärkten Innenentwicklung an Gewicht verlieren. Vor allem die Verpflichtung zur Mitwirkung der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer muss vom eng begrenzten Ausnahmefall zum Regelfall der Stadtentwicklung werden. Zumindest in den Fällen, in denen durch die Innenentwicklung nennenswerte auch wirtschaftlich für die Eigentümerinnen und Eigentümer nutzbare Vorteile entstehen. Die Widerstände der Bewohnerinnen und Bewohner sollten sich relativieren lassen und politisch wirksam zu entkräften sein, wenn die Innenentwicklung erkennbar zur Sicherung und Steigerung der Lebensqualität in den Quartieren beiträgt. Dies setzt voraus, dass die bislang dominant kleinteilige Innenentwicklung (Auffüllungsstädtebau) einer stärkeren politischen Steuerung bzw. Einflussnahme unterworfen wird. Und es setzt voraus, dass diese Einflussnahme tatsächlich gewährleistet, dass die Verdichtung zu höheren urbanen Qualitäten für das Quartier oder den betroffenen Stadtteil führt. Einen quartiers- oder stadtteilbezogenen Innenentwicklungsplan muss dies nicht nur planerisch vorbereiten, sondern

mit Rechtsqualitäten verbunden sein, die eine Umsetzung absichern oder gewährleisten.

Quantitativ und qualitativ bedeutsamer als die Fortsetzung des kleinteiligen Auffüllungsstädtebaus wäre es jedoch, insbesondere jene überreichlich vorhandenen Stadtareale in den Fokus zu rücken, die im Status quo über nur rudimentäre urbane Qualitäten verfügen. Ihre Verwandlung in urbane, lebenswerte Stadt ist die wichtigste Ressource einer künftigen städtebaulichen Innenentwicklung. Ein derartiger Verwandlungsstädtebau verbindet sich jedoch mit umfassenden Eingriffen in die bestehenden städtebaulichen Strukturen, die damit verbundenen Nutzungen und die dahinterstehenden Interessen. Hieraus entsteht als Aufgabenstellung das Management eines komplexen Umnutzungs-, Investitions- und Neuordnungsprozesses, der mit bislang erprobten Verfahren aus dem Städtebaurecht schwer zu bewältigen sein wird. Vorgeschlagen wird hier ein an Umlegungsverfahren angelehntes mittelfristiges Durchgangseigentum der Kommune, während zusätzlich zu den Bodenordnungs- auch die Entwicklungsaufgaben zu bewältigen sind.

Viele Fragen der zukünftigen Stadtentwicklung sind derzeit ungewiss. Wird es noch Stadtwachstum geben und in welchem Ausmaß? In welchem Umfang kann dies noch mit Neubau beantwortet und bewältigt werden? Insbesondere der in seinen vielfältigen Konsequenzen schwer absehbare Weg in eine klimaneutrale Zukunft stellt wahrscheinlich gewohnte Lösungsmuster in fast allen gesellschaftlichen Bereichen in Frage. Wenn eine umfassende Transformation zu einer decarbonisierten Lebens- und Wirtschaftsweise nicht ohne Wohlstandseinbußen zu haben ist, muss der Städtebau den Beweis antreten, dass ein Einsatz knapper Ressourcen hier besonders wertvoll zur Sicherung oder Steigerung der Lebensqualität ist. Ein qualitativ gelingender Verwandlungsstädtebau wäre mehr als alle anderen diskutierten städtebaulichen Erscheinungsformen dazu geeignet.

## QUELLENVERZEICHNIS

- Ammann, Michael** (2022): Vom innerstädtischen Bürogebäude zur Wohnimmobilie. Praxisbericht einer Umnutzung in Köln. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2022: 80-93.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** (Hrsg.)/Quaestio Forschung & Beratung (Bearbeiter) (2016): Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen? Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** (Hrsg.)/Quaestio Forschung & Beratung (Bearbeiter) (2018): Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** (Hrsg.)/Institut für Raumforschung und Immobilienwirtschaft (IRI)/Quaestio Forschung & Beratung (Bearbeiter) (2020): Umzugs-mobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. Bonn (BBSR-Online-Publikation Nr. 11/2020).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)** (Hrsg.) (2022): Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden. BBSR-Online-Publikation 11/2022.
- Bundesstiftung Baukultur (BSBK) (Hrsg.)** (2018): Besser Bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung. Potsdam.
- Bunzel, Arno & Niemeyer, Eva-Maria** (2018): Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert. In: Zeitschrift für Baurecht (ZfBR), Nr. 8/2018: 1-9.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) & vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.** (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Berlin.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.** für das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (Hrsg.) (2020): Gemeinschaftsaufgabe Neubauakzeptanz. Erkenntnisse aus der Veranstaltungsreihe „Akzeptanz für mehr Wohnungsneubau in Stadt und Region“. Ohne Ortsangabe.
- Eichhorn, Sebastian & Siedentop, Stefan** (2022): Innen vor Außen? Eine Schätzung der Innenentwicklung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, 1979 bis 2011. In: Raumforschung und Raumordnung – Spatial Research and Planning Vol. 80 Nr. 6: 640-658.
- Faller, Bernhard** (2021): Wohnungspolitische Grundsatzfragen jenseits von „Staat oder Markt“. In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0, Stuttgart: 134-155.
- Faller, Bernhard ; Wilmsmeier, Nora; Beyer, Colin; Steinbach, Franziska; Ritter, Jennifer** (2021): Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene. vhw-Schriftenreihe 25. Berlin.
- Gehl, Jan** (2016): Städte für Menschen. Berlin.
- Herrmann, Ulrike** (2022): Das Ende des Kapitalismus. Köln.
- KCAP Architects&Planners** (2019): Dynamischer Masterplan. <https://iba.heidelberg.de/de/projekte/phvision>, letzter Abruf: 27.10.2022.
- Kötter, Theo** (2021): Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme – ein Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklung und gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 2/2021: 71-79.
- Kuder, Thomas** (2022): Eine stringente Innenentwicklung allein ist auch kein Allheilmittel. In: vhw FWS 5/2022: 265-268.
- Kreisstadt Siegburg** (Hrsg.) (2019): Siegburg Haufeld, Städtebaulicher Masterplan. Siegburg. <https://siegburg.de/static/web/dokumente/masterplan-haufeld.pdf>, letzter Abruf: [Datum].
- Kurath, Stefan** (2021): Städtebau im Alltag. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/2021 (Themenheft „Aktuelle Positionen zum Städtebau. Stadt denken, Stadt machen“): 30-35.
- Neßler, Miriam & Brokow-Loga, Anton** (2022): Umverteilung statt Neubau. Skizze einer sozialökologischen Wohnungspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (72. Jahrgang) 51-52/2022: 24-29.
- Pfeiffer, Ulrich** (1990): Wie war es doch noch ehemals ohne Wachstum so bequem. In: StadtBauwelt 81 (12): 562-563.
- Region Köln/Bonn e. V.** (2019) (Hrsg.): Agglomerationskonzept Region Köln/Bonn. <https://www.region-koeln-bonn.de/?id=988>, letzter Abruf: 26.10.2022.
- Region Köln/Bonn e. V.** (2022) (Hrsg.): Dreifache Innenentwicklung. Praxishilfe für die Region Köln/Bonn. [https://www.quaestio-fb.de/media/praxishilfe\\_3fi.pdf](https://www.quaestio-fb.de/media/praxishilfe_3fi.pdf), letzter Abruf: 8.6.2023.
- Reicher, Christa.** (2022): Urbanität durch Dichte? – oder: Wie viel Dichte braucht die urbane Stadt. In: vhw FWS 5/2022: 231-235.

- Sagner, Pekka** (2021): Analyse der Wohnsituation in Deutschland auf der Grundlage des sozio-ökonomischen Panels. In: Spars, Guido (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0. Stuttgart: 18-44.
- Schenk, Leonhard** (2022): Stadtbaukunst. Ein Blick zurück, ein Blick nach vorne. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/2021 (Themenheft „Aktuelle Positionen zum Städtebau. Stadt denken, Stadt machen“): 12-17.
- Sennett, Richard** (2018): Die offene Stadt. Eine Ethik des Bauens und Bewohnens. Berlin/München.
- Siedentop, Stefan.** (2021): Das Internet, das Virus und die Stadt: Neue Attraktivität für Suburbia und ländliche Räume? In: vhw FWS 5/2021: 231-235.
- Sonne, Wolfgang.** (2022): Geschichte der Dichte im Städtebau. Achterbahnfahrten eines reduktiven Konzepts. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5/September-Oktober 2022: 227-230.
- Spars, Guido & Wickel, Martin** (2019): Expertise zum Planungswertausgleich. Zur Vorlage in der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“. Köln/Hamburg.
- Stadt Freiburg** (2022): Neuer Stadtteil Dietenbach. <https://www.freiburg.de/pb/495838.html>, letzter Abruf 20.10.2022.
- Vallée, Dirk** (Hrsg.) (2012): Strategische Regionalplanung. Hannover (=Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 237).
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)** (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Berlin.

## IN DIESER REIHE SIND BEREITS ERSCHIENEN:

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 38**

Atmosphären als Ressource von Partizipation und Quartiersentwicklung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 37**

Entwickeln. Finanzieren. Umsetzen. Stadtmachen auf digitalen Plattformen

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 36**

Universitätsstadt Marburg. Eine Milieustudie

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 35**

Gemeinschaftlich wohnen und mehr...  
Projekte im Quartier: Bezüge, Impulse, Potenziale

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 34**

Kooperative Sport- und Bewegungslandschaften. Quartiers- und Sportentwicklung am Beispiel von Karlsruhe-Daxlanden

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 33**

Begegnung schaffen. Strategien und Handlungsansätze in der sozialen Quartiersentwicklung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 32**

Nachhaltige Stadtentwicklung durch nachhaltige Verwaltungsentwicklung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 31**

Kooperative Sportlandschaften

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 30:**

Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 29:**

Eigenheime der 1950er bis 1970er Jahre

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 28:**

Lokale Politik und Beteiligung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 27:**

Monitor der Qualität lokaler Öffentlichkeit

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 26:**

Das kommunalpolitische Planetensystem?

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 25:**

Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 24:**

Praxisleitfaden Milieuwissen für die Stadtentwicklung und Stadtplanung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 23:**

Neue Partnerschaften in der nachhaltigen Stadtentwicklung? Potenziale von Transition-Town-Initiativen

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 22:**

Politische Partizipation marginalisierter Menschen

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 21:**

Potenziale der Gemeinwesenarbeit für lokale Demokratie

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 20:**

Gemeinwesenarbeit und lokale Demokratie – Zusammenhänge und Perspektiven aus der Sicht Sozialer Arbeit

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 19:**

Jenseits der Metropolen. Wandel lokalpolitischer Kulturen in einer polarisierten Gesellschaft

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 18:**

Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 17:**

Herausforderungen der Digitalisierung für benachteiligte Stadtquartiere

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 16:**

Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 15:**

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung

### **vhw-Schriftenreihe Nr. 14:**

Öffentliche Räume im Zentrum der Städte

**vhw-Schriftenreihe Nr. 13:**

Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen

**vhw-Schriftenreihe Nr. 12:**

Stadtteilmütterprojekte – Integration mit besonderer Wirkkraft?

**vhw-Schriftenreihe Nr. 11:**

Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren

**vhw-Schriftenreihe Nr. 10:**

Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland – vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018

**vhw-Schriftenreihe Nr. 9:**

Wandel der Nachbarschaft in Zeiten digitaler Vernetzung

**vhw-Schriftenreihe Nr. 8:**

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau

**vhw-Schriftenreihe Nr. 7:**

Öffentliche Räume in stadtdgesellschaftlich vielfältigen Quartieren

**vhw-Schriftenreihe Nr. 6:**

Geflüchtete in der Sozialen Stadt

**vhw-Schriftenreihe Nr. 5:**

10 Jahre Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg

**vhw-Schriftenreihe Nr. 4:**

vhw-Kommunikationshandbuch – Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft

**vhw-Schriftenreihe 3:**

Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie

**vhw-Schriftenreihe 2:**

Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung

**vhw-Schriftenreihe 1:**

Migranten-Milieus

---

Ab Schriftenreihe 6 sind die Publikationen auch online verfügbar unter <https://www.vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/>

[www.vhw.de](http://www.vhw.de)

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.  
Fritschestraße 27/28 · 10585 Berlin

vhw Forschung