Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

ExWoSt-Informationen 51/2

Aktivierung von Innenentwicklungs-potenzialen in wachsenden Kommunen

Ein ExWoSt-Forschungsfeld

Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und wird betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Vorwort

© Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

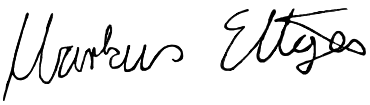
angesichts des Wohnungsmangels müssen innerstädtische Flächen für den Wohnungsbau vielerorts noch intensiver mobilisiert und bebaut werden. Allerdings nimmt die Verfügbarkeit von geeigneten Wohnungsbaustandorten tendenziell ab und die Komplexität von Koordination, Planung, Genehmigung und baulicher Umsetzung der Wohnungsbauvorhaben zu.

Seit 2017 begleitet das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) acht Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen", die sich genau dieser wichtigen Aufgabe einer integrierten Mobilisierung solcher Wohnungsbaupotenziale angenommen haben. In dieser Ausgabe der ExWoSt-Informationen stellen wir Ihnen Erkenntnisse aus dem Forschungsfeld vor.

Die Modellvorhaben erproben, wie Kommunalverwaltungen Baulandreserven unterschiedlicher Art von der Brachfläche über die Baulücke bis hin zum schlummernden Potenzial im kleinteiligen Siedlungsbestand und mit unterschiedlichen bau- und eigentumsrechtlichen Voraussetzungen schneller aktivieren können. Ein Schlüssel dafür sind „Innenentwicklungsmanager für den Wohnungsbau": Sie ermitteln die Potenziale für die Innenentwicklung, sprechen Eigentümer und Investoren an und fungieren als zentrale Ansprechpartner der Stadtverwaltung. Zugleich greifen sie moderierend ein, wenn verschiedene Akteure über die Nutzung der Flächen für den Wohnungsbau verhandeln.

Zahlreiche Beispiele in diesem Heft zeigen, wie die Kommunen die Bausteine eines aktiven Innenentwicklungsmanagements anwenden. Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben verdeutlichen zudem die wichtige Rolle des vorhandenen differenzierten planungsrechtlichen Instrumentariums und geeigneter Verfahren der kooperativen Stadtentwicklung, deren Anwendung das Innenentwicklungsmanagement voranbringen kann. Das Spektrum ist hier breit und umfasst beispielsweise die Genehmigung von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich, die Umlegung und das klassische Bebauungsplanverfahren bis hin zur Ausweisung eines Urbanen Gebiets oder die Anwendung eines Tools zur Wohnungsbaukalkulation.

Das BBSR berät die Modellvorhaben und wertet die Ergebnisse aus, damit auch andere Kommunen von den erfolgreichen Ansätzen dieser Modellvorhaben profitieren können. Ich wünsche Ihnen eine interessante und abwechslungsreiche Lektüre.



Dr. Markus Eltges
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Ausgabe
51/2 11/2019

04 Einleitung
05 Innenentwicklungsmanagement als verwaltungsinterne Schnittstelle
06 Erfassung, Bewertung und Priorisierung von Potenzialen als Grundlage
12 Aktivierung privater Innenentwicklungspotenziale
15 Nutzung des planungsrechtlichen Instrumentariums in der Innenentwicklung
20 Aktive Liegenschaftspolitik: Kommunaler Flächenerwerb und Vergabe nach Konzept
23 Akzeptanz für Wohnungsbau in der Innenentwicklung
27 Fazit und Ausblick

Einleitung

Die Zielsetzung des von BBSR und BMI geförderten ExWoSt-Forschungsfeldes „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements“ besteht darin, mehr Wohnungsneubau auf bisher unbebauten und untergenutzten Flächen im Innenbereich anzustoßen und zu ermöglichen. Mit Aalen, Berlin, Hamburg-Altona, Ludwigsfelde, Offenburg, Regensburg, Solingen und Trier erproben insgesamt acht Kommunen von Anfang 2017 bis Ende 2019 dafür unterschiedliche Ansätze. Der Schwerpunkt liegt dabei vornehmlich auf kooperativen Prozessen und Managementaufgaben, die jeweils unterschiedliche Handlungsfelder berühren.

Viele wachsende Städte verzeichnen derzeit Wohnungsmarktengpässe. Die für den Wohnungsbau erforderlichen Flächen sind mit Blick auf das Ziel, den Flächenverbrauch auf 30 ha pro Jahr zu reduzieren, vorrangig im vorhandenen Siedlungsgebiet zu aktivieren. Der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung ist auch in § 1 Abs. 5 BauGB verankert. Angesichts der hohen Nachfrage stehen die Kommunen derzeit vor der schwierigen Aufgabe, die Innenentwicklung noch intensivieren zu müssen. Gleichzeitig sind die Bodenmärkte jedoch enger, die Diskussionen im Umfeld von Flächenentwicklungen kontroverser geworden und die verbliebenen Potenziale schwieriger zu aktivieren.

Vor diesem Hintergrund haben die Modellvorhaben seit Beginn des Forschungsfeldes im Jahr 2017 vor Ort zahlreiche Strategien und Instrumente zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen erprobt. Eine zentrale Rolle spielt dabei das Innenentwicklungsmanagement. Dieses sorgt dafür, dass die wohnbauliche Innenentwicklung verstärkt wird. Zu den Aufgaben des Innenentwicklungsmanagements gehört es beispielsweise, Potenzialflächen zu identifizieren und Eigentümer auf Entwicklungsmöglichkeiten aufmerksam zu machen. Darüber hinaus koordiniert es innerhalb der Verwaltung die beteiligten Fachverantwortlichen und sorgt dafür, dass Wohnungsbauvorhaben schneller realisiert werden können. Zur weiteren Verankerung der Innenentwicklungsstrategien in den Kommunen führt das Innenentwicklungsmanagement entsprechende politische Beschlüsse herbei. Auch die Akzeptanzförderung für Wohnungsbau und Nachverdichtung in der Stadtöffentlichkeit ist ein Baustein des Innenentwicklungsmanagements. Die Modellvorhaben haben sich im Rahmen des Forschungsfeldes eigene Arbeitsschwerpunkte gesetzt, sodass nicht in jeder Kommune alle potenziellen Aufgaben des Innenentwicklungsmanagements erprobt wurden. In der Gesamtschau aller Modellvorhaben wurden aber wertvolle Erfahrungen in allen für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung relevanten Handlungsfeldern gewonnen.

Zugleich wird durch die Arbeit in den Modellvorhaben deutlich, in welchen Bereichen die Kommunen derzeit an Grenzen stoßen und an welchen Stellen sie weitere Unterstützung oder verbesserte Instrumente benötigen. Dies betrifft z. B. die aktive Boden- und Liegenschaftspolitik oder die Anwendung der planungsrechtlichen Instrumente.

Auch in der im Zuge der Wohnraumoffensive des Bundes eingesetzten Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ wurde das Innenentwicklungsmanagement als wichtiger Baustein für die Baulandbereitstellung diskutiert. Die Erfahrungen aus dem Forschungsfeld wurden dort beraten und im Ergebnis wurden Handlungsempfehlungen formuliert (z. B. Einsatz eines Innenentwicklungsmanagements oder einer Wohnungsbauleitstelle, aktive Boden- und Liegenschaftspolitik, Anpassungen an Instrumenten des BauGB).

In den folgenden Kapiteln werden Chancen, aber auch Grenzen der Strategien des Innenentwicklungsmanagements und begleitender Instrumente dargelegt und die entsprechenden Aktivitäten und Erfahrungen der Modellvorhaben vorgestellt.

Innenentwicklungsmanagement als verwaltungsinterne Schnittstelle

Die Basis des Innenentwicklungsmanagements bilden die verwaltungsinterne Steuerung und Koordination. Es bedarf eines „Kümmerers“ in der Kommune, der das Thema vorantreibt und Abstimmungsprozesse steuert. Dies umfasst z. B. die Identifikation von Innenentwicklungspotenzialen, die Optimierung und Beschleunigung der Verwaltungsabläufe bei Planungs- und Genehmigungsverfahren, die Projektleitung bei ausgewählten Planungs- und Bauvorhaben oder auch die Moderation und Mediation bei der Abstimmung fachlicher Anforderungen an Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung.

In den Modellvorhaben ist das Innenentwicklungsmanagement organisatorisch unterschiedlich verankert. In vielen Kommunen wurden eigens Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen als zentrale Ansprechpartner/innen eingesetzt. Diese sind in den Ämtern für Stadtentwicklung oder Stadtplanung angesiedelt. In Berlin ist die Wohnungsbauleitstelle auf Senatsebene eingebunden. Die Praxis im Forschungsfeld zeigt allerdings, dass das quantitative und qualitative Aufgabenpensum des Innenentwicklungsmanagements weit über die Möglichkeiten einzelner Personen hinausgeht. Insofern kommt der Zusammenarbeit in Projektteams eine wichtige Bedeutung zu. Ein besonderer Mehrwert entsteht, wenn auch fachbereichs- bzw. ämterübergreifend eng zusammengearbeitet wird. Regelmäßig tagende Abstimmungsrunden helfen dem Innenentwicklungsmanagement dabei, über aktuelle Entwicklungen informiert zu werden und bei Bedarf steuernd eingreifen zu können. Ein zentraler Ansprechpartner ist dennoch sowohl für die interne Organisation als auch für die Kommunikation nach außen wichtig. Diesbezüglich zeigt beispielsweise das Modellvorhaben Hamburg-Altona, dass durch eine Einbindung des Innenentwicklungsmanagements in bauordnungsrechtliche Anfragen und Antragsverfahren den Eigentümern bis dato nicht offensichtliche Entwicklungsoptionen aufgezeigt werden können und wohnbauliche Entwicklungen entsprechend der bezirklichen Entwicklungsstrategie optimiert werden können.

Im Modellvorhaben Regensburg wurde erprobt, wie die Beschleunigung von Planungs- und Entscheidungsprozessen innerhalb der Kommunalverwaltung durch entsprechende Instrumente gefördert werden kann. Anlässlich dessen wurde eine Dienstanweisung eingeführt, die eine beschleunigte Bearbeitung ausgewählter Projekte in allen zuständigen Abteilungen veranlasst. Dies zeigt bereits positive Wirkungen, wenngleich die generell hohe Arbeitsbelastung in den geforderten Abteilungen der Beschleunigung Grenzen setzt.

Erfassung, Bewertung und Priorisierung von Potenzialen als Grundlage

Kommunen, die sich die Stärkung des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung zum Ziel gesetzt haben, müssen zunächst umfassende Kenntnisse über die zur Verfügung stehenden Flächenpotenziale und Nachverdichtungsmöglichkeiten aufbauen. Nur so kann abgeschätzt werden, wie viele Potenziale, an welchen Standorten und in welchem Zeitraum aktiviert werden können und müssen, um die jeweiligen Wohnungsbauziele zu erreichen. Eine vertiefende Bewertung der Potenziale hinsichtlich ihrer Eignung sowie möglicher Risiken und Schwierigkeiten hilft dabei, die Entwicklungschancen besser abschätzen zu können. Dies ist wichtig, um die kommunalen Aktivitäten auf ausgewählte Projekte fokussieren zu können. Denn die Erfahrungen aus den Modellvorhaben zeigen, dass die Aktivierung von Wohnungsbaupotenzialen einen hohen personellen und ggf. auch finanziellen Einsatz erfordert.

Natürlich verfügen die jeweils zuständigen Stellen in den Kommunen bereits über Erfahrungswissen hinsichtlich möglicher Innenentwicklungspotenziale. Doch ist dieses Wissen mitunter personenabhängig, sodass personelle Wechsel zu Informationsverlusten führen. Auch zeigt die Erfahrung der Modellvorhaben, dass durch eine systematische Erfassung und Abfrage deutlich mehr Potenziale identifiziert werden können, als vorab bereits bekannt waren. Eine systematische Erfassung und Aufbereitung der Wohnungsbaupotenziale sowie eine zentrale Verfügbarkeit dieser Informationen für alle zuständigen Stellen öffnet insofern den Blick für Möglichkeiten der Innenentwicklung und bildet die Basis für ein aktives Innenentwicklungsmanagement.

Die Vorbereitungen zur Flächenaktivierung lassen sich in die Arbeitsschritte Erfassung, Qualifizierung, Priorisierung und Veröffentlichung gliedern, die in der Gesamtheit oder auch nur ausgewählt von Kommunen eingesetzt werden können.

Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen

In allen Modellvorhaben spielte die Identifizierung von möglichen Innenentwicklungspotenzialen eine große Rolle. Der Erfahrungsstand war dabei unterschiedlich – neben Kommunen, die bereits seit etlichen Jahren regelmäßig Potenziale erfassen und fortschreiben, haben einige Kommunen das Forschungsfeld genutzt, um erstmals (umfassende) Datenerhebungen bzw. Recherchen zu potenziellen Wohnungsbauflächen im Siedlungsbereich durchzuführen.

Die Modellvorhaben mussten vor Beginn einer Recherche von Innenentwicklungspotenzialen zunächst klären, welche Arten von Potenzialen erfasst werden sollen bzw. welche Kriterien bei der Recherche eine Rolle spielen. Dabei haben sie unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Sie definierten z. B. räumliche Fokusbereiche im Stadtgebiet oder legten Mindestgrößen fest. Zudem wurden bestimmte Flächentypen wie z. B. Grünflächen oder Kleingartenanlagen von einzelnen Modellvorhaben bewusst ein- oder ausgeschlossen. Dies zeigt, dass bereits bei der Identifizierung von möglichen Innenentwicklungspotenzialen stadtentwicklungspolitische Überlegungen eine Rolle spielen (z. B. In welchen Bereichen soll Wachstum stattfinden? Inwieweit möchten wir auch derzeit noch anders genutzte Flächen betrachten? Wie kurz- oder langfristig legen wir den Prozess an?).

Es bestehen zahlreiche Methoden, um für den Wohnungsbau relevante Flächen in der Stadt zu erfassen. Das an unterschiedlichen Stellen in der Stadt bereits vorhandene Wissen über Entwicklungspotenziale kann zusammengetragen werden (z. B. Abfrage bei unterschiedlichen Ämtern, Einbindung der Lokalpolitik). Um auch bis dato unbekannte Potenziale zu erfassen, sind klassische Ortsbegehungen oder Auswertungen von Luftbildern mögliche, aber personalintensive Varianten. Daher nutzten einige Modellvorhaben GIS-Analysen zur Identifizierung von Potenzialen. Dies hat den Vorteil, dass automatisierte Suchabläufe eingesetzt werden. Hierdurch können zum Beispiel ungenutzte oder im Vergleich zum bestehenden Planungsrecht untergenutzte Flächen schnell identifiziert werden. Auch eine Verschneidung mit bestehenden Planungen und Konzepten aus anderen Fachbereichen ist möglich. Nichtsdestotrotz zeigen die Erfahrungen der Modellvorhaben, dass der automatisierten Erfassung Grenzen gesetzt und händische Nachkontrollen und Qualifizierungen erforderlich sind.

Qualifizierung der erfassten Potenziale

Neben der reinen Erfassung spielt die Qualifizierung der Innenentwicklungspotenziale eine entscheidende Rolle. Nur so kann abgeschätzt werden, wie realistisch und wünschenswert eine Aktivierung für den Wohnungsbau oder andere Nutzungen ist. Die Modellvorhaben haben zu den erfassten Flächen z. B. Informationen zu Eigentümern, aktuellem Planungsrecht, entgegenste-

henden Planungen, Belastungen auf den Flächen, Auswirkungen auf das Umfeld oder zu dem realisierbaren Bauvolumen ergänzt. Darüber hinaus erwies es sich als sinnvoll, den Zeithorizont bis zu einer möglichen Entwicklung abzuschätzen und notwendige Voraussetzungen für eine wohnbauliche Entwicklung zu identifizieren. Daraus lassen sich konkrete Handlungserfordernisse für die Kommune ableiten (z. B. Notwendigkeit zur Schaffung neuen Baurechts).

In der Praxis zeigte sich, dass eine detaillierte Prüfung der Innenentwicklungspotenziale arbeitsaufwendig und personalintensiv ist und eine enge Zusammenarbeit mit allen beteiligten Fachbereichen und Behörden erfordert. Sie bindet daher auch dort Kapazitäten. Erleichtert wird der Arbeitsschritt, wenn benötigte Informationen digital gebündelt vorliegen und vom Innenentwicklungsmanagement abgerufen werden können (z. B. in einem verwaltungsinternen GIS-System). In Hamburg-Altona und Berlin wurden für ausgewählte Bereiche auch vertiefende Machbarkeitsstudien erstellt. Dies geht mit einem erheblich höheren Arbeitsaufwand einher und wurde jeweils mit externer Unterstützung geleistet. Insgesamt sollte bei der Potenzialqualifizierung zwischen dem Aufwand einer umfangreichen Prüfung und dem Ertrag aus den gewonnenen Informationen abgewogen werden und nur solche Aspekte aufgenommen werden, die zur Bewertung der Innenentwicklungspotenziale tatsächlich erforderlich sind.

Darstellung von Potenzialflächen im Baulandkataster der Stadt Offenburg
Quelle: http://geodatenportal.offenburg.de

Darstellung von Potenzialflächen im Baulandkataster der Stadt Aalen
Quelle: https://www.gisserver.de/aalen

Erfassung und Bewertung von Potenzialen für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung – praktische Erfahrungen aus dem Modellvorhaben Berlin

Im Rahmen des Modellvorhabens Berlin wurden die bestehenden Handlungsroutinen innerhalb der Verwaltung untersucht und weiterentwickelt. Ein Baustein war dabei die Erfassung und Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen. Der räumliche Fokus lag auf dem Umfeld von schienengebundenen ÖPNV-Stationen (700 m Radius) überwiegend außerhalb des S-Bahn-Rings. Obwohl die Stadt seit vielen Jahren mit verschiedenen Ansätzen und Instrumenten Bebauungspotenziale erfasst, konnten an insgesamt 171 Standorten teilweise neue Flächen mittels einer systematischen GIS-gestützten Analyse identifiziert werden. Dabei wurde ein dreistufiges Verfahren gewählt.

Mit einem Grobcheck wurde für die neuen Prüfpotenziale auf der Grundlage u. a. der Flächengröße, der Erschließungssituation und der Bau- und Nutzungsstruktur eine theoretische Anzahl möglicher Wohneinheiten ermittelt. Die einzelnen Potenziale wurden in verschiedene Kategorien eingeteilt (Neubau auf bisher nicht bebauten Flächen, Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen, Umstrukturierung durch Umnutzung im Bestand und / oder Ersatzneubau). Anschließend wurden für ausgewählte Standorte Feinchecks angefertigt, mit dem Ziel, einerseits quantitativ bedeutende Potenziale zu identifizieren sowie andererseits eine große Bandbreite verschiedener Potenzialtypen abzubilden. Ergänzend spielten standortspezifische Merkmale bzw. vorhandene Kenntnisse über laufende Planungen und Informationen zu Umsetzungsstand bzw. -hemmnissen eine Rolle.

Die GIS-gestützte Erfassung liefert zwar theoretische Potenziale, stößt jedoch bei einer Bewertung realistischer Potenziale an Grenzen. Deshalb wurden darüber hinaus zur weiteren Auswahl prioritärer Standorte vertiefende städtebauliche Untersuchungen verbunden mit Abstimmungsgesprächen mit den zuständigen Bezirken und teilweise mit den Eigentümern durchgeführt. Dies erfolgte unter den Prämissen Quantität, Schaffung preiswerten Wohnraums, Erprobung von Strategien proaktiver Bauberatung, Behebung städtebaulicher Missstände und gesamtstädtischer Bedeutung. Neu identifizierte und weitgehend abgestimmte Potenziale sind darüber hinaus über das verwaltungsinterne Wohnbauflächen-Informationssystem der planenden Verwaltung zugänglich gemacht worden.

Das skizzierte Vorgehen hat umfangreiche Personalressourcen gebunden, weshalb im Rahmen des Modellvorhabens auch der dargestellte Filterprozess von 171 Standorten auf 6 Vertiefungsräume notwendig war. Mit der Filterung war gleichzeitig eine Priorisierung der Standorte verbunden. Die Grob- und Feinchecks bieten jedoch eine gute Verwertbarkeit für das weitere Verwaltungshandeln, z. B. für ergänzende Untersuchungen weiterer Standorte. Die GIS-gestützte Erhebung neuer Flächen hat zwar bisher nur bedingt unbekannte Potenziale identifiziert, der Blick auf die jeweilige städtebauliche Situation und die unmittelbar angrenzenden Flächen konnte aber neue Optionen aufzeigen. Diese sollen in Verbindung u. a. mit den Themen Mehrfachnutzung sozialer Infrastrukturen oder multifunktionale Flächen weiterverfolgt bzw. mit Modellprojekten erprobt werden.

Die weiterführenden Standortuntersuchungen haben enge Abstimmungen zwischen der Senatsverwaltung und den Bezirken erfordert. Die Akzeptanz und Bereitschaft zur Kooperation und Mitwirkung ist sehr wertvoll für künftige Vorhaben. Der hohen Zustimmung zum Thema proaktive Bauberatung stehen allerdings weiterhin aktuelle Personalengpässe entgegen, die es den Stadtentwicklungsämtern unter dem derzeitigen Entwicklungsdruck in Berlin schwer ermöglichen, nicht nur zu reagieren, sondern auch eigeninitiativ solche Prozesse anzustoßen und aktiv zu steuern.

Markus Richter
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
Wohnungsbauleitstelle

Priorisierung der Potenziale

Die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen ist zeit- und personalaufwändig. Entsprechend ist es erforderlich, die vorhandenen Ressourcen in der Kommune gezielt einzusetzen. Die Modellvorhaben haben daher aus den geeigneten identifizierten Innenentwicklungspotenzialen diejenigen herausgefiltert, die prioritär bearbeitet werden sollten. Die Auswahl erfolgte nach unterschiedlichen Kriterien (z. B. zeitnah zu aktivierende Flächen in Regensburg und Trier oder Standorte mit Modellcharakter zur Erprobung von Aktivierungsinstrumenten in Hamburg-Altona und Berlin). Einige Modellvorhaben haben die Auswahl der priorisierten Flächen zudem politisch beschließen lassen (z. B. Offenburg im Zuge des Siedlungs- und Innenentwicklungsmodells, vgl. https://www.offenburg.de/html/baulanderschliessung.html). Dadurch wurde der politische Rückhalt für die Innenentwicklungsstrategie an sich und die Entwicklungen an den einzelnen Standorten gestärkt. Die Offenlegung der angewandten Kriterien und die Möglichkeit für die Politik, Rückfragen oder Anregungen zu geben, haben diesen Prozess unterstützt.

Auch wenn eine Priorisierung der zu entwickelnden Flächen und damit eine Schwerpunktsetzung des Innenentwicklungsmanagements zielführend ist, zeigen die Erfahrungen aus den Modellvorhaben, dass zugleich eine hohe Flexibilität notwendig ist. In der täglichen Arbeit bieten sich immer wieder neue Anknüpfungspunkte für die wohnbauliche Innenentwicklung, wenn z. B. in der Bauberatung Eigentümer Entwicklungsbereitschaft signalisieren oder an anderer Stelle aktuelle Nutzungen aufgegeben werden (sollen). Dann müssen die Akteure vor Ort mitunter schnell reagieren, um entstehende Synergien zu nutzen. Zugleich können im Zeitverlauf bei den vorab priorisierten Potenzialen Hindernisse bekannt werden, die eine absehbare Entwicklung verhindern. Das Arbeitsprogramm des Innenentwicklungsmanagements ist insofern regelmäßig zu prüfen und ggf. anzupassen.

Veröffentlichung in einem Baulandkataster

Die Ergebnisse der Potenzialerfassung und -qualifizierung können verwaltungsintern eingesetzt werden, um das Arbeitsprogramm des Innenentwicklungsmanagements festzulegen und den zuständigen Stellen bei Bedarf relevante Hintergrundinformationen zu einzelnen Flächen zu liefern. Darüber hinaus können die gewonnenen Informationen aber auch öffentlich zugänglich gemacht werden, um potenzielle Bauherren (Privatpersonen, aber auch professionelle Projektentwickler) auf Potenziale aufmerksam zu machen und so die Entwicklung anzustoßen. Die Modellvorhaben Aalen und Offenburg verfügen bereits über ein öffentlich zugängliches Baulandkataster. Das Modellvorhaben Solingen hat im Rahmen des Forschungsfeldes ein öffentlich zugängliches Kataster aufgebaut. Neben Flächen im beplanten oder unbeplanten Innenbereich kann ein solches Kataster auch Baulandpotenziale im Flächennutzungsplan ausweisen.

Allerdings ist es kompliziert nachzuhalten, in welchem Umfang durch ein öffentlich zugängliches Baulandkataster zusätzliche Innenentwicklungspotenziale aktiviert werden können. Dennoch

Kriterien im Flächenkatalog der Wohnbauoffensive Regensburg

- *Vorhandenes Baurecht*
- *Einschränkungen durch z. B. Naturschutz, Altlasten, Lärmbelastung*
- *Infrastrukturausstattung am Standort*
- *Eigentumsverhältnisse und Entwicklungsbereitschaft*
- *Anzahl der realisierbaren Wohneinheiten*
- *Projektstatus*

Kriterien zur Bewertung der Innenentwicklungspotenziale in Offenburg

- *Generelle Machbarkeit mit vertretbarem Aufwand (Ausschlusskriterium)*
- *Entwicklungen mit besonderer stadtentwicklungspolitischer Bedeutung*
- *Beitrag zur Siedlungsentwicklung (Innenentwicklung, Arrondierung, Außenentwicklung)*
- *Ökologische Verträglichkeit (z. B. Artenschutz, Ausgleichsbedarf, Immissionen, Hochwassergefährdung)*
- *Beitrag zur Wohnraumversorgung/Anzahl der realisierbaren Wohneinheiten*

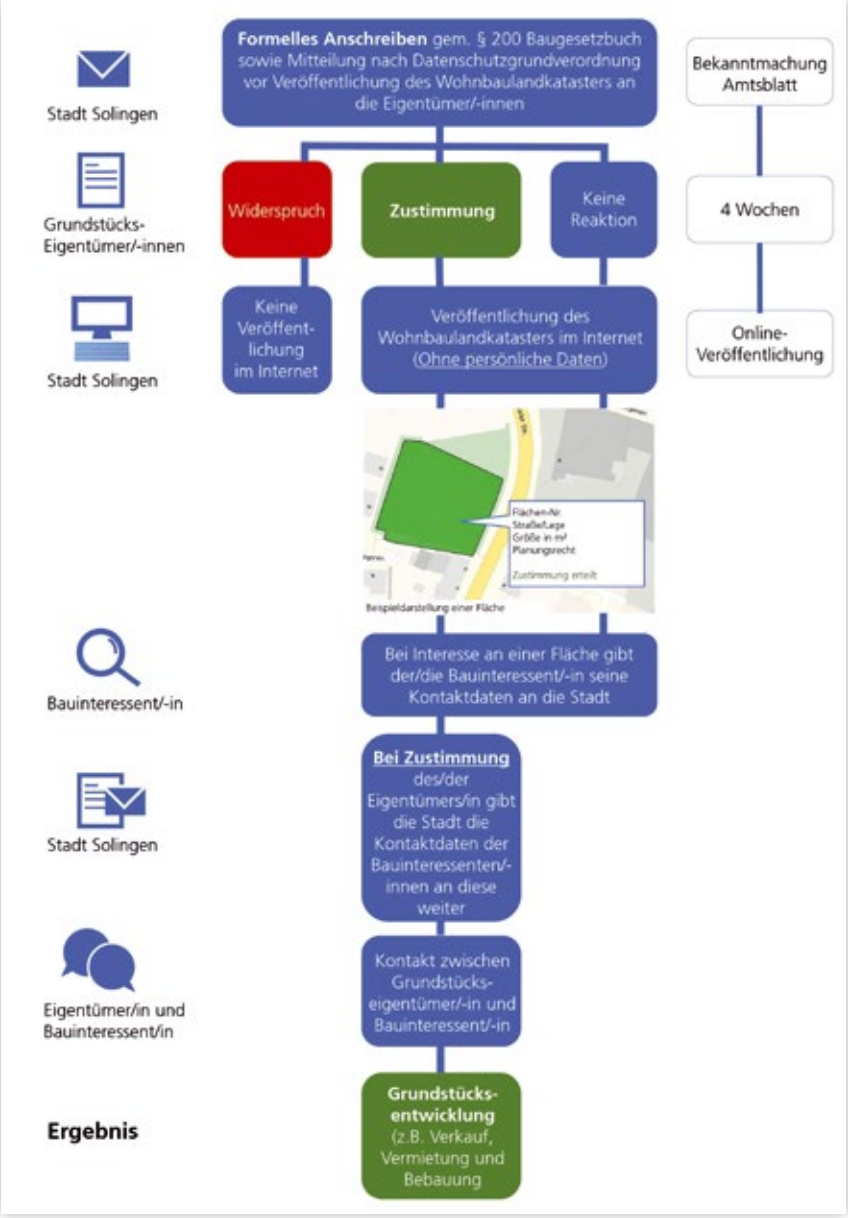
Für die spätere abschließende Auswahl spielt auch die Flächenverfügbarkeit eine Rolle. Diese hängt wesentlich von der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer ab.

Beispielhafte Kriterien zur Bewertung und Priorisierung von Innenentwicklungspotenzialen in den Modellvorhaben

berichten die Kommunen, dass sowohl von Privatpersonen als auch professionellen Akteuren regelmäßig Anfragen zu Grundstücken gestellt werden. So sind im Modellvorhaben Aalen beispielsweise in den letzten Jahren jährlich ca. 210 im Kataster dargestellte Baulücken angefragt worden. Zudem ist davon auszugehen, dass sich Bauinteressenten zunächst online informieren und dadurch die kommunalen Bauberatungen entlastet werden.

Dauerhaftes Monitoring

Wichtig beim Aufbau und der Nutzung einer systematischen Potenzialerfassung ist, diese als Daueraufgabe zu etablieren. Die neu bekannt gewordenen Potenziale sollten fortlaufend aufgenommen, die Informationen zu bereits erfassten Potenzialen aktualisiert, Priorisierungen überdacht und aktivierte Potenziale als solche vermerkt werden. Ein zentrales GIS-System, auf das alle Fachbereiche zugreifen können, ist dabei hilfreich. Alternativ können die Informationen auch zentral an eine Stelle weitergeleitet werden, die diese einpflegt. Ein solches Monitoring ist bereits in etlichen Kommunen etabliert.



Vorgehensweise bei der Darstellung von Flächen im Baulandkataster in Solingen
Quelle: Stadt Solingen

Rechtliche Fallstricke bei der Aufstellung eines Wohnbaulandkatasters durch die neue EU-Datenschutzverordnung am Beispiel der Stadt Solingen

Bei der Aktivierung der Innenentwicklungspotenziale hat die Stadt Solingen die Aufstellung eines Wohnbaulandkatasters als einen wichtigen Baustein identifiziert. Ziel ist, private Grundstückseigentümer und Bauinteressenten über die Potenziale im Stadtgebiet zu informieren, mit ihnen in einen Dialog zu treten und Entwicklungen anzustoßen.

Das Instrument des Baulandkatasters (§ 200 Abs. 3 BauGB) erfordert u. a. eine öffentliche Bekanntmachung einen Monat vor Veröffentlichung, bei der die Eigentümer auch auf ihr Widerspruchsrecht hinzuweisen sind. Durch die jüngst gestiegenen Anforderungen an den Datenschutz v. a. durch die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) sind über das Planungsrecht hinaus Anforderungen zu erfüllen, die die Stadt Solingen unter Einbeziehung einer Anwaltskanzlei untersucht hat. Anzuwenden ist die DSGVO dann, wenn personenbezogene Daten verarbeitet werden (Art. 2 Abs. 1 DSGVO). Darunter fallen alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Da ein Baulandkataster grundstücksbezogen Potenziale darstellt, sind die Eigentümer durch Rückfragen z. B. bei Nachbarn ohne größeren Aufwand identifizierbar. Daraus kann abgeleitet werden, dass die betroffenen Grundstückseigentümer aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten gem. Art. 14 DSGVO über die Veröffentlichung informiert werden müssen. Eine explizite Zustimmung zur Datenverarbeitung nach DSGVO ist jedoch nicht notwendig, da ein öffentliches Interesse vorliegt. Den betroffenen Eigentümern muss demzufolge eine Mitteilung nach DSGVO zugesendet werden.

Herangehensweise der Stadt Solingen

Durch die persönliche Ansprache könnte im Gegensatz zur bislang ausschließlich erforderlichen öffentlichen Bekanntmachung eine stärkere inhaltliche Auseinandersetzung der Eigentümerinnen und Eigentümer mit dem Thema stattfinden. In Solingen werden die Anschreiben daher neben Informationen zum Verfahrensablauf und zum Widerspruchsrecht auch eine geplante Darstellung mit den veröffentlichten Informationen enthalten. Der besondere und in herkömmlichen Baulandkatastern nicht enthaltene Service für Grundstückseigentümer, die Daten von Kaufinteressenten – bei konkretem Interesse an einem Grundstück – an die jeweiligen Eigentümer weiterzuleiten kommt zudem nur zum Tragen, wenn die Eigentümer diesem Vorgehen auch aktiv zugestimmt haben. Die Eigentümer können somit selbst bestimmen, ob und zu welchen Kaufinteressenten sie Kontakt aufnehmen möchten. Eine breit angelegte Öffentlichkeitskampagne soll zudem eine gewisse „Mitmachbereitschaft" erzeugen und das Thema positiv in der Stadtöffentlichkeit platzieren.

Zusammenfassung und Fazit

Aus Sicht der Stadt Solingen hat sich eine transparente, eigentümerbezogene Ansprache, die im Vorfeld auf mögliche Sorgen eingeht, als sehr hilfreich erwiesen. Die entwickelte Kommunikationsstrategie sowie das ergänzende breite Beratungsangebot durch die Stadt haben bisher zu einem positiven Feedback geführt. Bei einem ersten informellen Anschreiben haben sich knapp ein Drittel der zunächst angeschriebenen Eigentümer von 230 Flächen entwicklungsbereit gezeigt. Das formelle Anschreiben soll im Oktober und die Veröffentlichung des Katasters im November 2019 erfolgen. Implementiert wird das Kataster im öffentlichen Geoportal der Stadt.

Julia Gottlieb
Leiterin Stadtdienst Planung, Mobilität, Denkmalpflege der Stadt Solingen

Aktivierung privater Innenentwicklungspotenziale

Die direkten kommunalen Handlungsmöglichkeiten zur Schaffung von mehr Wohnraum in der Innenentwicklung sind in der Regel begrenzt. Viele Kommunen haben in der Vergangenheit u. a. zur Haushaltskonsolidierung eigene Flächen und Gebäudebestände veräußert und verfügen dadurch über einen eingeschränkten Bestand an eigenen Potenzialflächen für den Wohnungsbau. Daher spielt die Mitwirkungs- und Entwicklungsbereitschaft privater Eigentümer, Investoren und Wohnungsunternehmen eine große Rolle. Diese Tatsache stellte auch die Modellvorhaben vor Herausforderungen. Insgesamt zeigen die Erfahrungen in den Modellvorhaben, dass es sich für Kommunen lohnt, entsprechende immobilienwirtschaftliche Kompetenzen aufzubauen.

Während einige Grundstückseigentümer an einer raschen Entwicklung ihrer Flächen interessiert sind, müssen manche Eigentümer von Flächen, auf denen die Kommunen die Schaffung neuen Wohnraums präferieren, zunächst von einer Entwicklung überzeugt werden. Dabei geht es im Kern darum, den Mehrwert einer immobilienwirtschaftlichen Entwicklung zu verdeutlichen und dabei zu helfen, bestehende Hindernisse zu überwinden. Die Struktur der Eigentümer in den Kommunen ist heterogen. Im Forschungsfeld spielten beispielsweise Privatpersonen (als Einzeleigentümer oder Erbengemeinschaft), Unternehmen (aus dem Wohnungsbau oder „fachfremd“) und kirchliche Träger eine wichtige Rolle. Zum Teil sind Flächen auch langfristig in Erbpacht vergeben, sodass zusätzlich Erbbaurechtsnehmer involviert sind. Ebenso vielfältig wie die Akteure sind auch deren Handlungsmotive und Bedürfnisse. In den Modellvorhaben halten etwa einige Eigentümer Flächen bewusst zurück, z. B. als Wohnbaugrundstück für ihre Kinder oder als Altersvorsorge. Andere haben keine Kenntnis über entsprechende Entwicklungsmöglichkeiten oder sind mit der Entwicklung überfordert. Dies kann vor allem bei weit entfernt lebenden oder älteren Eigentümern der Fall sein. Für andere Eigentümer stellt die Veräußerung oder wohnbauliche Entwicklung eine Erweiterung oder Änderung ihrer Geschäftsfelder oder Strategien dar und erfordert umfangreiche Vorüberlegungen.

In anderen Fällen sind die ersten Schritte zur Aktivierung bereits getan und bauinteressierte Akteure vorhanden (z. B. professionelle Projektentwickler und Investoren, lokale Wohnungsunternehmen, Privatpersonen). Mitunter schließen sich langwierige Verhandlungen zwischen Bauherr und Kommune (oder auch innerhalb der Kommunalverwaltung oder zwischen Verwaltung und Politik) an, in denen die Rahmenbedingungen und Anforderungen an den Wohnungsbau im Mittelpunkt stehen. In den Modellvorhaben spielten z. B. Aushandlungsprozesse um die Bebauungsdichte oder den Anteil geförderten Wohnraums eine Rolle.

Aufbau immobilienwirtschaftlicher Kompetenzen in den Kommunen

Im Forschungsprojekt ist deutlich geworden, dass die Betrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Projektentwicklung eine zentrale Voraussetzung für die Realisierung von Wohnprojekten ist. Durch den Aufbau entsprechender immobilienwirtschaftlicher Kompetenzen in der Verwaltung kann der wirtschaftliche Mehrwert von Grundstücksentwicklungen aufgezeigt, aber auch Auswirkungen von städtischen Anforderungen auf die wirtschaftliche Darstellbarkeit von Wohnungsbauprojekten kenntlich gemacht werden. Dies hat viele Vorteile bei einzelnen Handlungsfeldern und Phasen des Innenentwicklungsmanagements:

1. Aktive Eigentümerberatung

Zur Aktivierung zusätzlicher Wohnungsbaupotenziale ist es hilfreich, die Eigentümer von in Frage kommenden Flächen aktiv zu kontaktieren und ihnen die Interessen der Kommune vorzustellen. Dieses Vorgehen ist aufwändig, legt aber den Grundstein zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums. Im direkten Kontakt mit Flächeneigentümern wurde z. B. in Trier deutlich, dass durch das Aufzeigen der wirtschaftlichen Potenziale einer wohnbaulichen Entwicklung das Interesse der Eigentümer geweckt oder gesteigert werden kann. Insbesondere diejenigen, die sich über die Verwertungsmöglichkeiten ihrer Grundstücke bislang keine Gedanken gemacht haben, konnten durch die Projektideen des Innenentwicklungsmanagers und die Ertragspotenziale dazu angeregt werden, sich mit einer Wohnungsbauentwicklung ernsthaft zu befassen.

2. Kommunikation mit Investoren, Projektentwicklern und Wohnungsunternehmen

In der Kommunikation mit professionellen Akteuren wie Investoren, Projektentwicklern oder Wohnungsunternehmen stehen Kommunen immer wieder vor der Herausforderung, dass städtische Anforderungen an die Projekte aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit abgelehnt werden oder höhere Grundstücksausnutzungen zur Sicherung der Rendite gefordert werden. Die Verhandlungsposition der Mitarbeiterinnen und Mitar-

beiter in den Kommunalverwaltungen verbessert sich, wenn diese selbst in die Lage versetzt werden, die wirtschaftlichen Auswirkungen von entsprechenden Anforderungen oder Vorgaben abschätzen und gemeinsam mit den Eigentümern nach guten Lösungen suchen zu können. Insofern kommt dem Aufbau entsprechender Kompetenzen eine Schlüsselfunktion zu.

3 Kommunale Anforderungen und Förderbedarfe

Ebenso ist das Wissen über die wirtschaftlichen Auswirkungen von Anforderungen an Wohnungsbauprojekte in der Abstimmung innerhalb der Verwaltung oder mit der Politik einsetzbar. Häufig werden an Bauvorhaben von unterschiedlichen Stellen Anforderungen gestellt und Vorgaben gemacht. So kann es beispielsweise für das Sozialamt wichtig sein, dass eine Kindertagesstätte integriert wird. Das Umweltamt wiederum setzt sich für eine aufgelockerte Bebauung, ausreichend qualitativ hochwertige Freiflächen und Dachbegrünungen ein. Aus Sicht der Stadt- und Verkehrsplanung ist eine bestimmte Zahl an Stellplätzen auf dem Grundstück unabdingbar. Von Seiten der Lokalpolitik werden zusätzlich bestimmte Anteile an gefördertem Wohnraum verlangt. Die reine Kumulation all dieser Anforderungen kann dazu führen, dass sich ein wohnbauliches Projekt in der Innenentwicklung unter Berücksichtigung der erzielbaren Miet- oder Kaufpreise nicht mehr wirtschaftlich darstellen lässt. Damit wäre die Realisierung der gewünschten Wohnungen gefährdet. In diesem Fall hilft es, wenn die finanziellen Auswirkungen der Anforderungen von der Kommune abgeschätzt und die unterschiedlichen Belange entsprechend abgewogen werden können. Daraus kann sich auch die Erkenntnis speisen, dass eine finanzielle Förderung des Vorhabens notwendig wird, wenn besondere Anforderungen erfüllt werden müssen.

Wohnungsbaukalkulation – ein Werkzeug zum Einsatz in den Modellvorhaben

Der Aufbau immobilienwirtschaftlicher Kompetenzen als Bestandteil eines aktiven Innenentwicklungsmanagements ist in den Kommunen des Forschungsfeldes auf großes Interesse gestoßen. Zur Unterstützung wurde daher in enger Abstimmung mit ihnen eine Anwendung zur Wohnungsbaukalkulation entworfen, die nun vor Ort erprobt wird. Diese ermöglicht nach Eingabe einiger zentraler Parameter u. a. Aussagen zu folgenden Aspekten:

- *Ist das Vorhaben für den Eigentümer wirtschaftlich umsetzbar?*
- *Wie verändert sich die Ertragssituation im Vergleich zur bestehenden Nutzung?*
- *Welcher Grundstückspreis ist bei einem Verkauf erzielbar?*
- *Kann ein kommunaler Zwischenerwerb kostendeckend abgewickelt werden?*
- *Können Überschüsse erzielt werden, die das Vorhaben gangbar machen? (z. B. zur Entschädigung von Restnutzungen, zur Beschaffung von Ersatzflächen)*
- *Wie unterscheiden sich Nutzungs-/Bebauungsalternativen hinsichtlich der wirtschaftlichen Machbarkeit?*
- *Wie wirken sich kommunale Anforderungen an das Wohnungsbauvorhaben wirtschaftlich aus?*
- *Wie hoch ist der Subventionsbedarf, um das Grundstück zu mobilisieren?*

Die mit dem Werkzeug durchführbaren Berechnungen ersetzen zwar keine individuelle Bewertung, die z. B. auch steuerliche Aspekte oder individuelle Renditevorgaben berücksichtigt. Dennoch kann es den Kommunen dabei helfen, erste Anhaltspunkte zu erlangen und Eigentümern Optionen aufzuzeigen.

Eigentümerberatung mithilfe von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in Trier

Der Innenstadtprojektmanager Wohnen (IPW) konnte im Projekt in Trier unterschiedliche (bebaute und unbebaute) Liegenschaften analysieren und entsprechende Potenziale wie Erweiterung von Bestandswohnungen oder Nachverdichtung identifizieren. Differenzierte Analysen haben gezeigt, dass knapp 80 % der Liegenschaften im privaten Eigentum und fast drei Viertel der Eigentümer älter als 50 Jahre sind.

Daraufhin hat der IPW die Personen direkt angesprochen und die Möglichkeiten einer entsprechenden Wohnbebauung (vertraulich) fachlich erörtert. Es zeigte sich, dass eine überwiegende Anzahl der Eigentümer ausschließlich mit dem Thema „Wirtschaftlichkeit" einer Wohnbaumaßnahme angesprochen und gewonnen werden kann. Die Fachlichkeit des IPW als Immobilien-Fachwirt war dabei maßgeblich, um das Interesse von Eigentümern an einer Wohnbebauung wecken zu können – ein Wissen, das in dieser Form in einer Kommunalverwaltung nicht die Regel ist. Viele Eigentümer haben die direkte und aktive Ansprache durch die Verwaltung und den IPW positiv aufgenommen.

Die einzelfallbezogenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und -berechnungen waren ausschlaggebend, um mit den Eigentümern eine Wohnbebauung weitergehend besprechen zu können und diese in Fachplanungen mit einem Architekten zu bringen.

Der Aufbau des notwendigen Vertrauens erwies sich als besondere Herausforderung, da für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen individuelle Daten und Anliegen erforderlich sind. Darüber hinaus zeigte sich sehr früh, dass mit der direkten Ansprache bei Eigentümern eine Erwartungshaltung erzeugt wird, die in der Antragstellung und Genehmigung eines Wohnbauvorhabens aus objektiven Gründen (z. B. Denkmalschutz) unter Umständen nicht erfüllt werden kann. Die größte Herausforderung für das Modellvorhaben ist jedoch, dass die immobilienwirtschaftliche Qualifikation vorhanden sein muss, um tatsächlich initiativ und beratend tätig werden zu können.

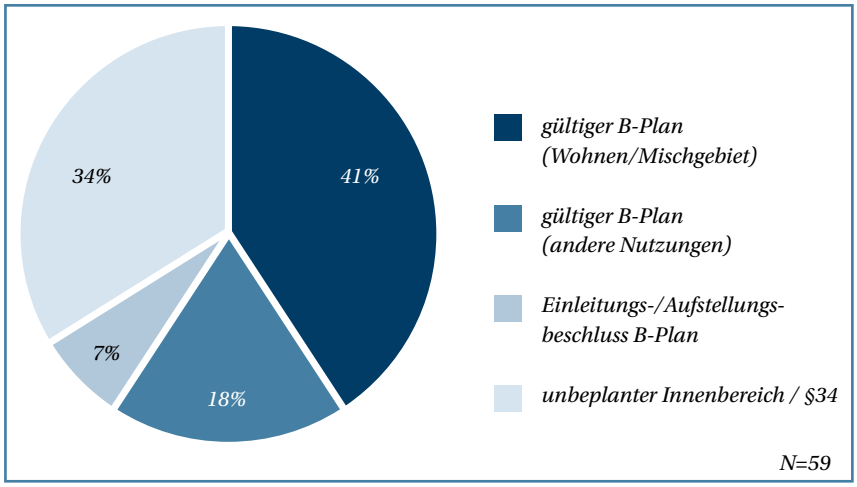
Die Vorteile des IPW-Projektes liegen darin, dass die Verwaltung sehr früh die privat- und betriebswirtschaftlichen Interessen der Eigentümer kennenlernen kann, ohne deren tragfähige Berücksichtigung – ggfs. auch in Kompromissen zu planungs- und baurechtlichen Vorgaben – kein Projekt in eine (schnelle) Umsetzung kommen wird. Mit dem Modellvorhaben IPW konnte ein Potenzial an wohnbauwilligen Eigentümern identifiziert werden, das bei entsprechender Umsetzung ein Mehr an Wohnraum in der Innenstadt schaffen kann. Der Trierer Ansatz kann einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung von zusätzlichem (und bezahlbarem) Wohnraum in der (Innen)Stadt und zu deren Attraktivitätserhalt (bei rückläufigem Einzelhandel) leisten.

Die Grenzen des Projektes IPW zeigen sich in den planungs- und baurechtlichen Vorgaben und in der Möglichkeit, einen solchen Ansatz in einer Kommunalverwaltung erstmals und neu zu implementieren. Die größte Hürde ist jedoch die Stellenbesetzung und damit die Aufgabe, bei der aktuellen Arbeitsmarktsituation eine immobilienwirtschaftlich ausgebildete und erfahrene Fachkraft dauerhaft in einer Verwaltung zu binden.

Prof. Dr. Johannes Weinand
Amtsleiter Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Trier

Nutzung des planungsrechtlichen Instrumentariums in der Innenentwicklung

Ziel des Innenentwicklungsmanagements ist, zusätzliche Wohnungsbauvorhaben zu ermöglichen oder anzustoßen. Im Fokus steht dabei vor allem der verdichtete Wohnungsbau. Entsprechend kann es auch notwendig werden, bereits bestehende oder geplante Entwicklungen mit anderen Zielsetzungen, wie z. B. eine aufgelockerte Einfamilienhausbebauung, an dafür nicht geeigneten Standorten zu verhindern. Durch eine aktive Beratung und Begleitung von Eigentümern oder Bauwilligen durch das Innenentwicklungsmanagement können Entwicklungen zwar in die richtigen Bahnen gelenkt werden. Die Erfahrungen aus dem Forschungsfeld haben aber gezeigt, dass der geschickten Verknüpfung von formellen und informellen Planungsinstrumenten eine zentrale Rolle zukommt. Zugleich wurden etliche Herausforderungen in der konkreten Anwendung der Instrumente deutlich.



Planungsrechtliche Ausgangssituation der im Forschungsfeld fokussierten Innenentwicklungspotenziale in den Modellvorhaben
Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Vielfältige planungsrechtliche Ausgangssituationen in der Innenentwicklung

Die planungsrechtlichen Ausgangssituationen der im Forschungsfeld fokussierten Innenentwicklungspotenziale in den Modellkommunen gestalten sich sehr unterschiedlich. Während häufig bereits (älteres) Planungsrecht für wohnbauliche Nutzungen im Sinne von Bebauungsplänen, Fluchtlinienplänen o. Ä. besteht, liegen rund ein Drittel der Flächen im unbeplanten Innenbereich. In diesem Fall sind Neubauten nach § 34 BauGB zu beurteilen bzw. neue Bebauungspläne aufzustellen. Einzelne Flächen sind planungsrechtlich für andere Nutzungen vorgesehen (z. B. Gewerbe, öffentliche Nutzungen, Grünflächen). In Einzelfällen wurden Bebauungsplanverfahren eingeleitet, aber nicht zum Abschluss gebracht.

Die differenzierte planungsrechtliche Ausgangssituation in den Modellvorhaben ist unter anderem auf die dortige Planungspraxis in der Vergangenheit und die Schwerpunktsetzung im Forschungsfeld zurückzuführen. In Hamburg-Altona wurden in der Vergangenheit beispielsweise weite Teile des Stadtgebiets überplant. Entsprechend besteht dort nun an vielen Stellen Planungsrecht, das mit den Nachverdichtungszielen entlang der Magistralen nur schwer zu vereinbaren ist. In der Innenstadt von Trier oder in Ludwigsfelde wiederum liegen viele für den Wohnungsbau identifizierte Potenziale im unbeplanten Innenbereich. Das Modellvorhaben Solingen hat vorrangig derzeit noch unbebaute Flächen in bestehenden Bebauungsplänen und Baulücken nach § 34 BauGB betrachtet.

Nicht nur die planungsrechtlichen Ausgangssituationen der betrachteten Innenentwicklungspotenziale, sondern auch die zu lösenden Aufgabenstellungen und damit verbundenen Herausforderungen sind je nach Grundstück sehr unterschiedlich.

Erwünschte Entwicklungen stärken und unerwünschte Entwicklungen vermeiden

Die Kommunen stehen vor der Aufgabe, den Zielen der Innenentwicklung entsprechende Bauvorhaben zu ermöglichen und andererseits den Zielen widersprechende Vorhaben zu vermeiden. Maßgeblich dafür, welche Entwicklungen möglich sind, ist das bestehende Planungsrecht. Für viele der Potenzialflächen besteht oder bestand das Erfordernis nach einer erstmaligen Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen. Ein zentrales Hindernis

stellt dabei der Zeit- und Arbeitsaufwand bei der Neuaufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen sowie der entsprechende Vorlauf für die politische Willensbildung und Beschlussfassung in den Gremien dar. Die Modellvorhaben berichten, dass die Änderung von Bebauungsplänen ebenso aufwändig ist wie die Neuaufstellung. Auch die Verfahrensvereinfachungen, die der § 13a im Baugesetzbuch für Innenentwicklungsflächen ermöglicht, führen in der Praxis nicht zu erheblichen Ressourcen- und Zeitersparnissen. Stattdessen müssen häufig auf Wunsch der lokalen Parlamente aufwändige Beteiligungsverfahren eingesetzt werden. Darüber hinaus führt der Verzicht auf die Umweltprüfung nach Erfahrung der Modellvorhaben eher dazu, dass die Öffentlichkeit die Planungen noch sensibler prüft. Die Kommunen müssen daher priorisieren, für welche Flächen sie Planungsverfahren anstoßen. Vor dem Hintergrund des großen Ressourcen- und Zeitaufwandes lässt sich schlussfolgern, dass Bebauungspläne unter diesen Rahmenbedingungen als flächendeckendes Instrument zur Förderung der Innenentwicklung weniger gut einsetzbar, im Einzelfall aber dennoch erforderlich sind.

Das Modellvorhaben Hamburg-Altona verdeutlicht allerdings beispielhaft, wie wichtig Änderungen des bestehenden Planungsrechts dennoch sind, um die Innenentwicklungsstrategie umzusetzen. Eine Besonderheit besteht dort darin, dass große Teile der Magistralen mit älteren Bebauungsplänen überplant sind. Diese fixieren das planerische Leitbild der vergangenen Jahrzehnte und erschweren eine den aktuellen kommunalen Zielen entsprechende Nachverdichtung. Zugleich hat der Bezirk nur geringe Steuerungsmöglichkeiten bei solchen Bauvorhaben, die der Innenentwicklungsstrategie entgegenstehen und sich dabei an die Vorgaben des alten Planrechts halten.

Eine Alternative zur Änderung von bestehenden Bebauungsplänen stellen Befreiungen dar. Diese sind allerdings kaum als regelmäßig einzusetzendes Instrument geeignet, da sie mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind (z. B. Klagewahrscheinlichkeit, Schaffung von Präzedenzfällen). Im Forschungsfeld wurde deutlich, dass die Ermessensspielräume zur Genehmigung durch Befreiungen in den Kommunen unterschiedlich breit ausgelegt werden. Im unbeplanten Innenbereich ergeben sich durch die Anwendung des § 34 BauGB mehr Spielräume für die Innenentwicklung. Doch zeigen sich in der Praxis Unterschiede dahingehend, in welchen Fällen Kommunen ein Planungserfordernis sehen und wann nach § 34 BauGB genehmigt werden kann.

Um in einem größeren Maßstab Wohnungsbauvorhaben entsprechend der Innenentwicklungsziele zu ermöglichen und entgegenstehende Entwicklungen zu vermeiden, könnte ggf. ein Sanierungsgebiet eingerichtet werden. In einem Modellvorhaben wird diese Möglichkeit derzeit geprüft. Allerdings hat sich bereits gezeigt, dass es sich dabei um ein langfristig wirkendes, strategisches Instrument handelt. Kurzfristig kann dadurch nur bedingt neuer Wohnraum geschaffen werden.

Aus den gesammelten Erfahrungen im Forschungsfeld wird deutlich, dass es zur Stärkung der Innenentwicklung derzeit an einem einfach einzusetzenden Instrument fehlt, das ohne den Zeit- und Arbeitsaufwand eines Bebauungsplanverfahrens Maßstäbe für zukünftige Entwicklungen definiert. Denkbar wäre z. B. gesetzgeberisch eine Möglichkeit zu schaffen, damit Kommunen Rahmenkonzepte als Bewertungsmaßstab für Befreiungen oder (Nicht-)Genehmigungen nach § 34 BauGB einsetzen können.

Aktivierung zusätzlicher Wohnungsbaupotenziale bei mangelndem Entwicklungsinteresse der Eigentümer

Eine besondere Herausforderung für das Innenentwicklungsmanagement stellt die Aktivierung neuer, zusätzlicher Wohnungsbaupotenziale im Innenbereich dar. Besonders schwierig gestaltet sich dies, wenn die Eigentümer nicht entwicklungsbereit sind. In diesen Fällen haben Kommunen wenige Handlungsmöglichkeiten. Das Planungsrecht bietet zwar Ansatzpunkte, um auch entgegen der Interessen des Eigentümers bauliche Weiterentwicklungen herbeizuführen, doch sind diese mit hohen Hürden verbunden. Insbesondere, wenn ein Eingriff in die Eigentumsrechte der Eigentümer erfolgen soll.

Eine Möglichkeit ist der Ankauf durch die Kommune. Dies ist insbesondere für Schlüsselflächen oder als langfristige Strategie zur Entwicklung größerer Bereiche denkbar. Als Instrumente stehen hierzu Vorkaufsrechte zur Verfügung, die z. B. in Sanierungsgebieten oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans für Flächen für öffentliche Zwecke bestehen. Darüber hinaus kann durch eine Vorkaufssatzung ein besonderes Vorkaufsrecht in bestimmten Stadt-

Innenentwicklung durch die Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ in Regensburg

Mit der neuen Gebietskategorie der BauNVO bot sich für Regensburg die Chance, zunächst zwei exponierte Stellen im Stadtgebiet neu zu strukturieren und zu gestalten. Dabei erwies sich insbesondere die Flexibilität der neuen Gebietskategorie von Vorteil. Statt einer streng paritätisch vorgegebenen Aufteilung von Wohnen und Gewerbe, wie dies bei Mischgebieten der Fall ist, kann in urbanen Gebieten die Nutzungsmischung an die jeweilige Situation angepasst werden. Je nach Bedarf kann der Fokus also auf Wohnen gelegt oder zur Stärkung oder zumindest Stabilisierung von bestehenden Gewerbestandorten eingesetzt werden. Auch in stadtgestalterischer Hinsicht bieten „Urbane Quartiere“ vielfältige Chancen, Stadteingänge zu prägen, Brachflächen zu gestalten oder Baulücken zu schließen.

Kirchmeierstraße

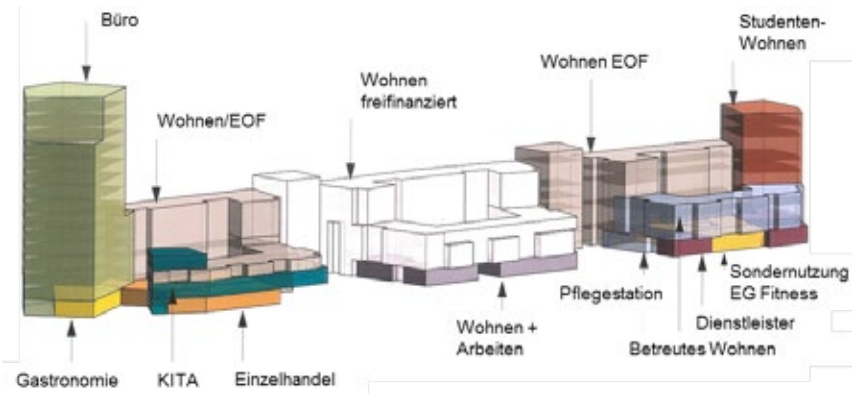
An der Kirchmeierstraße ist die Lärmsituation eine besondere Herausforderung, da das Gebiet zwischen zwei Hauptverkehrsachsen (Bahn und Einfallsstraße) gelegen ist. Ziel ist ein buntes, lebenswertes Quartier mit öffentlich gefördertem Wohnungsbau, Dienstleistungs-, Gewerbe- und Handelsflächen sowie sozialer Infrastruktur, z. B. Pflegeeinrichtungen und eine Kindertagesstätte. Damit durch die Insellage kein sozialer Brennpunkt entstehen kann, ist das eigenständige Funktionieren des Gebiets besonders wichtig. Die nutzungsgemischte Bebauung macht dies möglich.

Der Siegerentwurf des städtebaulichen Wettbewerbs schlägt drei Wohnbaukörper in C-Form mit lärmgeschützten Innenhöfen und einen Gewerbebaukörper vor. Dort, wo die Lärmimmissionen eine Wohnnutzung nicht erlauben, sollen Atelierflächen für die Kreativwirtschaft, Künstlerinnen und Künstler sowie handwerkliche und gewerbliche Tätigkeiten entstehen. Das Bindeglied zwischen Wohnen und Gewerbe bildet ein Marktplatz, um den die Einzelhandels-, Gastronomie- und öffentlich nutzbaren Räume angeordnet sind.

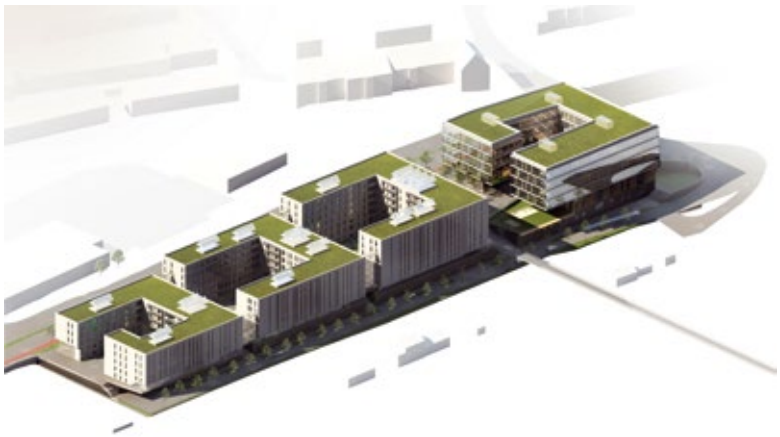
Grunewaldstraße

Das Gebiet an der Grunewaldstraße ist bereits von einer gemischten Bebauung umgeben. Neben zahlreichen Gewerbebetrieben wohnen in direkter Nachbarschaft schon jetzt über 1.100 Menschen, derzeit in einer Insellage zwischen dem Gewerbe und einer ehemaligen Kaserne, die aktuell als Erstaufnahmeeinrichtung genutzt wird. Durch die Ausweisung eines „Urbanen Gebiets“ um die Grunewaldstraße ergibt sich nun die Chance, das bestehende Quartier zu erweitern, zu stärken und als eigenständiges Viertel zu positionieren. Dabei sollen die vorhandene gemischte Nutzungsstruktur aufgegriffen werden und neue Wohngebäude sowie nicht störendes Gewerbe und Büros entstehen. Durch die vielfältigen Nutzungen und Angebote werden in dem neuen Gebiet wichtige Funktionen erfüllt, die dem Quartier bisher fehlen. Öffentliche Plätze und Höfe mit hoher Aufenthaltsqualität im gesamten urbanen Gebiet sollen eine Verbindung zur bestehenden Wohnbebauung schaffen und für Integration sorgen. Durch die Ausbildung eines markanten Stadteingangs wird der Übergang vom noch eher ländlich geprägten Stadtteil Burgweinting in die Kernstadt auch räumlich hervorgehoben.

Sandra Betz
Amt für Stadtentwicklung,
Stadt Regensburg



Geplante Bebauung an der Grunewaldstraße
Quelle: delaossaarchitekten gmbh



Geplante Bebauung an der Kirchmeierstraße
Quelle: BKK-3 Architektur ZT GmbH

bereichen gesichert werden, sofern eine Planungsabsicht der Kommune erkennbar ist.[1] Doch die Erfahrungen der Modellvorhaben zeigen einige Hürden auf. Das Vorkaufsrecht kann zum Beispiel nur ausgeübt werden, wenn eine Grundstückstransaktion stattfindet. Dies macht kurzfristige Erfolge unwahrscheinlich. Zudem muss die Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts im Verkaufsfall innerhalb kurzer Zeit getroffen werden, was eine Herausforderung für die Kommunen darstellt. Nicht zuletzt ist ein solcher Eingriff in das Privateigentum politisch häufig nur schwer durchzusetzen. Auch wenn das Vorkaufsrecht letztlich nicht ausgeübt wird kann dadurch ein Kontakt zum Eigentümer hergestellt, die kommunalen Entwicklungsziele erläutert und die Kooperationsbereitschaft des Eigentümers erhöht werden. In einigen Kommunen hat dies im Forschungsfeld bereits dazu geführt, dass Projektideen gemeinsam mit den Eigentümern kooperativ (weiter)entwickelt werden konnten.

Das Baugebot bietet theoretisch ebenfalls eine Möglichkeit, Eigentümer zur Entwicklung ihrer Flächen zu bewegen. Doch die Erfahrungen der Modellvorhaben machen deutlich, dass dieses Instrument in der Praxis aufgrund des aufwändigen und langwierigen Verfahrens, des Klagerisikos und der „Härte“ nicht eingesetzt wird. Dadurch fehlt vor Ort häufig die Erfahrung in der Anwendung des Instruments und dies führt wiederum zu Unsicherheiten bezüglich der Anwendbarkeit.

Da die Möglichkeiten der Kommunen zum nachträglichen Durchsetzen von Innenentwicklungen begrenzt sind, ist es umso wichtiger, bereits bei der Schaffung von neuen Baurechten darauf zu achten, mit Bauverpflichtungen zu arbeiten. Eine generelle Bauverpflichtung ist allerdings auch in Bebauungsplänen nicht vorgesehen, so dass diese über andere, ergänzende Instrumente, so z. B. im Grundstückskaufvertrag oder im städtebaulichen Vertrag vereinbart werden muss. Die Erfahrungen aus dem Forschungsfeld zeigen, dass Kommunen, die dies in der Vergangenheit nicht konsequent getan haben, heute mitunter vor der Problematik stehen, dass Flächen mit (marktgängigen) Baurechten aus privaten oder spekulativen Gründen ungenutzt bleiben.

Auch wenn die bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten zur Aktivierung nicht entwicklungsbereiter Eigentümer zunächst beschränkt scheinen, hat sich im Forschungsfeld gezeigt, dass mit den bestehenden Mitteln Erfolge erzielt werden können, sofern diese strategisch eingesetzt werden. Im Rahmen eines Modellvorhabens ist es beispielsweise gelungen, durch eine geänderte Verkehrsführung eine lukrative Parkplatznutzung auf privatem Grund unattraktiver zu machen und das Interesse des Eigentümers an einer wohnbaulichen Weiterentwicklung zu wecken.

1 Zu unterscheiden ist zwischen dem allgemeinen Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB und dem besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB. Das allgemeine Vorkaufsrecht kann z. B. zum Erwerb von Flächen für öffentliche Zwecke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, von Flächen in Umlegungsgebieten, Sanierungsgebieten oder städtebaulichen Entwicklungsbereichen angewendet werden. Das besondere Vorkaufsrecht kann über eine Satzung auch für unbebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder in Gebieten, in denen die Kommune städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, gesichert werden.

Wohnungseigentümergemeinschaften als besondere Herausforderung in der Innenentwicklung

Für die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen gilt es verallgemeinernd als förderlich, wenn die im Fokus stehenden Grundstücke, sofern nicht bereits im Besitz der Gemeinde, im Eigentum nur eines oder weniger kooperationswilliger Eigentümer sind. Dies ist in der Praxis selbstverständlich nicht immer der Fall. Ein genauerer Blick auf Wohnungseigentümergemeinschaften (WEGs) offenbart gleich mehrere Faktoren, die den Umgang mit Immobilien in dieser Eigentumsform besonders aufwendig erscheinen lassen.

***Ankaufsmöglichkeiten:** Die geordnete städtebauliche Entwicklung kann durch das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 2 BauGB schon im Vorfeld von Maßnahmen der Innenentwicklung gesichert werden. Ein strategischer Grundstücksankauf durch die Gemeinde kann in diesem Zuge eine wirkungsvolle Vorbereitung der Aktivierung sein. Allerdings steht das Vorkaufsrecht der Gemeinde nicht beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz zu. Das heißt, dass in durch WEGs geprägten Gebieten die Vorbereitung einer beabsichtigten Entwicklung auf diesem Wege gehemmt wird.*

Kann die Gemeinde alternativ auf die Ankaufsaktivität von professionellen Investoren hoffen? Tatsächlich ist es denkbar, dass WEGs peu à peu von einem Investor aufgekauft werden. Doch auch hier existieren in der Praxis Stolpersteine, die sich aus Veräußerungsbeschränkungen gem. § 12 Abs. 1 Wohneigentumsgesetz ergeben.

***Vorausschauende Planung:** In Gesprächen mit Bauherren hat das Innenentwicklungsmanagement versucht, bauliche Konzepte so zu beeinflussen, dass eine spätere Erweiterung unter geänderten Rahmenbedingungen (insb. Planrecht) möglich ist. Während Projektentwickler, die gleichzeitig künftiger Bestandshalter des Objekts sind, in dieser Möglichkeit eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Grundstücks sehen, vermuten Projektentwickler von Eigentumswohnungen, dass die künftige (dann als Bauherr auftretende) WEG wenig Interesse an der Aufstockung des Gebäudes haben wird.*

***Herbeiführung von Entscheidungen:** Vorgenanntes erfordert ein hohes Maß an Abstimmung zwischen den einzelnen Eigentümern. Auch bei nachbarschaftlicher Beteiligung und kooperativer Stadtentwicklung sind Abstimmungen mit WEGs herausfordernd. Dabei wachsen im Allgemeinen die Zweifel an einer (schnellen) Einigung mit zunehmender Größe einer WEG. Zahlreiche Einflussfaktoren im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einer WEG stellen für die kooperative Stadtentwicklung schwer einzuschätzende Unwägbarkeiten dar.[2]*

Frank Conrad, Marco Tschubel
Bezirksamt Altona, Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung

2 vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2014: Investitionsprozesse bei Wohnungseigentümergemeinschaften mit besonderer Berücksichtigung energetischer und altersgerechter Sanierungen. Bonn

Aktive Liegenschaftspolitik: Kommunaler Flächenerwerb und Vergabe nach Konzept

Die Erfahrungen aus dem Forschungsfeld zeigen, dass Kommunen zur Schaffung von mehr Wohnraum in der Innenentwicklung überwiegend darauf angewiesen sind, private Potenziale zu aktivieren. Dabei sind sie in hohem Maße von der Verkaufs- oder Entwicklungsbereitschaft der Eigentümer abhängig. Dies führt dazu, dass etliche Wohnungsbaupotenziale nicht oder nur stark verzögert gehoben werden können. Umso wichtiger ist es für Kommunen, selbst Zugriff auf potenzielle Wohnungsbauflächen zu haben. Daher spielen sowohl der Grunderwerb durch die Kommunen als auch der strategische Umgang mit kommunalem Eigentum eine herausragende Rolle, wenn die Innenentwicklung gestärkt werden soll. Allerdings ist insbesondere der kommunale Flächenerwerb eine eher mittel- bis langfristige Strategie. Zudem ist eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung notwendig.

Strategischer Ankauf von Potenzialflächen durch die Kommune

Der Ankauf von Potenzialflächen im Innenbereich ist eine Möglichkeit für Kommunen, sich aktiv in die Innenentwicklung einzubringen. Dabei können unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Zum einen ermöglicht der Flächenerwerb es, Grundstücke zeitnah einer Bebauung zuzuführen. Zum anderen kann auch ein strategischer Ankauf von (Teil-)Flächen getätigt werden. Dies kann zum Beispiel in Gebieten mit zersplittertem Grundbesitz, unpraktischen Grundstückszuschnitten und vielen Einzeleigentümern dienlich sein. In diesem Fall ist erst mittel- oder langfristig mit einer wohnbaulichen Entwicklung zu rechnen. Darüber hinaus kann der Aufbau eines kommunalen Grundstücksportfolios dazu dienen, Eigentümern Tauschflächen anzubieten und damit andere Innenentwicklungsflächen zu mobilisieren.

Mehrere Modellvorhaben erwerben bereits strategisch wichtige Innenentwicklungspotenziale. Dies sind zum Beispiel zentral gelegene Grundstücke, deren Entwicklung sich erheblich auf die Umgebung auswirkt oder die als Schlüsselgrundstücke zur weiteren Gebietsentwicklung dienen. In anderen Fällen werden Flächen von Eigentümern erworben, die selbst mit einer Entwicklung überfordert sind und einen Verkauf an die Stadt präferieren. Um den Flächenankauf zu ermöglichen, muss in den Kommunen zunächst ein entsprechendes Budget zur Verfügung stehen. In Offenburg wurde daher beispielsweise im Jahr 2017 ein revolvierender Bodenfonds eingeführt. In diesem stehen jährlich Haushaltsmittel zum Flächenerwerb zur Verfügung. Entscheidend ist, dass aus dem Fonds nicht nur Grundstücke angekauft werden, sondern diese anschließend auch entwickelt und weiterveräußert werden. Dadurch fließen regelmäßig Mittel zurück in den Fonds und stehen für neuen Grunderwerb zur Verfügung. Im Zuge des Forschungsfeldes zeigte sich, dass dieser nachhaltige Ansatz in den Kommunen zunehmend auf Interesse stößt. Allerdings steht es oftmals noch aus, eine solche Strategie in entsprechende konzeptionelle Beschlüsse zu überführen.

Im Zuge des Forschungsfeldes wurde auch deutlich, dass die Möglichkeiten zum strategischen Ankauf bzw. Zwischenerwerb stark von der Haushaltssituation der Kommune abhängen. So ist in Kommunen mit angespannter Finanzlage oder in der Haushaltssicherung die Möglichkeit für eine aktive Bauland- und Bodenpolitik stark eingeschränkt. Damit fehlt oft die Grundlage für eine aktive Innenentwicklung. Einerseits mangelt es in den Kommunen an Mitteln zum Ankauf, andererseits können die Erlöse zum Schuldenabbau eingesetzt werden und stehen damit nicht für weitere Ankäufe zur Verfügung. Dies ist zum einen auf gesetzliche Vorgaben zurückzuführen, zum anderen werden aufgrund von Vorbehalten seitens der Kämmereien oder der Politik Finanzmitteln zum Flächenerwerb oftmals nicht zur Verfügung gestellt. Die Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ hat deshalb empfohlen, dass auch finanzschwachen Kommunen mit dringendem Wohnraumbedarf durch die Kommunalaufsicht eine Baulandbevorratung ermöglicht wird bzw. dass bedürftige Kommunen beim Erwerb von Flächen für den Wohnungsbau von den Ländern finanziell unterstützt werden.

Zudem ergeben sich Risiken, die mit dem kommunalen Flächenerwerb einhergehen. Insbesondere Altlasten stellen eine Herausforderung dar, da es sich bei Innenentwicklungspotenzialen mitunter um Flächen handelt, die zuvor nicht wohnbaulich genutzt wurden. Über vorhandene Altlasten oder die Kosten zur Beseitigung liegen nicht immer verlässliche Informationen vor, auch wenn Voruntersuchungen erste Anhaltspunkte liefern können. Die Erfahrung im Forschungsfeld zeigt, dass es insbesondere beim Erwerb von ehemaligen Industriestandorten, Kasernengeländen oder Bahnflächen eine besondere Herausforderung ist, die politischen Beschlüsse zum Flächenerwerb herbeizuführen. Sofern in der Vergangenheit bereits erhebliche Mehrkosten zur Aufbereitung

von erworbenen Flächen angefallen sind, wirkt sich dies negativ auf die Ankaufbereitschaft aus.

Umgang mit kommunalem Eigentum – Konzeptvergaben

Sofern Kommunen selbst im Besitz von Innenentwicklungsflächen sind, haben sie weitreichende Möglichkeiten, auf die zukünftige Nutzung Einfluss zu nehmen. Immer mehr Kommunen erkennen diese Chance und setzen gezielt Konzeptvergaben anstelle von Höchstpreis-Vergaben ein. Durch eine Vergabe nach Konzept entsteht z. B. die Möglichkeit, auf die Art der zukünftigen Nutzung, die städtebauliche Gestalt oder ökologische Faktoren weitgehenden Einfluss zu nehmen. Die Besonderheit liegt darin, dass Grundstücke nicht an den Meistbietenden verkauft werden, sondern an denjenigen, der die von der Kommune aufgestellten Vorgaben am besten erfüllt. Dies bedeutet aber auch, dass für das gesamte Verfahren deutlich mehr Personalaufwand und Zeit eingeplant werden muss. Zunächst sind von der Kommune die Zielvorgaben für die zukünftige Entwicklung festzulegen und entsprechende Bewertungskriterien zu erarbeiten. Anschließend werden (häufig in mehrstufigen Verfahren) die eingereichten Konzepte der potenziellen Erwerber geprüft und die Möglichkeit zur Überarbeitung gegeben.

In einigen Modellvorhaben bestehen bereits Erfahrungen mit der Konzeptvergabe. In Offenburg hat sich beispielsweise ein Verfahren etabliert, bei dem die Bewerber ihre Konzepte mehrmals präsentieren und überarbeiten können. Die Erfahrungen zeigen, dass dadurch qualitativ hochwertige Entwicklungen angestoßen werden können, die Vergabeverfahren allerdings auch einen großen Zeitaufwand erfordern (mindestens ein Jahr).

Auch in anderen Modellvorhaben ist das Interesse an der Vergabe nach Konzept im Zuge des Innenentwicklungsmanagements gestiegen. Bis zur Implementierung solcher Verfahren in der kommunalen Praxis ist allerdings das Verhältnis zwischen Erlösinteressen und stadtentwicklungspolitischen Zielen neu auszutarieren. Bei der Konzeptvergabe wird auf monetäre Gewinne aus dem Flächenverkauf (zum Teil) verzichtet, um stadtentwicklungspolitische Ziele zu sichern. Vor diesem Hintergrund ist die finanzielle Lage der Kommune von großer Relevanz.

Strategischer Grundstückserwerb und Konzeptvergabe in Offenburg

Das Offenburger Siedlungs- und Innenentwicklungsmodell als Grundlage (SIO)

Die Vorgehensweise zur Entwicklung von Bauland und Wohnraum in freiwilligen und kooperativen Verfahren wurde mit dem Beschluss zum SIO im Jahr 2017 bestätigt und fortgeschrieben. Hierbei kann die Stadt Offenburg auf bewährte Strukturen innerhalb der Verwaltung und auf langjährige Erfahrungen bei den Verhandlungen mit den beteiligten Eigentümerinnen und Eigentümern sowie mit Investoren zurückgreifen.

Bei der Realisierung wird ein erprobtes Vertragswerk, das aus fünf einzelnen Verträgen besteht und laufend fortgeschrieben wird, eingesetzt.

Aktive Liegenschaftspolitik als politischer Wille

Bis zum Jahr 2017 hat die Stadt Offenburg darauf verzichtet, Grundstücke zur baulichen Entwicklung aktiv anzukaufen. Dies hat teilweise die Bereitstellung von Bauland und Wohnraum verzögert oder auch verhindert.

Im Rahmen der Beratung zum SIO wurde die Bedeutung einer aktiven Liegenschaftspolitik immer deutlicher. Die damit verbundenen Steuerungsmöglichkeiten und die Chancen zur Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele sind entscheidende Vorteile und nun auch politischer Wille.

Beschleunigung bei freiwilligen Umlegungsverfahren

Vor diesem Hintergrund bilden nun die aktive Liegenschaftspolitik mit Zwischenerwerb und anschließender Konzeptvergabe wichtige Bausteine zur zeitnahen Bauland- und Wohnraumentwicklung. Die Stadt Offenburg kauft in aktuellen und zukünftigen Entwicklungsgebieten aktiv Grundstücksflächen an. Durch die Übernahme von Grundstücken werden Entwicklungen im Rahmen der freiwilligen Umlegung auch beschleunigt oder überhaupt erst ermöglicht. Dies gilt vor allem dann, wenn einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer nicht an der Entwicklung teilnehmen möchten oder können und einen Verkauf an die Stadt bevorzugen.

Einrichtung eines revolvierenden Bodenfonds

Die finanziellen Mittel für einen strategischen Grunderwerb wurden im aktuellen Haushalt in einem Fonds zur Verfügung gestellt, der mit derzeit 8 Mio. EUR städtischen Mitteln ausgestattet ist. Vorgesehen ist, dass sich dieser Fonds innerhalb der nächsten fünf Jahre durch den Weiterverkauf der Grundstücke mittel- bis langfristig selbst refinanziert (revolvierender Bodenfonds).

Grundstücke werden insbesondere dort erworben, wo eine bauliche Entwicklung von Wohnraum kurz- oder mittelfristig realistisch erscheint. Die aktive Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern erfolgt nur in den Gebieten, die sich aktuell in der Bearbeitung zur Baulandschaffung befinden. Auf eine breite Öffentlichkeitsarbeit zu potenziellen Baugrundstücken in der Gesamtstadt wird dabei bewusst verzichtet.

Ein Ankauf erfolgt nur dort, wo ein Erwerb über andere Programme, wie z. B. Sanierungsprogramme, Ankauf von leerstehenden Immobilien für spezielle Wohnzwecke etc. nicht möglich ist.

Konzeptvergabe als wichtiges Instrument zur Umsetzung städtebaulicher Ziele

Die anschließende Grundstücksvergabe nach dem Zwischenerwerb wird in öffentlichen Konzeptverfahren als mehrstufiger Dialog federführend durch die Stadt Offenburg durchgeführt. Das Konzeptverfahren richtet sich an Investoren sowie an gewerbliche und private Bauherren.

Die Höhe des angebotenen Kaufpreises für das Grundstück ist dabei nicht das alleinige und auch nicht dominierende Entscheidungskriterium für die letztendliche Vergabe. In der Regel wird ein Mindestkaufpreis gesetzt, der dem allgemeinen Bodenrichtwert entspricht.

Darüber hinaus wird als wesentliches Element ein Planungskonzept erwartet, das sowohl ein Nutzungskonzept als auch ein Gestaltungskonzept beinhaltet. Das Planungskonzept ist dabei die entscheidende Grundlage für die Entscheidung zur Vergabe anhand unterschiedlicher Kriterien. Je nach Standortanforderungen und Planungszielen können die Kriterien wie hier beispielhaft bei einer Konzeptvergabe in einem Ortsteil der Stadt Offenburg folgendermaßen gewichtet werden:

A) Gestaltungskonzept 30 %

- *Gestaltungsqualität Gebäude*
- *Umgang mit dem städtebaulichen Umfeld*
- *Freiraum- und Stellplatzkonzept*

B) Nutzungskonzept 50 %

- *Anzahl seniorengerechter Wohnungen nach § 35 Abs. 1 LBO (mindestens 2/3 aller Wohnungen)*
- *Typologie, Vielfalt, Wohnungsgröße (mind. 2 Typologien)*
- *Qualität und Ausstattung der Wohnungen*

C) Kaufpreis 20 %

Die Kriterien und deren Gewichtung werden mit der Ausschreibung veröffentlicht und transparent gemacht. Im Rahmen einer Dialogphase werden dann die eingereichten Angebote mit den Bietern anhand der Kriterien erörtert und ggf. überarbeitet. Erst dann erfolgt die Vergabe auf Grundlage der fortgeschriebenen ersten Angebote durch den Gemeinderat.

Oliver Martini
Baubürgermeister der Stadt Offenburg

Peter Winkels
Stadt Offenburg, Abteilungsleiter Flächenmanagement

Akzeptanz für Wohnungsbau in der Innenentwicklung

In den letzten Jahren nehmen nach Einschätzung von Expertinnen und Experten aus der kommunalen Praxis die Widerstände gegen Wohnungsbauvorhaben zu. Auch in den Modellvorhaben sind diese Tendenzen erkennbar. Die Innenentwicklung steht dabei vor besonderen Herausforderungen. Durch die integrierten Lagen existieren zum einen zahlreiche unmittelbar Betroffene (z. B. Bewohnerinnen und Bewohner, umliegende Gewerbetreibende). Zum anderen zeigen sich in der Innenentwicklung besonders deutlich die Nutzungskonkurrenzen um knapper werdende Flächen. So könnten Flächen, die für eine wohnbauliche Nachverdichtung in Frage kommen z. B. auch als innerstädtische Grünfläche oder Aufenthaltsbereich für die Nachbarschaft zur Verfügung stehen. In der Folge werden entsprechende Bauvorhaben zunehmend von Protesten begleitet. Dies hat zum Teil erhebliche Auswirkungen auf den Wohnungsbau: Immer mehr Anforderungen werden an das einzelne Projekt herangetragen, aufwändige Beteiligungs- und Aushandlungsprozesse verzögern die Verfahren, die Kosten steigen und schließlich werden Bauprojekte auch ganz verhindert.[3] Im Sinne einer aktiven Innenentwicklung ist es daher geboten, das Themenfeld der Akzeptanz für den Wohnungsneubau in den Kommunen in den Blick zu nehmen und aufzuzeigen, wie Widerstände gegen den Neubau abgebaut und eine positive Wahrnehmung für die Innenentwicklung entwickelt werden können. Die Erfahrungen vor Ort stellen die hohe Bedeutung des politischen Rückhalts sowie der Information und Einbeziehung der Öffentlichkeit heraus.

Typen von Widerstand gegen Wohnungsbau

Um sich dem Thema „Akzeptanzschaffung“ zu nähern, ist es zunächst wichtig, unterschiedliche Arten von Widerständen gegen Wohnungsneubau zu unterscheiden, da die handelnden Akteure, deren Motive und damit auch die Möglichkeiten zum Umgang mit ihnen differieren. Zum einen können sich unmittelbar Betroffene gegen die Planungen aussprechen (v. a. direkte Nachbarschaft, Quartiersbevölkerung). Für diese kann der Neubau mit Einschränkungen und Beeinträchtigungen im Gegensatz zum Status quo einhergehen. Zum anderen zeigen die Erfahrungen aus der Praxis aber auch, dass sich die Ablehnung von Wohnungsneubau aus grundsätzlicheren Motiven heraus speisen kann (z. B. Anspruch auf umfassende Beteiligung und Mitsprache, Anzweifeln der Notwendigkeit von Wohnungsneubau, Ablehnung bestimmter Investorentypen). Mitunter formieren sich in Kommunen eigene Initiativen, die sich stadtweit bei Neubauvorhaben einbringen. Ebenso, wie sich die Motive und Argumente unterscheiden, unterscheiden sich auch die Möglichkeiten zum Umgang mit ihnen. Während vor allem unmittelbar Betroffene häufig von einer konstruktiven und kompromissfähigen Haltung geprägt sind, kann den „Grundsatzargumenten“ im Rahmen von einzelnen Planungsprozessen nur schwer begegnet werden.[4] Zur Förderung der Akzeptanz von Wohnungsneubau kann daher an unterschiedlichen Stellen angesetzt werden:

- Stärkung des politischen Rückhalts
- Platzierung des Themas „Innenentwicklung“ in der Öffentlichkeit
- Beteiligung und Kompromissfindung im Einzelfall

Im Zuge des Forschungsfeldes haben auch die Modellvorhaben die Öffentlichkeitsarbeit und den politischen Rückhalt für den Wohnungsbau in den Fokus genommen, um die Innenentwicklung zu stärken. Dabei wurden auf unterschiedlichen Ebenen Erfahrungen gesammelt.

Stärkung des politischen Rückhalts

Es ist nicht immer zielführend und hilfreich, am Einzelfall grundsätzliche Diskussionen über Sinn und Zweck oder Maß der Nachverdichtung zu führen. Stattdessen ist eine klare politische Zielsetzung erforderlich, die Widerständen standhält. Insofern ist es sinnvoll, den politischen Rückhalt für die Innenentwicklung zu stärken.

In vielen Modellvorhaben ist das Thema der Innenentwicklung bereits in der Politik verankert, da die kommunalen Herausforderungen offensichtlich sind (u. a. steigende Miet- und Kaufpreise, beschränkte Außenentwicklungspotenziale bzw. Ziel Innen- vor Außenentwicklung). Als besonders hilfreich bewerten die Modellvorhaben die Unterstützung von

3 Mit den Widerständen gegen Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung und potenziellen Lösungsansätzen hat sich auch die Studie „Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten“ befasst (BBSR 2018 (Hrsg.)). Die Studie ist online abrufbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/erfolgsfaktoren-wohnungsbauvorhaben-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2

4 Zu den Typen von Widerständen und den Argumentationsmustern vgl. ebenfalls BBSR (2018): Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten.

Interaktive Elemente im Rahmen von Bürgerveranstaltungen
Quelle: urbanista

Bürgerforum in Ludwigsfelde zur Beteiligung der Öffentlichkeit
Quelle: Stadt Ludwigsfelde

der Stadtspitze. Um den politischen Rückhalt weiter zu stärken, ist es nach ihren Erfahrungen zudem sinnvoll, die Politik möglichst eng in den Prozess des Innenentwicklungsmanagements einzubinden. Dies beginnt bereits bei der Potenzialerfassung und -priorisierung. In Offenburg wurden beispielsweise die angelegten Bewertungskriterien und die daraus resultierende Flächenauswahl ausführlich mit der Politik erörtert, sodass die Akzeptanz gestärkt wurde. Eine regelmäßige Berichterstattung über das Innenentwicklungsmanagement trägt dazu bei, die Politik fundiert zu informieren und für das Thema zu sensibilisieren.

Platzierung des Themas „Innenentwicklung" in der Öffentlichkeit

Einige Modellvorhaben haben es sich explizit zum Ziel gesetzt, das Thema „Innenentwicklung" in der Stadtöffentlichkeit zu platzieren. Dahinter steht u. a. die Erwartung, durch eine umfassende Information der Bevölkerung über die Notwendigkeit zur Innenentwicklung die Widerstände gegen Wohnungsbauvorhaben zu verringern und Interesse am (Um-)Bauen im bestehenden Siedlungsbereich zu wecken. Dabei werden im Rahmen des Forschungsfeldes unterschiedliche Kommunikationswege gesucht. Das Modellvorhaben Aalen beispielsweise verknüpft eine regelmäßige Pressearbeit, Flyer und Broschüren mit öffentlichen Veranstaltungen zu Themen der Innenentwicklung. In Zusammenarbeit mit einem örtlichen Gymnasium wurde ergänzend ein Schulprojekt umgesetzt.

Öffentlichkeitsarbeit in Aalen

Im Innenentwicklungsmanagement der Stadt Aalen stellt die Öffentlichkeitsarbeit einen zentralen Baustein zur erfolgreichen Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen dar. Mit verschiedenen Ansätzen der Ansprache wie Vorträgen, Diskussionen und Berichterstattungen sollen mit Themen wie dem Erhalt vorhandener Bausubstanz bis zur Begrünung des Siedlungsbereichs möglichst viele Menschen erreicht werden. Regelmäßige Pressemitteilungen sind in einer Flächenstadt mit mehreren Ortsteilen dabei ebenso wichtig wie die Weitergabe durch Multiplikatoren vor Ort. Durch anschauliche Visualisierungen der Teilbereiche der Innenentwicklung wird versucht, die komplexe Gesamtthematik der Innenentwicklung verständlich aufzubereiten. Die Verwendung von Logos in Informationsflyern, auf Werbeplakaten und in Broschüren ist ein Beispiel hierfür.

Quelle: Stadt Aalen

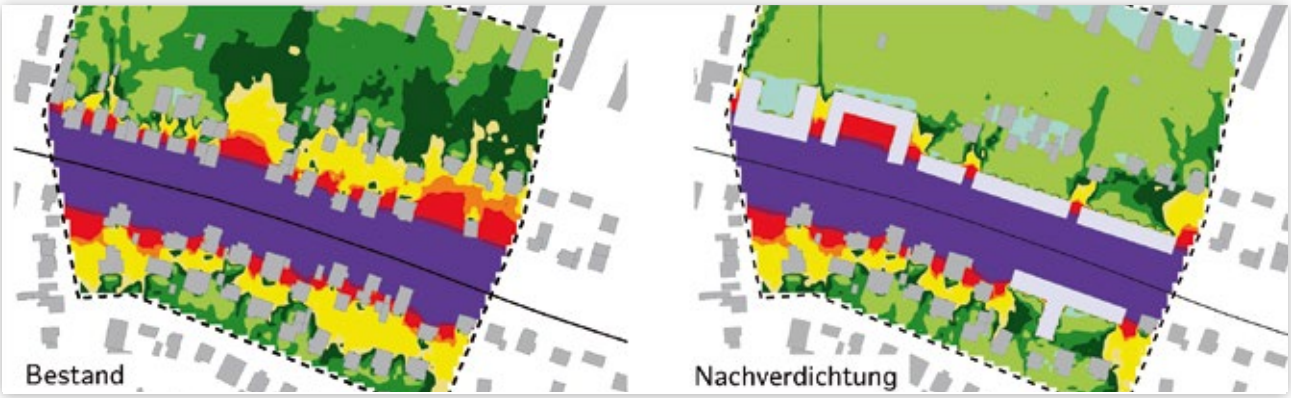
Kooperation mit Bildungseinrichtungen

Künftige Bauherrengenerationen haben einen großen Einfluss auf die weitere Siedlungsentwicklung. Um ein Bewusstsein der Schülerinnen und Schüler für die Stadtentwicklung und die Innenentwicklung zu erzeugen, wurde ein erstes Kooperationsprojekt mit einem örtlichen Gymnasium durchgeführt. Im Anschluss an eine Exkursion zum Innenentwicklungspotenzial Maiergasse in Wasseralfingen wurde die Aufgabe gestellt, auf einem Teilgrundstück dieser Konversionsfläche das eigene Traumhaus zu entwerfen. Dadurch konnten ein direkter Bezug zur aktuellen Stadtentwicklung hergestellt und die Entwicklungsprozesse von einer Brachfläche zu einem lebendigen Wohnquartier vor Ort aufgezeigt werden. Sichtlich interessiert an der Entwicklung ihrer eigenen Stadt fertigten die Schülerinnen und Schüler unterschiedliche Modelle an, welche im Rahmen der Veranstaltungsreihe „planen, bauen, wohlfühlen in Aalen 2019" öffentlich ausgestellt wurden.

Broschüre und Ausstellung Innenentwicklung

Durch die Ausstellung der großen Bandbreite an Innenentwicklungsthemen einerseits und der Dokumentation in einer umfassenden Broschüre andererseits werden verschiedene Projekte der Innenentwicklung der Bevölkerung anschaulich vermittelt und beispielhaft deren Möglichkeiten aufgezeigt. Denn vor allem über die visuelle Wahrnehmung durch Plakate, Flyer und Broschüren können Menschen für die komplexen Innenentwicklungsthemen sensibilisiert werden. Durch die Ausstellung im Rathaus soll die Aufmerksamkeit für die Innenentwicklung weiter gestärkt werden.

Ann-Kathrin Schneele
Stadtplanungsamt Stadt Aalen



Beispielhafte Darstellung, wie sich eine höhere und geschlossene Bebauung auf die Lärmbelastung auswirkt (Nachtzeitraum: 22–6 Uhr) Quelle: Lärmcontor GmbH

Auch andere Modellvorhaben haben bereits Erfahrungen mit öffentlichen Informationsveranstaltungen zum Thema „Innenentwicklung“ gesammelt. Dabei wurde deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger die Ziele der Innenentwicklung häufig nachvollziehen können und dem Thema grundsätzlich offen gegenüberstehen. So ist beispielsweise eine öffentliche Veranstaltung zur Nachverdichtung an den Magistralen in Hamburg-Altona von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern positiv aufgenommen worden. Das Veranstaltungsformat bot die Gelegenheit, sich in Kleingruppen zu unterschiedlichen Themen der Innenentwicklung zu informieren und auszutauschen. Dabei stellte das Modellvorhaben bewusst neben den Chancen der Innenentwicklung (z. B. Grünflächen schonen) auch die Herausforderungen und entsprechende Lösungsmöglichkeiten dar (z. B. Lärmbelastung an Hauptverkehrsstraßen). Auch Ludwigsfelde machte ähnliche Erfahrungen. Dort haben Bürgerinnen und Bürger im Zuge einer Veranstaltung selbst Bereiche im Stadtgebiet identifiziert, in denen sie eine Nachverdichtung für vertretbar halten.

Zugleich wurde aber auch deutlich, dass die Sorgen und Ängste der Bevölkerung vermehrt offenbar werden, je konkreter die Planungen zur Nachverdichtung werden. Daher sollten Kommunen insbesondere Probeentwürfe oder Visualisierungen sensibel einsetzen und sich bewusst machen, dass diese – auch wenn sie als unverbindliche Beispiele angedacht sind – schnell Widerstand hervorrufen können. Daher ist der jeweilige Konkretisierungsgrad im Zuge der Öffentlichkeitsarbeit behutsam zu wählen.

Beteiligung und Kompromissfindung im Einzelfall

Auch wenn der politische Rückhalt für die Innenentwicklung bereits vorhanden ist und das Thema in der Stadtöffentlichkeit platziert wurde, stehen Kommunen bei konkreten Projektentwicklungen vor der Aufgabe, Beteiligungsverfahren durchzuführen und mit Widerständen umzugehen. In den Modellvorhaben zeigen sich wie in vielen anderen Kommunen bei Wohnungsvorhaben zunehmend kritische oder ablehnende Haltungen in der Bevölkerung. Dies führt in Fällen, in den neues Planungsrecht geschaffen werden soll, mitunter zu langwierigen Abstimmungsprozessen. Die Erfahrungen im Forschungsfeld zeigen, dass bestimmte Faktoren allerdings zu einer besseren Akzeptanz führen können. So werden z. B. Vorhaben, die für die Bevölkerung nachvollziehbare Angebotslücken füllen, weniger kritisch betrachtet (z. B. barrierefreier Wohnraum für Seniorinnen und Senioren). Auch wenn die Ausgangssituation einen Missstand darstellt und das Vorhaben einen offensichtlichen Mehrwert für das Umfeld liefert, fallen die Widerstände geringer aus. Können Kompromisslösungen gefunden werden, ist dies ebenfalls zuträglich (z. B. Zahl der Stellplätze anpassen). Zusätzlich können im Zuge der Planung Mehrwerte für die Nachbarschaft oder das Quartier integriert werden (z. B. Zugang zu bislang unzugänglichen Frei-/Erholungsflächen). Bei all dem ist jedoch zu bedenken, dass nicht in jedem Fall durch Wohnungsneubau ausschließlich Mehrwerte geschaffen werden können oder auf alle Forderungen der Nachbarschaft eingegangen werden kann. Daher ist es weiterhin notwendig, nach Abwägung aller Belange Vorhaben zum Wohl der Allgemeinheit im Sinne des BauGB zu ermöglichen.

„Im Modellvorhaben ist für uns einmal mehr deutlich geworden, wie wichtig die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen für uns als wachsende Stadt ist. Die Bewohnerinnen und Bewohner der bestehenden Quartiere müssen wir in diesem Prozess mitnehmen und auch kleine Lösungen oder Schritte gehen. Intensive und transparente Kommunikation ist dafür unerlässlich. Die begonnenen Aktivitäten werden wir daher auch nach Abschluss des Modellvorhabens fortführen.“

Andreas Igel
Bürgermeister der Stadt Ludwigsfelde

Nachverdichtungspotenzial in Ludwigsfelde
Quelle: Stadt Ludwigsfelde

Geschosswohnungsbauquartier in Ludwigsfelde
Quelle: Stadt Ludwigsfelde

Wie viel Urbanität benötigt und verträgt das Mittelzentrum Ludwigsfelde?

Die Stadt Ludwigsfelde ist in ihren verschiedenen Entwicklungsphasen immer wieder von Zuzug geprägt gewesen und wächst auch aktuell. Die Lage im Umland von Berlin mit einer guten verkehrlichen Anbindung und einer engen Verflechtung sowie die wirtschaftliche Situation der Stadt selbst sind bedeutsamer Teil der städtischen Identität. Zugleich gewinnen innerstädtische, gut ausgestattete Wohnstandorte an Beliebtheit. Ludwigsfelde verfügt im Innenstadtbereich z. B. über ausgedehnte gewachsene Geschoßwohnungsbauquartiere, die wesentlich geringere Dichten als vergleichbare Quartiere im benachbarten Berlin aufweisen bzw. es existieren noch ausgedehnte Freiflächen oder untergenutzte Flächen. Nachverdichtung im Bestand bietet sich insofern an.

Im Ergebnis des Modellvorhabens zeigt sich, dass die Bevölkerung einer schrittweisen baulichen Verdichtung, einer Abkehr vom Ursprungszustand sowie einer sichtbaren oder auch nur gefühlten Veränderung eher skeptisch gegenübersteht. In den Diskussionen vor Ort entwickelte sich eine Abwehrhaltung gegenüber Verdichtungsmaßnahmen jeder Art, teilweise unter Berufung auf das Gewohnheitsrecht. Um Bewohnerinnen und Bewohner nicht zu überfordern sowie im Quartiersentwicklungsprozess mitzunehmen, ist eine schrittweise Aktivierung der Potenziale vorstellbar. Dabei sollten kleine Lösungen, wie nachträgliche vertikale Aufstockungen, im Blick behalten werden. Auch der Ansatz der doppelten Innenentwicklung ist relevant, indem die verbleibenden Grünräume funktional aufgewertet werden. Verdichtung soll vor allen Dingen zielgruppenorientiert, z. B. durch Angebote für altersgerechtes Wohnen im Quartier, erfolgen.

Ein gezieltes Innenentwicklungsmanagement mit dem Schwerpunkt Nachverdichtung darf sich jedoch nicht an großstädtischen Verhältnissen orientieren, sondern muss die spezifischen Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen. Anders als in Berlin, wo es vielfältige ÖPNV-Angebote mit einer hohen Vertaktung gibt, besteht in Ludwigsfelde z. B. nach wie vor ein großer Bedarf an Parkmöglichkeiten im Quartier. Innentwicklungsmaßnahmen, insbesondere solche, die einen sichtbaren Eingriff in den baulichen Bestand und das Wohnumfeld mit sich bringen, müssen durch eine intensive, transparente Kommunikation begleitet werden. Nur so kann der Aushandlungsprozess vor Ort gelingen und die Stadtgesellschaft eingebunden werden. Die Suche nach dem geeigneten Mittelweg zwischen Zersiedlung und Verdichtung muss vor Ort gefunden werden. In der Stadt Ludwigsfelde kommt insbesondere den Freiraumfunktionen des Innen- und Außenbereiches eine große Bedeutung zu.

Kirsten Bös
Stabsstelle Bauleitplanung,
Stadt Ludwigsfelde

Fazit und Ausblick

Die Erfahrungen der Modellvorhaben bei der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen im Forschungsprojekt verdeutlichen, dass auch in wachsenden Städten noch Potenziale für neuen Wohnraum vorhanden sind und weiterhin durch Betriebsverlagerungen oder –aufgaben entstehen. Innentwicklung ist daher eine Daueraufgabe für Kommunen. Brachflächen, Baulücken, Nachverdichtungs- und Erweiterungspotenziale sind nur einige Beispiele dafür, wie vielfältig die Flächenpotenziale sind. Zugleich hat sich gezeigt, dass viele Grundstücke nicht kurzfristig zu aktivieren sind. Zwar können Kommunen versuchen, durch proaktive Planungen und aufsuchende Beratung von Eigentümern eine Entwicklungsbereitschaft zu erzeugen. Doch bei entgegenstehenden Interessen der Akteure haben die Kommunen nur begrenzte Handlungsspielräume. Das bestehende planungsrechtliche Instrumentarium bietet lediglich eingeschränkt Möglichkeiten, mit vertretbarem Aufwand mehr Wohnungsbau in der Innenentwicklung zu aktiveren. Knappe personelle Ressourcen in den Kommunen führen dazu, dass die bestehenden Instrumente nicht im erforderlichen Umfang angewendet werden können. Finanzielle Spielräume würden es Kommunen zudem erleichtern, selbst Flächen zu erwerben oder Vergabekriterien außerhalb des Höchstpreises anzusetzen.

Einige Modellvorhaben haben sich bereits seit längerer Zeit auf die Innenentwicklung konzentriert und ihre Arbeit im Forschungsfeld weiterentwickelt. Andere haben das Forschungsfeld genutzt, um erste Ansätze des Innenentwicklungsmanagements zu erproben. Alle Modellvorhaben sind dabei ihren eigenen Weg gegangen und haben sowohl bei der Auswahl ihrer Handlungsfelder und Aktivitäten, als auch in der organisatorischen Umsetzung des Innenentwicklungsmanagements jeweils auf die spezifischen Herausforderungen und Möglichkeiten vor Ort reagiert und Lösungen gefunden.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass das Forschungsfeld mit dem Fokus auf das Innenentwicklungsmanagement ein für die kommunale Praxis zentrales Thema aufgegriffen hat. Die erstmals eingeführten oder weiterentwickelten Aktivitäten haben dazu beigetragen, das Wissen über die Wohnungsbaupotenziale zu erweitern und zu systematisieren, das Verfahrensmanagement zu optimieren und die stadtentwicklungspolitische Strategie in Bezug auf die Innenentwicklung zu festigen. Dass die Kommunen vom Mehrwert des Innenentwicklungsmanagements überzeugt sind, zeigt sich auch darin, dass zahlreiche der im Zuge des Forschungsfelds erstmalig geschaffenen Personalstellen im Innenentwicklungsmanagement dauerhaft weitergeführt werden.

Zum Forschungsfeld wird am 27. November 2019 eine fachöffentliche Abschlussveranstaltung stattfinden, bei der die Vertreterinnen und Vertreter der Modellvorhaben ihre Erfahrungen mit dem aktiven Innenentwicklungsmanagement präsentieren und diskutieren. Im Frühjahr 2020 werden die Ergebnisse des Forschungsfeldes publiziert. Dabei werden auch Vorgehensweisen und Ergebnisse der Modellvorhaben vorgestellt.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Referat II 12
Franziska Bensch
Ernst Degener
Mathias Metzmacher

Bearbeitung

Quaestio Forschung & Beratung GmbH (Auftragnehmer)
Bernhard Faller
Franziska Hettich
Colin Beyer
Tel.: 0228 / 266 888 0
E-Mail: office@quaestio-fb.de

Redaktion

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Ernst Degener, Franziska Bensch

Stand

November 2019

Gestaltung und Satz

Fabian Ewert, Visuelle Kommunikation
www.fabian-ewert.de

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

forschung.wohnen@bbr.bund.de
Stichwort: ExWoSt-Informationen 51/2

Nachdruck und Vervielfältigung
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Bildnachweis

S. 2: Schafgans DGPh

S. 17: delaossaarchitekten gmbh, BKK-3 Architektur ZT GmbH

S. 24: urbanista, Stadt Ludwigsfelde, Stadt Aalen

S. 25: Lärmcontor GmbH

S. 26: Stadt Ludwigsfelde

ISSN 0937 – 1664

Weitere Informationen
www.bbsr.bund.de