



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen

Erhebung und Erprobung von
Bausteinen eines aktiven
Managements



IMPRESSUM

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
Referat WB 12 „Wohnen und Gesellschaft“
Mathias Metzmacher
mathias.metzmacher@bbr.bund.de
Franziska Bensch
franziska.bensch@bbr.bund.de
Ernst Degener
ernst.degener@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
Referat SW II 1 „Immobilien- und Wohnungswirtschaft, Wohneigentum“
Nicola Müller

Auftragnehmer und Autoren

Quaestio – Forschung & Beratung GmbH, Bonn
Bernhard Fallner
Franziska Steinbach
office@quaestio-fb.de

Stand

Dezember 2020

Gestaltung

Fabian Ewert, Königswinter

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Gedruckt auf Recyclingpapier

Bestellungen

forschung.wohnen@bbr.bund.de
Stichwort: Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen – ExWoSt

Bildnachweis

Titelbild: Quaestio Forschung & Beratung
Stadt Offenburg: S. 25, 75; Stadt Land Fluss Büro für Städtebau und Stadtplanung: S. 25, 75; Stadt Trier: S. 25, 64, 75; Stadt Ludwigsfelde: S. 25, 48, 49, 75; Stadt Regensburg: S. 25; Marco Tschubel: S. 24, 75; Quaestio: S. 31, 31, 54, 64, 69, 91; Stadt Aalen: S. 34, 35, 75, 98; Urbanista: S. 46

Nachdruck und Vervielfältigung

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

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

ISBN 978-3-87994-519-1

Bonn 2021

Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen

Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements



ExWoSt

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.



Foto: Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

angesichts des Wohnungsmangels in den Ballungsräumen gilt es, innerstädtische Flächen für den Wohnungsbau schneller zu erschließen und zu entwickeln. Allerdings sind geeignete Grundstücke in den wachsenden Städten knapp. Gleichzeitig werden Planung und Umsetzung innerstädtischer Wohnungsbauvorhaben komplexer.

Wir im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung begleiteten für drei Jahre acht Kommunalverwaltungen, die sich dieser wichtigen Aufgabe einer integrierten Mobilisierung von Wohnungsbaupotenzialen angenommen haben. Die Städte Aalen, Berlin, Hamburg, Ludwigsfelde, Offenburg, Regensburg, Solingen und Trier erprobten neue Wege für ein strategisches Innenentwicklungsmanagement. Sie erfassten systematisch die Flächenpotenziale, optimierten die Koordination von Wohnungsbauvorhaben, warben für mehr Akzeptanz für den Neubau und mobilisierten Grundstücke über eine intensive Ansprache von Eigentümern. Vielerorts gelang es ihnen, Baulandreserven mit unterschiedlichen bau- und eigentumsrechtlichen Voraussetzungen rascher zu aktivieren – von der Brachfläche über die Baulücke bis hin zu kleineren Flächen im Siedlungsbestand.

Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben verdeutlichen auch, wie sich vorhandene planungsrechtliche Instrumente und geeignete Verfahren der kooperativen Stadtentwicklung effektiv nutzen lassen. Dazu zählen beispielsweise die Genehmigung von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich, die Umlegung und das klassische Bebauungsplanverfahren, die Ausweisung eines Urbanen Gebiets oder die Anwendung eines Tools zur Wohnungsbaukalkulation.

Die Modellvorhaben zeigen, wie Kommunen die Potenziale für den innerstädtischen Wohnungsbau noch besser erschließen können. Die Anregungen für die Planungspraxis richten sich an Verantwortliche in Verwaltungen und politischen Gremien. Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Ihr

Dr. Markus Eltges

Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	8
Abstract	13
1 Einleitung	18
2 Hintergrund	20
2.1 Wohnungspolitische Einordnung des Forschungsfeldes	20
2.2 Umfang und Vielfalt der Innenentwicklungspotenziale	23
2.3 Herausforderungen bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen für den Wohnungsneubau	26
2.4 Konzeption und Arbeitsweise im Forschungsfeld	28
3 Die Modellvorhaben	32
3.1 Aalen	32
3.2 Berlin	38
3.3 Altona, Hamburg	43
3.4 Ludwigsfelde	47
3.5 Regensburg	51
3.6 Solingen	56
3.7 Trier	62
3.8 Assoziiertes Modellvorhaben: Offenburg	66
4 Querschnittsauswertung	71
4.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Aufgabenverständnis der Modellvorhaben	71
4.2 Die Grundlagen des Innenentwicklungsmanagements: Identifizierung, Bewertung und Priorisierung von Innenentwicklungspotenzialen	73
4.3 Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern	81
4.4 Bau- und planungsrechtliche Begleitung von Wohnungsbauinvestitionen	90
4.5 Innenentwicklungsmanagement als koordinierende Verwaltungsaufgabe	93
4.6 Akzeptanzförderung in Öffentlichkeit und Politik	97
5 Zusammenfassung und Empfehlungen	101
5.1 Kurzcharakterisierung der Modellvorhaben	101
5.2 Zentrale Aufgaben für das Innenentwicklungsmanagement	104
5.3 Elemente und Verfahren eines aktiven Innenentwicklungsmanagements	105
5.4 Rahmenbedingungen zur Stärkung des Innenentwicklungsmanagements	110
5.5 Das Forschungsfeld in der Gesamtschau: Rückblick und Ausblick	114
6 Literatur	116
7 Veröffentlichungen aus dem Forschungsfeld	118

Kurzfassung

Hintergrund und Aufgabenstellung

Der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung repräsentiert einen zentralen Leitgedanken der nachhaltigen Stadtentwicklung. Er soll gewährleisten, dass die Flächennachfrage für Siedlungs- und Verkehrszwecke befriedigt werden kann und zugleich möglichst wenig auf naturnahe Flächen und Landschaftsräume zurückgegriffen wird. Insofern handelt es sich um einen zentralen Ansatzpunkt zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Die Bundesregierung hat in der 2016 aufgelegten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel formuliert, die Neuinanspruchnahme von Flächen bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu senken. Auch auf europäischer Ebene existieren vergleichbare Zielsetzungen.

Eine besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Bereitstellung von Wohnbauland in der Innenentwicklung. Immer mehr Städte verzeichnen eine steigende Wohnungsnachfrage, so dass die Notwendigkeit zu einem forcierten Wohnungsneubau besteht. Wenn die benötigten Wohnungsbaugrundstücke primär im Rahmen der Innenentwicklung mobilisiert werden können, ist einerseits die Grundlage für einen bedarfsgerechten Wohnungsneubau geschaffen und andererseits sinkt der Druck, eine weitere Außenentwicklung zu ermöglichen. Für die wachsenden Städte ist die Wohnbaulandaktivierung in der Innenentwicklung somit der zentrale Ansatzpunkt, um eine ressourcenschonende Stadtentwicklung mit den Anforderungen einer wachsenden Wohnungsnachfrage in Einklang zu bringen.

Die Vorteile des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung (z. B. reduzierter Landschaftsverbrauch, Nutzung vorhandener Infrastrukturen, weniger Erschließungsaufwand) sind einerseits deutlich und

leicht nachvollziehbar. Andererseits muss der Wohnungsneubau in der Innenentwicklung – im Vergleich zur Außenentwicklung – sehr viel präziser und sensibler in das bestehende Siedlungsgefüge und in die Nachbarschaften eingepasst werden. Dies bedeutet, dass im Einzelfall politische Widerstände, planungsrechtliche Schwierigkeiten und sonstige – auch wirtschaftlich bedeutsame – Hindernisse überwunden werden müssen. Entscheidend ist es, die geeigneten Grundstücke zu identifizieren und sie dann für den Wohnungsbau zu mobilisieren. Insbesondere mit der aktiven Grundstücksmobilisierung verbinden sich vielfältige Herausforderungen. Diese liegen zum Beispiel in der Ansprache der Grundstückseigentümer, in der Kooperation mit Investoren, in der Überprüfung und Anpassung der bau- und planungsrechtlichen Gegebenheiten und nicht zuletzt in der Vorbereitung der politischen Entscheidungsfindung. Die damit verbundenen Aufgaben wurden im ExWoSt-Forschungsfeld unter dem Begriff „Innenentwicklungsmanagement“ zusammengefasst. Die unterschiedlichen Bausteine des Innenentwicklungsmanagements konnten zwischen Anfang 2017 und Ende 2019 von den vom BBSR und BMI geförderten acht Modellvorhaben erprobt und in den jeweiligen Kommunalverwaltungen implementiert werden. Der vorliegende Bericht dokumentiert die damit verbundenen Arbeiten und die daraus resultierenden Ergebnisse.

Die Modellvorhaben

Grundlegend für die Konzeption des Forschungsfeldes war der Gedanke, dass sich die Aufgaben eines Innenentwicklungsmanagements in den einzelnen Städten deutlich unterscheiden können. Erwartungsgemäß führte dies zu einer großen Bandbreite von Modellvorhaben mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Verfahren:

- Das Modellvorhaben Aalen hat bereits vor Beginn des Modellvorhabens die für den Wohnungsbau geeigneten Innenentwicklungspotenziale erfasst, analysiert und bewertet. Bei der Aktivierung dieser Potenziale zeigen sich jedoch zwei sehr unterschiedliche Herausforderungen. Erstens existieren in Aalen für eine Wohnbebauung sehr gut geeignete innerstädtische oder innenstadtnahe Grundstücke, die derzeit in einer Weise mindergenutzt sind, die den Eigentümerinnen und Eigentümern ausreichende Erträge sichert (z. B. bewirtschafteter Parkplatz, Kfz-Handel). Folglich besteht seitens der Eigentümerinnen und Eigentümer wenig oder kein Interesse an einer Nutzungsänderung. Die Mitwirkungsbereitschaft bei der Realisierung einer wohnbaulichen Nutzung fehlt. Im Modellvorhaben wurden daher für ausgewählte Grundstücke Mobilisierungswege erprobt. Zweitens ist es in der sehr stark von dörflichen Lagen und Stadtteilen geprägten Stadt Aalen von großer Bedeutung, Akzeptanz für Nachverdichtung und für urbanere, dichte Bauformen zu schaffen. Dies bildete einen weiteren Schwerpunkt des Modellvorhabens.
- Trier ist Universitätsstadt und wichtiges Oberzentrum in der Region. Wachstumsimpulse erhält die Stadt zudem aus dem benachbarten Luxemburg. Die Stadt Trier hat das Modellvorhaben in die bestehenden Aktivitäten zur Stärkung der Innenstadt eingebettet (u. a. in die Arbeiten zum „Sektoralen Entwicklungskonzept Wohnen Innenstadt (SeWoIn)“). Mehr noch als andere Innenstädte ist das Trierer Zentrum von Einzelhandel, Tourismus und kirchlichen Einrichtungen geprägt. Davon ausgehend ist die Wohnfunktion nicht nur baulich, sondern auch in der kommunalpolitischen Wahrnehmung zu einem Randthema geworden. Vor diesem Hintergrund bestand die selbstgestellte Aufgabe des Modellvorhabens Trier zunächst darin, aus den bereits hochverdichteten städtebaulichen Gemengelagen attraktive Wohnbaupotenziale herauszufiltern. Darüber hinaus war es insbesondere wichtig, mit den Grundstücks- und Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern ins Gespräch zu kommen, ihnen Möglichkeiten für eine wohnbauliche Nutzung aufzuzeigen und dabei auch die wirtschaftliche Machbarkeit darzulegen. Mit dieser Form der Eigentümeransprache und Eigentümerzusammenarbeit hat die Stadt Trier erfolgreich Neuland betreten.
- Regensburg verfügt über ausgeprägte Stärken: Eine reizvolle Lage an der Donau und im Schnittpunkt wichtiger Autobahnen, eine attraktive historische Innenstadt mit dem Status des Weltkulturerbes, eine dynamische moderne Wirtschaft, eine leistungsfähige Universität und weitere Standortvorteile. Entsprechend ist die Stadt von einem hohen Bevölkerungswachstum und einer dynamischen Wohnungsnachfrage geprägt. Folglich ist auch die Intensität des Wohnungsneubaus seit Jahren hoch, sodass die Stadt sowohl in Fragen der Flächenmobilisierung als auch bezüglich der Verwaltungskapazitäten an ihre Grenzen stößt. Abhilfe soll hier die 2016 ins Leben gerufene gesamtstädtische „Wohnbauoffensive“ schaffen. Das Modellvorhaben war Teil dieser „Wohnbauoffensive“ und übernahm wichtige Funktionen in der Koordination und als Impulsgeber für die Flächenentwicklung.
- Ludwigsfelde liegt südlich von Berlin im Einzugsbereich des Großflughafens BER. Diese Lage und die sehr gute Verkehrsanbindung führen zu einer hohen Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen. Die Stadt Ludwigsfelde lenkt seit einigen Jahren die zuvor vornehm-

lich an den Rändern stattfindende Entwicklung um und stellt die Stärkung der Innenstadt in den Fokus der Stadtentwicklungspolitik. Dies ist aufgrund der fehlenden historischen Mitte eine besondere Herausforderung. Das Modellvorhaben hat es sich zur Aufgabe gemacht, durch Nachverdichtung von innerstädtischen Geschosswohnungsbaubeständen und nachgelagert auch innenstadtnahen Einfamilienhausgebieten die Innenstadtstrategie zu unterstützen. Dabei ging es um die Erfassung und Abschätzung der Potenziale, die Kooperation mit den Eigentümerinnen und Eigentümern, die Ausarbeitung erster planerischer Ideen und schließlich um Fragen der Akzeptanz, die in entsprechenden Beteiligungsveranstaltungen erörtert wurden.

- Solingen ist eine Stadt des Bergischen Städtedreiecks (mit Wuppertal und Remscheid) und liegt im erweiterten Einzugsbereich von Köln und Düsseldorf. Die Siedlungsstruktur ist historisch geprägt durch Erzbergbau, Wasserkraft und Metallverarbeitung und orientiert sich primär an der bergischen Topografie. Typisch sind engmaschig verzahnte und häufig kleinteilig strukturierte Gemeinde- und Mischlagen entlang der Täler als Erschließungsachsen. Jahrzehnte des Strukturwandels haben bei mäßigem Siedlungsdruck eine Vielzahl von Lücken gelassen, die heute als Innenentwicklungspotenziale eingestuft werden können. Bei anziehender Wohnungsnachfrage bestehen Chancen, diese zu nutzen und damit auch städtebauliche Stabilisierungs- und Erneuerungsprozesse in Gang zu setzen. Das Modellvorhaben Solingen hat es sich zunächst zur Aufgabe gemacht, diese vielfältigen kleinen und mittleren Potenziale zu erfassen und zu bewerten. Davon ausgehend bestand die zweite Hauptaufgabe darin, sowohl Grundstückseigentümerinnen und -ei-

gentümer als auch potenzielle Investoren auf die Grundstücke aufmerksam zu machen und zusammen zu bringen. Dort, wo Entwicklungsinteresse entfacht werden konnte, begleitete das Innenentwicklungsmanagement die Vorhaben aktiv.

- Das Modellvorhaben Berlin ist organisatorisch innerhalb der Wohnungsbauleitstelle beim Senat und somit auf der Landesebene verankert. Die Wohnungsbauleitstelle ist bereits ein Vorbild und gutes Praxisbeispiel für die Aufgaben der Wohnungsbaukoordination und des Innenentwicklungsmanagements. Die Zuständigkeit für die verbindliche Bauleitplanung, die Grundstücksmobilisierung sowie andere Aufgaben des Städtebaus liegt allerdings auf der Ebene der Bezirke. Mit dem Modellvorhaben hat die Wohnungsbauleitstelle eine Erweiterung ihres Arbeitsspektrums erprobt. Im Kern ging es dabei um Impulse und Vorarbeiten für die Flächenentwicklung und Flächenaktivierung für die Bezirke. Hierzu hat das Modellvorhaben im Umkreis der Haltepunkte von U- und S-Bahn außerhalb des S-Bahn-Rings Flächenpotenziale erfasst und für diese erste Machbarkeitsanalysen durchgeführt. Im Anschluss konnte die Wohnungsbauleitstelle den Bezirken konkrete Vorhaben zur Realisierung vorschlagen. Dabei wurden auch potenzielle Aktivierungsstrategien und Möglichkeiten zur Einbindung der Anwohnerschaft erarbeitet.
- Das bereits 2003 vom Hamburger Senat beschlossene politische Leitbild „Metropole Hamburg – wachsende Stadt“ wurde mit dem „Vertrag für Hamburg“ im Jahr 2016 mit ehrgeizigen Wohnungsbauzielen konkretisiert. In diesem Kontext sind die Bezirke gegenüber der Gesamtstadt bzw. dem Senat hohe Verpflichtungen eingegan-

gen. Dies hat die politischen Erwartungen an die Grundstücksbereitstellung und Flächenentwicklung für den Wohnungsbau deutlich erhöht. Daher sind konzeptionelle Weichenstellungen für die Innenentwicklung erforderlich, um eine Außenentwicklung in wichtige Landschaftsräume hinein zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund standen für den Bezirk Altona als Modellvorhaben die sich vom Zentrum bis an die Stadtgrenze erstreckenden Magistralen als potenzielle Entwicklungskorridore mit immensen Nachverdichtungspotenzialen im Mittelpunkt. Das Modellvorhaben hat dabei nicht nur die Potenziale untersucht, sondern an konkreten Einzelfällen die kooperativen sowie die bau- und planungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten analysiert und erprobt. Damit hat der Bezirk Altona die Aufmerksamkeit auf die langfristigen Herausforderungen und Chancen der Innenentwicklung gelenkt. Die Arbeit und Ergebnisse des Modellvorhabens waren in Hamburg schließlich auch Ideengeber für eine Magistralenstrategie auf gesamtstädtischer Ebene.

- Offenburg ist Teil einer prosperierenden Region am Oberrhein, dabei zwar etwas kleiner als die Nachbarn Karlsruhe und Freiburg, durchläuft aber ebenfalls eine entsprechend dynamische Entwicklung. Die umfassenden fachlichen Vorarbeiten zur Wohnungspolitik und zur Innenentwicklung (Siedlungs- und Innenentwicklungsmodell Offenburg – SIO) boten die Grundlage für eine Beteiligung am Forschungsfeld als assoziiertes Modellvorhaben. Das bedeutet, dass Offenburg sich auf eigene Initiative aktiv am Erfahrungsaustausch beteiligt, aber keine Förderung als Modellvorhaben erhalten hat. Während der Laufzeit des Forschungsfeldes wurden in Offenburg intensive und erfolgreiche Diskussionen zur Priorisierung von Innenentwicklungsvorhaben

in den Ortsteilen durchgeführt. Die in den Erfahrungsaustausch eingebrachten Themen reichten jedoch weit darüber hinaus und umfassten Lösungen im Bereich gemeinwohlorientierter Baulandentwicklung mittels freiwilliger Umlegung, aktive Liegenschaftspolitik auf der Basis eines entsprechenden kommunalen Bodenfonds, Verfahren und technische Lösungen in der Potenzialfassung sowie die Konzeptvergabe am Beispiel eines wichtigen Entwicklungsvorhabens in der Innenstadt (Rée Carrée).

Zentrale Erkenntnisse: Kernaufgaben des Innenentwicklungsmanagements

Das im ExWoSt-Forschungsfeld von den Modellvorhaben erprobte Innenentwicklungsmanagement besteht aus vier Bausteinen, die je nach Ausgangssituation und Aufgabenstellung ein anderes Gewicht haben können.

- Strategische Weichenstellung und Potenzialfassung: Die systematische laufende Erfassung, Bewertung und Priorisierung der Innenentwicklungspotenziale ist eine wesentliche Grundlage des Innenentwicklungsmanagements. Die Priorisierung dient dabei der verwaltungsseitigen Ressourcensteuerung und ist zugleich Ausdruck einer politischen Bewertung. Neben den städtebaulichen und wohnungspolitischen Aspekten sind vor allem die Realisierbarkeit und die Entwicklungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer zentrale Kriterien der Bewertung und Priorisierung.
- Grundstücksmobilisierung und Vorhabenbegleitung: Um gegenüber dem Status quo zusätzliche Impulse für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung auszulösen, ist es wesentlich, vor allem die Grundstücke mit Mobilisierungshemmnissen in den Fokus zu

rücken. Dabei steht die Aufgabe im Mittelpunkt, die Eigentümer und Eigentümerinnen für ein Engagement im Wohnungsbau zu gewinnen, indem sie entweder selbst investieren oder das Grundstück zu tragfähigen Konditionen an einen Wohnungsbauinvestor bzw. die Kommune verkaufen. Unterschiedliche Formen der Sensibilisierung, proaktiven Ansprache und partnerschaftlichen Begleitung von Eigentümerinnen und Eigentümern und Investoren gehören deswegen ebenfalls in den Aufgabenbereich des Innenentwicklungsmanagements.

- Schaffung von Akzeptanz und politischem Rückhalt: Wohnungsbau in der Innenentwicklung ist häufig von kontroversen Diskussionen begleitet. Daher ist die Ausweitung des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung von stabilen politischen Mehrheiten und einem entsprechenden Rückhalt in der Stadtgesellschaft abhängig. Das Innenentwicklungsmanagement betreibt insofern eine aktive Politikberatung, initiiert und begleitet öffentliche Diskussionen zu Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaufragen und bringt sich in die diesbezügliche Bürgerbeteiligung ein.
- Verwaltungskoordination: Aufgrund der erforderlichen sensiblen Einpassung von Wohnungsbauvorhaben in ein bestehendes Siedlungsgefüge ist der fachliche Abstimmungsaufwand in der Innenentwicklung besonders hoch und oftmals in Zielkonflikte eingebettet. Hieraus können verschiedene Aufgaben der verwaltungsinternen Vorhabenbegleitung und der Verwaltungskoordination entstehen, die ebenfalls zu einer Kernaufgabe des Innenentwicklungsmanagements gehören. Ziel des Innenentwicklungsmanagements ist es dabei, für zügige und zugleich verlässliche Planungs- und Genehmigungsverfahren zu sorgen und

dabei sowohl die qualitativen Aspekte als auch die wirtschaftliche Machbarkeit im Blick zu behalten.

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements“ hat die koordinativen und kooperativen Verfahren zur Stärkung des Wohnungsbaus in den Mittelpunkt gestellt. Dabei wurde deutlich, dass eine Stärkung der flankierenden Instrumente zu einer deutlich verbesserten Zielerreichung führen würde. Dies betrifft insbesondere eine Stärkung der kommunalen Liegenschaftspolitik und deren strategische Ausrichtung auf die Innenentwicklung. Im bau- und planungsrechtlichen Bereich sollten zudem die Möglichkeiten zu einer flexibleren Auslegung und einfacheren Anpassung bestehenden Baurechts erhöht werden („veraltete“ Bebauungspläne, Bauen im unbeplanten Innenbereich). Aus der Sicht der Modellvorhaben ist es schließlich auch dringlich, die für die Grundstücksmobilisierung einsetzbaren Rechtsinstrumente zu stärken.

Von den Modellvorhaben wurde ferner besonders hervorgehoben, dass die beschriebenen Aufgaben lohnend, zugleich aber arbeitsintensiv und angesichts der bestehenden Aus- oder sogar Überlastung nicht mit den vorhandenen Personalkapazitäten zu bewältigen sind. Daraus entstand die Aufforderung, die personalwirtschaftliche Seite der Innenentwicklung künftig stärker zu thematisieren und die politischen Entscheidungsträger dafür zu sensibilisieren.

Abstract

Background and tasks

The prioritization of infill development over greenfield development represents a central consideration in sustainable urban development. It serves to guarantee that the demand for development areas for residential and traffic purposes can be met and that, at the same time, as few natural and green spaces as possible are used. In this respect, it is a central approach for reducing land use. In the National Sustainable Development Strategy of 2016, the German government expressed the aim of lowering the first-time use of land to under 30 hectares per day by 2030. Comparable targets also exist at the European level.

In this context, the supply of land for residential use is of special significance for infill development. More and more cities are reporting increasing housing demands, which necessitates further new housing construction. If the required housing construction sites can be mobilized primarily by way of infill development, this would form the basis for needs-based new housing construction, on the one hand, and reduce the pressure to enable further greenfield development, on the other. For the growing cities, the activation of residential land in infill development is therefore a central starting point for aligning a resource-conserving urban development with growing housing demands.

On the one hand, the benefits of housing construction in infill development (e.g. reduced land use, utilization of existing infrastructures, less development work) are obvious and easy to comprehend. On the other hand, however, new housing construction in infill development must be fitted into the existing settlement areas and neighbourhoods much more precisely and sensitively than is the case with greenfield development. This means that in some ca-

ses, political resistance, difficulties posed by planning laws and other – even economically significant – obstacles will have to be overcome. It is therefore crucial to identify the suitable sites and then mobilize them for housing construction. The active mobilization of sites in particular is linked to a wide range of challenges. These include the targeting of site owners, the cooperation with investors, the checking and adaptation of the situation regarding building and planning laws, and not least the preparation of political decision-making. The tasks related to this were summarized in the ExWoSt research field under the term “infill development management”. The various components of infill development management were tested between the beginning of 2017 and the end of 2019 by the eight model projects funded by the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) and the Federal Ministry of the Interior (BMI), and implemented in the respective regional authorities. The present report documents the related work and the consequent results.

The model projects

The underlying concept for the research field was the thought that the tasks of infill development management in the individual cities would differ greatly. As expected, this led to a wide range of model projects with differing objectives and procedures:

- Even before the model project started, Aalen had already identified, analyzed and evaluated the potential infill development areas that were suitable for housing construction. The activation of these potential areas involved two very different challenges. Firstly, Aalen is home to highly suitable sites for housing construction in or near to the city centre which are currently unde-

rused, yet bring their owners sufficient income (e.g. a car park and a car dealership). In consequence, the owners have little or no interest in a change of utilization. The willingness to cooperate in the realization of a residential use is missing. For this reason, mobilization paths were tested for selected sites in this model project. Secondly, it is of great importance in the somewhat provincial districts and areas of Aalen to create acceptance for retrospective densification and for more urban, dense building forms. This formed another focus for the model project.

- Trier is a university city and an important centre in the region. Neighbouring Luxembourg also has a significant influence on its growth. The city of Trier decided to integrate the model project into existing activities for strengthening the city centre (incl. in the work of the “Sectoral Usage and Action Programme for Living in the City Centre” (SeWoIn)). The centre of Trier is characterized by retail, tourism and ecclesiastical institutions more than in other urban centres. For this reason, the housing function has become a marginal issue – not just from a construction perspective, but also in terms of local politics. Against this background, the self-imposed task initially consisted of filtering attractive potential housing construction areas out of the already highly dense mixed-purpose building areas. In addition, it was important to enter into discussions with the site and property owners, show them possibilities for residential use, and finally to demonstrate the economic feasibility. With this form of owner targeting, the city of Trier has successfully broken new ground.
- Regensburg boasts considerable advantages: a charming location on the Danube and at the intersection of important motorways, an attractive historic city centre with world heritage status, a dynamic modern economy, a high-performing university and many more benefits. In consequence, the city is also characterized by a high population growth and dynamic housing demand. The intensity of new housing construction has therefore been at a high level for many years so that Regensburg is reaching its limits both in terms of mobilizing the development areas and with regard to administrative capacity. Help is intended to come from the “housing initiative” launched in 2016. The model project was part of this “housing initiative” and assumed key functions in the coordination and as a source of inspiration for area development.
- Ludwigsfelde is located to the south of Berlin in the catchment area of BER airport. This location and the excellent transport connections lead to high demand for housing and commercial spaces. For several years now, the city of Ludwigsfelde has been redirecting developments, which previously mainly took place on the outskirts, in order to place the strengthening of the city centre into the focus of urban development policy. This is a major challenge due to the lack of a historical centre. The model project set itself the task of using the retrospective densification of inner-city apartment blocks and later also of single-family housing estates near the city centre to support the inner city strategy. Important issues were the identification and assessment of potential areas, the cooperation with the owners, the development of plans and, finally, the questions of acceptance which were discussed in the corresponding participation events.
- Solingen is one of three cities in a triangle (with Wuppertal and Remscheid) and is located in the outlying catchment area of Cologne and Düsseldorf. The

residential structure is historically characterized by ore mining, hydropower and metal processing, and is primarily the result of the regional topography. A typical feature is the closely knit and frequently tight structure of the multi- and mixed-purpose building areas along the valleys as development axes. Decades of structural change with moderate residential pressure have left behind numerous gaps that could now be classed as potential infill development areas. The increasing housing demand provides the opportunity to make use of these potential areas and thereby also initiate urban stabilization and renewal processes. The Solingen model project first set itself the task of identifying and evaluating all the small and medium-sized potential spaces. Based on this, the second main task consisted of making owners and potential investors aware of the sites and bringing them together. Infill development management accompanied the projects actively wherever an interest in development could be aroused.

- The model project in Berlin is organizationally integrated within the Housing Coordination Office at the Senate and thereby at federal state level. The Housing Coordination Office is already a role model and practical example for housing coordination tasks and for infill development management. However, responsibility for the binding urban land-use planning and other urban development tasks as well as for the mobilization of sites lies at the local level with the districts. The Housing Coordination Office has used the model project to test an expansion to its range of work. Essentially, the project was about impetus and exploratory work for developing and activating areas for the districts. For this purpose, the model project has identified potential development areas in the

vicinity of underground and overland train stations outside the overland train ring and carried out initial feasibility analyses for them. Subsequently, the Housing Coordination Office was able to suggest firm projects to the districts. In addition, potential activation strategies and possibilities for including local residents were developed.

- The “Metropolis Hamburg – Growing City” political model, passed by the Hamburg Senate in 2003, was substantiated with some ambitious housing construction targets by the “Contract for Hamburg” of 2016. In this context, the districts entered into major commitments with the entire city, i.e. with the Senate, thereby considerably increasing the political expectations regarding site supply and area development for housing construction. For this reason, counteractive conceptional direction-setting for infill development is required in order to avoid any greenfield development in key landscape areas. Against this background, the district of Altona as a model project focused on the main roads stretching from the centre to the city border as possible development corridors with enormous retrospective densification potential. The model project not only examined the potential spaces, but also analyzed and tested concrete cases of cooperative and management possibilities from the perspective of building and planning law. This enabled the district of Altona to draw attention to the long-term challenges and opportunities of infill development. In Hamburg, the work and results of the model project were finally also the idea generators for a main road strategy at city-wide level.
- Offenburg is part of a thriving region in the Upper Rhine area and although somewhat smaller than the neighbouring cities of Karlsruhe and Freiburg,

it is also experiencing a dynamic development. The extensive preliminary work on housing policy and infill development (Residential and Infill Development Model Offenburg) provided the foundation for participation in the research field as an associated project. This means that Offenburg chose to actively participate in knowledge sharing and has not received any funding as a model project beyond that. During the term of the research field, intense and successful discussions were held in Offenburg on the prioritization of infill development projects in the districts. However, the topics shared reached much further beyond this, and included solutions in the field of public welfare-related building land development through voluntary reallocation, active property policy on the basis of a corresponding local land fund, procedures and technical solutions in the identification of potential spaces, as well as concept tendering using the example of an important development project in the city centre (Rée Carrée).

Key findings: core duties of infill development management

The infill development management tested by the model projects in the ExWoSt research field consists of four components which, depending on the starting position and tasks involved, can each have a different weight.

- **Strategic direction-setting and identification of potential spaces:** The systematic current identification, evaluation and prioritization of potential infill development areas is a core foundation of infill development management. The prioritization serves the administrative resource management and is also an expression of political evaluation. Besides the housing and urban planning development aspects, it is chiefly the

feasibility and the owners' willingness to develop that form the central criteria of evaluation and prioritization.

- **Site mobilization and project supervision:** To trigger additional impetus for housing construction in infill development, it is important to place the focus chiefly on sites with mobilization impediments. The main task here is to win over the owners' commitment to the housing construction either by allowing them to invest in the project or to sell the site at acceptable conditions to a housing investor or the local authority. For this reason, different forms of sensitization, proactive targeting and cooperative support of owners and investors also belong to the duties of infill development management.
- **The creation of acceptance and political support:** Housing construction in infill development is frequently accompanied by heated debate. For this reason, the expansion of housing construction in infill development depends on stable political majorities and corresponding backing in the city's society. In this respect, infill development management is responsible for active political consultation, initiates and supervises public discussions on questions relating to urban development and housing construction, and gets involved in public participation in such matters.
- **Administrative coordination:** Due to the necessary, sensitive fitting of housing construction projects into existing settlement areas, the amount of skilled coordination work in infill development is particularly high and often steeped in conflicts of interest. This could lead to various tasks in project supervision and administrative coordination, which also belong to the core task of infill development management. The aim of infill development manage-

ment here is to ensure speedy and, at the same time, reliable planning and approval procedures, while keeping an eye on both the qualitative aspects and economic feasibility.

The ExWoSt research field “Activation of potential infill development areas in growing communities – identifying and testing the components of active management” has focused on the coordinative and cooperative procedures for strengthening the housing construction process. It became apparent that strengthening the accompanying instruments would lead to a significantly improved target achievement. This particularly concerns the strengthening of the local authorities’ property policy and its strategic alignment towards infill development. In the field of building and planning laws, there should be an increase in the possibilities for a more flexible interpretation and easier adaptation of existing building law (“outdated” building plans, building in unplanned infill areas). From the perspective of the model projects, the available legal instruments for site mobilization require urgent strengthening.

Furthermore, the model projects highlighted the fact that the tasks described are worthwhile, yet work-intensive and, in view of the existing workload or work overload, cannot be completed using the current personnel capacities. This led to calls to discuss the personnel side of infill development even more in future and to sensitize the political decision-makers to this issue.

1 Einleitung

Viele Städte und Regionen sehen sich in den letzten Jahren mit einem steigenden Wachstumsdruck und einer steigenden Flächennachfrage konfrontiert. Einem zentralen Leitgedanken der nachhaltigen Stadtentwicklung folgend soll diese Flächennachfrage vor allem in der Innenentwicklung befriedigt werden. So ist auch der im Baugesetzbuch verankerte Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung zu verstehen.¹ Er soll gewährleisten, dass die Flächennachfrage für Siedlungs- und Verkehrszwecke befriedigt werden kann und zugleich möglichst wenig auf naturnahe Flächen und Landschaftsräume zurückgegriffen wird. Insofern ist der Vorrang der Innenentwicklung in der Bauleitplanung ein zentraler Ansatzpunkt zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Als Ziel hat die Bundesregierung in der 2016 neu aufgelegten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie formuliert, die Neuinanspruchnahme von Flächen bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu senken.² Auch auf europäischer Ebene existieren vergleichbare Zielsetzungen.³

Eine besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Wohnbaulandaktivierung in der Innenentwicklung. Immer mehr Städte verzeichnen in den letzten Jahren eine steigende Wohnungsnachfrage, so dass hier die Notwendigkeit zu einem forcierten Wohnungsneubau besteht. Wenn die benötigten Wohnbaugrundstücke primär im Wege der Innenentwicklung mobilisiert werden können, wären damit einerseits die Grundlagen für einen bedarfsgerechten Wohnungsneubau geschaffen und andererseits sinkt der

Druck, für diesen Wohnungsbau eine weitere Außenentwicklung zu ermöglichen. Für die wachsenden Städte ist die Wohnbaulandaktivierung in der Innenentwicklung somit der zentrale Ansatzpunkt, um eine ressourcenschonende Stadtentwicklung mit den Anforderungen einer wachsenden Wohnungsnachfrage in Einklang zu bringen.⁴

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements“ setzt daher an diesem Ansatzpunkt an. Grundlegend für die Konzeption des Forschungsfeldes war die Erkenntnis, dass es kaum Patentrezepte für die Grundstücksmobilisierung in der Innenentwicklung gibt.⁵ Beinahe jeder Einzelfall birgt seine spezifischen Herausforderungen. Darin spiegeln sich nicht nur die ökonomischen Rahmenbedingungen, sondern auf vielfältige Weise auch die Charakteristik und Vorgeschichte der Grundstücke sowie nicht zuletzt die Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer und sonstiger „stakeholder“ (z. B. Nachbarn). Insbesondere aus dieser Vielfalt leitet sich die im Wesentlichen aus zwei Facetten bestehende Schwerpunktsetzung des Forschungsfeldes ab:

- Der erste Fokus liegt auf Verfahren zur Erfassung und Bewertung der Innenentwicklungspotenziale, die bei der bestehenden Vielfalt von unterschiedlichen Grundstücken ein sinnvolles

1 §1 Abs. 5 BauGB

2 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016

3 Im „Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa“ der Europäischen Kommission (2011) wird das Ziel formuliert, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2050 auf „Netto Null“ zu reduzieren.

4 Aber auch in den eher schrumpfenden Städten hat die Innenentwicklung eine hohe Bedeutung. Hier trägt der Wohnungsneubau wesentlich zur Stabilisierung und städtebaulichen Attraktivierung der vorhandenen Quartiere und des bestehenden Siedlungsgefüges bei. Auch die Stabilisierung vieler Zentren ist wesentlich von der Stärkung der Wohnfunktion abhängig.

5 Vgl. BBSR 2018a

Maß an Transparenz und planungspolitischer Entscheidungsunterstützung ermöglichen.

- Der zweite Fokus liegt auf den Verfahren der Grundstücksmobilisierung. In diesem Fall von einer „Managementaufgabe“ zu sprechen, leitet sich ebenfalls aus dem beschriebenen Grundverständnis der stark einzelfallspezifischen Innenentwicklungsaufgaben ab. Denn für jedes einzelne Vorhaben muss behutsam für die planerischen Möglichkeiten und die Interessen der relevanten Akteure ein individueller Weg in die Grundstücksmobilisierung und die Investitionsvorbereitung gefunden werden. Im Kern geht es dabei um kooperative Verfahren, die darauf zielen, die Interessen an einer Grundstücksmobilisierung zu stärken und bestehende Hindernisse zu überwinden.

Diese Schwerpunktsetzungen verbinden sich mit der übergeordneten Frage, wie ein derartiges Innenentwicklungsmanagement in einer kommunalen Bau- und Planungsverwaltung zu implementieren ist. Auch in dieser Hinsicht sucht das Forschungsfeld nicht nach einer Patentlösung. Stattdessen geht es um Bausteine eines aktiven Managements, die in jeder Stadt in Abhängigkeit von den dortigen städtebaulichen, wohnungspolitischen und administrativen Rahmenbedingungen anders gewichtet und neu zusammengesetzt werden können. Die geförderten Modellvorhaben waren insofern von Beginn an aufgerufen, ihre individuellen Schwerpunkte zu setzen und die aus ihrem Kontext heraus besonders relevanten Lösungen zu erproben.

Abbildung 1: Die Modellvorhaben



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Insgesamt acht Modellvorhaben wurden zwischen Anfang 2017 und Ende 2019 vom BBSR und BMI gefördert und unterstützt, um mehr Wohnungsbau auf bislang un bebauten oder untergenutzten Flächen im Innenbereich zu mobilisieren. Die Städte Aalen, Ludwigsfelde, Offenburg, Regensburg, Solingen und Trier sowie der Bezirk Hamburg-Altona und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen in Berlin haben dabei unterschiedliche Ansätze erprobt. Die Modellvorhaben wurden während der gesamten Laufzeit durch die Forschungsassistenz aktiv unterstützt und wissenschaftlich begleitet.

Der vorliegende Endbericht fasst die Ergebnisse des Forschungsfeldes zusammen. Kapitel 2 stellt den wohnungspolitischen Hintergrund und die Konzeption des Forschungsfeldes heraus. In Kapitel 3 werden die acht Modellvorhaben und ihre Aktivitäten portraitiert. Kapitel 4 wertet die Ergebnisse aus der Arbeit der Modellvorhaben im Querschnitt aus. Die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen finden sich in Kapitel 5.

2 Hintergrund

2.1 Wohnungspolitische Einordnung des Forschungsfeldes

Wohnungspolitische Aufgaben haben in den letzten zehn Jahren erheblich an Bedeutung und politischer Aufmerksamkeit gewonnen. Dies äußert sich in einem vielfältigen wohnungspolitischen Engagement sowohl in den Kommunen als auch bei Bund und Ländern. Hierzu gehören zum Beispiel die Einführung der besonders intensiv diskutierten „Mietpreisbremse“, das verstärkte Engagement von Bund und Ländern im geförderten Wohnungsbau und nicht zuletzt die Wiederbelebung der Eigentumsförderung in Gestalt des „Baukindergeldes“. Auch der Koalitionsvertrag 2018 verdeutlicht erneut den hohen Stellenwert der Wohnungspolitik und schafft damit die Grundlagen für die Fortführung der entsprechenden Aktivitäten des Bundes.⁶ Viele der im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen wurden seither aufgegriffen, konkretisiert und umgesetzt. Ein wichtiger Meilenstein war dabei der „Wohn Gipfel“ als Bestandteil der „Gemeinsamen Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen“.⁷

Innerhalb des wohnungspolitischen Maßnahmenbündels haben die Baulandbereitstellung und die Grundstücksmobilisierung einen besonderen Stellenwert. Denn die nachfragegerechte Ausweitung des Wohnungsneubaus ist ohne entsprechende Baugrundstücke kaum möglich. Das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ hat sich bereits in der 18. Legislaturperiode vor allem in der „AG Liegen-

schaftspolitik“ mit den Fragen der Grundstücksbereitstellung für den Wohnungsbau beschäftigt.⁸ Auch ausgehend von diesen Vorarbeiten hat die Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode die Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ eingesetzt.⁹ Die Kommission hat in ihrer Arbeit bereits Zwischenergebnisse aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements“ berücksichtigt.¹⁰ Im Ergebnis empfahl die Baulandkommission im Juli 2019 den Kommunen die Einrichtung eines Innenentwicklungsmanagements.¹¹

Die hohe Bedeutung einer verstärkten Grundstücksbereitstellung als Grundlage eines forcierten Wohnungsneubaus ist evident. Ohne eine Ausweitung des Wohnungsneubaus bleiben die Wohnungsmärkte insbesondere in den Wachstumsregionen angespannt sowie von Preissteigerungen und damit einhergehenden sozialen Problemen gekennzeichnet. Dies ist das Ergebnis unterschiedlicher Studien zum Wohnungsbedarf, die bis zum Jahr 2030 von einem jährlichen Neubaubedarf von 290.000 bis 355.000 Wohnungen ausgehen.¹² Zwischen 2011 und 2017 wurden in Deutschland jährlich rund 236.000 Wohnungen fertiggestellt. Im Jahr 2018 betragen die Fertigstellungen nach An-

6 Siehe insbesondere Kap. IX (S. 109-112) des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD (2018)

7 Die Ergebnisse des „Wohn Gipfels“ sind in einer entsprechenden Broschüre dargestellt (BMI 2018). Ein Fortschrittsbericht zum Umsetzungsstand der Wohnraumoffensive wurde zuletzt im Juni 2020 publiziert (BMI 2020)

8 BMUB o. J.

9 siehe Koalitionsvertrag S. 109

10 Vgl. BMI / BBSR / DV 2019

11 Vgl. BMI / BBSR / DV 2019, S. 18

12 Die noch aktuellen Studien von Braun (2019), Henger und Voigtländer (2019) sowie Baldenius, Kohl und Schularick (2019) liegen in ihren Ergebnissen dicht beieinander. Die Wohnungsmarktprognose 2030 des BBSR wurde früher erstellt und kommt davon ausgehend zu etwas geringeren Werten (BBSR 2015). Abweichend von diesem langfristigen jährlichen Wohnungsbaubedarf wird im Koalitionsvertrag ein kurzfristiges Neubauziel von 375.000 Wohnungen formuliert.

gaben des Statistischen Bundesamts rund 286.000 Wohnungen. Zur Bewältigung der wohnungspolitischen Herausforderungen ist somit eine Erhöhung des Wohnungsneubaus erforderlich, auch und vor allem in der Innenentwicklung (siehe Kapitel 1).

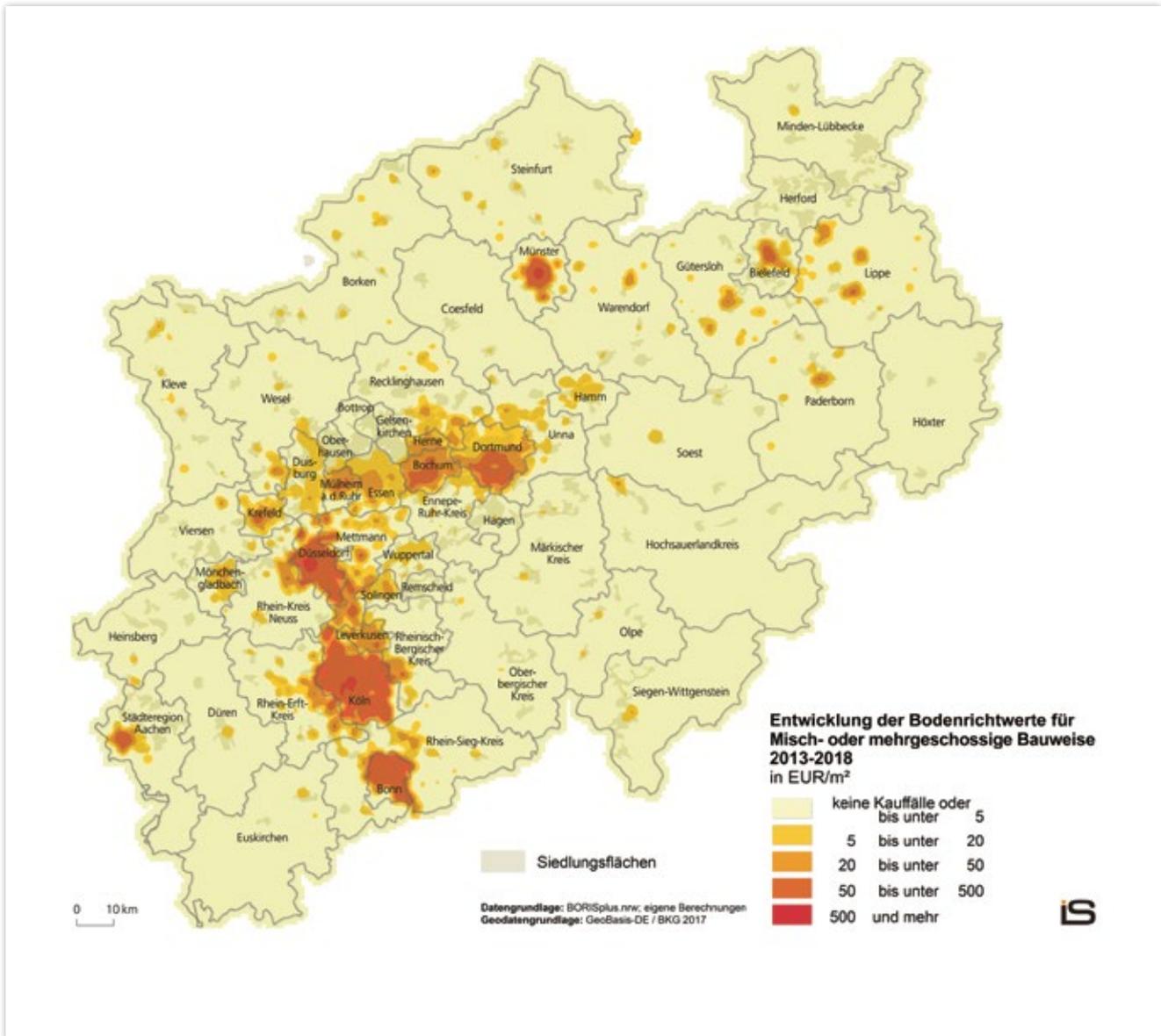
Der Wohnungsneubau der vergangenen Jahre hat sich bereits stark auf die Innenentwicklung konzentriert.¹³ Mit Blick auf zukünftige Innenentwicklungsaufgaben ergeben sich aus diesem Befund zwei Folgerungen. Einmal zeigt sich darin, dass der Wohnungsbau in der Innenentwicklung auf vorhandene Potenziale zurückgreifen kann und zugleich von der Nachfrageseite (Investoren und Haushalte bzw. Bewohnerinnen und Bewohner) akzeptiert oder sogar bevorzugt wird. Zugleich führt dieser Befund zu der Hypothese, dass ein relevanter Teil der Innenentwicklungspotenziale bereits für neue Bauvorhaben und Nutzungen aktiviert wurde und nicht mehr für den künftigen Wohnungsneubau zur Verfügung steht. In Städten mit einer lang anhaltenden Wachstumshistorie und einem geringer ausgeprägten wirtschaftlichen Strukturwandel, der Potenzialflächen freisetzt, trifft dies ganz besonders zu (z. B. München oder Freiburg). In der Vergangenheit sind vor allem die leichter zu mobilisierenden Grundstücke bebaut worden, sodass die noch vorhandenen Innenentwicklungspotenziale wahrscheinlich stärker mit Entwicklungs- und Planungshemmnissen behaftet sind. Als weiteres Hemmnis wirkt, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer aufgrund fehlender alternativer Anlagemöglichkeiten häufig kein

Interesse am Verkauf des Grundstücks haben und stattdessen auf einen Bodenwertzuwachs hoffen.

Die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Grundstücksmobilisierung in der Innenentwicklung gehen in vielen Städten mit einem Anstieg der Grundstückspreise einher. Für Nordrhein-Westfalen ist dies vom ILS anhand der Entwicklung der Bodenrichtwerte untersucht worden (vgl. Abbildung 2). Eine weitere Konsequenz ist, dass wieder größere Baugebiete am Stadtrand geplant werden (z. B. Dietenbach in Freiburg, Kreuzfeld in Köln) und die Wohnungsnachfrage dem Preisgefälle folgend in das Umland ausweicht. Grundstücksknappheit und die daraus resultierenden hohen Grundstückspreise behindern auf zweifache Weise eine befriedigende Wohnungsmarktentwicklung. Erstens können Engpässe trotz steigender Fertigstellungszahlen nicht vollständig abgebaut werden. Zweitens erhöhen die hohen Grundstückskosten die Verkaufspreise und Anfangsmieten und tragen damit zum Anstieg der Wohnkosten bei.

13 In der Studie „Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland“ konnte gezeigt werden, dass der Wohnungsbau in den fünf untersuchten Großstädten ganz überwiegend in der Innenentwicklung stattfindet. Dies zeigt sich unter anderem an einem hohen Anteil des Wohnungsneubaus, der auf der Basis des § 34 BauGB genehmigt wird. Aber auch das darüber hinausgehende bauliche „Auffüllen“ von älteren Bebauungsplänen kann häufig als Innenentwicklung interpretiert werden (vgl. BBSR 2017, S. 94f).

Abbildung 2: Entwicklung der mittleren Bodenrichtwerte für Misch- oder mehrgeschossige Bauweise 2013-2018



Quelle: Siedentop et al., S. 8

2.2 Umfang und Vielfalt der Innenentwicklungspotenziale

Der Umfang der in Deutschland vorhandenen Innenentwicklungspotenziale ist nur schwer zu ermitteln, da keine amtliche Statistik zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen existiert. Eine Befragung des BBSR im Jahr 2012 ergab ein bundesweites Potenzial von 120.000 bis 165.000 ha in Form von Baulücken und Brachflächen.¹⁴ Weitere Nachverdichtungspotenziale wie z. B. mögliche Aufstockungen, Dachausbauten¹⁵ oder leerstehende Gebäude sind in diesen Zahlen noch nicht enthalten.

Die Erfassung der Innenentwicklungspotenziale hatte einen hohen Stellenwert für die Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld. Denn vor Ort können differenzierte und für die Umsetzung hilfreiche Erhebungen durchgeführt werden. Dabei sollte auch erfasst werden, ob eine Chance besteht, physisch vorhandene Grundstückspotenziale tatsächlich mobilisieren zu können. Dies setzt zusätzliche Erhebungsschritte und Detailkenntnisse voraus (z. B. Eigentumsverhältnisse, bau- und planungsrechtliche Situation, Nachbarschaftsverhältnisse), die letztlich nur vor Ort sinnvoll eingebracht werden können. Aufgrund der großen Bandbreite und Vielfalt der Innenentwicklungspotenziale sind mit der Potenzialerfassung besondere Herausforderungen verbunden.

So vielfältig wie die kleinräumigen städtebaulichen Situationen in einer Stadt, so vielfältig sind auch die für den Wohnungs-

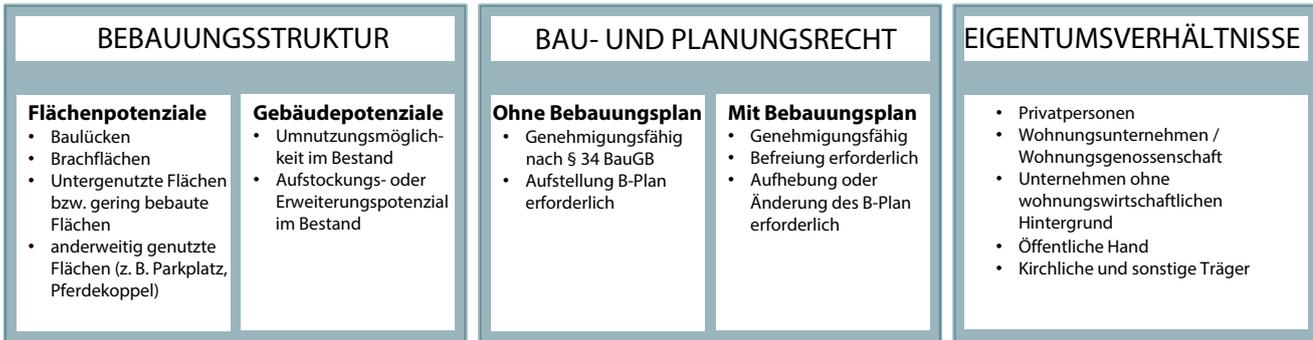
neubau relevanten Innenentwicklungspotenziale. Innenentwicklungsmöglichkeiten entstehen fortlaufend, beispielsweise auf nicht mehr benötigten Gewerbe- und Industrieflächen (Industrieanlagen, Gewerbe- und Handwerksbetriebe, Logistik- und Lagerflächen, Bürogebäude, Handelsflächen/Autohäuser, Gärtnereien/Baumschulen usw.). Auch andere Vornutzungen sind regelmäßig anzutreffen: nicht mehr benötigte öffentliche Einrichtungen (Verwaltungsgebäude, Sportplätze, Schulen, Krankenhäuser), unattraktiv gewordene Wohnanlagen oder weitere Flächenpotenziale wie beispielsweise Parkplätze oder Garagenanlagen. Manchmal können vorhandene Gebäude umgenutzt und für das Wohnen ertüchtigt werden (z. B. Loftwohnungen in Industriegebäuden oder Wohnungen in ehemaligen Bürogebäuden). Gerade bei größeren Arealen ist es oft erforderlich, zumindest einen Teil der vorhandenen Anlagen rückzubauen oder abzureißen, um mehr neue Wohnungen zu realisieren. Zugleich bieten solche Grundstücke Potenziale für neue Wege- und Grünverbindungen für eine attraktive Einbindung in das Quartier.

Die vorab beschriebenen Möglichkeiten der Innenentwicklung können als Um- oder Nachnutzung beschrieben werden. Ein ebenfalls bedeutsames Potenzial ergibt sich durch eine intensivere Nutzung bereits bebauter Grundstücke. Hierzu zählen Dachausbauten und Aufstockungen ebenso wie Anbauten oder Ergänzungsbauten auf relativ locker genutzten Grundstücken. Diese Nachverdichtung bebauter Grundstücke kann ihrerseits sehr unterschiedliche Formen annehmen. Häufig können einzelne Baukörper in bestehende bauliche Anlagen eingefügt werden, wie zum Beispiel bei den bisweilen gering verdichteten Geschosswohnungsanlagen der 1950er oder 1960er Jahre. Oft ist es jedoch sinnvoll oder erforderlich, im Wege des Teilabrisses eine umfassendere Umstrukturierung eines Wohnungsbestandes oder

¹⁴ BBSR 2014a

¹⁵ In Berlin ermittelte eine Untersuchung bezogen auf die Gründerzeitquartiere und die Bestände der 1920er und 1930er Jahre ein theoretisches Potenzial von fast 52.000 Wohnungen. Dem großen Potenzial von Dachausbauten oder -aufstockungen steht eine vergleichsweise geringe Zahl von realisierten Wohnungen gegenüber. Geschätzt werden für Berlin 300 bis 600 Wohnungen pro Jahr (BBSR 2016).

Abbildung 3: Vielfalt der Innenentwicklungspotenziale



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Wohnquartiers vorzunehmen und somit größere Neubauanteile zu ermöglichen. Auch aus der Nutzungsmischung ergeben sich weitere Möglichkeiten der Innenentwicklung. Möglich sind nicht nur Wohntagen oberhalb von Discountern oder anderen Einzelhändlern, sondern auch Nutzungskombinationen mit Büro- oder Verwaltungsgebäuden, Sporthallen und Schwimmbädern, Parkhäusern, Bus- oder Straßenbahndepots und anderes mehr.¹⁶ Vielfältige und unterschiedlich dimensionierte Baulücken in den Städten bieten ebenfalls Innenentwicklungspotenziale in relevantem Umfang. Diese finden sich in historischen Siedlungsstrukturen ebenso wie in älteren Bebauungsplänen der vergangenen Jahrzehnte („Restgrundstücke“). Im Einzelfall finden sich auch Grundstückspotenziale auf nicht benötigten Abstands- oder ungenutzten Freiflächen entlang von Infrastrukturanlagen oder ehemaligen gewerblichen Nutzungen.

Die Beschreibung der vielfältigen auch für den Wohnungsneubau nutzbaren Innenentwicklungspotenziale verdeutlicht, dass sich laufend neue Chancen für die Innenentwicklung ergeben. Städtische bzw. städtebauliche Strukturen sind immer in

Veränderung. Dabei werden bisherige Nutzungen und die ihnen zugrundeliegenden planerischen Vorstellungen aufgegeben und schaffen Raum für Neues: Neue Nutzungen, alternative (dichtere) Bauformen, angepasste städtebauliche Strukturen. Eine aktive Innenentwicklungspolitik besteht darin, die sich daraus ergebenden stadtentwicklungspolitischen und städtebaulichen Chancen zu nutzen, in den wachsenden Kommunen vor allem für den Wohnungsneubau.

Beispiele für die Vielfalt der Innenentwicklungspotenziale



Foto: Marco Tschubel, Bezirksamt HH-Altona

Anstelle eingeschossiger Einzelhandelsgebäude können durch geschickte Mehrfachnutzung Einzelhandel und Wohnen kombiniert werden.

¹⁶ Vgl. z. B. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin 2017 und 2019



Foto: Stadt Offenburg

Ungenutzte Freiflächen können wohnbaulich genutzt werden.



Foto: Stadt Land Fluss Büro für Städtebau und Stadtplanung, Berlin

Mindergenutzte Flächen bieten Platz für neue Wohnungen.



Foto: Stadt Trier

Innerstädtische Parkplätze und Garagenanlagen können – ggf. durch eine geschickte Kombination aus Wohnen und Parken – auch für den Wohnungsbau genutzt werden.



Foto: Stadt Ludwigsfelde



Foto: Stadt Regensburg

Größere aufgegebene Militär- und Gewerbe-standorte bieten die Möglichkeit für eine wohn-bauliche Nachverdichtung.



Foto: Stadt Trier

Eine ehemalige Seifenfabrik kann durch einen Innenausbau und eine Dachaufstockung Wohnraum bieten.

2.3 Herausforderungen bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen für den Wohnungsneubau

Die Innenentwicklung ist bereits heute ein etablierter Bestandteil des stadtplanerischen Alltags. Wohnungsbauinvestoren suchen und finden geeignete Grundstücke, verhandeln darüber mit den Eigentümerinnen und Eigentümern, sondieren im Kontakt zur Kommune die bau- und planungsrechtlichen Möglichkeiten, konzipieren und realisieren schließlich die Vorhaben. Bei tragbaren Grundstückspreisen und guten Ertragsaussichten (i. W. abhängig von der Standortgüte) können auch bestehende wirtschaftliche Risiken abgedeckt werden. Besonders unproblematisch verläuft diese Form des Wohnungsbaus, wenn Baugenehmigungen auf der Basis bestehenden Baurechts bzw. basierend auf § 34 BauGB erteilt werden können.

Allerdings sind damit Idealbedingungen beschrieben, die nicht durchgängig und wahrscheinlich im Zeitablauf immer seltener vorzufinden sind. Speziell in den bereits verdichteten Städten stellt die zusätzliche und im Ergebnis auch quantitativ ausreichende Bauland- und Grundstücksbereitstellung in der Innenentwicklung eine große Herausforderung dar. Die Vorteile des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung sind einerseits deutlich und leicht nachvollziehbar. Natur- und Landschaftsräume werden weniger beeinträchtigt, die Kosten für den Infrastrukturausbau sind in der Regel geringer und schließlich kann der Wohnungsneubau auch zur Stabilisierung vorhandener Quartiere und der dortigen Dienstleistungsangebote beitragen. Auf der anderen Seite muss der Wohnungsneubau in der Innenentwicklung sehr viel präziser und sensibler in das bestehende Siedlungsgefüge und in die Nachbarschaften eingepasst werden. Dies bedeutet, dass im Einzelfall politische Widerstände,

planungsrechtliche Schwierigkeiten und sonstige – durchaus auch wirtschaftlich bedeutsame – Hindernisse (z. B. in der Grundstücksaufbereitung) überwunden werden müssen. Die Vorteile der Innenentwicklung nutzen zu wollen, bedeutet dann auch, diese Schwierigkeiten überwinden zu müssen. Die damit verbundenen Herausforderungen lassen sich kursorisch und in thematischen Clustern strukturiert wie folgt beschreiben:

- **Aktivierung des (privaten) Interesses an der Grundstücksentwicklung:** Bevor Wohnungsbau möglich wird, müssen sowohl Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer als auch Wohnungsbauinvestoren ein Interesse an der Entwicklung des Grundstücks haben und zudem zu einer wirtschaftlich tragfähigen Bewertung des Grundstücks finden. Häufig scheitert dies bereits an der Verkaufsbereitschaft der bisherigen Eigentümerinnen und Eigentümer oder an deren überhöhten Preisvorstellungen. In anderen Fällen ist ein mangelndes Investoreninteresse zu beklagen, z. B. weil Qualitätsmängel des Grundstücks oder auch des unmittelbaren städtebaulichen Umfeldes die erzielbaren Erträge so weit schmälern, dass nur ein unzureichender Investitionsanreiz verbleibt. In den wachsenden Städten des ExWoSt-Forschungsfeldes ist das Problem der unzureichenden Verkaufsbereitschaft weitaus bedeutsamer als das Problem unzureichender Ertragsaussichten. Die zentrale Herausforderung des Innenentwicklungsmanagements besteht in diesem Kontext darin, in Kenntnis der wirtschaftlichen Gestaltungsspielräume das Entwicklungsinteresse der relevanten Akteure zu stärken bzw. zu aktivieren.
- **Schaffung der bau- und planungsrechtlichen Grundlagen:** Die Vielfalt der zu bewältigenden bau- und planungsrechtlichen Themen ist bei der

Außen- und Innenentwicklung ähnlich. In der Außenentwicklung lässt sich im Wege der Neuplanung das meiste jedoch leichter den aktuellen Vorschriften und den sonstigen Anforderungen entsprechend konzipieren und planen. Die meisten Probleme in der Innenentwicklung hingegen entstehen infolge der höheren Dichte auf dem Entwicklungsgrundstück und der damit verbundenen Nähe zu benachbarten Nutzungen. Vertragen die vorhandenen Erschließungs- und Verkehrssysteme weitere Anlieger? Lassen die Immissionen benachbarter Straßen, Schienenstrecken oder Gewerbebetriebe eine Wohnnutzung zu? Kann der Bestandsschutz für bestehende Betriebe trotz der heranrückenden Wohnbebauung gewährleistet werden? Wie ist der naturschutzrechtliche Ausgleich bei einer hohen Grundstücksausnutzung zu ermöglichen oder wo könnte er ersatzweise vorgesehen werden? Wie lassen sich die Zufahrtswege und Wendepunkte für Müll-, Rettungsfahrzeuge oder ähnliches trotz der baulichen Enge einfügen? Wie lassen sich bei historischer oder gar denkmalgeschützter Bausubstanz alle relevanten Vorschriften für Wohnnutzungen (Brandschutz, Fluchtwege, Energiestandards usw.) einhalten? Das Innenentwicklungsmanagement kann diese hier nur unvollständig genannten fachlichen Fragen selbstverständlich nicht im Alleingang lösen. Die Herausforderung für das Innenentwicklungsmanagement liegt stattdessen primär darin, trotz der hohen Komplexität und der großen Zahl an Beteiligten die Verlässlichkeit und Zügigkeit der Planungs- und Genehmigungsverfahren zu erhalten und gleichzeitig den Blick für das (wirtschaftlich) Machbare zu stärken.

- Stärkung der Akzeptanz von Wohnungsbau in der Innenentwicklung: Stadtentwicklung und Wohnungsbau

sind Gegenstand zunehmender Kontroversen und zugleich Schauplatz selbstbewusst vertretener Interessen. Dies gilt auch und besonders bei zunehmender Verdichtung der Städte für die Innenentwicklung. Widerstände aus der Nachbarschaft oder von sonstigen bürgerschaftlichen Gruppen sind zu einer regelmäßigen Begleitscheinung des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung geworden.¹⁷ Häufig untergraben diese Kontroversen die Zustimmung zur Innenentwicklung auch in den entscheidungsrelevanten städtischen Gremien. Für das Innenentwicklungsmanagement entsteht daraus die Aufgabe, die Akzeptanz und politische Zustimmung für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung zu stärken, sowohl im planerischen Einzelfall als auch im Sinne einer belastbaren städtebaulichen bzw. stadtentwicklungspolitischen Grundorientierung.

Die vorstehenden Beschreibungen lassen bereits erkennen, dass die Innenentwicklung generell sowie die damit korrespondierenden Aufgaben eines Innenentwicklungsmanagements einen vergleichsweise hohen Personaleinsatz erfordern. Dies kann angesichts der vielfach beklagten Engpässe in den Bau- und Planungsverwaltungen als zusätzliche Herausforderung verstanden werden. Die hohe Arbeitsintensität resultiert aus der im Vergleich zur Außenentwicklung entstehenden Kleinteiligkeit der Entwicklungs- und Planungsaufgaben. Hinzu kommen die oben beschriebenen Aufgaben

17 Unterschiedliche Aspekte und Erscheinungsformen des bürgerschaftlichen Widerstands wurden beispielsweise in der Studie „Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten“ (BBSR 2018a) behandelt. Ansatzpunkte zur Stärkung der Akzeptanz für Wohnungsbauvorhaben wurden vom Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. im Auftrag von BMI/BBSR als Bestandteil der „Wohnraumoffensive“ und als Ergebnis einer Reihe von Regionalkonferenzen zu diesem Thema veröffentlicht (siehe Deutscher Verband 2020).

im Einzelfall. Hieraus ergibt sich, dass die Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen nicht allein analytischen Charakter hat und im Sinne stadtentwicklungs- bzw. wohnungspolitischer Grundüberlegungen von Bedeutung ist. Mindestens ebenso wichtig ist ihre Funktion als Grundlage der verwaltungsseitigen Ressourcensteuerung. Dies umfasst nicht nur eine differenzierte fachliche Bestandsaufnahme zur Bewertung der Machbarkeit, sondern auch eine daran anschließende politische Priorisierung. Dergestalt ist die Potenzialerhebung auch als ein wesentliches Steuerungsinstrument einer wohnungspolitisch orientierten Innenentwicklungsstrategie zu verstehen.

2.4 Konzeption und Arbeitsweise im Forschungsfeld

Die im vorhergehenden Kapitel geschilderten Herausforderungen bilden den gedanklichen Rahmen zur Konzeption des Forschungsfeldes. Dabei konnten Erfahrungen von anderen Kommunen aufgriffen werden, die bereits in der Vergangenheit dem Innenentwicklungsmanagement vergleichbare Arbeitsweisen begonnen und entsprechende Dienststellen eingerichtet haben. Hierzu zählen insbesondere der „Wohnungsbaukoordinator“ in Hamburg (seit 2010), die „Wohnungsbauleitstelle“ in Berlin (seit 2013) oder auch die „Wohnungsbauleitstelle“ in Köln (seit 2017).

Abbildung 4: Typische Herausforderungen des Innenentwicklungsmanagements



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Im ExWoSt-Forschungsfeld setzten mit Aalen, Berlin, Hamburg-Altona, Ludwigsfelde, Offenburg, Regensburg, Solingen und Trier acht Kommunen ein aktives Innenentwicklungsmanagement zur Unterstützung des Wohnungsbaus um. Mit jeweils lokal angepassten Ansätzen erprobten die Modellvorhaben zwischen Anfang 2017 und Ende 2019 in der Praxis, welche Maßnahmen zur Aktivierung zusätzlichen Wohnraums beitragen können und wo weitergehende Unterstützungsbedarfe der Kommunen bestehen. In der Summe sollten durch die Arbeit in den Modellvorhaben vor allem die nachfolgenden Forschungsleitfragen beantwortet werden:

- Welche Innenentwicklungspotenziale gibt es für den Wohnungsbau? Inwieweit werden die Innenentwicklungspotenziale tatsächlich für den Wohnungsbau genutzt?
- Wie können die verfügbaren Informationen zu Potenzialflächen in wohnungspolitische Handlungskonzepte und insbesondere in die langfristigen Überlegungen zum Wohnbaulandbedarf eingebunden werden? Welche spezifischen Angebotssegmente können dadurch bevorzugt bedient werden?

Abbildung 5: Aufgaben der Wohnungsbauleitstelle in Berlin

„Die Wohnungsbauleitstelle bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen ist seit 2013 die zentrale Anlaufstelle für alle Akteure des Wohnungsneubaus in Berlin.“

Zu den Arbeitsschwerpunkten der Wohnungsbauleitstelle zählen:

- Beratung bei der Anwendung des Berliner Modells der kooperativen Baulandentwicklung und dessen Weiterentwicklung
- Lösung von Konflikten im Wohnungsneubau als Clearingstelle des Berliner Senats
- Inhaltliche Begleitung der Vorbereitung von Konzeptverfahren für den Wohnungsneubau
- Vereinbarung von Bündnissen zum Wohnungsneubau mit den Bezirken
- Dialog mit den bau- und wohnungswirtschaftlichen Verbänden

Die Wohnungsbauleitstelle ist das Bindeglied zwischen Akteuren des Wohnungsneubaus:

- Verwaltung auf der Landesebene ↔ Plattformen des fachlichen und öffentlichen Dialogs
- Bauherren / Investoren ↔ Fachliche Interessen (Verbände, Kammern)
- Verwaltung auf Bezirksebene ↔ Lokale Interessen (Quartiere, Initiativen)

Quelle: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbauleitstelle/> (letzter Abruf Oktober 2020)

- Welche fördernden und hemmenden Faktoren gibt es bei der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen? Welche Beratungs- und Unterstützungsangebote sind geeignet, eine zügige Nachverdichtung anzuregen?
- Welche besonderen Erfahrungen gibt es bei der Innenentwicklung von Flächen bzw. Gebäuden mit unterschiedlichen baurechtlichen Voraussetzungen?
- Welche Facetten und Aufgaben muss der Innenentwicklungsmanager umfassen? Inwieweit ist das Konstrukt Innenentwicklungsmanager mit der verbundenen Koordinations- oder Managementaufgabe in einer Kommune tragfähig?
- Welche Wege der Verfahrensoptimierung bieten sich in der Kommune an, um die Vorhaben zügiger, verlässlicher und auch unter Berücksichtigung der wohnungswirtschaftlichen Machbarkeit durch die Planungs- und Genehmigungsverfahren zu begleiten?
- Welche Rahmenbedingungen tragen zu einem positiven Neubauklima bei? Wie gelingt eine transparente und erfolgreiche Bürgerbeteiligung? Welche Veranstaltungsformate und Informationsangebote eignen sich für eine Ansprache der Bürgerschaft?
- Wie kann die Politik besser als bislang für die wohnungsbaupolitischen Ziele in der Innenentwicklung sensibilisiert werden? Welche politischen Zielkonflikte bestehen typischerweise bei Vorhaben der Innenentwicklung?
- Welche in der Praxis erprobten und erfolgreichen Ansätze lassen sich übertragen?

Abbildung 6: Aufgaben der Wohnungsbauleitstelle in Köln

„Die Wohnungsbauleitstelle ist zentrale Anlaufstelle für Investorinnen und Investoren sowie alle anderen Akteurinnen und Akteure des Wohnungsmarktes für Bauprojekte mit mehr als 50 Wohneinheiten.

Zu den zentralen Aufgaben und Zielen der Wohnungsbauleitstelle zählen:

- Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen
- Förderung von Projektentwicklungen von Externen
- Aktivierung von Flächenpotenzialen für den Wohnungsbau
- Begleitung und Forcierung der Umsetzung wichtiger Grundsatzbeschlüsse zum Wohnungsbau
- Clearingstelle bei konfliktbehafteten Wohnungsbauvorhaben“

Quelle: <https://www.stadt-koeln.de/service/adressen/10558/index.html> (letzter Aufruf Januar 2020)

Eine Besonderheit des Forschungsfeldes bestand darin, dass die Kommunen Mittel zum Einsatz zusätzlichen Personals („Innenentwicklungsmanager“) erhalten konnten und dadurch eine sehr enge Anbindung der Modellvorhaben und des Forschungsfeldes an das „normale“ Verwaltungsgeschehen gegeben war. Diese Erprobung unter „Realbedingungen“ erwies sich als vorteilhaft, da das Innenentwicklungsmanagement eng verwoben mit dem Planungsalltag agieren konnte und musste. Eine Herausforderung bestand darin, das Handeln des Innenentwicklungsmanagements als eigenständigen Forschungsgegenstand vom alltäglichen Verwaltungshandeln abzugrenzen.



Foto: Quaestio Forschung & Beratung GmbH
Öffentliche Auftaktveranstaltung in Hamburg-Altona

Die beschriebenen Aufgaben wurden von den acht Modellvorhaben ausgehend von ihren jeweiligen Interessen und Handlungsbedingungen spezifisch interpretiert. Dabei war es nicht die Aufgabe jedes Modellvorhabens, das gesamte Spektrum eines möglichen Innenentwicklungsmanagements zu erproben. Das ExWoSt-Forschungsfeld war stattdessen von der Idee einer arbeitsteiligen Erprobung des Innenentwicklungsmanagements getragen.



Foto: Quaestio Forschung & Beratung GmbH
Öffentliche Abschlussveranstaltung in Berlin

In der Projektlaufzeit haben die Modellvorhaben mit zwei Zwischenberichten und einem Endbericht über die Verwendung der Forschungsmittel und die dabei erzielten Ergebnisse berichtet. Diese wurden vom Projektteam im BBSR und der Forschungsassistenz ausgewertet. Bei regelmäßigen Vor-Ort-Besuchen (drei Besuche je Modellvorhaben) durch das BBSR-Projektteam und die Forschungsassistenz konnten offene Fragen sowie die Zwischenergebnisse diskutiert werden.

Zusätzlich wurden während der Projektlaufzeit vier zentrale Erfahrungswerkstätten mit allen beteiligten Kommunen durchgeführt, die im Wesentlichen einem vertieften Austausch der Modellvorhaben untereinander dienten. Auf den Erfahrungswerkstätten wurden beispielsweise Strategien zur Ansprache und Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern, Einsatzmöglichkeiten unterstützender planungsrechtlicher Instrumente oder die Akzeptanz von Neubauvorhaben in der Bevölkerung thematisiert. Die Modellvorhaben hatten auch die Gelegenheit, ihre Erfahrungen mit konkreten zu aktivierenden Flächen vorzustellen und mit den anderen Kommunen mögliche Schritte zu beraten. Je eine öffentliche Veranstaltung zu Beginn und zum Abschluss des Forschungsfeldes sorgten für den Transfer in die interessierte Fachöffentlichkeit.

Eindrücke aus den Erfahrungswerkstätten



Fotos: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

3 Die Modellvorhaben

Der Aufruf zum ExWoSt-Forschungsfeld ist bei Kommunen bundesweit auf großes Interesse gestoßen. Insgesamt 32 Bewerbungen sind eingegangen, 17 Kommunen wurden anschließend bereit und letztendlich acht Kommunen als Modellvorhaben ausgewählt. Diese sind von Wachstumstendenzen geprägt und verfügen über ausreichend Potenziale für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung. Bei der Auswahl wurde zudem darauf geachtet, dass die Modellvorhaben eine große Bandbreite an kommunalen Ausgangssituationen, Erfahrungshintergründen und angedachten Mobilisierungsansätzen abbilden. Die folgenden Teilkapitel geben Einblick in die ausgewählten Modellvorhaben und ihre im Forschungsfeld gesammelten Erfahrungen.

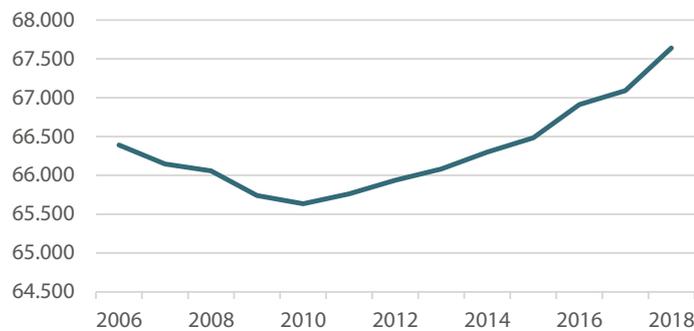
3.1 Aalen

Ausgangssituation für das Innenentwicklungsmanagement

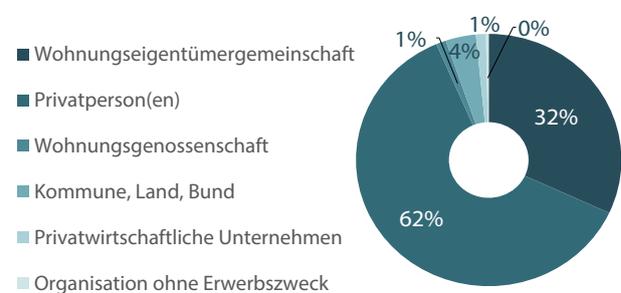
Charakteristisch für die Stadt Aalen ist die Untergliederung der Siedlungsfläche in eine Kernstadt und sieben kleinere Ortsteile. Stetig wachsende Bevölkerungszahlen bedingen eine zunehmende Nachfrage nach Wohnraum in der gesamten Stadt. Der Gemeinderat hat vor diesem Hintergrund 2014 das „Handlungsprogramm Wohnen“ verabschiedet. Die daraus resultierende „Wohnbauoffensive“ zielt darauf ab, in Aalen 220 bis 240 neue Wohneinheiten pro Jahr zu schaffen. Der Nachverdichtung im Innenbereich kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu, um den Wohnwünschen der Bevölkerung Rechnung zu

Abbildung 7: Wohnungsmarktindikatoren Aalen

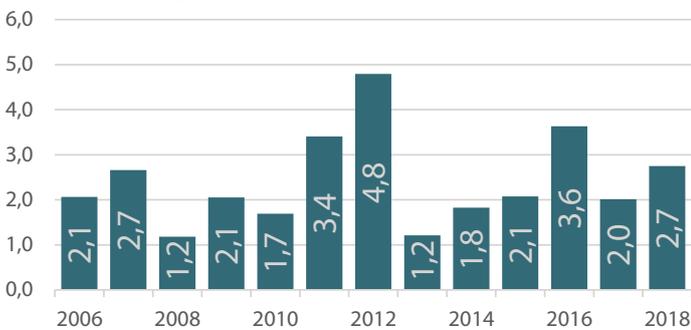
Bevölkerungsentwicklung (2006-2018)



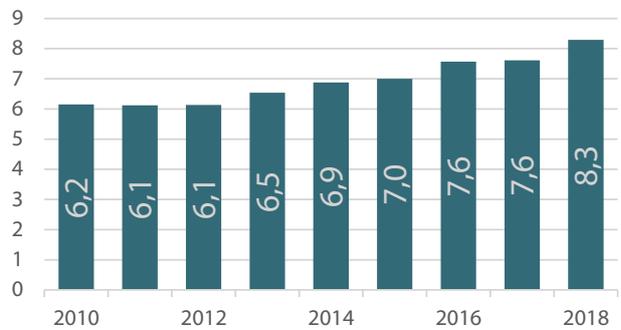
Wohnungen nach Eigentumsform des Gebäudes (2011)



Baufertigstellungen (WE) je 1.000 Einwohner (2006-2018)



Entwicklung der Angebotsmieten in €/m² (2010-2018)



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH; Datengrundlage: Stadt Aalen (o.l.), Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (u.l.), Statistisches Bundesamt (o.r.), BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH (u.r.)

tragen, gewachsene Siedlungsstrukturen zu erhalten und die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Ausdruck dieser hohen Bedeutung sind auch die jüngeren städtebaulichen Vorhaben. So betreibt die Stadt Aalen z. B. mit der Konversion von Gewerbebrachen und der Mobilisierung ehemaliger Bahnliegenschaften ein aktives Flächenrecycling. Auch die städtische Wohnungsbaugesellschaft ist als wichtiger Partner der Kommune in der Innenentwicklung tätig und ersetzt ältere Geschosswohnungsbaubestände durch zeitgemäße Neubebauung oder entwickelt sie u. a. durch energetische Sanierungen nachhaltig weiter. Dennoch ist insbesondere in den eher ländlich geprägten Ortsteilen Aalens das Einfamilienhaus die dominierende Wohnform und verdichteter Neubau findet nicht überall Akzeptanz. Sowohl in der Kernstadt als auch in den Ortsteilen bestehen allerdings etliche Wohnungsbaupotenziale, die durch das Innenentwicklungsmanagement aktiviert werden sollten. Dies sind in der Kernstadt vor allem Brachflächen, Baulücken und ungenutzte Gebäude. In den Ortsteilen stehen neben Baulücken typischerweise ehemalige Hofstellen für eine wohnbauliche (Weiter-)Entwicklung im Fokus.

Die Aufgabe des Innenentwicklungsmanagements bestand vor diesem Hintergrund darin, die Funktion der Kernstadt als Wohnstandort zu stärken und die Akzeptanz für urbanere Wohnformen in den Ortsteilen zu erhöhen. Der Fokus des Innenentwicklungsmanagements lag davon ausgehend darauf, Eigentümerinnen und Eigentümer von Potenzialflächen auf die Entwicklungsmöglichkeiten aufmerksam zu machen und Bauwillige sowie Planerinnen und Planer zu unterstützen. Neue Wege der Flächenaktivierung sollten durch das Innenentwicklungsmanagement erprobt und die entsprechenden verwaltungsinternen Prozesse koordiniert werden. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Öffentlichkeitsarbeit für die Innenentwicklung, um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen. Ortsvorsteher

und Gemeinde- bzw. Ortschaftsräte sollten als lokale Multiplikatoren den Stellenwert einer verstärkten Innenentwicklung zusätzlich hervorheben.

Umsetzung und Ergebnisse

Für das Innenentwicklungsmanagement wurde mit Unterstützung des Landesförderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ (vgl. Abbildung 8) im Stadtplanungsamt eine zusätzliche Personalstelle geschaffen. Das Amt für Vermessung, Liegenschaften und Bauverwaltung, das Bauordnungsamt, der Baubürgermeister sowie der Referent des Oberbürgermeisters wurden in regelmäßigen Abstimmungs- und Koordinierungsrunden eng eingebunden. Diese ämter- und hierarchieübergreifende Zusammenarbeit des Innenentwicklungsmanagements mit weiteren Stellen hat sich bewährt. Zum einen konnten Projekte in der Innenentwicklung frühzeitig erkannt und zielführend begleitet werden. Zum anderen wurde der politische Rückhalt für die Innenentwicklung gestärkt. Das Innenentwicklungsmanagement arbeitete auch im Verwaltungsalltag als zentrale Koordinierungsstelle, die die Akteure zielgerichtet zusammenbringt und die Informationen zusammenführt. Die Bedeutung dieser Tätigkeit wurde von der Politik erkannt, sodass die Personalstelle nach Abschluss des Forschungsfeldes unbefristet weitergeführt wird.

Das Innenentwicklungsmanagement konnte auf der langjährigen Erfahrung der Stadt Aalen in der Innenentwicklung aufbauen. Beispielsweise werden bereits seit über 20 Jahren in Aalen Innenentwicklungspotenziale erhoben. Im Jahr 2010 wurde das daraus entwickelte Baulandkataster im Internet veröffentlicht. Das Baulandkataster trägt zum einen zur Vermittlung zwischen Eigentümerinnen und Eigentümern und Bauinteressenten bei, da es öffentlich zugänglich ist. Die Stadtverwaltung verzeichnete in den vergangenen Jahren stetig steigende Anfra-

Nachverdichtungspotenziale in der Kernstadt und in den Ortsteilen



Fotos: Stadt Aalen

gen nach Baulücken über das Baulandkataster (2019 ca. 150 Personen). Zum anderen konnte das Innenentwicklungsmanagement auf das Baulandkataster zurückgreifen, um städtebaulich relevante Grundstücke zu ermitteln und frühzeitig Entwicklungs- oder Planungsprozesse anzustoßen. Im Zuge des Forschungsfeldes wurde das Baulandkataster gezielt ausgewertet. Dabei wurde deutlich, dass weiterhin sowohl in der Kernstadt als auch in den Ortsteilen Innenentwicklungspotenziale vorhanden sind. Zugleich wurden typische Hemmnisse in der Inne-

ntwicklung offensichtlich, die einer Aktivierung entgegenstehen. Dies sind z. B. eine fehlende Entwicklungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer, fehlendes oder veraltetes Baurecht oder Unsicherheiten bezüglich bestehender Altlasten. In den letzten Jahren wurden auch mit Hilfe des Innenentwicklungsmanagements mit steigender Tendenz ca. 20 bis 30 Baulücken pro Jahr bebaut.

Abbildung 8 Förderprogramm des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“

Fördergegenstände:

- Einsatz kommunaler Flächenmanager zur Aktivierung innerörtlicher Flächen für Wohnzwecke
- unmittelbar umsetzbare städtebauliche Planungen für flächeneffizienten Wohnungsbau
- vorbereitende Untersuchungen und Planungen (z. B. Innenentwicklungs- und Quartierskonzepte)
- Konzepte zur Aktivierung und Aufwertung von Flächen (z. B. Aus- und Umbau, Umfeldgestaltung)
- Kommunikation und Beteiligung mit relevanten Akteuren (z. B. Eigentümerinnen und Eigentümer)
- Bürgerbeteiligung bei Innenentwicklungsvorhaben
- Kooperation (z. B. zwischen Kommunen, mit Unternehmen oder Vereinen)

Zuwendungsempfänger:

Städte, Gemeinden, Gemeindeverwaltungsverbände, Landkreise und Zweckverbände in Baden-Württemberg

Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH, Grundlage: <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramm-me-und-aufrufe/liste-foerderprogramme/flaechen-gewinnen-durch-innenentwicklung/> (letzter Abruf: Juni 2020)

Veranstaltung zur Innenentwicklung und Ausstellung der Schülerentwürfe



Fotos: Stadt Aalen

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit des Innenentwicklungsmanagements bestand darin, das Thema in der Öffentlichkeit zu platzieren, dadurch den Rückhalt für die Innenentwicklung in der Kernstadt und in den eher ländlich geprägten Ortsteilen zu stärken und Flächeneigentümerinnen und -eigentümer zu Entwicklungen zu ermutigen. Projektbegleitend wurde hierfür nicht nur eine umfangreiche Pressearbeit geleistet, sondern auch öffentliche Vortragsreihen und Ausstellungen durchgeführt sowie eine Broschüre zur Innenentwicklung in Aalen erstellt.

In einem Projekt mit einer örtlichen Schule setzten Schülerinnen und Schüler sich mit den Themen nachhaltige Stadtentwicklung und flächensparendes Bauen auseinander. Gemeinsam wurden die Vielfalt von Innenentwicklungspotenzialen in Aalen und alternative Bau- und Wohnformen erörtert. Auch die Planungsabläufe in der Stadtentwicklung wurden thematisiert. Die Schülerinnen und Schüler hatten im Projekt zudem die Gelegenheit, für eine bestehende Innenentwicklungsfläche in Aalen ihr „Traumhaus“ zu entwerfen. Die Ergebnisse wurden im Rahmen der städtischen Veranstaltungsreihe „planen, bauen, wohlfühlen in Aalen“ ausgestellt. Das Projekt hat gezeigt, dass bei den jüngeren Generationen Interesse an Stadtentwicklung

vorhanden ist und entsprechende Informationsangebote die Thematik der nachhaltigen Innenentwicklung in das Bewusstsein bringen können.

Darüber hinaus hat das Innenentwicklungsmanagement die lokale Politik regelmäßig über die Innenentwicklungsstrategie und Unterstützungsmöglichkeiten für Bauwillige informiert. Insbesondere die Ortsteilpolitik konnte für die Notwendigkeit der Innenentwicklung sensibilisiert und als wichtiger Multiplikator für die Bevölkerung gewonnen werden. Im persönlichen Kontakt mit Eigentümerinnen und Eigentümern konnten sie Entwicklungen anregen. Steigende Bauantragszahlen auch für urbane Gebäudeformen verdeutlichen den Erfolg der Öffentlichkeitsarbeit im Modellvorhaben für die Innenentwicklung.

Im Zuge des Forschungsfeldes wurden in Aalen an ausgewählten größeren Innenentwicklungspotenzialen aktive Mobilisierungsstrategien durch das Innenentwicklungsmanagement erprobt. In persönlichen Gesprächen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern wurden Entwicklungsmöglichkeiten erörtert. Dabei zeigte sich allerdings, dass für die Stadt bei fehlendem Entwicklungsinteresse der Eigentümerinnen und Eigentümer ein

Abbildung 9: Förderprogramm „Flächen gewinnen“



Ein kommunales Förderprogramm unterstützt in Aalen private Maßnahmen in der Innenentwicklung. Gefördert werden z. B.:

- Abbruchkosten nicht ortsbildprägender, ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude zur Schaffung von neuem Wohnraum
50% der Nettoabbruchkosten, max. 10.000 €
- Kosten für umfassende Modernisierungen von Wohngebäuden, die vor 1975 entstanden sind, zur Schaffung von zeitgemäßen Wohnverhältnissen oder zusätzlichem Wohnraum
10 % der Nettomodernisierungskosten, max. 10.000 € bzw. 20.000.€ bei > 1 WE
zzgl. 5.000 € für ökologisch nachhaltige Baustoffe/Maßnahmen
zzgl. 1.000 € je minderjähriges Kind
- Baumpflanzungen von einheimischen Laubbäumen an bedeutsamen Stadteingangs- und Durchfahrtsstraßen im Bereich zwischen öffentlichem Straßenraum und Gebäudefassade
100 % der Nettoerwerbskosten, jedoch maximal 500 € pro Grundstück

Quelle: Stadt Aalen, eigene Darstellung

eingeschränkter Handlungsspielraum besteht. Umso wichtiger war es für die Stadt Aalen, kreative Wege zu finden, wie mit den bestehenden Instrumenten zusätzliche Innenentwicklungspotenziale aktiviert werden können. Dieses Vorgehen erwies sich als personalintensiv und erforderte im Planungsalltag viel Flexibilität und zum Teil auch Mut für zunächst ungewöhnlich erscheinende Wege. Dennoch zeigen die Ergebnisse, dass sich dieser Einsatz für die Innenentwicklung lohnt. In einem Fall konnte durch eine geschickte Kombination planerischer und rechtlicher Instrumente bereits eine Entwicklung angestoßen werden. Dabei spielten mehrere Faktoren eine Rolle: Zum einen wurde die für den Eigentümer rentierliche Nutzung als öffentlicher Parkplatz durch eine geänderte Verkehrsführung und Verkehrsberuhigung unattraktiver. Zum anderen bot ein bestehendes Sanierungsgebiet inklusive städtischem Vorkaufsrecht für die Stadt die Möglichkeit, einen geplanten Grundstücksverkauf zum Anlass für eine Kontaktaufnahme zum Eigentümer zu nehmen. Gemeinsam konnten anschließend Machbarkeitsstudien sowie Nutzungs- und Bebauungsvarianten diskutiert werden, so-

dass eine wohnbauliche Nutzung zukünftig umgesetzt werden kann.

Das Innenentwicklungsmanagement in der Stadt Aalen wurde durch ein Anfang 2017 eingerichtetes kommunales Förderprogramm unterstützt. Dieses fördert private Maßnahmen der Innenentwicklung, wie die umfassende Modernisierung an Bestandswohngebäuden aus den 1950er bis 1970er Jahren oder den Abriss von ehemaligen landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung von neuem Wohnraum an diesen Stellen, finanziell. Finanziert wird das Förderprogramm aus Haushaltsmitteln (einmalige Anschubfinanzierung) und aus dem Aalener Innenentwicklungsfonds, der sich seinerseits aus einer Innenentwicklungsumlage beim Verkauf von städtischen Baugrundstücken im Außenbereich speist. Das Innenentwicklungsmanagement war wesentlich in die Bewerbung und Koordination des Förderprogramms eingebunden. Insgesamt wurden bis Mitte 2020 bereits 138 Förderanträge gestellt, wobei es sich vorwiegend um Modernisierungsmaßnahmen, häufig mit Anbauten oder Dachausbauten handelt. Durch diese Vergrößerung der Wohnfläche sind die

Gebäude in gewachsenen Wohngebieten insbesondere für Familien eine attraktive Alternative zum neu gebauten Einfamilienhaus in Neubaugebieten am Stadt- oder Ortsrand.

Fazit

Im Forschungsfeld konnte das Modellvorhaben erfolgreich ein Innenentwicklungsmanagement etablieren, das auch in Zukunft weiterbestehen wird. Verwaltungsintern trug es dazu bei, Prozesse der Innenentwicklung besser zu koordinieren und zu steuern. Im Kontakt mit ausgewählten Eigentümerinnen und Eigentümern entwickelte es Ideen für wohnbauliche Nutzungen und konnte so zur Grundstücksaktivierung beitragen. Die kreative Herangehensweise und geschickte Kombination bestehender Planungsinstrumente erwies sich als erfolgversprechend. Es wurde aber auch deutlich, dass dieses Vorgehen zeit- und personalintensiv ist und konstantes mittel- bis langfristiges Engagement erfordert.

Das städtische Baulandkataster bietet transparente Information über mögliche Entwicklungsflächen und ist damit wichtige Grundlage für die erfolgreiche Innenentwicklung. Innenentwicklungsmanagement und Bauinteressenten haben so einen einfachen Zugang zu möglichen Baugrundstücken und können Alternativen zu den klassischen Neubaugebieten am Stadtrand finden. Zusätzliche Anreize setzt das kommunale Förderprogramm. Der Erfolg beider Maßnahmen zeigt sich in steigenden Bauzahlen bzw. Anträgen für Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen.

Da der Erfolg der Innenentwicklung maßgeblich vom Entwicklungsinteresse der Eigentümerinnen und Eigentümer und den Präferenzen der Bauherren abhängt, wurde im Modellvorhaben eine intensive Öffentlichkeitsarbeit über Veranstaltungen, Presseberichte und Flyer geleistet.

Insbesondere in den kleineren Ortsteilen spielten Lokalpolitiker eine wichtige Rolle als Multiplikatoren für die Bevölkerung. Sie wurden daher vom Innenentwicklungsmanagement regelmäßig informiert und eingebunden. Die Vorteile urbaner bzw. kompakter Wohnformen gegenüber dem klassischen Neubaeinfamilienhaus konnten zudem über das Schulprojekt vermittelt werden. Auch wenn die Akzeptanzförderung für die Innenentwicklung eine Daueraufgabe ist, wurden mit diesen Maßnahmen im Modellvorhaben erste erfolgreiche Schritte unternommen. In einem weiteren Baustein soll in nächster Zeit die Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern durch ein kommunales Beteiligungs- und Kommunikationskonzept zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen intensiviert werden. Dabei werden neben baulichen und baukulturellen Aspekten auch soziale, infrastrukturelle sowie freiraumplanerische Themen betrachtet.

3.2 Berlin

Ausgangssituation für das Innenentwicklungsmanagement

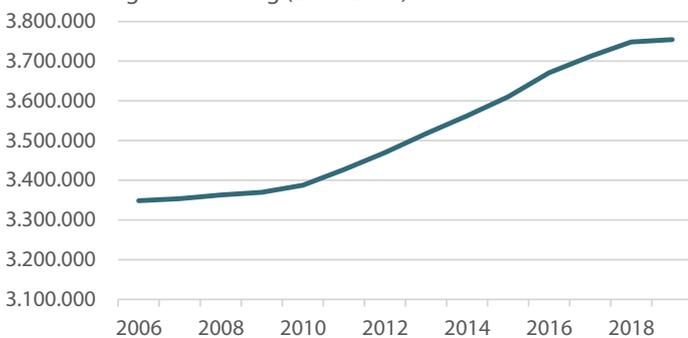
In der stark wachsenden Metropole Berlin muss aufgrund des hohen Bedarfs zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden. Zugleich existieren in der Stadt vielfältige Flächenreserven in der Innenentwicklung, die im Planungsalltag häufig unentdeckt bleiben oder nicht gezielt aktiviert werden können. Wohnungsneubau, Nachverdichtung und die Sorge vor Verdrängung führen zugleich in der Stadtgesellschaft zu kontroversen Debatten über die zukünftige Stadtentwicklung. Das Modellvorhaben Berlin hatte es sich daher zur Aufgabe gemacht, die für die Stadt typischen Innenentwicklungspotenziale stärker in das Bewusstsein der Planer und der Politik zu heben und dadurch eine Anstoßwirkung zu entfalten.

Zugleich sollten weitergehende Fragen zur Beteiligung der Stadtgesellschaft bei Bauvorhaben beantwortet werden.

Das Modellvorhaben setzte auf bereits existierenden Strukturen, Ressourcen, Instrumenten und Erfahrungen in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen auf. Es war in die dort im Jahr 2013 eingerichtete Wohnungsbauleitstelle integriert, die zentrale Anlaufstelle für die Bezirke, für Investoren und alle anderen Akteure des Berliner Wohnungsmarktes ist und bereits Aufgaben des Innenentwicklungsmanagements übernimmt. Darüber hinaus verfügt das Land Berlin über umfassende Erhebungen über die gesamtstädtischen für den Wohnungsbau zur Verfügung stehenden Flächen, die in einem verwaltungsinternen Wohnbauflächen-Informationssystem gebündelt werden.

Abbildung 10: Wohnungsmarktindikatoren Berlin

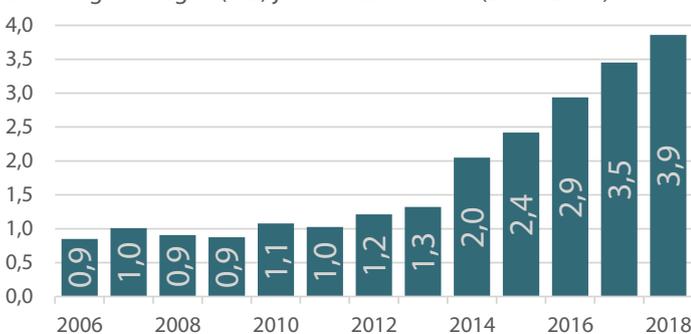
Bevölkerungsentwicklung (2006-2019)



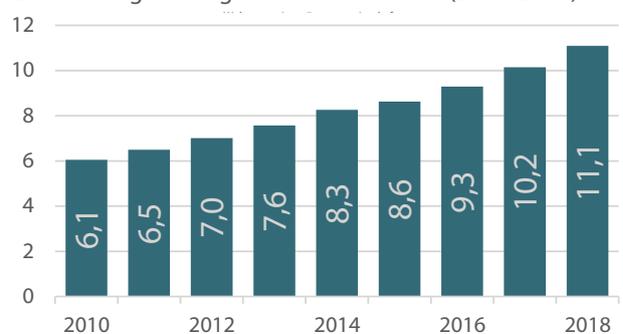
Wohnungen nach Eigentumsform des Gebäudes (2011)



Baufertigstellungen (WE) je 1.000 Einwohner (2006-2018)



Entwicklung der Angebotsmieten in €/m² (2010-2018)



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH; Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (o.l., u.l.), Statistisches Bundesamt (o.r.), BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH (u.r.)

Im Rahmen des Modellvorhabens sollten ausgehend von der Senatsebene die bestehenden Handlungsroutrinen innerhalb der Verwaltung für eine Potenzialidentifizierung, -erfassung und -aktivierung geprüft und weiterentwickelt werden. In den Blick genommen wurden gut angebundene Standorte im Umfeld von U- und S-Bahnstationen vornehmlich außerhalb des S-Bahnringes. Neben der Identifizierung geeigneter Innenentwicklungspotenziale sollten auch Aktivierungsinstrumente erprobt werden. Einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer von identifizierten Potenzialflächen sollten angesprochen werden, um eine Aktivierung der Flächen zu initiieren. Möglichkeiten zur gezielten Einbeziehung der Nachbarschaften sowie weiterer involvierter Akteure (z. B. Bezirke, städtische Wohnungsbaugesellschaften, soziale Träger) sollten ebenfalls erörtert werden, um die Neubauakzeptanz zu stärken.

Die Wohnungsbauleitstelle und das Referat Stadtentwicklungsplanung in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen haben das Innenentwicklungsmanagement im Rahmen des Forschungsfeldes umgesetzt. Dabei wurden sie von externen Fachbüros unterstützt. Darüber hinaus waren auch die Bezirke eng eingebunden, da diese Ebene maßgeblich für die Konkretisierung und Umsetzung der städtebaulichen Planung zuständig ist.

Umsetzung und Ergebnisse

Zur Ermittlung bislang unbekannter Flächenpotenziale für den Wohnungsbau wurde ein mehrstufiges Verfahren gewählt. Mit einer GIS-gestützten Analyse wurden in einem ersten Schritt an 171 Standorten im Umfeld von schienengebundenen ÖPNV-Haltepunkten theoretische Wohnungsbaupotenziale ermittelt. Hierzu wurden u. a. die Flächengröße, die Erschließungssituation und die Bau- und Nutzungsstruktur als Filterindikatoren herangezogen. Die Offenheit bei der Suche

nach möglichen Wohnungsbaustandorten zahlte sich aus. Die Recherche identifizierte zahlreiche bislang noch unbekannt Potenziale. Insbesondere Stellplatzanlagen, Gartenanlagen, Randlagen von Friedhöfen sowie untergenutzte Einzelhandelsstandorte und Gemengelagen aus Gewerbe, Einzelhandel, Wohnen und Büronutzung sowie Infrastrukturflächen (z. B. ehemalige Bahnbetriebsflächen) bieten erhebliche Flächenpotenziale für den Wohnungsbau. Die Übertragung der Ergebnisse in das Wohnbauflächen-Informationssystem hat sichergestellt, dass die Planungsverwaltung die Ergebnisse auch über das ExWoSt-Forschungsfeld hinaus nutzen kann.

Anschließend wurden in einem abgestuften Prozess aus den 171 Standorten sechs Standorte zur vertiefenden Untersuchung herausgefiltert. Hierbei legte das Modellvorhaben Wert darauf, für Berlin beispielhafte Typen von Innenentwicklungspotenzialen auszuwählen, anhand derer verschiedene Mobilisierungsstrategien entwickelt werden können. Eine breite Übertragbarkeit der Erkenntnisse konnte auf diesem Weg gewährleistet werden. Auswahlkriterien im Filterprozess waren z. B. der Potenzialtyp,¹⁸ die planungsrechtliche Situation oder die Lage im Stadtgebiet. Eigentumsverhältnisse und Realisierungschancen waren weitere wichtige Aspekte, da aufgrund des hohen Wohnraumbedarfs relativ schnell insbesondere preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden soll. Vorrangig berücksichtigt wurden daher Flächen, die im Eigentum des Landes oder kommunaler Wohnungsunternehmen liegen sowie Flächen, auf denen

18 Neubau auf bislang nicht bebauten Flächen, Nachverdichtung im Bestand, Umstrukturierung durch Umnutzung im Bestand und / oder Abriss mit anschließendem Neubau

Abbildung 11: Analyalisierte Standorte im Umkreis von U- und S-Bahn-Stationen



Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin

bei Baurechtschaffung das Berliner Modell¹⁹ anwendbar ist. Schließlich wurde die finale Auswahl in Abstimmung mit den Bezirken getroffen, da deren Mitwirkungsbereitschaft für die weiteren Aktivierungsansätze erforderlich ist.

Die Flächen an den ausgewählten sechs Standorten wurden anschließend in enger Abstimmung mit den Bezirken in städtebaulichen Machbarkeitsstudien und Testentwürfen näher untersucht. Diese vertiefende Auseinandersetzung mit den zuvor theoretisch abgeleiteten Wohnungsbau-potenzialen lieferte realistische Aussagen über die baulichen Entwicklungsmöglichkeiten der Flächen. Das Innenentwicklungsmanagement konnte insbesondere Potenziale identifizieren, die durch neue Planungsansätze für den Wohnungsbau in Frage kommen. Dies sind beispielsweise Flächen, auf denen durch Mehrfach-nutzungen oder multifunktionale Flächen

eine Kombination aus gewerblicher Nutzung, sozialer Infrastruktur und Wohnen realisiert werden kann. Dies ist vor dem Hintergrund der steigenden Flächenkonkurrenz unterschiedlicher Nutzungsarten im stark wachsenden Berlin besonders relevant. Entsprechende Lösungen wurden im Modellvorhaben vorbereitet und mit den zuständigen Fachämtern besprochen. Dadurch zeigte das Innenentwicklungsmanagement konkrete, zukünftig aktivierbare Potenzialflächen für neue Innenentwicklungsstrategien auf, die in der Stadt aktuell diskutiert werden.

Zugleich hat das Innenentwicklungsmanagement durch die Machbarkeitsstudien zahlreiche Entwicklungshemmnisse identifiziert. Beispielfhaft zu nennen sind entgegenstehendes oder fehlendes Planungsrecht, fehlendes Entwicklungsinteresse oder Entwicklungsmöglichkeiten der Eigentümerinnen und Eigentümer, Lärmbelastungen oder fehlende Erschließung. Diese Hemmnisse sollen im Rahmen der weiteren Entwicklung gezielt bearbeitet und abgebaut werden.

Neben den Standortuntersuchungen wurden im Projekt Strategien für die Flächenaktivierung erarbeitet. In enger Abstimmung mit den verantwortlichen Ämtern der Bezirke, Bauherren und weiteren involvierten Akteuren hat das Innenent-

¹⁹ Das „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung“ regelt einheitlich den Abschluss städtebaulicher Verträge für Wohnungsbauvorhaben. Bei Baurechtschaffung werden in diesen die Übernahme von Kosten für soziale und technische Infrastrukturen sowie eine 30 %-Quote mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraums festgeschrieben. Nähere Informationen finden sich auf der Homepage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen unter <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/vertraege/>.

Abbildung 12: Aufgabenverständnis des aktivierenden Innenentwicklungsmanagements im Modellvorhaben Berlin

<p>Innenentwicklungsmanagement</p> <p><i>Entdecker und Anschieber</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifiziert Potenziale • Bewertet die Entwicklungschancen und -hemmnisse • Priorisiert die Potenziale • Schiebt Entwicklungen an (z. B. Erstsprache) • Führt einen „Speicher“ über Innenentwicklungspotenziale und durchgeführte Maßnahmen 	<p>Gute ausgestattete Planungsverwaltung</p> <p><i>Umsetzer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterstützt das Innenentwicklungsmanagement mit Informationen zu den Potenzialen • Koordiniert den Abstimmungs- und Planungsprozess
---	---

Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

wicklungsmanagement den derzeitigen Ablauf der Bauberatungen und die Beteiligungs- und Kommunikationsmaßnahmen analysiert. Im Ergebnis zeigte sich, dass insbesondere eine proaktive Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern einen wichtigen Beitrag zur Flächenaktivierung leisten kann, sofern hierfür ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen. Anschließend hat das Innenentwicklungsmanagement einen Handlungsleitfaden²⁰ für eine zukünftige aktive Eigentümerberatung und die Kommunikation mit den Nachbarschaften erarbeitet. Dieser wurde mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und den Fachamtsvertretungen der Bezirke diskutiert und

weiterentwickelt. Für die ausgewählten Potenzialstandorte hat das Innenentwicklungsmanagement anschließend gemeinsam mit den jeweiligen Bezirken konkrete Beratungs- und Kommunikationsstrategien ausgearbeitet. Erste Ansätze wurden im Rahmen des Modellvorhabens bereits erprobt. Gute Erfahrungen hat das Innenentwicklungsmanagement dabei mit ämterübergreifenden Abstimmungsterminen zur Sondierung der unterschiedlichen Entwicklungsvorstellungen und möglichen weiteren Planungsschritten gemacht. Diese bilden die Grundlage für folgende Gespräche mit den Eigentümerinnen und Eigentümern. Ein erstes Eigentümergespräch zeigte, dass dadurch vertiefende Kenntnisse über die Motive und Handlungsmöglichkeiten der Eigentümerinnen oder Eigentümer gewonnen werden können. Die Erfahrungen aus dem Modellvorhaben machen zugleich auch deutlich, dass die personellen Ressourcen der Bezirksämter in der Regel nicht ausreichen, um diese zeitintensiven Arbeiten eines aktivierenden Innenentwicklungsmanagements zu übernehmen.

²⁰ Im Handlungsleitfaden werden Grundsätze für eine aktive, serviceorientierte Bauberatung dargestellt. Dies umfasst beispielsweise Empfehlungen zur niederschweligen Zugänglichkeit der Beratung, zum Erwartungsmanagement und zur verwaltungsinternen Abstimmung und Organisation. Auch Ansätze zur Etablierung einer aufsuchenden Eigentümerberatung sind enthalten. Zum Thema Beteiligung werden Empfehlungen zur Stärkung des politischen Rückhalts für die Innenentwicklung und zur konstruktiven Einbindung der Bürgerinnen und Bürger unterbreitet (z. B. Zeitpunkt der Ansprache, Einbezug von Initiativen und Intermediären).

Fazit

Das auf Senatsebene angesiedelte Innenentwicklungsmanagement in Berlin hat gezeigt, dass im Stadtgebiet erhebliche Potenziale für den Wohnungsbau an Standorten mit guter ÖPNV-Anbindung bestehen. Die zunächst GIS-gestützte Analyse im Umkreis der U- und S-Bahnhaltepunkte brachte ganz unterschiedliche Typen von Innenentwicklungspotenzialen zutage. Um deren Entwicklungsperspektive besser abschätzen zu können, wurden die einzelnen Standorte vertiefend betrachtet. Die für die verbindliche Bauleitplanung und Baugenehmigung zuständigen Bezirksämter waren dabei wichtige Kooperationspartner, die über Hintergrundinformationen zu bestehenden Planungen oder Hemmnissen verfügen. Durch die Arbeit im Modellvorhaben wurde ersichtlich, dass mit neuen Ansätzen der Nutzungsmischung oder Umstrukturierung auch scheinbar nicht oder nur schwer aktivierbare Flächen für den Wohnungsbau bereitgestellt werden können. Zugleich hat das Innenentwicklungsmanagement aufgezeigt, dass die Aktivierung der Potenziale mit erheblichem Aufwand verbunden ist und vielfältige Akteure einbezogen werden sollten. Insbesondere wenn die dazu erforderlichen personellen Kapazitäten bei den Bezirksämtern geschaffen werden, kann die Aktivierung der zusätzlichen Innenentwicklungspotenziale gelingen.

3.3 Altona, Hamburg

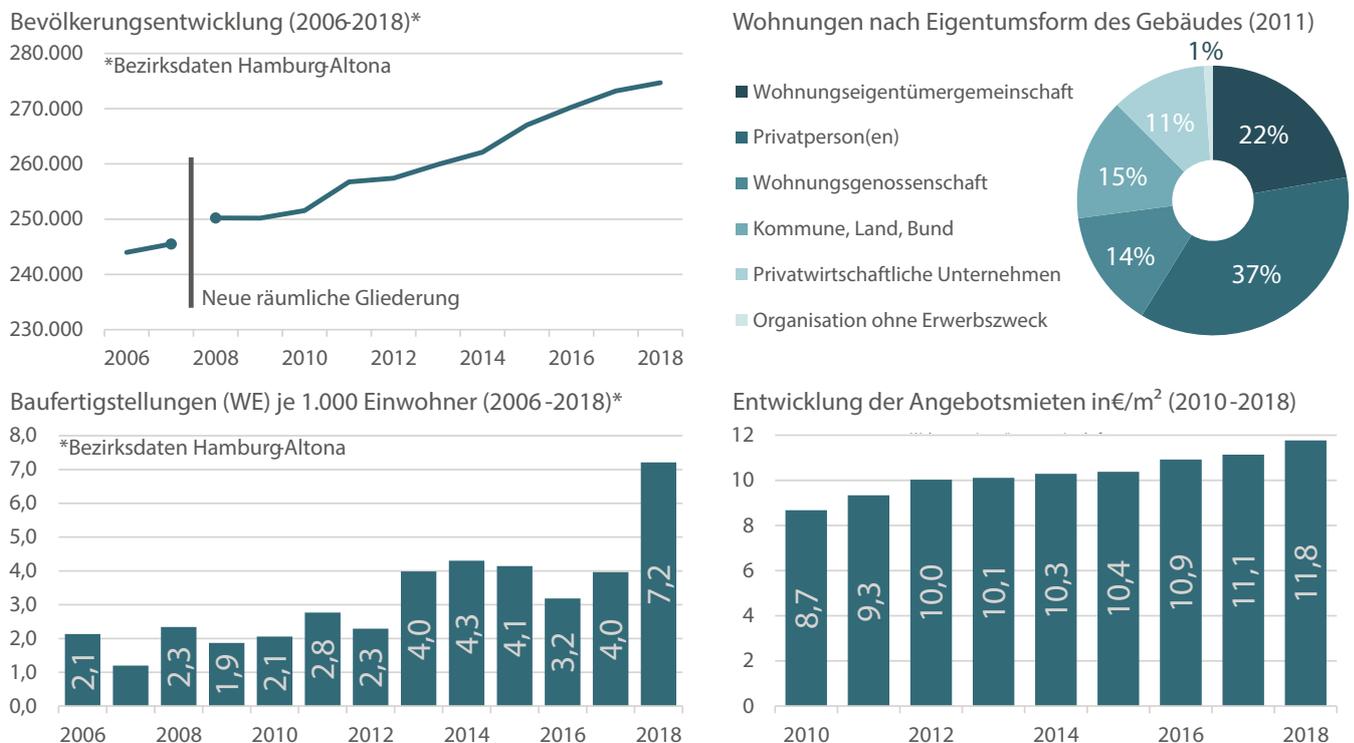
Ausgangssituation für das Innenentwicklungsmanagement

Die Stadt Hamburg versteht sich als wachsende Stadt und hat dies 2007 in ihrem Leitbild der „Metropole Hamburg“ verankert. Das, mit der wirtschaftlichen Dynamik verbundene, Bevölkerungswachstum führte zu einem zunehmenden Druck auf den Wohnungsmarkt, woraufhin der Wohnungsbau in den Fokus der Stadtentwicklungspolitik rückte. Im „Vertrag für Hamburg“ wurde im Jahr 2016 zwischen Senat und Bezirken die Fortschreibung fester Wohnungsbauzielzahlen vereinbart. Der Bezirk Altona hat die Vorgabe, jährlich 1.500 Wohnungen zu genehmigen. Um dieses Ziel ohne Neuausweisung von Siedlungsgebieten zu erreichen, hat der Bezirk bereits in seinem „Wohnungsbauprogramm 2017“ festgestellt, dass entlang

der städtischen Ausfallstraßen, der Magistralen, erhebliche Wohnungsbaureserven existieren. Neben den Potenzialen für den Wohnungsbau besteht dort die Chance, mit Verdichtung und Neubau an bisherigen Durchgangs- und Zwischenräumen neue urbane Qualitäten zu erzeugen sowie die Wohn- und Aufenthaltsqualität zu verbessern.

Der Bezirk Altona wählte für das ExWost-Projekt zwei Hauptverkehrsstraßen als potenzielle Korridore der zukünftigen Wohnungsbauentwicklung. Es sollte vertiefend geprüft werden, welche Flächen entlang der ausgewählten Magistralen für den Wohnungsbau geeignet sind und wie diese aktiviert werden können. Schwerpunkt war dabei die Verdichtung von Bereichen mit geringer baulicher Grundstücksausnutzung durch zeitgemäßen, nachfragen- und altersgerechten Geschosswohnungsbau. Neben unmittelba-

Abbildung 13: Wohnungsmarktindikatoren Hamburg-Altona bzw. Hansestadt Hamburg



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH; Datengrundlage: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (o.l., u.l.), Statistisches Bundesamt (o.r.), BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH (u.r.)

ren Anstößen für erste Bauvorhaben sollte durch das Innenentwicklungsmanagement eine mittel- bis langfristig umsetzbare „Magistralenstrategie“, die das Potenzial der Magistralen und erfolgreiche Aktivierungsansätze auch stadtweit bekannt macht, entwickelt werden.

Die Federführung für das Innenentwicklungsmanagement übernahmen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Abteilungen Bebauungsplanverfahren und Landschaftsplanung im Fachamt für Stadt- und Landschaftsplanung. Das Innenentwicklungsmanagement wurde während des Gesamtprozesses von einer interdisziplinären Projektgruppe begleitet. Dieser gehörten Vertreterinnen und Vertreter des Bezirksamts, der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen sowie der HafenCity Universität Hamburg und externer Planungsbüros an.

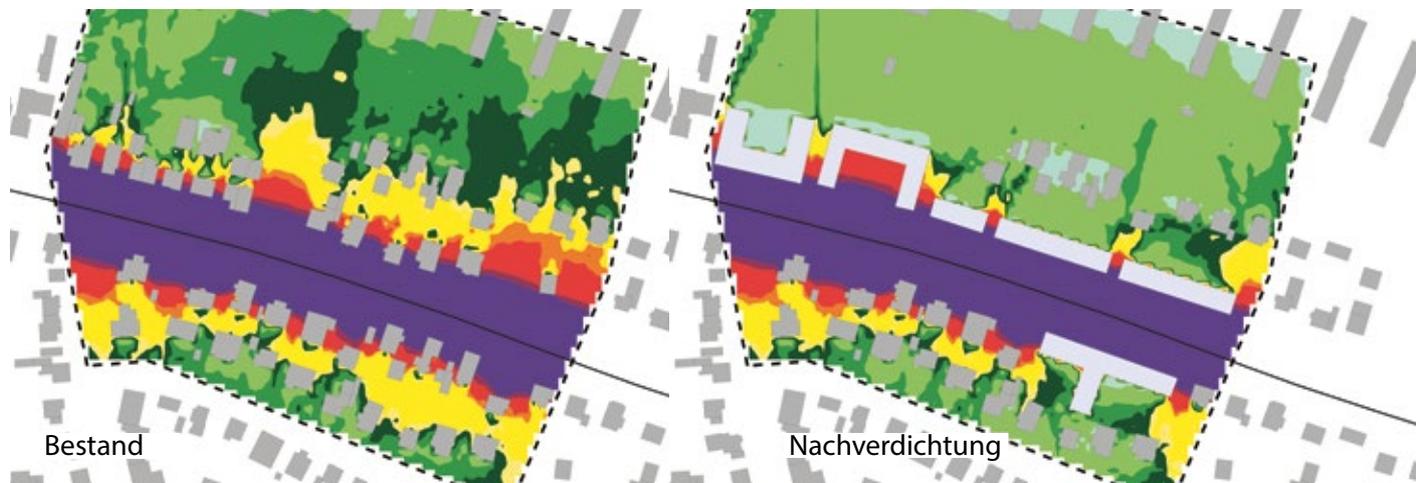
Umsetzung und Ergebnisse

Die Projektgruppe hat auf Basis der Ergebnisse des Wohnungsbauprogramms 2017 zu Beginn des Modellvorhabens neun Untersuchungsbereiche entlang der Magistralen ausgewählt, für die mit Unterstützung der externen Planungsbüros differenzierte Bestandsanalysen und erste Grobkonzepte zur wohnbaulichen Weiterentwicklung erarbeitet wurden. Dabei wurden z. B. das bestehende Planungsrecht, die Nutzungstypologie, die Bebauungsstruktur, die Eigentümerstruktur, die Infrastrukturausstattung sowie Angaben zur Verkehrsbelastung und sonstigen Immissionen betrachtet. Ausgehend von den so identifizierten Hemmnissen und Chancen bildeten die anschließend erarbeiteten Grobkonzepte erste Ideen zu Lage und Kubatur von Gebäudekörpern ab und ließen so eine Bezifferung des Wohnungsbaupotenzials zu, welches zuvor lediglich überschlägig

ermittelt wurde. Anschließend wurden für drei in Abstimmung mit der Politik ausgewählte Quartiere die Grobkonzepte weiter konkretisiert, um den örtlichen Gegebenheiten weitergehend Rechnung zu tragen. Das Innenentwicklungsmanagement hat mit der Projektgruppe herausgearbeitet, wie eine Aktivierung der dort identifizierten Wohnungsbaupotenziale gelingen kann. Im Ergebnis stand zunächst ein „Instrumentenbalkkasten“, der eine Übersicht über mögliche formelle und informelle Instrumente lieferte. Im Anschluss daran wurden für die drei Quartiere jeweils geeignet erscheinende Instrumente ausgewählt und vertiefend geprüft. Insbesondere das städtebauliche Sanierungsrecht, die Umlage, das besondere Vorkaufsrecht und Angebotsbebauungspläne rückten in den Fokus. Der Einsatz der Instrumente wurde durch die zuständigen Dienststellen unter Einbeziehung des Innenentwicklungsmanagements vorbereitet, konkrete Ergebnisse konnten im Rahmen des Modellvorhabens aufgrund der erforderlichen langen Vorlaufzeiten (z. B. für Voruntersuchungen) allerdings noch nicht erzielt werden. Lediglich die Ausübung des besonderen Vorkaufsrechts scheint nach Prüfung wenig erfolgversprechend, da zum einen die Begründung über die (informelle) Magistralenstrategie als nicht ausreichend angesehen wird und zum anderen stellenweise vermehrt Grundstücke im Eigentum von Wohneigentümergeinschaften liegen. Auch in absehbarer Zeit geändertes Planrecht steht dem Gedanken der strategischen Bodenbevorratung im Vorfeld städtebaulicher Maßnahmen entgegen. Neben den ausgewählten Quartieren begleitete das Innenentwicklungsmanagement auch weitere Investitionsvorhaben entlang der Hauptverkehrsstraßen.

Insgesamt hat sich das Innenentwicklungsmanagement als zentraler Ansprechpartner und Koordinator im Prozess der Magistralenentwicklung bewährt. Es hat sowohl verwaltungsimern als auch im

Abbildung 14: Beispielhafte Darstellung der Auswirkungen einer höheren und geschlossenen Bebauung auf die Lärmbelastung



Quelle: Lärmcontor GmbH

Kontakt mit weiteren zuständigen Stellen Informationsflüsse gebündelt und Abstimmungsprozesse zielorientiert geleitet. Zu ausgewählten Flächeneigentümerinnen und -eigentümern hat das Innenentwicklungsmanagement aktiv den Kontakt gesucht, Entwicklungsideen eingebracht und so einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung einzelner Projekte geleistet. In anderen Fällen hat es bereits angelaufene Entwicklungen aufgegriffen und in Verhandlungen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern den kommunalen Zielen entsprechend optimiert. Es hat sich als wertvoll erwiesen, Bauvoranfragen, Bauanträge oder an die Bauberatung gerichtete Anfragen an das Innenentwicklungsmanagement weiterzuleiten. So konnte das Innenentwicklungsmanagement mit den Eigentümerinnen und Eigentümern Kontakt aufnehmen, Beratung anbieten und in Teilen erfolgreich darauf hinwirken, dass die Planungen an die Magistralenstrategie angepasst werden. Insgesamt war das Feedback der Eigentümerinnen und Eigentümer auf die aktive Beratung durch das Innenentwicklungsmanagement sehr positiv. Zugleich zeigten sich in Bebauungsplanverfahren die planerischen Herausforderungen des Wohnungsbaus an Hauptverkehrsstraßen. Lär-

mimmissionen, Luftschadstoffbelastung und die Bewältigung des Verkehrsflusses sind nur einige Aspekte, die gelöst werden müssen.

Die Erfahrungen aus den Aktivierungsansätzen in den drei Modellquartieren und der Begleitung weiterer Entwicklungen haben allerdings auch die Grenzen des Innenentwicklungsmanagements aufgezeigt. Neben der fehlenden Entwicklungsbereitschaft einiger Eigentümerinnen und Eigentümer ist hervorzuheben, dass große Teile der Magistralen mit älteren Bebauungsplänen überplant sind. Diese fixieren die planerischen Leitbilder der vergangenen Jahrzehnte und erschweren die Nachverdichtung entsprechend den aktuellen Zielen des Bezirks. Eine flächendeckende Änderung der Bebauungspläne war im Projektverlauf aus Kapazitätsgründen nicht umsetzbar, Befreiungen können nur bedingt erteilt werden. Zugleich hat der Bezirk nur geringe Steuerungsmöglichkeiten bei solchen Vorhaben, die zwar der Magistralenstrategie entgegenstehen, dabei jedoch den Vorgaben des alten Bau- und Planungsrecht entsprechen.

Um über die angestrebte Magistralenentwicklung zu informieren, hat das Bezirksamt eine Öffentlichkeitsveranstaltung durchgeführt. Die Reaktionen auf die neue Stadtentwicklungsstrategie waren überwiegend positiv, wenngleich die Wohn- und Lebensqualität an viel befahrenen Straßen auch kritisch betrachtet wurde. Der Innenentwicklungsmanager wurde zu diesem Anlass als zentraler Ansprechpartner vorgestellt. Erste Eigentümerinnen und Eigentümer haben anschließend Kontakt zu ihm aufgenommen. Laufende Informationen über die Ziele des Bezirks werden darüber hinaus über eine Website und in 2019 wurden flankierend Beiträge im Verbandsblatt „Hamburger Grundeigentum“ bereitgestellt.

Fazit

Die detaillierten Analysen potenzieller Entwicklungsbereiche entlang der Hauptverkehrsstraßen haben viele Möglichkeiten für die im Schwerpunkt wohnbauliche Nachverdichtung identifiziert. Die Ergebnisse stehen über den Zeitraum des Modellvorhabens hinaus zur weiteren Umsetzung der Magistralenstrategie zur Verfügung. Zugleich wurde im Modellvorhaben deutlich, dass das Innenentwicklungsmanage-

ment als Wissensträger, Koordinator und Kümmerer wichtige Funktionen bei der Etablierung und Umsetzung der Magistralenstrategie einnimmt. So können Entwicklungen frühzeitig erkannt und gesteuert werden. Es bestehen allerdings auch vielfältige planerische Herausforderungen bei der Nachverdichtung an Hauptverkehrsstraßen, die koordiniert und zielgerichtet angegangen werden müssen. Angesichts der betroffenen Flächen entlang der betrachteten Verkehrsachsen, offenbart sich das bestehende Planrecht im Hinblick auf Umfang und kurzfristige Überwindbarkeit als zentrales Hemmnis.

Die Strategie des Modellvorhabens Altona zur Weiterentwicklung der Magistralen zu urbanen Wohn- und Lebensstandorten wurde aufgrund des hohen Potenzials für neuen Wohnraum in die gesamtstädtische Debatte aufgenommen. Das Hamburger Bauforum widmete sich unter dem Titel „Magistralen“ im Jahr 2019 der Thematik und bildete damit den Auftakt zu einem gesamtstädtischen Angang der Magistralenentwicklung.

Interaktive Elemente der Öffentlichkeitsveranstaltung



Fotos: urbanista im Auftrag des Bezirksamts Hamburg-Altona

3.4 Ludwigsfelde

Ausgangssituation für das Innenentwicklungsmanagement

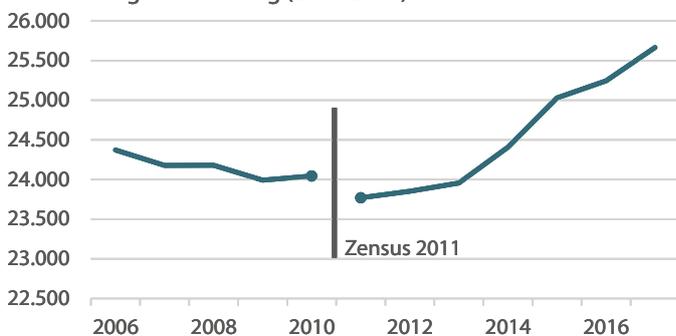
Die Stadt Ludwigsfelde ist durch ihre lange Tradition als Industrie- und Gewerbestandort geprägt. Die gute Arbeitsplatzausstattung und die verkehrsgünstige Lage südlich von Berlin tragen zu einer anhaltend hohen Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen bei. Zugleich wird die Kernstadt durch eine Autobahn, Bundes- und Landesstraßen und Eisenbahnstrecken durchkreuzt. Eine klassische Stadtmitte war in Ludwigsfelde daher nicht ausgebildet. Die Stadt hat sich die Stärkung der Stadtmitte bereits vor einigen Jahren zur Aufgabe gemacht. Die Ansiedlung der Ludwig-Arkaden und Investitionen in den öffentlichen Raum haben bereits wesentlich dazu beigetragen.

Während der zusätzliche Wohnraumbedarf in der Vergangenheit v. a. in neu ausgewiesenen Einfamilienhausgebieten aufgefangen wurde, sind die Möglichkeiten zum Wachstum in die Fläche mittlerweile begrenzt. Daher möchte die Stadt Ludwigsfelde die Wohnungsnachfrage wieder mehr auf den Geschosswohnungsbau in der Innenstadt lenken. In der Kernstadt sind in Geschosswohnungsbausiedlungen, in Mehrfamilienhaussiedlungen und in Einfamilienhausgebieten zahlreiche Nachverdichtungsmöglichkeiten vorhanden. Ein bereits erarbeitetes Integriertes Stadtentwicklungskonzept und die wohnungspolitische Umsetzungsstrategie bilden die konzeptionelle und strategische Grundlage für deren Aktivierung.

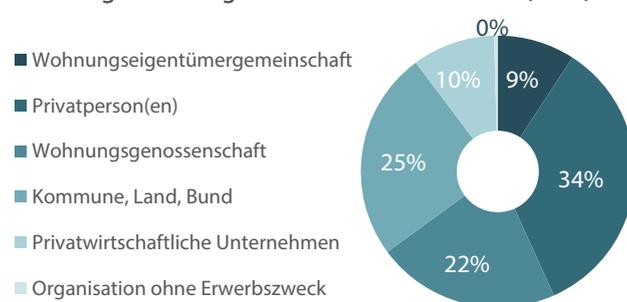
Durch den Einsatz eines Innenentwicklungsmanagements sollte im Rahmen des Modellvorhabens die Aktivierung geeigneter

Abbildung 15: Wohnungsmarktindikatoren Ludwigsfelde

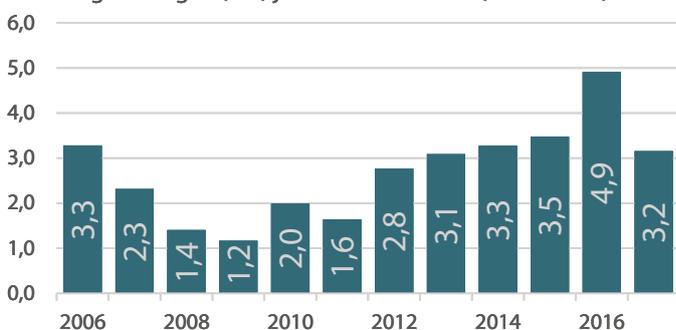
Bevölkerungsentwicklung (2006-2017)



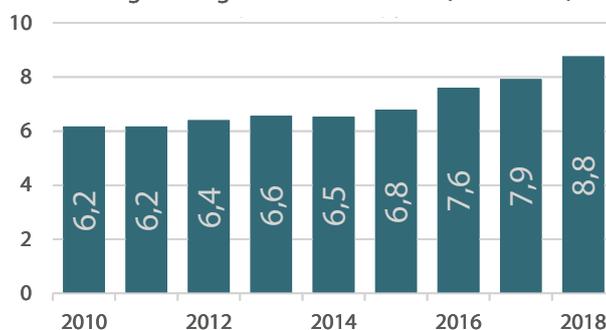
Wohnungen nach Eigentumsform des Gebäudes (2011)



Baufertigstellungen (WE) je 1.000 Einwohner (2006-2017)



Entwicklung der Angebotsmieten in €/m² (2010-2018)



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH; Datengrundlage: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (o.l., u.l.), Statistisches Bundesamt (o.r.), BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH (u.r.)

Nachverdichtungspotenziale in Ludwigsfelde



Fotos: Stadt Ludwigsfelde

ter Innenentwicklungspotenziale für den Wohnungsbau vorbereitet werden. Bei der Stabstelle Bauleitplanung wurde hierfür eine zusätzliche Personalstelle geschaffen. Der dort beschäftigte Innenentwicklungsmanager sollte die vorhandenen Wohnungsbaupotenziale zusammenstellen und qualifizieren. Anschließend sollte er für ausgewählte Flächen erste konzeptionelle Ideen erarbeiten und in Abstimmung mit den Eigentümerinnen und Eigentümern die Mobilisierung vorbereiten. Darüber hinaus war er für die Diskussion der Innenentwicklungsstrategie mit der Stadtöffentlichkeit verantwortlich.

Umsetzung und Ergebnisse

Zu Beginn des Modellvorhabens stellte die Besetzung der neu geschaffenen, zeitlich befristeten Personalstelle die Kommune vor Herausforderungen. Personelle Engpässe innerhalb der Verwaltung und zunächst fehlende Bewerberinnen und Bewerber führten dazu, dass die Stelle erst Mitte 2018 und nur in Teilzeit besetzt werden konnte. Die Arbeiten konnten in der Zwischenzeit nur teilweise durch das bestehende Personal übernommen werden.

Der Innenentwicklungsmanager hat zu Beginn seiner Tätigkeit zunächst den Flächenkatalog aufbereitet. Hierzu hat er bereits

bekannte Innenentwicklungspotenziale sowie neu erfasste Flächen hinsichtlich ihrer Eignung für den Wohnungsbau bewertet. Zahlreiche Wohnungsbaupotenziale wurden auf diesem Weg identifiziert. Dies sind Freiflächen in Geschosswohnungsbauquartieren, Nachverdichtungsmöglichkeiten in locker bebauten Einfamilienhaussiedlungen, großflächige Garagenhöfe und Brachflächen entlang der Autobahn oder der Bahnstrecken. Insgesamt konnte der Innenentwicklungsmanager 43 potenzielle Innenentwicklungsflächen identifizieren. Die nähere Prüfung dieser Potenziale zeigte allerdings einige Restriktionen auf, z. B. Anbauverbotszonen entlang der Autobahn, Altlasten, Denkmalschutzbelange, laufende Pachtverträge oder einer wohnbaulichen Nachverdichtung entgegenstehende Festsetzungen in bestehenden Bebauungsplänen. Die Mobilisierbarkeit der Flächen wird darüber hinaus durch die Eigentumsverhältnisse beeinflusst. Besonders gute Mobilisierungschancen erkannte das Innenentwicklungsmanagement für Flächen, die im kommunalen Eigentum sind. Hier hat die Kommune unmittelbar Einfluss auf die Bebauung. In Ludwigsfelde befinden sich jedoch vergleichsweise wenige Flächen in kommunalem Eigentum. Eine dieser Flächen konnte im Rahmen des Modellvorhabens bereits an einen Wohlfahrtsträger vermittelt werden, der

dort eine Tagespflege- und Sozialstation und barrierefreie Wohnungen plant. Weitere Innenentwicklungspotenziale in den Geschosswohnungsbauquartieren befinden sich im Eigentum des kommunalen Wohnungsunternehmens und einer örtlichen Wohnungsgenossenschaft.

Um den durch die verzögerte Stellenbesetzung entstandenen zeitlichen Verzug im Modellvorhaben aufzuholen, fokussierte sich das Modellvorhaben Ludwigsfelde im Projektverlauf auf die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in den Geschosswohnungsbauquartieren. Die geringe Zahl von Flächeneigentümern begünstigte das Vorhaben und schuf gute Ausgangsbedingungen. Zugleich bergen die zentral gelegenen Quartiere die Chance, im Sinne der Stadt der kurzen Wege auch zur weiteren Belebung der Stadtmitte beizutragen.

Zunächst wurden vom Innenentwicklungsmanagement erste 3D-Modellierungen erarbeitet, um den Umfang der Nachverdichtungsmöglichkeiten auf den Potenzialflächen zu ermitteln. Im Anschluss unterstützten Planungsbüros das Innenentwicklungsmanagement dabei, für ausgewählte Flächen in den Geschosswohnungsbauquartieren erste Architektur-Kurzskizzen anzufertigen, die als Diskussionsgrundlage zum Thema „Nachverdichtung“ in der Bürgerschaft gedacht waren. In diesem Zusammenhang zeigte sich, dass zur Realisierung von Wohnungsbauten an einigen Stellen vorab bodenordnende Maßnahmen erforderlich wären. Auf Basis der Entwürfe wurden dennoch bereits erste Gespräche mit den Wohnungsbaugesellschaften geführt. Diese standen den Anregungen des Innenentwicklungsmanagements eher skeptisch gegenüber. Eine Sorge bestand darin, die Wohnqualität in den Quartieren durch die vorgeschlagene Verdichtung zu beeinträchtigen. In Zukunft sind daher weitere Gespräche erforderlich.

Ein Schwerpunkt des Modellvorhabens war neben der konkreten Aktivierung von Bauflächen auch die Öffentlichkeitsarbeit. Da der Wohnungsbau in der Vergangenheit in Ludwigsfelde nicht vorrangig in der Innenentwicklung stattfand, sollten die Bürgerinnen und Bürger in den Prozess eingebunden und die Akzeptanz für Nachverdichtungen erhöht werden. In drei Bürgerforen wurde die Bevölkerung über die Innenentwicklungsstrategie der Kommune informiert und konnte ihre Vorstellungen und Sorgen rund um die Nachverdichtung einbringen. Dabei wurde deutlich, dass es grundsätzlich ein Verständnis für die Notwendigkeit und die Vorteile der Innenentwicklung gibt. Zugleich artikulierten sich mit zunehmender Konkretisierung der stadtplanerischen Ideen – etwa über die Architektur-Kurzskizzen für einzelne Flächen – Ängste vor Wohnqualitätsverlusten durch Nachverdichtung.

Bürgerforum in Ludwigsfelde



Foto: Stadt Ludwigsfelde

Im Rahmen des Modellvorhabens zeigte sich, dass in der wachsenden Stadt Ludwigsfelde auch Nutzungskonkurrenzen um Entwicklungsflächen bestehen. Das Innenentwicklungsmanagement hat den Wohnungsbau in den Fokus genommen. Gleichzeitig haben weitere Fachämter deutlich gemacht, dass Flächen für soziale Infrastrukturen oder Grün- und Erholungsräume benötigt werden. Für eine Ak-

tivierung der Innentwicklungspotenziale sind daher weitergehende Abstimmungen innerhalb der Stadtverwaltung und der Politik erforderlich.

Aufgrund der angespannten Finanzlage der Kommune und der Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung war es nicht möglich, das Innenentwicklungsmanagement nach Abschluss des Forschungsfeldes fortzuführen. Die systematische Aufarbeitung der Potenziale, erste Architektur-Kurzskizzen und die Öffentlichkeitsarbeit haben allerdings dazu beigetragen, dass die wohnbauliche Innenentwicklung in Ludwigsfelde in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt ist. Damit ist eine Basis für eine erfolgreiche Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in Zukunft geschaffen.

Fazit

Das Modellvorhaben Ludwigsfelde hat gezeigt, dass auch in kleineren Städten zahlreiche Potenziale für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung vorhanden sind und aktiviert werden können. Zugleich ist das Stadtwachstum mit Flächenbedarfen für ergänzende Nutzungen verbunden. Dies erfordert weitere Abstimmungen innerhalb der Verwaltung und mit den politischen Akteuren. Die personelle Auslastung in den mit Stadtentwicklungsthemen befassten Ämtern führte zudem dazu, dass Flächen mit erforderlichen Baurechtsänderungen, umfangreichen Eigentümerabstimmungen und bodenordnerischen Maßnahmen nicht kurzfristig aktiviert werden konnten. Das Innenentwicklungsmanagement konzentrierte sich daher auf aussichtsreiche oder stadtentwicklungspolitisch besonders relevante Flächen.

Im Gegensatz zu vielen Kommunen in den alten Bundesländern befinden sich in Ludwigsfelde zahlreiche Flächen im Eigentum der Kommune oder einiger weniger Wohnungsbaugesellschaften. Dies kann für die Innenentwicklung von Vorteil sein.

Allerdings waren auch die Wohnungsbaugesellschaften daran interessiert, zwischen den Zielen der Innenentwicklung und den Interessen ihrer bestehenden Mieterschaft abzuwägen. Hier sind zukünftig weitere Abstimmungen erforderlich.

Das Innenentwicklungsmanagement konnte das Thema Nachverdichtung und urbane Wohnformen erfolgreich in der Öffentlichkeit platzieren. Die Erfahrungen aus Ludwigsfelde zeigen aber auch, dass mit zunehmender Konkretisierung der Planungen das Konfliktpotenzial steigt. Hier muss bei der Konzipierung der Öffentlichkeitsarbeit sensibel agiert werden.

3.5 Regensburg

Ausgangssituation für das Innenentwicklungsmanagement

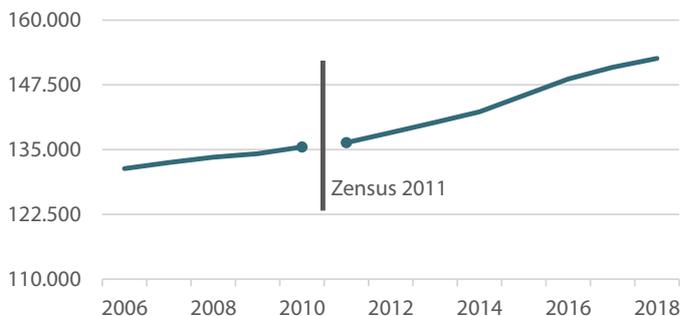
Die Stadt Regensburg verzeichnet vor allem durch Zuzüge ein anhaltendes Bevölkerungswachstum. Gleichzeitig wird bereits seit einigen Jahren viel Wohnungsneubau realisiert. Dennoch erwartet die Stadt Regensburg insbesondere im bezahlbaren Mietsegment zukünftig Engpässe. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Anfang 2016 die „Wohnbauoffensive“ gestartet. Unter diesem Namen werden alle Maßnahmen und Aktivitäten vereint, die dazu beitragen können, möglichst rasch mehr neuen Wohnraum zu schaffen. Ein wichtiger Bestandteil der Wohnbauoffensive ist die Aktivierung vorhandener Innenentwicklungspotenziale. Daher wurden bereits vor dem Start des Modellvorhabens

die Voraussetzungen zum Einsatz eines Innenentwicklungsmanagements geschaffen und ein Katalog möglicher Innenentwicklungsflächen aufgestellt.

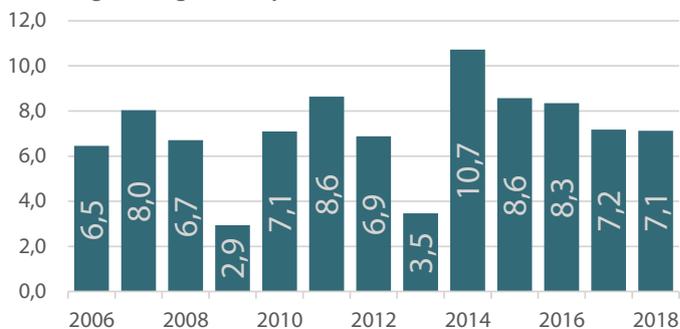
Im Modellvorhaben wollte die Stadt Regensburg die Einsatzmöglichkeiten des Innenentwicklungsmanagements zur Unterstützung der Wohnbauoffensive systematisch erproben. Im Fokus stand die Beschleunigung der Flächenaktivierung. Das Innenentwicklungsmanagement sollte die Verwaltungsprozesse koordinieren und optimieren. Zusätzlich stand die Identifizierung weiterer, gegebenenfalls auch mit Hemmnissen verbundener Flächenpotenziale auf der Agenda. Für diese Potenziale sollten die konkreten Herausforderungen sondiert und Entwicklungsstrategien geprüft werden. Aufgrund des hohen Neubaubedarfs und der gleichzeitig begrenzten personellen Kapazitäten in der Verwal-

Abbildung 16: Wohnungsmarktindikatoren Regensburg

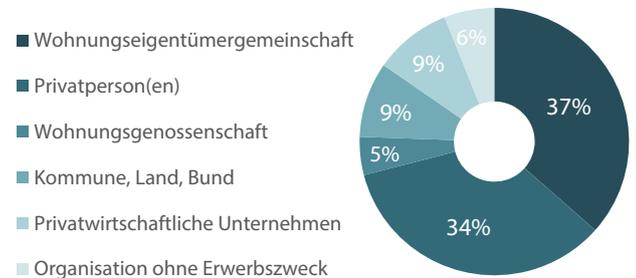
Bevölkerungsentwicklung (2006-2018)



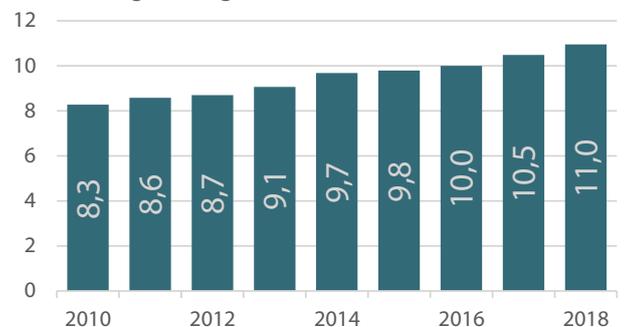
Baufertigstellungen (WE) je 1.000 Einwohner (2006-2018)



Wohnungen nach Eigentumsform des Gebäudes (2011)



Entwicklung der Angebotsmieten in €/m² (2010-2018)



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH; Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik (o.l., u.l.), Stadt Regensburg (Baufertigstellungen, u.l.), Statistisches Bundesamt (o.r.), BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH (u.r.)

tung lag der Fokus im Modellvorhaben auf Flächenpotenzialen für mindestens 20 Wohneinheiten im gesamten Stadtgebiet.

Begleitend zur Aktivierung konkreter Potenziale sollten liegenschaftspolitische Strategien für bezahlbaren Wohnraum entwickelt werden. Ziel des Innenentwicklungsmanagements war es dabei, alle relevanten Verbände und Wohnungsmarktakteure, aber auch bauwillige private Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer einzubeziehen. Ergänzend wollte die Stadt Regensburg mithilfe einer begleitenden Öffentlichkeitsarbeit über die kommunalen Ziele und aktuelle Wohnungsbauaktivitäten informieren.

Für das Innenentwicklungsmanagement wurde eine zusätzliche Personalstelle im Amt für Stadtentwicklung geschaffen und durch einen verwaltungsinternen Arbeitskreis unterstützt. Durch diesen wurde die Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Stadtentwicklung, dem Stadtplanungsamt, dem Liegenschaftsamt und dem Bauordnungsamt sichergestellt.

Umsetzung und Ergebnisse

Die Basis für die Aktivitäten des Innenentwicklungsmanagements bildete der bereits vorab erarbeitete Flächenkatalog, in dem insgesamt 60 Flächen mit einem theoretischen Potenzial von je mindestens 20 Wohneinheiten identifiziert und hinsichtlich ihrer Eignung und Umsetzbarkeit bewertet wurden. Das Innenentwicklungsmanagement hat gemeinsam mit dem ämterübergreifenden Arbeitskreis eine Priorisierung der Potenziale vorgenommen, um die begrenzten personellen Ressourcen im Modellvorhaben gezielt einzusetzen.

Das Innenentwicklungsmanagement hat zusätzlich zwei neue Wege beschritten, um weitere bislang unbekannte Flächenpotenziale zu identifizieren. Zum einen hat es in Abstimmung mit der Abteilung

Vermessung und Kartographie sowie der Abteilung Statistik stadtweit 1.500 Parkplatzflächen im beplanten und unbeplanten Innenbereich identifiziert, die ggf. Nachverdichtungspotenzial bieten. Nach einer vertieften Überprüfung der bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten u. a. mit beispielhaften Baukörpern sind hiervon allerdings nur 35 Standorte grundsätzlich für den Wohnungsbau geeignet. Und auch für diese Flächen bestehen unterschiedliche Herausforderungen, beispielsweise hinsichtlich der Eignung des Wohnumfeldes, der Erfüllung der Stellplatzvorgaben oder der erforderliche Platz für Kinderspielplätze und Freiflächen kann nicht gewährleistet werden. Dennoch hat die Untersuchung der Parkplatzflächen erste Anstöße für eine mögliche Innenentwicklung gegeben. Gespräche mit den Flächeneigentümerinnen und -eigentümern sollen nach Abschluss des Modellvorhabens konkrete Entwicklungen anstoßen. Weitere Ideen für Nachverdichtungsprojekte in der Stadt hat das Innenentwicklungsmanagement durch die Zusammenarbeit mit der Ostbayerischen Technischen Hochschule Regensburg erlangt. In einem Projektseminar sondierten Studierende potenzielle Wohnungsbauflächen und erarbeiteten Bebauungsvorschläge. Für zwei der von Studierenden beispielhaft überplanten Flächen konnte das Interesse der Eigentümer geweckt werden, sodass diese Projekte anschließend weiter konkretisiert wurden. Die Kooperation des Innenentwicklungsmanagements mit der Hochschule hat damit wichtige Aktivierungsimpulse gesetzt.

Die Koordination und Beschleunigung der verwaltungsinternen Arbeitsabläufe durch das Innenentwicklungsmanagement haben sich bewährt. Eine enge Betreuung ausgewählter Projekte hat dazu beigetragen, dass die Prozesse beschleunigt sowie planerische Herausforderungen frühzeitig erkannt und gelöst werden konnten. Im verwaltungsinternen Arbeitskreis wurden

Informationen zu konkreten Entwicklungen zwischen den Ämtern ausgetauscht und gemeinsame Strategien entwickelt. Dies war besonders relevant, da die Informationsweitergabe auf Ebene der Sachbearbeiter nur eingeschränkt funktionierte. Eine sogenannte „Chef-Info“ der Bürgermeisterin verfügte zudem, dass für ausgewählte Projekte der Wohnbauoffensive die Frist für interne Stellungnahmen der Ämter auf zwei Wochen verkürzt wurde. So können Verfahren effektiv beschleunigt werden.

In regelmäßig tagenden „Runden Tischen“ wurde der Austausch mit den lokalen Wohnungsmarktakteuren gepflegt, um Kooperationsmöglichkeiten zur Schaffung von mehr (bezahlbarem) Wohnraum zu erörtern. Eingebunden wurden Wohnungsbaugenossenschaften, Wohnungsbauunternehmen, Bauträger und Interessenvertretungen. In den Gesprächen hatten die Akteure die Gelegenheit, ihre Bedürfnisse und Entwicklungsperspektiven vorzustellen. So konnte das Innenentwicklungsmanagement wichtige Informationen gewinnen, die die Planung zukünftiger Wohnungsbauentwicklungen unterstützen.

Die Öffentlichkeit wurde über die Website der Stadt, anhand von Flyern und Informationsständen auf ausgewählten Veranstaltungen über die Wohnbauoffensive informiert. Als besonders erfolgversprechend, insbesondere im Umgang mit kritischen Bürgerinnen und Bürgern, hat sich darüber hinaus das persönliche Gespräch erwiesen. In der Kommunikation mit persönlich von Bauvorhaben betroffenen Personen oder Bürgerinitiativen, die sich für die Bewahrung der Identität ihrer Viertel einsetzen, konnte das Innenentwicklungsmanagement für mehr Akzeptanz werben.

Im Zeitraum des Forschungsfeldes wurden mit Hilfe des Innenentwicklungsmanagements insgesamt bereits ca. 500 Wohnun-

gen umgesetzt, für weitere ca. 2.500 Wohnungen läuft die Baurechtschaffung über neue Bebauungspläne oder Genehmigungen nach § 34 BauGB. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Ausweisung der Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“, die eine höhere Dichte zulässt und damit die Potenziale der Innenentwicklung deutlich erhöht. Zudem können durch die gelockerten Lärmschutzvorgaben zusätzliche Flächen wohnbaulich genutzt werden (z. B. angrenzend an Bahnstrecken).

Bei der Aktivierung und Begleitung der Wohnungsbaupotenziale sind einige Herausforderungen deutlich geworden. So sind auch in einer dynamisch wachsenden Stadt wie Regensburg nicht alle Eigentümerinnen und Eigentümer entwicklungsbereit und die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Kommune beschränkt (z. B. Durchsetzung des Baugebots nach § 176 BauGB in Fällen, in denen bereits vor längerer Zeit eine Baugenehmigung erteilt wurde). Auch einige noch in Erbpacht vergebene, gewerblich genutzte Flächen erwiesen sich aufgrund längerfristiger vertraglicher Vereinbarungen im Modellvorhaben als schwierig zu aktivieren. Daneben haben planerische Herausforderungen die Aktivierung erschwert. Einzelne Vorhaben waren nicht für eine schnelle Wohnbebauung geeignet, da die technischen Infrastrukturen hierfür nicht ausreichend dimensioniert sind. Diese Beispiele zeigen, dass zur Unterstützung des Wohnungsbaus neben privaten auch kommunale Investitionen erforderlich sind. In anderen Fällen hätte die Aufhebung bzw. Änderung bestehender Planrechts, das nicht mehr den Entwicklungsinteressen der Kommune entspricht, viel Zeit in Anspruch genommen. Ein weiteres Entwicklungshemmnis bestand in Nutzungskonkurrenzen (z. B. mit Gewerbe, Grünflächen, sozialen Infrastrukturen), die nur teilweise zugunsten des Wohnungsbaus entschieden werden können.

Mögliche Wohnungsbaupotenziale: unbebaute Fläche, Bahnfläche, Parkdeck



Fotos: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Fazit

Das Modellvorhaben Regensburg hat im Rahmen der Wohnbauoffensive den Schwerpunkt auf die Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren gelegt. Die zentrale Aufgabe des Innenentwicklungsmanagements war es daher, die Verwaltungsabläufe zu koordinieren und zu optimieren. Dabei wurde deutlich, dass eine intensive verwaltungsinterne Abstimmung von großer Bedeutung ist, um Herausforderungen frühzeitig zu erkennen und Bearbeitungsabläufe zu verbessern. Zusätzlich konnten durch eine systematische Analyse von Parkplatzflächen und ein Studierendenprojekt neue Flächenpotenziale für die Innenentwicklung identifiziert werden. Zugleich hat sich auch in Regensburg gezeigt, dass beispielsweise

das bestehende Planungsrecht, eine fehlende Entwicklungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer, die Kapazitäten der technischen Infrastrukturen oder die personellen Kapazitäten in der Verwaltung dem Innenentwicklungsmanagement Grenzen setzen. Aufgrund der insgesamt sehr positiven Erfahrungen im Modellvorhaben wird das Innenentwicklungsmanagement in Regensburg zukünftig weitergeführt und personell aufgestockt.

Wohnungsbau in einem „Urbanen Gebiet“ – Das Beispiel Kirchmeierstraße



Quelle: BKK-3 Architektur ZT GmbH

Das Gelände an der Kirchmeierstraße befindet sich zwischen zwei Hauptverkehrsachsen (Bahn und Einfallstraße). Entsprechend ist die Lärmsituation eine besondere Herausforderung. Die neue Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ der BauNVO macht es möglich, an diesem Standort dennoch über Wohnnutzungen nachzudenken.

Das „Urbane Gebiet“ wurde 2017 neu eingeführt, um dem Leitgedanken der nutzungsgemischten Stadt folgend die Integration unterschiedlicher Nutzungen in einer relativ kompakten Siedlungsstruktur zu ermöglichen.²¹ Im Gegensatz zum Mischgebiet müssen Wohn- und Gewerbenutzungen im Urbanen Gebiet nicht gleichgewichtig sein. Auch die mögliche Dichte liegt im Urbanen Gebiet höher (GFZ bis 3,0). Zusätzlich wurden die Lärmschutzwerte gegenüber dem Mischgebiet erhöht. Dadurch ergeben sich neue Chancen für die Innenentwicklung.

In Regensburg schlägt der Siegerentwurf des durchgeführten städtebaulichen Wettbewerbs 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.

Ziel der Planung ist es, ein lebenswertes Quartier mit öffentlich gefördertem Wohnungsbau, Dienstleistungs-, Gewerbe- und Handelsflächen sowie sozialer Infrastruktur, z. B. Pflegeeinrichtungen und eine Kindertagesstätte zu schaffen. Damit durch die Insellage kein sozialer Brennpunkt entsteht, ist das eigenständige Funktionieren des Gebiets besonders wichtig. Die nutzungsgemischte Bebauung macht dies möglich.

21 Vgl. Baumgart 2019

3.6 Solingen

Ausgangssituation für das Innenentwicklungsmanagement

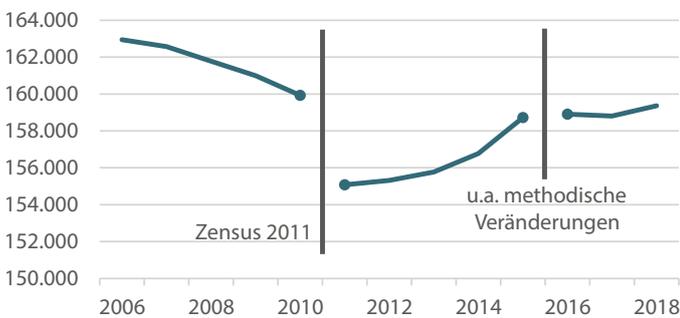
Die Siedlungsstruktur Solingens spiegelt die historische Entwicklung der Stadt wider, bei der gewerbliche Bereiche und Wohnbebauung engmaschig verzahnt und in einer bewegten Topografie eingelagert sind. Der wirtschaftliche Strukturwandel hat in Solingen zur Freisetzung von ehemaligen Gewerbeflächen geführt, die heute auch wohnbaulich genutzt werden könnten. Ferner blieb die Wohnungsnachfrage als Folge der anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation über lange Zeiträume eher gering, sodass auch Rest- und Freiflächen in den vorhandenen Wohnbausiedlungen zu finden sind. In den letzten Jahren hat sich die Situation auf dem Solinger Wohnungs-

markt verändert. Wanderungsgewinne führen zu einer steigenden Nachfrage. Zugleich laufen immer mehr Bindungen im geförderten Wohnungsbau aus. Die Stadt Solingen sieht daher einen Bedarf für eine strategische Neuausrichtung der Wohnungs- und Bodenpolitik. Der Fokus soll auf der Mobilisierung von Wohnungsbau in der Innenentwicklung liegen, um vorhandene Infrastrukturen auszulasten und bestehende Baulücken oder brachgefallene Flächen zu nutzen.

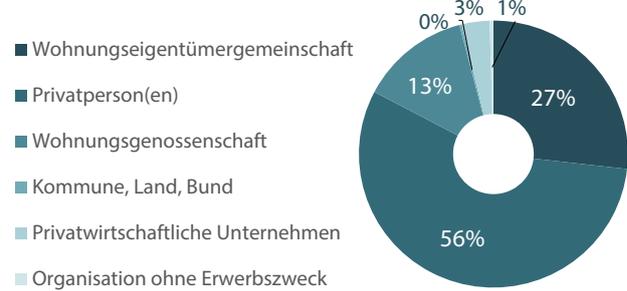
Der Investitionsdruck auf dem Wohnungsmarkt ist jedoch moderat, sodass die Innenentwicklung nur mithilfe von zusätzlichem städtischen Engagement ausreichend Aktivität erfährt. Die Stadt Solingen hat dies erkannt und mit dem Innenentwicklungsmanagement im Modellvorhaben einen entsprechenden Fokus gelegt. Im Mit-

Abbildung 17: Wohnungsmarktindikatoren Solingen

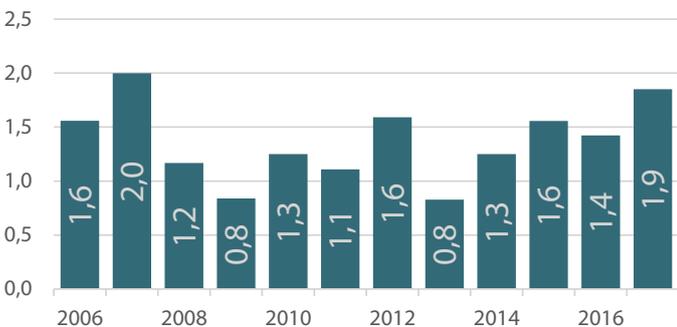
Bevölkerungsentwicklung (2006-2018)



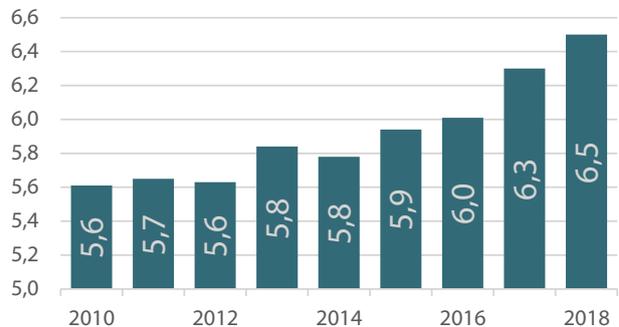
Wohnungen nach Eigentumsform des Gebäudes (2011)



Baufertigstellungen (WE) je 1.000 Einwohner (2006-2017)



Entwicklung der Angebotsmieten in €/m² (2010-2018)



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH; Datengrundlage: IT.NRW (o.l., u.l.), Statistisches Bundesamt (o.r.), BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH (u.r.)

Anmerkung: Für die Bevölkerungsstatistik der Modellvorhaben werden die Daten der Statistischen Landesämter verwendet. Diese weichen ggf. geringfügig von den kommunalen Daten ab. Die Bevölkerungsstatistik der Stadt Solingen zählt für das Jahr 2018 + 3.820 Personen mehr, als in der Abbildung oben links dargestellt.

telpunkt standen Baulücken, Brachflächen, minder- und untergenutzte Flächen sowie unbebaute Potenziale in Bebauungsplänen. Eine Aufgabe des Innenentwicklungsmanagements bestand in der Potenzial Erfassung und -bewertung, die auf einer soliden Basis aufbauen konnte. Denn bereits seit über 10 Jahren erfasst und überprüft die Verwaltung die vorhandenen Wohnbaupotenzialflächen in Solingen im Rahmen eines Wohnbaulandmanagements. Im Jahr 2016 wurde zudem ein Brachflächenkataster erstellt, aus dem ebenfalls Potenzialflächen für den Wohnungsbau abgeleitet werden. Parallel zum Modellvorhaben erstellte die Stadt ein Handlungskonzept Wohnen, das die zukünftigen Wohnraumbedarfe und Handlungserfordernisse definiert.

Eine weitere Aufgabe des Innenentwicklungsmanagements war es, Aktivitäten zur Mobilisierung der Potenziale zu entwickeln. Dabei stand die Erarbeitung individueller Mobilisierungsstrategien für ausgewählte Flächen im Vordergrund. Dies umfasste z. B. die Überprüfung der bestehenden planungsrechtlichen Situation, die zielgerichtete Eigentümeransprache oder die Erarbeitung städtebaulicher Ideen und Konzepte. Eine zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit sollte die Akzeptanz für die Innenentwicklung stärken und Bauinteressenten, Investoren und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer zusammenbringen. Im Rahmen des Modellvorhabens beabsichtigte die Stadt Solingen dies durch ein öffentlich zugängliches Wohnbaulandkataster zu unterstützen.

Innerhalb der Stadtverwaltung bildeten zunächst Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Bereichen städtebauliche Planung, städtische Liegenschaften, Bauaufsicht, Bodenordnung und Straßenrecht / Mobilität ein Arbeitsteam „Innenentwicklung“. Dieses Team pflegte einen engen, ämterübergreifenden Austausch. Im Laufe des Forschungsfeldes wurde zusätzlich eine neue Personalstelle im Bereich

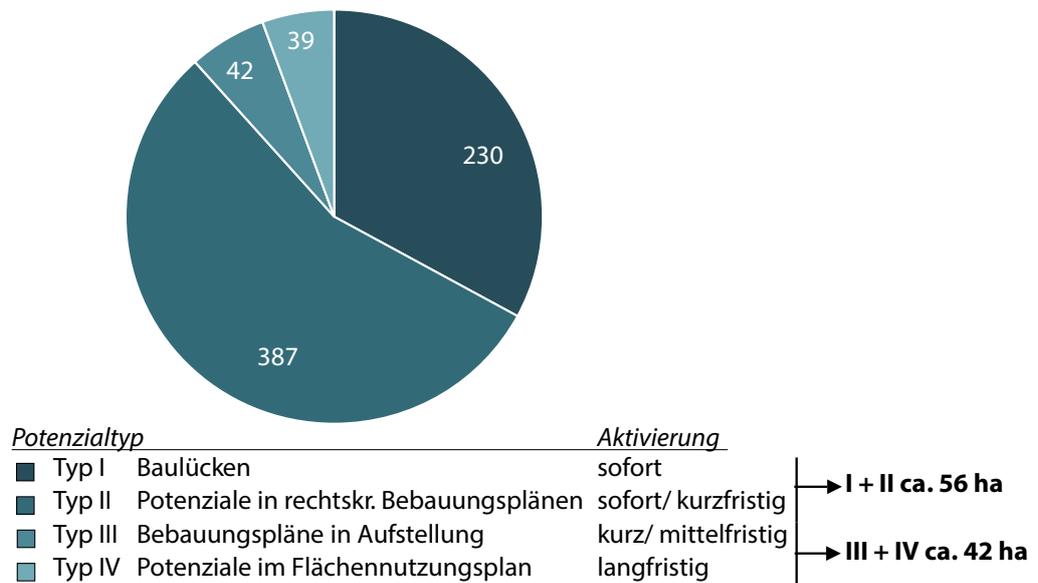
städtebauliche Planung geschaffen, die als zentrale Ansprechperson des Innenentwicklungsmanagement-Teams fungierte. Bei Bedarf wurden weitere Kolleginnen und Kollegen aus anderen Fachbereichen oder externe Expertinnen und Experten hinzugezogen.

Umsetzung und Ergebnisse

Im Rahmen des Modellvorhabens hat das Innenentwicklungsmanagement zunächst die bekannten Innenentwicklungspotenziale zusammengetragen und u. a. über Luftbildauswertungen oder Hinweise der Bauaufsicht zusätzliche Potenziale geprüft. Anschließend wurden für die Aktivierung relevante Informationen ergänzt wie beispielsweise das Planungsrecht, die Erschließungssituation, das potenzielle Baufeld oder die Eigentumssituation. Dabei fand auch eine Abstimmung mit der Bauaufsicht statt, um die tatsächliche Bebaubarkeit sicherzustellen und so z.B. Flächen im Außenbereich gem. § 35 BauGB auszuschließen. In einem Wohnbaulandkataster wurden alle Flächen und die zugehörigen Informationen zusammengeführt. Damit stand für die Verwaltung ein Instrument zur Verfügung, das einen Überblick über die Innenentwicklungsmöglichkeiten in der Kommune bot und als Grundlage für anschließende Mobilisierungsaktivitäten genutzt werden konnte. Insgesamt hat die Stadt Solingen ein Potenzial von rund 98 ha identifiziert (vgl. Abbildung 18).

Eine Auswertung der Bautätigkeit in Solingen zeigte, dass in der Vergangenheit ein erheblicher Teil der neu geschaffenen Wohnungen auf Flächen entstanden ist, die nicht als Wohnungsbaupotenziale erfasst waren. Dabei handelte es sich beispielsweise um mindergenutzte Grundstücke oder Ersatzneubauten, deren Potenzial für den Wohnungsbau vorab nicht oder nur durch sehr aufwändige Erhebungen wie Begehungen oder Eigentümergespräche ermittelt werden kann. Insofern ist davon

Abbildung 18: Anzahl an Potenzialflächen nach Potenzialtypen in Solingen



Quelle: Stadt Solingen, Stand Oktober 2019

auszugehen, dass die tatsächlichen Innenentwicklungspotenziale die mit vertretbarem Aufwand zu erfassenden Potenziale noch übersteigen.

Damit Bauinteressenten Kontakt zu Flächeneigentümerinnen und -eigentümern aufnehmen und Flächen dadurch schneller aktiviert werden können, veröffentlichte die Stadt zunächst die kurzfristig nach § 34 BauGB bebaubaren Baulücken in einem Wohnbaukataster nach § 200 Abs. 3 BauGB. Im Vorfeld der Veröffentlichung des Katasters sowie der gewählten Strategie zur Ansprache der privaten Grundstückseigentümer mussten unter Zuhilfenahme einer externen Anwaltskanzlei noch einige rechtliche Fragen geklärt werden (z. B. Datenschutz nach DSGVO, vgl. Kapitel 4.2), da der Solinger Ansatz eines Katasters über die bloße Veröffentlichung einer Kartendarstellung hinausgehen und künftig Grundstückseigentümer und Kaufinteressenten zusammenbringen sollte. In einem ersten Schritt hat die Stadt Solingen mittels einer kurzen Befragung aller betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigen-

tümer versucht, Informationen darüber zu erhalten, ob ein Entwicklungsinteresse besteht oder was die Gründe für eine Ablehnung einer Bebauung durch die Eigentümerinnen und Eigentümer sind. Rund ein Viertel der 231 angeschriebenen Eigentümerinnen und Eigentümer antwortete. Davon gaben 31 Prozent an, grundsätzlich an einer Entwicklung ihres Grundstücks interessiert zu sein. Als Hinderungsgründe für eine wohnbauliche Entwicklung wurden von den teilnehmenden Eigentümerinnen und Eigentümern vor allem Eigenbedarfe genannt. Aber auch Überforderung und Beratungsbedarfe wurden artikuliert, auf die das Innenentwicklungsmanagement reagieren kann (vgl. Abbildung 19).

Zusätzlich zu der Umfrage wurde hier der besondere Service der Stadt Solingen angekündigt, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer bei beiderseitigem Einverständnis Kontaktdaten von Kaufinteressenten erhalten, wobei die Stadtverwaltung eine Botenrolle übernimmt.

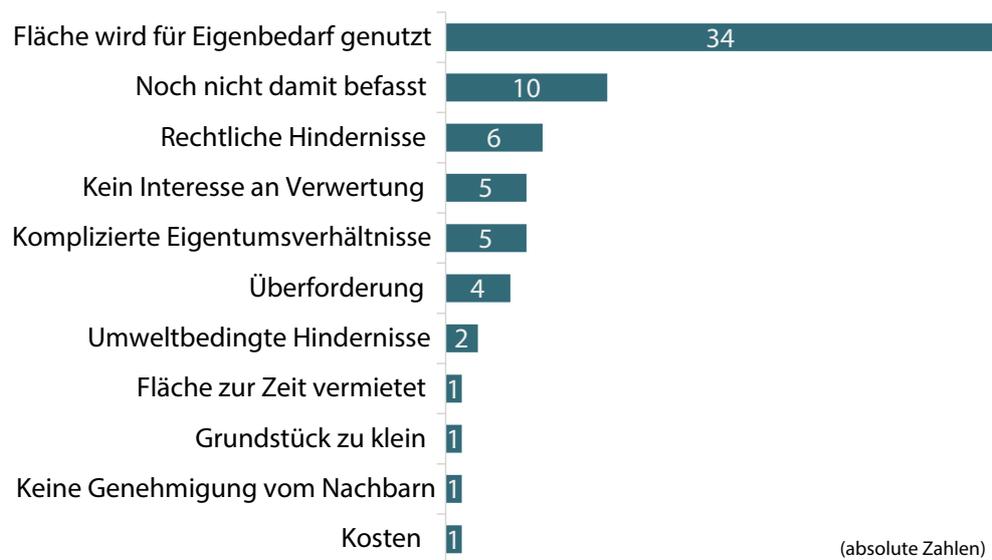
Letztendlich folgte die vom Gesetzgeber vorgegebene Vorgehensweise der Information an alle Eigentümerinnen und Eigentümer von Potenzialflächen über die Veröffentlichung ihres Grundstücks im Wohnbaulandkataster und ihr Recht auf Widerspruch.

Das Baulandkataster wurde Ende 2019 veröffentlicht. Von 134 Baulücken konnten rund 80 im Internet veröffentlicht werden. 12 Eigentümerinnen und Eigentümer waren zum Start auch damit einverstanden, Anfragen von Kaufinteressenten zu erhalten. Unmittelbar nach Veröffentlichung des Baulückenkatasters sind für diese Flächen über 30 Anfragen von Bauinteressenten bei der Stadt eingegangen (v. a. Privatpersonen). Derzeit sind noch 79 Flächen im Kataster enthalten. Auf die zwischenzeitlich 15 Flächen mit Einwilligung zum beschriebenen Zusatzservice haben sich über 250 Interessenten gemeldet. So sind bereits 5 Flächen aus dem Kataster verkauft worden, zum Teil wurden bereits Bauanträge für diese Flächen gestellt. Die

Stadt Solingen geht davon aus, dass kurzfristig bis zu 27 Wohneinheiten durch diese Botenfunktion des Katasters entstehen könnten. Eine Erweiterung des Katasters um die Potenzialflächen in rechtskräftigen Bebauungsplänen (Typ-II-Potenziale) ist für das Jahr 2021 geplant.

Bei der Mobilisierung ausgewählter Potenzialflächen durch das Innenentwicklungsmanagement erwies sich die fehlende Entwicklungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer als zentrales Hemmnis. Selbst unmittelbar bebaubare Flächen in rechtsgültigen Bebauungsplänen konnten in diesen Fällen nicht mobilisiert werden. Die vorhandenen Instrumente, um die gewünschten Maßnahmen auch entgegen der Eigentümerinteressen zu realisieren (z. B. Baugebote) wurden als zu aufwändig und kontrovers eingestuft. Die kommunale Finanzlage erschwert die Mobilisierung zusätzlich, da sie beispielweise die Ausübung von Vorkaufsrechten einschränkt. Auch die ungesicherte Erschließung stellt

Abbildung 19: Gründe, warum das eigene Grundstück noch nicht entwickelt wurde
(Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Superurban Kommunikation

ein Hemmnis dar, insbesondere wenn die Eigentümerinnen und Eigentümer der potenziellen Erschließungsflächen nicht mitwirkungsbereit sind.

Als hilfreich erwies sich eine aktive Beratung der Eigentümerinnen und Eigentümer oder Bauwilligen durch die Bauberaterin und den Innenentwicklungsmanager. Ergänzend unterstützte das Sachgebiet Städtebaulicher Entwurf und Objektplanung aus der Abteilung Städtebauliche Planung das Innenentwicklungsmanagement bei Bedarf mit Alternativplanungen oder -entwürfen. So konnten Entwicklungsalternativen aufgezeigt und Lösungen für scheinbar schwierige Fälle gefunden werden. Im Zeitraum des Modellvorhabens konnte so für ca. 15 Baulücken z.B. nach Inanspruchnahme der Bauberaterin eine bauliche Entwicklung angestoßen werden.

Um das Thema Innenentwicklung in der Öffentlichkeit zu platzieren, hat das Innenentwicklungsmanagement mithilfe einer externen Agentur eine Kommunikationsstrategie erarbeitet. Unter dem Titel „Wohnbauoffensive Solingen“ wurden Flyer und Plakate gestaltet, eine Website und Veranstaltungsformate entwickelt. So fand parallel zu den beschriebenen Anschriften mit Umfrage eine exklusive Informationsveranstaltung für Eigentümerinnen und Eigentümer von Baulücken statt, auf der Beratungen zu den Themen Bauantragsverfahren, Planungsrecht, Wertermittlung, Umweltthemen sowie Finanzierung und Förderung angeboten wurde. Rund 60 Eigentümerinnen und Eigentümer haben dieses Angebot genutzt und sich umfassend informiert. Im Herbst 2019 bot die Stadt eine weitere öffentliche Veranstaltung an, auf der die Wohnbauoffensive vorgestellt wurde. Eingeladen waren Eigentümerinnen und Eigentümer von Potenzialflächen, Planerinnen und Planer, Architektinnen und Architekten, Projektentwickler sowie interessierte Bürgerinnen und Bürger. Auch diese Veranstaltung ist auf großes Interesse

gestoßen. Rund 200 Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben sich über Themen rund um die Grundstücks- und Immobilienentwicklung informiert. Expertinnen und Experten standen beispielsweise zu Fragen des Planungsrechts, zu Bauanträgen, zur Grundstücksbewertung, zu Natur-, Umwelt- und Baumschutz, zur energetischen Sanierung, zum barrierefreien Wohnungsumbau sowie zur Förderung und Finanzierung zur Verfügung.

Beide Veranstaltungen, die damit verbundene breite Öffentlichkeitsarbeit und Berichterstattung und die Eigentümeransprache im Zuge der Veröffentlichung des Baulandkatasters, zeigten unmittelbar Wirkung. Es wurden anschließend – auch unabhängig von den Vorbereitungen zur Veröffentlichung des Wohnbaulandkatasters – vermehrt Beratungsanfragen oder Bauvoranfragen an die Stadt gerichtet, sodass erste Wohnungsbauprojekte im Ein- und im Mehrfamilienhaussegment initiiert werden konnten. Zum Teil sind so auch Flächen für eine Wohnbebauung in den Fokus gerückt, die die Stadt noch gar nicht als Potenziale erfasst hatte (z.B. bei Abriss und Neubau, Gartenbereiche in Straßennähe).

In der jüngeren Vergangenheit riefen Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung insbesondere bei Bebauungsverfahren Widerstände aus der Nachbarschaft hervor. Sorgen bestanden v. a. hinsichtlich der zunehmenden Verdichtung, dem zusätzlichen Verkehrsaufkommen, der Stellplatzsituation im Quartier oder umweltrechtlicher Belange. Obwohl ein Rückhalt für die Innenentwicklung zwar übergreifend in Politik und Stadtgesellschaft vorhanden ist und durch das Modellvorhaben gestärkt werden konnte, sind im konkreten Planungsfall zusätzliche Beteiligungs- und ggf. Moderationsformate sinnvoll.

Fazit

Im Modellvorhaben wurde die Förderung der Innenentwicklung in der Stadt Solingen innerhalb der Verwaltung und in der Politik verankert. Das Innenentwicklungsmanagement konnte einen systematischen Überblick über die vorhandenen Innenentwicklungsreserven und Aktivierungsansätze schaffen. Die Arbeit des Innenentwicklungsmanagements hat gezeigt, dass die Entwicklungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer der Schlüssel zur Mobilisierung der Potenziale ist. Im Kontakt mit den Eigentümerinnen und Eigentümern konnte das Innenentwicklungsmanagement mehr über deren Motive und Interessen erfahren. In einigen Fällen konnten dadurch Lösungen gefunden und Wohnungsbau auf den Weg gebracht werden. Dennoch sieht das Innenentwicklungsmanagement weiterhin eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und Beratungsangebote für Eigentümerinnen und Eigentümer als essenziell an. Erste Veranstaltungsformate wurden im Modellvorhaben bereits erfolgreich erprobt und sollen in den nächsten Jahren wiederholt angeboten werden. Die Organisation des Innenentwicklungsmanagements mit einem ämterübergreifenden Arbeitsteam und einem Innenentwicklungsmanager als Koordinator und zentrale Ansprechperson für Politik, Verwaltung, Eigentümerinnen und Eigentümer, Investoren und Bürgerinnen und Bürger hat sich bewährt und wird zukünftig weitergeführt.

3.7 Trier

Ausgangssituation für das Innenentwicklungsmanagement

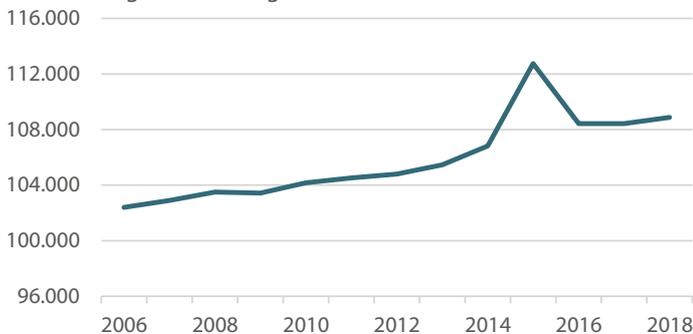
Die Bevölkerungszahl der Stadt Trier hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Die damit einhergehende zunehmende Anspannung auf dem Wohnungsmarkt wird durch die Lage in der Grenzregion zu Luxemburg noch verstärkt, da die Stadt u. a. aufgrund der niedrigeren Lebenshaltungskosten ein attraktiver Wohnstandort für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Luxemburg ist. Die Stadt Trier möchte daher dem zusätzlichen Wohnraumbedarf durch mehr Wohnungsneubau begegnen. Der Innenstadt als Wohnstandort kommt dabei eine hohe Bedeutung zu.

Die Trierer Innenstadt zeichnet sich durch gut erhaltene historische Strukturen aus.

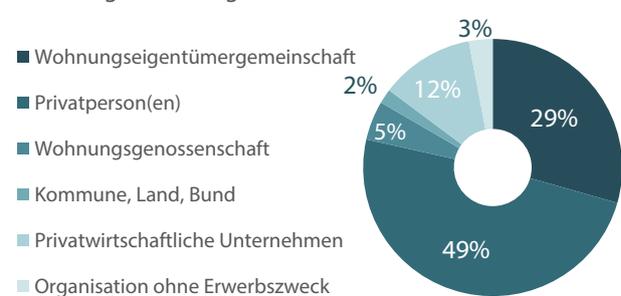
Tourismus, Handel und kirchliche Einrichtungen prägen den Standort. Zugleich spielt die Wohnfunktion der Innenstadt mehr noch als in anderen Kommunen eine untergeordnete Rolle. Veränderungen in der Nutzungsstruktur der Innenstadt eröffnen nun die Gelegenheit, mehr Menschen die Möglichkeit zum Wohnen in der Innenstadt zu bieten. Ehemals kirchlich genutzte Grundstücke, leerstehende Obergeschosse über Ladenlokalen oder ehemalige Hotels können zukünftig wohnbaulich genutzt werden. Die Stadt Trier hat diese Chance erkannt. Mit dem Beschluss des Stadtrats 2015, ein „Strategisches Entwicklungs- und Nutzungskonzept Trier (SENI)“ zu erarbeiten, wurde die Bedeutung des Themenfelds „Wohnen in der Innenstadt“ bestätigt. Das Modellvorhaben Innenstadtprojektmanagement Wohnen (IPW) fokussierte damit einen bereits angestoßenen politischen Prozess.

Abbildung 20: Wohnungsmarktindikatoren Trier

Bevölkerungsentwicklung (2006-2018)



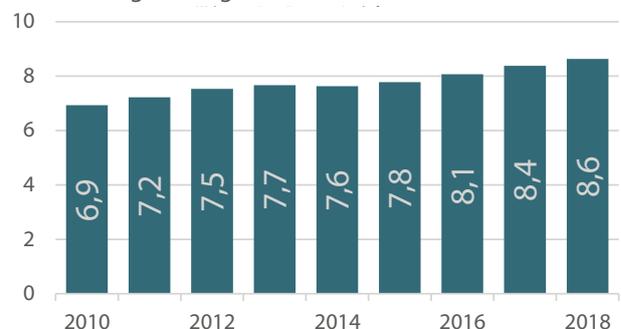
Wohnungen nach Eigentumsform des Gebäudes (2011)



Baufertigstellungen (WE) je 1.000 Einwohner (2008-2018)



Entwicklung der Angebotsmieten in €/m² (2010-2018)



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH; Datengrundlage: Stadt Trier, IT.NRW (o.l., u.l.), Statistisches Bundesamt (o.r.), BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH (u.r.)

Die zahlreichen Wohnungsbaupotenziale in der Innenstadt weisen allerdings komplexe Ausgangslagen auf: Fast immer bestehen bereits Nutzungen auf den Flächen oder die Potenziale liegen städtebaulich sehr integriert. Um- oder Nachnutzungen sind entsprechend schwierig umzusetzen, da zahlreiche Nachbarschaftsinteressen beachtet werden müssen und die Flächen für zusätzliche Infrastrukturanlagen (z. B. Parkraum) stark begrenzt sind. Die Eigentümerinnen und Eigentümer sind häufig ältere Privatpersonen oder institutionelle Akteure, für die das Thema Wohnungsbau eine neue Herausforderung ist. Entsprechend kann eine Aktivierung nur über eine intensive Auseinandersetzung mit dem Einzelfall und den Dialog mit den Eigentümerinnen und Eigentümern gelingen. Im Rahmen des Modellvorhabens hat sich die Stadt Trier dieser Aufgabe gezielt gewidmet. Für das Innenentwicklungsmanagement wurde eine zusätzliche Personalstelle im Amt für Stadtentwicklung und Statistik geschaffen. Besetzt wurde diese mit einem Immobilienfachwirt mit Erfahrung in den Bereichen Immobilienwirtschaft und Projektentwicklung. Dieser Innenentwicklungsmanager sollte Kontakt zu privaten Investoren und (Klein-)Eigentümern aufnehmen und ihnen wohnbauliche Nutzungsmöglichkeiten aufzeigen. Ziel war die frühzeitige Beratung und die kurzfristige Überführung von Projekten in die Umsetzung. Dabei sollten auch Nutzungskonflikte identifiziert und beispielhaft gelöst werden, um die Innenstadt als Wohnstandort zu stärken. Das Amt für Stadtentwicklung und Statistik hat den Innenentwicklungsmanager dabei unterstützt. Bei Bedarf wurden auch andere Fachämter einbezogen.

Umsetzung und Ergebnisse

Bereits bei der Erarbeitung des SENI sind erste Potenziale für den Wohnungsbau in der Innenstadt identifiziert worden. Im Modellvorhaben hat der Innenentwick-

lungsmanager diesen Katalog um weitere im Stadtentwicklungsamt bekannte Potenziale ergänzt. Darüber hinaus brachte eine Erhebung von Aufstockungspotenzialen Hinweise auf für die Innenentwicklung interessante Bestände. Ergänzend zur Potenzialerhebung hat das Innenentwicklungsmanagement eine kleinräumige Analyse der Bevölkerungs-, Eigentümer- und Bebauungsstruktur in der Innenstadt durchgeführt.

Die identifizierten Potenziale reichen von einzelnen Bestandsgebäuden, die umgenutzt oder ausgebaut werden können, über derzeit anderweitig oder nicht genutzte Flächen bis hin zu größeren Arealen, die durch eine Umstrukturierung zum Wohnquartier entwickelt werden können. Auffällig ist das große Wohnungsbaupotenzial, das sich auf innerstädtischen Parkplätzen realisieren ließe. Zu den erfassten Wohnungsbaupotenzialen wurden die für eine zukünftige Aktivierung relevanten Informationen recherchiert (z. B. Größe und Wohnungspotenzial, Eigentumsverhältnisse, Nutzungsstrukturen, Planungsrecht, Erschließung). So konnten vertiefende Erkenntnisse über die Ausgangslagen und spezifische Bedürfnisse der einzubeziehenden Akteure erlangt werden. Dabei ist erneut deutlich geworden, dass die Innenstadt durch eine relativ alte Gebäudesubstanz geprägt ist. Private (häufig ältere) Einzeleigentümerinnen und -eigentümer spielen eine große Rolle. Zugleich konnten Eigentümerinnen und Eigentümer mit weit entfernten Wohn- oder Unternehmensstandorten identifiziert werden, die für den Innenentwicklungsmanager schwer zu erreichen sind. Auch die öffentliche Hand (insbesondere die Stadt Trier selbst) sowie institutionelle und kirchliche Akteure halten Innenentwicklungspotenziale. Die Informationen zu den Eigentumsverhältnissen konnten im weiteren Projektverlauf genutzt werden, um Prioritäten zu setzen und Strategien der Kontaktaufnahme zu erarbeiten.

Innerstädtischer Parkplatz und modellhafte Überbauung eines Parkplatzes



Foto: Quaestio Forschung & Beratung GmbH; Visualisierung: Stadt Trier

Der Schwerpunkt des Modellvorhabens lag darin, aktiv auf Eigentümerinnen und Eigentümer zuzugehen und damit Wohnungsbauprojekte anzustoßen. Entsprechend hat der Innenentwicklungsmanager gezielt Kontakt zu den Eigentümerinnen und Eigentümern aufgenommen. Sofern diese an einer Beratung über die Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Fläche oder Immobilie interessiert waren, fand ein gemeinsamer Abstimmungstermin statt. Dieser wurde vom Innenentwicklungsmanager ausführlich vorbereitet, sodass er bereits (wenn auch unverbindliche) Aussagen zur potenziellen Bebaubarkeit treffen konnte. Bei Interesse und Bedarf fanden anschließend weitere Beratungstermine statt. Darüber hinaus wurde ein Instrument zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Wohnungsbauinvestitionen entwickelt. In den Beratungsgesprächen konnte so die Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher, von den Eigentümerinnen und Eigentümern definierter Bebauungs- und Nutzungsszenarien dargestellt werden. Dies hat sich als sehr hilfreich erwiesen, da insbesondere die wirtschaftliche Umsetzbarkeit bei den Eigentümerinnen und Eigentümern einen zentralen Stellenwert hat. Insgesamt war die Resonanz der Eigentümerinnen und Eigentümer auf das proaktive Handeln des Innenentwicklungsmanagements sehr

positiv. Viele haben das Unterstützungsangebot gerne angenommen. Zugleich war die Beratung durch den Innenentwicklungsmanager sehr zeitaufwändig, sodass dieses Verfahren nur für eine begrenzte Zahl von Grundstücken durchgeführt werden konnte.

Das Innenentwicklungsmanagement hat im Modellvorhaben insgesamt 12 von 25 Wohnungsbaupotenziale näher analysiert und begleitet. Verschiedene Hindernisse erschweren die Realisierung. Unter anderem führten persönliche Gründe der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer dazu, dass Projektideen nicht weiter konkretisiert wurden. Beispielhaft zu nennen sind ein höheres Alter, das eine langjährige Kreditfinanzierung erschwert oder unterschiedliche Verwertungsinteressen innerhalb der Eigentümergemeinschaften. Für das beachtliche Potenzial der innerstädtischen Parkplätze wurde im Projekt modellhaft eine aufgeständerte Bebauung entwickelt, die eine Weiternutzung als Parkplatz mit einer Wohnbebauung vereinen kann. Die angespannte Haushaltslage der Kommune erschwert jedoch städtische Investitionen. Hier sind auch nach Ablauf des Modellvorhabens weitere Abstimmungen erforderlich.

Fazit

Das Modellvorhaben Trier war eine Facette in einem insgesamt breiter ansetzenden Engagement zur Stärkung der Innenstadt als Wohnstandort. Damit wurden die Voraussetzungen für mehr Wohnungsbau in der Innenstadt gelegt. Die aufsuchende Eigentümerberatung hat sich aufgrund der komplexen baulichen Bedingungen und der in diesem Themenfeld häufig unerfahrenen Eigentümerinnen und Eigentümern bewährt. Kommunikationsgeschick und ausreichend Zeit für die individuelle Betreuung auf Seiten des Innenentwicklungsmanagers waren für den Erfolg des Ansatzes entscheidend. Durch die intensive Auseinandersetzung mit den einzelnen Wohnungsbaupotenzialen sind allerdings auch einige Hindernisse ersichtlich geworden. Eine entscheidende Bedeutung hatte die persönliche Situation der Eigentümerinnen und Eigentümer. In anderen Fällen erschwerten die Stellplatzvorgaben oder der Denkmalschutz aus Sicht der Eigentümerinnen und Eigentümer eine wirtschaftlich tragfähige Lösung. In der Innenstadt ist dies besonders bedeutsam, da die Errichtung von Tiefgaragen durch historische Strukturen im Untergrund determiniert wird.

In der konkreten Auseinandersetzung mit den einzelnen Grundstücken hat das Innenentwicklungsmanagement nicht nur einen konstruktiven Dialog mit den Eigentümerinnen und Eigentümern erprobt und etabliert, sondern im Einzelfall auch Entwicklungshemmnisse identifiziert. Die systematische Bewältigung dieser Entwicklungshemmnisse setzt vielfach eine intensive Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Fachämtern und der Politik voraus. Die vom Innenentwicklungsmanagement gelegte Grundlage wird vor allem dann zur Stärkung der Innenstadt als Wohnstandort beitragen können, wenn dieses Ziel als Grundorientierung das kommunale Handeln in Politik und Verwaltung prägt. Mit

dem parallel zum Innenentwicklungsmanagement erarbeiteten SeWoIn („Sektorales Nutzungs- und Handlungsprogramm Wohnen Innenstadt Trier 2025+“), dem strategischen Entwicklungskonzept zur Wohnstandortentwicklung in der Innenstadt, soll genau dies erreicht werden.

3.8 Assoziiertes Modellvorhaben: Offenburg

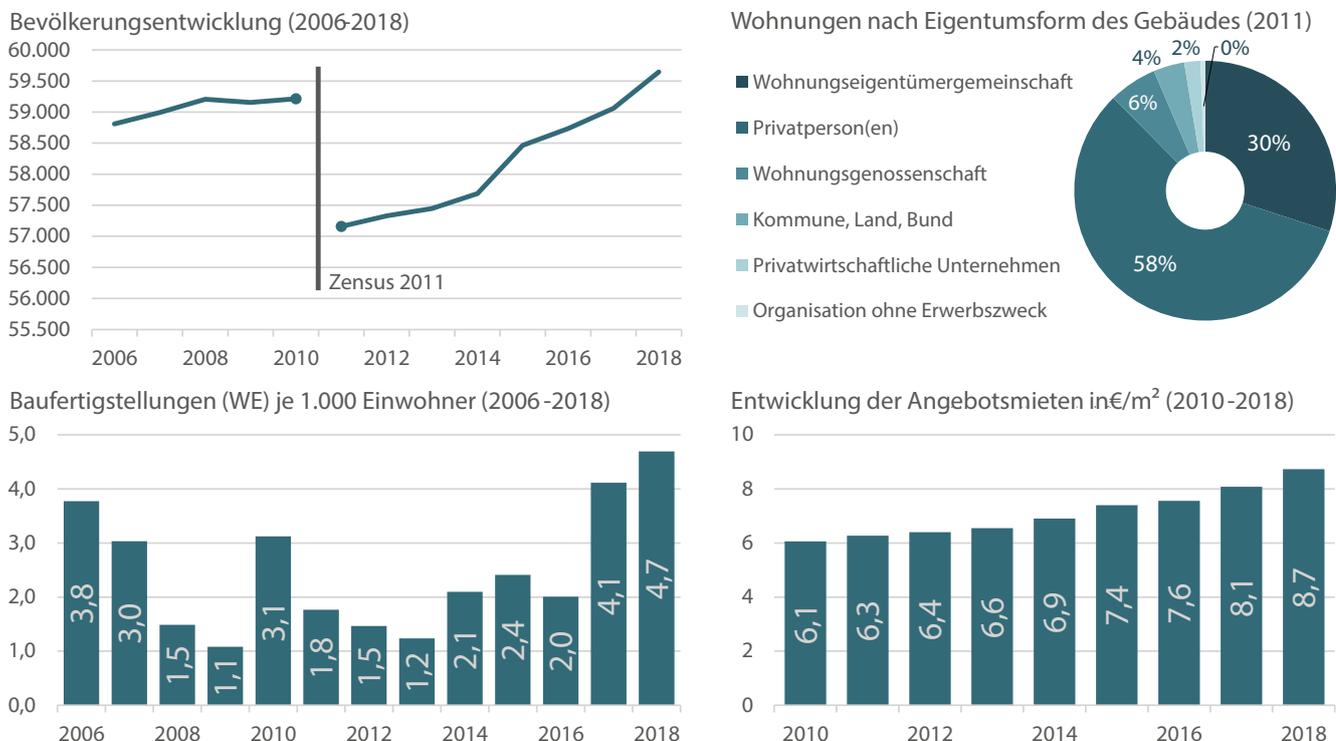
Ausgangslage

Offenburg verzeichnet als wachsende Kommune einen zunehmenden Wohnraumbedarf. Eine im Auftrag der Stadt erstellte Wohnungsmarktstudie aus dem Jahr 2016 weist einen Bedarf von 5.200 Wohneinheiten bis 2030 aus. In Offen- burg werden bereits verschiedene Instru- mente der Flächenpotenzialerhebung und -bewertung erfolgreich angewendet und ein differenziertes planerisches Instru- mentarium zur Schaffung von neuem Wohnraum eingesetzt. Kernbestandteil ist das „Offenburger Modell der kooperativen Baulandentwicklung“. Dieses Verfah- ren setzt auf freiwillige Umlegungen und städtebauliche Verträge zur Mobilisie-

rung von Bauland und wurde in der Ver- gangenheit vor allem für Baugebietsent- wicklungen im Außenbereich erfolgreich angewendet. Aufbauend auf den langjäh- rigen Erfahrungen wurde im Jahr 2014 ein Konzept zur Siedlungs- und Wohn- raumentwicklung mit Schwerpunkt auf der Innenentwicklung erstellt. In einem „Bündnis für Wohnen“ setzen sich sozia- le Organisationen, Vertreter und Vertre- terinnen der Wohnungswirtschaft sowie Mieter- und Vermietersverbände gemein- sam für eine verbesserte Wohnraumver- sorgung der Bevölkerung ein.

Als assoziiertes Modellvorhaben hat Of- fenburg seine Erfahrungen aus der Aktivie- rung von Innenentwicklungspotenzialen in das Forschungsfeld und in den Aus- tausch mit den anderen Modellvorhaben eingebracht. Dabei konnte es an bereits etablierte Strukturen, Ressourcen, Instru-

Abbildung 21: Wohnungsmarktindikatoren Offenburg



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH; Datengrundlage: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (o.I., u.I.), Statistisches Bundesamt (o.r.), BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH (u.r.)

mente und Erfahrungen in der Stadtverwaltung anknüpfen.

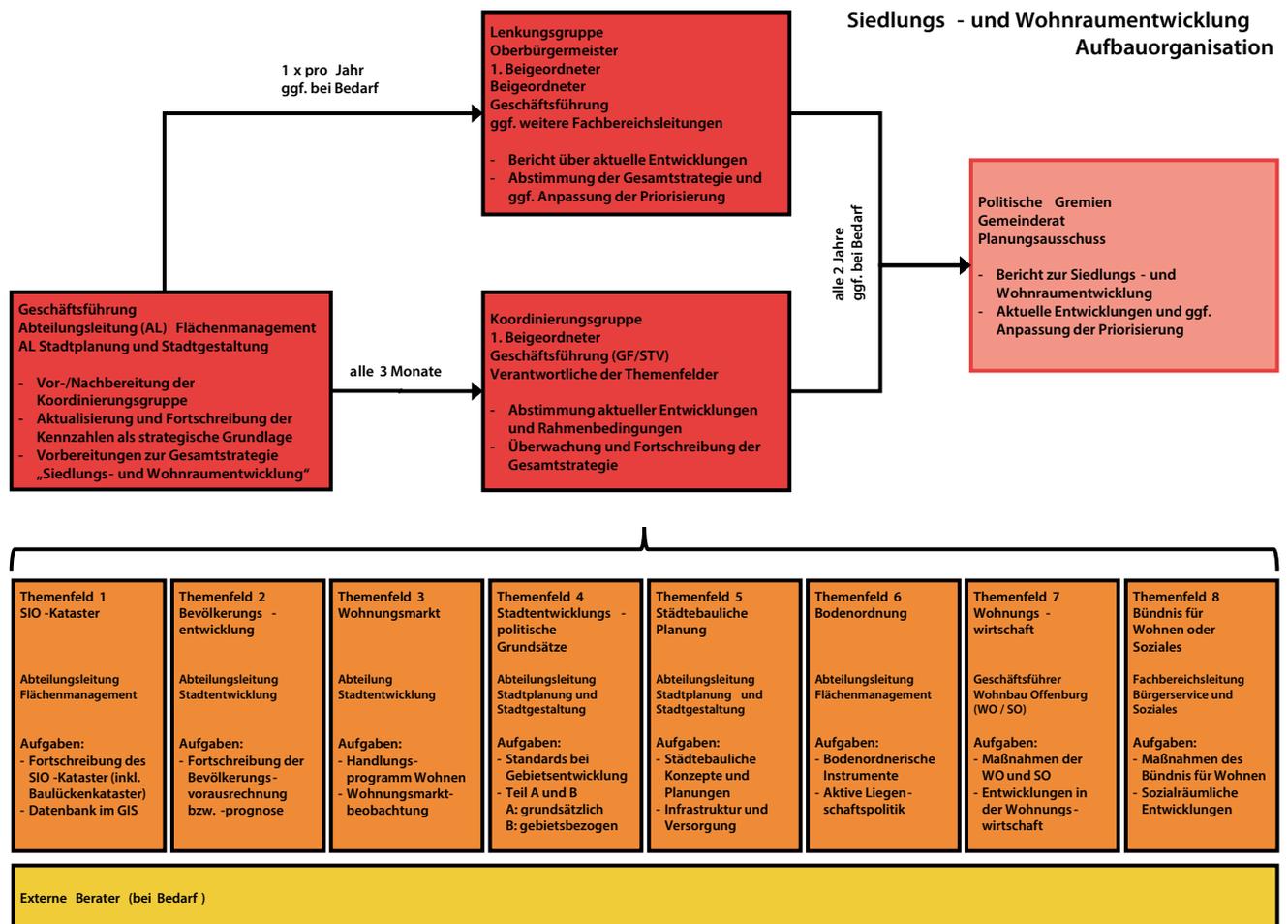
Die bestehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Abteilungen Flächenmanagement sowie Stadtplanung und Stadtgestaltung haben das Innenentwicklungsmanagement umgesetzt. Diese übernahmen die Koordination des Gesamtprozesses. Über eine regelmäßig tagende Koordinierungsgruppe wurden auch der Baubürgermeister und weitere Fachbereiche eingebunden, die z. B. Expertise in den Bereichen Bevölkerungsentwicklung, Wohnungsmarkt oder Wohnungswirtschaft haben. Eine Lenkungsgruppe unter Hinzuziehung des Oberbürgermeisters

und des Bürgermeisters für Finanzen, Kultur und Soziales ergänzte die Organisation.

Vorbereitung der Innenentwicklungsstrategie

Die Stadt Offenburg hat zur Unterstützung der Innenentwicklung zunächst eine politisch abgestimmte Basis geschaffen. Bereits Anfang 2017 wurden die Grundsätze zur Baulandentwicklung für zukünftige Wohnungsbauentwicklungen beschlossen. Diese legen grundsätzliche Ziele für den Wohnungsbau in der Stadt fest. Es wird z. B. geregelt, dass Bauverpflichtungen vereinbart oder Mindestanteile an gefördertem Wohnraum geschaffen werden. Der Schwerpunkt

Abbildung 22: Organisation des Innenentwicklungsmanagements in Offenburg



Quelle: Stadt Offenburg

der wohnbaulichen Entwicklungen wird deutlich auf die Innenentwicklung gelegt.

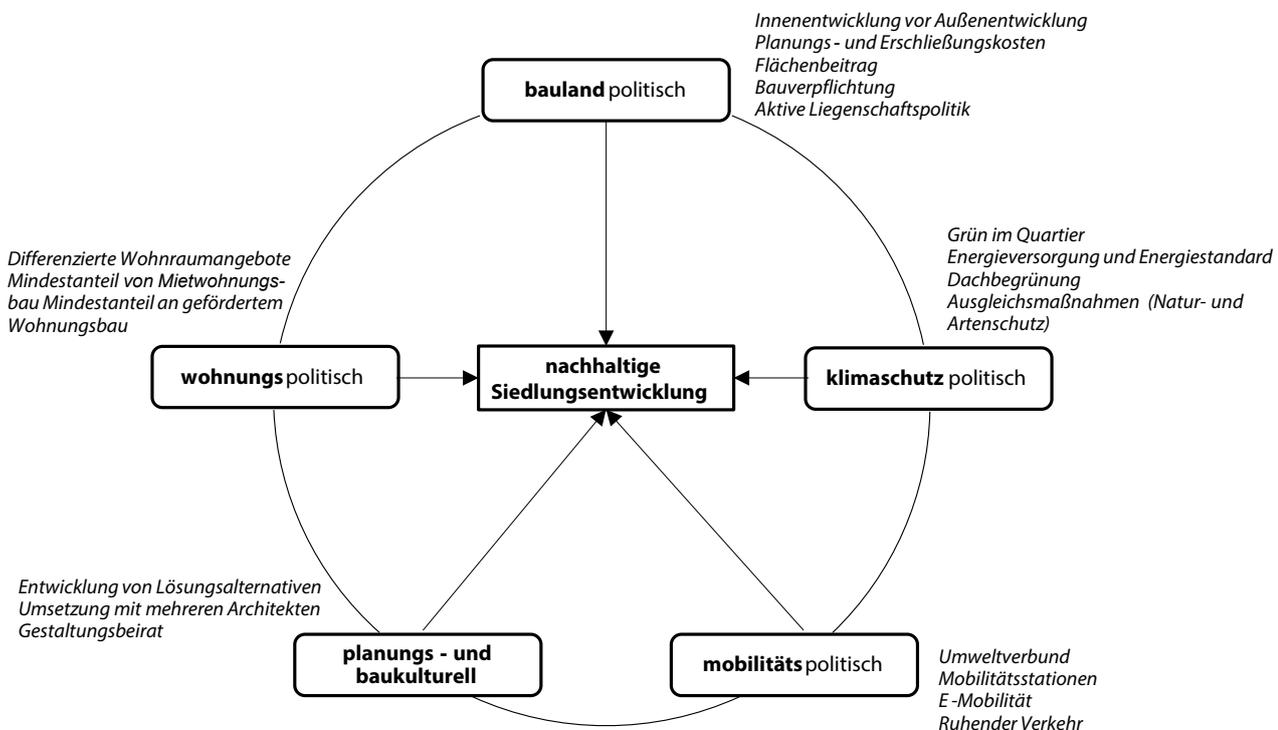
Zudem wurden die Entwicklungsziele der Stadt Offenburg durch die Grundsätze zur Baulandentwicklung weiter konkretisiert. Dabei wurden unter anderem eine „Baulandbereitstellungsstrategie“ und die „Aktive Liegenschaftspolitik“ mit Zwischenerwerb beschlossen. Ziel war es, in priorisierten Entwicklungsbereichen als Kommune aktiv Flächen anzukaufen und damit Entwicklungen zu ermöglichen oder zu beschleunigen. Zudem sollten die wohnungspolitischen Ziele beim Weiterverkauf der Flächen mit Hilfe eines mehrstufigen Vergabekonzepts besser durchgesetzt werden. Zur Finanzierung des Zwischenerwerbs wurde schließlich im Jahr 2018 ein revolvingender Bodenfonds eingerichtet,

der mit insgesamt 8 Mio. Euro ausgestattet ist. Erste Flächen konnten damit bereits erworben werden.

Anschließend an die bauland- und wohnungspolitischen Grundsätze wurden die bereits im Jahr 2015 erfassten rund 60 Flächenpotenziale vom Innenentwicklungsmanagement hinsichtlich ihrer Eignung und ihrem Beitrag zur Zielerreichung systematisch analysiert und priorisiert. Als Kriterien kamen z. B. die Infrastrukturausstattung, die ökologische Verträglichkeit und die realisierbaren Wohnformen zum Tragen. Insgesamt handelte es sich um Flächenpotenziale mittlerer und größerer Größenordnung. Die Bürgerinnen und Bürger wurden über die Bewertung und Priorisierung umfassend informiert. Sie hatten Gelegenheit, Anregungen und

Abbildung 23: Grundsätze zur Baulandentwicklung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in Offenburg

Stadtentwicklungspolitische Grundsätze als Bausteine einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung



Quelle: Stadt Offenburg

Beispiel für Wohnungsbau in der Innenentwicklung in Offenburg



Fotos: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Änderungsvorschläge einzubringen. Auch die Politik befasste sich intensiv mit der Flächenauswahl. Bei der Erörterung der priorisierten Flächen in den politischen Gremien haben sich insbesondere die ausführlich dargelegten fachlich fundierten Bewertungsmaßstäbe bewährt. Auf dieser Basis beschloss der Gemeinderat schließlich Ende 2017 die in den nächsten Jahren prioritär zu entwickelnden Flächen mit einem Gesamtpotenzial für ca. 700 neue Wohneinheiten.

Erfahrungen mit der Potenzialaktivierung

Bei der Aktivierung der priorisierten Flächen wurde deutlich, dass insbesondere mangelndes Entwicklungs- oder Verkaufsinteresse der Eigentümerinnen und Eigentümer dem Wohnungsbau entgegensteht. Einige Eigentümerinnen und Eigentümer nutzen die Flächen anderweitig und möchten diese Nutzungen nicht aufgeben. Andere verstehen ihre Flächenreserven als Anlageform in Zeiten niedriger Kapitalmarktzinsen und sind daher derzeit nicht verkaufsbereit. Um diese Flächenpotenziale dennoch zu aktivieren, stehen der Kommune nur eingeschränkt Instrumente zur Verfügung. Die Erfahrungen aus Offenburg zeigen zudem, dass mit den bestehenden bau- und planungsrechtli-

chen Möglichkeiten (insb. kommunales Vorkaufsrecht) der politische Wille zur Durchsetzung mitunter nicht gegeben ist. Als Lösung hat die Stadt Offenburg die Flächenentwicklung in entsprechenden Gebieten in Abschnitten geplant, sodass zunächst Teilflächen entwicklungsbereiter Eigentümerinnen und Eigentümer bebaut werden können.

Zur Beobachtung der Wohnungsbautätigkeit und um Nachsteuerungsbedarfe zu erkennen, wurde ein Monitoring aufgebaut. In diesem wird regelmäßig geprüft, wieviel neuer Wohnraum entsteht und welche Nachfragegruppen erreicht werden (z. B. Anzahl der zuziehenden Personen, Herkunftsorte der Zuziehenden). Dadurch können auch validere Aussagen zu Infrastrukturbedarfen in den Quartieren getroffen werden. Das Monitoring hilft, eine laufende bedarfsorientierte Wohnraumentwicklung zu gewährleisten.

Fazit

Das assoziierte Modellvorhaben Offenburg zeigt, wie eine gesamtstädtische Innenentwicklungsstrategie mit Maßnahmen aus den Bereichen Stadtentwicklung, Bodenpolitik, Liegenschaftsmanagement und Wohnungspolitik dazu beitragen kann, mehr Wohnungsbau zu ermöglichen. Das

Innenentwicklungsmanagement übernahm dabei die zentrale Vorbereitung und Steuerung der Prozesse. Die intensive Einbindung der Politik in die Flächenpriorisierung und Grundsätze zur Baulandentwicklung konnte den Rückhalt für die Innenentwicklung stärken. Dennoch bleibt die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Maßnahmen.

4 Querschnittsauswertung

In den folgenden Kapiteln werden die Erfahrungen der Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld dargestellt. Zu Beginn gibt Kapitel 4.1 eine Übersicht über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Aufgabenverständnis des Innenentwicklungsmanagements in den Modellvorhaben. Kapitel 4.2 stellt die Erfahrungen aus dem Forschungsfeld mit der Identifizierung, Bewertung und Priorisierung von Innenentwicklungspotenzialen dar. Im anschließenden Kapitel 4.3 steht die Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern zur Schaffung von neuem Wohnraum in der Innenentwicklung im Vordergrund. Kapitel 4.4 beschreibt die Aufgaben des Innenentwicklungsmanagements bei der anschließenden Begleitung von Wohnungsbauvorhaben in die Umsetzung. Die Verortung des Innenentwicklungsmanagements innerhalb der Kommunalverwaltungen und die damit verbundenen internen Managementaufgaben stehen im Fokus von Kapitel 4.5. Das abschließende Kapitel 4.6 stellt die Bedeutung der Akzeptanzförderung in Politik und Öffentlichkeit zur Unterstützung der Innenentwicklung heraus.

4.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Aufgabenverständnis der Modellvorhaben

Die Einzeldarstellung der Modellvorhaben (Kap. 3) hat Gemeinsamkeiten und Unterschiede verdeutlicht, die in einer Querschnittsauswertung zu beachten sind. Eine zentrale Gemeinsamkeit ist, dass eine Innenentwicklungsstrategie für den Wohnungsbau nicht ohne eine systematische Erfassung der geeigneten Grundstückspotenziale auskommt. Dies war und ist für alle Modellvorhaben und die beteiligten Kommunen von Bedeutung. Einige Städte haben diese Grundlagenarbeit bereits vor Beginn des ExWoSt-Forschungsfeldes

bewältigt, andere haben die damit verbundenen Aufgaben zum Gegenstand des Modellvorhabens gemacht. Wichtig ist, dass bereits die Erfassung der Grundstückspotenziale den Weg in eine aktive Steuerung des Wohnungsneubaus in der Innenentwicklung ebnet, weil neben der Erfassung auch die fachliche Bewertung und schließlich die (politische) Priorisierung zur Potenzialerhebung gehören (vgl. Kapitel 4.2).

In allen Kommunen des Forschungsfeldes hat der Wohnungsneubau in der Innenentwicklung auch eine politische Dimension, bei unterschiedlicher Gewichtung von städtebaulichen und wohnungspolitischen Fragen in den beteiligten Städten. Ein zentrales Motiv des Modellvorhabens Hamburg-Altona war es beispielsweise, die Politik für die Chancen der Magistralenentwicklung zu sensibilisieren. Dahinter stand die Erfahrung, dass sich der hohe wohnungspolitische Druck derzeit wieder vermehrt mit Forderungen nach einem Zugriff auf Landschaftsräume verbindet. Auch in Aalen hatte das Modellvorhaben eine deutliche politische Dimension. Grundlage war hier die Befürchtung, dass sich im Wege der Nachverdichtung der Charakter der zum Teil kleinteiligen, fast dörflich geprägten Stadtteile verändert. Hierfür auch im politischen Raum Akzeptanz zu schaffen, war ein wichtiges Ziel des Modellvorhabens. Ähnlich hat sich dies bei der angestrebten Nachverdichtung von innenstadtnahen Wohngebieten in Ludwigsfelde gezeigt, wenngleich die städtebauliche Ausgangssituation eine andere ist. In Regensburg und Solingen schienen die Modellvorhaben bei ganz unterschiedlichen Rahmenbedingungen etwas weniger in politisch offene Fragen eingebettet und stattdessen etwas mehr von einem Grundkonsens getragen zu sein. Wichtig ist die damit verbundene Erkenntnis, dass ein derartiger Grundkonsens den politischen Rückhalt für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung stärkt und somit

auch die Abstimmung von Einzelvorhaben erleichtert.

In allen beteiligten Städten ist die Vielfalt der Innenentwicklungspotenziale groß. Dies betrifft u. a. die Größenordnungen, die Vornutzungen, die städtebauliche Einbettung, die Lagequalitäten, die bau- und planungsrechtliche Ausgangssituation sowie die Eigentumsverhältnisse (siehe Tabelle 1). Selbst in kleineren Städten ist die Bandbreite der unterschiedlichen Typen und der damit verbundenen Herausforderungen beinahe genauso groß wie in den Metropolen. Allerdings unterscheidet sich die Zusammensetzung der Flächen bzw. das Gesamtportfolio der Innenentwicklungspotenziale. Entscheidend sind die historisch angelegten städtebaulichen Strukturen (oft auch als Reaktion auf regionalwirtschaftliche Besonderheiten). Eine gewerblich-industriell geprägte Stadt mit ausgeprägten Tal- und Berglagen wie Solingen hat in dieser Hinsicht andere Voraussetzungen als zum Beispiel Trier oder Regensburg. Über den Umfang und die Zusammensetzung des heutigen Portfolios entscheidet zudem, welche Innenentwicklungsreserven in der jüngeren Vergangenheit bereits genutzt wurden und welche demzufolge heute noch für die Wohnrau-

mentwicklung zur Verfügung stehen. Dies berücksichtigten auch die Modellvorhaben in ihrer Arbeit. Das Modellvorhaben Trier war überzeugt, dass der Wohnungsbau in der Innenstadt aufgrund der komplexen Interessen- und Gemengelagen eine besondere Unterstützung benötigt. Das Modellvorhaben Berlin sah im Umfeld der S- und U-Bahnhöfe erhebliche Entwicklungs- und Umstrukturierungspotenziale, die auch aufgrund ihrer guten ÖPNV-Anbindung von besonderem Wert sind. Auch in Solingen ist die gesamtstädtische und zugleich kleinteilige Ausrichtung des Innenentwicklungsmanagements als eine adäquate Antwort auf die siedlungsstrukturellen Gegebenheiten zu verstehen.

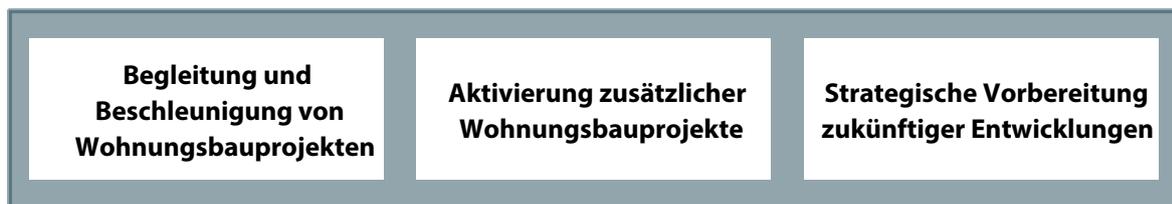
Ob das von den Modellvorhaben umgesetzte Innenentwicklungsmanagement auf schnelle Erfolge oder langfristige Veränderungen zielte, unterschied sich ebenfalls (vgl. Abbildung 24). In Regensburg sollte und soll das Innenentwicklungsmanagement die Vorhaben der Wohnbauoffensive beschleunigen. Das Modellvorhaben Hamburg hat sich hingegen darauf konzentriert, die Grundlagen einer langfristig wirksamen Magistralenstrategie zu legen. Die meisten anderen Modellvorhaben ordnen sich zwischen diese beiden Polen ein.

Tabelle 1: Ausgangssituationen der im Forschungsfeld schwerpunktmäßig betrachteten Innenentwicklungspotenziale

		Aalen	Berlin	HH-Altona	Ludwigsfelde	Offenburg	Regensburg	Solingen	Trier
Bebauungs- und Nutzungsstruktur	Flächenpotenziale	X	X	X	X	X	X	X	X
	Gebäudepotenziale	(X)	(X)	X					X
Planungsrecht	Ohne Bebauungsplan	X	X		X	X	X	X	X
	Mit Bebauungsplan	X	X	X	X	X	X	X	(X)
Eigentumsverhältnisse Unternehmen	Private Eigentümer	X	X	X	(X)	X	(X)	X	X
	Wohnungs-		X	X	X	(X)	X	X	
	Andere Unternehmen		(X)	(X)				(X)	
	Öffentliche Hand	(X)	X	X	X	X	X	(X)	X
	Kirchliche und sonstige Träger			(X)					X

X = schwerpunktmäßig relevant
 (X) = ebenfalls relevant
 Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Abbildung 24: Kurz-, mittel- und langfristige Aufgaben des Innenentwicklungsmanagements



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Ihr Fokus lag primär darauf, zusätzliche Grundstückspotenziale in den vorhandenen städtebaulichen Strukturen zu identifizieren und diese zu mobilisieren. Realistischerweise sind Erfolge dabei häufig nur in mittleren Fristen zu erzielen.

Bereits die Konzeption des ExWoSt-Forschungsfeldes ging davon aus, dass das Innenentwicklungsmanagement an die fachlichen und politischen Prioritäten der jeweiligen Stadt angepasst werden sollte. Die Modellvorhaben haben dies auf plausible Weise getan und damit den Grundgedanken bestätigt, dass das Innenentwicklungsmanagement innerhalb eines abgrenzbaren Aufgabenrahmens unterschiedliche Schwerpunkte setzen kann und sollte.

4.2 Die Grundlagen des Innenentwicklungsmanagements: Identifizierung, Bewertung und Priorisierung von Innenentwicklungspotenzialen

Umfassende Kenntnisse über die zur Verfügung stehenden Flächenpotenziale und Nachverdichtungsmöglichkeiten sind Voraussetzung für eine erfolgreiche Innenentwicklung. 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 Po-

tenziale hinsichtlich ihrer Eignung sowie möglicher Risiken und Schwierigkeiten hilft dabei, die Entwicklungschancen besser abzuschätzen. 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 zeitlichen und personellen Einsatz erfordert (vgl. Kapitel 4.3).

Identifizierung von Innenentwicklungspotenzialen

Die zuständigen Stellen in den Modellvorhaben verfügten bereits über Erfahrungswissen hinsichtlich möglicher Innenentwicklungspotenziale. Allerdings war dieses Wissen mitunter unvollständig und zudem personenabhängig, sodass personelle Wechsel zu Informationsverlusten führen konnten. Im Ergebnis zeigen die Erfahrungen der Modellvorhaben, dass eine systematische Erfassung und Abfrage zahlreiche zusätzliche Potenziale identifizieren kann. So deckte das Innenentwicklungsmanagement beispielsweise in Berlin an 171 Standorten rund um Haltepunkte des schienengebundenen ÖPNV Flächen für zusätzlichen Wohnungsbau auf. 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 Identifizierung von möglichen Innenentwicklungspotenzialen spielte in allen Modellvorhaben eine zentrale Rolle. Der Erfahrungsstand war dabei unterschiedlich. Neben Kommunen, die bereits seit vielen Jahren regelmäßig Potenziale erfassen und fortschreiben, haben einige Kommunen das Forschungsfeld genutzt, um erstmals umfassende Datenerhebungen bzw. Recherchen zu potenziellen Wohnungsbauflächen im bestehenden Siedlungsbereich durchzuführen.

Die Modellvorhaben mussten vor Beginn einer Recherche von Innenentwicklungspotenzialen zunächst klären, welche Arten von Potenzialen erfasst bzw. welche Kriterien angesetzt werden sollten. Dabei haben sie unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Die Modellvorhaben Trier und Hamburg-Altona definierten z. B. räumliche Fokusbereiche im Stadtgebiet. In Trier war dies die Innenstadt, in Hamburg-Altona Gebiete entlang zweier Hauptverkehrsachsen. Zudem mussten Mindestgrößen für die Potenzialflächen festgelegt werden. Beispielsweise hat das Modellvorhaben Regensburg Flächen ab einem geschätzten Potenzial von 20 Wohneinheiten betrachtet, um möglichst viel neuen Wohnraum zu schaffen. Einzelne Modellvorhaben haben bestimmte Flächentypen wie Grünflächen oder Kleingartenanlagen bewusst ein- oder ausgeschlossen. Dies zeigt, dass bereits bei der Identifizierung von möglichen Innenentwicklungspotenzialen stadtentwicklungspolitische Überlegungen und Ergebnisorientierung eine Rolle spielen.

Es existieren zahlreiche Methoden, um für den Wohnungsbau relevante Flächen in der Stadt zu erfassen. Die Modellvorhaben haben in Abhängigkeit von bestehenden Vorarbeiten, Personalkapazitäten und räumlicher Schwerpunktsetzung unterschiedliche Arbeitsweisen erprobt. Eine

gute Basis konnte durch das Zusammentragen des an unterschiedlichen Stellen in der Stadt bereits vorhandenen Wissens über Entwicklungspotenziale gelegt werden (z. B. Abfrage bei unterschiedlichen Ämtern, Einbindung der Lokalpolitik). Klassische Ortsbegehungen oder Auswertungen von Luftbildern sind weitere notwendige, aber personalintensive Varianten, um noch unbekanntes Potenzial zu erfassen. Diese Methoden eignen sich daher besonders für räumlich begrenzte Untersuchungsgebiete, wie dies beispielsweise im Modellvorhaben Trier der Fall war. Dort hat das Innenentwicklungsmanagement über eine Begehung u. a. Aufstockungspotenziale in der Innenstadt identifiziert.

Einige Modellvorhaben nutzten auch GIS-Analysen zur Identifizierung von Potenzialen. Mithilfe automatisierter Suchläufe können zum Beispiel ungenutzte oder im Vergleich zum bestehenden Planungsrecht untergenutzte Flächen schnell identifiziert werden. Auch ein Abgleich mit bestehenden Planungen oder Konzepten aus anderen Fachbereichen ist möglich, sofern diese als digitale Kartengrundlage vorliegen. Der Einsatz digitaler Lösungen kann daher den Arbeitsaufwand für eine erste Suche nach Innenentwicklungspotenzialen verringern. Wertvolle Erfahrungen hierzu hat beispielsweise das Modellvorhaben Berlin gesammelt. Doch nicht alle dort mittels GIS identifizierten Potenziale eigneten sich bei genauerer Analyse für eine wohnbauliche Weiterentwicklung. Daher zeigen die Erfahrungen aus dem Forschungsfeld auch, dass der automatisierten Erfassung Grenzen gesetzt und händische Nachkontrollen und vertiefende Analysen der einzelnen Potenziale erforderlich sind.

Beispielhafte erfasste Innenentwicklungspotenziale in den Modellvorhaben



Foto: Stadt Ludwigsfelde

Brachfläche



Foto: Stadt Land Fluss Büro für Städtebau und Stadtplanung, Berlin

Aufstockungspotenzial



Foto: Marco Tschubel, Bezirksamt Hamburg-Altona

Lockere Einfamilienhausbebauung mit Verdichtungspotenzial



Foto: Stadt Offenburg

Ehemalige gewerbliche Nutzung



Foto: Stadtplanungsamt Aalen

Innerstädtische Parkplatznutzung



Foto: Stadt Trier

Umnutzungspotenzial einer ehemaligen Seifenfabrik

Analyse und Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen

Neben der reinen Erfassung spielt die vertiefende Analyse der Innenentwicklungspotenziale eine entscheidende Rolle. Nur so kann abgeschätzt werden, wie realistisch und sinnvoll eine Aktivierung für den Wohnungsbau oder andere Nutzungen ist. Die Modellvorhaben haben zu den erfassten Flächen z. B. Informationen zu Eigentümerinnen und Eigentümern, aktuellem Planungsrecht, entgegenstehenden 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 ließen sich konkrete Handlungserfordernisse für die Kommune ableiten (z. B. Notwendigkeit zur Schaffung neuen Baurechts, vorbereitende Investitionen in die Infrastruktur).

In der Praxis zeigt sich, dass eine detaillierte Prüfung der Innenentwicklungspotenziale arbeitsaufwendig und personalintensiv ist und eine enge Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Fachbereichen und Behörden erfordert (z. B. Stadtplanung, Bauordnung/Denkmalpflege, Liegenschaften, Grün/Umwelt, Tiefbau/Erschließung, Verkehr). Erleichtert wurde der Arbeitsschritt, wenn benötigte Informationen digital gebündelt vorlagen und vom Innenentwicklungsmanagement abgerufen werden konnten (z. B. in einem verwaltungsinternen GIS-System). In Hamburg-Altona und Berlin wurden mit Unterstützung durch externe Planungsbüros für ausgewählte Bereiche auch vertiefende Machbarkeitsstudien erstellt. Dies erhöhte den Arbeitsaufwand, ließ anschließend allerdings auch genauere Aussagen über die Bebaubarkeit der Flächen und damit verbundene städ-

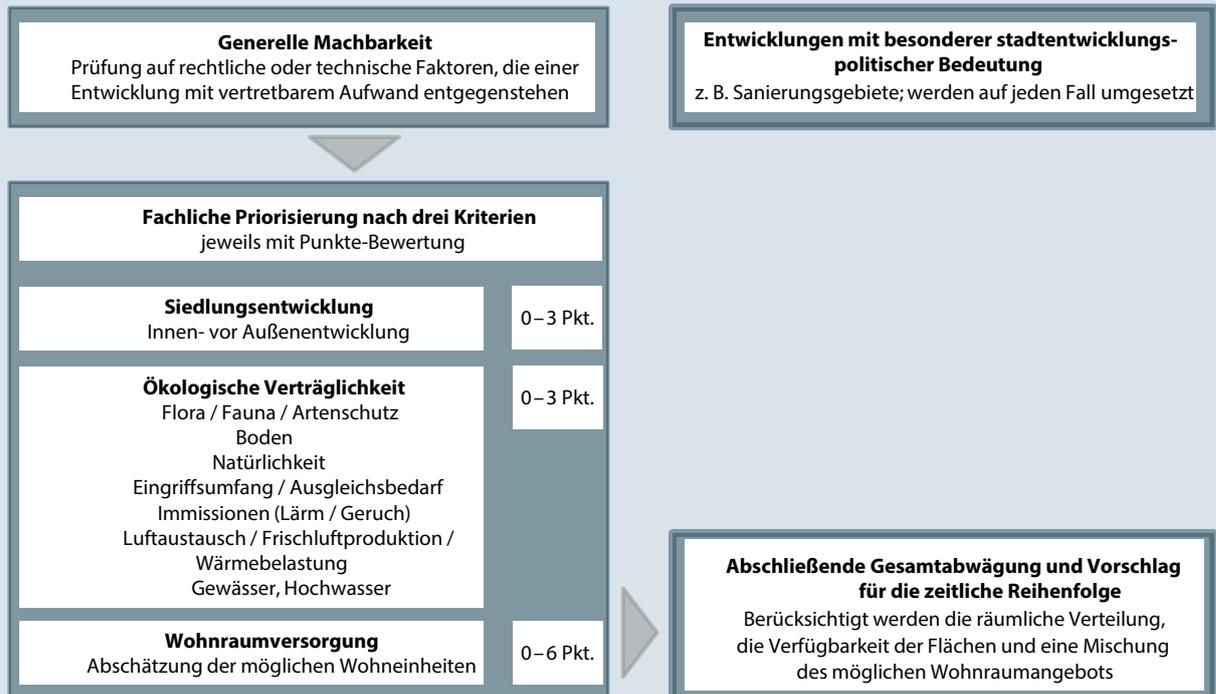
tebauliche Ziele zu. Insgesamt sollte bei der Potenzialqualifizierung zwischen dem Aufwand einer umfangreichen Prüfung und dem Ertrag aus den gewonnenen Informationen abgewogen werden und nur solche Aspekte aufgenommen werden, die zur Bewertung der Innenentwicklungspotenziale tatsächlich erforderlich sind. Als zentral haben sich im Forschungsfeld Informationen zum bau- und planungsrechtlichen Status und zur Eigentumsituation erwiesen.

Priorisierung der identifizierten Innenentwicklungspotenziale

Auf Basis der Erfassung und Bewertung der Innenentwicklungspotenziale haben die Modellvorhaben die Potenziale ausgewählt, die prioritär bearbeitet werden sollten. So konnten die begrenzten zeitlichen und personellen Ressourcen in der Kommune auf die vor Ort jeweils besonders relevanten Innenentwicklungspotenziale konzentriert werden. Die Modellvorhaben Regensburg und Trier nahmen beispielsweise zeitnah zu aktivierende Flächen in den Fokus, um schnell mehr neuen Wohnraum zu schaffen. In Hamburg-Altona und in Berlin wurden hingegen Standorte mit Modellcharakter ausgewählt, anhand derer neue Aktivierungsinstrumente und Strategien erprobt werden können. Die Modellvorhaben Hamburg-Altona und Offenburg haben zudem politische Beschlüsse zur Auswahl der priorisierten Flächen herbeigeführt und damit die Verbindlichkeit für die weiteren Aktivierungs- und Planungsschritte erhöht. Dies stärkte den politischen Rückhalt für die Innenentwicklungsstrategie an sich und die Entwicklungen an den einzelnen Standorten. Die Offenlegung der angewandten Kriterien und die Möglichkeit für die Politik, Rückfragen oder Anregungen bereits auf Grundlage konkreter Ergebnisse zu geben, haben diesen Prozess unterstützt.

Vorgehen bei der Flächenpriorisierung in Offenburg

Im Zuge des Siedlungs- und Innenentwicklungsmodells Offenburg wurden die potenziellen Wohnungsbauflächen in der Innen- und Außenentwicklung im Jahr 2017 durch die Verwaltung bewertet und priorisiert. Ziel war es, ein Arbeitsprogramm für die kommenden acht Jahre aufzustellen und mit einem Gremienbeschluss Verbindlichkeit herzustellen. Entwicklungen mit besonderer stadtentwicklungspolitischer Bedeutung sollen zukünftig auf jeden Fall umgesetzt werden. Die Bewertung der darüber hinaus in Frage kommenden Potenziale wurde unter Einbezug der jeweiligen Fachbereiche nach dem folgenden Schema vorgenommen:



Darstellung: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

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 boten sich immer wieder neue Anknüpfungspunkte für die wohnbauliche Innenentwicklung, wenn z. B. in der Bauberatung Eigentümerinnen oder Eigentümer Entwicklungsbereitschaft signalisierten oder

die (mögliche) Aufgabe bisheriger Nutzungen bekannt wurde. Dann musste das Innenentwicklungsmanagement schnell reagieren, um diese Chancen zu nutzen. Zugleich wurden im Zeitverlauf bei einigen vorab priorisierten Potenzialen Hindernisse bekannt, die eine Entwicklung auf absehbare Zeit verhinderten. Das Arbeitsprogramm des Innenentwicklungsmanagements musste insofern regelmäßig geprüft und ggf. mit Blick auf die Gesamtstrategie angepasst werden.

Vertiefende Ausarbeitung planerischer Lösungen und strategischer Ansätze

Das Innenentwicklungsmanagement bietet die Möglichkeit, sich in der Verwaltung umfassender mit den identifizierten Innenentwicklungspotenzialen zu befassen. Die zusätzlichen Personalkapazitäten verbessern die Möglichkeiten proaktiv zu planen und größere Stadtbereiche und komplexe Situationen in ihrem Gesamtzusammenhang zu betrachten sowie innovative Lösungen vorzubereiten deutlich. Die entwickelten städtebaulichen Ziele können zukünftigen Wohnungsbauprojekten zugleich als Impuls und Rahmen dienen.

Der Bezirk Hamburg-Altona etwa nutzte das Innenentwicklungsmanagement, um eine Entwicklungsstrategie für die Magistralen im Bezirk zu erarbeiten. Aufbauend auf einer ausführlichen Bestandsanalyse wurden Vertiefungsbereiche definiert und an konkreten Standorten städtebauliche Varianten erarbeitet. Infolge der ausführlichen Befassung mit den Wohnungsbaupotenzialen entlang der Hauptverkehrsstraßen konnten Chancen und Hemmnisse für eine wohnbauliche Weiterentwicklung dieser Stadtbereiche sondiert werden. Der große Umfang der dadurch identifizierten Innenentwicklungspotenziale ist beeindruckend. Die Ergebnisse fanden auch auf gesamtstädtischer Ebene Anklang, sodass die „Magistralenstrategie“ zukünftig auf andere Stadtbereiche ausgeweitet werden soll. Ein vom Innenentwicklungsmanagement erarbeiteter „Werkzeugkoffer“ mit Handlungsansätzen und Instrumenten zur Aktivierung der identifizierten Potenziale erleichtert die zukünftige Mobilisierung.

Der „geweitete Blick“ des Innenentwicklungsmanagements trägt auch dazu bei, neue Nutzungskombinationen zu denken. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Flächenknappheit relevant, um sowohl für den Wohnungsbau als auch für andere relevante Nutzungen

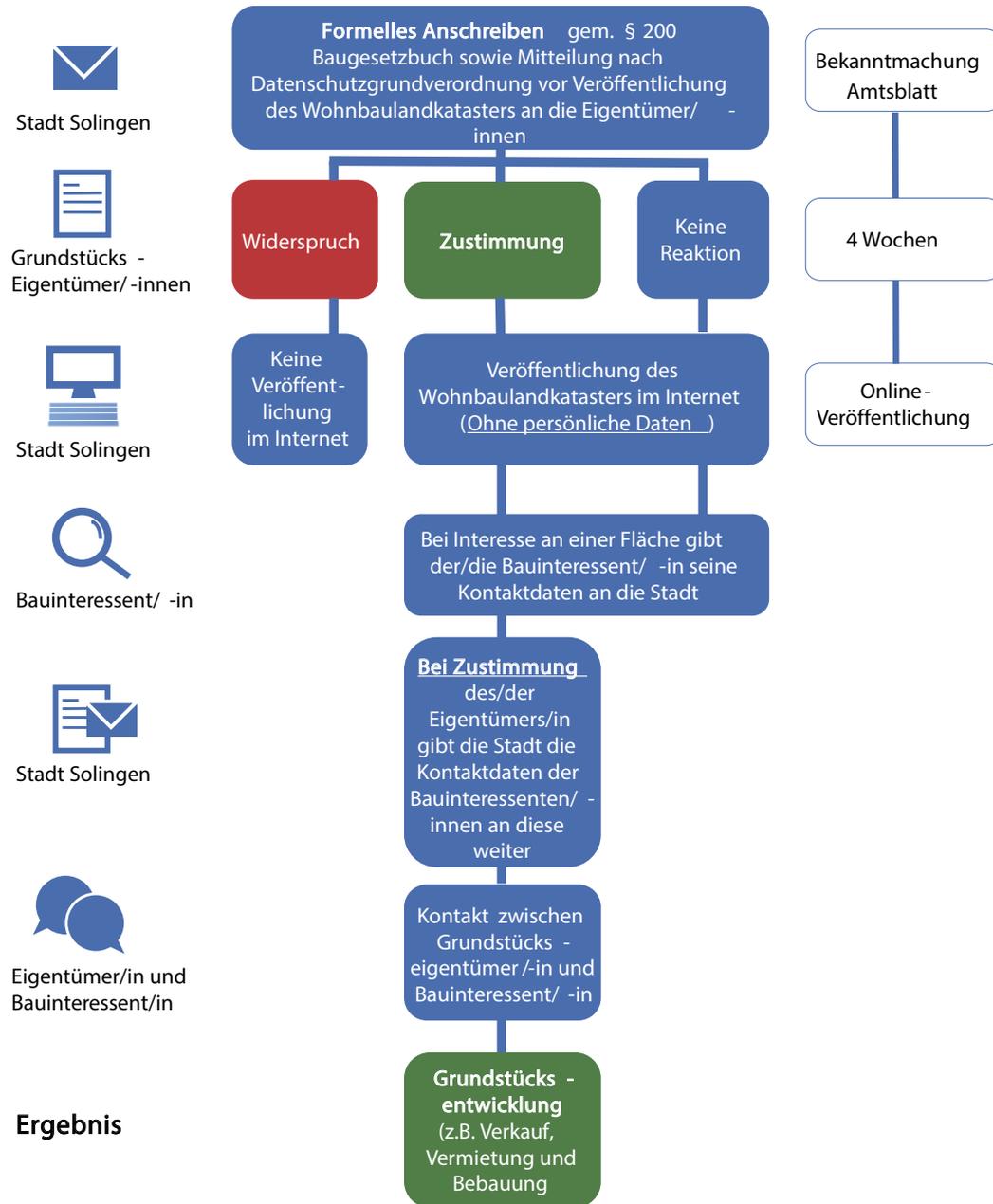
in den Städten Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu bieten. Im Modellvorhaben Berlin konnte das Innenentwicklungsmanagement beispielweise Bereiche identifizieren, auf denen durch grundstücksübergreifende Umstrukturierungen oder neue Formen der Mehrfachnutzung (z. B. Wohnen in Kombination mit Discountern oder Baumärkten, Wohnen in Kombination mit öffentlichen Verwaltungsgebäuden) zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden kann.

Veröffentlichung der Innenentwicklungspotenziale

Die Ergebnisse der Potenzialerschaffung 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 öffentlich zugänglich gemacht werden, um potenzielle Bauherren (Privatpersonen, aber auch professionelle Projektentwickler) auf Potenziale aufmerksam zu machen und so wohnbauliche Entwicklungen anzustoßen.

Die Modellvorhaben Aalen und Offenburg verfügten bereits über ein öffentlich zugängliches Baulandkataster. Das Modellvorhaben Solingen hat im Rahmen des Forschungsfeldes ein öffentlich zugängliches Kataster aufgebaut. Eine Besonderheit lag dort darin, dass Bauinteressenten und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer miteinander in Kontakt treten konnten (vgl. Abbildung 25). Die Erfahrungen der Modellvorhaben zeigen, dass durch die Veröffentlichung eines Baulandkatasters die Aufmerksamkeit von Bauinteressenten und Eigentümerinnen und Eigentümern erfolgreich auf die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale gelenkt werden kann. In Solingen wurde beispielsweise festgestellt, dass manche Eigentümerinnen und

Abbildung 25: Aufbau und Funktion des Wohnbaulandkatasters in der Stadt Solingen



Quelle: Stadt Solingen

Eigentümer erst durch die Information über die Veröffentlichung ihrer Flächen darauf aufmerksam wurden, dass eine (intensivere) wohnbauliche Nutzung möglich ist. Zudem sind bereits kurz nach Veröffentlichung des Baulandkatasters 30 An-

fragen von Bauinteressenten bei der Stadt eingegangen. Auch das Modellvorhaben Aalen verzeichnete in den letzten Jahren mit jährlich ca. 210 Anfragen ein hohes Interesse an den im Baulandkataster dargestellten Baulücken. Einen zusätzlichen

Gewinn bringt ein öffentlich einsehbares Baulandkataster nach Ansicht der Modellvorhaben dadurch, dass sich Bauinteressenten zunächst online informieren können und erst anschließend den Kontakt zur Kommune suchen. Die kommunalen Bauberatungen werden dadurch entlastet.

Dauerhafte Fortschreibung und Monitoring

Beim Aufbau und der Nutzung einer systematischen Potenzialerschließung ist es wichtig, diese als Daueraufgabe zu etablieren. Neu bekannt werdende Potenziale sollten fortlaufend aufgenommen, die Informationen zu bereits erfassten Potenzialen aktualisiert, Priorisierungen überdacht und aktivierte Potenziale als solche vermerkt werden. Dadurch gewinnt die Kommune dauerhaft einen Überblick über das Wohnungsbaugeschehen in der Innenentwicklung und bestehende Potenziale in der Stadt. Die Strategien zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen können darauf basierend regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Ein zentrales GIS-System, auf das

alle Fachbereiche zugreifen können, erwies sich in den Modellvorhaben als hilfreich. Alternativ können die Informationen auch zentral an eine Stelle weitergeleitet werden, die diese einpflegt. In Aalen, Solingen und Regensburg werden die Flächenkataloge beispielsweise im laufenden Betrieb, federführend durch das Innenentwicklungsmanagement, aktualisiert. Entwicklungen auf bekannten Flächen werden vermerkt und neue Potenzialflächen aufgenommen. In Offenburg wird darüber hinaus die Bautätigkeit im kommunalen GIS erfasst und regelmäßig ausgewertet. Dadurch gewinnt die Kommune wichtige Hinweise für zukünftige wohnbauliche Entwicklungen, etwa zur Sozialstruktur der Zuziehenden und den daraus resultierenden Infrastrukturbedarfen (z. B. Kita-Plätze).

Herausforderungen und Chancen öffentlicher Baulandkataster

Die Modellvorhaben Aalen, Offenburg und Solingen haben die identifizierten Innenentwicklungspotenziale in einem Baulandkataster veröffentlicht, um private Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Flächen aufmerksam zu machen und Bauinteressierten potenzielle Baugrundstücke aufzuzeigen.

Das Instrument des Baulandkatasters (§ 200 Abs. 3 BauGB) erfordert u. a. eine öffentliche Bekanntmachung vor Veröffentlichung, bei der die Eigentümerinnen und 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 zusätzliche Anforderungen zu erfüllen. Ein von der Stadt Solingen beauftragtes Rechtsgutachten zeigte auf, dass mit den grundstücksbezogenen Potenzialen personenbezogene Daten verarbeitet werden und die betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern daher aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten gem. Art. 14 DSGVO persönlich über die Veröffentlichung informiert werden müssen. Eine explizite Zustimmung zur Datenverarbeitung nach DSGVO sei jedoch nicht notwendig, da ein öffentliches Interesse vorliege. Den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern muss demzufolge eine Mitteilung nach DSGVO übersandt werden.

Die Stadt Solingen nutzte diese zusätzliche Anforderung, um den Eigentümerinnen und Eigentümern neben den Informationen zum Wohnbaulandkataster und ihrem Widerspruchsrecht auch einen Fragebogen zukommen zu lassen, in dem die Entwicklungsbereitschaft, ggf. bestehende Hinderungsgründe und Beratungsbedarfe abgefragt wurden. Dabei blieb die Zahl der Widersprüche hinsichtlich einer Veröffentlichung gering. Es wurden auf diesem Wege wertvolle Informationen zu den Verwertungsabsichten und Strategien der Eigentümerinnen und Eigentümer gewonnen. Zudem wurden einige Eigentümerinnen und Eigentümer durch das Anschreiben auf die Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Flächen aufmerksam und haben sich zur weiteren Planung an die Stadt gewendet (siehe Kapitel 3.6).

4.3 Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern

Ziel des Innenentwicklungsmanagements ist es, zusätzliche Flächen für den Wohnungsbau zu aktivieren. Um gegenüber dem Status quo zusätzliche Impulse für den Wohnungsbau auszulösen, bezieht sich dies vor allem auf Grundstücke oder Flächen im privaten Eigentum, die durch das „normale“ Markt- und Planungs-geschehen wahrscheinlich nicht mobilisiert

werden. Das Spektrum der Eigentümercategorien reicht dabei von privaten Einzel- oder Kleineigentümern und -eigentümerinnen über Wohnungsunternehmen und sonstige Unternehmen (anderer Branchen) bis zu Wohlfahrtsverbänden, kirchlichen Organisationen oder Stiftungen (vgl. auch Tabelle 1 in Kapitel 4.1). Naheliegend ist, dass die jeweils anzutreffende Eigentümerstruktur wesentlich vom Gebietstyp beeinflusst wird. Eine Strategie zur Nachverdichtung von Einfamilienhausgebieten hat insofern

Abbildung 26: Mögliche Eigentümercategorien in der Innenentwicklung



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

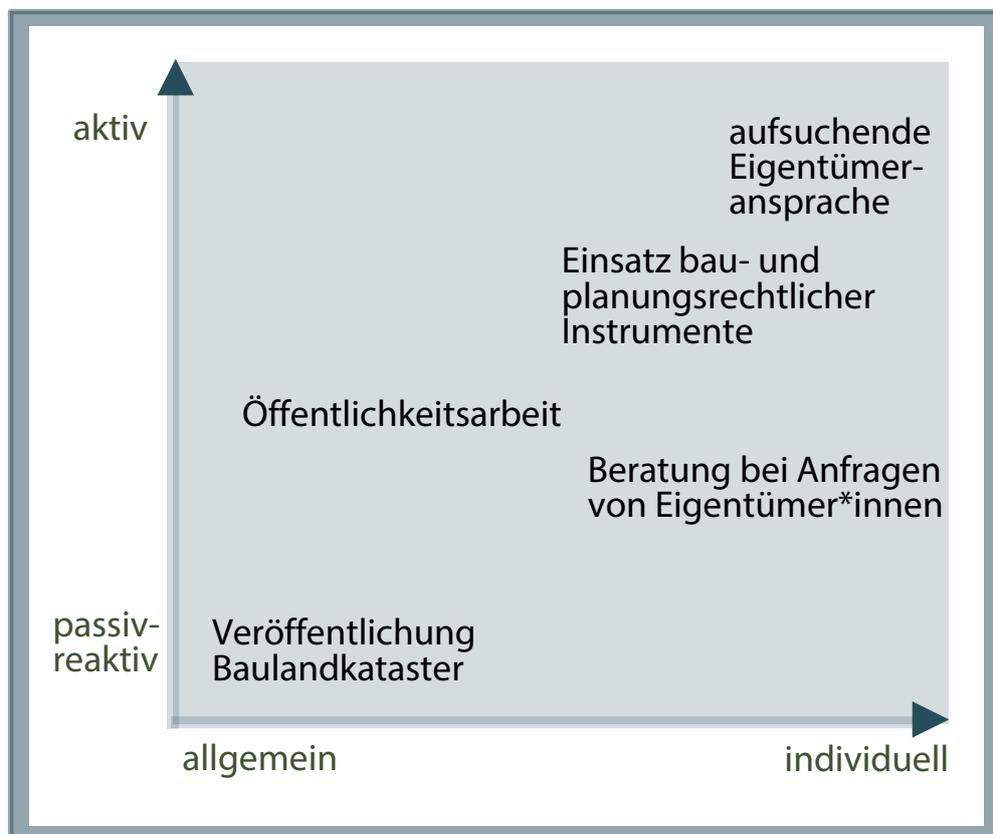
andere Adressaten als eine Innenentwicklungsstrategie in gewerblich durchsetzten Gebieten oder in der Innenstadt. Unabhängig davon steht die Aufgabe im Mittelpunkt, diese Eigentümer und Eigentümerinnen für ein Engagement im Wohnungsbau zu gewinnen, indem sie entweder selbst investieren oder das Grundstück zu tragfähigen Konditionen an einen Wohnungsbauinvestor bzw. die Kommune verkaufen.

Im ExWoSt-Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen - Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements“ sollte dies vor allem auf kooperativem Wege erfolgen. Insofern standen die Ansprache und die partnerschaftliche Zusammenarbeit im Vordergrund. Die Erfahrung lehrt zugleich, dass der flankie-

rende oder angekündigte Einsatz bau- und planungsrechtlicher Instrumente die Kooperationsbereitschaft erhöhen kann.

Die Modellvorhaben sind dabei unterschiedlich vorgegangen. Einige Strategien waren eher passiv-reaktiv ausgerichtet, andere erforderten ein aktives Zugehen bzw. einen aktiven Einsatz des Innenentwicklungsmanagements. Unterschiede lagen zudem darin, ob Eigentümerinnen und Eigentümer individuell adressiert wurden oder ob Strategien auf größere Gruppen von Eigentümerinnen und Eigentümern abzielten (vgl. Abbildung 27). Häufig wurden von den Modellvorhaben mehrere Strategien parallel erprobt.

Abbildung 27: Strategien zur Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Ansprache durch Öffentlichkeitsarbeit und mehr Transparenz

Ein erster Schritt, um Eigentümerinnen und Eigentümer auf die Potenziale ihrer Flächen aufmerksam zu machen, stellt die Veröffentlichung eines Baulandkatasters dar, wie es in Aalen, Offenburg oder Solingen umgesetzt wurde (vgl. Kapitel 4.2). Das Modellvorhaben Solingen machte die Erfahrung, dass insbesondere bei der Erstveröffentlichung Eigentümerinnen und Eigentümer erreicht werden können, die sich der Entwicklungsmöglichkeiten bislang nicht bewusst waren. Dies ist ein erster Schritt zur Mobilisierung dieser Potenziale. Auf längere Frist erreicht ein öffentlich zugängliches Baulandkataster vor allem Bauinteressenten, wie die Erfahrungen aus Aalen und Offenburg zeigen. Die Bauinteressenten nehmen, entweder vermittelt über die Kommune oder nach eigenen Recherchen, Kontakt zu den Eigentümerinnen und Eigentümern auf und stoßen so ggf. eine Entwicklung an.

Begleitend wirkten einige Modellvorhaben im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit darauf hin, die Relevanz der Innenentwicklung hervorzuheben. Damit wurde auch das Ziel verfolgt, Eigentümerinnen und Eigentümer für eine Entwicklung ihrer Flächen zu gewinnen. Neben einer regelmäßigen Pressearbeit, Flyern und Plakaten setzten einige Modellvorhaben dabei auf Informationsveranstaltungen. In Solingen wurden beispielsweise Eigentümerinnen und Eigentümer eingeladen, sich mit Expertinnen und Experten aus den Bereichen Bauantragsverfahren, Planungsrecht, Wertermittlung, Umwelt sowie Finanzierung und Förderung auszutauschen. Die positive Resonanz der Eigentümerinnen und Eigentümer zeigte der Stadt, dass über solche niederschweligen Informations- und Beratungsangebote erste Hürden auf dem Weg zur Grundstücksmobilisierung abgebaut werden können. Erste Beratungsanfragen oder Bauvoranfragen sind daran anschließend bei der Stadt eingegangen.

Als Sensibilisierung für das Thema Innenentwicklung und erster Schritt der Aktivierung hat sich diese Vorgehensweise bewährt.

Anfragen von Eigentümerinnen und Eigentümern bei den Bauämtern zu ihren Grundstücken bildeten auch unabhängig von einer vorgeschalteten Öffentlichkeitsarbeit Anlass und Anknüpfungspunkte, über die Bebauungsmöglichkeiten der Grundstücke zu informieren. Voraussetzung dafür war, dass die Bauämter eng mit dem Innenentwicklungsmanagement zusammenarbeiteten und entweder Anfragen weiterleiteten oder selbst aktiv im Sinne des Innenentwicklungsmanagements berieten. Die Erfahrungen beispielsweise aus Solingen oder Hamburg zeigen, dass etliche Eigentümerinnen und Eigentümer diese Beratung zum Anlass nahmen, ihre Bauplanungen anzupassen oder zumindest zu überdenken. Insofern konnten durch die enge Kooperation und Sensibilisierung der zuständigen Verwaltungsstellen ebenfalls Erfolge für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung erzielt werden.

Aufsuchende Eigentümeransprache und -beratung

Ziel der Modellvorhaben war es auch, Eigentümerinnen und Eigentümer zu erreichen, die nicht selbst die Initiative ergreifen (können). Die entsprechende aufsuchende Eigentümeransprache und -beratung wurden in Einzelfällen von allen Modellvorhaben und besonders systematisch und breiter angelegt in Trier erprobt. In den Beratungen sollten die Eigentümerinnen und Eigentümer über die Entwicklungsmöglichkeiten auf ihren Grundstücken informiert, die Handlungsmotive der Eigentümerinnen und Eigentümer erfragt und das Interesse an einer wohnbaulichen Nutzung geweckt werden. In den Modellvorhaben hat der Innenentwicklungsmanager oder die Innenentwicklungsmanagerin den Kontakt zu Eigentümerinnen und Eigentü-

mern ausgewählter Innenentwicklungspotenziale gesucht, häufig mit Unterstützung der Führungskräfte oder gar der Stadtspitze. Die Einbindung höherer Hierarchieebenen hat teilweise als „Türöffner“ zu den Eigentümerinnen und Eigentümern fungiert. Aus Kapazitätsgründen musste dies auf ausgewählte, besonders wichtige oder sensible Fälle beschränkt bleiben.

Eine erste Aufgabe für das Innenentwicklungsmanagement war die Zusammenstellung der für die Kontaktaufnahme erforderlichen Informationen. Zudem hat es sich als wesentlich erwiesen, bereits vor der ersten Kontaktaufnahme einige Informationen zu den Eigentümerinnen und Eigentümern, ihren Grundstücken und den Bebauungsmöglichkeiten zusammenzustellen. So konnte das Innenentwicklungsmanagement Einschätzungen zu den Motiven und Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer gewinnen und Antworten auf deren mögliche Fragen vorbereiten. Wirkungsvoller als eine rein schriftliche Kontaktaufnahme erwies sich in den Modellvorhaben das persönliche Gespräch oder ein Anruf bei den Eigentümerinnen und Eigentümern.

In den Gesprächen wurde deutlich, dass die Gründe für die fehlende oder geringe wohnbauliche Nutzung der Flächen vielfältig waren. Einige hielten Flächen bewusst zurück, z. B. als Wohnbaugrundstück für ihre Kinder oder als Altersvorsorge. Andere hatten keine Kenntnis über entsprechende Entwicklungsmöglichkeiten oder waren mit der Entwicklung überfordert. Dies kann vor allem bei weit entfernt lebenden oder älteren Personen der Fall sein. Für gewerbliche oder institutionelle Eigentümerinnen und Eigentümer stellte die Veräußerung oder wohnbauliche Entwicklung eine Erweiterung oder Änderung ihrer Geschäftsfelder oder Strategien dar und erforderte umfangreiche Vorüberlegungen (vgl. Abbildung 26 zu Eigentümertypen in der Innenentwicklung).

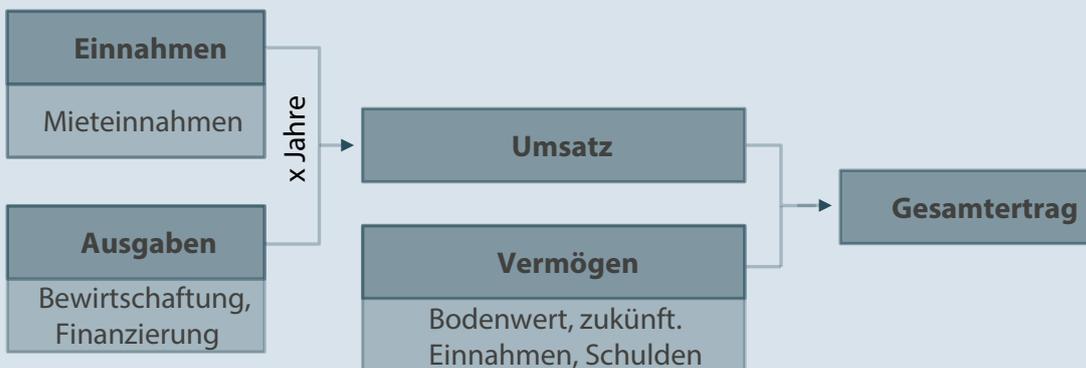
Der Innenentwicklungsmanager der Stadt Trier hat nach erfolgter Kontaktaufnahme eine weitere aktive Begleitung und Beratung der Eigentümer und Eigentümerinnen umgesetzt. Hierzu wurden einfach gehaltene Entwürfe für Wohnungsbauprojekte erarbeitet und die wirtschaftlichen Auswirkungen der Investition für die Eigentümerinnen und Eigentümer dargestellt. Darüber hinaus hat er den Kontakt zu weiteren Akteuren wie der Denkmalschutzbehörde oder der Feuerwehr hergestellt, um die Umsetzbarkeit der Planungen zu prüfen. Durch diese intensive Beratung und Begleitung wurde das Entwicklungsinteresse der Eigentümerinnen und Eigentümer deutlich gesteigert. Einen besonderen Mehrwert lieferte die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der Projektideen, die der Innenentwicklungsmanager als ausgebildeter Immobilienfachwirt durchführen konnte. Etlichen Eigentümerinnen und Eigentümern war nicht bewusst, welche wirtschaftlichen Potenziale ein Wohnungsbauprojekt bietet. Insofern war dies ein zentrales Argument für eine Aktivierung der Potenziale. Insgesamt hat die Stadt Trier ebenso wie andere Kommunen im Forschungsfeld von den Eigentümerinnen und Eigentümern positive Rückmeldungen zur aufsuchenden Beratung und insbesondere zu der damit einhergehenden partnerschaftlich-unterstützenden Begleitung erhalten.

Auch Wohnungsunternehmen zeigten sich zum Teil offen, wenn das Innenentwicklungsmanagement Nachverdichtungsoptionen vorschlug. Dabei wurde positiv bewertet, dass durch frühzeitige Gespräche Planungen entsprechend der kommunalen Ziele erarbeitet werden können und „Fehlplanungen“ vermieden werden. Dies vereinfacht die anschließenden Abstimmungs- und Genehmigungsprozesse und beschleunigt die Verfahren.

In den Gesprächen hat sich auch gezeigt, dass es sehr wichtig ist, keine falschen Erwartungen bei den Eigentümerinnen und

Die Bedeutung immobilienwirtschaftlicher Fachkenntnisse im Innenentwicklungsmanagement

Im Forschungsprojekt wurde deutlich, dass die Wirtschaftlichkeit eine zentrale Voraussetzung für die Realisierung von Wohnungsbauprojekten ist. Der Aufbau entsprechender immobilienwirtschaftlicher Kompetenzen in der Verwaltung ist daher ein wichtiger Bestandteil des Innenentwicklungsmanagements. Zum einen sind wirtschaftliche Betrachtungen von Wohnungsbauprojekten in der Kommunikation mit Eigentümerinnen und Eigentümern hilfreich, um z. B. die Erträge einer Investition aufzuzeigen und damit das Entwicklungsinteresse zu wecken (vgl. auch Erfahrungen des Modellvorhabens Trier in Kapitel 3.7). Zum anderen stärkt das immobilienwirtschaftliche Fachwissen in Verhandlungen mit Investoren und Wohnungsunternehmen die Verhandlungsposition der Kommune. Darüber hinaus können verwaltungsinterne Abstimmungsprozesse oder politische Abwägungsprozesse unterstützt werden. Durch die Betrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen bestimmter Anforderungen an die Bauvorhaben (z. B. Anteil geförderten Wohnraums, ökologische Anforderungen) kann die Verwaltung für Fragen der Finanzierbarkeit sensibilisiert werden. Erwartungen der Politik an das jeweilige Bauvorhaben können ebenfalls in eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung eingeordnet werden. Wie wichtig dies ist, um Wohnungsbau in der Innenentwicklung zu ermöglichen, wird am Beispiel des Modellvorhabens Trier deutlich. Dort zeigte die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von Innenentwicklungsprojekten auf, dass die geltende Stellplatzverordnung (Anzahl der Stellplätze bei gleichzeitig hohen Kosten für deren Errichtung, Höhe der Stellplatzablässe) die Projekte an die Grenze der wirtschaftlichen Tragfähigkeit bringt. Die immobilienwirtschaftlichen Analysen des Innenentwicklungsmanagements konnten in diesem Fall wichtige Diskussionen über kommunalpolitische Ziele anregen. Wenn bestimmte fachlich und / oder politisch gewünschte Anforderungen zu einem wirtschaftlich defizitären Projekt führen, kann eine finanzielle Unterstützung notwendig werden. Auch dies wird durch die immobilienwirtschaftliche Betrachtung dargelegt.



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

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

- Ist das Vorhaben für den Eigentümer oder die Eigentümerin wirtschaftlich umsetzbar?
- Wie verändert sich die Ertragsituation im Vergleich zur bestehenden Nutzung?
- Wie unterscheiden sich Alternativen hinsichtlich der wirtschaftlichen Machbarkeit?
- Welcher Grundstückspreis ist bei einem Verkauf erzielbar?
- Kann ein kommunaler Zwischenerwerb kostendeckend abgewickelt werden?
- Wie wirken sich kommunale Anforderungen auf das Wohnungsbauvorhaben aus?
- Wie hoch ist der Subventionsbedarf, um das Grundstück zu mobilisieren?

Die mit dem Werkzeug möglichen Berechnungen ersetzen zwar keine individuelle Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die z. B. steuerliche Aspekte oder eigene Renditevorgaben berücksichtigt. Dennoch können erste Anhaltspunkte erlangt und Eigentümerinnen und Eigentümern verschiedene Optionen aufgezeigt werden.

Eigentümern zu wecken und möglichst verlässliche Aussagen zur bau- und planungsrechtlichen Machbarkeit zu machen. Daher ist ein Austausch des Innenentwicklungsmanagements mit den jeweils betroffenen Fachbereichen unerlässlich. Gute Kontakte zu den entsprechenden Stellen erwiesen sich im Forschungsfeld als förderlich für die Innenentwicklung. Darüber hinaus wurde deutlich, dass der Zeitpunkt zum Austausch sensibel gewählt werden sollte. Durch eine zu frühe Kontaktaufnahme werden unnötig Kapazitäten bei den involvierten Stellen gebunden, wenn sich eine Mobilisierung des Grundstücks später als nicht realistisch herausstellt. Ein zu später Einbezug der relevanten Fachbereiche beinhaltet das Risiko, im Kontakt zum Eigentümer oder der Eigentümerin falsche Erwartungen z. B. an die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens zu wecken. Eine entsprechende Vorsondierung durch das Innenentwicklungsmanagement hilft, beide beschriebenen Risiken zu mindern.

Insgesamt war die persönliche Beratung der Eigentümerinnen und Eigentümer durch das Innenentwicklungsmanagement aufwändig und konnte insofern nur für ausgewählte Potenzialflächen durchgeführt werden. Einzelne Modellvorhaben haben die aktive Ansprache auch aus personellen Gründen zurückgestellt und andere Schwerpunkte gesetzt. Der Ansatz der Eigentümeransprache erwies sich trotz des hohen Aufwands als erfolgsversprechend. Bei manchen Eigentümerinnen und Eigentümern konnte durch die Ansprache Interesse für eine wohnbauliche Entwicklung ihrer Flächen oder Immobilien geweckt werden. Allerdings ist das Innenentwicklungsmanagement auch auf Eigentümerinnen und Eigentümer gestoßen, die dennoch keine Entwicklung ihrer Flächen anstreben. In diesen Fällen war es für die Kommunen trotz umfänglicher Beratung schwer, Mobilisierungsansätze zu finden. Das Planungsrecht bietet zwar Ansatzpunkte, um auch entgegen der Interessen

des Eigentümers oder der Eigentümerin eine bauliche Weiterentwicklung herbeizuführen (z. B. Baugebote), doch sind diese ebenfalls mit hohen Hürden und weiterem Aufwand verbunden.

Kommunaler Flächenerwerb

Ein wichtiges Instrument der Innenentwicklung ist der Ankauf von Grundstücken durch die Kommune, um bei der Entwicklung der Flächen unabhängiger von privaten Interessen zu sein. Welche Flächen für einen kommunalen Ankauf in Frage kommen, hängt von der Ausgangssituation vor Ort und den Entwicklungszielen der Kommune ab. In den Modellvorhaben standen beispielsweise Schlüsselgrundstücke für die Entwicklung größerer Gebiete im Fokus. Auch der sukzessive Erwerb kleinteiliger Flächen in Gebieten mit zersplittertem Grundbesitz wurde von den Modellvorhaben angestrebt, um dort langfristig eine Entwicklung zu ermöglichen. Neben dem Ankauf von Flächen in priorisierten Entwicklungsbereichen können auch Grundstücke im weiteren Stadtgebiet für einen Ankauf in Frage kommen. Das dadurch aufgebaute kommunale Grundstücksportfolio kann dazu dienen, Eigentümerinnen und Eigentümern Tauschflächen anbieten zu können und damit Innenentwicklungspotenziale an anderer Stelle zu mobilisieren.

Die Erfahrungen der Modellvorhaben zeigen allerdings, dass nur wenige Eigentümerinnen und Eigentümer verkaufsbereit waren und die Preisvorstellungen teilweise deutlich über der kommunalen Zahlungsbereitschaft lagen. Dies erschwerte den kommunalen Flächenerwerb. Den Kommunen stehen jedoch verschiedene Instrumente zur Verfügung. Neben der freiwilligen Veräußerung an die Kommune können auch kommunale Vorkaufsrechte eingesetzt werden. Diese können z. B. in Sanierungsgebieten oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans für Flächen für öffentliche Zwecke bestehen. Darüber

Städtebauförderung und Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zur Flankierung der Innenentwicklung

In der Innenentwicklung sind die Kommunen in hohem Maß auf die Mitwirkung privater Akteure angewiesen. Umso wichtiger ist es, entsprechende Investitionsanreize zu schaffen. Hohe Kosten zur Grundstücksaufbereitung sowie Mängel im städtebaulichen Umfeld können allerdings die Chance für privates Engagement schmälern. Für Kommunen kann die Ausweisung von Städtebaufördergebieten oder städtebaulichen Sanierungsgebieten eine Möglichkeit sein, private Vorhaben in der Innenentwicklung zu unterstützen.

Städtebauförderung

Die Städtebauförderung bietet Kommunen über unterschiedliche Förderprogramme die Möglichkeit, in ausgewählte Stadtbereiche mit Unterstützung von Landes- und Bundesmitteln zu investieren bzw. private Investitionen zu unterstützen.¹

- Für die Grundstücksvorbereitung / -aufbereitung können Fördermittel in Anspruch genommen werden (z. B. Abriss, Altlastenbeseitigung, bodenordnende Maßnahmen, Erschließung).
- Durch den Einsatz von Netzwerk- und Beratungsangeboten (z. B. Quartiersmanagement, Umbau- / Sanierungsberatung), können Eigentümerinnen und Eigentümer bei ihren Investitionsentscheidungen unterstützt werden.
- Begleitende öffentliche Investitionen in das Umfeld können die Standortqualität erhöhen und somit das Investitionsklima positiv beeinflussen.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Ebenfalls geeignet, um in ausgewählten Quartieren Wohnungsbauinvestitionen anzustoßen, ist die Ausweisung eines Sanierungsgebiets. Hier können insbesondere folgende Faktoren mobilisierend wirken:

- Für Maßnahmen an Gebäuden, die den kommunalen Sanierungszielen entsprechen, können Eigentümerinnen und Eigentümer die Kosten zu höheren Anteilen steuerlich geltend machen (erhöhte Abschreibung im Rahmen der sogenannten „Sanierungs-Afa“).
- Der Kommune stehen mit dem Vorkaufsrecht, der Veränderungssperre und der Möglichkeit zur Enteignung stärkere Instrumente zur Durchsetzung der kommunalen Entwicklungsziele und der Grundstücksmobilisierung zur Verfügung.

Im Forschungsfeld wurden die Instrumente von den Modellvorhaben als grundsätzlich geeignet diskutiert. Ein Modellvorhaben hat bereits die Einrichtung eines Sanierungsgebiets zur Durchsetzung der Innenentwicklungsziele geprüft. Im Grundsatz handelt es sich bei der Städtebauförderung und dem Sanierungsrecht um Instrumentarien zur Behebung besonderer städtebaulicher Missstände. Insofern können sie nur in diesen Fällen mit konkretem Gebietsbezug und zeitlicher Befristung eingesetzt werden. Auch eine stadträumlich breiter ansetzende und langfristig konzipierte Innenentwicklungsstrategie kann sich jedoch in Teilbereichen auf dieses Instrumentarium stützen.

hinaus kann durch eine Vorkaufssatzung ein besonderes Vorkaufsrecht in bestimmten Stadtbereichen gesichert werden, sofern eine Planungsabsicht der Kommune

erkennbar ist.²² Die Erfahrungen der Modellvorhaben zeigen jedoch einige Hürden auf. Das Vorkaufsrecht kann zum Beispiel nur ausgeübt werden, wenn tatsächlich eine Grundstückstransaktion stattfindet.

1 Vgl. BMI 2019

22 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 Umlagegebieten, 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, begründet werden.

Dies ist bei den meisten fokussierten Innenentwicklungspotenzialen nicht der Fall gewesen, sodass ein kommunaler Zugriff auf die Flächen nicht möglich war. Kurzfristige Erfolge werden dadurch unwahrscheinlich. Eine weitere Herausforderung war, dass die Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts im Verkaufsfall innerhalb kurzer Zeit getroffen werden muss. Nicht zuletzt wurde ein solcher Eingriff in das Privateigentum politisch häufig nicht mitgetragen. In einem Modellvorhaben verhinderte die Sorge vor hohen Ankaufkosten und einer unsicheren Entwicklungsperspektive die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts.

Doch auch wenn das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt wird, kann es als Einstieg in einen kooperativen Prozess mit den Eigentümerinnen und Eigentümern dienen. In einem Modellvorhaben konnte beispielsweise durch den Hinweis auf das bestehende kommunale Vorkaufsrecht der Dialog mit dem Eigentümer über die zukünftige Entwicklung seines Grundstücks aufgenommen werden. Im Anschluss entwickelte das Innenentwicklungsmanagement konkrete Projektideen gemeinsam mit dem Eigentümer weiter, sodass der Grundstein für eine zukünftige wohnbauliche Nutzung gelegt wurde.

Die Möglichkeiten, den kommunalen Zwischenerwerb verstärkt zur Unterstützung der Innenentwicklung einzusetzen, hängen ganz wesentlich von der politischen Bereitschaft zu einem finanziellen Engagement ab (mindestens zur Abfederung der damit verbundenen Entwicklungsrisiken). Die Stadt Offenburg hat einen entsprechenden Fonds eingerichtet. Auch die anderen Modellvorhaben berichteten von einer politischen Neubewertung des kommunalen liegenschaftspolitischen Engagements im Verlauf des Forschungsprojektes, so dass diesbezüglich zukünftig verbesserte Rahmenbedingungen für das Innenentwicklungsmanagement zu erwarten sind.

Flankierender Einsatz bau- und planungsrechtlicher Instrumente

Das **Baugebot** bietet ebenfalls eine Möglichkeit, Eigentümerinnen und Eigentümer zur Entwicklung ihrer Flächen zu bewegen. Die Erfahrungen der Modellvorhaben machen jedoch deutlich, dass dieses Instrument in der Praxis aufgrund des aufwändigen und langwierigen Verfahrens, des Klagerisikos und der „Härte“ nicht eingesetzt wurde. Dadurch fehlte vor Ort die Erfahrung in der Anwendung des Instruments und dies führte wiederum zu Unsicherheiten bezüglich der Anwendbarkeit.

Da die Möglichkeiten der Kommunen zum Durchsetzen einer Bebauung von Flächen mit bestehendem Baurecht begrenzt sind, ist es umso wichtiger, bereits bei der Schaffung von neuen Baurechten **Bauverpflichtungen** festzusetzen. Eine generelle Bauverpflichtung ist allerdings auch in Bebauungsplänen nicht vorgesehen, so dass diese über ergänzende Instrumente z. B. im Grundstückskaufvertrag oder im städtebaulichen Vertrag vereinbart werden muss. Die Erfahrungen aus dem Forschungsfeld zeigen, dass Kommunen, die Bauverpflichtungen in der Vergangenheit nicht konsequent umgesetzt haben, häufiger über beplante, aber unbebaute Flächen, Baulücken und unbebaute Restflächen verfügen. Demzufolge bleiben Flächen mit (marktgängigen) Baurechten aus privaten oder spekulativen Gründen ungenutzt. Für das Innenentwicklungsmanagement bedeutet dies einen erheblichen Aufwand zur Aktivierung. Zugleich sind die Erfolgsaussichten begrenzt.

Nach Erfahrung der Modellvorhaben stellen auch **Teilentwicklungen** eine sinnvolle Option dar, sofern nicht alle Eigentümerinnen und Eigentümer in einem Entwicklungsbereich zur Bebauung ihrer Flächen motiviert werden können. So wurde beispielsweise in einer Kommune für eine innerstädtische Entwicklungsfläche das Konzept angepasst, sodass zunächst

Wohnungseigentümergeinschaften als Akteure der Innenentwicklung

Private Eigentümerinnen und Eigentümer spielen in der Innenentwicklung eine zentrale Rolle, da sich nur wenige Potenzialflächen in kommunalem Eigentum befinden. Die Herausforderungen bei der Potenzialaktivierung steigen dabei nach Erfahrung der Modellvorhaben mit zunehmender Anzahl an Eigentümerinnen und Eigentümern, insbesondere in Wohnungseigentümergeinschaften. Die Innenentwicklungsmanagements in den Modellvorhaben haben folgende Erfahrungen gemacht:

- Aufgrund der Vielzahl an Eigentümerinnen und Eigentümern in einem Gebäude wird es deutlich schwieriger, Einigung über die Weiterentwicklung der Immobilie oder des Grundstücks zu erreichen. Dies kann z. B. die Nachverdichtung auf dem Grundstück, die Aufstockung des Gebäudes oder die Veräußerung betreffen. Dabei werden die Entscheidungsprozesse mit zunehmender Anzahl an Eigentümerinnen und Eigentümern in einer WEG komplexer und langwieriger. Auch andere Faktoren wie die unterschiedlichen Interessen von Selbstnutzern und Vermietern oder die finanzielle Situation der Eigentümerinnen und Eigentümer machen Willensbildungsprozesse in Wohnungseigentümergeinschaften zeitlich und inhaltlich schwer kalkulierbar.¹
- Wohnungseigentümergeinschaften haben indirekt ebenfalls einen großen Einfluss auf Entwicklungen in der Nachbarschaft. So war in einem Modellvorhaben ein Nachverdichtungsprojekt nicht im anfänglich geplanten Umfang umsetzbar, da auf dem benachbarten Grundstück Eintragungen von Baulasten (Abstandsflächen-Übernahmeerklärung) erforderlich gewesen wären. Das benachbarte Grundstück lag im Eigentum einer Wohnungseigentümergeinschaft mit über 100 Parteien. Eine Einigung mit allen Eigentümerinnen und Eigentümern wurde demzufolge zu Recht stark angezweifelt. Der Investor hat die Dimension des Nachverdichtungsprojekts daher reduziert, um die Abstandsflächen auf seinem eigenen Grundstück nachweisen zu können.
- Die Kommune kann im Zuge des strategischen Ankaufs das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB bei Wohnungseigentümergeinschaften nicht anwenden. Dadurch wird es für die Kommunen schwieriger, in von Wohnungseigentümergeinschaften geprägten Quartieren Entwicklungen vorzubereiten.
- Etliche Bauvorhaben in der Innenentwicklung werden von Investoren durchgeführt, die die Immobilien vorab von den ursprünglichen Eigentümerinnen und Eigentümern erworben haben. Zwar könnten theoretisch auch alle Wohnungen in einer Wohnungseigentümergeinschaft von Investoren aufgekauft werden, um die Immobilie bzw. das Grundstück anschließend weiterzuentwickeln. Der Ankauf von verschiedenen Eigentümerinnen und Eigentümern innerhalb einer Wohnungseigentümergeinschaft ist jedoch sehr aufwändig und erschwert die Projektentwicklung. Ein strategischer Ankauf der einzelnen Wohnungen durch private Investoren kann zudem durch Veräußerungsbeschränkungen nach § 12 WoEiG eingeschränkt werden. In diesem Fall ist eine zeitnahe Entwicklung durch Investoren unwahrscheinlich.



Foto: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

nur auf Teilflächen eine wohnbauliche Entwicklung stattfinden kann und die restlichen Flächen weiterhin durch die bislang nicht entwicklungsreifen Eigentümer genutzt werden können. Eine zukünftige stufenweise Erweiterung der Wohnbebauung wurde im Rahmen des Konzeptes bereits mitgedacht.

Auch wenn die „klassischen“ bau- und planungsrechtlichen Möglichkeiten zur

Aktivierung nicht entwicklungsreifer Eigentümerinnen und Eigentümer zunächst beschränkt schienen, hat sich im Forschungsfeld gezeigt, dass mit kreativen, projektbezogenen Lösungen durchaus gute Erfolge erzielt werden können. Einem Modellvorhaben ist es beispielsweise gelungen, durch eine geänderte Verkehrsführung eine lukrative Parkplatznutzung auf privatem Grund wirtschaftlich unattraktiv zu machen und so das Eigentümerinteresse an einer wohnbaulichen Weiterentwicklung zu wecken.

¹ vgl. auch BBSR 2014b

4.4 Bau- und planungsrechtliche Begleitung von Wohnungsbauprojekten

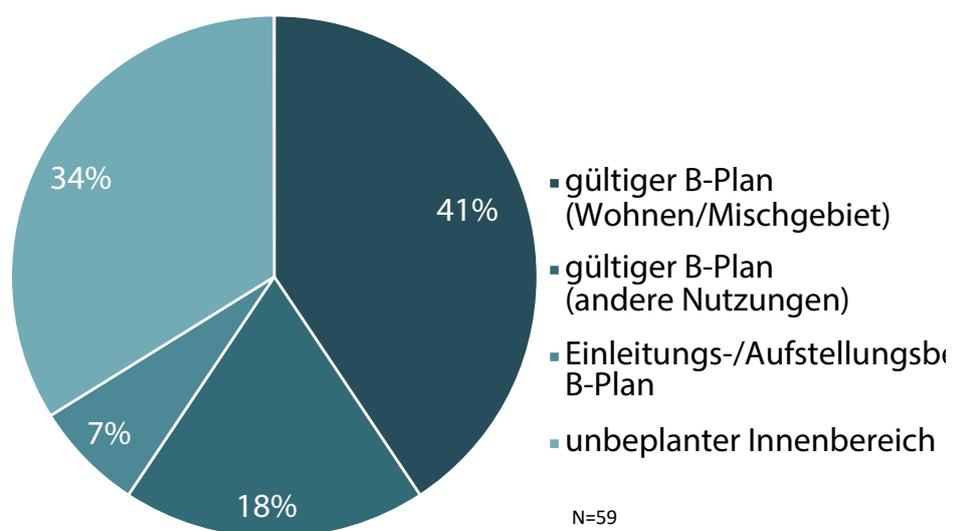
Eine weitere Aufgabe des Innenentwicklungsmanagements ist es, angestoßene Wohnungsbauprojekte in der Umsetzung zu begleiten. Dabei spielt das Bau- und Planungsrecht eine entscheidende Rolle. Je nach Ausgangssituation erfordern Bauvorhaben der Innenentwicklung dadurch einen höheren oder geringeren zeitlichen und personellen Aufwand der Beteiligten.

Die planungsrechtliche Ausgangssituation der Innenentwicklungspotenziale war differenziert (vgl. Abbildung 28). Für viele Flächen bestand bereits Baurecht im Geltungsbereich eines rechtskräftigen Bebauungsplans, älterer Fluchtlinienpläne oder Baulinienpläne, die in einfache Bebauungspläne überführt wurden. Andere lagen im unbeplanten Innenbereich und waren ggf. nach § 34 BauGB bebaubar. In einigen Fällen war bereits vor zum Teil Jahrzehnten ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan gefasst worden, der allerdings nie Rechtsgültigkeit erlangt hat.

Abhängig vom Planungsstand sind Bauvorhaben dort nach § 34 BauGB oder entsprechend der zukünftigen Festsetzungen des Bebauungsplans zu beurteilen. Je nach stadtplanerischer Tradition in den Kommunen unterscheiden sich die planungsrechtlichen Ausgangssituationen in der Innenentwicklung. Im Modellvorhaben Hamburg-Altona ist beispielsweise nahezu das gesamte Gebiet der Magistralen mit älteren Bebauungsplänen überplant, Genehmigungen nach § 34 BauGB können dort nur an wenigen Stellen erteilt werden.

Für die Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung bringen die unterschiedlichen bau- und planungsrechtlichen Ausgangssituationen einige Herausforderungen mit sich. Sofern bereits ein Bebauungsplan besteht, müssen sich die Vorhaben an dessen Maßgaben orientieren. Alternativ können Befreiungen erteilt oder die Bebauungspläne geändert werden. Falls kein Bebauungsplan vorliegt, können Vorhaben nach § 34 BauGB genehmigt werden oder es kann erstmalig ein Bebauungsplan aufgestellt werden.

Abbildung 28: Planungsrechtliche Ausgangssituation der in den Modellvorhaben fokussierten Innenentwicklungspotenziale



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Das Modellvorhaben Hamburg-Altona verdeutlichte beispielhaft, welche Handlungserfordernisse sich für Kommunen aus der bau- und planungsrechtlichen Situation ergeben können. Eine Besonderheit besteht dort darin, dass große Teile der Magistralen mit älteren Bebauungsplänen überplant sind. Diese sind Ausdruck planerischer Leitbilder der vergangenen Jahrzehnte und entsprechen nicht mehr den aktuellen Entwicklungszielen. In diesem Fall ist die Umsetzung rechtlich zulässiger Bauvorhaben eigentlich unerwünscht, kann aber nicht verhindert werden. Zugleich sind Vorhaben, die den aktuellen Zielen der Innenentwicklung entsprechen, auf Basis der bestehenden bau- und planungsrechtlichen Grundlagen nicht genehmigungsfähig. Beide Konstellationen erfordern eine Änderung der bau- und planungsrechtlichen Grundlagen (Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen).

Ein zentrales Hindernis bei der **Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen** ist nach Erfahrung aus dem Forschungsfeld der Zeit- und Arbeitsaufwand sowie der entsprechende Vorlauf für die politische Willensbildung und Beschlussfassung in den Gremien. Die Modellvorhaben berichteten, dass die Änderung von Bebauungsplänen ebenso aufwändig sei wie die Neuaufstellung. Auch die Verfahrensvereinfachungen des § 13a BauGB führten in der Praxis nicht zu erheblichen Ressourcen- und Zeiterparnissen, da wesentliche zeitsparende Erleichterungen politisch nicht mitgetragen wurden (siehe auch S. 87). Die Kommunen mussten daher aufgrund begrenzter Kapazitäten priorisieren, für welche Flächen sie Planungsverfahren anstoßen. Insbesondere im Modellvorhaben Hamburg-Altona hat sich gezeigt, dass Investitionsabsichten häufig einzelne Grundstücke betreffen und sich dementsprechend mit einer geringen Zahl von Wohnungen verbinden. In dieser Kleinteiligkeit lohnt sich die Änderung eines vorhandenen Bebauungsplanes in der Regel nicht.

Eine Alternative zur Änderung bestehender Bebauungspläne stellen **Befreiungen** dar. Diese sind nach Auffassung der Modellvorhaben allerdings kaum als regelmäßig anwendbares Instrument geeignet, da sie mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind (z. B. Klagewahrscheinlichkeit, Schaffung von Präzedenzfällen). Im Forschungsfeld wurde zudem deutlich, dass die Ermessensspielräume für Befreiungen in den Kommunen unterschiedlich ausgelegt und genutzt werden. Dies bietet für Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung unterschiedlich gute Voraussetzungen.



Foto: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Viele Nachverdichtungen befinden sich im unbeplanten Innenbereich

In Kooperation mit den Eigentümerinnen und Eigentümern können auch Lösungen mit **zukünftiger Erweiterungsoption** entwickelt werden, sofern weder die kurzfristige Änderung des Planungsrechts noch Befreiungen möglich sind, um eine den Zielen der Innenentwicklung entsprechende Bebauung vorzubereiten. In einem Modellvorhaben wurde ein Neubau beispielsweise so gestaltet, dass nach einer zukünftig ggf. erfolgten Änderung des Bebauungsplans durch nachträgliche Anbauten eine höhere, geschlossene Bebauung realisiert werden kann. Dieser Erfolg ist auf das Engagement des Innenentwicklungsmanagements zurückzuführen, das den Bauherren von dieser Lösung überzeugen konnte.

Im unbeplanten Innenbereich ergeben sich durch die Anwendung des § 34 BauGB mehr Spielräume für die Innenentwicklung. Zugleich können neue stadtplanerische Ziele schwerer umgesetzt werden, wenn diese erheblich von der umgebenden Bebauung abweichen. Die Genehmigungspraxis nach § 34 BauGB ist in den Modellvorhaben sehr unterschiedlich. Einige Kommunen sahen bei bestimmten Vorhaben ein Planungserfordernis, andere genehmigten nach § 34 BauGB. Es wurde auch deutlich, dass die Durchsetzung kommunaler Ziele (z. B. Anteile geförderten Wohnraums) bei Genehmigungen nach § 34 BauGB schwieriger ist als bei der Aufstellung von Bebauungsplänen.

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB – Vorteile und Grenzen

Das Baugesetzbuch sieht für Flächen bis 70.000 m² im Innenbereich die Möglichkeit vor, einen Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren aufzustellen, sofern keine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung vorliegt. Ziel ist es, das Bauleitplanverfahren für Maßnahmen der Innenentwicklung zu entschlacken und schneller Baurecht zu schaffen. In der Tat kommt das Verfahren nach § 13a BauGB in der Innenentwicklung häufig zum Tragen.

Bebauungspläne der Innenentwicklung können im vereinfachten Verfahren ohne Umweltprüfung aufgestellt werden. Auch sind bei der Beteiligung der Öffentlichkeit Vereinfachungen möglich. So kann auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet werden und anstelle einer öffentlichen Auslegung der Öffentlichkeit lediglich die Gelegenheit geboten werden, Stellungnahmen zum Bebauungsplan abzugeben.

Die Erfahrungen der Modellvorhaben zeigen allerdings, dass das Verfahren nach § 13a BauGB in der Praxis nur bedingt zu einer Verfahrensvereinfachung und Beschleunigung beitrug. Stattdessen führte der Verzicht auf die Umweltprüfung mitunter dazu, dass die Planungen von der Öffentlichkeit mit besonderer Skepsis betrachtet wurden. Hier bestand unter anderem die Sorge, dass Umweltbelange bei der Erstellung des Bebauungsplans zu wenig Beachtung finden. Auch eine Reduzierung der Bürgerbeteiligung wurde von den Modellvorhaben als in der Praxis schwer umsetzbar beurteilt. Stattdessen wurden auch bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung entsprechende Beteiligungsformate eingesetzt. Es sei den Bürgerinnen und Bürgern und der Politik nicht vermittelbar, dass auf diese Möglichkeiten zur Information und Diskussion verzichtet werden kann. Insgesamt verzeichneten die Kommunen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung daher nur marginale Zeitersparnisse oder Arbeitsentlastungen.

4.5 Innenentwicklungsmanagement als koordinierende Verwaltungsaufgabe

Die organisatorische Verankerung des Innenentwicklungsmanagements in den Kommunen

Obwohl die Kommunalverwaltungen in Deutschland organisatorisch ähnlich strukturiert sind, ergeben sich im Detail große Unterschiede. Ein Teil dieser Unterschiede erklärt sich aus der Größe einer Stadtverwaltung. Für Aufgaben, die in einer Kleinstadt bisweilen einer einzelnen Person zugeordnet werden, werden in Großstädten ganze Ämter unterhalten. Daher ist die Frage, welchem Amt oder Fachbereich das Innenentwicklungsmanagement zugeordnet wird, kaum allein entscheidend. Wichtig ist darüber hinaus, welche Aufgabenschwerpunkte die Modellvorhaben für ihr Innenentwicklungsmanagement gesetzt haben. Auch in dieser Hinsicht lassen sich die Modellvorhaben unterscheiden, wobei eine eindeutige Zuordnung nicht möglich ist.

- **Stadtentwicklungspolitisch-koordinierender Aufgabenschwerpunkt:** Im Unterschied zu den konkreteren planerischen Aufgaben ist eine stadtentwicklungspolitische Ausrichtung vor allem davon gekennzeichnet, stärker (strategisch) vorbereitend und koordinierend zu agieren. Dies trifft zum Beispiel auf die Modellvorhaben Berlin, Regensburg, Trier und Ludwigsfelde zu. In Regensburg und Trier verbindet sich dies mit einer Integration in die jeweiligen Fachbereiche oder Ämter für Stadtentwicklung. In Ludwigsfelde gehörte der Innenentwicklungsmanager zum Bauamt, arbeitete jedoch in enger Abstimmung mit dem Bürgermeister, der seinerseits die Innenstadtentwicklung als „Chefsache“ versteht. Die Verankerung des Berliner Modellvorhabens auf der

Landesebene und dort in der „Wohnbauleitstelle“ steht ebenfalls für die Koordinations- und Impulsfunktion, die von hier aus wahrgenommen wird. Die Offenburger Lösung, das Modellvorhaben im Amt für Flächenmanagement sowie im Amt für Stadtplanung und Stadtgestaltung anzusiedeln, verbindet sich ebenfalls eher mit einem stadtentwicklungspolitisch-koordinierendem Aufgabenschwerpunkt.

- **Stadtplanerischer Aufgabenschwerpunkt:** Eine engere Anbindung an die konkreten Planungsaufgaben war für die Modellvorhaben Aalen, Solingen und Hamburg-Altona kennzeichnend. Die Begleitung anstehender Planungs- und Bauvorhaben charakterisierte die Tätigkeit des Innenentwicklungsmanagements in diesen Städten, ohne jedoch die strategischen oder stadtentwicklungspolitischen Aufgaben auszublenden oder zu vernachlässigen. In Solingen wurde das Innenentwicklungsmanagement von Beginn an als Teamaufgabe verstanden, wobei Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus unterschiedlichen Aufgabengebieten einbezogen wurden. Erst im Verlauf des Modellvorhabens wurde ein Innenentwicklungsmanager als Koordinator für das Innenentwicklungsmanagement benannt. In Aalen war dies von Beginn der Fall. Und in Hamburg-Altona hat der auch mit Planungsaufgaben betraute Innenentwicklungsmanager die strategischen Aufgaben im engen Dialog mit seiner Fachbereichsleitung wahrgenommen.

Auch wenn das Innenentwicklungsmanagement als Team- und Koordinationsaufgabe verstanden werden muss, hat es sich im Forschungsfeld als sinnvoll erwiesen, eine Person als Innenentwicklungsmanager oder Innenentwicklungsmanagerin einzusetzen (z. B. in Solingen, Regensburg, Aalen, Hamburg, Trier, Lud-

wigsfelde). Diese Person kann gegebenenfalls als „primus/prima inter pares“ die Arbeit zielorientiert koordinieren und das Innenentwicklungsmanagement sowohl innerhalb der Verwaltung in besonderer Weise verkörpern als auch als Kontaktperson für die erleichterte Ansprache Externer (Grundstückseigentümer/Grundstückseigentümerinnen und Investoren) auftreten. Hinzu kommt, dass die Berichterstattung innerhalb der Verwaltungshierarchie oder die damit verbundene Herbeiführung von Entscheidungen durch die Verwaltungsspitze oder die Politik durch die Verankerung bei einer Person erleichtert wird.

Fünf Kommunen im Forschungsfeld haben zur Umsetzung des Innenentwicklungsmanagements zusätzliches Personal eingestellt (Trier, Ludwigsfelde, Aalen, Solingen, Regensburg). Insbesondere Verwaltungen mit knappen Personalressourcen konnten das Aufgabenspektrum des Innenentwicklungsmanagements ohne zusätzliches Personal nicht abdecken. Für Kommunen mit angespannten Haushalten erwies sich die anteilige Finanzierung der zusätzlichen Personalstelle über ExWoSt-Forschungsmittel als sehr hilfreich. Allerdings konnte das Innenentwicklungsmanagement aufgrund der Haushaltslage nach Ablauf des Forschungsprojekts nicht in allen Kommunen aufrechterhalten werden. Auch personelle Engpässe in anderen Ämtern der Kommunalverwaltung wirkten sich hinderlich auf das Innenentwicklungsmanagement aus, wenn notwendige Zusätze nicht oder nur zeitverzögert erfolgten. Die vorhandenen Kapazitäten sind häufig durch laufende Wohnungsbauvorhaben und damit verbundene Planungs- und Genehmigungsverfahren ausgelastet (oder sogar schon überlastet). Die darüber hinaus gehende, kleinteilige und entsprechend zeitaufwändige Aktivierung von Eigentümern und Eigentümerinnen und die Mobilisierung der entsprechen-

den Wohnungsbaugrundstücke (persönliche Ansprache, Klärung der bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen, Abstimmung der städtebaulichen Ziele etc.) wird mit Blick auf den hohen Personalaufwand durchaus zurückgestellt. Das Forschungsfeld verdeutlicht insofern, dass ein wirkungsvolles Innenentwicklungsmanagement auf eine ausreichende Personalausstattung im Bereich der Stadtplanung bzw. Stadtentwicklung, aber auch in den weiteren an den Verfahren beteiligten Verwaltungseinheiten angewiesen ist.

Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben zeigen darüber hinaus, dass die personelle Kontinuität im Innenentwicklungsmanagement von großer Bedeutung ist. Der Innenentwicklungsmanager oder die Innenentwicklungsmanagerin baute mit der Zeit ein umfassendes Wissen über die Potenzialflächen, deren Historien und relevante begleitende Prozesse innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung auf. Zudem erwiesen sich die aufgebauten persönlichen Kontakte zu anderen Ämtern und Institutionen oder zu Eigentümerinnen und Eigentümern als wertvoll, um den Wohnungsbau voran zu bringen. Personelle Wechsel im Innenentwicklungsmanagement führten daher zu Wissensverlusten. Zudem mussten persönliche Kontakte neu aufgebaut werden. Dies hat zusätzliche Kräfte gebunden, mitunter sogar zu (vorübergehenden) Vertrauensverlusten geführt und den Fortschritt des Innenentwicklungsmanagements insgesamt gehemmt. Neben persönlichen Gründen der Innenentwicklungsmanagerinnen und -manager zeichnete sich im Forschungsfeld ab, dass zeitlich befristete Stellen und gemessen am Aufgaben- und Anforderungsprofil relativ niedrige Gehälter dazu führen, dass sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beruflich umorientieren. Die gute Lage auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere in der Immobilienwirtschaft und die damit verbundenen beruflichen Alternativen begünstigen dies. An dieser Stelle zeigt sich, dass qualifiziertes Personal von den Kommunen

für die anspruchsvolle Aufgabe des Innenentwicklungsmanagements langfristig nur gehalten werden kann, wenn die Einstellungsbedingungen konkurrenzfähig sind.

Das Innenentwicklungsmanagement als Koordinationsaufgabe

Die Planungs- und Abstimmungsprozesse für Wohnungsbauprojekte in der Innenentwicklung sind häufig komplex, erfordern intensive Abstimmungen und nehmen entsprechend viel Zeit in Anspruch (vgl. Kapitel 2.3). Um mehr und schneller neuen Wohnraum zu schaffen, hat daher die Koordination und Beschleunigung der verwaltungsinternen Prozesse eine hohe Bedeutung. So wurde z. B. in Regensburg für die Vorhaben der Wohnbauoffensive eine verkürzte Mitzeichnungsfrist eingeführt.

Das Innenentwicklungsmanagement kann die Funktionen eines Kümmerers, Mittlers, Wissensträgers und Koordinators übernehmen. Konkret bedeutet dies 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. Das Regensburger Innenentwicklungsmanagement hat beispielsweise frühzeitig Absprachen mit der Bewilligungsbehörde über die Förderfähigkeit des Wohnraums getroffen oder früh sondiert, ob die Kapazitäten der Kanalisation für zusätzlichen Wohnungsbau ausreichen. Neben der Zusammenarbeit mit den involvierten Ämtern und Abteilungen innerhalb der Verwaltung agiert das Innenentwicklungsmanagement als Ansprechpartner und koordinierende Schnittstelle für die lokale Politik sowie für Eigentümerinnen und Eigentümer oder Bauwillige (vgl. Kapitel 4.3 und 4.4).

Das Innenentwicklungsmanagement der meisten Modellvorhaben hat es sich zur Aufgabe gemacht, die auf Wohnungsbauvorhaben bezogenen Informationsflüsse zwischen den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten zu verbessern. Dafür wurden in einigen Kommunen regelmäßig tagende Abstimmungsrunden einberufen, die der Innenentwicklungsmanager oder die Innenentwicklungsmanagerin organisierte und begleitete. Die konkrete Zusammensetzung variierte mit dem Aufgabenverständnis des Innenentwicklungsmanagements und dem Aufgabenzuschnitt dieser Abstimmungsrunde. Zu unterscheiden ist, ob die Koordination primär

- der internen Arbeitsorganisation innerhalb eines als Team wahrgenommenen Innenentwicklungsmanagements dient,
- sie wesentliche Vor- und Begleitarbeiten für die Grundstücksmobilisierung betrifft,
- oder der Steuerung und Beschleunigung laufender Planungs- und Genehmigungsverfahren dient.

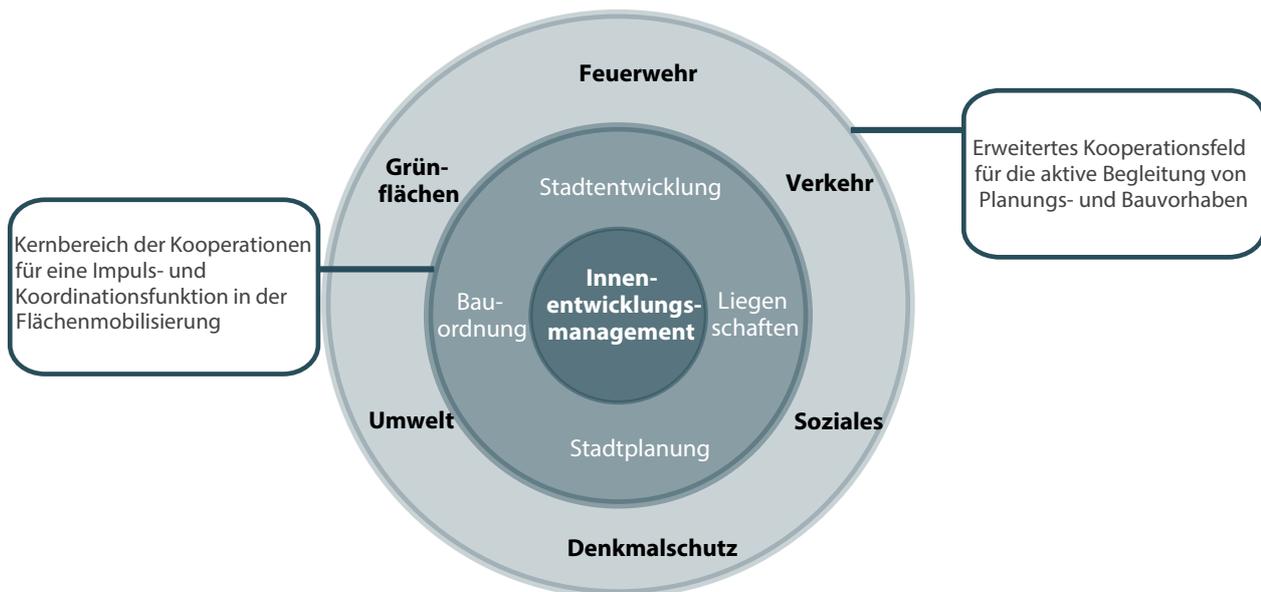
Beispielsweise arbeiteten in Regensburg in einem verwaltungsinternen Arbeitskreis das Amt für Stadtentwicklung, das Stadtplanungsamt, das Liegenschaftsamt und das Bauordnungsamt eng zusammen. In Aalen fanden regelmäßig Abstimmungs- und Koordinierungsrunden mit dem Amt für Vermessung, Liegenschaften, der Bauverwaltung, dem Bauordnungsamt, dem Baubürgermeister sowie dem Referenten des Oberbürgermeisters statt. Auch in anderen Modellvorhaben war die enge und regelmäßige Abstimmung der beteiligten Fachreferate ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Besonders zielführend waren die Abstimmungsrunden, wenn dort Entscheidungen getroffen werden konnten. Zentrale Voraussetzung dafür ist entweder die hochrangige Besetzung (Fachbereichsleitung)

oder explizite Ausstattung der beteiligten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit Entscheidungsbefugnissen. Die intensivierete verwaltungsinterne Zusammenarbeit in den Modellkommunen stärkte auch die bilateralen Kontakte und die Vernetzung innerhalb der Verwaltung, so dass weitere Themen schneller bearbeitet werden als zuvor. Ein wichtiger Nebeneffekt der Zusammenarbeit war, dass das Innenentwicklungsmanagement selbst und insbesondere die damit verbundenen Ziele breiter in der Verwaltung verankert wurden.

Unabhängig von der organisatorischen Einbettung und der spezifischen Ausrichtung erfordert das Innenentwicklungsmanagement in der täglichen Aufgabenwahrnehmung eine intensive Zusammenarbeit mit anderen Fachbereichen. Dies gilt für die Phase der Eigentümeransprache und Grundstücksmobilisierung, insbesondere aber auch für die vorhabenbegleitende Arbeit des Innenentwicklungsmanagements. In der Praxis bewährten sich für die umfangreichen Abstimmungsprozesse

Innenentwicklungsteams und eine ämter- bzw. fachbereichsübergreifende Zusammenarbeit. Dieses koordinierte Vorgehen erleichtert und beschleunigt nicht nur den Informationsfluss zwischen den beteiligten Fachleuten, sondern schafft auch Verbindlichkeiten und Vertrauensverhältnisse. Wichtig ist nicht zuletzt, dass die persönliche Zusammenarbeit einen über das Einzelvorhaben hinausreichenden Abgleich der manchmal divergierenden fachlichen Einschätzungen oder Prioritäten (Nutzungskonkurrenzen) ermöglicht. In der Folge können vorhabenbezogene Abstimmungsprozesse unkomplizierter, schneller und besser auf das gemeinsame Ziel bezogen (Wohnungsbau in der Innenentwicklung) durchgeführt und abgeschlossen werden. Das Modellvorhaben Hamburg-Altona zeigte beispielhaft, wie durch die Einbindung des Innenentwicklungsmanagers in bauordnungsrechtliche Abstimmungen und Antragsverfahren den Eigentümerinnen und Eigentümern zahlreiche Entwicklungsoptionen aufgezeigt und bereits angelaufene wohnbauliche

Abbildung 29: Wesentliche Kooperationspartner in Ämtern und Behörden für das Innenentwicklungsmanagement in Abhängigkeit vom Aufgabenschwerpunkt



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Entwicklungen entsprechend der bezirklichen Entwicklungsstrategie optimiert werden konnten.

In der Gesamtschau der Modellvorhaben zeigt sich, dass eine gute Einbindung und Vernetzung innerhalb der Verwaltung für den Erfolg des Innenentwicklungsmanagements essenziell sind. Je mehr Stellen und Akteure das Innenentwicklungsmanagement und dessen Ziele kannten und diese mittragen, umso wirkungsvoller konnte es koordinierend und steuernd wirken. Ein stärker mit stadtplanerischen Umsetzungsaufgaben befasstes Innenentwicklungsmanagement muss in seinen Kooperationsbeziehungen tendenziell breiter ansetzen als ein Innenentwicklungsmanagement, das sich auf eine stadtentwicklungspolitische Impulsfunktion für die Wohnbauflächenmobilisierung konzentriert (siehe Abbildung 29 auf S. 96).

Baulandmodelle und Baulandrichtlinien als entlastendes Koordinierungsinstrument

Parallel zur Arbeit der Modellvorhaben wurde in verschiedenen beteiligten Kommunen über die Einführung oder Weiterentwicklung von Baulandrichtlinien oder Baulandmodellen diskutiert (z. B. Regensburg, Berlin, Hamburg). Darin wird in der Regel festgelegt, welche gemeinwohlorientierten Leistungen ein Wohnungsbauinvestor zu erbringen hat (z. B. Quote geförderten Wohnungsbaus, Beteiligung an Planungskosten oder Gemeinbedarfseinrichtungen wie Kitas). Weil sie einheitlich auf alle Wohnungsbauvorhaben (sofern diese vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst sind) angewendet werden, reduzieren sie den Abstimmungsaufwand im Einzelfall und erleichtern damit auch die Arbeit des Innenentwicklungsmanagements.

4.6 Akzeptanzförderung in Öffentlichkeit und Politik

In den letzten Jahren nehmen nach Einschätzung von Expertinnen und Experten aus der kommunalen Praxis die Widerstände gegen Wohnungsbauvorhaben zu. Auch in den Modellvorhaben waren diese Tendenzen erkennbar. Die Innenentwicklung steht dabei vor besonderen Herausforderungen. In integrierten Lagen gibt es 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 alternativ als innerstädtische Grünfläche oder Aufenthaltsbereich für die Nachbarschaft zur Verfügung stehen. Bauvorhaben der Innenentwicklung werden daher 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.²³ Für eine aktive Innenentwicklung ist es daher sinnvoll, die Akzeptanz für den Wohnungsneubau in den Kommunen in den Blick zu nehmen und aufzuzeigen, wie Widerstände gegen den Neubau abgebaut und eine positive Wahrnehmung der Innenentwicklung erzeugt werden kann. Die Erfahrungen vor Ort stellen die hohe Bedeutung des politischen Rückhalts sowie der Information und Einbeziehung der Öffentlichkeit heraus.

²³ 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 2018a).

Stärkung des politischen Rückhalts

Der politische Rückhalt in den Kommunen ist wichtig, um die Innenentwicklungsziele wirkungsvoll umzusetzen. In vielen Modellvorhaben war das Thema der Innenentwicklung bereits in der Politik verankert. Diese erkannte darin einen wichtigen Beitrag zur Lösung offensichtlicher Herausforderungen an den lokalen Wohnungsmärkten (u. a. steigende Miet- und Kaufpreise, beschränkte Außenentwicklungspotenziale bzw. Ziel Innen- vor Außenentwicklung), aber auch für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Als besonders hilfreich für ihre Arbeit bewerteten die Modellvorhaben die Unterstützung durch die Stadtspitze.

Die Erfahrungen der Modellvorhaben verdeutlichen, dass eine möglichst enge Einbindung der politischen Akteure in den Prozess des Innenentwicklungsmanagements den politischen Rückhalt weiter stärkt. Dies beginnt bereits bei der Potenzialerschließung und -priorisierung. In Offenburg wurden beispielsweise die angelegten Bewertungskriterien und die daraus resultierende Flächenauswahl ausführlich in den politischen Gremien erörtert. Dies stärkte die Akzeptanz in der Politik und den Rückhalt für die Projekte. Eine regelmäßige Berichterstattung über das Innenentwicklungsmanagement trug dazu bei, die Politik fundiert zu informieren und für das Thema zu sensibilisieren. In Aalen hat die durch das Innenentwicklungsmanagement informierte Ortsteilpolitik zudem als Multiplikator in die Bevölkerung hineingewirkt.

Platzierung des Themas „Innenentwicklung“ in der Öffentlichkeit

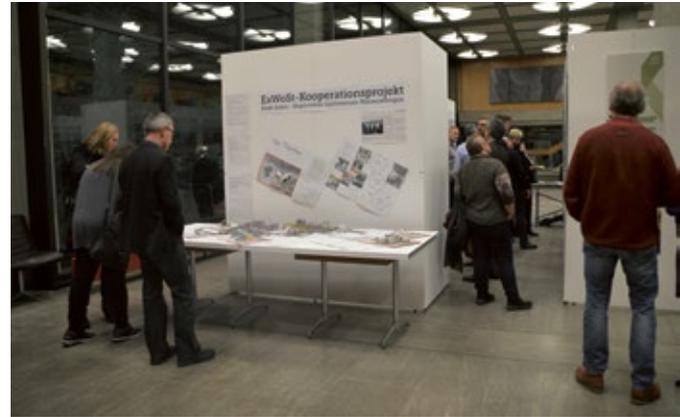


Foto: Stadt Aalen

Öffentlichkeitsveranstaltung zur Innenentwicklung in Aalen

Einige Modellvorhaben hatten es sich explizit zum Ziel gesetzt, das Thema „Innenentwicklung“ in der Stadtgesellschaft zu platzieren. Dahinter stand 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. Dazu wurden unterschiedliche Kommunikationswege genutzt. Die Stadt Solingen hat beispielsweise neben einer regelmäßigen Pressearbeit eine Internetplattform für ihre „Wohnbauoffensive“ aufgelegt²⁴ und eine Informationsveranstaltung angeboten. Das Modellvorhaben Aalen verknüpfte Pressearbeit, Flyer und Broschüren mit öffentlichen Veranstaltungen zu Themen der Innenentwicklung. In Zusammenarbeit mit einem örtlichen Gymnasium wurde ergänzend ein Projekt mit Schülerinnen und Schülern umgesetzt, um auch jüngere Zielgruppen für die Thematik zu sensibilisieren (vgl. Kapitel 3.1).

24 <https://wohnbauoffensive-solingen.de/>

Auch andere Modellvorhaben haben 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 konnte beispielsweise die Magistralenstrategie zur Nachverdichtung entlang der Hauptverkehrsachsen in Hamburg-Altona über eine öffentliche Veranstaltung bei den Bürgerinnen und Bürgern erfolgreich platziert werden. 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 in einer Veranstaltung selbst Bereiche im Stadtgebiet identifiziert, in denen sie eine Nachverdichtung für vertretbar halten.

rungsgrad von Projektideen im Zuge der Öffentlichkeitsarbeit eine Herausforderung. Probeentwürfe, die zur beispielhaften Visualisierung von Nachverdichtungsmöglichkeiten eingesetzt wurden, haben in einem Fall vehementen Widerstand ausgelöst. Die Unverbindlichkeit dieser Ideenskizzen war nur schwer zu vermitteln.



Quelle: Stadt Aalen

Informationsbroschüre der Stadt Aalen



Quelle: <https://wohnbauoffensive-solingen.de/>
(Abruf Januar 2020)

Kampagne zur Wohnbauoffensive der Stadt Solingen

Im Forschungsfeld wurde deutlich, dass Sorgen und Ängste der Bevölkerung umso offener vorgetragen werden, je konkreter die Planungen zur Nachverdichtung werden. Besonders Bürgerinnen und Bürger, die sich in ihrer Wohn- und Lebensqualität persönlich betroffen fühlten, wehrten sich gegen die Planungen. Entsprechend war die Abwägung über den Konkretisie-

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 zeigten sich wie in vielen anderen Kommunen bei Wohnungsbauvorhaben zunehmend kritische oder ablehnende Haltungen in der Bevölkerung. Für Bebauungsplanverfahren kann dies lange Abstimmungsprozesse bedeuten.

Die Erfahrungen im Forschungsfeld zeigen, dass bestimmte Faktoren zu einer besseren Akzeptanz führen können. So wurden 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 darstellte und das Vorhaben einen offensichtlichen Mehrwert für das Umfeld erbrachte, fielen die Widerstände geringer aus. Kompromisslösungen erhöhten ebenfalls die Akzeptanz (z. B. Anpassung der Zahl der Stellplätze). Bei den Verhandlungen und Abstimmungen ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei Wohnungsneubauprojekten nicht ausschließlich Mehrwerte geschaffen oder alle Forderungen der Nachbarschaft berücksichtigt werden können. Vielmehr ist es notwendig, in Abwägung aller Belange Wohnungsbauvorhaben zum Wohl der Allgemeinheit zu realisieren.

5 Zusammenfassung und Empfehlungen

5.1 Kurzcharakterisierung der Modellvorhaben

Grundlegend für die Konzeption des Forschungsfeldes war der Gedanke, dass sich die Aufgaben eines Innenentwicklungsmanagements in den einzelnen Städten deutlich unterscheiden können (siehe hierzu auch Kap. 1 und 2.2). Entscheidend für die Auswahl der Schwerpunkte sind u.a. die städtebauliche Ausgangssituation, die Organisation der Kommunalverwaltung (Zuständigkeiten, Arbeitsweisen) sowie die Ergebnisse von bislang geleisteten Vorarbeiten. Erwartungsgemäß führte dies zu einer großen Bandbreite unterschiedlich gelagerter Modellvorhaben:

- Die Stadt Aalen hat bereits vor der Aufnahme in das ExWoSt-Forschungsfeld die für den Wohnungsbau geeigneten Innenentwicklungspotenziale erfasst und bewertet. In der Aktivierung dieser Potenziale ergaben und ergeben sich insbesondere auf zwei Ebenen neue Herausforderungen. Aus Sicht der Stadtplanung sehr gut geeignete innerstädtische oder innenstadtnahe Grundstücke sind derzeit in einer Weise mindernutzt, die den Eigentümerinnen und Eigentümern ausreichende Erträge sichern (z. B. bewirtschafteter Parkplatz, Kfz-Handel) und folglich die Mitwirkungsbereitschaft bei der Realisierung einer anderweitigen wohnbaulichen Nutzung untergraben. Für ausgewählte Grundstücke wurden im Modellvorhaben Mobilisierungswege erprobt. In der sehr stark auch von dörflichen Lagen und Stadtteilen geprägten Stadt Aalen ist es darüber hinaus von großer Bedeutung, Akzeptanz für Nachverdichtung und für urbane, dichte Bauformen zu schaffen. Dies bildete den zweiten Schwerpunkt des Modellvorhabens.
- Die Stadt Trier hat das Modellvorhaben in die bestehenden Aktivitäten zur Stärkung der Innenstadt eingebettet. Mehr noch als andere Innenstädte ist das Trierer Zentrum von Einzelhandel, Tourismus und von kirchlichen Einrichtungen geprägt. Davon ausgehend ist die Wohnfunktion nicht nur baulich, sondern auch in der kommunalpolitischen Wahrnehmung zu einem Randthema geworden. Vor diesem Hintergrund bestand die selbstgestellte Aufgabe des Modellvorhabens Trier zunächst darin, aus den bereits hochverdichteten städtebaulichen Gemengelagen attraktive Wohnbaupotenziale herauszufiltern. Darüber hinaus war es wichtig, mit den Grundstücks- und Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern ins Gespräch zu kommen, ihnen Möglichkeiten für eine wohnbauliche Nutzung aufzuzeigen und dabei schließlich auch die wirtschaftliche Machbarkeit darzulegen. In dieser Form der Eigentümeransprache und Eigentümerzusammenarbeit hat die Stadt Trier erfolgreich Neuland betreten. Eingebettet wurde das Modellvorhaben in die Arbeiten zum „Sektoralen Entwicklungskonzept Wohnen Innenstadt (SeWoIn)“.
- Regensburg verfügt über ausgeprägte Stärken: Eine reizvolle Lage an der Donau und im Schnittpunkt wichtiger Autobahnen, eine attraktive historische Innenstadt mit dem Status des Weltkulturerbes, eine dynamische moderne Wirtschaft, eine leistungsfähige Universität und anderes mehr. Entsprechend ist die Stadt von einem hohen Bevölkerungswachstum und einer dynamischen Wohnungsnachfrage geprägt. Folglich ist auch die Intensität des Wohnungsneubaus seit Jahren hoch, so dass Regensburg sowohl bei der Flächenaktivierung als auch bezüg-

lich der Verwaltungskapazitäten an ihre Grenzen stößt. Abhilfe soll hier insbesondere die bereits zuvor gestartete „Wohnbauoffensive“ schaffen. Das Modellvorhaben war nicht nur innerhalb der „Wohnbauoffensive“ angesiedelt, sondern übernahm hier wichtige Funktionen in der Koordination und als Impulsgeber für die Flächenentwicklung.

- Ludwigsfelde liegt südlich von Berlin im Einzugsbereich des Großflughafens BER. Diese Lage und die sehr gute Verkehrsanbindung führen zu einer hohen Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen. Ohne historische Mitte hat die Stadt Ludwigsfelde die jüngere Zeit genutzt, die bis dato vornehmlich an den Rändern stattfindende Entwicklung umzulenken und dabei insgesamt die Stärkung der Innenstadt in den Fokus der Stadtentwicklungspolitik zu stellen. Das Modellvorhaben hat es sich zur Aufgabe gemacht, durch Nachverdichtungen von innerstädtischen Geschosswohnungsbaubeständen und nachgelagert auch innenstadtnahen Einfamilienhausgebieten die Innenstadtstrategie zu unterstützen. Auf der Arbeitsebene ging es dabei um die Erfassung und Abschätzung der Potenziale, die Kooperation mit den Eigentümerinnen und Eigentümern, die Ausarbeitung erster planerischer Ideen und schließlich um Fragen der Akzeptanz, die in entsprechenden Beteiligungsveranstaltungen erörtert wurden.
- Solingen ist eine Stadt des Bergischen Städtedreiecks (mit Wuppertal und Remscheid) und liegt im erweiterten Einzugsbereich von Köln und Düsseldorf. Die stark gewerblich-industriell geprägte Siedlungsstruktur ist historisch gewachsen und orientiert sich primär an der bergischen Topografie (Erzbergbau, Wasserkraft, Metallverarbeitung). Typisch sind engmaschig verzahnte und häufig kleinteilig struk-

turierte Gemenge- und Mischlagen entlang der Täler als Erschließungsachsen. Jahrzehnte des Strukturwandels haben bei mäßigem Siedlungsdruck eine Vielzahl von Lücken gelassen, die heute als Innenentwicklungspotenziale eingestuft werden können. Bei anziehender Wohnungsnachfrage bestehen Chancen, diese Potenziale zu nutzen und damit auch städtebauliche Stabilisierungs- und Erneuerungsprozesse in Gang zu setzen. Das Modellvorhaben Solingen hat es sich zunächst zur Aufgabe gemacht, diese vielfältigen kleinen und mittleren Potenziale zu erfassen und zu bewerten. Darauf aufbauend bestand die zweite Hauptaufgabe darin, sowohl Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer als auch potenzielle Investoren auf die Grundstücke aufmerksam zu machen und zusammen zu bringen. Dort, wo Entwicklungsinteresse geweckt werden konnte, wurden die Vorhaben vom Innenentwicklungsmanagement aktiv begleitet.

- Wichtig zum Verständnis des Modellvorhabens Berlin ist dessen organisatorische Verankerung innerhalb der Wohnungsbauleitstelle beim Senat und damit auf der Landesebene. Die Wohnungsbauleitstelle ist bereits ein Vorbild und Praxisbeispiel für die Aufgaben der Wohnungsbaukoordination und für das Innenentwicklungsmanagement. Die Zuständigkeit für die verbindliche Bauleitplanung und andere Aufgaben des Städtebaus sowie der Grundstücksmobilisierung liegt allerdings auf der Ebene der Bezirke. Mit dem Modellvorhaben hat die Wohnungsbauleitstelle eine Erweiterung ihres Arbeitsspektrums erprobt. Im Kern ging es dabei um Impulse und Vorarbeiten für die Flächenentwicklung und Flächenaktivierung für die Bezirke. Hierzu hat das Modellvorhaben im Umkreis der Haltepunkte von U- und S-Bahn außerhalb des S-Bahn-Rings Flächenpotenziale

erfasst, für diese erste Machbarkeitsanalysen durchgeführt, um den Bezirken schließlich konkrete Vorhaben zur Realisierung vorschlagen zu können. Dabei wurden auch mögliche Aktivierungsstrategien und Möglichkeiten zur Einbindung der Anwohnerschaft erarbeitet.

- Mit dem „Vertrag für Hamburg“ wurden im Jahr 2016 ehrgeizige Wohnungsbauziele formuliert. Dabei sind die Bezirke gegenüber der Gesamtstadt bzw. dem Senat hohe Verpflichtungen eingegangen. Dies hat die politischen Erwartungen an die Grundstücksbereitstellung und Flächenentwicklung für den Wohnungsbau deutlich erhöht. Ohne gegenläufige konzeptionelle Weichenstellungen entstehen daraus Impulse für eine Außenentwicklung in wichtige Landschaftsräume hinein. Vor diesem Hintergrund stellt sich für den Bezirk Altona als Modellkommune die Frage, wie dieser hohe Druck primär in der Innenentwicklung bewältigt werden kann. Von Beginn an standen dabei die sich vom Zentrum bis an die Stadtgrenze erstreckenden Magistralen als potenzielle Entwicklungskorridore mit immensen Nachverdichtungspotenzialen im Mittelpunkt. Das Modellvorhaben hat dabei die Potenziale untersucht und an konkreten Einzelfällen die kooperativen sowie die bau- und planungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten analysiert und erprobt. Damit hat der Bezirk Altona zunächst innerhalb des Forschungsfeldes die Aufmerksamkeit auf die langfristigen Herausforderungen und Chancen der Innenentwicklung gelenkt. Die Arbeit und Ergebnisse des Modellvorhabens waren in Hamburg schließlich auch Ideengeber für eine Magistralenstrategie auf gesamtstädtischer Ebene.
- Offenburg ist Teil einer prosperierenden Region am Oberrhein. Zwar etwas

kleiner als die benachbarten Städte Karlsruhe und Freiburg, durchläuft es aber ebenfalls eine entsprechend dynamische Entwicklung. Die umfassenden fachlichen Vorarbeiten zur Wohnungspolitik und zur Innenentwicklung (Siedlungs- und Innenentwicklungsmodell Offenburg – SIO) boten die Grundlage für eine Beteiligung am Forschungsfeld als assoziiertes Vorhaben. Das bedeutet, dass Offenburg sich primär am Erfahrungsaustausch beteiligt und darüber hinaus keine Förderung als Modellvorhaben erhalten hat. Während der Laufzeit des Forschungsfeldes wurden in Offenburg intensive und erfolgreiche Diskussionen zur Priorisierung von Innenentwicklungsvorhaben in den Ortsteilen durchgeführt. Die in den Erfahrungsaustausch eingebrachten Themen reichten jedoch weit darüber hinaus und umfassten die Lösungen im Bereich gemeinwohlorientierter Baulandentwicklung mittels freiwilliger Umlegung, aktive Liegenschaftspolitik auf der Basis eines entsprechenden kommunalen Bodenfonds, Verfahren und technische Lösungen in der Potenzialfassung sowie die Konzeptvergabe am Beispiel eines wichtigen Entwicklungsvorhabens in der Innenstadt (Rée Carrée).

Die vorstehenden Kurzdarstellungen wie auch die ausführlicheren Darstellungen (Kap. 3.) zeigen, dass die Unterschiedlichkeit der Städte im Forschungsfeld zu sehr spezifischen Interpretationen und Schwerpunktsetzungen bei der Erprobung des Innenentwicklungsmanagements geführt hat. Dabei ist deutlich geworden, dass ein aktives Innenentwicklungsmanagement nicht ausgehend von einer Standardlösung adaptiert werden kann. Gleichzeitig konnten die unterschiedlichen Facetten und Elemente eines Innenentwicklungsmanagements mit engem Praxis- und Alltagsbezug bearbeitet werden.

5.2 Zentrale Aufgaben für das Innenentwicklungsmanagement

Der Wohnungsneubau in der Innenentwicklung ist seit Jahren städtische Normalität. Die Bestrebung, ihn zusätzlich zu forcieren, ist einerseits eine Reaktion auf die steigende Wohnungsnachfrage, die nach mehr Wohnungsneubau verlangt. Andererseits ist dies eine Konsequenz aus den Herausforderungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die einen sparsamen Umgang mit Siedlungsflächen nahelegt und den Zugriff auf Natur- und Landschaftsräume reduzieren oder gar minimieren will. Für die Innenentwicklung spricht weiterhin, dass vorhandene Infrastrukturen besser ausgelastet werden und die Notwendigkeit zur Schaffung neuer Kapazitäten reduziert wird. Aus diesen Gründen genießt die Innenentwicklung sowohl im BauGB als auch im Denken der mit Stadtentwicklungsfragen befassten (Fach-)Öffentlichkeit Vorrang vor der Außenentwicklung. Mehr Wohnungsbau in der Innenentwicklung bedeutet in diesem Zusammenhang, die für den Wohnungsneubau geeigneten inneren Wachstumsreserven der Städte zu mobilisieren. Dabei geht es um die Aktivierung von entsprechenden Bauflächen und Grundstücken für den Wohnungsbau und deren möglichst optimale Ausnutzung. Aus wohnungspolitischer Sicht ist dies eine Frage der insgesamt ausreichenden Quantitäten (bei möglichst nachfragegerechten Qualitäten) und der Reaktionsgeschwindigkeit bei einer anziehenden Wohnungsnachfrage bzw. im Abbau bereits entstandener Engpässe.

Eine in diesem Sinne ausreichende Grundstücksmobilisierung für den Wohnungsbau in der Innenentwicklung hängt von verschiedenen Rahmenbedingungen ab, die auch in den Modellvorhaben in ganz unterschiedlicher Weise zum Tragen kommen:

- Die städtebaulichen Rahmenbedingungen bestimmen in hohem Maße die Art und Verfügbarkeit von Innenentwicklungspotenzialen. Für Städte wie Freiburg oder München ist charakteristisch, dass sie über längere Zeiträume kontinuierlich gewachsen sind und somit in der Vergangenheit bereits Baulücken und sonstige Restflächen bebaut wurden. Sie sind heute in hohem Maße überbaut und verfügen dementsprechend über geringere Reserven. Hinzu kommt, dass die historisch angelegten wirtschaftlichen und städtebaulichen Strukturen einen nennenswerten Einfluss haben. Schon allein das Potenzial aus dem Bereich der Gewerbe- und Industriebranchen unterscheidet sich erheblich. Auch zwischen städtebaulich kompakten und eher fragmentierten Städten ergeben sich nennenswerte Unterschiede in Menge und Charakteristik der theoretisch verfügbaren Innenentwicklungspotenziale. Dies zeigt sich auch in der Unterschiedlichkeit der Modellvorhaben (siehe das vorhergehende Kapitel). Selbst bei scheinbar weitgehend ausgeschöpften Potenzialen entstehen immer wieder neue, teilweise unerwartete Möglichkeiten z. B. durch Verlagerung von Standorten der Gesundheitswirtschaft, Umzug von Gewerbebetrieben oder Aufgabe kleinteiliger Bürostandorte. Eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit solchen Entwicklungen ist daher wichtig und lohnend für das Innenentwicklungsmanagement.
- Die städtebauliche Entwicklung ist eine Kernaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Insofern ist der Wohnungsbau in der Innenentwicklung immer auch von kommunalpolitischen Einschätzungen, Prioritäten und daraus resultierenden Interessen abhängig. An dieser Stelle werden städtebauliche Maßstäbe verhandelt, die sich zwischen historischen Vorbildern und neuen He-

rausforderungen bewegen. Verhandelt wird auch über die Bewältigung der Verkehrslasten und die Notwendigkeit von Wohnfolgeinfrastrukturen. Sorgen der Anwohnerinnen und Anwohner über den Verlust von Grünflächen, eine verstärkte Konkurrenz um Stellplätze oder eine soziale Veränderung der Nachbarschaft spielen ebenfalls eine große Rolle. All diese Anliegen sind politischer Natur und werden dementsprechend in den Planungsverfahren berücksichtigt. Manche dieser Anliegen sind vor Ort verhandelbar, andere spiegeln sich in rechtlich bindenden Vorgaben (Lärmschutz, Naturschutz, Gesundheitsschutz, Brandschutz usw.). Ob der Wohnungsbau in der Innenentwicklung eine hohe Bedeutung erlangt, ist insofern auch von klaren kommunalpolitischen Prioritäten und zugleich von einer guten Verwaltungspraxis abhängig, in der all diese Anliegen sinnvoll verhandelt und miteinander abgestimmt werden. Eine wichtige Aufgabe des Innenentwicklungsmanagements kann und sollte es sein, in dieser Hinsicht koordinierend zu wirken.

- Mitentscheidend für die Dynamik des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung sind auch die ökonomischen Rahmenbedingungen. Wichtig ist dabei, in welchem Ausmaß sich eine vorhandene regionale Wohnungsnachfrage mit Präferenzen für ein innerstädtisches, urbanes Wohnen verbindet. Dies ist die Grundlage für eine entsprechende Zahlungsbereitschaft und ein daran gekoppeltes Investoreninteresse. Hieraus ergibt sich auch, ob nach Abzug der eigentlichen Baukosten ausreichende Spielräume für die bisweilen schwierige Grundstücksaufbereitung (Altlasten, Abbruch von Altgebäuden oder sonstigen Anlagen) verbleiben und ein Grundstückspreis mit Mobilisierungswirkung bezahlt werden kann. Derartige Präferenzen für urbanes Wohnen

waren in den letzten Jahren in hohem Maße festzustellen. Dies führte zu einer entsprechenden Bautätigkeit in der Innenentwicklung und ging mit steigenden Preisen für Wohnungen und Baugrundstücke einher. Vor diesem Hintergrund ist es eine Aufgabe des Innenentwicklungsmanagements, die wirtschaftliche Machbarkeit des Wohnungsneubaus zu berücksichtigen, insbesondere um auch in der Innenentwicklung die Realisierung bezahlbaren Wohnraums zu unterstützen.

Schließlich kann das Bemühen um einen verstärkten Wohnungsbau in der Innenentwicklung vor allem dann erfolgreich sein, wenn das Bau- und Planungsrecht sowie die Förderpolitik ein darauf ausgerichtetes Instrumentarium bereitstellen. Mit der Einführung des „Urbanen Gebietes“ (§ 6 BauNVO) und den „Bebauungsplänen in der Innenentwicklung“ (§ 13a BauGB) hat der Gesetzgeber bereits auf die Herausforderungen reagiert. Die „Baulandkommission“ hat weitere Vorschläge vorgelegt, die derzeit geprüft und für die Umsetzung vorbereitet werden (BauGB-Novelle). Die Modellvorhaben des Forschungsfeldes stützen diese Vorschläge auf der Basis ihrer praktischen Arbeit vor Ort (siehe Kap. 5.4).

5.3 Elemente und Verfahren eines aktiven Innenentwicklungsmanagements

Das Innenentwicklungsmanagement, wie es im Forschungsfeld von den Kommunen umgesetzt wurde, umfasst potenziell vier Hauptaufgabenfelder, denen wiederum unterschiedliche Aktivitäten zugeordnet werden können.

1. Das Innenentwicklungsmanagement setzt strategische Weichenstellungen für die Innenentwicklung:

- Unterstützung bei der Erarbeitung stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Strategien
- Erfassung und laufendes Monitoring der Wohnungsbaupotenziale in der Innenentwicklung
- Bewertung dieser Wohnungsbaupotenziale hinsichtlich Eignung und Mobilisierbarkeit
- Priorisierung der Flächen, die aktiviert werden sollen, in Abstimmung mit Politik und Verwaltung

2. Das Innenentwicklungsmanagement unterstützt die Grundstücksmobilisierung und stärkt die Investitionsbereitschaft:

- Frühzeitige Prüfung der grundstücksbezogenen Nutzungsoptionen und Hemmnisse für den Wohnungsbau sowie Einleitung der notwendigen fachlichen Arbeiten
- Ansprache der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer sowie Kooperation mit dem Ziel der Mobilisierung
- Unterstützung der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer bei der Entwicklung von Bebauungsideen und der Suche nach Umsetzungspartnern
- Zentraler Ansprechpartner und „Verwaltungslotse“ für Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer und Wohnungsbauinvestoren

3. Das Innenentwicklungsmanagement stärkt die Akzeptanz gegenüber Wohnungsbau in der Innenentwicklung:

- Aufbereitung und Vermittlung der zentralen fachlichen Argumente für die Innenentwicklung

- Federführung des Dialogs mit Nachbarschaft und Bürgerschaft bei der Planung und Realisierung von Wohnungsbauvorhaben

- zentraler Ansprechpartner für die lokale Politik bei Fragen zur Innenentwicklungs- bzw. Wohnungsbaustrategie der Kommune sowie bei Konflikten zu einzelnen Vorhaben

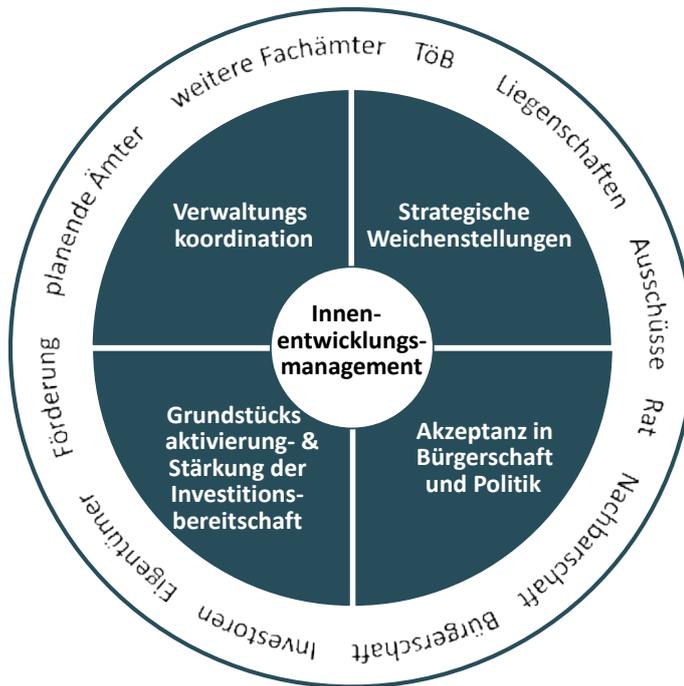
4. Das Innenentwicklungsmanagement engagiert sich in der Verwaltungscoordination:

- Optimierung der zeitlichen Verwaltungsabläufe und Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren
- Federführung bei ausgewählten Planungs- und Bauvorhaben
- Moderation, Mediation und Konfliktmanagement bei der Abstimmung der fachlichen Anforderungen an Wohnungsbauvorhaben der Innenentwicklung

Ausgehend von der jeweils spezifischen Situation in der Kommune haben die genannten Aufgaben eine unterschiedliche Relevanz. Vor diesem Hintergrund haben die Modellvorhaben jeweils eigene Schwerpunkte gesetzt. Auch für die Adaption der Ergebnisse in anderen Städten gilt daher, dass nicht unbedingt eine vollständige Umsetzung sinnvoll und erforderlich ist. Stattdessen sind an die jeweilige Ausgangssituation in den Kommunen angepasste Schwerpunktsetzungen sinnvoll. Hierbei spielen beispielsweise die Größe der Kommune, die bestehenden Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung und die gelebte Verwaltungskultur eine Rolle.

Im Folgenden werden die zentralen Erkenntnisse hinsichtlich der Ausgestaltung des Innenentwicklungsmanagements aus den Erfahrungen der acht Modellvorhaben zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 30: Aufgabenbereiche des Innenentwicklungsmanagements



Quelle: Quaestio Forschung & Beratung GmbH

Koordination und Management

In der verwaltungsinternen Koordination und dem Verfahrensmanagement liegt eine zentrale Herausforderung für das Innenentwicklungsmanagement, um (zügiger) mehr Wohnungsbaupotenziale in der Innenentwicklung zu aktivieren und damit zu mehr Wohnungsneubau beizutragen. Dabei zeigt sich, dass die Bedeutung der Koordination durch das Innenentwicklungsmanagement umso höher ist, je segmentierter oder autonomer die einzelnen Fachbereiche innerhalb der Stadtverwaltung im Status quo agieren. Unterschiedliche Abstimmungs- und Verfahrenskulturen ergeben sich häufig bereits durch die Größe der Kommune und damit korrelierend durch die Größe der Kommunalverwaltung. So kann es insbesondere in kleineren Kommunen der Fall sein, dass sich die Fachbereiche bereits eng abstimmen und Wohnungsbauvorhaben auch ohne gesonderte organisatorische Lösungen in

enger Zusammenarbeit bearbeitet und begleitet werden. Mitunter fallen Aufgaben, die in größeren Kommunen auf mehrere Personen oder gar Abteilungen verteilt werden, in kleinen Verwaltungen in die Hände einzelner oder weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Häufiger als in größeren Kommunen können Dezernentinnen und Dezernenten oder Bürgermeisterinnen und Bürgermeister die Funktion des Koordinators und Impulsgebers für die Innenentwicklung übernehmen. Je größer die Verwaltung wird, desto weniger ist die Leitungsebene in die „tägliche Arbeit“ der Fachabteilungen eingebunden und desto weniger kann sie im Zuge der Innenentwicklung unmittelbar steuernd oder ausgleichend wirken. In diesen Fällen nimmt die Bedeutung der Koordinierungs- und Managementfunktion des Innenentwicklungsmanagements und klarer Entscheidungsbefugnisse deutlich zu.

Ob und in welchem Maße das Innenentwicklungsmanagement koordinierende und ausgleichende Funktionen übernehmen sollte, ist allerdings nicht allein von der Stadtgröße abhängig. Auch in größeren Kommunen können innerhalb der Verwaltung bereits Abstimmungsstrukturen zwischen den Abteilungen bestehen, z. B. projektbezogene oder fachübergreifende Arbeitsgruppen, die im Sinne des Innenentwicklungsmanagements den Wohnungsbau unterstützen. Sofern keine derartige Arbeits- bzw. Koordinationsgruppen vorhanden sind, ist eine Einrichtung in der Regel sinnvoll.

Proaktive Beratung von Eigentümerinnen und Eigentümern

Im Forschungsfeld wurde deutlich, dass die Aktivierung von Grundstücken die zentrale Stellschraube für mehr Wohnungsbau in der Innenentwicklung ist. Entsprechend wichtig ist es, die Eigentümerinnen und Eigentümer von einer Entwicklung ihrer Flächen zu überzeugen. Dies bedeutet vor allen Dingen, Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer anzusprechen und mit ihnen die Möglichkeiten der Grundstückerverwertung zu erörtern. In diesen Gesprächen muss es um Fragen der baulichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Machbarkeit gehen. Genauso wichtig ist es jedoch, die persönliche Situation der Eigentümerinnen und Eigentümer anzusprechen und die daraus resultierenden Hindernisse und Chancen für eine Grundstücksmobilisierung einzuschätzen. Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben zeigen, dass durch ein solches Vorgehen das Entwicklungsinteresse bei einigen Eigentümerinnen und Eigentümern geweckt werden konnte.

Die aktive Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern birgt jedoch Schwierigkeiten. Entscheidend ist, dass im Kontakt zu ihnen Möglichkeiten einer Grundstücksentwicklung erörtert werden

müssen und dabei für bestehende Hindernisse kreative Lösungen gefunden werden sollten. Dabei können nicht immer alle fachlichen Details und Eventualitäten vorhergesehen und quasi „auf Vorrat“ mit den zuständigen Kolleginnen und Kollegen aus diversen Fachämtern abgestimmt werden (z. B. Grad der möglichen Grundstücksausnutzung, Auflagen des Denkmalschutzes oder Bodendenkmalschutzes, erforderlicher Umweltausgleich, Umgang mit Stellplatzauflagen). Das Innenentwicklungsmanagement bewegt sich dabei auf einem schmalen Grat zwischen zwei konkurrierenden Anforderungen: Auf der einen Seite kann die Grundstücksmobilisierung nur gelingen, wenn im Dialog mit den Eigentümerinnen und Eigentümern mit einer gewissen Verlässlichkeit Lösungen für bestehende Herausforderungen der Grundstücksentwicklung in Aussicht gestellt werden können. Auf der anderen Seite muss das Innenentwicklungsmanagement die rechtlichen Gegebenheiten berücksichtigen und kann im Sinne eines guten Kooperationsklimas zudem nicht die Einschätzung der fachlich jeweils zuständigen Kolleginnen und Kollegen außer Acht lassen.

Im Idealfall werden Entwicklungsoptionen und Entscheidungsspielräume bereits vor dem ersten Kontakt mit dem Eigentümer oder der Eigentümerin verwaltungsintern abgestimmt oder zumindest erörtert. Auch in der weiteren Beratung und Begleitung der Eigentümerinnen und Eigentümer sollten auftretende Fragestellungen rückgekoppelt werden. Hierfür ist eine enge Zusammenarbeit des Innenentwicklungsmanagements mit von Wohnungsbauvorhaben betroffenen Abteilungen erforderlich. Zugleich gilt es, eine den Wohnungsbau unterstützende Balance zwischen eigenständigem Agieren des Innenentwicklungsmanagements sowie Abstimmung und Rückversicherung mit den zuständigen Abteilungen zu finden. Unabhängig davon sollte dem Innenent-

wicklungsmanagement von Seiten der Vorgesetzten und der lokalen Politik ein Vertrauensvorschuss gegeben werden.

Kompetenzen und Qualifikationen der Innenentwicklungsmanagerin oder des Innenentwicklungsmanagers

Das Innenentwicklungsmanagement als neuer Aufgabenbereich in der Kommunalverwaltung stellt besondere Anforderungen an die fachlichen Qualifikationen und die persönlichen Kompetenzen der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es handelt sich dabei nicht nur um eine Erweiterung oder Ergänzung der Planungsämter, sondern um einen eigenständigen, im besten Fall übergeordneten Akteur, der von der Koordination über die Moderation bis zur Beratung unterschiedliche Aufgaben erfüllt (s. o.). Aus fachlicher Sicht sind dafür stadtplanerische und immobilienwirtschaftliche Kenntnisse ebenso erforderlich wie Erfahrung im Verwaltungshandeln und der Zusammenarbeit mit der Politik. Zugleich sollte das Innenentwicklungsmanagement im Kontakt zu Eigentümerinnen und Eigentümern sicher und kompetent auftreten können. Innerhalb der Verwaltung kommt es darauf an, Prozesse anzustoßen, zu steuern und dabei auch ausgleichend und moderierend zu wirken, um in Abstimmungsprozessen die unterschiedlichen Interessen und Anforderungen zielorientiert zu einer gemeinsamen und verbindlichen Lösung zusammenzuführen. Wirksam kann das Innenentwicklungsmanagement vor allem dann werden, wenn sich die damit betrauten Personen durch die Art ihrer Aufgabenwahrnehmung Vertrauen und Akzeptanz innerhalb und außerhalb der Verwaltung (insbesondere bei Eigentümerinnen und Eigentümern und Investoren) erarbeiten können.

Die Gesamtschau dieser Anforderungen macht deutlich, dass die herausfordernde Aufgabe des Innenentwicklungsmanage-

ments Berufserfahrung und persönliche Reife erfordert. Entsprechend gut qualifiziertes Personal ist für die Kommunen nicht einfach zu rekrutieren, da die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt hoch ist. Demzufolge sollten die Stellen zu attraktiven Konditionen ausgeschrieben werden. Dies schließt Befristungen und niedrige Gehaltsstufen aus.

Stärkung des politischen Rückhalts für die Innenentwicklung

Um Wohnungsbau in der Innenentwicklung auch bei entwicklungsunwilligen Eigentümerinnen und Eigentümern und / oder einer kritischen Öffentlichkeit voranzubringen, kommt dem politischen Rückhalt und der Akzeptanz für Nachverdichtung eine wichtige Rolle zu. Das Innenentwicklungsmanagement kann insbesondere durch die systematische Erfassung und Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen sowie eine systematische Aufbereitung dieser Informationen dazu beitragen, den Rückhalt zu sichern. Insofern sind die Potenzialerschließung, die Bewertung anhand rationaler fachlicher und umsetzungspraktischer Kriterien und die Abstimmung einer Prioritätenliste mit der Politik zentrale Aufgaben des Innenentwicklungsmanagements. Der lokalen Politik wird so die Möglichkeit geboten, unabhängig vom jeweiligen Einzelfall und den dabei auftretenden Widerständen zu entscheiden, an welchen Stellen im Stadtgebiet sie eine Entwicklung als sinnvoll erachtet und welche Standorte ihr weniger geeignet erscheinen. Ob sich die Politik anschließend im konkreten Planungsfall tatsächlich für das Wohnungsbauprojekt ausspricht oder welche Anpassungsbedarfe bestehen, ist damit noch nicht festgelegt, allerdings wurde ein Grundstein für die Entscheidungsfindung gelegt.

5.4 Rahmenbedingungen zur Stärkung des Innenentwicklungsmanagements

Die Modellvorhaben haben sich engagiert dem Ziel gewidmet, mehr Wohnungsbau in der Innenentwicklung zu ermöglichen. Der Erfolg hängt dabei nicht allein von den unmittelbar am Modellvorhaben Beteiligten ab, sondern auch von Rahmenbedingungen außerhalb des Modellvorhabens. Davon ausgehend wurde zum Beispiel in den Erfahrungswerkstätten des ExWoSt-Forschungsfeldes intensiv über eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für ein aktives Innenentwicklungsmanagement diskutiert. Die dabei angesprochenen Themen und Lösungsvorschläge werden im Folgenden kurz erläutert.

Personalwirtschaft / Arbeitsmarkt

Die zur Vorbereitung von Wohnungsbau zu bewältigenden Verwaltungsaufgaben werden tendenziell aufwändiger. Dies betrifft sowohl Planungs- als auch Genehmigungsverfahren. Die Nachweispflichten für einzelne Fachbelange und die resultierenden Abwägungserfordernisse zwischen den Fachbelangen nehmen zu. Auch die unabhängig von gesetzlichen Vorgaben entstehenden politischen Kontroversen und Akzeptanzprobleme erzeugen einen Mehraufwand. Für die Innenentwicklung gilt dies in besonderem Maße. Mitentscheidend ist jedoch, dass der Aufwand beinahe unabhängig von der Größe des Vorhabens ist und es sich in der Innenentwicklung mehrheitlich um kleinere Vorhaben handelt. In der Innenentwicklung entsteht daher ein deutlicher Mehraufwand.

Die Modellvorhaben berichteten von erheblichen Kapazitäts- und Personalengpässen in den Planungs- und Bauverwaltungen. Ursache ist die geringe Bereitschaft zur Schaffung von weiteren Personalstellen. Dies kann in Haushaltsrestriktionen begründet sein. Darüber hinaus ist pro-

blematisch, dass vorhandene Planstellen aufgrund des Fachkräftemangels und des hohen Wettbewerbs zwischen den Arbeitgebern oftmals nicht oder nicht adäquat besetzt werden können. Daraus entstand im Forschungsfeld die Aufforderung, die personalwirtschaftliche Seite der Innenentwicklung stärker zu thematisieren und die politischen Entscheidungsträger dafür zu sensibilisieren.

Wohneigentümergeinschaften

In der Praxis der Modellvorhaben hat sich gezeigt, dass Wohneigentümergeinschaften (WEG) für die Innenentwicklung eine besondere Herausforderung darstellen. Aufgrund der Vielzahl an Eigentümerinnen und Eigentümern ist es Kommunen nahezu nicht möglich, Flächen in WEG-Eigentum bzw. Flächen, die von WEG-Eigentum berührt sind (z. B. über Abstandsflächen) zu mobilisieren. Auch Vorkaufsrechte sind in diesen Fällen nicht einsetzbar, weshalb eine strategische Bodenbevorratung in Bereichen mit WEG-Eigentum wenig erfolgversprechend ist. Insgesamt haben verschiedene Modellvorhaben festgestellt, dass die für unterschiedliche Formen der Nachverdichtung und Grundstücksmobilisierung herzustellende Einigkeit innerhalb einer Wohneigentümergeinschaft kaum zu erzielen ist. Die Modellvorhaben sehen daher dringenden Bedarf, die Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung in den Wohneigentümergeinschaften zu überprüfen. Denkbar wäre auch, Argumente für die Entscheidungsfindung zusammenzustellen und die wirtschaftlichen Vorteile der Verdichtung oder Sanierung aufzuzeigen.

Stärkung der kommunalen Liegenschaftspolitik

Wohnungsbau findet überwiegend auf privaten Grundstücken statt, auch in der Innenentwicklung. Nicht zuletzt aufgrund

der vielfach im ExWoSt-Forschungsfeld diskutierten Mobilisierungsprobleme (eingeschränkte Verkaufsbereitschaft) gewinnt die aktive kommunale Liegenschaftspolitik als flankierendes Element einer Innenentwicklungsstrategie an Bedeutung. Denn letztlich können kommunale Grundstücksvorräte leichter für den Wohnungsbau aktiviert werden. Hinzu kommt, dass wohnungspolitische Ziele wie z. B. ein Mindestanteil geförderten Wohnungsbaus auf kommunalen Grundstücken besser umgesetzt werden können. Hierzu werden in Deutschland und auch in den Städten des Forschungsfeldes zunehmend Konzeptvergaben eingesetzt.

Die kommunale Liegenschaftspolitik kann die Innenentwicklung auf mehreren Wegen unterstützen. Der strategische Ankauf von Grundstücken in Quartieren mit besonderen wohnungspolitischen und städtebaulichen Entwicklungszielen kann entsprechende Impulsinvestitionen mit Ausstrahlungswirkungen auf Nachbargrundstücke ermöglichen, so dass auch dort vermehrt Wohnungsbau auf privaten Grundstücken realisiert werden kann. Auch Einzelgrundstücke mit besonderen städtebaulichen Aufgaben, wie dies häufig bei Konversionen bzw. Brachen in integrierten Lagen der Fall ist, können auf der Basis eines kommunalen Zwischenerwerbs für die weitere Entwicklung vorbereitet werden (insbesondere wenn dazu Städtebaufördermittel eingesetzt werden sollen). Auch die gemeinwohl- und zielgruppenorientierte Baulandentwicklung kann im Wege des Zwischenerwerbs oder einer freiwilligen Umlegung mit entsprechenden Grundstücksabtretungen etwa für den geförderten Wohnungsbau zum Beispiel bei Arrondierungen zum Bestandteil einer Innenentwicklungsstrategie werden.

Die Aktivierung der Liegenschaftspolitik für die Innenentwicklung ist jedoch an verschiedene Voraussetzungen geknüpft, die in den Modellvorhaben nicht durchgängig

erfüllt waren. Ganz wesentlich ist die politische Bereitschaft zu einem finanziellen Engagement. Auch wenn der Zwischenerwerb im Sinne eines revolvierenden Bodenfonds auf mittlere Sicht kostendeckend oder sogar gewinnbringend sein kann, werden in den ersten Jahren entsprechende Haushaltsmittel benötigt. Die Rückflüsse entstehen erst später aus dem Verkauf der Grundstücke. Insbesondere die in der Haushaltssicherung befindlichen Modellvorhaben haben darauf hingewiesen, dass die Kommunalaufsicht ein derartiges Engagement unterbindet. Dementsprechend wird von den Modellvorhaben eine Lockerung und / oder eine finanzielle Unterstützung von Bund und Ländern erwartet.

Wichtig ist ferner, dass die Liegenschaftspolitik erstens langfristig agiert, um nicht, unter akutem Handlungsdruck stehend, hohe oder gar überhöhte Preise für die anzukaufenden Grundstücke zahlen zu müssen. Dies bedeutet auch, dass die politische Bedeutung der Liegenschaftspolitik unabhängig von aktuellen wohnungspolitischen Aufgaben in der Stadtentwicklungs- bzw. Kommunalpolitik vorhanden sein sollte. Zweitens ist von hoher Bedeutung, dass die Liegenschaftspolitik (Ankauf und Verkauf) in enger Abstimmung und Kooperation mit der Stadtplanung vollzogen wird. Zumindest in den Modellstädten war eine derartige Verzahnung nicht durchgängig gegeben.

Den Grundstock des kommunalen Bodeneigentums bilden darüber hinaus in der Regel die Flächen für öffentliche Zwecke (Verkehrsflächen, Schulen, Sportplätze, Verwaltungsgebäude und ergänzende Betriebshöfe etc.). Die laufende Überprüfung der dauerhaft benötigten und gegebenenfalls für den Wohnungsbau aktivierbaren Flächen ist daher ein wichtiger Baustein einer aktiven Liegenschaftspolitik.

Stärkung der Rechtsinstrumente für die Mobilisierung privater Grundstücke

Ein immer wieder thematisiertes Problem des Wohnungsbaus in der Innenentwicklung ist, dass private Eigentümerinnen und Eigentümer nur ein geringes Interesse an einer Grundstücksmobilisierung und / oder einer Bebauung ihres Grundstückes haben. Dies kann Restflächen in vorhandenen Bebauungsplänen betreffen, die Nachverdichtung auf bereits bebauten Wohnungsbaugrundstücken oder Wohnungsbauvorhaben, die nach §34 BauGB ohne einen Bebauungsplan genehmigungsfähig wären. Dahinter steht eine große Bandbreite von Motiven, die überwiegend nachvollziehbar und berechtigt sind. Diese individuellen Motive kollidieren jedoch mit dem öffentlichen Interesse an mehr Wohnungsbau und einer entsprechenden Mobilisierung des Grundstücks.

Die Modellvorhaben sahen es in diesem Zusammenhang als besonders wichtig an, den Gemeinwohlinteressen an mehr Wohnungsbau gegenüber den individuellen Interessen mehr Nachdruck zu verleihen. Als diesbezüglich zu begrenzt beschrieben die Modellvorhaben die primär angewandten kooperativen Verfahren. Dabei wurde insbesondere auf die begrenzten Möglichkeiten des Bau- und Planungsrechts verwiesen. Entscheidend ist, dass kaum Rechtsinstrumente verfügbar bzw. praktikabel sind, die wirksam in die privaten Dispositionen über die Grundstücksverwendung eingreifen können. Dabei geht es nicht unbedingt um einen regelmäßigen Einsatz derartiger Instrumente. Die Erwartung der Modellvorhaben bestand eher darin, dass eine glaubwürdige Androhung bereits die Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer entscheidend stärkt.

Diese von den Modellvorhaben aus der Praxis heraus artikulierte Einschätzung deckt sich in hohem Maße mit den Emp-

fehlungen der Baulandkommission²⁵ oder anderen Fachbeiträgen.²⁶ Vergleichbare Positionen vertritt auch der Städtetag.²⁷ In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf eine Stärkung der Vorkaufsrechte (§§ 24 und 25 BauGB) und des Baugebotes (§ 176 BauGB) verwiesen. Empfohlen wird vielfach auch die Einführung der sogenannten Innenentwicklungsmaßnahme,²⁸ mit der Baugebote nicht allein auf ein einzelnes Grundstück, sondern in einem größeren Maßnahmenbereich ausgesprochen werden können. Der Gesetzgeber muss hier letztlich abwägen, ob zum Beispiel die wohnungspolitischen Erfordernisse derartige Eingriffe in das private Eigentum rechtfertigen können. Die politische Entscheidung im konkreten Einzelfall würde bei den Kommunen liegen.

Eine ähnliche Wirkung auf die Mobilisierung von baureifen, nicht genutzten oder untergenutzten Grundstücken könnte durch eine steuerliche Mehrbelastung dieser Grundstücke erzielt werden. Das Basismodell des gefundenen Grundsteuereinkompromisses lässt jedoch keine entsprechenden Wirkungen auf die Mobilisierung von Wohnungsbaugrundstücken erwarten. Um diesen Mangel zu beheben, wurde die Wiedereinführung der Grundsteuer C in den Kompromiss aufgenommen. Somit besteht die Möglichkeit, für bau- und planungsrechtlich gesicherte unbebaute Grundstücke kommunal einen höheren Hebesatz zu beschließen. Die Praktikabilität dieser Lösungen wird jedoch in Frage gestellt, weil es in jedem Einzelfall einen politischen Beschluss erfordert und es vielfach uneindeutig bleibt, wann ein Grundstück als unbebaut zu bewerten ist. Auch deswegen fordern verschiedene baden-württembergische Oberbürgermeister

25 BMI / BBSR / DV 2019

26 Bunzel, A. / Niemeyer, E. M. 2018; Bunzel et al. 2017

27 Deutscher Städtetag, 2017

28 BBSR 2018b

(Stuttgart, Tübingen, Böblingen, Ulm, Weil der Stadt, Schwäbisch-Gmünd) das Land auf, die gegebenen Spielräume des Grundsteuerkompromisses zu nutzen und für Baden-Württemberg eine Bodenwertsteuer einzuführen.²⁹ Je nach Ausgestaltung würde diese positiv auf die Grundstücksmobilisierung wirken. Zudem erfordert die Zielsetzung angesichts deutlich steigender Grundstückspreise eine sehr deutliche Erhöhung, um überhaupt eine Anreizwirkung zu erzielen.

Mehr Flexibilität und einfachere Anpassung bestehenden Baurechts

Wenn heute Wohnungsbau realisiert werden soll, übertreffen die geplanten und für sinnvoll erachteten Dichten regelmäßig die „historischen“ Maßstäbe (siehe hierzu insbesondere die Arbeiten des Modellvorhabens Hamburg-Altona). Diese historischen Maßstäbe präjudizieren regelmäßig die heute möglichen Dichten bzw. Geschossigkeiten. Dabei lassen sich zwei Konstellationen unterscheiden:

- Sofern es sich um kleinere Grundstücke im unbeplanten Innenbereich handelt, für die eine Genehmigung nach §34 BauGB zu erteilen wäre, hat sich die Bebauung an der Umgebung zu orientieren. Zwar existieren diesbezüglich Auslegungsspielräume, doch sind die Grenzen recht eng gesteckt. Es ist weder möglich, einem Bauherrn die Option zu eröffnen, dichter oder höher zu bauen. Noch ist es möglich, eine höhere stadtplanerische Dichtevorstellung gegenüber einem Bauwilligen durchzusetzen.

- Ähnlich gelagert ist der Sachverhalt bei älteren Bebauungsplänen, die eine geringe Dichte oder einen geringen Überbauungsgrad des Grundstücks vorsehen. Auch hier ist es nur in sehr engen Grenzen möglich, Abweichungen bzw. Befreiungen von den Festsetzungen zu ermöglichen, wenn ein Bauherr eine höhere, stadtplanerisch gewollte Dichte realisieren möchte. Auch die Verhinderung einer plankonformen, aber aus Sicht der Kommune nicht mehr zeitgemäßen Bebauung ist nicht durchsetzbar.

Erforderlich wäre es jeweils, die gewünschten Bebauungsdichten über einen neuen Bebauungsplan zu fixieren. Die Modellvorhaben betonten jedoch, dass es sich in der Regel um Einzelgrundstücke und Einzelvorhaben handelt, die zwar als Einstieg in einen längerfristigen Stadtumbau verstanden werden können, aber kaum den Aufwand eines Bebauungsplanverfahrens rechtfertigen. Von daher besteht der Wunsch, ein deutlich vereinfachtes Planverfahren durchführen zu können, das als Grundlage zur Abweichung von den oben beschriebenen Beschränkungen des §34 BauGB oder von veralteten Bebauungsplänen herangezogen werden kann. Denkbar wären zum Beispiel städtebauliche Rahmenpläne für derartige Stadtumbau- oder Nachverdichtungsgebiete, die durch den Beschluss im Gemeinderat eine rechtliche Wirksamkeit erhalten und somit die Grundlage für eine veränderte Auslegung des gültigen Baurechts liefern.

Insbesondere mit Blick auf bestehende Bebauungspläne sind die juristischen Einwände gegen einen solchen Vorschlag naheliegend. Die Regelungen des geltenden Bebauungsplans sind unter Wahrung aller Verfahrensanforderungen durch den Stadtrat abgewogen worden und haben auf dieser Basis Rechtskraft erlangt. Ein sehr stark vereinfachtes Verfahren muss demgegenüber eine nennenswerte Zahl von

²⁹ Schreiben vom 23.09.2019 an den Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg (abrufbar unter: http://www.grundsteuerreform.net/wp-content/uploads/2019/09/190926_Bgm-Schreiben_an_Kretschmann.pdf; letzter Abruf: Januar 2020)

Abwägungserfordernissen unberücksichtigt lassen und scheint von daher kaum geeignet, ein vorhergehendes „vollständiges“ Abwägungsergebnis zu korrigieren. Man könnte jedoch argumentieren, dass dieses bestehende (partiell veraltete) Abwägungsergebnis in großen Teilen erhalten bleibt und nur durch die Neuberücksichtigung dringlicher aktueller (an dieser Stelle wohnungspolitischer) Erfordernisse partiell korrigiert wird.

Angesichts der dringlichen Aufgaben eines siedlungsflächenparenden Stadtwachstums und den daraus resultierenden Stadtbauaufgaben, hat diese Thematik eine hohe Bedeutung für die Stadtentwicklung. Viele Städte sind (außerhalb der häufig recht stark verdichteten Innenstädte) in hohem Maße von nur locker bebauten Gebieten charakterisiert, die im Rahmen einer Nachverdichtung nicht nur in großem Umfang Bebauung aufnehmen können, sondern dadurch einen urbanen Charakter mit entsprechenden qualitativen Vorteilen erhalten können.

Flexiblere Dichtemaße in der BauNVO

Die in der BauNVO festgesetzten Dichtemaße wurden von den Modellvorhaben in ihrer Absolutheit als nicht mehr zeitgemäß erachtet. Stattdessen werde bereits heute mit viel Aufwand in Bebauungsplänen regelmäßig davon abgewichen. Vorgeschlagen wurde eine Unterscheidung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße. So könnten generell und besonders in Großstädten höher verdichtete Bauweisen ermöglicht werden. In diesem Kontext wurde auch auf die Forderungen in der „Düsseldorfer Erklärung zum Städtebaurecht“ verwiesen.³⁰

5.5 Das Forschungsfeld in der Gesamtschau: Rückblick und Ausblick

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements“ wurde in der Gewissheit gestartet, dass die Innenentwicklung in den Kommunen als Ziel und in der Praxis des Wohnungsbaus bereits fest verankert ist. Der Konzeption des Forschungsfeldes lag als Arbeitshypothese zugrunde, dass die Innenentwicklung nicht nur aufgrund der angespannten Wohnungsmärkte, sondern auch als Daueraufgabe dennoch zusätzliche Impulse und eine langfristige organisatorische Verankerung in den Bau- und Planungsverwaltungen benötigt. Etwas verkürzt formuliert leitete sich diese Arbeitshypothese aus dem Umstand ab, dass die Innenentwicklung und speziell der dortige Wohnungsneubau arbeitsintensiv und deswegen bei knapp bemessenen Personalressourcen im Planungsalltag schwer durchzuhalten sind. Damit verbunden war die Einschätzung, dass die Arbeitsweise eines Innenentwicklungsmanagements ebenfalls Neuerungen mit sich bringt, die im Forschungsfeld sowohl inhaltlich als auch in ihren organisatorischen Lösungen erprobt werden sollten (siehe hierzu insbesondere das Kap. 2.3).

Für das „Neue“ steht im Titel des Forschungsfeldes insbesondere das Begriffspaar „aktives Management“. Schon an das Wort „aktiv“ ist ein hoher Anspruch geknüpft. Der Alltag einer Bau- und Planungsverwaltung ist häufig davon gekennzeichnet, dass bereits die von außen (i. W. von Politik und Investoren) an die Verwaltung herangetragenen Aufgaben zu einer personellen und finanziellen Überlastung führen. In diesem Alltag Spielräume für ein aktives Suchen und Nutzen von zusätzlichen Innenentwicklungschancen für den Wohnungsneubau zu schaffen und

30 Deutsches Institut für Stadtbaukunst 2019

zu verteidigen, ist eine herausfordernde Aufgabe. Mit dem Begriff „Management“ verbinden sich ferner anspruchsvolle Koordinations- und Kooperationsaufgaben in einem zunehmend komplexen Interessen-, Akteurs- und Regelungsgeflecht. Dabei sind neue Verfahren und Wege innerhalb der Kommunalverwaltung und insbesondere auch in der Kooperation mit Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern, Investoren, Nachbarschaften und anderen externen Partnern zu etablieren.

Vor diesem Hintergrund war es ein besonderes Anliegen des Forschungsfeldes, die Alltagstauglichkeit des Innenentwicklungsmanagements in der kommunalen Bau- und Planungsverwaltung zu überprüfen. Dies ist besonders gut darstellbar, wenn die einzelnen Modellvorhaben nicht als Sonderaufgaben neben der Verwaltung stehen. Stattdessen wurden die Aufgaben des Forschungsfeldes möglichst eng mit dem normalen Verwaltungshandeln verknüpft bzw. organisatorisch in die Verwaltung integriert. Bei vergleichbaren Forschungsfeldern kann dies nicht immer gewährleistet werden, insbesondere wenn die Betreuung und Abwicklung der Modellvorhaben auf externe Dritte (z. B. Planungsbüros) verlagert wird. Hier war es indes möglich, dass die Modellkommunen aus der Förderung zusätzliche Stellen finanzierten und somit die mit dem Innenentwicklungsmanagement betrauten Personen in die Verwaltung integrieren konnten. Dies hat sich im Sinne der beschriebenen Ziele bewährt. Deutlich wurde aber auch, dass die Innenentwicklungsmanager und Innenentwicklungsmanagerinnen in dieser Konstellation mitunter zu sehr in die Bearbeitung von alltäglichen Planungsaufgaben einbezogen wurden und die Aufgaben des Modellvorhabens hintenanstanden. Ein weiteres Problem bestand darin, die geschaffenen, befristeten Stellen adäquat zu besetzen. In mehreren Modellkommunen kam es zu Personalwechslern, zwischenzeitlichen Va-

kanzen und damit verbundenen Brüchen in der Kontinuität der Bearbeitung.

Als Erfolg ist zu werten, dass Innenentwicklungspotenziale erfasst und aktiviert wurden. Im Ergebnis werden oder wollen die Modellkommunen das Innenentwicklungsmanagement überwiegend fortführen. Unsicherheiten ergeben sich aus der Personalsituation und damit verbunden aus der Finanzierung dieser Stellen. In dieser Hinsicht hatten die beteiligten Städte sehr unterschiedliche Voraussetzungen. Förderprogramme, die auch zur Implementierung und Umsetzung des Innenentwicklungsmanagements geeignet wären (wie z. B. das Programm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ in Baden-Württemberg), können hier Abhilfe schaffen, sind aber bislang kaum vorhanden. Ein zweites Risiko für die Fortführung des Innenentwicklungsmanagements ergibt sich aus dem „Alltagsgeschäft“ der Bau- und Planungsverwaltungen. In kurzen Abständen drängen sich dringliche, kurzfristig zu erledigende Aufgaben in den Vordergrund und verlangen nach Personalkapazitäten. In Teilbereichen seiner Tätigkeit kann sich das Innenentwicklungsmanagement als Koordinierungsinstanz hier zwar gut einbringen. In anderen, genauso wichtigen Teilbereichen ist es jedoch im Vorfeld konkreter Investitions- und Planungsprozesse aktivierend und mobilisierend tätig. Dieser Teil der Tätigkeit muss immer wieder gegenüber den dringlichen Alltagsanforderungen verteidigt werden. Die gemeinsame Erfahrung der Modellkommunen ist, dass dies vor allem aufgrund der unzureichenden personellen Ausstattung der Bau- und Planungsverwaltungen zu selten gelingt. Eine wichtige Voraussetzung ist, dass die politischen Entscheidungsträger den hohen Wert erkennen (u. a. als Langfristaufgabe der nachhaltigen Stadtentwicklung sowie als wichtigen Beitrag zur Lösung der wohnungspolitischen Aufgaben). Auch hierzu sollte und wollte das Forschungsfeld einen Beitrag leisten.

6 Literatur

- Baldenius, Till; Kohl, Sebastian; Schularick, Moritz,** 2019: Die neue Wohnungsfrage Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms. (abrufbar unter: <http://www.macrohistory.net/wp-content/uploads/2019/06/Die-neue-Wohnungsfrage-.pdf>; letzter Abruf: Juli 2020)
- Baumgart, Sabine,** 2019: Das Urbane Gebiet: Perspektiven auf und für eine neue Gebietskategorie. In: Wehrhahn, Rainer; Pohlan, Jörg; Hannemann, Christine; Othengrafen, Frank; Schmidt-Lauber, Brigitta (Hrsg.): Housing and Housing Politics in European Metropolises. Jahrbuch StadtRegion 2017/2018. S. 129-143. Wiesbaden.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.),** 2014a: Flächenverbrauch, Flächenpotenziale und Trends 2030. Beiträge zum Siedlungsflächenmonitoring im Bundesgebiet. BBSR-Analysen KOMPAKT, H.7. Bonn.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.),** 2014b: Investitionsprozesse bei Wohnungseigentümergeinschaften mit besonderer Berücksichtigung energetischer und altersgerechter Sanierungen. Bonn.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.),** 2015: Wohnungsmarktprognose 2030. BBSR-Analysen KOMPAKT, H. 7. Bonn.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.),** 2016: Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten. BBSR-Online-Publikation Nr. 08/2016. (abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3; letzter Abruf: Januar 2020)
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.),** 2017: Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen? Bonn.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.),** 2018a: Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten. Bonn.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.),** 2018b: Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengbiet“) in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht. Bonn.
- BMI Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung, DV Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg.),** 2019: Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. Berlin.
- BMI Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.),** 2018: Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt. Berlin.
- BMI Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.),** 2019: Städtebauförderung 2019. Informationen zu den Förderprogrammen. Berlin.
- BMI Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.),** 2020: 1 Jahr Wohngipfel: Die Wohnraumoffensive und ihr Umsetzungsstand. Berlin.
- BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), o.J.:** Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik.
- Braun, Reiner** 2019: Wohnungsmarktprognose 2019-22. Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2030. empirica-Paper Nr. 244.
- Bunzel, Arno; Pätzold, Ricarda; zur Nedden, Martin; Aring, Jürgen; Coulmas, Diana; Rohland, Fabian,** 2017: Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Sonderveröffentlichung Deutsches Institut für Urbanistik / vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (abrufbar unter: <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html>; letzter Abruf: Januar 2020).
- Bunzel, Arno; Niemeyer, Eva Maria,** 2018: Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert. Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Jg. 41 (8), S.743-752.
- CDU / CSU / SPD,** 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin.
- Deutscher Städtetag,** 2017: Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetages. (abrufbar unter: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/positionspapier_neuausrichtung_wohnungs-_und_baulandpolitik_verlinkt.pdf; letzter Abruf: Januar 2020)
- DV Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg.),** 2020: Gemeinschaftsaufgabe Neubauakzeptanz. Erkenntnisse aus der Veranstaltungsreihe „Akzeptanz für mehr Wohnungsneubau in Stadt und Region“. Berlin.
- Deutsches Institut für Stadtbaukunst,** 2019: Nichts ist erledigt! Reform der städtebaulichen Gesetzgebung. Düsseldorfer Erklärung zum Städtebaurecht. (abrufbar unter: <http://www.stadtbaukunst.de/wp-content/uploads/2019/06/190426-D%C3%BCsseldorfer-Erkl%C3%A4rung.pdf>; letzter Abruf: Januar 2020)

Die Bundesregierung (PIB) (Hrsg.), 2017: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Neuauflage 2016. Berlin.

Europäische Kommission, 2011: Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. (abrufbar unter: https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm; letzter Abruf: Juli 2020)

Henger, Ralph, Voigtländer, Michael, 2019: Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. IW-Report 28/2019.

Prognos AG, 2019: Wer baut Deutschland? Inventur zum Bauen und Wohnen 2019. Studie zum Wohnungsbautag 2019. Berlin.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (Hrsg.), 2019: Mehrfachnutzung sozialer Infrastrukturen Eine Perspektive für das wachsende Berlin. Berlin.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (Hrsg.), 2017: Multifunktionale Geschäftsgebäude. Einzelhandel in urbaner Mischung und Dichte. Berlin.

Siedentop, Stefan; Fleischer, Janne Jakob; Münter, Angelika; Osterhage, Frank; Volgmann, Kati; Rönsch, Jutta; Joshi, Jigeeshu; Klee, Kristina, 2019: „Stadt oder Umland?“ Aktuelle Trends des Bauens und Wohnens in deutschen Stadtregionen. ILS-Trends 2/2019.

7 Veröffentlichungen aus dem Forschungsfeld

ExWoSt-Info 51/1

Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen

Die Broschüre gibt Einblicke in das ExWoStForschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen“. Neben den Anlässen und Hintergründen für das Forschungsfeld wird das Konzept des Innenentwicklungsmanagements dargestellt. Dieses wurde von acht ausgewählten Modellvorhaben mittels unterschiedlicher Konzepte und Vorgehensweisen erprobt, die im Heft ausführlich vorgestellt werden.

ExWoSt-Info 51/2

Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen

In der Broschüre werden erste Erkenntnisse aus den Modellvorhaben dargestellt, sodass auch andere Kommunen von den erfolgreichen Ansätzen profitieren können. Dazu gehören u. a. die Identifizierung und Priorisierung von Innenentwicklungspotenzialen, Möglichkeiten zur Grundstückssaktivierung und Strategien zur Stärkung der Investitionsbereitschaft.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Die Modellvorhaben	19
Abbildung 2:	Entwicklung der mittleren Bodenrichtwerte für Misch- oder mehrgeschossige Bauweise 2013-2018	22
Abbildung 3:	Vielfalt der Innenentwicklungspotenziale	24
Abbildung 4:	Typische Herausforderungen des Innenentwicklungsmanagements	28
Abbildung 5:	Aufgaben der Wohnungsbauleitstelle in Berlin	29
Abbildung 6:	Aufgaben der Wohnungsbauleitstelle in Köln	30
Abbildung 7:	Wohnungsmarktindikatoren Aalen	32
Abbildung 8:	Förderprogramm des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“	34
Abbildung 9:	Förderprogramm „Flächen gewINNEN“	36
Abbildung 10:	Wohnungsmarktindikatoren Berlin	38
Abbildung 11:	Analysierte Standorte im Umkreis von U- und S-Bahn-Stationen	40
Abbildung 12:	Aufgabenverständnis des aktivierenden Innenentwicklungsmanagements im Modellvorhaben Berlin	41
Abbildung 13:	Wohnungsmarktindikatoren Hamburg-Altona bzw. Hansestadt Hamburg	43
Abbildung 14:	Beispielhafte Darstellung der Auswirkungen einer höheren und geschlossenen Bebauung auf die Lärmbelastung	45
Abbildung 15:	Wohnungsmarktindikatoren Ludwigsfelde	47
Abbildung 16:	Wohnungsmarktindikatoren Regensburg	51
Abbildung 17:	Wohnungsmarktindikatoren Solingen	56
Abbildung 18:	Anzahl an Potenzialflächen nach Potenzialtypen in Solingen	58
Abbildung 19:	Gründe, warum das eigene Grundstück noch nicht entwickelt wurde	59
Abbildung 20:	Wohnungsmarktindikatoren Trier	62
Abbildung 21:	Wohnungsmarktindikatoren Offenburg	66
Abbildung 22:	Organisation des Innenentwicklungsmanagements in Offenburg	67
Abbildung 23:	Grundsätze zur Baulandentwicklung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in Offenburg	68
Abbildung 24:	Kurz-, mittel- und langfristige Aufgaben des Innenentwicklungsmanagements	73
Abbildung 25:	Aufbau und Funktion des Wohnbaulandkatasters in der Stadt Solingen	79
Abbildung 26:	Mögliche Eigentübertypen in der Innenentwicklung	81
Abbildung 27:	Strategien zur Aktivierung von Eigentümerinnen und Eigentümern	82
Abbildung 28:	Planungsrechtliche Ausgangssituation der in den Modellvorhaben fokussierten Innenentwicklungspotenziale	90
Abbildung 29:	Wesentliche Kooperationspartner in Ämtern und Behörden für das Innenentwicklungsmanagement in Abhängigkeit vom Aufgabenschwerpunkt	96
Abbildung 30:	Aufgabenbereiche des Innenentwicklungsmanagements	107

