



Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen für den Wohnungsbau in Transformationsquartieren

Das über Jahre anerkannte Ziel der Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen, sprich des sparsamen Umgangs mit der Ressource Fläche, gerät vor dem Hintergrund von fehlendem Wohnraum von 700.000 WE, aktuell 600.000 Wohnungslosen und einer eher zu- als abnehmenden Migration aus einer Vielzahl an Krisengebieten bei gleichzeitiger Krise der Bau- und Immobilienwirtschaft enorm unter Druck. Bundeskanzler Olaf Scholz spricht inzwischen von 20 neuen Stadtteilen, die seines Erachtens wie in den 70er Jahren auf der grünen Wiese in den meist gefragten Städten und Regionen gebaut werden sollten, um die Wohnungsnot in den Städten zu lindern. Sind womöglich die Grenzen der Innenentwicklung erreicht?

Gleichzeitig hat das BBSR in einer Baulandumfrage für den Innenbereich bebaubare Baulandreserven von knapp 100.000 ha für bis zu zwei Millionen Wohnungen ermittelt, die von Baulücken, „Restgrundstücken bis zu größeren ungenutzten Brachflächen und mindergenutzten Grundstücken reichen. Bei der Erschließung dieser Potenziale sind eine Vielzahl an Herausforderungen zu bewältigen, die je nach der Situation vor Ort sehr unterschiedlich ausfallen können. In den letzten Jahren ist ein Teil dieser Flächen im Innenbereich aber auch bereits erfolgreich mobilisiert und bebaut worden, weshalb das Potenzial im Vergleich zu 2014 um 32.000 ha sank. Durch Nutzungsaufgaben kommen aber immer wieder neue Innenentwicklungsflächen dazu.

Um die dringende Herausforderung des Wohnungsmangels zu bewältigen, geht es nicht nur darum, mehr Wohnraum zu schaffen. Bei der Frage, wie Innenentwicklungspotenziale aktiviert werden sollen, ist es wichtig, nicht überall und pauschal zu verdichten, besonders angesichts der notwendigen Anpassungen an den Klimawandel und anderen städtebaulichen Anforderungen. Deshalb rücken die langfristigen Entwicklungsziele der Kommunen und die Qualitätsziele für Städte und Quartiere noch stärker in den Mittelpunkt. Diese Ziele können nur erreicht werden, wenn Innenentwicklungspotenziale aktiviert werden. Angesichts von Zinsänderungen und steigenden Baukosten ist es auch wichtig, bei der Nutzung dieser Potenziale die Höhe und zukünftige Entwicklung der Grundstückspreise zu berücksichtigen.

10 THESEN

- 1. Integrierte Konzepte:** Für die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen für den Wohnungsbau ist die Einbettung in eine integrierte Stadt- oder Quartiersstrategie bzw. in Innenentwicklungskonzepte unverzichtbar. Innenentwicklung sollte gebietsbezogen, weniger einzelfallbezogen erfolgen. Im Rahmen einer qualitätsvollen Quartiers(innen)entwicklung sind verschiedenen Dimensionen zu berücksichtigen: Quartiersdichte, Nutzungsmischung, Mobilität, Klimaanpassung Grün- und Freiraumqualitäten sowie Energie und Barrierefreiheit etc..
- 2. Daueraufgabe:** Die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen ist eine Daueraufgabe. Kommunen ist unbedingt Kontinuität in die Innentwicklung durch die Etablierung eines Innenentwicklungsmanagements zu empfehle. Denn es kommen immer wieder neue Flächen durch Aufgabe oder Verdichtung von Nutzungen hinzu, die systematisch zu identifizieren, bewerten und priorisieren sind. Die Komplexität der Aufgabe und die Vielfalt der Herausforderungen brauchen eine beständigen Begleitung.

- 3. Politische Grundsatzbeschlüsse:** Integrierte Innenentwicklungskonzepte brauchen politische Unterstützung vor Ort und nach Möglichkeit entsprechende politische Grundsatzbeschlüsse. Dazu ist ein fundierter Diskurs mit den Beteiligten vor Ort essentiell, in der Ziel- und Nutzungskonflikte diskutiert und zu einem gemeinsamen Ansatz geführt werden. Für eine gelingende Innenentwicklung werden so Kräfte vor Ort gebündelt. All dies ist eine zentrale Voraussetzung für die Schaffung von Akzeptanz vor Ort.
- 4. Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung:** Um bestehende Potenziale für die Innenentwicklung effizienter und schneller für Bauprojekte zu nutzen, sollten Städte und Gemeinden alle Möglichkeiten innerhalb der städtebaulichen, bauplanerischen und bauordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen ausschöpfen. Ziel dabei ist, Planungs- und Genehmigungsprozesse effizient, schlank und integriert zu gestalten. Gleichzeitig sollte der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene im Zusammenwirken weitere Vereinfachungen und Beschleunigungen vorantreiben, insbesondere durch den verstärkten Einsatz digitaler Mittel. Dies betrifft unter anderem den (passiven) Lärmschutz, Umwelt- und Naturschutzprüfungen, Nutzungsänderungen sowie die verschiedenen Schritte bei der Erstellung von Bebauungsplänen und der Bürgerbeteiligung. Hierbei sind eine frühzeitige, informelle Beteiligung und Rechtssicherheit entscheidend. Die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 6. Juli 2023 weisen in die richtige Richtung und sollten nun zügig und ohne Verzögerungen konkretisiert und umgesetzt werden.
- 5. Städtebaurechtliches Instrumentarium nutzen:** Ein großer Teil der Flächen im Innenbereich kann erfolgreich unter Nutzung des bestehenden städtebaurechtlichen Instrumentariums mobilisiert werden. Die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz geschaffenen Befreiungen und Ausnahmen helfen, um nicht mehr zeitgemäße Festsetzungen im B-Plan oder Einfügungsgebote in 34er Bereichen auch höher und dichter bebauen zu können. Diese sollten von Kommunen flexibel angewandt werden. Für umfassendere Transformationen und Umstrukturierungen, mit denen höhere Neubauquantitäten und eine bessere städtebauliche Gestaltung und Flächennutzung erreicht wird, sind vorhabenbezogene (Teil-)B-Pläne wichtige Instrumente, die über städtebauliche Verträge auch mit Anteilen für preisgedämpften und sozialen Wohnungsbau verbunden werden können.
- 6. Vorrang für Kooperation:** Grundsätzlich sollten informelle, kooperative und konsensuale Verfahren vorrangig Anwendung finden. Sie setzen Transparenz, Aufklärung und Dialog voraus, und führen in gelingenden Verfahren häufig zu kostengünstigeren, rascheren und breiter akzeptierten Lösungen. Kooperative Verfahren können entscheidende Impulswirkungen entfalten; durch Beteiligung kann partnerschaftliche Quartiers(Innen)entwicklung gelingen.
- 7. Blockaden durch hoheitliche Instrumente lösen:** Wenn einzelne nicht kooperative Grundstückseigentümer die Bebauung wichtiger Innenentwicklungsflächen blockieren, muss auch das hoheitliche Instrumentarium mit Durchgriffsmöglichkeiten wie Vorkaufsrechte oder Baugebote zum Einsatz kommen, sei es zunächst auch als „Drohkulisse“, oder im Anwendungsfall. Auch die Potenziale der amtlichen Umlegung sowie der Sanierungsmaßnahmen sind hierfür wieder verstärkt anzuwenden, wobei diese in vielen Konstellationen sowohl in ihrer Begründung als auch in der Wirkungsweise für die Mobilisierung von IEP weniger geeignet erscheinen. Um Vorkaufsrechte und v.a. Baugebote sinnvoll und rechtssicher einsetzen zu können, sind IEK nach 176a als strategische und operative Grundlage unverzichtbar, auf deren Identifikation, Bewertung und Priorisierung von Grundstücken die Instrumente rechtssicherer und mit weniger einzelgrundstücksbezogenen Aufwand anzuwenden sind. Um dies noch besser zu gewährleisten wäre allerdings eine Nachschärfung und bessere instrumentelle Anbindung des § 176 a notwendig.
Um effektiver zu sein, sollte die Städtebauförderung wieder vermehrt unter Nutzung des besonderen Städtebaurechts angewendet werden.

- 8. Aktive kommunale Liegenschaftspolitik:** Neben der Aktivierung und Bebauung privater Flächen ist eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik mit einem strategischen Flächenmanagement eine zentrale Voraussetzung für den strategischen Grund- oder Zwischenerwerb im Rahmen einer Innenentwicklungskonzepts und damit ebenfalls eine Daueraufgabe der Kommunen. Flächenpotenziale und insbesondere Schlüsselgrundstücke sollten priorisiert und bei jeder sich bietenden Gelegenheit erworben werden. Dies setzt eine enge Ämterkoordination von Liegenschafts- und Stadtplanungsämtern voraus. Dazu braucht es aber auch mehr Handlungsspielraum für die Kommunen im Zuge des Haushaltsrechts und der Kommunalaufsicht.
- 9. Förderung:** Vielfach brauchen Kommunen für den Aufwand und die Finanzierung beim Ankauf von wichtigen Innenentwicklungsflächen Unterstützungsangebote. Neben einer Bundes- oder Landesförderung für den Grundstückserwerb kann die Unterstützung ein kommunaler oder regionaler Grundstücksfonds oder die Einrichtung von Bodenfonds auf Landesebene helfen. Auch kommunale, regionale oder landesweite Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaften liefern hierfür wichtige Unterstützung. Auf den Erfahrungen des Bodenfonds Baden-Württemberg sowie von Flächenpools in NRW sollte aufgebaut werden und deren Anwendung stärker in die Breite getragen werden. Darüber hinaus sollte auch die wertvolle flankierende Unterstützung der Städtebauförderung zum Tragen kommen, die möglichst intensiv in Kombination mit der Sozialen Wohnraumförderung zum Einsatz kommen sollte.
- 10. Instrument für Transformationsquartiere:** In den meisten Städten geht es nicht nur um eine Bebauung von Restgrundstücken oder Brachen, sondern um eine umfassendere Umstrukturierung und Transformation von Quartieren. Aus unattraktiven Gemengelagen und ungenutzten Flächen, Mindernutzungen und Umnutzungen sollte durch eine umfassende Umstrukturierung sowohl quantitativ möglichst viel neuen Wohnraum entstehen als auch durch eine doppelte Innenentwicklung baukulturellen und Freiraumqualitäten geschaffen werden. Hierzu gehören auch die verschiedenen Dimensionen von der Quartiersdichte, Nutzungsmischung, Mobilität und Klimaanpassung. Hierfür erscheint das bestehende Städtebaurecht nur bedingt geeignet, da eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nicht anwendbar ist (ebenso in den meisten Fällen eine Sanierungsmaßnahme) und eine komplexe Mischung aus den einzelgrundstücksbezogenen Instrumenten in der Praxis schwer zu realisieren ist. Insofern sehen wir einen Bedarf an einer neuen komplexen gebietsbezogenen Städtebaulichen Maßnahme für die Transformation größerer Umstrukturierungsgebiete, die verschiedene einzelne Instrumente aus Sanierungs-, Umlegungs- und SEM-Recht kombiniert, dabei aber möglichst einfach und rechtssicher anwendbar ist.

ANSPRECHPARTNER:INNEN:

Anna Stratmann (Geschäftsführerin) | anna.stratmann@die-stadtentwickler.info

DIE STADTENTWICKLER.BUNDESVERBAND

Littenstraße 10 | 10179 Berlin

Mobil + 49 175 58 629 58

<https://die-stadtentwickler.info>

Christian Huttenloher (Generalsekretär / Vorstandsmitglied) | c.huttenloher@deutscherverband.org

Kathrin Senner (Projektleiterin / Leiterin Büro Berlin) | k.senner@deutscher-verband.org

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (DV)

Littenstraße 10 | 10179 Berlin

Tel. +49 (0)30 20613250 | Fax +49 (0)30 20613251

info@deutscher-verband.org | www.deutscher-verband.org