Wohngebietsentwicklung heute – was lernen wir aus den letzten 30 Jahren?

30 Jahre Wohngebietsentwicklung – Ergebnisse einer empirischen Breitenuntersuchung

Guido Spars · Pascal Guhl

Eingegangen: 21. Juni 2019 / Überarbeitet: 18. Februar 2021 / Angenommen: 1. März 2021 / Online publiziert: 23. März 2021
© Der/die Autor(en) 2021

Zusammenfassung Die aktuelle Lage auf den Wohnungsmärkten der wachsenden Großstadtreionen ist von erheblichen Defiziten geprägt. Ein wesentliches Defizit zeigt sich beim Wohnungsneubau im Verhältnis zu den Bedarfszahlen. Zwar wurden im Jahr 2019 rund 293.000 Wohnungen gebaut und damit rund 6000 mehr als im Vorjahr. Die Fertigstellungszahlen bleiben in fast allen Wachstumsstädten weit hinter den Bedarfen zurück, mit der Konsequenz einer weiter zunehmenden Verknappung von Wohnflächen und damit einhergehenden steigenden Miet- und Verkaufspreisen. Es stellt sich daher die Frage, ob nicht größere Vorhaben der Quartiers- bzw. Wohngebietsentwicklung eine wichtige Rolle bei dieser außergewöhnlichen Neubauherausforderung in deutschen Wachstumszentren spielen könnten. Auch die Bereitstellung von Bauland könnte über größere Vorhaben schneller erfolgen und vielleicht sogar – über den Einsatz entsprechender Instrumente – zu insgesamt günstigeren Bodenpreisen gelingen. Es drängt sich die Frage nach einer effizienten, Größenvorteile in der Produktion ausnutzenden Gebietsentwicklungsstrategie in den Kommunen auf. Was kann man für diese neuen Quartiersentwicklungen aus den größeren Wohngebietsentwicklungen der letzten 30 Jahre lernen? Gibt es Erkenntnisse aus einer empirischen Breitenuntersuchung, die helfen können solche strategischen Fragen besser beantworten zu können? Wir wollen versuchen in diesem Beitrag Antworten auf die aufgeworfenen Fragen zu geben und stützen uns hierbei auf die jüngst erschienene empirische Analyse zu neuen Quartiersentwicklungen seit 1990, die im Rahmen einer Dissertation erarbeitet wurden.

G. Spars (✉)

Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens, Bergische Universität Wuppertal, 42285 Wuppertal, Deutschland

E-Mail: spars@uni-wuppertal.de

P. Guhl

Stadtwerke Köln, 50823 Köln, Deutschland

E-Mail: pguhl@stadtwerkekoeln.de

Schlüsselwörter Stadtentwicklung · Stadtquartier · Wohnraumbedarf · Wohnungsmarkt · Bauland

Residential development today—what can we learn from the last 30 years?

30 years of residential development—results of a wide-ranging empirical study

Abstract The current housing market situation in growing metropolitan regions is marked by considerable deficiencies. One of these deficiencies is the ratio between the extent of new residential construction and the figures for demand. In 2019, some 293,000 homes were built, which is an increase of around 6000 on the previous year. However, the number of completed construction projects remains far behind housing demand in almost all growing cities, with the consequence of further housing shortages and the associated rises in rent and sales prices. The question arises, therefore, as to whether larger projects in neighbourhood or residential development could play an important role in the exceptional challenges facing residential construction in Germany's growth centres. The provision of building land could be secured more quickly in conjunction with larger projects and—if the appropriate instruments are used—might even lead to more affordable land prices overall. This begs further questions with regard to a more efficient area development strategy in the municipalities which exploits the economies of scale in production. What can be learned for these new neighbourhood developments from the larger residential developments of the past 30 years? Are there any findings from a wide-ranging empirical study that can help to answer such strategic questions better? In this paper, we will attempt to offer some answers to the questions raised and base our work on the recently published empirical analysis of new neighbourhood developments since 1990, devised as part of a Ph.D. thesis.

Keywords Urban development · Neighbourhood development · Housing demand · Housing market · Building land

1 Einleitung

Nachdem die Entwicklung von Großwohnsiedlungen in den 1960er- und 1970er-Jahren aufgrund ihrer städtebaulichen und sozialen Probleme und später in den 1990er-Jahren auch größere städtebauliche Quartiersentwicklungen im Fokus standen, wurde es danach um das Thema der großformatigen Wohngebietsentwicklung etwas stiller. Erst in den letzten Jahren stehen größere Wohngebietsentwicklungen wieder vermehrt auf der Agenda.

So war die Stadt Freiburg jüngst in den Schlagzeilen, weil sich dort in einem Bürgervotum eine breite Mehrheit von ca. 60 % für den Neubau eines großen neuen Stadtquartiers für 15.000 Einwohner ausgesprochen hat (Matzig 2019). Auch in Frankfurt am Main bestehen Überlegungen seitens der Stadt, einen neuen „Stadtteil der Quartiere“ am Stadtrand entlang der Autobahn A 5 zu entwickeln. Auf 190 ha zwischen Steinbach und Niederursel am nordwestlichen Stadtrand sollen 10–12.000

neue Wohneinheiten entstehen (Göpfert 2019). Kleinere Städte wie Konstanz am Bodensee planen ebenfalls aufgrund des Drucks auf dem städtischen Wohnungsmarkt die Entwicklung neuer Stadtquartiere. In Konstanz soll dazu mit Hilfe einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme auf ca. 120 ha am Stadtrand ein Stadtquartier mit 2700 Wohneinheiten entwickelt werden (Zieger 2018).

Diese neuen Stadtquartiere wurden seit 2004 durch das BBSR fortlaufend erfasst und deskriptiv analysiert. Bis 2011 wurden durch diese laufende Bestandsfortschreibung 304 neue Stadtquartiere erfasst. Durch das BBSR erfolgte mit Hilfe dieser erhobenen Daten zu neuen Stadtquartieren eine deskriptive Erläuterung des Phänomens der Entwicklung neuer Stadtquartiere (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2007; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012)¹.

Aufbauend auf dieser noch nicht vollständigen Bestandsaufnahme des BBSR wurden im Rahmen einer Dissertation von Guhl (2018) alle laufenden und bereits abgeschlossenen Entwicklungen neuer Stadtquartiere in Deutschland recherchiert und der Datensatz somit erweitert. Durch diese Recherche konnten seit 1990 435 neue Stadtquartiere identifiziert werden. Für diese neuen Stadtquartiere wurden in einem ersten Analyseschritt die Charakteristika der Entwicklungen quantitativ ausgewertet. Die Charakteristika neuer Stadtquartiere teilen sich auf in Kontextfaktoren, die durch den Makrostandort des Projektes gegeben sind, und Gestaltungsvariablen, die durch die Projektentwicklung selbst beeinflussbar sind. Die Kontextfaktoren wurden anhand vorhandener Statistiken zu den Städten und Regionen für jedes neue Stadtquartier ermittelt und in der entsprechenden Datenbank ergänzt. Die Erhebung der Gestaltungsvariablen erfolgte lediglich für die Projekte, die zum Zeitpunkt der Erhebungen (2015) weitestgehend abgeschlossen waren. Denn nur für diese können abschließende Aussagen zu den Gestaltungsvariablen getroffen werden. Dies wurde über den Projektfortschritt operationalisiert, der vorab für alle ermittelten 435 neuen Stadtquartiere abgefragt und recherchiert wurde. Als weitgehend abgeschlossen wurden die Projekte mit einem Projektfortschritt zwischen 80 und 100 % definiert. Daraus ergibt sich eine Datenbasis von 271 neuen Stadtquartieren für die Analyse der Gestaltungsvariablen. In einem zweiten Analyseschritt wurden qualitative Untersuchungen auf der Ebene von Fallbeispielen durchgeführt. Dazu wurden vier neue Stadtquartiere als Fallbeispiele ausgewählt, die sowohl sehr groß waren als auch in einer verhältnismäßig kurzen Zeit entwickelt wurden.

Die Ergebnisse der empirischen Breitenuntersuchung durch Guhl (2018) werden im Folgenden auszugsweise dargestellt, um diese in den Kontext der aktuellen wohnungspolitischen Diskussion zu setzen. Im Vordergrund steht dabei die Frage, inwieweit größere Vorhaben der Quartiers- bzw. Wohngebietsentwicklung eine wichtige Rolle bei der derzeitigen außergewöhnlichen Neubauherausforderung in deutschen Wachstumszentren spielen könnten, auf die im Weiteren näher eingegangen wird.

¹ Seit 2017 existiert seitens des BBSR ein ExWoSt-Forschungsprojekt, das die bestehende Bestandserfassung zu neuen Stadtquartieren des BBSR aktualisiert und fortschreibt. „Gegenstand [des] Forschungsvorhabens ist die Analyse der Verbreitung, der Planungs- und Prozessphasen, der qualitativen Merkmale dieser Quartiere sowie der Ergebnisqualität“ (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2017). Jedoch gibt es bislang keine Veröffentlichungen zu den Projektergebnissen.

Abb. 1 Räumliche Verteilung neuer Wohnquartiere seit 1990. (Quelle: Guhl 2018)

Hierzu werden neue Stadtquartiere zunächst definiert und ihre räumliche Verteilung in Deutschland dargestellt. Anschließend wird erläutert, wie die Entwicklung neuer Stadtquartiere in der Vergangenheit organisiert wurde. Dabei wird auf die Träger der Entwicklung, die angewendeten Instrumente und Strategien eingegangen. Aus dieser quantitativen Betrachtung der neuen Stadtquartiere ergeben sich Projekte, die in Bezug auf ihre entwickelte Fläche überdurchschnittlich groß sind und schnell entwickelt wurden. Die Erfahrungen mit diesen Projekten werden aufgrund ihrer Bedeutung für die zügige Schaffung von Wohnraum kurz zusammengefasst. Abschließend werden die Defizite des Wohnungsmarktes vor allem in den größeren deutschen Städten anhand der Zahlen zu Wohnraumbedarfen und Baufertigstellungen aufgezeigt. Diese führen zu Steigerungen der Preise für Bauland. Die neuen Stadtquartiere können bei der zügigen Schaffung von Wohnraum einen Beitrag leisten. Der Blick in die Vergangenheit zeigt hierbei, dass die Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen und Entwicklungen im Außenbereich der Städte hierbei eine bedeutende Rolle spielen können.

2 Definition und räumliche Verteilung der neuen Stadtquartiere

Als neues Stadtquartier bzw. größere Wohngebietsentwicklung gelten in der oben genannten empirischen Untersuchung alle Gebiete, die einen Schwerpunkt in der Wohnnutzung haben, nach 1990 in ihrer Entwicklung abgeschlossen wurden, über 4 ha groß sind und als ein großes Projekt mit einer einheitlichen Planungskonzeption geplant und umgesetzt wurden. Insgesamt wurden 435 derartige Stadtquartiere in ganz Deutschland recherchiert, deren räumliche Verteilung der Karte in Abb. 1 zu entnehmen ist. Schwerpunkte finden sich hier entlang der Rheinschiene in NRW (Köln mit 21 und Düsseldorf mit 11 Gebieten), im Frankfurter Raum (18 Gebiete), in München (35 Gebiete), Berlin (22 Gebiete) und Hamburg (31 Gebiete).

Die meisten dieser neuen Projekte sind mit 32 % somit allein in den sieben großen Großstädten (über 500.000 EW) entstanden. Die durchschnittliche Flächengröße der neuen Quartiere differiert jedoch von Stadt zu Stadt, von beispielsweise 26 ha in Köln bis zu 68 ha in Berlin. Pro Gebiet wurden im Mittelwert jeweils 835 Wohnungen errichtet, der Maximalwert betrug 7500 Wohnungen in dem Gebiet Berlin-Wasserstadt-Oberhavel.

Schaut man auf alle Großstädte ab 100.000 Einwohner, so lassen sich hier bereits 70 % aller Projekte verorten, es gibt jedoch auch 19 Projekte in Kleinstädten.

Die Entstehung neuer Stadtquartiere vorrangig in den Großstädten hängt auch mit der guten Anbindung an überregionale Verkehrsinfrastrukturen zusammen. So wurde ungefähr die Hälfte der neuen Stadtquartiere in einer Entfernung von maximal 10 Kilometern zu einem Bahnhof mit ICE-Anschluss entwickelt. 20 % der neuen Stadtquartiere verfügen auch über eine nahegelegene Regionalbahn-Haltestelle. Vor allem in den größeren Stadtquartieren sind auch Haltestellen des ÖPNV bzw. das Stadtquartier durchquerende ÖPNV-Linien zu finden. Auch werden in einem Drittel der neuen Stadtquartiere alternative Fortbewegungsmittel, wie zeitweise ausleihbare Elektroautos oder -roller, Leihfahräder und Car-Sharing-Angebote bereitgestellt.

Die gute verkehrliche Anbindung neuer Stadtquartiere resultiert auch aus der Lage der Projekte, von denen knapp 54 % im Innenbereich entwickelt wurden, und zwar ca. 17 % in der jeweiligen Innenstadt (City + Cityrand²) und 37,5 % am Innenstadtrand. 34,7 % der Projekte wurden hingegen am Stadtrand umgesetzt. Hierin drückt sich eine Besonderheit der Stadtentwicklung der letzten 30 Jahre aus, dass nämlich das Freiwerden von ehemaligen Militär-, Industrie-, Hafen- und Bahnarealen – z. T. eben auch in zentralen Lagen – ausgiebig genutzt wurde, um Neubauquartiere in diesen zentralen Lagen zu schaffen. Dadurch wurde unter anderem dem 30-Hektar-Ziel des Bundes im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Rechnung getragen, wonach bis 2020 die tägliche Neuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland auf 30 ha gesenkt werden sollte (BBSR 2015). Als eine Konsequenz dieser „Innenentwicklungsstrategie“ lässt sich feststellen, dass ca. zwei Drittel der Projekte als Stadterneuerungsprojekte und ein Drittel als Stadterweiterungsprojekte eingeordnet werden können. Dies wird in diesem Umfang sicherlich in Zukunft nicht mehr möglich sein, da schon sehr viele Flächenpotenziale in den

² Die Einordnung in diese Kategorien folgt hierbei den sogenannten IRB-Lagetypen, die das BBSR veröffentlicht (Quelle: Böltken et al. 2007, S. 16).

Städten aufgebraucht wurden. Hier lässt sich ein deutlicher Zusammenhang mit der aktuell zunehmenden Verknappung des betreffenden Baulandes in den großen Großstädten erkennen (Faller 2018, S. 19). Die Ergebnisse der empirischen Analyse zeigen überdies, dass die Projekte der Stadterneuerung in ihrer zeitlichen Dimension gegenüber den Projekten der Stadterweiterung erheblich im Nachteil sind. Die Dauer der Projekte innerhalb bestehender städtischer Strukturen benötigen pro entwickeltem Hektar etwa 27 % länger als die Projekte am Stadtrand. Bei einer durchschnittlichen Entwicklungszeit pro Gebiet von etwa 14 Jahren³, entsprechen 27 % fast 4 Jahren. Mit dem Blick auf die Dringlichkeit der heute schon fehlenden Wohnungen ist Zweifel angebracht, ob ein „weiter so“ zu den gewünschten Ergebnissen führen kann.

Die Frage, inwieweit hieraus eine neue räumliche Stadtentwicklungsprämisse abgeleitet werden sollte, wird in der Fachwelt kontrovers diskutiert. Viele Städte haben hier sicherlich mit einer selbst auferlegten Zurückhaltung bei der Ausweisung neuer Bauflächen und einer nicht ausreichenden eigenen Baulandbevorratung mit zu den steigenden Bodenpreisen und Mieten beigetragen. Schiller und Gutsche (2009, S. 69) sprechen hier von einem grundsätzlichen Zielkonflikt in der Flächendebatte „konsequente Reduktion der Flächeninanspruchnahme insgesamt versus Verhinderung lokaler Flächenverknappung“. Die planerische Prämisse der Innen- vor der Außenentwicklung für unsere wachsenden Städte klingt zwar ökologisch sinnvoll, ist jedoch von Stadt zu Stadt vor dem Hintergrund des benötigten Neubausvolumens an Wohnungen und den verbleibenden Flächenpotenzialen sowie den potenziellen Instrumenten und Trägermodellen kritisch zu überprüfen. Hierbei spielen ebenfalls die Fragen der Wirtschaftlichkeit und der Dichte neuer Stadtquartiere eine wichtige Rolle, denn unfraglich hat die Dichte des jeweiligen Wohnquartiers einen deutlichen Einfluss auf die Infrastrukturkosten pro Kopf und damit auf die Wirtschaftlichkeit der Entwicklung (Frielinghaus 2014).

3 Träger, Instrumente, Strategien

Nimmt man den Umgang der Kommunen mit der Aufgabe der Flächenbereitstellung näher in den Blick, so zeigt sich auch, dass die Kommunen ihre mögliche Beteiligung an Wertzuwächsen des Bodens mehrheitlich bislang nicht sichergestellt haben: So hat eine Befragung von Dransfeld und Hemprich (2017) unter ca. 100 Kommunen ergeben, dass aktuell nur 11 % der Kommunen „Zwischenerwerb mit der Beteiligung an der Wertschöpfung“, 5 % „Zwischenerwerb außerhalb des Haushaltes“ und 3 % die „Baulandbereitstellung durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen“ betreiben. 19 % der Kommunen machen „Zwischenerwerb ohne Bindungen und ohne Wertschöpfungsbeteiligung“ und 26 % lassen den „Zwischenerwerb durch private Developer“ machen.

Letzteres deckt sich in etwa auch mit den Erfahrungen, die in der Erhebung der Stadtquartiere gemacht wurden. Für rund 150 dieser Projekte konnte die konkrete Trägerform ausgewertet werden und es zeigt sich, dass ca. ein Drittel aller dieser

³ Hierbei streuen die Laufzeiten pro Projekt zwischen den Extremwerten 2 Jahre und 34 Jahre.

Tab. 1 Eingesetzte Planungsinstrumente. (Quelle: Guhl 2018)

	Häufigkeit	Anteil (%)
Städtebauliche Sanierungsmaßnahme	10	6,58
Stadtumbau (Ost und West)	1	0,66
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme	49	32,24
Städtebauliche Verträge	46	30,26
Umlegung	15	9,87
Vorhaben- und Erschließungsplan	5	3,29
Bebauungsplan, Angebotsplanung	26	17,11
Gesamt	152	100

N: Gültig 152, Fehlend (keine Angaben) 119

Großprojekte im privaten Developer-Modell umgesetzt wurde. 11 % waren reine kommunale Eigenentwicklungen, 26 % erfolgten mithilfe eines Treuhänder-Modells, ca. 17 % als Geschäftsbesorger-Modell und ca. 12 % als Kooperationsmodell im Sinne einer privat-öffentlichen Zusammenarbeit.

Die Kommunen haben also bei der bisherigen Entwicklung größerer Wohngebiete zu rund 45 % auf die Kompetenzen privater Entwickler gesetzt und ihnen die Entwicklung des Gesamtprojektes übertragen bzw. sich mit diesen im Rahmen eines PPP-Projektes zusammengetan. Zu 43 % wurde ein Treuhänder oder Geschäftsbesorger im Auftrag der Kommune mit der Entwicklung betraut. Auch bei diesen beiden Modellen bedient sich die Kommune kompetenter Partner, die freilich viel stärker in eine kommunale Entwicklungsstrategie eingebunden sind.

Diese Partner sollten frühzeitig in die zukünftigen Wohngebietsentwicklungen einbezogen werden, um eine effiziente und zielgerichtete Gebietsentwicklung gewährleisten zu können. Auch wäre es aus Sicht der Kommunen sinnvoll, Entwicklungsmodelle zu wählen bei denen die Kommune an den Planungswertgewinnen profitieren kann. Insbesondere für die Refinanzierung der Planungs- und Infrastrukturkosten ist ein solcher Ansatz ratsam. Dies wäre zum Beispiel bei den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen gemäß §165 ff BauGB der Fall, da der Entwicklungsträger die beplanten Grundstücke zum höheren Endwert an Private weiterveräußern und hierbei die Differenz zwischen Anfangs- und Endwert abschöpfen kann.

Die empirische Studie von Guhl zeigt, dass ungefähr ein Drittel der Projekte im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, 6,5 % als städtebauliche Sanierungsmaßnahme und knapp 30 % mithilfe städtebaulicher Verträge umgesetzt worden sind. Damit verfügen diese drei Umsetzungsinstrumente bereits über eine Mehrheit von knapp 70 % bei allen diesbezüglich genauer untersuchten 152 Projekten (Tab. 1).

54 % der neuen Stadtquartiere werden bereits im Zuge ihrer Planung in gesamtstädtische Planungen wie integrierte Stadtentwicklungskonzepte, Masterpläne, Handlungskonzepte oder wohnungswirtschaftliche Konzepte eingebunden.

Insbesondere die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme – ein Instrument des besonderen Städtebaurechts – hat sich in den 1990er-Jahren großer Beliebtheit erfreut (Guhl 2018). Später wurde es dann von den Kommunen immer seltener angewendet. Aufgrund des potenziellen Eingriffs in das private Eigentumsrecht aufgrund der

Möglichkeit der Enteignung nicht mitwirkungswilliger Eigentümer bestehen für dieses Instrument relativ hohe Hürden seiner Einführung bzw. Genehmigung. Manche Städte – wie z. B. Köln – würden gerne mehr Gebrauch von diesem Instrumentarium machen, werden aber vom restriktiven Umgang der zuständigen Oberverwaltungsgerichte – im Kölner Fall OVG Münster – daran mehr oder weniger gehindert, wie eine leitende Mitarbeiterin des Stadtplanungsamtes Köln mitteilte. Die in manchen Kommunen auch aufgrund anderer Gründe gewachsene Zurückhaltung gegenüber diesem Instrumentarium sollte jedoch abgelegt werden, da es – entgegen dem landläufigen Image – die Chance der Zügigkeit der Entwicklung bietet. Denn mit dem Beschluss einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme hat eine Kommune weitreichende Rechte zum Grunderwerb für die Bereitstellung von Bauland, das durch Genehmigungsvorbehalte und das Einfrieren der Bodenpreise weiter gesichert werden kann (Dürsch 2002, S. 1.13). Damit hat die Kommune das Recht, eine bedeutende Fläche des Gemeindegebietes erstmalig zusammenhängend zu entwickeln und wird dadurch zur „MobilisiererIn von Bauland“ (Deutscher Bundestag 2020, S. 4). Die Zügigkeit ist dabei vom Gesetzgeber explizit gewollt, der im Baugesetzbuch in § 165 Abs. 3 Nr. 3 als eine der Voraussetzungen für eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme aufführt, dass diese innerhalb eines absehbaren Zeitraums zügig durchzuführen sein muss.

So konnte auch durch die Erhebungen von Guhl in Bezug auf die Dauer von Gebietsentwicklungen gezeigt werden, dass jene Gebietsentwicklungen die als städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen durchgeführt wurden, die kürzesten Laufzeiten der betrachteten Gebietsentwicklungen im Verhältnis zur entwickelten Fläche vorweisen konnten. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen benötigten im Mittel 0,6 Jahre pro entwickeltem Hektar. Bei städtebaulichen Verträgen sind es beispielsweise 0,79 Jahre. Die längste Laufzeit pro entwickeltem Hektar hingegen wird mit 0,85 Jahren bei Projekten erzielt, die über eine reine Angebotsplanung der Kommune entwickelt werden.

Auch im Vergleich der reinen Stadterneuerungsprojekte – also von Projekten im Bestand der Städte – schließt die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme mit dem besten Wert in Bezug auf die Projektlaufzeit pro entwickeltem Hektar ab. Hier folgt nun die reine Angebotsplanung auf dem zweiten Platz, vor den Sanierungsmaßnahmen und den städtebaulichen Verträgen.

Zwar entspricht dieses Ergebnis keiner repräsentativen Erhebung, da ja nur diejenigen Quartiere ausgewertet wurden, für die entsprechende Angaben vorlagen. Dennoch können u.E. diese Ergebnisse herangezogen werden, um erste Hinweise für Fragen der zeitlichen Vorteilhaftigkeit bestimmter Instrumente zu erhalten.

Kombiniert man diesen Hinweis auf einen möglichen zeitlichen Vorteil der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gegenüber anderen Instrumenten mit dem Ergebnis dieser Studie, dass die meisten Wohneinheiten ebenfalls in städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen geschaffen wurden, so könnte dies – vor dem Hintergrund des großen Wohnbedarfs in Deutschland – dazu anregen, dass sich die Akteure in den Städten und die Planer wieder verstärkt um das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme und ihre jeweiligen Voraussetzungen kümmern sollten. Im Durchschnitt wurden in der Vergangenheit in neuen Stadtquartieren, die mithilfe der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme entwickelt wurden, knapp 1300 Wohnein-

heiten pro Gebiet geschaffen. Bei Projekten der reinen Angebotsplanung waren es lediglich 670 Wohneinheiten.

4 Erfahrungen mit „schnellen“ und „großen“ Quartiersentwicklungen

Aufgrund der hohen Bedarfe und der notwendigen Zügigkeit der Schaffung des Wohnraums sind gerade die neuen Stadtquartiere von Bedeutung, die sehr schnell entwickelt wurden. Projekte mit einer maximalen Laufzeit von 0,3 Jahren pro entwickeltem Hektar – dies entspricht einer rechnerischen Laufzeit von 11 Jahren für ein Stadtquartier mit der durchschnittlich ermittelten Größe von 36,5 ha – weisen vor allem zwei Besonderheiten auf.

Erstens zeichnen sie sich durch eine im Durchschnitt größere Entwicklungsfläche aus als dies für die Gesamtheit aller neuen Stadtquartiere in Deutschland gilt. Mit einer mittleren Größe von ca. 75 ha handelt es sich bei den Projekten mit kurzer Laufzeit vor allem um große Stadtquartiere. In diesen wird aufgrund ihrer Größe auch eine vergleichsweise hohe Zahl an Wohneinheiten realisiert. Im Verhältnis zu der entwickelten Fläche weisen sie eine deutlich kürzere Projektlaufzeit auf. Denn mit steigender Größe des neuen Stadtquartiers nimmt die Projektlaufzeit im Verhältnis zur entwickelten Fläche ab. Das bedeutet, dass große neue Stadtquartiere verhältnismäßig schneller entwickelt werden können als kleine. Dies ist vermutlich damit zu begründen, dass ein Großteil des Aufwandes bei der Entwicklung eines neuen Stadtquartiers – ähnlich wie Fixkosten – immer anfällt – unabhängig von der Größe des Stadtquartiers. Dies betrifft unter anderem die Planung, die Baurechtschaffung, die Erstellung von Gutachten, die Kosten für die Herstellung der äußeren Erschließung zur Anbindung an die übergeordneten Verkehrswege und die Herstellung der Einrichtungen zur Entwässerung wie Regenrückhaltebecken (Dittrich-Wesbuer et al. 2008; Hahne und Günther 2008).

Zweitens ist der Anteil der Stadterweiterungsprojekte bei den schnell durchgeführten Entwicklungen um 7,6 % höher als bei der Gesamtheit aller Projekte. Dies unterstreicht die Erkenntnis, dass Stadterneuerungsprojekte aufwändiger sind und mehr Zeit in Anspruch nehmen.

Abb. 2 Übersicht über die untersuchten Fallbeispiele. (Quelle: Guhl 2018)

Aufgrund der Erkenntnis, dass gerade die neuen Stadtquartiere mit kurzer Projektlaufzeit auch große Stadtquartiere mit vielen Wohneinheiten sind, konnte eine Schnittmenge zwischen den 10 am schnellsten entwickelten neuen Stadtquartieren und den 10 Stadtquartieren mit der höchsten Zahl an geschaffenen Wohneinheiten ausgemacht werden. Aus dieser Schnittmenge wurden vier Stadtquartiere herausgegriffen und in der Studie detaillierter untersucht (Fallstudien): Frankfurt – Riedberg, München – Messestadt Riem, Potsdam – Bornstedter Feld und Freiburg – Rieselfeld (Abb. 2). Es handelt sich dabei um Projekte, die allesamt von der öffentlichen Hand durchgeführt wurden.

Durch die qualitative Analyse dieser Fallstudien konnten Faktoren identifiziert werden, welche die Entwicklung neuer Stadtquartiere aus kommunaler Sicht beschleunigen können. Gleichzeitig wurden jedoch auch hemmende Faktoren ausgemacht.

Ein ganz wesentlicher Faktor bei der Beschleunigung ist die zügige Sicherstellung des Grunderwerbs für das neue Quartier. Dabei ist es sowohl unter zeitlichen als auch wirtschaftlichen Aspekten von großer Bedeutung, dass die Kommune im Zuge einer vorausschauenden Bodenbevorratung bereits frühzeitig die Entwicklungsfläche in ihren Besitz bringt oder ohnehin vorhandene kommunale Flächen für die Entwicklung nutzt. So war beispielsweise die Fläche des Rieselfelds schon lange vor den ersten Entwicklungsabsichten im Eigentum der Stadt Freiburg.

Sollte das Plangebiet noch nicht im Eigentum der Kommune sein, kann gerade bei großen Flächen mit einer heterogenen Eigentümerschaft die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme das geeignete Instrument sein (wie beim Fallbeispiel Frankfurt-Riedberg). Sie ermöglicht einerseits den Grunderwerb zum entwicklungsunbeeinflussten Bodenwert und andererseits – quasi als ultima ratio – die Enteignung von Grundstückseigentümern. Es können mit den Grundstückseigentümern jedoch auch Abwendungsvereinbarungen geschlossen werden, die ihre Mitwirkung bei der Entwicklung ihres Grundstücks gemäß den städtebaulichen Zielen sicherstellt. Dies ermöglicht die zusammenhängende Entwicklung eines neuen Stadtquartiers, ohne dass die Kommune zwingend die gesamte Entwicklungsfläche besitzen muss. Eine weitere Möglichkeit für Kommunen zur Sicherstellung des Grunderwerbs ist die Erstzugriffsoption für Liegenschaften des Bundes, was vor allem ehemalige Militärflächen betrifft. Diese Option begünstigt die Kommune beim Grunderwerb gegenüber privaten Kaufinteressenten. Hemmnis ist dabei allerdings die Bundeshaushaltsordnung, die eine Veräußerung zum vollen Wert der Liegenschaften vorschreibt.

Wenn – wie bei allen vier untersuchten Fallbeispielen – die Entwicklung eines neuen Stadtquartiers als kommunales Projekt erfolgt, ist es sinnvoll, die Projektdurchführung außerhalb der bestehenden Verwaltungsstruktur zu organisieren, da dies die Dauer der Entwicklung beschleunigen kann. Dies ist beispielsweise dann möglich, wenn in der Verwaltung außerhalb der bestehenden Linienstruktur der Fachämter eine eigene übergeordnet und ämterübergreifend agierende Projektgruppe für die Entwicklung des neuen Stadtquartiers eingerichtet wird (z.B. Freiburg-Rieselfeld). Eine weitere Möglichkeit stellt die Beauftragung eines Entwicklungsträgers dar, wie es unter anderem bei der Durchführung von städtebaulichen Entwicklungs- oder Sanierungsmaßnahmen regelmäßig der Fall ist (z.B. Potsdam-Bornstedter Feld). Gleichmaßen kann die Kommune auch eine eigene kommunale Gesell-

schaft zur Entwicklung des neuen Stadtquartiers gründen. Diese kann dann mit eigenem Personal arbeiten, sich des Personals der Verwaltung bedienen oder die Dienste eines Geschäftsbesorgers in Anspruch nehmen. Als dritte Option kann die Kommune auch eine Kooperation im Sinne eines Public Private Partnership mit einem privaten Entwickler eingehen. Sowohl die Gründung einer kommunalen Gesellschaft als auch ein Public Private Partnership wurden in den untersuchten Fallbeispielen nicht angewendet. Unabhängig von der genauen Ausgestaltung des Organisationsmodells ermöglicht die Projektdurchführung außerhalb der bestehenden Verwaltungsstruktur eine schnellere Entscheidungsfindung, die fachamtsübergreifende Fokussierung auf das Projekt und eine aufwandsbezogene Bereitstellung von Personal. Je größer ein neues Stadtquartier ist, desto wichtiger erscheint die Einrichtung einer solchen eigenen Organisationsstruktur.

Mit der Ausgliederung der Projektdurchführung außerhalb der bestehenden Verwaltungsstruktur geht als dritter beschleunigender Faktor oftmals die Finanzierung auch außerhalb des kommunalen Haushalts einher. Auch dies ermöglicht eine schnellere Entscheidungsfindung und vor allem schnellere Vergaben, da Beauftragungen nicht zwingend von städtischen Gremien beschlossen werden müssen. Eine solche Finanzierung außerhalb des kommunalen Haushalts ist bei der Gründung einer Gesellschaft oder bei der Beauftragung eines Maßnahmen- oder Erschließungsträgers möglich (z.B. München-Messestadt-Riem). Auch kann ein Treuhandkonto für die Entwicklung eingerichtet werden. Dies ist in der Regel bei städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen der Fall, die durch einen Entwicklungstreuhandner durchgeführt werden (z.B. Potsdam-Bornstedter Feld, Frankfurt-Riedberg und Freiburg-Rieselfeld).

Ein weiterer Beschleunigungsfaktor stellt die Priorisierung des neuen Stadtquartiers innerhalb der Verwaltung dar. Für die Baurechtschaffung, die Herstellung der Erschließung, die Infrastrukturen und den Bau der Hochbauten sind Genehmigungen der Stadtverwaltung und der politischen Gremien notwendig. Oft besitzen neue Stadtquartiere aufgrund ihrer Größe eine erhebliche Bedeutung für die Stadtentwicklung. Wenn sich die Stadtverwaltung und Kommunalpolitik dieser Bedeutung bewusst sind, können sie die Entwicklung des neuen Stadtquartiers gegenüber anderen Projekten priorisieren. Dann sind die Genehmigungsprozesse für das neue Stadtquartier immer vorzuziehen, was eine erhebliche Beschleunigung der Entwicklung bedeuten kann. Dies konnte bei allen untersuchten Fallbeispielen festgestellt werden.

Eine weitere Beschleunigung kann durch die Koppelung der Gebietsentwicklung mit anderen Großveranstaltungen wie z.B. Bundes- oder Landesgartenschauen erreicht werden (wie bei den Beispielen München-Messestadt Riem und Potsdam-Bornstedter Feld). Durch solche Großveranstaltungen ist der Entwickler dazu verpflichtet, bis zum bereits festgesetzten und kommunizierten Beginn der Großveranstaltung zumindest Teile der Erschließung und Infrastrukturen sowie möglicherweise auch eine bestimmte Anzahl an Gebäuden fertiggestellt zu haben. Dazu werden in der Regel alle Kräfte auch auf Seiten der Stadtverwaltung gebündelt. Außerdem wird die Bekanntheit des neuen Stadtquartiers durch die Großveranstaltung erhöht, was die Vermarktung von Baufeldern beschleunigen kann.

Neben diesen Faktoren der Beschleunigung konnten anhand der untersuchten Fallbeispiele auch Hemmnisse bei der Entwicklung neuer Stadtquartiere identifiziert werden. Ein wesentliches Hemmnis sind dabei die Prozesse der Baurechtschaffung. Denn ohne den Beschluss eines Bebauungsplans kann die Entwicklung nicht durchgeführt werden. Doch die Aufstellung eines solchen Bebauungsplans als hoheitliche Aufgabe auf kommunaler Ebene kann mehrere Jahre dauern. Gerade in großen Städten wie München nimmt der gesamte Prozess bis zum Beschluss des Bebauungsplans häufig drei oder mehr Jahre in Anspruch. Ein Grund dafür sind u. a. die in Deutschland vorgeschriebenen Beteiligungsprozesse, die der Allgemeinwohlorientierung der Stadtentwicklung Rechnung tragen. Die langen Zeiträume zur Baurechtschaffung sind aber teilweise auch in langsamem Verwaltungshandeln und in Unstimmigkeiten zwischen Fachämtern innerhalb der Stadtverwaltung begründet. Eine Beschleunigung der Baurechtschaffung würde auch die Entwicklung neuer Stadtquartiere stark vereinfachen.

Die Entwicklung eines neuen Stadtquartiers kann jedoch auch gezielt durch Zielvorgaben an den Entwickler bzw. die entwickelnde Institution gehemmt werden. Durch städtebauliche Ziele, die mit dem neuen Stadtquartier erreicht werden sollen, kann die Entwicklung komplexer und damit aufwändiger werden, als dies für die alleinige Entwicklung von Wohnimmobilien der Fall wäre. Solche städtebaulichen Ziele können Vorgaben zur Schaffung von (sozialen) Infrastrukturen oder Grün- und Freiflächen sein. Auch existieren in einigen Städten Quotenregelungen zu gefördertem und preisreduziertem Wohnungsbau. Außerdem kann die Vermarktung wie beim Freiburger Rieselfeld gezielt gedrosselt werden, um den städtischen Wohnungsmarkt nicht durch die Entwicklung des neuen Stadtquartiers zu überfordern (Stichwort Absorptionsfähigkeit des lokalen Marktes).

Weiterhin existieren Faktoren, die sowohl beschleunigend als auch hemmend wirken können. Einer dieser Faktoren ist die Grundstücksvermarktung, die einen wesentlichen Einfluss auf die Projektlaufzeit hat. Eine schnelle Vermarktung kann die Entwicklung eines neuen Stadtquartiers erheblich beschleunigen. Aufgrund der langen Dauer einer Entwicklung von neuen Stadtquartieren kann es jedoch während der Projektlaufzeit auch zu konjunkturellen Schwächephasen kommen, die vor allem zu Projektbeginn die Entwicklung hemmen können. Dies war besonders beim Projekt Frankfurt-Riedberg zu beobachten. Gerade dazu ist eine positive Imagebildung für das neue Stadtquartier von Beginn an von hoher Bedeutung.

Auch die Bereitstellung der Infrastruktur im neuen Stadtquartier kann sich beschleunigend auf die gesamte Entwicklung auswirken, wenn sie rechtzeitig und bereits zu Beginn der Entwicklung bereitgestellt wird (wie beispielsweise bei Freiburg-Rieselfeld). Es handelt sich jedoch um ein wesentliches Hemmnis, wenn diese Bereitstellung verspätet erfolgt (z. B. bei Frankfurt-Riedberg). Dies wirkt sich negativ auf das Image des Quartiers aus und reduziert das Vertrauen möglicher Investoren. Dadurch verlangsamt sich die Vermarktung und damit auch die gesamte Entwicklung.

Von großer Bedeutung bei der Entwicklung neuer Stadtquartiere ist außerdem das persönliche Engagement und die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure. Eine gute Zusammenarbeit kann die Entwicklung des neuen Stadtquartiers erheblich voranbringen, wohingegen sich Probleme in der Zusammenarbeit negativ auswirken.

Auf jeden Fall positiv ist, wenn die Entwicklung mit einem Projektleiter oder Geschäftsführer über einen Kopf verfügt. Dessen Engagement ist für die Entwicklung sehr entscheidend, was sich insbesondere beim Projekt Freiburg-Rieselfeld gezeigt hat.

5 Aktuelle Wohnungsnot und Rufe nach verstärktem Wohnungsbau

Die aktuelle Lage auf den Wohnungsmärkten der wachsenden Großstadtreionen ist von erheblichen Defiziten geprägt. Ein wesentliches Defizit zeigt sich beim Wohnungsneubau im Verhältnis zu den Bedarfszahlen. So geht die Bundesregierung beispielsweise davon aus, dass 375.000 neue Wohnungen im Jahr notwendig wären. Auch das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) hat einen Bedarf von 341.700 Wohnungen für ganz Deutschland errechnet und sieht gerade die geringe Bautätigkeit in den Großstädten als besonderes Problem an (Henger und Voigtländer 2019).

Eigentlich liegen diese Bedarfsanalysen für jedermann offen auf dem Tisch und müssten doch zu weit höheren Bauaktivitäten in vielen Städten führen. Schaut man zurück auf die Fertigstellungszahlen von Wohnungen in den letzten drei Dekaden (Destatis 2019), so lässt sich feststellen, dass von 1991–2018 rund 9,2 Mio. Wohnungen fertiggestellt wurden (auch in bestehenden Gebäuden), was einem jährlichen Durchschnitt von 328.000 Wohnungen pro Jahr entspricht. Im Jahr 2018 lag dieser Wert nur bei 287.352 Wohnungen, darunter eine Anzahl von Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden in Höhe von lediglich 255.805.

Allein in den sieben größten Städten (A-Städte) müssten laut IW aktuell 62.800 neue Wohnungen pro Jahr entstehen. Die durchschnittlichen Baufertigstellungen der Jahre 2016–2018 decken aber lediglich 71 % dieses Bedarfs. In Berlin würden bis 2025 jährlich rund 20.000 neue Wohnungen gebraucht. Gebaut wurden 2018 mit 16.700 jedoch nur gut drei Viertel. In Köln zeigt sich das gleiche Bild. Dort werden bis 2025 jährlich rund 5000 neue Wohnungen benötigt, es wurden in 2018 aber lediglich 3650 fertiggestellt. Auch in München, Frankfurt am Main und Stuttgart konnten die Baufertigstellungen seit 2016 den Bedarf zu einem großen Anteil nicht decken. Lediglich in Hamburg und Düsseldorf beträgt der Anteil der jährlichen Fertigstellungen zwischen 2016 und 2018 mit 86 % einen höheren Wert, wobei vor allem in Hamburg die Zahl der Baufertigstellungen erheblich gesteigert werden konnte. Hinzu kommt, dass auch kleinere Universitätsstädte wie Münster, Darmstadt oder Karlsruhe mit ihren Baufertigstellungen teilweise nur die Hälfte des zukünftig prognostizierten Bedarfs abdecken (Henger und Voigtländer 2019). Die Fertigstellungszahlen bleiben in fast allen Wachstumsstädten weit hinter den Bedarfen zurück, mit der Konsequenz einer weiter zunehmenden Verknappung von Wohnflächen und damit einhergehenden steigenden Miet- und Verkaufspreisen. Das Frühjahrsgutachten der Immobilienweisen spricht sogar von einer beschleunigten Steigerung der Neuvertragsmieten vom 3. Quartal 2017 bis zum 3. Quartal in 2018 um 3,9 % (Vorjahr 3,6 %). Dies entspricht einem Preiswachstum seit 2007 (erstes Quartal) um insgesamt 36,8 %. Auch die Kaufpreise für Eigentumswohnungen sind bundesweit seit 2007 um sogar 77,1 % mehr als doppelt so stark gestiegen (Feld et al. 2019).

Das diese Preissteigerungen mit der Wohnungsbaulücke in engem Zusammenhang stehen, kann wohl niemand ernsthaft bezweifeln.

Aber warum verharren wir trotz dieser Preissteigerungen und dem offensichtlichen Bedarf derzeit auf einem so niedrigen Fertigstellungsniveau? Dies ist eine komplexe Fragestellung, die sicherlich viel mit der Verfügbarkeit von Bauflächen, aber auch mit steigenden Baukosten und langwierigen Genehmigungsprozessen sowie einer insgesamt ausgelasteten Bauwirtschaft zu tun hat. Auch gibt es einen langen Vorlauf bei Neubauten, der sich aufgrund einer fast zweijährigen Bauzeit, einer Planungszeit von zusätzlich 3–6 Monaten und der Baugenehmigungsfrist ergibt, die in manchen Städten schon mal 1 Jahr und länger dauern kann. Diese Verzögerungen können am Wohnungsmarkt langfristig betrachtet auch in einen sogenannten „Schweinezyklus“ münden, d.h. es kommt zu einem späteren Zeitpunkt sehr viel Angebot auf einmal auf den Markt sodass sich die Verhältnisse periodisch wieder drehen. Letztlich geht es ja in den jeweiligen Städten um ein komplexes Zusammenspiel aus Baulandbereitstellung und Baugenehmigungen durch die Kommunen auf der einen Seite und den Investitionsvorhaben der Privaten und auch der öffentlichen Akteure auf der anderen. Diesem Thema hat sich auch die Bundespolitik angenommen, die die „Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen“ beschlossen hat. Zur Schaffung von 1,5 Mio. neuen Wohnungen wurden investive Impulse für den Wohnungsbau, eine Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens sowie eine Baukostensenkung und Fachkräftesicherung beschlossen (BMI 2018).

Die Knappheit an Bauland, die nicht nur in der Baulandkommission der Bundesregierung ausführlich diskutiert wurde (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. 2019), sondern auch viele Fachexperten und kommunale Spitzenverbände mit neuen Vorschlägen und Aktivitäten auf den Plan gerufen hat⁴, ist jedoch als der wesentliche Engpass auszumachen. Betrachtet man das gehandelte Angebot an baureifem Land in den deutschen Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern, so fällt auf, dass sich das gehandelte Volumen seit 2008 nur noch seitwärts zwischen Werten von jährlich 5–6 Mio. Quadratmetern bewegt (Spars 2018). Zuvor hatte es sich seit 2002 kontinuierlich gesteigert, und zwar in den sechs Jahren bis 2008 um das Sechsfache(!). Da sich in diesen Jahren der Wohnungsneubau aber eher rückläufig entwickelt hatte, wird das spekulative Kaufmotiv deutlich, das sich wohl auch hinter dem Wachstum der gehandelten Menge an baureifem Land verbirgt (Difu und VHW 2017; Spars 2018).

Dieses Mengenwachstum ist also nun seit einer Dekade in den großen Städten an seine Grenze gekommen. Somit verwundert es nicht, dass sich – bei steigender Nachfrage nach Bauland – die Preise in dieser Kategorie (baureifes Land in Städten über 500.000 Einwohner) seit 2009 von 341 € pro Quadratmeter auf 792 € mehr als verdoppelt haben und auch noch weiter steigen (Statistisches Bundesamt 2017, 2018; Spars 2018).

⁴ Vergleiche hierzu beispielhaft die Bodenpolitische Agenda 2020–2030 (Roadmap Bodenpolitik) einer Difu-VHW-Arbeitsgruppe, den Beschluss des Deutschen Städtetages von 203 Kommunen zur „gemeinwohlorientierten Liegenschaftspolitik“ und das Eckpunktepapier eines Ausschusses der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung zur Bodenpolitik.

Die Bereitstellung von Bauland könnte über größere Vorhaben schneller erfolgen und vielleicht sogar – über den Einsatz entsprechender Instrumente – zu insgesamt niedrigeren Bodenpreisen gelingen. Insbesondere aufgrund der großen Zahlen an Wohnungen, die in den einzelnen Kommunen gebraucht werden, drängt sich doch die Frage nach einer effizienten, Größenvorteile in der Produktion ausnutzenden Gebietsentwicklungsstrategie in den Kommunen geradezu auf.

6 Fazit

Die aktuelle Wohnungsnot erfordert vor allem in den deutschen Großstädten den Bau einer Vielzahl neuer Wohnungen in den kommenden Jahren. Daher wurde hier die Frage untersucht, inwieweit größere Vorhaben der Quartiers- bzw. Wohngebietsentwicklung eine wichtige Rolle bei dieser außergewöhnlichen Neubauherausforderung spielen könnten. Hierbei geht es nicht darum große Maßnahmen gegen kleinere Stadtentwicklungsmaßnahmen „auszuspielen“. Es geht nicht um ein entweder oder, sondern darum, dass die größeren Wohngebietsentwicklungen in den letzten Jahren in nicht ausreichendem Umfang umgesetzt wurden.

Um dies genauer zu untersuchen wurden die in den letzten 30 Jahren in Deutschland entwickelten 435 neuen Stadtquartiere genauer betrachtet. Diese wurden vor allem in den Innenbereichen der Großstädte bzw. großen Agglomerationsräume entwickelt. Sie sind vielfach im Zuge von Brachflächenrevitalisierungen bzw. Nachnutzungen von zuvor anderweitig genutzten Flächen entstanden. Gerade in den Großstädten werden solche Flächenreserven zukünftig immer seltener werden. Damit rücken Entwicklungen im sogenannten Außenbereich, d.h. am Stadtrand, wieder stärker in den Fokus. Dies ist auch in Hinblick darauf von Bedeutung, dass neue Stadtquartiere in solchen nicht integrierten Lagen in vergleichsweise kürzerer Zeit entwickelt werden können.

Die Entwicklung neuer Stadtquartiere erfolgte bislang zu zwei Dritteln durch die Kommunen selbst, wobei diese sich hauptsächlich externer Partner oder Dienstleister bedienen, die ihre fachliche Expertise in die Entwicklung einbringen. In der Vergangenheit haben dabei Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts eine wesentliche Rolle gespielt, die eine förderfähige Beauftragung eines Sanierungs- oder Entwicklungsträgers und die Finanzierung über ein Treuhandkonto ermöglichen. In den letzten Jahren sind allerdings immer weniger dieser städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen in den Kommunen umgesetzt worden. Dieser Beitrag hat jedoch aufgezeigt, dass gerade städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen mit einer verhältnismäßig kurzen Laufzeit durchgeführt werden können und dabei eine hohe Zahl an Wohneinheiten realisiert werden konnte. Die Kommunen sollten ihre Zurückhaltung bezüglich dieses Instrumentes ablegen und die Bundesländer und auch die Verwaltungsgerichte sollten die Kommunen dabei unterstützen, wenn sie versuchen wollen mit diesem Instrumentarium dem Allgemeinwohlinteresse nach fehlendem Wohnraum nachkommen zu wollen.

Eine veränderte Haltung zur Entwicklung im Außenbereich ist ebenfalls notwendig, möchte man den Neubau von einer ausreichenden Zahl von Wohnungen in den Wachstumszentren unseres Landes glaubwürdig vertreten und voranbringen. Die

Außenbereichsentwicklung sollte nicht tabuisiert werden. Große neue Stadtquartiere können sowohl wohnungspolitisch als auch sozial und ökologisch sinnvolle Entwicklungsoptionen für die Städte darstellen.

Um durch die Entwicklung neuer Stadtquartiere zügig Wohnraum zu schaffen ist es aber genauso wichtig, für das Projekt eine eigene Organisationsstruktur aufzubauen, die schnelle Entscheidungsfindungen und Beschlüsse ermöglicht. Auch sollte das Projekt außerhalb des kommunalen Haushalts finanziert werden, wobei externe Akteure unterstützend eingebunden werden können. Da kommunale Genehmigungsprozesse einen wesentlichen Einfluss auf die Projektlaufzeit haben, sollte die Entwicklung eines neuen Stadtquartiers in der Stadtverwaltung und Kommunalpolitik priorisiert werden. Auch eine effiziente Durchführung der Bebauungsplanverfahren mit klaren Prozessen wäre wünschenswert. Die Einbindung eines externen Projektmanagements – möglicherweise auch unter Nutzung von Methoden des Lean Construction Managements – ist dabei vorteilhaft. Eine rechtzeitige Bereitstellung von Infrastrukturen, was durch Großveranstaltungen gefördert werden kann, wirkt sich ebenfalls positiv auf die Entwicklung insgesamt und die Vermarktung von Grundstücken oder Wohn- und Gewerbeeinheiten aus (Guhl 2018).

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Literatur

- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012) Neue Stadtquartiere: Bestand und städtebauliche Bedeutung. BBSR-Analysen KOMPAKT, Nr. 8. BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015) Das 30-Hektar-Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30_ha_ziel.html. Zugegriffen: 21. Febr. 2020
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017) Neue Stadtquartiere – Konzepte und gebaute Realität. www.bbsr.bund.de/BBSR/SE/FP/ExWoSt/Studien/2017/neue-stadtquartiere/01-start.html?nn=1837950, Zugegriffen: 19. Febr. 2020
- BMI, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018im) Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt. https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/pdf/Wohngipfel_Ergebnispapier_Broschuere_2_Auflage.pdf. Zugegriffen: 17. Apr. 2020
- Böltken F, Gatzweiler H-P, Meyer K (2007) Das Kooperationsprojekt „Innerstädtische Raumbeobachtung“: Rückblick, Ausblick, Ergebnisse: Informationsgrundlagen für Stadtforschung und Stadtentwicklungspolitik. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg) Innerstädtische Raumbeobachtung: Methoden und Analysen. Berichte, Bd. 25. BBR, Bonn, S 7–22

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007) Neue Stadtquartiere: Bestand und städtebauliche Qualitäten. Breuer, Bernd; Schmell, Robert. http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_23582/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2007/DL__NeueStadtquartiere,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL__NeueStadtquartiere.pdf (Erstellt: 14. März 2007). Zugriffen: 17. Okt. 2011
- Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienste) (2020) Verschiedene Parameter städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff. BauGB). <https://www.bundestag.de/resource/blob/706688/854e6bc101707bc69aeaff19836fb55/WD-7-068-20-pdf-data.pdf>. Zugriffen: 7. Febr. 2021
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung für das BMI (Hrsg) (2019) Endbericht der Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), Handlungsempfehlungen. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung für das BMI, Berlin
- Difu, VHW (2017) Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Difu; VHW, Berlin
- Dittrich-Wesbuer A, Krause-Junk K, Osterhage F (2008) Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung. Ergebnisse einer Fallstudienuntersuchung. ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund
- Dransfeld E, Hemprich C (2017) Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. Forum Baulandmanagement NRW, Dortmund
- Dürsch H-P (2002) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen mit Wohnungsbau, an Beispielen aus den neuen Bundesländern 1990–1999. <https://mediatum.ub.tum.de/doc/600999/600999.pdf>. Zugriffen: 7. Febr. 2021
- Faller B et al (2018) Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten. BBSR, Berlin, Bonn (Online-Publikationen)
- Feld LP et al (2019) Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft des Rates der Immobilienweisen, Berlin
- Frielinghaus B (2014) Ökonomisches Entscheidungstool zur Wohnbaulandentwicklung, Wirtschaftlichkeitsanalysen potenzieller Wohnbauflächen auf der Ebene des Flächennutzungsplans. Reihe C, Heft 730. Deutsche Geodätische Kommission der Bayrischen Akademie der Wissenschaften, München (Diss)
- Göpfert C-J (2019) Ein neuer Frankfurter Stadtteil in mehreren Teilen, in: Frankfurter Rundschau vom 2.11.2019. <https://www.fr.de/frankfurt/frankfurt-hessen-neuer-stadtteil-mehreren-teilen-zr-13186789.html>. Zugriffen: 18.12.2020
- Guhl P (2018) Die Entwicklung neuer Stadtquartiere aus städtebaulicher Sicht, Analyse der Projekte seit 1990. In: TU Dortmund (Hrsg) Blaue Reihe, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 148. TU Dortmund, Dortmund
- Hahne U, Günther M (2008) Kostenaspekte bei der Wohngebietsentwicklung Working Papers Forschungen. Uni Kassel, Kassel
- Henger R, Voigtländer M (2019) Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. IW-Report 28/2019. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
- Matzig G (2019) Freiburg setzt ein deutliches Zeichen. <https://www.sueddeutsche.de/kultur/buergerentscheid-freiburg-stadtteil-dietenbach-1.4344525>. Zugriffen: 20. Dez. 2020
- Schiller G, Gutsche J-M (2009) Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. UBA Texte, Heft 31/2009, Dessau-Roßlau
- Spars G (2018) Ein Bodenfonds muss her! Stetiger Anstieg oder Volatilität bei deutschen Bodenpreisen? Forum Wohn Stadtentwickl 3/2018:131–135
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017) Preise. Kaufwerte für Bauland 2016. Fachserie 17 Reihe 5. DeStatis, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2018) Preise. Kaufwerte für Bauland 3. Vierteljahr 2017. Fachserie 17 Reihe 5. DeStatis, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2019) Bauen und Wohnen. Baugenehmigungen/Baufertigstellungen. Lange Reihen, 2018. DeStatis, Wiesbaden
- Zieger P (2018) Hafner: So steht es aktuell um den geplanten neuen Konstanzer Stadtteil, in: Südkurier vom 25.4.2018. <https://www.suedkurier.de/region/kreis-konstanz/konstanz/Hafner-So-steht-es-aktuell-um-den-geplanten-neuen-Konstanzer-Stadtteil;art372448,9711567>. Zugriffen: 18.12.2020