

10. Mit progressiver Bodenpolitik zur Postwachstumsstadt Innenentwicklungspotenziale gemeinwohlorientiert gestalten

Katja Schubel

Die *Neue Leipzig Charta* (NLC) gilt als rechtspolitisches Leitdokument für eine am Gemeinwohl orientierte Zukunft europäischer Städte.¹ Der lokalen Umsetzung von Transformationszielen, die im letzten Jahrzehnt in verschiedenen Abkommen auf europäischer als auch internationaler Ebene verankert wurden, bietet sie einen Rahmen an.² Genauer formuliert die Charta fünf konkrete Prinzipien für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung, um eher abstrakte Zielvorgaben – wie etwa das Nachhaltigkeitsziel 11 der *Agenda 2030 der Vereinten Nationen*, wonach »Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig [zu] gestalten« sind – vor Ort realisierbar werden zu lassen. Als relevante Gestaltungsebenen für urbane Wandlungsprozesse nennt die Charta die Quartiersebene, die Kommune sowie funktional zusammenhängende Räume.³ Zudem heißt es, eine nachhaltige sowie widerstandsfähige Stadtentwicklung verlange nach der Abstimmung zwischen benachbarten Kommunen sowie mit dem ländlichen Umland.⁴ Eine Kernforderung der Charta ist es, eine nachhaltige, transparente und gerechte Strategie für Flächennutzung sowie Bodenpolitik zu etablieren, wofür es unter anderem der Reduzierung von Flächeninanspruchnahme bedürfe.⁵ Auch die *EU-Bio-*

1 Die Neue Leipzig Charta (NLC), 2020.

2 Ebd., S. 1.

3 Ebd., S. 3.

4 Ebd., S. 3.

5 Ebd., S. 11, T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 144.

*diversitätsstrategie*⁶, die *EU-Bodenschutzstrategie 2030*⁷ sowie die *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*⁸ weisen Flächensparen als wichtiges Ziel aus. Hintergrund ist, dass besonders die Versiegelung von Flächen außerhalb vorhandener Siedlungskörper zum irreversiblen Verlust vorhandener fruchtbarer Böden und biodiversitätsreicher Flächen führt.⁹ Hinzu kommt, dass Bodenfläche nur begrenzt zur Verfügung steht. Steter Flächenverbrauch hat daher langfristig zahlreiche, teils unumkehrbare Konsequenzen für das Gemeinwohl. Als Grundlage für landwirtschaftliche Erzeugnisse spielt fruchtbarer Boden beispielsweise eine bedeutende Rolle für den Bestand regionaler Ernährungssysteme und -sicherheit.¹⁰ Diese wiederum sind wesentlich für die Lebensmittelversorgung in Städten. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, dass es ein zentrales Aktionsfeld progressiver Bodenpolitik und flächenpolitischer Strategien sein muss, Städte vorwiegend nach innen zu entwickeln.¹¹ Obwohl die Strategie der Innenentwicklung schon seit über dreißig Jahren im deutschen Städtebaurecht in der sogenannten *Bodenschutzklausel* verankert ist¹², schreiten Flächenverbrauch und Versiegelung weiter voran. Das liegt daran, dass die Verwirklichung der Innenentwicklung in vielerlei Hinsicht herausforderungsreich ist.¹³ Zu bewältigen sind dabei Fragen wie diese: Wie kann die gemeinwohlorientierte Gestaltung der besonders in größeren Städten einer Vielzahl von Nutzungsansprüchen ausgesetzten, sehr begrenzten urbanen Fläche gelingen? Wie lassen sich kleine Städte – gerade in Ostdeutschland – attraktiver machen, Leerstand und Verfall in den Innenstädten abwenden und Überka-

- 6 EU Kommission: *EU-Biodiversitätsstrategie für 2030. Mehr Raum für die Natur in unserem Leben* (2020), Unterkapitel 2.2.3, Eindämmung des Flächenverbrauchs und Wiederherstellung von Bodenökosystemen.
- 7 EU Kommission: *EU Bodenstrategie. Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen* (2021). Unterkapitel 3.2.2, Begrenzung des Flächenverbrauchs und der Bodenversiegelung mit einer zirkulären Landnutzung.
- 8 Die Bundesregierung: *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Weiterentwicklung 2021)*, S. 140, 270f.
- 9 Dazu A. Klingenmeier: *Das Ökosystem Boden* in diesem Band.
- 10 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S. 58, S. 140. Dazu auch Gesine Langlotz: *Wie die Milch zum Kind kommt. Gespräch mit Rahel Volz vom Brandenburger Ernährungsrat* in diesem Band.
- 11 Umweltbundesamt (UBA) (Hg.): *Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen*, S. 123.
- 12 M. Neubauer: *Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht*, S. 341.
- 13 Bodenwelten: *Was tun gegen Flächenverbrauch*, siehe: <https://www.bodenwelten.de/content/was-tun-gegen-flaechenverbrauch>; zuletzt abgerufen am 30.10.2024.

pazitäten in der Baulandausweisung verhindern? Eine nach innen gerichtete Stadtentwicklung mag komplex sein, für den Schutz des Bodens ist sie jedoch dringend notwendig. Eine Auseinandersetzung mit dieser Komplexität eröffnet zudem transformative Möglichkeitsfenster für die Förderung des urbanen Gemeinwohls.

1. Öffentliches Baurecht: Bauleitplanung und Innenentwicklung

Das Städtebaurecht ist Kernstück des öffentlich-rechtlichen Bodenrechts.¹⁴ Darunter sind alle Vorschriften des öffentlichen Rechts zu verstehen, »die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln«.¹⁵ Diese Normen bestimmen wesentlich die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Bodenpolitik. Darunter wiederum ist die Summe aller von einer Gemeinde vorgesehenen Maßnahmen zur Regelung und Beeinflussung der Bodenpolitik zu verstehen.¹⁶ Auch die Strategie der Innenentwicklung zählt dazu, die in den letzten Jahrzehnten zu einem Leitbild der Stadtentwicklung geworden ist.¹⁷ Das Rechts des Städtebaus spiegelt das.¹⁸ Zentrales städtebaurechtliches Instrument ist die Bauleitplanung, geregelt im ersten Abschnitt des Baugesetzbuches (BauGB).¹⁹ Aufgabe der Bauleitplanung ist es, einen ordnenden Rahmen für die bauliche sowie sonstige Nutzung von gemeindlichen Grundstücken vorzugeben, sie vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Dass die Planungshoheit hierfür bei den Gemeinden liegt, garantiert Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), der ihnen die kommunale Selbstverwaltung zugesteht. Danach können Angelegenheiten, die die örtliche Ge-

14 J. Grüner: Bodenrecht, S. 282.

15 Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 16. Juni 1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (424); Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, vom 03.09.2024, S. 50. Siehe: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/integrierte-stadtentwicklung/novelle-baugb-2024-ref-e.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

16 UBA: Aktion Flächensparen, S. 74.

17 S. Reiß-Schmidt: Innenentwicklung, S. 995.

18 M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 340.

19 U. Battis, in: U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr: BauGB § 1 Rn. 1.

meinschaft betreffen, von Gemeinden eigenverantwortlich geregelt werden. Wenn städtebauliche Entwicklung sowie Ordnung es erfordern, müssen Gemeinden sogar planen (§ 1 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 BauGB). Die Planung geschieht im Wesentlichen durch das Aufstellen von Bauleitplänen, die vorbereitender oder verbindlicher Natur sein können. Ersteres gilt für den Flächennutzungsplan, welcher für das gesamte Gemeindegebiet in den Grundzügen die Art der zulässigen Bodennutzung darstellen soll (§ 5 Abs. 1 S. 1 BauGB). Aus diesen vorbereitenden Plänen sollen die verbindlichen Bauleitpläne entwickelt werden, die Bebauungspläne (§ 8 Abs. 2 S. 1 BauGB). Als rechtsverbindliche Satzungen (§ 10 Abs. 1 BauGB) binden diese Pläne sowohl Grundstückseigentümer*innen im jeweiligen Gemeindegebiet als auch die Baugenehmigungsbehörden. Bebauungspläne treffen in der Regel nur Aussagen zu kleineren Teilen eines Gemeindegebiets, etwa für ein Quartier oder einige Grundstücke.²⁰

Ziel von Bauleitplänen, also sowohl von Flächennutzungsplänen als auch von Bebauungsplänen, ist nach § 1 Abs. 5 BauGB eine nachhaltige Stadtentwicklung, insbesondere durch die Ausrichtung der Modalitäten der Bodennutzung am Gemeinwohl. Die Norm übersetzt damit unter anderem die Sozial- und Allgemeinwohlbindung des Eigentums, wie sie Art. 14 Abs. 2 GG festschreibt, ins einfache Recht.²¹ Das Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen ist im BauGB detailliert geregelt. Es umfasst Schritte wie die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sowie eine Umweltverträglichkeitsprüfung.²² Auf diese Weise sollen möglichst alle betroffenen Interessen ermittelt und in Planungen einbezogen werden. Schließlich wägt der Gemeinderat die relevanten privaten und öffentlichen Belange gegeneinander und untereinander ab (§ 1 Abs. 7 BauGB). Im Ergebnis mündet diese Abwägung dann in die konkreten Festsetzungen des jeweiligen Bauleitplans, die vorgeben, wie ein Gebiet zulässigerweise bebaut und gestaltet werden kann.

Eine nicht abschließende Liste mit bei der bauleitplanerischen Abwägung zu beachtenden Belangen ist § 1 Abs. 6 BauGB zu entnehmen. In dessen Nummer 7a) werden auch Umwelt-, Naturschutz- und Landschaftspflegebelange u.a. in Bezug auf Boden als abwägungsrelevant ausgewiesen. Noch konkreter ist die in § 1a Abs. 2 BauGB verankerte *Bodenschutzklausel*, die die Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit Fläche betont sowie zur Strategie

20 G. Schmidt-Eichstaedt: Bauleitplanung, S. 146.

21 F. Dirnberger, in: W. Spannowsky/M. Uechtritz: BauGB § 1, Rn. 75.

22 §§ 2-4 BauGB.

der Innenentwicklung anregt. Darüber hinaus sind auch die Vorgaben verschiedener anderer Rechtsinstrumente in die Bauleitplanung einzubeziehen. Dazu zählen etwa Gesetze wie das Raumordnungsgesetz (ROG), das übergeordnete Direktiven und Ziele der Raumordnung festlegt. Darin wird die Stärkung der Innenentwicklung (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG) ebenfalls genannt. Weiterhin relevant sind auch kommunales Satzungsrecht, etwa der für ein Gebiet bestehende Flächennutzungsplan, als auch unverbindliche Konzepte wie beispielsweise städtebauliche Entwicklungskonzepte für bauleitplanerische Abwägungen. Das Recht der Bauleitplanung ist somit als Bestandteil eines Gesamtsystems des Bodenrechts zu verstehen, in dem die Strategie der Innenentwicklung an verschiedenen Stellen zum Ausdruck kommt.

2. Schritte zur Stärkung des Belangs der Innenentwicklung im Recht der Bauleitplanung

Obwohl die Stärkung der Innenentwicklung als Zielsetzung rechtlich verankert ist, schreiten Flächenverbrauch und Versiegelung voran. Ein besseres Verständnis für die Ursachen vermittelt ein näherer Blick darauf, wie sich dieses Ziel in das Recht der Bauleitplanung einfügt. Hervorzuheben ist dabei zunächst die erwähnte *Bodenschutzklausel*, die bereits seit 1987 im Baugesetzbuch zu finden ist.²³ Diese lautet:

»Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen«.

Ein striktes Verbot der erstmaligen Inanspruchnahme und Versiegelung von Flächen außerhalb des Siedlungsgebietes stellt diese Klausel nicht auf; es handelt sich dabei lediglich um einen Abwägungsgrundsatz.²⁴ Dasselbe gilt auch für die im nächsten Satz der Norm folgende sogenannte *Umwandlungs-*

23 M. Neuber: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 341.

24 Ebd., S. 340.

klausel: »Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden«. Das bedeutet, dass diese Klauseln Belange enthalten, die die Kommunen in der bauleitplanerischen Abwägung beachten sollen, das Abwägungsergebnis nehmen sie aber nicht vorweg. Es bleibt somit im Einzelfall einer Kommune überlassen, ob sie neue Fläche am Rande der jeweiligen Gemeinde beansprucht und diese versiegelt oder stattdessen am Ziel der Entwicklung nach innen festhält.

Seitdem die Strategie der Innenentwicklung erstmals ins Baugesetzbuch aufgenommen wurde, haben einige Novellen des Städtebaurechts stattgefunden, die deren Umsetzung – insbesondere im Rahmen der Bauleitplanung – weiter stärken sollten.²⁵ Als »Herzstück« einer Novelle von 2007 gilt die Einführung von § 13a BauGB.²⁶ Diese Norm sieht ein eigenes, beschleunigtes Verfahren für den Erlass von »Bebauungsplänen der Innenentwicklung« vor.²⁷ Im Zuge einer Innenentwicklungsnovelle im Jahr 2013 wurde zudem § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB eingeführt, der den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung zu einer Planungsleitlinie erhebt, ihr also mehr Gewicht in der bauleitplanerischen Abwägung verleiht.²⁸

Das Vorhandensein von Grün- und Freiräumen ist für die Zukunftsfähigkeit von Städten elementar.²⁹ Diese Erkenntnis ist auch Fundament der Kritik, die im Zusammenhang mit der Einführung von § 13a BauGB geäußert wurde. Um eine schnellere Entwicklung von Städten nach innen voranzubringen, reduziert die Norm die Verfahrensschritte beim Aufstellen von Bebauungsplänen. Die Beteiligungsmöglichkeiten von Öffentlichkeit und Behörden werden verringert, zudem bedarf es keiner Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Kritisiert wurde, dass eine Anwendung

25 U. Battis/S. Mitschang/O. Reidt: Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden, S. 961; M. Neuber: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 341.

26 U. Battis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr: Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, S. 123.

27 M. Kment, in: H. Jarass/M. Kment: BauGB § 13a Rn. 5; M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 341.

28 Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013, BGBl. I, S. 1548. Siehe: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s1548.pdf%27%5D__1737111275800, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.

29 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.): Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume, S. 8.

von § 13a BauGB womöglich dazu führen könne, die sozialen und ökologischen Konsequenzen zu verkennen, die eine rein bauliche Nachverdichtung mit sich bringt.³⁰ Das Schließen von Baulücken gehe oft mit dem Verlust räumlicher Nischen einher, die diverse soziale und ökologische Funktionen haben.³¹ So bieten etwa öffentlich zugängliche Parkanlagen Raum für Erholung und Begegnung, ob beim Gassi gehen oder Volleyball spielen. Außerdem inspirieren Brachflächen mancherorts Prozesse »selbstbestimmter Wiederaneignung« zum Beispiel in Form des *Urban Gardening*.³² Wenn zuvor brach liegende Flächen von aktiven Anwohner*innen begrünt und bepflanzt werden, dann entstehen dort über die Zeit mitunter Orte des sozialen Zusammenwachsens, gemeinsamen Erntens und gegenseitigen Kümmerns – um das Grün und um einander. Betreiben Gemeinderat und Stadtverwaltung eine rein auf bauliche Nachverdichtung fokussierte Innenentwicklung, dann geht das zulasten von kreativen Experimenten und Prozessen informeller Stadtgestaltung. Weiterhin wirkt sich der Verlust von Stadtgrün und (grünen) Freiräumen auch negativ auf die kleinklimatischen Bedingungen im urbanen Raum aus.³³ Gedacht sei etwa an die Auswirkung von Versiegelung des Bodens für das innerstädtische Wassermanagement.³⁴ Insgesamt bereiten urbane Grün- und Freiräume die Basis für ein gesundes Leben und sind elementar für resiliente Infrastrukturen.³⁵ Die Aufnahme des bauleitplanerischen Belangs der »ausreichende[n] Versorgung mit Grün- und Freiflächen« (§ 1 Abs. 6 Nr. 14 BauGB) in das Baugesetzbuch im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes von 2021 unterstreicht das.³⁶ Im Einklang

30 D. Gstach/U. Berding: Doppelte Innenentwicklung, S. 668; S. Siedentop/K. Mohr: Innere Werte im Siedlungsbestand, S. 7.

31 Ebd., S. 665.

32 Ebd.

33 BBSR: Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume.

34 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) (Hg.): Nationale Wasserstrategie (2023); M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 343. Dazu A. Klingenmeier und T. Luthmann: *Wie Versiegelung Wassergerechtigkeit im Weg steht* in diesem Band.

35 NLC, S. 5.

36 Siehe Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz – BauMobG) vom 14.06.2021, BGBl. I S. 1802 (Nr. 33), Art. 1 Änderung des Baugesetzbuches. Siehe: <https://www.buzer.de/gegesetz/14736/a273064.htm>, zuletzt abgerufen am 20.10.2024.

damit heißt es auch in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 25.03.2023 in Hinblick auf § 13a BauGB, dass die Vorschrift nicht nur auf das Ausnutzen von Baumöglichkeiten abziele, sondern der *qualitativen* Entwicklung von Städten dienen solle, was auch die bauplanerische Festsetzung von Grünflächen – etwa aus klimatischen Gründen – in Bauleitplänen umfasse.³⁷ Das Gericht bezieht sich in dieser Entscheidung auf den auf rechtspolitischer Ebene schon länger diskutierten *Ansatz der doppelten Innenentwicklung*, wonach bauliche und grüne Entwicklung von Städten als konzeptionelle Einheit zu behandeln sind.³⁸

Die bisherigen Änderungen des Baugesetzbuches werden aber nicht ausreichen, um das Vorhandensein von Grün- und Freiräumen zur Genüge zu sichern. Dies ist auch eine Prämisse des Sondergutachtens »Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken« des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) vom Juni 2023.³⁹ Dieser empfiehlt dem Bund, er solle die Kommunen in Zukunft noch stärker beim Erhalt und Ausbau von Grün- und Freiräumen unterstützen. Da auf rechtlicher Ebene bisher noch keine konkreten Anforderungen für urbane grüne Infrastruktur in verschiedenen Gebietstypen (Wohn-, Gewerbe- und Industriegebiete etc.) festgelegt worden seien, solle die Verabschiedung einer bundesweiten Grünraumverordnung erwogen werden, die Orientierungswerte hinsichtlich der Qualität und Quantität von Grünräumen festlegen sowie unbestimmte Rechtsbegriffe in diesem Zusammenhang unmissverständlich klären würde. Eine solche Verordnung könne die Grünraumentwicklung in der planerischen Abwägung beim Aufstellen von Bauleitplänen stärken und zugleich ein Mindestmaß an grüner Infrastruktur auch in sozial benachteiligten Stadtteilen sicherstellen. Insgesamt sei das deutsche Städtebaurecht weiterzuentwickeln, heißt es im SRU-Gutachten. Zwar seien Bebauungspläne als verbindliches Satzungsrecht aufgrund ihrer fachübergreifenden Festlegungen für den Schutz und

37 Vgl. BVerwG 4 CN 5.21, Urteil vom 25. April 2023, Rn. 28. Siehe: <https://www.bverw.de/250423U4CN5.21.0>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024; T. Loscher: BVerwG. Überplanung einer sogenannten Außenbereichsinsel im beschleunigten Verfahren mit Anmerkungen Tobias Loscher, S. 1500.

38 Bundesamt für Naturschutz (BfN): Doppelte Innenentwicklung, S. 10, Rn. 42; BVerwG 4 CN 5.21, Urteil vom 25. April 2023, Rn. 28.

39 Umweltrat (SRU): Sondergutachten. Umwelt und Gesundheit zusammendenken, S. 23, 162f.; W. Köck/M. Neubauer/H. Dahms: Die geplante »Große BauGB-Novelle« für die Stärkung der grünen Infrastruktur in den Städten nutzen!, S. 296; dort auch zum Folgenden.

die Ausweitung des städtischen Grüns ein durchaus gut geeignetes Instrument, die meisten Grundstücke in Siedlungsgebieten würden allerdings gar nicht von einem Bebauungsplan erfasst; deren Bebauungs- und Nutzungsstruktur sei vielmehr historisch gewachsen.⁴⁰ In solch unbeplanten innerstädtischen Gebieten bestimmt sich die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach § 34 BauGB. Die Norm legt fest, dass dann, wenn kein Bebauungsplan besteht, die Anforderungen an ein Vorhaben aus der Umgebung abzuleiten sind. In einer durchweg bebauten Umgebung ganz ohne Grünflächen wäre danach eine Fortführung der Bebauung in Form der baulichen Nachverdichtung – die mit Art und Maß der Umgebungsbebauung harmoniert – grundsätzlich zulässig; was einer ausreichenden Versorgung mit Grün- und Freiflächen eher entgegensteht. Der SRU regt in seinem Gutachten daher an, eine Anpassung des Wortlautes dieser Norm vorzunehmen: So könne in § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB klargestellt werden, dass auch die Grünraumentwicklung zu den »Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse« zählt, die bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens zu beachten sind.⁴¹

Bisher haben einige Novellen des BauGB zur Stärkung der Strategie der Innenentwicklung stattgefunden, die die an sie gerichteten Anforderungen von der rein baulichen hin zur doppelten Innenentwicklung konkretisiert haben.⁴² Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu § 13a BauGB bestärkt dies. Um eine resiliente Entwicklung der Städte im Sinne gesunder Lebensverhältnisse sicherzustellen, benötigt es jedoch weitere Schritte, wie die Empfehlungen des SRU zeigen.

40 M. Burgi: Eigentumsordnung und Wohnungsnot, S. 261.

41 W. Köck/M. Neubauer/H. Dahms: Die geplante »Große BauGB-Novelle« für die Stärkung der grünen Infrastruktur in den Städten nutzen!, S. 300.

42 Eine Kurzübersicht relevanter Novellen in T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 145.

3. Bestrebungen für eine weitere BauGB-Novelle: Dreifache Innenentwicklung

Wie sich die Strategie der Innenentwicklung ins Städtebaurecht einfügt, bleibt im Wandel. So hat das Bundeskabinett Anfang September 2024 einen Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung beschlossen.⁴³ Die darin angedachten Änderungen haben zum Ziel, die Anwendung des Städtebaurechts zu vereinfachen und gleichzeitig den verschränkten Krisen unserer Zeit zu begegnen, allen voran Klima- und Wohnkrise. Darin vorgesehen ist beispielsweise eine Sonderregelung für das schnellere Schaffen von neuem Wohnraum (§ 246e BauGB-E).⁴⁴ Außerdem soll die Vornahme von Aufstockungen (durch Änderung des dritten Absatzes von § 31 BauGB-E) erleichtert werden, was Nachverdichtung im Bestand vereinfachen könnte.⁴⁵ Auch einige Maßnahmen zur Klimaadaptation und -anpassung sowie zur Förderung der Grün- und Freiflächenentwicklung sind dem Entwurf zu entnehmen; die soeben aufgeführten Vorschläge des SRU insbesondere für den unbeplanten Innenbereich greift der Entwurfstext allerdings nicht auf. Immerhin sollen bei der Erteilung von Baugenehmigungen nach § 34 BauGB-E auch Anordnungen zugunsten der Klimaanpassung getroffen werden können, die »insbesondere der Vermeidung und Verringerung von erhöhter Hitzebelastung sowie Gefahren und Schäden durch Hochwasser oder Starkregenereignisse [dienen]«. ⁴⁶

Eine grundlegende Änderung, die der Gesetzesentwurf vorsieht, ist, die Weichen für die bauleitplanerische Abwägung neu zu stellen. Genauer soll danach der zu Beginn des Baugesetzbuches angesiedelte Normkomplex §§ 1-2 BauGB-E, der Aufgaben, Begrifflichkeiten und Grundsätze der Bauleitplanung festschreibt, überarbeitet und dabei an die Formulierungen der Neuen Leipzig Charta angepasst werden.⁴⁷ Vorgesehen ist, die Abwägungsgrundsätze, die beim Aufstellen von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind, anhand der drei in der Charta genannten Zieldimensionen für die Stadt-

43 BMWBSB Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, Stand vom 03.09.2024. Der Entwurf sieht auch Änderungen der Baunutzungsverordnung und des Raumordnungsgesetzes vor.

44 Ebd., S. 31.

45 Ebd., S. 21.

46 Ebd. S. 21.

47 Ebd., S. 2.

entwicklung – gerecht, grün, produktiv – zu systematisieren.⁴⁸ Weiterhin soll das planerische *Leitbild der dreifachen Innenentwicklung* explizit verankert werden.⁴⁹ Dieses Leitbild erweitert den Ansatz der doppelten Innenentwicklung. Über die bauliche Verdichtung sowie das Schaffen und den Erhalt von Stadtgrün und Freiräumen hinaus bezieht er die räumliche Dimension der Mobilität ein.⁵⁰ Durch die Umgestaltung des Straßenraums sollen vorhandene »graue Potenzialflächen« zur Chance für die Umsetzung der in zahlreichen Abkommen und Dokumenten verankerten Klima- und Umweltschutzziele werden.⁵¹ Denn das Unterfangen Mobilitätswende eröffnet Flächenpotenziale von derzeit für den motorisierten Individualverkehr genutzten Verkehrsflächen, die beispielsweise in Freiräume umgewandelt werden können. In Leipzig wurde etwa eine ehemals für den Autoverkehr genutzte Straße in einen öffentlich zugänglichen und gemeinsam nutzbaren Raum mit Aufenthaltsqualität verwandelt.⁵²

Ziel der dreifachen Innentwicklung ist es, die knappe urbane Fläche effektiv zu nutzen und umzunutzen.⁵³ Das umfasst eine mehrdimensionale Nutzung und Gestaltung von Stadtflächen: So ist angedacht, in das Baugesetzbuch »die Mehrfachnutzung von Flächen« als abwägungsrelevanten Belang aufzunehmen (§ 1 Nr. 2 BauGB-E). Gemeint ist damit, dass ein Raum durch unterschiedliche Nutzungsarten und verschiedene Nutzer*innen Gruppen in Anspruch genommen wird oder werden kann.⁵⁴ Ein Beispiel ist die Nutzungskombination von Supermärkten, die als häufig eingeschossiges Gebäude einen hohen Flächenverbrauch verursachen. So existiert in Erfurt etwa ein Sportplatz auf dem Dach eines dafür von der Bundesstiftung Baukultur ausgezeichneten Supermarkts.⁵⁵ Oft wird in diesem Zusammenhang

48 NLC, S. 4ff.

49 Entsprechend eines Vorschlags des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum, dazu: BMWStB Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, S. 66.

50 UBA: Dreifache Innenentwicklung, S. 5ff.

51 NLC, S. 5.

52 UBA: Dreifache Innentwicklung, S. 9.

53 Nach dem »Aktionsplan Fläche« des UBA stellt dies einen von drei Bausteinen einer progressiven Flächenpolitik dar.

54 Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (IfSR) (Hg.): Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 20.

55 Ebd., S. 23.

auch der Begriff der »Multicodierung« verwendet: Gemeint ist damit die Abkehr davon, Flächen oder Bauwerken bestimmte Einzelfunktionen zuzuweisen, und ein Hinwenden zur »sinnvolle[n] Überlagerung und Verknüpfung verschiedener Funktionen«. ⁵⁶ Ein solche Mehrfachnutzung von Verkehrs-, Freiräumen und Stadtgrün bietet sich sowohl in kleineren als auch größeren Städten an. ⁵⁷ Die Stadt Freiburg wagt auch bereits einen wichtigen Schritt und hat den Ansatz der Mehrfachnutzungen bei der Neuaufstellung des Freiburger Flächennutzungsplans 2040 bedacht. ⁵⁸

Es bestehen Zweifel, ob die geplanten Änderungen insgesamt tatsächlich dazu geeignet wären, eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung im Sinne der Neuen Leipzig Charta zu unterstützen. So kritisieren etwa die *Architects for Future* an dem Entwurf, dass das vielversprechende Leitziel der dreifachen Innentwicklung über den zugleich angedachten sogenannten »Wohn-Bau-Turbo« direkt wieder infrage gestellt werde. ⁵⁹ Die Einführung des § 246e BauGB-E befeue in Zusammenschau mit den Änderungen von § 31 und § 34 BauGB Verwertungs- und Verdrängungsprozesse. Genauer würde die Sonderregelung für Wohnungsbau in § 246e BauGB-E vor allem Bodeneigentümer*innen zu Gute kommen, da dadurch leichter Wohnraum auf den ihnen gehörenden Grundstücken geschaffen werden könnte, was wiederum mit Wertsteigerungen ihres Bodeneigentums einhergehe. ⁶⁰ An den Kosten des durch zusätzlichen Wohnraum ausgelösten Bedarfs an neu zu schaffender Infrastruktur – wie Kindergärten, Schulen, Einrichtungen zur medizinischen Versorgung oder andere gemeinwohlorientierte und soziale Einrichtungen – müssten sich Eigentümer*innen dem Entwurf nach aber nicht beteiligen. Obwohl sie also einen deutlichen Wertzuwachs ihrer Grundstücke verzeichnen könnten, was wiederum Spekulationsprozesse begünstigen würde, müssten sie zu einer gemeinwohlorientierten Innen-

56 BBSR (Hg.): Weißbuch Stadtgrün; IfSR: Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 20.

57 D. Gstach/U. Berding: Doppelte Innenentwicklung, S. 665f.

58 Flächennutzungsplan Freiburg 2040: <https://www.freiburg.de/pb/fnp/uebermorgen.html>, zuletzt abgerufen am 24.08.2024; IfSR: Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 22.

59 Stellungnahme der Sachverständigen Judith Nurmman (Architects for Future Deutschland e. V.) zur Anhörung am 11. November 2024 zum Thema »BauGB-Novelle«, Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Deutscher Bundestag, S. 5.

60 Ebd., S. 2.

entwicklung nichts beitragen. Im Ergebnis stünde dies im Widerspruch zu einer der drei Zieldimensionen der Neuen Leipzig Charta: »[d]ie gerechte Stadt«. Insgesamt stelle der Entwurf den Kommunen kein passendes Instrumentarium für eine qualitative Innentwicklung zur Verfügung. Die *Architects for Future* schlagen daher vor, ihn zu ergänzen und Regelungen aufzunehmen, die Investoren, welche Wohnraum schaffen, zugleich an den Kosten der dann notwendig werdenden Infrastruktur beteiligten.⁶¹ Außerdem betonen sie, dass das Absehen von der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung beim »Wohn-Bau-Turbo« intransparente Stadtentwicklungsprozesse begünstige, entgegen einer demokratischen Planungskultur.⁶² Die geplanten Nachjustierungen für die Klimafolgenanpassungen schließlich seien zwar grundsätzlich begrüßenswert, hätten aber stumpfe Klingen: Beispielsweise enthalte der Entwurf einen § 1c Abs. 2 Nr. 6 BauGB-E, der die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen als einen essenziellen Belang im Abwägungsmaterial beim Aufstellen von Bebauungsplänen ausweist.⁶³ Bedacht werden müsse aber, dass – selbst wenn sich dieser Belang als Festsetzung in einem Bebauungsplan wiederfinde – die Planinhalte regelmäßig lediglich Angebote seien und nicht mit der Erteilung einer Umsetzungsverpflichtung gegenüber Bodeneigentümer*innen einhergingen. Zu erwägen sei daher, in den Entwurf aufzunehmen, dass im Falle von Genehmigungen über den »Wohn-Bau-Turbo« zugleich ein Baugebot zu erteilen wäre, das Eigentümer*innen verpflichte, innerhalb beispielsweise von zwei Jahren zu bauen – um so spekulativer Baulandhortung vorzubeugen.⁶⁴

Insgesamt ist der Entwurf nach Einschätzung der *Architects for Future* ohne die gleichzeitige Stärkung bodenpolitischer Instrumente letztlich nicht dazu geeignet, die Ziele der Neuen Leipzig Charta zu verwirklichen. In einem Appel betont auch die *Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung*: »wenn der § 246e in Kraft tritt, bedeutet dies eine Rückkehr zum nicht integrierten Siedlungsbau der 1970er Jahre«. Der Gesetzesentwurf stehe der integrierten Stadtentwicklung im Weg, anstatt sie zu stärken und werde die kommunale Planung verkomplizieren, intransparenter und recht-

61 Ebd.

62 Ebd., S. 3.

63 Ebd., S. 4.

64 Ebd., S. 5, 6. Dort auch zum Folgenden.

lich angreifbar machen.⁶⁵ Nach dem Bruch der Ampelkoalition am 13. November 2024 ist noch offen, ob der Entwurf in Kraft treten wird.⁶⁶ Während insbesondere die Abstimmung der Ziele für die Stadtentwicklung im Baugesetzbuch mit denen der Neuen Leipzig Charta wünschenswert wäre, scheint es angesichts der genannten Kritikpunkte zumindest angebracht, den Stand des Entwurfstextes zu überdenken und den Kommunen auch ein geeignetes bodenpolitisches Instrumentarium zur Verwirklichung der angestrebten Gemeinwohlziele zur Seite zu stellen.

4. Gemeinwohlorientierte dreifache Innenentwicklung: Koproductive Prozesse fördern

Die Entwicklung urbaner Fläche und Infrastruktur hängt derzeit zu einem großen Teil von den Entscheidungen finanzstarker Investoren sowie Privateigentümer*innen ab.⁶⁷ Dagegen richten sich Kämpfe um ein kollektives *Recht auf Stadt*, die mangelnde Mitbestimmung als demokratischen Missstand identifizieren und teils durch Wiederaneignung von Raum demonstrieren, dass es viele Städter*innen gibt, die sich aktiv in die Stadtgestaltung einbringen wollen.⁶⁸ Der Wille und die Möglichkeit zur Mitgestaltung der eigenen Umgebung beeinflusst auch das Funktionieren der Strategie der dreifachen Innenentwicklung, deren Umsetzung gerade auch vom Gelingen der Umwandlung grauer Potenzialflächen abhängt. Für die Umnutzung etwa von Straßenräumen bedarf es schließlich nicht zuletzt auch den Umnutzungswillen der Nutzer*innen oder zumindest ihre Akzeptanz.⁶⁹ Auch in einem

65 Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung: Baugesetzbuchnovelle neu auflegen!, Appel vom 21.09.2024, S. 1.

66 Deutscher Bundestag: Bundeskanzler Scholz wirbt für wichtige Gesetze in letzter Minute, Regierungserklärung vom 13.11.2024. Siehe: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw46-de-regierungserklaerung-1028728>, zuletzt abgerufen am 12.12.2024.

67 Dazu am Beispiel der Top-Down-Stadtentwicklung von Potsdam: A. Tomczak/M. Lutz/H. Zschoge: Make Potsdam Great Again.

68 A. Holm/D. Gebhardt (Hg.): Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignung.

69 Dazu beispielhaft die Umfrage: Mehr Aufenthaltsqualität durch Umnutzung von Straßen?, siehe: <https://muenchenunterwegs.de/news/umfrage-mehr-aufenthaltsqualitaet-durch-umnutzung-von-strassen>, zuletzt abgerufen am 30.11.2024.

vom Umweltbundesamt veröffentlichten Hintergrundpapier zur dreifachen Innenentwicklung heißt es, dass diese unter anderem die Integrierung der Akteure der Quartiersebene erfordere.⁷⁰ Doch nicht jede Einbeziehung von Quartiersbewohner*innen ist gleichermaßen für das langfristige Funktionieren von Umnutzungen geeignet. Statt bloß punktueller Partizipation an Entscheidungsprozessen geht es Einwohner*innen, die sich einbringen wollen und die mitunter ein Kollektivrecht auf Stadt einfordern, oft um mehr: Ihr Anliegen ist eine Umverteilung von Gestaltungsmacht anstatt oberflächlicher Einbindung für einen kurzen Zeitraum. Genau dies mag erklären, weshalb informelle und formelle Stadtgestaltungsprozesse oft im Widerstreit zueinander zu stehen scheinen. Zu ihrer Versöhnung bietet sich besonders ein Prinzip der *Neuen Leipzig Charta* an: die *Koproduktion*. Gerade im Zusammenhang mit der dreifachen Innenentwicklung könnte die Möglichkeit der koproduktiven Umgestaltung etwa grauer Potenzialflächen die transformative Kraft der Städter*innen für das Gemeinwohl nicht nur für den Moment und partiell einbeziehen, sondern auf Dauer wirksam werden lassen.⁷¹

Koproduktive Stadtgestaltungsprozesse sind solche, in denen das gemeinsame, gemeinwohlorientierte Stadtmachen der verschiedenen Akteure im Mittelpunkt steht.⁷² Für Kommunen bedeutet dies, den in ihrem Alltag betroffenen Stadtbewohner*innen und zukünftigen Nutzer*innen ein hohes Maß an Mitwirkungsmöglichkeit und Gestaltungsmacht an Planungsprozessen einzuräumen, also auf die Demokratisierung von Stadtgestaltung hinzuwirken.⁷³ Das kann ganz unterschiedlich aussehen, wesentlich ist jedoch, dass es bei Koproduktion nicht bloß um Beteiligung, sondern um eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe geht – und somit in gewisser Weise um partnerschaftliche Kollaboration.⁷⁴ Dementsprechend ist auch das *Partnerschaftsprinzip* relevant, ein weiteres der in der Charta benannten fünf Prinzipien, deren Umsetzung eine Gemeinwohlorientierung der Stadtgestaltung fördern sollen. Allerdings wird der Begriff Gemeinwohl, obgleich er der

70 UBA: Dreifache Innenentwicklung, S. 12; so auch M. Hardinghaus et al.: Maßnahmen zur Neuverteilung und Umwidmung von Verkehrsflächen, S. 85.

71 Ganz im Sinne des Untertitels der Neuen Leipzig Charta »Die transformative Kraft der Städte«.

72 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohlglossar, S. 6, S. 111, siehe oben.

73 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Bundespreis Koop Stadt. Instrumente und Praxisbeispiele, S. 24.

74 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohlglossar, S. 90.

wesentliche Orientierungspunkt in der Charta ist, in dieser nicht definiert. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass sich gemeinwohlorientierte Gesellschaftsverhältnisse nicht im technokratischen Sinne planen und gestalten lassen, sondern Aushandlungsprozesse erfordern.⁷⁵ Anstatt den Begriff somit kontextlos definieren zu wollen, wird das Gemeinwohl in der Charta als Gegenstand und Ergebnis einer fortlaufend stattfindenden lokalen Aushandlung und mithin offener Begriff behandelt. Besonders die Anwendung des Prinzips der Koproduktion hat das Potenzial, solche Aushandlungsdynamiken zu ermöglichen und zu verstetigen, in denen die unterschiedlichen Akteure die gleiche Chance haben, gehört zu werden und an der Stadtgestaltung auf Dauer mitzuwirken.

Koproduktion kann einen grundlegenden Paradigmenwechsel im Bereich der Stadtgestaltung hin zur Gemeinwohlorientierung bedeuten. Auf Seiten der städtischen Verwaltung erfordert das, eine kooperative Ermöglichungskultur zu etablieren, welche gemeinwohlorientierte Projekte und Prozesse fördert.⁷⁶ Ein wichtiger Ansatz zur Umsetzung ist die *Neue Bodenpolitik*, worunter der gezielte Einsatz von Planungsprozessen und des Baurechts für gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung verstanden werden kann.⁷⁷ Ihr Ziel ist unter anderem die Herstellung von *Flächengerechtigkeit*, im Sinne einer gerechten Verteilung von städtischem Raum.⁷⁸ Das beginnt mit dem Ausnutzen rechtlicher Spielräume, etwa im geltenden Baurecht, um gemeinwohlorientierten Initiativen Zugang und Nutzungsmöglichkeiten einzuräumen und damit das Entstehen von Inseln urbaner Transformationen zu unterstützen.⁷⁹ Orientierung hierfür bietet beispielsweise die Broschüre »Baurecht auf Stadt machen«, die das nationale Jugendforum der Stadtmacher*innen, die *Urbane Liga*, entwickelt hat.⁸⁰ Darin enthalten sind Anregungen für die Anwendung des Baurechts, um gemeinwohlorientierte Projekte zu verwirklichen. Langfristig sollte jedoch auf die Demokratisierung der gesamten Planungskultur abge-

75 M. Becker: Die Neue Leipzig Charta und die besondere Relevanz von Gemeinwesenarbeit für deren Umsetzung; M. Gennies: Konzeptverfahren als Instrument einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung, S. 17.

76 Dazu Annabella Jakab und Jan Brunner: *Gemeinwohlverpachtung* in diesem Band.

77 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohlglossar, Neue Bodenpolitik, S. 20.

78 Ebd., S. 63.

79 Ebd., S. 58.

80 Urbane Liga: Baurecht auf Stadt machen, Broschüre; außerdem dazu Urbane Liga: Kodex Kooperative Stadt → Aufruf zur gemeinschaftlichen Stadtgestaltung.

zielt werden, und damit auf einen Wandel von Wachstumsfixierung zu Gemeinwohlorientierung. Der Änderungsbedarf betrifft auch den rechtlichen Rahmen von Planungsprozessen insgesamt. Im Städtebaurecht sollten Instrumente und Verfahren verankert werden, die auf den Prinzipien der *Neuen Leipzig Charta* beruhen und insbesondere die prozesshafte Aushandlung von Gemeinwohlfragen im Rahmen koproduktiver Innenentwicklung garantieren. Derzeit beinhaltet das öffentlich-rechtliche Bodenrecht und hier insbesondere das Baugesetzbuch keine Rechtsgrundlagen für Koproduktionsprozesse.⁸¹ Ein vielversprechendes Reformprojekt wäre die Verrechtlichung von *Commons-Public-Partnerships*.⁸²

Nationale Stadtentwicklungspolitik – Vernetzung für gemeinwohlorientierte urbane Zukünfte

»Integrierte Stadtentwicklung beginnt mit uns« heißt es auf der Webseite Nationale Stadtentwicklungspolitik. Diese Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Kommunen wurde 2007 ins Leben gerufen. Sie versteht sich als Impulsgeberin für einen fachübergreifenden Austausch zu Fragen der nationalen und internationalen Stadtentwicklung. Ihr Ziel ist es, der Neuen Leipzig Charta zur Umsetzung zu verhelfen. So wurde im Jahr 2021 der Bundespreis Koop.Stadt für Kommunen ausgeschrieben, um kooperative Stadtgestaltungsprojekte aktiv zu fördern. Verliehen wurde der Preis vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Im Vorwort der im Anschluss erschienenen Publikation, in der die unterschiedlichen Wege ausgewertet und Ansätze systematisiert werden, heißt es: »Die ausgezeichneten Kommunen, im Grund aber alle, die am Wettbewerb beteiligt waren, haben mit bewährten Routinen gebrochen und neue Allianzen geschmiedet, die die kommunale Entwicklung voranbringen. [...] Neue Formen der Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu etablieren und neue Möglichkeitsräume zu eröffnen, das ist eine Zukunftsaufgabe für alle Kommunen«. Die Broschüre selbst ermöglicht eine Übersicht über die

81 Der städtebauliche Vertrag ist nicht geeignet.

82 Dazu Katja Schubel: *Mit dem Rechtsinstrument der Commons-Public-Partnership zur Demokratisierung urbaner und ländlicher Bodenbeziehungen* in diesem Band.

vielfältigen Schritte, die auf kommunaler Ebene gewagt wurden. Sie liefert einen Art Inspirations- und Werkzeugkasten für die Förderung von Koproduktion. Auf die darin gelisteten Beispiele könnte auch bei der dreifachen Innenentwicklung zurückgegriffen werden, um Stadtbewohner*innen in dauerhaft Gestaltungsprozesse einzubeziehen. Genannt werden etwa Formen des Quartiersmanagements von unten, die Vergabe von Erbbaurechten an Stadtmacher*innen oder das Einrichten einer Raumbörse zugunsten der transparenten Zuweisung von Raumnutzungsmöglichkeiten an gemeinwohlorientierte Projekte und Initiativen der Stadtgestaltung von unten.

Zur Webseite: https://stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Initiative/Initiative/initiative_node.html, zuletzt abgerufen am 24.08.2024. Zur Publikation: https://koop-stadt.de/wpfiles/wp-content/uploads/2022/02/211203_Koop_Mag_21x27_barr-FINAL-ua.pdf, zuletzt abgerufen am 24.08.2024.

Wesentliche Voraussetzung für Koproduktionsprozesse sind Transparenz und Demokratisierung der Liegenschaftspolitik. Dadurch würden vorhandene Nutzungspotenziale an Boden und dem darüberliegenden Raum für gemeinwohlorientierte Projekte sichtbar. Sie könnten dann in einem demokratischen Verfahren zugänglich gemacht und gestaltbar werden. Konkret könnte etwa die Einführung und Standardisierung eines transparenten öffentlichen Liegenschaftskatasters die Grundlage für eine demokratisierte Planungskultur hin zur koproduktiven Gestaltung und selbstbestimmten Verwaltung von Boden und Raum schaffen. Dies würde eine Art der Vergesellschaftung von Liegenschaftspolitik und Stadtplanung darstellen.⁸³

Die Transparenz kommunaler Liegenschaftspolitik und das Ermöglichen von Koproduktion könnten zusammengekommen dem Entstehen von *Postwachstumsstädten* den Weg ebnen. *Postwachstum*, das meint die Vision einer zukunftsfähigen Stadt, die sich als Ökosystem und Beziehungsnetz begreift,

83 Zu den ersten, realen Schritten eines anderen Ansatzes zur Vergesellschaftung *Rabea Berfelde und Justus Henze: Deutsche Wohnen und Co. Enteignen! Urbane Impulse – Rurale Möglichkeiten – gemeinsame Perspektiven entlang der Bodenfrage* in diesem Band.

in dem alles zusammenhängt.⁸⁴ Kompass des Zusammenlebens ist hier somit nicht stetes Wachstum und Gewinnorientierung, sondern das Gemeinwohl. Charakter und Gestalt der urbanen Quartiere sind hier von (kollektiver) Selbstbestimmung und Solidarität geprägt. Um diese Vision zu verwirklichen, braucht es nicht weniger als einen kulturellen Wandel, der individuelle und kollektive Denk-, Lebens- und Handlungsmuster erfasst: eine Transformation der materiellen und immateriellen Infrastrukturen, aufbauend auf der grundlegenden Veränderung zwischenmenschlicher Beziehungsweisen.⁸⁵ Die Umverteilung von Gestaltungsmacht im Rahmen von Koproduktionsprozessen und gesellschaftliche Beziehungen der konkret gelebten Solidarität⁸⁶ wären dem zweifelsohne zuträglich – ebenso wie ein besseres Verständnis für Bodenschutz. Gerade die dreifache Innenentwicklung hat das Potenzial, neben dem Flächensparen auch der Flächengerechtigkeit zu dienen und derart auf lange Sicht grundlegende urbane Transformationen zu ermöglichen.

Ein mancherorts bereits gangbarer Pfad zur Koproduktion ist die Vergabe von Grundstücken im *Konzeptverfahren*.⁸⁷ Öffentliche Liegenschaften werden hier anhand gewisser Gemeinwohlziele vergeben. In Betracht kommt dabei eine Eigentumsübertragung im Wege des Verkaufes an gemeinwohlorientierte Initiativen, aber auch die »bloße« Übertragung von Nutzungsrechten an einem Grundstück für einen längeren Zeitraum, etwa im Wege der Vergabe von Erbbaurechten. In der Praxis kommen eine Vielzahl von Modellen zur Anwendung, die zwar alle als Konzeptverfahren bezeichnet werden, deren Ausgestaltung teils jedoch sehr verschieden ist.⁸⁸ Diese Verfahren eint aber, dass hier nicht die finanziell Meistbietenden ein Grundstück erhalten, sondern die Entscheidung zum Verkauf oder der Vergabe von Nutzungsrechten wesentlich von der Qualität einer Idee abhängt – zumeist also der Vereinbarkeit des jeweilig eingereichten Konzeptes für die

84 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohl glossar, S. 116.

85 B. Adamczak: Beziehungsweise Revolution. 1917, 1968 und kommende.

86 S. Federici: Re-enchanting the World. Feminism and the Politics of the Commons, S. 99.

87 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Bundespreis Koop Stadt, S. 22. Dazu Birgit Kasper: *Der Frankfurter Baulandbeschluss: Ein innovatives Instrument der kommunalen Baulandstrategie* in diesem Band.

88 Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages: Vergaberechtliche Beurteilung von Konzeptverfahren, S. 4; zur rechtlichen Ausgestaltung in H. Weiß/B. Reuß: *Kommunale Grundstücksvergabe: Rechtliche Rahmenbedingungen der Konzeptvergabe*.

zukünftige Nutzung und Gestaltung eines Grundstücks mit den zentralen Zielen der Stadtentwicklung.⁸⁹

Das Projekt »Stadtmachen am Büchel«¹ in Aachen ist ein Beispiel dafür, wie gegenwärtig die koproduktive Wiederbelebung grauer Potenzialfläche im Sinne der dreifachen Innenentwicklung und im Wege eines Konzeptverfahrens aussehen kann. In dem Projektgebiet stand lange Zeit ein großes Parkhaus, welches abgerissen wurde. Die Stadt erwarb die Flächen und gründete eine eigene Entwicklungsgesellschaft (SEGA). Deren Aufgabe ist es, für eine demokratische Planungskultur zu sorgen, indem sie unterschiedliche Vereine, Initiativen, Bürger*innen und auch der Hochschule die Mitgestaltung der zukünftigen Nutzung dieser Fläche ermöglicht. Die Gesamtidee für die Fläche ist es, eine »offene Wiese« (Grün- und Freifläche) als Freiraum entstehen zu lassen, an deren Rändern nach Konzeptvergabe gebaut werden kann.

1 Zur Webseite: <https://www.buechel-aachen.de>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Dazu auch in der Broschüre: Nationale Stadtentwicklungspolitik, Bundespreis Koop Stadt. Instrumente und Praxisbeispiele, S. 23.

5. Innenentwicklungshürden – Kommunale Handlungslogiken und Rahmenbedingungen

Ob einfach oder mehrfach, top-down oder koproduktiv: Für eine Entwicklung von Städten nach innen müssen Flächen und Räume innerhalb des Siedlungskörpers gefunden werden. Das bereitet einige praktischen Herausforderungen. Zunächst ist die Identifikation von Innenentwicklungspotenzialen zeitaufwändig, da diese meist kleinteilig sind und im Gemeindegebiet verstreut liegen.⁹⁰ Wenn Potenzialflächen und -räume identifiziert wurden, kommt hinzu, dass Kommunen nur dann größtmöglichen Einfluss auf ihre Entwicklung nehmen können, wenn ein Grundstück sowie ein darauf befind-

89 Nationale Stadtentwicklungspolitik: Gemeinwohl-glossar, S. 88.

90 T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 143.

liches Gebäude in ihrem Eigentum steht.⁹¹ Oft ist dies nicht der Fall, stattdessen besteht Privateigentum und zusätzlich sind die privaten Eigentumsstrukturen im Innenbereich häufig höchst komplex: Wenn in einer Kommune also Interesse besteht, Brachen und Baulücken neu zu entwickeln oder etwa das Raumpotenzial von Leerstand zu nutzen, kommt es in vielen Fällen auf die Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümer*innen an.⁹² Die aktuelle Baulandumfrage hat jedoch gezeigt, dass der Anteil der »schwierigen Grundstücke« – also solche, bei denen es den Eigentümer*innen an dieser Mitwirkungsbereitschaft gerade fehlt – zunimmt.⁹³ Zwar könnte eine Kommune ihnen auch den Kauf der Flächen oder Gebäude anbieten, dies setzt aber einerseits finanzielle Ressourcen voraus, andererseits erfordert der Kauf ebenso die Bereitschaft und den Willen der Eigentümer*innen zum Verkauf. Viele wollen ihre städtischen Grundstücke aber gerade nicht verkaufen, sondern beispielsweise dem Nachwuchs vererben oder sie (auch) als Wertanlage und Spekulationsobjekte nutzen.⁹⁴ In Betracht käme in diesem Fall die Anwendung städtebaurechtlicher Instrumente, von denen einige auch die Enteignung zu Gemeinwohlzwecken zulassen, diesen Schritt wagen Gemeinden jedoch kaum – und wenn, dann ist der vorbereitende Prozess oft langwierig.⁹⁵

Insgesamt ist bei der Innenentwicklung beinahe zwangsläufig mit stadtplanerischen Konflikten sowie Kosten zu rechnen, die bei einer Überplanung der »grünen Wiese« im Außenbereich vermieden werden können. Für die Gemeinden bedeutet sie somit einen deutlich höheren Steuerungsaufwand als eine Entwicklung des Siedlungskörpers nach außen.⁹⁶ An den dafür notwendigen personellen und finanziellen Kapazitäten fehlt es häufig.⁹⁷ Gebrauch

91 UBA: Innenentwicklung in städtischen Quartieren, S. 16.

92 S. Bock/T. Preuß: Flächensparen – nicht ohne Kontingentierung, S. 22.

93 Dazu Baulandumfrage 2019, siehe: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2019/baulandumfrage/01-start.html>, zuletzt abgerufen am 24.02.2024; T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 134.

94 A. Bunzel/E. M. Niemeyer: Baulandentwicklung, S. 747; J. Bovet: Kommunalen Ressourcenschutz – Auf der Zielgeraden beim Flächensparen?, S. 33.

95 Dazu detaillierter im nächsten Abschnitt dieses Beitrags.

96 S. Eichhorn/S. Siedentop: Innen vor Außen? Eine Schätzung der Innenentwicklung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, 1979 bis 2011, S. 654; M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 343.

97 A. Blum et al.: Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden, S. 164.

würde beispielsweise mehr Verwaltungspersonal, welches Tätigkeiten wie das Identifizieren von Innenentwicklungspotenzialen oder die Kommunikation mit Eigentümer*innen übernehmen kann. Hinzukommt, dass es Akteuren in der Kommunalpolitik oft darum geht, ihren Wähler*innen schnelle Antworten auf Problemlagen zu präsentieren und sie daher eher Priorität darauf legen, am Ortsrand neue Perspektiven für das Wohnen durch die Ausweisung von Bauland zu schaffen und so dem verbreiteten Traum vom Eigenheim Genüge zu tun: Flächensparen muss dann hinter solchen kurzfristigen kommunalen Zielen zurückstehen.⁹⁸ Dabei sind es besonders die zum Schrumpfen neigenden Gemeinden, die Neubaugebiete am Siedlungsrand ausweisen, um den Einwohner*innen die beliebte Wohnform des freistehenden Einfamilienhauses zu ermöglichen.⁹⁹ Dieses Phänomen wird auch als *Baulandparadoxon* bezeichnet, was den Widerspruch beschreibt, dass Flächen und Gebäude im Innenbereich von schrumpfenden Gemeinden nicht genutzt werden, brach liegen oder verfallen, gleichzeitig aber neue Flächen im Außenbereich in Anspruch genommen, versiegelt und bebaut werden. Begünstigt wird dieses Phänomen auch dadurch, dass Bodenpreise im Stadtgebiet meist um einiges höher sind als im Außenbereich.¹⁰⁰ Und schließlich treibt auch das Wachstumsparadigma westlicher Gesellschaften die Außenentwicklung und einhergehenden Flächenverbrauch voran.¹⁰¹

Angesichts der Konsequenzen weiteren Flächenverbrauchs bedarf es der Wissensvermittlung und eines gesellschaftlichen Bewusstseinswandels zum Thema Bodenschutz. Doch das kostet Zeit. Kurzfristig sollten zumindest ökonomische Fehlanreize behoben werden, die Flächenverbrauch befeuern, etwa dadurch, vorhandene Förderprogramme auf die Vereinbarkeit mit Flächensparzielen zu überprüfen, um keine ökonomischen Anreize für Projekte im Außenbereich zu schaffen.¹⁰² Zudem sollten der Bund und die Länder die Kommunen bei der Innenentwicklung finanziell unterstüt-

98 UBA: Aktionsplan Flächensparen, S. 95.

99 UBA: Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen, S. 93; J. Bovet: Kommunalen Ressourcenschutz – Auf der Zielgeraden beim Flächensparen?; M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 343; dort auch zum Folgenden.

100 T. Franz: Freiraumschutz und Innenentwicklung, S. 68f.; M. Neubauer: Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht, S. 343.

101 Ebd.

102 Ebd., S. 18.

zen: In Baden-Württemberg existiert etwa das Programm *Flächen gewinnen durch Innenentwicklung*, das auch die Förderung einer Stelle für kommunales Flächenmanagement vorsieht.¹⁰³ Außerdem bräuchte es gerade für Verwaltungspersonal Schulungen und generell eine konsequente Ausrichtung der Kommunen auf progressive Bodenpolitik.

6. Städtebaurechtliche Instrumente zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen

Ob es um das Schließen von Baulücken geht, die Mobilisierung von Baulandpotenzialen, das Wiedernutzbarmachen von Brachflächen, die Umnutzung von Gebäuden oder Nachverdichtung: Für die Verwirklichung der Strategie der Innenentwicklung in den Kommunen ist das ihnen zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium wesentlich. Relevant ist hier nicht nur das Recht der Bauleitplanung, einschließlich der Regelungen zur Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich, vielmehr müssen die grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten zur Innenentwicklung auch faktisch ausgenutzt werden können. Zu diesem Zweck kann die Gemeinde auf das im *Allgemeinen Städtebaurecht* geregelte Instrumentarium zur *Sicherung der Bauleitplanung* (geregelt in §§ 14–28 BauGB) als auch Instrumente des *Besonderen Städtebaurechts* (dazu §§ 136–191 BauGB) zurückgreifen.

Zur *Sicherung der Bauleitplanung* bietet das Allgemeine Städtebaurecht für die Zeit, während der ein Bebauungsplans Gegenstand von Beratungen ist, den Erlass einer *Veränderungssperre* (§§ 14, 16ff. BauGB) bzw. das Zurückstellen bestimmter *Baugesuche* (§ 15 BauGB) an. Beides kann verhindern, dass Fakten geschaffen werden, welche künftig geltenden Plänen und ihren Zielen – beispielsweise der Innentwicklung – entgegenstehen. Auch eine *Grundstücksteilung* (§ 19 BauGB) kann nützen, wenn eine Eigentümerin nicht bereit ist, ihr ganzes Grundstück zu bebauen oder zu verkaufen, aber zumindest einen Teil. Von besonderer Bedeutung aber ist das *gemeindliche Vorkaufsrecht* (§§ 24 BauGB). Es handelt sich dabei um ein wichtiges Instru-

103 Baden-Württemberg Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen: Förderprogramm Fläche gewinnen durch Innentwicklung: <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramme/liste-foerderprogramme-mlw/flaechen-gewinnen-durch-innenentwicklung>, zuletzt abgerufen am 24.08.2024.

ment des oben beschriebenen Ansatzes der *Neuen Bodenpolitik*, zu der eine aktive Liegenschaftspolitik im Sinne der Bodenbevorratung zählt.¹⁰⁴ Dass das Baugesetzbuch den Gemeinden die Möglichkeit der Ausübung von Vorkaufsrechten einräumt, meint, dass es sie beim Erwerb von Fläche in ihrem Gebiet privilegiert, und damit den herausragenden Wert des Bodens für das Gemeinwohl anerkennt. Indem Gemeinden Boden kaufen und bevorraten, sichern sie zugleich Potenzialflächen für weitere Innentwicklung, die sie direkt gestalten können, ohne zunächst mit Privateigentümer*innen in den Kontakt treten und auf deren Mitwirkungsbereitschaft hinwirken zu müssen. Die geplante Novelle des Baugesetzbuches sieht in Hinblick auf das gemeindliche Vorkaufsrecht gewisse Änderungen vor, mit dem Zweck dessen Ausübungsmöglichkeiten auszuweiten – dennoch verschenkt der Entwurf einige Potenziale zugunsten der gemeindlichen Bodenbevorratung.¹⁰⁵ So weisen die *Architects for Future* darauf hin, dass für die tatsächliche Umsetzbarkeit des Anliegens der Versorgung mit Grün- und Freiräumen auch diesbezüglich Vorkaufsrechte von Kommunen ausgebaut werden sollten.¹⁰⁶ Hervorzuheben ist jedoch, dass im Gesetzesentwurf zumindest angedacht ist, Umgehungsmöglichkeiten des Vorkaufsrechtsfalls durch Anteilskäufe (sogenannte *Share Deals*) einzudämmen.¹⁰⁷ Hintergrund ist, dass in den Städten und Gemeinden verstärkt beobachtet wurde, dass Unternehmen ihre Grundstücke anstatt zu verkaufen, über *Share Deals* als Teil eines wirtschaftlichen Unternehmens übertragen.¹⁰⁸ In diesem Fall liegt dann gerade kein Kaufvertrag über ein Grundstück vor, bei dem einer Gemeinden ein Vorkaufsrecht zukäme. Die Anteilskäufe dienen dazu, dieses gemeindliche Privileg zu umgehen. Mit den angedachten Änderungen könnten das verhindert werden.

104 Nationale Stadtentwicklungspolitik: GemeinwohlGLOSSAR, S. 20, S. 43.

105 Dazu Jan Brunner, Anne Klingenmeier und Katja Schubel: *Vorkaufsrechte gegen Bodenkonzentration und für eine gerechtere Verteilung von Grundeigentum* in diesem Band.

106 Stellungnahme der Sachverständigen Judith Nurmman (Architects for Future Deutschland e. V.) zur Anhörung am 11. November 2024 zum Thema »BauGB-Novelle«, Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Deutscher Bundestag, S. 5.

107 BMWStB Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, S. 50.

108 Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hg.): *Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts*, S. 56.

Wenn es um die Aktivierung und Mobilisierung von Innentwicklungs potenzialen geht, kann weiterhin auf die Instrumente des *Besondere Städtebaurechts* zurückgegriffen werden. Diese bieten sich grundsätzlich besonders dann an, wenn es an der Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümer*innen fehlt, da alle diese Instrumente im Wege der *Enteignung* (§ 85 BauGB) durchsetzbar sind. Sie können also zu Gemeinwohlzwecken auch gegen den Willen der Eigentümer zur Anwendung kommen, sollten diese nicht bereit oder in der Lage sein, eine Entwicklung des Grundstücks im Sinne des planungsrechtlich Zulässigen selbst zu übernehmen. Sie erlauben somit direkte Zugriffsmöglichkeiten, sind jedoch äußerst voraussetzungs voll und ihre Durchsetzung mit personellen wie finanziellen Aufwand verbunden.¹⁰⁹

Zu den Instrumenten des Besondere Städtebaurechts zählt zunächst das *hoheitliche Baugebot* (§ 176 BauGB). Mit Erteilung eines solchen Gebotes können Gemeinden »eine Eigentümerin verpflichten, innerhalb einer bestimmten und angemessenen Frist das eigene Grundstück im Rahmen des bauplanungsrechtlich Zulässigen zu bebauen«. In der Praxis kommt dieses Instrument kaum zur Anwendung, was auch den engen tatbestandlichen Anordnungsvoraussetzungen der Norm geschuldet ist sowie den Schwierigkeiten bei seiner Durchsetzung.¹¹⁰ Zwar kommt bei einem Baugebot als ultima ratio auch die Enteignung in Betracht, zugleich weist aber das zuvor erforderliche Verfahren eine stark kooperative Komponente auf und sieht die intensive Beratung der Eigentümerin als notwendigen Schritt vor. Das Baugebot ist somit zwar grundsätzlich für das Schließen von Baulücken geeignet, allerdings nimmt der in diesem Zusammenhang durchzuführende Prozess viel Zeit in Anspruch.¹¹¹ Das Baulandmobilisierungsgesetz hat hier bereits einige Hürden abgesenkt; doch es bräuchte weitere Rechtsänderun-

109 UBA: Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächen sparen, S. 62.

110 A. Bunzel et al.: Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis; B. Stüer: Baugebot nach § 176 BauGB – Ein stumpfes Schwert?, S. 337ff.; T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 147.

111 T. Kötter et al.: Planspiel zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« in das Baugesetzbuch, S. 36.

gen, damit Baugebote häufiger und nicht nur – wie gegenwärtig der Fall – im absoluten Ausnahmefall eingesetzt werden.¹¹²

Weiterhin kommen *städtebauliche Sanierungsmaßnahmen* (§§ 136-164b BauGB) in Betracht, die auf die Behebung städtebaulicher Missstände zielen.¹¹³ Sie ermöglichen eine umfassende Umgestaltung, in dem Sinne, dass insbesondere bebaute Gebiete mit Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen auf Basis einer integrierten Planung saniert werden. Dazu zählen Maßnahmen wie die Modernisierung oder auch der Rückbau verwahrloster Bestände; die Neugestaltung von Innenstädten sowie des fließenden und ruhenden Verkehrs.¹¹⁴ Auf die Mobilisierung von – vor allem dispers verteilter – Baulücken und Brachflächen ist das sanierungsrechtliche Instrumentarium hingegen nicht ausgelegt und hierfür auch nicht zulässig.¹¹⁵ Ähnliches gilt für die *städtebauliche Entwicklungsmaßnahme* (geregelt in §§ 165-171 BauGB).¹¹⁶ Dieses Instrument kann zur erstmaligen Entwicklung von Ortsteilen sowie zur Wiedernutzung brachgefallener städtebaulicher Gebiete eingesetzt werden, ist für die Mobilisierung kleinteiliger Brachflächen oder einzelne Baulücken jedoch ebenfalls nicht geeignet.¹¹⁷ Zu nennen sind schließlich noch die *Maßnahmen des Stadtumbaus* nach §§ 171ff. BauGB. Diese lassen Aktivierungen und Umnutzungen von Baulücken und Brachflächen zu, sie stehen aber nicht im Fokus der Maßnahme.¹¹⁸ Vielmehr hat das Instrument zum Zweck, dass in Gebieten mit deutlichem Funktionsverlust nachhaltige städtebauliche Strukturen hergestellt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die genannten hoheitlichen Maßnahmen, die das Besondere Städtebaurecht anbietet, für die Innenentwicklung nur bedingt geeignet sind. Zum Zwecke einer gleichzeitigen Mobilisierung kleinteiliger Brachflächen und Baulücken, die über das Gemeindegebiet verteilt sind und untereinander keinen funktionalen

112 D. Löhr: Soziale Wohnungspolitik: Zeitgemäße Konzepte und Instrumente, S. 55.

113 Ebd., S. 33.

114 Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Besonderes Städtebaurecht, S. 199.

115 T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 149.

116 Ebd. S. 36, dort auch zum Folgenden. Später in diesem Beitrag unter Punkt 7. zu den Potenzialen einer Neuregelung dieser Normkomplexes für Innenentwicklung und urbane Transformationen.

117 T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 149.

118 Ebd.

Zusammenhang aufweisen, kommt keines von ihnen infrage.¹¹⁹ Deshalb hatten die AG *Aktive Liegenschaftspolitik* und die *Baulandkommission* die Weiterentwicklung des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen empfohlen.¹²⁰ Im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes von 2021 wurde auch bereits ein neuer Tatbestand eingeführt: § 171 a BauGB sieht nun ein *Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung* vor, wonach ein strategisches Gebietskonzept für baureife, noch unbebaute oder ungenutzte Grundstücke erarbeitet werden kann, die nicht in einem funktionalen Zusammenhang stehen. Dies ist zwar ein erster Schritt dahin, verteilte Innenentwicklungspotenziale nutzen zu können, die tatsächliche Steuerungswirkung solcher Entwicklungskonzepte ist jedoch fraglich.¹²¹ So sind die Konzepte lediglich informeller Natur. Sie sollen zwar gemäß § 1 Abs. 6 BauGB beim Aufstellen von Bauleitplänen beachtet werden und wären mithin bei der Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung grundsätzlich einzubeziehen, könnten jedoch im Rahmen der Abwägung von anderen Belangen verdrängt werden. Immerhin aber sind für die Vorbereitung solcher Konzepte gebäude- und flächenbezogene Informationen zu etwa Brachflächen, Gebäudeleerständen, Baulücken oder untergenutzten Grundstücken zu ermitteln.¹²² Dahingehende Ermittlungen sind ein wesentlicher Schritt hin zum Ausnutzen von Innenentwicklungspotenzialen, der nach geltender Rechtslage jedoch nur dann durchgeführt werden muss, wenn sich Gemeinden für die Erstellung eines Konzeptes im Sinne des § 171a BauGB entscheiden. Letzten Endes bleibt abzuwarten, inwiefern § 171a BauGB einen Beitrag zum Ausnutzen von Innenentwicklungspotenzialen leistet. In der einschlägigen Literatur wird die Norm als unzureichend eingeschätzt.¹²³ Dasselbe dürfte auch für die Modifizierung gelten, die der Gesetzesentwurf zur

119 Ebd.

120 Arbeitsgemeinschaft »Aktive Liegenschaftspolitik« (im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Zentrale Ergebnisse für die Kurzfassung des Endberichts des Bündnisses für bezahlbares Bauen und Wohnen, S. 2 f.) sowie der Baulandkommission, BR-Drs. 686/20, S. 16, S. 29 f.

121 R. Breuer: Das Baulandmobilisierungsgesetz, S. 591; T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 148.

122 S. Mitschang: Informelle Planungen nach § 176a BauGB; Mitschang, Stephan in: U. Batistis/M. Krautzberger/R.-P. Löhr, BauGB § 176a, Rn. 1-7.

123 T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 150.

Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vorsieht.¹²⁴ Danach würde den Kommunen ermöglicht, ein städtebauliches Entwicklungskonzept zur Umsetzung des Ansatzes der dreifachen Innenentwicklung zu erlassen. Solche Konzepte sollen außerdem neben baulichen Maßnahmen auch solche zur Klimaanpassung sowie für Entsiegelung und Begrünung enthalten, wenn dadurch Bodenfunktionen wiederhergestellt werden können und den Folgen des Klimawandels entgegengewirkt werden kann. Etwas an dem unverbindlichen Charakter dieser Konzepte zu ändern, ist jedoch nicht angedacht.

Die Verabschiedung des jüngsten Gesetzesentwurfes würde zwar die Prinzipien und Ziele der *Neuen Leipzig Charta* auf formalrechtlicher Ebene verankern, für die Stärkung einer integrierten Stadtentwicklung nach innen ist er – wie oben beschrieben – jedoch kaum geeignet. Es besteht daher Nachbesserungsbedarf. Erwogen werden sollte insbesondere der Vorschlag der Einführung einer eigenen *Innenentwicklungsmaßnahme* (IEM).¹²⁵ Dieser Vorschlag beinhaltet, dass eine Norm ins Baugesetzbuch eingefügt wird, nach der Kommunen eine (verbindliche) Satzung aufstellen könnten, die Gebiete im Innenbereich einer Stadt mit Entwicklungspotenzialen bestimmt und bestehende Baurechte durch eine Bauverpflichtung aktiviert, um so Wohn- und Arbeitsstättenbedarfe im Wege der Innenentwicklung zu befriedigen. Auf die Aktivierung baureifer Grundstücke allein wäre dieser Vorschlag jedoch nicht begrenzt. Weiterhin würde geregelt, dass parallel auch Baurecht durch Aufstellen oder Ändern eines Bebauungsplans geschaffen werden kann. In dem Fall, dass eine Eigentümerin der Bauverpflichtung nicht innerhalb einer Frist nachkommt, soll der Gemeinde zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, auf Grundlage des *Verkehrswertes* (§ 194 BauGB) ein Kaufangebot zu unterbreiten. Würde dieses Angebot von der Eigentümerin abgelehnt, könnte als ultima ratio von der Möglichkeit einer Enteignung Gebrauch gemacht werden. Die Durchführung eines Planspiels, an welchem sich acht Kommunen bundesweit beteiligt haben, hat gezeigt, dass in den Gemeinden Bedarf für eine solche Maßnahme vorhanden ist und ihr

124 BMWSB Referentenentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, S. 27.

125 Ebd.; An späterer Stelle in diesem Beitrag (10.) auch zu den Vorschlägen zur transformativen Innentwicklung des Forschungsteam Obsolete Stadt: Obsolete Stadt. Kurzfassung.

Einsatz akzeptiert würde.¹²⁶ Zudem bestätigt ein Gutachten die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit einer solchen Maßnahme.¹²⁷

Weiterführend sollte auch erwogen werden, die Stadtentwicklung nach innen koproduktiv zu gestalten und entsprechende Regelungen ins Baugesetzbuch aufzunehmen; gerade um das Leitbild der dreifachen Innenentwicklung nicht nur im Baugesetzbuch zu verankern, sondern seine tatsächliche Umsetzung zu erleichtern. Für einen tiefgreifenden Wandel der Stadtplanungskultur im Sinne einer Demokratisierung und zugunsten des Gemeinwohls wäre dies erforderlich.

7. Forschung zu urbaner Obsoleszenz: Innenentwicklungspotenziale systematisieren und gemeinwohlorientiert transformieren

Wegweisend für gemeinwohlorientierte Transformationen von Städten und mögliche Rechtsänderungen zugunsten koproduktiver Prozesse, die diese ermöglichen, könnten die Erkenntnisse des Forschungsprojektes »Obsolete Stadt – Raumpotentiale für eine gemeinwohlorientierte, klimagerechte und ko-produktive Stadtentwicklung in wachsenden Großstädten« sein.¹²⁸ Im Rahmen dieses Projektes untersuchten die Forscher*innen, ob und auf welchen Regeln das Phänomen der *Obsoleszenz* in der Architektur in europäischen Städten beruht.¹²⁹ Dieses liegt vor, wenn Gebäude und Stadträume als Folge gesellschaftlicher Veränderungen und technischer Megatrends – etwa im Bereich Arbeit, Digitalisierung, Verkehrswende und dem Wandel von Religiosität – »aus der Nutzung fallen«. Das Team analysierte solche Veränderungen und setzte sich zudem mit den Auswirkungen der Finanzialisie-

126 Dieses Planspiel wurde von *Theo Kötter*, Professor für Städtebau und Bodenordnung, und dem Deutschen Verband für Städtebau und Wohnungswesen erarbeitet und im Jahr 2018 in acht deutschen Städten durchgeführt, dazu: T. Kötter et al.: Planspiel zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« in das Baugesetzbuch; T. Kötter, Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 150; dort auch zum Folgenden.

127 M. Wickel: Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« in das Baugesetzbuch; T. Kötter: Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme, S. 152.

128 Forschungsteam Obsolete Stadt: Obsolete Stadt. Kurzfassung.

129 Ebd., S. 4.

rung von Boden- und Immobilienmärkten auseinander. Aufbauend darauf entwickelte es eine Systematik von Gebäude- und Flächentypen, die Gefahr laufen, obsolet zu werden.¹³⁰ Schließlich wurde in zwei Städten, Hamburg und Hannover, anhand von georeferenzierten Daten zu Größe und Lage eine Bestimmung aller Gebäude und Flächen vorgenommen, die als urbane Transformationsräume der Zukunft in Betracht kommen. Weiterhin haben die Wissenschaftler*innen einen *Gemeinwohlkompass* erarbeitet, der dabei helfen soll, den abstrakten Begriff des Gemeinwohls für den Kontext einer Transformation obsoletter urbaner Strukturen zu konkretisieren und auf diese Weise operationalisierbar zu machen. Im Rahmen des Forschungsprojektes sind dafür »drei Dimensionen des Gemeinwohls« herausgearbeitet worden: erstens die Stadtökologie, zweitens Koproduktion und Verteilungsgerechtigkeit sowie drittens Eigenart.

In Stellingen, einem Stadtteil im Hamburger Bezirk Elmsbüttel, wurden drei Werkstätten eingerichtet, um die Entwicklung *urbaner Obsoleszenz* durchzuspielen. Anschließend wurde ein Planspiel mit Experten und Expertinnen durchgeführt, um zu erkunden, welche Planungs- und Bodeninstrumente bei der Transformation urbaner Obsoleszenz unterstützen könnten und wo das vorhandene Werkzeug weiterentwickelt werden muss. Ergebnis war, dass es einer Renaissance des städtebaulichen Sanierungsrechts bedürfe und dieses um Aspekte gemeinwohlorientierter, klimaadaptiver und energetischer Transformationen ergänzt werden müsse. Das liegt daran, dass städtebauliche Sanierungsmaßnahmen herkömmlicherweise auf die Ertüchtigung des Bestands zugunsten vorhandener Nutzungen sowie für Bestandsnutzer*innen zielen; für die Transformation obsoletter Strukturen bedürfe es aber stärkerer Eingriffe.¹³¹ Zwar stelle das Sanierungsrecht ein grundsätzlich geeignetes Instrument dar, müsse aber angepasst werden: Genauer könne der erste Teil des Besonderen Städtebaurechts in *Städtebauliche Sanierungs- und Transformationsmaßnahmen* (§§ 136–164b BauGB) und der § 176 BauGB in *Bau- und Transformationsgebot* umbenannt und um Inhalte ergänzt werden, die dem Transformationsanliegen entsprechen.

¹³⁰ Ebd., S. 6.

¹³¹ Ebd., S. 127.

Für die transformativen Möglichkeiten der Wiederbelebung ostdeutscher Städte bietet die Masterarbeit von Katja Gadziak und Eva Krings aufschlussreiche Erkenntnisse. Sie trägt den Titel »Ohne Ende Anfang – Zur Transformation der Zeilenbausiedlung in Eisenhüttenstadt« und erhielt 2023 den Förderpreis der *Stiftung Deutscher Architekten*. In der »erste[n] sozialistische[n] Stadt Deutschlands« – einem der bedeutendsten Industriestandorte der DDR – gilt es heute, mit Leerstand und einer schrumpfenden Bevölkerung umzugehen. Die Arbeit behandelt, wie es gelingen kann, die dort häufig anzutreffenden Zeilenbausiedlungen ein neues und grüneres Gesicht zu geben. Das bietet Anhaltspunkte für eine transformative Gestaltung von Städten, in denen es in architektonischer und sozialer Hinsicht ähnlich aussieht.

Förderpreis 2023 der Stiftung Deutscher Architekten, <https://www.staedtebau.rwth-aachen.de/cms/staedtebau/studium/auszeichnungen/~bakntz/2023-foerderpreis-der-stiftung-deutsch/>, zuletzt abgerufen am 22.12.2024. Außerdem Stiftung deutscher Architekten: Interview: »Ohne Ende Anfang«, <https://www.stiftung-deutscher-architekten.de/2023/05/17/interview-ohne-ende-anfang/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Obwohl sich das Forschungsprojekt auf die Situation in wachsenden Großstädten bezog, haben die Erkenntnisse und entwickelten Instrumente auch Potenzial für Transformationen in leerer werdenden Kleinstädten: Denn gerade hier ist mit der Obsoleszenz von Gebäuden zu rechnen, womit sich zugleich neue Potenziale für die Schaffung von Orten des Gemeinwohls ergeben, die den kommunalen Zusammenhalt stärken könnten. Wird Leerstand gemeinsam durch Anwohner*innen und unterstützt von der Verwaltung gestaltet, dann kann das zugleich dem inneren Verfall von Städten koproduktiv entgegenwirken. Noch dazu könnten Kleinstädte derart auch für Bewohner*innen überlaufener Metropolen attraktiver werden, da sich dort nicht nur bessere Chancen auf (bezahlbaren) Wohnraum, sondern auch Mitgestaltungsmöglichkeiten böten.

8. Flächensparziel operationalisieren: Mögliche Anpassung des Raumordnungsrechts

Derzeit existieren viele Gründe, warum Flächenverbrauch trotz der bisherigen Novellen des Städtebaurechts ein Problem bleibt. Letztlich liegt die Planungshoheit bei den Gemeinden, die sich in Stadtentwicklungsfragen und insbesondere im Prozess der Bauleitplanung für oder gegen Innenentwicklung entscheiden können. Hinzu kommt, dass es für die Mobilisierung insbesondere kleinerer, dispers verteilter Brachflächen und Baulücken an effektiven städtebaurechtlichen Instrumenten fehlt.

Doch das Städtebaurecht ist, wie erwähnt, als Teil eines Systems zu verstehen. Es bietet einen Rahmen dafür, wie in den einzelnen Kommunen geplant und diese entwickelt werden. Dabei bestimmen die auf höherer Ebene geltenden Gesetze zu einem gewissen Grad über die Grenzen der Stadtentwicklung und des Flächenverbrauchs. Um Ansätze zu finden, die das nationale Flächensparziel operationalisierbar und damit erreichbar machen, ist besonders das auf Bundesebene geltende Raumordnungsrecht näher in den Blick zu nehmen.¹³² Auf dieser Ebene könnten bereits Vorgaben getroffen werden, die dann für die Kommunen und ihre Planungen sowie insbesondere bei der Entscheidung über die Inanspruchnahme neuer Flächen am Siedlungsrand verbindlich zu beachten wären: Eine Möglichkeit wäre die Einführung von Kontingenten.¹³³ Die Kontingentierung benennt auch der *Aktionsplan Fläche* des UBA als wichtiges Aktionsfeld progressiver Flächenpolitik. Würden solche Kontingente auf Ebene der Raumplanung festgelegt, dann müssten sie seitens der Gemeinden beim Erlass von Bauleitplänen bzw. bei sonstigen Maßnahmen, die das Städtebaurecht vorsieht, beachtet werden und würden die Möglichkeiten zur Baulandausweisung begrenzen.

132 Wie oben erwähnt regt der § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6, 7 ROG bereits zur Innenentwicklung an. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine verbindliche, konkrete Vorgabe. Zwar sieht das geplante Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung eine Anpassung des Raumordnungsrechtes in Hinblick auf die Vorgaben zur Innenentwicklung vor, allerdings handelt es sich hier lediglich um eine redaktionelle Korrektur, an der Natur der Vorgaben zur Innentwicklung würde dadurch nichts verändert, ebenso wenig ist die Aufnahme konkreter Kontingente angedacht. Dazu BMWSB Referentenentwurf: Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, Kabinettsfassung vom 04.09.2024, S. 45 und S. 142.

133 UBA: Bund-Länder-Dialog Fläche, S. 11, 13ff.

Anders als die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie wären sie mithin keine bloß politischen, unverbindlichen Leitlinien.¹³⁴

Eine dahingehende Änderung des Raumordnungsrechts ist jedoch eine komplexe Angelegenheit, für die sich vor allem die Frage stellt, auf welche Weise solche Kontingente auf Teilräume verteilt werden können.¹³⁵ Bund und Bundesländer sind für diese Frage gemeinsam zuständig.¹³⁶ Um sie zu beantworten bedarf es daher ebenenübergreifende Kommunikationsprozesse, damit ein Verfahren gefunden werden kann, das die Kommunen als gerecht empfinden. Dies liegt daran, dass die Festlegung von Kontingenten in einem gewissen Spannungsverhältnis zur kommunalen Planungshoheit steht. Unter anderem aus diesem Grund scheiterte in Bayern 2018 ein Volksbegehren, das die Einführung einer Flächenverbrauchsobergrenze zum Ziel hatte.¹³⁷ Zwar konnten die Initiiierenden 48.225 Unterschriften sammeln und damit das notwendige Maß von 25.000 Unterschriften weit übertreffen¹³⁸, jedoch hielt das Bayerische Staatsministerium des Innern und für Integration das Begehren für unzulässig und legte es dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Prüfung vor. Dieser entschied, dass der von der Initiative erarbeitete Gesetzentwurf nicht mit der Bayerischen Verfassung in Einklang stehe. Die kommunale Planungshoheit (Art. 11 Absatz 2 S. 2 BayVerf) umfasse auch die gemeindliche Befugnis, im Außenbereich Vorhaben zu realisieren. Flächenbezogene Beschränkungen dieser Planungshoheit könnten zwar grundsätzlich zulässig sein, dürften aber jedenfalls nicht in den Kernbestand des kommunalen Selbstverwaltungsrechts eingreifen. In jedem Fall müsse der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Ob das so sei, ergebe sich aus einer Güterabwägung zwischen dem betroffenen Selbstverwaltungsbereich und den in Frage stehenden Interessen des öffentlichen Wohls, das mit einem solchen Gesetz geschützt werden solle. Der Gerichtshof

134 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S. 55.

135 J. Bovet/E. Marquart: Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 12.

136 UBA: Aktionsplan Fläche, S. 97.

137 Dazu siehe Pressemitteilung des BayVerfGH v. 17.07.2018 zur Entscheidung v. 17.07.2017 – Vf. 28-IX-18, Siehe: <https://bayrvr.boorberg.de/2018/07/17/bayverfgh-volksbegehren-zur-begrenzung-des-flaechenverbrauchs-nicht-zugelassen-damit-bayern-heimat-bleibt-betonflut-eindaemmen/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. Dort auch zum Folgenden.

138 Art. 62 Abs. 1, Art. 63 Abs. 1 S. 3 Hs. 1 Bayrisches Gesetz über Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheid.

schlussfolgert, das vorgelegte Gesetz treffe keine hinreichenden Aussagen darüber, wonach sich die Zuteilung des zulässigen Flächenverbrauchs seitens eines einzelnen Planungsträger bestimme.

Gerade im Hinblick auf die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof ausgemachte Spannung zwischen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Bodenschutz ist anzumerken, dass der Schutz des Bodens und korrespondierend das Vermeiden von Flächenverbrauch mittlerweile weit mehr sind als eine unbedeutende weitere Teilfrage des allgemeinen Wohlergehens. Vielmehr ist der Erhalt biodiversitätsreichen Bodens und landwirtschaftlich nutzbarer Flächen nicht weniger als eine existenzielle Angelegenheit, und – wie eingangs erwähnt – schafft jede Versiegelung unumkehrbare Folgen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang daher nicht zuletzt an die Verpflichtung des Art. 20a GG, der den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen zu einem Anliegen von Verfassungsrang erhebt, sowie Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, der das Recht auf Leben schützt, dessen Verwirklichung auch von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Ernährungssicherheit abhängt. Gesetzlich festgelegte Flächenkontingente könnten somit zu deren Umsetzung beitragen. Eine umweltpolitische Debatte hierzu steht zwar derzeit noch am Anfang, es wurden aber bereits erste Empfehlungen für Verfahren zur Kontingentierung ausgearbeitet.¹³⁹

9. Abschließende Bemerkungen

Gegenwärtig sind Städte die selten dechiffrierte Dynamik aus individueller und kollektiver Sinnsuche in den Wogen des Wachstums. Sie selbst wachsen dabei nicht nur in die Höhe, sondern auch in die Breite und beeinflussen dadurch auch die Entwicklung des Umlands. Wenn ihre widersprüchliche Kulisse sich ausdehnt, dann führt das im Falle der Versiegelung zum Verlust landwirtschaftlich nutzbarer Flächen und biodiversitätsreicher Böden. Die Unumkehrbarkeit dieser Verluste unterstreicht die Bedeutung der Umsetzung der Strategie der Innenentwicklung. Neben der Auseinandersetzung mit den vielen praktischen wie rechtlichen Herausforderungen, die der Versuch einer urbanen Entwicklung nach innen bewältigen muss, sollte dieser Beitrag nicht nur an die Notwendigkeit, sondern auch an die gesellschaftli-

139 UBA: Bund-Länder-Dialog Fläche, S. 13.

chen Chancen progressiver Bodenpolitik und gemeinwohlorientierter Stadtgestaltung erinnern. Besonders an Koproduktion ausgerichtet, können bodenpolitische Schritte zu kreativen Lückenfüllern und kunstvollen wie auch nachhaltigen Umnutzungen führen, was Fläche spart und Raum für diverse, gemeinschaftliche Orte bietet, die den sozialen Zusammenhalt sowie Verantwortlichkeit für das Schaffen, den Erhalt und den Schutz von Stadtgrün stärken. Koproduktive Stadtgestaltung kann harmonische Beziehungen zum Selbst, zur Nachbarin und zur Natur fördern. Sie bietet damit eine Grundlage für ein Zusammenleben, das nicht von trennenden Eigentums- sondern verbindenden Vergesellschaftungslogiken bestimmt ist, und damit einen Vorgesmack auf lebenswerte Zukünfte für alle in Postwachstumsstädten.

Literaturverzeichnis

- Adamczak, Bini: Beziehungsweise Revolution. 1917, 1968 und kommende, Berlin: edition suhrkamp, 6. Auflage (2023).
- Adrian, Luise/Bock, Stephanie/Bunzel, Arno/Preuß, Thomas/Rakel, Magdalene: Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen, Umweltbundesamt (Hg.), 38/2018. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-24_texte_38-2018_reduzierung-flaecheninanspruchnahme.pdf, zuletzt abgerufen am 19.12.08.2024.
- Alexander, Constantin/Batista, Anamarija/Gantert, Marius/Siedle, Julia: Obsolete Stadt, Raumpotenziale für eine gemeinwohlorientierte, klimagerechte und koproduktive Stadtentwicklungspraxis in wachsenden Großstädten, Kurzfassung Abschlussbericht, Forschungsteam Obsolete Stadt. Robert Bosch Stiftung (2023). Siehe: https://obsolete-stadt.net/wp-content/uploads/2023/05/RoBo_Abschlussbericht_RZ_digital_Kurzfassung.pdf, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Apel, Dieter/Henckel, Dietrich/Bunzel, Arno/Floeting, Holger/Henkel, Michael J./Kühn, Gerd/Lehm Brock, Michael/Sander, Robert: Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.), Berlin (1995).
- Architects for Future: Stellungnahme der SV Judith Nurmman (Architects for Future Deutschland e. V.) zur Anhörung am 11. November

- 2024 zum Thema »BauGB-Novelle«, Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(24)305-F. Siehe: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1021484/obf6e7c845f8e563fo42c05949doef69/Stellungnahme-SV-Nurmann.pdf>, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter: »Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (»BauGB 2007«)«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2 (2007), S. 121-128. Siehe: https://www.krautzberger.info/assets/2012/03/NVwZ_2007_121-BKL_BauGB_2007.pdf, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Battis, Ulrich/Mitschang, Stephan/Reidt, Olaf: »Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15 (2013), S. 961-969.
- Battis, Ulrich, in: Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hg.): Baugesetzbuch, 15. Auflage (2022), BauGB § 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung, Rn. 1.
- Becker, Carola/Hübner, Sven/Krüger, Thomas/Kreutz, Stefan: Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), (2019). Siehe: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2019/urbane-freiraeume-dl.pdf;jsessionid=F2181B1E8A3019C2B65709B03D5FD521.live11313?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Becker, Martin: »Die Neue Leipzig Charta und die besondere Relevanz von Gemeinwesenarbeit für deren Umsetzung«, in: sozialraum.de (14) Ausgabe 1/2023. Siehe: <https://www.sozialraum.de/die-neue-leipzig-charta-und-die-besondere-relevanz-von-gemeinwesenarbeit-fuer-deren-umsetzung.php#:~:text=Das%20Konzept%20oder%20Gemeinwohl orientierung,Verfahren%20gemeinsam%20gestaltet%20werden%20müssen>, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Blecken, Lutke/Götze, Gabriel/Melzer, Michael/Bock, Stephanie/Preuß, Thomas, Raum Bund/Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit. Anhang 1: Status quo Bericht: Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme, Umweltbundesamt (Hg.). Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/22_2024_texte_bund-laender_dialog_anhang_1.pdf, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.

- Blum, Andreas/Atci, Mehmet M./Roscher, Julia/Henger, Ralph/Schuster, Florian: Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden, BBSR-Online-Publikation Nr. 11/2022. Siehe: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf;jsessionid=02270B25351559AE03D3D-4DACB980B6E.live!1314?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Bock, Stephanie/Preuß, Thomas: Flächensparen – nicht ohne Kontingentierung, Nachrichten der ARL, 01/2018, S. 21-24 (22). Siehe: https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/nachrichten/2018-1/NR_1-18_Bock_S21-24_online.pdf, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Bovet, Jana: »Kommunaler Ressourcenschutz – Auf der Zielgeraden beim Flächensparen?«, in: Zeitschrift für Umweltrecht 30/1 (2020), S. 31-39.
- Bovet, Jana/Marquard, Elisabeth: »Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – ein Blick über den deutschen Tellerrand«, in: Meinel, Gotthard/Schumacher, Ulrich/Behnisch, Martin/Krüger, Tobias (Hg.): Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs, Berlin: Rhombos, IÖR Schriften (2020) 78, S. 9-14. Siehe: <https://tud.qucosa.de/api/qucosa%3A76159/attachment/ATT-0/?L=1>, zuletzt abgerufen am 19.12.2024.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.)/Becker, Carlo/Hübner, Sven/Krüger, Thomas/Kreutz, Stefan: Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume (2018).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Weißbuch Stadtgrün. Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017). Siehe: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmub/verschiedene-themen/2017/weissbuch-stadtgruen.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), Referentenentwurf: Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, Kabinettsfassung vom 04.09.2024. Siehe: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/integrierte-stadtentwicklung/novelle-baugb-2024-ref-e.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Bunzel, Arno/Hanke, Stefanie/Krusenotto, Magnus/Michalski, Daniela: Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung

- bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis, Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (2023).
- Bunzel, Arno/Krusenotto, Magnus: Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts, DifU Impulse 9/2023, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hg.) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Siehe: <https://repository.difu.de/items/ddfcbe74-9a21-4352-bfda-81ef32ecc92d>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Bunzel, Arno/Niemeyer, Eva Maria: »Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert«, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 41 (2018) Nr. 8, S. 743-752.
- Burgi, Martin: »Eigentumsordnung und Wohnungsnot: Spielräume für eine wohnraumbezogene Bodenpolitik«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 5 (2020), S. 257-264.
- Breuer, Rüdiger: »Das Baulandmobilisierungsgesetz – Analyse, Kritik und Resümee«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 9 (2022), S. 585-594.
- Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung: Baugesetzbuchnovelle neu auflegen!, Appel vom 21.09.2024. Siehe: https://www.dasl.de/files/01_bgst/04_positionen_und_stellungnahmen/Appell-DASL-BauGB-Novelle-1.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Die Bundesregierung: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (2021). Siehe: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/174260/51385895309085c0ce567488920aca36/20210310-weiternetwicklung-dns-kurzfassung-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Dirnberger, Franz, in: Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael; BeckOK BauGB Kommentar, 63. Edition, Stand 2020, § 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung.
- Eichhorn, Sebastian/Siedentop, Stefan: »Innen vor Außen? Eine Schätzung der Innenentwicklung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, 1979 bis 201«, in: Raumforschung und Raumordnung, (2022) 80/6: 640-658 (654). Siehe: https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/2023-02/04_eichhorn_siedentop.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Europäische Kommission: EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, Mehr Raum für Natur in unserem Leben, 20.05.2020 (Brüssel). Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

- Europäische Kommission: EU-Bodenstrategie für 2030 Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen, 17.11.2021 (Brüssel). Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&from=EN>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Faßbender, Kurt: »Der Beitrag der Rechtsprechung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs«, in: Zeitschrift für Umweltrecht (2010), S. 81-85.
- Federici, Silvia: *Re-enchanting the World. Feminism and the Politics of the Commons*, Oakland: PM Press (2019).
- Franz, Thorsten: *Freiraumschutz und Innenentwicklung. Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor der Forderung nach ökologischem Bauen*, Schriften zum Umweltrecht, Duncker und Humboldt 2000, S. 34-44.
- Gennies, Mona: *Konzeptverfahren als Instrument einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung*, Institut für Stadt- und Regionalplanung ISR Impulse Online, Technische Universität Berlin, Fakultät VI: Planen, Bauen, Umwelt (Hg.), (2021). Siehe: https://library.oapen.org/bitstream/id/fbcc9527-718e-4cfb-a48b-b580ce729b80/gennies_mona.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Gstach, Doris/Berding, Ulrich: »Doppelte Innenentwicklung – zur Wiederentdeckung eines alten Prinzips unter erschwerten Bedingungen«, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 6 (2016). Siehe: https://www.fh-erfurt.de/fileadmin/Dokumente/Personen/ARS/Doris_Gstach/gstach_berding_doppelte_innenentwicklung.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Grüner, Johannes: »Bodenrecht«, in: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (Hannover 2018), S. 279-284. Siehe: <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Bodenrecht.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Hardinghaus, Michael/Cyganski, Rita/Wolf, Christian/Heldt, Benjamin/Pfeifer, Friederike/Bohle, Wolfgang/Günde, Detlev: *Maßnahmen zur Neuverteilung und Umwidmung von Verkehrsflächen*, Umweltbundesamt (Hg.) Abschlussbericht 121/2023. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/29_o8_2023_texte_121_2023_muv_abschlussbericht_final.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

- Holm, Andrej/Gebhardt, Dirk (Hg.): Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignung, Hamburg: VSA Verlag 2011.
- Kment, Martin, in: Jarass, Hans/Kment, Martin: Baugesetzbuch Beck'sche Kompakt-Kommentare, 3. Aufl. 2022, § 13a Rn. 5.
- Köck, Wolfgang/Neubauer, Marvin/Dahms, Henriette: »Die geplante »Große BauGB-Novelle« für die Stärkung der grünen Infrastruktur in den Städten nutzen!«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 5 (2024), S. 296-302.
- Kötter, Theo: »Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme – ein Instrument zur Stärkung der flächenbezogenen Handlungsfähigkeit der Kommunen im Innenbereich«, in: Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, zfv 149 3/2024, S. 142-154. Siehe: https://geodaesie.info/images/zfv/149-jahrgang-2024/downloads/zfv_2024_3_Koetter.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Kötter, Theo/Müller-Grunau, Sven/Huttenloher, Christian/Freudenberg, Jens: Planspiel zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« (»Innenentwicklungsmaßnahmensgebiet«) in das Baugesetzbuch, BBSR (2018). Siehe: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichen/gen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmaassnahme-dl.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Kühnau, Christina/Böhm, Jutta/Reinke, Markus/Böhme, Christina/Bunzel, Arno: Doppelte Innenentwicklung – Perspektiven für das urbane Grün Empfehlungen für Kommunen, Bundesamt für Naturschutz (2017). Siehe: https://www.bfn.de/sites/default/files/BfN/planung/siedlung/Dokumente/dopi_brosch.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Krautzbberger, Michael: Städtebauliche Sanierungsmaßnahme, in: Henckel, Dietrich/Kuczokowski, Kester/Lau, Petra/Pahl-Weber, Elke/Stellmacher, Florian (Hg.), Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch (2010), S. 454-456.
- Krautzbberger, Michael: »Besonderes Städtebaurecht«, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung Hannover 2018, S. 197-206. Siehe: <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Besonderes%20Städtebaurecht.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Loscher, Tobias: »Überplanung einer sogenannten Außenbereichsinsel im beschleunigten Verfahren mit Anmerkungen«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht nachschauen (2023), S. 1498-1502.

- Löhr, Dirk: Soziale Wohnungspolitik: Zeitgemäße Konzepte und Instrumente, Hans Böckler Stiftung (Hg.) Band 466 (2021). Siehe: https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008198/p_study_hbs_466.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Mitschang, Stephan: »Informelle Planungen nach § 176a BauGB«, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 8 (2021), S. 818-829.
- Mitschang, Stephan, in: Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hg.): Baugesetzbuch, 15. Auflage (2022), BauGB § 176a Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung, Rn. 1-7.
- Neubauer, Marvin: »Doppelte Innenentwicklung im Städtebaurecht. Zum rechtlichen Spannungsverhältnis zwischen Freiraumschutz und dem Erhalt und Ausbau innerstädtischer Grünräume«, in: Zeitschrift für Umweltrecht 6 (2024), S. 340-347.
- Reiß-Schmidt, Stephan: »Innenentwicklung«, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (Hannover 2018), S. 995-1000. Siehe: <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Innenentwicklung.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Ruther-Mehlis, Alfred/Fischer, Heidrun/Weber, Michael/Müller-Herbers, Sabine/Horeldt, Katja: Raumplanungsbezogene Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung, Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg. Siehe: https://mlw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mlw/intern/Dateien/02_Landesentwicklung/Landesentwicklungsplan/Gutachten_Raumplanungsbezogene_Instrumente_zur_Reduzierung_der_Flaecheninanspruchnahme_IfSR.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umwelt und Gesundheit zusammendenken, Sondergutachten (Juni 2023). Siehe: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2020_2024/2023_06_SG_Umwelt_und_Gesundheit_zusammendenken.html, zuletzt abgerufen am 29.12.2024.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: »Bauleitplanung«, S. 139-160, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung (Hannover 2018). Siehe: <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Bauleitplanung.pdf>, zuletzt abgerufen am 29.12.2024.

- Schubert, Susanne/Eckert, Karl/Dross, Miriam/Michalski, Daniela/Preuß, Thomas/Schröder, Alice: Dreifache Innenentwicklung. Definition, Aufgaben und Chancen für eine umweltorientierte Stadtentwicklung Ergebnisse aus dem Forschungsfeld urbaner Umweltschutz und dem Forschungsprojekt »Neues Europäisches Bauhaus weiterdenken – AdNEB«, Hintergrund Mai 2023. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/230515_uba_hg_dreifacheinnenentwicklung_2auflg_br.pdf, zuletzt abgerufen am 29.12.2024.
- Schubert, Susanne/Bunge, Christiane/Gellrich, Angelika/Schlippenbach, Ulrike von/Reißmann, Daniel: Innenentwicklung in städtischen Quartieren: Die Bedeutung von Umweltqualität, Gesundheit und Sozialverträglichkeit, Hintergrund, Dezember 2019. Siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-01-13_hgp_innenentwicklung_umweltqualitaet_gesundheit_sozialvertraeglichkeit_final_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 29.12.2024.
- Siedentop, Stefan/Mohr, Katharina: Innere Werte im Siedlungsbestand. Beschleunigte Planung mit § 13a BauGB – Handlungsleitfaden für Stadtplaner und kommunale Entscheidungsträger, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (Hg.) (2011). Siehe: https://www.ireus.uni-stuttgart.de/forschung/publikationen/Ministerium_fuer_Umwelt_BW_2011.pdf, zuletzt abgerufen am 22.12.2024.
- Stüer, Bernhard: »Baugebot nach § 176 BauGB – Ein stumpfes Schwert?«, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 41 Heft 8 (1988), S. 337-340.
- Tomczak, André/Lutz, Manuel/Zschoge, Holger: Make Potsdam great again, in: s u b \ u r b a n . zeitschrift für kritische stadtforschung, Band 6 (2/3), (2018), S. 231-244.
- Urbane Liga: Baurecht auf Stadt machen, Faltblatt. Siehe: https://urbane-liga.de/wpfiles/wp-content/uploads/2020/06/UL_Faltplakat_A2_040620_Druck_Pantone.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Urbane Liga: Kodex Kooperative Stadt → Aufruf zur gemeinschaftlichen Stadtgestaltung, Positionspapier. Siehe: <https://urbane-liga.de/news/kodex-kooperative-stadt->-aufruf-zur-gemeinschaftlichen-stadtgestaltung-</>>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Wagner, Jörg, in: Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael (Hg.): Baugesetzbuch (Januar 2024) § 1a BauGB Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz, Rn. 42a.

- Weiß, Holger/Reuße, Bastian: »Kommunale Grundstücksvergabe: Rechtliche Rahmenbedingungen der Konzeptvergabe«, Quartier. Fachmagazin für urbanen Wohnungsbau 4 (2019). Siehe: <https://www.magazin-quartier.de/article/kommunale-grundstuecksvergabe-rechtliche-rahmenbedingungen-der-konzeptvergabe/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Wickel, Martin: Kernüberlegungen des verfassungsrechtlichen Gutachtens zur Einführung einer »Innenentwicklungsmaßnahme« (»Innenentwicklungsmaßnahmegebiet«) in das Baugesetzbuch. Hafen-City-Universität, Hamburg (2017), nicht veröffentlicht. Für die Kernaussagen siehe: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages: Vergaberechtliche Beurteilung von Konzeptverfahren, Ausarbeitung WD 7 – 3000 – 176/19. Siehe: <https://www.bundestag.de/resource/blob/675304/0b008f38d439b0f7c04cd85c3c980731/WD-7-176-19-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

