



Nachverdichtung mit kleinteiligem Wohnungsneubau in der Kölner Innenstadt (Foto: Bernhard Faller)

Bernhard Faller

Neubau im Quartier

Wie weiter mit dem Nachverdichtungsstädtebau?

Ein breit getragenes Ziel ist es, den erforderlichen Wohnungsneubau möglichst weitgehend in den vorhandenen Siedlungsstrukturen zu realisieren. Dies ist nicht neu und ist auch bislang schon gelungen. So ist der kleinteilige Nachverdichtungsstädtebau zu einer tragenden Säule der Innenentwicklung und des Wohnungsneubaus geworden. Allerdings tun sich hier zunehmend Hindernisse auf, die schon in der jüngeren Vergangenheit den Wohnungsneubau gebremst haben und damit mitursächlich für die angespannten Wohnungsmärkte waren. Um derartige Hindernisse und deren Überwindung geht es im vorliegenden Beitrag.

Die Innenentwicklung ist in den vergangenen Jahrzehnten schrittweise zum dominanten Modus der Stadtentwicklung in den großen Städten und den Stadtregionen geworden. So wurde z.B. in einer Studie für NRW ermittelt, dass der Anteil der Innenentwicklung zwischen 1979 und 2011 kontinuierlich zugenommen hat und dabei in der Dekade 2001 bis 2011 in den Zentren der Großstadtregionen (82%) sowie in den deren Ergänzungsgebieten (75%) besonders hohe Werte erreicht hat (Eichhorn & Siedentop, 2022). Gleichzeitig hat sich die Innenentwicklung typologisch verändert: Der Nachschub an großen Flächen aus der militärischen Konversion, dem industriellen Strukturwandel, der Umnutzung von Bahn- und Hafenanlagen ist versiegt und die Potenziale der Vergangenheit sind zumindest in den dynamisch und längerfristig wachsenden Städten weitgehend aufgebraucht. München oder Freiburg haben diesen Punkt längst erreicht. Aber auch Städte wie Mainz oder Mannheim stehen heute – ohne intensivierte Außenentwicklung – vor der Aufgabe, ihr bauliches Wachstum zukünftig primär in der kleinteiligen Innenentwicklung bewältigen zu müssen. Dieser Wandel zu einem kleinteiligen Nachverdichtungsstädtebau hat in jeder Stadt sein eigenes Tempo und seine spezifische räumliche Ausprägung.

Nachverdichtung als neue Normalität der Stadtentwicklung

Charakteristisch für den Nachverdichtungsstädtebau ist das kleinteilige Auffüllen von und sind bauliche Ergänzungen an bestehende Siedlungsstrukturen. Dabei kann es sich um die Bebauung von Baulücken, die Verwertung von Restgrundstücken in älteren Baugebieten, die Nachnutzung oder Umwandlung von eher kleinen Gewerbe- und Bürostandorten, Betriebshöfen, Gemeinbedarfseinrichtungen (z.B. Krankenhaus, Schulen/Schulgelände, Sportplätze), die Verwertung von Garagenhöfen sowie minderwertigen Grünflächen oder auch die Nachverdichtung auf bestehenden Grundstücken (Abriss/Neubau, Anbau, Ausbau, Aufstockung) handeln.

Bernhard Faller, 1964, Diplom-Geograph, Bereichsleiter im vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.



In der überwiegenden Zahl der Fälle gilt, dass die Vorhaben nicht von den Städten initiiert und planerisch vorbereitet werden. Die Initiative liegt stattdessen meistens bei Investoren, die sich zuvor einen Zugriff auf die größtenteils privaten Grundstücke gesichert haben oder aber im eigenen Flächen- und Gebäudebestand tätig werden. Dieses Suchen und Finden von mobilisierbaren und potenziell bebaubaren Grundstücken ist die treibende Kraft des kleinteiligen Nachverdichtungsstädtebaus. Ganz überwiegend kommen die städtischen Planungs- und Bauverwaltungen erst dann ins Spiel, wenn die Investoren bei der Grundstückssicherung erfolgreich waren. Man kann dies als eine allein über die Märkte gesteuerte Stadtentwicklung kritisieren. Man kann aber auch anerkennen, dass die Investorenseite ganz überwiegend die für Stadtentwicklung und Wohnungsbau unabdingbare Kernerarbeit der Grundstücksmobilisierung übernimmt. Ein weiteres Charakteristikum dieses eher kleinteiligen Nachverdichtungsstädtebaus ist, dass er sich eher hochwertige Standorte innerhalb der Städte sucht. Denn primär in guten Lagen mit intaktem städtebaulichem Umfeld lassen sich die hohen Baukosten aus den erzielbaren Erträgen refinanzieren. Besonders in den so zu charakterisierenden Quartieren entsteht eine hohe von den entsprechenden Investitionen getragene Veränderungsdynamik.

Dieser Auffüllungs- und Ergänzungsstädtebau verliert jedoch an Akzeptanz bzw. wird als zunehmend problematisch wahrgenommen: Überlastete Infrastrukturen (KiTa, Stellplätze, Straßen, ÖV), zunehmender Mangel an Freiräumen und Grünvolumen mit Blick auf Aufenthaltsqualitäten und in ihrer Bedeutung zur Klimawandelvorsorge sowie soziale Veränderungen („Gentrifizierung“) werden thematisiert und kontrovers politisch diskutiert. Die politisch wirksame Sensibilität gegenüber diesen Veränderungen ist gestiegen und die Vielfalt der dabei zu beachtenden Themen ist größer geworden. Es dürften primär diese gewachsenen politischen Sensibilitäten und die damit verbundenen Beteiligungsaufgaben (auch TÖB) sein und weniger die eigentlichen Verfahrensvorschriften, die Bebauungsplanverfahren – sofern im Einzelfall erforderlich – immer aufwändiger und länger werden lassen. Ein wichtiger oder gar zentraler Aspekt ist in diesem Zusammenhang, dass die Zahl der zu diskutierenden Interessen oder Belange größer geworden ist und hierzu vielfältige Gutachten herangezogen werden, die ausgeschrieben, erstellt, ausgewertet und schließlich auch in die Entscheidungsfindung eingebracht werden müssen (BBSR, 2025, S. 28 ff). Der dabei erzeugte Umfang von Ausarbeitungen und innerer Komplexität ist nur schwer für eine demokratische Entscheidungsfindung aufzubereiten (von Lojewski, 2025, S. 20).

Dies ist jedoch kein Alleinstellungsmerkmal des Nachverdichtungsstädtebaus. Allerdings steht der hohe Aufwand hier in einer sehr ungünstigen Relation zur Größe der Vorhaben. Dies bedeutet zugleich, dass bezogen auf die Wohneinheit die Planungskosten steigen und – wichtiger noch – bei relativ konstanten Verwaltungskapazitäten der Planungsoutput bzw. die Produktion von Baurechten stockt. Die Bereitstellung von

baureifen Grundstücken läuft dann Gefahr zu einem Engpass einer nachfragegerecht ausgeweiteten Bautätigkeit zu werden.

Die Städte könnten auf Großflächen am Stadtrand oder auf Brachen ausweichen. Dort, wo das politisch nicht gewollt oder von den planerisch verfügbaren Flächenpotenzialen her nicht möglich ist, wird der kleinteilige Nachverdichtungsstädtebau jedoch die zentrale Grundlage für mehr Wohnungsbau sein oder werden müssen. Angesichts der zunehmenden Akzeptanzprobleme und des hohen Planungsaufwands für relativ geringe Volumina ist bzw. war es bis vor kurzem kaum möglich, dass auf diese Weise in größerem Volumen baureife Grundstücke bereitgestellt werden können. Solange dies so ist, sind eine unzureichende Bautätigkeit und Wohnungsmarktengpässe die Folge – zumindest in den wachsenden Städten mit hohem Neubaubedarf.

Chancen durch den „Bauturbo“

Auf die vorab beschriebene Situation hat der Bundesgesetzgeber im Herbst 2025 mit dem „Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung“ reagiert. Diese Novelle verbindet sich mit dem Begriff „Bauturbo“, wobei nicht immer ganz eindeutig ist, ob damit die gesamte Novelle oder der ursprünglich begriffsprägende und zwischenzeitlich sehr kontrovers diskutierte § 246e BauGB gemeint ist. Relativ eindeutig ist, dass auch die parallel zum § 246e BauGB in das Planungsrecht eingebrachten Änderungen weitreichend sind und hier insbesondere die kleinteilige Innenentwicklung und Nachverdichtung gestärkt werden. Insgesamt verbinden sich damit die folgenden Veränderungen für den Wohnungsbau (Neubau- und Bestandsmaßnahmen):

- deutlich erweiterte und zugleich nicht befristete Möglichkeiten zur Befreiung von Festsetzungen innerhalb rechtskräftiger Bebauungspläne, auch wenn diese die Grundzüge der Planung betreffen und nicht auf den Einzelfall beschränkt bleiben (§ 31 Absatz 3 BauGB),
- deutlich erweiterte und zugleich nicht befristete Möglichkeiten, Baugenehmigungen im nicht beplanten Innenbereich zu erteilen, wobei vom Erfordernis des Einfügens in die nähere Umgebung abgewichen werden kann und dadurch zukünftig ähnliche Vorhaben profitieren können (Wegfall Einzelfallerfordernis) (§ 34 Absatz 3a BauGB).
- bis Ende 2030 befristete Möglichkeiten, Baugenehmigungen zu erteilen und dabei nach § 246e BauGB soweit erforderlich von den Vorschriften des Baugesetzbuchs sowie damit unmittelbar verbundener Rechtskreise abzuweichen.

Die Entscheidungen sind jeweils unter Berücksichtigung nachbarlicher und öffentlicher Belange zu treffen. Insoweit erhebliche Umweltwirkungen zu erwarten sind, muss – nach EU-Recht – eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden, wodurch insbesondere bei der Anwendung im Außenbereich und bei der Befreiung von Festsetzungen in rechtskräftigen Bebauungsplänen Beschränkungen entstehen.

Diese sehr weitgehende Liberalisierung des Städtebaurechts wirkt jedoch nicht unmittelbar zugunsten möglicher Investoren. Denn in jedem Fall muss die Gemeinde ihre Zustimmung nach § 36a BauGB erteilen; dies allerdings in drei Monaten und damit unter hohem Zeitdruck. Ansonsten gilt die Zustimmung als erteilt – was noch nicht der bauordnungsrechtlichen Genehmigung entspricht. Diese Kombination aus Liberalisierung auf der einen Seite sowie Entscheidungs- und Zeitdruck auf der anderen Seite stellt die Städte und Gemeinden vor grundlegend neue Herausforderungen, weil sie nun beurteilen müssen, ob einem bislang nicht genehmigungsfähigen Vorhaben ohne ein Bebauungsplanverfahren und damit zugleich ohne vertiefte Auseinandersetzung mit den potenziell berührten planerischen Belangen der Weg ins Baugenehmigungsverfahren geebnet werden soll. Wenn die Gemeinden diese Zustimmung nicht erteilen, kann oder muss zur Realisierung des Vorhabens ein Bebauungsplanverfahren durchlaufen werden.

Zwar ist es noch zu früh, die Wirkungen dieser jüngsten BauGB-Novelle zu beurteilen. Doch zeichnet sich jetzt bereits ab, dass die Städte auf die Einhaltung lokal etablierter stadtplanerischer Standards drängen. Insbesondere werden die Investoren oder Vorhabenträger von den meisten Städten aufgefordert, vorab ihre Planungen mit der Kommune zu erörtern, damit die Einhaltung lokaler Standards (z.B. Sozialquoten) und Anforderungen an den Einzelfall besprochen und in städtebauliche Verträge übernommen werden können. Dabei werden die Kommunen absehbar mit der Drohung agieren, die im Verfahren erforderliche Zustimmung (nach § 36a BauGB) zu verweigern, wenn zuvor keine Einigung erzielt werden konnte. Es deutet sich also an, dass die Beschleunigungswirkung geringer ausfallen dürfte als der Gesetzestext zunächst erwarten lässt. Die Verhandlungen und Abstimmungen mit dem Vorhabenträger werden aus dem formellen Verfahren in die informellen Vorab-Verhandlungen verlagert. Eine Beschleunigungswirkung gegenüber einem ansonsten erforderlichen Bebauungsplanverfahren ist dennoch zu erwarten, weil sie hier leichter auf das sachlich für erforderlich gehaltene Maß reduziert werden können und nicht an Verfahrensvorschriften gebunden sind.

Vorhabenübergreifende Koordinierung der städtebaulichen Entwicklung

Mit der neuen Gesetzeslage verbindet sich die Erwartung, Vorhabenträger und Kommunen zu entlasten und – insbesondere auch über die kleinteilige Nachverdichtung – mehr Wohnungsbau zu ermöglichen. Das Mehr an Wohnungsbau ergibt sich dabei nicht nur aus der Beschleunigungswirkung, sondern weil in vielen Fällen eine höhere Grundstücksausnutzung möglich wird oder – bei Anwendung des § 246e BauGB – andere Einschränkungen entfallen, die Wirtschaftlichkeitsspielräume für das jeweilige Vorhaben und damit dessen Realisierung ermöglichen.

Insofern besteht die Erwartung, dass die für den Nachverdichtungsstädtebau zur Verfügung stehenden Wohnungsbau-potenziale schneller und umfassender realisiert werden können. Dadurch sind aber die oben skizzierten Akzeptanzprobleme nicht aufgehoben. Im Gegenteil: Der Gesetzgeber wünscht sich im Verbund mit den bestehenden Investitionsinteressen, dass die bestehenden Nachverdichtungspotenziale noch schneller und umfassender gehoben werden. Problematisch erscheint dabei, dass sich die Kommunen schon bislang von kleinteiligem Planungsfall zu Planungsfall (bzw. von Genehmigungsfall zu Genehmigungsfall) hangeln, ohne die mittelfristige Gesamtentwicklung des Stadtteils sinnvoll steuern zu können. Es dürfte auch ein solcher Mangel an Gesamtsteuerung des stadtteilbezogenen Nachverdichtungsprozesses sein; der Akzeptanzprobleme erzeugt oder verstärkt. Und gleichzeitig erschweren die daraus entstehenden politischen Kontroversen die ohnehin immer aufwändiger gewordenen vorhabenbezogenen Planungsprozesse.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte in einer zeitlich vorauslaufenden vorhabenübergreifenden Koordinierung der städtebaulichen Entwicklung bestehen (Bunzel & Faller, 2025a; Bunzel & Faller, 2025b), wenn dadurch zweierlei gewährleistet wird: Erstens müssten die vorhabenbezogenen Planungsprozesse entlastet werden, indem bau- und planungsrechtlich wirksame und zugleich lokalpolitisch bindende Festlegungen für die möglichen Vorhaben der nächsten fünf oder sogar zehn Jahre erarbeitet und beschlossen werden. Zweitens müsste eine derartige z.B. quartiers- oder stadtteilbezogene Planung tatsächlich nicht nur koordinierend und entlastend auf die bauliche Entwicklung wirken, sondern diese hätte zugleich unter dem Blickwinkel der nachzuführenden Infrastrukturausstattung sowie der Sicherung und Weiterentwicklung des Grün- und Freiraumangebotes zu erfolgen.

Entlastung und eine bessere inhaltliche Koordinierung ergeben sich, wenn wesentliche Aufgaben der Interessenberücksichtigung und -abwägung von der Vorhaben- auf die übergeordneten Stadtteilebene verlagert werden. So würde eine über Nachbarschaftsinteressen hinausgehende Bürgerbeteiligung ohnehin sinnvoller auf der übergeordneten Ebene organisiert werden. Zugleich könnte so die Zahl rechtlich erforderlicher und politisch für nötig erachteter Beteiligungserfordernisse bei nachfolgenden Bauvorhaben verringert werden. Ähnliches gilt für eine mit freiraumplanerischen Arbeiten verbundene Umweltprüfung. Auch sie wäre sachlich besser auf der räumlich übergeordneten Stadtteilebene aufgehoben. In der Konsequenz könnten auch diesbezügliche Arbeiten und Verfahrensschritte auf der Vorhabenebene entfallen. Gleichwohl könnten aus den übergeordneten Arbeiten bindende und transparente Anforderungen für die Vorhabenebene abgeleitet werden (z.B. Grünvolumen oder Wassermanagement auf den Grundstücken/Gebäuden des Vorhabens). Auch die Wärmeplanung oder das Mobilitätsmanagement (inkl. Stellplatzsatzungen) sind ihrem Charakter nach Stadtteilthemen und sollten hier verbindlich für die nachfolgenden Vorhaben bearbeitet und abgewogen werden

(können). Je mehr öffentliche Belange auf der Stadtteilebene verbindlich bzw. baurechtlich wirksam bearbeitet werden können, umso größer die Entlastungseffekte und zugleich die qualitativ positiven Wirkungen der vorhabenübergreifenden Koordinierung.

Ein möglicher Einwand ist, dass eine derartige stadtteilbezogene Nachverdichtungsplanung ein hoher Aufwand wäre. Deswegen sollte eine derartige Planung als optionales Instrument in das BauGB eingefügt werden. Es käme dann zur Anwendung, wenn die Städte eine absehbare kleinteilige Nachverdichtung besser steuern oder gezielt durch planerische Vorleistungen einleiten wollen. Ein zusätzlicher Anreiz zum Einsatz entsteht vor allem dann, wenn im Plangebiet mittelfristig eine größere Zahl von Vorhaben ansteht, so dass dem Aufwand der vorauslaufenden Koordinierung eine mindestens gleichgroße Entlastung in der Summe der nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsprozesse gegenübersteht. Im Idealfall hätte die vorbereitende und koordinierende Nachverdichtungsplanung eine unmittelbar baurechtschaffende Wirkung, so dass bei einem großen Teil der Vorhaben Bebauungsplanverfahren zugunsten von Genehmigungsverfahren entfallen können. Auch das mit der BauGB-Novelle 2025 neu eingeführte Zustimmungserfordernis (§ 36a BauGB) könnte so mit einem Zugewinn an Transparenz für die Vorhabenträger weitgehend ersetzt werden. Der räumliche Zuschnitt einer derartigen Nachverdichtungsplanung sollten von den Kommunen flexibel gewählt werden können.

Der zuletzt eingeschlagene Weg des Gesetzgebers kann als Aufforderung an die Gemeinden gesehen werden, Vorhaben auch ohne allzu umfassende Prüfung und Optimierung in einem ansonsten erforderlichen Bebauungsplanverfahren zu ermöglichen. Dies wird relativ leichtfallen, wenn ein Vorhaben aufgrund seiner Größe nur geringe Auswirkungen erwarten lässt oder die absehbaren Auswirkungen eindeutig positiv zu werten sind. Denn dann sind keine besonderen Kontroversen zu erwarten, die einen erhöhten Verfahrensaufwand rechtfertigen. Im räumlich auf einzelne Quartiere konzentrierten Nachverdichtungsstädtebau ist dies, besonders wenn er sich in weitgehend intakten Quartieren vollzieht, jedoch nicht unbedingt zu erwarten. Insbesondere in diesen Konstellationen kann deswegen die hier diskutierte vorhabenübergreifende Koordinierung Wirkung entfalten und dementsprechend Anlass für eine Weiterentwicklung des Städtebaurechts sein.

Auswirkungen gemeinwohlorientierter Anforderungen auf die Bezahlbarkeit des Wohnraums

Die zuvor diskutierten Akzeptanzmängel sind ein Hindernis für einen forcierten Nachverdichtungsstädtebau. Ein anderes Problem ist die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben selbst, d.h. die sich aus den Kostenstrukturen ergebenden Preise und Mieten. Und dies nicht erst seit dem Beginn des Kriegs in der Ukraine. Der davon ausgelöste Zins- und Baukostenanstieg verbunden mit allgemein erhöhter Inflation haben den bis

dahin noch einigermaßen wirtschaftlichen Wohnungsbau an seine Grenzen gebracht. Viele freifinanzierte Vorhaben wurde zunächst gestoppt und erst in jüngster Zeit zeigen sich Anzeichen einer Erholung mit einem Anstieg der Baugenehmigungen. Eine stabilisierende Funktion hatte zwischenzeitlich der geförderte Wohnungsbau, weil die Förderung hier – je nach Bundesland – immerhin eine Mindestrendite ermöglicht und deswegen zum rettenden Hafen für ansonsten unwirtschaftliche Projekte des freifinanzierten Wohnungsbaus geworden ist.

In vielen Städten unterliegen Wohnungsbauvorhaben (ab z.B. einer Mindestgröße von 20 Wohnungen) darüber hinaus sogenannten kooperativen Baulandmodellen. Im Mittelpunkt der damit verbundenen Regelungen steht meistens die Erwartung der Kommune, dass sich die Vorhabenträger in einem städtebaulichen Vertrag zur Realisierung eines Mindestanteils geförderten Wohnungsbaus verpflichten („Sozialquoten“). Zum Standard gehört ferner, dass die Investoren für die Übernahme der Planungs- und Gutachterkosten herangezogen werden. Insbesondere die Großstädte mit hohem Preisniveau (Köln, Berlin, München, Frankfurt am Main, Stuttgart etc.) erwarten außerdem weitere gemeinwohlorientierte Leistungen von den Investoren (z.B. Finanzierungsbeiträge für den erforderlichen Grundschul- oder KiTA-Bau, Anlage von öffentlichen Spielplätzen oder Grünflächen oder auch Grundstücksabtretungen). Um diese Ansprüche gegenüber den Vorhabenträgern durchzusetzen, wird die Schaffung von Baurecht vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages abhängig gemacht, in dem sich der Vorhabenträger zu solchen Leistungen verpflichtet. Die neue Gesetzeslage ermöglicht es den Kommunen, in ähnlicher Weise mit dem neuen Zustimmungserfordernis (§ 36a BauGB) umzugehen, so dass die kooperativen Baulandmodelle nun auch im unbeplanten Innenbereich und in bereits rechtskräftigen Bebauungsplänen Anwendung finden können – zumindest insoweit die Vorhaben von den erweiterten Möglichkeiten der Befreiung und Abweichung von bestehendem Baurecht profitieren sollen.

Die wirtschaftlichen Verhältnisse in der Folge des Ukraine-Kriegs haben dieser Vorgehensweise weitgehend die Grundlage entzogen. Denn die Übernahme von Leistungen durch den Vorhabenträger stößt dann an Grenzen, wenn die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens gefährdet ist. Insofern müssen die Regelungen in den kooperativen Baulandmodellen bzw. die etablierte Praxis zum Abschluss von städtebaulichen Verträgen derzeit vielerorts nachjustiert werden. Aber auch unabhängig von der Frage der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wirft diese Praxis zunehmend Fragen auf: Ein erstes Fragenbündel bezieht sich auf die Wirksamkeit bei der Sicherung preiswerten Wohnens. Relevant ist in diesem Zusammenhang, dass die Sozialquoten nur auf den planbedürftigen Teil des ohnehin zu geringen Wohnungsneubaus angewandt werden konnten. Von daher bleiben die Volumina der über diesen Weg realisierten geförderten Wohnungen ebenfalls (zu) gering. Zumindest sind die mobilisierten Wohnungen in keiner Stadt mit angespanntem Wohnungsmarkt in der Lage, einen im Gesamtmarkt spürbaren Beitrag zur Sicherung des bezahlbaren

Wohnens zu leisten. Zudem mussten die Subventionsbarwerte infolge steigender Baukosten und Grundstückspreise so weit angehoben werden, dass sich nicht nur die Fragen der Zielgenauigkeit (Fehlbeleger) mit neuer Dringlichkeit stellen, sondern zugleich die der fiskalischen Leistbarkeit. So wird beispielsweise für Hamburg ein Subventionsbarwert je geförderter Wohnung von über 200.000 € ermittelt (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 2025, S. 8). Aber gleichzeitig gilt: Solange Bund und Länder die Mittel bereitstellen, ist es aus kommunaler Sicht kaum sinnvoll, sich nicht für deren Verwendung vor Ort zu engagieren. Zumal wirksamere Strategien zur Sicherung des preiswerten Wohnens nach wie vor politisch nicht ernsthaft diskutiert und angegangen werden.

Zugleich ist fraglich, wer die Gemeinwohlleistungen tatsächlich finanziert und ob dies den intendierten Wirkungen der Baulandmodelle entspricht. Vordergründig werden zunächst die Vorhabenträger, also überwiegend Bauträger und Projektentwickler, herangezogen. Zwar stehen diese Investoren kraft des von ihnen unterzeichneten städtebaulichen Vertrages gegenüber der Kommune in der Pflicht, doch ist damit nicht gesagt, dass sie die Belastungen nicht weitergeben („überwälzen“) können und werden. Von daher stellt sich die Frage, wer die Kosten tatsächlich trägt: der Wohnungsbauinvestor, der (vorherige) Grundstückseigentümer oder die späteren Bewohner als Mieter oder Käufer der Wohnungen?

Die im Auftrag eines privaten Projektentwicklers vor einigen Jahren erstellte Studie „Baulandmodelle und ihre Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt“ geht davon aus, dass die Finanzierung der gemeinwohlorientierten Leistungen ausschließlich von den Bewohnern durch entsprechend erhöhte Kaufpreise oder Mieten getragen wird (bulwiengesa, 2022). Die entstehenden finanziellen Auswirkungen auf Mieten und Kaufpreise wurden auf der Basis konkreter Projektbeispiele abgeleitet und betrugen zum Untersuchungszeitpunkt zwischen 400 und 800 €/m² beim Erwerb einer freifinanzierten Eigentumswohnung und zwischen 1,13 und 2,26 €/m² im Monat für eine freifinanzierte Mietwohnung. Diese Sichtweise wird von den meisten Investoren mit Verweis auf ihre täglichen Erfahrungen unterstützt und in der Studie ohne weitere Diskussion übernommen. Leider setzt sich die Studie nicht mit der Frage auseinander, unter welchen Rahmenbedingungen die angenommene vollständige Überwälzung der gemeinwohlorientierten Leistungen auf die Endkunden realistisch und dementsprechend zu erwarten ist. Dies schränkt zunächst die Aussage- und Überzeugungskraft der Studie ein.

Entscheidend für die anzunehmende Überwälzung dürften die Veränderungen am Markt für Wohnungsbaugrundstücke seit circa 2010 gewesen sein. Die hohe Wohnungsnachfrage hat unterstützt von sinkenden Zinsen die Investitionen beflügelt und vermehrt Investoren auf den Plan gerufen. In die vormals von einer begrenzten Zahl mittelständischer Projektentwickler dominierten regionalen Märkte sind zunehmend überregionale und internationale Player eingetreten. Bei relativ konstantem Grundstücksangebot hat sich der

© Foto: Bernhard Fallner



Abb. 1: Flächenpotentiale für den Neubau in der Kölner Innenstadt?

Wettbewerb der Projektentwickler um die zunehmend knappen Grundstücke deutlich verschärft und die Verkäufer von potenziellen Wohnungsbaugrundstücken in eine verbesserte Position gebracht. In diesem Kontext kann kaum davon ausgegangen werden, dass die Projektentwickler die finanziellen Lasten aus den gemeinwohlorientierten Leistungen in einen geringeren Grundstückspreis übersetzen und somit auf die Grundstücksverkäufer überwälzen konnten. Die während des gesamten letzten Jahrzehnts dynamisch gestiegenen Grundstückspreise sind ein Indiz für diese Einschätzung. Und wenn die Investoren ihre kalkulatorischen Spielräume nach Berücksichtigung von Risikopuffer und Mindestrendite aufgrund des verschärften Wettbewerbs um Baugrundstücke schon im Grundstücksankauf weitgehend ausgenutzt haben, bleibt letztlich nur die Überwälzung auf die Endkunden.

Die städtebaulichen Verträge kommen zwar unter dem Druck einer entsprechend konditionierten Baurechtschaffung zustande. Gleichwohl bleiben sie freiwillig. Die Vorhabenträger würden sich nicht zur Übernahme von Leistungen bereit erklären, wenn dadurch die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens infrage gestellt bzw. eine Mindestrendite nicht mehr erzielbar wäre. Insofern dokumentieren sie mit der Unterzeichnung des städtebaulichen Vertrages, dass sie die übertragenen gemeinwohlorientierten Leistungen für verkraftbar halten. Im Licht der vorstehenden Überlegungen konnten sie das tun, weil sie im letzten Jahrzehnt darauf vertrauen konnten, dass die Mieten und Verkaufspreise für Neubauwohnungen in den Jahren bis zum Vermarktungsstart weiterhin kräftig steigen

und somit neue Wirtschaftlichkeitsspielräume entstehen. Letztlich muss man davon ausgehen, dass die Gemeinwohlerleistungen ebenso wie alle anderen Kostensteigerungen hauptsächlich von den Endkunden getragen wurden und damit der Kreis derer, die immer teurere Neubauten finanzieren konnten, immer weiter eingeengt wurde. Dies spiegelt sich insbesondere in dem auf eher gute Lagen mit hohen Bodenpreisen fokussierten kleinteiligen Nachverdichtungsstädtebau.

Fazit: Impulse zur Stärkung des Nachverdichtungsstädtebaus

Angesichts der politisch weitgehend unerwünschten Außenentwicklung und der zunehmend aufgebrauchten Reserven aus industriellem Strukturwandel, militärischer Konversion und anderen Großflächen ist die kleinteilige Innenentwicklung in den wachsenden Stadtregionen zu einer oder gar der tragenden Säule des Wohnungsbaus geworden. Dies jedoch ohne bislang in der Lage zu sein, einen ausreichenden Rahmen für einen nachfragegerecht ausgeweiteten Wohnungsbau zu liefern. Zwar wurden mit der am 30. Oktober 2025 in Kraft getretenen BauGB-Novelle erhebliche Planungserleichterungen geschaffen, die auch belebend auf den Nachverdichtungsstädtebau wirken können. Doch gleichzeitig sind zwei andere Restriktionen weiterhin wirksam und haben sich in jüngerer Zeit noch verschärft.

Der Nachverdichtungsstädtebau vollzieht sich, wie beschrieben, größtenteils auf bereits relativ hochpreisigen Grundstücken, auch weil die vormaligen Grundstückseigentümer in der Regel sehr gut abschätzen können, ob und welche Bebauung möglich sein wird und dies beim Verkauf einpreisen. Der geförderte Wohnungsbau und andere gemeinwohlorientierte Leistungen müssen weitgehend quersubventioniert und bei angespannten Bodenmärkten letztlich von den Bewohnern des freifinanzierten Segments getragen werden. Dies ist wohnungspolitisch kontraproduktiv und bei den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kaum mehr am Markt durchzusetzen. Solange nicht durchschlagende Kostensenkungen möglich sind (Grundstücke und/oder Baukosten) und dennoch mehr Wohnungen gebaut werden sollen, wird es umso mehr darauf ankommen, in kooperativen Verfahren Wirtschaftlichkeitsspielräume für die Realisierung der Vorhaben auszuloten. Dies setzt im Einzelfall eine belastbare Zusammenarbeit zwischen Vorhabenträgern bzw. Investoren und den Städten voraus. Diese neue Partnerschaft muss von einer hohen Transparenz hinsichtlich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Projektentwicklung begleitet werden.

Die zweite Restriktion eines fortgesetzten oder gar forcierten Nachverdichtungsstädtebaus entsteht aus Akzeptanzdefiziten. Wenn sie sich aus Bürger- oder Nachbarschaft artikulieren, werden sie oft als NIMBY-Haltungen kritisiert. Das mag in Teilen richtig sein. Gleichzeitig ist jedoch nachvollziehbar, dass die über Jahre hinweg erfolgende Nachverdichtung zu einer Belastung des betroffenen Quartiers oder ganzen Stadtteils führt oder führen kann: Reduzierte Freiräume und Grünvolumina, höhere Verkehrsbelastungen, wachsende Konkurrenz um PKW-Stellplätze, überlastete Infrastrukturen, soziale Veränderungen im Stadtteil usw. Einerseits wird es in Zukunft darum gehen müssen, die absehbaren Veränderungen einer längerfristigen Nachverdichtung zu antizipieren und parallel zur fortgesetzten baulichen Nachverdichtung mindestens aufzufangen. Eine städtebaurechtlich verankerte vorauslaufende und vorhabenübergreifende Koordinierung der städtebaulichen Entwicklung ist hierzu erforderlich. Parallel zur Nachverdichtung müssten je nach Ausgangssituation auch die Infrastrukturen nachgeführt, Freiräume gesichert und aufgewertet, öffentliche Räume umgebaut und anderes mehr erledigt werden. Dies ist nicht nur planerisch vorzubereiten, sondern auch zu finanzieren, ohne gleichzeitig Vorhabenträger übermäßig in Anspruch zu nehmen und deren Investitionen auszubremsen. Die Zukunft des Nachverdichtungsstädtebaus wird sich auch in der Beantwortung dieser Frage entscheiden. Daraus ergeben sich sowohl Aufgaben für die Fortentwicklung des Städtebaurechts als auch für die Planungspraxis vor Ort sowie eine verbesserte Kooperation zwischen öffentlicher Hand und (meist privaten) Vorhabenträgern.

Als Eigentümer eines zunehmend knappen Gutes haben die Alteigentümer von (potenziell) bebaubaren Grundstücken am meisten von der hohen Wohnungsnachfrage und dem damit verbundenen Investitionsdruck während der letzten 15 Jahre

profitiert. Sowohl den Kommunen als auch den Investoren wäre gedient, wenn dies in Zukunft anders wäre. Die daraus entstehenden wirtschaftlichen Spielräume könnten für mehr rentierlichen Wohnungsbau, für mehr Bezahlbarkeit und nicht zuletzt auch für andere gemeinwohlorientierten Leistungen genutzt werden. Nun kann gehofft werden, dass die beschlossenen Planungserleichterungen zu einem vergrößerten Grundstücksangebot führen und preisdämpfend wirken. Es spricht jedoch einiges dafür, dass preistreibende Knappheiten am Bodenmarkt zumindest in den wachsenden Städten auch in Zukunft charakteristisch bleiben werden. Denn die fachlichen und gesellschaftlichen Vorbehalte gegenüber einer Außenentwicklung, die weitere Landschafts- und Naturräume in Anspruch nimmt, bestehen weiterhin. Wenn dies als gesellschaftliche Realität akzeptiert und zugleich die oben beschriebenen Probleme einer auf städtebaulichen Verträgen basierenden Bodenpolitik in Rechnung gestellt werden, drängt sich der Ansatz eines preisdämpfenden Zwischenerwerbs von potentiellen Nachverdichtungsgrundstücken durch die Kommunen oder andere Träger auf. Da derartige Planungsinstrumente aufgrund des damit verbundenen Eingriffs in das Bodeneigentum sensibel diskutiert werden müssen, braucht es als Impuls eine neue Allianz zwischen Kommunen und Investoren: Für neue schlanke und zugleich robustere Instrumente, deren breitere Anwendung in der kleinteiligen Innenentwicklung und neu austarierte Entwicklungspartnerschaften zwischen Kommunen und Investoren, bei denen der preisdämpfende Zwischenerwerb zwar durch Private erfolgen kann, aber durch öffentliche Vorgaben konditioniert und gerahmt wird. In einer nachfolgenden, umfassenderen BauGB-Novelle könnten auch hierzu die Weichen gestellt werden. ■

Literatur

- > bulwiengesa (2022): *Baulandmodelle und ihre Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt*. Berlin.
- > Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2025): *Verfahrensbeschleunigung in der Bauleitplanung*. Bonn.
- > Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2025): *Eckpunkte der Wohnraumförderprogramme des Senats 2025 und 2026*. Drucksache 22/17695 vom 28.1.2025.
- > Bunzel, A. & Faller, B. (2025a): *Städtebaurecht neu gedacht. Eckpunkte für eine dringend erforderliche BauGB-Novelle*. In: vhw debatte, Nr. 7, Februar 2025.
- > Bunzel, A. & Faller, B. (2025b): *Zwischenbilanz „Städtebaurecht neu gedacht“ – Unsere Vorschläge in der Diskussion*. In: vhw debatte, Nr. 8, April 2025.
- > Eichhorn, S. & Siedentop, S. (2022): *Innen vor Außen? Eine Schätzung der Innenentwicklung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, 1979 bis 2011*. In: *Raumforschung und Raumordnung – Spatial Research and Planning* Vol. 80 Nr. 6: 640 – 658.
- > von Lojewski, H. (2025): *Zwischenbilanz zum § 246e BauGB-E („Bauturbo“)*. In: *PlanerIn* 1/2025, S. 18 – 21.

© Foto: Bernhard Faller



Abb. 2: Wohnungsneubau auf dem Gelände der ehemaligen Gallwitzkaserne in Bonn