Matthias zu Eicken

Lieber Innenentwicklungsmanager als Innenentwicklungsmaßnahme

Warum Kommunen mit Koordination, Anreizen und Liquidität mehr erreichen als mit Eigentumseingriffen

Erfolgreiche Stadtentwicklung gelingt nur dann, wenn sie gemeinsam mit privaten Eigentümern gestaltet wird – nicht gegen sie. Dafür braucht es politische Ambitionen und planerische Konzepte, die sich an der Realität von Menschen orientieren, die ihre Immobilie als Altersvorsorge, Familiengut oder Lebensprojekt begreifen. Statt strukturellem Druck braucht es institutionelles Vertrauen, das durch Kooperation, Augenhöhe und Gestaltungsspielräume gewonnen wird.

Ausgangspunkt: Spannungsfeld zwischen öffentlichen Erwartungen und privatem Eigentum

Die Stadtentwicklung steht heute vor enormen Herausforderungen: Klimaschutz, Nachverdichtung, soziale Mischung und lebenswerte Quartiere gelten als zentrale Ziele kommunaler Planung. Diese Ziele sind nicht nur technische Aufgaben, sondern auch mit klaren Vorstellungen darüber verbunden, wie eine Stadt aussieht und funktionieren soll. Diese Ziele entspringen politischer Programmatik und vermutetem Mehrheitswillen. Daraus wird privaten Haus- und Grundeigentümern immer wieder eine entscheidende Rolle zugeschrieben: Sie sollen Flächen bereitstellen, Bestände sanieren, Wohnraum schaffen, Energie sparen und damit zentrale Elemente der Stadtentwicklungsstrategie umsetzen.

Abb. 1: Individuelle Möglichkeiten und Begrenzungen berücksichtigen! (Fotos: Jost)

Gleichzeitig werden diese Erwartungen oft formuliert, ohne die Lebensrealitäten und Handlungsspielräume der Eigentümer und ihre Immobilien ernsthaft in den Blick zu nehmen. Private Eigentümer sind heterogen: Sie unterscheiden sich nach Alter, Einkommen, Vermögensstruktur und biografischer Situation. Viele sind nicht professionelle Bestandshalter, sondern Einzelpersonen oder Familien, die ihre Immobilie selbst nutzen oder im Kleinen vermieten. Dieses Spannungsfeld zwischen öffentlichen Zielvorstellungen und individuellen Möglichkeiten und Begrenzungen bildet den Ausgangspunkt für die Frage, wie eine zukunftsfähige Stadtentwicklung gelingen kann. Der Beitrag beleuchtet zentrale Asymmetrien, Missverständnisse und Hindernisse aus der Perspektive privater Eigentümer und formuliert Impulse für eine kooperative und realitätsgerechte Planungskultur.

Asymmetrie zwischen politischen Zyklen und Eigentümerrealitäten

Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten Eigentümern wird von drei fundamentalen Asymmetrien geprägt, die häufig unterschätzt werden und das Gelingen gemeinsamer Stadtentwicklungsziele erschweren.

Politik und Verwaltung arbeiten meist in kurzen Zeiträumen von vier bis sechs Jahren. Wahlperioden, wechselnde Zuständigkeiten und Projektförderungen sind auf schnelle Sichtbarkeit und messbare Erfolge ausgelegt. Förderprogramme haben enge Antrags- und Umsetzungsfristen, und Öffentlichkeitswirksamkeit steht oft über einer langfristigen Prozessbegleitung. Private Eigentümer dagegen treffen Entscheidungen oft langfristig und vorsichtig. Sie planen über Jahrzehnte, oft sowohl entlang des Lebenszyklus der Immobilie als auch entlang ihrer eigenen biografischen Situation. Dies wird durch die Vermieterbefragung 2025 (Haus & Grund Deutschland 2025) unterstrichen: Rund 44 % der privaten Vermieter sind bereits im Rentenalter. Unsicherheiten über künftige Anforderungen, Erbschaftsfragen oder Rentenstrategien prägen diese Entscheidungen. Zusätzlich folgen Gebäude eigenen, noch längeren Zeitachsen. Politische Projekte laufen ins Leere, wenn sie diese biografischen und baulichen Zeitdimensionen ignorieren.

Ein zweites Spannungsfeld ergibt sich aus einer deutlichen Macht- und Wissensasymmetrie. Die überwiegende Mehrheit der privaten Eigentümer ist kein professioneller Bestandshalter, sondern bewegt sich nur gelegentlich in den komplexen Welten von Bauordnungsrecht, Energieeffizienzstandards oder städtebaulichen Verfahren. Ihnen fehlt häufig das technische, juristische oder planerische Spezialwissen, das für eine informierte Entscheidung erforderlich wäre. Aus naheliegenden Gründen bauen Eigentümer eher Spezialwissen in Sachen Betrieb und Bewirtschaftung ihrer Immobilie auf. Auf der Gegenseite stehen gut ausgestattete Fachabteilungen der Verwaltung, die nicht nur über erheblich mehr Expertise und Ressourcen verfügen, sondern auch mit Regulierungskompetenz ausgestattet und politisch gesteuert sind. Die Fähigkeit wiederum, immobilienwirtschaftliche Perspektiven einzunehmen, variiert stark entlang unterschiedlicher Leistungsfähigkeit von Verwaltungen.

Wenn dieses strukturelle Ungleichgewicht viele Interaktionen prägt und dazu führt, dass Eigentümer sich in Verfahren überfordert oder gar bevormundet fühlen, dann sind Missverständnisse, Frustration und oftmals das Gefühl, im Planungsprozess nicht als gleichberechtigte Partner anerkannt zu werden, die Folge. Eine Difu-Studie bestätigt diese Realität empirisch: In über 450 Kommunen schildern Fachkräfte aus Verwaltung und Politik, dass Beteiligung oft auf Informationsvermittlung beschränkt bleibt, echte Mitentscheidung selten erfolgt – begleitet von fehlenden Ressourcen und begrenzter Bürgerkompetenz, was die Entstehung von Frustration und Ungleichheit befördert (Difu 2024).

Eine dritte fundamentale Asymmetrie betrifft die finanzielle Situation vieler privater Eigentümer. Zwar verfügen sie häufig über erhebliche Vermögenswerte, die in der Immobilie gebunden sind und gerade nicht als Liquidität für Investitionen zur Verfügung stehen: Laufende Tilgungen, geringes Einkommen im Alter oder der fehlende Zugang zu passenden Fördermitteln führen oft dazu, dass die Spielräume für größere Maßnahmen begrenzt bleiben. Politik, Verwaltung und Fachwelt neigen jedoch dazu, das Buchvermögen einer Immobilie mit Investitionskraft gleichzusetzen. Wertsteigerungen lassen sich nicht ohne Weiteres in liquide Mittel verwandeln. Sie setzen entweder laufende Einnahmen aus Vermietung oder die teilweise bzw. vollständige Veräußerung der Immobilie voraus – ein Schritt, der nicht gewollt sein kann und durch Instrumente, wie das Umwandlungsverbot, sogar noch forciert wird. Dieses Phänomen wird auch international beobachtet: Studien zeigen, dass Haushalte trotz beträchtlicher illiquider Vermögenswerte (etwa Immobilien) nur geringe liquide Mittel besitzen. Ein Muster, das als „wealthy hand-to-mouth" bekannt ist und das verdeutlicht, dass Buchvermögen keineswegs gleichzusetzen ist mit Handlungsfähigkeit.[1]

1 Vgl. Kaplan et al. 2014. Hier werden Haushalte mit hohem illiquidem Vermögen, aber kaum liquiden Mitteln insbesondere auch in Deutschland identifiziert.

Abb. 2: Wo geht es hier zur Innenentwicklung?

Ungeeignetheit städtebaulicher Zwangsinstrumente zur Überbrückung der Spannungen

Ein verbreitetes Repertoire kommunaler Planung besteht in der Anwendung städtebaulicher Zwangsinstrumente, wie der Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB), der Ausweisung von Sanierungsgebieten (§§ 136 ff. BauGB), dem gemeindlichen Vorkaufsrecht oder Zweckentfremdungsverboten. Diese Instrumente sind rechtlich etabliert, folgen jedoch in der Regel einer standardisierten Logik und lassen kaum Differenzierungen nach Eigentümertypen oder Lebenssituationen zu. Ihre Handhabung ist oftmals zeitlich eng getaktet, stark bürokratisiert und konfliktträchtig. Zudem sind sie regelmäßig mit Sanktionen, Genehmigungsvorbehalten oder Blockaden verbunden, was das Verhältnis zwischen Kommune und Eigentümern weiter belastet.

Problematisch ist insbesondere, dass diese Zwangsinstrumente und deren flächenhafte Ausweitung die individuellen Lebenssituationen der Eigentümer ebenso wenig berücksichtigen wie deren Finanzierungszyklen oder langfristige biografische Planung. Zwangsinstrumente verschärfen deshalb bestehende Konflikte, statt als Brücke zu fungieren. Sie erzeugen nicht mehr, sondern weniger Gestaltungsbereitschaft. So sind laut Vermieterbefragung 2025 die größten Hemmnisse für Modernisierungen nicht fehlender Wille, sondern ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen: 65 % nennen mangelnde Rentabilität, 35 % rechtliche Unsicherheiten, 30 % bürokratische Hürden. Ein Befund, der die Frage aufwirft, ob solche Instrumente tatsächlich zur Lösung beitragen oder lediglich neue Fronten schaffen.

Häufig wird eingewandt, ihr bloßes Vorhandensein sei notwendig, um eine glaubwürdige Drohkulisse in Gesprächen mit Eigentümern aufzubauen. Doch dieser Ansatz übersieht, dass Sanktionsandrohung Vertrauen zerstören und damit die Grundlage kooperativer Stadtentwicklung unter-

minieren. Wer Eigentümer durch potenzielle Sanktionen unter Druck setzt, riskiert deren Rückzug aus Dialogprozessen – und schwächt genau jene Verhandlungsspielräume, die eigentlich gestärkt werden sollten. Letztlich braucht es deshalb nicht eine technokratische Strategie, sondern echte Überzeugung: Wie die aktuelle Forschung zeigt, lassen sich Einstellungen gegenüber politischen Maßnahmen nicht allein durch Information verändern, sondern hängen maßgeblich von grundlegenden Werthaltungen ab (Dertwinkel-Kalt/Grossmann 2025).

Gerade im Gegensatz zu standardisierten Zwangsinstrumenten verdeutlicht die Forschung zu Innenentwicklungsmanagement, dass kooperative Ansprache und kontinuierliche Moderation erfolgreicher sind. Modellvorhaben des BBSR zeigen, dass systematische Potenzialanalysen, transparente Priorisierung und die Einrichtung zentraler Ansprechpartner („Innenentwicklungsmanager“) die Investitionsbereitschaft und Akzeptanz privater Eigentümer wirksam stärken können (vgl. BBSR 2021).

Natürlich können kommunale Stadtentwicklungsprojekte nicht unbegrenzt auf die individuelle Disposition jedes einzelnen Eigentümers warten. Planung braucht verbindliche Zeitrahmen und ein Mindestmaß an Verlässlichkeit. Doch die häufig praktizierte binäre Einordnung in „kooperativ“oder „unkooperativ“ greift zu kurz. Sie unterschlägt die Vielschichtigkeit der Eigentümerrealitäten, die von biografischen, finanziellen und organisatorischen Faktoren geprägt sind. Daraus resultieren oft weniger bewusste Verweigerungshaltungen als vielmehr strukturelle Hemmnisse, die Kooperation erschweren.

Handlungsperspektiven: Stadtentwicklung mit Eigentümern – nicht gegen sie

Eine zukunftsfähige Stadtentwicklung kann nur gelingen, wenn Eigentümer nicht als Problem, sondern als Partner betrachtet werden. Statt sie lediglich zu adressieren oder mit Auflagen zu konfrontieren, sollte die kommunale Planung auf kooperative Formate setzen. Dazu gehören moderierte Sanierungsprozesse oder freiwillige Quartiersvereinbarungen, die Ziele und Maßnahmen gemeinsam entwickeln. Auch projektbezogene runde Tische oder Quartierswerkstätten können helfen, Vertrauen aufzubauen und komplexe Interessenslagen frühzeitig zu verhandeln. Haus & Grund kann hierbei eine wichtige Rolle spielen, indem die Organisation als Brückenbauer zwischen Eigentümern und Kommunen auftritt, Informationsdefizite schließt und Dialogprozesse moderiert.[2] Besonders wirksam zeigt sich dies dort, wo Kommunen ein aktives Innenentwicklungsmanagement etablieren: Die Modellvorhaben des BBSR verdeutlichen, dass zentrale Ansprechpartner („Innenentwicklungsmanager“), transparente Potenzialanalysen und frühzeitige Eigentümeransprache die Investitionsbereitschaft und Akzeptanz spürbar erhöhen (vgl. BBSR 2021).

Abb. 3: Kommunikation auf Augenhöhe!

Anreize statt Zwang

Wirksamer als Druck sind Anreize, die die Entscheidungskompetenz der Eigentümer stärken. Förderlandschaften müssen entbürokratisiert und so gestaltet werden, dass sie tatsächlich erreichbar sind. Ergänzend sind praxisnahe Unterstützungsangebote sinnvoll – etwa Energie-Checks oder individuelle Investitionsfahrpläne, die Transparenz schaffen und Hemmschwellen abbauen. Auch kollektive Anreizsysteme, wie Quartiersfonds oder Nachbarschaftsboni, können Eigentümer motivieren, gemeinsam zu investieren und Synergien zu nutzen.

Augenhöhe statt Überlegenheit

Für eine tragfähige Zusammenarbeit braucht es Kommunikation auf Augenhöhe. Dazu gehört, dass Verwaltungen ihre Fachkompetenz nicht als Überlegenheit ausspielen, sondern bürgernah vermitteln. Schulungen für Verwaltungsmitarbeiter können hier einen Kulturwandel einleiten, indem sie den Perspektivwechsel fördern und Empathie für die Lebensrealität von Eigentümern vermitteln. Ebenso wichtig ist die Finanzierung unabhängiger Beratungen oder digitaler Eigentümerplattformen, die als neutrale Anlaufstellen Vertrauen schaffen und Eigentümer zu aktiven Mitgestaltern machen.

Liquidität statt Last

Förderpolitik muss die reale Finanzsituation von Eigentümern berücksichtigen. Entscheidend ist, dass Programme nicht ausschließlich auf nachgelagerte Erstattungen setzen, sondern auch Vorfinanzierungen ermöglichen. Darüber hinaus können steuerrechtliche Instrumente, wie Investitionszulagen, verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten oder

2 Vgl. BBSR 2022. Die Studie belegt, dass Mittlerorganisationen (z. B. Haus-&-Grund-Vereine) eine Schlüsselrolle einnehmen können, weil sie Vertrauen genießen und zwischen Eigentümern und Kommune vermitteln, aber durch Ressourcen- und Finanzierungsgrenzen beschränkt sind.

die erleichterte Bildung von Rücklagen, dazu beitragen, die Liquidität privater Eigentümer zu sichern. Auch kommunale Bürgschaftsmodelle oder zinsgünstige Zwischenfinanzierungen können hier wertvolle Unterstützung leisten. So entsteht ein Rahmen, der nicht Belastungen erhöht, sondern Investitionen erleichtert und Spielräume für nachhaltige Stadtentwicklung öffnet.

Fazit

Die Herausforderungen der Stadtentwicklung sind komplex, und private Eigentümer nehmen dabei eine Schlüsselrolle ein. Doch statt sie einseitig in die Pflicht zu nehmen oder gar als Hindernis darzustellen, muss es darum gehen, ihre Realitäten ernst zu nehmen und sie als Partner in den Prozess einzubinden. Die beschriebenen Asymmetrien – zeitliche, machtbezogene, wissens- und finanzielle – verdeutlichen, dass Eigentümer und Kommunen in unterschiedlichen Logiken agieren. Ohne gegenseitiges Verständnis und ohne geeignete Rahmenbedingungen bleiben viele Projekte Stückwerk.

Der Weg zu einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung führt deshalb nicht über Zwang und Drohkulissen, sondern über Kooperation, Anreize, Kommunikation auf Augenhöhe und die Schaffung echter Liquiditätsspielräume. Wenn es gelingt, das Misstrauen abzubauen und eine Kultur des Miteinanders zu etablieren, kann Stadtentwicklung zu einem gemeinsamen Projekt werden. Für Kommunen wie für Eigentümer gilt: Für ein Zusammenspiel ist nicht der Druck entscheidend, sondern das Vertrauen, das auf dem Platz entsteht.

Matthias zu Eicken
Diplom-Politologe und Leiter Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik bei Haus & Grund Deutschland, Berlin

Quellen:

BBSR (2021): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements.

BBSR (2022): Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau.

Dertwinkel-Kalt, M./Grossmann, M. R. P. (2025): Ideologie schlägt Information: Über die Grenzen von Kommunikation in der Klimapolitik, in: Wirtschaftsdienst, 105. Jg., Heft 7, S. 495–498.

Difu (2024): Kommunen strukturieren Beteiligung: Bausteine, Erfahrungen, Perspektiven.

Haus & Grund Deutschland (2025): Vermieterbefragung 2025; URL: hausund.co/vermieterbefragung.

Kaplan, G./Violante, G. L./Weidner, J. (2014): The Wealthy Hand-to-Mouth, in Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2014, Working Paper NBER No. 20073.

vhw-Termin-Tipp

KOMMUNALE 2025 –
Die Plattform für Entscheider

NÜRNBERG KOMMUNALE
BUNDESWEITE FACHMESSE UND KONGRESS

Seit über 25 Jahren bringt die KOMMUNALE, Deutschlands größte Fachmesse für den Kommunalbedarf, Entscheidungsträgerinnen und -träger aus Städten, Gemeinden und Landkreisen zusammen. Die Messe verknüpft aktuelle Herausforderungen mit praxisnahen Lösungen und bietet Raum für Dialog, Orientierung und Partnerschaft. In 2025 stehen neben dem breiten Ausstellerangebot insbesondere der Kongress des Bayerischen Gemeindetags, Fachforen, Best-Practice-Vorträge sowie die Verleihung des IT-Willy im Mittelpunkt. Digitalisierung, Klimaschutz, Finanzen und kommunale Daseinsvorsorge sind nur einige der Themen, die vor Ort diskutiert werden.

Der vhw wird auf der Messe mit einem eigenen Stand vertreten sein – als Ansprechpartner für Fortbildung, Wissenstransfer und Austausch mit Blick auf eine kommunale Verwaltung im Wandel.

Wir laden Sie herzlich ein: Kommen Sie mit uns ins Gespräch!

22. – 23.10.2025
Messezentrum
Nürnberg