

Freund oder Feind?

Was es wirklich bedeutet, Bauflächenpotenziale zu mobilisieren

Martina Koll-Schretzenmayr | Simon Kramp

Flächenverbrauch und Urban Sprawl führen zu negativen sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen. Durch Siedlungsinnenentwicklung sollen die bauliche Dichte und damit die Geschossflächen im bestehenden Siedlungskontext erhöht werden – mit dem Ziel, unbebaute Flächen zu schonen, vorhandene Infrastrukturen effizienter auszunutzen und Belastungen durch den Sprawl im Siedlungsaußenbereich zu minimieren. Siedlungsinnenentwicklung erfordert die Mobilisierung von Bauflächenreserven, zum Beispiel durch Siedlungserneuerung, Umnutzung von Industriebrachen, Ersatzneubau, Baulückenschließung, An- und Aufbauten. Die Zunahme von Geschossflächen, Einwohnern und Arbeitsplätzen in den bestehenden Siedlungen bleibt jedoch nicht ohne Auswirkungen auf die urbane Umwelt und stößt bei Politikern und der ansässigen Bevölkerung teilweise auf Widerstand. Darüber hinaus muss kritisch hinterfragt werden, ob die theoretischen Bauflächenpotenziale auch tatsächlich realisierbar sind. Dieser Beitrag thematisiert die Bauflächenmobilisierung am Beispiel prosperierender Stadtregionen, um eine generellere Diskussion des Themas anzustoßen.

Schlüsselwörter: Bauflächenmobilisierung, Innenentwicklung, Ersatzneubau, Siedlungsqualität

In der Stadt Zürich waren im Jahr 2003 rund 93 Prozent aller Bauzonen überbaut und in den überbauten Bauzonen waren 72 Prozent der maximal zulässigen Geschossfläche realisiert. Diese Zahlen offenbaren, dass selbst im Herzen eines dynamischen Metropolraumes theoretisch noch erhebliche Reserven für die Realisierung von zusätzlichen Geschossflächen zur Verfügung stünden. Theoretisch! – Wie aber sieht es in der Praxis aus?

Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden. In diesem Zusammenhang ist es bedeutsam, dass das Thema der Bauflächenmobilisierung grundsätzlich nicht losgelöst vom räumlichen Kontext erfolgen kann, denn „boomende“ Regionen funktionieren anders als „schrumpfende“ und metropolitane anders als ländliche Räume. Trotz dieser Einschränkungen, die vorangeschickt werden müssen, soll der Versuch unternommen werden, die „Herausforderung“ Bauflächenmobilisierung einmal von dem Ende aus anzupacken, an welchem sich etwas „tut“, das heißt ausgehend von Beispielen, die zeigen, was passiert, wenn Bauflächen mobilisiert werden können.

URBAN INTENSIFICATION: FRIEND OR FOE? WHAT IT REALLY MEANS TO MOBILIZE BUILDING SITES

Land consumption and urban sprawl result in a variety of negative social, economic and ecological impacts. Urban intensification aims to pack more floor space into existing settlements and, therefore, save greenfield sites, reduce sprawl-related negative issues and use existing infrastructure more efficiently. Urban intensification requires mobilizing development rights on developed land, e.g., encouraging urban or village revitalization, redevelopment of brownfields, replacements (demolition of building(s) in order to build new ones), and infill development. But the increase of floor space, inhabitants and workplaces can impact the urban environment and often meets with resistance from local politicians and long-time residents. This casts doubt on the feasibility of urban intensification. This paper comments on the mobilization of development rights based on prospering metropolitan regions and provides insights for a broader discussion.

Keywords: Land consumption, revitalisation, replacement, redevelopment, urban intensification, infill development



Denn nur dann kann auch diskutiert werden, wie wir es mit der Mobilisierung der Bauflächen künftig halten wollen. Um die Diskussion explizit von der traditionell eher mit der Außenentwicklung verbundenen Baulandmobilisierung, welche im Auge hatte, dass neu entwickeltes Bauland auch tatsächlich baulich genutzt wurde, auch auf die ganze Thematik der Innenentwicklung mit Mindernutzung und Geschossflächen-„Reserven“ zu lenken, wird hier der Begriff „Bauflächenmobilisierung“ verwendet, der eben gerade auch die Ausschöpfung von zulässiger, aber bisher nicht realisierter Geschossfläche mittels Anbau, Aufstockung, Einfügung von zusätzlichen Neubauten (also: innerer Verdichtung im klassischsten Sinne), Ersatzneubau (Neubau nach Abbruch – mit Zunahme des Raumvolumens) und Baulückenschließung umfasst.

Bauen mit der Abrissbirne

Mitte der 1980er-Jahre verkündete die damalige Stadträtin und Vorsteherin des Hochbaudepartements der Stadt Zürich, Ursula Koch: „Zürich ist gebaut!“ Mit diesem legendär gewordenen Ausspruch brachte sie ihren Widerstand gegen die Öffnung der früheren Industriezonen für Büro- und Wohnnutzungen markant zum Ausdruck. Es schloss sich ein langer, politisch schmerzhafter Prozess an, bis schließlich die umfangreichen innerstädtischen Industriebrachen doch einer Büro- und Wohnnachfolgenutzung zugeführt werden konnten – hauptsächlich mittels Umnutzung bestehender Gebäude, Ergänzungsbauten sowie

(1) Abgebrochenes Gebäude einer ehemaligen Druckerei (links) und Ersatzneubau eines Mehrfamilienhauses im Stockwerkeigentum (rechts)

Zürich-Wipkingen

Alle Abbildungen: @ Martina Koll-Schretzenmayr



(2) Zwei Einfamilienhäuser wurden abgebrochen (links) und ein Ersatzneubau mit Wohnungen im Stockwerkeigentum errichtet (rechts)

Zürich-Höngg



Abriss und anschließendem Neubau. Aber auch außerhalb dieser Industriebrachen wurde und wird in Zürich heftig gebaut. In den vergangenen Jahren konnten – abgesehen von einer Fläche, die derzeit noch der Realisierung harrt – alle großflächigen Bauflächenreserven im städtischen Besitz überbaut werden.

Darüber hinaus wird in der Stadt Zürich im großen Stil entwickelbare Fläche geschaffen, werden Bauflächenpotenziale mobilisiert, indem Ersatzneubau betrieben wird: Ältere Gebäude werden abgerissen und machen Platz für marktkonformere Objekte, welche die maximal realisierbare Geschossfläche ausnutzen und damit zur inneren Verdichtung beitragen. Letztendlich lässt sich diese massive bauliche Veränderung in der Stadt Zürich, wie sie in den vergangenen rund 15 Jahren beobachtbar war, natürlich auf eine entsprechende Nachfrage nach Flächen zurückführen. Zürich mit seinen gegenwärtig rund 375.000 Einwohnern (Kanton Zürich knapp 1,3 Millionen) ist das Zentrum eines prosperierenden Wirtschaftsraums von internationaler Bedeutung und verzeichnete in den vergangenen Jahren nicht nur einen stetigen Einwohnerzuwachs, sondern auch markant steigende Grundstücks- und Immobilienpreise, die das „Bauen mit der Abrissbirne“ lukrativ machen und dazu führen, dass in den vergangenen eineinhalb Dekaden die Ersatzneubauten mehr als die Hälfte aller Neubauten ausmachten. Die Gebäude, welche seit 1994 in der Stadt Zürich als Ersatzneubau auf einen Abriss folgten, führten (im Vergleich zum ihnen „zum Opfer gefallenen“ Gebäudebestand) zu einer Verdoppelung des Rauminhalts und einer Vervierfachung des Wohnungsbestandes, mit einer massiven Verschiebung weg von frei stehenden Einfamilienhäusern (und Industriegebäuden) hin zu Mehrfamilienhäusern und Stockwerkeigentum (Kramp 2008). Insgesamt gesehen hat zwischen 1994 und 2007 in der Stadt Zürich die Summe der Gebäudegrundflächen um 6,9 Prozent und die Summe des Raumvolumens aller Gebäude um 11,4 Prozent zugenommen – ganz im Sinne der inneren Verdichtung. Und in der Tat wurde der Geschoss-

flächenzuwachs nicht vollständig von der steigenden Inanspruchnahme an Wohnfläche pro Einwohner aufgezehrt, denn Zürich hatte zwischen 1993 und 2006 einen Anstieg von 366.880 auf 374.420 Einwohner zu verzeichnen, also rund 7.540 Einwohner hinzugewonnen.

Trotz Deindustrialisierung und einem damit verbundenen massiven Rückbau von Industriegebäuden hat sich der umbaute Raum in der Stadt Zürich deutlich vergrößert, hat auch die von Gebäuden bestandene Fläche zugenommen – und damit die „freie“ Fläche entsprechend abgenommen. Viele kleinere Einfamilienhäuschen mit Garten haben Mehrfamiliengebäuden Platz gemacht, manche Quartiere haben sich hierdurch in ihrem Erscheinungsbild in den vergangenen 15 Jahren stark verändert.

Bisher ist aus Kreisen der Bevölkerung, der lokalen Wirtschaft oder der Politik keine Reaktion auf diese Veränderungen der gebauten Umwelt zu spüren. Einzig und allein die rasant angestiegenen Immobilienpreise wecken Unmut. So wurde im Herbst 2008 im Stadtquartier Seefeld vom Quartierverein eine Initiative lanciert, welche sich gegen die hohen Immobilienpreise und die damit verbundene „Auspreissung“ derjenigen Bevölkerungsschichten, welche nicht über die entsprechenden Finanzmittel verfügen (also klassische Verdrängungsmechanismen), wehren möchten. Ähnliche Bestrebungen gibt es parallel auch im Stadtkreis 4, welcher einerseits mit Rotlichtmilieu sowie Drogenhandel und -konsum zu den problematischeren Quartieren gehört, andererseits einem hohen Veränderungsdruck und Gentrifizierungstendenzen unterliegt und derzeit beispielsweise gegen eine Neufestsetzung von Baulinien zugunsten einer Straßenverbreiterung und den damit verbundenen Verlust von zwanzig Häusern mit günstigem Wohnraum kämpft.

(3) Abgebrochenes Wohngebäude (links) und Ersatzneubau eines Mehrfamilienhauses (rechts)

Zürich-Höngg



Sowohl im privilegierten, hochpreisigen Quartier Seefeld als auch im benachteiligten Kreis 4 wird der Widerstand gegen die laufenden Entwicklungen damit begründet, dass die Vernichtung von erschwinglichem Wohnraum und der Verlust der gewachsenen sozialen Struktur befürchtet wird. In beiden Quartieren sind interessanterweise die Raten der inneren Verdichtung zwischen 1994 und 2007 verglichen mit jenen anderer städtische Quartiere eher gering gewesen – nicht zuletzt deshalb, weil es sich um Blockrandbebauung handelt, die nur mit großem Aufwand Ersatzneubauten zulässt.

Hingegen ist in Quartieren, welche in den vergangenen eineinhalb Dekaden zwar nicht im Zentrum von Großentwicklungen (Umstrukturierung von Industriegebieten, Überbauung großflächiger Baulandreserven) und damit auch nicht im Brennpunkt der Stadtentwicklung standen, aber trotzdem eine hohe Rate an Ersatzneubau und damit verbundener baulicher Veränderung, sozialer Aufwärtsbewegung und steigenden Immobilienpreisen aufwiesen, bislang kein Widerstand spürbar. Es handelt sich bei diesen Quartieren fast durchwegs um „gute Wohnlagen“. Es liegt daher in einem ersten Ansatz der Schluss nahe, dass nicht die bauliche Verdichtung an sich von der Quartierbevölkerung als negativ empfunden wird, sondern vielmehr die Veränderung der Sozialstruktur und des Preisgefüges auf dem Immobilienmarkt (die auch unabhängig von Baufächermobilisierung stattfinden kann) den Bewohnerinnen und Bewohnern zu schaffen machen. Diese Schlussfolgerung wäre durch weiterführende Studien zu erhärten.

Das Beispiel Zürich zeigt insgesamt sehr anschaulich, dass Baufächermobilisierung bei vorhandener Nachfrage, also gekoppelt an hohe Renditeerwartung, durchaus funktionieren und sehr überzeugend zu innerer Verdichtung beitragen kann – dass sie aber nicht ohne Auswirkungen auf die physische und soziale Struktur der Stadt bleibt. Es wäre jedoch voreilig, vor diesem Hintergrund insbesondere die Innenentwicklungsvariante der Baufächermobilisierung in der Schublade „Feind“ abzulegen. Und es stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten der Baufächermobi-

lisierung unter Bedingungen von geringer Nachfrage und verhaltenen Renditeerwartungen bestehen.

Innenentwicklung: Von der Theorie in die Praxis

Die Baufächermobilisierung als Strategie zur Deckung des künftigen Flächenbedarfs ohne Flächenexpansion auf die „grüne Wiese“ (also ohne Ausweisung zusätzlicher Bauzonen) und damit als Schutz der nicht vermehrbaren Ressource „Boden“ gilt heute als fachlich und politisch akzeptiert.

Die Strategie der Innenentwicklung wird jedoch nach wie vor viel zu quantitativ, viel zu sehr als „Gießkannenprinzip“ gedacht. Man stellt sich das so vor, dass einfach gleichmäßig zusätzliche Nutzflächen in den bestehenden Siedlungskörper hineingeschüttet werden. Oder etwas technischer formuliert: Ausgehend von Zahlen zum theoretischen Flächenbedarf und zu den (theoretisch) bestehenden Baufächernreserven im Innenbereich wird das Postulat der Innenentwicklung aufgestellt und abgeleitet, welcher Anteil des Flächenbedarfs unter Schonung der Flächen im Außenbereich im Inneren der Siedlungen „untergebracht“ werden könnte.

Doch hierbei wird die Rechnung ohne den Wirt gemacht. Denn was theoretisch an Nutzflächen als Innenentwicklung in einen Siedlungskörper reinpasst, das muss erst in der Praxis vor Ort auch umgesetzt werden. Und wie immer steckt der Teufel im Detail. Denn da sich die Kommunen nicht selbst mit Bagger, Schaufel und dickem Stadtsäckel an die Arbeit machen können, alle Baufächernreserven in vollem Umfang baulich zu realisieren, und da den Kommunen nicht alle Parzellen mit potenziellen Flächenreserven gehören, ist eine Vielzahl von Akteuren zu involvieren, zu motivieren und zu steuern. Auf der einen Seite haben wir diejenigen, die Parzellen besitzen, auf der anderen Seite diejenigen, die bauen möchten. Nicht immer sind diese beiden Seiten in „Personalunion“ verbunden, daher müssen der Realisierung des Bauvorhabens häufig

Übereignungen vorangehen. Nicht immer findet sich die Bereitschaft zur Übereignung, nicht immer findet sich ein bauwilliger Käufer. Hier spielen Angebot und Nachfrage die entscheidende Rolle.

Die Nachfrage wird zum einen von der regionalen Wirtschaftsdynamik bestimmt: Ist das ökonomische Potenzial für die Realisierung von Flächenpotenzialen vorhanden? Gibt es überhaupt Nachfrage, oder handelt es sich vielleicht sogar um eine schrumpfende Region? Oder anders formuliert: Es können keine Investitionen angeregt werden, wenn der Markt sie nicht hergibt. Zum anderen sind aber auch intraregionale oder intrakommunale Standortentscheidungen für Innenentwicklungsprojekte ganz wesentlich. Die bautechnische oder sozioökonomische Beschaffenheit der einzelnen Standorte entscheidet, wo in der Stadt(-region) tatsächlich Baufächern mobilisiert werden. In Zürich hat sich gezeigt, dass Ersatzneubau zwar in großem Umfang stattfindet, aber keineswegs in allen Stadtquartieren im selben Ausmaß. Hohe Anteile finden sich in bevorzugten Wohnquartieren, in Gentrifizierungsquartieren, in (ehemals industriell geprägten) Umstrukturierungsquartieren mit großen zusammenhängenden Baufächernpotenzialen und in Quartieren mit einem geringen Anteil an Blockrandbebauung, also hohen Anteilen an frei stehenden Gebäuden.

Zunehmend zeigt sich, dass theoretische Baufächernpotenziale für Planung und Politik weitgehend wertlos sind. Eine Auseinandersetzung mit den standortbezogenen Realisierungsmöglichkeiten von Innenentwicklungsvorhaben wäre daher dringend erforderlich. Erst wenn ausreichend Erfahrungen mit der baulichen Realisierung von Baufächernpotenzialen speziell im Innenbereich vorhanden sind und die räumlichen Auswirkungen der Zunahme der baulichen Dichte auf Stadtgestalt und sozioökonomische Strukturen absehbar sind, können auch Einschätzungen zur technischen Machbarkeit und zur Ak-

(4) Abgebrochenes Gebäude (links) und Ersatzneubau eines Mehrfamilienhauses im Stockwerkeigentum (rechts)

Zürich-Höngg



zeptanz von Baufächernmobilisierung erfolgen. In jedem Fall ist eine Abkehr von den theoretischen Baufächernreserven im Innenbereich und der Übergang zu „realisierbaren“ Baufächernreserven dringend erforderlich. Erst die regionenübergreifende Analyse einer ausreichenden Zahl von Bauprojekten der inneren Verdichtung wird zeigen, was Innenentwicklung für die Quartiere tatsächlich bedeutet und welcher maximale Grad der Realisierung der theoretisch angenommenen Verdichtungspotenziale überhaupt vertretbar ist – denn es ist davon auszugehen, dass dieser unter 100 Prozent liegt.

Wie sieht Innenentwicklung wirklich aus?

Als ein Beispiel dazu kann die im Frühjahr 2008 erschienene Publikation der Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) genannt werden, die die Möglichkeiten innerer Verdichtung projektbezogen analysiert. Mit einer umfangreichen Fotodokumentation wird für Laien wie Fachleute deutlich, was Innenentwicklung *in situ* aus gestalterischer Sicht bedeutet und welche Einwirkungen sie auf das Ortsbild und die direkte Nachbarschaft hat.

Auf diese Weise werden nicht nur Varianten der Unterbringung zusätzlicher Gebäudevolumina und Nutzflächen im Siedlungskörper aufgezeigt, sondern auch deren Grenzen deutlich. Eine solche Sichtweise ermöglicht es, die politische Akzeptanz von Projekten einzuschätzen und schon im Vorhinein Maßnahmen zur Quartierverträglichkeit von innerer Verdichtung zu ergreifen. Zum anderen wird einmal mehr deutlich, dass innere Verdichtung nicht ausschließlich als Baulückenschließung oder ausschließlich als Aufstockung und Anbau realisiert werden kann, sondern zu einem großen Teil über Ersatzneubauten realisiert werden muss. Ersatzneubauten setzen jedoch voraus, dass die Kosten, welche sich aus der Vernichtung des bestehen-



den Gebäudes zur Schaffung von entwickelbarer Baufläche ergeben, in einem vertretbaren Verhältnis zum erzielbaren Gewinn stehen. Nur so ist gewährleistet, dass das Renditeziel erreicht werden kann und das Projekt wirtschaftlich – und damit machbar – ist. (Nach Erhebungen der Zürcher Kantonalbank (2008) beläuft sich der durchschnittliche Abbruchkostenanteil auf rund 2,8 Prozent der Bausumme.)

Damit wird deutlich, dass weder davon ausgegangen werden kann, dass in der Stadtregion eine räumliche Gleichverteilung der Innenentwicklungsaktivitäten stattfindet noch das theoretisch berechnete (quantitative) Bauflächenpotenzial Aussagekraft hinsichtlich der effektiven Innenentwicklungsaktivitäten besitzt. Im Großen und Ganzen kann daher angenommen werden, dass das theoretische Flächenpotenzial einer Stadtregion in Standorte mit hoher und solche mit geringer Realisierungswahrscheinlichkeit ausdifferenzieren ist. Ausgehend von den bereits bestehenden Erfahrungen in unterschiedlichen Stadtregionen muss die Ableitung von Mobilisierungsraten in Abhängigkeit von sozioökonomischen Einflussfaktoren und individueller Quartiersbeschaffenheit erfolgen, um bei der Quantifizierung von Bauflächenreserven im Inneren der bestehenden Siedlungen zu realistischen Potenzial einschätzungen zu gelangen.

Ausnahmerecheinungen und Widerstände: München

Eine ähnliche, wenn auch quantitativ nicht so komfortabel dokumentierte Erfolgsstory innerer Verdichtung findet sich in der Stadt München. Auch hierbei handelt es sich um das Zentrum eines prosperierenden Metropolitanraums. Auch hier konnte in den vergangenen Jahren in großem Umfang Innenentwicklung betrieben werden (nach Angaben der Stadt betrug der Anteil der Innenentwicklung 1990 bis 2001 rund 20 Prozent). Auch hier finden sich zahlreiche großflächige Entwicklungsgebiete, die in diesem Zeitraum im Rampenlicht standen. Auch hier war eine hohe Flächenachfrage zu verzeichnen. Im Unterschied zu Zürich gab es in München jedoch politische Widerstände gegen die beträchtliche Einflussnahme der Innenentwicklung auf das Erscheinungsbild der traditionellen „grünen Viertel“ der Gartenstadt-Wohnquartiere. Obwohl man sich im Orientierungsrahmen für die Stadtentwicklung (Perspektive München 1998) für das städtebauliche Leitbild „kompakt-urban-grün“ und konsequente Innenentwicklung entschieden hatte, sprach eine später eingebrachte Ergänzung einem guten Fünftel des Stadtgebietes einen Sonderstatus zu. Mit der „Satzung zur Sicherung der Gebiete mit Gartenstadtcharakter in der Landeshauptstadt München“ (die sogenannte Gartenstadtsatzung vom 31.7.2000) sollte

in den von ihrem Geltungsbereich erfassten Gebieten (insgesamt zirka 2.800 Hektar oder 21 Prozent der städtischen Siedlungsfläche) die Erhaltung des Ortsbildes der Gartenstädte gewährleistet werden, indem die Einhaltung von Mindest-Abstandsflächen gefordert wurde.

Die Gartenstadtsatzung, die 2003 durch ein Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes für rechtswidrig erklärt wurde, war ein eindeutiges Zeichen dafür, dass man sich auf planerischer und politischer Seite bewusst geworden war, welche „Gefahren“ für die Lebensqualität in Münchens Gartenstädten von der angestrebten Innenentwicklung ausgehen; einer Innenentwicklung, die stark von Akteuren des Immobilienmarktes geprägt wird, die zusätzliche Flächen eben gerade in attraktiven Quartieren mit lockerer, durchgrünter Ein-, Doppel- und Reihenhausbauung realisieren möchten. Das Beispiel der Gartenstadtsatzung der Stadt München zeigt auch, dass nicht nur vonseiten der Quartierbevölkerung mit Widerständen gegen eine bauliche Ausnützung der maximalen Bauflächenreserven vor Ort zu rechnen ist, sondern auch die Politik in gewissen Fällen nicht willens ist, theoretisch festgestellte Flächenpotenziale in vollem Umfang zuzulassen und daher in gewissen Stadtgebieten Beschränkungen vorsehen möchte. Wie die Revolution ihre Kinder frisst – so wurde man sich in München bewusst – knabbert die Innenentwicklung an den urbanen Qualitäten. Die Gartenstadtsatzung ist angesichts der klaren politischen Zielsetzung einer inneren Verdichtung („kompakt-urban-grün“) als ein „Aber nicht überall“ zu werten – oder als ein „Nicht um jeden Preis“.

Die Lehre vom Grenznutzen

Die Widerstände gegen eine fortgesetzte Dichteerhöhung sind im Lichte des „Grenznutzens“ zu sehen. Grenznutzen ist jener Zuwachs zum Gesamtnutzen, der durch die Erhöhung der Gesamtmenge eines (Konsum-)Gutes um eine zusätzliche Teileinheit erlangt wird. Der subjektive Wert des Gutes bestimmt sich jeweils aus dem Nutzen, den die letzte konsumierte Einheit stiftet. Der Grenznutzen kann zunehmen, gleich bleiben oder abnehmen. Die politische Akzeptanz von Innenentwicklung ist maßgeblich vom Grenznutzen beeinflusst. Während in Gebieten einer Stadtregion durch Innenentwicklungsmaßnahmen anfänglich ein positiver Grenznutzen erzielt werden kann (zum Beispiel durch den damit verbundenen Ausbau der Versorgungsinfrastruktur oder des Einzelhandelsangebots), werden bei Innenentwicklungsmaßnahmen in Gebieten mit hoher Dichte überwiegend negative Erscheinungen wahrgenommen (wie der Verlust von Grünflächen oder Verkehrszunahme und damit -belastung). Sobald der

Grenznutzen negativ wird, steigen die Widerstände gegen die innere Verdichtung an.

Sowohl dem Phänomen des negativen Grenznutzens als auch dem steigenden Widerstand vonseiten der Quartierbevölkerung kann nur entgegengewirkt werden, wenn Innenentwicklung von flankierenden Maßnahmen begleitet wird. Wenn etwa die Wohnumfeldqualität in den betroffenen Quartieren verbessert wird, wirkt sich dies insgesamt positiv auf den Grenznutzen (und damit auf die politische Akzeptanz) aus.

Einzelne Städte beginnen aus ihren ersten – positiven wie negativen – Erfahrungen mit innerer Verdichtung zu begreifen, dass bauliche Verdichtung nur dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn zusätzliche urbane Qualitäten in der Stadt und ihren Quartieren geschaffen werden. Dabei geht es um eine Neubewertung des öffentlichen Raumes und seine konsequente Aufwertung; es geht um eine attraktive soziale Infrastruktur, einen Ausbau des öffentlichen Verkehrs zur Vermeidung des Verkehrskollapses im Zentrum und in den Quartieren (und eine hohe Erreichbarkeit der einzelnen Standorte) und nicht zuletzt um eine soziale Ausgewogenheit der baulichen Entwicklung, damit Segregation, also die Entstehung von sozialen Brennpunkten wie von Wohlstandsclustern, vermieden werden kann.

Solche Qualifizierungsmaßnahmen des städtischen Raumes setzen jedoch in erheblichem Maße Investitionen voraus, die von den Kommunen aufzubringen sind. Zum Teil gelingt es, auf dem Wege städtebaulicher Verträge Infrastrukturkosten auf die Grundeigentümer umzuverteilen und auf diese Weise wenigstens Teile des erforderlichen Finanzvolumens zu generieren. Prinzipiell ist jedoch festzuhalten, dass der sich aus der Notwendigkeit

(5) Anbau an ein bestehendes Gebäude (rechter Teil)
Zürich-Höngg



von Qualifizierungsmaßnahmen ergebende Finanzbedarf die wirtschaftlich dynamischen Kommunen im Kampf um innere Verdichtung verglichen mit den wirtschaftlich schwachen Kommunen bevorteilt und damit bei Letzteren der baulichen Realisierung von (theoretischen) Bauflächenpotenzialen enge Grenzen gesetzt sind. Der Erfolg oder Misserfolg entscheidet sich am Grenznutzen und an der Positionierung im Markt.

Die ganz entscheidende Erkenntnis, die sich im Kontext der Innenentwicklungs- oder Bauflächenmobilisierungsdebatte aber erst noch flächendeckend bis nach Suburbia hinein durchsetzen muss, ist, dass eine erfolgreiche Bauflächenmobilisierung nur dann stattfinden kann, wenn die Quartiere parallel zur Dichteerhöhung durch gezielte Siedlungsentwicklungsmaßnahmen auch eine Steigerung der Wohnumfeldqualität und damit (mindestens) eine Beibehaltung der Lebensqualität für (vorhandene und neue) Bewohnerinnen und Bewohner ermöglichen. Stadt kann nur verdichtet werden, wenn die Vorzüge des städtischen Lebens dessen Nachteile überwiegen. Nur wenn die urbanen Qualitäten gezielt weiterentwickelt werden, kann auch das erforderliche Innenentwicklungsstandortangebot generiert werden. Andernfalls wird breite Innenentwicklung scheitern oder auf die wenigen attraktiven Standorte in Metropolitanregionen beschränkt bleiben, die im schlimmsten Fall an ihrem Erfolg ersticken.

Geld regiert die Welt der Bauflächenmobilisierung

Auf Flächen mit geringem Preisniveau oder geringer Nachfrage ist der Bauflächenmobilisierungsdruck entsprechend geringer und jenseits eines „Grenzwertes“ überhaupt zu

(6) (7) Beispiele für Überbauung von Bauflächenreserven mit Neubauten auf bisher unüberbauten Flächen

Zentrum von Zürich-Höngg



gering. Dieser Tatsache wird mit einem ganzen Kanon von ökonomischen Anreizen zum Flächensparen und zur Innenentwicklung Rechnung getragen, darunter eine Reform der Grundsteuer, der Grunderwerbssteuer oder des kommunalen Finanzausgleichs, die Einführung von handelbaren Flächenausweisungsrechten, Baulandumlegungsmechanismen, Grundstücksfonds oder Bauverpflichtungen (siehe auch das DIFU-Projekt „Fläche im Kreis“). Im Falle der in die Diskussion eingebrachten „Flächennutzungssteuer“ würde beispielsweise in periphereren Lagen ein höherer Kostendruck als in zentraleren Lagen erzeugt; die Höhe der Besteuerung würde grundsätzlich unter Berücksichtigung der ökologischen Auswirkungen von der Bebauungsdichte und damit verbunden dem Flächenverbrauch sowie der Umweltbelastung einer Flächennutzung abhängig gemacht (siehe z.B. Löhr 2008). In der Schweiz wird aktuell im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) neben der oben bereits angesprochenen Bauverpflichtung auch die Einführung einer Abgabepflicht für die Überbauung oder Versiegelung von Land außerhalb der Bauzonen für nichtlandwirtschaftliche Wohn- oder Gewerbenutzungen sowie eine Redimensionierung der bestehenden Bauzonen auf den überkommunal zu beurteilenden „effektiven“ Bedarf vorgeschlagen.

Sofern man sich den – unter den bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen außer Diskussion stehenden – Vorschlägen beispielsweise zu einer flächendeckenden Enteignung gegen Entschädigung oder zur Ausübung des Vorkaufsrechts der Gemeinde mit anschließender Nutzungsüberlassung an Private (siehe Löhr 2006) entziehen möchte, wird der Weg zur effizienten Flächennutzung in Richtung fiskalische Einflussnahme weisen müssen. Das kann sowohl in Form von flächenaushaltspolitisch differenzierten Abgabensystemen und Infrastruk-

turinvestitionen sowie in Form von planungsrechtinduzierten Bodenwertsteigerungen geschehen.

Bei den leitenden Stadtplanern von deutschen wie schweizerischen Großstädten hat sich zwischenzeitlich auch die Erkenntnis durchgesetzt, dass Innenentwicklung nur realisiert werden kann, wenn Bodenwertsteigerungen erzielt werden können. Das gut dokumentierte Beispiel von Zürich bestätigt diese Tendenz: Die in der vergangenen Dekade rasant angestiegenen Liegenschaftspreise – ausgelöst durch eine große Nachfrage nach zentralen Lagen mit guter Wohnqualität und die Verfügbarkeit von beachtlichem Kapital nicht zuletzt infolge der Globalisierung – haben eine immense Innenentwicklungswelle ausgelöst. Ein Teil dieser Bodenwertsteigerung lässt sich auf die Revision des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich von 1991 zurückführen, das durch eine Neudefinition der Ausnutzungsziffer (Verhältniszahl zwischen der anrechenbaren Bruttogeschossfläche des Gebäudes und der anrechenbaren Landfläche) höhere bauliche Dichte ermöglicht.

Investitionen der öffentlichen Hand in Infrastruktur und Wohnumfeldqualität wirken sich tendenziell positiv auf die Bodenpreise aus und können daher zu einer Steigerung des *rent gap*, die wiederum Innenentwicklung auslöst, führen. Eine Kombination aus der Änderung planungsrechtlicher Grundlagen (Zulassung von Wohn- und Dienstleistungsnutzung) und Infrastrukturinvestitionen (verbunden mit Bodenwertsteigerungen) hat beispielsweise auch in den großen Entwicklungsgebieten Zürichs auf ehemaligen Industrieflächen eine markante Innenentwicklung ausgelöst.

Der *rent gap*, die Differenz zwischen bisherigen und nach einem Umbau möglichen Mieteinnahmen auf einem Grundstück, ist durch die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen und das hohe Preisniveau so beachtlich, dass

selbst konservative Kräfte der Versuchung, diesen zu realisieren, nicht widerstehen können. Dies zeigt sich in Zürich darin, dass die Innenentwicklung selbst vor den Parkanlagen großbürgerlicher Villen nicht mehr Halt macht. Da die Wertsteigerung in vielen Fällen aber nur realisiert werden kann, wenn das bestehende Gebäude abgerissen und der volle Umfang der zulässigen Nutzfläche durch einen (Ersatz-)Neubau ausgeschöpft wird, hat dies eine spürbare Veränderung des Stadtbildes mit sich gebracht. Da auch der Gebäudebetrieb künftig aus finanziellen Überlegungen heraus – Neubauten verbrauchen weniger Energie – in zunehmendem Maße Bestandserneuerung nahe gelegt wird, dürfte sich dieser Trend noch verstärken.

Zum jetzigen Zeitpunkt haben Planung und Politik nach Einschätzung der Autoren noch in zu geringem Maße verinnerlicht, dass die Forcierung der Innenentwicklung nicht zuletzt auch eine beachtliche Veränderung der bestehenden Siedlungskörper bedeutet, die nicht nur den Verlust bestehender Gebäude nach sich zieht, sondern auch die teilweise Vernichtung von überkommenen privaten und halb-öffentlichen Räumen (zum Beispiel in Form von Gartenarealen und Baulücken). Innenentwicklung im politisch angestrebten Maße ist daher unweigerlich mit einer Veränderung unserer gebauten Umwelt verbunden. Es muss eine politische Entscheidung sein, dies zu akzeptieren, und es muss eine Aufgabe der Planerinnen und Planer sein, diesen Umbau in Bahnen zu lenken, die die Gesamtqualität unserer Siedlungen nicht schmälern.

Vernichtung von billigem Wohnraum?

Die wirksamste Bauflächenmobilisierung läuft erfahrungsgemäß über den Geldbeutel der beteiligten privaten Akteure. Hierin liegt jedoch zugleich die größte gesellschaftspolitische Brisanz, da mit Ersatzneubauten in der Tendenz billiger Wohnraum vernichtet wird, um mit dem Ziel maximaler Wertschöpfung hochpreisigen Wohnungsbau zu schaffen. Dies ist unausweichlich mit sozioökonomischen Umwälzungen in Wohnquartieren verbunden.

Der Umstand, dass die Anreize für eine Bauflächenmobilisierung insbesondere an Standorten mit niedrigem Preisniveau gering sind, sollte die Planer zwar dringend dazu motivieren, auf weitere Bauflächenausweisungen zu verzichten, um das periphere Angebot niedrig zu halten. Ein Einfrieren des Angebotes wird jedoch in Regionen mit positivem Wirtschaftswachstum zu einer Verknappung und dementsprechend zu einem Preisanstieg führen, der flächenhaushaltspolitisch erwünscht, jedoch sozialpolitisch riskant ist.

Das Beispiel Zürich zeigt, dass in diesem Zusammenhang (Wohn-)Baugenossenschaften, die ein marktfernes Wohnraumsegment anbieten, in besonderem Maße gefragt und gefordert sind. Auch auf sie kommt die Aufgabe der Bauflächenmobilisierung zu, sie müssen auf Flächen, welche den Baugenossenschaften zu besonderen Konditionen überlassen wurden, zusätzlichen Wohnraum schaffen. Und in der Tat beginnen die Zürcher Baugenos-

(8) Maßstabssprung zwischen „alteingesessener“ Bausubstanz (rechts im Hintergrund) und Neubau (linkes Gebäude) Zürich-Höngg



(9) Abbruch eines ehemaligen Bauernhofes (links) und Baubeginn eines Mehrfamilienhauses im Stockwerkeigentum (rechts) und damit verbundene Veränderung des Ortsbildes Quartierzentrum von Zürich-Höngg



senschaften damit, erste Siedlungen insbesondere aus der Nachkriegszeit abzureißen, um ihren Wohnungsbestand zu modernisieren, zu vergrößern und letztlich um innere Verdichtung zu betreiben. Da die städtischen Bauflächenreserven nach hundert Jahren genossenschaftlichem Wohnungsbau in der Stadt Zürich aufgezehrt sind und in einem überhitzten Immobilienmarkt die Schaffung neuer städtischer Baulandreserven unrealistisch erscheint, wird das den einzig gangbaren Weg in die richtige Richtung darstellen. Hand in Hand damit werden Investitionen der öffentlichen Hand in die Infrastrukturausstattung von Wohnquartieren über die Sozialverträglichkeit der Bauflächenmobilisierung entscheiden.

Nicht vergessen werden darf jedoch auch, dass zwar der Ersatzneubau – ob man ihn nun sympathisch oder unsympathisch findet – am wirkungsvollsten Bauflächenmobilisierung garantiert, sich jedoch nicht jede Baustruktur für einen Abriss zum Zwecke des Neubaus eignet (zum Beispiel im Bereich von Denkmalpflege, Blockrandbebauung). Daher ist es unabdingbar, Wohnbestandssanierungen ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der inneren Verdichtung voranzutreiben und hierbei insbesondere zu vermeiden, dass Geschossflächenzuwächse vom Wohnflächenzuwachs pro Haushalt aufgezehrt werden. Auch in diesem Zusammenhang wird eine besondere Verantwortung auf den Schultern derjenigen Akteure liegen, die umfangreiche zusammenhängende Wohnungsbestände besitzen.

Bauflächenpotenziale mobilisieren – Freund oder Feind?

Angesichts des fortgeschrittenen und fortgesetzten Flächenverbrauchs und dessen negativer Auswirkungen in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht können wir uns in Bezug auf die Bauflächenmobilisierung ein Feindbild gar nicht leisten. Es gilt daher, sich mit dem Gedanken einer flächendeckenden Bauflächenmobilisierung und einer Erhöhung baulicher Dichten in den Siedlungsgebieten anzufreunden und die konkrete Umsetzung der flächenhaushaltspolitischen Strategie „Innenentwicklung“ in Angriff zu nehmen.

Beispiele aus prosperierenden Metropolitanräumen zeigen, dass Bauflächenmobilisierung auch unter Bedingungen des freien Marktes realistisch ist. Getragen wird sie bislang zum überwiegenden Teil von professionellen Immobilienentwicklern, die eindeutig auf Renditeorientierung abstellen. Diese Verhältnisse sind in der Tat nur bedingt auf nachfrageschwache, niedrigpreisige Räume

übertragbar, die von dieser Akteursgruppe tendenziell gemieden werden. Die Tatsache, dass zentrale Lagen gut erschlossen sind und insgesamt zur Verkehrsvermeidung beitragen, sollte dazu motivieren, die Anstrengungen zur Bauflächenmobilisierung auch auf diese Räume auszurichten. Dies sollte ganz besonders für schrumpfende Regionen gelten. Grundsätzlich sollten aber auch in strukturschwachen Räumen öffentliche Investitionen in die urbane Qualifizierung groß auf die Fahnen geschrieben werden.

Die bisherigen Erfahrungen haben zudem deutlich werden lassen, dass Bauflächenmobilisierung im großen Stil – und nur so wird sie zum Ziel führen – auf Widerstände unterschiedlichster Couleur stößt. Sie setzt eine mit der Zerstörung alter Gebäudesubstanz einhergehende Bestandserneuerung voraus und greift hierdurch in erheblichem Umfang in die Siedlungsstruktur und Siedlungs-gestalt ein. Zudem erfordert sie Investitionen zum Zwecke der Wohnumfeldverbesserung und Standortattraktivität. Last but not least darf Bauflächenmobilisierung nicht bei der Quantifizierung der Potenziale stehen bleiben, sondern muss als – nicht zuletzt auch gestalterische – Aufgabe verstanden werden, diese Potenziale *in geeigneter Weise* baulich zu realisieren (vgl. auch Regionalplanung Zürich und Umgebung 2008). Diese Herausforderung gilt es ohne Zögern anzupacken.

Hierzu gehört in erster Linie, dass eine Kommune die Zielsetzung der inneren Verdichtung nicht angeht, ohne sich fundiert mit den bestehenden Siedlungsqualitäten und Gestaltungsdefiziten auseinander zu setzen und hierauf aufbauend konkrete Entwicklungsvorstellungen zu entwickeln, um abzustecken, wohin der Weg führen soll. Auch wenn Veränderungen der baulichen Umwelt infolge Innenentwicklung über Jahrzehnte hinweg reichen und bloß schrittweise und „mosaikartig“ voranschreiten, verändern sie das Siedlungsbild und die Qualität des Siedlungsgebietes stetig. Es ist daher unabdingbar, unter Beteiligung der Grundeigentümer und der Bewohnerschaft gestalterische Richtlinien zu formulieren, zu kommu-

(10) Brunnen als Bedeutungsträger für die Identität eines ehemaligen Winzerdorfes, das 1934 von der Stadt Zürich eingemeindet wurde Quartierzentrum von Zürich-Höngg



nizieren und im Rahmen des Handlungsspielraums der kommunalen Baubehörden durchzusetzen. Städtebauliche und gestalterische Leitbilder ermöglichen eine Handlungsorientierung für öffentliche und private Akteure im Prozess der Innenentwicklung und dienen der Beurteilung von konkreten Bauprojekten.

Die gestalterische Qualität eines Ortes ergibt sich im Wesentlichen aus den Raumproportionen, der städtebaulichen „Körnung“, der Bautypologie und in besonderem Maße auch aus den öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten Außenräumen, der Erschließung und den Zugängen zu den Gebäuden. Ein Raum ist nicht nur als physischer Ort zu verstehen, sondern in ganz besonderer Weise auch als identitätsstiftender Ort, in dem einzelne bauliche, städtebauliche und freiraumbezogene Elemente zu Bedeutungsträgern werden, welche die Einzigartigkeit eines Raumes ausmachen und für die Bewohnerinnen und Bewohner eine emotionale Bindung zu diesem Ort aufbauen lassen. Es gilt, diese Bedeutungsträger im Rahmen der Formulierung gestalterischer Richtlinien zu identifizieren, zu bewahren und gezielt weiterzuentwickeln, um durch den Prozess der baulichen Verdichtung die Identität eines Ortes nicht zu zerstören, sondern zu stärken. Da durch Bauflächenmobilisierung in größerem Umfang (auch ökologisch wertvolle) Außenräume verloren gehen, ist diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Zum einen sollte das Entwicklungskonzept klare Aussagen zum künftigen Angebot an Außenräumen (privat, halb-öffentlich, öffentlich) beinhalten, zum anderen sollte der

quantitative Verlust von Außenräumen durch eine qualitative Aufwertung der neuen und der weiterbestehenden Außenräume sichergestellt werden.

Es sind in diesem Kontext auch konkrete Aussagen zur Aufenthaltsqualität und Nutzungseignung der einzelnen Außenräume erforderlich. In diesem Zusammenhang bedarf es der Investitionen der öffentlichen Hand sowie geeigneter Maßnahmen, um Anreize für Private zu schaffen, Außenräume, ob privat oder öffentlich, qualitativ hochwertig zu gestalten (zum Beispiel in Form eines Ausnutzungsbonus). Bei den identitätsstiftenden Merkmalen eines Ortes ist ganz besonders auf scheinbare Details wie Brunnen, Bezüge zur Geschichte des Quartiers oder historische Wegeverbindungen zu achten. In jedem Falle sollte vermieden werden, dass die identitätsstiftenden Charakteristika eines Ortes durch die Bauflächenmobi-

lisierung überprägt und damit unwiderruflich vernichtet werden. Diese Herausforderung der Bauflächenmobilisierung erfolgreich zu meistern, bedeutet für die öffentliche Hand nicht zuletzt auch, eine intensive Beratung der Grundeigentümer und Investoren sicherzustellen. Was die Mobilisierung von großflächigen Bracharealen anbelangt, so hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten bei allen beteiligten Akteuren erfreulicherweise die Überzeugung durchgesetzt, dass diese Aufgabe eben auch in besonderer Weise eine gestalterische ist und Entwicklungsleitbildern, Masterplänen und Konkurrenzverfahren bedarf. Die künftigen „Entwicklungsgebiete“ in unseren Stadtregionen aber werden Quartiere der inneren Verdichtung sein, die die gebaute Umwelt zwar sehr viel mosaikartiger verändern, aber ganz genauso dieser Instrumente bedürfen.

AUTOR|NNEN:

Martina Koll-Schretzenmayr, Jg. 1967, Studium der Geographie und Raumplanung in Augsburg, München und Zürich; Dozentin, Senior Researcher und Chefredakteurin der Planungszeitschrift disP an der ETH Zürich; Schwerpunkte Siedlungsentwicklung, Gebäudebestandsentwicklung, Revitalisierung von Industriebrachen, Raumplanungsgeschichte. E-Mail: schretzenmayr@nsl.ethz.ch

Simon Kramp, Jg. 1981, Studium der Geomatikingenieurwissenschaften an der ETH Zürich; Schwerpunkte Raumplanung und Kulturtechnik. E-Mail: kramps@student.ethz.ch

LITERATUR:

Kramp, S. (2008): Ersatzneubau in der Stadt Zürich. Diplomarbeit an der ETH Zürich

Löhr, D. (2006): Flächenhaushaltspolitik via Grundsteuerreform – gibt es einen Königsweg? Ein Versuch. Working Paper No. 3 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB). Birkenfeld

Löhr, D. (2008): Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform. Wirtschaftsdienst 2008 (2), S. 121–129

Regionalplanung Zürich und Umgebung (2008): Qualitätsvolle innere Verdichtung. Anregungen für die Praxis. Zürich

Zürcher Kantonalbank (2008): Wertvoller Boden. Zürich