

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Geographisches Institut

**Kommunale Baulandmodelle in der Praxis –
ein Beitrag zum geförderten Wohnungsbau in deutschen
Großstädten**

EXPOSÉ ZUR MASTERARBEIT

Amrei Pirzer

Betreuer: Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt

Bearbeitungszeitraum: 7. November 2018 – 7. Mai 2019

1. Problemaufriss: Die aktuelle Wohnungsfrage

Auf deutschen Wohnungsmärkten gab es in den letzten Jahren deutliche Veränderungen. Es existieren zwar weiterhin Regionen mit einem Überangebot an Wohnungen, allerdings steigt die Anzahl derjenigen Städte, in denen das Wohnungsangebot die Nachfrage nicht decken kann, stetig an. Besonders in Großstädten sind rasant steigende Mieten die Folge (SIEBENKOTTEN 2016, DVWSR 2016, S. 3). Waren Innenstädte bis in die 2000er Jahre noch von Verödung bedroht und galten als Sammelbecken für Arbeitslose, Arme, Alte, Alleinerziehende und Ausländer (FRANK 2011, S. 285 f.), ist inzwischen die Attraktivitätssteigerung städtischen Wohnens gelungen und führte zu deutlichen Reurbanisierungstendenzen, also positiven Einwohnerentwicklungen in den Innenstadtlagen. Insbesondere für junge und einkommensstarke Haushalte und Familien stellen Innenstadtlagen attraktive Wohn- und Arbeitsorte dar. Die Nachfrage nach innerstädtischen Wohnraum ist hoch, was zu steigenden Boden- und Mietpreisen in vielen deutschen Großstädten und zur Verknappung von günstigem Wohnraum führte (ADAM & STURM 2014, S. 267, SCHÖNIG 2017). Was diese Entwicklungen verschärft, ist die zu geringe Neubauaktivität vor allem im bezahlbaren Segment. Neubau findet meist zu weiten Teilen im hochpreisigen Segment statt. Menschen mit durchschnittlichen oder unterdurchschnittlichen Einkommen sind die Leittragenden dieser Entwicklungen (SIEBENKOTTEN 2016). Wegen der Attraktivität städtischen Wohnens sind Investitionen in Immobilien heutzutage ein attraktives Anlagemodell („Flucht ins Betongold“), was die Situation auf den Immobilien- und Wohnungsmärkten gerade in prosperierenden Großstädten noch verschärft (HOLM 2012). Die von Friedrich Engels bereits in den 1870er Jahren diskutierte Wohnungsfrage, also die Frage nach den Ursachen für die damalige Wohnungsnot, ist wieder hochaktuell (JENSEN et al. 2018).

In der Politik besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass ein deutlicher Mangel an Wohnungen herrscht. Nun ist es an der Zeit konstruktive Lösungsvorschläge zu finden, die diesem Wohnungsmangel entgegenwirken und gleichzeitig zum Erhalt und zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums beitragen (SIEBENKOTTEN 2016). Die meisten Parteien haben die Versorgung der Bevölkerung mit günstigem, bezahlbarem Wohnraum als zentrales Ziel formuliert. So pointiert Natascha Kohnen, SPD Spitzenkandidatin im Wahlkampf zur Landtagswahl in Bayern: *„Der Staat muss reingehen in den bezahlbaren Wohnsektor und da Wohnraum schaffen. Nicht nur die Geringverdiener, sondern auch die mit mittlerem Einkommen können sich auch schon keine Wohnung mehr leisten in den Metropolen.“* (RAUSCHER 2018). Auf Bundesebene wird an einer erfolgreicherer Mietpreisbremse gearbeitet und der Neubau soll mit dem Baukindergeld angekurbelt werden.

Gerade in den prosperierenden Großstädten ist günstiger Wohnraum knapp. Der Bestand von öffentlich gefördertem Wohnraum geht aufgrund von auslaufenden Mietpreis- und Belegungsbindungen und der Vernachlässigung von Neubau insbesondere im preisgünstigen Segment in den letzten Jahren zurück. In Deutschland unterliegt der geförderte Mietwohnungsbau bestimmten Bindungsfristen, d.h. dass sie heutzutage üblicherweise für 20-30 Jahre zu einem bestimmten Preis angeboten werden müssen. Läuft diese Preisbindung aus, gelangen solche Wohnungen auf den freien Markt, was zu deutlichen Mietsteigerungen, gerade

auf bereits angespannten Wohnungsmärkten. In vielen Großstädten hätten eigentlich bis zu 50 % der Haushalte Anspruch auf eine öffentlich geförderte Wohnung. Der Bestand reicht allerdings bei weitem nicht (STADT KÖLN 2017). Viele Großstadtbewohner wären also gemessen an ihren Haushaltseinkommen in ihrer Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftig, bekommen aber keine geförderte Wohnung und wohnen bereits heute entweder zu teuer oder räumlich unterversorgt. Dadurch, dass immer mehr Wohnungen aus der Bindung fallen und in der Vergangenheit zu wenige öffentlich geförderte Wohnungen neu geschaffen wurden, wird die Zahl der für weite Teile der Bevölkerung erschwinglichen Mieten immer kleiner. Während es in den 1980er Jahren noch etwa 3 Millionen Wohnungen mit Sozialbindung gab, sind es heute nur noch knapp die Hälfte (SIEBENKOTTEN 2016).

Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum ist hoch. Die Forderung nach „mehr bezahlbarem Wohnraum für alle“ ist ein politisch brisantes, aktuelles Thema. In München fand Anfang September 2018 unter dem Slogan „Ausspekuliert“ eine Demonstration für bezahlbaren Wohnraum statt. Für die Intensivierung des Wohnungsbaus wurde 2014 bereits das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ von den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren gegründet, um *„gemeinsam die Voraussetzungen für den Bau und die Modernisierung von Wohnraum in guter Qualität, vorzugsweise im bezahlbaren Marktsegment, zu verbessern und das Wohnungsangebot in Gebieten mit Wohnraummangel zu erweitern“* (DVWSR 2016, 6). Die vom Bündnis initiierte Wohnungsbau-Offensive hat sich zur Aufgabe gesetzt, die soziale Wohnraumförderung zu stärken und Anreize für mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Bisher verfügen Kommunen nur über wenige Möglichkeiten, überhaupt Einfluss auf ihren Wohnungsmarkt und Wohnungsbau zu nehmen und den Forderungen nach mehr „bezahlbarem Wohnraum für alle“ nachzukommen. Wenn Kommunen Grundstücke nicht selber besitzen und nicht den vorhabenbezogenen Zwischenerwerb nutzen (können), ist es schwierig ihre städtebaulichen Zielvorstellungen, wie zum Beispiel den Ausbau des geförderten Wohnungsbaus, umzusetzen. Dies gelingt lediglich mithilfe des Abschlusses städtebaulicher Verträge. *„Städtebauliche Verträge sind zulässig, wenn sie städtebauliche Ziele zum Gegenstand haben und auf dessen Umsetzung gerichtet sind. Eine Wohnraumförderung auf der Grundlage einer Sozialgerechten Bodennutzung ist im Grenzbereich zwischen sozialen Aspekten und städtebaulichen Aspekten angesiedelt“* (SPIEß 2017). Im Rahmen von strategischen Baulandentwicklungen werden seit etwa 20 Jahren kooperative Baulandmodelle mit städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB eingesetzt. Sie sorgen für transparente Rahmenbedingungen, Klarheit über die erwartete Kostenbeteiligung und eine einheitliche, den Grundsatz der Gleichbehandlung beachtende Vorgehensweisen der Kommunen bei der Entwicklung von Bauland (DVWSR 2016, S. 19). Bei konsequenter Umsetzung der eigenen Richtlinien ist auch eine hohe Akzeptanz unter den Betroffenen zu erwarten. Baulandmodelle können dabei helfen, die Wohnungsknappheit im bezahlbaren Segment zu verringern und sozial ausgewogene(re) Stadtquartiere zu schaffen sowie – dies als zusätzlicher Aspekt – die Planungsbegünstigten an den Kosten der erforderlichen Infrastrukturen (KiTas, Schulen, Grün- und Spielflächen) zu beteiligen (DVWSR 2016, 19). Solche Baulandstrategien werden als

geeignete Methode zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums (DRIXLER et al. 2014) und als „Instrument der Zukunft“ (DRANSFELD 2018, S. 139) hervorgehoben, da sie an den grundlegenden Problemen des Bodenmarktes ansetzen, dass Boden nicht vermehrbar ist, schon gar nicht innerhalb einer Stadt.

2. Forschungsgegenstand, Forschungsfragen, Zielsetzung

Inzwischen wird für zahlreiche Kommunen, insbesondere solchen mit angespanntem Wohnungsmarkt, das Instrument des kommunalen Baulandmodells bzw. einer kommunalen Baulandstrategie entwickelt und eingesetzt.

Baulandmodelle sind bodenpolitische Instrumente, die u.a. zur dringend benötigten Schaffung von bezahlbarem Wohnraum beitragen sollen (u.a. Erhöhung Anteil an öffentlich geförderten Wohnungen, Beteiligung der Planungsbegünstigten an Folgekosten, z.B. für benötigte Infrastrukturen). Baulandmodelle verschaffen den Verwaltungen Handlungssicherheit, deren Handlungsrahmen klar festgesteckt ist (DRIXLER et al 2014, S. 133 ff). In einigen Städten werden Baulandmodelle schon seit längerem erfolgreich eingesetzt. München gilt als Vorreiter mit seinem Weg der „Sozialgerechten Bodennutzung“ (SoBoN). Seit den 1990er Jahren greift dort die sog. SoBoN, wenn neue Bebauungspläne beträchtliche Bodenwertsteigerungen bei Privaten und Lasten bei der Kommune auslösen. Die Planungsbegünstigten erhalten nur dann neues Baurecht, wenn sie sich in einem städtebaulichen Vertrag dazu verpflichten, Lasten, Kosten und Bindungen oder finanzielle Beteiligung an den Voraussetzungen und Folgen einer Bauleitplanung zu übernehmen. Ein Standbein hierbei ist auch die Verpflichtung, einen gewissen Anteil des neugeschaffenen Wohnbaurechts für den geförderten Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen. Es gibt keinen Musterbeschluss, der sich einfach von einer Stadt auf eine andere übertragen lässt. Baulandbeschlüsse müssen an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden (DRANSFELD 2018, S. 139). Vom „Münchener Modell“ inspiriert entwickelten viele Kommunen ihre eigene sozialgerechte Bodennutzung, auf die jeweiligen lokalen Spezifika angepasst (Münsteraner Modell der sozialgerechten Bodennutzung, Kölner Kooperative Baulandentwicklung uvm.) oder haben eigene Baulandstrategien erstellt. In Bonn wurde erst kürzlich ein Baulandmodell verabschiedet. In wieder anderen Städten sind Baulandstrategien politisch gewollt und beschlossen, es hapert aber an der Implementierung (Bsp. Köln). In Hamburg bemüht sich der Senat im Rahmen des „Bündnisses für das Wohnen in Hamburg“ mit Investoren Vereinbarungen für mehr bezahlbaren Wohnraum zu treffen. Da in Hamburg ein noch relativ hoher Anteil der Flächen im Besitz der Stadt Hamburg liegt, ergeben sich ganz andere Möglichkeiten die Wohnungspolitik durch Konzeptvergaben stärker sozial auszurichten (DVWSR 2016, S. 43 ff.).

Als Untersuchungskommunen werden München, Hamburg und Köln ausgewählt, da sie in einigen Aspekten vergleichbar sind. Alle drei sind international bedeutende Millionenstädte mit positiven wirtschaftlichen Entwicklung, Einwohnerwachstum und rasant steigenden Mietpreisen seit 2009. Die einzelnen Städte haben zu unterschiedlichen Zeitpunkten Baulandmodelle eingeführt. Während in München seit 1994 die SoBoN durch

planungsbegleitende Verträge praktiziert wird, wurde in Köln erst 20 Jahre später ein an das Münchener Modell angelehntes Baulandmodell entwickelt. Gerade hier ist es spannend zu untersuchen, wie sich die Modelle in der Praxis umsetzen lassen.

Als übergeordnete Fragestellung interessiert mich, inwiefern kommunale Baulandmodelle zur Reduzierung des Mangels an bezahlbarem Wohnraum in prosperierenden Großstädten beitragen können, wie sie konkret in der Praxis genutzt werden (Verhältnis Theorie-Praxis) und wie sie sich in den verschiedenen Städten unterscheiden? Das Ziel der geplanten Arbeit ist es, die kommunalen Baulandmodelle in der Praxis von unterschiedlichen Städten gegenüberzustellen.

Zunächst sollen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der Baulandstrategien in den drei Großstädten München, Hamburg und Köln herausgearbeitet werden und wie sie hinsichtlich der lokal unterschiedlichen Wohnungsmarktbedingungen variieren. Es geht nicht um einen schlichten Vergleich der drei Städte; hierzu existieren bereits zahlreiche Studien (DRIXLER 2014, DVWSR 2016). Vielmehr soll ein differenzierter Überblick über die Verfahrensunterschiede erarbeitet werden, um die Feinheiten in den Verfahren und deren praktische Umsetzung bzw. Realisierbarkeit zu analysieren. Beispielsweise soll es darum gehen,

- Wann und in welchem Umfang das Baulandmodell Anwendung findet,
- wie mit Bestandsbaurechten umgegangen wird,
- wie die Angemessenheitsprüfung erfolgt und welche Korrektive bestehen, wenn die Angemessenheit nicht eingehalten wird,
- in welcher Reihenfolge auf die einzelnen Ansprüche verzichtet wird (Stellenwert von gefördertem Wohnungsbau),
- welche Vereinbarungen mit den Investoren hinsichtlich der Umsetzung der Infrastrukturleistungen getroffen werden (baut Investor selber, wie werden Pflichten im Grundbuch abgesichert),
- wie die Bedarfe (Kitaplatz, Grünflächen, Freiflächen) berechnet werden,
- was hinsichtlich preislich angemessenem Wohnraum für Mittelschicht-Haushalte getan wird, die nicht mehr unter die Förderbestimmungen fallen, sich aber dennoch kaum auf dem Wohnungsmarkt versorgen können,
- und welche rechtlichen Kontrollmechanismen mit dem städtebaulichen Vertrag einhergehen.

Ganz besonders interessieren mich die Vorgaben des jeweiligen Baulandmodells (**Theorie**) und wie die einzelnen Aspekte tatsächlich umgesetzt werden (**Praxis**), sowie Fragen der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure um die städtebaulichen Leitziele zu erreichen.

3. Methodik

Der Arbeit liegt ein Forschungsdesign aus qualitativen Methoden der empirischen Sozialforschung kombiniert mit Analysen von Sekundärstatistiken sowie einer intensiven Literaturrecherche zugrunde.

Zunächst werden die einschlägigen Baulandbeschlüsse der kommunalen Gremien im Detail analysiert und miteinander verglichen. Außerdem wird die Lage auf den unterschiedlichen Wohnungsmärkten hinsichtlich der Stellung des geförderten Wohnungsbaus dargestellt (kommunale Zielsetzungen, Erreichung der Ziele).

Auf dieser Grundlage sollen mithilfe von Expertengesprächen die lokal spezifischen Herausforderungen, beim Beschluss, bei der Implementierung) herausgearbeitet werden. Abschließend sollen die Erfahrungen aus den verschiedenen Städten einander gegenübergestellt werden und der Stellenwert des geförderten Wohnungsbaus in den einzelnen Kommunen herausgearbeitet werden. Anhand von leitfadengestützten Interviews mit Experten aus der Verwaltung sollen anschließend die Feinheiten in den Verfahren und wie sie in der Praxis umgesetzt werden können. Zusätzlich sollen die Vorsitzenden der jeweiligen Planungsausschüsse interviewt werden, um herauszuarbeiten, wie die Entscheidungen politisch gerechtfertigt werden.

4. Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

Urban Governance soll als analytische Perspektive mit einem Fokus auf staatliche und politische Akteure genutzt werden, um die Veränderungen im Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu untersuchen.

Im Zusammenhang mit der Abkehr von hierarchischen nationalstaatlichen Steuerungsformen (*Government*) hin zu einem aktivierenden, kooperativen Staat (*Governance*) werden Aufgaben, die bislang dem Staat zugeschrieben waren, an Dritte abgegeben (HOHN et al. 2006). Bis in die 1990er Jahre war es die Aufgabe der Kommunen das Wohlbefinden der Gemeinschaft über die Bereitstellung öffentlicher Güter sicherzustellen. Im Zuge der „finanziellen Krise der Kommunen“ kam es aber zu Verschiebungen und zur Reform kommunalrechtlicher Rahmenbedingungen. Dem Wohnungsbau kommt dabei eine Sonderrolle zu. Die bisher gemeinnützigen Wohnungsbau-unternehmen wurden an private Akteure verkauft, die nicht mehr wohlfahrtstaatliche Ziele verfolgen (BORCHARD 2011). Unter dem als Neoliberalismus bezeichneten Paradigma wurde die soziale Wohnraumförderung in großen Teilen vom Staat an private Investoren abgegeben. Die 1980er und 1990er Jahre waren geprägt durch Ausverkäufe. Inzwischen gibt es zwar noch keinen Bruch zu diesen Entwicklungen, allerdings sind Tendenzen erkennbar, dass es zu einem Bewusstseinswandel kommt und der Blick wird wieder verstärkt auf die Verantwortung des Staates bzw. der Städte in der sozialen Wohnraumförderung gelenkt wird (VOLLMER & KADI 2018). Mithilfe von Baulandmodellen verpflichten Kommunen heute Investoren durch städtebauliche Verträge, die Umsetzung städtebaulicher Leitziele, wie zum Beispiel die Ausweitung des geförderten Wohnungsbaus, zu übernehmen. So versucht die öffentliche Hand wieder Einfluss auf die Wohnungswirtschaft zu erlangen. In diesem Kontext werde ich mich auch mit Fragen der demokratischen Legitimation und der Gefährdung der Planungshoheit durch den Abschluss von städtebaulichen Verträgen (SCHMIDT-EICHSTAEDT 2005) beschäftigen. Außerdem werde ich mich mit der Entwicklung von neoliberalen zu postneoliberalen Ansätzen (SCHIPPER 2018) auseinandersetzen.

Die stadtgeographische Governance-Perspektive soll dabei helfen die „Akteursnetzwerke, die Steuerungs-, Regelungs, und Koordinationsformen, die Verfahren und Instrumente sowie deren institutionelle Einbettung [...]“ zu untersuchen und damit zu einem „besseren Verständnis von Stadtentwicklungsprozessen und der Raumwirksamkeit von Governance beizutragen“ (HOHN et al. 2006, S.9)

Literatur

- ARING, Jürgen, COULMAS, Diana & Fabian ROHLAND (2018): Heute, morgen, übermorgen – Boden- und Wohnungspolitik im Aufbruch !?. In: vhw FWS 3 / Mai – Juni 2018. S. 114–118.
- ADAM, Brigitte & Gabriele STURM (2014): Was bedeutet Gentrifizierung und welche Rolle spielt die Aufwertung städtischer Wohnbedingungen? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4. S. 267-275.
- BORCHARD, Sonja (2011): Kommunale Wohnungspolitik als Urban Governance. Der Dortmunder Weg – ein Modell mit Transferpotential?
- DRANSFELD, Egbert (2018): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. In vhw FWS 3 / Mai – Juni 2018, S. 136–140.
- DRANSFELD, Egbert & Petra PFEIFFER (2009): Evaluierung von kommunalen Baulandbeschlüssen und -strategien.
- DRIXLER, Erwin, FRIESECKE, Frank, KÖTTER, Theo, WEITKAMP, Alexandra & Dominik WEIß(2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum? In: DVW e.V. (Hrsg.), DVW-Schriftenreihe, Band 76/2014, Wißner-Verlag, Augsburg, 2014.
- DVWSR – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (2016): Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. Berlin.
- FALLER, Bernhard, & Colin BEYER (2018). Baulandmodelle nach dem Vorbild der Münchener SoBoN, (1). In: vhw FWS 3 / Mai – Juni 2018. S. 127–130.
- HAMBURGER SENAT (2016): Bündnis für das Wohnen in Hamburg.
- JENSEN, Inga, SCHIPPER, Sebastian, SCHMIDT, Dorothea & Sandra SIERON (2018): Editorial. Zur (neuen) Wohnungsfrage. In: PROKLA 191 Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, S. 174-178.
- LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN (2006): Die Sozialgerechte Bodennutzung. Der Münchener Weg. Die Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung in der Fassung vom 26.07.2006.

LÖHR, Dirk (2018). Grundsteuerreform: sozial und zeitgemäß?. In: vhw FWS 3 / Mai – Juni 2018. S. 123–126.

RAUSCHER, Ute (2018): Das waren die Kernbotschaften der Parteien im Wahlkampf. Abrufbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/bayern/das-waren-die-kernbotschaften-der-parteien-im-wahlkampf,R6Bw73a> (letzter Zugriff. 15.10.18).

SCHIPPER, Sebastian (2018): Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv. (Springer VS) Wiesbaden.

SCHMIDT-EICHSTAEDT, Gerd (2005): Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? In: IzR, Heft 9/10, S. 649-656.

SCHÖNIG, Barbara (2017): Sechs Thesen zur wieder mal „neuen“ Wohnungsfrage – Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch. In: SCHÖNIG, Barbara, KADI, Justin & Sebastian SCHIPPER (Hrsg.): Wohnraum für alle?!. Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. (Transcript Verlag), Bielefeld. S. 11-26.

SIEBENKOTTEN, Lukas (2016): Geleitwort. In: KUHNERT, Jan & Olof LEPS (2016): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum. S. vii-viii. (Springer VS) Wiesbaden.

STADT KÖLN (2017): Das kooperative Baulandmodell Köln – Richtlinie und Umsetzungsanweisung.

VOLLMER, Lisa & Justin KADI (2018): Wohnungspolitik in der Krise des Neoliberalismus in Berlin und Wien. PROKLA. Zeitschrift Für Kritische Sozialwissenschaft, 48 (191), 247–264. <https://doi.org/10.32387/prokla.v48i191.83>.