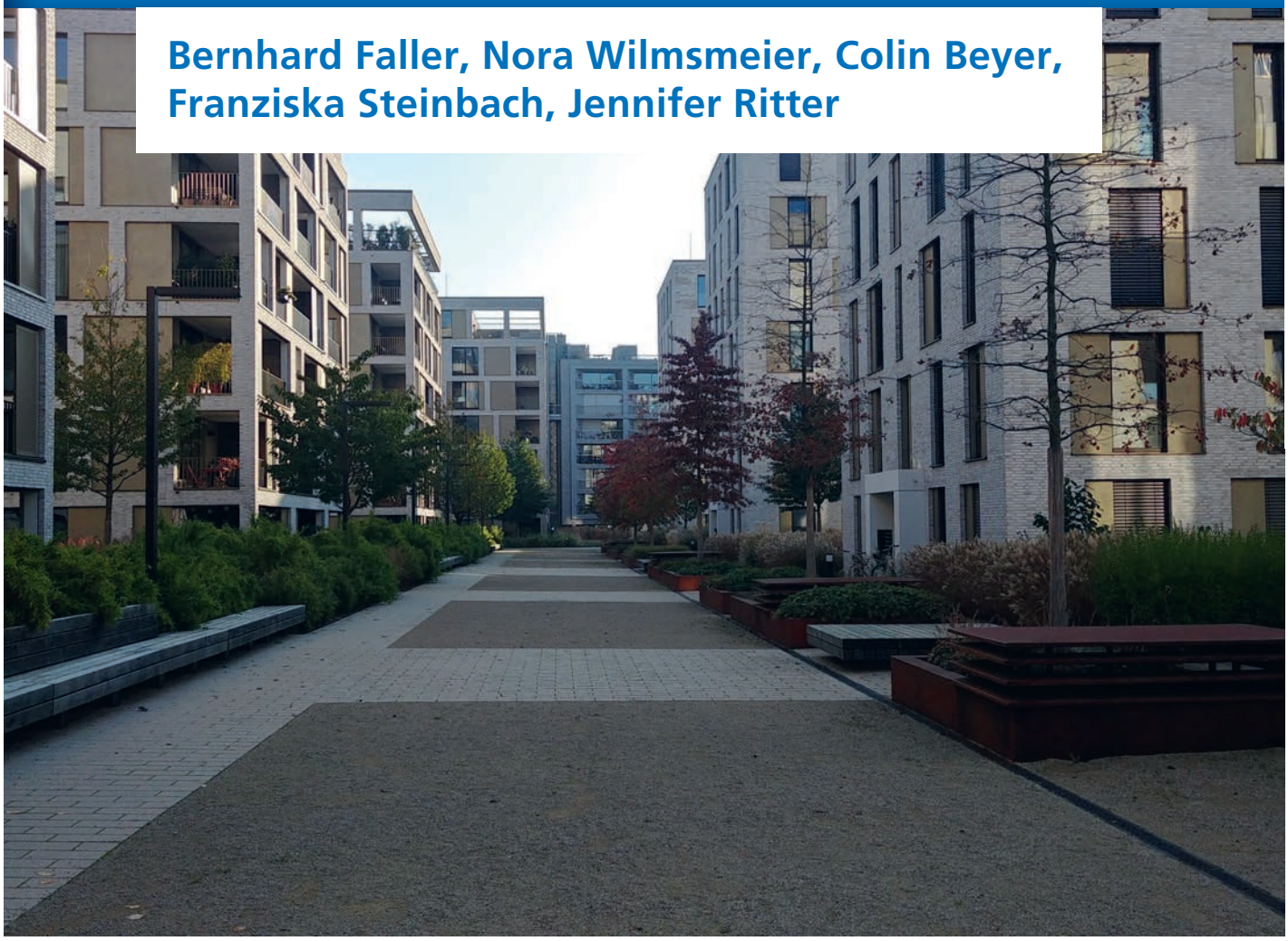
vhw
Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene

Bernhard Faller, Nora Wilmsmeier, Colin Beyer,
Franziska Steinbach, Jennifer Ritter



vhw - Schriftenreihe 25

Inhalt

Vorwort **2**

Danksagung **4**

Kurzfassung **6**

1 Einleitung und Grundlagen **9**
1.1 Zur wohnungspolitischen Ausgangslage: Keine Lösung in Sicht? 9
1.2 Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene: Eine politisch-konzeptionelle Einordnung 10
1.3 Auswahl und Charakterisierung der Fallstudienstädte/-regionen 11
1.4 Thematischer Fokus der Fallstudien 15

2 Jena: Akzeptanz für den Wohnungsneubau **17**
2.1 Ausgangssituation in Jena 17
2.2 Konflikte um Wohnungsneubau – drei aktuelle Beispiele 18
2.2.1 Friedensberg-Terrassen 18
2.2.2 Singer Höhen 20
2.2.3 Zwätzen Nord 22
2.3 Zwischenfazit: Widerstände und deren Auswirkungen auf die Bauvorhaben 24
2.4 Über das einzelne Vorhaben hinaus: Widerstände, Bürgerbeteiligung und politischer Rückhalt 24
2.5 Über Jena hinaus: Akzeptanzprobleme für den Wohnungsneubau 25
2.5.1 Vielfältige Widerstände erschweren den Wohnungsneubau 26
2.5.2 Mehr Bürgerbeteiligung als Antwort? 26
2.5.3 Bessere Bürgerbeteiligung: Vielleicht ein Teil der Lösung 28
2.5.4 Eine offene Frage zum Vertrauens- und Akzeptanzproblem 28

3 Mannheim: Herausforderungen bei der Aktivierung kommunaler Liegenschaftspolitik **30**
3.1 Herausforderungen kommunaler Liegenschaftspolitik 31
3.2 Liegenschaftspolitik in Mannheim 33
3.3 Wirtschaftlichkeitsanalysen und Abwägungen auf Projektebene 34
3.3.1 Wohnungsbau in der Innenentwicklung 35
3.3.2 Wohnungsbau am Siedlungsrand 38
3.3.3 Gesamtbetrachtung der Anforderungen und Belastungen 40
3.4 Handlungsoptionen des Mannheimer Bodenfonds 42

4 Gelsenkirchen: Strategien und Instrumente zum Umgang mit lokalen Desinvestitionsprozessen **44**
4.1 Marktbereinigender Stadtumbau als stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Aufgabe 44
4.2 Die stadtentwicklungspolitische Bedeutung unbewältigter Schrumpfung (grundlegende Wirkungszusammenhänge) 45
4.2.1 Bevölkerungs- und Nachfrageentwicklung als Ausgangspunkt 45
4.2.2 Wohnungswirtschaftliche Konsequenzen 46
4.2.3 Städtebauliche Konsequenzen 47
4.2.4 Eigentumsstruktur als Risikofaktor 48
4.2.5 Problemimmobilien als Symptom 48
4.2.6 Konsequenz für Zusammenleben und Wohnungsversorgung 50
4.2.7 Selbstverstärkungsprozesse 50
4.2.8 Kleinräumige Einflussfaktoren für Desinvestitionsprozesse 51
4.2.9 Besonderheiten von Gelsenkirchen und des Gelsenkirchener Südens 51
4.3 Die Grenzen des bisherigen Instrumentariums 52
4.3.1 Stadterneuerungspraxis in Gelsenkirchen 52
4.3.2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme 54
4.3.3 Städtebauliche Gebote 54
4.3.4 Housing Improvement Districts (HID) 55
4.3.5 Ankauf und Poolen von Immobilien durch eine kommunale Gesellschaft 55
4.3.6 NRW-Modellvorhaben Problemimmobilien 56
4.3.7 Die grundlegenden Unterschiede zu den „üblichen" Stadterneuerungsaufgaben 56
4.4 Eckpunkte einer möglichen Strategie zur quartiersbezogenen wohnungswirtschaftlichen Marktbereinigung 58
4.4.1 Interventionsziel und Wirkungszusammenhänge 58

4.4.2 Intensivierte Marktbeobachtung 59
4.4.3 Einbettung in eine gesamtstädtische Grundlage – Stadträumliche Identifizierung und Priorisierung von Marktbereinigungsaufgaben 59
4.4.4 Handlungs-/Maßnahmenkonzept für Marktbereinigungsgebiete 59
4.4.5 Finanzierungskonzept 60
4.4.6 Satzung und Durchführung 60
4.4.7 Förderung und Kontrolle des Grundstücksverkehrs 60
4.4.8 Quartiersgesellschaft als Interimseigentümerin 60
4.5 Fazit: Ein stabiler öffentlicher Koordinations- und Kooperationsrahmen 61

5 Offenbach am Main: Transparenz über Aufwertungsprozesse und bezahlbaren Wohnraum 62
5.1 Offenbachs Position im regionalen Spannungsfeld 62
5.2 Stadt- und Quartiersentwicklung im Offenbacher Norden 64
5.3 Ambivalenzen der Stadtteilentwicklung im Hafen und Nordend 67
5.3.1 Städtebauliches Erscheinungsbild 67
5.3.2 Nordend als Wirtschaftsstandort 69
5.3.3 Versorgungsangebote (Einzelhandel, soziale Infrastruktur) 70
5.3.4 Nutzung der öffentlichen Räume und Lebendigkeit 70
5.3.5 Qualität des Zusammenlebens und Stimmungslage 71
5.3.6 Wohnungsmarkt und soziale Lage der Bewohnerschaft 71
5.3.7 Fazit 72
5.4 Mangelnde Transparenz über Stadtentwicklung und Wohnungsmarkt 73
5.4.1 Von Instrumenten- zu Transparenzfragen 73
5.4.2 Bedeutung und Status quo der Transparenz des Wohnungsmarktes 73
5.4.3 Deutlich verbesserte Kosten-Nutzen-Relation für die Wohnungsmarktbeobachtung 75
5.4.4 Eine wohnungspolitische und wohnungswirtschaftliche Transparenzoffensive 75

6 Region Stuttgart: Wege zu einer Arbeitsteilung in der Wohnbaulandbereitstellung 77
6.1 Unbewältigte Wohnungsbauaufgaben 77
6.2 Wohnungsmarkt in der Region Stuttgart 78
6.2.1 Das Wohnen ist deutlich teurer geworden 78
6.2.2 Eine ausbleibende Angebotsreaktion in der Region Stuttgart 78
6.3 Ergebnisse einer Kommunalbefragung zu den Hemmnissen in der Wohnbaulandbereitstellung 81
6.3.1 Methodik 81
6.3.2 Wohnungsbaupolitische Mengenziele 82
6.3.3 Segmentspezifische Handlungsbedarfe 82
6.3.4 Die Hemmnisse der Wohnbaulandentwicklung 84
6.3.5 Fazit aus der Befragung 87
6.4 Wege zu einer regionalen Wohnbaulandstrategie 88
6.4.1 Das Hauptproblem: Wohnungsbau verliert gegen konkurrierende Interessen 88
6.4.2 Abgrenzung zu anderen Diskussions- und Handlungssträngen 88
6.4.3 Mögliche Lösungsansätze 90
6.5 Fazit 92

7 Wohnungspolitische Einordnung der Fallstudien 94
7.1 Wohnungspolitik nach 1945 – Kapitalmobilisierung als Hauptaufgabe 94
7.2 Ein Trendbruch zu Beginn der 1980er Jahre 95
7.3 Die ökologische Wende in der Stadtentwicklung: Vom Innentwicklungsparadigma zum Innenentwicklungsdilemma 96
7.4 Zwischen unzureichender Wachstumsbewältigung und bodenpolitischer Umverteilung 97
7.5 Ergebnisse und Diskussionsimpulse aus den Fallstudien 98
7.6 Stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit: Die neue wohnungspolitische Schlüsselressource 100

8 Literatur und Studien 101

Anhang 105
Rechenweg und Annahmen der wohnungswirtschaftlichen Berechnungen für die Fallstudie Mannheim 105

Vorwort

Angesichts der hohen Dynamik auf den Wohn- und Immobilienmärkten in den prosperierenden Regionen ist eine angemessene Wohnraumversorgung seit einigen Jahren zu einem bestimmenden gesellschaftlichen Thema geworden. Insbesondere die Schaffung und Sicherung von bezahlbarem Wohnraum wurde nicht nur intensiv diskutiert, sondern auch von ideologisch und emotional aufgeladenen Debatten in der (Fach-)Öffentlichkeit begleitet.

Auch auf politischer Ebene haben die Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten kontroverse Diskussionen ausgelöst und schließlich zu einem umfangreichen wohnungspolitischen Handeln geführt. Exemplarisch hierfür stehen das breit aufgestellte Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen sowie die von Bund, Ländern und Kommunen initiierte Wohnraumoffensive, deren (Zwischen-)Ergebnisse am 23. Februar 2021 von der Bundesregierung in einer „Bilanzveranstaltung" vorgestellt und von Opposition und Verbändevertretern zum Teil kritisch kommentiert wurden. Trotz der zahlreichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Wohnungsmieten und Kaufpreise für Wohneigentum muss konstatiert werden, dass sich die Situation auf den angespannten Wohnungsmärkten bislang nicht wesentlich entschärft hat. Es stellt sich daher die Frage, ob die „richtigen" wohnungspolitischen Hebel noch nicht gefunden und bewegt wurden.

Ein wesentlicher Grund, weshalb sich die wohnungspolitischen Akteure schwer damit tun, wirkungsvoll auf die Entwicklung der Wohnungsmärkte einzuwirken, ist u. a. die Heterogenität lokaler Wohnungsmärkte. Unterschiede in den lokalen ökonomischen, demografischen, sozialen und städtebaulichen Ausgangsbedingungen machen es notwendig, wohnungspolitisches Handeln flexibel an die Erfordernisse vor Ort anzupassen. Mit Blick auf eine soziale und resiliente Wohnungspolitik forderte der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. bereits 2016 gemeinsam mit den Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), die regionale Spezifik der wohnungspolitischen Erfordernisse anzuerkennen: „Vor dem Hintergrund zunehmender Disparitäten in den regionalen Wohnungsmärkten ist es unerlässlich, die zentrale Steuerungsfähigkeit dort anzusiedeln, wo die konkreten Probleme auftreten. Damit dürften im Zuge der Neujustierung der sozialen Wohnungspolitik nur wenige übergreifende und pauschalisierende Regelungen erlassen werden. Der Kern muss sich auf ein lokal ausgerichtetes und flexibles Instrumentarium stützen, damit dieses eine effiziente Förderung gewährleistet, die den örtlichen Gegebenheiten und Perspektiven Rechnung trägt" (vhw/Difu 2016, S. 6).

In Anbetracht der Notwendigkeit einer Wohnungspolitik, welche den lokalen wohnungspolitischen Herausforderungen gerecht werden kann, hat der vhw e. V. das Forschungsinstitut Quaestio – Forschung und Beratung damit beauftragt, der Frage nachzugehen, zu welchen Lösungen eine lokal/regional verankerte und dabei konzeptionell eigenständige (soziale) Wohnungspolitik aus heutiger Sicht käme. Wesentliches Ziel dieser Studie war es, gemeinsam mit lokalen Partnerinnen und Partnern die vor Ort bestehenden Hürden einer zielgruppengerechten Wohnraumversorgung zu identifizieren und losgelöst von den existierenden politischen und instrumentellen Restriktionen mögliche Lösungsrichtungen aus kommunaler bzw. regionaler Perspektive zu diskutieren. Bei der Auswahl der fünf Fallstudien - vier Fallstudienstädte (Gelsenkirchen, Jena, Mannheim, Offenbach/Main) und eine Fallstudienregion (Stuttgart) – wurde darauf geachtet, ein breites Spektrum an unterschiedlichen Wohnungsmarktkonstellationen abzudecken, um damit zumindest ansatzweise die facettenreichen Herausforderungen der lokalen Wohnraumversorgung in den deutschen Großstädten in den Blick nehmen zu können.

Auch wenn aufgrund der Vielfalt der lokalen Wohnungsmärkte nur ein Schlaglicht auf die wohnungspolitischen Herausforderungen geworfen werden konnte, wird vor allem eines deutlich: trotz eines hohen Engagements auf lokaler bzw. regionaler Ebene können die Probleme einer quantitativen und qualitativen Wohnraumversorgung mit dem bestehenden wohnungs- und bodenpolitischen, städtebaulichen und regionalplanerischen Instrumentarium in vielen Fällen nicht ausreichend gelöst werden. Die Studie unterstreicht damit, dass die Heterogenität der Wohnungsmärkte in Deutschland ein viel mehr auf die jeweiligen lokalen Bedingungen abgestimmtes wohnungspolitisches Handeln und dementsprechend ein flexibel einsetzbares Instrumentarium erforderlich macht, welches verstärkt auf der lokalen, regionalen und kommunalen Ebene ansetzt.

Fabian Rohland
Wissenschaftler
vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Danksagung

Das Forschungsprojekt „Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene“ wurde erst durch die Mitwirkungsbereitschaft der Fallstudienstädte und -regionen möglich. Wir danken allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der durchgeführten Veranstaltungen herzlich für ihre Mitarbeit. Ganz besonders danken wir unseren Ansprechpersonen in den Verwaltungen der Fallstudienstädte für ihr persönliches Engagement und ihre Unterstützung während der gesamten Projektlaufzeit.

Fallstudie Jena

Ansprechpersonen beim Projektpartner: Lars Liebe (Fachdienstleiter Stadtentwicklung, Stadt Jena), Bettina Kynast (Fachgebiet Stadtentwicklung und Stadterneuerung, Stadt Jena)

Ein großer Dank gilt ferner den weiteren Gesprächspartnern und Gesprächspartnerinnen, die in Expertengesprächen Auskunft über die analysierten Wohnungsbauvorhaben und die damit verbundenen planungspolitischen Diskussionen gegeben haben.

Fallstudie Mannheim

Ansprechpersonen beim Projektpartner: Arno Knöbl (Stadt Mannheim, Sachgebietsleitung Wohnungsmarktentwicklung im Fachbereich Geoinformation und Stadtplanung)

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Workshops: Johanna Doepner, Dr. Hanno Ehrbeck, Klaus Elliger, Arnold Jung, Julian Pfannhuber, Inge Schäfer, Winfried Schäfer, Hans Skarke, Jochen Tölk, Dr. Petra Wagner (Fachbereich Geoinformation und Stadtplanung), Dr. David Jacob, Dr. Kathrin Limbach, Stefan Rode, Silke Ruppenthal (Fachbereich Bau- und Immobilienmanagement), Regina Reich (Dezernat IV)

Fallstudie Gelsenkirchen

Ansprechpersonen beim Projektpartner: Markus Horstmann (Stadt Gelsenkirchen, Abteilungsleitung Wohnungswesen/Stadtregionale Kooperation)

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops: Dr. Marco Boksteen (Hagener Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH), Ortrud Diemer (Stadt Halle, Fachbereich Planen), Janine Feldmann (Stadt Gelsenkirchen, Stadterneuerung), Harald Förster (Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft), Uwe Gerwin (Stadt Gelsenkirchen, Referat Zuwanderung und Integration), Martin Karsten (Projektleiter Bundestransferstelle Stadtumbau), Michaela Klee (Stadt Gelsenkirchen, Gesamtstädtische Planung), Sebastian Klöppel (Städtetag Nordrhein-Westfalen), Petra Lau (vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.), Mathias Metzmacher (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung), Hans-Joachim Olbering (Stadt Gelsenkirchen, Referat Öffentliche Sicherheit und Ordnung), Helga Sander (Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen), Prof. Dr. Guido Spars (Bergische Universität Wuppertal, Ökonomie des Planens und Bauens).

Fallstudie Offenbach

Ansprechpersonen beim Projektpartner: Jutta Kempf (Fachreferentin), Marion Rüber-Steins (Referatsleiterin), Tobias Kurtz (Fachreferent), Stadt Offenbach am Main, Referat Stadtentwicklung und Wohnbauförderung

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Workshops: Simon Valerius (Stadt Offenbach am Main, Amt für Stadtplanung, Verkehrs- und Baumanagement), Matthias Seiler (Stadt Offenbach am Main, Amt für Stadtplanung, Verkehrs- und Baumanagement),

Matthias Schulze-Böing (Stadt Offenbach am Main, Amt für Arbeitsförderung, Statistik und Integration), Ria Baumann (Stadt Offenbach am Main, Wirtschaftsförderung), Anne Teubert (Stadt Offenbach am Main, Jugendamt), Stefan Heinzmann (Stadt Offenbach am Main, Jugendamt), Ivanka Trojanowski (Stadt Offenbach am Main, Ordnungsamt), Marcus Schenk (Quartiersmanagement Nordend), Sabine Süßmann (Stadt Offenbach am Main, Projekt Besser Leben in Offenbach), Sabine Leithäuser (Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen), Zijad Dolicanin (Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen), Nils Schlesinger (Fraktion Die Linke), Elke Kreiss (Fraktion Die Linke)

Fallstudie Region Stuttgart

Ansprechpersonen beim Projektpartner: Thomas Kiwitt (Leitender Technischer Direktor, Verband Region Stuttgart), Dr. Christoph Hemberger (Referent für Regionalplanung und Regionalentwicklung, Verband Region Stuttgart)

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops: Prof. Dr. Jürgen Aring (vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.), Prof. Dr. Rainer Danielzyk (Akademie für Raumforschung und Landesplanung / Leibniz Universität Hannover), Prof. Dr. Philipp Dechow (Hochschule für Technik Stuttgart), Michael Groschek (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.), Florian Ismaier (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen), Christine Karasch (Region Hannover), Prof. Dr. Theo Kötter (Universität Bonn, Professur für Städtebau und Bodenordnung), Dr. Patrick Leypoldt (Agglo Basel e. V.), Petra Manahl (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen), Mathias Metzmacher (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung), Dr. Andreas Pätz (WWG mbH der Stadt Königswinter / Regionaler Arbeitskreis Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler), Herbert Sommer (Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz), Vera Völker-Jenssen (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg)

Ein großer Dank gilt ferner den Baubürgermeisterinnen und -meistern sowie Planungsamtsleiterinnen und -leitern aus der Region Stuttgart, die uns in Expertengesprächen wertvolle Einblicke in den planungspolitischen Alltag gegeben haben.

Kurzfassung

Der Untersuchungsansatz: Soziale Wohnungspolitik von der lokalen Ebene aus betrachtet

Seit fast zehn Jahren wird in Deutschland wieder intensiv nicht nur über Wohnungspolitik diskutiert, sondern auch wohnungspolitisch gehandelt. Dennoch sind die Wohnungsmärkte – bis zum Beginn der Corona-Pandemie – angespannt geblieben. Wenn so lange und so intensiv nicht nur über Wohnungspolitik geredet, sondern tatsächlich Beschlüsse gefasst und umgesetzt werden und es trotzdem nicht ausreichend vorangeht, könnte dies daran liegen, dass die wohnungspolitischen Hebel an den falschen Stellen angesetzt werden. Ein kritischer Blick auf den Schwerpunkt der vorgeschlagenen und umgesetzten Maßnahmen verführt zu der Einschätzung, dass hier vielfach altbekannte und zuvor abgeschaffte Instrumente und Lösungen zur Anwendung kommen. Dies muss alles nicht falsch sein, wirft aber dennoch die Frage auf, ob diese Lösungen und Maßnahmen unter deutlich veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht an Wirksamkeit eingebüßt haben. Müssen die wohnungspolitischen Maßnahmen und die ihnen vorgelagerten Diskussionen deswegen nicht an anderer Stelle ansetzen?

Mit dieser Einschätzung der Ausgangslage ist es das Ziel der vorliegenden Studie, die Aufgaben der Wohnungspolitik losgelöst von den Routinen und Fronten der jüngeren Diskussion neu zu thematisieren. Damit verbindet sich die Vorstellung, sich fünf sehr unterschiedlichen Städten oder Regionen zunächst mit der Frage zu nähern, welches wohnungspolitische Problem aus der lokalen Sicht erstens als besonders dringlich empfunden wird und sich zweitens einer einfachen Lösung entzieht. Die Auswahl der vier Fallstudienstädte und der einen Fallstudienregion war dabei vor allem von dem Ziel geprägt, das breite Spektrum von hartnäckiger Schrumpfung bis zu dynamischem Wachstum abbilden zu können. Im Dialog mit den jeweiligen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in den Städten/Regionen wurden sowohl die thematische Ausrichtung als auch die Vorgehensweise fixiert.

Vier lokale und eine regionale Fallstudie im Überblick

Die Fallstudie für die **Stadt Offenbach am Main** zeigt zunächst, dass sich ein von Engpässen und Überhitzungen geprägter Wohnungsmarkt neue Standorte und Quartiere sucht und dabei erhebliche Impulse zu deren Veränderung auslösen kann. Dieser Prozess hat durchaus Ambivalenzen, wobei im Offenbacher Nordend derzeit die positiven Aspekte der Veränderung zu überwiegen scheinen. Auch wenn in Offenbach keine eindeutige Gentrifizierungs- und Verdrängungsdynamik festgestellt werden konnte, so wird doch erkennbar, dass die Dynamik der wohnungswirtschaftlichen Investitionsprozesse vor allem von den Grundstücksengpässen an den etablierten Standorten in und um Frankfurt geprägt sind. Eine insgesamt nachfragegerechte Grundstücksbereitstellung würde den Veränderungsdruck in den bestehenden Quartieren und die damit einhergehenden sozialen Härten reduzieren. Allerdings zeigt sich in der Fallstudie auch, dass erhebliche Schwierigkeiten bestehen, die ablaufenden Wohnungsmarktprozesse ausreichend präzise zu erfassen. Eine schlechte Daten- und Erkenntnislage verbreitert jedoch nicht nur die Spielräume für wirtschaftliche und politische

Fehlentscheidungen. Darüber hinaus haben die mit der Fallstudie verbundenen Diskussionen zum Offenbacher Nordend gezeigt, dass daraus zugleich ein Nährboden für polarisierende und ideologisch verhärtete Diskussionen werden kann.

In der wachsenden **Stadt Jena** wurde deutlich, dass die Bereitstellung von Grundstücken für den Wohnungsbau in mehrfacher Hinsicht an Grenzen stößt. Thematisiert wurden in der Fallstudie vor allem die Probleme der Entscheidungsfindung bei zunehmendem bürgerschaftlichem Widerstand gegenüber weiterem Wohnungsneubau. Letztlich ist dieser Widerstand Ausdruck einer selbstbewussten Bürgerschaft und einer lebendigen Demokratie. Möglichkeiten zu einem besseren Abgleich zwischen diesen aktiv vertretenen Partialinteressen und den von den politischen Gremien repräsentativ vertretenen Gesamtinteressen einer Stadt bestehen sowohl in einer besseren sachlichen Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen wie auch in einem intensivierten „echten" Beteiligungsdialog. Eine damit verbundene und weit über Jena hinausreichende offene Frage ist, wie zeitgemäße städtebauliche Lösungen beschaffen sein sollten, damit sie in der Gesellschaft mehr emotionale Zustimmung finden (oder gar Begeisterung auslösen). Wie muss eine Planungs-, Beteiligungs- und vor allem Baukultur aussehen, die den Wohnungsbau nicht mehr als notwendiges Übel erscheinen lässt, sondern wieder mehr gesellschaftliche Akzeptanz mobilisiert oder einfach mehr Lust auf Städte- und Wohnungsbau macht?

In der **Region Stuttgart** wird stellvertretend für viele deutsche Stadtregionen deutlich, dass die Wohnbaulandentwicklung und Grundstücksmobilisierung nicht nur in den Kernstädten, sondern bis weit in die Regionen hinein von zunehmenden Widerständen umstellt sind. Die längst über administrative Grenzen hinaus verflochtenen Regionen und speziell Wohnungsmärkte brauchen vor diesem Hintergrund auch eine regional koordinierte Wohnungs- und Baulandpolitik. Selbst die für deutsche Verhältnisse sehr gut aufgestellte Region Stuttgart sieht sich nicht in der Lage, den an weitgehend akzeptierten Leitbildern ausgerichteten regionalplanerischen Zielen in der Praxis Geltung zu verschaffen. Das Instrumentarium der Regionalplanung reicht allenfalls dazu, unerwünschten Wohnungsbau zu verhindern. Es ist bislang nicht geeignet, einen regionalpolitisch erwünschten Wohnungsbau anzuregen. Deswegen wird als Ergänzung zur Regionalplanung eine wirkungsvolle regionale Entwicklungspolitik benötigt, die gezielt Anreize für Grundstücksbereitstellung und Wohnungsbau dort setzt, wo es regionalplanerisch sinnvoll ist. Die hierzu erforderlichen Weichenstellungen und Rahmenbedingungen können die Regionen kaum aus eigener Kraft schaffen. Hier sind vor allem Bund und Länder gefordert.

Die **Stadt Mannheim** hat mit ihrer Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik in den letzten Jahren offensiv die Chancen genutzt, die sich aus dem Rückzug von Militär und Industrie ergeben haben. Dabei ist bereits deutlich geworden, dass die Sicherung preiswerten Wohnens und die gleichzeitige Gewährleistung hoher städtebaulicher und sozialer Qualitäten einen sensiblen Umgang mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten erfordert. Gemessen an den großmaßstäbigen Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit wird die künftige Mannheimer Stadtentwicklungspolitik kleinteiliger organisiert werden müssen. Um dabei dennoch städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielsetzungen Geltung verschaffen zu können, hat die Stadt Mannheim im Rahmen verschiedener Beschlüsse ihre Liegenschaftspolitik aktiviert und modernisiert. Dabei zeigt sich stellvertretend für viele andere Städte, dass die bestehenden Förderinstrumentarien nur sehr eingeschränkt auf die jeweiligen Herausforderungen der einzelnen Vorhaben abgestimmt werden können. Eine aktivierte Liegenschaftspolitik muss, um im Einzelfall sparsam und in der Summe wirksam sein zu können, sehr gezielt die Ertragschancen der einzelnen Vorhaben nutzen und gleichzeitig verbleibende Ertragslücken schließen. Dies stellt nicht die Sinnhaftigkeit einer derartigen Bodenpolitik in Frage, ist zugleich aber eine Herausforderung für die Flexibilisierung der Fördersystematik. Die zwischen sozialem Wohnungsbau und Städtebauförderung festgezurrten Förderangebote sind dabei kaum hilfreich.

Die Fallstudie in der **Stadt Gelsenkirchen** steht stellvertretend für eine vernachlässigte Kategorie der wohnungspolitischen Debatte in Deutschland. Demografische Schrumpfung, Wohnungsleerstände und dementsprechende Desinvestitionsprozesse sind unabhängig davon weit verbreitet und werden mit hoher Wahrscheinlichkeit in den nächsten Dekaden wieder an Bedeutung gewinnen. Da es bei insgesamt schrumpfender Wohnungsnachfrage in den betroffenen Regionen offensichtlich keinen Sinn macht, die Quartiere und ihre Wohnungsbestände wieder in den Markt hineinzusubventionieren, versagen hier weitgehend Logik und Instrumentarium der etablierten Stadterneuerung. Ein wichtiges Ziel sollte es sein, zumindest die beinahe selbstzerstörerische Wirkung quartiersbezogener Desinvestitionsprozesse zu durchbrechen. Naheliegend ist, dass nicht gebrauchte Wohnungsbestände abgerissen (oder mindestens quartiersverträglich stillgelegt) werden sollten. Einzubetten ist dies in quartiersbezogene Bewirtschaftungs- und Investitionsstrategien. Die hierzu notwendige Kooperation setzt - insbesondere bei kleinteiligen Eigentumsstrukturen - nicht nur hohes kommunales Engagement voraus, sondern ist zugleich auf eine entsprechende Erweiterung des bau- und planungsrechtlichen Instrumentariums angewiesen. Die mit der Fallstudie Gelsenkirchen verbundenen Überlegungen wollen dazu einen Diskussionsanstoß geben.

Wohnungspolitische Einordnung und Schlussfolgerungen

Insgesamt bestätigen die Fallstudien, dass die wohnungspolitischen und die eng damit verknüpften stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen regional sehr stark variieren. Dies unterstützt die bislang schon erhobenen Forderungen nach einer stärkeren lokalen und/oder regionalen Eigenverantwortung bei der Bewältigung der wohnungspolitischen Aufgaben. Das entscheidende und ebenfalls in diese Richtung weisende Argument der vorliegenden Studie ist darüber hinaus, dass nicht mehr wie Jahrzehnte zuvor die Kapitalmobilisierung und die darauf bezogenen tradierten Subventionstechniken die Schlüsselstelle der Wohnungspolitik ist. Den zentralen Stellenwert nimmt stattdessen die lokal oder regional verankerte Fähigkeit zur aktiven Stadtentwicklung ein. Und dies gilt sowohl für die wohnungspolitische Bewältigung der Wachstumsaufgaben wie auch für die Schrumpfungsaufgaben. In diesem Sinne ist die Wohnungspolitik eine primär aus dem sehr individuellen lokalen Kontext heraus zu verstehende und zu konzipierende Aufgabe. Aus diesem Blickwinkel

heraus ist die stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit zur Schlüsselressource bei der Bewältigung der wohnungspolitischen Aufgaben geworden.

Für die wachsenden Städte und Regionen bleibt es eine zentrale Herausforderung, das Wachstum der Nachfrage und die entsprechenden Bauleistungen mit den Zielen einer ökologischen Stadt- und Regionalentwicklung abzustimmen. Ohne eine gegenüber dem Status quo deutlich ausgeweitete Fähigkeit zur stadtplanerischen Wachstumsbewältigung, läuft die soziale Wohnungspolitik Gefahr dauerhaft überfordert zu sein. In den eher schrumpfenden Regionen besteht demgegenüber langfristig das Risiko, dass selbstverstärkende kleinräumige Desinvestitionsprozesse die Attraktivität der Quartiere untergraben, die Wohnqualität mindern und schließlich auch zur Belastung für die gesamt kommunale Entwicklung werden. Die mit diesem Aufgabenspektrum verbundenen, in der vorliegenden Studie aufgeworfenen Themen entziehen sich wahrscheinlich einer einfachen schnellen Lösung. Somit hat die wohnungspolitische Diskussion auch nach zehn Jahren hoher Intensität nicht an Bedeutung verloren.

1 Einleitung und Grundlagen

1.1 Zur wohnungspolitischen Ausgangslage: Keine Lösung in Sicht?

Es ist vielleicht nicht besonders originell, nach beinahe zehn Jahren intensiver wohnungspolitischer Diskussion und unzähliger Publikationen erneut eine Studie zur Wohnungspolitik vorzulegen. Die Ausdauer, mit der in Deutschland über wohnungspolitische Fragen diskutiert wird, zeigt jedoch zweierlei: Die Fragen des Wohnens berühren ein Grundbedürfnis des menschlichen Daseins und werden dabei zunehmend wieder als Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge diskutiert. Auch war in den vergangenen Jahren des Öfteren zu hören, dass die Wohnungsfrage eine, wenn nicht sogar die zentrale soziale Frage unserer Zeit sei.[1] So hat sich auch der für den Wohnungsbau zuständige Bundesminister Seehofer mehrfach geäußert.[2] Der banale zweite Grund für die anhaltende wohnungspolitische Diskussion ist, dass die Probleme der Wohnungsversorgung bislang nicht befriedigend gelöst sind.

Als Ursache für die Nichtbewältigung der wohnungspolitischen Herausforderungen kommt politische Untätigkeit kaum in Frage. Bund, Länder und Kommunen haben bisweilen sogar in einem relativ breiten politischen Konsens an den unterschiedlichsten wohnungspolitischen Stellschrauben gedreht. Hierzu gehören auf der einen Seite die Einführung einer Mietpreisbremse und die Reduzierung der Modernisierungsumlage. Hinzu kommen die überfällige Anpassung und Dynamisierung des Wohngeldes (zum 1.1.2020). Auf der anderen Seite wurde auch die finanzielle Förderung des Wohnungsbaus ausgeweitet: deutlich mehr Mittel für die soziale Wohnraumförderung bei spürbar verbesserten Konditionen, Wiedereinführung einer Eigentumsförderung in Form des Baukindergeldes und erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten für den Mietwohnungsbau. Auch die Bauland- und Grundstücksbereitstellung wurde nicht vergessen. Der Bund hat ebenso wie viele Länder die Vergabe von Liegenschaften für den Wohnungsbau forciert und dabei insbesondere den geförderten Wohnungsbau bedacht. Auch viele Kommunen richten ihre Liegenschaftspolitik schrittweise auf die wohnungspolitischen Herausforderungen und den geförderten Wohnungsbau aus. Eine Baulandkommission hat im Jahr 2019 weitere Vorschläge vorgelegt[3], die auch in die Diskussion zur anstehenden Baugesetzbuch (BauGB)-Novelle eingehen werden. Diese noch unvollständige Liste der wohnungspolitischen Aktivitäten erzeugt jedoch zumindest aus Investorensicht ein unzutreffendes Bild, wenn nicht gleichzeitig erwähnt würde, dass im gleichen Zeitraum die Baukosten auch ausgehend von politischen Vorgaben (i. W. Energieeinsparung) gestiegen sind, die Grunderwerbssteuer in vielen Ländern angehoben wurde und der Wohnungsbau von den Kommunen in immer höherem Maße zur Mitfinanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen wird.

Bereits vor der Corona-Pandemie wurde kontrovers diskutiert, ob und wie lange sich die Verteuerung des Wohnens und die ihr zugrundeliegende Marktanspannung noch weiter fortsetzen würde. Manchen Beobachtenden schien es wahrscheinlich, dass die „Preisrallye" bald zu Ende geht. Andere sahen das Ende des Zyklus noch nicht erreicht. Durch die Corona-Pandemie ist die Lage eher noch unübersichtlicher geworden. Unabhängig davon lässt sich konstatieren, dass die Wirkung der vielfältigen wohnungspolitischen Maßnahmen bisher nicht durchschlagend war. Viele regionale Wohnungsmärkte sind eng geblieben und waren während der letzten Dekade fast durchgängig von Preissteigerungen gekennzeichnet – vor allem in den nachgefragten Groß- und Universitätsstädten. Die fehlende Perspektive auf eine greifbare Lösung ist wahrscheinlich mitursächlich für so manche Aufregung und ideologische Zuspitzung in der wohnungspolitischen Debatte.

---

[1] Auch Difu und vhw haben in ihrem „wohnungspolitischen Plädoyer" auf die Dringlichkeit und Tragweite der wohnungspolitischen Herausforderungen verwiesen und dies mit diversen Vorschlägen verbunden (Difu und vhw, 2016).

[2] So zum Beispiel nachzulesen in einer Pressemeldung des BMI vom 30.01.2020 (siehe: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2020/01/kongress-bauen.html ; Abruf 21.08.2020)

[3] BMI, 2019

Wenn so lange und so intensiv nicht nur über Wohnungspolitik geredet, sondern tatsächlich Beschlüsse gefasst und umgesetzt werden und es trotzdem nicht vorangeht, könnte dies daran liegen, dass die wohnungspolitischen Hebel an den falschen Stellen angesetzt werden. Ein kritischer Blick auf den Schwerpunkt der vorgeschlagenen und umgesetzten Maßnahmen verführt zu der Einschätzung, dass hier vielfach altbekannte und zuvor abgeschaffte Instrumente und Lösungen zur Anwendung kommen. Dies reicht von der Wiedereinführung der Eigenheimzulage in Gestalt des Baukindergeldes über die Verbesserung von Abschreibungsmöglichkeiten für Kapitalanleger bis hin zu den Diskussionen über die Wiederbelebung einer Wohnungsgemeinnützigkeit. Dies muss alles nicht falsch sein, wirft aber dennoch die Frage auf, ob diese Lösungen und Maßnahmen unter deutlich veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht an Wirksamkeit eingebüßt haben. Müssen die wohnungspolitischen Maßnahmen und die ihnen vorgelagerten Diskussionen deswegen nicht an anderer Stelle ansetzen?

Zudem ist bei der wohnungspolitischen Debatte eine partielle Blindheit für die regionale Ausdifferenzierung der bestehenden Herausforderungen festzustellen. Sie richtet sich sehr einseitig auf Wachstumsprobleme und Wohnungsmarktengpässe. Diese mögen für viele Regionen und Kommunen in Deutschland festzustellen sein, unterscheiden sich aber zum einen in ihrem Ausprägungsgrad und sind zum anderen nicht für alle Regionen zutreffend. Der städtebauliche und wohnungspolitische Umgang mit Schrumpfung wirft ebenfalls einige Fragen auf, die bereits vor zwanzig Jahren diskutiert wurden und leider noch nicht befriedigend gelöst sind. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird dies in Zukunft wieder an Bedeutung gewinnen. Insofern wäre auch eine deutlichere regionale Differenzierung der Debatte wünschenswert.

Um sich einerseits von den Routinen der jüngeren wohnungspolitischen Debatte zu lösen und andererseits die Bandbreite der unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten abzubilden, wurden vier sehr unterschiedliche Städte und eine Region in die Studie einbezogen. Sie repräsentieren das Spektrum von langfristiger Schrumpfung bis zu dynamischem Wachstum. Der thematische Fokus dieser Fallstudien war nicht vorgegeben, sondern wurde gemeinsam mit den kooperierenden Fachverwaltungen erarbeitet. Entscheidend war die Frage, welches wohnungspolitische Problem aus der lokalen Sicht erstens als besonders dringlich empfunden wird und sich zweitens einer einfachen Lösung entzieht. Die daraus entstandenen Fallstudien (Kap. 2 bis 6) beleuchten einerseits die jeweils besondere lokale Situation, stehen aber anderseits für ähnlich gelagerte Probleme und Aufgaben in vergleichbaren Regionen. Das Kapitel 7 ordnet die Ergebnisse abschließend ein und stellt einige übergeordnete Schlussfolgerungen zur Diskussion. Die dabei aufgeworfenen Themen und die zumindest kursorisch diskutierten Aufgaben zielen weniger auf eine kurzfristige Lösung der aktuell dringlichen wohnungspolitischen Probleme. Stattdessen geht es eher um die grundsätzlichen und gegebenenfalls langfristigen Aufgaben der Wohnungspolitik und einer damit verbundenen Stadt- und Regionalentwicklung. Dieser Fokus auf das Grundsätzliche und Langfristige könnte als Kapitulation vor den aktuellen Herausforderungen interpretiert werden. In gewisser Weise trifft genau das Gegenteil zu, denn die vorliegende Studie verbindet sich mit der Hypothese, dass die Hartnäckigkeit der aktuellen Wohnungsmarktprobleme auf langfristig-strukturelle Probleme zurückgeht, die von den eher kurzfristig-konjunkturellen Ursachen nur überlagert und verdeckt werden.

1.2 Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene: Eine politisch-konzeptionelle Einordnung

Zielrichtungen sozialer Wohnungspolitik

Der Titel „Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene" suggeriert, dass es hier vor allem um kommunale Strategien zur Stärkung des geförderten Wohnungsbaus geht. Denn schließlich kann der geförderte Wohnungsbau für sich in Anspruch nehmen, als das wichtigste Instrument zur Stärkung und Sicherung eines preisgünstigen Wohnungsangebotes wahrgenommen zu werden. Er soll dabei nicht nur dieses Wohnungsmarktsegment sichern, sondern insbesondere weniger zahlungskräftigen Haushalten einen Zugang zu diesem ermöglichen. Er adressiert so insbesondere die bei einem angespannten Wohnungsmarkt entstehenden sozialen Verteilungsprobleme.

Bei einer Beschäftigung mit der sozialen Wohnungspolitik müssen jedoch ebenso die parallel bestehenden Mengenprobleme betrachtet werden. Die Marktanspannung und letztendlich auch die Verteilungsprobleme rühren von einem für die Nachfrage nicht ausreichendem Wohnungsangebot her. Zur sozialen Wohnungspolitik sind daher auch Ansätze der Angebotsausweitung zu zählen[4]. Je weniger das wohnungspolitische Mengenproblem gelöst ist, umso gravierender ist das wohnungspolitische Verteilungsproblem. Beide Herausforderungen, die Lösung des Mengen- wie des Verteilungsproblems, werden in dieser Studie gleichermaßen betrachtet.

Soziale Wohnungspolitik zwischen Dynamisierungs- und Regulierungsparadigma

Auch wenn in Teilen der aktuellen wohnungspolitischen Debatte argumentiert wird, dass Wohnungen als ein wichtiges Gut der Daseinsvorsorge nicht einer überwiegend marktwirtschaftlichen

[4] Grundlogik ist dabei, dass auch durch eine Ausweitung des Wohnungsangebotes in höherpreisigen Segmenten aufgrund der entstehenden Umzüge auch preisgünstige Wohnungen frei werden. In einer aktuellen Untersuchung konnten diese „Sickereffekte" grundsätzlich nachgewiesen werden (BBSR, 2020c). Mit zunehmender Marktanspannung reichen die Effekte aufgrund von Zuzügen zahlungskräftiger Haushalte von außen und den mit einem Mieterwechsel oftmals verbundenen Preiserhöhungen jedoch nicht mehr in das untere Marktsegment hinein. Mit zunehmender Marktanspannung erhalten daher die Verteilungsprobleme wohnungspolitisch eine höhere Aufmerksamkeit, wenngleich sie bei einer noch ausgeglicheneren Marktsituation durch eine Angebotsausweitung direkt vermieden werden können.

Steuerung und Verwertung unterliegen sollten oder dürfen [5], ist zunächst anzuerkennen, dass dies im Status quo anders ist und wahrscheinlich so bleiben wird. Marktwirtschaftlich bedeutet dabei nicht die Abwesenheit von Regeln, sondern primär, dass private Akteure - hier Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer als Anbieter und potenzielle Käuferinnen und Käufer bzw. Mieterinnen und Mieter auf Nachfrageseite – in relativer Freiheit zueinander finden und sich über die Modalitäten zur Überlassung einer Wohnung oder eines Hauses einigen dürfen. Dass ein Teil der Wohnungsversorgung von der öffentlichen Hand entweder durch öffentliche kontrollierte Regeln der Wohnungsvergabe oder durch öffentliches Eigentum gesteuert wird, ist ein etablierter Bestandteil einer ansonsten hauptsächlich marktwirtschaftlich organisierten Wohnungsversorgung. Innerhalb dieses marktwirtschaftlichen Grundrahmens kann man auch für die Wohnungspolitik zwei sich ergänzende und partiell konkurrierende Ansätze oder Politikmodi unterscheiden:

- Ein Teil der wohnungspolitischen Maßnahmen zielt üblicherweise darauf, die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes zu stärken. Damit verbunden ist die Vorstellung, dass der gesellschaftliche Wandel zu einer laufenden Veränderung der Wohnungsnachfrage führt und dass das Wohnungsangebot diesen Veränderungen möglichst dynamisch folgen sollte.

- Der andere Teil der wohnungspolitischen Maßnahmen geht von der Erkenntnis aus, dass Märkte insbesondere gegenüber gesellschaftlichen Gerechtigkeitsfragen blind sind und von daher korrigierender Eingriffe bedürfen. Diese Eingriffe können dabei auf Dauer gestellt sein oder eben temporär bezogen auf bestimmte korrekturbedürftige Marktentwicklungen (z. B. zur Überwindung konjunkturell entstandener Versorgungsengpässe).

Viel zu häufig wird in politischen Auseinandersetzungen immer noch so getan, als würden sich die beiden Politikmodi gegenseitig ausschließen. Tatsächlich existieren sie nebeneinander und bedingen einander. Der Ökonom Paul de Grauwe stellt dieses Nebeneinander nicht in Frage, hat aber darüber hinaus analysiert, wie und warum sich die beiden Politikmodi wie in einer Pendelbewegung in ihrer politischen Dominanz im Zeitablauf abwechseln.[6] Auch der Soziologe Andreas Reckwitz spricht in diesem Zusammenhang von einem politischen Dynamisierungsparadigma, das vor allem auf die Entfaltung der Marktkräfte und individueller Freiheiten setzt, und einem korrigierenden Regulierungsparadigma, das der Ordnungsbildung und der Gleichheit dient.[7] Auch er beschreibt, dass diese Paradigmen in der Regel aufeinander folgen und immer dann im politischen Handeln relativ an Gewicht gewinnen, wenn das bislang dominante Paradigma bei sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu viele Probleme ungelöst lässt oder sogar neue Probleme erzeugt.

Wesentlich ist bei alldem natürlich, dass ein einfaches Zurück zum vorhergehenden Paradigma mit seinem spezifischen Set an politischen Maßnahmen nicht die Lösung ist. Es geht jeweils um zeitgemäße Antworten auf die veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse. Auch im Bereich der wohnungspolitisch relevanten Rahmenbedingungen hat sich in den letzten Dekaden viel geändert: Neue Formen der sozialen Ungleichheit, flexiblere Kapitalmärkte bei insgesamt erhöhter Kapitalverfügbarkeit, deutlich vergrößerte regionale Unterschiede, kontinuierlich erhöhte technische Anforderungen mit weiter steigenden Baukosten auch als Reaktion auf sich immer deutlicher abzeichnende ökologische Herausforderungen, die weitgehende Abkehr von der Stadterweiterung als Grundmodus von Stadtentwicklung und Wohnungsbau und nicht zuletzt veränderte Rahmenbedingungen der politischen Mehrheitsbildung und Entscheidungsfindung (und anderes mehr).

In der vorliegenden Studie werden wohnungspolitische Probleme und Lösungen nicht primär im Licht des einen oder anderen Paradigmas diskutiert. Es geht um die Weiterentwicklung der Wohnungspolitik als zeitgemäßes Zusammenspiel von marktwirtschaftlicher Dynamisierungspolitik und ordnender Regulierungspolitik. Dies ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, die angesichts einer zunehmenden wohnungspolitischen Lagerbildung vielleicht einer Erwähnung bedarf. Der Fokus auf die lokale oder regionale Ebene ergibt sich erstens aus der Überlegung, dass sich wohnungspolitische Probleme und damit verbundene Herausforderungen zwischen den Regionen mittlerweile deutlich unterscheiden. Damit verbunden ist zweitens die Überlegung, dass wohnungspolitische Lösungen ebenfalls eine deutlich lokale Ausprägung brauchen. Ob dies im Ergebnis bedeutet, dass bundes- und landespolitische Programme deutlichere Regionalkomponenten haben sollten oder ob die wohnungspolitische Verantwortung stärker auf die Regionen bzw. Kommunen übergehen sollte, ist eine daraus resultierende Fragestellung.

1.3 Auswahl und Charakterisierung der Fallstudienstädte/-regionen

Die Fallstudienauswahl war von der Vorstellung geprägt, eine recht große Bandbreite von wohnungspolitischen Konstellationen abbilden zu können. Ein entscheidendes Merkmal ist in diesem Kontext die Wachstumsdynamik und damit verbunden auch der Grad der Marktanspannung. Ferner sollten unterschiedliche räumliche Konstellationen berücksichtigt werden.[8] Innerhalb dieses Interessenrasters folgt die Auswahl weniger einer

[5] Im einführenden Beitrag zum Sammelband „Lokale Wohnungspolitik“ (2020, S. 25ff) geben die Herausgeber Dieter Rink und Björn Egner einen Überblick zu den Strömungen der wohnungspolitischen Debatte. Dabei unterscheiden sie eine „liberale Perspektive“, eine „wohlfahrtsstaatliche Perspektive“ und eine „kritische Perspektive“. Insbesondere mit der letztgenannten Perspektive verbindet sich die Vorstellung, dass die Wohnungsversorgung durch „Dekommodifizierung und Vergesellschaftung“ möglichst weitgehend aus der marktwirtschaftlichen Logik herausgenommen und stattdessen in eine öffentliche Verantwortung überführt werden sollte.

[6] De Grauwe, 2017

[7] Reckwitz, 2019, S. 248ff.

[8] Zur Unterstützung der Auswahl wurden die in Frage kommenden Städte in die folgende nicht ganz trennscharfe Typisierung eingeordnet: Hochpreisstädte (z. B. Hamburg, Frankfurt, München, Stuttgart), ostdeutsche Städte mit stabilisiertem Strukturwandel (z. B. Leipzig, Dresden, Erfurt, Jena), westdeutsche Städte mit stabilisiertem Strukturwandel (z. B. Aachen, Mannheim, Kassel, Essen, Dortmund), Sekundär- oder Entlastungsstädte in polyzentralen Stadtregionen (z. B. Offenbach, diverse Ruhrgebietsstädte) Schrumpfungsstädte (z. B. Gelsenkirchen, Duisburg, Hagen).

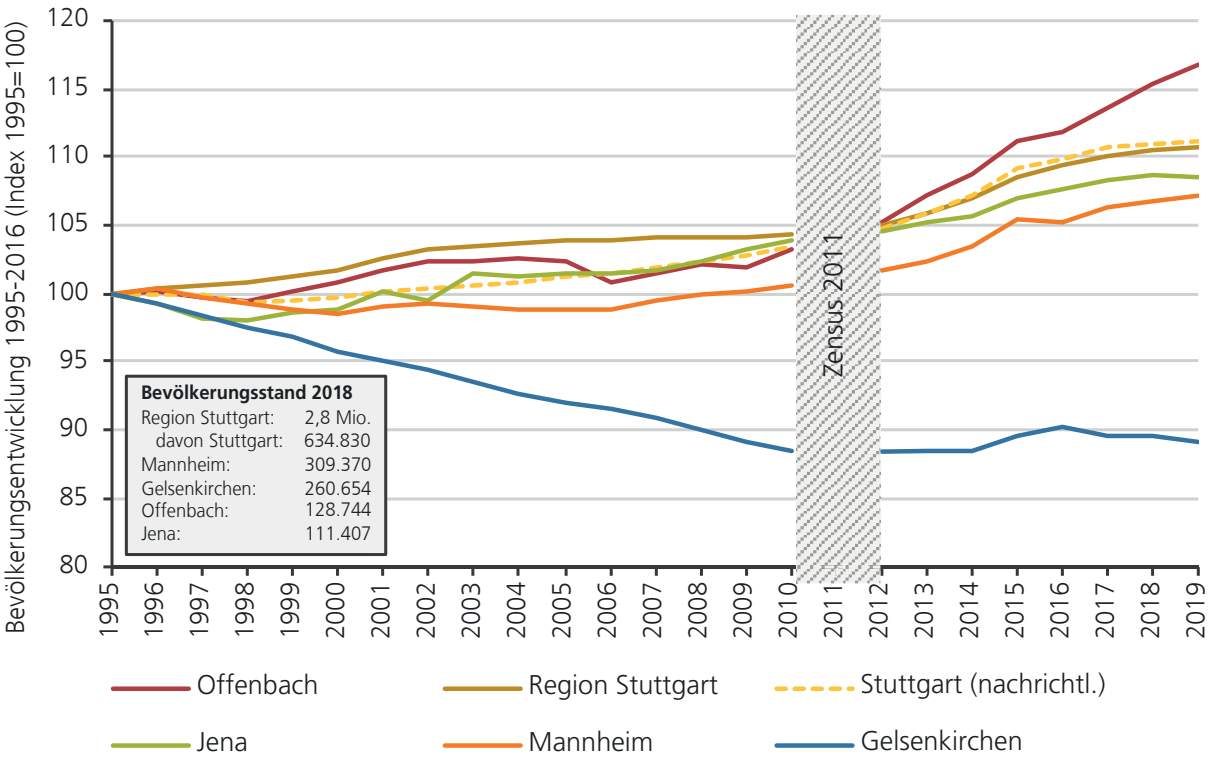


Abb. 1: Bevölkerungsstand und Bevölkerungsentwicklung in den Fallstudienstädten/-regionen für den Zeitraum 1995 - 2019
Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

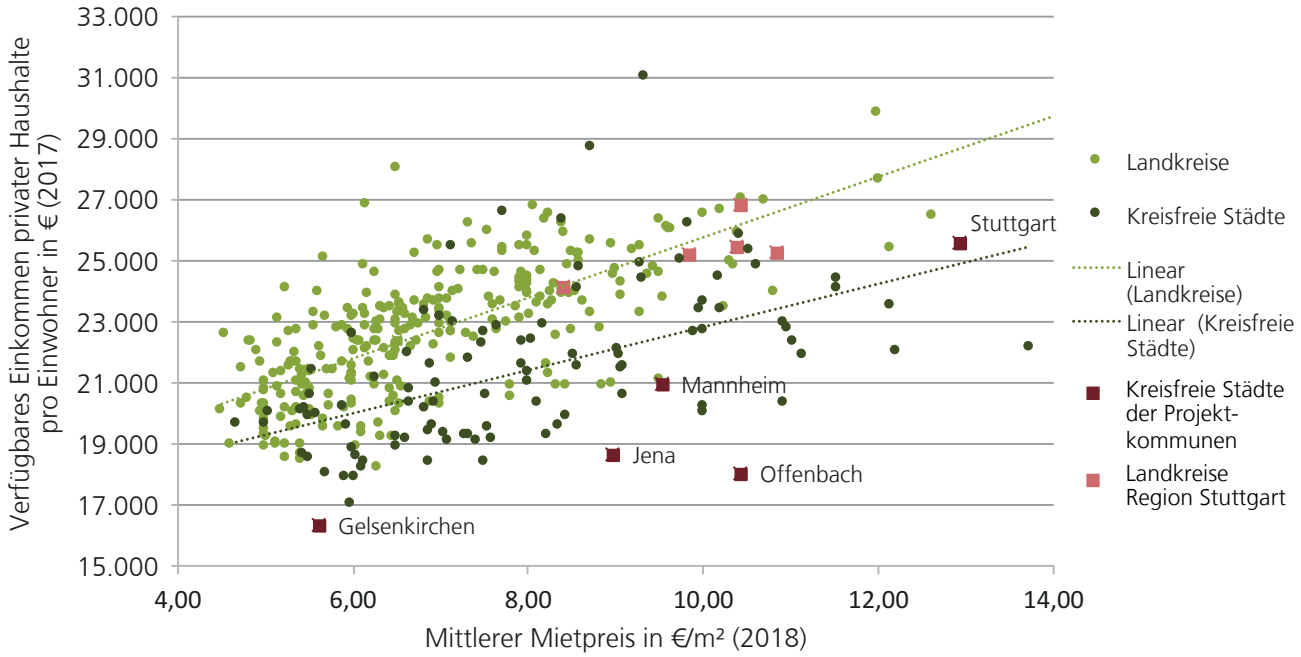


Abb. 2: Mittlere Angebotsmieten 2017 im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen je Haushalt 2018 in den Kreisen und kreisfreien Städten
Anmerkung: Aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt sind Heilbronn, LK Starnberg und München
Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, empirica-systeme.de

datenbasierten wissenschaftlichen Auswahl, sondern primär forschungspraktischen Gesichtspunkten (vorhandene Kontakte) und/oder sonstigen Präferenzen des Bearbeiterteams. Die Kommunen Jena, Gelsenkirchen, Offenbach und Mannheim haben sich zur Zusammenarbeit im Projekt bereit erklärt. Als Blick über die kommunalen Grenzen wurde zudem die Region Stuttgart einbezogen.

In fast allen analysierten Städten und Regionen deutet sich gegen Ende des ersten 2000er Jahrzehnts eine Trendwende in der Bevölkerungsentwicklung an. Nur die Stadt Jena setzt ihr schon vorher vorhandenes Wachstum mit beinahe unverändertem Tempo fort. Gelsenkirchen beendet vorläufig eine langfristige Schrumpfung und bleibt im Folgejahrzehnt zunächst von einer Stagnation der Einwohnerzahlen gekennzeichnet. Mannheim vollzieht auf der Basis einer vorhergehenden Stagnation nun ein Bevölkerungswachstum (+5 Prozent). Die Region Stuttgart unterscheidet sich von Mannheim vor allem durch ein stärkeres Wachstum in den neunziger Jahren. Den deutlichsten Wachstumsschub hat jedoch Offenbach am Main erhalten (>+10 Prozent).

Wie in fast allen deutschen Stadtregionen ist dieser demografische Stabilisierungs- oder Wachstumsschub primär von der Zuwanderung getragen und hier insbesondere von einem Wanderungsüberschuss junger Menschen. Aber auch die Fluchtwanderungen (2015/2016) und die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung aus Süd- und Osteuropa haben zum Einwohnerwachstum beigetragen. Mit Abstand am deutlichsten von einer hohen Auslandszuwanderung geprägt ist dabei Offenbach. Dies dürfte sich primär aus der spezifischen Rolle der Stadt Offenbach und des Offenbacher Wohnungsmarkts im Rhein-Main-Gebiet erklären.

Zwar entstehen Wohnungsmarktengpässe (genauso wie Wohnungsüberschüsse) in der Regel aus einer verzögerten Anpassung des Wohnungsangebots an eine wachsende (oder sinkende) Nachfrage. Ob dies tatsächlich zu Preissprüngen und sozialen Problemen der Wohnungsversorgung führt, hängt selbstverständlich auch vom vorhergehenden Status des Wohnungsmarktes ab. Dabei hat das Preisniveau im Verhältnis zum Einkommen eine besondere Bedeutung.

Der auf Kreisebene ansetzende bundesweite Vergleich von Einkommen und Angebotsmieten zeigt zunächst, dass die ausgewählten Städte tatsächlich die fast vollständige Bandbreite des Mietpreisniveaus repräsentieren. Für die vier Untersuchungsstädte Gelsenkirchen, Offenbach, Jena und Mannheim gilt, dass sie gemessen an ihren Mietniveaus relativ niedrige Einkommensniveaus haben. Im Vergleich der westdeutschen Städte liegt das weniger an den (durchaus unterschiedlichen) Lohnniveaus als am Anteil der studentischen Haushalte und vor allem am Anteil der Transferleistungsempfängerhaushalte. Letzteres prägt insbesondere die Städte Offenbach und Gelsenkirchen, wo die Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II 12,9 Prozent (OF) bzw. 20,2 Prozent (GE) ausmachten (2018). In Jena ist die SGB-II-Quote mit 6,4 Prozent deutlich geringer, gleichzeitig sind die dortigen Löhne immer noch unter dem Westniveau und die Stadt ist ebenfalls von studentischen Haushalten geprägt. Die sozioökonomischen Daten für Stadt und Region Stuttgart sind deutlich besser, was sich im Wesentlichen aus der Kombination von hohen Löhnen und relativ geringen Anteilen an Transferempfängerhaushalten ergibt (Region Stuttgart SGB-II-Quote: 4,5 Prozent). Mannheim nimmt in dieser Hinsicht eine mittlere Position ein.

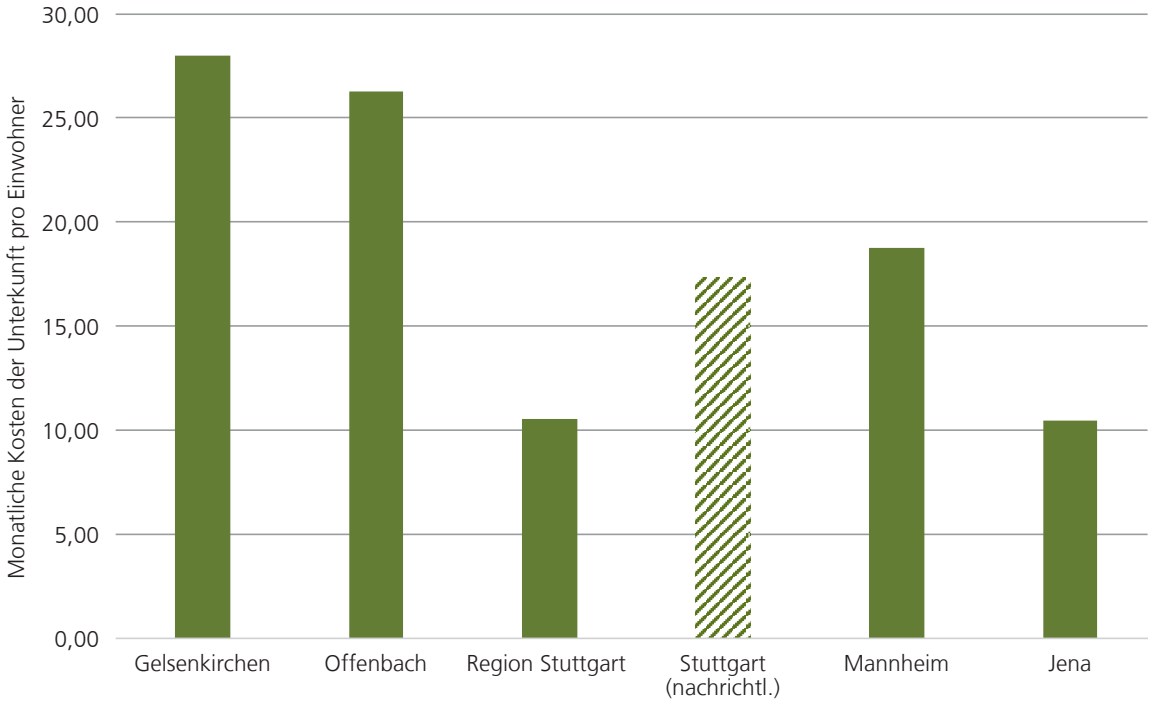


Abb. 3: Tatsächliche Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (SGB II) pro Einwohner in den Fallstudienstädten/-regionen zum Stand Januar 2020
Anmerkung: Darstellt sind die tatsächlichen Kosten der Unterkunft ohne Heiz- und Betriebskosten
Datengrundlage: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Einkommensgruppe	Gelsenkirchen		Jena		Mannheim		Offenbach		Stuttgart	
	Miet-belastung (bruttokalt)	Wohnfläche je Person (m²)	Miet-belastung (bruttokalt)	Wohnfläche je Person (m²)	Miet-belastung (bruttokalt)	Wohnfläche je Person (m²)	Miet-belastung (bruttokalt)	Wohnfläche je Person (m²)	Miet-belastung (bruttokalt)	Wohnfläche je Person (m²)
unter 60%	38,3	38,9	34,8	33,5	46,4	36,4	43,9	33,2	45,4	35,1
zwischen 60% und 80%	26,8	42,0	25,7	39,3	32,6	41,0	35,0	38,3	36,4	38,9
zwischen 80% und 100%	22,3	47,9	21,9	41,1	28,6	46,6	27,7	42,4	29,8	42,8
zwischen 100% und 120%	19,5	48,7	18,2	48,8	24,0	46,4	25,7	44,2	25,7	46,4
zwischen 120% und 140%	17,6	51,5	16,0	48,5	21,8	51,2	22,7	49,9	22,4	44,9
über 140%	13,6	55,6	13,3	49,3	18,2	56,4	15,3	55,2	18,5	52,7

Tab. 1: Mietbelastungsquoten und Wohnflächenverbrauch nach Einkommensgruppen 2014 in den Fallstudienstädten
Anmerkung: Einkommen im Verhältnis zum Bundesmedianeinkommen, Mietbelastungsquote in v. H. (bruttokalt) bezogen auf das Nettoeinkommen. Für Stuttgart sind die Werte für die Stadt Stuttgart dargestellt.
Quelle: Holm, A. / Junker, S., 2019 basierend auf Mikrozensus 2014

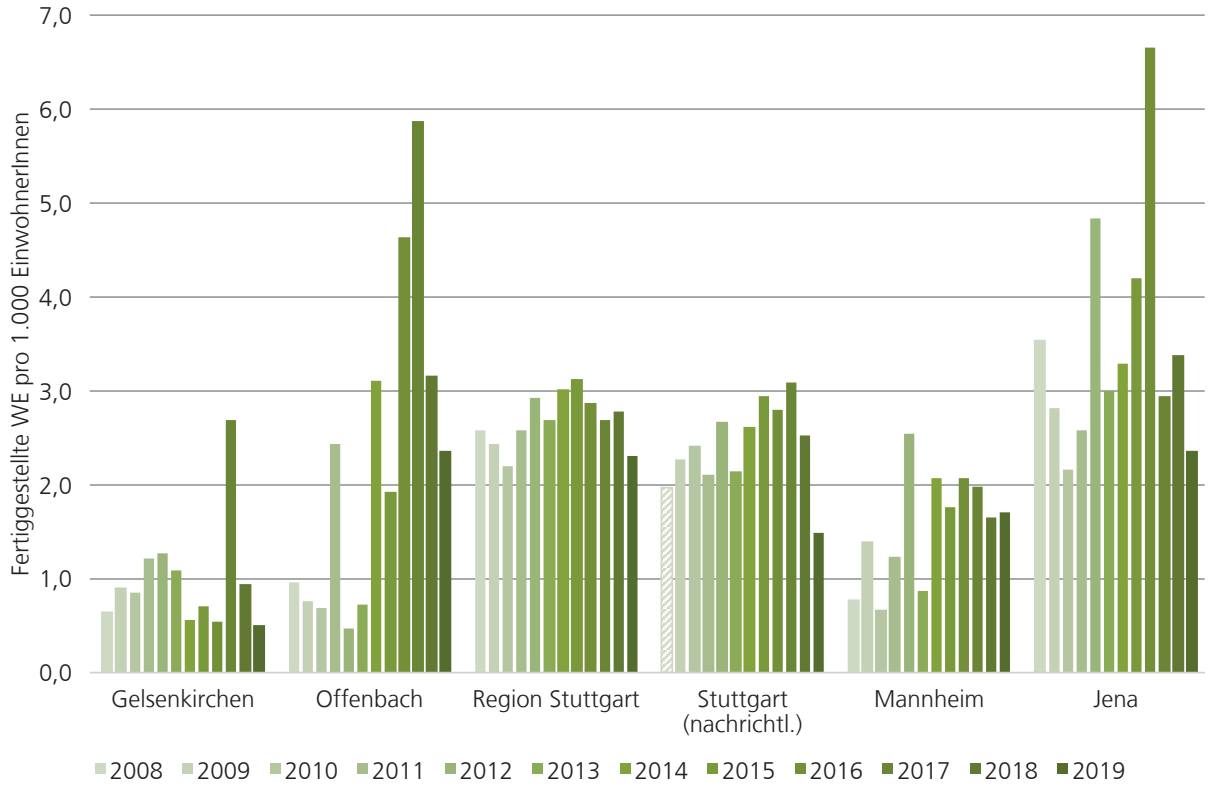


Abb. 4: Neubauintensitäten in den Fallstudienstädten 2008 bis 2018, Datenquelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Angesichts der Preisniveaus ist die Unterbringung von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften in Gelsenkirchen (im Mittel 5,10 €/m² ohne Heiz- und Nebenkosten) deutlich günstiger machbar als beispielsweise in Jena (6,28 €/m²), Mannheim (7,69 €/m²), Offenbach (7,98 €/m²) oder in der Stadt Stuttgart (12,42 €/m²).[9] Wie die oben stehende Grafik zeigt, führen die hohen SGB-II-Quoten in Gelsenkirchen jedoch zu höheren Gesamtausgaben pro Einwohner. Die für die KdU-Finanzierung[10] verantwortlichen öffentlichen Haushalte erfahren durch die günstigeren Preisniveaus im Ergebnis keine Entlastung.

Anders dürfte dies bei den nicht transferabhängigen und insofern erwerbstätigen Privathaushalten aussehen. Hier gilt in der Regel, dass die Erwerbseinkommen bzw. Lohnniveaus die Preisunterschiede nicht ausgleichen, insbesondere im Niedriglohnbereich.[11] So ergibt sich z. B. aus unten stehender Tabelle, dass die Stuttgarter Haushalte deutlich höhere Mietbelastungsquoten bei tendenziell kleineren Wohnflächen akzeptieren müssen als dies in den anderen Fallstudienstädten der Fall ist. Die Haushalte in Gelsenkirchen profitieren vom günstigeren Wohnungsmarkt und geben bei gleichen Einkommen weniger für das Wohnen aus.

In den untersuchten Städten reichen die mittleren Mietniveaus bei den Neuvertragsmieten 2019 von knapp 6 €/m² (nettokalt) in Gelsenkirchen bis über 13 €/m² in Stuttgart. Die Mietpreissteigerungen (Neuverträge/Angebotsmieten) betragen zwischen

[9] Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Angaben beziehen sich auf den Januar 2020.
[10] SGB II-Empfängerinnen und -Empfänger erhalten neben den Regelleistungen auch Leistungen zur Abdeckung der Wohnkosten. Diese Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) werden von den Kommunen ausgezahlt.
[11] Vgl. BBSR, 2012, S. 18f.

Fallstudienstadt	Wohnungs-unternehmen	Bestand (ca.) kommunaler Wohnungsunternehmen und Anteil am Wohnungsbestand	Anteil geförderter Wohnungen am Wohnungsbestand
Gelsenkirchen	GGW	5.000 WE / 4%	10 %
Offenbach	GBO	6.000 WE / 10%	6 %
Region Stuttgart	k.A.	k.A.	k.A.
Stuttgart	SWSG	18.000 WE / 6%	4,6 %
Mannheim	GBG	19.050 WE / 11%	3 %
Jena	jenawohnen	14.000 WE / 24%	2 %

Tab. 2: Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen und geförderter Wohnungsbestand in den Fallstudienstädten, Stand 2019
Anmerkung: Beim geförderten Wohnungsbestand ist der Anteil der geförderten Mietwohnungen für Haushalte mit niedrigen Einkommen dargestellt.
Datenquelle: Homepages der Wohnungsunternehmen, Wohnungsmarktmonitoring 2019 Mannheim, Jena Wohnstadt, Wohnungsmarktbericht für die Stadt Gelsenkirchen, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Angaben der Städte; eigene Berechnung, Statistisches Amt Landeshauptstadt Stuttgart

2012 und 2019 in Mannheim, Offenbach und Stuttgart (Stadt) durchweg zwischen 30 und 40 Prozent. Ähnliches gilt auch für den Stuttgarter Speckgürtel. Die Mietpreisentwicklung verlief mit einer Steigerung von 20 Prozent in Gelsenkirchen moderater. Jena hebt sich mit einer Mietpreissteigerung von nur 4 Prozent deutlich von den anderen Städten ab.

Diese deutlich niedrigere Preisentwicklung in Jena kann im Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren entstehen: In der Stadt Jena werden im Vergleich zu den anderen Städten und relativ zur Stadtgröße die meisten Wohnungen gebaut, was zur Entlastung des Wohnungsmarktes beiträgt. Jena verfügt zwar über einen sehr geringen Bestand geförderter Wohnungen (2 Prozent), aber über einen großen kommunalen Wohnungsbestand (24 Prozent) mit einer moderaten Mietenpolitik. Die Mieterhöhungsspielräume in der Stadt werden zudem von einem deutlichen Mietpreisgefälle zum Umland gebremst.

Die hier zunächst quantitativ umrissene Unterschiedlichkeit der Fallstudienstädte und ihrer wohnungspolitischen Herausforderungen verdeutlicht sich auch in den nachfolgend beschriebenen Schwerpunktsetzungen.

1.4 Thematischer Fokus der Fallstudien

Mit der vorliegenden Studie verbindet sich nicht der Anspruch die lokalen/regionalen Wohnungsmärkte umfassend zu analysieren und darzustellen. Stattdessen sollen ausgewählte Aspekte bearbeitet werden, die aus der Sicht der jeweiligen Verantwortlichen eine besondere Bedeutung für eine befriedigende Wohnungsmarktentwicklung haben. In entsprechenden Vorgesprächen wurden im Dialog mit den für Wohnungspolitik und Stadtentwicklung Zuständigen (überwiegend Fachbereichsleitung) daher die thematischen Schwerpunkte herausgearbeitet. In der Regel wurde in einem persönlichen Auftaktgespräch zunächst eine thematische Eingrenzung vorgenommen, die anschließend in ein Projektdesign übersetzt und abgestimmt wurde. Die Auswahl der thematischen Schwerpunkte sollte zwar in einer konkreten, vor Ort als besonders relevant empfundenen Problemsituation wurzeln, zugleich aber auch als typische Herausforderung der lokalen Wohnungspolitik einzuordnen sein (zumindest für vergleichbare Städte bzw. Wohnungsmärkte). Um Impulse für eine Weiterentwicklung des wohnungspolitischen Denkens und ggf. des wohnungspolitischen Instrumentariums zu erhalten, sollten ferner Herausforderungen oder Probleme in den Mittelpunkt gerückt werden, die sich mit den üblichen Strategien des kommunalen wohnungspolitischen Handelns nur schwer oder nicht bewältigen lassen. Dies hat zu folgender Themenauswahl geführt:

Jena

Unter den ostdeutschen Städten ist Jena (ggf. mit Potsdam) die Stadt, die sich nach der Wende am schnellsten stabilisiert und ein neues Beschäftigungs- und Einwohnerwachstum erreicht hat. Dies prägt die Stadt nun schon seit gut zwei Jahrzehnten. Räumlich, städtebaulich und auch hinsichtlich des Wohnungsangebotes gliedert sich Jena in zwei Teilbereiche: Ein großmaßstäbiger Städte- und Wohnungsbau am Stadtrand (insbesondere Lobeda) mit einem hohen Anteil preiswerter Wohnungen auf der einen Seite. Und andererseits die in das Saaletal eingelagerte „alte" Stadt. Insbesondere die im Saaletal gelegenen Stadtteile und Quartiere (inkl. der Innenstadt) wurden in den vergangenen Jahren durch die hohen Wohnungsbauleistungen stark verändert, so dass sich zunehmend Widerstand gegenüber weiterem Wohnungsbau bemerkbar macht, der aus Sicht der Stadtverwaltung nur schwer zu überwinden ist und häufig in schwer auflösbaren Kontroversen verharrt. Der Druck auf die innere Stadt ist auch deswegen so hoch, weil das Umland als Wohnstandort bislang kaum akzeptiert wird und insofern keine spürbare Entlastungswirkung für den Jenaer Wohnungsmarkt entfaltet. Vor diesem Hintergrund geht es in der Fallstudie primär um die Fragestellung, wie Kommunalpolitik und Stadtplanung mit diesen widerstreitenden Interessen sinnvoll umgehen und den erforderlichen Wohnungsbau ermöglichen können.

Mannheim

Mannheim ist Residenzstadt, Industriestadt und heute auch eine moderne Dienstleistungs- und Wissenschaftsstadt. Im Verhältnis zu seinen Nachbarstädten Ludwigshafen und Heidelberg ist die Stadt nicht nur räumlich in der Mitte gelegen. Gegenüber der Industriestadt auf der einen Seite und der altehrwürdigen und romantisch im Neckartal gelegenen Universitätsstadt auf der anderen Seite repräsentiert Mannheim in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht eine vielfältigere Normalität. Dies spiegelt sich auch in der großen Bandbreite unterschiedlicher Stadtteile und Wohnquartiere und den damit verbundenen Teilwohnungsmärkten. Zur Ausweitung des Wohnungsangebotes konnte und kann Mannheim aktuell noch auf größere Konversionsflächen zurückgreifen. Zugleich wird aber sichtbar, dass Stadtentwicklung und Wohnungsbau künftig auch auf kleinteiligere innere Entwicklungsreserven zurückgreifen müssen. Es ist eine besondere Herausforderung, vor dem Hintergrund eines auch regional bestimmten Preisniveaus eine hohe städtebauliche und eine für Mannheim adäquate soziale Mischung zu gewährleisten. Damit verbindet sich eine städtebaulich-wirtschaftliche Optimierungsaufgabe, bei der öffentliche und private Aufgaben mit hoher Sensibilität für das beiderseits Machbare ausbalanciert werden müssen. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die Fallstudie Mannheim mit der Frage, wie im Rahmen einer aktivierten Boden- und Liegenschaftspolitik städtebauliche und soziale Ziele systematisch und zugleich abgestimmt auf den Einzelfall Berücksichtigung finden können.

Gelsenkirchen

Der wirtschaftliche Strukturwandel im Ruhrgebiet hat viele unterschiedliche städtische „Gesichter". Gelsenkirchen ist von den damit verbundenen Herausforderungen ganz besonders gezeichnet. Ohne starke historische Mitte und in unmittelbarer Nachbarschaft zu Essen tut sich die zudem städtebaulich fragmentierte Stadt schwer, von den immer noch zu spärlichen positiven Seiten des Strukturwandels im Ruhrgebiet zu profitieren. Die Konsequenz ist eine lang andauernde und hartnäckige Schrumpfung. Der Bevölkerungshöchststand wurde Anfang der 1960er Jahre mit circa 390 Tsd. Einwohnern erreicht. Seither hat Gelsenkirchen circa ein Drittel seiner Einwohnerinnen und Einwohner verloren. Naheliegend ist, dass sich die beschriebene Entwicklung mit Wohnungsleerständen und sehr günstigen Mieten verbindet. Dadurch werden zugleich die wohnungswirtschaftlichen Investitionsspielräume dauerhaft soweit eingeschränkt, dass die Quartiere insbesondere im Süden der Stadt an einem Investitionsmangel leiden. Es resultieren Desinvestitionsprozesse, die sich negativ auf die Attraktivität der Quartiere und die Wohnqualität auswirken. Parallel zu diesem wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Substanzverlust verändert sich die soziale Zusammensetzung der Bewohnerschaft. So sind die betroffenen Quartiere auch zu einem bevorzugten Ziel einer „Armutszuwanderung" aus Südosteuropa geworden. Trotz einer engagierten Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik mit vielen innovativen Lösungen ist es bislang nicht ausreichend gelungen, diese quartiersbezogenen Desinvestitionsprozesse zumindest aus ihrer Selbstverstärkungslogik herauszulösen. Mit dieser Herausforderung befasst sich die Fallstudie Gelsenkirchen.

Offenbach

Der Glanz der international eingebundenen Banken- und Dienstleistungsmetropole Frankfurt lässt fast vergessen, dass die Region Rhein-Main zugleich ein bedeutender Industriestandort ist und vor allem in der Vergangenheit war. Und dies gilt ganz besonders für die unmittelbar an Frankfurt angrenzende Industriestadt Offenbach. Der industrielle Niedergang hat hier dazu geführt, dass die Stadt quasi zum „Armenhaus" der Region geworden ist und aufgrund ihrer stark mit dem industriegesellschaftlichen Wachstum verbundenen städtebaulichen Charakteristik auch in dieser Hinsicht eine Art „Schmuddelimage" hat. In der Konsequenz hat Offenbach in weit überproportionalem Maße die Lasten des regionalen Strukturwandels getragen. Eine Facette dieser sozialen und wirtschaftlichen Abseitsstellung war lange Zeit, dass Offenbach mangels zahlungskräftiger regionaler Nachfrage nicht ausreichend attraktiv für entsprechende wohnungswirtschaftliche Investments war. Dies hat sich in den letzten Jahren grundlegend geändert. Insbesondere das Nordend ist Ziel erheblicher Investitionen geworden und verändert seinen städtebaulichen Charakter immens. Auch und insbesondere in der Verantwortung gegenüber der angestammten Bevölkerung, stellt sich für die Stadt Offenbach die Frage, ob dieser immobilienwirtschaftliche Brückenschlag neben seinen positiven Effekten auch zu Belastungen und Verdrängungsprozessen in den bislang von günstigen Mieten geprägten Stadtteilen führen wird und wie darauf stadtentwicklungs- und wohnungspolitisch reagiert werden kann. Diese Fragen werden in der entsprechenden Fallstudie thematisiert.

Stuttgart

Die Region Stuttgart ist eine der wichtigsten und dynamischsten Wirtschaftsregionen Deutschlands und auch im internationalen Maßstab von Bedeutung. Insofern ist die Region in besonderem Maße auf Zuwanderung und entsprechenden Wohnungsbau angewiesen. Prägend für die Region ist zudem die kleinteilige administrative Organisation. Selbst die Landeshauptstadt Stuttgart erscheint gemessen an der Bedeutung der Region fast klein. Schon vergleichsweise früh wurde erkannt, dass sich aus der Aggregation der gemeindlichen Interessen kein ausreichendes Fundament für eine erfolgreiche Regionalentwicklung ergibt. Dies hat bereits 1994 dazu geführt, den vorher bestehenden Planungsverband zur Region Stuttgart mit eigenem Regionalparlament und deutlich erweiterten Zuständigkeiten weiterzuentwickeln. Dennoch wird auch heute noch insbesondere im Bereich des Wohnungsbaus deutlich, dass die Gemeinden in der Summe nur unzureichend auf die bestehende Wohnungsnachfrage reagieren und der Wohnungsmarkt keine ausreichende Entlastung durch Neubau erfährt. Von daher beschäftigt sich die Fallstudie mit der Frage, wie die Wohnungsbauaktivitäten in der Region Stuttgart orientiert an regionalen Entwicklungszielen und zugleich regionalplankonform koordiniert werden können.

2 Jena: Akzeptanz für den Wohnungsneubau

2.1 Ausgangssituation in Jena

Jena durchläuft eine dynamische wirtschaftliche und demographische Entwicklung. Durch den hohen Anteil des städtischen Wohnungsunternehmens am Gesamtbestand und den umfangreichen Wohnungsbeständen aus der DDR-Zeit ist in Jena ein vergleichsweise großes Angebot an preisgünstigen Wohnungen vorhanden. Das Preisniveau und die Preisentwicklung machen jedoch deutlich, dass bei einer Fortsetzung der positiven wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung eine weitere Angebotsausweitung durch Neubau notwendig sein wird, um Versorgungsproblemen am Wohnungsmarkt vorzubeugen.

Jena wies in den letzten Jahren eine hohe Neubautätigkeit von rund 400 bis 500 Wohneinheiten pro Jahr auf.[12] Dabei wurden insbesondere Mehrfamilienhäuser realisiert. Dies entspricht der Zielsetzung der Stadt, aufgrund der begrenzten Flächenverfügbarkeit verdichtete Bauweisen zu priorisieren. Die vorhandenen Baulandreserven werden in Jena im Wohnbauflächenkonzept erfasst und regelmäßig fortgeschrieben. Inbegriffen sind

- das Baulückenkataster mit Einschätzung zur Mobilisierbarkeit,
- planungsrechtlich bereits gesicherte Wohnbauflächen,
- geplante Standorte mit laufender Bauleitplanung,
- Vorbehaltsflächen des Flächennutzungsplans (FNP) und
- Flächen, die bislang nicht im FNP als Bauflächen verankert sind.

Für die jeweiligen Flächen ist zudem der Zeithorizont der Realisierbarkeit erfasst. Ebenso wurden die Flächen nach ihren Lagequalitäten in die Kategorien „städtisches Wohnen", „Stadtteilwohnen", „suburbanes Wohnen" und „preiswertes Wohnen" unterteilt, die ebenso in der Vorausberechnung des Wohnungsbedarfs genutzt werden.

Noch 2016 wurde in der Gegenüberstellung von zukünftiger Nachfrage und den Baulandpotenzialen eine insgesamt ausreichende Flächenverfügbarkeit festgestellt (wobei in einzelnen Lagekategorien ein zusätzlicher Flächenbedarf bestand). Aufgrund des starken Bevölkerungswachstums der letzten Jahre hat die letzte Gegenüberstellung von Nachfrage und Flächenpotenzialen gezeigt, dass alle Flächen (inkl. noch nicht im FNP verankerte) an den Markt gebracht werden müssen, um die Nachfrage zu decken.

Die Realisierung der Flächenpotenziale gestaltet sich aktuell allerdings schwierig. Wegen Widerständen in der Bevölkerung, häufig aus der unmittelbar betroffenen Nachbarschaft, kommt es zum Teil zu erheblichen Verzögerungen. Häufig ist die geplante Bebauungsdichte zentraler Kritikpunkt. Obwohl es einen Grundsatzbeschluss des Rates für ein weiteres Wachstum der Stadt gibt, wird bei Einzelfallentscheidungen dem Widerstand nachgegeben[13]. Das führt dazu, dass nach langen Verfahren Projekte nicht oder nur mit geringeren Dichten realisiert werden können. Für eine zentrale Brachfläche (Eichplatz) wurde nach etwa 20-jähriger Planung das Projekt in einer Bürgerbefragung abgelehnt, so dass die Planung wieder neu begonnen werden musste.

[12] Diese hohe Bautätigkeit zeigt sich auch in Relation zur Einwohnerzahl und im Vergleich mit den anderen Fallstudienstädten (siehe weite oben in Abb. 4, Kapitel 1.3).

[13] Vgl. Jacobs, 2020, S. 303

In der Konsequenz der erfolgreichen Widerstände wird inzwischen bei allen Bauprojekten die Möglichkeit gesehen, dass diese durch ausreichend laute Proteste verhindert werden können. In Stadtgesellschaft und Lokalmedien hat sich eine verwaltungsfeindliche Stimmung ausgebreitet, die insbesondere von einem Vertrauensverlust zeugt. Auch die Politik äußert bisweilen Zweifel an der Fachkompetenz der Verwaltung.

Um der fehlenden Akzeptanz für den Wohnungsneubau zu begegnen, versucht die Verwaltung über einen Newsletter zum Thema Wohnen und (teils öffentliche) Treffen mit der Wohnungswirtschaft (AG Wohnen) über die Situation am Wohnungsmarkt zu informieren. Dies hat bislang jedoch kaum eine Verbesserung der Situation bewirkt.

Im September 2015 hat der Jenaer Stadtrat die Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung in Jena beschlossen. Darin ist u. a. eine zentrale Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung vorgeschlagen worden, die von der Stadt Jena anschließend umgesetzt wurde. Sie berät und unterstützt die Stadtverwaltung bei der Vorbereitung und Durchführung von Beteiligungen auch zu Wohnungsbauprojekten. Hierzu gehören z. B. die Analyse des Beteiligungsgegenstands und der Zielgruppen, die Ansprache der Zielgruppen und die Beteiligungsmethoden. Die Öffentlichkeit wird über eine Vorhabenliste auf der Homepage der Stadt über aktuelle planerische Entwicklungen und Beteiligungsmöglichkeiten informiert. Ein Beirat für Bürgerbeteiligung berät den Stadtrat, die Stadtverwaltung und die Bürgerschaft bei geplanten Beteiligungsverfahren, insbesondere hinsichtlich der Methodenwahl und der Themenstellung. Dem Beirat gehören u. a. fünf zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger an.

In Einzelfällen setzte die Stadt Jena in den vergangenen Jahren auf aufwändige, kooperative Planungsverfahren. Zum einen wurden für die Bebauung eines innerstädtischen Parkplatzes gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern in einem Werkstattverfahren 10 Grundsätze für die anschließende Planung erarbeitet. Zuvor waren Planungen der Stadt über eine Bürgerbefragung abgelehnt worden. Die Bebauung eines ehemaligen Kasernenareals in Zwätzen zu Wohnzwecken wurde nach starken Protesten aus der Nachbarschaft durch eine ebenfalls mit Bürgerinnen und Bürgern besetzte Koordinierungsgruppe vorbereitet.

Im Teilprojekt „Jena“ wurde vor diesem Hintergrund beispielhaft für die Situation in vielen weiteren Kommunen der Frage nachgegangen, wie den konflikthaften Auseinandersetzungen um Wohnungsbauvorhaben begegnet werden kann und welche Handlungsansätze bestehen, um die Akzeptanz für den Wohnungsneubau zu stärken.

2.2 Konflikte um Wohnungsneubau – drei aktuelle Beispiele

Um sich dem Thema der Neubauakzeptanz und der Widerstände gegen Bauvorhaben in Jena anzunähern, wurden drei beispielhafte Wohnungsbauvorhaben der letzten Jahre analysiert. Dabei kamen neben Dokumentenanalysen vor allem Expertengespräche mit Investoren, Stadtplanern, Ortsteilpolitikern sowie der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung und dem Planungsdezernenten zum Tragen.

2.2.1 Friedensberg-Terrassen

Hintergrund und Verfahren

Im Westen der Stadt Jena hat die jenawohnen GmbH 2016 auf rund 15.000 m² Grundstücksfläche insgesamt 96 Mietwohnungen mit 2 bis 5 Zimmern in 10 Mehrfamilienhäusern errichtet. Das Grundstück stellte die Stadt Jena über einen Grundstückstausch zur Verfügung. Vormals war das Grundstück kleingärtnerisch genutzt, lag allerdings bereits einige Jahre brach. Südlich angrenzend an die Flächen der jenawohnen GmbH wurden noch während des Planungsprozesses auf Grundlage eines übergeleiteten Bebauungsplans aus dem Jahr 1939 von Privathaushalten Einfamilienhäuser errichtet. Im Norden schließt Geschosswohnungsbau an, der zum Teil im Eigentum der jenawohnen GmbH liegt, zum Teil im Eigentum von Eigentümergemeinschaften.

Der bestehende Bebauungsplan für das Gelände hatte seinen Ursprung im Jahr 1939 und sah für das Grundstück der jenawohnen GmbH Mehrfamilienhäuser mit 2 Vollgeschossen und

Abb. 5: Neubauprojekt „Friedensberg-Terrassen“, Fotos: Quaestio 9/2019

Abb. 6: Lageplan des Neubauprojektes „Friedensberg-Terrassen", Quelle: jenawohnen GmbH, 2015

Satteldach vor. Da sich die Stadtentwicklungsziele und die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung seitdem verändert haben, war die Neuaufstellung eines Bebauungsplans erforderlich. Dieser wurde als vorhabenbezogener Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB durchgeführt. Vorgeschaltet fand im Jahr 2011 ein architektonisch-städtebaulicher Wettbewerb statt, über den öffentlich berichtet wurde und dessen Entwürfe im Rathaus öffentlich ausgestellt wurden. In der Jury war auch ein Vertreter der benachbarten Eigentümergemeinschaft, der die Interessen der unmittelbaren Anwohner einbringen konnte. Das anschließende Bebauungsplanverfahren wurde zwischen Mitte 2013 bis Mitte 2014 mit den „klassischen" Beteiligungsformaten (Informationsveranstaltung, Auslegung und Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme) durchgeführt. Im Rahmen des Stadtentwicklungsausschusses hatte ein Vertreter aus der Nachbarschaft die Möglichkeit, seine Kritikpunkte am Vorhaben zu präsentieren.

Kritik am Vorhaben

Die Kritik am Vorhaben ging vor allem von der unmittelbar betroffenen Nachbarschaft aus. Das waren zum einen Eigentümerinnen und Eigentümer aus angrenzenden Mehrfamilienhäusern und zum anderen Eigentümerinnen und Eigentümer der südlich angrenzend neu errichteten Einfamilienhäuser.

Darüber hinaus hat sich eine bereits bestehende Bürgerinitiative aus dem Quartier, die IG Friedensberg, kritisch mit dem Bauvorhaben befasst. Der Ursprung der IG Friedensberg liegt im Widerstand gegen eine geplante Umgehungsstraße, die durch das Quartier geführt werden sollte. Diese Planungen wurden vom Stadtrat zwar beendet, dennoch bestand im Zuge des Neubauprojektes die Sorge bei den Anwohnern, dass der Straßenbau erneut zum Thema werden könnte. Entsprechend wurde insbesondere das Thema der Erschließung und der Verkehrsbelastung kritisch betrachtet.

Abb. 7: Bebauung in der Umgebung der „Friedensberg-Terrassen" (Neubau-Einfamilienhäuser und Geschosswohnungsbau), Fotos: Quaestio 9/2019

Hauptkritikpunkt aus der Nachbarschaft war die Lage der Tiefgaragenzufahrt und die Sorge vor zu hoher Verkehrsbelastung für die Anwohner. Hierauf hat der Vorhabenträger reagiert und die Tiefgaragenzufahrt so platziert, dass die Belastung für die angrenzenden Grundstücke reduziert wurde.

Angezweifelt wurde darüber hinaus die Anzahl der geplanten Stellplätze. Der Vorhabenträger hatte bewusst vorab ein Gutachten zur benötigten Zahl der Stellplätze erstellen lassen. Dessen Ergebnis (Stellplatzschlüssel 1,0) wurde von der Nachbarschaft allerdings angezweifelt. Nach Diskussionen im Stadtentwicklungsausschuss wurde schließlich ein Stellplatzschlüssel von 1,3 im Bebauungsplan verankert. So wurden letztendlich 30 Prozent mehr Stellplätze realisiert als ursprünglich geplant.

Weitere Kritikpunkte betrafen den Einfluss der Bebauung auf das Stadtklima (Kaltluftströme) und die Sorge, dass durch das Bauvorhaben die hydrologischen Gegebenheiten beeinflusst werden und das unterirdische Schichtenwasser angrenzende Grundstücke und Bebauung beschädigen könnte. Auch die Preisgestaltung der Mietwohnungen wurde als zu teuer kritisiert.

Von den angrenzenden Einfamilienhausbesitzern wurde eine Wertminderung ihrer Grundstücke durch das Neubauprojekt befürchtet. Insbesondere waren sie mit den veränderten Blickbeziehungen und der Dichte und Geschossigkeit der Bebauung nicht einverstanden. Die Bebauungsdichte entsprach allerdings der bereits im alten Bebauungsplan festgesetzten Dichte. Als Reaktion auf diese Wünsche aus der Nachbarschaft wurde dennoch bei zwei Gebäuden eine Etage weggenommen und die Höheneinordnung der Gebäude verändert.

Ein Ursprung des Widerstandes aus der Nachbarschaft kann auch darin vermutet werden, dass sich die Einfamilienhausbesitzerinnen und –besitzer mit ihren Bauvorhaben noch nach dem alten Bebauungsplan richten mussten. Dadurch war es zum Beispiel nicht möglich, Flach- statt Satteldächer zu realisieren.

Themenübergreifend wurden die Visualisierungen und Planzeichnungen des Vorhabenträgers von den Kritikern als geschönt wahrgenommen. Auch die Verlässlichkeit der Gutachten (Stellplätze, Bodengutachten) wurde angezweifelt.

Auswirkungen auf das Bauvorhaben

Die Schaffung zusätzlicher Stellplätze, der Entfall von zwei Etagen und die veränderte Höheneinordnung der Gebäude führten in der Summe dazu, dass vier Wohnungen weniger als geplant realisiert werden konnten. Auch sind dadurch weniger Wohnungen barrierefrei erreichbar.

Die zusätzlichen Stellplätze mussten zum Teil oberirdisch realisiert werden, was die Aufenthaltsqualität der Außenanlagen beeinträchtigt. Zugleich zeigt sich nach Bezug der Wohnungen, dass aktuell die 30 Prozent zusätzlich geforderten Stellplätze nicht nachgefragt werden, was für die jenawohnen GmbH Mindereinnahmen bedeutet.

In der Summe haben unter anderem die Verringerung der Wohnungszahl und die Erhöhung der Stellplatzzahl zu Kostensteigerungen geführt, die an anderer Stelle kompensiert werden mussten (z. B. Putzfassade anstelle der geplanten Klinkerfassade).

Die zeitlichen Auswirkungen der Widerstände gegen das Vorhaben hielten sich in Grenzen. Insgesamt verlief das Bebauungsplanverfahren sehr zügig innerhalb von 13 Monaten. Aufgrund der Kritik am Vorhaben wurden zwei Beratungen im Stadtrat notwendig, was das Verfahren um ca. 3 Monate verzögert hat.

2.2.2 Singer Höhen

Hintergrund und Verfahren

Im Norden Jenas zwischen der Dornburger Straße und dem Nordfriedhof plant die Jenaer Baugenossenschaft eG bzw. ihre Tochtergesellschaft JBG Singerweg GmbH & Co. KG den Neubau von 6 Mehrfamilienhäusern mit insgesamt 51 Mietwohnungen. Durch das Vorhaben möchte die Genossenschaft ihren Wohnungsbestand erweitern und attraktive Wohnungen für Familien schaffen (weniger als 5 Prozent des Genossenschaftsbestandes verfügen derzeit über 4 und mehr Zimmer). Das Grundstück umfasst ca. 6.000 m² und ist zum weit überwiegenden Teil bereits seit 1904 im Eigentum der Genossenschaft. Zwischenzeitlich

Abb. 8: Bestandsbebauung entlang der Dornburger Straße und angrenzende Brachfläche, Fotos: Quaestio 9/2019

wurde das Gelände kleingärtnerisch genutzt, derzeit liegen die Flächen brach. 2004 hat die Genossenschaft eine kleinere städtische Fläche hinzuerworben. Die angrenzenden Mehrfamilienhäuser gehörten ursprünglich auch zum Bestand der Genossenschaft, wurden allerdings in den 1990er Jahren veräußert und sind nun im Besitz von Eigentümergemeinschaften.

Das Projekt soll über einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren nach §13a BauGB ermöglicht werden. Erste Gespräche mit dem Stadtplanungsamt fanden im Jahr 2014 statt. Bevor das Vorhaben öffentlich wurde, hat die Genossenschaft bilaterale Gespräche mit den unmittelbar angrenzenden Nachbarinnen und Nachbarn geführt (Wohnungsgesellschaften, Eigentümergemeinschaften). Im Juni 2017 wurde das Vorhaben der Politik und Presse vorgestellt. Anschließend hatte die Nachbarschaft im Oktober 2017 die Möglichkeit, sich bei der Genossenschaft über das Projekt zu informieren. Im Januar 2018 war das Vorhaben Gegenstand der öffentlichen Sitzung des Ortsteilrats. Im Anschluss fand eine Ortsbegehung mit der Nachbarschaft, dem Stadtentwicklungsausschuss und dem Ortsteilrat statt. Die Genossenschaft wurde hierzu nicht eingeladen. Der Einleitungsbeschluss wurde vom Stadtrat im Februar 2018 gefasst. Auf Grund von Veränderungen der politischen Führung im Rahmen der Oberbürgermeister-Wahl und der Stadtratswahl sind verschiedene wichtige Ansprechpartnerinnen und –partner sowie Befürworterinnen und Befürworter des Projektes weggefallen. Aus diesem Grund hat sich die JBG entschieden, das Projekt in 2018 und 2019 vorerst intern möglichst weit voranzutreiben.

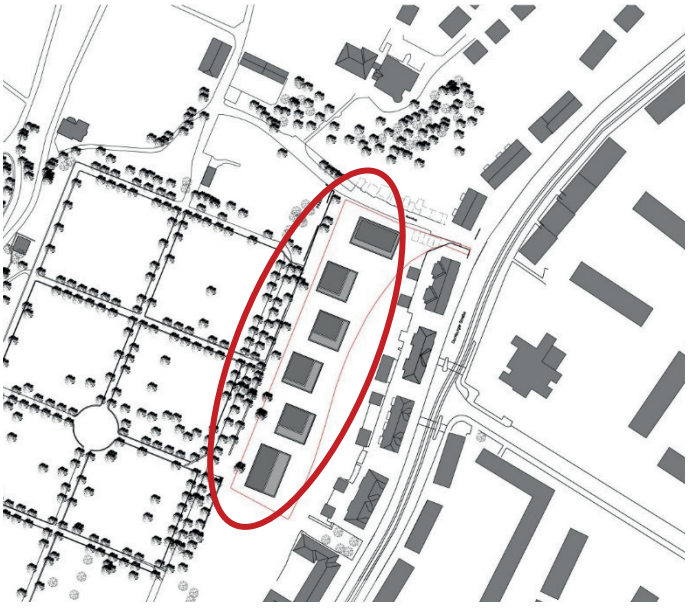


Abb. 9: Lage der geplanten Bebauung des Projektes Singer Höhen, Quelle: www.singerhoehen.de (letzter Abruf: 04.12.2019)

Kritik am Vorhaben

Der Widerstand gegen das Projekt kommt vor allem von Eigentümerinnen und Eigentümern und Mieterinnen und Mietern aus der unmittelbaren Nachbarschaft entlang der Dornburger Straße (ca. 120 Personen). Diese lehnen die Bebauung nicht grundsätzlich ab, treten allerdings für eine weniger verdichtete Variante (bestenfalls Einfamilienhäuser) ein. Sorge bereitet ihnen vor allem eine mögliche Verschattung durch die Neubauten und eine zu nah heranrückende Bebauung sowohl an die Bestandsgebäude wie auch an den Friedhof. Besonders stark kritisiert wird das nördlichste Gebäude, mit dem die Jenaer Skyline mit ihren Punkthochhäusern aufgegriffen werden soll. Das Gebäude ist auf Anregung des Stadtplanungsamts mit sechs Stockwerken plus Staffelgeschoss geplant (die anderen Gebäude umfassen 3 bzw. 4 Stockwerke plus Staffelgeschoss). Die lokale Presseberichterstattung hat mit einer Fotomontage, die von den Projektbeteiligten als nicht realistisch eingeschätzt wird, zusätzlich die Widerstände gegen das Projekt angeheizt. Neben der Dichte und Höhe werden auch zu geringe Stellplatzzahlen und eine zu starke verkehrliche Belastung der Dornburger Straße kritisiert. Zusätzliche Sorge besteht bei den Anwohnenden vor möglichen Kosten für den Ausbau der Zufahrt. Die Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer befürchten durch die Neubebauung einen Wertverlust ihrer Wohnungen.

Unmittelbar an das Grundstück der Genossenschaft angrenzend wurden in der Vergangenheit von Privatpersonen ohne Genehmigung Garagen errichtet. Diese werden zukünftig nicht mehr nutzbar sein, was Unmut hervorruft.

Auswirkungen auf das Bauvorhaben

Die Widerstände der Anwohnerschaft wurden von der lokalen Politik aufgegriffen, allerdings konnte in den Gremien dennoch eine Entscheidung für den Aufstellungsbeschluss gefasst werden. Darin ist auch die maximale Höhe des kontrovers diskutierten „Hochhauses" auf 7 Geschosse (Dach 174 m ü. NHN) fixiert worden. Die Vorhabenträgerin hatte dazu bereits mehrere Varianten geplant und die Verschattungswirkung und die Blickachsen der Bebauung explizit betrachtet. Die zur Umsetzung ausgewählte Variante stellt nach ihrer Auffassung die städtebaulich und wirtschaftlich beste Lösung dar. Überarbeitungs- oder Anpassungsbedarf wird von ihrer Seite daher nicht gesehen. Auch die Fachverwaltung ist mit dem bisherigen Entwurf zufrieden, würde sich allerdings wünschen, dass insbesondere die Wirkung des „Hochhauses" aus der Fußgängerperspektive noch einmal visualisiert wird, um diese besser abschätzen zu können. Insgesamt erwartet die Vorhabenträgerin in den weiteren Verfahrensschritten weitere Widerstände bzw. Überarbeitungswünsche die Dichte und Höhe der Bebauung betreffend. Eine zu starke Verkehrsbelastung ist durch das Vorhaben aus Sicht des Stadtplanungsamts nicht zu erwarten, weshalb bei dieser Thematik vermutlich kein Änderungsbedarf besteht.

Auf Grund von Veränderungen der politischen Führung im Rahmen der OB-Wahl und der Stadtratswahl sind verschiedene wichtige Ansprechpartner und Befürworter des Projektes weggefallen. Aus diesem Grund wurde das Projekt von der JBG vorerst intern möglichst weit vorangetrieben. Dadurch hat sich der Gesamtprozess verzögert und es sind Mehrkosten angefallen.

2.2.3 Zwätzen Nord

Hintergrund und Verfahren

Das ca. 19 Hektar große ehemalige Kasernengelände wurde Mitte der 1990er Jahren vom heutigen Vorhabenträger erworben. Anschließend wurde zunächst auf Basis eines Wettbewerbsverfahrens ein Angebotsbebauungsplan für Wohnbebauung und gewerbliche Nutzungen erarbeitet. Dieser ist allerdings nie abschließend rechtsgültig geworden, sondern wurde mehrmals überarbeitet. Dadurch konnte im Zeitverlauf die Bebauung den Marktverhältnissen angepasst werden (u. a. verdichtete Einfamilienhausbebauung, dann aufgelockerte Einfamilienhausbebauung). Mittlerweile wurden auch ein Seniorenheim, ein Supermarkt und ein Mehrfamilienhausgebiet realisiert. Der südöstliche Teil des Grundstücks ist allerdings noch unbebaut.

Abb. 10: Aktuelle Bebauung auf dem Gelände des Projektes Zwätzen Nord, Fotos: Quaestio 9/2019

Auch in diesem Bereich sollte nun Geschosswohnungsbau realisiert werden, um der steigenden Nachfrage auf dem lokalen Wohnungsmarkt Rechnung zu tragen. Auf Anregung des Stadtplanungsamts hin plante der Eigentümer eine dichtere Bebauung, u. a. mit einem Hochhaus von 12 bis 20 Stockwerken. Die vormals noch vorgesehene Einfamilienhausbebauung sollte entfallen. Darüber hinaus sollte ein Quartiersplatz integriert werden. Für diese Planungen hätte der Bebauungsplan erneut geändert werden müssen. Dieser vierte Entwurf des Bebauungsplans hat während der Offenlage Mitte 2017 zu starken Widerständen aus der Bevölkerung geführt. Letztendlich hat sich aus der Anwohnerschaft eine Bürgerinitiative gegen das Vorhaben gegründet. Mit Unterstützung des Ortsteilbürgermeisters haben sie sich für eine Änderung der Planungen eingesetzt. Aufgrund des Widerstandes wurde der von der Politik getroffene Billigungsbeschluss bereits nach kurzer Zeit wieder aufgehoben.

Anschließend wurde eine Koordinierungsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Stadtverwaltung, der Bürgerinitiative, der Ortsteilpolitik und vom Vorhabenträger eingerichtet. Diese hat zwischen November 2017 und August 2018 in sieben Sitzungen einen fünften Entwurf als Kompromisslösung und Grundlage

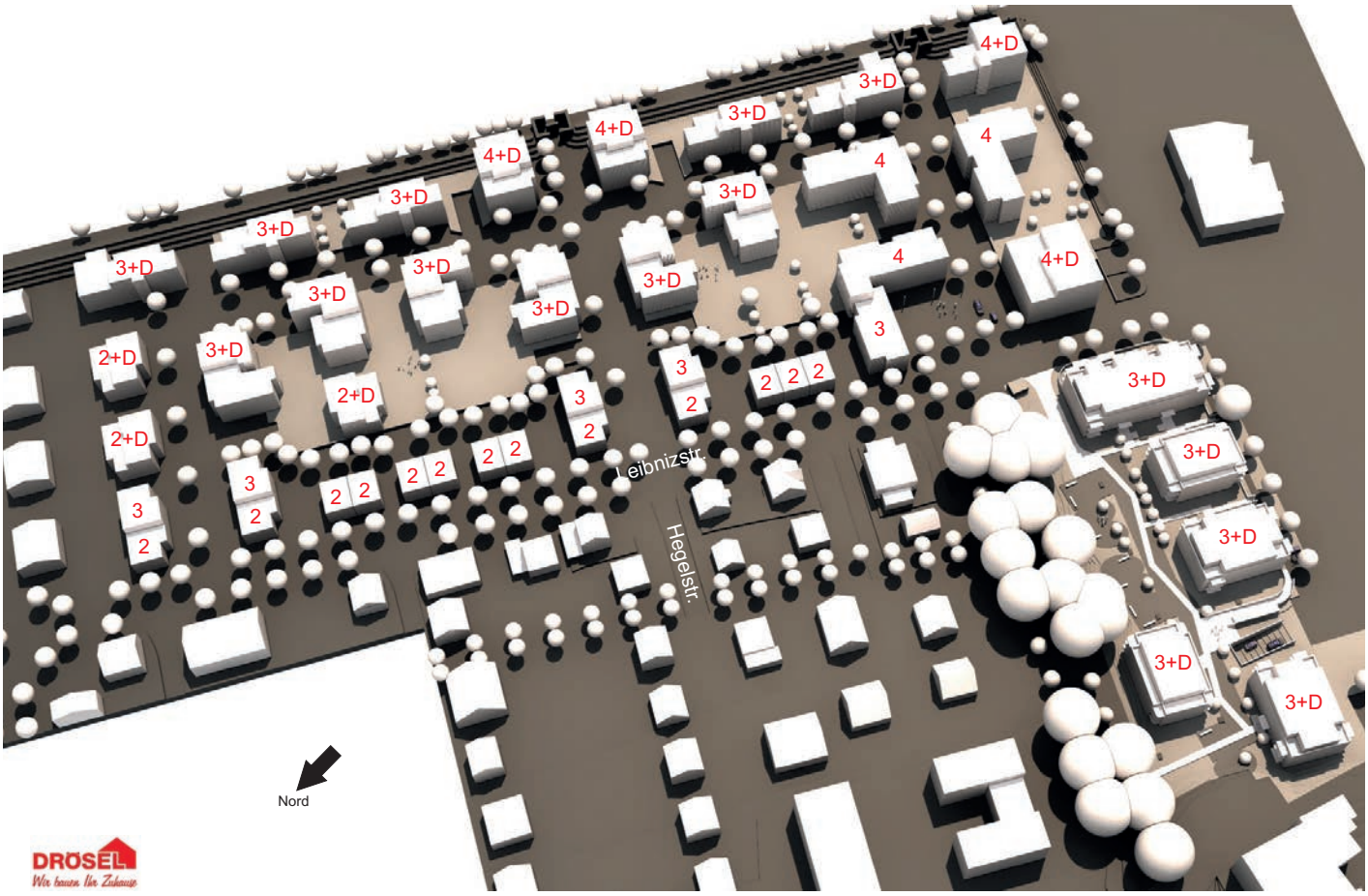


Abb. 11: Visualisierung des von der Koordinierungsgruppe erarbeiteten städtebaulichen Konzepts für das Projekt Zwätzen Nord, Quelle: Stadt Jena, 2019

für einen neuen Bebauungsplan erarbeitet. Dieser wurde Anfang 2020 öffentlich ausgelegt. Parallel zur Koordinierungsgruppe fanden auch bilaterale Abstimmungen zwischen dem Vorhabenträger, dem Ortsteilrat und der Bürgerinitiative statt, in die die Stadtverwaltung nicht involviert war.

Kritik am Vorhaben

Der Widerstand gegenüber den geänderten Planungen (vierter Entwurf) kam vor allem aus der unmittelbaren Nachbarschaft. Insbesondere die Käuferinnen und Käufer der angrenzenden Einfamilienhäuser bzw. Einfamilienhausgrundstücke haben die hohe und dichte Bebauung kritisiert und fühlten sich schlecht informiert. Vielen war vermutlich zum Zeitpunkt des Erwerbs ihrer Grundstücke bzw. Häuser nicht bewusst, dass der damals vorliegende Bebauungsplan noch im Entwurfsstadium und nicht rechtsgültig beschlossen war. Entsprechend sind sie davon ausgegangen, dass die angrenzenden Flächen zukünftig ebenfalls gering verdichtet entwickelt würden. Kern der Kritik war daher die verdichtete Bebauung, insbesondere das geplante Hochhaus. Auch der geplante Quartiersplatz wurde zum Teil abgelehnt, da eine Lärmbelastung in den Abendstunden befürchtet wurde. Darüber hinaus gab es Sorgen aus der angrenzenden Einfamilienhaussiedlung, dass sich die Sozialstruktur durch den Geschosswohnungsbau negativ verändern könnte.

Auswirkungen auf das Bauvorhaben

Die Planungen wurden in der Koordinierungsgruppe dahingehend überarbeitet, dass anschließend an die bestehende Einfamilienhausbebauung eine eher kleinteilige Bebauung stattfindet und die weiteren Flächen mit Geschosswohnungsbau mit max. fünf Geschossen bebaut werden. Diese überarbeiteten Planungen bedeuten rund 10.000 m² Nettowohnfläche weniger als mit dem vierten Entwurf realisierbar gewesen wäre. Zudem können durch die kleinteiligere Bebauung weniger Grünflächen realisiert werden.

Insgesamt schätzt der Vorhabenträger die Zeitverzögerung durch das aufwändige Beteiligungsverfahren auf drei bis vier Jahre. Für ihn bedeutet dies auch finanzielle Einbußen, da die Baukosten mittlerweile stark angestiegen sind und sich der Planungsaufwand erhöht hat.

Aus Sicht der Stadtplanung entspricht der gefundene Kompromiss nicht den städtebaulichen und gestalterischen Anforderungen an ein modernes, innerstädtisches Wohnquartier. So werden beispielsweise die kleinteilige Bebauung entlang der Erschließungsstraße und die Reduzierung des ursprünglich geplanten Quartiersplatzes kritisiert.

2.3 Zwischenfazit: Widerstände und deren Auswirkungen auf die Bauvorhaben

Die drei untersuchten Wohnungsbauvorhaben in Jena wurden mehr oder weniger intensiv durch Kritik begleitet. Die Widerstände kamen dabei vornehmlich aus der unmittelbar betroffenen Nachbarschaft der Projekte. Insbesondere Eigentümerinnen und Eigentümer von angrenzenden Häusern oder Wohnungen haben sich in die Verfahren eingebracht. Ähnlich wie in vielen anderen Kommunen ging der Protest in Jena häufig von besserqualifizierten Personen aus bzw. konnten sich diese Personen besonders gut Gehör verschaffen.[14] Die Ortsteilpolitik hat zum Teil als „Mittler" fungiert und die Bedenken der Nachbarschaften aufgegriffen.

Die Argumente und Sorgen der Bürgerinnen und Bürger betrafen vor allem

- die Dichte und Höhe der Bebauung (damit verbunden auch Verschattung oder die Beeinträchtigung von Sichtachsen),
- die Verkehrsbelastung und den zunehmenden Parkdruck bzw. die Stellplatzversorgung,
- die Beeinträchtigungen für die Umwelt (z. B. Kaltluftströme, Bodenstrukturen),
- die Lärmbelastungen beispielsweise durch unerwünschtes Verhalten im öffentlichen Raum,
- die negative Veränderung der Sozialstruktur.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass es sich bei den Themen überwiegend um direkte Betroffenheit der Nachbarschaft handelt. So haben die Anwohnerinnen und Anwohner (verstärkt, wenn sie Eigentum besitzen) Sorge vor einer Verschlechterung ihrer Wohnsituation (bzw. einer Wertminderung ihres Eigentums). Entsprechend bringen sie ihre Belange in die Aushandlungsprozesse um die Bauvorhaben ein.

Neben Kritik an den konkreten Planungen trat eine Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Informationspolitik und ihren Beteiligungsmöglichkeiten zutage. Dies betraf zum einen das Planungsverfahren, über das sie frühzeitig informiert werden möchten und bei dem sie Möglichkeiten zur tatsächlichen Einflussnahme einforderten. Zum anderen prägten zumindest in zwei Fällen Gefühle von „Ungleichbehandlung" oder „falschen Versprechungen" die Diskussion, wenn Einfamilienhausbesitzer zuvor strikte Auflagen zu befolgen hatten (Friedensbergterrassen) bzw. von einer anderen Entwicklung in ihrem Umfeld ausgegangen sind (Zwätzen-Nord).

Ein Misstrauen einiger Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Fachverwaltung sowie den Bauherren und extern beauftragten Gutachtern trat in den analysierten Beispielen ebenfalls zutage. Für die Aushandlungsprozesse bedeutete dies, dass konstruktive Diskussionen teilweise erschwert wurden oder nicht möglich waren, da die zugrundeliegenden Fakten nicht von allen Parteien als solche anerkannt wurden. Zum Teil heizte eine „reißerische" Presseberichterstattung die Debatten zusätzlich an (Singer Höhen).

Die Auswirkungen der Widerstände auf die einzelnen Bauvorhaben waren unterschiedlich. Änderungen an den Planungen haben zum einen dazu geführt, dass weniger Wohnraum geschaffen werden konnte als ursprünglich geplant (Friedensberg-Terrassen, Zwätzen-Nord). Zudem sind über die geringere Ausnutzbarkeit der Fläche hinaus weitere Kostensteigerungen entstanden (zusätzliche, allerdings nicht nachgefragte Tiefgaragenstellplätze, zusätzliche Planungskosten). Von der Fachverwaltung wird zudem eine durch Umplanungen bedingte geringere gestalterische und stadtplanerische Qualität bemängelt (Zwätzen-Nord). Umplanungen und zusätzliche Beteiligungsformate haben darüber hinaus zu Zeitverzögerungen geführt, was neben einer verzögerten Bereitstellung des Wohnraums wiederum Kostensteigerungen mit sich bringt (allein ein Jahr für die Koordinierungsgruppe in Zwätzen-Nord).

Neben den direkten Auswirkungen auf das jeweilige Wohnungsbauvorhaben ergeben sich aus der Situation in Jena allerdings auch Auswirkungen auf den gesamten Wohnungsbau in der Stadt. So wurde im Zuge der Expertengespräche deutlich, dass das Vertrauen der Wohnungsmarktakteure in die Entscheidungsfähigkeit der lokalen Politik beeinträchtigt ist. Sorge besteht bei ihnen vor aufgeheizten öffentlichen Debatten und politischer „Vereinnahmung" einzelner Bauvorhaben. Dies führt dazu, dass Wohnungsunternehmen versuchen, Bebauungsplanverfahren in Jena zu vermeiden und stattdessen Flächen, deren Entwicklung nach § 34 BauGB möglich ist, zu fokussieren. So sollen langwierige Planungsverfahren vermieden werden. Darüber hinaus werden wichtige Schritte in Bebauungsplanverfahren nicht in Wahlkampfzeiten gelegt, was wiederum erhebliche Zeitverzögerungen mit sich bringt.

2.4 Über das einzelne Vorhaben hinaus: Widerstände, Bürgerbeteiligung und politischer Rückhalt

Ohne abschließende Aussagen zu den Ursprüngen oder Gründen für die beobachtbare Zunahme der Widerstände gegen Wohnungsbauvorhaben treffen zu können, wurden bei der Analyse der drei Beispiele und den geführten Gesprächen einige Aspekte deutlich, die eine zunehmend kritische Auseinandersetzung mit dem Wohnungsbau generell beeinflussen können:

- Immer wieder wurde von den Gesprächspartnerinnen und -partnern darauf verwiesen, dass die Debatten um die Bebauung des innerstädtischen Eichplatzes zu einem veränderten Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger in Verbindung mit Bauvorhaben geführt haben. Nach einem langjährigen Planungsverfahren für die Bebauung einer innerstädtischen Brachfläche gründete sich dort 2010 parallel zum Auslegungsbeschluss des Bebauungsplans eine Bürgerinitiative, die sich für eine Überarbeitung der Planungen mit intensiver Bürgerbeteiligung einsetzte. In der Folge des Protests wurde schließlich im Jahr 2014 auf politische Initiative hin eine Bürgerbefragung durchgeführt, bei der sich 63 Prozent gegen die Planungen aussprachen. Ab 2015 wurde von der Stadt ein umfangreiches Werkstattverfahren unter Einbindung der Bürgerinitiative und 40 repräsentativ ausgewählter Bürgerinnen und Bürger gestartet, das zunächst Ziele für die

[14] vgl. z. B. Walter et al., 2013

Bebauung definierte und anschließend in das Planungsverfahren und die Vergabe der Flächen involviert war bzw. ist. Von einigen Gesprächspartnerinnen und -partnern wird das Geschehen als öffentlich zur Schau gestelltes Misstrauen der Politik in die Fachverwaltung interpretiert und zugleich als „Ermutigung" der Bürgerinnen und Bürger für Widerstand gegen Planungsvorhaben verstanden. Seitdem würden beispielsweise immer mehr Bürgeranträge eingereicht. Vor diesem Hintergrund scheint es wenig verwunderlich, dass sich der Widerstand gegen die „Friedensbergterrassen" im Jahr 2013/2014 in Grenzen gehalten hat, während bei den später angelaufenen „Singer Höhen" und in „Zwätzen-Nord" mehr und heftigerer Gegenwind zu verzeichnen war.

- Vor dem Hintergrund des festgestellten Wohnungsbedarfs in Jena wurde bereits 2011 politisch beschlossen, innerstädtische Nachverdichtungspotenziale zu nutzen und so eine nachhaltige Stadtentwicklung zu ermöglichen (Beschluss „Wohnen in Jena"). In der Folge setzte sich die Stadtplanung dafür ein, dass Wohnungsbauflächen, wo aus fachlicher Sicht möglich und sinnvoll, als urbane Quartiere mit verdichteten Bauformen bebaut werden. Neben der Bevorzugung von Geschosswohnungsbau anstelle von Einfamilienhäusern ging dies – zumindest bei den beiden Beispielen Singer Höhen und Zwätzen-Nord – auch mit der Idee von „Hochpunkten" bzw. Hochhäusern einher. Diese Bauformen wurden von den Bauherren auf Anregung der Stadtplanung angesetzt. Zugleich waren diese Gebäude (7 Geschosse an den Singer Höhen und bis zu 20 Geschosse in Zwätzen-Nord) Gegenstand heftiger Ablehnung durch die Nachbarschaft. Insofern kann die Frage gestellt werden, inwiefern die Divergenz zwischen den Dichtevorstellungen der planenden Verwaltung und den Erfahrungen oder Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger ein Grund für die Zunahme von Widerständen gegen Wohnungsbauprojekte ist. Besonders groß ist die Überraschung sicherlich für die Bürgerinnen und Bürger in Zwätzen-Nord gewesen, die noch bei Kauf ihrer Einfamilienhäuser von einer Erweiterung der Einfamilienhausbebauung ausgegangen sind.

- Bevor die Öffentlichkeit informiert und einbezogen wurde, wurden die Planungen zwischen Bauherren und Fachämtern erarbeitet und abgestimmt. Insbesondere bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen ist dies gängige Praxis. Für die Bürgerinnen und Bürger bedeutete dies, dass sie sich einer „bereits fertigen" Planung gegenüber wähnten, auf die sie (wenn überhaupt) nur marginal Einfluss nehmen können oder sollen. Dies kann den Anschein einer „Schein-Beteiligung" wecken und damit den Widerstand anheizen.

- Bei der Analyse der Beispiele ist der Eindruck entstanden, dass zum Teil sowohl auf Seiten der Wohnungsunternehmen als auch der Stadtverwaltung eine starke Überzeugung von den erarbeiteten Planentwürfen bestand, insbesondere, wenn diese bereits in langwierigen Verfahren erarbeitet wurden. Dies kann die Kompromissbereitschaft im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern oder auch der Politik einschränken und zu „verhärteten Fronten" führen.

- Einige Gesprächspartnerinnen und -partner gaben zu bedenken, dass Widerstände gegen Wohnungsbauprojekte und die in diesem Zusammenhang vorgetragenen Argumente nicht immer den tatsächlich zugrundeliegenden Sorgen und Befürchtungen der Menschen entsprechen müssen. Stattdessen würden persönliche Motive mitunter hinter „gemeinwohlorientierten" Argumenten verborgen. Ohne die tatsächlichen Beweggründe zu erfassen und ggf. Lösungen anbieten zu können, wird im Zuge der Beteiligung gewissermaßen „aneinander vorbei" kommuniziert.

Den Herausforderungen, die sich aus den Widerständen gegen Wohnungsbauvorhaben und dem feststellbaren Vertrauensverlust zwischen den Akteuren ergeben, versucht die Stadt Jena über unterschiedliche Ansatzpunkte zu begegnen. Zum einen steht dabei die Bürgerbeteiligung im Fokus. In den letzten Jahren wurde in Jena neben einer Beteiligungsrichtlinie und einem Beteiligungsbeirat eine zentrale Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung geschaffen, die Beteiligungsprozesse steuert und den Fachämtern beratend und unterstützend zur Seite steht. So sollen Beteiligungsprozesse weiter professionalisiert werden und damit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Prozesse gestärkt werden.

Darüber hinaus werden die Grundlagen für den Wohnungsbedarf und die vorhandenen Wohnflächenreserven regelmäßig und ausführlich erarbeitet und politisch abgestimmt. Im Jahr 2020 hat der Stadtrat beispielsweise über die Wohnbauflächenkonzeption bis 2035 beraten. Zusätzlich wurden wohnungspolitische Grundsätze beschlossen. Auch eine Verstetigungsstrategie für die Wohnungspolitik, die sich u. a. mit Konzeptvergaben kommunaler Grundstücke befasst, steht zur Diskussion. Über diese und weitere Beschlüsse und Strategien versucht die Stadt Jena, den politischen Rückhalt für die Wohnungspolitik und damit auch konkrete Wohnungsbauentwicklungen zu sichern.

2.5 Über Jena hinaus: Akzeptanzprobleme für den Wohnungsneubau

Die für die Stadt Jena dokumentierten und analysierten Akzeptanzprobleme spielen dort eine Schlüsselstellung für die Weiterentwicklung des Wohnungsangebotes. Gleichzeitig hat die Diskussion über die Akzeptanzprobleme des Wohnungsbaus mittlerweile jedoch auch bundesweit an Fahrt aufgenommen. So hat die Bundesregierung die Akzeptanz des Wohnungsbaus zum Thema einer Reihe von Regionalkonferenzen (Nürnberg, Köln, Stuttgart, Hannover) gemacht und sich auch darüber hinaus mit dem Thema beschäftigt. [15] „Nimby" (not in my backyard) hat es als Herausforderung der politischen Beteiligungskultur längst in das Begriffsrepertoire einer breiteren politisch interessierten Öffentlichkeit geschafft. Einige Facetten dieser Debatte werden hier abschließend – durchaus inspiriert von den Jenaer Verhältnissen, aber nicht explizit auf diese bezogen – diskutiert.

[15] Sowohl die genannten Veranstaltungen wie auch die darüber hinaus gehenden Überlegungen zur Akzeptanzproblematik wurden in einer gesonderten Broschüre dokumentiert (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., 2020).

2.5.1 Vielfältige Widerstände erschweren den Wohnungsneubau

Um dem Druck auf den städtischen Wohnungsmärkten zu begegnen, ist Wohnungsneubau unerlässlich. Allerdings fällt es Kommunen aus unterschiedlichen Gründen schwer, in ausreichendem Maß neuen Wohnraum zu schaffen. Zum einen sind größere Entwicklungsflächen in den Städten nur in wenigen Fällen verfügbar. Großflächige Erweiterungen außerhalb des bestehenden Siedlungsraums kommen aus Gründen des Umwelt- und Ressourcenschutzes nur noch in Ausnahmefällen in Betracht (Innen- vor Außenentwicklung). Entsprechend wird nicht nur vom Gesetzgeber (BauGB § 1 Abs. 5) die Nachverdichtung in der Innenentwicklung präferiert, sondern auch in den meisten Städten. Damit korrespondiert eine eher kleinteilige und nicht nur deswegen auch für Bau- und Planungsverwaltungen relativ arbeitsintensive Wohnungsbauentwicklung.

Die Flächenverfügbarkeit wird zusätzlich erheblich dadurch eingeschränkt, dass Flächeneigentümerinnen und -eigentümer nur in wenigen Fällen entwicklungs- oder verkaufsbereit sind. Die Kommunen können insofern immer weniger proaktiv Entwicklungen anschieben und sind stattdessen vermehrt auf die Entwicklungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer und die Präferenzen der Bauinvestoren angewiesen. Erschwerend kommt hinzu, dass in wachsenden Städten auch zusätzliche Flächen für andere Nutzungen erforderlich sind (z. B. Gewerbe, Handel, soziale Infrastrukturen, Freiflächen), was die Flächenverfügbarkeit für den Wohnungsbau weiter einschränkt und die Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Nutzungen und Ressorts erhöht.

Die integrierten Lagen der Neubauvorhaben bringen in den verkehrlich ohnehin häufig bereits stark belasteten Kommunen Herausforderungen bei der verkehrlichen Erschließung mit sich. Dies betrifft sowohl den zusätzlichen Autoverkehr, den die neuen Bewohnerinnen und Bewohner verursachen, als auch die Parkraumverfügbarkeit. Bei jedem Bauvorhaben muss sichergestellt werden, dass sowohl durch den zusätzlichen Autoverkehr als auch die Stellplatzbedarfe keine unangemessenen Belastungen für die Umgebung entstehen.

Die einzelnen Bau- und Planungsvorhaben werden auch durch verschärfte rechtliche Anforderungen erschwert (z. B. in den Bereichen Umweltschutz, Brandschutz, Immissionsschutz). So berichten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den zuständigen Verwaltungen, dass sich der Aufwand für Bebauungsplanverfahren in den vergangenen Jahren durch immer umfangreichere Prüfungen, Gutachten und Abstimmungen deutlich erhöht hat, was die Prozesse insgesamt verlangsamt und zugleich erhebliche Ressourcen in den zuständigen Ämtern bindet. Im Ergebnis können bei gleichem Personaleinsatz immer weniger Bebauungsplanverfahren betreut werden. Für das einzelne Bauvorhaben bedeuten die strengeren Regelungen aber auch, dass weniger Gestaltungsspielräume bestehen.

Schließlich verzeichnen Kommunen bundesweit eine zunehmend kritische Stimmung in der Öffentlichkeit in Bezug auf Neubauvorhaben[16]. Die analysierten Vorhaben in Jena sind insofern keine Ausnahme. Die Widerstände gehen dabei häufig von der angrenzenden Nachbarschaft aus und adressieren befürchtete Beeinträchtigungen für die bereits dort lebenden Menschen (z. B. Zunahme des Verkehrs und des Parkraumdrucks, Wegfall von Sichtbeziehungen). Darüber hinaus werden häufig ökologische Gründe gegen Neubauvorhaben angeführt. Über den konkreten Widerstand im Einzelfall hinaus lässt sich aber auch eine gesamtgesellschaftlich sinkende Akzeptanz für den Neubau und damit das „Weiterbauen" der Städte beobachten. Erkennbar ist dabei ein zunehmendes Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Kompetenz von Verwaltung und Politik. Gutachten und fachliche Stellungnahmen werden angezweifelt oder gar als manipuliert erachtet, politische Entscheidungen vehement abgelehnt.

Im Zusammenspiel der genannten erheblichen planerischen, rechtlichen und kommunikativen Herausforderungen konnten die Neubauleistungen in der Vergangenheit den Wachstumsdruck in vielen Kommunen nicht auffangen. Flächenverfügbarkeiten, rechtliche Beschränkungen, ressourcenintensive Planungsprozesse und Akzeptanzprobleme in der Stadtgesellschaft führten dazu, dass zu wenig gebaut wurde und der Druck auf den Wohnungsmärkten anstieg. Dies wiederum trägt dazu bei, dass von kommunaler Seite aus auf schnelle Lösungen und die rasche Erfüllung von Zielzahlen im Wohnungsbau gedrängt wird. Auch die Wohnungsbauakteure fordern rasche Entscheidungsprozesse und möglichst wirtschaftliche Lösungen.

2.5.2 Mehr Bürgerbeteiligung als Antwort?

In Abgrenzung zur repräsentativen Demokratie wurden in den letzten Jahren unterschiedlichste direktdemokratische und partizipative Formen der demokratischen Beteiligung ausgeweitet.[17] Dies gilt auch und insbesondere für die Stadtplanung und den damit verbundenen Wohnungsbau. Einerseits entspricht dies dem politischen Leitbild und dem Anspruch einer selbstbewussten Bürgerschaft, die ihre Interessen aktiv vertritt und dies mit der Erwartung verbindet, mehr Einfluss auf Entscheidungen nehmen zu können. Andererseits entsteht bei manchen Beobachtern der Eindruck, dass die Politik partiell aus Verunsicherung „beteiligt, um nicht entscheiden zu müssen. Wenn man doch Entscheidungen trifft, traut man ihnen nicht und zettelt Ratsbürgerentscheide an."[18]

Der Wohnungsbau ist dabei sicherlich nur ein, wenn auch sehr anschaulicher, Teilaspekt der Gesamtproblematik. Mit den eingesetzten direktdemokratischen oder partizipativen Verfahren verbinden die Kommunen dann beispielsweise die Hoffnung, durch eine umfassende Information und Auseinandersetzung mit Argumenten und Begründungen mehr Transparenz über den Beteiligungsgegenstand zu schaffen. Zugleich soll sich die Qualität der Ergebnisse erhöhen, indem unterschiedliche Akteure neue oder zusätzliche Sichtweisen auf das jeweilige Projekt einbringen können und das Expertenwissen der Betroffenen genutzt werden kann. Den Bürgerinnen und Bürgern soll die Möglichkeit gege-

[16] vgl. BBSR, 2018

[17] Exemplarisch hierfür steht auch das vom vhw initiierte Städtenetzwerk zur Stärkung der lokalen Demokratie durch eine bürgerorientierte integrierte Stadtentwicklung.

[18] Selle, 2019, S. 17

ben werden, auf die Entscheidungen Einfluss zu nehmen und dadurch Wirksamkeit zu erfahren. Im Ergebnis soll die Akzeptanz für die Entscheidungsergebnisse erhöht werden und damit schlussendlich ein Beitrag zur Stärkung des Vertrauens in die Institutionen der repräsentativen Demokratie geleistet werden.[19]

In der kommunalen Praxis werden daher immer mehr Beteiligungsverfahren angesetzt. Doch die Erfahrungen damit zeigen, dass diese keinesfalls automatisch dazu führen, dass die Ergebnisqualität oder die Akzeptanz für Entscheidungen steigt. Stattdessen lassen sich im Rahmen von Stadtentwicklungs- und Bauprozessen einige Grenzen der Beteiligung erkennen:

- Die in den kommunalen Gremien vermutete mangelnde Repräsentation der Stadtbevölkerung kann auch in Beteiligungsverfahren nicht (oder nur mit einem sehr hohen, in der Planungspraxis kaum vertretbaren Aufwand) hergestellt werden. Stattdessen sind Beteiligungsverfahren häufig „selbst-selektiv", d. h. nur ausgewählte Gruppen werden erreicht und bringen sich ein.[20] Dies sind insbesondere unmittelbar Betroffene, im Fall eines neuen Wohngebiets zum Beispiel die bestehende Nachbarschaft, nicht aber Haushalte, die zukünftig dort wohnen werden. Kuder weist zudem darauf hin, dass „sozial besser gestellte Angehörige der Mittelschicht die Bürgerbeteiligung dominieren".[21] Sozial schwächere Milieus fühlen sich hingegen bei Beteiligungsprozessen weniger willkommen und in ihren Interessen nicht wahrgenommen, wie Befragungen zeigen.[22] In der Folge werden Interessen sozial schwächerer Gruppierungen häufig nicht vertreten. Insofern kann durch die eingesetzten Beteiligungsverfahren die im Zuge der Wahlen bemängelte soziale Ungleichheit nicht ausgeglichen werden.[23]

- Beteiligung findet häufig an einem konkreten Einzelfall statt (beispielsweise ein Bebauungsplangebiet). Dadurch stehen die Anforderungen an dieses Vorhaben und die Interessen der davon tangierten Gruppen im Mittelpunkt der Aushandlung. In der Folge fällt es schwer, gesamtstädtische Anliegen oder übergreifende Perspektiven ausreichend einzubinden.[24]

- Bürgerinnen und Bürger, die sich in Beteiligungsverfahren zur Bauleitplanung einbringen, äußern nicht nur auf das konkrete Vorhaben bezogene Bedenken. Stattdessen werden Beteiligungsverfahren auch zur Plattform für übergreifende Themen (beispielsweise die Verkehrsführung im Stadtteil) oder gar Grundsatzkonflikte und Weltanschauungen, die an dieser Stelle nicht zu lösen und entsprechend auch nicht zielführend zu diskutieren sind. Dies belastet die Verfahren.[25]

- Die häufig große Akteurs- und Interessenvielfalt, die Themen der Stadtentwicklung zugrunde liegt, kann in Beteiligungsverfahren nur schwer abgebildet werden. Dass die Kommune beispielsweise mit der Bauleitplanung, ggf. ergänzt um städtebauliche Verträge, nur begrenzten Einfluss auf Entwicklungen nehmen kann und stattdessen zur Umsetzung auf vielfältige private Akteure angewiesen ist, kommt in bilateral angelegten Verfahren (hier „die Stadt", da „die Bürger") zu kurz.[26]

- Im Zuge von Bebauungsplanverfahren sind insbesondere die Offenheit bzw. die tatsächlich bestehenden (Mit-)Entscheidungsspielräume eine Herausforderung. Zumeist werden Bebauungsplanverfahren in der Innenentwicklung auf Initiative eines Wohnungsbauinvestors hin angestoßen, häufig werden explizit vorhabenbezogene Bebauungspläne erarbeitet. Entsprechend hat der Investor bzw. das Wohnungsbauunternehmen bereits Planungen für die Bebauung der Fläche entwickelt (und mit der Fachplanung in der Kommune zumindest vorabgestimmt), deren Umsetzung für ihn realistisch und wirtschaftlich sinnvoll erscheint. Vor allem bei Vorhaben der Nachverdichtung ist eine Planung mit gewissem Detaillierungsgrad mitunter erforderlich, um überhaupt über die Notwendigkeit eines Bebauungsplanverfahrens entscheiden zu können. Mit zunehmendem Detaillierungsgrad nimmt zugleich die Offenheit für Alternativplanungen ab, Entscheidungsspielräume werden immer kleiner. Eine daran ansetzende Bürgerbeteiligung kann insofern in der Regel nicht den erforderlichen Maßstäben hinsichtlich Offenheit und (Mit-)Gestaltungsmöglichkeiten entsprechen, die mitunter von den Bürgerinnen und Bürgern im Sinne einer „Mitwirkung" und „Beteiligung an Entscheidungen" erwartet werden.[27]

- Die Praxis zeigt, dass mehr Beteiligung nicht unbedingt dazu führt, dass anschließende Entscheidungen politischer Gremien besser akzeptiert werden.[28] Stattdessen herrscht mitunter Unsicherheit darüber, wer welche Rolle im Rahmen von Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen übernimmt. Bürgerinnen und Bürger fordern, dass im Zuge von Beteiligungsverfahren Entscheidungen getroffen werden können. Die politischen Gremien ihrerseits sind verunsichert, inwiefern sie angesichts der Beteiligungsergebnisse noch (eigene) Entscheidungen fällen können.[29]

Die beschriebenen und schon vielfach in der Literatur dokumentierten Schwächen der Beteiligung bei Bau- und Planungsvorhaben verdeutlichen, dass mehr Beteiligung nicht allein die Lösung sein kann. Die Koinzidenz einer über Jahrzehnte hinweg ausgedehnten Beteiligung und einem fortschreitenden Vertrauensverlust in die politischen Institutionen deutet zumindest an, dass die Sachlage etwas komplizierter ist. Ein Teil dieser Komplexität ergibt sich schon aus den langfristig zurückgehenden Wählerbindungen als Kernelement einer vielfach beschriebenen „Krise der Repräsentation".[30] Diese in tiefgreifenden gesellschaftspolitischen Veränderungen wurzelnden Ursachen gehen selbstverständlich weit über die Einflusssphäre stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Debatten hinaus und werden hier dement-

[19] vgl. Sippel, 2015; Vetter u. Eith, 2015; Mußmann, 2015
[20] Selle, 2019, S. 11
[21] Kuder, 2016, S. 2 f.
[22] Kuder, 2019, S. 6 f.
[23] Wahlbeteiligung zu einer ebenso sozial selektiven Interessenvertretung im politischen Raum führt (Schäfer, 2015).
[24] Selle, 2019, S. 23
[25] vgl. BBSR, 2018
[26] Selle, 2019, S. 20 f., 30
[27] Kienast u. Altrock, 2018, S. 6
[28] Selle, 2018
[29] Selle, 2019, S. 17
[30] vgl. insbesondere das entsprechende Buch von Michelsen u. Walter, 2013.

sprechend nicht vertieft. Unabhängig davon sind diese Veränderungen auch für die stadt- und bauleitplanerische Entscheidungsfindung relevant.

2.5.3 Bessere Bürgerbeteiligung: Vielleicht ein Teil der Lösung

Mehr Beteiligung trägt vielleicht dann zur Lösung der Akzeptanzprobleme bei, wenn sie gleichzeitig „besser gemacht" wird. Dass die Qualität von Beteiligung kontinuierlich erhöht wird, ist einerseits ein beinahe selbstverständliches Ergebnis eines nunmehr über Jahrzehnte fortgesetzten Lernprozesses. Ein darüber hinaus gehender Schub ergibt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit aus den beschriebenen Akzeptanzproblemen, die nicht allein im Wohnungsbau, sondern auch in vielen anderen kommunalpolitischen Handlungsfeldern zu bewältigen sind. Sichtbares Zeichen dieser erhöhten Aufmerksamkeit gegenüber der Qualität von Beteiligungsverfahren sind die mittlerweile vielfach vorhandenen und beschlossenen kommunalen Beteiligungsrichtlinien und die darin verankerten Qualitätsstandards.[31] Auch halten die Kommunen immer häufiger spezialisierte Qualifikationen vor (z. B. in entsprechenden Stabsstellen), die die jeweils zuständigen Fachbereiche bei Beteiligungsfragen beraten und unterstützen können.

Wesentlich für eine bessere Bürgerbeteiligung sind zum Beispiel die folgenden Aspekte:

Im Fokus von Beteiligungsverfahren sollte die Information der betroffenen Öffentlichkeit über die Planungen und die Möglichkeit, Anregungen und Bedenken in den Abwägungsprozess einzubringen, stehen. Eine so verstandene Beteiligung ergänzt die Arbeiten der planenden Verwaltung und die anschließende Entscheidungsfindung in den politischen Gremien. Dieses „Beteiligungsverständnis" und die bestehenden Spielräume und Limitationen der Planungen sollte allerdings auch klar kommuniziert werden, um Missverständnissen und Enttäuschungen vorzubeugen.[32]

Das jeweilige Beteiligungsverfahren selbst sollte professionell und wenn erforderlich auch mit externer Unterstützung umgesetzt werden. Eine Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung, wie sie in Jena bereits eingerichtet wurde, bilden eine gute Ausgangsbasis für eine entsprechend systematische Befassung mit dem Thema „Beteiligung".

- Die von den Bürgerinnen und Bürgern eingebrachten Argumente und Vorschläge sollten ernst genommen und begründet abgewogen werden. Dabei sollten sich alle Akteure ehrlich hinterfragen und nach Kompromissen suchen. Die Abwägungsergebnisse wiederum sind ausführlich zu begründen und sowohl den Bürgerinnen und Bürgern als auch der Politik zur Verfügung zu stellen, um die dahinterstehenden Aushandlungsprozesse und gegenläufigen Interessen sichtbar zu machen. Ein allzu leichtfertiges „Wegwägen" der eingebrachten Bedenken kann nicht Ziel des Prozesses sein und birgt die Gefahr, zusätzliches Misstrauen in der Bürgerschaft zu schüren.
- Die Rollenverteilung im Beteiligungsprozess – Bürgerinnen und Bürgern werden informiert und können Anregungen geben, die einer fachlich fundierten Abwägung unterzogen werden; die politischen Gremien entscheiden anschließend unter Beachtung aller Belange – muss allen Beteiligten immer wieder deutlich gemacht werden. Leitlinien für Bürgerbeteiligung, wie es sie auch in Jena gibt, können dabei helfen, das Verständnis bei allen Akteuren zu erhöhen.

Die mit Planungsvorhaben normalerweise verbundenen Beteiligungsformate sollen „nur" zur Optimierung des Vorhabens beitragen. Komplexere Aufgabenstellungen verlangen nach aufwändigeren Verfahren. Eine Kombination unterschiedlicher Ansprache- und Beteiligungsformate, mit denen sich beispielsweise auch der vhw in seinem Handlungsschwerpunkt „Stärkung der lokalen Demokratie" auseinandergesetzt hat, sind dabei ein möglicher Weg.[33] Beispielhaft zu nennende Methoden sind Bürgergutachten mit repräsentativ ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern sowie raumbezogene oder milieuspezifische Ansprache- und Beteiligungsmöglichkeiten (Einsatz von „Kulturdolmetscherinnen und -dolmetschern" zur Ansprache ausgewählter Gruppen, aufsuchende Interviews, Fokusgruppen etc.).[34] So wird auch Bevölkerungsgruppen, die sich in klassischen Formaten wie Frontalveranstaltungen tendenziell nicht beteiligen die Möglichkeit gegeben, ihre Positionen zu vertreten und Einfluss zu nehmen.

Mit Blick auf die übergeordneten Aufgaben einer weitergehenden Beteiligungskultur schreibt Klaus Selle: „Nicht die partizipative Optimierung einiger weniger Prozess-Sequenzen, sondern die Möglichkeit zur Alltagskommunikation dürften am ehesten zu den Zielen, die man gemeinhin mit dem „Beteiligt-Werden" verbindet, insbesondere das Wiedergewinnen von Vertrauen, beitragen."[35] Gemeint ist damit eine Kultur des gegenseitigen Zuhörens und Aufeinander-Eingehens unabhängig von einzelnen Projekten oder Planungen. In der Praxis stellen z. B. die in Jena bereits etablierten Ortsteilräte einen Ansatzpunkt dar. Darüber hinaus sind auch quartiers- oder nachbarschaftsbezogene Austauschformate und Anlaufstellen denkbar.

2.5.4 Eine offene Frage zum Vertrauens- und Akzeptanzproblem

In Jena ebenso wie anderorts scheinen Akzeptanz und Vertrauen als Ressourcen der politischen Entscheidungsfindung auch bei städtebaulichen Vorhaben zu schwinden.[36] Dieser Prozess des Vertrauensverlustes ist verwoben mit unterschiedlichsten gesellschaftlichen Entwicklungen und kann vor Ort gegebenenfalls durch misslingende Beteiligungsveranstaltungen oder eine unterentwickelte Beteiligungskultur beschleunigt werden. Aus der vor-

[31] Vgl. Krüger, 2018.
[32] Derartige Aspekte „guter" Beteiligung wurden bereits vielfach publiziert (z. B. Kuder, 2016; Netzwerk Bürgerbeteiligung, 2013).
[33] Kuder, 2017
[34] Kuder, 2016
[35] Selle, 2019, S. 47
[36] Zum Beispiel hatten in Gemeinden mit 100.000 bis 500.000 Einwohner lediglich 40 % (sehr) großes Vertrauen in die Gemeindevertretung, 42 % hingegen eher wenig und 12 % gar keins; forsa, 2017

liegenden Fallstudie kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass diese Komponente in Jena von besonderer Relevanz ist.

Rund um die Akzeptanz- und Vertrauensproblematik bei Wohnungsbau- und Stadtentwicklungsthemen lassen sich bislang zwei lösungsorientierte Argumentationsstränge beobachten. Wesentliche Elemente des ersten Lösungsstrangs bestehen in der Verbesserung der Beteiligungskultur. Sie wurden in den vorstehenden Kapiteln diskutiert. Aus dieser Perspektive wird aus dem Vertrauensproblem primär eine Kommunikations- und Governanceaufgabe an der Schnittstelle zwischen Kommune und Bürgerschaft abgeleitet. [37] Anders gelagert sind die vielfältigen lokalen Aktivitäten zur Stärkung und Stabilisierung des politischen Rückhalts für Wohnungsbauvorhaben. Vielerorts wurden in jüngerer Zeit z. B. Allianzen oder Bündnisse für Wohnungsbau gegründet, um gesellschaftliche Kräfte für den Wohnungsbau zu bündeln und somit ein politisch wirksames Gegengewicht zu den sich deutlicher artikulierenden Widerständen zu installieren. Eine andere Art des Gegengewichts zur Stabilisierung des politischen Rückhalts für den Wohnungsbau entsteht aus einer stabileren politischen Verankerung der Wohnungsbauziele mittels intensiverer Sach- und Facharbeit an der Schnittstelle politischer Gremien und Fachverwaltung. In diesen Bereich gehören zum Beispiel die vielfältigen wohnungspolitischen Handlungskonzepte und daraus abgeleiteten Priorisierungen für Wohnungsbauvorhaben. Auch mit dieser intensivierten fachlichen Vorbereitung einer kommunalen Wohnungsbaustrategie verbindet sich die Erwartung, dass die wohnungsbaupolitischen Ziele nicht nur als strategisch-konzeptioneller Rahmen beschlossen werden, sondern zugleich bei einzelnen vorhabenbezogenen Planungsentscheidungen trotz bürgerschaftlichem Gegenwind durchgehalten werden.[38]

Vielleicht verbirgt sich hinter dem Vertrauens- und Akzeptanzproblem zugleich jedoch eine offene konzeptionelle Frage: Es wirkt seltsam widersprüchlich, dass der Städtetourismus boomt und sich hierin eine hohe emotionale Zustimmung zur (alten, lebendigen) Stadt ausdrückt, während die heutigen Versuche, Stadt zu bauen so viel Kritik und Ablehnung erfahren. Mangelt es also an emotionaler Zustimmung zu den angebotenen Lösungen des Städte- und Wohnungsbaus, weil nach dem Ende der planmäßigen Stadterweiterung der seit Jahrzehnten dominierende Arrondierungs-, Anstückelungs- und Auffüllungsstädtebau zu ambitionslos ist und kaum Begeisterung entfacht? Diese Frage lässt sich in zwei Richtungen denken: Die heutigen städtebaulichen Lösungen können weder die städtischen Qualitäten und die daraus entstehende emotionale Begeisterung der alten Stadt entfachen noch können sie glaubhaft machen, tragfähige Ideen für die Stadt der Zukunft zu sein.

Offensichtlich ist, dass ein „Weiter so“ in der Stadtentwicklung kaum mehr Zustimmung findet: Nicht noch mehr Mobilität und Autos in der Stadt. Nicht noch mehr Flächen versiegeln für mehr Wohnungsbau und Gewerbe. Nicht noch mehr Verlust von Natur- und Landschaftsräumen. Nicht noch mehr Kommerzialisierung des Lebens und der öffentlichen Räume. Nicht noch mehr Energieverbrauch und CO2-Emissionen. Aber was dann? Wie sieht die Stadt der Zukunft aus? In städtebaulicher Hinsicht sind die Überlegungen von Jan Gehl[39] und Ricard Sennett[40] anregend. Demnach müsste diskutiert werden, wie Stadträume entstehen, die die Fantasie der Menschen beflügeln und die sich flexibel aneignen lassen. Wie die Erschließungssystematik dazu führt, dass sich die Wege der Menschen an bestimmten Knotenpunkten kreuzen und dort quasi von selbst urbane Lebendigkeit entsteht. Wie geschickt gewählte Maßstäbe von Gebäuden und öffentlichen Räumen im Verbund mit einer abwechslungsreichen Gestaltung dafür sorgen, dass die Menschen mehr zum Verweilen als zum Beeilen angeregt werden. Wie durch eine entsprechende Anordnung der Gebäude gewährleistet werden kann, dass sowohl Privatheit (Intimität) als auch Schnittstellen zum öffentlichen Leben entstehen. Wie sich Stadträume so aneinanderfügen lassen und sich überlappen, dass Bedürfnisse nach sozialer Homogenität und soziale Kontakte über Gruppengrenzen gleichermaßen ermöglicht werden.

In diesem Licht scheint das Akzeptanz- und Vertrauensproblem auch in einem Mangel an überzeugenden städtebaulichen Konzepten zu liegen. Vielleicht sind es nicht allein eine übertriebene Widerspenstigkeit der Bürgerinnen und Bürger und überbordende Partialinteressen, die mit Kommunikationsanstrengungen und politischen Gegengewichten zu überwinden sind. Gefordert wäre demnach auch eine intensivere fachliche Debatte über städtebauliche Lösungen für die Zukunft.

[37] In diese Perspektive lassen sich z. B. die Beiträge von Lobeck u. Wiegandt, 2019 sowie Selle, 2019 einordnen.
[38] Vgl. BBSR, 2018, S. 96
[39] Gehl, 2016
[40] Sennett, 2018

3 Mannheim: Herausforderungen bei der Aktivierung kommunaler Liegenschaftspolitik

Der Wohnungsmarkt in Mannheim ist insbesondere aufgrund des Bevölkerungswachstums der letzten Jahre durch eine zunehmende Marktanspannung gekennzeichnet. Die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum hat dadurch an Relevanz gewonnen. Geförderter Wohnungsbau wurde über fast zwei Jahrzehnte jedoch kaum realisiert, da die Förderbedingungen des Landesprogramms unter den Mannheimer Marktbedingungen keine ausreichende Anreizwirkung entfalteten. Erst durch die Änderungen im Landeswohnraumprogramm der letzten Jahre wurde der Neubau geförderter Wohnungen wieder etwas attraktiver, ohne sich jedoch in der Breite gegen freifinanzierten Wohnungsbau durchsetzen zu können. Um den Neubau von bezahlbarem Wohnraum zu stärken, wurde im Mai 2018 durch die Stadt ein Baulandmodell mit einem verbindlichen Anteil an preisgünstigen Mietwohnungsbau („Sozialquote") beschlossen.[41] Diese Quote von 30 Prozent der entstehenden Wohnungen (bei mind. 20 Prozent der entstehenden Wohnfläche) gilt sowohl auf kommunalen Grundstücken als auch auf privaten Grundstücken, für die mittels eines neu aufzustellenden oder veränderten Bebauungsplans Baurecht geschaffen wird. Solche Baulandmodelle oder ähnlich gelagerte Beschlüsse wurden in den vergangenen Jahren in sehr vielen wachsenden Großstädten Deutschlands gefasst.

Einen Schritt weiter geht die Stadt Mannheim mit ihrer Neuausrichtung der Boden- und Liegenschaftspolitik. Durch den Beschluss zur Einrichtung eines Bodenfonds im Dezember 2019 und der Konkretisierung seiner Arbeitsweise im Juli 2020 möchte die Stadt aktiver in den Bodenmarkt eingreifen und dadurch auch wohnungspolitisch handlungsfähiger werden.[42] Auf Grundstücken, welche die Stadt in ihr Eigentum bringen kann, sind die Steuerungsmöglichkeiten größer als alleine über städtebauliche Planung und damit verknüpfte städtebauliche Verträge (nach § 11 BauGB). So können etwa wohnungspolitische Vorgaben wie die Miethöhe oder bestimmte Bewirtschaftungsformen (z. B. genossenschaftlicher Wohnungsbau) direkt über die Auswahl des Käufers bzw. Erbbaurechtnehmers oder über entsprechende Vergabekriterien (Konzeptvergaben) durchgesetzt werden.

Aber auch eine solch aktivere liegenschaftspolitische Strategie setzt die Mechanismen des Bodenmarkts nicht außer Kraft. Zwar kann die Kommune versuchen, über exklusive Zugriffsmöglichkeiten bei bestimmten Grundstücken Vorteile auszuspielen, wird aber dennoch in den meisten Fällen in etwa marktübliche Preise (Verkehrswert) zahlen müssen. Auf der anderen Seite kann sie über eine gezielte und vergünstigte Grundstücksabgabe (Verkauf oder Erbbaurecht) versuchen, sozialorientierte Wohnungsbau-

[41] Der entsprechende Stadtratsbeschluss mit der Nummer V145/2018 ist im Bürgerinformationssystem der Stadt Mannheim abzurufen (www.buergerinfo.mannheim.de, letzter Abruf: 22.09.2020).

[42] Die entsprechenden Stadtratsbeschlüsse mit den Nummern V683/2019 und V375/2020 sind im Bürgerinformationssystem der Stadt Mannheim abzurufen (www.buergerinfo.mannheim.de, letzter Abruf: 22.09.2020).

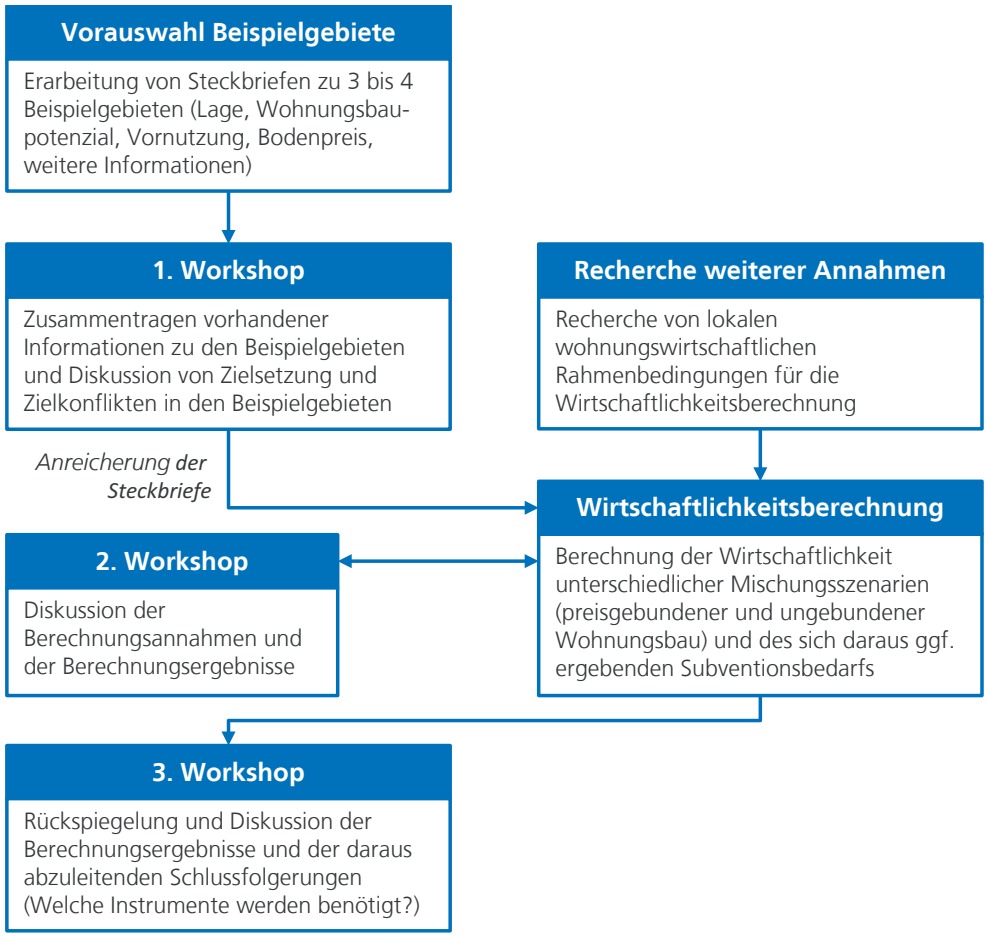


Abb. 12: Projektdesign der Fallstudie Mannheim, Darstellung: Quaestio

vorhaben oder einkommensschwächere Haushalte mit Grundstücken zu versorgen, die dies ohne Unterstützung nicht schaffen würden. Gleichzeitig fallen die mit der Entwicklung verbundenen Kosten an (Planung, Erschließung, Altlastenbeseitigung usw.) und werden weitere kostenrelevante Anforderungen an die Bauvorhaben gestellt (z. B. ökologische/energetische Standards, Mitfinanzierung Kita-Bau). Gegebenenfalls reduzierten Erlösen aus dem Grundstücksverkauf stehen also steigende Kosten und Belastungen gegenüber. In der Summe könnte dies zu einem wirtschaftlichen Missverhältnis (Subventionsbedarf) führen, was dem Gedanken eines revolvierenden Bodenfonds – und somit einer begrenzten Belastung des kommunalen Haushalts – entgegensteht.

Die Fallstudie Mannheim beleuchtet diese Wechselwirkungen aus wohnungs- und bodenpolitischen Ambitionen der Stadt Mannheim und den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Mannheimer Boden- und Wohnungsmarkts. In zwei Workshops mit verschiedenen Fachabteilungen der Stadtverwaltung Mannheim wurden anhand von konkreten Bauvorhaben beide Aspekte herausgearbeitet. In einem erweiterten dritten Workshop wurden die sich daraus ergebenden Konsequenzen für den neuen Mannheimer Bodenfonds und dessen allgemeine Funktionsweise diskutiert. In den folgenden Teilkapiteln werden die Ergebnisse und Erkenntnisse aus diesem Prozess in die bundesweite Fachdiskussion über eine Neuausrichtung kommunaler Liegenschaftspolitik eingebettet.

3.1 Herausforderungen kommunaler Liegenschaftspolitik

Der Anstoß und Antrieb für die aktuelle Diskussion über eine neue und vor allem aktivere kommunale Liegenschaftspolitik ist die Entwicklung des deutschen Immobilienmarkts in der vergangenen Dekade (siehe hierzu auch Kap. 1). Vor allem in den wachsenden Großstädten führte und führt diese Entwicklung zu steigenden Preisen für Wohneigentum und Mietwohnungen. Gleichzeitig sinkt der Bestand an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen durch auslaufende Belegungsrechte ehemals geförderter Wohnungen. Auch die kommunalen Wohnungsbestände sind in Folge von Privatisierung und der damit verfolgten Sanierung kommunaler Haushalte vielerorts in den letzten Jahrzehnten geschrumpft.[43] Für die betroffenen Städte stehen den wachsenden Herausforderungen (v. a. Wohnungsknappheit in den günstigen Preissegmenten) also eingeschränkte Mittel gegenüber, die für die Abmilderung dieser Entwicklung zur Verfügung stehen.

In den vergangenen Jahren wurde zudem deutlich, dass die auf den Weg gebrachten Neubauvolumen quantitativ nicht ausrei-

[43] In heutiger Zeit wird in einigen Städten wieder über eine Rückbesinnung auf den kommunalen Wohnungsbau nachgedacht und dieser wird teilweise wieder verstärkt umgesetzt.

chen, um den vor allem durch den Zuzug von jungen Menschen aus dem In- und Ausland ausgelösten Mehrbedarf an Wohnraum zu decken. Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von mangelnden Kapazitäten in der Bauwirtschaft und Bau- und Planungsverwaltung, über Schwierigkeiten der Grundstücksmobilisierung[44] bis zu lokalen und nachbarschaftlichen Akzeptanzproblemen von einzelnen Neubauvorhaben.[45]

Auf diese unterschiedlichen Arten beschränkt sich die Zahl potenzieller Grundstücke für den Wohnungsbau in den wachsenden Städten und treibt die Baulandpreise in die Höhe. Gleichzeitig führt die hohe Nachfrage nach Bauleistungen (nicht nur im Wohnungsbau) zu knappheitsbedingt steigenden Baukosten. Hinzu kommen die in den vergangenen Jahren immer weiter angehobenen Baustandards (z. B. energetische Standards, Brandschutz), welche die Baukosten ebenfalls weiter steigerten. In der Summe aus Bodenpreis- und Baukostensteigerungen ist festzustellen, dass Wohnungsneubau fast ausschließlich in den teuersten Marktsegmenten realisiert wird. Die Entspannungswirkung, die eine Angebotsausweitung über Umzugsketten in den Bestandsmärkten auslösen könnte, wird durch den anhaltenden Zuzugsdruck reduziert.[46]

In den günstigen Marktsegmenten findet indes kaum Wohnungsneubau statt. Zum einen gelten die hohen Baustandards und die damit verbundenen Baukosten auch für sozialorientierte Wohnungsbauinvestoren (z. B. kommunale Wohnungsunternehmen, Genossenschaften), was deren Spielraum bei der Preisgestaltung nach unten begrenzt. Zum anderen führen der Bieterwettstreit und die hohen Preise auf dem Grundstücksmarkt dazu, dass diese oder auch andere Investoren mit dem Ziel preisgünstigen bzw. preisgebundenen und dadurch renditeschwächeren Wohnungsbau zu realisieren, sich nicht mit geeigneten Baugrundstücken versorgen können.

Die Bundespolitik reagierte auf diese Entwicklung, indem sie die Mittelbereitstellung für den öffentlich geförderten Wohnungsbau ausweitete. Viele Bundesländer, so auch Baden-Württemberg, verbesserten die Förderkonditionen erheblich. Dennoch bleibt der freifinanzierte Wohnungsbau in den allermeisten Fällen attraktiver und der geförderte Wohnungsbau kommt auf dem freien Bodenmarkt nur selten zum Zug. Über sogenannte Quoten-Regelungen in Baulandmodellen oder Baulandbeschlüssen, versuchen inzwischen fast alle wachsenden Großstädte, so auch Mannheim, dem Vorbild der Münchner sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) zu folgen und Vorhabenträger zum Bau von bestimmten Anteilen geförderter Wohnungen in ihren Neubauvorhaben zu verpflichten. Dabei müssen sich solche Regelungen immer auf Vorhaben beschränken, die auf städtischen Grundstücken stattfinden oder für welche die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich ist. Letzte sind zudem an die gesetzlichen Einschränkungen von städtebaulichen Verträgen gebunden (v. a. Angemessenheit, nach § 11 BauGB).[47]

Neben den Quotierungsregelungen für den geförderten Wohnungsbau beinhalten viele der Baulandmodelle und Baulandbeschlüsse – ebenfalls der SoBoN folgend – zusätzlich Kostenbeteiligungen für die Errichtung von sozialen Infrastruktureinrichtungen (v. a. Kitas und Grundschulen) und belasten ihrerseits wiederum den Wohnungsneubau mit weiteren Kosten. Dies macht das Dilemma deutlich, in dem sich viele deutsche Kommunen befinden: Einerseits sehen sie sich in der Verantwortung, den hohen gesellschaftlichen Anforderungen an das Bauen und Wohnen gerecht zu werden. Andererseits sind sie durch die engen Grenzen der kommunalen Haushalte in ihrem Handeln beschränkt.

Politische Präferenzen für Schuldenabbau und Haushaltskonsolidierung haben nicht zuletzt dazu geführt, dass in Mannheim, wie auch in vielen anderen Städten, in der Vergangenheit kommunale Grundstücke (meistbietend) verkauft wurden, während kaum Grundstücke durch die Stadt erworben wurden. Die Umkehr dieser liegenschaftspolitischen Praxis fordern zahlreiche Personen und Institutionen aus der wohnungs- und bodenpolitischen Fachöffentlichkeit. Die an die kommunale Liegenschaftspolitik gerichtete Aufforderung an eine Aktivierung ihrer Tätigkeit verbindet sich im Wesentlichen mit folgenden Teilforderungen, wie sie etwa auch in der Bodenpolitischen Agenda 2020-2030 des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des vhw formuliert werden:[48]

- Gemeinwohlorientierte Vergabe von Grundstücken: Grundstücke der öffentlichen Hand sollen nicht ausschließlich nach dem höchsten Preisangebot vergeben werden, sondern auch gesellschaftliche Zielsetzungen berücksichtigen (soziale, städtebauliche, ökonomische und ökologische). Mit dieser Forderung verbindet sich das liegenschaftspolitische Instrument der Konzeptvergabe und oftmals auch die Forderung nach einer Bevorteilung gemeinwohlorientierter Investoren oder innovativer Wohnformen.

- Einsatz von Erbbaurechten als Alternative zum Grundstücksverkauf: Alternativ zur Vergabe kommunaler Grundstücke durch Verkauf soll die Vergabe von Erbbaurechten verstärkt angewendet werden. So behält die Kommune zum einen das Grundstück langfristig im Eigentum und kann die Nutzung über den Erbbaurechtsvertrag steuern. Zum anderen können bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Erbbauzinsen bestimmte Zielgruppen mit Bauland versorgt werden, für die der Grundstückserwerb nicht finanzierbar ist.

- Einrichtung von Boden- und Infrastrukturfonds: Durch den Aufbau von Sondervermögen, in welche auch die Erlöse aus der Grundstücksveräußerung einfließen sollen, können finanzielle Mittel langfristig für Stadtentwicklungsaufgaben gebunden werden. So erhält die kommunale Liegenschaftspolitik eine langfristige Perspektive und Planungssicherheit.

- (Obligatorischer) Zwischenerwerb bei der Baulandentwicklung: Gegenüber den aktuell oft eingesetzten städtebaulichen Verträgen (z. B. bei der Anwendung von Baulandmodellen) bietet der kommunale Zwischenerwerb im Rahmen der Baulandentwicklung mehr Steuerungsmöglichkeiten für die Kommune mit Blick auf die mit der Entwicklung ver-

[44] vgl. BBSR, 2017a
[45] vgl. BBSR, 2018
[46] vgl. BBSR, 2020c
[47] Der aktuelle Referentenentwurf (10/2020) zur Novelle des BauGB sieht vor, dass auch Vorhaben ohne Bebauungsplanverfahren (Genehmigungen nach § 34 BauGB) mit entsprechenden Vorgaben zu gemeinwohlorientierten Leistungen verknüpft werden können.
[48] Difu/vhw, 2017

bundenen Zielsetzungen. Entsprechend sollte der Zwischenerwerb bei der Baulandentwicklung bevorzugt angewendet werden. Darüber hinaus bietet der Zwischenerwerb den Kommunen die Möglichkeit preisregulierend auf den Bodenmarkt einzuwirken.

- Strategische Bodenbevorratung: Um langfristig einen stärkeren Einfluss auf den Bodenmarkt zu erlangen, sollten auch über kurzfristige Baulandentwicklungen hinaus, Flächen aufgekauft werden, die erst in einer mittel- bis langfristigen Perspektive als Bauland entwickelt werden oder als landwirtschaftliche Tauschflächen genutzt werden können.

Diese und ähnliche Forderungen finden sich neben der Bodenpolitischen Agenda 2020-2030 von Difu und vhw aus dem Jahr 2017 auch in anderen Positionspapieren zur Bodenpolitik, wie beispielsweise dem Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik der Initiative für ein soziales Bodenrecht (2018) oder der Schwerter Erklärung auf Initiative der Stiftung trias (2017).[49] Zuvor hatte bereits die Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (2016) ähnliche Forderungen formuliert, die sich schließlich auch in den Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik" der Bundesregierung (Baulandkommission, 2019) wiederfinden.[50]

Klar ist, dass diese auf kommunaler Ebene umzusetzenden liegenschaftspolitischen Ansätze kein Allheilmittel für die eingangs beschriebenen Herausforderungen auf den deutschen Immobilienmärkten und der Wohnraumversorgung sind. Sie sind ein Bestandteil von mehreren boden- und liegenschaftspolitischen Forderungen, die vor diesem Hintergrund auf unterschiedlichen administrativen Ebenen diskutiert werden. So reichen die Forderungen aus der Bodenpolitischen Agenda 2020-2030 von Difu und vhw neben den liegenschaftspolitischen Ansätzen von der Stärkung planungsrechtlicher Instrumente bis hin zu Vorschlägen einer Bodenwertsteuer und Änderungen bei der Kommunalfinanzierung.

Während es in der boden- und liegenschaftspolitischen Debatte also an Vorschlägen, Forderungen und Empfehlungen nicht mangelt, sind konkrete Umsetzungsbeispiele, welche die Herausforderungen bei der Aktivierung der kommunalen Liegenschaftspolitik angehen, seltener zu finden. Die vorliegende Fallstudie Mannheim wirft ein Licht auf diese Herausforderungen und die Fragestellungen, die sich bei der Aktivierung der kommunalen Liegenschaftspolitik ergeben. Einen besonderen Schwerpunkt legt sie dabei auf die Wechselwirkungen aus wohnungs- und bodenpolitischen Ambitionen der Stadt Mannheim und den ggf. aus den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Mannheimer Boden- und Wohnungsmarkts entstehenden Restriktionen.

3.2 Liegenschaftspolitik in Mannheim

Im Vergleich zu vielen anderen deutschen Städten ähnlicher Größenordnung, war der Umgang mit städtischen Liegenschaften in Mannheim auch in den letzten Jahren und Jahrzehnten von größerer Bedeutung. Im Vorfeld der Entwicklung großer Konversionsflächen, v. a. ehemals US-amerikanischer Militärflächen, kam die Stadt wiederholt in den Besitz von Flächen, die anschließend zumindest teilweise zu Bauland (Wohnen und Gewerbe) weiterentwickelt wurden. Die in diesem Zusammenhang erworbenen Flächen wurden im Rahmen der Baulandentwicklungen meistbietend an interessierte Investoren veräußert, um die Entwicklungskosten zu decken und den kommunalen Haushalt zu entlasten.

Diese Praxis änderte sich 2017 mit dem Beschluss eines 12-Punkte-Programms zum Wohnen in Mannheim.[51] Der Titelzusatz „unter besonderer Berücksichtigung der Schaffung zusätzlichen preisgünstigen Mietwohnraums" macht bereits deutlich, dass sich diese Wende unter den Vorzeichen eines sich anspannenden Wohnungsmarkts vollzog. In dem Programm wurde erstmals festgehalten, dass „städtische Grundstücke nach dem aktuellen Bodenwert vergeben (werden), nicht nach Maximalgebot. Entscheidend ist in erster Linie nicht der Preis, sondern die Konzeptqualität, u. a. Menge und Qualität preisgünstigen Wohnraums." Durch weitere auf dieses Programm folgende Beschlüsse wurde diese Zielsetzung weiter konkretisiert. So wurde 2018 ein „Leitfaden zur Vergabe städtischer Wohnbaugrundstücke nach Konzeptqualität" beschlossen, in denen die Themen Nutzungskonzept, Städtebau/Architektur und Ökologie/Freiraum als gleichgewichtete Entscheidungskriterien für die Vergabe von städtischen Grundstücken festgelegt sind. Im gleichen Zug wurde eine Mindestquote von 30 Prozent preiswerter Wohnungen (bei mind. 20 Prozent der Wohnfläche) festgelegt, die für alle städtischen Wohnungsbaugrundstücke und für alle anderen Neubauvorhaben, für welche die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich ist, verpflichtend ist (definiert in Anlehnung an den Mietpreisregelungen der Wohnungsbauförderung des Landes Baden-Württemberg). Für Wohnungsbauvorhaben auf städtischen Grundstücken, welche diese Quote preiswerten Wohnungsbaus überschreiten, können die Grundstücke verbilligt abgegeben werden (siehe Infokasten).

Einen entscheidenden Schritt weiter geht die Stadt Mannheim mit der Einrichtung des Mannheimer Bodenfonds. Der Startschuss fiel mit dem ersten Stadtratsbeschluss Ende 2019. Inzwischen wurde die Umsetzung des Fonds mit einem weiteren Beschluss konkretisiert (siehe Fußnote 42). Mit dem Instrument des Bodenfonds möchte die Stadt aktiv in den Bodenmarkt einsteigen. Die Stadt Mannheim beschreibt diesen Schritt selbst als „…Paradigmenwechsel von bisher anlassbezogenen erfolgten Grundstückskäufen zu einer an räumlichen Entwicklungszielen ausgerichteten, langfristig angelegten Ankaufsstrategie…". Sie steht hierbei noch am Anfang ihres Engagements und vor einigen Herausforderungen. Von zentraler Bedeutung sind die wirtschaftlichen Wechselwirkungen von Bodenpreisen (im An- und Verkauf durch die Stadt), kommunalen Anforderungen an die Wohnungsbauvorhaben und den Renditeerwartungen potenzieller Wohnungsbauinvestoren. In den folgenden Kapiteln werden

[49] Münchner Initiative für ein neues Bodenrecht, 2018 und Stiftung trias, 2017

[50] BMUB/BBSR, 2016 und BMI, 2019

[51] Der entsprechende Stadtratsbeschluss mit der Nummer V009/2017 ist im Bürgerinformationssystem der Stadt Mannheim abzurufen (www.buergerinfo.mannheim.de, letzter Abruf: 22.09.2020).

diese wirtschaftlichen Zusammenhänge anhand unterschiedlicher Projekttypen aufgezeigt und beziffert. Anschließend werden die daraus entstehenden Herausforderungen und sich ergebende Handlungsoptionen für die Stadt Mannheim diskutiert.

Die Mannheimer Grundstücksvermarktungsstrategie[52]

Beim Verkauf städtischer Grundstücke für den Geschosswohnungsbau werden diese in einer festgelegten Reihenfolge potenziellen Wohnungsbauinvestoren angeboten (sog. Stufenmodell):

1. Zunächst wird das Grundstück den städtischen Tochtergesellschaften (GBG, MWSP) zum Kauf oder zur Abgabe im Erbbaurecht angeboten.
2. Falls diese kein Interesse zeigen, wird das Grundstück gemeinwohlorientierten Wohnungsbaugesellschaften und Wohnungsbaugenossenschaften im Rahmen einer Konzeptvergabe zum Kauf oder zur Abgabe im Erbbaurecht angeboten.
3. Falls diese kein Interesse zeigen, wird das Grundstück „auf dem freien Immobilienmarkt" im Rahmen einer Konzeptvergabe zur Abgabe im Erbbaurecht angeboten.
4. Falls hierfür kein Interesse besteht, wird das Grundstück „auf dem freien Immobilienmarkt" im Rahmen einer Konzeptvergabe zum Kauf angeboten.

Für alle Käuferinnen und Käufer oder Erbbaurechtsnehmerinnen und -nehmer gilt, dass der Grundstückspreis bzw. Erbbaurechtszins reduziert wird, wenn sich der Grundstückserwerber dazu verpflichtet, mehr als die durch das Quotenmodell festgelegten 30 Prozent geförderten Wohnungsbau zu errichten. Bei einem Anteil von 31-39 Prozent beträgt diese Verbilligung 30 Prozent des festgelegten Grundstückspreises bzw. des Erbbauzinses, bei 40-49 Prozent beträgt sie 40 Prozent. Sowohl die Anteilsspanne als auch die Verbilligung steigen in 10 Prozent-Schritten an, bis bei einem Anteil ab 70 Prozent gefördertem Wohnungsbau der Grundstückspreis bzw. Erbbauzins um maximal 70 Prozent verbilligt wird.

3.3 Wirtschaftlichkeitsanalysen und Abwägungen auf Projektebene

Mit dem eingeführten Bodenfonds verfolgt die Stadt Mannheim das Ziel, mehr Einfluss auf die Entwicklung von Bauland zu nehmen. Dies verbindet sich mit verschiedenen Ansprüchen, welche an die zu entwickelnden Wohnungsbauvorhaben gestellt werden. Dies sind sowohl soziale Anforderungen wie eine Quote geförderten Wohnungsbaus, städtebauliche und architektonische Ansprüche an die Gestaltung, aber auch ökologische Anforderungen an den umzusetzenden Baustandard. Hinzu kommen in Einzelfällen Flächenbedarfe oder Kostenbeteiligungen für den Bau von sozialen Infrastruktureinrichtungen (v. a. Kindertagesbetreuungseinrichtungen).

Die meisten dieser Ansprüche erzeugen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und bei unterschiedlichen Akteuren der Baulandentwicklung Kosten, die sich in der Gesamtwirtschaftlichkeit eines Wohnungsbauvorhabens widerspiegeln. Im Wesentlichen sind es drei Stellen, an denen diese Kosten kompensiert werden können.

a) Rendite des Wohnungsbauinvestors: Kommen Belastungen auf ein Wohnungsbauvorhaben zu, welche ein Wohnungsbauinvestor nicht ausgleichen kann, so senkt dies seine Rendite. Damit sinkt der Investitionsanreiz für den Wohnungsbau und kann auf gesamtstädtischer Ebene zu einer sinkenden Wohnungsbautätigkeit führen.
b) Vermarktungspreise: Wenn es der Wohnungsmarkt ermöglicht, kann ein Wohnungsbauinvestor versuchen, die Vermarktungspreise (im freifinanzierten Wohnungsbau) weiter auszureizen, um höhere Einnahmen zu generieren und darüber die Mehrbelastungen aufzufangen. Eine solche Reaktion beschleunigt die Mietpreissteigerungen und kann wohnungspolitisch nicht gewollt sein.
c) Grundstückspreis: Sind die Belastungen bereits vor dem Grundstückserwerb bekannt, so kann der Investor versuchen, den Grundstückskaufpreis um die anfallenden Kosten zu reduzieren. Wohnungspolitisch ist dieser Effekt am „unschädlichsten".

Der Bodenfonds kann dafür Sorge tragen, dass vor allem letztgenannter Effekt eintritt. Im Grundverständnis des Mannheimer Bodenfonds ist dies über die Grundstücksvermarktungsstrategie bereits angelegt. So können Grundstücke, auf denen geförderter Wohnungsbau realisiert werden soll, vergünstigt abgegeben werden. In diesen Fällen verzichtet die Stadt Mannheim bzw. der Bodenfonds auf höhere Einnahmen, die durch eine Nutzung durch freifinanzierten Wohnungsbau möglich wäre. Auf andere Fälle bzw. andere kommunale Anforderungen an die Wohnungsbauvorhaben abseits des geförderten Wohnungsbaus wird dieses Prinzip bisher nicht angewendet. In den nachfolgenden Berechnungen wird genau dies simuliert.

Abb. 13 stellt zunächst schematisch das beschriebene Prinzip (Übertragung der Anforderungen auf den Bodenpreis) und damit die Funktionsweise des Bodenfonds dar. Der Bodenfonds kauft ein bestimmtes Grundstück ohne Baurecht an. Die Stadt Mannheim entwickelt das Grundstück zu Wohnbauland. Im Fall 1 verkauft die Stadt Mannheim das Grundstück zum Marktpreis bzw. Höchstgebot ohne kostenrelevante Anforderungen zu stellen und erzielt einen Gewinn (grüner Balken), der sich aus dem Bodenpreis abzüglich des Kaufpreises (grauer Balken) und der Kosten für die Entwicklung (gelber Balken) ergibt. Dies beschreibt im Wesentlichen das Vorgehen der Stadt Mannheim in der Vergangenheit. Im Fall 2 und 3 stellt die Stadt Mannheim Anforderungen an den Käufer des Grundstücks und verkauft dieses zu einem Preis, der gegenüber dem Marktpreis um den finanziellen Gegenwert dieser Anforderungen gesenkt wurde. Im Fall 2 ist dieser Gegenwert noch geringer als die entwicklungsbedingte Wertsteigerung des Grundstücks abzüglich der Entwicklungskosten. Es verbleibt also ein gewisser Gewinn beim Bodenfonds

[52] Der entsprechende Stadtratsbeschluss mit der Nummer V375/2020 (Grundstücksvermarktungsstrategie) und die Anlagen 2 und 3 des Stadtratsbeschlusses mit der Nummer V145/2018 (Verbilligungsrichtlinie und Konzeptvergabe) sind im Bürgerinformationssystem der Stadt Mannheim abzurufen (www.buergerinfo.mannheim.de, letzter Abruf: 22.09.2020).

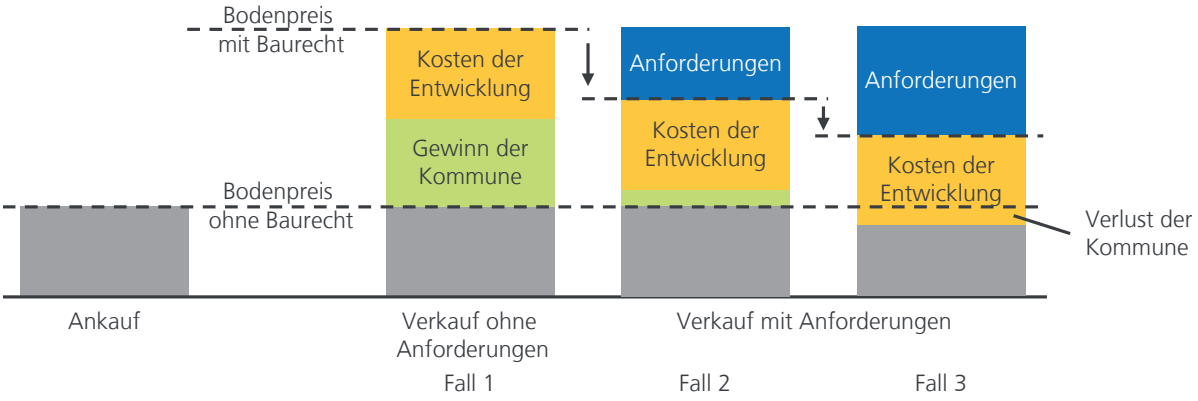


Abb. 13: Übertragung der kommunalen Anforderungen an Wohnungsbauvorhaben auf den Bodenpreis, eigene Darstellung

(schmaler grüner Streifen). Im Fall 3 ist der Gegenwert der Forderungen höher als die Wertsteigerung. Entsprechend ist dieses Grundstück ein Verlustgeschäft für den Bodenfonds. Überwiegt dieser Fall bei der Arbeit des Bodenfonds, so wird sich dieser nicht von allein tragen, sondern bedarf einer laufenden finanziellen Unterstützung durch städtische Haushaltsmittel. Überwiegt der Fall 2 bei der Arbeit des Bodenfonds, so kann dieser revolvierend funktionieren und auf Dauer ohne weitere Zuschüsse auskommen.

3.3.1 Wohnungsbau in der Innenentwicklung

In den vergangenen Jahren gewannen in Mannheim, ebenso wie in den meisten anderen deutschen Städten, Vorhaben der Innenentwicklung immer mehr an Bedeutung. Gerade bei diesen Vorhaben kann es geschehen, dass eine Vielzahl verschiedener Anforderungen von verschiedenen in der Nachbarschaft befindlichen oder stadtweit aktiven Akteuren an die Vorhaben herangetragen werden. Selbst wenn sich im Planungsprozess nur ein Teil dieser Anforderungen durchsetzen kann, bedeuten diese oftmals Mehraufwand und Mehrkosten. Die Aufnahme einzelner Forderungen durch die Stadt geschieht nicht zuletzt auch deshalb, um die Akzeptanz der Wohnungsbauvorhaben in der Nachbarschaft und Stadtgesellschaft zu erhöhen und dadurch erst zu ermöglichen.

Für die Fallstudie Mannheim wurden im Dialogprozess mit der Stadtverwaltung zwei konkrete und aktuell in der Entwicklung befindliche Beispielflächen betrachtet und durchgerechnet. Im vorliegenden Bericht sind die Herausforderungen und Ergebnisse in einem fiktiven Beispiel zusammengetragen, dass durch seine Berechnungsannahmen im Mannheimer Boden- und Wohnungsmarkt verortet ist (siehe Abb. 14).

Grundstück

Lage:	Innenstadt / Innenstadtrand
Grundstücksfläche:	6.000 m²

Planung

Fläche Wohnbauland:	5.000 m²
Bebauungsdichte:	GFZ 1,8
entspr.	9.000 m² BGF
entspr.	ca. 7.200 m² WF
entspr.	ca. 100 Wohnungen

Grundstücks- und Wohnungsmarkt

Bodenwert, ebf:	900 € / m²
Neubaubiete:	13,00 € / m²

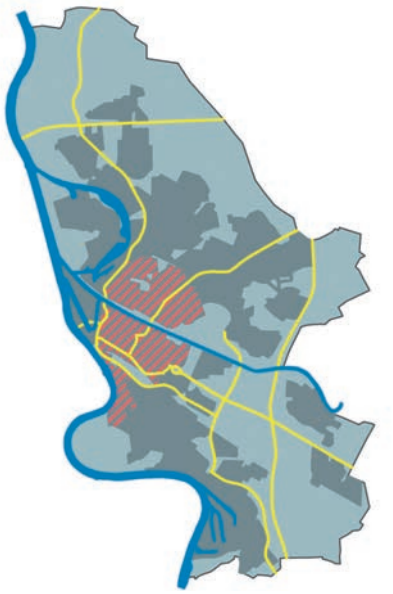


Abb. 14: Fiktives Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung Mannheims
Annahmen zum Wohnungsbauvorhaben abgeleitet aus konkreten Neubauprojekten in Mannheim (Bodenrichtwerte des Gutachterausschusses und Angebotsmietpreise)

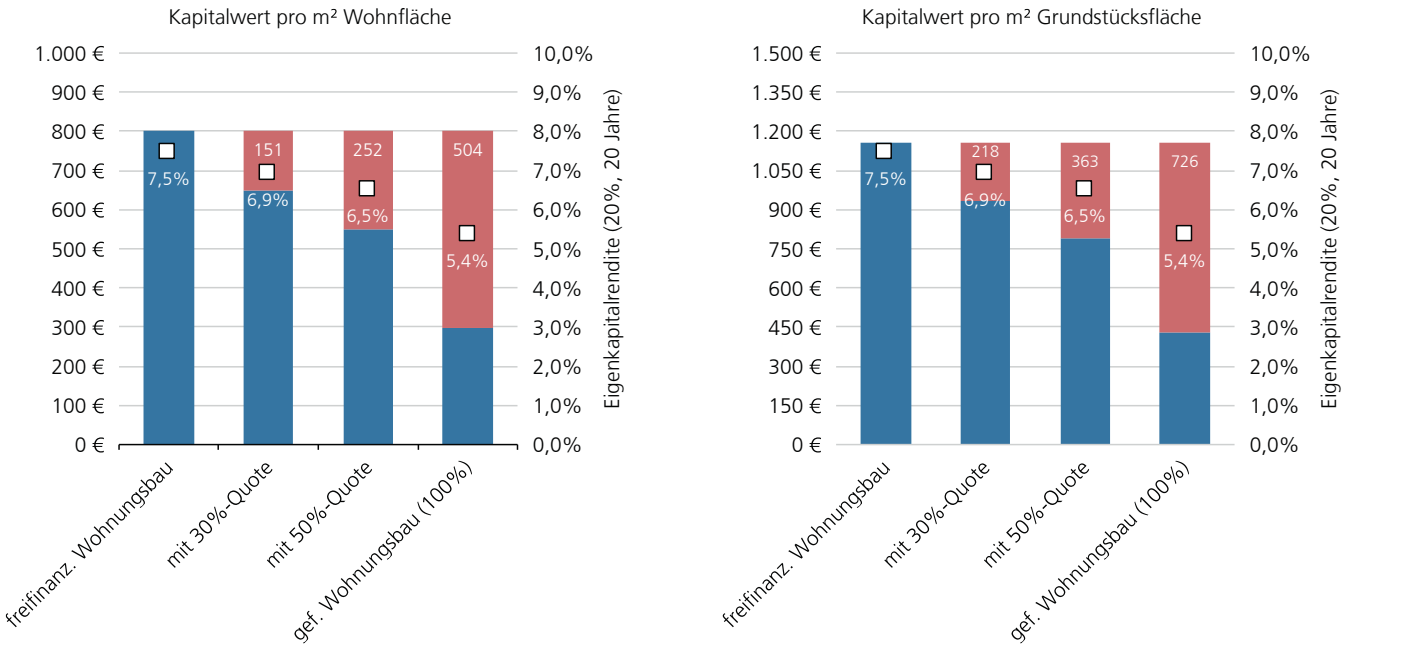


Abb. 15: Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Wohnungsbausegmente des Wohnungsbauvorhabens der Innenentwicklung Mannheims, Berechnungen: Quaestio

Abgeleitet aus den Anforderungen und Belastungen, mit denen die beiden konkreten Mannheimer Vorhaben konfrontiert sind, werden darauf aufbauend auch an die Entwicklung des fiktiven Wohnungsbauvorhabens Anforderungen in vergleichbarem Maße gestellt:

- eine Quote von 30 bis 50 Prozent geförderter Wohnungsbau,
- Bau einer 5-gruppigen Kindertagesstätte,
- Beseitigung von Altlasten und Abriss bestehender Gebäude (Kosten ca. 1 Mio. €).

In einem ersten Schritt werden diese kostenrelevanten Anforderungen, mit Ausnahme des letzten Punktes, zunächst monetarisiert. Das bedeutet, dass der finanzielle Gegenwert dieser Belastungen ermittelt werden muss.

Quotierung geförderten Wohnungsbaus

Um den finanziellen Gegenwert zu berechnen, der als Belastung aus einer Quotierung öffentlich geförderten Wohnungsbaus entsteht, wurde ein vollständiger Finanzplan (VoFi) aufgestellt, der die Wirtschaftlichkeit des geförderten mit der des freifinanzierten Wohnungsbaus vergleicht. Bei dieser Berechnungsmethode werden alle in einem bestimmten Betrachtungszeitraum anfallenden Einnahmen (v. a. Mieteinnahmen) und Ausgaben (v. a. Eigenkapitalkosten, Finanzierungskosten, Bewirtschaftungskosten), sowie die Wertentwicklung der Immobilie betrachtet.[53] In den vorliegenden Berechnungen beträgt dieser Betrachtungszeitraum 20 Jahre und damit einem in der Immobilienwirtschaft üblichen Horizont. Diese langfristige Betrachtung ermöglicht es, neben der Wirtschaftlichkeit eines „normalen" freifinanzierten Mietwohnungsbaus, auch die Beschränkungen und Förderkonditionen des öffentlich geförderten Mietwohnungsbaus abzubilden und beide Segmente miteinander zu vergleichen.[54] Als zentrales Ergebnis der Berechnungen im VoFi stehen drei Kennzahlen, welche die Wirtschaftlichkeit der Wohnungsbausegmente unter den gegebenen Rahmenbedingungen ausdrücken.

- VoFi-Endwert: Dies ist das Ergebnis aller mit dem Bau und der Bewirtschaftung der Immobilie verbundenen Einnahmen und Ausgaben in einem bestimmten Betrachtungszeitraum (hier: 20 Jahre), sowie der Wertentwicklung.
- Eigenkapitalrendite: Diese setzt den VoFi-Endwert in das Verhältnis zum eingesetzten Eigenkapital (hier: 20 Prozent der Investitionssumme). Sie gibt die durchschnittliche jährliche Verzinsung des Eigenkapitals im Betrachtungszeitraum durch die Investition an. Sie dient als Maßstab für den Vergleich mit anderen Investitionen (unter zusätzlicher Berücksichtigung des Investitionsrisikos).
- Kapitalwert: Dies ist der Gegenwert des VoFi-Endwerts (abzgl. des Eigenkapitaleinsatzes) zum heutigen Zeitpunkt. Er spiegelt also den Wert wider, den die zukünftigen Gewinne oder Verluste zum heutigen Zeitpunkt haben. Die Differenz aus dem Kapitalwert zweier Investitionen gibt folglich an, welcher finanzielle Ausgleich zum heutigen Zeitpunkt zwischen den beiden Investitionen erforderlich wäre, um eine gleiche Rentabilität herzustellen.

Die Berechnungsergebnisse für das fiktive Innenentwicklungsvorhaben sind in Abb. 15 dargestellt. Hier zeigt sich, dass der geförderte Wohnungsbau unter den aktuellen Förderbedingun-

[53] Eine genauere Beschreibung des Rechenwegs, sowie eine detaillierte Übersicht zu den verwendeten Berechnungsannahmen finden sich im Anhang.

[54] Der maximale Zeitraum der Mietpreis- und Belegungsbindung entsprechend der Baden-Württembergischen Wohnungsbauförderung geht noch über diesen Zeitraum hinaus (30 Jahre). Der Fördervorteil der in diesen zusätzlichen 10 Jahren durch Zinsvergünstigung entsteht, wurde in den Berechnungen ebenso berücksichtigt wie die reduzierten Mieteinnahmen in diesem Zeitraum.

Kosten für den Kita-Bau		4.436.000 €
davon Grundstückskosten (667 m² x 900 €/m²)		600.000 €
davon Baukosten (lt. BKI, inkl. Außenbereich und Baunebenkosten)		600.000 €
Kommunales Förderprogramm zum Kita-Bau		1.650.000 €
Reduzierte Investitionssumme für den Kita-Bau		2.786.000 €
Kostenmiete*	0,0% Eigenkapitalrendite	11,20 €/m²
reduzierte Miete	3,0% Eigenkapitalrendite	12,60 €/m²
Renditemiete	7,5% Eigenkapitalrendite (wie im Wohnungsbau)	14,70 €/m²

Tab. 3: Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung für den Kita-Bau,
** Finanzierungsannahmen: 1,7% Zinsen, Volltilgung in 25 Jahren, Berechnungen: Quaestio*

gen des Landes Baden-Württemberg zwar rentabel ist. Doch liegt die Eigenkapitalrendite mit 5,4 Prozent deutlich unter der des freifinanzierten Wohnungsbaus mit 7,5 Prozent. Dies erklärt auch, weshalb der geförderte Wohnungsbau in Mannheim in den letzten Jahren fast nur in Folge kommunaler Eingriffe (v. a. über Quotierung) zum Zuge gekommen ist. Auf dem freien Grundstücksmarkt würden sich stets die ertragsstärkeren freifinanzierten Geschäftsmodelle durchsetzen.

Durch die Quotierung von 30 Prozent gefördertem Wohnraum, wie es die derzeitige Beschlusslage der Stadt Mannheim für Wohnungsbauvorhaben auf privaten und städtischen Grundstücken vorsieht, reduziert sich die Eigenkapitalrendite der Investition von 7,5 auf 6,9 Prozent. Der Kapitalwert, also der Gegenwert der zukünftigen Gewinne aus dem Bauvorhaben, sinkt von rund 800 €/m² Wohnfläche auf rund 650 €/m². Wie eingangs beschrieben können als Reaktion auf eine solche Quotierung nun drei Effekte eintreten.

a) Rendite des Wohnungsbauinvestors: Der Investor verzichtet auf einen Teil seiner Rendite. Ist die verbleibende Rendite zu gering, wird er das Vorhaben nicht weiterverfolgen. Sollte in dem berechneten Beispiel die gesamte entstehende Belastung durch die Quotierung über diesen Weg kompensiert werden, so müsste der Investor auf 0,6 Prozent-Punkte seiner Rendite verzichten.
b) Vermarktungspreise: Sollte es der Mannheimer Wohnungsmarkt ermöglichen, so könnten die verbliebenen 70 Prozent freifinanzierten Wohnungen teurer vermarktet werden. Sollte in dem berechneten Beispiel die gesamte entstehende Belastung durch die Quotierung über diesen Weg kompensiert werden, so müsste der Mietpreis um 0,80 €/m² erhöht werden.
c) Grundstückspreis: Sollte in dem berechneten Beispiel die gesamte entstehende Belastung durch die Quotierung über einen reduzierten Grundstückspreis kompensiert werden, so müsste dieser um die Differenz aus den Kapitalwerten reduziert werden. Der Durchschnittspreis für das Grundstück müsste von 900 €/m² um 218 €/m² auf 682 €/m² reduziert werden bzw. die Grundstücksanteile für den geförderten Wohnungsbau von 900 €/m² um 726 €/m² auf 174 €/m².

Auf einem privaten Boden- und Wohnungsmarkt, auf dem eine Quotierung geförderten Wohnungsbaus eingeführt wird (bspw. über ein Baulandmodell mit städtebaulichen Verträgen), wird sicherlich keiner dieser drei Effekte zu 100 Prozent eintreten. Vielmehr wird sich je nach Marktlage, Zeitpunkt des Grundstücksankaufs sowie Verhandlungsmacht und -geschick des Investors, die wirtschaftliche Belastung auf die verschiedenen Wege verteilen. Bei der Entwicklung städtischer Grundstücke, so sehen es die Beschlüsse der Stadt Mannheim vor, werden die Grundstücksanteile für den geförderten Wohnungsbau vergünstigt abgegeben (siehe Infokasten in Kap. 3.2). Hierdurch erfolgt in diesen Fällen ein Teil der Kompensation der Quotierungsregelung.

Neben den Ergebnissen für eine 30-Prozent-Quote geförderten Wohnungsbaus sind in Abb. 15 auch Ergebnisse für eine fiktive 50-Prozent-Quote dargestellt. In diesem Fall würde sich a) die Eigenkapitalrendite des Wohnungsbauinvestors auf 6,5 Prozent reduzieren, müsste b) der Mietpreis in den verbleibenden 50 Prozent freifinanziertem Wohnungsbau um 2,00 €/m² erhöht werden oder c) der durchschnittliche Grundstückspreis um 363 €/m² reduziert werden.

Bau einer Kindertagesstätte

Auch die finanzielle Belastung, welche durch die Verpflichtung zum Bau einer Kindertagesstätte entsteht ist abhängig von dem Standort des Wohnungsbauvorhabens, in dessen Zusammenhang sie errichtet werden soll. In den durchgeführten Berechnungen wird der Kita-Bau so betrachtet, als ob er baulich in das Wohnungsbauvorhaben eingebunden ist und von dem Investor mit errichtet wird. Nach Fertigstellung werden die Räumlichkeiten durch einen Träger angemietet und die Kita betrieben.

In dem fiktiven Beispiel eines Wohnungsbauvorhabens in der Innenentwicklung ist der Bau einer fünfgruppigen Kindertagesstätte vorgesehen. Von den fünf Gruppen sind drei Gruppen für je 20 Kinder ab 3 Jahren (Kindergarten) und zwei Gruppen für je 10 Kinder unter 3 Jahren (Krippe) geplant. Die Stadt Mannheim fördert den Bau von Kindertagesstätten freier Träger mit einer pauschalen investiven Förderung in Höhe von 350.000 € pro Kindergartengruppe und 300.000 € pro Krippengruppe.[55] Für den Kita-Bau im Beispielprojekt sind dies in der Summe 1,65 Mio. € von den insgesamt rund 4,44 Mio. € der Investitionssumme (siehe Tab. 3).

[55] Der entsprechende Stadtratsbeschluss mit der Nummer V287/2017 ist im Bürgerinformationssystem der Stadt Mannheim abzurufen (www.buergerinfo.mannheim.de, letzter Abruf: 22.09.2020).

Auch bei der Belastung des Wohnungsbauvorhabens durch eine Verpflichtung zum Kita-Bau gibt es wiederum die verschiedenen Effekte, die innerhalb des Wirtschaftlichkeitsgefüges ausgelöst werden können.

a) Rendite des Wohnungsbauinvestors: Um die verbleibenden Kosten von knapp 2,8 Mio. € für den Bau der Kindertagesstätte zu refinanzieren, müsste ein Träger mindestens 11,20 €/m² Miete für die Räumlichkeiten zahlen. Bei diesem Mietpreis erzielt der Investor jedoch keine Rendite und trägt die volle Belastung der Bauverpflichtung.
b) Vermarktungspreise: Möchte der Investor mit der Kindertagesstätte dieselbe Rendite erwirtschaften wie mit dem Wohnungsbau (7,5 Prozent Eigenkapitalrendite), so müsste der Mietpreis für den Träger 14,70 €/m² betragen. Bei einer reduzierten Renditeerwartung von bspw. 3,0 Prozent (z. B. aufgrund der hohen Sicherheit durch einen langfristigen Mietvertrag), läge der Mietpreis für den Träger bei 12,60 €/m². Sollte die Belastung über den Mietpreis der 70 Prozent freifinanzierten Wohnungen kompensiert werden, so müsste dieser um 0,45 €/m² (7,5 Prozent Rendite) bzw. 0,20 €/m² (3,0 Prozent Rendite) ansteigen. Bei einer Quotierung von 50 Prozent, müsste der Mietpreis des verbleibenden Anteils freifinanzierter Wohnungen um 0,55 €/m² (7,5 Prozent Rendite) bzw. 0,30 €/m² (3,0 Prozent Rendite) angehoben werden.
c) Grundstückspreis: Sollte in dem berechneten Beispiel die gesamte entstehende Belastung durch den Kita-Bau über einen reduzierten Grundstückspreis kompensiert werden, so müsste der Durchschnittspreis für das Grundstück von 900 €/m² um 120 €/m² auf 780 €/m² reduziert werden bzw. die Grundstücksanteile für die Kindertagesstätte kostenfrei veräußert werden. Im Falle einer reduzierten Renditeerwartung des Investors (3,0 Prozent), müsste der Durchschnittspreis um 65 €/m² bzw. die Grundstücksanteile auf 420 €/m² reduziert werden.

Grundstücksaufbereitung

Grundstücke, die für ein Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung in Betracht kommen, waren meist zuvor anderweitig genutzt und aus diesem Grund oftmals bereits bebaut oder sie weisen andere Restriktionen auf, weshalb sie nicht schon früher bebaut wurden (z. B. Altlasten, ehem. Luftschutzbunker). Beim Grundstückskauf werden solche Einschränkungen – soweit vorab bekannt – in der Regel berücksichtigt und spiegeln sich im Kaufpreis wider.

Zur Vergleichbarkeit dieser Belastungen mit den Verpflichtungen aus Quotierungsregelung und sozialer Infrastruktur werden anhand des fiktiven Beispiels auch für diese Kostenposition (im Beispiel 1 Mio. €) die drei möglichen Effekte auf die Wirtschaftlichkeit eines Wohnungsbauvorhabens diskutiert.

a) Rendite des Wohnungsbauinvestors: Sollte in dem berechneten Beispiel die gesamte entstehende Belastung von 1 Mio. € über eine reduzierte Rendite des Investors kompensiert werden, so müsste der Investor auf 0,5 Prozent-Punkte seiner Eigenkapitalrendite verzichten.
b) Vermarktungspreise: Sollte in dem berechneten Beispiel die gesamte entstehende Belastung über den Mietpreis der freifinanzierten Wohnungen kompensiert werden, so müsste dieser um 0,60 €/m² (30-Prozent-Quote) bzw. 0,80 €/m² (50-Prozent-Quote) angehoben werden.
c) Grundstückspreis: Sollten in dem berechneten Beispiel die gesamten entstehenden Belastungen von 1 Mio. € über den Preis der 5.000 m² Wohnbauland kompensiert werden, so reduziert sich dieser um 200 €/m².

3.3.2 Wohnungsbau am Siedlungsrand

Neben dem zunehmenden Anteil an Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung, gibt es in Mannheim nach wie vor Wohnungsbauvorhaben zur Erweiterung der Siedlungsfläche am Stadtrand bzw. den Ortsteilrändern. Dies ist der „klassische" Aufgabenbereich einer kommunalen Liegenschaftspolitik, wie sie bis vor einigen Jahren betrieben wurde: frühzeitiger Ankauf von Ackerland zu günstigen Bodenpreisen, Entwicklung zu Bauland und Finanzierung der Maßnahme durch den Verkauf des Baulands an die Bauherren.

Auch für diesen Vorhabentyp wurden im Dialogprozess mit der Stadtverwaltung zwei konkrete und aktuell in der Entwicklung befindliche Beispielflächen betrachtet und durchgerechnet. Im vorliegenden Bericht sind die Herausforderungen und Ergebnisse in einem fiktiven Beispiel zusammengetragen, dass durch seine Berechnungsannahmen im Mannheimer Boden- und Wohnungsmarkt verortet ist (siehe Abb. 16).

Abgeleitet aus den Anforderungen und Belastungen mit denen die beiden konkreten Mannheimer Vorhaben konfrontiert sind werden auch an die Entwicklung des fiktiven Wohnungsbauvorhabens Anforderungen in vergleichbarem Maße gestellt:

- eine Quote von 30 bis 50 Prozent geförderter Wohnungsbau in dem geplanten Anteil für den Mehrfamilienhausbau.

Bereits an dieser Stelle wird sichtbar, dass die Anforderungen im Vergleich zu einem Innenentwicklungsprojekt geringer sind. So ist etwa der Bau einer Kindertagesstätte nicht innerhalb des Vorhabens umzusetzen. Dies kann zum einen daran liegen, dass im Gegensatz zu den innerstädtischen und im Umfeld vollständig bebauten Lagen an den Standorten am Stadtrand auch außerhalb der Plangebiete noch Flächen für den Bau von Infrastruktureinrichtungen vorhanden sind. Zum anderen kann es sein, dass in den Ortsteilen am Stadtrand noch Plätze in den Einrichtungen verfügbar sind, da der Platzbedarf aus den angrenzenden Wohngebieten demographisch bedingt in den letzten Jahren zurückgegangen ist.

Quotierung geförderten Wohnungsbaus

Analog zum Vorgehen bei der Ermittlung der Belastung durch eine Quote geförderten Wohnungsbaus bei dem Beispielvorhaben der Innenentwicklung wurde auch für den Mehrfamilienhausanteil des Beispielvorhabens am Siedlungsrand eine Berechnung nach dem vollständigen Finanzplan (VoFi) durchgeführt.

Grundstück

Lage: Stadtrand / Ortsteilränder
Grundstücksfläche: 16.000 m²

Planung

Fläche Wohnbauland:	12.000 m²
davon für Einfamilienhäuser:	8.000 m²
davon für Mehrfamilienhäuser:	4.000 m²
Bebauungsdichte für MFH:	GFZ 1,2
entspr.	4.800 m² BGF
entspr.	ca. 3.800 m² WF
entspr.	ca. 50 Wohnungen

Grundstücks- und Wohnungsmarkt

Bodenwert, ebf, Durchschnitt:	533 € / m²
für Einfamilienhäuser:	500 € / m²
für Mehrfamilienhäuser:	600 € / m²
Neubaubiete:	12,00 € / m²

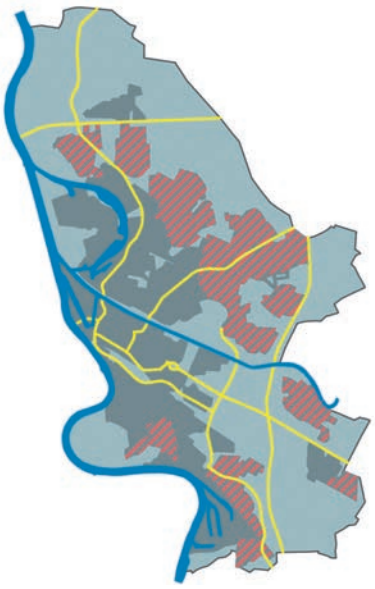


Abb. 16: Fiktives Wohnungsbauvorhaben am Mannheimer Siedlungsrand, Annahmen zum Wohnungsbauvorhaben abgeleitet aus konkreten Neubauprojekten in Mannheim (Bodenrichtwerte des Gutachterausschusses und Angebotsmietpreise), Darstellung: Quaestio

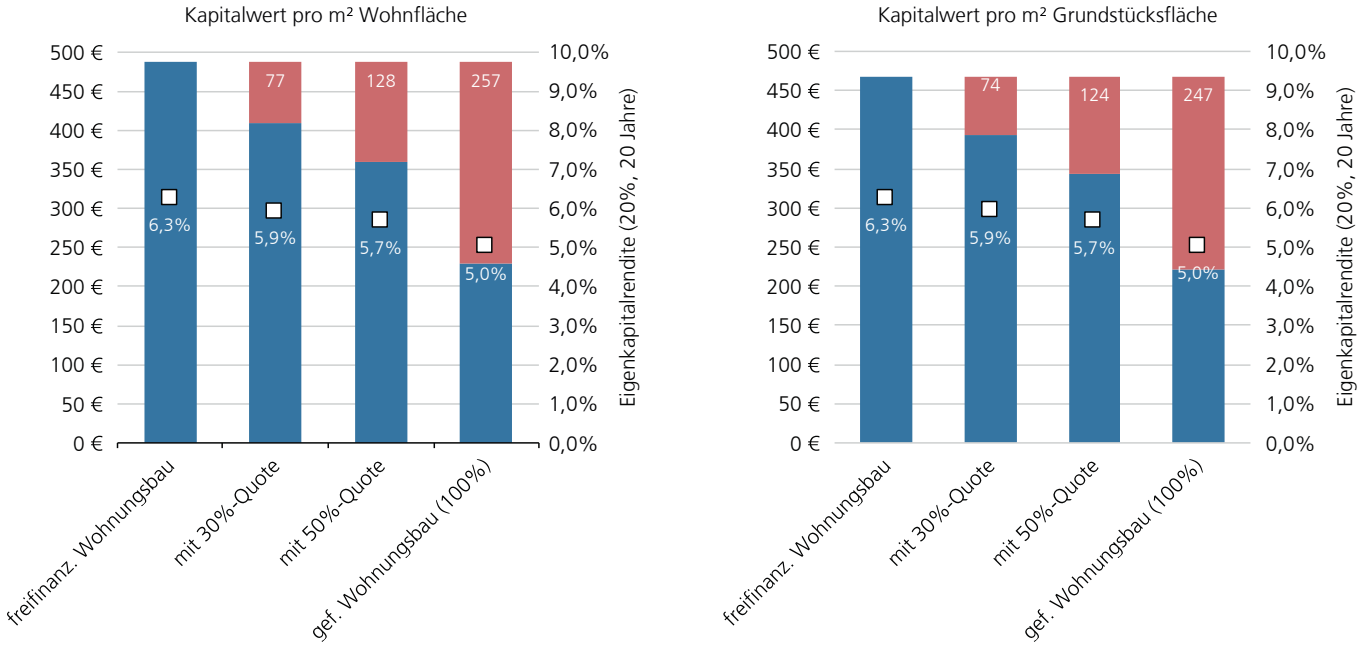


Abb. 17: Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Wohnungsbausegmente des Wohnungsbauvorhabens am Mannheimer Siedlungsrand, eigene Berechnungen

Bei den Berechnungsergebnissen für das Wohnungsbauvorhaben am Siedlungsrand fällt im Vergleich zu denen des Innenentwicklungsvorhabens zunächst auf, dass die Rentabilität des freifinanzierten Wohnungsbaus deutlich geringer ist. An dieser Stelle macht sich der lagebedingt geringere Mietpreis für die Neubauwohnungen bemerkbar. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Differenz in der Wirtschaftlichkeit zwischen gefördertem und freifinanziertem Wohnungsbau an diesem Standort am Siedlungsrand deutlich geringer ist als an dem innerstädtischen Standort. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich an einem solchen Standort der geförderte Wohnungsbau gegenüber dem freifinanzierten Wohnungsbau auf dem Grundstücksmarkt durchsetzen kann, ist also höher als in guter innerstädtischer Lage. Dennoch ergibt sich auch in diesem Beispiel eine finanzielle Be-

lastung durch eine verpflichtende Quote von 30 oder 50 Prozent geförderten Wohnungsbau.

Diese Belastung kann wiederum folgende Effekte innerhalb des Wirtschaftlichkeitsgefüges des Wohnungsbauvorhabens auslösen.

a) Rendite des Wohnungsbauinvestors: Sollte in dem berechneten Beispiel die gesamte entstehende Belastung durch die Quotierung zulasten des Investors gehen, so sinkt seine Eigenkapitalrendite um 0,4 Prozent-Punkte (30-Prozent-Quote) bzw. um 0,6 Prozent-Punkte (50-Prozent-Quote).
b) Vermarktungspreise: Sollte es der Mannheimer Wohnungsmarkt an diesem Standort ermöglichen, so könnten die verbliebenen 70 bzw. 50 Prozent freifinanzierten Wohnungen teurer vermarktet werden. Sollte in dem berechneten Beispiel die gesamte entstehende Belastung durch die Quotierung über diesen Weg kompensiert werden, so müsste der Mietpreis um 0,35 €/m² (30-Prozent-Quote) bzw. 0,80 €/m² (50-Prozent-Quote) erhöht werden.
c) Grundstückspreis: Sollte in dem berechneten Beispiel die gesamte entstehende Belastung durch die Quotierung über einen reduzierten Grundstückspreis kompensiert werden, so müsste dieser um die Differenz aus den Kapitalwerten reduziert werden. Die Grundstücksanteile für den geförderten Wohnungsbau müssten entsprechend statt für 600 €/m² um 247 €/m² günstiger für 353 €/m² verkauft werden. Bei einer 30-Prozent-Quote müsste der Durchschnittspreis für die Mehrfamilienhausgrundstücke also von 600 €/m² um 74 €/m² auf 526 €/m² reduziert werden. Bezogen auf das Gesamtgebiet inkl. Einfamilienhäuser würde sich der Durchschnittspreis von 533 €/m² auf 506 €/m² reduzieren. Bei einer 50-Prozent-Quote müsste der Durchschnittspreis für die Mehrfamilienhausgrundstücke von 600 €/m² um 124 €/m² auf 476 €/m² reduziert werden. Bezogen auf das Gesamtgebiet inkl. Einfamilienhäuser würde sich der Durchschnittspreis von 533 €/m² auf 492 €/m² reduzieren.

3.3.3 Gesamtbetrachtung der Anforderungen und Belastungen

Für die zwei betrachteten Beispielvorhaben wurden in den Wirtschaftlichkeitsberechnungen die verschiedenen Effekte aufgezeigt, die bestimmte Belastungen oder Anforderungen an das Wohnungsbauvorhaben innerhalb des Wirtschaftlichkeitsgefüges auslösen können. Keiner dieser Effekte (reduzierte Rendite des Investors, höhere Vermarktungspreise, geringere Grundstückspreise) wird allein die gesamten mit solchen Belastungen und Anforderungen verbundenen Kosten kompensieren. Vielmehr wird sich je nach Marktlage, Zeitpunkt des Grundstücksankaufs sowie Verhandlungsmacht und -geschick des Investors die wirtschaftliche Belastung auf die verschiedenen Wege verteilen. Schließlich kann aber auch der Punkt erreicht werden, an dem das Wirtschaftlichkeitsgefüge keinen Spielraum mehr bietet und die Rendite so gering ist, dass dem Investor der Investitionsanreiz fehlt; der Mietpreis so hoch ist, dass sich keine Mietpartei für die Neubauwohnung findet; der Grundstückspreis so gering ist, dass der Grundstückseigentümer oder die Eigentümerin das Grundstück lieber behält. Das Wohnungsbauvorhaben kommt nicht zustande.

Diese Funktionsweise gilt zunächst vor allem für den privaten Immobilienmarkt und spitzt sich in dem Maße weiter zu, in dem die Wohnungsbauvorhaben mit weiteren gesellschaftlichen bzw. politischen Anforderungen konfrontiert werden.

In Tab. 4 bis Tab. 6 sind die potenziellen Auswirkungen der Anforderungen und Belastungen auf die verschiedenen wohnungswirtschaftlichen Parameter zusammengetragen. Diese liefern einige aufschlussreiche Erkenntnisse über diese wohnungswirtschaftliche Wechselwirkung und den Vergleich der beiden Beispielstandorte untereinander.

So ist hinsichtlich der Auswirkungen auf die Eigenkapitalrendite des Investors (Tab. 4) festzustellen, dass durch den größeren Umfang der Anforderungen an das innerstädtische Vorhaben bei einer vollständigen Kompensation über den Investor dessen Rendite soweit abgesenkt wird, dass sie auf einem vergleichbaren Niveau ist, wie jene des Stadtrandvorhabens. Eine besondere wirtschaftliche Attraktivität für die stadtentwicklungspolitisch gewollte Innenentwicklung wäre auf diesem Wege nicht (mehr) gegeben.[56]

Bei der Betrachtung der Berechnungsergebnisse für eine Kompensation der Anforderungen über die Mietpreise im freifinanzierten Anteil der Wohnungsbauvorhaben (Tab. 5) wird deutlich, welche Belastung bei einer solchen Querfinanzierung an die Mieterinnen und Mieter weitergegeben würde. Es zeigt zudem den Effekt, dass bei sinkendem Anteil der verbleibenden freifinanzierten Wohnungen die Belastung der Mietparteien durch die kostenrelevanten Anforderungen steigen. So steigt durch eine Erhöhung der Quote geförderten Wohnungsbau von 30 auf 50 Prozent die Zahl der geförderten Wohnungen um 67 Prozent, die Belastung für den freifinanzierten Anteil des Wohnungsbaus jedoch um 250 Prozent. Auch die anderen finanziellen Belastungen verteilen sich bei einer Erhöhung der Quote geförderten Wohnungen auf weniger freifinanzierte.

Für die Arbeitsweise eines Bodenfonds besonders relevant sind die Ergebnisse zu den potenziellen Auswirkungen der Anforderungen und Belastungen auf die Grundstückspreise für Wohnbauland (Tab. 6). Dies ist der Hebel, den der Bodenfonds einsetzen kann, um die kostenrelevanten Ansprüche an den Wohnungsbau zu kompensieren.

Beim Vergleich der Ergebnisse der beiden Beispielstandorte fällt auf, dass eine Kompensation der Anforderungen über den Grundstückspreis im Falle des Innenentwicklungsvorhabens dazu führen würde, dass er unter dem (bereits belasteten) Grundstückspreis am Siedlungsrand liegen würde. Sollte die Stadt Mannheim auf diesem Grundstück eine 50-Prozent-Quote für den geförderten Wohnungsbau umsetzen wollen und die gesamten mit den Anforderungen (inkl. Kita-Bau und Grundstücksaufbereitung) verbundenen Kosten über den Verkaufspreis kompensieren, so dürfte dieser nur noch bei 272 €/m² (für erschlossenes, baureifes Land) liegen. Der Bodenfonds würde in diesem Beispiel also Einnahmen von 272 €/m² erzielen, müsste

[56] Auch an Standorten, die in dem Beispiel „am Siedlungsrand" eingeschlossen sind, kann es sich um Vorhaben der Innenentwicklung handeln, wenn es sich beispielsweise um Konversionen (z. B. von Sportplätzen, Gewerbebetrieben) handelt.

	Innenentwicklung		Siedlungsrand	
	30%-Quote	50%-Quote	30%-Quote	50%-Quote
Eigenkapitalrendite des Wohnungsbauinvestors ohne Anforderungen/Belastungen	**7,5%**		**6,3%**	
Auswirkungen der wirtschaftlichen Belastung durch die gestellten Anforderungen	in %-Punkten		in %-Punkten	
Quotierung geförderten Wohnungsbaus	0,6%	1,0%	0,4%	0,6%
Bau einer Kindertagesstätte*	0,2%			
Grundstücksaufbereitung (1 Mio. €)	0,5%			
reduzierte Eigenkapitalrendite bei 100%-iger Kompensation der Belastungen	**6,2%**	**5,8%**	**5,9%**	**5,7%**

Tab. 4: Potenzielle Auswirkungen der Anforderungen und Belastungen auf die Eigenkapitalrendite des Wohnungsbauinvestors
** Angesetzt wird der Effekt eines Mietpreises von 11,20 €/m², der nur die Herstellungskosten finanziert (Eigenkapitalrendite 0,0 %), gegenüber einer reduzierten Renditeerwartung von 3,0 % für den Bau einer Kindertagesstätte. Berechnungen: Quaestio*

	Innenentwicklung		Siedlungsrand	
	30%-Quote	50%-Quote	30%-Quote	50%-Quote
Mietpreise im freifinanzierten Wohnungsbau ohne Anforderungen/Belastungen	**13,00 €/m²**		**12,00 €/m²**	
Auswirkungen der wirtschaftlichen Belastung durch die gestellten Anforderungen				
Quotierung geförderten Wohnungsbaus	0,80 €/m²	2,00 €/m²	0,35 €/m²	0,80 €/m²
Bau einer Kindertagesstätte*	0,20 €/m²	0,30 €/m²		
Grundstücksaufbereitung (1 Mio. €)	0,60 €/m²	0,80 €/m²		
erhöhter Mietpreis bei 100%-iger Kompensation der Belastungen	**14,60 €/m²**	**16,10 €/m²**	**12,35 €/m²**	**12,80 €/m²**

Tab. 5: Potenzielle Auswirkungen der Anforderungen und Belastungen auf die Mietpreise im freifinanzierten Anteil der Wohnungsbauvorhaben
** Angesetzt wird der Effekt eines Mietpreises von 11,20 €/m², der nur die Herstellungskosten finanziert (Eigenkapitalrendite 0,0 %), gegenüber einer reduzierten Renditeerwartung von 3,0% für den Bau einer Kindertagesstätte. Berechnungen: Quaestio*

	Innenentwicklung		Siedlungsrand	
	30%-Quote	50%-Quote	30%-Quote	50%-Quote
Grundstückspreise für Wohnbauland ohne Anforderungen/Belastungen *inkl. Projektanteil für Einfamilienhausbau*	**900 €/m²**		**600 €/m²** *533 €/m²*	
Auswirkungen der wirtschaftlichen Belastung durch die gestellten Anforderungen				
Quotierung geförderten Wohnungsbaus	218 €/m²	363 €/m²	74 €/m²	124 €/m²
Bau einer Kindertagesstätte*	65 €/m²			
Grundstücksaufbereitung (1 Mio. €)	200 €/m²			
reduzierter Grundstückspreis bei 100%-iger Kompensation der Belastungen *inkl. Projektanteil für Einfamilienhausbau*	**417 €/m²**	**272 €/m²**	**526 €/m²** *506 €/m²*	**476 €/m²** *492 €/m²*

Tab. 6: Potenzielle Auswirkungen der Anforderungen und Belastungen auf die Grundstückspreise für Wohnbauland
** Angesetzt wird der Effekt eines Mietpreises von 11,20 €/m², der nur die Herstellungskosten finanziert (Eigenkapitalrendite 0,0 %), gegenüber einer reduzierten Renditeerwartung von 3,0 % für den Bau einer Kindertagesstätte. Berechnungen: Quaestio*

für diese Summe jedoch sowohl das Grundstück erwerben als auch entwickeln (Planungsrecht schaffen, erschließen). An einem innerstädtischen Standort ist dies nicht vorstellbar. Auch bei einer 30-Prozent-Quote und einem damit verbundenen Grundstückspreis von 417 €/m² ist dies kaum zu schaffen.

Anders stellt sich das Bild für das Wohnungsbauvorhaben am Siedlungsrand dar. Hier ist die Quotierung die einzige Belastung für das Vorhaben und diese fällt aufgrund der geringeren Ertragsdifferenz zwischen freifinanziertem und gefördertem Wohnungsbau verhältnismäßig gering ins Gewicht. Bei dem resultierenden Grundstückspreis von 476 €/m² bzw. 526 €/m² (für erschlossenes, baureifes Land) ist gut vorstellbar, dass in diesem Fall neben der Finanzierung des Grundstücksankaufs (ggf. zum Ackerlandpreis) und der Baulandentwicklung auch ein Gewinn für den Bodenfonds möglich ist.

3.4 Handlungsoptionen des Mannheimer Bodenfonds

Angesichts der Berechnungsergebnisse zu den Wechselwirkungen zwischen den Anforderungen an die beispielhaften Wohnungsbauvorhaben und deren Wirtschaftlichkeit bestätigen sich die eingangs formulierten Herausforderungen für den Mannheimer Bodenfonds. Im Zentrum steht dabei der Spagat zwischen der vorhandenen Anspruchshaltung an den Wohnungsbau und den aktuellen Bedingungen auf dem Mannheimer Wohnungs- und Grundstücksmarkt. Ob dieser gelingen kann, ist fraglich. Insbesondere dann, wenn der Bodenfonds unter der Prämisse einer ausgeglichenen oder gar positiven Bilanz arbeiten soll.

Ausgehend von den Ergebnissen der Berechnungen lassen sich für die Arbeit des Bodenfonds Handlungsoptionen ableiten. Diese wurden im Rahmen der Fallstudie Mannheim in einer erweiterten Runde innerhalb der Stadtverwaltung diskutiert und werden an dieser Stelle nochmals ergänzt.

Reduzierte Anforderungen an die Wohnungsbauvorhaben

Es ist naheliegend, die Anforderungen an die Wohnungsbauvorhaben zu reduzieren. Hierdurch verringert sich der Betrag, um den ein Grundstück vergünstigt werden müsste und der Bodenfonds erzielt höhere Einnahmen. Diese Handlungsoption widerspricht jedoch allen wohnungs- und stadtpolitischen Zielsetzungen und Beschlüssen der Stadt Mannheim.

Reduzierte Kompensation beim Grundstücksverkauf

Naheliegend ist es auch, die Kompensation der Anforderungen und Belastungen über einen vergünstigten Verkaufspreis zu reduzieren. So könnte beispielsweise der auch an anderer Stelle (z. B. bei Erschließungsbeiträgen) angewendete Halbteilungsgrundsatz zwischen öffentlicher Hand und Privaten Akteuren ins Feld geführt werden. Klar ist aber auch, dass alle Belastungen des Wohnungsbaus, die nicht über den Bodenpreis – und damit durch den Bodenfonds – kompensiert werden, auf anderen Wegen aufgefangen werden müssen. Die Beispielberechnungen haben diese alternativen Wirkungen auf den Wohnungsbau deutlich gemacht.

Der Investor wird versuchen, über höhere Vermarktungspreise und evtl. über Einsparungen bei der Bauausführung (die wiederum nicht zu geringeren Vermarktungspreisen führen dürfen) diese zusätzlichen Kosten weiterzugeben. Gelingt ihm dies nicht, sinkt seine Rendite und damit der Anreiz in den Wohnungsbau in Mannheim zu investieren. Jedes Wohnungsbauvorhaben steht aufgrund beschränkter eigener finanzieller Mittel (Eigenkapital) des Vorhabenträgers (Investors) in Konkurrenz zu anderen potenziellen Investitionen. Erscheinen andere Bauvorhaben in anderen Städten oder Regionen mit Blick auf das Rendite-Risiko-Verhältnis attraktiver, so werden Investitionen in Mannheim zurückgestellt. Sowohl ein Anschub für weiter steigende Vermarktungspreise für Neubauwohnungen als auch ein verschlechtertes Investitionsklima im Wohnungsbau sind die möglichen Konsequenzen einer Strategie, welche die Belastungen von der öffentlichen auf die private Seite verschieben will.

Konzentration auf Grundstücke mit bestehendem Handlungsspielraum

Eine weitere Handlungsoption, die sich direkt aus den Berechnungsergebnissen ergibt, ist die Konzentration auf Grundstücke, bei denen ein ausreichender Handlungsspielraum für den Bodenfonds besteht. Dieser besteht immer dann, wenn der Preissprung zwischen dem Ankaufs- und dem Verkaufspreis möglichst hoch und die Belastungen durch Anforderungen an das Wohnungsbauvorhaben möglichst gering sind. Diese Konstellation ergibt sich quasi „von allein“ auf Grundstücken im Stadtrandbereich, in denen die Stadt preiswert Ackerland oder Bauerwartungsland ankaufen und nach der Entwicklung zu Baulandpreisen verkaufen kann. Eine Konzentration auf solche Vorhaben widerspricht jedoch dem stadtentwicklungspolitischen Fokus auf eine verstärkte Innenentwicklung. Auf Grundstücken, die diesem Anspruch gerecht werden, ist die Ausgangslage oft eine andere. Bei Grundstücken in innerstädtischen Lagen sind die Preiserwartungen von Grundstückseigentümern in der Regel selbst dann hoch, wenn ein Grundstück aktuell nicht genutzt wird bzw. nicht oder nur eingeschränkt nutzbar ist (z. B. durch vorhandene Bebauung, Altlasten).

Handlungsspielraum durch strategische Vorteile schaffen

Handlungsspielraum entsteht für den Bodenfonds dann, wenn er ein Grundstück im Verhältnis zu seinem späteren Wert günstig ankaufen kann. Ziel des Bodenfonds muss es sein, sich einen strategischen Vorteil gegenüber anderen Marktteilnehmern zu erarbeiten und diesen in der Phase des Grundstücksankaufs auszuspielen. Dieser Vorteil besteht darin, dass die Stadt in Form des Bodenfonds nicht nur als Grundstückskäufer auftritt, sondern in weiteren Rollen entscheidend zu der Wertsteigerung des Grundstücks beitragen kann.

- **Die Stadt als Planerin:** Ein großer Teil der Wertsteigerung eines Grundstücks geht auf die Schaffung des Planungs-

rechts durch die Kommune zurück. Dabei ist es weniger die Planungsleistung an sich, die diese Wertsteigerung erzielt, sondern vielmehr die Erlaubnis zur Nutzung des Grundstücks samt der (öffentlichen) Infrastruktur. Das Wissen darüber, welche Planungsidee die Stadt auf einem Grundstück verfolgt, gibt ihr eine Kenntnis über die Wertsteigerung, die andere Marktteilnehmer (weder Grundstückseigentümer noch andere Kaufinteressenten) in diesem Maße nicht haben können. In letzter Konsequenz könnte der Zwischenerwerb durch den Bodenfonds sogar als Voraussetzung gesetzt werden, um eine Planungstätigkeit aufzunehmen (sog. obligatorischer Zwischenerwerb). In diesem Fall entfällt die Möglichkeit, ein Grundstück anderweitig in Wert zu setzen und dämpft somit die Preiserwartungen der Grundstückseigentümer (wie bspw. in Ulm oder Bocholt).

- **Die Stadt als Investorin:** Neben dem Wissen über bevorstehende Planungen verfügt die Stadt auch über das Wissen, welche öffentlichen Investitionen im Umfeld des anzukaufenden Grundstücks geplant sind. Ist der Bau einer neuen Schule geplant? Wird die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV verbessert? Wird die benachbarte Grünfläche aufgewertet? All solche Investitionsentscheidungen der Kommune haben auch eine Auswirkung auf den späteren Wert des Grundstücks.
- **Die Stadt als Koordinatorin:** Hinzu kommen weitere private und öffentliche Investitionen und Entwicklungen, welche die Stadt zumindest begünstigen kann. Eine integrierte Quartiersentwicklungsstrategie, ggf. unter Einsatz von Mitteln aus der Städtebauförderung oder anderer Bundes- und Landesförderungen, kann das gesamte Umfeld eines Vorhabens aufwerten und dessen Bodenwert beeinflussen.

Das Wissen über das zukünftige Handeln der Stadt, das Vertrauen in dessen Erfolg und die Einschätzungen über die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den Wohnungs- und Bodenmarkt müssen im Bodenfonds zusammenfließen und ausgenutzt werden. Nur dann hat der städtische Bodenfonds einen echten strategischen Vorteil gegenüber anderen Marktteilnehmern und kann sich Handlungsspielräume für die mit seiner Arbeit verbundenen Ansprüche an die Baulandentwicklung schaffen. Damit dies gelingt und der Bodenfonds erfolgreich agieren kann, ist es selbstredend erforderlich, dass die Planungen und Investitionen innerhalb der Stadtverwaltung gut koordiniert und mit Unterstützung der Stadtpolitik konsequent verfolgt werden.

Selbst wenn ein obligatorischer Zwischenerwerb durch die Kommune bei allen zukünftigen Plangebieten derzeit in Mannheim nicht erwogen wird, bestehen für die Stadt exklusive Zugriffsmöglichkeiten auf bestimmte Grundstücke. So kann sie für bestimmte Stadtgebiete, in denen beispielsweise die angesprochenen Quartiersentwicklungsstrategien verfolgt werden, Vorkaufsrechtssatzungen erlassen und auf diesem Wege bei jeder anstehenden Grundstückstransaktion einspringen und Grundstücke erwerben. Auch bei Grundstücken der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und anderen im Bundes- oder Landesbesitz befindlichen Grundstücken hat die Stadt vereinfachte Möglichkeiten, die Grundstücke zu erwerben. Grundstücksanteile, die später für den geförderten Wohnungsbau entwickelt werden, werden in diesen Fällen bereits zu einem vergünstigten Preis an die Stadt verkauft.

Im Allgemeinen sollte die Stadt versuchen – und so sieht es die Stadt Mannheim in ihrem Ratsbeschluss bereits vor – gegenüber Grundstückseigentümern ihre Position als nicht gewinnorientierten, gemeinwohlorientierten Akteur auszuspielen. Für den Bodenfonds gilt es, sich auf dem Mannheimer Bodenmarkt als vertrauensvoller und verlässlicher Käufer zu etablieren, so dass die Stadt bei Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern mit Verkaufsabsichten als potenzieller Käufer mit gutem Image bereits bekannt ist. Gelingt dies, kann es je nach Neigung der Eigentümerin oder des Eigentümers ggf. gelingen, verhältnismäßig günstige Konditionen für den Grundstücksankauf auszuhandeln.

Handlungsspielraum durch Zuschüsse schaffen

Sollte es trotz des oben beschriebenen Einsatzes des strategischen Vorteils der Stadt im Einzelfall nicht gelingen, den Ankaufspreis eines Grundstücks und die Anforderungen an das Wohnungsbauvorhaben mit dem Verkaufspreis bzw. Erbbauzins zu decken, besteht schließlich noch die Möglichkeit eines Zuschusses für die Arbeit des Bodenfonds. In einem Bodenfonds mit sowohl rentablen als auch defizitären Grundstücken, kann dieser Zuschuss in Form einer Querfinanzierung erfolgen. Es könnte vorab definiert werden, welche öffentlichen Ziele durch den Einstieg des Bodenfonds erfüllt werden können, um ein Defizit im Einzelfall zu rechtfertigen.

Wie die Beispielberechnungen gezeigt haben wird sich diese Herausforderung v. a. bei Wohnungsbauvorhaben in der Innenentwicklung stellen. Je mehr sich die Arbeit des Bodenfonds auf dieses Themenfeld konzentriert, umso schwieriger wird es sein, den revolvierenden Charakter aufrechtzuerhalten. Da aber gerade dieser räumliche Fokus eine Hauptzielsetzung der aktuellen Stadtentwicklungspolitik ist, wird sich der Bodenfonds diesem sich anbahnenden Konflikt kaum entziehen können.

Eine Wohnungs- und Bodenpolitik, die gleichzeitig eine Aktivierung der kommunalen Liegenschaftspolitik und eine Fokussierung auf die Innenentwicklung fordert, müsste konsequenterweise auch bereit sein, deren Umsetzung – wie im Beispiel des Mannheimer Bodenfonds – zu fördern. Eine solche Förderung sollte sich dabei nicht auf die einzelnen Vorhaben, sondern auf den Bodenfonds als Ganzes beziehen. Nur so können die Mittel im Einzelfall für bestehende Ertragslücken eingesetzt werden, unabhängig davon durch welche Belastungen oder Ansprüche der Stadt diese entstehen. So können Fördermittel im Einzelfall sparsam und in der Summe effizient verwendet werden, um die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Ziele der Stadt zu verfolgen.

4 Gelsenkirchen: Strategien und Instrumente zum Umgang mit lokalen Desinvestitionsprozessen

4.1 Marktbereinigender Stadtumbau als stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Aufgabe

In der letzten Dekade wurden die Wohnungspolitik und die damit verbundene Stadtentwicklungspolitik vor allem unter dem Blickwinkel von Wachstum, Wohnungsmarktengpässen, Preissteigerungen und Gentrifizierungsprozessen betrachtet. Vielfach wurde thematisiert und kritisiert, dass die von diesen Knappheiten angetriebene hohe Investitionsdynamik Bestandsquartiere erfasst und dort entsprechende Veränderungen erzeugt. Letzte Grundstücksreserven werden mit hochpreisigem Wohnungsbau aufgefüllt und vormals günstige Bestandswohnungen werden saniert bzw. modernisiert, um anschließend mit entsprechenden Preisaufschlägen vermietet oder verkauft zu werden. Plausibel ist, dass ein Teil der angestammten Bevölkerung in diesen Quartieren nicht in der Lage ist, die nunmehr teureren Wohnungen zu finanzieren. Das Sinnbild derartiger Umwandlungsprozesse ist der Prenzlauer Berg in Berlin geworden. Aber auch die Fallstudie zum Offenbacher Nordend (siehe Kap. 5) ordnet sich in dieses Argumentationsmuster ein.

Dieser Wachstums- und Investitionsdruck prägt jedoch nur einen Teil der Regionen und Quartiere in Deutschland. In anderen Teilen ist genau das Gegenteil zu beobachten: Ein Mangel an Investitionen und davon ausgehende soziale und bauliche Veränderungsprozesse. In der insgesamt von Konjunkturschwächen und verhaltener Wohnungsnachfrage geprägten Zeit zu Beginn der 2000er Jahre war dieses Thema stärker in der stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Debatte präsent. Dies verbindet sich auch mit der Einführung des Städtebauförderprogramms „Stadtumbau West“ im Jahr 2004. Aufbauend auf den Erfahrungen des „Stadtumbau Ost“ wurden hier auch für den Westen die Probleme von Schrumpfung und Nachfrageschwäche thematisiert und in einer großen Zahl von Fördergebieten angegangen.[57] Eine gemeinsame Erfahrung von Stadtumbau Ost und West ist, dass ein Rückbau in marktbereinigenden Größenordnungen bevorzugt oder nahezu ausschließlich in Kooperation mit großen Wohnungsunternehmen erzielt werden konnte. Weniger auf eine Marktbereinigung als auf die Beseitigung punktueller Missstände zielt die intensive Befassung mit sogenannten Schrott- oder Problemimmobilien. Dieses Thema hatte durchgängig Konjunktur, was sich in entsprechenden Aktivitäten (z. B. Bremerhaven, Gelsenkirchen, Dortmund) und Publikationen niedergeschlagen hat.[58]

[57] Einen Überblick über die Erfahrungen und Ergebnisse des Stadtumbaus geben verschiedene Gutachten bzw. Evaluationen (siehe z. B.: BMVBS, 2012a; BMUB, 2014; BBSR u. BMUB, 2016).

[58] Siehe zum Beispiel die entsprechenden Leitfäden zum Umgang mit Schrott- bzw. Problemimmobilien (BBSR, 2019; MHKBG NRW, 2019a und 2019b).

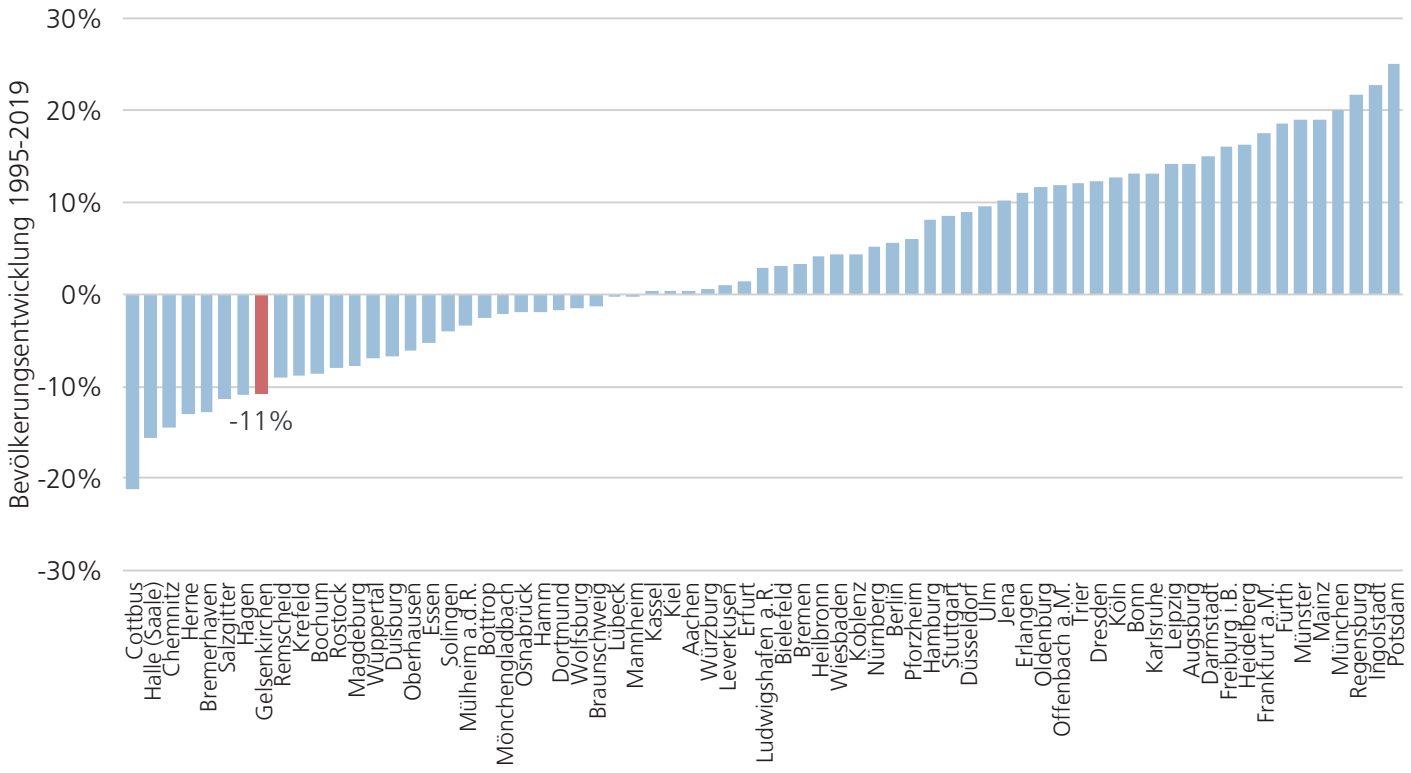


Abb. 18: Bevölkerungsentwicklung 1995-2019 der kreisfreien deutschen Großstädte, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Bislang nicht gelungen und gleichzeitig als Aufgabenstellung unzureichend konzeptionell durchdrungen sind die mit einem marktbereinigenden Rückbau verbundenen Aufgaben bei kleinteiligen Stukturen der Eigentümerinnen und Eigentümer. Dies betrifft typischerweise Altbau- bzw. kleinteilige Wiederaufbauquartiere. Gegenstand der vorliegenden Fallstudie Gelsenkirchen ist die Frage, wie in solchen Quartieren ein Rückbau organisiert und Desinvestitionsprozessen entgegengewirkt werden kann. Gelsenkirchen steht dabei stellvertretend für ähnlich gelagerte Herausforderungen in anderen Städten und Regionen. Ziel ist nicht vorrangig die Erarbeitung von passgenauen Lösungen für Gelsenkirchen oder ein spezifisches Gelsenkirchener Quartier, sondern primär die Auseinandersetzung mit den grundlegenden Wirkungszusammenhängen und geeigneten Strategien (bis hin zu den erforderlichen Instrumenten).

4.2 Die stadtentwicklungspolitische Bedeutung unbewältigter Schrumpfung (grundlegende Wirkungszusammenhänge)

4.2.1 Bevölkerungs- und Nachfrageentwicklung als Ausgangspunkt

Ausgangspunkt für die in Gelsenkirchen und anderen Städten festzustellenden Desinvestitionsprozesse ist eine rückläufige Bevölkerungs- und Nachfrageentwicklung. Die Stadt Gelsenkirchen verliert seit Anfang der 1960er Jahre stetig an Bevölkerung. Nur in den 1990er Jahren stabilisierte sich die Entwicklung kurzzeitig aufgrund der durch die Wiedervereinigung bedingten Zuwanderung. Auch seit 2013 ist eine Stagnation festzustellen, die auf die EU II-Zuwanderung sowie den Zuzug von Geflüchteten zurückzuführen ist. Dennoch hat die Stadt seit Anfang der 1960er Jahre mehr als 30 Prozent an Einwohnerinnen und Einwohnern verloren. Andere Ruhrgebietsstädte haben zwar geringere, aber dennoch erhebliche Bevölkerungsverluste hinnehmen müssen (Duisburg -25 Prozent, Hagen -20 Prozent, Bochum -17 Prozent). Auch die Bevölkerungsentwicklung seit 1995 ist in einigen Städten von deutlichen Rückgängen geprägt (siehe Abb. 18).

Der Bevölkerungsrückgang erfolgte zeitgleich mit gesellschaftlichen Veränderungen, die mit einer Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße einhergingen. Dies bremste den Rückgang der Haushaltszahl und damit der Nachfrage. Seit den 1990er Jahren wird der Nachfragerückgang in Gelsenkirchen jedoch durch Leerstände am Wohnungsmarkt sichtbar. Die aktuellsten Schätzungen (Stand 2017) gehen von einem Wohnungsleerstand in Gelsenkirchen von 6 Prozent aus.[59] Diese Quote wird innerhalb der Kommunalverwaltung als Unterschätzung eingestuft.

Gelsenkirchen ist mit dieser Entwicklung nicht allein. Durch die jüngere Zuwanderung wird mancherorts überdeckt, dass sich ein Teil der Städte in Deutschland in einem langfristigen Schrump-

[59] Schätzung auf Basis der Stromzähler des Grundversorgers ELE (empirica, 2018).

fungsprozess befindet und eine Trendwende nicht in Sicht ist. Überwiegend handelt es sich um ehemalige Industriestädte, die seit den 1970/1980er Jahren im Zuge der Deindustrialisierung zunächst erheblich Arbeitsplätze und in der Folge auch Einwohnerinnen und Einwohner verloren haben (z. B. Hagen, Gelsenkirchen, Duisburg, Bremerhaven, Salzgitter). Nach der Wende sind die ostdeutschen Städte hinzugekommen, von denen einige ebenfalls noch keine eindeutige Kehrtwende geschafft haben (z. B. Magdeburg, Halle (Saale)). Aber auch kleinere Städte in der ländlichen Peripherie (z. B. Selb) und nicht zuletzt die ländlichen Räume haben mit ähnlichen Problemen zu kämpfen.[60]

Entscheidend ist nicht „nur", dass sich die wirtschaftliche Dynamik verlagert hat. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die Schrumpfungsfolgen die Substanz der Städte so gravierend beeinträchtigen, dass eine Stabilisierung immer schwieriger wird. Dieser Substanzverlust entsteht nicht ausschließlich als unmittelbare Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels, sondern untergräbt eher langfristig die Entwicklungsfähigkeit und Lebensqualität der Städte. Insbesondere die selektive Abwanderung der besser ausgebildeten jungen Menschen führt zu einer demografischen und sozialen Auszehrung. Wenn weniger Geld verdient wird, wird zugleich weniger und anders ausgegeben. Dies spiegelt sich im Einzelhandelsangebot, in Restaurants, Kneipen und nicht zuletzt im kulturellen Leben der Städte wider. Auch das städtebauliche Bild leidet in vielfältiger Hinsicht unter derartigen Entwicklungen. Das sich verfestigende Image des Verfalls und der Rückständigkeit macht eine Umkehr immer unwahrscheinlicher.

Eine wesentliche Facette dieses kommunalen Gefangenseins in den strukturellen Defiziten entsteht aus der sich abschwächenden Finanzkraft der betroffenen Kommunen. Dies hat die Bertelsmann Stiftung 2019 in einer entsprechenden Studie verdeutlicht.[61] Für die Städte mit einem hohen Anteil an SGB-II-Empfängerinnen und -Empfängern (Gelsenkirchen hat bundesweit den höchsten Anteil mit 25 Prozent der Personen zwischen 0 und 65 Jahren) gilt, dass die Kommunalhaushalte durch überdurchschnittliche Sozialausgaben und einer unterdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft geschwächt werden. Dies wird bislang nicht durch entsprechende Zuweisungen und erhöhte Hebesätze (Grund- und Gewerbesteuer) kompensiert. Im Ergebnis führt dies nicht nur zu einer spürbar höheren Verschuldung der betroffenen Städte, sondern auch zu einer deutlich zurückbleibenden Investitionstätigkeit. Besonders bedenklich ist, dass die „schwachen" Städte mit hohen SGB-II-Quoten in der guten konjunkturellen Phase (2010-2017) gegenüber den „starken" Städten weiter zurückgefallen sind.

Selbstverständlich gilt, dass mit den Mitteln der Städtebau- und Wohnungspolitik allein keine Trendwende möglich ist. Hierzu müssen alle stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikbereiche zusammenwirken. Aber eine angemessen auf Nachfragedefizite und Investitionsschwäche reagierende Städtebau- und Wohnungspolitik dürfte ganz entscheidend für eine Unterbrechung wesentlicher Selbstverstärkungsprozesse sein. Denn letztlich tragen die von Leerstand und Verfall geprägten Quartiere ganz erheblich zum beschriebenen sozial-selektiven Wanderungsverhalten und der damit einhergehenden sozio-demografischen Auszehrung der Quartiere und in der Folge auch der betroffenen Städte bei.

Anders als bei konjunkturellen Zyklen mit ihren zeitlich eng begrenzten „Aufs" und „Abs" ist der Strukturwandel in den genannten Städten und Regionen ein mittlerweile Jahrzehnte währendes Phänomen. Zwar wird dies von kurzlebigen Phänomenen (altersstrukturelle Effekte, Fluchtwanderungen) sowie Konjunkturzyklen überlagert, was die grundlegenden Entwicklungsprobleme allenfalls kurzfristig überdeckt, aber nicht überwindet. Grundlegend ist, dass sich die wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik in den letzten Jahrzehnten von den altindustriellen Räumen und den ländlich-peripheren Regionen wegverlagert hat. Solange diese Prozesse anhalten, wird es dort im Bereich des Städtebaus und der Immobilienbewirtschaftung zu Nachfragedefiziten und davon beförderten Investitionsschwächen kommen. Deren Überwindung implizit oder explizit vorauszusetzen, wäre kaum realistisch und zudem kontraproduktiv. Denn ein Teil des Problems ergibt sich aus den nicht bewältigten oder gar ignorierten Rückbauaufgaben. Sie führen zu den im Folgenden beschriebenen quartiersbezogenen Abwärtsspiralen. Das unbewältigte Leerstands- und Desinvestitionsproblem frisst sich mit zunehmender Dauer immer tiefer in die betroffenen Städte hinein und verfestigt so vorhandene Entwicklungsblockaden. Das Gefühl des „Abgehängtseins" wird auch durch die so entstehenden baulichen und städtebaulichen Defizite verstärkt.

4.2.2 Wohnungswirtschaftliche Konsequenzen

Die sinkende Nachfrage bei einem im Verhältnis gleichbleibenden Angebot führt zu geringen Preisen für das Wohnen. Diese mögen zunächst für die Wohnraumversorgung positiv sein, verschlechtern jedoch die Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wohnungsbestand und Wohnungsneubau. Nach einer Auswertung der Angebotsmietpreise von 2017 lag das Preisniveau in Gelsenkirchen bei 4,50 €/m² bis 6,75 €/m².[62] Bei dem ermittelten Höchstwert handelt es sich um das 90-Prozent-Perzentil, das heißt nur 10 Prozent der Wohnungen sind teurer als 6,75 €/m². Nicht nur das Preisniveau ist demnach gering, auch die Preisspanne in Gelsenkirchen ist deutlich geringer als in anderen Städten.

Durch das allgemeine Preisniveau sind auch für neue oder modernisierte Wohnungen die preislichen Spielräume begrenzt. Für moderne und hochwertige Wohnungen können auch Preise erzielt werden, die oberhalb des am Markt überwiegenden Preisniveaus liegen. Dennoch bildet das Gros der Angebote die Referenz für die Bewertung durch die Nachfrage. So finden bei einem insgesamt geringen Preisniveau Mietpreise keine Akzeptanz, die in angespannten Wohnungsmärkten ganz selbstverständlich akzeptiert werden. Es ist anzunehmen, dass für einen Wohnungs-

[60] Seit einigen Jahren wird kontrovers diskutiert, wie dem Substanzverlust mancher Dörfer zu begegnen ist. Zuletzt wurde im Auftrag des BMI in einer entsprechenden Studie die Option eines „strategischen Rückzugs aus kleinen peripheren Ortsteilen ohne Entwicklungsperspektive" diskutiert und hieraus eine Arbeitshilfe für Kommunen entwickelt (BMI, 2020).

[61] Bertelsmann Stiftung, 2019 (hier insbesondere: Kapitel E – Starke und schwache Städte)

[62] siehe empirica, 2018

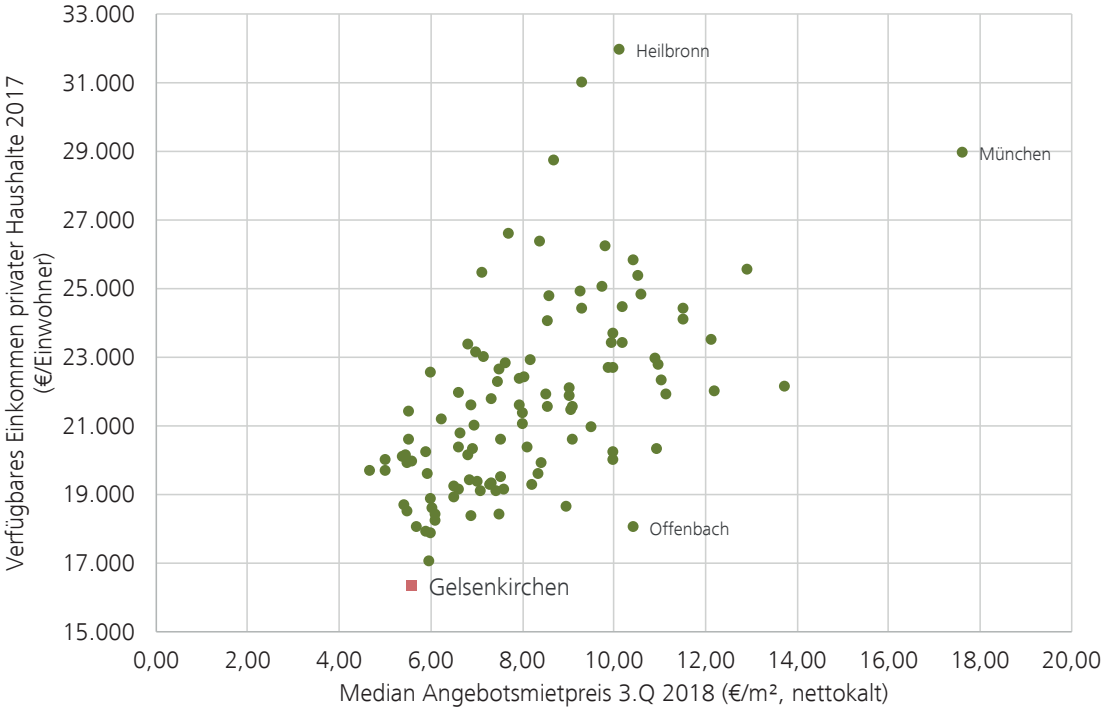


Abb. 19: Angebotsmietpreise 2018 im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen privater Haushalte 2017, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder/Arbeitskreis volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, empirica-systeme.de

neubau (ohne Förderung) aktuell allein aus den Baukosten ein Mietpreis von etwa 10 €/m² für eine Refinanzierung notwendig ist. Dieser liegt deutlich über dem 90-Prozent-Perzentil des Gelsenkirchener Wohnungsmarktes. Zudem zeichnet sich Gelsenkirchen, wie andere Ruhrgebietsstädte, nicht nur durch ein geringes Mietpreisniveau, sondern auch durch geringe Einkommen und hohe Anteile an Haushalten mit Transferbezug aus. Die Kaufkraft bzw. Zahlungsfähigkeit von höheren Mietpreisen sind dadurch beschränkt.

Das geringe Mietpreisniveau wirkt bremsend auf das Investitionsverhalten am Wohnungsmarkt. In Gelsenkirchen macht sich dies sowohl in einer geringen Neubautätigkeit als auch in einem Modernisierungsstau im Wohnungsbestand bemerkbar. Gehobene und hochwertige Mietwohnungen sind in Wohnungsinseraten im Vergleich zu anderen Städten unterrepräsentiert.[63] Neben dem Preisniveau als Rahmenbedingung für Investitionen steigt für Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer durch die geringe Nachfrage das Risiko von Mietausfällen bei (auch kurzzeitigem) Leerstand. Auch dieses muss bei möglichen Investitionen einbezogen werden und reduziert die Wirtschaftlichkeit.

Unter den beschriebenen Marktbedingungen kann es für Immobilieneigentümerinnen und –eigentümer die mittelfristig wirtschaftlichste Alternative sein, möglichst wenig in die eigene Immobilie zu investieren. Entsprechende Modellrechnungen weisen Renditevorteile insbesondere dann auf, wenn gleichzeitig durch geringe Mietpreise die Leerstände reduziert werden können.[64] Unsichere Perspektiven zur zukünftigen Nachfrage -und Marktentwicklung können solche mittelfristigen Strategien zusätzlich befeuern, auch wenn mit ausbleibenden Sanierungen langfristig ein Wertverlust der Immobilie verbunden ist.

4.2.3 Städtebauliche Konsequenzen

Wohnungsleerstände haben zunächst keine direkten städtebaulichen Auswirkungen und werden bei geringer Zahl und disperser Verteilung meist kaum sichtbar. Bei steigender Zahl und räumlicher Konzentration zeugen sie jedoch im Stadtbild von der sinkenden Nachfrage. Schwerwiegender sind hingegen ausbleibende Sanierungen, die das Erscheinungsbild der Gebäude und damit auch den Gesamteindruck ganzer Straßenzüge negativ beeinflussen. Die Bandbreite hierbei ist groß und reicht von der Notwendigkeit eines Fassadenanstrichs bis hin zu baulichem Verfall. Dies kann, muss aber nicht zwingend, mit Leerstand einhergehen.

Die ausbleibenden Investitionen haben nicht nur Auswirkungen auf die jeweiligen Immobilien selbst (und deren jeweilige Bewohnerschaft). Durch das negative Erscheinungsbild verschlechtern sich gleichzeitig die Vermarktungschancen und die Rahmenbedingungen für Investitionen benachbarter Immobilien. Als „Ansteckungseffekt" können sich Desinvestitionen so auf ganze Straßenzüge oder gar Quartiere ausweiten.

Neben ausbleibenden Sanierungen an bestehenden Gebäuden wirken sich ausbleibende Investitionen auch auf das Neubaugeschehen aus. In gesamtstädtischer Perspektive bleiben dadurch Erneuerungsimpulse und die Schaffung von modernen, den aktuellen Wohnansprüchen entsprechenden Wohnungsangeboten aus. Für das städtebauliche Erscheinungsbild von einzelnen Quar-

[63] siehe empirica, 2018
[64] siehe LT-Drucksache NRW 16/2299, S. 56 ff.

Abb. 20: Sanierungsbedürftige Gebäude an der Bochumer Straße in Gelsenkirchen, Fotos: Quaestio 8/2020

tieren bedeutet dies zudem, dass vorhandene Flächenpotenziale ungenutzt bleiben. Baulücken und zum Beispiel auch aufgegebene gewerbliche Nutzungen, die unter angespannten Marktverhältnissen meist (wenn ggf. auch mit zeitlicher Verzögerung) einer neuen baulichen Nutzung zugeführt werden, können das Erscheinungsbild der Quartiere zusätzlich belasten.

4.2.4 Eigentumsstruktur als Risikofaktor

Unter den beschriebenen Marktbedingungen ist die Eigentumsstruktur ein Einflussfaktor dafür, inwieweit sich Desinvestitionsprozesse in den Quartieren niederschlagen. Es ist zu unterstellen, dass Einzeleigentümerinnen und -eigentümer meist weniger professionell agieren als größere Wohnungsunternehmen. Sie haben eine geringere Kenntnis über die Marktentwicklung und neigen bei rückläufiger Nachfrage eher zur Verunsicherung und dadurch Zurückhaltung in ihrem investiven Verhalten. Dies kann dazu führen, dass selbst an Standorten, an denen eigentlich noch eine ausreichende Nachfrage und Bewirtschaftungsperspektive bestünde, Investitionen ausbleiben.[65]

In Gelsenkirchen wird nicht nur beobachtet, dass Wohngebiete mit hohem Anteil von Einzeleigentümerinnen und -eigentümern einen Schwerpunkt der Leerstände bilden. Auch lassen (vor allem ältere) Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Wohnungen zum Teil bewusst leer stehen aus Sorge vor problematischen Mietparteien.[66] Persönliche oder wirtschaftliche Überforderungen, die eine sachgerechte Immobilienbewirtschaftung verhindern, kommen wahrscheinlich bei Einzeleigentümerinnen und -eigentümern häufiger vor.

Zur Unsicherheit über die Marktsituation und Bewirtschaftungsmöglichkeiten können weitere Faktoren hinzukommen, die bewirken, dass sich Leerstände und ausbleibende Investitionen überproportional bei Einzeleigentümerinnen und -eigentümern finden. Der entscheidende Vorteil großer Bestandshalter ist, dass sich positive externe Effekte einer Maßnahme zugleich als Verbesserung der Bewirtschaftungschancen im eigenen benachbarten Bestand auswirken können. Einzeleigentümerinnen und -eigentümer bleiben in ihren Bewirtschaftungs- und Investitionsstrategien viel mehr in den Defiziten des Quartiers gefangen.

Im Vergleich zu Quartieren mit wenigen großen Bestandshaltern, bietet eine kleinteilige Eigentumsstruktur auch schwierige Voraussetzungen, um gegen Leerstände und Desinvestitionsprozesse in der Kommune vorzugehen. Sie erschwert zum einen eine Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer durch die Kommune. Zum anderen sind für merkliche Veränderungen in den Quartieren abgestimmte Strategien notwendig, die bei kleinteiliger Eigentümerschaft eine Zusammenarbeit notwendig macht. Dies gilt für Sanierungsmaßnahmen und noch viel mehr für Maßnahmen, die eine Umstrukturierung und eine Reduzierung des Wohnungsangebotes durch Rückbau umfassen. Nicht nur die Abstimmung der einzelnen Interessen der Eigentümerschaft ist unter diesen Voraussetzungen eine Herausforderung. Hinzu kommt, dass perspektivisch auch diejenigen profitieren, die sich nicht beteiligen. Für sie entsteht dennoch durch Aufwertung des Umfelds oder Reduzierung des Wohnungsangebots eine verbesserte Vermarktungschance. Der Anreiz abgestimmter Investitionen wird dadurch reduziert. Somit scheitert die angesichts der schwierigen Marktlage sinnvolle oder gar erforderliche Abstimmung von Bewirtschaftungs- und Investitionsstrategien in der Regel am sogenannten „Trittbrettfahrerproblem".

4.2.5 Problemimmobilien als Symptom

Aus der beschriebenen städtebaulichen und wohnungsmarktbezogenen Situation hat sich in den letzten Jahren mit der Vermietung von Problemimmobilien[67] ein neues Phänomen entwickelt.

Das Angebot an preisgünstigen leerstehenden Gebäuden wird von problematischen Eigentümerinnen bzw. Eigentümern und Investoren genutzt, um die durch die EU II-Zuwanderung entstandene zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum abzugreifen. Dabei wird ausgenutzt, dass die Zielgruppe ohne Kenntnisse und mit Zugangsschwierigkeiten zum regulären Wohnungsmarkt nach Deutschland kommt. In „Problemimmobilien" werden sie mit ausbeuterischen Mietverhältnissen und unzumutbaren Wohnver-

[65] vgl. Wüstenrot Stiftung, 2011
[66] vgl. empirica, 2018
[67] Zur Definition von Problemimmobilien siehe auch BBSR, 2019, S. 21.

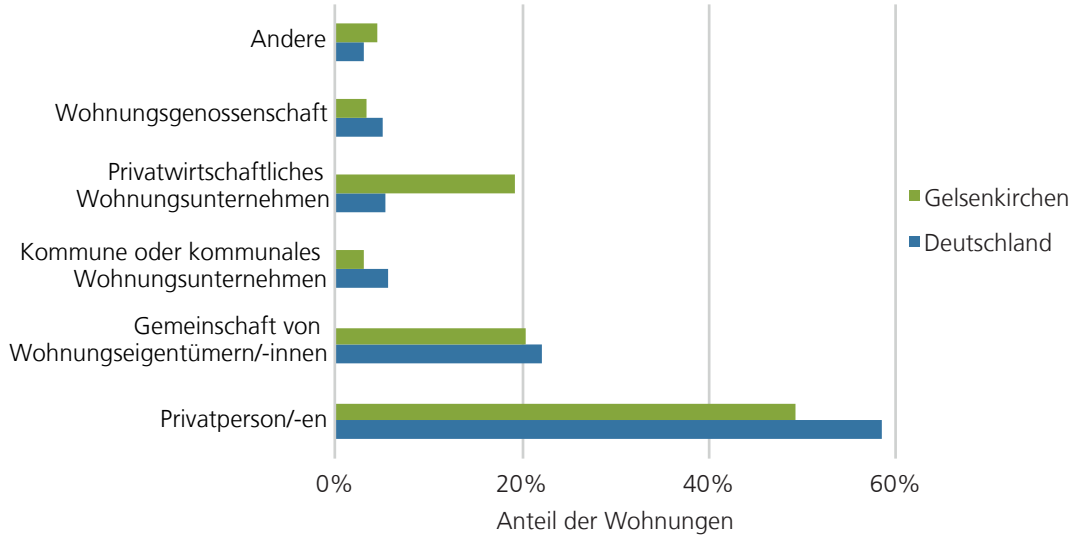


Abb. 21: Anteil der Wohnungen in Deutschland und Gelsenkirchen nach der Eigentumsform 2011, Datengrundlage: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Zensus 2011

Abb. 22: Problemimmobilien in Gelsenkirchen, Fotos: Quaestio, 8/2020

hältnissen untergebracht. Letztere beziehen sich sowohl auf den Zustand der Gebäude als auch auf die Belegungsdichte.

Auswertungen der Immobilienverkäufe in Gelsenkirchen geben Hinweise darauf, dass das Geschäft mit den Problemimmobilien vor allem von auswärtigen Investoren ausgeht. Seit 2011 werden von Käuferinnen und Käufer von außerhalb der Stadt im Durchschnitt sehr günstige Geschosswohnungen erworben. Ihre durchschnittlich gezahlten Kaufpreise liegen deutlich unter denen von Käuferinnen und Käufern, die aus Gelsenkirchen stammen.[68]

[68] siehe empirica 2018, S. 56

Die Eigentumsstrukturen der Problemimmobilien sind zum Teil undurchsichtig und eingebettet in ein größeres System der Anwerbung in den Heimatländern und der Beförderung der rumänischen und bulgarischen Zuwandernden nach Deutschland. Auch das Ausnutzen von Schlupflöchern in den Sozialsystemen bzw. tatsächlicher Sozialleistungsbetrug scheint Teil dieses Systems zu sein. Gegenüber dem Vorgehen gegen einzelne Problemimmobilien ist es daher noch ungemein schwieriger, das dahinterstehende Gesamtsystem zu durchdringen oder sogar zu durchbrechen. Dies kann nicht mehr als originär wohnungspolitische oder städtebauliche Aufgabe verstanden werden.

4.2.6 Konsequenz für Zusammenleben und Wohnungsversorgung

Die Desinvestitionsprozesse wirken sich nicht nur auf das städtebauliche Erscheinungsbild des Wohnungsbestands aus. Auch für die Wohnraumversorgung können sie zum Problem werden, insbesondere, wenn sie wie in Gelsenkirchen nicht auf einzelne Quartiere beschränkt sind. Durch die ausbleibenden Investitionen verschlechtert sich die Qualität und Attraktivität des Wohnungsangebotes. Im Wohnungsmarktbericht der Stadt Gelsenkirchen wird dementsprechend in Wohnungsinseraten ein unterdurchschnittliches Angebot an Mietwohnungen mit gehobener oder hochwertiger Qualität konstatiert. Für die Nachfragenden bedeutet dies, durchschnittlich geringere Wohnqualitäten hinnehmen zu müssen. Haushalten mit gehobenen Wohnansprüchen (und potenziell höherer Zahlungsbereitschaft) steht zudem ein geringes Angebot zur Verfügung.

Durch die ausbleibenden Investitionen in Neubauwohnungen fehlt ein Marktsegment, das nicht nur für die Versorgung von Haushalten mit ausgeprägter Präferenz für Neubauten relevant ist. Moderne Wohnqualitäten, zu denen auch eine energiesparende Bauweise und die Barrierearmut von Gebäuden gehören, lassen sich deutlich einfacher im Neubau als durch Umbaumaßnahmen im Bestand realisieren. Es ist daher davon auszugehen, dass entsprechende Wohnungsangebote in Gelsenkirchen unterrepräsentiert sind.

Das Zusammenleben in den Quartieren wird nicht direkt durch den allgemeinen Trading-Down-Prozess beeinflusst. Konflikte treten jedoch gehäuft in den Nachbarschaften von Problemimmobilien auf. Allein durch die hohe Bewohnendendichte in den Gebäuden ergibt sich ein erhöhter Lärmpegel und ein häufiger Aufenthalt der Bewohnerinnen und Bewohner im öffentlichen Raum (was auch aufgrund der baulichen Missstände in den Gebäuden verständlich ist). Hinzu kommen häufig Belastungen der Nachbarschaft durch Vermüllung rund um die Problemimmobilien.

Das Fehlen attraktiver Wohnungsangebote, die sinkende (städtebauliche) Attraktivität der Quartiere und die Konflikte im Umfeld der Problemimmobilien verstärken zusätzlich die Abwanderung aus der Stadt insbesondere von Mittelschichthaushalten. Es kommt zu einer weiteren sozialen Entmischung und einer Konzentration von sozial benachteiligten Haushalten. Gleichzeitig wird der Bevölkerungsrückgang tendenziell verstärkt, auch wenn dieser sich in Gelsenkirchen in den letzten Jahren durch den Zuzug aus dem Ausland etwas stabilisiert hat.

4.2.7 Selbstverstärkungsprozesse

Die oben beschriebenen Prozesse und Konsequenzen können nicht isoliert betrachtet werden. Sie verstärken sich gegenseitig und führen zu einem weiteren Fortschreiten der Desinvestitionsprozesse und einer Abwärtsspirale der betroffenen Quartiere (siehe Abb. 23).

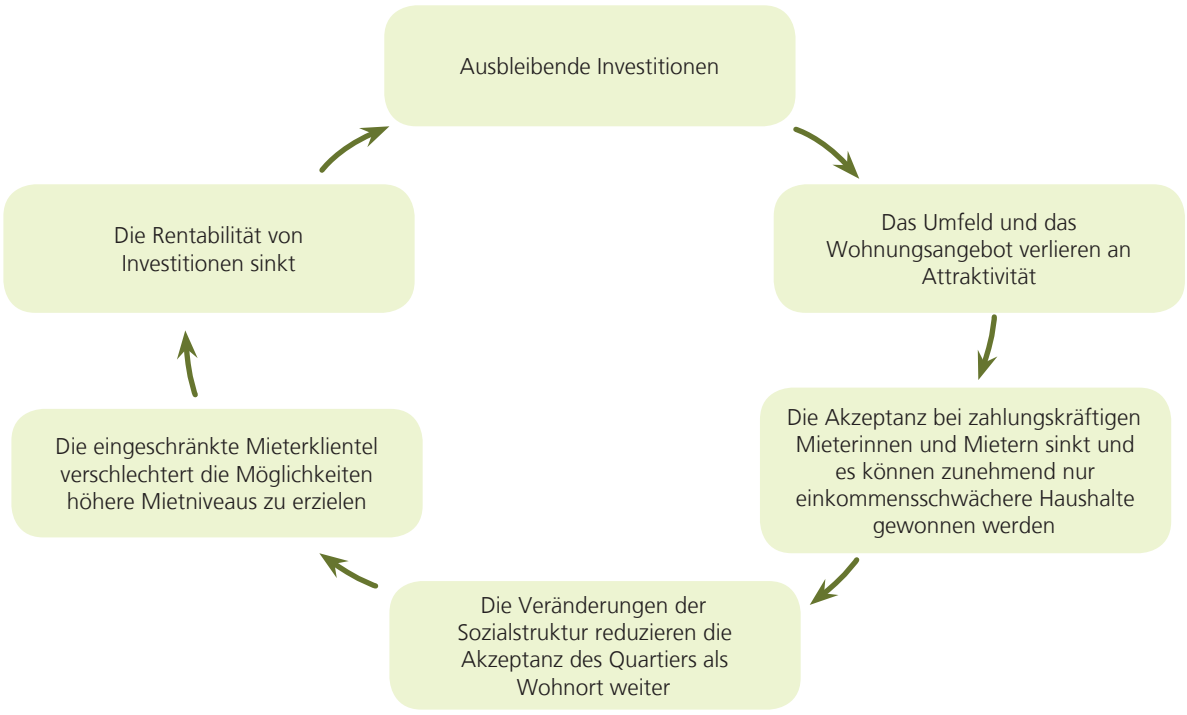


Abb. 23: Abwärtsspirale in Quartieren mit Desinvestitionsprozessen, Quelle: Quaestio

Aufgrund der sinkenden Nachfrage reagieren zunächst einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer durch ein zurückhaltendes Investitionsverhalten. Dies wirkt sich auf die Wohnqualität der Gebäude sowie auf ihr Erscheinungsbild aus. Der nach außen sichtbare Sanierungsbedarf kann weitere Eigentümerinnen und Eigentümer in der Annahme bestärken, dass sich Investitionen am Standort nicht mehr lohnen. Die Wohnqualität und die Attraktivität des Quartiers nimmt dadurch ab und die Akzeptanz bei zahlungskräftigeren Haushalten für den Wohnstandort sinkt. Als Folge sinkt die Nachfrage im Quartier weiter und es können zunehmend nur noch Haushalte mit geringeren, unsicheren oder Transfereinkommen als Mietparteien gewonnen werden.

Aufgrund der veränderten Sozialstruktur im Quartier verliert es weiter an Akzeptanz und es kommt auch zu Fortzügen von Mittelschichthaushalten aus dem Quartier. Die Eigentümerinnen und Eigentümer reagieren entweder mit reduzierten Mieten, um überhaupt noch Interessenten zu finden, andere lassen ihre Wohnungen bewusst leer stehen, da sie die Vermietung an „Problemmieter" scheuen. Sichtbare Leerstände wirken sich wiederum auf das städtebauliche Erscheinungsbild aus. Leerstehende und sehr günstig zu erwerbende Immobilien bieten zudem die Ausgangslage dafür, dass Häuser aufgekauft und durch Überbelegung bei fortgesetzter baulicher Vernachlässigung zu Problemimmobilien werden. Dies führt zu weiteren Konflikten und abnehmender Akzeptanz für den Wohnstandort.

Die eingeschränkte für das Quartier zu gewinnende „Mieterklientel" schränkt die Möglichkeit ein, durch eine Modernisierung auch zahlungskräftigere Interessenten finden und höhere Mieten durchsetzen zu können. Investitionen rentieren sich unter diesen Rahmenbedingungen kaum noch bzw. sind mit hohen Risiken verbunden. Die Desinvestition setzt sich so weiter fort und kann sich auch räumlich weiter ausbreiten.

4.2.8 Kleinräumige Einflussfaktoren für Desinvestitionsprozesse

Die räumliche Ausbreitung von Leerstand und Desinvestition ist simpel und komplex zugleich. Vereinfacht formuliert entstehen Leerstand und sinkende Investitionsspielräume dort, wo die Wohn- und Lebensqualitäten am geringsten sind. Entscheidend ist, wie die Haushalte als Nachfragende die Qualität einschätzen und welche Zahlungsbereitschaft sich daraus ableitet. Welches räumliche Muster daraus resultiert, ist jedoch komplex und variiert von Stadt zu Stadt. In der Hauptsache prägen die sehr individuellen und historisch gewachsenen städtebaulichen Strukturen das Muster. Ob z. B. ein Stadtteil einen hohen Anteil der Leerstandslast trägt und es hier dementsprechend zu hohen Leerstandskonzentrationen kommt (während der Rest der Stadt kaum betroffen ist), hängt davon ab, ob der Stadtteil als Ganzes qualitativ spürbar hinter der sonstigen Stadt zurückfällt. Solche Konzentrationen sind oder waren bisweilen in Großwohn- oder Plattenbausiedlungen am Stadtrand, insbesondere in Ostdeutschland, zu beobachten. Sie bleiben jedoch die Ausnahme.

Überwiegend ergibt sich ein kleinteiliger räumlicher Flickenteppich, bei dem im Einzelfall sehr unterschiedliche Faktoren zum Tragen kommen. Einmal ist es die unmittelbare Nachbarschaft zu einer Industrieanlage. In einem anderen Fall ist der Lärm einer Hauptverkehrsstraße entscheidend. Manchmal ist es auch nur das mehr oder minder zufällige Nebeneinander mehrerer schlecht bewirtschafteter und gepflegter Häuser. Diese sehr individuellen und kleinteiligen Prozesse sind natürlich verwoben mit der jeweiligen Lagegunst des Quartiers oder Stadtteils, mit Images oder auch der spezifischen Gebäude- und Wohnungstypologie, die in Abhängigkeit vom sonstigen Angebot in der Stadt mehr oder weniger nachgefragt sein kann. Wichtiger als die Erklärung im Einzelfall ist jedoch der Umstand, dass das Nachfragedefizit nicht flächenhaft ganze Stadtteile befällt, sondern zunächst immer wieder punktuell und kleinräumig auftritt und sich von dort aus wie in einem Ansteckungsprozess ausbreitet.

4.2.9 Besonderheiten von Gelsenkirchen und des Gelsenkirchener Südens

Gelsenkirchen ist in vielerlei Hinsicht besonders. Ein erstes Charakteristikum ist, dass die Stadt ein Teil des polyzentrischen Ruhrgebietes und eines entsprechend verflochtenen Wohnungsmarktes ist. Dies bedeutet auch, dass sich kleinräumige positive und negative Marktentwicklungen in ihrer Dynamik und ihrer Deutlichkeit nicht allein aus dem städtischen Wohnungsmarkt speisen, sondern in Teilen regionale Treiber haben. So können die Gelsenkirchener Nachfragedefizite und Wohnungsleerstände sowie die damit verbundenen Desinvestitionsprozesse in ihrer Deutlichkeit partiell als regional verursacht angesehen werden. Die daraus resultierenden Rückbauaufgaben in Gelsenkirchen haben insofern ebenfalls eine regionale Dimension.

Gelsenkirchen weicht ferner in seiner inneren städtebaulich-räumlichen Organisation sehr stark von den üblichen Stadtvorstellungen ab. Die heutige Ausdehnung der meisten Städte ist ausgehend von einem historischen Kern entstanden. Häufig verbindet sich dies mit konzentrischen Ringen abnehmenden Baualters und abnehmender baulicher Dichte (idealtypisch beschriebenen von Burgess et al.[69]). Vor allem wenn sich das Stadtwachstum in topografische oder sonstige naturräumliche Gegebenheiten einfügen musste, resultiert daraus eher eine räumliche Stadtorganisation die dem Sektorenmodell (Hoyt[70], 1939) entspricht. In den meisten Ruhrgebietsstädten sind diese klassischen Stadttypen nicht deutlich ausgeprägt. Dies gilt ganz besonders für Gelsenkirchen. Zum Zeitpunkt des einsetzenden industriellen Stadtwachstums existierten viele kleine Siedlungskerne, von denen nur wenige städtische Strukturen vorweisen konnten. Das rasante industrielle Stadtwachstum hat sich in zeitlich variierenden Siedlungstypen daran angelagert oder gar ausgehend von Industrieansiedlungen (ohne vorhandenen Siedlungskern) entwickelt. Dies hat besonders in Gelsenkirchen zu fast einem unverbundenen Nebeneinander von Siedlungsinseln geführt, die sich in ihrer Dichte und urbanem Charakter deutlich weniger unterscheiden, als das andernorts zwischen Stadtmitte und Stadtrand zu erwarten wäre. Die nachfolgende Leerstandskarte (Abb. 24) zeigt dies für die Stadt Gelsenkirchen.

[69] Burgess et al., 1925
[70] Hoyt, 1939

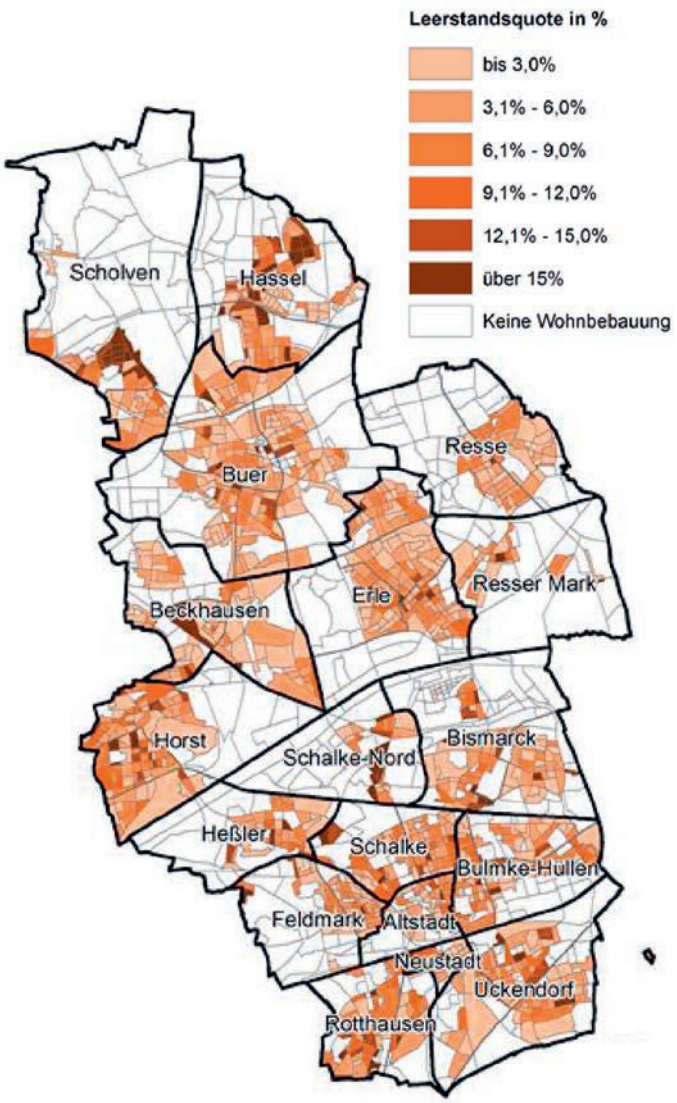


Abb. 24: Leerstandsquoten in Gelsenkirchen nach Baublöcken 2018, Quelle: empirica, 2018

Diese für Gelsenkirchen besonders prägende räumliche Konfiguration bedingt auch, dass sich die Nachfragedefizite recht gleichmäßig über die Stadt verteilen. Auffällige Leerstandskonzentrationen treten vor allem entlang der Hauptverkehrsstraßen auf, die innerhalb der mehrkernigen Siedlungsorganisation eine hohe Bedeutung haben. Das Leitbild der autogerechten Stadt der sechziger Jahre hat in Gelsenkirchen deutliche Spuren hinterlassen. Auffällig sind ferner die unmittelbar an Industrieanlagen und sonstige sperrige Infrastrukturen angrenzenden Wohnquartiere. Das Nachfragedefizit wird in der auf Baublockebene ansetzenden Analyse des Wohnungsleerstandes insofern sehr kleinteilig und punktuell in der Stadt sichtbar.

Dennoch wird der Gelsenkirchener Süden (Stadtgebiet südlich der A 42) als besonders problematisch wahrgenommen. Dies zeigt sich sowohl in der räumlichen Verteilung der Stadterneuerungsgebiete als auch in der Verteilung der bislang erfassten Problemimmobilien (siehe Abb. 25). Ein noch deutlicheres Bild ergibt sich aus der räumlichen Verteilung entsprechender Verdachtsimmobilien. In den relevanten Stadtteilen des Südens verfügen 20 bis 40 Prozent der Baublöcke über mindestens eine Verdachtsimmobilie.[71]

Was den Gelsenkirchener Süden vom Rest des Stadtgebietes unterscheidet, sind seine stärker altstädtisch und kleinteilig geprägten städtebaulichen Strukturen. Dies führt auch zu einer stärkeren Dominanz kleinteiliger Eigentumsstrukturen und zu den damit verbundenen Bewirtschaftungsdefiziten (= Ausbleiben einer Quartiersrendite, Trittbrettfahrerproblematik). Im Verbund mit den häufig sehr kleinen und sehr einfach ausgestatteten Wohnungen resultiert dies in einer sozial relativ einseitigen Bevölkerungsstruktur und in den beschriebenen Desinvestitionsprozessen. Die Problemimmobilien sind dabei „nur" die Spitze eines sich selbst verstärkenden Desinvestitionsprozesses, der die Lebens- und Wohnqualität in diesen Quartieren gravierend beeinträchtigt. Die Wirkung bleibt jedoch nicht auf die Quartiere beschränkt, sondern schlägt sich auch in der gesamtstädtischen Wanderungsstatistik und in der gesamtstädtischen Sozialstruktur nieder.

Die vorangegangenen Desinvestitionsprozesse und die vergleichsweise große Zahl an entsprechenden Häusern bot wahrscheinlich die kritische Masse, um in Gelsenkirchen ein halblegales und in Teilen illegales Geschäftsfeld zu etablieren. Dies verbindet sich hauptsächlich mit der Unterbringung von Zuwandernden aus Südosteuropa. Folglich konzentriert sich diese spezifische Zuwanderung ebenfalls im Gelsenkirchener Süden (siehe Abb. 26).

4.3 Die Grenzen des bisherigen Instrumentariums

4.3.1 Stadterneuerungspraxis in Gelsenkirchen

Die Stadt Gelsenkirchen hat in den vergangenen Dekaden mit vielfältigem Engagement in der Stadterneuerung auf die bestehenden Herausforderungen reagiert. Das folgende Kapitel erhebt nicht den Anspruch, der Gelsenkirchener Stadterneuerungspolitik in etwa gerecht zu werden. Stattdessen zielt es darauf, die Bandbreite und Tragfähigkeit des bisher angewandten und diskutierten Instrumentariums lediglich mit punktuellen Verweisen auf die Stadterneuerungspraxis in Gelsenkirchen zu beleuchten.

Aktivitäten der Stadterneuerung haben in Gelsenkirchen langjährige Tradition. Bereits vor der Einführung des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt wurden im Gebiet Bismarck/Schalke-Nord im Rahmen des Vorläuferprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" in Nordrhein-Westfalen der Fokus auf eine Stabilisierung und Aufwertung der städtischen Teilräume gelegt. Insgesamt gibt es in Gelsenkirchen elf Stadterneuerungsgebiete, wobei in dreien hiervon die Maßnahmen bereits abgeschlossen wurden. Insbesondere bei den neueren Gebieten ist die Aufwertung des privaten Gebäudebestands ein

[71] Vortrag Stadtbaurat Martin Harter, Fachtagung Problemimmobilien NRW, 02.10.2019 (Präsentation, S. 14).

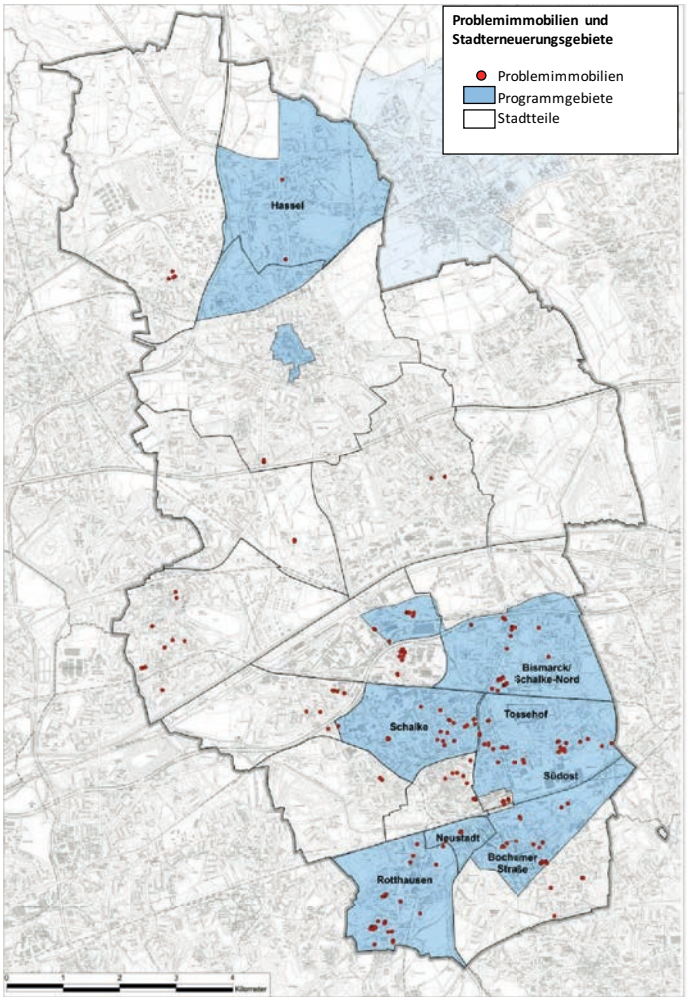


Abb. 25: Lage der Stadterneuerungsgebiete und räumliche Verteilung der Problemimmobilien in Gelsenkirchen 2019,
Quelle: Stadt Gelsenkirchen

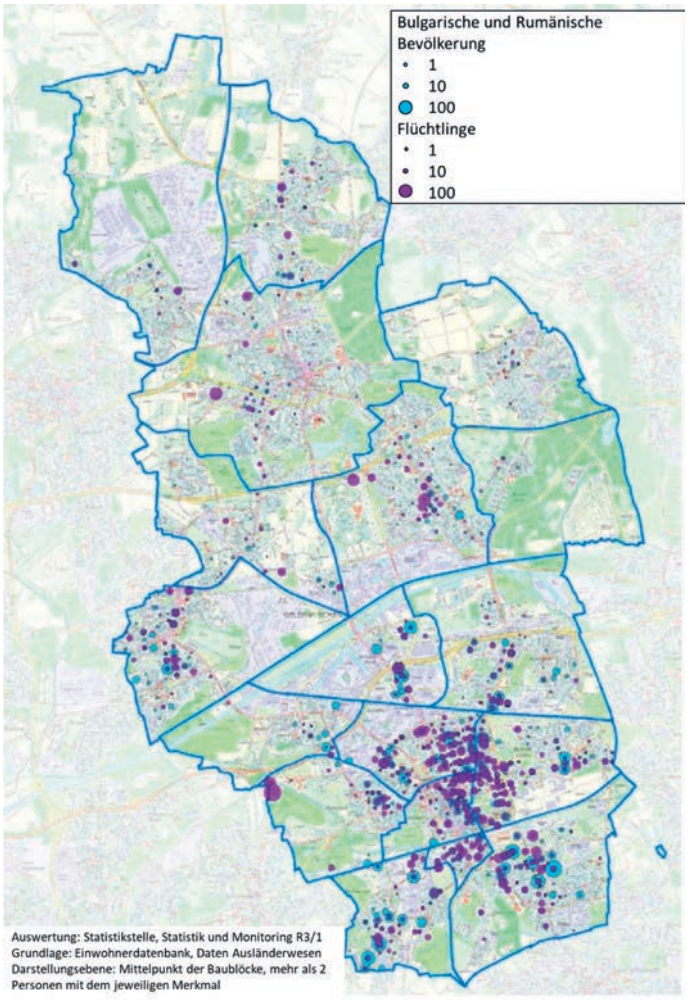


Abb. 26: Räumliche Verteilung der Wohnorte bulgarischer und rumänischer Bevölkerung sowie von Geflüchteten 2019
Quelle: Stadt Gelsenkirchen

wesentliches Ziel. Die Stadt bedient dabei das gesamte Spektrum der im Rahmen der Städtebauförderung möglichen Maßnahmen. In den Gebieten wurden Modernisierungsberatungen eingerichtet, die auch gezielt Einzeleigentümerinnen und -eigentümer ansprechen und auf eine Sanierung hinwirken. Unterstützt wird dies durch die Einrichtung von sogenannten Haus- und Hofflächenprogrammen, über die die Sanierung von Fassaden oder Innenhöfen bezuschusst werden kann. Hinzukommen beispielsweise im Gebiet Schalke eine aktivierende Befragung von Eigentümerinnen und Eigentümern und Foren sowie ein Projekt zur Aufwertung von Blockinnenbereichen bzw. von durch Abriss entstandenen Brachen.

Die Aufwertung des Gebäudebestands steht, wie auch in der Städtebauförderung insgesamt, im Fokus der Aktivitäten. Im Gebiet Schalke wird zudem versucht auch auf einen Rückbau hinzuwirken. Einzeleigentümerinnen und -eigentümer werden nicht nur zu Nutzungs- und Umbaumöglichkeiten der Immobilien beraten. Bei leerstehenden Gebäuden steht die Option eines Rückbaus ebenso im Mittelpunkt. Die Erfolge sind jedoch bislang auf wenige Einzelfälle beschränkt. Am intensivsten wird auf die Erneuerung des privaten Gebäudebestands im Gebiet Bochumer Straße im Stadtteil Ückendorf hingewirkt. Das Gebiet wurde als Sanierungsgebiet im vereinfachten Verfahren festgelegt, was der Stadt zusätzliche Rechte, insbesondere ein Vorkaufsrecht, ermöglicht (siehe auch Kapitel 4.3.2). Dies wird kombiniert durch den gezielten Ankauf von Immobilien durch die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen (siehe Kapitel 4.3.5).

In den übrigen Gebieten können durchaus vereinzelte Erfolge im Sinne einer Aufwertung von Gebäuden erzielt werden. Doch auch für Stadterneuerungsgebiete außerhalb von Gelsenkirchen muss festgestellt werden, dass Einzeleigentümerinnen und -eigentümer mit ihren Immobilien auch unter Ausschöpfung der Maßnahmen der Städtebauförderung kaum erreicht werden.[72] Unter den Rahmenbedingungen des Nachfragerückgangs und der bestehenden Desinvestitionsprozesse reichen Investitionen in den öffentlichen Raum meist nicht aus, um Investitionen von privaten Eigentümerinnen und Eigentümer anzustoßen.

[72] siehe z B. BBSR, 2017b, S. 12; BMUB, 2015a, S. 108

4.3.2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Neben der Festlegung von Stadterneuerungsgebieten und der Nutzung von Städtebaufördermitteln ergeben sich für die Kommunen weitere Einflussmöglichkeiten und Rechtsinstrumente durch den Beschluss einer Sanierungssatzung und damit der Festlegung eines Sanierungsgebietes, wie es in Gelsenkirchen im Gebiet Bochumer Straße erfolgt ist. Die Kommune erhält mit der Sanierungssatzung Eingriffsrechte, da bauliche Veränderungen an Gebäuden genehmigungspflichtig werden und bei Veräußerungen ein Vorkaufsrecht der Kommune besteht. Insbesondere die Vorkaufsrechte können genutzt werden, um im Sinne einer „Ankaufstrategie" selbst Eigentümerin von Immobilien mit Sanierungsbedarf bzw. Problemimmobilien zu werden und diese entweder wiederherzurichten, an seriöse Investoren zu vermitteln oder rückzubauen. In Gelsenkirchen wird das Vorkaufsrecht im Sanierungsgebiet Bochumer Straße zugunsten der Stadterneuerungsgesellschaft ausgeübt, die die Immobilien anschließend entwickelt (siehe Kapitel 4.3.5).

Die mit der Sanierungsmaßnahme verbundenen Vorkaufsrechte können ein hilfreiches Instrument im Umgang mit Desinvestition und Problemimmobilien sein. Sie ermöglichen der Kommune jedoch nur einen Zugriff, sofern es zu Veräußerungen von Gebäuden kommt, für die das Ziel einer Sanierung bzw. eines Abrisses gesehen wird. Für die Mehrzahl der Gebäude müssen andere Eingriffsmöglichkeiten gefunden werden (z. B. über städtebauliche Gebote, siehe folgendes Kapitel). Zudem muss die Kommune zur Ausübung des Vorkaufsrechts nachweisen, dass davon auszugehen ist, dass der Erwerber bzw. die Erwerberin die Immobilie nicht entsprechend den Sanierungszielen entwickeln wird. Erschwert wird der Vorgang zusätzlich, da für die Ausübung des Vorkaufsrechts eine Frist von zwei Monaten besteht. Hinzukommt, dass in Gelsenkirchen festgestellt wurde, dass sich problematische Immobilien oft im Eigentum einer Wohnungseigentümergemeinschaft befinden. Für Wohnungseigentum gelten jedoch die Vorkaufsrechte nicht.

Neben den Genehmigungspflichten und Vorkaufsrechten steht mit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ein Instrument zur Verfügung, mit dem die sanierungsbedingten Vorteile der Stadtsanierung bzw. die dadurch erzeugten Wertsteigerungen bei privaten Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern abgeschöpft werden können. Grundsätzlich ist dieser konzeptionelle Gedanke auf Rückbauaufgaben übertragbar. Auch hier kann davon ausgegangen werden, dass der öffentlich geförderte Rückbau Vorteile bei den benachbarten privaten Eigentümerinnen und Eigentümern erzeugt. Der wesentliche Unterschied dürfte sein, dass in den von Nachfrageschwächen und Desinvestitionsprozessen betroffenen Quartiere auch bei einer erfolgreichen Strategie keine deutlichen Wertzuwächse für eine Abschöpfung zur Verfügung stehen. Vielfach dürfte es sich eher um verhinderte Wertverluste handeln, die jedoch erstens schwer zu ermitteln sind und zweitens schwerlich abgeschöpft werden können.

Über die Einrichtung eines Sanierungsgebietes erhalten Kommunen im Grundsatz ein hilfreiches Instrumentarium, um gegen Problemimmobilien vorzugehen. Um einen, über einzelne durch das Vorkaufsrecht erworbene Immobilien hinausgehenden Rückbau einzuleiten, reicht dies jedoch nicht aus. Die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebietes und die Durchführung der Sanierungsmaßnahme ist ferner für die Kommune mit einem hohen Aufwand verbunden, da aufgrund des entstehenden Eingriffsrechts auch für die Begründung der Sanierungsmaßnahme Voraussetzungen bestehen.

In Gelsenkirchen wird die Eignung einer Sanierungsmaßnahme darüber hinaus durch die besonderen Strukturen der Stadt eingeschränkt. Desinvestitionsprozesse und Problemimmobilien sind sehr kleinräumig in weiten Teilen des südlichen Stadtgebietes zu finden. Damit müssten zahlreiche sehr kleine Sanierungsgebiete ausgewiesen werden. Andererseits ist die Ausweitung weiter Teile des Gelsenkirchener Südens kaum denkbar, da die Abgrenzung des Sanierungsgebiets an die räumliche Ausbreitung der städtebaulichen Missstände gebunden ist und die Maßnahmen zügig umsetzbar sein müssen (maximal 15 Jahre).

4.3.3 Städtebauliche Gebote

Das BauGB kennt eine Reihe von städtebaulichen Geboten. Angesichts der Wohnungsmarktengpässe in den wachsenden Stadtregionen und der großen Zahl nicht genutzter oder untergenutzter Grundstücke wird aktuell wieder verstärkt über den Einsatz des Baugebotes diskutiert. Für die Ausgangslage in Gelsenkirchen stehen hingegen das Rückbaugebot und das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot im Fokus. Alle im BauGB verankerten Gebote stellen einen Eingriff in die individuelle Verfügungsgewalt über das Boden- und Immobilieneigentum dar. Insofern müssen erstens gewichtige Gründe vorliegen und die Maßnahmen müssen in der Regel „objektiv" (Beweislast bei der Kommune) und „subjektiv" (Umkehrung der Beweislast, Eigentümerin oder Eigentümer muss Nachweis der Nicht-Zumutbarkeit erbringen) zumutbar sein. Nur in letzter Konsequenz kann die Bestandsgarantie durch eine Wertgarantie ersetzt werden, so dass eine Eigentümerin bzw. ein Eigentümer entschädigt werden kann.

Die im Einzelfall durchzuführenden Verfahren und die zu erbringende Nachweise sind sehr aufwändig und klageanfällig, so dass die städtebaulichen Gebote bislang kaum angewendet wurden. Für ein Rückbaugebot wären sowohl die städtebaulichen Gründe als auch die Unwirtschaftlichkeit einer Instandsetzung nachzuweisen. Sofern eine Instandsetzung möglich und rentabel ist, kann kein Rückbaugebot, jedoch ggf. ein Modernisierungs- bzw. Instandsetzungsgebot erlassen werden.

Das Rückbaugebot ist mit einer Duldungsverpflichtung der Eigentümerin oder des Eigentümers verbunden. Die Durchführung und Kosten des Rückbaus liegen so bei der Kommune. Sofern der Eigentümerin oder dem Eigentümer durch den Rückbau Vermögensverluste entstehen, müssen diese entschädigt werden. Nur wenn der Eigentümerin oder dem Eigentümer durch den Abriss Vorteile entstehen (Wertsteigerung des Grundstücks durch den Abriss), ist eine Kostenbeteiligung zulässig. Insofern können mit einem Rückbaugebot auch erhebliche Kosten für die Kommunen verbunden sein.

Die Anwendung von Rückbaugeboten ist zu aufwändig und vor allem in den Erfolgsaussichten und in zeitlicher Hinsicht von zu

vielen Risiken geprägt, um in dem für eine Marktbereinigung notwendigen Umfang eingesetzt zu werden. In Einzelfällen wird das Instrument jedoch inzwischen in Gelsenkirchen angewendet. Ende 2019 wurden für zwei Immobilien Rückbaugebote erlassen.

4.3.4 Housing Improvement Districts (HID)

Nach ersten Erfolgen mit sogenannten „Business Improvement Districts (BID)" wurde während der 2000er Jahre vermehrt über die Einführung von „Housing Improvement Districts (HID)" diskutiert. Diese sind wie folgt aufgebaut:

- Zunächst werden von einigen Eigentümerinnen und Eigentümern, die die Initiative ergreifen, ein Maßnahmenpaket und ein damit verbundener Finanzierungsplan für ein abgegrenztes Quartier erarbeitet.
- Im zweiten Schritt befragt die Gemeinde alle Eigentümerinnen und Eigentümer in einem förmlichen Verfahren, ob sie diesem Maßnahmenpaket inkl. Finanzierungsplan zustimmen (bzw. ob sie es ablehnen).
- Wenn ein Mindestmaß an Zustimmung vorhanden ist bzw. die Ablehnung ein festgelegtes Quorum nicht überschreitet, zieht die Gemeinde für einen begrenzten Zeitraum (z. B. fünf Jahre) eine zusätzliche Abgabe von allen Eigentümerinnen und Eigentümern im abgegrenzten Quartier ein, um diesen an den Maßnahmenträger zur Durchführung der Maßnahmen weiterzureichen.

Die Vorgehensweise scheint im Grundsatz geeignet, das Trittbrettfahrerproblem zu lösen. Die aus dem angelsächsischen Raum stammende Idee des BID / HID setzt dabei auf das starke Interesse und die Fähigkeit zu Selbstorganisation bzw. Selbstverantwortung in der Eigentümerschaft. Im Bereich der BID kann beobachtet werden, dass sich ein gemeinsames Interesse an einer Belebung einer Einkaufsstraße in Einzelfällen organisieren lässt. Bundesweit bekannt wurden die Hamburger Fallbeispiele. Die Fähigkeit zur Organisation ist hier stärker von einer weitgehenden Interessensharmonie (ohne gravierende Zielkonflikte) und von klaren Wachstumszielen getragen. Hinzu kommt wahrscheinlich, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer von Geschäftsimmobilien unterstützt von den Betreibern der Handelsgeschäfte sozial etwas homogener und organisationsfähiger sind.

In verschiedenen Bundesländern wurden BID-Gesetze verabschiedet. In Hamburg wurde auch die Möglichkeit zur Einrichtung von HID geschaffen, fand aber bis auf ein Pilotprojekt im Stadtteil Steilshoop bislang keine Anwendung. Auch die in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Modellvorhaben zur Einrichtung von HID haben die Grenzen der Organisationsfähigkeit der Eigentümerinnen und Eigentümer verdeutlicht, so dass die geplante Erweiterung des BID-Gesetzes nicht vollzogen wurde. Auch die Modellvorhaben des Bundes „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau" und „Kooperation im Quartier" zeigen die Grenzen der Selbstorganisation in den betroffenen Quartieren.[73] Dies führt zu der Einschätzung, dass die freiwillige Eigentümerkooperation kaum geeignet ist, einen Rückbau / Stadtumbau in Wohnquartieren einzuleiten. Sie kann allenfalls flankierend wirken.

4.3.5 Ankauf und Poolen von Immobilien durch eine kommunale Gesellschaft

Der Mangel an öffentlich-rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten hat verschiedentlich zu der Überlegung geführt, Bestände z. B. durch eine städtische Gesellschaft freihändig aufzukaufen und sie quartiersverträglich zu bewirtschaften / zu entwickeln oder abzureißen. Solange es sich dabei um Einzelobjekte handelt, bleibt dieser Ansatz jedoch in der Unrentierlichkeit der betroffenen Immobilien und des Quartiers gefangen und ist auf hohe Subventionen angewiesen. Als Strategie zum Umgang mit einzelnen Problemhäusern ist dies gegebenenfalls ausreichend.

Durch einen systematischen Ankauf einer größeren Zahl von Objekten kann der für eine subventionssparende Strategie notwendige Vorteils- / Lastenausgleich ggf. im eigenen Bestand organisiert werden. Ein derartiger Ankauf setzt jedoch eine entsprechend ausgestattete Gesellschaft mit hoher Risikobereitschaft voraus. Ferner müssten starke preislimitierende Ankaufsrechte vorhanden sein. Alternativ wäre die Organisation einer Beteiligungsgesellschaft denkbar, in der Einzeleigentümerinnen und -eigentümer ihre Immobilien einlegen und somit Teilgesellschafter werden.

Zum Zweck des Erwerbs von Problem- bzw. Schlüsselimmobilien wurde Ende 2011 die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen (SEG) gegründet. Gesellschafter sind die Stadt Gelsenkirchen (zu knapp 95 Prozent) sowie die Sparkasse Gelsenkirchen und die städtische Wohnungsgesellschaft ggw. Die Umsetzung der Ankaufstrategie über eine städtische Gesellschaft hat insbesondere den Vorteil, dass diese flexibler und schneller auf sich bietende Möglichkeiten zum Ankauf (Immobilienangebote, Zwangsversteigerungen) reagieren kann. Die Gesellschaft finanziert sich zum Teil aus der Einlage eines Baugrundstücks durch die Stadt in die Gesellschaft. Der Ankauf wird zudem aus den Städtebauförderungsmitteln des Modellvorhabens Problemimmobilien (siehe Kapitel 4.3.6) finanziert.

Ein Schwerpunkt der Aktivitäten der SEG liegt im Ankauf von Schlüsselimmobilien im Stadterneuerungsgebiet Bochumer Straße. Der Ankauf wird durch die bestehende Sanierungssatzung für das Gebiet erleichtert. Die Stadt übt das darin verankerte Vorkaufsrecht nach § 27a BauGB zugunsten der SEG aus.

Durch den Ankauf, die Sanierung und neue Nutzungskonzepte haben die räumlich konzentrierten Aktivitäten der SEG in der Bochumer Straße bereits zu sichtbaren Aufwertungsimpulsen geführt. Auch die gezielte Vermarktung an Nutzerinnen und Nutzer der Kreativwirtschaft und Studierende bringt neue Gruppen in das Quartier. Wegen des hohen Aufwands und der Kosten ist eine Ausweitung des Ansatzes mit ähnlicher Aktivität auf die Gesamtstadt hingegen kaum realisierbar. Mit der anschließenden Vermietung bzw. Verkauf der sanierten Gebäude generiert die SEG zudem Einnahmen, die einen Teil der Kosten tragen. Ein Rückbau von Gebäuden in größerer Zahl, wie er für eine Reduzierung des Angebots notwendig wäre, würde die Aktivitäten

[73] BMVBS, 2012b; BBSR, 2015

Abb. 27: Durch die SEG sanierte Gebäude und Sanierungsankündigung in der Bochumer Straße in Gelsenkirchen, Fotos: Quaestio 8/2020

unrentierlicher machen und zu einem höheren Subventionsbedarf führen.

4.3.6 NRW-Modellvorhaben Problemimmobilien

Die Tätigkeit der SEG ist eingebettet in das Modellvorhaben Problemimmobilien, das 2017 vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen ins Leben gerufen wurde. Neben Gelsenkirchen wurden zehn weitere Städte in das Programm aufgenommen. In den Städten können – nach vorhergehender Identifizierung von Problemimmobilien und der Erarbeitung einer Gesamtstrategie zum Umgang mit diesen – Städtebaufördermittel für den Erwerb, die Entmietung, den Abriss (bzw. die Wiederherstellung der Modernisierbarkeit) und die Herrichtung des Grundstücks nach dem Abriss eingesetzt werden. Die Förderung von Rückbaumaßnahmen ist in der Städtebauförderung ansonsten - mit Ausnahme des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung - Lebenswerte Quartiere gestalten“ (ehemals Stadtumbau) und dort nur in den neuen Bundesländern – nicht möglich[74]. Bis Juni 2019 wurden in Gelsenkirchen 20 Immobilien über diese Mittel erworben[75].

4.3.7 Die grundlegenden Unterschiede zu den „üblichen“ Stadterneuerungsaufgaben

Die Gefahr der Ansteckung und Ausbreitung von Desinvestitionsprozessen resultiert im Kern aus der schädigenden Wirkung des Überangebots. Wahrscheinlich reicht ein Angebotsüberhang von 50 oder 100 Wohnungen, um ein Quartier mit 500 oder mehr Wohnungen spürbar in Mitleidenschaft zu ziehen. Solange die Eigentümerinnen und Eigentümer der besonders schlechten, vom Leerstand bedrohten Wohnungen versuchen, Nutzerinnen bzw. Mieter für ihre Wohnungen zu finden, um zumindest einen Teil der unvermeidlichen Bewirtschaftungskosten zu refinanzieren, erhalten sie dieses über die Nachfrage hinausgehende Angebot am Markt und dämpfen dadurch das Preisniveau in den damit verflochtenen Wohnungsbeständen. Die Mieterhöhungs- und Investitionsspielräume im gesamten Quartier sinken. Oft gelingt die Vermietung der besonders problematischen Bestände nur um den Preis einer sehr einseitigen Belegung mit stigmatisierten und/oder problematischen Haushalten. Auch dies strahlt im Zweifel auf die Nachbarbestände ab. Ein Sonderfall dieser problematischen Belegung sind die insbesondere im Gelsenkirchener Süden anzutreffenden Überbelegungen mit Menschen aus Südosteuropa.

Auch wenn hier im Einzelfall in nicht hinnehmbarer Weise die Grenzen des Legalen überschritten werden, ist auch dies letztlich ein Ausdruck des Versuchs, trotz Wohnungsüberangebot Mieterträge zu erwirtschaften. Auch in seinen weniger auffälligen (und legalen) Formen ist diese Neigung zum Erhalt der Ertragswerte das zentrale Motiv der Eigentümerinnen und Eigentümer, führt aber unter den Rahmenbedingungen des Überangebots zu einem ruinösen Wettbewerb und entfaltet sein schädigendes Potenzial. Je länger dieses Überangebot besteht, umso mehr werden Instandhaltungsdefizite, Verwahrlosungstendenzen und problematische Belegungsstrukturen zum prägenden Merkmal des betroffenen Quartiers. Auf die Dauer zersetzt das Überangebot die städtebaulichen Qualitäten und vernichtet die immobilienwirtschaftlichen Werte. Die Beseitigung des Überangebots mittels Stilllegung oder Abriss von Wohnungen ist die Schlüsselvoraussetzung für die Stabilisierung der entsprechenden Quartiere.

Eine derartige Strategie der Stabilisierung durch Abriss bricht in verschiedener Hinsicht mit der gewohnten Logik und den damit verbundenen Vorgehensweisen der Stadterneuerung. Entscheidend ist, dass eine derartige Stabilisierungsstrategie vor dem Hintergrund eines (langfristig anhaltenden) Nachfragemangels gedacht werden muss. Das Instrumentarium der klassischen Stadterneuerung (im Wesentlichen bestehend aus dem besonderen Städtebaurecht/Stadtsanierung und der Städtebauförderung) wurde unter den Rahmenbedingungen stabilen Stadtwachstums

[74] Die Städtebauförderung verfolgt das Ziel der städtebaulichen Aufwertung. Der Rückbau ist aus dieser Zielsetzung heraus kaum begründbar.

[75] MHKBG, 2019b

konzipiert und hat sich dort bewährt. Die Stadterneuerung geht dabei von der Grundidee aus, dass städtebauliche Funktionsdefizite bestehen, deren Beseitigung dazu führt, dass die betroffenen Quartiere wieder in den Sog einer insgesamt positiv verlaufenden Marktentwicklung hineinrutschen. Das öffentliche Engagement (öffentliche Investitionen und Förderung, z. B. durch die Sanierungs-Afa) schafft gemeinsam mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Zusatznachfrage, steigende Einkommen und Zahlungsbereitschaften, steigende Mieten und Immobilienwerte) die Voraussetzungen für eine anziehende private Investitionstätigkeit und eine entsprechende Aufwertung der vormals qualitativ zurückbleibenden Quartiere.[76] Grundlegend ist ferner, dass das öffentliche Engagement zeitlich begrenzt ist und den Charakter eines Anschubs hat.

Solange sie von den Märkten mitgetragen werden, funktionieren Handlungslogik und Instrumentarium der Stadterneuerung. Diese Symbiose zwischen Stadterneuerung und Marktentwicklung zerbricht jedoch unter den Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Schrumpfung wie sie zum Bespiel für Gelsenkirchen oder die anderen genannten Städte charakteristisch ist. Dies hat unterschiedliche Facetten:

- Häufig wird davon berichtet, dass sich die Kommunalpolitik schwertut, Schrumpfungsprobleme zu benennen und zu akzeptieren. Möglicherweise ist ein aktives Schrumpfungsmanagement politisch schwerer vermittelbar und nur eingeschränkt akzeptanzfähig. Dies mag auch daran liegen, dass man häufig nur „Schlimmeres“ verhindern kann und kaum in der Lage sein wird, „heile Welten“ zu erzeugen und entsprechende politische Ziele zu formulieren. Die Ziele der Stadterneuerung im Schrumpfungskontext müssen häufig deutlich bescheidener ausfallen und sind damit politisch weniger attraktiv.
- Mit Blick auf eine sinnvolle Strategie und ein funktionsfähiges Instrumentarium ist jedoch ein damit zusammenhängender Umstand von höherer Bedeutung: Stadterneuerung ist zwingend auf die Mitwirkungsbereitschaft der privaten Akteure (im Wesentlichen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, Investorinnen und Investoren) angewiesen, um eine den Planungs- bzw. Stadterneuerungszielen entsprechende Grundstücksnutzung zu gewährleisten. Im Sog einer glaubwürdigen Aufwertungsperspektive und daraus entstehender Ertragszuwächse lässt sich diese Kooperationsbereitschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit sehr viel leichter erzeugen als unter den Bedingungen der Schrumpfung. Der Erfolg ist ungewisser, die Renditen bleiben schmal und letztlich erzeugt der vermiedene Wertverlust keine zusätzliche Liquidität. So ist auch schwer vorstellbar, dass die Abschöpfung eines Sanierungsvorteils – wie im besonderen Städtebaurecht vorgesehen – funktionieren würde. Zu befürchten ist, dass die betroffenen Quartiere auch von einer Negativauslese bei deen Eigentümerinnen und Eigentümern bezüglich wirtschaftlicher und persönlicher Leistungsfähigkeit gekennzeichnet sind. Insgesamt kann oder muss davon ausgegangen werden, dass die Planungsziele kaum im Wege der freiwilligen Kooperation erreicht werden können.
- Eine Möglichkeit zur Überwindung einer unzureichenden Kooperationsbereitschaft sind stärkere finanzielle Anreize durch entsprechende Subventionen. Theoretisch ist auch denkbar, ein von Nachfragemangel und Desinvestitionsprozessen betroffenes Quartier wieder in den Markt hineinzusubventionieren. Allerdings nimmt das Schädigungspotenzial eines auf Aufwertung zielenden Subventionseinsatzes unter den Bedingungen der langfristigen Schrumpfung zu, insbesondere weil die subventionsgetragene Aufwertung in einem Quartier bei regionalen Nachfragemangel lediglich zur Nachfrageverlagerung aus anderen Quartieren führen wird. Die subventionierte Aufwertung mindert Nachfrage und Investitionsspielräume in konkurrierenden Wohnungsbeständen und Quartieren. Der Nutzen an der einen wird durch den Schaden an anderer Stelle wieder aufgehoben. Wenn nicht besondere städtebauliche Gründe vorliegen (z. B. symbolträchtiger Innenstadtstandort), sollte der Subventionseinsatz somit im Wesentlichen auf die Marktbereinigung beschränkt bleiben und somit sparsam angelegt werden.
- Gemessen am räumlichen Umriss und den Vorbereitungszeiten der Stadterneuerung (Stadtsanierung, Städtebauförderung) sollte der quartiersbezogene Rückbau in der Regel (außerhalb von Großwohnsiedlungen) kleinräumiger und kurzfristiger erfolgen können. Es gilt, hier jeweils den Bereich abzugrenzen, der von Überangebot bzw. Nachfragemangel direkt (Leerstände) oder indirekt betroffen ist. Häufig wird sich dies auf ausgewählte Straßenzüge mit den unmittelbar angrenzenden Zeilen/Straßen oder einige Baublöcke beschränken. Die Kurzfristigkeit und Kleinräumigkeit der städtebaulichen Intervention kann dabei durchaus im Kontext eines größeren Gebietsumrisses organisiert werden.

Zusammengefasst: Das Interventionsziel ist in der Regel nicht Aufwertung, sondern Rückbau/ Marktbereinigung zur Unterbindung von Desinvestitionsspiralen. Dies kann mit einer Stabilisierung auf niedrigem Niveau einhergehen und bei fortschreitender Negativentwicklung einer Nachsteuerung bedürfen. Ein sparsamer Subventionseinsatz ist nicht nur mit Blick auf die überstrapazierten Haushalte der betroffenen Kommunen erforderlich, sondern auch, weil die unerwünschten Nebenwirkungen des Subventionseinsatzes gravierend sein können. Auch außerhalb der unmittelbaren Rückbauaufgaben kann eine Kooperationsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer nicht vorausgesetzt werden, weshalb jede Strategie mit starken bodenpolitischen Instrumenten (Zwangs- oder Druckmittel) verbunden werden muss. Schließlich ist die politische Zustimmung zu einem sinnvollen Umgang mit den beschriebenen Problemen nicht ohne Weiteres zu erzielen. Intensive politische Diskussionen sind erforderlich. Bei denen werden nicht nur einzelne Rückbauaufgaben thematisiert, sondern die wechselseitigen Zusammenhänge von quartiersbezogener Desinvestition und kommunaler Gesamtentwicklung in den Fokus genommen. Hierauf gründet eine stadtentwicklungspolitische Gesamtstrategie.

[76] Diese Grundidee wird nicht zuletzt in der im Zuge der Verwaltungsvereinbarung 2020 erfolgten Umbenennung des Programms „Stadtumbau“ in „Wachstum und nachhaltige Erneuerung - Lebenswerte Quartiere gestalten“ deutlich.

4.4 Eckpunkte einer möglichen Strategie zur quartiersbezogenen wohnungswirtschaftlichen Marktbereinigung

In der vorliegenden Fallstudie wird am Beispiel Gelsenkirchen beschrieben, wie eine langfristige Nachfrageschwäche zu sich selbst verstärkenden Desinvestitions- und Destabilisierungsprozessen führen kann. Diese wirken zunächst in den betroffenen Quartieren, können sich aber - wie im Fall Gelsenkirchen plausibel anzunehmen ist – auch gesamtstädtisch z. B. auf die Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens auswirken. Nur durch einen marktbereinigenden Rückbau / Abriss von Wohnungen kann dieser Selbstschädigungskreislauf durchbrochen werden.

In den vergangenen Jahrzehnten wurden im Stadtumbau Ostdeutschlands in größerem Umfang Wohnungen abgerissen. Fördertechnisch haben sich dabei die Altschuldenhilfe, Abrissprämien und Stadtumbauförderung ergänzt. Im Einzelfall kam zusätzlich das besondere Städtebaurecht zum Einsatz. Da es sich in der Mehrzahl um kommunale Wohnungsunternehmen oder eng mit den Kommunen kooperierende Genossenschaften handelte, waren günstige Voraussetzungen gegeben, die Einzelmaßnahmen gut aufeinander abgestimmt umzusetzen.[77] Diese entscheidenden Voraussetzungen für den Erfolg der Maßnahmen sind in Quartieren mit kleinteiliger Eigentümerschaft nicht gegeben. Insofern ist eine Übertragung dieser Erfahrungen mit dem Rückbau / Stadtumbau in Ostdeutschland nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich.

Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden abschließenden Kapitel der Versuch unternommen, die zentralen Herausforderungen eines marktbereinigenden und dementsprechend stabilisierenden Rückbaus von Wohnungen (in kleinteilig strukturierten Quartieren) zu umreißen. Dies verbindet sich mit dem Anspruch, zumindest Stoßrichtungen einer erforderlichen Instrumentendebatte aufzuzeigen. Dass derartige Debatten auch heute trotz der in vielen Städten vorhandenen Wohnungsmarktengpässe erforderlich sind, zeigt nicht nur das Beispiel Gelsenkirchen. Die aktuell erhöhte Wohnungsnachfrage hat deutliche demografisch-altersstrukturelle und konjunkturelle Komponenten, die nicht ohne Weiteres in die Zukunft verlängert werden können. Bei entsprechend veränderten ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen werden die mit dem Wohnungsleerstand verbundenen stadtentwicklungspolitischen Probleme mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder an Bedeutung gewinnen.[78]

4.4.1 Interventionsziel und Wirkungszusammenhänge

Das Handlungsziel unterscheidet sich deutlich von den sonst in der Stadterneuerung verfolgten Zielen. Es geht nicht um eine subventionierte Aufwertung, sondern primär um eine Marktbereinigung, um die sich selbst verstärkenden Desinvestitionsprozesse zu stoppen oder mindestens zu verlangsamen. Die Unterbrechung einer selbstschädigenden Bewirtschaftungspraxis ist das wesentliche Interventionsziel. Aufwertungsinvestitionen z. B. in den öffentlichen Raum können dies jedoch unterstützen. Grundgedanke ist, dass sich die Eigentümerinnen und Eigentümer mit ihrem (überwiegend rationalen) Bewirtschaftungsverhalten unter den Bedingungen des Angebotsüberhangs gegenseitig schaden und diese Tendenz zur gegenseitigen Selbstschädigung unterbrochen werden muss, um im Ergebnis die Grundlagen für ein quartiersverträgliches Bewirtschaftungsverhalten zu stärken. Für Stadträume, die einen derartigen Eingriff erfordern, wird im Folgenden der (nicht besonders gelungene) Terminus „Marktbereinigungsgebiete“ benutzt.

Die beschriebenen Probleme können nur durchbrochen werden, wenn verwahrloste bzw. wirtschaftlich nicht mehr verwertbare Immobilien aus dem Wohnungsmarkt „herausgenommen“ bzw. abgerissen werden. Dadurch entstehen mehrere positive Effekte:

- Die negative Ausstrahlung auf das Quartier wird beseitigt, so dass Belastungen für die benachbarten Immobilien abgebaut und hier gegebenenfalls Vermarktungshemmnisse reduziert werden.
- Die Wohnungsnachfrage konzentriert sich stärker auf die verbliebenen Objekte, so dass sich deren Ertragskraft verbessert und Investitionsspielräume entstehen können.

Grundlegend ist, dass mit dem Abriss der Immobilien erstens Restwerte vernichtet werden und dies zweitens Abrisskosten verursacht. Mindestens diese beiden Positionen müssen finanziert werden.[79] Im Rahmen einer quartiersbezogenen Gesamtstrategie reicht es in der Regel jedoch nicht, nur einzelne Objekte abzureißen. Mindestens sind die freigemachten Flächen so herzustellen, dass keine neuen Belastungen für das Quartier entstehen oder sie als Freiflächen bzw. öffentliche Räume eine positive Wirkung auf die Qualität des Quartiers haben. Auch die damit verbundenen Kosten und ggf. weitere Entwicklungsbemühungen müssen finanziert werden.

Theoretisch denkbar ist, dass sich die erforderlichen Maßnahmen aus den steigenden Ertragswerten der verbliebenen Immobilien gegenfinanzieren lassen. Wahrscheinlich ist aber, dass dies nicht vollständig gelingt und eine Subvention erforderlich ist. Je mehr die Wertsteigerung der verbleibenden Immobilien jedoch abgeschöpft und zur Finanzierung der Maßnahmen herangezogen werden kann, umso mehr sinkt der Subventionsaufwand. Oder: Bei gegebenen Subventionsvolumina entstehen aus der Abschöpfung zusätzliche Spielräume zur Finanzierung weiterer Maßnahmen.

---

[77] Ganz überwiegend handelt es sich beim ostdeutschen Rückbau um den Teilabriss von größeren Siedlungsbeständen, die in der Hand von einem oder wenigen kooperierenden Wohnungsunternehmen waren. Die wirtschaftlichen Vorteile des Rückbaus kamen vielfach den eigenen Beständen zugute und mussten von daher nicht abgeschöpft und zur Maßnahmenfinanzierung (z. B. Entschädigung von Restwerten) herangezogen werden.

[78] Dies ist auch das Ergebnis der aktuellen vom BBSR herausgegebenen Studie „Künftige Wohnungsleerstände in Deutschland“ (BBSR, 2020b).

[79] Zusätzlich besteht häufig das Problem überhöhter Buchwerte, so dass der Abriss (selbst bei Entschädigung des Restwerts) zu einer bilanziellen Belastung führen kann, die je nach Eigenkapitalausstattung des Eigentümers/der Eigentümerin Insolvenzrisiken erzeugt.

4.4.2 Intensivierte Marktbeobachtung

Als Marktbereinigungsgebiete werden hier Stadträume und die in ihnen liegenden Wohnungsbestände verstanden, die aktuell und absehbar in Zukunft mangels Nachfrage keine sinnvolle Bewirtschaftungsperspektive bieten. Selbstverständlich gilt, dass ein frühzeitiges Erkennen solcher Gebiete ein beinahe präventives Handeln ermöglicht und daher von besonderem Nutzen wäre. Allerdings ist mit den verfügbaren Mitteln der Marktbeobachtung keine Eindeutigkeit zu erzielen. Insofern bleiben hier Unschärfen bzw. Unsicherheiten bestehen. Hartnäckige Wohnungsleerstände und Verwahrlosungstendenzen, die nicht auf individuelles Fehlverhalten zurückzuführen sind, können indes als sicheres und fortgeschrittenes Zeichen einer erforderlichen Marktbereinigung begriffen werden.

Wünschenswert wäre es, wenn die betroffenen Städte ausgehend von einer deutlich verbesserten amtlichen Statistik für den Wohnungsbereich erweiterte Informationsgrundlagen hätten (siehe hierzu auch Fallstudie Offenbach). Denkbar wäre auch, dass es für ausgewiesene Gefährdungsgebiete umfassendere Informationspflichten der Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern gibt (vergleichbar den Sanierungsgebieten).

4.4.3 Einbettung in eine gesamtstädtische Grundlage – Stadträumliche Identifizierung und Priorisierung von Marktbereinigungsaufgaben

Eine Marktbereinigungsstrategie sollte in ein gesamtstädtisches Stadtentwicklungs- und Wohnungsmarktkonzept eingebettet sein. Denn die Notwendigkeit zum Rückbau leitet sich aus der absehbaren Gesamtnachfrage und dem sich daraus ergebenden Wohnungsüberschuss ab. Unabhängig davon kann es zusätzlich erforderlich sein, Wohnungsneubau zu betreiben, um entsprechende Präferenzen bzw. Nachfrage bedienen zu können. Auch dies muss Berücksichtigung finden. Schließlich leitet sich der Umfang der erforderlichen Marktbereinigung auch aus dem Gesamtkontext der sonstigen Stadterneuerungspolitik ab (welche Quartiere sollen z. B. gegen einen deutlich erkennbaren Leerstandstrend auch quantitativ stabilisiert werden?).

Die gesamtstädtische Strategie sollte auf der Basis der quantitativen Eckwerte zur Gesamtnachfrage nach Wohnraum (unter Berücksichtigung des vorgesehenen Neubaus) zunächst darstellen, welche Wohnungsüberschüsse perspektivisch entstehen. Ausgehend von den Ergebnissen der Marktbeobachtung können dann zunächst Verdachtsgebiete für anstehenden Rückbau- und Marktbereinigungsaufgaben identifiziert werden, die in einem weiteren Schritt für die kurzfristig anstehenden Rückbauaufgaben priorisiert werden. Eine genaue Gebietsabgrenzung ist damit noch nicht verbunden.

Da es sich um eine Langfristaufgabe handelt, sollte die gesamtstädtische Strategie laufend fortgeschrieben und aktualisiert werden. Aus dem systematischen Abgleich von anfänglich identifizierten und später tatsächlich betroffenen Gebieten können laufend Erkenntnisse zur Weiterentwicklung der Marktbeobachtung und zur Verbesserung der Interpretationssicherheit gewonnen werden. In Gelsenkirchen wurden im Rahmen der vorliegenden Wohnungsmarktstudien bereits in diese Richtung zielende Grundlagen geschaffen.

Eine derartige gesamtstädtische Strategie ist einerseits als fachliche Grundlage von hoher Bedeutung und somit unverzichtbar. Noch wichtiger sind jedoch eine breite politische Akzeptanz und eine stabile politische Mehrheit. Denn eine derartige Strategie ist mit sehr weitgehenden Eingriffen in das private Eigentum verbunden, die sowohl eine juristische Begründung als auch eine kommunalpolitische Abwägung erfordern. Hierzu braucht es einen intensiven und sachgerechten stadtentwicklungspolitischen und zugleich öffentlichen Diskussionsprozess.

4.4.4 Handlungs-/Maßnahmenkonzept für Marktbereinigungsgebiete

Bei der Entwicklung eines Handlungskonzeptes für ein Marktbereinigungsgebiet sind die folgenden Schritte zu bewältigen:

- Gebietsabgrenzung: Aus den stadträumlichen/städtebaulichen Gegebenheiten und in Kenntnis der bereits sichtbaren Leerstandskonzentrationen sowie Verwahrlosungsproblemen ist der Gebietsumriss abzuleiten. Dabei sollte der Gebietsumriss so gewählt werden, dass die maßgeblich vom Abriss der abgängigen Gebäude profitierenden verbleibenden Gebäude und Wohnungen mit einbezogen werden.
- Abrisskonzept: In einem zweiten Schritt sind die Zielgrößen für den Rückbau festzulegen und möglichst konkret die in Frage kommenden Gebäude zu benennen. Im Vordergrund bei der Bewertung der Gebäude stehen möglichst objektive Einschätzungen zur Qualität der Mikrolage innerhalb des Marktbereinigungsgebietes.
- Flankierende/stabilisierende (private) Maßnahmen: Ergänzend zum Abriss der besonders problematischen Bestände kann es im Sinne einer Stabilisierungswirkung günstig sein, Investitionen an verbleibenden Beständen vorzunehmen. Auch diese Maßnahmen sind objektspezifisch zu benennen. Besonders in Frage kommen dabei Objekte mit einer stadtbildprägenden Wirkung.
- Flankierende/stabilisierende städtebauliche (öffentliche) Maßnahmen: Anschließend sind die den Abriss ergänzenden oder flankierenden Maßnahmen (insbesondere Folgenutzungen auf den Abrissgrundstücken, sonstige investive Maßnahmen im öffentlichen Raum) zu konzipieren. Die Maßnahmen sollen möglichst so konzipiert werden, dass die verbleibenden Gebäude im Marktbereinigungsgebiet profitieren. Wahrscheinlich empfiehlt es sich hier, nicht vom städtebaulich Wünschenswerten auszugehen, sondern eher einen am Abrissvolumen ansetzenden Mitteleinsatz möglichst optimal einzusetzen. Dies erfordert eine Vorgabe, wieviel Euro pro abgerissener Wohneinheit in städtebauliche Begleitmaßnahmen investiert werden sollen.

- Belegungskonzept: Zur weiteren Vorbereitung der Umsetzung ist schließlich zu planen, wie die Haushalte aus den Rückbauobjekten möglichst wieder im Quartier untergebracht werden können.

4.4.5 Finanzierungskonzept

Ein ergänzender Bestandteil eines Marktbereinigungskonzeptes muss jeweils ein Finanzierungskonzept sein. Dabei gilt der Grundsatz einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Eigentümerinnen und Eigentümern von abzureißenden und den Eigentümerinnen und Eigentümern von verbleibenden Immobilien. Das Finanzierungskonzept umfasst die folgenden Bausteine:

- Restwerte der Abrissimmobilien: Um die Kooperationsbereitschaft der Besitzenden von Abrissimmobilien zu stärken (bzw. nicht zu „verunmöglichen"), sind die Restwerte zu entschädigen und zuvor entsprechend zu kalkulieren. Zur weiteren Stärkung der Kooperationsbereitschaft könnte es beitragen, dass diese Eigentümerinnen und Eigentümer einen zusätzlichen Bonus erhalten. Dieser kann folgendermaßen begründet werden: Die Bereitschaft, das eigene Gebäude abzureißen, entspricht dem Verzicht, wirtschaftlich von einem zukünftig stabilisierten Gebiet zu profitieren. Zumindest ein Teil des entgangenen Vorteils könnte bzw. sollte der Entschädigungssumme zugeschlagen werden.
- Ertrags(mehr)werte in den verbleibenden Immobilien: Ähnlich wie bei der Stadtsanierung sollten die Ertragsmehrwerte bei den verbleibenden Eigentümern abgeschöpft und zur Finanzierung der Gesamtmaßnahme, insbesondere aber zur Entschädigung der „Abrisseigentümer" herangezogen werden. Folglich sind diese Ertragsmehrwerte zu ermitteln. Sie ergeben sich im Wesentlichen aus der absehbaren Mietmehreinnahmen (Reduktion des Leerstands, Wegfall der Belastungen durch verwahrloste Objekte, verbesserte Langfristperspektiven). Die Abschöpfung sollte nicht vollständig erfolgen, sodass auch bei diesen Eigentümerinnen und Eigentümern ein Kooperationsanreiz entsteht.
- Kosten der flankierenden Maßnahmen: Schließlich sind auch die Kosten der flankierenden Maßnahmen zu kalkulieren. Diese werden im Wesentlichen öffentlich zu finanzieren sein.

Mit der Erarbeitung des Finanzierungskonzeptes verbindet sich auch die Aufgabe, die wirtschaftlich günstigste Variante der Marktbereinigung zu ermitteln und insofern unterschiedliche Marktbereinigungsvarianten miteinander zu vergleichen. Davon ausgehend müssen Handlungskonzept und Finanzierungskonzept wechselseitig angepasst und abgeglichen werden.

4.4.6 Satzung und Durchführung

Handlungs- und Finanzierungskonzept bilden gemeinsam die Basis für den erforderlichen Beschluss zur Durchführung der Marktbereinigung in dem vorgesehenen Gebiet. Der Beschluss hat idealerweise die folgenden Wirkungen:

- Erhebung einer „Sonderabgabe" bei allen von der Marktbereinigung profitierenden Grundstücken.
- Verpflichtung der Grundstückseigentümerinnen und –eigentümer zu einer den Planungszielen entsprechenden Grundstücksnutzung (inkl. Abriss); verbunden mit Enteignungsandrohung oder Androhung einer Ersatzvornahme.
- Genehmigungsvorbehalte bei Grundstücksgeschäften (ggf. erleichterte Ausübung von Vorkaufsrechten).
- Soweit erforderlich, Grundlage für eine Grundstücksneuordnung/Umlegung.
- Aussetzung der Grunderwerbssteuer für die Laufzeit der Maßnahme (für die unten beschriebenen Interimsverkäufe).
- Mittelbereitstellung für die öffentlichen Maßnahmen.
- Grundlage für die treuhänderische Abwicklung der Maßnahmen durch einen Träger (z. B. städtische Gesellschaft).

Ideell und unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung sollte das Marktbereinigungsverfahren als ein kooperativ zwischen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern sowie Kommune ausgehandelter und durchgeführter Entwicklungsvertrag verstanden werden. Die entsprechenden Mitwirkungs- und Beteiligungspflichten (und -rechte) sind insofern ebenfalls mit dem Verfahren verbunden. Man könnte auch von einem „Housing Improvement District" in öffentlich-privater Partnerschaft sprechen (allerdings durchgesetzt durch starke öffentliche Eingriffsbefugnisse).

4.4.7 Förderung und Kontrolle des Grundstücksverkehrs

Möglicherweise ist es zusätzlich günstig, bereits vor dem Satzungsbeschluss zur Marktbereinigung und somit bereits im Status eines Risiko- oder Gefährdungsgebietes bestimmte Sonderrechte vorzusehen. Diese betreffen insbesondere:

- Informationspflichten der Eigentümerinnen und Eigentümer, um bei der Konzepterarbeitung auf Bewirtschaftungsdaten zurückgreifen und Investitionsbedarfe abschätzen zu können.
- Kontrolle des Grundstücksverkehrs (Vorkaufsrechte, Genehmigungsvorbehalte für Grundstücksgeschäfte), damit potenziell kooperationsbereite und an Stabilisierungsstrategien interessierte Eigentümerinnen und Eigentümer den Vorrang erhalten.

Gerade in diesem Bereich kann ein entsprechendes Instrumentarium Anleihen im bestehenden Sanierungsrecht machen.

4.4.8 Quartiersgesellschaft als Interimseigentümerin

Mit der Durchführung der Maßnahmen kann eine (treuhänderisch) im Auftrag der Stadt agierende Trägergesellschaft beauftragt werden. Ein besonders wichtiger Aspekt der Durchführung wird es sein, im betroffenen Gebiet eine Entwicklungspartnerschaft mit den Eigentümerinnen und Eigentümern aufzubauen.

Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Eigentümerinnen und Eigentümer nicht in der Lage oder willens sein wird, die

notwendigen Maßnahmen durchzuführen. Denkbar sind dabei die folgenden Konstellationen:

- Eigentümerinnen oder Eigentümer eines Abrissgrundstücks haben kein Interesse an einer Entschädigung, sondern bevorzugen eine Ersatzimmobilie im Quartier oder anderswo in der Stadt. In diesem Fall wäre es günstig, wenn die Quartiersgesellschaft über entsprechendes Immobilieneigentum verfügt oder vermitteln kann.
- Eigentümerinnen oder Eigentümer einer verbleibenden Immobilie sehen sich nicht in der Lage, ihr Bewirtschaftungs- und Investitionsverhalten an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen bzw. die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen. Hier könnte die Quartiersgesellschaft eine Art Geschäftsbesorgungsvertrag anbieten oder aber die Immobilie für eine festgelegte Zeit übernehmen (Aussetzung der Grunderwerbssteuer) inkl. der daran geknüpften Abgabepflichten. Die Übernahme erfolgt zum aktuellen Verkehrswert, die Rückgabe zu einem von der Alteigentümerin oder vom Alteigentümer gewählten Zeitpunkt (frühestens nach Durchführung der vereinbarten Maßnahmen) wiederum zu Verkehrswert minus zwischenzeitliche Investitionskosten. Als Anreiz für diese Lösung könnte oder sollte die Quartiersgesellschaft die Verwaltungs- und Bewirtschaftungsleistungen kostenlos erbringen (hierzu ist eine entsprechende Grundfinanzierung durch die Stadt bzw. Fördergelder erforderlich). Vorstellbar ist ferner, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer anstelle einer Auszahlung zwischenzeitlich Gesellschaftsanteile an der Quartiersgesellschaft hält.

Wenn es der Quartiersgesellschaft gelingt, einen nennenswerten Bestand im Gebiet zu übernehmen und zu bewirtschaften, kann sie zusätzlich die Möglichkeiten eines aktiven Belegungsmanagements ausschöpfen.

4.5 Fazit: Ein stabiler öffentlicher Koordinations- und Kooperationsrahmen

Die beschriebene Problematik der quartiersbezogenen und auf langfristigen Nachfragemangel zurückgehenden Desinvestitionsprozesse ist nicht neu. Fachöffentlich wurde darüber bereits intensiver im wachstumsschwachen letzten Jahrzehnt diskutiert. Davon zeugen z. B. unterschiedliche Modellvorgaben des Bundes (z. B. „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ oder „Kooperation im Quartier“). Ausgehend von der Grundidee der sogenannten Business Improvement Districts (BID) wurde auch die Einführung entsprechender „Housing Improvement Districts (HID)“ erwogen. Diese stark auf den Kooperationswillen und die Kooperationsfähigkeit der privaten Eigentümer setzenden Überlegungen sind allerdings weitgehend erfolglos geblieben. Wichtig bleibt jedoch der damit verbundene Grundgedanke, dass durch eine koordinierte Bewirtschaftungs- und Investitionspraxis eine Stabilisierung gelingen kann. Eine zentrale Voraussetzung ist dabei, dass diese koordinierte Bewirtschaftungs- und Investitionsstrategie erstens realistisch in der absehbaren Marktentwicklung verankert ist (i. W. Anpassung an Schrumpfung) sowie zweitens Kosten und Nutzen der Einzelmaßnahmen sinnvoll zwischen den Eigentümern verteilt werden („Lastenausgleich“). Die Qualität des öffentlichen Handelns besteht in diesem Kontext vor allem darin, für diese Koordinations- und Ausgleichsleistungen einen belastbaren öffentlichen Rahmen zu gewährleisten. Die hierauf zielenden Vorschläge sind weitgehend ohne Rücksicht auf die gegenwärtigen Beschränkungen des Bau- und Planungsrechts formuliert. Sie haben davon ausgehend lediglich den Anspruch, die für erforderlich gehaltene Strategie- und Instrumentendebatte anzuregen.

5 Offenbach am Main: Transparenz über Aufwertungsprozesse und bezahlbaren Wohnraum

5.1 Offenbachs Position im regionalen Spannungsfeld

Offenbachs Position in der Region Rhein-Main

Obwohl die Stadt Offenbach unmittelbar an Frankfurt (Main) grenzt, bestanden in der Vergangenheit große wirtschafts- und sozialstrukturelle Unterschiede. Die heutige Banken- und Dienstleistungsmetropole Frankfurt hat zwar auch einen wirtschaftlichen Strukturwandel durchlaufen, aber schon früh wieder wirtschaftliche Dynamik gewonnen. Das wirtschaftliche und demografische Wachstum hat sich bereits seit Jahrzehnten von Frankfurt aus in die Rhein-Main-Region ausgedehnt. Zunächst betraf dies primär die Wohnungsnachfrage und die Wohnstandortentwicklung. Aber auch Arbeitsplätze wurden in erheblichem Umfang außerhalb von Frankfurt angesiedelt. Damit verbinden sich nicht „nur" einfache gewerbliche Entwicklungen, sondern vielfach auch Büroinvestments und Bürostandortentwicklungen.

Diese räumlichen Entwicklungstrends sind in der Vergangenheit weitgehend an Offenbach vorbeigelaufen. Eine wesentliche Ursache dürfte sein, dass Offenbach in städtebaulicher Hinsicht vielfach als „Schmuddelkind" und in sozialer Hinsicht als „Armenhaus" der Region wahrgenommen wurde. Offenbach konnte nur in geringem Ausmaß von der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in der Region profitieren. Während andernorts attraktive Arbeitsplätze entstanden, musste die Stadt zusätzliche Werksschließungen hinnehmen. Mit 8,2 Prozent (2018) ist der Anteil der Arbeitslosen nahezu doppelt so hoch wie in der Region (4,2 Prozent) und in Frankfurt (4,4 Prozent). Zugleich ist der Anteil der Akademikerinnen und Akademiker geringer und nimmt weiter ab, mit der Folge, dass die Löhne und verfügbaren Einkommen unterdurchschnittlich sind. Als eher industriell geprägte Stadt mit einem entsprechenden Arbeitsplatzangebot wurde Offenbach schon früh zur „Arrival City" im Rhein-Main-Gebiet und muss bis heute große Aufgaben in der Integration von Zugezogenen aus dem Ausland leisten. Der Anteil der nichtdeutschen Personen an allen Zuzügen lag 2017 bei 65,9 Prozent (Frankfurt: 59,9 Prozent, Region: 53,7 Prozent).[80]

Eingebettet in einen dynamischen und stetig wachsenden Wohnungsmarkt, schien die Stadt Offenbach hiervon lange Zeit separiert. Trotz der Nähe zu Frankfurt und der guten Lage innerhalb der Region, erhöhte die hohe Nachfrage in anderen Teilen der Region nicht den Druck auf die Stadt und ihre Quartiere. Für den Wohnungsmarkt zeigt sich dies in einer bis 2012 sehr geringen

[80] Datengrundlage: Statistik Viewer des Regionalverband Frankfurt-RheinMain

Bautätigkeit im Geschosswohnungsbau. Obgleich Flächenpotenziale im innerstädtischen Bereich vorhanden und beworben wurden, fanden sich für diese keine Investoren.

Zwar hat sich die Wahrnehmung von Offenbach nicht grundlegend gedreht. Aber dennoch lässt sich ab circa 2010 eine höhere Investitionsdynamik beobachten. Offenbachs Bautätigkeit erreichte das Frankfurter und überschritt das regionale Niveau. Der zugespitzte Mangel an urban geprägten, zentrumsnahen Standorten und die steigenden Preise in Frankfurt führen sowohl bei Investoren als auch bei Haushalten auf Wohnungssuche zu einer Neubewertung der Stadt Offenbach. Dies gilt in besonderer Weise für das Offenbacher Nordend. Mit seiner unmittelbar an Frankfurt angrenzenden Lage, der dementsprechend sehr guten Erreichbarkeit (S-Bahn, B43, A661) und nicht zuletzt aufgrund der Nähe zum Main ist das Quartier das prädestinierte Einfallstor für den Frankfurter Immobilienmarkt.

Aufwertung des Wohnungsmarkts im Nordend

Im Ergebnis durchläuft das Nordend derzeit einen Wandel. Neubauvorhaben verändern bzw. verbessern das städtebauliche Bild und ziehen eine neue und im Vergleich zahlungskräftigere Klientel an. Das städtebauliche und soziale Gefüge ändert sich, was zu Preissteigerungen auch in den Wohnungsbeständen führen kann. Aus der lokalen Wohnungspolitik werden dementsprechend Sorgen vor tiefgreifenden Gentrifizierungsprozessen geäußert, wie sie aus anderen Großstädten bekannt sind. Ferner werden die Folgewirkungen der Umwälzung des Wohnungsmarkts im Nordend für die Stadt und andere Quartiere diskutiert.

Dabei unterscheidet sich die Situation in Offenbach von anderen Städten. Insgesamt handelt es sich um einen sehr ambivalenten Prozess. Zwar drohen Verdrängungsprozesse und Veränderungen der sozialen Milieus, vor allem teilräumlich im Nordend. Gerade bei den Menschen, die für ihre Lebensführung auf stabile soziale Beziehungen und funktionierende Unterstützungsstrukturen angewiesen sind, kann dies zu schwer verkraftbaren Härten führen. Auf der anderen Seite stehen jedoch die mehrheitlich positiv zu bewertenden städtebaulichen Veränderungen. Um die insgesamt schlechte Lage der Stadt zu verbessern, hat sich die Stadt Offenbach in der Vergangenheit mehrfach bemüht, zahlungskräftigere Nachfrage anzuziehen und von der positiven Entwicklung in der Region zu profitieren. Von daher werden die mit der städtebaulichen Aufwertung verbundenen Veränderungen allgemein begrüßt. Dieser Teil der beschriebenen Entwicklung dürfte sich sozialstatistisch und fiskalisch positiv auswirken und könnte zum Impulsgeber für weitere Entwicklungen in der ganzen Stadt werden. Derzeit noch offen ist die Frage, welche Auswirkungen die zunächst kleinräumige Aufwertung auf die Stadt und die übrigen Quartiere hat und insofern, wie dies in eine Gesamtstrategie für die Offenbacher Quartiere eingeordnet werden kann.

Stadtentwicklungs- und wohnungspolitischer Umgang mit Aufwertung

Aus Offenbacher Sicht stellt sich die Frage, wie der zunächst im Nordend durch den Wohnungsmarkt induzierte Prozess der Aufwertung stadtentwicklungs- und wohnungspolitisch zu bewerten und - sofern Handlungsbedarf besteht - zu beeinflussen ist. Damit beginnt in der Stadt nun eine Debatte, die in anderen Städten bereits seit längerer Zeit intensiv geführt wird. Im Kontext der zunehmenden Marktanspannung auf großstädtischen Wohnungsmärkten steht der Umgang mit der Aufwertung von Quartieren im Fokus der öffentlichen Debatte. Die Verdrängung ansässiger Bevölkerungsgruppen, und vor allem einkommensschwächerer Haushalte, werden als negative Folgen hervorgehoben. Bisweilen wird dabei in der öffentlichen Diskussion ein stark vereinfachtes Verlaufs- und Erklärungsmuster für Verdrängung angeführt. In diesem Zusammenhang hat insbesondere der Begriff der „Gentrifizierung“ eine „Blitzkarriere“ hingelegt. Teilweise losgelöst von einer wissenschaftlich-empirischen Betrachtung wird Gentrifizierung symbolisch für verschiedene Phänomene der Neu- und Aufwertung von Quartieren sowie der Verdrängung verwendet.[81]

Sofern Phänomene der Verdrängung raumstrukturierend wirken, sind sie ein relevanter Gegenstand für stadtentwicklungs- und wohnungsmarktpolitische Diskussionen und können kommunales Handeln erfordern. Für innerstädtische Quartiere gilt das normativ gesetzte Ziel der sozialen Durchmischung. Marktmechanismen können dazu führen, dass für bestimmte sozioökonomische Bevölkerungsgruppen in bestimmten Quartieren Wohnraum nicht mehr in ausreichender Menge zur Verfügung steht. Dies gilt sowohl für direkte Versdrängungsprozesse, das heißt, wenn Haushalte angesichts von Mieterhöhungen fortziehen müssen, wie auch für die indirekte, ausschließende Verdrängung, wenn Haushalte der jeweiligen Bevölkerungsgruppe keinen Zugang zu freiwerdendem Wohnraum mehr haben. Zudem geht mit dem verdrängungsbedingten Fortzug von Haushalten ein Verlust sozialer und nachbarschaftlicher Beziehungen und von (Unterstützungs-)Netzwerken einher. Verdrängung führt insofern zu einem Verlust von „Sozialkapital“ und kann für den Einzelnen wie auch für die Gesellschaft als volkswirtschaftlich bedeutsamer Wohlstandsverlust interpretiert werden. Insofern ist insbesondere in den Blick zu nehmen, welche räumlichen Muster mit den individuellen Um- und Fortzügen einhergehen und, ob bei einem Auszug aus einer Wohnung ein Verbleib der Haushalte bzw. der Bevölkerungsgruppe im Nahumfeld und im Quartier realisiert werden kann.

Derartige Verdrängungs- bzw. Gentrifizierungsprozesse wurden in den vergangenen Jahren intensiv öffentlich diskutiert. Insofern sehen sich zunehmend mehr Städte in der Pflicht, lokale Strategien für die Steuerung oder Korrektur der Aufwertungsprozesse in diesen Quartieren zu entwickeln. Zentral sind dabei die bereits 1976 in das BauGB eingeführten sozialen Erhaltungs- bzw. Milieuschutzsatzungen (§ 172 BauGB). Nachdem es zuvor nur in geringem Umfang Anwendung fand, wird dieses Instrument in jüngerer Zeit sehr viel häufiger genutzt. Zum Beispiel verdoppelte sich in München die Zahl der Gebiete seit 2010 nahezu (von 15 auf 27 Gebiete), in Hamburg stieg die Zahl von einem Gebiet auf nunmehr 13 und in Berlin bestehen derzeit sogar 61 Gebiete, nachdem es noch 2010 lediglich 18 Gebiete waren.[82]

[81] Holm und Schulz, 2016
[82] empirica, 2020

Erhaltungssatzungen sind ein Instrument des besonderen Städtebaurechts. Städte und Gemeinden sollen darin unterstützt werden, städtebauliche Erhaltungsziele in bestimmten Gebieten zu sichern. Als besonders schützenswert können die Gebiete aufgrund ihrer besonderen städtebaulichen Gestaltung, und/oder der Zusammensetzung der ansässigen Wohnbevölkerung (Milieuschutz) sowie bei städtebaulichen Umstrukturierungen eingestuft werden. In den ausgewiesenen Gebieten sind beim Rückbau sowie der Änderung oder der Nutzungsänderung baulicher Anlagen Genehmigungen einzuholen. Eigentümerinnen und Eigentümer sind lediglich dazu berechtigt, Instandhaltungsmaßnahmen an ihren Gebäuden und in den Wohnungen vorzunehmen, nicht aber Modernisierungsmaßnahmen, die über den zeitgemäßen Ausstattungszustand einer durchschnittlichen Wohnung hinausgehen und von daher einen überdurchschnittlichen Mietpreis rechtfertigen würden. Ferner kann in Milieuschutzgebieten die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen beschränkt und mit einer gesonderten Genehmigungspflicht belegt werden.[83]

Die Ausweisung eines Erhaltungsgebietes und die Aufstellung einer entsprechenden Satzung könnte ein mögliches Vorgehen für das Offenbacher Nordend sein. Da mit der Aufstellung einer solchen Satzung Eingriffe in Eigentumsrechte verbunden sind, sind rechtssichere Belege aufzuführen, die die Aufwertungsprozesse darstellen und die Maßnahme rechtfertigen. Ziel dieser Teilstudie ist es daher, am Beispiel des Nordends zu klären, ob hier bereits Handlungsbedarf besteht. Dabei geht es nicht allein darum, eine mögliche Verdrängung zu thematisieren, sondern die Ambivalenzen der wohnungswirtschaftlichen Umstrukturierung des Nordends zu diskutieren.

Eine andere, hier nicht diskutierte Frage ist, ob derartige Erhaltungssatzungen die gewünschten Wirkungen haben. Bislang ist dies nicht belegt und eine Evaluation der Milieuschutzsatzungen steht aus.[84] Selbst, wenn die Erhaltungssatzungen in der Lage sind, die unerwünschten wohnungswirtschaftlichen Investitionsprozesse zu verhindern, stellt sich die Frage, ob lediglich zeitliche und räumliche Verlagerungseffekte entstehen. So ist es z. B. plausibel anzunehmen, dass ein regulatives Abbremsen der Nachfrage- und Investitionsdynamik in einem Quartier zu Verlagerungseffekten führt, so dass in der Folge die Aufwertungsdynamik in benachbarten Quartieren steigt.[85] Zudem gelten die Satzungen immer nur einen begrenzten Zeitraum, so dass Nachholeffekte zu erwarten sind. Da wohnungswirtschaftliche Investitionsprozesse bei insgesamt dynamischer Nachfrage Selbstverstärkungseffekte erzeugen, ist die Einschätzung, dass eine präventive Einführung die größte Verhinderungswirkung hätte, recht gut nachvollziehbar.[86] Allerdings ist eine präventive Einführung einer Milieuschutzsatzung ökonomisch kaum sinnvoll und insbesondere juristisch nicht begründbar.

5.2 Stadt- und Quartiersentwicklung im Offenbacher Norden

Entwicklungsimpulse vom Hafen und Kaiserlei

Wohnungspolitische Zielsetzung der Stadt Offenbach ist seit einiger Zeit, auch den hochwertigen Neubau zu stärken. Zusätzlicher geförderter Wohnungsbau ist hingegen nicht gewünscht. Gemäß den wohnungspolitischen Leitlinien ist eine maximale Quote von 30 Prozent geförderten Wohnungen pro Quartier zulässig. Damit ist das Ziel verbunden, einen hinsichtlich des Preises und der Qualität differenzierteren Wohnungsmarkt in Offenbach zu schaffen. Hiervon sollen Aufwertungsimpulse für den Wohnungsbestand und die Stadtentwicklung ausgehen. In der Stadt und den Quartieren soll eine stärkere Bevölkerungsdurchmischung erreicht werden.

Unter dieser Zielsetzung wurde die Entwicklung des Hafengebietes vorangebracht. Auf dem Gelände des ehemaligen Industriehafens am nordwestlichen Stadtrand und in unmittelbarer Nähe zur Nachbarstadt Frankfurt wird ein neuer Stadtteil geschaffen. Rund um das alte Hafenbecken wurde ein moderner Wohn- und Wirtschaftsstandort entwickelt. In Sichtweite zur Frankfurter Skyline entstanden Wohn- und Bürogebäude sowie Bildungsstandorte und Flächen für den Einzelhandel bzw. Gastronomie. Eine Uferpromenade sowie öffentliche Plätze, Grünflächen, Spielplätze und weitere Freizeitangebote werten den Standort zusätzlich auf. Hieran angrenzend entstehen rund um den Kaiserlei-Kreisel neue hochwertige Büroimmobilien, die in Konkurrenz zu anderen Bürostandorten in Frankfurt und Umgebung stehen.

Mit der Hafenentwicklung und am Kaiserlei wurde ein neues städtebauliches Erscheinungsbild geschaffen, das mit seinem Immobilienangebot in der Stadt für sich steht und an Frankfurt anschließen soll. Das Wohnungsangebot richtet sich überwiegend an zahlungskräftigere Zielgruppen, die bislang andere Standorte im Rhein-Main-Gebiet bevorzugt haben.

Das alte Arbeiterquartier Nordend

Das Quartier Nordend grenzt unmittelbar an den Hafen an. Ihm haftet das romantisierte Image eines „alten Arbeiterstadtteils“ an. Es ist seit jeher vor allem ein Wohnstandort für einkommensschwächere Haushalte. Durch den Strukturwandel hat es einen tiefgreifenden Wandel durchlebt. Armut und soziale Probleme veränderten das Quartier. Im gesamtstädtischen Vergleich fällt das Nordend wiederkehrend durch die hohe Arbeitslosenquote auf. Überdurchschnittlich viele Haushalte sind außerdem auf Transferleistungen angewiesen. 2017 lebten nur in drei weiteren statistischen Bezirken anteilsmäßig mehr Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften. Zusätzlich trägt das Quartier eine hohe

[83] Krautzberger, 2018
[84] Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, 2017; Rink und Egner, 2020, S. 325
[85] Hierauf weisen auch Fabian Beran und Henning Nuissl in ihrer Studie für Berlin hin (Beran und Nuissl, 2019).
[86] So argumentiert Anne Vogelpohl (Vogelpohl, 2013, S. 14).

Abb. 28: Neubauentwicklung im Offenbacher Hafen, Fotos: Quaestio 10/2019

Abb. 29: Wohnbebauung im Offenbacher Nordend, Fotos: Quaestio 10/2019

Integrationslast. Die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner hat keinen deutschen Pass. In der Gesamtstadt liegt dieser Wert bei 38 Prozent.[87]

Stadtbildprägend für das Quartier, das in der Gründerzeit und in der Nachkriegszeit entstanden ist, ist das enge Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe. Die charakteristischen Hinterhöfe der Wohngebäude werden auf vielfältige Weise genutzt. Häufig sind hier kleinteilige Gewerbe- und Handwerksbetriebe angesiedelt. Bereits seit einigen Jahren unterliegt die Branchenstruktur einem Wandel. Zuletzt waren es vor allem Unternehmen und Einzelpersonen aus der Kreativ- und Kulturszene, die immer größeres Interesse am Nordend zeigten. Von großer Bedeutung für diese Entwicklung war die Anfang der 1990er Jahre beginnende Umgestaltung der ehemaligen Heyne Fabrik als Büro- und Gewerbestandort für Kreativ-Unternehmen und Mode-Labels.

Enge Wohnverhältnisse, niedrige Wohnumfeldqualitäten und die geringe Zahlungsbereitschaft der Mieter führten dazu, dass das Nordend für Wohnungsbauinvestoren in den vergangenen Jahren wenig interessant war. Desinvestitionen und städtebauliche Missstände begünstigten sogar die Entstehung sogenannter Problemimmobilien mit Überbelegung und Misswirtschaft.

Wohnungsmarkt als Impulsgeber für Aufwertung im Nordend

Vor dem Hintergrund des immer stärker anspannenden regionalen Wohnungsmarktes im Rhein-Main-Gebiet und der Entwicklungen am Hafen und im Kaiserlei ist auch in Offenbach eine zunehmende Marktanspannung festzustellen. In dem Zuge hat das Nordend mit seiner Lagegunst eine Neubewertung erfahren. Das Nordend ist nunmehr auch für Wohnungsbauvorhaben, zum Teil im höherpreisigen Segment, interessant. Noch bleibt das Quartier dennoch hinter dem städtischen Durchschnitt zurück (siehe Abb. 31). Bei den Bauprojekten wurden in der Regel Baulücken geschlossen oder im Bestand nachverdichtet. Parallel hierzu ist zu beobachten, dass geförderte Wohnungen zunehmend nach 10 Jahren Bindungsdauer abgelöst werden. Sie können nach einer Nachwirkfrist von 5 Jahren wieder frei am Markt vermietet

[87] Datenquelle: Stadt Offenbach / Anmerkung zum Raumbezug: Die Daten beziehen sich auf die Raumeinheit der statistischen Bezirke. Der statistische Bezirk Messehalle (13) entspricht größtenteils dem Nordend, der statistische Bezirk Kaiserlei (14) umfasst die Flächen des Hafens und Kaiserlei.

Abb. 30: Neubau im Offenbacher Nordend, Fotos: Quaestio 10/2019

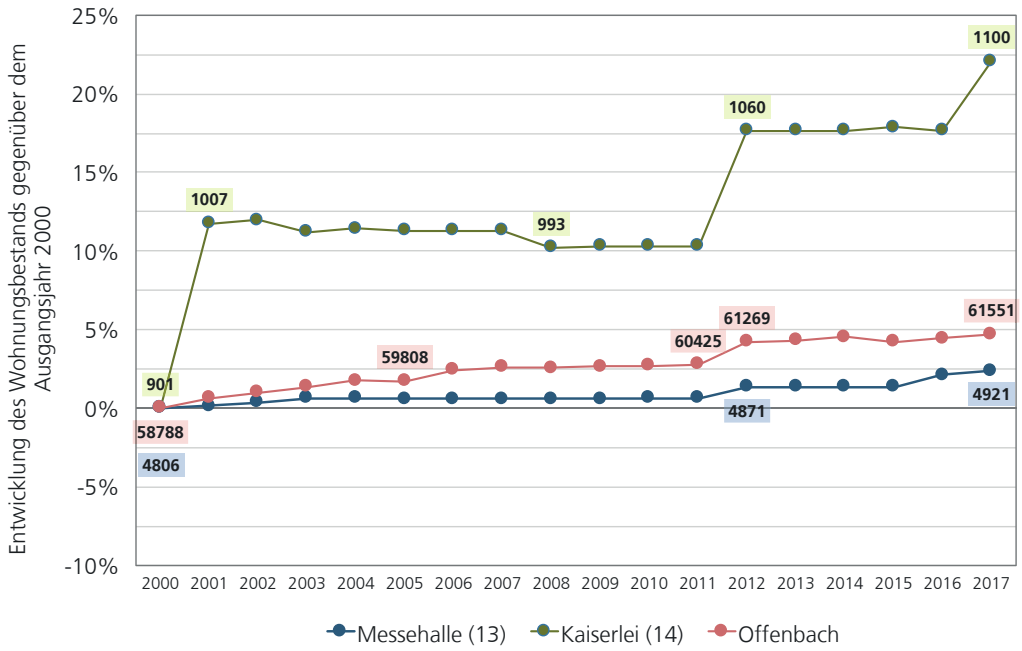


Abb. 31: Entwicklung des Offenbacher Wohnungsbestands für 2000 - 2017
Datengrundlage: Stadt Offenbach, Anmerkungen: Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden. Der statistische Bezirk Messehalle (13) entspricht größtenteils dem Nordend, der statistische Bezirk Kaiserlei (14) umfasst die Flächen des Hafens und Kaiserlei.

werden. Unklar ist, wie die Nachnutzung dieser Immobilien tatsächlich erfolgt (Preissegment, Vermietung oder Verkauf) und in welchem Umfang durch die Ablösung preisgünstiger Wohnraum verloren geht. Punktuell sind außerdem Investitionen in die Sanierung von Bestandsgebäuden zu beobachten.

Anmerkungen: Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden. Der statistische Bezirk Messehalle (13) entspricht größtenteils dem Nordend, der statistische Bezirk Kaiserlei (14) umfasst die Flächen des Hafens und Kaiserlei.

Erwartet wird, dass die Wohnungsbestände ausgelöst von den Veränderungen im Umfeld in einen Aufwertungssog geraten. Preissteigerungen in der Folge vermehrter Bestandinvestitionen oder auch losgelöst davon wären die Folge. Damit hat eine Trendumkehr im Nordend stattgefunden. Dies drückt sich bildhaft in den Quartiersbeschreibungen auf den Immobilienportalen aus:

> *„Das Viertel in Offenbach, in dem sich die Bettina-Straße befindet, erlebt gerade eine bauliche Renaissance. Aus dem ehemaligen Gewerbegebiet ist eine attraktive Wohngegend entstanden, wo Jung und Alt, Familien, Paare und Singles gerne leben. Durch die Nähe zur Bankenmetropole Frankfurt ist die Gegend rund um die Bettina-Straße eine ansprechende Alternative zum City-nahen Wohnen geworden. Ihr neues Zuhause wartet auf Sie!“*
>
> Quelle: Immobilienscout24

Auf- und Abwertungsprozesse und die damit einhergehenden sozialen Veränderungen in den betroffenen Quartieren sind für die Stadtentwicklung zunächst ein normaler Vorgang. Was die Entwicklung in Offenbach und dem Offenbacher Nordend besonders macht, ist das Tempo und der damit in kurzen Fristen erzeugte Grad der Umwälzung der städtebaulichen und sozialen

Gegebenheiten. Der Erneuerungs- und Anpassungsdruck in den bestehenden Strukturen ist hoch. Es scheint eine Art Dammbruch erfolgt zu sein, der dafür sorgen könnte, dass das Nordend und darüber hinaus vielleicht sogar Offenbach insgesamt dauerhaft dem Preis-, Investitions- und Zuwanderungsdruck aus dem regionalen Wohnungs- und Immobilienmarkt ausgesetzt bleibt. Infolgedessen wird befürchtet, dass die angestammte Bewohnerschaft verdrängt wird.

Neue Nachfragegruppen?

Ziel der Quartiersentwicklung im Nordend ist die soziale Durchmischung der Bewohnerschaft. Dieses Ziel ist in seiner Beurteilung höchst ambivalent. Zwar soll die Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte verhindert werden, Impulse zur Aufwertung des Quartiers werden aber begrüßt. Um bei sich verändernden Marktbedingungen und anhaltenden sozialen Problemen die Stabilisierung des Quartiers durch Maßnahmen der Stadtentwicklung zu begleiten, wurde das Quartier 2017 in das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt (HEGISS Offenbach Nordend) aufgenommen. Die gewünschte Aufwertung des Quartiers und auf dem Wohnungsmarkt soll begleitet werden, sodass soziale Missstände auf ein verträgliches Maß reduziert werden.

Inwiefern die durch den Wohnungsmarkt entstehenden Impulse im Nordend Wirkung entfalten, kann nur eingeschränkt bestimmt werden. Insbesondere Neubauvorhaben schaffen höherwertige Bauqualitäten und können statushöhere Gruppen ansprechen. Immobilienmakler berichten davon, dass sich zuletzt immer häufiger neue Nachfragegruppen, darunter Personen aus der Frankfurter Umgebung und Pendler, für das Nordend interessierten. Das belegen auch die Wandungsstatistiken. Die Zusammensetzung der Zuzüge von außerhalb der Stadt verschob sich. Insgesamt ging der Anteil der ausländischen Zuwanderung zurück (siehe Abb. 32 und Abb. 33). Im Kaiserlei (zu dem u. a. der Hafen gehört) zogen immer häufiger Menschen aus anderen Teilen Deutschlands zu. Eine größere Rolle spielten dabei Zuzüge aus Frankfurt und dem Kreis Offenbach. Für den statistischen Bezirk Messehalle (in dem sich das Nordend befindet) gilt das jedoch nur abgeschwächt.

Die Bevölkerungszunahme im statistischen Bezirk Kaiserlei speiste sich folglich vor allem aus statushöheren Haushalten. Die Verdrängung der angestammten Bewohnerschaft ist in diesem Zeitraum dennoch nicht klar ersichtlich. Die Abnahme der Transferleistungsempfängerinnen und –empfänger verlief auf dem städtischen Niveau. Auch im Bezirk Messehalle war der Rückgang des Anteils der Personen, die SGB II-Transferleistungen beziehen in etwa vergleichbar mit der Gesamtstadt (siehe Tab. 7). Die Veränderungen im Nordend entsprachen der allgemein positiven Entwicklung, deuten aber keinen kleinräumigen Wandel an.

In den vergangenen Jahren durchlief das Nordend folglich (noch) keinen fundamentalen Wandel. Erkennbar ist zwar, dass neue Bevölkerungsgruppen in den Hafen zogen, die Auswirkungen auf das Nordend aber nicht durchschlagend waren. Die Quartiersentwicklung zeigte sich dabei äußert labil.[88]

5.3 Ambivalenzen der Stadtteilentwicklung im Hafen und Nordend

Die Veränderungen auf dem kleinräumigen Wohnungsmarkt im Nordend, sind in ihrer Bewertung ambivalent. Bei einem halbtägigen Workshop wurde der Status Quo des Nordends und die Quartiersentwicklung der vergangenen Jahre umfassend reflektiert und dabei die verschiedenen Sichtweisen berücksichtigt. [89] Ziel war es, herauszuarbeiten, welche Chancen und auch Risiken die hohe Investitionsdynamik im Umfeld des Nordends bergen, um mögliche Handlungsbedarfe und -ansätze für die Stadtteilentwicklung abzuleiten. Die Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt.

5.3.1 Städtebauliches Erscheinungsbild

Punktuelle Aufwertung der Stadtgestaltung im Nordend

Zwischen dem Nordend und Hafen verläuft eine städtebauliche Trennlinie. In seiner Stadtgestaltung weicht der neue Stadtteil Hafen vom Nordend grundlegend ab. Den Stadtvillen und als Solitär angelegten Hochhäusern stehen auf der anderen Seite einfache Altbaubestände der Nachkriegszeit in Blockrandbebauung gegenüber. Zwischen Verwaltung und Politik herrscht weitestgehend Einigkeit darüber, dass Aufwertungen notwendig für die positive Quartiersentwicklung im Nordend sind. Dass punktuell städtebauliche Missstände und Investitionsrückstände behoben wurden, wird daher von beiden Seiten begrüßt. Dementsprechend wurden Investitionen nicht nur von privaten Akteuren getätigt. Diese tragen vor allem durch die Sanierung der Fassaden zu einem ansprechenden Erscheinungsbild bei. Die öffentliche Hand hat mit der Herrichtung des öffentlichen Raumes ebenfalls einen Beitrag zur Aufwertung des Wohnumfeldes geleistet. Erwartet werden von den bisherigen Verbesserungen von allen Akteuren nachhaltige Impulse für die weitere Quartiersentwicklung.

Mangel an Freiflächen

Vielfach wurde in der Stadt bereits der Mangel an öffentlich zugängigen Frei- und Grünflächen im Quartier diskutiert. Das hohe Bevölkerungswachstum und die verfügbaren Freiflächen stehen in einem Missverhältnis zueinander. Aufgrund der stetig wachsenden Bevölkerungszahl steigt der ohnehin hohe Nachfragedruck auf die Flächen. Nutzungskonflikte sind die Folge. Ab-

[88] Einfluss hierauf hatte auch die hohe Fluktuation der Bewohnerschaft. Rein rechnerisch tauscht sich die Bevölkerung im statistischen Bezirk Messehalle alle 9 Jahre vollständig aus (Offenbach: 10 Jahre). Dabei erfolgt etwa jeder zweite Fortzug aus dem Bezirk nach weniger als 3 Jahren Wohndauer.

[89] Vertreten waren die Fachbereiche Stadtentwicklung und Wohnbauförderung, Wirtschaftsförderung, Arbeitsförderung, Statistik und Integration, das Ordnungsamt, das Jugendamt sowie das Quartiersmanagement und das Projekt „Besser leben in Offenbach“. Außerdem beteiligten sich Vertreter der Stadtverordnetenversammlung von Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE.

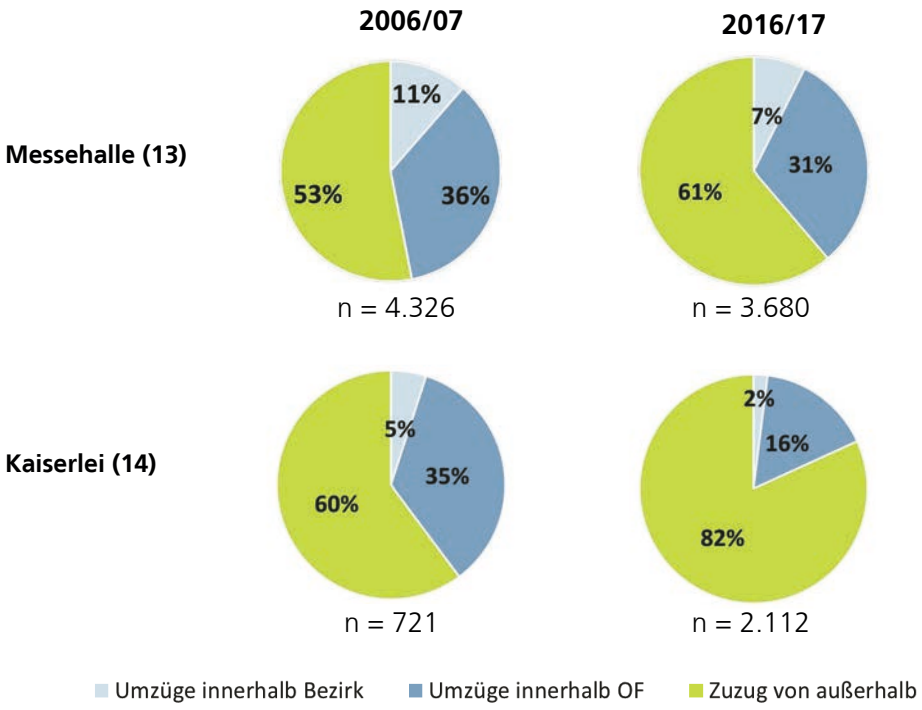


Abb. 32: Zusammensetzung der Zu- und Umzüge für die Offenbacher Zielorte Messehalle und Kaiserlei im Vergleichszeitraum 2006/7 und 2016/7, Datengrundlage: Stadt Offenbach

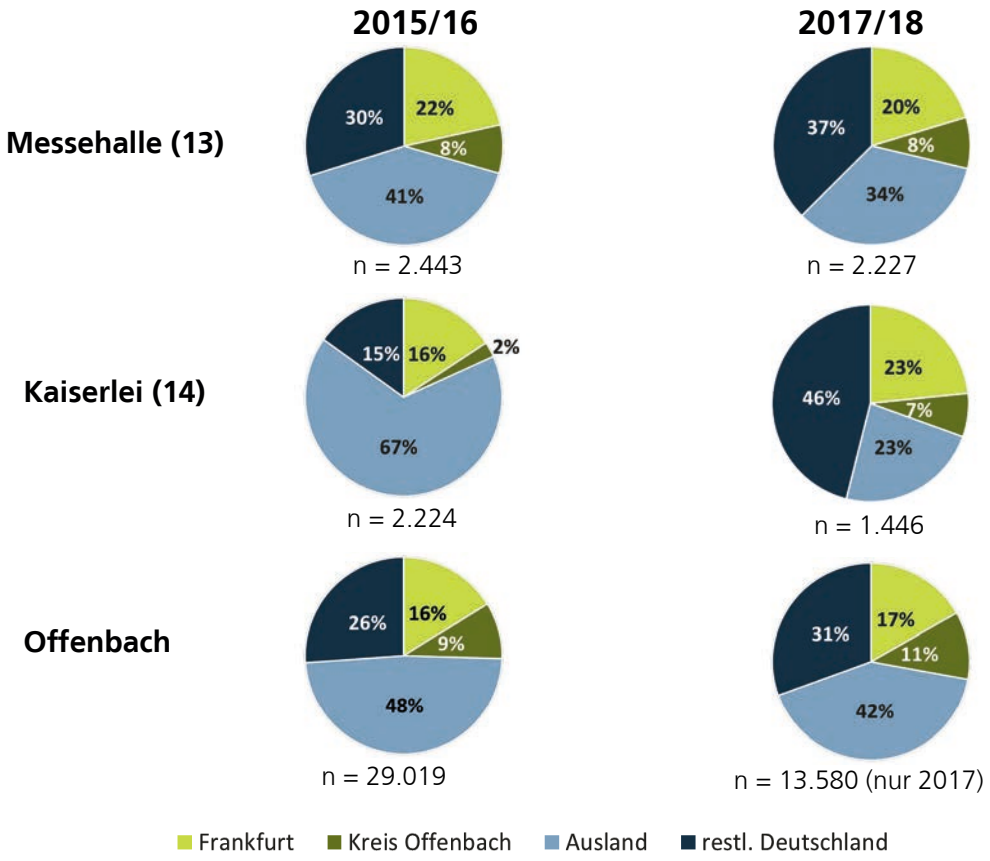


Abb. 33: Zusammensetzung der Zuzüge von außerhalb Offenbachs in die Zielorte Messehalle und Kaiserlei sowie gesamtstädtisch für 2015/6 und 2017/8, Datengrundlage: Stadt Offenbach

	2010	2015	2017	2010-2017
Messe (13)				
Einwohner	9580	10367	10664	+11,3%
Personen in Bedarfsgem.	1980	2025	1839	-7,1%
Anteil an den Einwohnern	20,7%	19,5%	17,2%	-3%P
Rang	*15*	*17*	*16*	
Kaiserlei (14)				
Einwohner	1847	3254	3211	+73,8%
Personen in Bedarfsgem.	320	346	296	-7,5%
Anteil an den Einwohnern	17,3%	10,6%	9,2%	-8%P
Rang	*13*	*3*	*4*	
Offenbach				
Einwohner	119734	132068	135692	+13,3%
Personen in Bedarfsgem.	18626	19802	17818	-4,3%
Anteil an den Einwohnern	15,6%	15,0%	13,1%	-2%P

Tab. 7: Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften in Offenbach und den Bezirken Messe und Kaiserlei für den Zeitraum 2010 - 2017, Quelle: Stadt Offenbach

Abb. 34: Freiflächen im Offenbacher Nordend, Fotos: Quaestio 10/2019

sehbar bestehen hierzu dennoch keine Lösungsansätze. Inwiefern die neu entstehenden Freiräume im Hafenquartier eine Alternative und einen qualitativen Ausgleich für die Defizite im Nordend darstellen, wird unterschiedlich beurteilt. Offen bleibt, für welche Nutzergruppen die Angebote attraktiv und zugänglich sind.

Kritik an Nachverdichtung

Die Beobachtung, dass der Stadtteil „enger" wird teilen Verwaltung, Politik und Bewohnerschaft. In bebauten Bereichen wie dem Nordend, beschränken sich die Potenziale für den Wohnungsneubau naturgemäß auf die Schließung von Baulücken und Nachverdichtungen. Vor allem bei Letzteren werden dabei im Nordend aus Sicht der Verwaltung mit Blick auf die städtebauliche Qualität grenzwertige Dichten realisiert, um möglichst viel Wohnfläche zu schaffen. Da die Baulücken quasi als öffentliche Freiräume genutzt wurden, fallen (private) Aufenthaltsflächen weg, was von der Bewohnerschaft kritisiert wird.

5.3.2 Nordend als Wirtschaftsstandort

Wohnstadtteil mit gewerblichen Nutzungen

Das Nordend ist vorwiegend ein Wohnstadtteil mit einem erheblichen Anteil an Auspendelnden in andere Stadtteile sowie das Rhein-Main-Gebiet. Dennoch ist eine hohe Nutzungsmischung prägend und eine stadtentwicklungspolitische Zielstellung. In den Hinterhoflagen bestehen verschiedene und flexible Möglichkeiten für kleinere Gewerbeeinheiten. Flächen für größere Industrie- und Gewerbebetriebe sind lediglich an den Rändern des Quartiers zu finden.

Seit nunmehr längerer Zeit wandelt sich die Branchen- und Gewerbestruktur im Nordend. Zu traditionellen Formen des Kleingewerbes, wie z. B. Handwerksbetrieben, sind neue Branchen und kreative Kleinunternehmen hinzugekommen. Innovative, kleine

Abb. 35: Verdichtete Bebauung im Offenbacher Nordend, Fotos: Quaestio 10/2019

Lädchen haben in Ladenlokalen eröffnet und Werbeagenturen haben Gewerbeflächen umgenutzt. Dies wird seitens der Verwaltung und Politik insgesamt begrüßt. Die Bemühungen um die Ansiedlung von Unternehmen sollen auch zukünftig weitergeführt werden, um das Quartier zu stabilisieren. Die Entwicklungen im Hafen werden dabei als langfristige Stütze betrachtet.

Nutzen für das Quartier

Die Branchenstruktur im Nordend hat aus Sicht von Verwaltung und Politik auch eine Kehrseite. Insgesamt wurde zuletzt nur eine geringe Anzahl an Arbeitsplätzen im Quartier geschaffen. In den meisten Fällen handelt es sich um Selbstständige oder inhabergeführte Geschäfte und Unternehmen mit keinen oder nur sehr wenigen Mitarbeitenden.

Kritisiert wird zudem, dass viele Angebote nicht für das Quartier und die Bewohnerschaft attraktiv sind. Beispielhaft wird hier das hohe Angebot von Yoga-Studios angeführt. Diese stehen als Sinnbild für die neue Branchenstruktur, für die angestammte Bewohnerschaft sind diese Angebote aber wenig von Wert.

5.3.3 Versorgungsangebote (Einzelhandel, soziale Infrastruktur)

Vielfältige Alternativen im Nordend

Im Zuge der gestiegenen Aufmerksamkeit für das Nordend, hat sich auch das Einzelhandels- und Dienstleistungs- sowie Gastronomieangebot verbessert. Die Akteure begrüßen die Aufwertung. Beispielsweise hat sich eine kleine Gastronomie-Szene entwickelt und die Außenbereiche der Gastronomien tragen zu einer höheren Attraktivität des Quartiers bei. Bislang konnte noch keine Verdrängung bestehender Einrichtungen durch die neuen Anbieter beobachtet werden. Kritisch angemerkt wird dennoch, dass vor allem Geschäfte mit höherpreisigen Waren und Dienstleistungen sowie Gastronomie eröffnet haben. Zukünftig soll daher darauf geachtet werden, dass weiterhin preisgünstige Angebote bestehen.

Soziale Infrastruktur

Aus Sicht der Verwaltung sind im Quartier ausreichend Plätze in Kindertageseinrichtungen vorhanden. Auch das Angebot für Jugendliche wird als ausreichend beschrieben. Die Kritik, dass ein Ungleichverhältnis bei der Infrastrukturausstattung zwischen dem Hafen und Nordend besteht, wird von der Verwaltung entkräftet. Zugangsbarrieren für die Nordend-Bewohnerschaft für die Angebote im Hafen bestünden nicht. Inwiefern durch den Zuzug neuer Haushalte die Angebote quantitativ erweitert werden müssen, wird laufend beobachtet. Derzeit gibt es keine Anhaltspunkte für Defizite.

5.3.4 Nutzung der öffentlichen Räume und Lebendigkeit

Vielfältigkeit wird sichtbar

Der Wandel des Quartiers wird aus Sicht der Verwaltung und Politik insbesondere bei der Nutzung der öffentlichen Räume sichtbar. Wie in vielen anderen Großstädten auch, hat insgesamt die Nutzung der Freiflächen und Straßenräume zugenommen. Außengastronomie ist ein Teil des gesellschaftlichen Lebens geworden. Für das Nordend gilt dabei insbesondere, dass durch den Zuzug von Menschen aus der Kunst- und Kreativszene in den vergangenen Jahren neue Bevölkerungsgruppen in den Stadtteil gezogen und nun im Straßenbild sichtbar geworden sind. Der Einfluss der Hafenentwicklung auf das Publikum im Nordend ist bislang nur geringfügig erkennbar. Dass die städtebauliche Aufwertung insgesamt gewünscht wird, ist daran erkennbar, dass die Bedeutung von Angeboten für eine zahlungskräftigere Zielgruppe nicht infrage gestellt wird. Jedoch mahnt die Politik eine Angebotsvielfalt für alle Bevölkerungsgruppen an.

Konflikte der verschiedenen Nutzergruppen

Die intensive Nutzung der öffentlichen Räume führt im Nordend wie auch andernorts zu Nutzungskonflikten. Häufig sind es Jugendliche, die vor allem in den Abendstunden öffentliche Räume und Plätze für ihre Treffen nutzen. Klagen über Ruhestörung

sind die Folge. Aus Sicht der Verwaltung bewährt sich bei diesen Konflikten das Vorgehen des Ordnungsamtes und weiterer Handlungsbedarf besteht nicht. Die Politik stimmt dem zu.

Häufig – und das gilt nicht nur für das Nordend, sondern ebenso für andere Großstadtquartiere – thematisiert die Bewohnerschaft von als benachteiligt empfundenen Quartieren allgemeine Sicherheitsbedenken im öffentlichen Raum. Straßenräume, die als dunkel und unsicher bewertete werden sowie Ansammlung größerer Gruppen, vor allem in den Abendstunden, werden als bedrohlich wahrgenommen. Mit den Veränderungen der vergangenen Jahre und ersten Aufwertungstendenzen, habe sich diese Einschätzung jedoch gewandelt. Nur noch selten wird das mangelnde Sicherheitsgefühl kritisiert. Von Polizei und Ordnungsamt war bereits zuvor keine besondere Gefahrenlage im Nordend gesehen worden. Verwaltung und Politik sehen keinen weiteren Handlungsbedarf.

5.3.5 Qualität des Zusammenlebens und Stimmungslage

Nebeneinander der Gruppen im Quartier

Das Nordend ist Wohnstandort für Personen unterschiedlicher Herkunft. Menschen sehr vieler unterschiedlicher Nationen, Kulturen und Sprachen leben auf relativ engem Raum zusammen. Das Zusammenleben war in der Vergangenheit nicht auffällig konfliktbehaftet. Insgesamt zeichnet sich das Leben im Quartier aber dadurch aus, dass die Gruppen unterschiedlicher Herkunft eine relativ stabile und friedliche Koexistenz pflegen und das „Nebeneinander" sehr gut funktioniert. Diese Einschätzung von Verwaltung und Politik bestätigt auch eine vom Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung - vhw und der Agentur Q durchgeführte Befragung der Bewohnerschaft.

Wachsen der Hafen und das Nordend zusammen?

Die Wohnraumangebote im Hafen sprechen eine für Offenbach neue Zielgruppe an. Folglich wird der Frage, wie stark der Zusammenhalt zwischen der Hafen-Bewohnerschaft und den Bewohnerinnen und Bewohnern des Nordends ist, einen hohen Stellenwert eingeräumt. Uneinigkeit herrscht, ob die beiden Quartiere zusammenwachsen. Momentan „prallen zwei Welten" aufeinander. Positiv zu werten und Potenzial für eine positive Entwicklung ist, dass die Bewohnerschaft beider Quartiere Angebote in den jeweils anderen Quartieren wahrnehmen und somit die Attraktivität beider Stadträume schätzen.

Die Unterschiede der Bevölkerungsgruppen im Hafen und im Nordend kommen derzeit insbesondere bei der Interessenvertretung zum Tragen. Es ist davon auszugehen, dass die Hafenbewohnerinnen und -bewohner geübter darin sind, ihre Interessen zu artikulieren und sich für ihre Belange einzusetzen.

Anhaltend hohe Fluktuation

Aus Sicht der Verwaltung ist die Bevölkerung im Quartier zweigeteilt. Der Gruppe alteingesessener „Nordendler", die bereits lange im Quartier lebt und hier in soziale Netzwerke eingebunden ist, steht einer großen Gruppe an Menschen gegenüber, für die das Nordend lediglich eine „Durchgangsstation" ist. Infolgedessen fühlen sich viele Menschen im Quartier nicht in diesem verankert. Auf Seiten der Neuankömmlinge resultiert dies in mangelndem Interesse und einer geringen Identifikation mit dem Quartier. Die Alteingesessenen formulieren wiederum ein Gefühl der Instabilität und der zunehmenden „Fremde im eigenen Quartier". Für die nachhaltige Quartiersentwicklung wirkt die Fluktuation insofern auf zweierlei Weise hemmend.

5.3.6 Wohnungsmarkt und soziale Lage der Bewohnerschaft

Neubewertung des Nordends?

Etwa seit 2010 wird wieder Wohnungsbau im Quartier realisiert. Bei den Vorhaben handelt es sich vor allem um Nachverdichtungen und Baulückenschlüsse. Die Bautypologien die dabei umgesetzt werden, weichen von der typischen Bebauung des Quartiers ab. Punktuell wird dabei die Struktur der Blockrandbebauung aufgehoben. Bei den Projekten wird insgesamt eine hochwertige Ausstattung umgesetzt und es werden zahlungskräftigere Zielgruppen angesprochen.

Berichtet wird, dass teilweise auch im Bestand Modernisierungen vorgenommen wurden. Insgesamt herrscht Einigkeit darüber, dass sich der Zustand der Gebäude an einigen Stellen im Quartier verbessert hat. Dennoch bleiben Modernisierungsmaßnahmen durch private Investitionen bisher punktuell. Dazu liegen aber kaum quantifizierbare Informationen vor. Ein systematischer Überblick kann daher nicht erstellt werden. Die bestehenden Informationen basieren im Wesentlichen auf Fallbeispielen und schlaglichtartigen (qualitativen) Untersuchungen.

Mietbelastung und Verdrängung?!

Unklarheit und Unsicherheit herrscht darüber, welche Konsequenzen bisherigen Investitionen und Aufwertungen für die Mietpreise im Nordend haben. Bereits der Status quo der Mietpreise kann nicht dezidiert beziffert werden. Zudem ist der Zustand der Bestandswohnungen sehr heterogen, sodass Preisunterschiede bereits hierdurch erklärt werden können.

In der Wahrnehmung von Verwaltung und Politik wie auch der Bewohnerschaft selbst, verändert sich deren Zusammensetzung im Nordend. Es wird davon berichtet, dass immer häufiger neue und statushöhere Bevölkerungsgruppen in das Quartier ziehen.[90] Die Bewertung dessen sowie die erwartete Entwicklung diesbezüglich unterscheidet sich dennoch.

Aus Sicht einiger der städtischen Akteure ist das Nordend nicht in Begriff „ein durchschnittlicher Stadtteil zu werden". Der derzeitige Wandel entspricht einem zuträglichen Maß mit den ge-

[90] Diese Beobachtung deutet sich – wenn auch nicht durchschlagend – ebenfalls in den Statistiken an (siehe Kapitel 5.2).

wünschten Effekten für die Aufwertung. Die üblicherweise mit dem Phänomen der Gentrifizierung verbundenen Problemen werden aber nicht erwartet. Hierbei spielt eine Rolle, dass sich aus Sicht der Akteure die Situation in Offenbach von anderen Großstädten unterscheidet. Zum einen wird angeführt, dass in dem Quartier mit überwiegend einfachem Siedlungsbau der 1950er Jahre hohe Mietpreise auch zukünftig nicht wahrscheinlich seien. Das Nordend bietet mit einem großen Angebot an eher kleinen Wohnungen nicht die Potenziale wie innerstädtische Altbauquartiere mit Gründerzeitarchitektur in insgesamt aufstrebenden und beliebten Städten. Des Weiteren wird argumentiert, dass das Ausmaß der Aufwertung und einhergehender möglicher sozialer Probleme im Nordend nicht mit anderen Quartieren und Städten vergleichbar ist. Aufgrund der insgesamt schwierigen Lage und einer hohen Anzahl von armen und armutsgefährdeten Haushalten würde die Stadt Offenbach erheblich davon profitieren, wenn neue Bevölkerungsgruppen zuziehen. Zudem sollen auch im Hafen Bestandshalter mit langfristigen Vermietungsinteressen und öffentlich geförderten Wohnungen stabilisierend wirken und zu einer Mietpreisdämpfung beitragen.

Andere berichten davon, dass infolge der Hafenentwicklung das Nordend bereits heute eine starke Aufwertung erfährt. Für die Zukunft werden ein starker Wandel des Quartiers und die Verdrängung der angestammten Bewohnerschaft prognostiziert. Die erwarteten Preissteigerungen führen zu höheren Mietbelastungsquoten, sodass die angestammte Bevölkerung sich das Wohnen in „ihrem" Quartier nicht mehr leisten kann. Laut Erfahrungsberichten wurden bereits zuvor Preissteigerung im Bestand vollzogen und einkommensschwächere Haushalte waren mangels Alternativen gezwungen, das Quartier zu verlassen. Ferner reichen die neu geschaffenen Wohnungen im preiswerten Segment nicht aus, um die negativen Folgen der Aufwertung abzufedern, da zeitgleich Preisbindungen auslaufen. Insbesondre seitens der Politik werden daher mehr preiswerte Wohnungen gefordert.

Phänomene des Wandels

Ein Phänomen der Abwärtsspirale des Nordends waren sogenannte Problemimmobilien, die mit zweifelhaften Geschäftsmodellen zu Wucherpreisen vermietet und gleichzeitig baulich heruntergewirtschaftet wurden. Zu Beginn der Programmumsetzung Soziale Stadt wurden diese Immobilien mit der AG Leistungsmissbrauch aktiv angegangen. Seither hat die Zahl stark abgenommen. Momentan ist nur noch eine Immobilie bekannt und im Visier von Politik und Verwaltung. In der Regel wurden die Probleme durch Eigentümerwechsel behoben. Aufgrund der guten Lage und positiven Entwicklungen im Quartier bietet der Markt mittlerweile das Potenzial für bessere Verwaltungs- und Bewirtschaftungsstrategien.

In einem solchen aufstrebenden Marktumfeld werden nun andere Geschäftsmodelle lukrativ. Erkennbar wird seit einiger Zeit, dass auf Immobilienportalen immer häufiger Wohnungen als vollmöblierte Apartments oder als Ferienwohnungen und für Kurzzeit-Mietverhältnisse angeboten werden.

5.3.7 Fazit

Die jüngere Entwicklung im Nordend ist recht eindeutig durch den Immobilien- und Wohnungsmarkt des Rhein-Main-Gebietes beeinflusst. In gewisser Weise ist das vorher quasi abseits gelegene Offenbacher Nordend zu einem Ergänzungsstandort des von Grundstücksmangel geprägten Frankfurter Wohnungsmarktes geworden. Investoren, die zuvor mit ihren Vorhaben primär auf bevorzugte Lagen in der Region (besonders in Frankfurt) fokussiert waren, weichen nun räumlich aus und tragen so zur Entwicklung des Nordends bei. Dieses knappheitsinduzierte Ausweichen auf ehemalige „B-oder-C-Standorte" dürfte in vielen deutschen Wachstumsregionen zu beobachten sein. Im Offenbacher Nordend drückt sich dies besonders deutlich in den unterschiedlichen Neubauvorhaben und der insgesamt sehr hohen Neubauintensität aus. Mit den Neubauvorhaben ist eine bis dato nicht in diesem Ausmaß feststellbare Zuwanderung von zahlungskräftigen Haushalten (oftmals mit Arbeitsplatz in Frankfurt) verbunden.

Solche Prozesse sind in der Stadtentwicklung nicht ungewöhnlich. In Phasen hohen Wachstums und Investitionsdrucks werden sie allenfalls beschleunigt. Aber auch unabhängig von konjunkturellen und damit verbundenen immobilienwirtschaftlichen Zyklen ist das räumliche Gefüge der Städte nicht statisch. Stadtteile und Quartiere durchlaufen Alterungsprozesse (baulich, demografisch). Auf Phasen schleichender Desinvestition folgen dann wieder Phasen der Reinvestition. Dies verändert jeweils auch ihre Stellung im räumlichen Gefüge (innerstädtisch und regional) und ist insofern auch mit spezifischen Wanderungsmustern sowie einem daraus resultierenden demografischen und sozioökonomischen Wandel verbunden. Im Nordend wurde dieser konjunkturell angefachte Wandel zusätzlich durch die benachbarte Hafenentwicklung eingeleitet und befördert.

Die Gesamtbewertung der dadurch ausgelösten Stadtteilentwicklung fällt eher positiv aus. Vor allem durch den Wohnungsneubau wurden neue, zahlungskräftige Haushalte hinzugewonnen, die durch ihre Anwesenheit und durch ihre Kaufkraft zur Belebung des Stadtteils beitragen. Es entstehen neue Angebote im Einzelhandel und in der Gastronomie, ohne dass bislang die traditionell im Quartier verwurzelten Angebote verloren gehen. Das gewerbliche Spektrum im Stadtteil hat sich verändert. Einige alte Betriebe (z. B. Kfz-Handwerk) sind aus den Hinterhöfen verschwunden. Sie werden durch Dienstleister, zum Teil auch aus dem Kreativbereich ersetzt. Wie bei manch anderen Themen auch, ist hier allerdings schwer zu sagen, wie stark diese Entwicklung durch übergeordnete Trends beeinflusst und insofern nicht vorrangig durch die Besonderheiten der Stadtteilentwicklung angetrieben ist. Die größere Vielfalt der im Stadtteil lebenden Menschen kann zunächst als friedliche Koexistenz beschrieben werden, wobei die räumliche Trennung zwischen höherwertigen Neubauvierteln (vor allem Hafen) und altem Arbeiterstadtteil in den alltäglichen Wegen und Nutzungsabläufen punktuell aufweicht. Die zusätzliche Belebung und die bauliche Verdichtung verstärken jedoch den vorher schon vorhandenen Eindruck einer gewissen Enge und eines Mangels an Freiflächen bzw. öffentlichen Räumen. Insgesamt erscheint der Stadtteil heute dennoch städtebaulich attraktiver, wirtschaftlich moderner, sozial vielfältiger und in seinem Angebot für die Bewohnerschaft und Betriebe bereichert.

In der vorstehenden Gesamtbewertung mischen sich positive und negative Aspekte, die jedoch weitgehend einvernehmlich diskutiert wurden. Beim zentralen Thema Wohnen blieb die Diskussion nicht nur ohne abschließendes Urteil, sondern auch sehr kontrovers und bisweilen sogar unversöhnlich. Die damit verbundene zentrale Frage ist, ob die beschriebene Stadtteilentwicklung gegebenenfalls im Verbund mit der allgemeinen Wohnungsmarktentwicklung bereits zu einem deutlichen Mietpreisanstieg in den Wohnungsbeständen führt und dies eine Verdrängung der bisherigen Bewohnerschaft bzw. der Haushalte erzeugt. Und selbst wenn dies im Status quo noch nicht der Fall sein sollte, stellt sich aus diesem Blickwinkel die Frage, ob durch die jüngere Investitionstätigkeit und Stadtteilentwicklung der Boden für einen auf den Wohnungsbestand übergreifenden Investitions- und Preisschub bereitet ist, der zukünftig entsprechende Verdrängungsprozesse auslöst. (Die individuelle Positionierung bei dieser kontroversen Frage schlägt auch als zentraler Bias auf die Bewertung der gesamten Stadtteilentwicklung durch.)

Dass die Diskussion an dieser Stelle zu keinem befriedigenden Ergebnis kam, dürfte im Kern zwei Ursachen haben. Die erste ist politisch-ideologischer Natur und äußert sich in der Toleranz gegenüber wohnungsmarktgetriebenen Verdrängungsprozessen. Die politischen Lager unterscheiden sich bei der Einschätzung, ab wann ärmere Bevölkerungsgruppen gegenüber einer von ökonomisch stärkeren Haushalten angetriebenen Wohnungsmarktentwicklung in Schutz zu nehmen sind. Die zweite Ursache dürfte jedoch mindestens so bedeutsam sein: Die vorhandene Datenlage lässt keine halbwegs eindeutige Beurteilung zu. Weder kann das Umzugsgeschehen in seinen sozio-ökonomischen Facetten erfasst werden. Noch ist es möglich, die Preisentwicklung am Wohnungsmarkt präzise genug zu beleuchten. Gerade diese unklare Faktenlage öffnet den Raum für konträre Positionen und ideologische Zuspitzungen.

5.4 Mangelnde Transparenz über Stadtentwicklung und Wohnungsmarkt

5.4.1 Von Instrumenten- zu Transparenzfragen

Ursprünglich verband sich mit dieser Teilstudie zum Offenbacher Nordend die Vorstellung, die Notwendigkeit und Wirksamkeit von wohnungspolitischen Instrumenten zur Stabilisierung der sozialen Mischung zu diskutieren. Ausgangspunkt der Instrumentendebatte wären dabei die sogenannten Milieuschutzsatzungen gewesen. Das vorliegende Zwischenergebnis lässt die Erforderlichkeit des Einsatzes derartiger Instrumente für das Offenbacher Nordend nicht erkennen. Stattdessen drängt sich eine Diskussion über Transparenzfragen zu Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung und zu damit verbundenen Erkenntnisfragen für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik auf. Angesichts der Hitzigkeit manch wohnungspolitischer Diskussion und der in den letzten Jahren wieder deutlich in Erinnerung gerufenen grundsätzlichen Bedeutung von Fakten für den politischen Diskurs, scheint dies ein durchaus zeitgemäßes Thema zu sein.

Schon die thematische Fokussierung der vorliegenden Teilstudie zum Offenbacher Nordend resultiert aus der Unzufriedenheit der Offenbacher Stadtverwaltung mit der Erkenntnislage zu den zentralen Fragen des Wohnens im Stadtteil. Die politisch artikulierten Gentrifizierungssorgen konnten bislang nicht und können auch im Rahmen dieser Teilstudie nicht ausreichend auf ihre Substanz hin überprüft werden. Zwar lassen sich Tendenzen ablesen, doch bleibt die Informationslage so schwach, dass Skeptikerinnen und Skeptiker nicht überzeugt und kritische Nachfragen kaum befriedigend beantwortet werden können. Dies reicht weder zur Beruhigung der Debatte noch zur Mobilisierung von Mehrheiten für spezifische wohnungspolitische Maßnahmen.

Dass die vorliegende Teilstudie sparsam angelegt ist und keine umfassenden empirischen Arbeiten beinhaltet, ist insofern von Vorteil, weil sie somit nur eine leichte Erweiterung dessen ist, was eine Kommunalverwaltung im „laufenden Geschäft“ selbst bewältigen könnte. Zur Analyse und Beurteilung der Entwicklungen im Stadtteil wurden die verfügbaren amtlichen Statistiken, die Ergebnisse der Offenbacher Wohnungsmarktbeobachtung und das darüber hinaus verfügbare Detailwissen der unterschiedlichen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter aus diversen Fachbereichen mobilisiert. Hinzu kommen einige ergänzende Gespräche mit Wohnungsmarktakteuren. Viel mehr kann eine Stadtverwaltung auch in anderen vielleicht hinsichtlich der Datenlage etwas besser aufgestellten Städten im Alltag nicht schaffen. Aber auch darüber hinaus bleibt der Nachweis der Verdrängung und dessen relative Bewertung z. B. im Vergleich zu anderen Quartieren ein bislang nicht befriedigend gelöstes methodisches Problem.[91]

5.4.2 Bedeutung und Status quo der Transparenz des Wohnungsmarktes

Damit Märkte ihr Potenzial für eine möglichst gute Allokation gesellschaftlicher Ressourcen in hohem Maße ausschöpfen können, ist eine hohe Transparenz der Märkte eine zentrale Voraussetzung. Diese ökonomische Binsenweisheit gilt uneingeschränkt auch für Immobilien- und Wohnungsmärkte und die im Wesentlichen darauf basierende Wohnungsversorgung. Aber auch für eine Politik, die unbefriedigende Marktergebnisse zielgerichtet

[91] Im Auftrag des Vereins zur Förderung von Wohneigentum in Berlin e. V. haben Harald Simons und Constantin Tielkes (empirica) sehr überzeugend deutlich gemacht, dass die zur Begründung von Milieuschutzsatzungen im Auftrag der jeweiligen Kommunen erstellten Gutachten grundlegenden wissenschaftlichen Standards nicht genügen (empirica, 2020). Wesentliche Grundfragen der Operationalisierung von Aufwertung und Verdrängung werden in der Regel nicht einmal in Ansätzen gelöst. Hinzu kommt, dass eine wie auch immer erkannte Verdrängung nur im jeweiligen Quartier oder Stadtteil betrachtet wird und somit nicht in Relation zum „normalen“ Marktgeschehen gesetzt und interpretiert werden kann. So kann auch das normale freiwillige Umzugsgeschehen kaum methodisch plausibel von „erzwungenen“ Umzügen unterschieden werden. Methodisch deutlich differenzierter als die regelmäßig zur rechtlichen Begründung herangezogenen Gutachten ist die Studie von Fabian Beran und Henning Nuissl für Berlin (Beran u. Nuissl, 2019).

und wirkungsvoll korrigieren möchte, ist eine hohe Kenntnis von Marktprozessen und Marktergebnissen zentral. Die Wohnungsmarktbeobachtung hat nicht zuletzt deswegen in den letzten zwanzig Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Arbeiten für das Offenbacher Nordend zeigen jedoch deutlich deren Grenzen und Beschränkungen.

Die zu beklagenden Lücken sind vielfältig. Die auch zur Fortschreibung des Wohnungsbestandes herangezogene Bautätigkeitstatistik zeigt einigermaßen verlässlich, wie viele neue Wohnungen gebaut werden. Die Charakteristika dieser Wohnungen sind jedoch nur grob erfasst. Zuletzt wurden wichtige dadurch entstandenen Lücken im Zensus 2011 geschlossen. Seitdem weiß man zum Beispiel etwas mehr über Ausstattungsmerkmale und Eigentumsstrukturen. Auch wurde in Verbindung mit der Haushaltsbefragung deutlich, von welchen Haushaltstypen die Wohnungen bewohnt werden. Von heute aus betrachtet, handelt es sich jedoch um eine mittlerweile zehn Jahre alte Momentaufnahme, die nicht oder nicht mehr geeignet ist, die zwischenzeitlichen Marktentwicklungen abzubilden. Würde man in die adressgenaue Datenbasis von 2011 systematisch die laufende Bautätigkeitsstatistik (ebenfalls mit Adresse) überführen, ließe sich bereits eine sehr kleinräumig organisierte Fortschreibung des Wohnungsbestandes ermöglichen. Würden die Finanzbehörden ihre vorhandenen Steuerdaten kleinräumig auswerten und in diese Datenbasis einspielen, wäre darüber hinaus prüfbar, ob sich in einem Quartier die Einkommenssituation der Haushalte verändert. So könnte auch für das Offenbacher Nordend besser beurteilt werden, ob als Konsequenz des Umzugsgeschehens ökonomisch schwächere Haushalte verdrängt und durch ökonomisch stärker ersetzt werden. Auch wüssten die Städte endlich etwas über die Einkommensstruktur ihrer Bewohnerschaft und könnten zum Beispiel fundierter die Zielgruppen für eine sozial orientierte Wohnungspolitik abgrenzen. Leider werden die Steuerdaten in Deutschland bislang überwiegend auf Länderebene ausgewertet.

Sicher wäre es aus wissenschaftlicher Sicht wünschenswert, die beschriebenen Informations- und Datenlücken schließen zu können. Besonders eklatant ist jedoch die lückenhafte Datenlage zu den Preisen für Wohnungen. Sie sind das zentrale Datum sowohl für das wohnungspolitische Handeln als auch zur Steuerung der Investitionstätigkeit in der Wohnungs- und Bauwirtschaft (inklusive der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer). Die Datenlage ist davon bestimmt, dass es keine systematische und flächendeckende Datengrundlage gibt. Das datentechnische Flickwerk in Deutschland stellt sich folgendermaßen dar:

- Einige sehr gute und etablierte Erhebungen des Statistischen Bundesamtes und der entsprechenden Landesämter lassen zwar Rückschlüsse auf die Entwicklung der Wohnungsmieten und -preise (sowie Wohnausgaben) zu, sind aber aufgrund der geringen Fallzahlen nicht geeignet für regionale, lokale oder gar stadtteilbezogene Auswertungen. Dies gilt für die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), das sozioökonomische Panel (SOEP), den Mikrozensus und auch die Mietenstichprobe im Rahmen der Verbraucherpreiserhebungen.
- Vergleichsweise gut geregelt ist, dass Wohnungsverkäufe bzw. die entsprechenden Kaufverträge an die Gutachterausschüsse zu übermitteln sind. Die darauf basierenden Auswertungen sind jedoch sehr uneinheitlich, da die Zuständigkeit für die Einrichtung der Gutachterausschüsse bei den Ländern liegt und diese wiederum in unterschiedlicher Intensität die Arbeitsweisen und Auswertungen der lokalen Gutachterausschüsse koordinieren. Nicht alle Bundesländer verfügen über einen „oberen Gutachterausschuss“ auf Landesebene, der harmonisierend und qualifizierend auf die lokalen Gutachterausschüsse einwirkt. Die Zahl der Transaktionen im Eigentumsmarkt ist zudem so gering, dass vielfach keine kleinräumigen Auswertungen möglich sind.
- Für den insgesamt und besonders für die Städte quantitativ und wohnungspolitisch bedeutsameren Mietwohnungsmarkt gibt es keine flächendeckende Marktbeobachtung. Weder die Mietanpassungen in laufenden Verträgen noch die Neuvertragsmieten werden erfasst. Stattdessen existieren nach den Recherchen des BBSR rund 1.000 lokale Mietspiegel, von denen nur 260 qualifiziert[92] und damit gerichtsverwertbar sind.[93] Aber selbst die qualifizierten sind methodisch uneinheitlich und nicht zuletzt deswegen in ihren Ergebnissen schwer miteinander vergleichbar. Auch hier lassen Umfang und Merkmale der Erhebungen häufig keine kleinräumigen Auswertungen zu. Hinzu kommt die uneinheitliche und unregelmäßige Aktualisierung der Mietspiegel. Aus wissenschaftlicher Sicht ist besonders schwer nachzuvollziehen, dass die Mietspiegelerhebungen in ihrer Verwendung auf die Überprüfung der Miethöhe im Einzelfall („ortsübliche Vergleichsmiete“) beschränkt sind und somit nicht für eine allgemeine Marktbeobachtung oder sonstige wissenschaftliche Zwecke zur Verfügung stehen.
- Die eklatanten Lücken in der amtlichen Statistik haben seit gut 15 Jahren dazu geführt, dass private Anbieter aus den im Internet präsenten Portalen Inserate auslesen, diese in eigene Datenbanken überführen und für eine weitere Verwertung aufbereiten. Dies ist mit vielen methodisch-technischen Problemen verbunden (z. B. Erkennen und Filtern von Dopplern, uneinheitliche und partiell unzuverlässige Angaben in den Inseraten usw.), wobei davon auszugehen ist, dass die Anbieter diese Probleme weitgehend bewältigt haben. Ihr Vorteil gegenüber den vorgenannten amtlichen bzw. öffentlichen Statistiken ist, dass sie flächendeckend verfügbar sind, aufgrund der vergleichsweise großen Datenmengen differenziert (kleinräumig, Zeiträume) ausgewertet werden können und nicht zuletzt zeitnah und leicht verfügbar sind. Die zentrale Schwäche bleibt, dass es sich um Angebots- und damit näherungsweise um Neuvertragsmieten handelt und somit keine Aussagen zu den quantitativ viel bedeutsameren Bestandsmietverhältnissen abzuleiten sind. Ferner ist es plausibel anzunehmen, dass sich insbesondere in angespannten Märkten ein relativ großer Anteil der Vermietungen ohne Inserate vollzieht.

Dabei wird es sich um den Anteil der Wohnungen mit einer besonders guten Preis-Leistungs-Relation handeln. Dies wird von Kennern der lokalen Wohnungsmärkte häufig und intensiv kriti-

[92] Qualifizierte Mietspiegel müssen wissenschaftlich-methodische Mindestanforderungen erfüllen und in nachvollziehbarer Weise erstellt werden. Weiterhin müssen die Gemeinde und/oder Interessenvertretung der Vermieter und Mieter diesen als qualifiziert und damit als Grundlage zur Miethöhenüberprüfung anerkennen.

[93] BBSR, 2020a, S. 6

siert, weil daraus eine schwer abschätzbare positive Überzeichnung des Preisniveaus und der Preisentwicklung entstehen kann. (Die hier auf den Mietwohnungsmarkt beschränkte Schilderung lässt sich ähnlich auf die Erfassung von Inseraten zu Eigentumsobjekten übertragen).

Die beschriebenen Schwächen der amtlichen Statistik haben dazu geführt, dass die aus Inseraten generierten Angebotsdaten zur zentralen Quelle der Wohnungsmarktbeobachtung und damit auch zum zentralen Bezugspunkt vieler wohnungspolitischer Diskussionen geworden sind. Sie werden von den Kommunen in diesem Sinne genutzt oder auch in der Immobilien- und Finanzwirtschaft zu Bewertungszwecken (Immobilien, Immobilienkredite) und ebenfalls zur Erfassung von Marktentwicklungen herangezogen. In der Regel bilden sie auch die Grundlage von wissenschaftlichen Artikeln und einer darauf basierenden Medienberichterstattung. Dabei entsteht aufgrund der beschriebenen Beschränkungen ein hohes Risiko der Fehlinterpretation. Sehr häufig war in den vergangenen Jahren auf dieser Basis zu lesen, dass die Mieten in einem Jahr um 10 Prozent (oder ähnliche Werte) gestiegen sind. Nicht erkannt und diskutiert wurde dabei, dass große Teile der Haushalte in ihren bestehenden Mietverträgen nicht von derartigen Mietpreissteigerungen berührt werden. Ebenso wird nicht berücksichtigt, dass es sich um keinen repräsentativen Marktausschnitt handelt. Differenziertere (aber dafür nicht kleinräumige) Aussagen lässt die Mietenstichprobe des Verbraucherpreisindex zu. Die Nettokaltmieten für alle Mietverhältnisse (Bestands-, Neu- und Wiedervermietungen) sind 2018 um 1,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Ein Anstieg der Mieten von 11 Prozent konnte nur bei Wiedervermietungen in den Metropolen beobachtet werden.[94] Der potenzielle Schaden derartiger Fehlinformation ist riesig. Vermieter werden animiert vergleichbare Mietpreise durchzusetzen. Investoren sehen Mietpreisspielräume, die eine aufwändige Sanierung und hohe Kaufpreise zu rechtfertigen scheinen. Die Wohnungspolitik sieht Anlass, Gegenmaßnahmen zu ergreifen usw.

5.4.3 Deutlich verbesserte Kosten-Nutzen-Relation für die Wohnungsmarktbeobachtung

Markttransparenz ist nicht umsonst zu haben. Dabei geht es nicht nur um den Betrieb der Datenbanken, sondern vor allem um die millionenfachen Erfassungs- und Dokumentationsaufgaben bei den Wirtschaftsteilnehmern. Wenn Wirtschaftsverbände über eine hohe Belastung aus bürokratischen Vorgaben klagen, hat dies oft mit der Erfassung von Daten für irgendwelche Formen der Berichterstattung zu tun. Ursprung dieser zunehmenden Anforderungen dürfte die Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Anliegen bei gleichzeitiger Erhöhung der Standards sowie der Notwendigkeit zu deren Überprüfung sein. Ganz offensichtlich ist das im Umweltbereich, dürfte aber auch in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen der Fall sein (z. B. Arbeitsrecht und Sozialstandards, Datenschutz, Gesundheit und Pflege).

Ob der entstehende Aufwand im Einzelfall zu rechtfertigen ist, hat selbstverständlich mit der Bedeutung des Anliegens zu tun, im Kern also mit der politischen Dringlichkeit und der volkswirtschaftlichen Bedeutung des jeweiligen Bereichs. Was das angeht, ist der Wohnungssektor kaum zu überbieten. Wohnimmobilien sind der bedeutendste Teil des Volksvermögens. Etwa 18 Prozent der Bruttowertschöpfung entfallen auf immobilienbezogene Wirtschaftsaktivitäten und ca. 80 Prozent des Bruttoanlagevermögens entfallen auf Bauten aller Art.[95] Damit haben sie nicht nur eine zentrale Bedeutung für die Alterssicherung, sondern ebenfalls für die Stabilität der Volkswirtschaft insgesamt. Die vom amerikanischen Immobilienmarkt ausgehende globale Finanzkrise hat das überdeutlich gezeigt. Die Ausgaben für das Wohnen sind der bedeutendste Einzelposten im Budget der privaten Haushalte (ca. 27 Prozent). Die gesamtgesellschaftlichen Ausgaben für das Wohnen[96] dürften die für Gesundheit (387 Milliarden € bzw. 11,6 Prozent des BIP in 2018)[97] noch übersteigen und damit ebenfalls an erster Stelle stehen. Häufig war in den letzten Jahren zu hören, das Wohnen sei die „zentrale soziale Frage unserer Zeit“ (oder wahlweise des Jahrhunderts). Zum Teil dürften die aktuellen Probleme und die damit verbundenen wohnungspolitischen Diskussionen (bis hin zu deren Re-Ideologisierung und Polarisierung) Vorboten zukünftiger Herausforderungen sein und insofern von längerfristiger Natur. Zumindest wenn man die Wohnungsknappheit und die Probleme der Wohnungsversorgung nicht allein als normales zyklisch wiederkehrendes Phänomen der zeitverzögerten Angebotsausweitung begreift, sondern dies partiell auch als Beginn eines ökologisch orientierten Transformationsprozesses in der Wohnungsmarktentwicklung und Wohnungsversorgung interpretiert (insbesondere Flächensparen/Grundstücksmangel und Energieeinsparung/Kosten der energetischen Ertüchtigung).

Für eine besonders differenzierte Wohnungsmarktbeobachtung spricht auch der grundlegende Umstand, dass es nicht den einen Wohnungsmarkt gibt, sondern unzählige Teilmärkte und diese Teilmärkte nur mäßig bis gar nicht miteinander verbunden sind. Letzteres führt dazu, dass Angebotsengpässe oder Nachfrageüberhänge (und davon ausgehende Preisbewegungen) sich nicht oder nur unvollständig und zeitverzögert von einem Teilmarkt auf andere Teilmärkte übertragen. Ganz offensichtlich gilt dies für die regionalen Teilmärkte, aber auch innerhalb der Regionen ist dies zwischen den unterschiedlichen Lagen von hoher Bedeutung. Letztlich unterscheiden sich die Teilmärkte nicht nur räumlich, sondern auch nach vielfältigen sonstigen Segmenten und Zielgruppen.

---

[94] Statistisches Bundesamt, 2019

[95] Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. et al., 2017.

[96] Dies sind i. W. Mieten, Kreditverpflichtungen und sonstige Ausgaben (z. B. für Instandhaltung) der privaten Haushalte, Unterstützungsleistungen des Staates insbesondere für KdU und Wohngeld, Wohnungsbauförderung in seinen unterschiedlichen Varianten.

[97] Gleichwohl ist das Marktgeschehen im Gesundheitssektor nahezu vollständig transparent. Einerseits sind die Anbieter und deren angebotenen Leistungen bekannt (Ärzte, Anzahl Betten in Krankenhäusern). Andererseits werden die erbrachten (abrechnungsfähigen) Leistungen in jedem Einzelfall erfasst. Die Informationen liegen den Leistungserbringern vor (Krankenkassen, Kassenärztlichen Vereinigungen) und werden vorwiegend für Planungsaufgaben herangezogen. Im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung des Bundes werden sie auch öffentlich publiziert.

Dem hohen und noch steigenden Nutzen einer differenzierten Wohnungsmarktbeobachtung stehen auf der anderen Seite rasant gewachsene technische Möglichkeiten und damit verbunden sinkende Kosten gegenüber. Dies betrifft insbesondere die Leistungsfähigkeit der Datenbanken und den internetbasierten Datentransfer und schließlich technisch deutlich erweiterte Auswertungsmöglichkeiten. Gemessen an der Bedeutung des Wohnungssektors und den aktuellen technischen Möglichkeiten ist der Status quo der für Wirtschaft, Politik und nicht zuletzt auch Marktteilnehmenden verfügbaren Wohnungsmarktinformationen anachronistisch. Dies gilt auch im Vergleich zu anderen Sektoren, wie zum Beispiel dem Gesundheitswesen.

5.4.4 Eine wohnungspolitische und wohnungswirtschaftliche Transparenzoffensive

Durch die Einführung der Mietpreisbremse (2015) und deren Weiterentwicklung im Jahr 2019 ist Aufmerksamkeit auf die unbefriedigende Situation im Bereich der Mietspiegel gelenkt worden. Entsprechende Initiativen der Bundesregierung zielen darauf, mehr Gemeinden zu einer Aufstellung von Mietspiegeln zu bewegen und gleichzeitig die methodischen Standards zu erhöhen und zu vereinheitlichen. Hierzu hat die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetz- bzw. Verordnungsentwurf angekündigt.[98] Damit verbunden sollen auch die vom Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung herausgegebenen methodischen Empfehlungen zur Mietspiegelerstellung überarbeitet und weiterentwickelt werden. Letztlich hält die Bundesregierung dabei am bisherigen System fest.

Einen Schritt weiter geht der Antrag der in Fragen bürokratischer Gängelung recht unverdächtigen FDP-Bundestagsfraktion zu diesem Thema.[99] Sie schlägt vor, dass alle Vermieter im Rahmen ihrer jährlichen Steuererklärung sowohl die Wohnungsmieten wie auch die zentralen Qualitätsmerkmale der Wohnungen angeben, so dass diese Daten in eine Datenbank überführt und den Kommunen zur Erstellung von Mietspiegeln zur Verfügung gestellt werden können. Der entscheidende Unterschied zum bisherigen System ist, dass eine Verpflichtung auf Seiten der Vermieter vorgeschlagen wird und auf dieser Basis ein flächendeckendes, nach einheitlichen Standards betriebenes und laufend aktualisiertes Datenangebot entsteht. Die FDP ist hier offenbar zu der Einschätzung gelangt, dass der zusätzliche Nutzen den Aufwand rechtfertigt.[100]

Im Mittelpunkt steht der Grundgedanke einer nach festgelegten Standards betriebenen zentralen Datenbank. Ob die Datengenerierung über die Steuerklärungen der Königsweg ist, wäre noch zu diskutieren. Vorstellbar wäre auch ein von anderen Meldevorgängen unabhängiger Betrieb. Zur Verifikation der vom Vermieter gepflegten wohnungsbezogenen Daten könnte ein Vier-Augen-Prinzip eingeführt werden. Erst wenn der Mieter die vom Vermieter gepflegten Daten bestätigt, wird der wohnungsbezogene Datensatz gültig. Wichtig wäre es, dass die Datenbank – im Rahmen der datenschutzrechtlichen Möglichkeiten – für verschiedene Verwertungen geöffnet wird (anders als derzeit die Mietspiegel).

Bei der Frage der Verwertungsmöglichkeiten ist nicht nur über Zugänge und Berechtigungen zu diskutieren. Wichtig ist vor allem, welche Merkmale eingepflegt werden. Auch dies ist jeweils in eine Kosten-Nutzen-Betrachtung einzubeziehen. Mit der Zahl der Merkmale steigen die Kosten und der Nutzen. Bei steigender Zahl der Merkmale wirkt auf der Kostenseite kompensatorisch, dass bisherige Erhebungen ersetzt werden. Dies trifft nicht nur auf die die Mietspiegelerhebungen zu, sondern gegebenenfalls auch auf weitere Sachverhalte und damit verbundene Erhebungen und oder Meldepflichten (z. B. Energieausweise). Zu diskutieren wäre auch, ob der Wohneigentumsmarkt sinnvoll zu integrieren ist und welche Einspareffekte dies auslösen kann.

Mit Blick auf die vielfältigen Verwertungsoptionen bei Marktteilnehmern sowie in Wirtschaft, Politik und Wissenschaft und die damit jeweils verbundenen Anforderungen wäre es wünschenswert, wenn es eine gemeinsame Transparenzinitiative für den Wohnungs- und Immobilienmarkt gäbe.[101] Diese hätte die Aufgabe, eine Gesamtschau aller Verwertungsmöglichkeiten und des korrespondierenden Erhebungs- bzw. Bereitstellungsaufwands vorzunehmen und daraus eine sinnvoll gemeinsame getragene Empfehlung abzuleiten.

98 siehe: BT Drucksache 19/15613 vom 29.11.2019, S. 5

99 siehe: BT Drucksache 19/15264 vom 19.11.2019

100 Interessant ist, dass der Bausenator von Berlin jüngst ebenfalls den Aufbau eines Wohnungs- und Mietenkatasters befürwortet hat und prüfen lässt (Der Tagesspiegel vom 15.09.2020).

101 Eine ähnliche Empfehlung spricht auch die Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik" (Baulandkommission) aus. Sie fordert „eine Erweiterung, bessere Verfügbarkeit und Aussagefähigkeit der bodenpolitisch relevanten Daten" und verbindet dies mit der Forderung nach einer Vereinheitlichung der Immobilienberichterstattung durch die Gutachterausschüsse.

6 Region Stuttgart: Wege zu einer Arbeitsteilung in der Wohnbaulandbereitstellung

6.1 Unbewältigte Wohnungsbauaufgaben

Wie in den meisten wachsenden deutschen Stadtregionen fällt es auch in der Region Stuttgart schwer, den Wohnungsneubau nachfragegerecht auszuweiten. Ein oder gar der Hauptgrund dürfte in den meisten Regionen in der unzureichenden Bereitstellung von Wohnungsbaugrundstücken liegen. Hinzu kommen Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft sowie den vorgelagerten Arbeitsmärkten. Entsprechende Modellrechnungen zum Wohnungsbedarf kommen dementsprechend regelmäßig zu dem Ergebnis, dass die tatsächlichen Bauleistungen häufig deutlich unter dem Bedarf liegen.[102] [103]

Diese seit nunmehr gut zehn Jahren zu beobachtende Entwicklung äußert sich auf vielfältige Weise und lässt sich unter der häufig verwendeten Formulierung subsummieren, dass die Wohnungsfrage die zentrale soziale Frage unserer Zeit geworden sei. Im Einzelnen verbindet sich dies mit steigenden Mieten und Verkaufspreisen, die entweder zu höheren Einkommensbelastungen oder aber zum „Zusammenrücken" auf kleinere Wohnflächen führen. Aufgeschobene Aus- oder Umzugsabsichten können eine weitere Konsequenz sein. Wenn der hohe Nachfragedruck auf den Wohnungsmärkten nur unzureichend durch Wohnungsneubau abgebaut werden kann, lastet er umso mehr auf den Wohnungsbeständen und löst hier Investitionsprozesse aus, die sich häufig lageabhängig kleinräumig konzentrieren und in den betroffenen Quartieren Gentrifizierungs- und Verdrängungsprozesse auslösen können. Eine weitere räumliche Konsequenz ist der wieder in Gang gekommene Suburbanisierungsprozess[104], der mittlerweile relativ periphere, schlecht erschlossenen Räume erreicht und insofern zumindest teilweise den Zielen einer kompakten, nachhaltigen, an öffentlichen Verkehrsangeboten (insbesondere Schienenverkehr) orientierten Siedlungsentwicklung widerspricht, wie sie auch regionalplanerisch angestrebt wird.

Für die Region Stuttgart sind darüber hinaus auch die wirtschaftspolitischen Implikationen der ungelösten Wohnungsfrage von hoher Bedeutung. Als dynamischer Wirtschaftsraum mit hoher Arbeitskräftenachfrage bleibt die Region auf Zuwanderung angewiesen. Insbesondere die bevorstehende Ruhestandswelle der Baby-Boom-Jahrgänge (Geburten der 1960er Jahre) wird sich in dieser Hinsicht auswirken und eine zusätzliche Zuwanderung und eine damit verbundene Wohnungsnachfrage auslösen. Somit bleibt die Wohnungsfrage allein schon aufgrund des demografisch-altersstrukturellen Wandels eine langfristige strukturelle

[102] z. B. Henger und Voigtländer,2019a; prognos, 2017, S. 70

[103] Henger und Voigtländer,2019b
Auf Kreisebene wurden vom IW für die Region Stuttgart für den Zeitraum 2016 bis 2018 folgende prozentuale Bedarfsdeckungen ermittelt: Ludwigsburg = 48%, Esslingen = 54%, Stuttgart = 56%, Rems-Murr-Kreis = 66%, Böblingen = 83%, Göppingen = 89%

[104] Siedentop et al., 2019

Herausforderung. Hinzu kommen das in konjunkturelle Bewegungen eingelagerte wirtschaftliche Wachstum der Region und anders gelagerte Wanderungsströme, die ebenfalls wohnungspolitisch zu bewältigen sind.

Die Analysen des Verbands Region Stuttgart zeigen, dass die Kommunen bisher nur sehr eingeschränkt auf die ausgeweitete Wohnungsnachfrage reagieren. Zwar sind in den FNPs insgesamt rund 2.000 ha Bauland ausgewiesen, die im Zuge der Planaufstellung bereits umweltgeprüft und mit Verkehrsgutachten untersucht wurden. Die Entwicklung der Flächen im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung bleibt jedoch unzureichend. Vielfach bleiben die Kommunen zurückhaltend bei der Ausweisung von weiterem Wohnbauland.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Wachstumsbereitschaft der Gemeinden (insbesondere der mit hoher Lagegunst, z. B. an S-Bahn-Haltepunkten) gestärkt und damit die Wohnungsversorgung verbessert werden kann. Hierzu müssen einerseits die bisherigen Restriktionen bzw. Widerstände verstanden und daran ansetzend politisch-konzeptionelle Überlegungen angestellt werden, wie die Verantwortung für die regionale Wachstumsbewältigung im Bereich Wohnen breiter in der Region und mit Wirkung auf die verbindliche Bauleitplanung der Gemeinden verankert werden kann: Welche „Hebel" können angesetzt werden, damit die regionalplanerisch dafür vorgesehenen Kommunen tatsächlich ausreichendes Engagement in der Wohnbaulandentwicklung entfalten?

6.2 Wohnungsmarkt in der Region Stuttgart

6.2.1 Das Wohnen ist deutlich teurer geworden

Die Region Stuttgart besteht aus 179 Gemeinden mit insgesamt rd. 2,8 Mio. Einwohnern. Davon entfallen rund 2,2 Millionen auf das Umland und 0,6 Millionen auf Stuttgart. Das jährliche Bevölkerungswachstum betrug in Stuttgart zwischen 2011 und 2017 knapp über 1 Prozent pro Jahr, im Umland knapp unter 1 Prozent jährlich. Die aus vorhergehenden Jahrzehnten entlehnte Vorstellung, dass die Umlandgemeinden dynamischer wachsen, stimmt insofern nicht mehr mit der Realität überein. Für die Region Stuttgart gilt dabei noch mehr als für andere Regionen, dass die einfache Gegenüberstellung von Stadt und Umland die Realität einer komplexen, mehrkernigen Region mit teilweise fließenden Übergängen zwischen Siedlungsbereichen nicht ausreichend beschreibt. Gleichwohl gilt nach wie vor, dass die Groß- und Kernstädte Wanderungsüberschüsse vor allem bei den jungen Menschen erzielen und die Umlandgemeinden primär von der Zuwanderung der mittleren Altersgruppen (30 bis 50 Jahre) profitieren, die ihrerseits aus den Kernstädten abwandern.[105]

Bereits von einem recht hohen Ausgangsniveau kommend hat die Region Stuttgart in den zurückliegenden Jahren kräftige Mietpreissteigerungen zu verzeichnen. Da weder flächendeckende Bestandsmieten vorliegen noch verlässliche Statistiken über die tatsächlichen Neuvertragsmieten existieren[106], müssen sich entsprechende Aussagen auf die (zurecht häufig kritisierten) Daten zu inserierten Wohnungen und den dabei angebotenen Mieten beziehen. Dabei zeigt sich zwischen 2012 und 2019 eine kräftige Mietpreissteigerung, die bei 67 der 83 Gemeinden und Gemeindeverbände (= 80 Prozent) mehr als 30 Prozent beträgt (siehe Abb. 36). In 24 Gemeinden und Gemeindeverbände beträgt die Steigerung der Angebotsmieten mehr als 40 Prozent. Während 2012 der größte Teil der Gemeinden mit den durchschnittlichen Angebotsmieten unterhalb von 8 €/m² blieb, markiert dies heute eher den unteren Rand der gemeindlichen Durchschnittsmieten (siehe Abb. 37).

Die durchschnittlichen Angebotsmieten liegen nicht nur in Stuttgart, sondern auch in einigen angrenzenden Städten heute bei über 12 €/m², wobei die Mieten zu den Rändern der Region erwartungsgemäß abnehmen. [107] Aber auch in den vergleichsweise günstigeren Rändern der Region (hierzu zählen insbesondere die Randgemeinden des Landkreises Göppingen) werden mittlerweile durchschnittliche Angebotsmieten von 6,50 bis 8 €/m² erreicht. Während das Preisniveau dieses räumliche Muster zeigt, ähnelt die in der unten aufgeführten Abbildung (Abb. 36) dargestellte Preisentwicklung eher einem Flickenteppich weitgehend ohne klar erkennbares räumliches Muster. Offenbar werden die Lagevorteile und Lagenachteile in ihren Wirkungen auf die Mietpreisbildung von lokalen Besonderheiten überlagert.

6.2.2 Eine ausbleibende Angebotsreaktion in der Region Stuttgart

Der bereits ab 2009/2010 einsetzende Preisanstieg im Wohnungsmarkt bildet den Abschluss eines Jahrzehnts, das im Zeichen einer konjunkturellen Schwäche und einer geringen Wohnungsnachfrage stand. Viele Städte und Regionen – auch die wachsenden – verzeichneten in den 2000er Jahren nur sehr moderate Preisentwicklungen, die häufig nicht mit den ebenfalls langsam steigenden Einkommen mithalten konnten. Im Ergebnis kam es zwar auch in den wirtschaftlich starken Regionen zu nominalen, aber nicht durchgängig zu realen Steigerungen der Wohnkosten. Insofern markiert der Übergang in das zurückliegende Jahrzehnt eine Trendwende zu sich verengenden Wohnungsmärkten und davon ausgehenden intensiven wohnungspolitischen Diskussionen.

In der Trendwende und insbesondere in der darauffolgenden Entwicklung überlagern sich unterschiedliche Faktoren. Zunächst einmal kann man nach einem Jahrzehnt mit zurückhaltenden Lohnabschlüssen und aufgeschobenen Umzugsplänen der privaten Haushalte gewisse Nachholeffekte vermuten. Hinzu kommen demografische Effekte des sekundären Baby-Booms, die sich vor allem in der Zuwanderung junger Menschen in die Stadtregionen ausdrücken.[108] Getragen von einem ungewöhnlich langen

[105] Siedentop et al., 2019, S. 3ff.
[106] Dies wird ausführlich in der Fallstudie Offenbach diskutiert.
[107] Zeit Online, 2019
[108] Die ebenfalls stark besetzen Geburtenjahrgänge der Kinder der eigentlichen Baby-Boom Jahrgänge erreichen das Erwachsenenalter und ziehen vermehrt zu Ausbildung und Studium in die Großstädte.

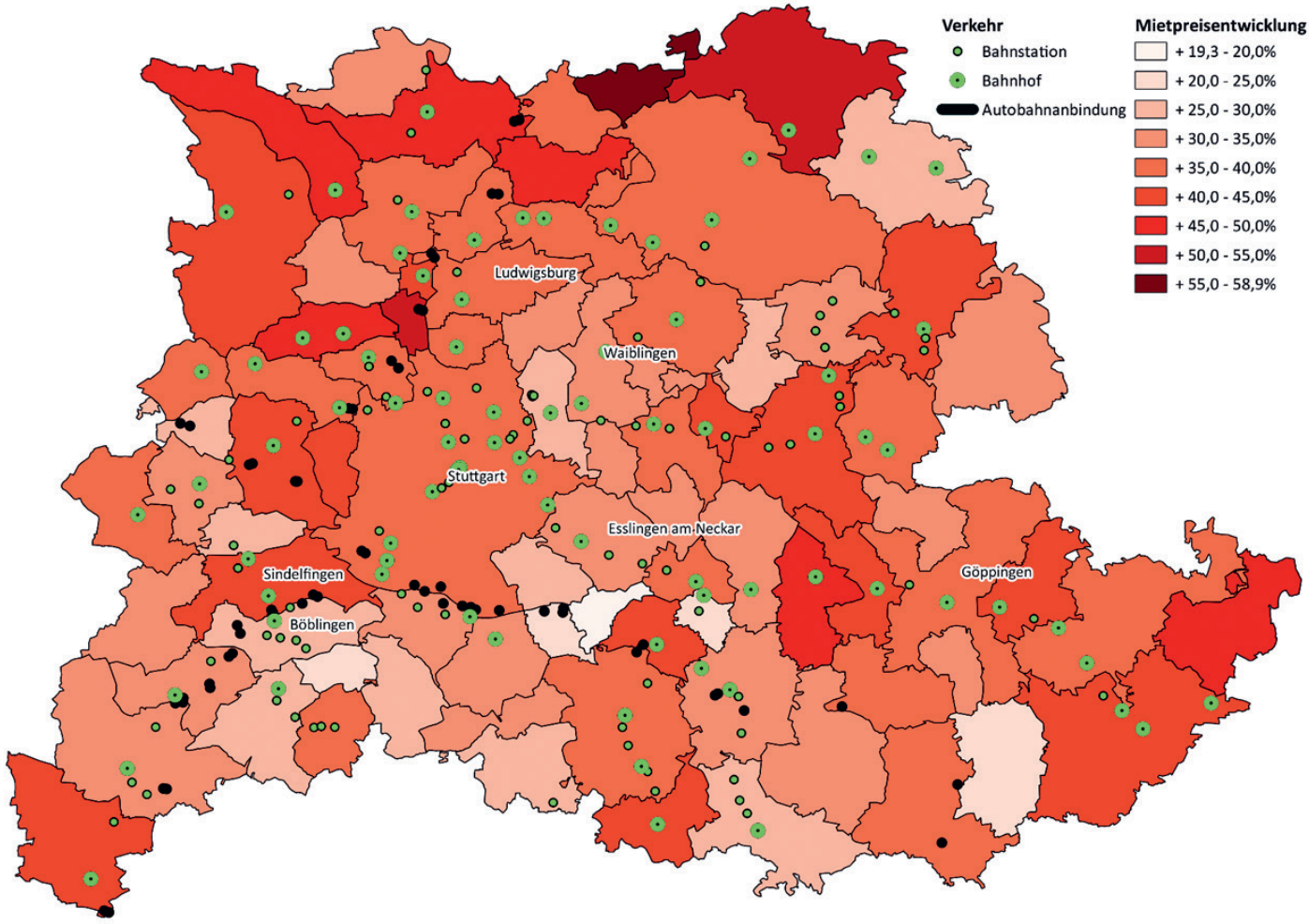


Abb. 36: Entwicklung der Angebotsmieten 2012 bis 2019 in 83 Gemeinden und Gemeindeverbänden der Region Stuttgart
Datengrundlage: Zeit Online, empirica regio 2019; auf Datenbasis empirica-systeme

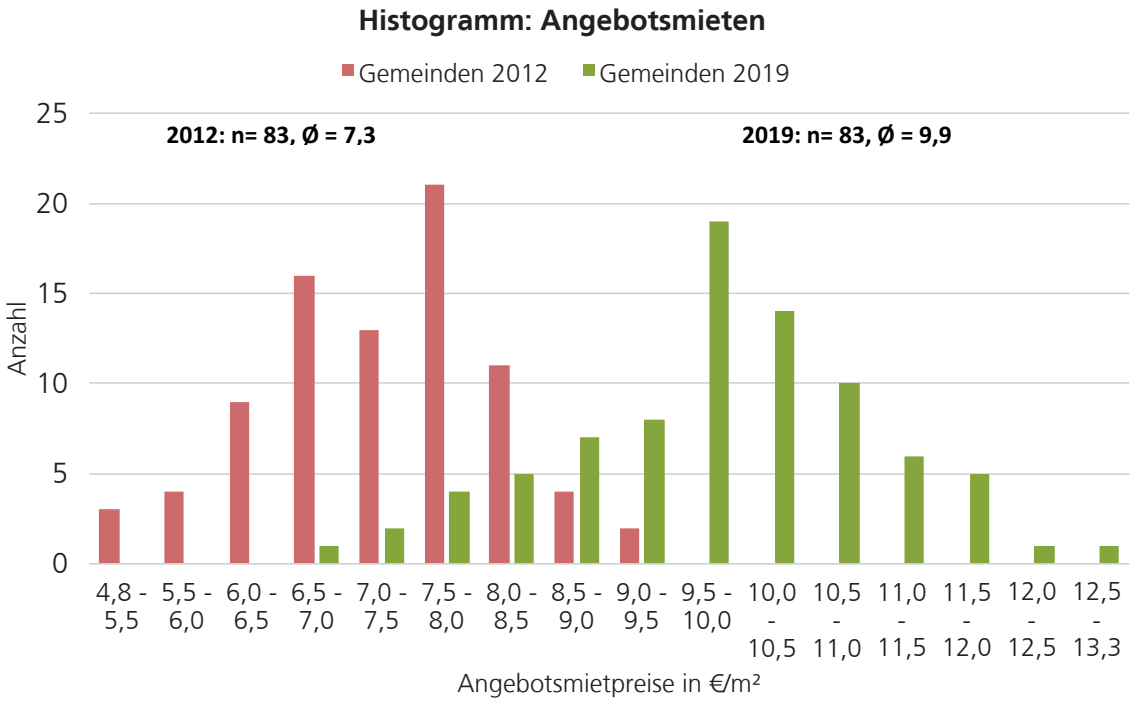


Abb. 37: Durchschnittliche Angebotsmieten 2012 und 2019 in 83 Gemeinden und Gemeindeverbänden der Region Stuttgart,
Datengrundlage: Zeit Online, 2019

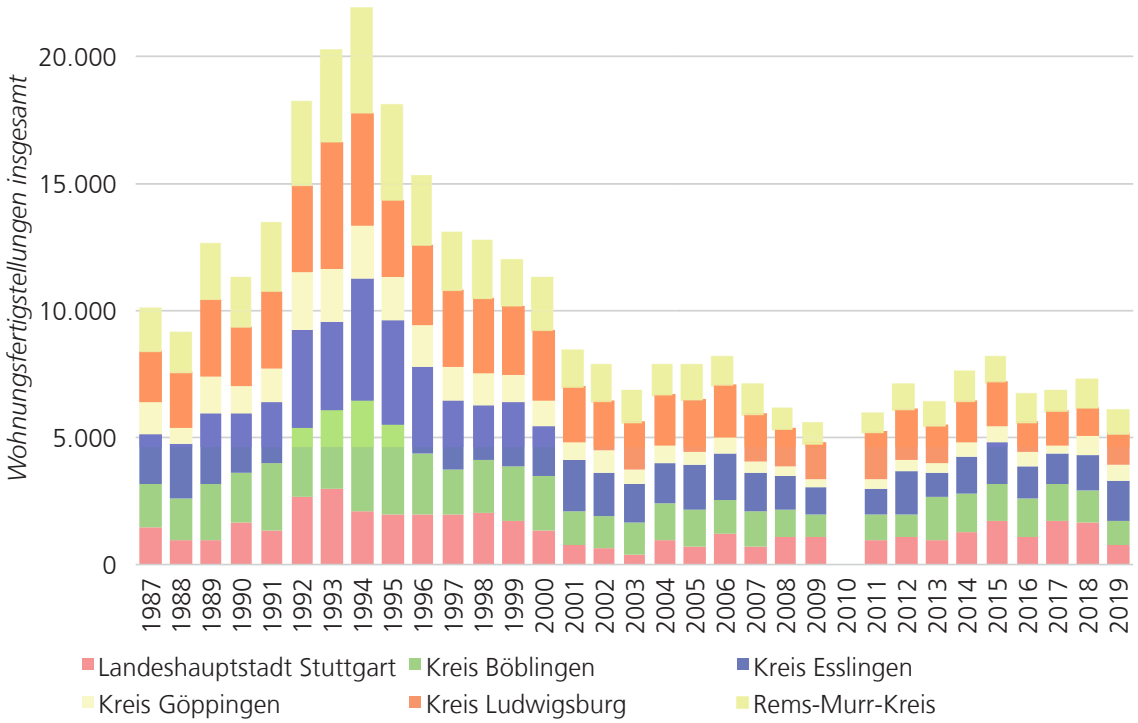


Abb. 38: Wohnungsneubau in der Region Stuttgart 1987 bis 2019, Datengrundlage: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, eigene Berechnung und Darstellung, Anmerkung: siehe Abb. 39

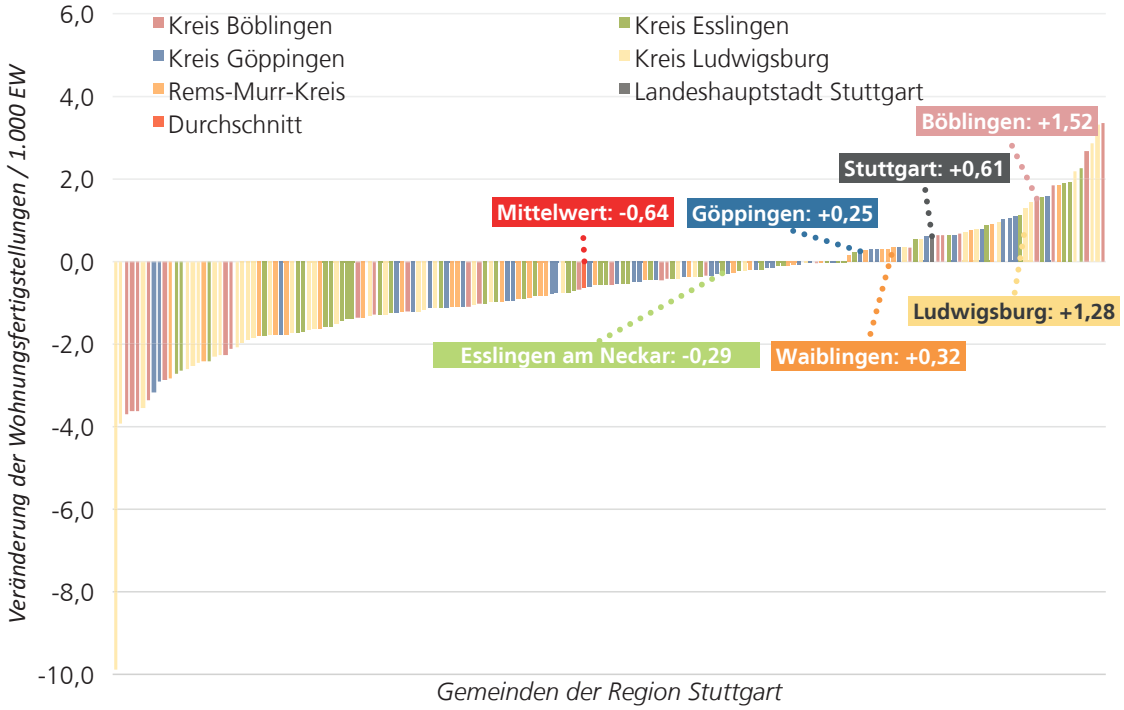


Abb. 39: Veränderung der Intensität des Wohnungsneubaus (p.a.) in der Region Stuttgart im Vergleich der Zeiträume 2001 bis 2009 und 2011 bis 2019, Datengrundlage: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Anmerkung: Die hier dargestellten Werte wurden aus der Wohnungsbestandsstatistik des Statistischen Landesamtes ermittelt. Sie stellen insofern einen Saldo aus Wohnungsneubau und Wohnungsabgängen dar und stimmen nicht exakt mit den Ergebnissen der Bautätigkeitsstatistik zu den Fertigstellungen im Wohnungsneubau überein.

konjunkturellen Aufschwung kam es ferner zu einer arbeitsmarktorientierten Zuwanderung in die Stadtregionen, die auch von der zunehmenden Arbeitslosigkeit in Südeuropa ("Staatsschuldenkrise") getragen wurden. Die insbesondere mit dem Jahr 2015 verbundenen Fluchtwanderungen erzeugten zunächst einen hohen Bedarf noch entsprechenden Sonderwohnformen (Flüchtlingsunterkünfte), führen jedoch bei entsprechendem Verbleib in Deutschland auch zu einer Zusatznachfrage im normalen Wohnungsmarkt.

Diese Effekte haben sich zunächst in den Kernstädten bemerkbar gemacht und sich vor dort aus im Zeitverlauf immer weiter räumlich ausgebreitet. Nicht ungewöhnlich ist, dass die ansteigenden Preise nicht unmittelbar zu einem belebten Wohnungsneubau führen. Dabei wird der entstehende Zeitverzug in der Regel mit den langen Planungs- und Bauzeiten begründet. Aber auch nach der üblichen Latenzphase blieben in den meisten Stadtregionen die Bauleistungen deutlich hinter der Nachfrageentwicklung zurück, so dass ein komplettes Jahrzehnt im Zeichen zunehmend angespannter regionaler Wohnungsmärkte stand. Besonders bemerkenswert ist, dass die Angebotsausweitung trotz überreichlich vorhandenen Investitions- und Anlagekapitals (sehr niedriges Zinsniveau, erhebliche Kapitalzuflüsse in den Wohnungsmarkt, ausgeweitete Förderung) nicht zustande kam.

Auch wenn der Wohnungsbau in den meisten Stadtregionen insgesamt unzureichend blieb, bestehen erhebliche kleinräumige Unterschiede. Oft kann beobachtet werden, dass in den Kernstädten deutlich mehr Wohnungsbau (insbesondere Geschosswohnungsbau) stattfindet, während viele ehemals wachstumsstarke Umlandstandorte ihren Wohnungsbau nicht ausweiten (konnten). Für die Region Stuttgart gilt in besonderem Maße, dass zwar in einzelnen Städten eine Ausweitung des Wohnungsbaus zu beobachten ist, in der regionalen Gesamtschau eine entsprechende Angebotsreaktion jedoch nicht stattfindet (siehe Abb. 38). Im nachfrageschwachen Zeitraum 2001 bis 2009 weist das statistische Landesamt eine Zunahme des Wohnungsbestandes von knapp 67 Tsd. Wohnungen aus, was einem Zuwachs von ungefähr 7.400 Wohnungen pro Jahr entspricht. Im nachfragestarken Zeitraum 2011 bis 2018 sind es mit 7.100 Wohnungen pro Jahr noch weniger. Bei einer Betrachtung auf Gemeindeebene zeigt sich, dass es in der Mehrheit der Gemeinden im Vergleich der beiden Zeiträume statt zu einer Ausweitung des Wohnungsbaus zu einer Reduzierung gekommen ist (siehe Abb. 39). Diese beinahe paradoxe Reaktion auf eine anziehende Wohnungsnachfrage wird in der Summe allerdings dadurch etwas abgemildert, dass die Bautätigkeit insbesondere in den größeren Gemeinden mit entsprechend höheren Wohnungsbauvolumina ausgeweitet wurde.

Eine Reaktion auf die anziehenden Wohnungsmärkte ist in der Region Stuttgart gemessen an den Bautätigkeitszahlen weitegehend ausgeblieben. Die zuvor eher auf Alterung und partiell auf Stagnation bzw. Schrumpfung eingestellten Kommunen haben sich offenbar schwergetan, ihre Wohnungs- und Baulandpolitik auf das neue und zunächst unerwartete Bevölkerungs- und Nachfragewachstum auszurichten. Hinzu kommen die langen Planungszeiträume. Dass es sich jedoch nicht allein um eine verzögerte Reaktion handelt, sondern auch weitere Hemmnisse der Baulandbereitstellung eine Rolle spielen, verdeutlichen die nachfolgenden Kapitel.

6.3 Ergebnisse einer Kommunalbefragung zu den Hemmnissen in der Wohnbaulandbereitstellung

Die skizzierten Befunde zeigen für die Region Stuttgart eine ausbleibende Angebotsreaktion auf die anziehende Wohnungsnachfrage und die steigenden Preise, während die Wohnungspolitik der Vergangenheit insbesondere darauf ausgerichtet war, zusätzliches Kapital in den Wohnungsmarkt zu lenken. Kapitalmangel und Investitionsbereitschaft wurden insofern als zentrales Nadelöhr eines ausgeweiteten Wohnungsbaus interpretiert. Angesichts des derzeitigen Kapitalüberflusses im Wohnungsmarkt und der weitgehend ausbleibenden Effekte einer ausgeweiteten Förderung, kann dies heute kaum mehr als Problem gelten. Stattdessen muss der Mangel an Baugrundstücken und Bauland als zentraler Engpass auf dem Weg zu mehr Wohnungsbau gelten. Da die Baulandbereitstellung und die damit verbundene Grundstücksmobilisierung abgesehen von gewissen Rahmenbedingungen weitgehend als kommunale Aufgaben zu verstehen sind, wurde unter diesem Blickwinkel in der Region Stuttgart eine Kommunalbefragung durchgeführt. Sie zielte darauf, die ausbleibende Angebotsreaktion aus dem Blickwinkel spezifischer Hemmnisse der Wohnbaulandbereitstellung zu erklären.

6.3.1 Methodik

Das vorliegende Kapitel basiert auf einer schriftlichen Befragung (wahlweise postalisch oder Online) sowie ergänzend durchgeführten telefonischen leitfadengestützten Interviews. Angeschrieben wurden die 179 Städte und Gemeinden in der Region Stuttgart. Die befragten Kommunen sollten in der Befragung Auskunft zu den folgenden Themenfeldern geben:

- quantitative Grundorientierung der Wohnungsbauziele,
- segment- und zielgruppenspezifische Handlungsbedarfe im Wohnungsbau,
- Bewertung der Bedeutung einzelner Hemmnisse der Wohnbaulandbereitstellung,
- größte Hemmnisse der Wohnbaulandbereitstellung im politischen Diskurs.

Zu den Handlungsbedarfen und Hemmnissen konnten seitens der angeschriebenen Bürgermeister und Amtsleiter neben vorgegebenen Antwortmöglichkeiten bei Bedarf auch weitere Aspekte benannt werden.

Die Kontaktaufnahme zu den 179 Kommunen der Region mündete in 61 verwertbaren Antwortbögen (43 analog, 18 digital). Aus den Ergebnissen konnten übergeordnete, aber auch erste raumbezogene Trends abgeleitet werden. Auf die Anwendung schließender Statistik wurde angesichts der Fallzahl verzichtet.

Um die Ergebnisse der schriftlichen Befragung qualitativ anzureichern, wurden ergänzend telefonische Interviews mit 10 Baubürgermeistern oder Planungsamtsleitern aus der Region geführt. Der Gesprächsleitfaden folgte im Aufbau der schriftlichen Befragung, so dass die quantitative Auswertung systematisch mit Hintergrundinformationen ergänzt und plausibilisiert werden konnte.

„Welche Ziele verfolgt Ihre Kommune bezogen auf den zukünftigen Wohnungsneubau im Vergleich zu den letzten fünf Jahren?“

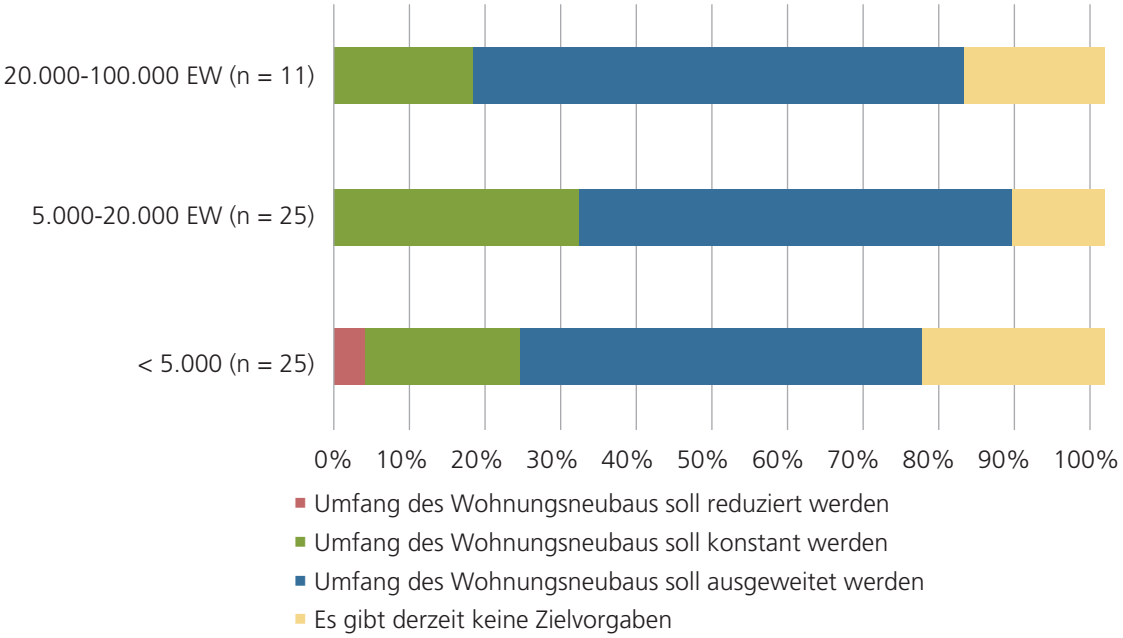


Abb. 40: Wohnungsbauziele von Kommunen der Region Stuttgart, Quelle: eigene Erhebung

6.3.2 Wohnungsbaupolitische Mengenziele

Die befragten Kommunen der Region Stuttgart sehen gut zur Hälfte (57 Prozent) die Notwendigkeit den Wohnungsneubau auszuweiten (siehe Abb. 40). Dies bedeutet zugleich, dass die andere Hälfte keine Ausweitung für erforderlich hält oder keine entsprechenden Zielvorstellungen hat. Ausgehend von der Einschätzung, dass die bisherige Bautätigkeit nicht zu einer Bedarfsdeckung geführt hat, ist dies insofern nur zum Teil positiv zu beurteilen. Das Ziel der Ausweitung des Wohnungsbaus wird in Gemeinden aller Größen – ausgenommen von den kleinsten Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern – verfolgt und steigt tendenziell mit der Gemeindegröße.

Für eine der größeren Städte im Kern der Region stellt sich die Situation folgendermaßen dar: Verbunden mit dem gültigen Flächennutzungsplan ist eine Zielsetzung von ca. 3.000 Wohnungen bis 2030 oder circa 300 Wohnungen pro Jahr. Angesichts der Wohnungsnachfrage wird diese Zielsetzung von der Verwaltungsspitze eher als „bescheiden“ bzw. als Untergrenze verstanden. Die durchschnittliche Wohnbauleistung der vergangenen Jahre betrug indes circa 150 Wohneinheiten pro Jahr. Die Chancen, den eigentlich noch zu geringen Zielwert tatsächlich zu erreichen, werden als sehr gering eingestuft. Ähnlich stellt sich die Situation in den meisten befragten Städten der Region dar, wobei das Auseinanderfallen zwischen quantitativen Zielen und den tatsächlich erzielbaren Wohnungsbauleistungen in den Teilräumen mit hohen Nachfragepotenzialen (z. B. Kern der Region oder entlang der Verkehrsachsen) größer zu sein scheint als an den Rändern.

6.3.3 Segmentspezifische Handlungsbedarfe

Es ist nicht verwunderlich, dass ein Handlungsbedarf von den befragten Kommunen fast durchgängig und in beinahe allen Segmenten des Wohnungsmarkts gesehen wird. Mit Blick auf die unterschiedlichen Segmente stellt sich dies folgendermaßen dar (siehe Abb. 41):

Die Einschätzungen zum Handlungsbedarf in den einzelnen Wohnungsbausegmenten nehmen einerseits Bezug zur erkennbaren Wohnungsnachfrage. Anderseits reflektieren sie die jeweiligen lokalen städtebaulichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten. So zeigt sich z. B., dass der Handlungsbedarf im Bereich der Einfamilienhäuser zum Rand hin stärker wahrgenommen wird (insbesondere im Südosten der Region Stuttgart), während die zentraleren Standorte den verdichteten Einfamilienhausbau etwas stärker gewichten.

Der geförderte Wohnungsbau hat für die befragten Kommunen im Mittel eine beinahe so hohe Dringlichkeit wie der Einfamilienhausbau. Dies verbindet sich allerdings mit anderen räumlichen Mustern. Eine hohe Dringlichkeit sehen die größeren Städte in der Region, während die kleineren Gemeinden (< 5.000 EW) dies nur eingeschränkt tun. Zudem zeigt sich ein Dringlichkeitsgefälle vom Zentrum in Richtung Rand.

Erkennbar wird auch, dass der höherwertige Geschosswohnungsbau nicht nur im Umfeld von Stuttgart eine hohe Bedeutung hat, sondern zumindest auch als Thema und Zielvorstellung auch die Klein- und Mittelstädte der Region erreicht. Anzunehmen ist, dass hier in vorhergehenden Phasen primär Einfamilienhäuser realisiert wurden und nun die Aufgabe und zugleich die Chance

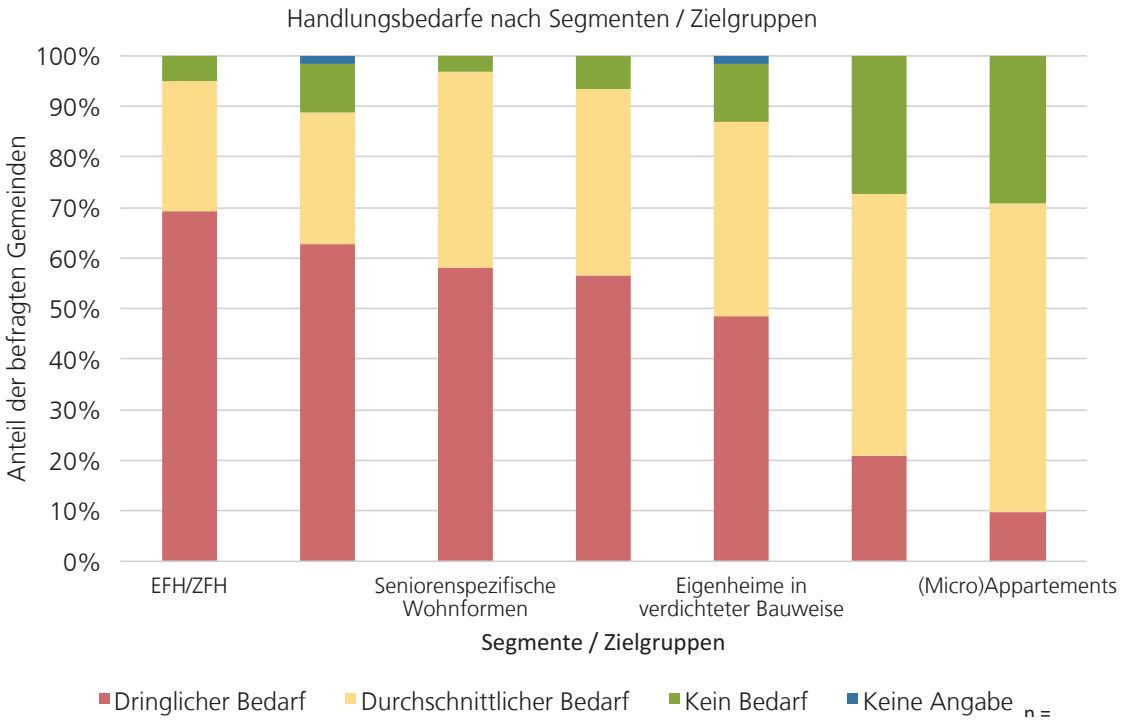


Abb. 41: Handlungsbedarfe für Neubautätigkeit nach Wohnungsbausegmenten bzw. Zielgruppen von Kommunen der Region Stuttgart, Quelle: eigene Erhebung

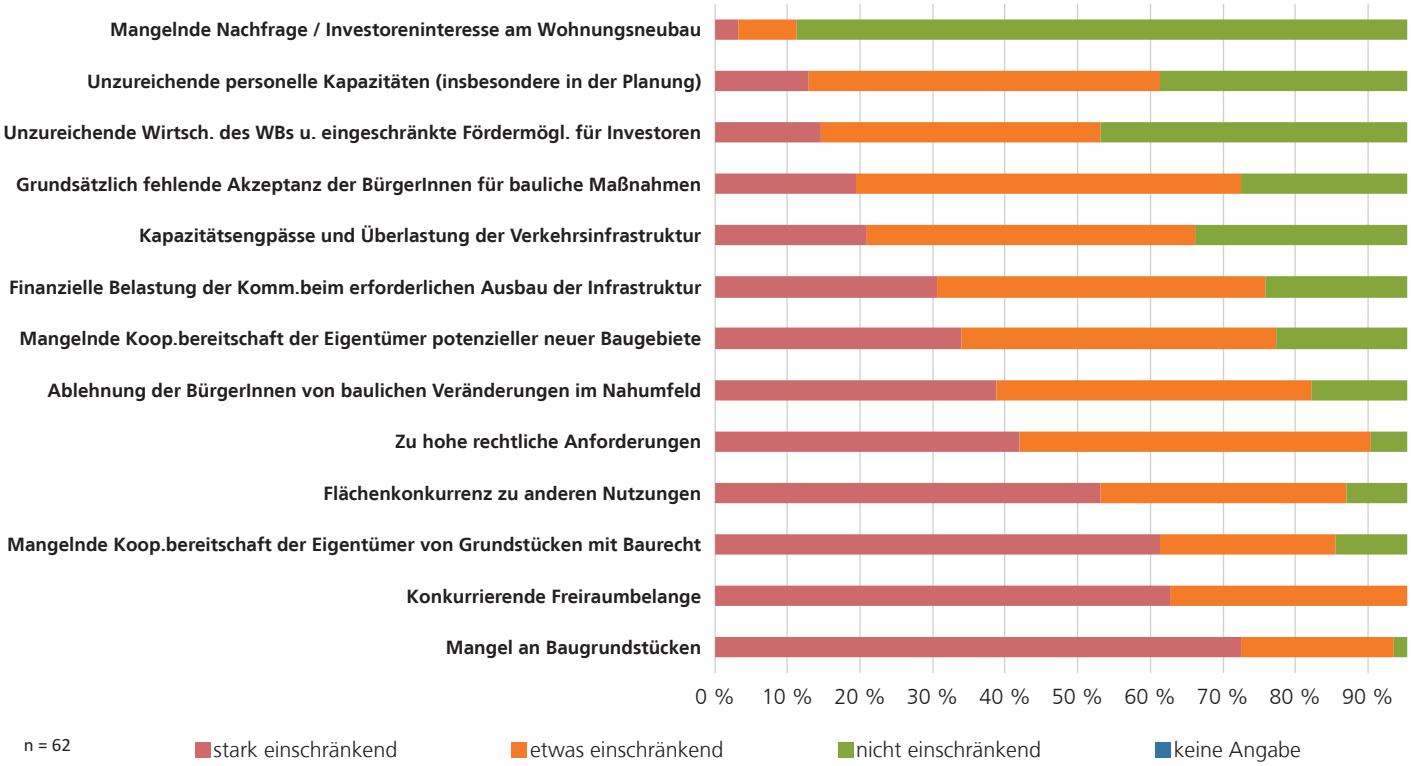


Abb. 42: Hemmnisse der Wohnbaulandentwicklung in Kommunen der Region Stuttgart, Anmerkung: In der Antwortkategorie „Mangel an Baugrundstücken" überlagern sich viele Aspekte der anderen Antwortkategorien, so dass sich deren hohe Bedeutung als logische Konsequenz ergibt. Quelle: eigene Erhebung

gesehen wird, vermehrt verdichtetem Wohnungsbau umzusetzen. Dabei geht es nicht allein und primär um die Bedienung einer spezifischen Wohnungsnachfrage, sondern vor allem auch um eine forcierte Innenentwicklung zur Stärkung der Stadt- oder Ortsteilzentren (sowie als Kompensation einer zurückgefahrenen Außenentwicklung).

Die mit recht weitem Abstand niedrigsten Dringlichkeiten erkennen die Kommunen bezüglich des Wohnens in besonderen sozialen Lagen (z. B. Geflüchtete, Obdachlose) und in (Micro-) Appartements (für Singles, Azubis etc.), wobei dieser im Kernbereich der Region noch am ehesten gesehen wird.

6.3.4 Die Hemmnisse der Wohnbaulandentwicklung

Einen schnellen Überblick über die abgefragten Hemmnisse der Baulandentwicklung gibt die folgende Übersichtsgrafik (siehe Abb. 42).

Naheliegend und deutlich ist, dass es weder an Nachfrage noch an Investitionsbereitschaft mangelt. Alle anderen zur Bewertung angebotenen Hemmnisse werden überwiegend bejaht, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Bemerkenswert ist, dass die Freiraumbelange eher in den Regionsrändern und von kleineren Städten als Problem benannt werden. Der allgemeine Grundstücksmanngel ist verständlicherweise in den zentralen Teilräumen der Region von höherer Bedeutung.

Grundstücksverfügbarkeit und Grundstücksmobilisierung[109]

Ausgangssituation

Die Ausgangssituation wird in der Region weitestgehend homogen wahrgenommen: Der Druck in den verschiedenen Segmenten des Wohnungsmarkts ist hoch, während die Schaffung von Angeboten der Nachfrage hinterherhinkt. Das Fehlen von verwertbaren Flächen wurde von nahezu allen Gesprächspartnern als zentrales Hemmnis bewertet. Auf den Punkt gebracht lässt sich die Diagnose stellen: Die Nachfrage ist hoch, während die Flächen fehlen.

Verkaufsbereitschaft

Das in den sehr unterschiedlichen Städten und Gemeinden ähnlich erlebte Problem liegt auf den ersten Blick bei einer weit verbreiteten mangelnden Kooperationsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer potenzieller Bauflächen. Beklagt wird die Spekulation mit Bauland, die einerseits zu überhöhten Preisvorstellungen bzw. Ansprüchen an Ersatzflächen führt, andererseits zum Entzug von als reine Wertanlage erworbenen Flächen aus dem Markt. Mit Verweis auf besonders rar werdende Innenflächen mit bestehendem Baurecht wird zwar festgestellt, dass aufgrund der Marktlage teils Bewegungsbereitschaft seitens der Bauträger besteht, hohen Preisvorstellungen gerecht zu werden; hierdurch werden jedoch bei weitem nicht die als notwendig erachtete Wohnungsbaupotenziale mobilisiert. So geht vielerorts die Verkaufsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer „gegen Null", während Brachgrundstücke angesichts knapp werdender Fläche „vergoldet" werden.

Bei der Entwicklung von Außenflächen spielt weiterhin das (fehlende) Interesse der Landwirtinnen und Landwirte an Verkauf und Entwicklung ihrer Flächen eine wichtige Rolle. Sie haben vielfach bereits in Flächenverkäufen in der Vergangenheit ihr Vermögen gesichert und sind für finanzielle Anreize kaum mehr empfänglich („Die sind schon gut gepudert", „Die haben früher schon Grundstücke an die Stadt verkauft, das sind schon Millionäre"; Gesprächspartner aus Nürtingen). Hinzu kommt für diese Gruppe das Argument der Flächenkonkurrenz zwischen Landwirtschaft und Wohnungsbau.

Ein weiteres Hemmnis in der Baulandbereitstellung liegt in den durch die Realteilung historisch gewachsenen Eigentumsstrukturen. Beispielhaft wurde vom Fall eines B-Plan-Verfahrens auf einem ca. 8 bis 10 ha großen Gebiet berichtet, auf dem 60 Eigentümerinnen und Eigentümer dazu bewegt werden müssen, ihr Land abzutreten. Die letzte Konsequenz von Zwangsumlegungen wird als politisch nicht tragbar gesehen; somit ist es eine realistische Möglichkeit, dass bei ausbleibender Einigung mit den Eigentümerinnen und Eigentümern das Bauprojekt scheitert. Bei Erfolg der Verhandlungen können in solchen Fällen zusätzlich umfassende, über das beplante Gebiet hinausreichende Flurbereinigungsverfahren zur Auflösung von komplexen Eigentumsstrukturen notwendig werden, die von den beteiligten Eigentümerinnen und Eigentümern als Konzession an die Kooperationsbereitschaft eingefordert werden.

Anzeichen auf eine Abhängigkeit von der Stadt- bzw. Gemeindegröße gibt es dabei nicht: Sowohl größere als auch kleinere Städte und Gemeinden berichten von Problemen, die Eigentümerinnen und Eigentümer zum Verkauf ihrer Grundstücke zu mobilisieren. Unterschiedlich sind dabei vor allem die Dimensionen: An einem Ort geht es um Potenzialflächen von mehreren zehn Hektar, am anderen um die Auslastung untergenutzter EFH-Grundstücke.

Maßnahmen

Der Ansatz, über den direkten Dialog mit den Eigentümerinnen und Eigentümern, über Kampagnen, Umfragen oder andere Kommunikationsinstrumente zum Verkauf zu animieren, wird als wenig fruchtbar bewertet. Gleichzeitig fehlt jedoch zumeist der politische Wille, härtere Instrumente (z. B. Baugebot nach Tübinger Vorbild[110]) durchzusetzen. Höchstens werden Grundstücke

[109] Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren im Wesentlichen auf leitfadengestützten Interviews mit Vertretern der Kommunen Esslingen a. N., Schorndorf, Nürtingen, Weil der Stadt, Eislingen, Ludwigsburg, Waldenbuch, Leinfelden-Echterdingen, Bietigheim-Bissingen, Herrenberg und Backnang.

[110] Die Stadt Tübingen hat Ende 2019 entschieden, zur Schaffung von neuem Wohnraum verstärkt Baugebote einsetzten zu wollen. Diese dürfen von der Verwaltung eigenständig, ohne Entscheidung des Gemeinderats im Einzelfall eingeleitet werden.

mit Festlegung einer Bauverpflichtung (nach Ulmer-Modell [111]) verkauft. Somit bleibt man letztendlich vom „guten Willen" der Eigentümer abhängig.

In verschiedenen Städten werden Flächen (zukünftig) strikt nach dem Ulmer Modell entwickelt. Hiermit befreien sich die Städte ein Stück weit von Investoren, die sie beim Kauf von Grundstücken überbieten und daraufhin eine gestärkte Verhandlungsposition im B-Plan-Verfahren einnehmen. Die Einführung des Ulmer Modells ist jedoch mit (Start)Schwierigkeiten verbunden. So wird berichtet, dass sich der zur Umsetzung des Ulmer Modells notwendige Ankauf von Grundstücken schwierig gestaltet. Die Kommunen bieten deutlich geringere Bodenpreise, als Investoren für eigene Entwicklungen zu zahlen bereit wären. Somit sinkt die Bereitschaft von Eigentümerinnen und Eigentümer, das vermeintlich ‚schlechtere Geschäft' beim Bodenverkauf an die Kommune einzugehen. So ist Überzeugungs- und Aufklärungsaufwand nötig, um den Eigentümerinnen und Eigentümer realistische Vorstellungen über den Grundstückswert unter den neuen Bedingungen zu vermitteln. Die Herausforderung liegt darin, den Eigentümerinnen und Eigentümer deutlich zu machen, dass sie entweder zum gebotenen Preis für Bauland verkaufen oder in letzter Instanz auf den Wertzuwachs durch die Umwandlung in Bauland verzichten müssen.

Flächenkonkurrenzen (Landwirtschaft, Gewerbe etc.)

Flächenkonkurrenzen wurden in der quantitativen Befragung fast durchweg als stark einschränkend oder einschränkend beschrieben. Dies geschieht unabhängig davon, ob in den betreffenden Städten und Gemeinden in jüngerer Vergangenheit viel gebaut wurde. Diese jüngere Bautätigkeit bezieht sich in aller Regel auf Innenflächen, bei denen Flächenkonkurrenzen eine untergeordnete Rolle spielen.

Landwirtschaft

Angesichts des steigenden Drucks, neuen Wohnraum zu schaffen, gewinnen nun jedoch in der Region Stuttgart nach langer Fokussierung auf kleinteilige Innenentwicklung und Nachverdichtung auch Außenentwicklungsvorhaben wieder an Bedeutung. Damit steht der Wohnungsbau zum ersten Mal seit den letzten großen Außenentwicklungsvorhaben wieder in Flächenkonkurrenz mit der Landwirtschaft.

Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass Grundstückseigentümer/innen in den vergangenen Wachstumsphasen bereits gute Gewinne durch Flächenverkäufe erzielt haben. Dementsprechend wird durchweg berichtet, dass die Bereitschaft, weitere Flächen zu veräußern, abgenommen habe. Zusätzlich handelt es sich häufig um hochwertige Böden mit überdurchschnittlichem Ertrag und Wert für die landwirtschaftlichen Betriebe.

Gleichzeitig entsteht durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft eine neue Dynamik. Moderne landwirtschaftliche Betriebe benötigen große Flächen, um wirtschaftlich bestehen zu können. Vielfach werden daher Flächen gepachtet, sodass Flächeneigentümerinnen und -eigentümer und Nutzende unterschiedliche Personen sind. Landwirtinnen und Landwirte, die (Pacht)Flächen bewirtschaften, argumentieren, dass die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen zugunsten des Wohnungsbaus die wirtschaftliche Grundlage ihrer Betriebe erodiere. Insofern verbinden sich hier der Widerstand der Landwirtschaft als Sektor und die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer.

Gewerbe

Punktuell wird über einen Zielkonflikt mit gewerblicher Nutzung berichtet. Hierbei geht es weniger um eine direkte Flächenkonkurrenz zwischen gewerblicher und Wohnnutzung von Außenflächen als um die Mobilisierung der Flächen. Beide Flächen müssen aus Landwirtschaftsflächen umgewidmet werden, sodass der oben beschriebene Konflikt auch für Gewerbeentwicklungen gelten kann.

Konkurrierende Freiraumbelange und Ausgleichsmaßnahmen

Konkurrierende Freiraumbelange werden mehr als alle anderen Hemmnisse durchgängig einschränkend beschrieben. Somit gibt es fast keine Kommune, bei der dies Thema ohne Bedeutung ist.

In den vertiefenden Gesprächen wurde deutlich, dass den grundlegenden mit Freiraumbelangen verbundenen Anforderungen zugestimmt wird. Die Sinnhaftigkeit z. B. von Schutzbereichen wird anerkannt und die Schutzziele werden in ihrem Grundsatz unterstützt. Beispielsweise wird anerkannt, dass hochwertige Landschaftsräume mit Auen und Streuobstwiesen die Verfügbarkeit von unmittelbar für Wohnungsbau geeigneten Flächen stark einschränken kann. Diese Einschränkungen für das Wachstum werden zumeist auch akzeptiert. Die flächenbezogenen Planfestlegungen werden somit selten als Wachstumshemmnis wahrgenommen.

Während die Prämisse des Freiraumschutzes unterstützt wird, wirkt jedoch der Umgang mit den Anforderungen bei Eingriffen in die Freiraumstruktur und bei der Schaffung von Ausgleichsflächen hemmend. Einerseits wird eine fehlende Priorisierung in den Zielstellungen beklagt: So steht Wohnungsbau neben Landschaftsschutz, Gewässerschutz, Artenschutz, Lärmschutz und Hochwasserschutz. Hinzu kommt, dass die oftmals erforderlichen Ausgleichsflächen häufig nicht ohne Weiteres nachgewiesen werden können.

Ferner entsteht ein regelrechtes Unverständnis, wenn gefühlt übermäßig viel Zeit und Arbeit für Abstimmungen mit den zuständigen Behörden, die Beauftragung und Betreuung von Gutachtern, die Suche nach (Ausgleichs)Flächen und die Einleitung von Ausgleichsmaßnahmen genutzt werden müssen (z. B. Abbaggern und Überführen von Ackerscholle, Bereitstellung von Flächen zur freiwilligen Umsiedlung einer seltenen Vogelart). Die zu leistenden Maßnahmen können so zu einer Prozessbelastung

[111] In Ulm werden Bauleitverfahren nur dann eingeleitet, wenn die Stadt Eigentümerin aller einbezogenen Grundstücke ist. Beim Wiederverkauf gilt für die Flächen eine Bauverpflichtung: ehemals stadteigene Grundstücke dürfen im unbebauten Zustand nicht an Private weiterverkauft werden.

führen, die sich hemmend auf die Umsetzungsbereitschaft der ausführenden Verwaltungen auswirkt.

Zusätzlich bilden Freiraumbelange als einfach zu instrumentalisierendes Gemeingut ein wichtiges Spielfeld für Initiativen, die auf die Verhinderung von Wohnungsbau abzielen (vgl. Abschnitt zu Akzeptanz weiter unten).

Wirtschaftlichkeit

In der wirtschaftsstarken und wachsenden Region Stuttgart ist die Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben für Investoren in aller Regel kein relevantes Hemmnis. Zwar benennen 38 Prozent der Befragten die Wirtschaftlichkeit als „etwas einschränkend"; die Gesprächsergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass wirtschaftliche Hemmnisse eine stark untergeordnete Rolle spielen. Einzig aus Randbereichen der Region mit schlechter Verkehrsanbindung wurde in der Befragung von Schwierigkeiten bei der Wirtschaftlichkeit von Vorhaben berichtet.

Punktuell wird bei der Umsetzung von gefördertem Wohnungsbau von Konstellationen aus Baukosten und Grundstückspreisen berichtet, die hemmend wirken können.

Personalausstattung

Die personellen Kapazitäten der Verwaltungen werden zwar nur in 13 Prozent der Fälle als „stark einschränkend" bezeichnet (dabei handelt es sich vorwiegend um kleine Städte mit entsprechend kleinen Fachressorts in der Verwaltung), 48 Prozent benennen sie jedoch als nur „etwas einschränkend".

Zu der als potenziell hemmend eingeschätzten dünner werdenden Personaldecke tragen insbesondere die erhöhten Anforderungen (Gutachten, rechtliche Anforderungen) bei, die zu einer höheren Auslastung des Personals führen.

Aus peripher gelegenen Kommunen wird berichtet, dass selbst vorhandene Stellen schwer zu besetzen sind. In der Region weniger attraktiv gelegene Kommunen müssen mit den zentral gelegenen Großstädten (auch außerhalb der Region) um Fachkräfte konkurrieren. Dabei wird berichtet, dass einmal eingestellte Planerinnen und Planer auch schnell auf attraktivere Angebote reagieren und in die größeren Städte abwandern. Dazu trägt auch bei, dass größere Städte übertariflich bezahlen können, was in kleineren Verwaltungen nicht ohne weiteres umzusetzen ist.

In der Konsequenz können sich Vorhaben verzögern oder in akuten Problemfällen müssen kleinere Vorhaben zurückgestellt werden. Gleichzeitig birgt eine empfundene personelle Unterbesetzung das Risiko, dass neue Projekte nur zögerlich angegangen werden, um eine akute Überbelastung zu vermeiden.

Rechtliche Anforderungen

Rechtliche Anforderungen werden in der Befragung von 41 Prozent der Befragten als „stark einschränkend" und von weiteren 48 Prozent als „etwas einschränkend" bezeichnet.

Sicherlich verkomplizieren sie die Verfahren, machen diese angreifbarer und beeinflussen z. B. die Auslastung des Personals. In den Gesprächen wird jedoch deutlich, dass die Anforderungen (noch) eher als lästig denn als verhindernd bewertet werden. Dennoch wird erkannt, dass weiter steigende Anforderungen das Potenzial mit sich bringen, als Hemmnis relevanter zu werden. Hierauf weist auch die hohe Bewertung in der Befragung.

Fiskalische Argumente

Bauprojekte und Bevölkerungswachstum bringen notwendige Folgeinvestitionen in die Infrastruktur mit sich. Neben der Erschließung des Baugebiets gehört dazu beispielsweise auch die Versorgung mit Kita- und Schulplätzen. Die Befragungsergebnisse weisen darauf hin, dass Sorgen um die Finanzierung von Infrastruktur vor allem für kleinere Kommunen relevant sind. Diese haben schmalere Budgets, sodass sie auch vermeintlich kleinere Investitionen schlechter quersubventionieren können, als es größere Städte zu leisten in der Lage sind.

Fiskalische Argumente werden als Hemmnis zwar punktuell angebracht und diskutiert; in den Gesprächen wurde ihnen jedoch bei der Entwicklung neuer Bauvorhaben keine Verhinderungswirkung zugesprochen. Dennoch gibt es im unmittelbaren Umfeld Stuttgarts Städte, die in der Vergangenheit stark gewachsen sind, ihre Infrastruktur entsprechend ausgebaut haben und nun im ersten Reinvestitionszyklus stehen. So müssen beispielsweise Schulen saniert und an die gewachsenen Qualitätsanforderungen (z. B. Ganztagsbetreuung) angepasst werden, wodurch ein „Tsunami an Investitionen" (Gesprächspartner aus Ludwigsburg) auf die Stadt zukommt. Der Wille, zusätzlich noch durch Neubau benötigte Kapazitäten zu schaffen, ist vor dem Hintergrund der bereits jetzt anstehenden Sanierungs- und Ausbaukosten gering.

Am anderen Ende des Spektrums können Beispiele gefunden werden, in denen in einer Wachstumsphase Infrastruktur geschaffen wurde, die nun jedoch unterausgelastet ist. Hier liegt die Herausforderung darin, die vorhandene Struktur zunächst einmal auszulasten.

Kapazitätsauslastung / Verkehr

Aus- und Überlastung der Verkehrsinfrastruktur wird von 21 Prozent der befragten Kommunen als starkes Hemmnis benannt sowie von weiteren über 40 Prozent als „etwas einschränkend". Hierbei handelt es sich vorwiegend um Städte im Kern der Region sowie um verkehrlich gut angebundene Kommunen, die ein entsprechend großes Eigen- und Fremdverkehrsaufkommen aufweisen.

In der Verhandlung über Bauvorhaben in der jüngeren Vergangenheit werden die bestehende und zusätzliche Belastung der Verkehrssysteme angeführt, sind aber in den Verfahren nicht verhindernd wirksam. An dieser Stelle muss jedoch differenziert werden: Bei den jüngeren Bauvorhaben handelt es sich vorwiegend um Innenentwicklungsvorhaben, die naturgemäß in verkehrlich gut erschlossenen Bereichen liegen und somit über die unmittelbare Erschließung hinaus keine zusätzliche Anbindung benötigen.

Richtet man jedoch den Blick auf größere zusammenhängende Entwicklungen im Außenbereich, zeigt sich ein anderes Bild. Beispielhaft wurden die Herausforderungen bei der Entwicklung einer FNP-Reserve geschildert: Bei Entwicklung der betreffenden

Fläche mit einer höheren Dichte würde der Bau einer Umgehungsstraße nötig, um das entstehende zusätzliche Verkehrsaufkommen abzufedern. Der Bau dieser Straße hätte jedoch in der ohnehin an der Kapazitätsgrenze rangierenden Region nicht nur lokale, sondern direkt auch regionale Effekte. Es wäre damit zu rechnen, dass die Umgehung nicht nur das im Status quo vorhandene Verkehrsaufkommen bewältigen müsste, sondern zusätzlich regionalen und überregionalen Durchgangsverkehr von einem anderen, bestehenden Nadelöhr aufnehmen und mit unklaren Konsequenzen in bisher weniger stark befahrene Bereiche ableiten würde.

Das Beispiel illustriert ein Problem, das bei der verkehrlichen Erschließung von größeren Vorhaben zum Tragen kommt. In der verkehrlich stark ausgelasteten Region verursachen nicht nur die neuen Bewohner der Neubaugebiete neuen Verkehr. Vielmehr besteht die Möglichkeit, dass durch die Schaffung der notwendigen Verkehrsinfrastruktur unbeabsichtigt übergeordnete Verkehrsströme aufgenommen werden und die zur Bedienung der Baugebiete vorgesehenen Straßen von vornherein durch Durchgangsverkehr überlastet werden.

Akzeptanz / politischer Rückhalt / Dichte

Dem Problem einer mangelnden Akzeptanz für Bauvorhaben wird eine durchgängig hohe Bedeutung zugewiesen. In den Expertengesprächen wurde deutlich, dass nahezu jedes größere Bauvorhaben in jüngerer Zeit von mehr oder weniger gut koordiniertem Widerstand aus der lokalen Bevölkerung begleitet war. Es besteht eine allgemeine, nicht nur auf die Region begrenzte Stimmung der fehlenden Akzeptanz und des bürgerschaftlichen Widerstands gegen Bauvorhaben, die den Hintergrund für lokale, vorhabenbezogene Initiativen bildet. Vereinzelt haben sich hieraus Zusammenschlüsse etabliert[112], die den Widerstand gegen ein einzelnes Bauprojekt überdauert haben und eine politische Kraft gegen den (Wohnungs)Bau geworden sind. In einzelnen Beispielen haben diese Initiativen den Schritt in die etablierte Politik genommen und sind als Fraktion im Rat vertreten.

Kritik wird insbesondere bei Vorhaben laut, bei denen eine höhere Dichte geplant ist. Auf eher sachlicher Ebene wird beispielsweise mit erhöhter Verkehrsbelastung, vermeintlichen sozialen Implikationen dichter, mehrgeschossiger Bebauung oder der Wahrung eines kleinstädtischen oder ländlichen Stadtbilds argumentiert. Jedoch finden sich auch abseits eines sachbezogenen Diskurses vielfältige Argumente und Allianzen. Dabei verbinden sich nachbarschaftliche Interessen mit Argumenten aus Landschafts , Umwelt- und Klimaschutz.

Die Lokalpolitik in den Kommunen reagiert in unterschiedlichem Maße verunsichert auf derartig laut artikulierte Interessen. Das gilt besonders in Zeiten abnehmender Wählerbindung und daraus resultierenden Sorgen um politische Mehrheiten. So wird sie tendenziell anfällig gegenüber Partialinteressen, die damit die politische Entscheidungsfindung in zunehmenden Maß beeinflussen. Mehrfach wurden die abgesenkten Anforderungen für Bürgerentscheide kritisiert, weil derartige Bürgerentscheide selten einvernehmliche Lösungen produzieren und stattdessen zu einer „Vertiefung der Gräben“ beitragen. Nicht auszuschließen ist, dass manche Bauvorhaben erst gar nicht angegangen werden aus Sorge vor der möglichen Gegenwehr.

6.3.5 Fazit aus der Befragung

Die empirischen Arbeiten haben nicht das „eine“ oder wenige entscheidende Hemmnisse zutage befördert, sondern vermitteln eher den Eindruck, dass die Wohnbaulandbereitstellung zunehmend von mehr oder minder gravierenden Widerständen umstellt ist. Planungsprozesse werden nicht nur verlangsamt und arbeitsaufwändiger, sondern auch politisch kontroverser und damit anfälliger für gegenläufige Interessen. Die politischen Argumente und Interessen gegen eine offensive Wohnbaulandausweisung wachsen mindestens ebenso schnell wie die Argumente dafür. Das jeweilige lokale Gesamtbild setzt sich in jeweils spezifischer Weise aus den folgenden Facetten zusammen:

- Die Verkaufs- und Kooperationsbereitschaft der Grundeigentümerinnen und -eigentümer sinkt, weil liquides Kapital kaum benötigt wird und attraktive alternative Anlagemöglichkeiten fehlen. Die zunehmende Übertragung von ehemals öffentlichen Aufgaben auf die Grundeigentümerinnen und -eigentümer senkt die Verkaufs- und Kooperationsbereitschaft zusätzlich.
- Die Landwirtschaft erzeugt in den Kommunen einen zunehmend bedeutsamen und politisch relevanten Gegenwind, weil sie durch den Flächenentzug (unmittelbar zur Bebauung und mittelbar für Ausgleichsmaßnahmen) ihre Existenzgrundlage gefährdet sieht.
- Die zunehmende Verrechtlichung und Verkomplizierung der Planungsverfahren erschwert die Abstimmung, erhöht den Aufwand, verlängert die Verfahren und führt zur Überlastung der zuständigen Bau- und Planungsämter, insbesondere in den kleinen Gemeinden ohne große Fachverwaltung. Insbesondere die naturschutzrechtlichen Bestimmungen werden als Belastung und häufig auch unsinniges Ärgernis empfunden.
- Die Kommunalhaushalte und die zuständigen Bauämter werden durch Sanierungsaufgaben und qualitative Anforderungen belastet, was die Bereitschaft senkt, zusätzlich Wohnfolgeinfrastrukturen aufzubauen und zu finanzieren.
- Während die kleinteilige Innenentwicklung eher Zustimmung findet, ist die Nutzung von FNP-Reserven häufig mit besonderen Kontroversen verbunden. Als schwierig erweisen sich neben den Umweltfragen die verkehrlichen Probleme. Insbesondere dann, wenn die notwendigen verkehrlichen Erschließungen den Charakter von Umgehungsstraßen bekommen und wahrscheinlich regionale Verkehre anziehen oder bündeln.
- Stadtentwicklungspolitische Grundsatzfragen werden angesichts der ökologischen, verkehrlichen und auch sozialen Herausforderungen virulenter und kontroverser, so dass auch hier der Diskussionsbedarf steigt und Mehrheiten für einvernehmliche Lösungen schwerer zu erzielen sind. Bei Wohnungsbauvorhaben spiegeln sich die damit verbundenen Diskussionen auch in der Frage einer stadt- oder quartiersverträglichen Bebauungsdichte. Planerische Argumente für eine höhere Bebauungsdichte reiben sich vielfach nicht nur an traditionell-kleinstädten städtebaulichen Vorstellungen, sondern auch an den befürchteten Auswirkungen auf den Verkehr inklusive Stellplatzkonkurrenz, das Mikroklima, die Sichtbeziehungen, das soziale Umfeld u. a.m.

[112] siehe hierzu auch die Fallstudie „Jena“ in Kap. 2

- Die Nachbar- und Bürgerschaft tritt selbstbewusster für ihre Interessen ein und trifft auf eine durch zurückgehende Wählerbindungen verunsicherte Lokalpolitik. Gegen den Wohnungsbau gerichtete Partialinteressen erlangen mehr Gewicht und können sich leichter durchsetzen. Insgesamt sinkt offenbar die Akzeptanz.

Trotz dieser zunehmenden Widerstände findet Wohnungsbau dennoch statt. Insgesamt vermitteln die befragten Baubürgermeister und Planungsamtsleiter das Bild, die fachlich für erforderlich gehaltenen Wohnungsbauvorhaben gegen einen zunehmend stärkeren Strom von Interessen durchsetzen zu müssen. Vielfach wird dabei konstatiert, dass die wohnungspolitisch gerechtfertigten Zielsetzungen im Planungsalltag nicht durchgehalten werden können. Die Bewältigung der für erforderlich erachteten Planungsleistungen wird als eine beständiges im Gegenwind Agieren beschrieben.

6.4 Wege zu einer regionalen Wohnbaulandstrategie

6.4.1 Das Hauptproblem: Wohnungsbau verliert gegen konkurrierende Interessen

Zwar ist beinahe jeder kommunale Einzelfall etwas anders gelagert, in der Summe der vorstehenden Analysen zeigt sich jedoch, dass die Wohnbaulandausweisung in vielfältige Widerstände eingebettet ist und im Ergebnis unzureichend bleibt. Dabei wird deutlich, dass die politische Abwägung vor Ort die Schlüsselstelle für die Wohnbaulandbereitstellung ist. Aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Zuständigkeit für die verbindliche Bauleitplanung ist dies einerseits selbstverständlich, impliziert aber zugleich, dass übergeordnete Planungen und Festsetzungen (z. B. Regionalplan, Gewässerschutz, Landschaftsschutz) als Hemmnis derzeit nicht zentral sind. Wenn in der Region Stuttgart zu wenig Wohnbauland ausgewiesen wird, ist das ein Ergebnis der lokalpolitischen Interessenswahrnehmung und -abwägung.

Die klare Botschaft ist: In der lokalpolitischen Abwägung kann sich der Wohnungsbau nicht im wohnungs- oder regionalpolitisch erforderlichen Ausmaß gegenüber konkurrierenden Belangen durchsetzen. Die befragten Baubürgermeister und Planungsamtsleiter beklagen ganz überwiegend, dass die fachlich gut begründeten und teilweise politisch beschlossenen wohnungsbaupolitischen Zielsetzungen im planungspolitischen Alltag kaum erreicht werden können. Die Praxis der lokalen Wohnbaulandbereitstellung ist weniger von fachpolitischen Zielsetzungen bestimmt als von planerischen Einzelfällen (Plan- bzw. Baugebieten), bei denen jeweils sehr spezifische planerische Aufgaben und politische Interessen zum Tragen kommen. Im Ergebnis untergraben die Einzelfallabwägungen die gesamtstädtischen und erst recht die regionalen wohnungsbaupolitischen Ziele.

Von daher stellt sich aus einer regionalpolitischen Perspektive erstens die Frage, wie die lokalpolitische Interessenwahrnehmung zugunsten einer verstärkten Wohnbaulandausweisung beeinflusst werden kann. Ferner ist zu fragen, wie die Anreize oder Impulse zu mehr Engagement in der Baulandausweisung regionalplankonform ausgestaltet werden können. Also vor allem dort bzw. in den Kommunen zum Tragen kommen, wo es sinnvoll und regionalplanerisch erwünscht ist.

6.4.2 Abgrenzung zu anderen Diskussions- und Handlungssträngen

Regionalplanung und methodische Probleme der regionalplanerischen Flächenzuweisung

Theoretisch könnte sich ein Hemmnis der Wohnbaulandausweisung aus methodischen Problemen der regionalplanerischen Siedlungsflächenzuweisung ergeben. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn der künftige Wohnbaulandbedarf ausgehend von den herangezogenen Bevölkerungs-, Haushalts- und Wohnungsnachfrageprognosen unterschätzt wird und dementsprechend die kommunalen Handlungsspielräume eingeengt werden. Etwas anders gelagert als dies aus Prognoseunsicherheiten entstehende Mengenproblem ist das Problem der räumlichen Zuordnung. Dies würde immer dann entstehen, wenn Siedlungsflächen räumlich dort zugeordnet werden, wo sie mangels Nachfrage oder mangels kommunalpolitischer Bereitschaft zur Baulandausweisung nicht „gebraucht“ werden und somit an anderer Stelle fehlen.

Ein Weg zur Lösung des räumlichen Zuordnungsproblems ist eine stärker dialogorientierte Arbeitsweise der Regionalplanung, so dass die kommunalen Eigeninteressen und Handlungsmöglichkeiten intensiver mit den regionalplanerischen Zielen abgeglichen werden können. Dies prägt die regionalplanerische Praxis der letzten Jahre. Angetrieben ist dieser Wandel auch von der wachsenden Bedeutung der Innenentwicklung, weil ohne spezifische lokale Kenntnisse kaum abgeschätzt werden kann, zu welchen Anteilen die jeweils vorhandenen Innenentwicklungspotenziale für den Wohnungsbau aktiviert werden können (und somit nicht im Außenbereich vorgesehen werden müssen). Ein anderer Weg zur Lösung des räumlichen Zuordnungsproblems besteht in der räumlichen Flexibilisierung von Flächenkontingenten z. B. durch eine vertraglich geregelte Übertragung im Einzelfall (wie z. B. in der Region Freiburg in einem Fall praktiziert).[113]

Die Befragungsergebnisse aus der Region Stuttgart bestätigen allerdings die Einschätzung des Verbands Region Stuttgart, dass vorhandene planerische Reserven (Regionalplan, FNPs) vielfach aufgrund anders gelagerter Hemmnisse und Interessen nicht ausgeschöpft werden. Insofern ist davon auszugehen, dass diesbezügliche methodische Fortschritte in den oben genannten Punkten kaum Lösungsbeiträge liefern würden. Eine veränderte regionalplanerische Flächenzuweisung verändert die kommunale Interessenslage für die Wohnbaulandausweisung nicht.

[113] Der Regionalplan der Region Stuttgart kann unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls flexibel reagieren.

Regionalbewusstsein stärken / freiwillige Zusammenarbeit

Die bauleitplanerischen Entscheidungen in den Kommunen werden von den dortigen Ratsmitgliedern aus ihren politischen Verantwortlichkeiten heraus getroffen. Diese politischen Verantwortlichkeiten sind auch von Einsichten in Handlungsbedarfe und den damit verbundenen Wirkungszusammenhängen abhängig. Hieraus leitet sich die Hypothese ab, dass eine Stärkung des Regionalbewusstseins Einfluss auf kommunalpolitische Entscheidungen haben könnte. Etwas verkürzt: Wenn den Lokalpolitikerinnen und -politikern stärker bewusst wäre, dass eine örtliche bauleitplanerische Zurückhaltung regionalpolitisch negativ wirkt (Wohnungsversorgung, Arbeitskräftezuwanderung), erhielten die sich aus dem örtlichen Zusammenhang ergebenden politischen Widerstände ein wirksames (regionalpolitisches) Korrektiv. Der im Status quo mehrheitlich abgelehnte Bebauungsplan würde dann eine politische Mehrheit finden. Eine insgesamt gestärktes Regionalbewusstsein verbunden mit einem räumlichen Leitbild (Wachstumspole) würde in der Folge eine spürbare Verbesserung der Wohnbaulandbereitstellung bewirken.

Ein großer Teil der aktuellen regionalen Bemühungen zur Verbesserung der Wohnbaulandbereitstellung oder auch der Siedlungsentwicklung insgesamt folgt (z. T. implizit) der skizzierten Hypothese. Hier werden zunächst keine verbindlichen Entscheidungen angestrebt, sondern die freiwillige fachliche Zusammenarbeit steht im Vordergrund (z. B. Erstellung regionaler wohnungspolitischer Handlungskonzepte, Durchführung von Fachveranstaltungen, Aufbau und Betrieb einer regionalen Wohnungsmarktbeobachtung und/oder eines Wohnbaulandmonitorings). Teilweise werden diese Aufgaben von den Regionalplanungsverbänden (oder Regionalplanungsbehörden) als Ergänzung zu ihrer normalen Tätigkeit übernommen. Dort wo keine Regionalplanungsverbände existieren, bilden sich teilweise mehr oder minder informelle interkommunale Strukturen (z. B. Region Köln/Bonn e. V., Stadtregion Münster, Regionaler Arbeitskreis Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler). Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass sie auf fachlicher Ebene zwar sinnvolle Arbeiten leisten, bislang aber keinen nennenswerten Einfluss auf die lokalpolitische Entscheidungsfindung ausüben. Die Anbindung an die lokalen Interessen und die dahinterstehende Wählerschaft bleibt offenbar in hohem Maße politisch entscheidungsbestimmend.

Diese Erfahrung macht auch die Region Stuttgart. Und dies obwohl hier seit 25 Jahren ein mit relativ weitreichenden Zuständigkeiten ausgestatteter Regionalverband mit einem direkt gewählten Regionalparlament existiert. Bessere Voraussetzungen zur Ausbildung eines Regionalbewusstseins und zu einem politisch wirksamen Schulterschluss zwischen der Region und den Kommunen sind in kaum einer anderen deutschen Region gegeben. Ein gestärktes Regionalbewusstsein allein ohne verbindliche Regelungen oder wirksame Anreize für die Wohnbaulandbereitstellung führt offenbar nicht weiter.

Bodenpolitik

Ein zunehmend wichtiger Strang der wohnungspolitischen Debatte in Deutschland ist bodenpolitisch orientiert. Im Kern geht es dabei um die verbesserte Mobilisierung von potenziellen Wohnungsbaugrundstücken. Aus dem verbesserten Angebot an Wohnungsbaugrundstücken lässt sich zunächst die Erwartung eines reduzierten Preisanstiegs und einer verminderten Spekulationsneigung ableiten. Ein Sonderproblem der Bodenpolitik ist, dass der preiswerte oder geförderte Wohnungsbau in der bestehenden Knappheitssituation und in der Konkurrenz zum freifinanzierten Wohnungsbau keinen Zugang mehr zu ausreichend günstigen Grundstücken erhält und somit trotz verbesserter Förderkonditionen nicht ausreichend in Gang kommt. Hier zielt die Bodenpolitik nicht allein auf die quantitativen Effekte einer verbesserten Mobilisierung, sondern darauf, zumindest Teile des Grundstücksangebotes aus dem Wettbewerb herauszunehmen und für den geförderten Wohnungsbau zu reservieren (Quotierung). Sehr grob strukturiert hat die bodenpolitische Debatte zwei zentrale Stränge:

- In einem bau- und planungsrechtlichen Strang werden Instrumente diskutiert, die im Kern die Sozialpflichtigkeit des privaten Eigentums betonen und somit die private Alleinentscheidung über die Bebauung (ob und wie) eines bau- und planungsrechtlich geeigneten Grundstücks abschwächen. Dies verbindet sich mit Forderungen nach einer Stärkung der im BauGB verankerten Baugebote sowie der gemeindlichen Vorkaufsrechte und mit Forderungen zur Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme sowie nicht zuletzt einer gemeinwohlorientierten Ausgestaltung des § 34 BauGB („Bauen im unbeplanten Innenbereich"). In eine vergleichbare Richtung zielt der Einsatz von städtebaulichen Verträgen und deren regelhafte Ausgestaltung auf der Basis von sogenannten Baulandmodellen. Durch diese sollen private Vorhabenträger stärker für den (sozialen) Wohnungsbau in die Pflicht genommen werden. Ebenfalls bestehen Ansätze zu mehr liegenschaftspolitischem Engagement der Kommune (Zwischenerwerb/Bodenvorratspolitik), um aus diesem kommunalen Engagement heraus den (sozialen) Wohnungsbau und die Gemeinwohlorientierung der Grundstücksnutzung zu stärken (u. a. Konzeptvergaben).
- In einem steuerpolitischen Strang geht es primär um die Grundsteuer. Das Basismodell des gefundenen Grundsteuerkompromisses lässt zwar keine positiven Wirkungen auf die Mobilisierung von Wohnungsbaugrundstücken erwarten. Um diesen Mangel zu beheben, wurde die Wiedereinführung der Grundsteuer C in den Kompromiss aufgenommen. Somit besteht die Möglichkeit, für bau- und planungsrechtlich gesicherte unbebaute Grundstücke kommunal einen höheren Hebesatz zu beschließen. Die höhere Grundsteuerbelastung soll in der Folge einen Impuls zur Bebauung des jeweiligen Grundstücks auslösen. Die Praktikabilität dieser Lösung wird jedoch in Frage gestellt, insbesondere weil in jedem Einzelfall ein politischer Beschluss erforderlich ist und es zweitens vielfach uneindeutig bleibt, wann ein Grundstück als unbebaut zu bewerten ist. Auch deswegen haben verschiedene baden-württembergische Oberbürgermeister (Stuttgart, Tübingen, Böblingen, Ulm, Weil der Stadt, Schwäbisch-Gmünd) das Land aufgefordert, die gegebenen Spielräume des Grundsteuerkompromisses zu nutzen und für Baden-Württemberg eine Bodenwertsteuer einzuführen.[114] Die Landesregierung ist

[114] Schreiben an den Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg vom 23.09.2019.

dem gefolgt und hat im Oktober 2020 einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt. Je nach Ausgestaltung würde eine derartige Bodenwertsteuer auf breiterer Front positiv auf die Grundstücksmobilisierung wirken.

Auch die befragten Kommunen in der Region Stuttgart ordnen diesen bodenpolitischen Themen eine hohe Bedeutung zu (siehe Kap. 6.3). Ein zusätzliches liegenschaftspolitisches Engagement ist vielerorts in der Vorbereitung (obligatorischer Zwischenerwerb). Gerade diesbezüglich wird jedoch befürchtet, dass es in einer Übergangszeit bis zur Überwindung der anfänglichen Akzeptanzprobleme auf Seiten der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer die Baulandentwicklung zusätzlich lähmt.

Die gesetzgeberischen Weichenstellungen für die genannten Themen sind überwiegend bundespolitischer Natur. Entsprechende Empfehlungen der Baulandkommission fließen derzeit zumindest teilweise in die BauGB-Novelle ein. Anderes wird in gesonderten Forschungsprojekten vertieft (z. B. Anwendbarkeit der Baugebote). Eine zusätzliche Diskussion dieser durchaus wichtigen Themen scheint von daher nicht vordringlich. Eine lokale Anwendung dieser in das private Eigentum eingreifenden Instrumente bleibt letztlich von der empfundenen Dringlichkeit der wohnungspolitischen Aufgaben abhängig und ordnet sich von daher als Teil der Interessenabwägung in das hier diskutierte Thema ein.

6.4.3 Mögliche Lösungsansätze

Finanzielle Unterstützung ausgewählter Wachstumskommunen

Ob sich ein Bevölkerungszuwachs fiskalisch positiv oder negativ auf den Kommunalhaushalt auswirkt, wurde in den vergangenen Jahren häufig diskutiert. Im Ergebnis lässt sich zumindest festhalten, dass die 15-prozentige kommunale Beteiligung an der Einkommensteuer nicht ausreicht, um aus der Wohnbaulandentwicklung durchgängig positive Effekte für den Kommunalhaushalt abzuleiten. Insofern bleibt eine Antwort kontext- bzw. einzelfallabhängig und auch vor Ort politisch kontrovers.

Die vorliegenden empirischen Ergebnisse aus der Region zeigen einerseits, dass diese Themen bei Wohnungsbauprojekten durchaus diskutiert werden, meistens jedoch ohne eine durchschlagende Wirkung auf die Entscheidungsfindung in Bebauungsplanverfahren zu entfalten. Dabei mag auch die relativ gute Finanzausstattung der baden-württembergischen Kommunen eine Rolle spielen. Eine insgesamt wachstumsskeptische und gegen den Wohnungsbau gerichtete Haltung kann sich dennoch ergeben, insbesondere wenn die kommunale Investitionsplanung z. B. durch die erforderliche Sanierung und den Ausbau von bestehenden Einrichtungen bereits überstrapaziert ist. In dieser Situation sinkt offenbar die Neigung, neubauinduzierte Wohnfolgeinfrastrukturen zusätzlich zu finanzieren. Umgekehrt erzeugen drohende Unterauslastungen von Infrastrukturen zusätzliche Anreize für den Wohnungsbau. Diese sind wahrscheinlich eher kleinteilig und auf die bestehenden Siedlungsstrukturen gerichtet.

Dennoch besteht ein Ansatz, das bauleitplanerische Engagement der Kommunen zu erhöhen darin, die finanziellen Folgekosten durch eine gezielte Unterstützung aufzufangen. Die Regionen Hannover (Wohnbauprämie, siehe nachfolgendes Fallbeispiel) und Frankfurt/Rhein-Main (hier durch das Land Hessen, siehe Fallbeispiel weiter unten) beschreiten diesen Weg bereits.

Fallbeispiel: Wohnbauprämie in der Region Hannover[115]

Die Region Hannover hat das Ziel, den Wohnungsbau zu forcieren und deswegen entsprechende Aktivitäten entfaltet. Dies bündelt sich seit 2016 in der Wohnbauinitiative. Ein wichtiger Bestandteil war zunächst das regionale Wohnungsversorgungskonzept, das in einem aufwändigen Dialogverfahren mit allen Kommunen der Region erarbeitet wurde. Ferner wurde ein regelmäßiger „Flächendialog“ initiiert und es soll eine regionale Koordinierungsstelle für den Wohnungsbau eingerichtet werden. Allerdings blieben die Impulswirkungen dieser zunächst im Bereich der fachlichen Zusammenarbeit ansetzenden Maßnahmen auf die Wohnbaulandbereitstellung zu schwach. Deswegen hat die Region eine Wohnbauprämie eingeführt und stellt seit 2019 pro Jahr 20 Mio. € zur Verfügung. Ausgeschüttet wird das Geld weitgehend ohne Zweckbindung an die Kommunen, damit diese einen Anreiz für mehr Wohnungsbau erhalten und zum Beispiel die mit dem Wohnungsbau verbundenen Infrastrukturmaßnahmen leichter finanzieren können. Ab der ersten Wohneinheit erhalten die Gemeinden pro Einfamilienhaus 1.500 € und pro Geschosswohnung 5.500 €. Für den geförderten Wohnungsbau wird die Wohnbauprämie um weitere 3.000 € je Wohnung aufgestockt. Finanziert wird die Wohnbauprämie aus der Umlage, die von den Kommunen an die Region entrichtet wird. Hieraus ergibt sich, dass mit der Wohnbauprämie eine Umverteilungswirkung von den Kommunen mit geringen Wohnungsbauleistungen zu den Kommunen mit hohen Wohnungsbauleistungen entsteht. Entsprechend kontrovers waren die Debatten zur Einführung. Unter anderem deshalb wurde darauf verzichtet, die Wohnbauprämie mit einer stärkeren räumlichen Lenkungswirkung zu versehen (z. B. Konzentration auf die Schwerpunktorte). Da der erste Förderjahrgang (2019) noch auf vorhergehende Wohnbauplanungen zugreifen musste, war bis zum Frühjahr 2020 noch nicht absehbar, ob die Wohnbauprämie die erhoffte Impulswirkung für mehr Wohnungsbau erzeugt.

[115] Die Darstellung basiert auf den mündlichen Ausführungen der Planungs- und Baudezernentin der Region Hannover, Christine Karasch, während des projektinternen Workshops am 16.01.2020 in Stuttgart.

Fachliche und personelle Unterstützung der Kommunen (Regionale Entwicklungsagentur/ -gesellschaft Wohnen)

Um personellen und fachlichen Engpässe als Restriktion für die kommunale Baulandentwicklung zu überwinden, verstärken und bündeln verschiedene Länder ihre entsprechenden Unterstützungsangebote. So wurde in Hessen die „Baulandoffensive Hessen GmbH" gegründet, um als „Bauamt auf Zeit" einerseits Personalengpässe zu überwinden und zugleich die Baulandentwicklung treuhänderisch außerhalb des Kommunalhaushaltes durchführen zu können. Ähnlich aufgestellt ist NRW.Urban mit der NRW.Urban Kommunale Entwicklung GmbH. Zusätzlich hat die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit der Bahn das Programm „Bauland an der Schiene" ins Leben gerufen und hiermit die gemeinsame BahnflächenEntwicklungs-Gesellschaft NRW GmbH (BEG) beauftragt. Bis zu 50 Prozent der Planungskosten kann die BEG übernehmen. Auch im „Vertrag für Hamburg" ist u. a. geregelt, dass der Senat die für die Bebauungsplanung zuständigen Bezirksämter personell unterstützt.

Die in der Region Stuttgart von den befragten Kommunen beklagten Personalengpässe waren nur im Einzelfall gravierend. Dennoch sehen ca. 50 Prozent der Kommunen auch in der Personalsituation einer Restriktion für die Baulandentwicklung. Dabei war nicht immer eindeutig, ob die Personalengpässe eher im Stellenschlüssel oder im Arbeitsmarkt begründet sind. Im Einzelfall wurde insbesondere von randlich gelegenen Kommunen beklagt, dass Nachwuchskräfte schwer zu bekommen sind, da sie sich bevorzugt für Arbeitsplätze im Kern der Region entscheiden.

Eine regionale Entwicklungsagentur oder -gesellschaft Wohnen könnte mit einem besonders qualifizierten Pool von Mitarbeitenden aus Projektentwicklung und Planung aufgrund ihrer Nähe und politischen Verknüpfung zu den Kommunen möglicherweise mehr leisten als dies bei einer Landesgesellschaft der Fall ist. Das Abfedern von Personal- und Qualifikationsengpässen für die Baulandentwicklung ist nur eine Facette. Gleichzeitig könnte eine regional verankerte Agentur oder Gesellschaft stärker in der Politikberatung (z. B. Entwicklung und Fortschreibung eines regionalen wohnungspolitischen Handlungskonzeptes) tätig sein, den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen für die Baulandpolitik organisieren, als Clearingstelle für schwierige behördliche Abstimmungen fungieren und anderes mehr. Die damit verbundene Erwartung ist, dass eine solche Einrichtung nicht nur ein Hemmnis mildert (Personalengpässe), sondern zugleich durch besonders qualitätsvolle Planungen und die regionalpolitische Einbettung eine Stärkung der lokalpolitischen Interessen für den Wohnungsbau darstellt.

Eng verbunden mit den vorgenannten Themen wäre es auch möglich, in einem qualifizierenden Auswahlverfahren regional bedeutsame Stadtentwicklungs- bzw. Wohnungsbauprojekte auszuwählen und diese in besonderer Form zu unterstützen. Derartige regional bedeutsame Vorhaben sollten in besonderer Weise auf die wohnungs- und baulandpolitischen Ziele der Region „einzahlen". Dies betrifft einerseits die regionalplankonform ausgewählten Standorte und die Größenordnung der Vorhaben, andererseits aber auch die mit ihnen verbundenen Qualitätsziele (Verkehrsanbindung, Dichte, Städtebau etc.) Neben einer besonderen Förderung und einer sonstigen Unterstützung durch Land und Region könnte die Unterstützung auch die Vorrangbehandlung in der überörtlichen Behördenkooperation umfassen (z. B. ausgewählte Projekte werden beschleunigt bearbeitet oder mit ihnen verbundene Förderanträge werden priorisiert sowie zeitlich vorgezogen).

Fallbeispiel: Der große Frankfurter Bogen[116]

Ausgehend vom starken Wachstum der Region Frankfurt und den damit einhergehenden Wohnungsmarktengpässen hat die Hessische Landesregierung ein entsprechendes Förderprogramm auf den Weg gebracht. Ausgangspunkt war die Erfahrung, dass entwicklungsfähige Wohnbauflächen in großer Zahl vorhanden sind, aber die tatsächliche Wohnbaulandbereitstellung weit hinter den Möglichkeiten zurückbleibt. So sind im Regionalen Flächennutzungsplan (RegFNP) von 2010 noch 1.800 Hektar Wohnbauflächen enthalten. Für die derzeit bearbeitete Weiterentwicklung des RegFNP standen Mitte 2019 zunächst weitere 2.050 Hektar für das Wohnen zur Diskussion. Absehbar ist, dass die Wohnbaulandentwicklung in der Region Frankfurt/Rhein-Main auch künftig nicht an unzureichenden planerisch nachgewiesenen Wohnbauflächenpotenzialen scheitert. Eine Umfrage unter den Kommunen des Regionalverbandes hat gezeigt, dass die Hauptprobleme der Wohnbaulandbereitstellung hauptsächlich in den Eigentumsverhältnissen, in der Finanzierung der Wohnfolgeinfrastrukturen und der insgesamt schwierigen politischen Entscheidungsfindung liegen.

Die Hessische Landesregierung ist zu der Einschätzung gelangt, dass der „Mismatch" zwischen tatsächlicher Wohnbauflächenmobilisierung und vorhandenem Siedlungsdruck in Frankfurt selbst sowie in einem angrenzenden Bogen von Gemeinden am größten ist. Um vor allem eine schienenorientierte Siedlungsentwicklung zu unterstützen, wurden zur Aufnahme in das Programm die Haltepunkte bzw. Orte ausgewählt, die von Frankfurt Hbf aus binnen 30 Minuten erreichbar sind. Unterstützt werden Wohnungsbauvorhaben, die bis zu einem Kilometer um diese Haltepunkte liegen. Durch fachliche und finanzielle Anreize sollten insbesondere an diesen Standorten Impulse für den Wohnungsneubau entstehen. Die fachliche Unterstützung hat dabei die Doppelfunktion einerseits Entlastung für die Kommunen zu sein und gleichzeitig Einfallstor zur Stärkung der qualitativen Ansprüche an die Wohnungsbauvorhaben. Einbezogen in den großen Frankfurter Bogen sind 55 Kommunen, die zur Teilnahme am Förderprogramm einen „letter of intent" einreichen müssen, der ein aktives Interesse der Gemeinde an einem forcierten und qualitativ anspruchsvollen Wohnungsbau dokumentiert. Gefördert werden Machbarkeitsstudien, Beteiligungsverfahren („Baulanddialoge"), Konzepte zur qualitativen Gestaltung des Wohnumfeldes sowie städtebauliche Wettbewerbe, wobei die Förderquoten hier über

[116] Die Darstellung basiert auf den mündlichen Ausführungen von Florian Ismaier und Petra Manahl vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen während des projektinternen Workshops am 16.01.2020 in Stuttgart.

den üblichen Sätzen liegen und z. B. bei den Machbarkeitsstudien 100 Prozent erreichen. Ferner ist vorgesehen die beteiligten Kommunen bei der Städtebauförderung und der Wohnraumförderung gesondert zu berücksichtigen und hier die geforderten Eigenanteile von Landesseite aus zu übernehmen. Schließlich sollen auch Infrastrukturinvestitionen (z. B. Kita, Nachbarschaftszentren) mit bis zu 85 Prozent gefördert werden, wenn hier kein anderes Landesprogramm greift.

Kopplung regionaler Investitionsvorhaben an Wohnbaulandbereitstellung („Regionalplanerische Entwicklungsverträge")

Auch wenn viele Kommunen eine politische Zurückhaltung bei der Wohnbaulandausweisung zeigen, besteht selbstverständlich dennoch ein Interesse an einer Verbesserung und Attraktivierung der jeweiligen Stadt oder Gemeinde. Dies kann die Verkehrsinfrastrukturen (zusätzlicher Haltepunkt, Verdichtung des Taktes, Verlängerung der S-Bahn-Linie, zusätzliche Autobahnabfahrt, Bau der Umgehungsstraße), die Ansiedlung von öffentlichen Einrichtungen (Berufsschulzentrum, Hochschulstandort, Ansiedlung/Verlagerung einer Landesbehörde), sonstige Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung und anderes mehr betreffen.

Jede derartige Verbesserung hat das Potenzial, die meist ohnehin vorhandene lokale Wohnungsnachfrage weiter zu erhöhen. Die profitierende Kommune könnte und sollte deswegen auch - in Übereinstimmung mit den regionalplanerischen Vorgaben - eine stärkere wohnungspolitische Entlastungsfunktion für die Region übernehmen. Aus diesem Zusammenhang leitet sich die Möglichkeit ab, entsprechende Investitionszusagen der Region oder des Landes mit Verpflichtungen bzw. Zusagen zur Wohnbaulandausweisung zu verbinden und dies in „regionalplanerischen Entwicklungsverträgen" zu vereinbaren. Derartige Verträge wären sowohl vom Regionalparlament als auch vom Kommunalparlament zu ratifizieren.

Fallbeispiel: Agglomerationsprogramm in der Schweiz[117]

Die Schweizer Bundesregierung stellt im Rahmen ihres Agglomerationsprogramms seit 2005 Mittel für die Realisierung von Verkehrsmaßnahmen in den Agglomerationen zur Verfügung. Damit werden Verkehrsmaßnahmen auf der regionalen Ebene mit bis zu 50 Prozent kofinanziert. Das Programm ist in Vierjahreszyklen organisiert, so dass derzeit der vierte Programmzyklus („4. Generation") mit einem Finanzvolumen von 1,5 Milliarden CHF läuft. Die Agglomerationen sind aufgefordert, Maßnahmenvorschläge einzureichen, die bewertet und zur Förderung ausgewählt werden. Durch die Deckelung der Finanzmittel in den einzelnen Programmzyklen entsteht implizit ein Wettbewerb zwischen den Regionen, der auch als Einigungs- und Qualitätsimpuls auf die Entscheidungsfindung in den Regionen zurückwirkt. Aus deutscher Sicht ist besonders interessant, dass die Agglomerationsräume als mögliche Antragsteller zwar im Agglomerationsprogramm definiert sind, aber als administrative Einheiten mit entsprechenden Zuständigkeiten nicht existieren. Dies bedeutet, dass sich die Agglomerationsräume zur Fördermittelbeschaffung zusammenschließen müssen. Hinzu kommt, dass die Fördermittel nur gewährt werden, wenn sich die vorgeschlagenen Maßnahmen einerseits aus einem gemeinsamen Siedlungsleitbild und damit verbundenen Analysen zur Ableitung des Handlungsbedarfs ableiten und gleichzeitig mit entsprechenden Zusagen zur Siedlungsentwicklung verbunden werden. So wird gewährleistet, dass nur oder vor allem solche Verkehrsmaßnahmen gefördert werden, die sich sinnvoll in die weitere Siedlungsentwicklung einfügen. Die Absicht zur Umsetzung der Maßnahmen muss durch entsprechende Beschlüsse der Kommunen dokumentiert werden. Im Rahmen eines Controllings überprüft die Bundesregierung, ob die Kommunen ihre Zusagen eingehalten haben. Sollte dies nicht der Fall sein, wird die gesamte Region im nächsten Förderzyklus schlechter gestellt.

Die genannten Rahmenbedingungen waren z. B. in der Region Basel Anlass zur Gründung des Vereins Agglo Basel. Hier werden die fachlichen Arbeiten zur Entwicklung des Siedlungsleitbildes und zur Ableitung der vorgesehenen Verkehrsmaßnahmen koordiniert. Hierzu unterhält Agglo Basel eine Geschäftsstelle mit sieben Personen und verfügt über entsprechende Planungsmittel. Der Verein finanziert sich aus einer entsprechenden Umlage seiner Mitglieder, deren Höhe im vierjährigen Rhythmus neu festgelegt wird. Träger und Mitglieder des Vereins sind die jeweils für Siedlung und Verkehr zuständigen neun Körperschaften des Agglomerationsraumes. Auf Schweizer Seite sind dies die Kantone. Auf deutscher Seite das Land Baden-Württemberg sowie der Landkreis Lörrach im Verbund mit dem Regionalverband Hochrhein-Bodensee. Hinzu kommen die französischen Beteiligten. Die Satzung des Vereins sieht vor, dass Beschlüsse über die einzureichenden Förderanträge mit den entsprechenden Maßnahmen einstimmig gefällt werden. Auch hier wirken die in Aussicht stehenden Fördermitte als starker Anreiz zur Einigung.

6.5 Fazit

Für die großen Stadtregionen - so auch für die Region Stuttgart – gilt, dass sie die räumlichen Konsequenzen ihres wirtschaftlichen und demografischen Wachstums nur sehr unvollständig bewältigen. Im Bereich des Wohnens führt das zu unzureichenden Bauleistungen und dauerhaft angespannten Märkten mit entsprechenden Preissteigerungen und sozialen Folgeproblemen. Die Zuständigkeit für die Flächenbereitstellung liegt im besonderen Maße bei den Kommunen. Allerdings ist ihr Handeln eingebettet in Rahmenbedingungen, die unterstützend oder auch bremsend auf die Fähigkeit und Bereitschaft zur Wohnbaulandentwicklung wirken können.

Der Blick auf die kommunale Ebene in der Region Stuttgart macht deutlich, dass die Wohnbaulandentwicklung von zunehmend mehr Widerständen umstellt ist und nicht zuletzt deswe-

[117] Die Darstellung basiert auf den mündlichen Ausführungen des Geschäftsführers des Vereins Agglo Basel, Dr. Patrick Leypoldt, während des projektinternen Workshops am 16.01.2020 in Stuttgart.

gen von kontroversen Debatten begleitet und sehr viel arbeitsaufwändiger wird. Eine mitentscheidende Komponente ist, dass die privaten Eigentümerinnen und Eigentümer der Flächen häufig kein Interesse an einer Flächenmobilisierung haben. Lösungen liegen hier insbesondere in der Grundsteuer und auch in der Weiterentwicklung der entsprechenden bau- und planungsrechtliche Instrumente sowie auch in der intensiveren und im Einzelfall konfliktträchtigen kommunalen Anwendung. Insofern ordnet sich auch die Anwendung entsprechender bodenrechtlicher Instrumente in die kommunale Interessenabwägung ein.

In der Summe der kleinteiligen lokalen Interessenwahrnehmung bleibt die Wohnbaulandentwicklung unzureichend. Die kleinräumigen, lokalen Optimierungsstrategien sind keine ausreichende Antwort auf die regionalen Herausforderungen. Sie führen im regionalen Maßstab zur Verdrängung bzw. Nichtbewältigung von Wachstumsaufgaben, von sozialen Aufgaben und schließlich auch Infrastrukturaufgaben (und den damit verbundenen Finanzierungslasten). In räumlich-planerischer Perspektive liegt die Vermutung nahe, dass Wohnungsbauinvestitionen und auch gewerbliche Investitionen an zweit- oder drittbeste Standorte in der Region ausweichen müssen und eine insgesamt ungünstige und von Engpässen geprägte Siedlungs- und Regionalentwicklung resultiert, die ihrerseits wiederum eine Belastung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Region werden kann.

Das vorhandene Instrumentarium der Regionalplanung ist nicht geeignet, die kommunale Interessensabwägung maßgeblich zu beeinflussen und so eine bessere regionale Wohnbaulandversorgung zu gewährleisten. Sie kann allenfalls unerwünschte Baulandentwicklungen verhindern, hat aber keine Instrumente, erwünschte Entwicklungen wirksam anzustoßen oder zu initiieren. Dies ist kein Problem der Region Stuttgart allein. Hier ist die regionale Ebene sogar besonders stark und mit relativ weitreichenden Kompetenzen ausgestattet. Dahinter fallen viele andere deutsche Stadtregionen noch zurück. Durchgängig gilt, dass die regionale Baulandentwicklung das aggregierte Ergebnis der kommunalen Bauleitplanung ist und nicht unter Berücksichtigung regionaler Belange entsteht. Neben der Regionalplanung fehlt eine konsistente und handlungsfähige regionale Entwicklungspolitik, nicht nur im Bereich Wohnen und Wohnbaulandentwicklung (und nicht nur in den wachsenden Stadtregionen.)

Die skizzierten Ansätze aus Hannover und Frankfurt/Rhein-Main ebenso wie die aus anderen Regionen zeigen, dass der Bedarf nach entsprechend wirksamen Instrumenten zur Beeinflussung und insbesondere Forcierung der kommunalen Wohnbaulandentwicklung in den Regionen erkannt wird. Bislang kann allerdings noch nicht beurteilt werden, ob die dargestellten Ansätze ausreichend wirksam sind. Dies wird sich noch herausstellen müssen. Entscheidend ist jedoch, dass das regionale Interesse am Wohnungsbau als wirksames Gegengewicht zum lokalen Desinteresse in der Entscheidungsfindung vor Ort wirksam wird. Hierzu braucht es Verpflichtungen, Anreize und Sanktionsmechanismen, die nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit den regionalplanerischen Vorstellungen von einer guten Regionalentwicklung ausgestaltet werden.

Natürlich muss die Debatte über die Ausgestaltung der Instrumente verbunden werden mit einer intensiven Debatte zu den qualitativen Fragen einer guten Regionalentwicklung und einer ebensolchen Diskussion zu den qualitativen Aspekten des Wohnungs- und Städtebaus. Insbesondere das Schweizer Agglomerationsprogramm zeigt, wie ein Anreizprogramm ausgestaltet werden kann, das als intendierten Nebeneffekt die wirksame Aufforderung enthält, in den Regionen genau diese Diskussion zu führen. Vergleichbare Ansätze sind auch für Deutschland wichtig, um der regionalen Ebene entsprechend ihrer funktionalen Bedeutung für die Stadtregionen mehr Geltung zu verschaffen.

7 Wohnungspolitische Einordnung der Fallstudien

7.1 Wohnungspolitik nach 1945 – Kapitalmobilisierung als Hauptaufgabe

Die heutige Wohnungspolitik hat vielfältige Wurzeln, die teilweise bis an den Anfang des letzten Jahrhunderts oder darüber hinaus zurückreichen. Wesentlich zum Verständnis der wohnungspolitischen Instrumentenlandschaft sind jedoch die Zeit nach 1945 und insbesondere die fünfziger/sechziger Jahre. Hier wurden die wesentlichen Eckpfeiler des wohnungspolitischen Instrumentariums konstruiert, die in den späteren Jahrzehnten je nach Wohnungsmarktlage und wohnungspolitischem Aufgabenverständnis ausdifferenziert, angepasst, zurückgefahren oder ausgeweitet wurden. Das zwischen diesen Eckpfeilern aufgespannte wohnungspolitische Grundverständnis ist auch heute noch prägend für die wohnungspolitischen Diskussionen.

Der Neubeginn nach dem Krieg war zunächst von zerstörten Städten, dementsprechend fehlenden Wohnungen und einer massiven Zuwanderung aus dem Osten geprägt. Der Fehlbestand an Wohnungen wurde auf 5,5 Millionen beziffert.[118] Zunächst wurde von den Besatzungsmächten eine Wohnungszwangsbewirtschaftung eingeführt, die nach 1949 von der dann gebildeten Bundesregierung fortgeführt wurde. Die wesentlichen Elemente der Zwangsbewirtschaftung waren ein weitgehendes Kündigungsverbot, staatlich festgelegten Mieten und eine staatliche Vergabe auch der in Privateigentum befindlichen Wohnungen. Es war schlicht nicht möglich, in so kurzer Zeit die benötigten Wohnungen zu bauen. Insofern war es nur logisch, die unzureichende Zahl von Wohnungen durch recht rigide Maßnahmen einigermaßen gerecht auf die Haushalte zu verteilen.

Zur Überwindung des Wohnungsmangels (und zum Abbau der Zwangsbewirtschaftung) war es jedoch wesentlich, den Wohnungsbau in Gang zu bringen. Dabei war es eine Schlüsselaufgabe, Kapital für den Wohnungsbau zu mobilisieren.[119] Die kriegsbedingte Vermögensvernichtung und der erforderliche Wiederaufbau hatte in allen gesellschaftlichen Bereichen zu einem hohen Kapitalbedarf geführt, dem zunächst kaum Ersparnisse und dementsprechend eine unzureichende Kapitalverfügbarkeit gegenüberstanden. Hinzu kam, dass die anfänglich niedrigen Einkommen keine Mieten oder Verkaufspreise ermöglichten, die bei gegebenen Bau- und Grundstückskosten eine attraktive Kapitalverzinsung ergeben hätten. Ohne Aussichten auf eine attraktive Kapitalverzinsung bleibt nicht nur der Kapitalzufluss gebremst, sondern auch das privatwirtschaftlich-unternehmerische Engagement für den Wohnungsbau unterentwickelt.

Aus dieser Grundkonstellation – riesiger Wohnungsbedarf bei unzureichender Kapitalverfügbarkeit – erklären sich große Teile der heute noch vertrauten Wohnungspolitik. Auf der einen Seite die Gründung bzw. Aktivierung öffentlicher und industrieverbundener Wohnungsunternehmen, die einerseits einen privilegierten Zugang zu Kapital haben und andererseits mit reduzierten Renditeerwartungen operieren können. Und auf der anderen Seite - noch weitaus gewichtiger - die vielfältigen politischen Bemühungen den Kapitalzufluss für den Wohnungsbau zu stärken und zu sichern. Dies umfasst Maßnahmen im Bereich des Finanzmarktes selbst (Ausweitung des Realkredits, Etablierung des Pfandbriefsystems, Weichenstellungen für den Aufbau von

[118] vgl. Björn Egner, 2020, S. 94
[119] vgl. Lidwina Kühne-Büning et al., 1999, S. 193f.

Bausparkassen), die Bereitstellung zinsgünstiger öffentlicher Darlehen sowie weitere Spar- und Investitionsanreize für den Wohnungsbau (Bausparförderung, Steuervorteile für Selbstnutzer und Kapitalanleger usw.).

Zunächst bestand die Aufgabe darin, das Wohnungsdefizit abzubauen und die Restriktionen des Kapitalmarktes zu überwinden. Im Verlauf der fünfziger und sechziger Jahre hat sich die Grundkonstellation bereits verändert. Der Wohnungsbau wurde weniger von einem Wohnungsdefizit getrieben, sondern vom Wirtschaftswunder bzw. dem steigenden Wohlstand und parallel weiter wachsenden Bevölkerungs- und Haushaltszahlen. Obwohl die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes schrittweise wiederhergestellt war und der Staat sich aus der direkten Wohnungsbaufinanzierung partiell zurückziehen konnte, blieb die Kapitalmobilisierung auch in den Folgejahrzehnten das dominante wohnungspolitische Thema. Immer weniger war allerdings die generelle Kapitalknappheit das Problem, sondern eher die relative (Un-)Attraktivität des Wohnungssektors als Ziel institutioneller und privater Kapitalanleger. Die erzielbaren Renditen wurden einerseits von beschleunigt steigenden Bau- und Grundstückskosten begrenzt.[120] Andererseits ließ sich die Zahlungsbereitschaft der Haushalte auch aufgrund der anderweitigen Konsumbedürfnisse nicht im gleichen Tempo ausdehnen. Von daher blieb es ein beständiges Ziel der Wohnungspolitik, den Wohnungssektor als Ziel der Kapitalanlage einigermaßen attraktiv zu halten und so die erforderlichen Investitionen zu ermöglichen.[121]

Innerhalb dieses Grundschemas wohnungspolitischen Denkens können die meisten wohnungspolitischen Veränderungen nach 1945 als graduelle Anpassungen an ein verändertes wirtschaftliches, gesellschaftliches und insbesondere auch konjunkturelles Umfeld verstanden werden. In Phasen eines halbwegs ausgeglichenen Wohnungsmarktes können regulierende Eingriffe zum Schutz der Bewohner (z. B. im Mietrecht) ebenso zurückgefahren werden wie die Förderinstrumente zur Stärkung der Investitionstätigkeit. In Phasen einer anziehenden Wohnungsnachfrage und entstehender Angebotsengpässe ist das Gegenteil der Fall. Dies lässt sich auch in den wohnungspolitischen Reaktionen der letzten zehn Jahre ablesen. Naheliegend ist, dass der geförderte Wohnungsbau in Engpassphasen eine besondere politische Priorität genießt, da er vom Grundsatz her Investitionsanreize für den Wohnungsbau mit Schutz- bzw. Zugangsrechten für besonders vom Wohnkostenanstieg betroffene Gruppen verbindet.

7.2 Ein Trendbruch zu Beginn der 1980er Jahre

Um es zu wiederholen: Das Grundschema der Wohnungspolitik, dem Wohnungsmarkt ausreichend Investitionskapital zur Ausweitung des Wohnungsangebotes zuzuführen und dennoch entstehende und insbesondere im preiswerten Segment spürbare Angebotsengpässe entweder regulativ einzugrenzen (Mietrecht, Umwandlungsverbote etc.) oder durch eine gezielte Förderung des günstigen Wohnungsangebotes (sozialer Wohnungsbau) abzufedern, ist bis heute prägend. Die gesellschaftlichen Verhältnisse haben sich jedoch seit den siebziger Jahren grundlegend verändert.

Eine wichtige Facette dieser Veränderungen resultiert aus der weiteren schrittweisen und im Ergebnis grundlegenden Verbesserung der Kapitalverfügbarkeit. Die Grundlagen bilden ein wachsender nationaler sowie globaler Wohlstand und die viel zitierte Liberalisierung der Finanzmärkte. Die Ökonomen Knoll, Schularick und Steger haben auf der Basis langer internationaler Zeitreihen analysiert, dass die „Hauspreise" zwischen 1870 und 1970 real überwiegend konstant bis moderat steigend waren und sich ab dieser Zeit vor allem in den westlichen Ländern ein beschleunigter Preisanstieg zeigt.[122] Zudem konnten sie belegen, dass dieser Preisanstieg zu 80 Prozent auf die steigenden Bodenkosten zurückgeht. Auch sie diskutieren die Bedeutung liberalisierter Finanzmärkte als mögliche Ursache dieses Trendbruchs, verweisen jedoch darauf, dass die Wirkung auf die Bodenpreise (sowie in zweiter Instanz auf die Hauspreise) wahrscheinlich im Kontext einer zunehmend eingeschränkten Grundstücksverfügbarkeit entsteht.[123]

Die von den genannten Autoren zunächst noch vorsichtig vorgetragene Hypothese ist hoch plausibel und wird auch von anderen internationalen Analysen bestätigt.[124] Was in den zitierten älteren Analysen von manchen als ideologisch und vom Zeitgeist eingefärbte Regulierungskritik missverstanden werden kann, hat weit darüber hinaus reichende Ursachen. Denn letztlich markieren die siebziger Jahre auch in anderer Hinsicht einen Epochenwandel.

---

120 vgl. Lidwina Kühne-Büning et al., 1999, S. 186
Angesichts dieses beständig relevanten Baukostenproblems gehört es zum Grundbestandteil des wohnungspolitischen Engagements, in jeder zyklischen Engpassphase eine Baukostenkommission einzusetzen und damit die Hoffnung zu verbinden, den Baukostenanstieg zu bremsen sowie in der Folge eine höhere Angebotselastizität zu erzielen. Die in der gegenwärtigen Engpassphase eingesetzte Baukostenkommission hat ihren Bericht 2015 vorgelegt (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015).

121 Eine Konstante der wohnungspolitischen Debatte ist dabei die kontrovers ausgetragene Diskussion, welchen Stellenwert der freifinanzierte und der geförderte Wohnungsbau haben sollen. Dabei geht es einerseits um die Subventionsinteressen der in den jeweiligen Feldern tätigen wohnungswirtschaftlichen Akteure. Die damit verbundene wissenschaftliche Frage ist, ob entsprechende Sickereffekte dafür sorgen, dass relativ teurer, freifinanzierter Wohnungsneubau im Wesentlichen über Umzugsketten eine Entlastung in den günstigeren Wohnungsmarktsegmenten erzeugt. Zu dieser Frage wurde jüngst eine umfassende empirische Studie vorgelegt (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2020).

122 Knoll, Schularick, Steger, 2017

123 Knoll, Schularick, Steger, 2017, S. 349: „Hence, the view that the long-run price elasticity of housing supply is high as new land for additional construction is available at constant prices must be scrutinized."

124 Glaeser, Gyourko, Saks, 2005; Boelhouwer, (ohne Jahr): In beiden Analysen wird herausgearbeitet, dass die regulativen Hürden für die Versorgung des Wohnungsmarktes mit Grundstücken als Preistreiber für das Neubauangebot und den gesamten Wohnungsmarkt wirken. Die Analyse von Boelhouwer bezieht sich insbesondere auf die Niederlande in den 90er Jahren, in den einerseits in Folge einer grundsätzlichen planungspolitischen Neuorientierung die Grundstücksverfügbarkeit für weiteren Wohnungsbau eingeschränkt wurde und andererseits nachfragestimulierende Steuererleichterungen noch ausgeweitet wurden. Die Folge war ein massiver Preisanstieg.

Bis dahin bot die zum Teil großmaßstäbige Stadterweiterung auf der Basis weitgehend akzeptierter städtebaulicher Leitbilder den Rahmen für hohe Wohnungsbauleistungen. Dies gilt für das beginnende 19. Jahrhundert (z. B. Gründerzeit) genauso wie für den Städtebau der fünfziger, sechziger und siebziger Jahre. Dass dieser auch den Wohnungsbau tragende Konsens in sich zusammenbrach, hatte mehrere Ursachen. Da war zunächst die massive Kritik an den städtebaulichen und architektonischen Lösungen des industrialisierten Wohnungsbaus. Dies richtete sich gegen die Großsiedlungen genauso wie gegen die Flächensanierungen in den Städten. Hinzu kam während der siebziger Jahre der erste schwerwiegende wirtschaftliche Einbruch verbunden mit hoher Arbeitslosigkeit und Inflation. Damit schienen auch die ökonomischen Grundlagen eines dauerhaften Stadtwachstums in Frage gestellt, sowohl was die Notwendigkeit (Nachfrageseite) als auch was die Bereitschaft zu dessen Finanzierung (i. W. Erschließung und öffentliche Infrastrukturen) angeht. Hinzu kam schließlich das aufkommende Bewusstsein für die ökologischen Grenzen des Wachstums, was sich in der Stadtentwicklungsdebatte auch und vor allem gegen Landschaftsverbrauch, Zersiedlung und somit gegen die planmäßige Stadterweiterung richtete. Markant ist in diesem Zusammenhang das Jahr 1980 als Gründungszeitpunkt der „Grünen".

Ulrich Pfeiffer hat schon 1982 in seinem viel diskutierten Artikel „Städtebau am Stadtrand" darauf aufmerksam gemacht, dass ein Ende des Stadtwachstums und der Wohnungsnachfrage - entgegen anderslautender Diagnosen – wahrscheinlich noch nicht erreicht ist und insbesondere der stillschweigend akzeptierte und konzeptionslos ablaufende Städtebau am Stadtrand in einen „neuen Planungskonsens" zu überführen ist. Der zentrale und heute noch relevante Punkt seiner damaligen Argumentation ist, dass „die Unsicherheit über die künftigen Bau- und Siedlungsformen die Investitionsschwäche und damit auch die Wohnungsnot verstärkt".[125] Zunächst scheint diese Argumentation auf eine Selbstverständlichkeit zu verweisen: Dass nämlich die Ausweitung des Wohnungsangebotes nicht nur auf Investitionskapital, sondern gleichermaßen auf Boden bzw. Baugrundstücke angewiesen ist. Wesentlich daran ist jedoch, dass hier nicht primär auf die physische Verfügbarkeit von Boden und die aktuellen Grundstücksreserven Bezug genommen wird. Stattdessen wird ein gesellschaftlicher Konsens in Stadtentwicklungs- und Städtebaufragen thematisiert, auf den auch der Wohnungsbau angewiesen ist. Dies ist auch heute noch überzeugend, denn schließlich sind Wohnungsbaugrundstücke das implizite Nebenergebnis von kommunalem Engagement in der Stadtentwicklung und damit verbundener städtebaulichen Planungen. Ohne Stadtentwicklung und Städtebau kein Wohnungsbau.

7.3 Die ökologische Wende in der Stadtentwicklung: Vom Innentwicklungsparadigma zum Innenentwicklungsdilemma

Seit den 1980er Jahren sind die Stadtentwicklung und damit auch der Wohnungsbau primär im Modus der Innenentwicklung unterwegs. Dieser Fokus auf die Innenentwicklung blieb solange wohnungspolitisch unproblematisch, wie der wirtschaftliche Strukturwandel und die militärische Konversion ausreichend Grundstücksflächen lieferten und die Wohnungsnachfrage aufgrund eines schleppenden wirtschaftlichen Wachstums zugleich schwach blieb. Im Rückblick erscheinen die wohnungspolitisch ruhigen Jahrzehnte zwischen 1980 und 2010 wie eine Art „Burgfrieden" zwischen schwacher Wohnungsnachfrage und den Idealen einer auf Innenentwicklung fokussierten ökologischen Wende in der Stadtentwicklung. Nur der Vereinigungsboom war eine zwischenzeitliche Belastungsprobe, die aber als historisch einmalige Sonderaufgabe verstanden und als solche bewältigt werden konnte.

Die zurückliegenden sehr wachstumsstarken Jahre habe insofern Probleme deutlich gemacht, die seit Jahrzehnten angelegt waren. Seit nunmehr zehn Jahren sehen sich die Städte und zunehmend auch die mit ihnen verflochtenen Stadtregionen einem neuen Wachstumsschub mit erheblichen Konsequenzen für die Wohnungsnachfrage gegenüber.[126] Die Idee, Stadtwachstum ohne Stadterweiterung zu organisieren und stattdessen primär auf die Innenentwicklung zu setzen, kommt insbesondere in den Städten und Regionen an ihre Grenzen, die ohne große Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandel langfristig kontinuierlich gewachsen sind und auf diesem Weg zunehmend ihre (mobilisierbaren) inneren Wachstumsreserven aufgezehrt haben. Das sind vor allem die Metropolen sowie viele weitere Groß- und Universitätsstädte. Auf ihnen lastet nicht nur ein besonderer Wachstumsdruck, sondern sie sind zugleich immer weniger in der Lage, diesen Wachstums- und Nachfragedruck mit ausreichend Wohnungsbauflächen sowie Wohnungsbau zu beantworten. Nach Jahrzehnten ausbleibender Stadterweiterung sind die für den Wohnungsbau nutzbaren inneren Entwicklungsreserven mehr und mehr erschöpft (bzw. im übrig gebliebenen Rest stärker mit Entwicklungsrestriktionen behaftet). Die Grundstücksmobilisierung für den Wohnungsbau wird zudem von dem Umstand gebremst, dass die privaten Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer mangels alternativer, ertragsstarker Anlagemöglichkeiten verminderes Entwicklungs- oder Verkaufsinteresse haben. Aus dem städtebaulichen Innenentwicklungsparadigma ist im

[125] Pfeiffer, 1982, S. 1507

[126] In diesem Wachstumsschub spiegeln sich verschiedene Effekte, die schon mehrfach beschrieben wurden. Zentral sind: die mit dem Übergang zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft verbundene langfristige Verlagerung der wirtschaftlichen Aktivtäten in die Stadtregionen, unterschiedliche demografische und altersstrukturelle Effekte mit akuten Zuwanderungsfolgen für die Städte, eine Veränderung der Lebensstile mit Reurbanisierungswirkung und nicht zuletzt ein außergewöhnlich stabiles wirtschaftliches Wachstum seit 2009/10 (mit ungewisser Unterbrechung durch die Corona-Pandemie).

Verlauf der letzten Jahrzehnte und insbesondere im Wachstumsschub der letzten Dekade ein wohnungspolitisches Innenentwicklungsdilemma geworden. Zudem hat die Suburbanisierung als Ventil zur Ableitung der Wohnungsnachfrage in die (Umland-) Regionen offenbar partiell seine Funktionsfähigkeit verloren. Die Analysen für die Region Stuttgart (Kap. 6) zeigen dies beispielhaft. Auch in den mit den Groß- und Kernstädten verflochtenen Umlandstandorten sinken die Bereitschaft und Fähigkeit, das regionale Wachstum mit hohen Wohnungsbauleistungen aufzufangen. Die überhitzen Wohnungsmärkte, die sich in der letzten Dekade von den Kernstädten ausgedehnt haben, sind die logische Konsequenz daraus.

Eine sehr populäre wohnungspolitische Denkfigur ist, dass sich der Staat aus der Verantwortung für die Wohnungsversorgung – bevorzugt genannt werden regelmäßig die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit, der Verkauf öffentlicher Wohnungsbestände und die Mittelkürzungen für den geförderten Wohnungsbau - zurückgezogen hat und somit die aktuellen Wohnungsmarktprobleme erzeugt hat. Der Vollständigkeit halber müsste man auch erwähnen, dass sich der Staat ebenfalls aus der Eigenheimförderung (Selbstnutzer) wie auch aus der Förderung der Kapitalanleger zurückgezogen hat. In den letzten zehn Jahren konnte man die Umkehrung vieler dieser Rückzugsentscheidungen erleben. Genutzt hat das jedoch sehr wenig. Im Licht der vorstehenden Argumentation ist weniger der Rückzug des Staates aus der finanziellen Förderung des Wohnungsbaus das Problem, sondern die gesellschaftliche und staatliche Nicht-Beantwortung der ökologischen Wende in der Stadtentwicklung. Die Innenentwicklung wurde zwar als zentrale stadtentwicklungspolitische Konsequenz aus der ökologischen Wende intensiv propagiert und von Stadtplanern, Investoren und Nachfragern auf breiter Front akzeptiert, aber stadtentwicklungspolitisch-konzeptionell und bodenpolitisch-instrumentell weitgehend vernachlässigt. Die wesentlichen wohnungspolitischen Antworten wären demzufolge stadtentwicklungs- und bodenpolitischer Natur.

7.4 Zwischen unzureichender Wachstumsbewältigung und bodenpolitischer Umverteilung

Investitionskapital und Boden sind die beiden Schlüsselressourcen für die Ausweitung des Wohnungsangebotes und damit auch zur Vermeidung von Wohnungsversorgungsproblemen in den wachsenden Stadtregionen. Angesichts von Niedrigstzinsen und erheblicher Kapitalzuflüsse kann von einem Mangel an Investitionskapital keine Rede mehr sein. Dementsprechend eingeschränkt ist der Nutzen einer hieran ansetzenden Wohnungspolitik. Ebenso begrenzt in ihrer Wirkung sind die Debatten darüber, ob die wohnungspolitischen Kapitalspritzen eher den öffentlichen oder den privaten Akteuren zugutekommen sollten. Natürlich ist längst erkannt, dass der Boden ein zentraler Engpassfaktor für die Wohnungspolitik geworden ist. Die Zahl der bodenpolitisch orientierten Politikvorschläge oder Reformpapiere ist groß.[127] Auch die Bundesregierung hat mit ihrer Baulandkommission hieran angesetzt. In diese begonnene bodenpolitische Debatte ordnet sich auch die vorliegende Studie. Allerdings liegt ihr das skizzierte leicht veränderte Verständnis zugrunde: Demnach wäre der für den Wohnungsbau verfügbare Boden vor allem das Resultat tragfähiger stadtentwicklungspolitischer und städtebaulicher Vorstellungen. Und da dies den Kern der kommunalen Selbstverwaltung trifft, ganz selbstverständlich auch das Ergebnis von in dieser Hinsicht handlungsfähigen Kommunen. Der Übergang zu einer boden- und stadtentwicklungspolitisch orientierten Wohnungspolitik wäre dann zugleich der Übergang zu einer handlungsfähigen kommunalen (sozialen) Wohnungspolitik.

Der Abbau und die eingeschränkte Wirkung bundes- und landeseinheitlicher Förderinstrumente haben längst dazu geführt, dass die Kommunen sich in der Pflicht sehen, die Wohnungspolitik auch als lokale Aufgabe zu verstehen. Nicht gezählte „lokale Bündnisse für Wohnen“ und „wohnungspolitische Handlungskonzepte“ sind in den vergangenen 15 Jahren entstanden. Wohnungsmarktbeobachtung und zunehmend auch ein systematisches Monitoring der vorhandenen Bauland- und Grundstücksreserven gehören zum festen Repertoire einer größer werdenden Zahl von Kommunen. So sinnvoll Marktbeobachtung, Baulandmonitoring und Allianzen für den Wohnungsbau auch sind: Ob damit das Investitionsgeschehen merklich beeinflusst werden kann, ist zumindest diskussionswürdig. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn tatsächlich Umfang und Geschwindigkeit der Grundstücksmobilisierung erhöht werden. Wirksame Weichenstellungen in diese Richtung sind bislang kaum zu beobachten, was mindestens so sehr am Gesetzgeber wie an den Kommunen liegen dürfte. Bislang hat es der Gesetzgeber es z. B. versäumt, eine Grundsteuer mit Mobilisierungswirkung auf nicht oder untergenutzte Grundstücke auf den Weg zu bringen.[128] Denkbar wäre auch, dass der Gesetzgeber den Kommunen wirksamere bau- und planungsrechtliche Instrumente für die Grundstücksmobilisierung an die Hand gibt. Auch dies ist bisher nicht geschehen, im Wesentlichen weil damit stärkere Eingriffe in die privaten Eigentumsrechte verbunden wären. Dies wurde bereits im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung ausgeschlossen. Anderslautende Empfehlungen der Baulandkommission (z. B. Einführung der Innenentwicklungsmaßnahme, Stärkung der Baugebote, Erweiterung der Vorkaufsrechte) werden absehbar nicht bzw. nur in geringem Umfang aufgegriffen.

Gefangen in den Grenzen des Innenentwicklungsparadigmas und unzureichend mit Instrumenten zur Grundstücksmobilisierung ausgestattet, ist es eine, wenn nicht sogar die wesentliche Komponente kommunaler Wohnungspolitik geworden, mehr soziale Wirkung aus dem zu knappen Angebot an mobilisierbaren Wohnungsbaugrundstücken herauszuholen. Der Weg dorthin führt im Wesentlichen über eine Bevorzugung sozialorientierter Investoren (z. B. kommunale Wohnungsunternehmen, Genossenschaften) sowie entsprechender Quoten für den geförderten Wohnungsbau. Die Erfahrung, dass sich der geförderte Wohnungsbau bei knappem Grundstücksangebot nicht gegenüber dem ertragsstärkeren freifinanzierten Wohnungsbau durchsetzen kann, hat dazu geführt, dass auf den

[127] Als ein erstes Papier ist hier die „Bodenpolitische Agenda 2020-2030“ zu nennen (Difu/vhw, 2017).

[128] Abzuwarten bleibt, welche Wege die von der Bundesregelung abweichenden Länder bei der Grundsteuer gehen werden (vgl. Kap 6.4.2).

verfügbaren Wohnungsbaugrundstücken nunmehr Mindestanteile geförderten Wohnungsbaus realisiert werden müssen. Auf kommunalen Grundstücken sind derartige „Quotierungen" z. B. im Rahmen sogenannter „Konzeptvergaben" oder „Investorenauswahlverfahren" recht leicht durchsetzbar. Auf privaten Grundstücken wird die Aufstellung eines Bebauungsplans von der Unterzeichnung eines städtebaulichen Vertrags (nach § 11 BauGB) abhängig gemacht. Ohne eine vertraglich gesicherte Zusage zur Realisierung des geförderten Wohnungsbaus erhält der Vorhabenträger oder Investor kein Baurecht.[129]

Dieser zu beobachtende Schwenk in Richtung auf eine „gemeinwohlorientierte Bodenpolitik" ist wahrscheinlich der derzeit bedeutendste Impuls für die kommunale Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Mittlerweile sind auch viele Mittelstädte im Verflechtungsbereich der Großstädte auf diesem Weg. Evaluationen zur Wirkung der gemeinwohlorientierten Bodenpolitik sind komplex und liegen derzeit noch nicht vor. Zumindest zeigt das Beispiel München, dass auch nach besonders intensiver und langjähriger Anwendung kein durchschlagender Erfolg im Sinne eines entspannten, sozial gerechten Wohnungsmarktes erreicht werden konnte. Ähnlich lässt sich dies für Stuttgart, Freiburg und andere wachstumsstarke Großstädte mit langjähriger Anwendung entsprechender bodenpolitischer Maßnahmen beobachten. Eine Konsequenz aus dem unzureichenden Erfolg ist es mancherorts, noch konsequenter darauf zu drängen, dass der Wohnungsbau zu noch größeren Anteilen sozialen Kriterien entspricht (z. B. Erhöhung der Quote auf 50 Prozent wie in Freiburg).

Auf der anderen Seite ist es richtig, dass die so verstandene gemeinwohlorientierte Bodenpolitik keinen Beitrag zur Ausweitung des Grundstücksangebots für den Wohnungsbau leistet. Dies führt bei ausgeschöpften bzw. schwer mobilisierbaren Innenentwicklungsreserven wieder zu größeren Anstrengungen in der Außenentwicklung. Große Baugebiete und neue Stadtteile werden wieder vermehrt geplant. Auch hierfür liefert Freiburg mit dem derzeit vorbereiteten Stadtteil Dietenbach ein prägnantes Beispiel. Die plausible Einschätzung ist hier, dass der wohnungspolitische Knappheitsstress und die daraus resultierenden sozialen Probleme durch mehr Wohnungsneubau zumindest abgemildert werden können. Das ungelöste wohnungspolitische Mengenproblem vergrößert logischerweise das soziale Verteilungsproblem von Wohnraum. Der Rückfall in die Außenentwicklung kann angesichts der ökologischen Herausforderungen nicht wirklich befriedigen. Nach einer Dekade unbewältigter Mengenprobleme muss dieser Rückfall wohl eher als Ultima Ratio oder letzter Ausweg bezeichnet werden. Die Debatte darüber, wie die ökologischen Herausforderungen mit dem Wachstum der Städte und sozial ausgeglichenen Wohnungsmärkten und insgesamt günstiger Wohnungsversorgung in Einklang gebracht werden können, steht auch vierzig Jahre nach dem Ende der systematischen Stadterweiterung noch aus. Ebenso unbeantwortet ist die Frage, welche Freiheitsgrade und Handlungsfähigkeit eine kommunale Wohnungspolitik benötigt, um jeweils vor Ort angemessene Antworten auf die wohnungspolitischen Herausforderungen geben zu können.

7.5 Ergebnisse und Diskussionsimpulse aus den Fallstudien

Stadtentwicklungspolitisches und stadtplanerisches Engagement sind nach dem Ende des Kapitalmangels zu wohnungspolitischen Schlüsselressourcen geworden. Dies spiegelt sich in den bearbeiteten Fallstudien. Aus der Kernthese vom Ende des Kapitalmangels im Wohnungsbau folgt zunächst einmal, dass die üblichen Subventionspolitiken deutlich an Wirksamkeit eingebüßt haben oder sogar kontraproduktiv-preistreibend wirken. Dies ist jedoch nicht als Aufruf zum Rückzug des Staates aus der Wohnungspolitik zu verstehen, sondern primär als Argument für deutlich mehr öffentliches Engagement in der Regional- Stadt-, Quartiers- und Standortentwicklung. Denn hier werden die Grundlagen für wohnungswirtschaftliche Investitionen gelegt. Damit verbinden sich unterschiedliche Facetten. Ganz wesentlich sind die sozialen Infrastrukturen, die Verkehrsinfrastruktur und nicht zuletzt ein anspruchsvoller Städtebau als Rahmen für das Zusammenleben sowohl in seinen sozialen als auch wirtschaftlichen Facetten.

Bezogen auf den skizzierten wohnungspolitischen Interpretationsrahmen (Kap. 7) lassen sich die Fallstudienergebnisse folgendermaßen einordnen und zusammenfassen:

- Die Fallstudie Offenbach zeigt zunächst, dass ein von Engpässen und Überhitzungen geprägter Wohnungsmarkt sich neue Standorte und Quartiere sucht und dabei erhebliche Impulse zu deren Veränderung auslösen kann. Dieser Prozess hat durchaus Ambivalenzen, wobei im Offenbacher Nordend derzeit die positiven Aspekte der Veränderung zu überwiegen scheinen. Auch wenn in Offenbach keine eindeutige Gentrifizierungs- und Verdrängungsdynamik festgestellt werden konnte, so wird doch erkennbar, dass die Dynamik der wohnungswirtschaftlichen Investitionsprozesse vor allem von den Grundstücksengpässen an den etablierten Standorten in und um Frankfurt geprägt sind. Eine insgesamt nachfragegerechte Grundstücksbereitstellung würde den Veränderungsdruck in den bestehenden Quartieren und die damit einhergehenden sozialen Härten reduzieren.
  Auf einer ganz anderen Ebene zeigt die Fallstudie Offenbach, dass die Datenlage bei weitem nicht ausreicht, um die zu erwartenden oder zum Teil befürchteten Veränderungsprozesse zu erfassen. Daraus entsteht ein Mangel an Transparenz und Erkenntnis, der sowohl die Funktionsfähigkeit der Märkte als auch die Reaktionsfähigkeit der Politik beeinträchtigt. Angesichts der noch gestiegenen gesellschaft-

[129] Eine größer werdende Zahl hat diese Vorgehensweise in den vergangenen Jahren als Regelfall beschlossen. Entsprechende von den Kommunen beschlossene „Baulandrichtlinien" oder „Baulandmodelle" sind die Grundlage dafür. Vorläufer und Ideengeber dieser sich derzeit ausbreitenden Regelungen war die Stadt München mit ihrer bereits seit 1993/1994 angewandten „sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN)". Bislang waren derartige Vorgaben nur in Kombination mit der erforderlichen Aufstellung eines Bebauungsplanes durchsetzbar. Da große Teile des Wohnungsbaus jedoch nach § 34 BauGB (Innenbereich) ohne Bebauungsplan realisiert werden, konnten derartige Vorgaben hier nicht gemacht werden. Der aktuelle Referentenentwurf (10/2020) zur BauGB-Novelle sieht vor, dass auch sogenannte 34er-Genehmigungen mit entsprechenden Vorgaben zu gemeinwohlorientierten Leistungen verknüpft werden können.

lichen und volkswirtschaftlichen Bedeutung des Wohnens und der deutlich verbesserten technischen Möglichkeiten erscheint dies anachronistisch. Eine schlechte Daten- und Erkenntnislage verbreitert jedoch nicht nur die Spielräume für wirtschaftliche und politische Fehlentscheidungen. Darüber hinaus haben die mit der Fallstudie verbundenen Diskussionen zum Offenbacher Nordend gezeigt, dass daraus zugleich ein Nährboden für polarisierende und ideologisch verhärtete Diskussionen werden kann.

- In der wachsenden Stadt Jena wurde deutlich, dass die Bereitstellung von Grundstücken für den Wohnungsbau in mehrfacher Hinsicht an Grenzen stößt. Thematisiert wurden in der Fallstudie vor allem die Probleme der Entscheidungsfindung bei zunehmendem bürgerschaftlichem Widerstand gegenüber zusätzlichem Wohnungsbau. Diesen Widerstand als ungerechtfertigten „Nimbyismus" und somit als lediglich mit Gemeinwohlargumenten verbrämtes Partialinteresse zu kritisieren, führt kaum weiter. Letztlich ist dieser Widerstand Ausdruck einer selbstbewussten Bürgerschaft und einer lebendigen Demokratie. Möglichkeiten zu einem besseren Abgleich zwischen diesen aktiv vertretenen Partialinteressen und den von den politischen Gremien repräsentativ vertretenen Gesamtinteressen einer Stadt bestehen sowohl in einer besseren sachlichen Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen wie auch in einem intensivierten „echten" Dialog. Stadtentwicklung, Stadtplanung und der mit ihnen verbundene Wohnungsbau sind ein essentieller Gegenstand der lokalen Demokratie. Dies drückt sich auch in den zunehmenden Beteiligungs- und Diskussionserfordernissen bei stadtplanerischen Entscheidungen aus. Eine damit verbundene und weit über Jena hinaus reichende offene Frage ist, wie zeitgemäße städtebauliche Lösungen beschaffen sein sollten, damit sie in der Gesellschaft mehr emotionale Zustimmung finden (oder gar Begeisterung auslösen). Wie muss eine Planungs-, Beteiligungs- und vor allem Baukultur aussehen, die den Wohnungsbau nicht mehr als notwendiges Übel erscheinen lässt, sondern wieder mehr gesellschaftliche Akzeptanz mobilisiert oder einfach mehr Lust auf Städte- und Wohnungsbau macht?
- In der Region Stuttgart wird stellvertretend für viele deutsche Stadtregionen deutlich, dass die Wohnbaulandentwicklung und Grundstücksmobilisierung nicht nur in den Kernstädten, sondern bis weit in die Regionen hinein von zunehmenden Widerständen umstellt sind. Die resultierende Zurückhaltung bei den bauleitplanerischen Einzelentscheidungen konterkariert nicht nur gegebenenfalls anderslautende wohnungsbaupolitische Ziele der jeweiligen Kommune, sondern darüber hinaus auch das regionale Interesse an einer ausgeglichenen Wohnungsmarktentwicklung. Die längst über administrativen Grenzen hinaus verflochtenen Regionen und speziell Wohnungsmärkte brauchen vor diesem Hintergrund auch eine regional koordinierte Wohnungs- und Baulandpolitik. Selbst die für deutsche Verhältnisse sehr gut aufgestellte Region Stuttgart sieht sich jedoch nicht in der Lage, den an weitgehend akzeptierten Leitbildern ausgerichteten regionalplanerischen Zielen in der Praxis Geltung zu verschaffen. Das Instrumentarium der Regionalplanung reicht allenfalls dazu, unerwünschte Wohnungsbau zu verhindern. Es ist bislang nicht geeignet, einen regionalpolitisch erwünschten Wohnungsbau anzuregen. Die Bereitschaft der Kommunen, regionalen Zielen – abweichend von lokalen Interessen – in ihren Planungs- und Investitionsentscheidungen zu entsprechen, kann nur in sehr begrenztem Umfang vorausgesetzt werden. Deswegen wird als Ergänzung zur Regionalplanung eine wirkungsvolle regionale Entwicklungspolitik benötigt, die gezielt Anreize für Grundstücksbereitstellung und Wohnungsbau dort setzt, wo es regionalplanerisch sinnvoll ist. Eine derartige regionale Entwicklungspolitik muss bei uneingeschränkter kommunaler Planungshoheit so konzipiert sein, dass sie die Interessen und Bereitschaft der Kommunen stärkt, ihre Stadtentwicklungspolitik auch an regionalpolitischen Bedürfnissen auszurichten. Die hierzu erforderlichen Weichenstellungen und Rahmenbedingungen können die Regionen kaum aus eigener Kraft schaffen. Hier sind vor allem Bund und Länder gefordert.
- Die Stadt Mannheim hat mit ihrer Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik in den letzten Jahren offensiv die Chancen genutzt, die sich aus dem Rückzug von Militär und Industrie ergeben haben. Dabei ist bereits deutlich geworden, dass die Sicherung preiswerten Wohnens und die gleichzeitige Gewährleistung hoher städtebaulicher und sozialer Qualitäten einen sensiblen Umgang mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten erfordert. Denn gerade weil die Stadt Mannheim am Wohnungsmarkt keine Stuttgarter, Freiburger oder auch Münchener Verhältnisse zu beklagen hat, bewegen sich auch die Investoren in engeren Grenzen. Gemessen an den großmaßstäbigen Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit wird die künftige Mannheimer Stadtentwicklungspolitik kleinteiliger organisiert werden müssen. Um dabei dennoch städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielsetzungen Geltung verschaffen zu können, hat die Stadt Mannheim im Rahmen verschiedener Beschlüsse ihre Liegenschaftspolitik aktiviert und modernisiert. Dabei zeigt sich stellvertretend für viele andere Städte, dass die bestehenden Förderinstrumentarien nur sehr eingeschränkt auf die jeweiligen Herausforderungen der einzelnen Vorhaben abgestimmt werden können. Eine aktivierte Liegenschaftspolitik muss, um im Einzelfall sparsam und in der Summe wirksam sein zu können, sehr gezielt die Ertragschancen der einzelnen Vorhaben nutzen und gleichzeitig verbleibende Ertragslücken schließen. Das oft gezeichnete Idealbild eines sich selbst finanzierenden (revolvierenden) Bodenfonds speist sich vor allem aus der Vorstellung hoher Planungswertgewinne, die sich z. B. beim Übergang von Ackerland zu Wohnbauland ergeben. Dieses Idealbild ist kaum auf die Innenentwicklung und kleinteiligeres Stadtentwicklungsengagement zu übertragen. Dies stellt nicht die Sinnhaftigkeit einer derartigen Bodenpolitik in Frage, ist zugleich aber eine Herausforderung für die Flexibilisierung der Fördersystematik. Die zwischen sozialem Wohnungsbau und Städtebauförderung festgezurrten Förderangebote sind dabei kaum hilfreich.
- Die Fallstudie Gelsenkirchen steht stellvertretend für eine vernachlässigte Kategorie der wohnungspolitischen Debatte in Deutschland. Demografische Schrumpfung, Wohnungsleerstände und dementsprechende Desinvestitionsprozesse sind unabhängig davon weit verbreitet und werden mit hoher Wahrscheinlichkeit in den nächsten Dekaden wieder an Bedeutung gewinnen. Da es bei insgesamt schrumpfender Wohnungsnachfrage in den betroffenen Regionen offensichtlich keinen Sinn macht, die Quartiere und ihre Wohnungsbestände wieder in den Markt hineinzusubventionie-

ren, versagen hier weitgehend Logik und Instrumentarium der etablierten Stadterneuerung. Hinzu kommt, dass die betroffenen Städte auch fiskalisch unter der resultierenden sozialen und demografischen Auszehrung leiden und somit an Investitions- und Handlungsfähigkeit verlieren. Dies verdient – wie auch die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse herausgestellt hat – insgesamt mehr politische Beachtung. Der Beitrag von Städtebau- und Wohnungspolitik könnte immerhin sein, die beinahe selbstzerstörerische Wirkung quartiersbezogener Desinvestitionsprozesse zu durchbrechen. Naheliegend ist, dass nicht gebrauchte Wohnungsbestände abgerissen (oder mindestens quartiersverträglich stillgelegt) werden sollten. Einzubetten ist dies in quartiersbezogene Bewirtschaftungs- und Investitionsstrategien. Die hierzu notwendige Kooperation setzt – insbesondere bei kleinteiligen Eigentumsstrukturen – nicht nur hohes kommunales Engagement voraus, sondern ist zugleich auf eine entsprechende Erweiterung des bau- und planungsrechtlichen Instrumentariums angewiesen. Die mit dem Fallstudie Gelsenkirchen verbundenen Überlegungen wollen dazu einen Diskussionsanstoß geben.

7.6 Stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit: Die neue wohnungspolitische Schlüsselressource

Insgesamt bestätigen die Fallstudien, dass die wohnungspolitischen und die eng damit verknüpften stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen regional sehr stark variieren. Dies unterstützt die bislang schon erhobenen Forderungen nach einer stärkeren lokalen und/oder regionalen Eigenverantwortung bei der Bewältigung der wohnungspolitischen Aufgaben:[130] Zentral ist dabei jedoch, dass die üblichen auf Kapitalmobilisierung für den Wohnungsbau zielenden Subventionstechniken ihre Wirksamkeit eingebüßt haben. Von daher verpufft ein großer Teil des aktuellen wohnungspolitischen Engagements ohne durchschlagende Wirkung. So zeigen die regionalen Wohnungsmärkte auch nach zehn Jahren hohen wohnungspolitischen Engagements – bis zum Beginn der Corona-Pandemie – keine eindeutige Trendwende. Die sozialen Probleme des Wohnens haben dabei kontinuierlich an Bedeutung gewonnen (Und damit auch Maßnahmen und wohnungspolitische Instrumente, die eher einzelne Fehlentwicklungen anstelle der Ursachen der problematischen Wohnungsmarktentwicklung adressieren).

Das entscheidende Argument der vorliegenden Studie ist, dass statt der Kapitalknappheit vergangener Jahrzehnte die lokal verankerte stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit die Schlüsselstelle der Wohnungspolitik geworden ist. Und dies gilt sowohl für die wohnungspolitische Bewältigung der Wachstumsaufgaben wie auch für die Schrumpfungsaufgaben. In diesem Sinne ist die Wohnungspolitik eine primär aus dem lokalen Kontext heraus zu verstehende und zu konzipierende Aufgabe. Dies kann sehr unterschiedliche Aspekte umfassen, über die weiter zu diskutieren sein wird:

- Differenzierte und zugleich pragmatische umsetzbare siedlungspolitische und städtebauliche Leitlinien, die eine stabile mehrheits- wenn nicht gar konsensfähige Grundlage für Stadtentwicklung und Wohnungsbau bilden, damit auch stadtplanerische Kontroversen im Einzelfall besser überwunden werden können.
- Eine wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Kommunen, damit sie die notwendigen öffentlichen und/oder infrastrukturellen Vorleistungen für die private Investitionstätigkeit zuverlässiger und tatsächlich vorauslaufend erbringen können. Damit verbunden hat auch die zeitliche und räumliche Koordination der Investitionen eine hohe Bedeutung.
- Größere kommunale Handlungsspielräume bei den schwierigen Optimierungsaufgaben zwischen qualitativen Anforderungen an den Wohnungs- und Städtebau und der Sicherung der Bezahlbarkeit, was sowohl bau- und planungsrechtlich wirksame Vorgaben und Standards umfasst als auch die Möglichkeiten bezogen auf die wirtschaftliche Machbarkeit im Einzelfall flexibel subventionieren zu können.
- Bau- und planungsrechtliche sowie förderpolitische Rahmenbedingungen, die den Kommunen erweiterte Spielräume bei der gemeinwohlorientierten Steuerung der Bodennutzung und der damit verbundenen Immobilienbewirtschaftung verschaffen. Dabei kann es um die zielgerichtete Grundstücksmobilisierung, um die Aktivierung der kommunalen Liegenschaftspolitik als auch einen öffentlich-rechtlich wirksamen Kooperationsrahmen für die Quartiersentwicklung gehen.
- Ein viel höheres Maß an kleinräumiger Markttransparenz, damit Entwicklungen und Fehlentwicklungen im Wohnungsmarkt und in der Stadtentwicklung viel treffsicherer diskutiert und zur Unterstützung von lokalen Entscheidungen (Politik und Wirtschaft) beurteilt werden können.
- Die Flankierung der kommunalen Planungshoheit durch eine wirksame regionale Entwicklungspolitik, damit die Entwicklung der längst regional gewordenen Wohnungsmärkte nicht mehr länger das ungeplante aggregierte Nebenergebnis einer rein lokal verankerten Interessenwahrnehmung ist.

Für die wachsenden Städte und Regionen bleibt es eine zentrale Herausforderung, das Wachstum der Nachfrage und die entsprechenden Bauleistungen mit den Zielen einer ökologischen Stadt- und Regionalentwicklung abzustimmen. Ohne eine gegenüber dem Status quo deutlich ausgeweitete Fähigkeit zur stadtplanerischen Wachstumsbewältigung, läuft die soziale Wohnungspolitik Gefahr dauerhaft überfordert zu sein. In den eher schrumpfenden Regionen besteht demgegenüber langfristig das Risiko, dass selbstverstärkende kleinräumige Desinvestitionsprozesse die Attraktivität der Quartiere untergraben, die Wohnqualität mindern und schließlich auch zur Belastung für die gesamt kommunale Entwicklung werden. Die genannten Themen werden nach Einschätzung der Autoren weit über die aktuellen Dringlichkeiten hinaus zu diskutieren sein.

[130] siehe z. B: Difu/vhw, 2016 und Difu/vhw, 2017

8 Literatur und Studien

Aring, J. u. G. S. Schaal (2019): Keine falschen Erwartungen hegen. Zur Begrenzung von Vertrauen in der Demokratie. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 6/2019. S. 307-311. (abrufbar unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2019/6_2019/FWS_6_19_Aring_Schaal.pdf; letzter Abruf: 08.05.2020)

Beran, F. u. H. Nuissl (2019): Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten. Das Beispiel Berlin. Ludwigsburg (Hrsg.: Wüstenrot Stiftung).

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019): Kommunaler Finanzreport 2019. (abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finanzen/Finanzreport-2019-gesamt.pdf; letzter Abruf: 08.05.2020)

Boelhouwer, P. J. (o. J.): House-price fluctuations and the dysfunctionality oft he Dutch Housing market: exploding house prices versus falling housing production.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2012): Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte. (abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2014/DL_KommunaleStrategien.pdf?__blob=publicationFile&v=3; letzter Abruf: 23.09.2020)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Kooperation im Quartier zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien (KIQ).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2017a): Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen?

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2017b): Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2018): Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung von dynamischen Städten. (abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/erfolgsfaktoren-wohnungsbauvorhaben-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2; letzter Abruf: 14.02.2020)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2019): Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien. Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext. (abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2020/leitfaden-problemimmobilien-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3; letzter Abruf: 08.05.2020)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2020a): Informationen aus der Forschung des BBSR, Nr. 3/2020. (abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-info/2020/bbsr-info-3-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3; letzter Abruf 16.10.2020)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2020b): Künftige Wohnungs-leerstände in Deutschland. (abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/wohnungsleerstand-dl.pdf;jsessionid=38E7702AFAA7657C3446D5B633B42867.live21303?__blob=publicationFile&v=4; letzter Abruf am 12.10.2020)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2020c): Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2016): Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West. (abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/evaluierung-stadtumbau-ost-west-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3; letzter Abruf: 04.03.2020)

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) (Hrsg.) (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). (abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1; letzter Abruf: 08.05.2020)

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hrsg.) (2020): Strategischer Rückzug aus kleinen peripheren Ortsteilen ohne Entwicklungsperspektive. Eine Handreichung für Kommunen. In: MORO Praxis, Heft 15. (abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/MOROPraxis/2020/moro-praxis-15-20-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=4; letzter Abruf: 08.05.2020)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2014): 10 Jahre Stadtumbau West. Programmprofil und Praxis. (abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/stadtumbau-west.pdf?__blob=publicationFile&v=3; letzter Abruf: 04.03.2020)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2015a): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2015b): Bericht der Baukostensenkungskommission. (abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/buendnis-bezahlbares-wohnen-baukostensenkungskommission.pdf?__blob=publicationFile&v=3 ; letzter Abruf: 20.09.2020)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2016): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik. (abrufbar unter: https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG_Liegenschaften_Abschlussbericht_DV.pdf; letzter Abruf: 16.10.2020)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012a): Stadtumbau West. Evaluierung des Bund-Länder-Programms. (abrufbar unter: http://www.stadtumbau-sachsen-anhalt.de/pdf_dokumente/Stadtumbau-West_Evaluierung_Ergebnisbericht.pdf; letzter Abruf: 04.03.2020)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012b): Gemeinsam für das Quartier - Eigentümerstandortgemeinschaften.

Bunzel, A. u. E.M. Niemeyer (2018): Baulandentwicklung – Der Gesetzgeber ist beim Bodenrecht gefordert. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), Jg.41, Nr. 8. S.743-752.

Burgess, E., Park, R.E. u. R.D. McKenzie (Hrsg.) (1925): The City. Suggestions for Investigation of Behavior in the Urban Environment. Chicago.

De Grauwe, P. (2017): The Limits oft the Market. The Pendulum between Government and Market. Oxford.

Der Tagesspiegel vom 15.09.2020; abrufbar unter: https://www.tagesspiegel.de/berlin/um-mietpreise-und-eigentuemer-zu-erfassen-berlins-bausenator-scheel-plant-mieten-datenbank/26187844.html; letzter Abruf am: 01.10.2020).

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. et al. (Hrsg.) (2017): Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017. Berlin.

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hrsg.) (2020): Gemeinschaftsaufgabe Neubauakzeptanz (im Auftrage des BMI). (abrufbar unter: https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/Broschuere_Gemeinschaftsaufgabe_Neubauakzeptanz.pdf; letzter Abruf: 14.10.2020)

Deutsches Institut für Urbanistik und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hrsg.) (2016): Wohnungspolitik neu positionieren! Plädoyer von vhw und Difu für eine soziale und resiliente Wohnungspolitik. (abrufbar unter: https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/presse/2016-08-23_plaedoyer_wohnungspolitik.pdf ; letzter Abruf: 03.12.2020)

Deutsches Institut für Urbanistik und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hrsg.) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. (abrufbar unter: https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html; letzter Abruf: 08.05.2020)

Egner, B. (2019): Wohnungspolitik nach 1945 – Phasen der deutschen Wohnungspolitik. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Bürger und Staat, Heft 2-3/2019 („Wohnen"), 69. Jg., S. 94-100.

empirica (2018): Wohnungsmarktbericht für die Stadt Gelsenkirchen. Teilbericht zum Handlungskonzept Wohnen. Stand Juni 2018. (abrufbar unter: https://www.gelsenkirchen.de/de/Infrastruktur/Stadtplanung/Gesamtstaedtische_Konzepte/_doc/Wohngsmarktbericht_Gelsenkirchen_Juni_2018_web.pdf; letzter Abruf: 04.03.2020)

empirica (2020): Aussagekräftige Kriterien zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen. Endbericht. (abrufbar unter: https://www.empirica-institut.de/nc/nachrichten/details/nachricht/aussagekraeftige-kriterien-zum-erlass-sozialer-erhaltungssatzungen/; letzter Abruf: 01.10.2020)

forsa Politik- und Sozialforschung GmbH (2017): Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie. Ergebnisse einer bundesweiten Bevölkerungsbefragung. (abrufbar unter: https://lebendige-stadt.de/pdf/forsa-Umfrage-zu-Buergerbeteiligung-und-direkte-Demokratie.pdf; letzter Abruf: 14.02.2020)

Gehl, J. (2016): Städte für Menschen. Berlin.

Glaeser, E. L., Gyourko, J. u. R.E. Saks (2005): Why Have Housing Prices Gone Up? In: Havard Institute of Economic Research, Discussion Paper Number 2061.

Henger, R. u. M. Voigtländer (2019a): Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. IW-Report 28/2019. (abrufbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf; letzter Aufruf: 08.01.2020)

Henger, R. u. M. Voigtländer (2019b): Wo der Wohnungsbedarf am höchsten ist. (abrufbar unter: https://www.iwkoeln.de/presse/interaktive-grafiken/beitrag/ralph-henger-michael-voigtlaender-wo-der-wohnungsbedarf-am-hoechsten-ist.html; letzter Aufruf: 08.01.2020)

Holm, A. u. S. Junker (2019): Die Wohnsituation in deutschen Großstädten – 77 Stadtprofile. (abrufbar unter: https://www.boeckler.de/pdf_fof/100892.pdf; letzter Abruf: 23.09.2020

Holm, A. u. G. Schulz. (2016): GentriMap: Ein Messmodell für Gentrification und Verdrängung. In: Helbrecht, I. (Hrsg.) (2016): Gentrifizierung in Berlin. Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien.

Hoyt, H. (1939): The structure and growth of residential neighborhoods in American cities. Washington.

Jacobs, T. (2020): Zwischen Markt und Steuerung – Wohnungspolitik in Jena. In: Rink, D. u. B. Egner (Hrsg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden. S. 291-308.

jenawohnen GmbH (2015): Wohnen mit Weitblick. Friedensberg Terrassen. Exposé. (abrufbar unter: www.jenawohnen.de/jenawohnen/referenzen/friedensberg-terrassen.html, letzter Abruf: 04.12.2019)

Just, T. et al. (2017): Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017. Gutachten für den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. und die Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e. V. (abrufbar unter: https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Meta_Service/PDF/Endfassung_Gutachten_Wirtschaftsfaktor_Immobilien_2017.pdf; letzter Abruf: 08.05.2020)

Kienast, G. u. U. Altrock (2018): Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau. Vhw Schriftenreihe 8. (abrufbar unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._8.pdf; letzter Abruf: 08.01.2020)

Knoll, K, Schularick M. u. T. Steger (2017): No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012. In: American Economic Review 2017, 107(2), S. 331-353.

Krautzberger, M. (2018): Besonderes Städtebaurecht. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung.

Krüger, T. (2018): Im Vergleich: Leitlinien zur Bürgerbeteiligung. Eine Dokumentenanalyse von Qualitätskriterien zur Bürgerbeteiligung. vhw-werkSTADT Nr. 19.

Kühne-Büning, L. et al (1999): Zwischen Angebot und Nachfrage, zwischen Regulierung und Konjunktur. Die Entwicklung der Wohnungsmärkte in der Bundesrepublik, 1949-1989/1990-1998. In: Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Geschichte des Wohnens Bd 5, 1945 bis heute, Aufbau-Neubau-Umbau (hrsg. von Ingeborg Flagge), S. 153-232.

Kuder, T. (2016): Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung. Vhw werkStadt, Nummer 08. (abrufbar unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/werkSTADT/PDF/vhw_werkSTADT_Beteiligung_Nr_8_2016.pdf; letzter Abruf: 08.01.2020)

Kuder, T. (2017): Bürgerbeteiligung – neu justiert! Fair, informiert und gleichberechtigt zum „besseren" Ergebnis. Vhw werkStadt 16.

Kuder, T. (2019): Kommunalpolitik im Wandel. Versuch einer konstruktiven Einordnung im Lichte der Resonanztheorie. Vhw werkStadt 30.

Lobeck, M. u. C.-C. Wiegandt (2019): „Cant't buy me trust". Zur Rolle des Vertrauens in der Stadtentwicklung. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 6/2019. S. 289-294. (abrufbar unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2019/6_2019/FWS_6_19_Lobeck_Wiegandt.pdf; letzter Abruf: 08.01.2020)

Michelsen, D. u. F. Walter (2013): Unpolitische Demokratie. Zur Krise der Repräsentation. Berlin.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) (Hrsg.) (2019a): Umgang mit Problemimmobilien in Nordrhein-Westfalen. Leitfaden. (abrufbar unter: https://www.mhkbg.nrw/sites/default/files/media/document/file/Leitfaden_Problemimmobilien_NRW_online.pdf; letzter Abruf: 04.03.2020)

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) (2019b): Modellvorhaben Problemimmobilien. Kommunale Strategien zum Umgang mit stark vernachlässigten Wohngebäuden. Zwischenfazit: September 2019. (abrufbar unter: https://broschueren.nordrhein-westfalendirekt.de/broschuerenservice/staatskanzlei/modellvorhaben-problemimmobilien/3029; letzter Abruf: 04.03.2020)

Münchner Initiative für ein neues Baurecht (2018): Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik. Kommunaler Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. (abrufbar unter: https://www.stattbau-muenchen.de/files/stattbau/bodenrecht/M%C3%BCnchner_Ratschlag_Bodenrecht_Ergebnispapier.pdf; letzter Abruf: 16.10.2020)

Mußmann, O. (2015): Kommunale Bürgerbeteiligung. Ein Erfahrungsbericht. In: Sommer, J. (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. S. 210-222.

Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung. 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung. (abrufbar unter: https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88tskriterien/nbb_qualitaetskriterien_februar2013.pdf; letzter Abruf: 17.02.2020)

Pfeiffer, U. (1982): Städtebau am Stadtrand – für einen neuen Planungskonsens. In: Stadtbauwelt 75, S. 1507 -1512.

Prognos (2017): Wohnraumbedarf in Baden-Württemberg. Studie im Rahmen der Wohnraum-Allianz. Stuttgart. (abrufbar unter: https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/Prognos_Bericht_L-Bank_Wohnraumbedarf_in_BW_Endbericht.pdf; letzter Abruf 16.10.2020)

Reckwitz, A. (2019): Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne. Berlin.

Rink, D. u. B. Egner (2020): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden.

Schäfer, A. (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Frankfurt/New York (= Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 81).

Selle, K. (2018): Vertrauensfrage! Veränderungen in der Gesellschaft stellen Prämissen der Beteiligungspraxis in Frage. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, H. 4/2018. S. 193-199. (abrufbar unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2018/4_2018/FWS_4_18_Selle.pdf; letzter Abruf: 08.01.2020)

Selle, K. (2019): Ende der Naivität? Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision. Vhw Schriftenreihe 15. (abrufbar unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._15_OEffentlichkeitsbeteiligung_in_der_Stadtentwicklung.pdf; letzter Abruf: 08.01.2020)

Sennett, R. (2018): Die offene Stadt. Eine Ethik des Bauens und Bewohnens. Berlin und München.

Siedentop, S. et al. (2019): „Stadt oder Umland?" Aktuelle Trends des Bauens und Wohnens in deutschen Stadtregionen. ILS-Trends 2/2019.

Sippel, H.-J. (2015): Auf dem Weg zu einer (neuen) politischen Kultur der Beteiligung. In: Sommer, J. (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. S. 22-47.

Stadt Jena (2019): Begründung zum Entwurf zum Bebauungsplan mit integriertem Grünordnungsplan Nr. B-Zw 01.1 Wohngebiet Leibnizstraße Südteil (Zwätzen-Nord, Südabschnitt)

Statistisches Bundesamt (2019): Hintergrundpapier zur Revision des Verbraucherpreisindex für Deutschland 2019. In: wissen. nutzen.

Stiftung trias (2017): Schwerter Erklärung. Eigentum verpflichtet – mehr Boden für das Gemeinwohl. (abrufbar unter: https://www.stiftung-trias.de/fileadmin/media/downloads/trias_Schwerter_Erklaerung.pdf; letzter Abruf: 16.10.2020)

Vetter, A. u. U. Eith (2015): Potenziale dialogischer und direktdemokratischer Bürgerbeteiligung. In: Sommer, J. (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. S. 48-60.

Vogelpohl, A. (2013): Mit der Sozialen Erhaltungssatzung Verdrängung verhindern? Zur gesetzlichen Regulation von Aufwertungsprozessen am Beispiel Hamburg. Arbeitspapier

Walter, F. et al. (2013): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?

Willeke, S. (2016): Gelsenkirchen: der Häuserkampf. In: DIE ZEIT, Nr. 31/2016, 21. Juli 2016.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2017): Untersuchungen über die Auswirkungen der Festsetzung von Milieuschutzgebieten. Aktenzeichen: WD 7 – 3000 – 123/17. 19. Oktober 2017

Wüstenrot Stiftung (2011): Grenzstandorte und Zwischennutzungen in der Stadterneuerung.

Zeit Online (2019): Von 4 bis 17 Euro: So teuer ist Wohnen in Deutschland wirklich. (abrufbar unter: https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-11/mietpreise-steigerung-mietspiegel-wohnungsnot-gemeinden; letzter Abruf 16.10.2020)

Amtliche Drucksachen

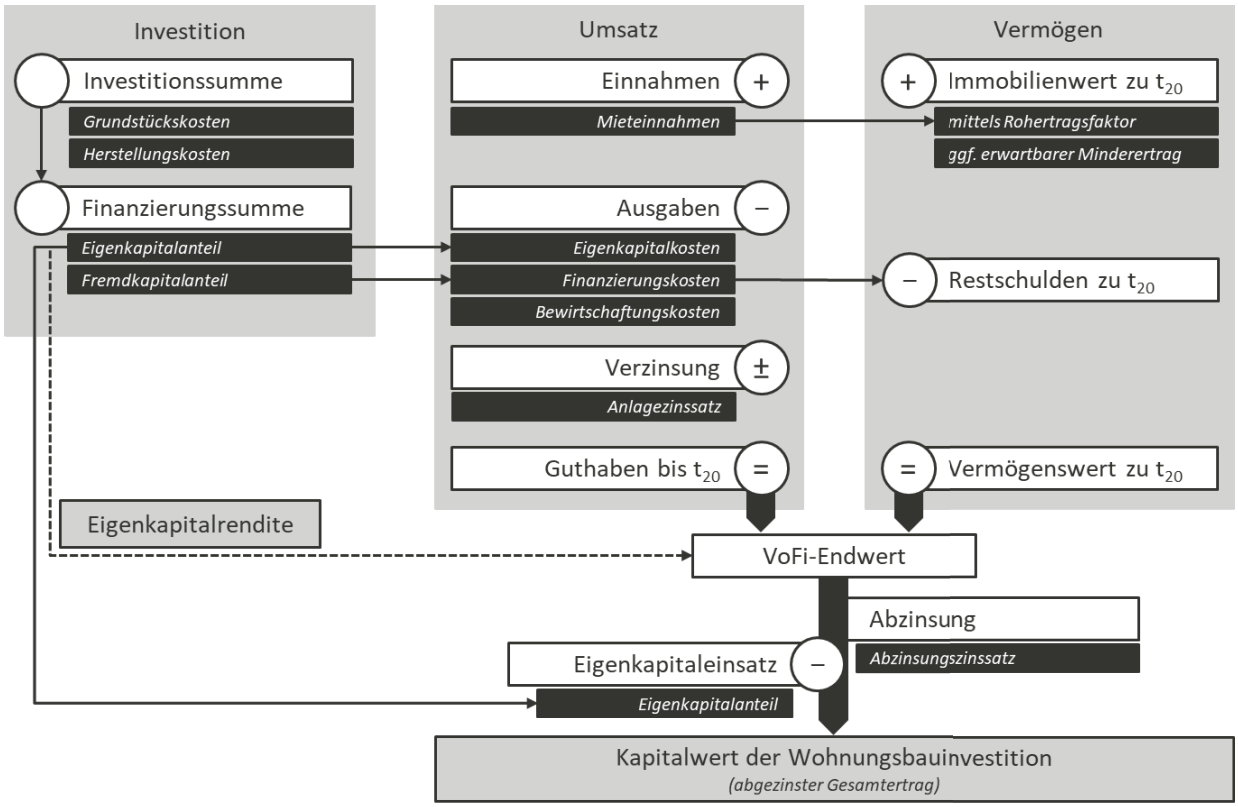
BT-Drucks. 19/15613
Drucksache des Deutschen Bundestages 19/15613 vom 29.11.2019: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Willkomm, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Zum Innovationspotenzial von Mietspiegeln.

BT-Drucks. 19/15264
Drucksache des Deutschen Bundestages 19/15264 vom 19.11.2019: Antrag. Authentische Vergleichsmieten durch jahresaktuelle Mietspiegel.

LT-Drucks. NRW 16/2299
Drucksache des Landtages Nordrhein-Westfalen 16/2299 vom 25.02.2013: Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW" (Enquetekommission I) zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 4. Juli 2012 Drucksache 16/123.

Anhang

Rechenweg und Annahmen der wohnungswirtschaftlichen Berechnungen für die Fallstudie Mannheim



eigene Darstellung

Die im folgenden aufgelisteten Annahmen entsprechen den in der schematischen Darstellung des Rechenwegs in dunkelgrau dargestellten Berechnungsbestandteilen. Zusätzlich zu den hier dargestellten Annahmen des Berechnungsmodells fließen die jeweiligen projektspezifischen Annahmen ein, die in Kapitel 3.3.1 und 3.3.2 in den kurzen Steckbriefen aufgeführt sind.

Investition

Investitionssume

Grundstückskosten

Erwerbsnebenkosten beim Grundstücksankauf	**10,0%**

Erläuterung: setzt sich zusammen aus der Grunderwerbssteuer (5,0%), den Notar- und Grundbuchkosten (ca. 1,5%) und einer ggf. anfallenden Maklerprovision (3,57%)

Herstellungskosten

Herstellungskosten pro m² Wohnfläche (KG 300-700)	**3.000 €/m²**

Erläuterung: BKI Baukosteninformationszentrum (Hrsg.): BKI Baukosten Neubau. Statistische Kostenkennwerte für Gebäude. (BKI) Stuttgart. Verwendet werden die Werte für Mehrfamilienhäuser, mit 6 bis 19 WE, hoher Standard (ca. KfW 55), der Regionalfaktor wird nicht angewendet

			Stand I/2020
Kostenkennwert für die Kostengruppen 300+400 pro m² Wohnfläche			2.360 €/m²
Kostengruppe 500 (Außenanlagen)	*Anteil an 300+400:*	*4,4%*	104 €/m²
Kostengruppe 600 (Ausstattung und Kunstwerke)	*Anteil an 300+400:*	*0,4%*	9 €/m²
Kostengruppe 700 (Baunebenkosten)	*Anteil an 300+400:*	*21,3%*	503 €/m²
Summe der Kostengruppen 300-700			2.976 €/m²

Anteil der Wohnfläche an der Geschossfläche		**78%**
Durchschnittliche Wohnfläche pro Wohnung	im Mehrfamilienhausbau	**80 m²**
	im Einfamilienhausbau	**120 m²**

Erläuterung: Setzung der Experten aus der Planungsverwaltung

Finanzierungssumme

Fremd- und Eigenkapitalanteil

Eigenkapitalanteil	**20,0%**

Erläuterung: geläufiger Wert in der Finanzierung von Immobilien und Voraussetzung für die Wohnungsbauförderung in Baden-Württemberg

Umsatz

Einnahmen

Mieteinnahmen

Mietsteigerung freifinanzierter Neubau-Mietwohnungen (jährlich)		**1,0%**

Erläuterung: Setzung

Bindungsdauer geförderter Mietwohnungen		**30 Jahre**
Mietsteigerung geförderter Mietwohnungen	jährlich	**1,0%**
Erstvermietungsmiete		**-33% der Vergleichsmiete**
Vergleichsmiete für Mannheim		**11,53 €/m²**

Erläuterung: Förderprogramm Wohnungsbau BW 2020/21

Ausgaben

Eigenkapitalkosten *(siehe Fremd- und Eigenkapitalanteil)*

Finanzierungskosten

Konditionen für den freifinanzierten Wohnungsbau	1,6% Zinsen	2,0% Tilgung

Erläuterung: Zinsen laut Bundesbank (BBK01.SUD119): Wohnungsbaukredite an private Haushalte mit anfänglicher Zinsbindung von über 10 Jahren, effektiver Jahreszinssatz % p.a., angepasst inkl. prozentualer Differenz aus Zinsen ohne Kosten (BBK01.SUD131Z) und Zinsen mit Kosten (BBK01.SUD131)
Tilgung entsprechend den Bedingungen der Wohnungsbauförderung

Konditionen für den geförderten Wohnungsbau

Anteil des Förderdalehens an den Gesamtkosten		80%
Tilgungszuschuss	15% bei max. 18.000 €/WE	
bis zum Ablauf des 15. Jahres	0,0% Zinsen	2% Tilgung*

* ersten 18 Monate tilgungsfrei

Erläuterung: Förderprogramm Wohnungsbau BW 2020/21

Bewirtschaftungskosten

Verwaltungskosten	295,00 €/WE
Instandhaltungskosten	12,00 €/m²
Mietausfallwagnis (Anteil an Mieteinnahmen)	2,0%
Kostensteigerung innerhalb Betrachtungszeitraums	2,0%

Erläuterung: nach Verordnung über w ohnungsw irtschaftliche Berechnungen nach dem Zw eiten Wohnungsbaugesetz (Zw eite Berechnungsverordnung - II. BV)

Verzinsung

Anlage- und Abzinsungszinssatz

Abzinsungszinssatz	3,6%
Anlagezinssatz	3,6%

Erläuterung: Liegenschaftszinssatz des Gutachterausschusses

Vermögen

Immobilienwert zu t_{20}

Ermittlung des Immobilienwerts mittels Rohertragsfaktor

Rohertragsfaktor	18,7

Erläuterung: Grundstücksmarktbericht 2018 des Gutachterausschusses für die Ermittlung von Grundstücksw erten in Mannheim

Ermittlung des Immobilienwerts nach Abzug eines erwartbaren Mindererertrags

Mietsteigerung nach Ablauf der Belegungsbindung	3,0%

Erläuterung: Setzung im Rahmen des § 558 BGB

Restschulden zu t_{30} *(Ergebnis der dynamisierten Berechnung)*

Impressum

Die Verwendung einer Sprache frei von Diskriminierung einzelner Geschlechter ist dem vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. ein wichtiges Anliegen. Der vhw präferiert hierfür die Verwendung weiblicher und männlicher Schreibweisen sowie neutraler Ausdrucksformen.

Auftraggeber:
vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestraße 27/28
10585 Berlin
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Auftragnehmer:
Quaestio Forschung & Beratung GmbH
Friesenstraße 17
53175 Bonn

Tel 0228 266 888 0
quaestio-fb.de

Ansprechpersonen:
Bernhard Faller
Nora Wilmsmeier
Colin Beyer
Franziska Steinbach
Jennifer Ritter

Wissenschaftliche Begleitung:
Fabian Rohland, vhw e. V.

Gestaltung / Druck:
Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim

Bildnachweise:
Titelbild Quaestio Forschung & Beratung GmbH

ISBN: 978-3-87941-815-2

Berlin, im Mai 2021