BODEN ALS FUNDAMENT DER STADT

Bodenpolitische Instrumente zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung in wachsenden Großstädten

Masterarbeit Maria Dörter

Aachen, im August 2019

BODEN ALS FUNDAMENT DER STADT

Bodenpolitische Instrumente zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung in wachsenden Großstädten

Masterarbeit zur Erlangung des akademischen Grades Master of Science (M. Sc.)
an der Fakultät Architektur im Masterstudiengang Stadtplanung, RWTH Aachen

Erstprüferin: Prof. Dr.-Ing. Agnes Förster
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung

Zweitprüfer: Jun.-Prof. Dr.-Ing. Jan Polívka
Juniorprofessur für Nachhaltige Wohnbestandsentwicklung

Betreuerin: Dipl.-Ing. Gisela Schmitt
Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung

Vorgelegt von:

Maria Dörter
Matrikelnr.: 375376

Aachen, 23. August 2019

„Wir leiden nach meiner tiefsten Überzeugung in der Hauptsache in unserem Volk an der falschen Bodenpolitik der vergangenen Jahrzehnte. Ich betrachte diese falsche Bodenpolitik als die Hauptquelle aller physischen und psychischen Entartungserscheinungen, unter denen wir leiden. [...] Die bodenreformerischen Fragen sind nach meiner Überzeugung Fragen der höchsten Sittlichkeit."

(Konrad Adenauer 1921 als Oberbürgermeister Kölns, zitiert in Mitscherlich 1972, 21)

Hinweis zur Geschlechtergerechtigkeit. Um ein flüssiges Lesen zu ermöglichen, wird in dieser Arbeit auf die Nennung der femininen Form verzichtet. Wann immer eine Person oder Personengruppe in maskuliner Form genannt wird, impliziert dies gleichzeitig die feminine Form.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Neuausrichtung kommunaler Bodenpolitik gilt aktuell als eine der großen Herausforderungen der Stadtentwicklung. Auslöser der aktuellen Debatte um die Bodenfrage sind Wohnungsmarktengpässe in den wachsenden Großstädten, die spätestens seit 2010 zu konstatieren sind. Als vorgelagerter Markt des Wohnungsmarktes hat der Bodenmarkt unmittelbare Auswirkungen auf das Wohnen und den Zugang dazu. Somit gewinnt die kommunale Bodenpolitik insbesondere in prosperierenden Städten mit Wohnungsmarktengpässen wieder an Bedeutung.

Die vorliegende Arbeit thematisiert das vielfältige Instrumentarium, welches der kommunalen Ebene zur Verfügung steht und zunehmend Anwendung in der Praxis findet. Ziel der Masterarbeit ist es, anhand von zwei Fallstudienuntersuchungen die kommunale Zielsetzung wachsender Großstädte in Verbindung mit dem Einsatz verschiedener bodenpolitischer Instrumente, den Vollzug dieser Instrumente sowie deren möglichen Beitrag zur Wohnraumversorgung herauszustellen. Die empirische Untersuchung basiert auf einem qualitativen Forschungsansatz und wird maßgeblich von einer Dokumentenanalyse sowie ausgewählten Experteninterviews mit unterschiedlichen Akteuren in beiden Städten gestützt.

Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass die Städte ihr Instrumentenrepertoire in den vergangenen Jahren deutlich erweitert haben und für die vielschichtigen Probleme der Wohnraumversorgung unterschiedliche Instrumente der kommunalen Bodenpolitik einsetzen. Einzelne dieser Instrumente zeigen bereits Wirkung oder es wird zumindest zukünftig davon ausgegangen, andere hingegen können (noch) nicht ausreichend greifen. Neben der Erweiterung kommunaler Steuerungsmöglichkeiten durch öffentliches Eigentum, geprägt durch wachsendes Bewusstsein für einen gemeinwohlorientierten Umgang mit öffentlichem Grund und Boden, ist insbesondere die intelligente Verknüpfung verschiedener Instrumente zielführend.

INHALT

1. EINLEITUNG **1**

1.1 ANLASS UND PROBLEMSTELLUNG 2
1.2 ZIELSETZUNG UND FORSCHUNGSGEGENSTAND 4
1.3 AUFBAU DER ARBEIT 5

2. AUSGANGSLAGE UND GRUNDLAGEN **7**

2.1 BEGRIFFSBESTIMMUNGEN **7**

2.2 RAHMENBEDINGUNGEN WACHSENDER GROSSSTÄDTE **11**
2.2.1 Demographische Entwicklung: Wachstumsdruck 11
2.2.2 Historischer Rückblick auf die Wohnungspolitik 12
2.2.3 Bodenspekulation 13
2.2.4 Flächeninanspruchnahme und Flächenkonkurrenz 14
2.2.5 Angespannte Boden- und Wohnungsmärkte 15
2.2.6 Neuer Handlungsdruck und kommunale Ansätze 17

2.3 KOMMUNALE BODENPOLITIK ALS AUFGABE DER STADTENTWICKLUNG **19**
2.3.1 Bodenpolitik im Kontext des Gemeinwohls 19
2.3.2 Institutioneller Rahmen des deutschen Planungssystems 22
2.3.3 Akteure der kommunalen Bodenpolitik 24
2.3.4 Steuerungsmöglichkeiten und Instrumente kommunaler Bodenpolitik 25

3. EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG **36**

3.1 METHODISCHES VORGEHEN **36**
3.1.1 Forschungsdesign 36
3.1.2 Literaturrecherche und Sekundärdatenanalyse 37
3.1.3 Dokumentenanalyse 38
3.1.4 Leitfadengestützte Experteninterviews 38
3.1.5 Qualitative Inhaltsanalyse 40
3.1.6 Fallstudienauswahl und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes 41
3.1.7 Leitfragen und Operationalisierung 43

3.2 FALLSTUDIE MÜNSTER **46**

3.2.1 Profil der Stadt Münster und Ausgangssituation der Wohnraumversorgung 46

3.2.2 Übergeordnete wohnungs- und bodenpolitische Zielsetzungen 51

3.2.3 Überblick über den Einsatz bodenpolitischer Instrumente 52

3.2.4 Anwendung der bodenpolitischen Instrumente 66

3.2.5 Wahrgenommene und erwartete Wirkungen der bodenpolitischen Instrumente 73

3.2.6 Zwischenfazit zur Fallstudie Münster 81

3.3 FALLSTUDIE KÖLN **83**

3.3.1 Profil der Stadt Köln und Ausgangssituation der Wohnraumversorgung 83

3.3.2 Übergeordnete wohnungs- und bodenpolitische Zielsetzungen 88

3.3.3 Überblick über den Einsatz bodenpolitischer Instrumente 89

3.3.4 Anwendung der bodenpolitischen Instrumente 102

3.3.5 Wahrgenommene und erwartete Wirkungen der bodenpolitischen Instrumente 111

3.3.6 Zwischenfazit zur Fallstudie Köln 119

4. SYNTHESE UND DISKUSSION DER ERGEBNISSE **121**

5. FAZIT UND AUSBLICK **128**

QUELLENVERZEICHNIS 130

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS i

ABBILDUNGSVERZEICHNIS ii

ANHANG iv

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG xiii

1. EINLEITUNG

Die „Bodenfrage“ steht in den wachsenden Städten Deutschlands in Hinblick auf stetig steigende Grundstückspreise wieder weit oben auf der Agenda (vgl. Geipel 2018, 25). Die Grundsatzdebatte um das knappe Gut Boden wird sowohl in der Fachwelt, beispielsweise durch Sonderhefte zur „Bodenfrage“ im vergangenen Jahr in den Zeitschriften *Arch+* und *Stadtbauwelt*, als auch in der öffentlichen Diskussion in Medien und Politik sichtbar.

Es handelt sich dabei jedoch um keine neuartige Debatte. Zwar reicht der Ursprung durchaus noch weiter zurück, es genügt jedoch bereits ein Blick in die 1960er und 70er Jahre, in denen es in vielen westdeutschen Städten durch einen wirtschaftlichen Strukturwandel zu signifikanten siedlungsstrukturellen Veränderungen, hohen Miet- und Bodenpreissteigerungen sowie einer Verdrängungskonkurrenz in City- und City-Randlagen kam (vgl. Heinz/Belina 2019, 7). Die darauffolgende Debatte war geprägt von Forderungen nach einer Bodenreform (vgl. ebd., 17). Diese kamen jedoch aufgrund eines fehlenden politischen Konsenses nicht zum Tragen und die „Bodenfrage“ verschwand in den 80er Jahren im Zuge der neoliberalen Wende der Wohnungspolitik (vgl. Geipel 2018, 25).

Heute ist die bodenpolitische Debatte zurück auf der Tagesordnung. Im Zeitraum zwischen 2000 und 2016 sind Baulandpreise durchschnittlich um 46 % gestiegen – in manchen Großstädten seit 2010 mit exponentieller Tendenz (vgl. Betker 2018, 246). Das Gut Boden entwickelt sich verstärkt zu einer lukrativen und sicheren Anlage für internationale Finanzinvestoren (vgl. Difu/vhw 2017, 1). Weitere Rahmenbedingungen, wie die sich aus dem Grundsatz der Innen- vor Außenentwicklung ergebene Flächenkonkurrenz und daraus entstehende Flächenknappheit, tragen bei freiem Wirken der Marktkräfte zu steigenden Bodenpreisen bei (vgl. Bunzel et al. 2017, 1).

Das aktuelle Thema der Bezahlbarkeit des Wohnens macht die „Bodenfrage“ zum „Thema Nummer 1“ (Weißmüller 2018, 17). Spätestens seit 2010 sind wieder Wohnungsmarktengpässe in den großen Städten der Wachstumsregionen zu konstatie-

ren. Neben Binnenwanderungen und dem Trend zur Reurbanisierung hat die wachsende Zahl von Asylsuchenden auf dem Wohnungsmarkt die Nachfragesituation auf den Märkten verstärkt. In den vergangenen Jahren ist der Wohnungsmarkt daher aus dem Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage geraten – eine angespannte Wohnungsmarktlage ist die Folge. Zu den weiteren Ursachen sind eine Vielzahl an Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte zu zählen, darunter die staatliche Deregulierungs- und Privatisierungspolitik, die damals prognostizierte rückläufige Bevölkerungsentwicklung oder die Ausweitung der Verwertungsmöglichkeiten im Immobiliensektor. (vgl. Schmitt 2016, 76 ff.)

Im Rahmen dieses aktuellen wohnungspolitischen Diskurses wird die Rolle und der Umgang mit der knappen und nicht vermehrbaren Ressource Boden deutlich (vgl. Aring et al. 2018, 114). Der Bodenmarkt als vorgelagerter Markt des Wohnungsmarktes hat unmittelbare Auswirkungen auf das Wohnen und den Zugang dazu (vgl. Dransfeld 2018, 136). Der Befund einer Studie des Bundesinstituts für Bau-. Stadt- und Raumforschung (BBSR) zeigt, dass die mangelnde quantitative Verfügbarkeit geeigneter Flächen sowie das hohe Preisniveau als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnungsneubau gelten (vgl. Waltersbacher 2017, 2). Im Hinblick auf die kommunale Planungshoheit rückt somit die kommunale Bodenpolitik für eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung wieder verstärkt in den Fokus (vgl. Drixler et al. 2014, 16).

1.1 ANLASS UND PROBLEMSTELLUNG

Vor den genannten Hintergründen werden Reformforderungen zu einer „anderen" und insbesondere einer am Gemeinwohl orientierten Bodenpolitik zunehmend lauter (vgl. Difu/vhw 2017). Während der Begriff des Gemeinwohls in anderen Fachbereichen eine konstante Größe ist, rückt dieser in der Stadtentwicklung erst seit jüngster Zeit wieder mehr in den Vordergrund (vgl. Schopp 2018, 5). Dabei ist das Gemeinwohl fest im Grundgesetz sowie dem Baugesetzbuch verankert. In § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB heißt es: „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten."

Zu den Reformforderungen gehören Positionspapiere, wie beispielsweise die „Bodenpolitische Agenda 2020 – 2030" des *Deutschen Instituts für Urbanistik* (Difu) und des *Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung* (vhw) (2017) oder das Papier „Kommunaler Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik" der *Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht* (2018). Experten fordern darin eine andere Bodenpolitik, um unter anderem zukünftig angemessenen Wohnraum bieten zu können. Zu

den enthaltenen Kernforderungen gehören neben rechtlichen Weiterentwicklungen (bspw. eine Innenentwicklungsmaßnahme, Gemeinwohlziele in § 34 BauGB) auch die konsequente Anwendung von sowohl neueren Instrumenten wie Konzeptvergabe, Bodenfonds und Baulandmodellen als auch bereits länger bestehenden Instrumenten wie das Erbbaurecht, die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme oder die strategische Bodenbevorratung. (vgl. Difu/vhw 2017, 1)

In den letzten Jahren haben viele Städte Baulandmodelle (bspw. Hamburg oder Münster) in Anlehnung an die Sozialgerechte Bodennutzung aus München eingeführt. Demzufolge werden Bebauungspläne nur bei Verpflichtung zu einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB zur Refinanzierung der Siedlungsentwicklung und Umsetzung von Qualitätszielen aufgestellt (vgl. Faller/Beyer 2018, 127; Kötter 2018, 150). Darüber hinaus kann ein Mindestanteil von öffentlich geförderten Wohnungen in Neubauvorhaben festgesetzt werden (Von Bodelschwingh/Gilewski 2016). Baulandmodelle leisten somit einen Beitrag zum Ziel des bezahlbaren Wohnens, greifen jedoch nur bei der Schaffung von neuem Baurecht (vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 2016, 21).

Höheren Einfluss haben Kommunen auf die Bebauung von Flächen, die sich in ihrem Eigentum befinden. Kommunales Eigentum gilt als Basis für eine gezielte Steuerung der Bodennutzung im Sinne des Gemeinwohls (vgl. Difu/vhw 2017, 10). Die Empfehlung zu einer langfristig angelegten Liegenschaftspolitik ist daher unumstritten (vgl. Spars 2018, 133). In diesem Zusammenhang treten auch die oben genannten Instrumente wie Konzeptverfahren, Erbbaurecht und revolvierende Bodenfonds im Hinblick auf die Verteilungsfrage von Grundstücken in den Vordergrund. Sie entstammen einem vorhandenen Werkzeugkasten, wurden jedoch zunächst lange Zeit als Außenseiterpositionen eingeordnet und erfahren erst in jüngster Vergangenheit vermehrt Anwendung (vgl. Weißmüller 2018, 17).

In den vergangenen Jahren erschienen zahlreiche Fachartikel, die sich mit diesen Gegenmaßnahmen und Steuerungsinstrumenten befassen und eine verstärkte Anwendung fordern (bspw. Kötter 2018; Novo-Huy 2018; Spars 2018, Weißmüller 2018). Darüber hinaus wurden Studien und Untersuchungen zu einzelnen Instrumenten zur Steuerung der Bodenpolitik anhand von Fallstudien und Befragungen veröffentlicht. Hervorzuheben ist hierbei zunächst eine vergleichende Analyse der kommunalen Bodenpolitik und der Steuerungsansätze ausgewählter Großstädte von der *Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement* (DVW) aus dem Jahr 2014. Im Fokus stehen darin Baulandmodelle, die anhand von Fallstudien untersucht werden und für die abschließend Erfolgsbedingungen aufgestellt werden (vgl. Drixler et al. 2014). Außerdem wurde 2017 eine Studie des *Forum Baulandmanagement NRW* veröffentlicht, welche durch eine Befragung von rund 100 Kommunen eine Analyse der

Vorgehensweisen der kommunalen Boden- und Liegenschaftspolitik vorgenommen hat, um Empfehlungen zur Entwicklung von Baulandstrategien und -beschlüssen zu geben (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2017a). Darüber hinaus zielt eine aktuelle Studie des BBSR auf die qualitative Untersuchung von Konzeptvergaben in Bezug auf baukulturelle Aspekte ab. Hierbei steht besonders der Qualitätsaspekt im Vordergrund, welcher durch die Konzeptvergabe gesteigert werden soll (vgl. BBSR o.J.).

In der Bodenpolitik besteht derzeit eine der größten Herausforderungen darin, die Instrumente, Strategien und deren Handhabung im Hinblick auf die angespannten Wohnungs- und Bodenmärkte neu auszurichten (vgl. Drixler et al. 2014, 11). Es stellt sich die Frage, welche dieser bodenpolitischen Instrumente zur Lösung der aktuellen Wohnungsfrage beitragen können (vgl. ebd., 16).

1.2 ZIELSETZUNG UND FORSCHUNGSGEGENSTAND

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen dieser Masterarbeit ein Einstieg in die Vielfalt dieser Instrumente vorgenommen und der derzeitige Umsetzungsstand in der kommunalen Planungspraxis im Kontext der kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung beleuchtet und untersucht. Zwar kann die aktuelle Debatte um die Bodenfrage nicht allein auf das Handlungsfeld Wohnen reduziert werden, vielmehr sind auch Flächen für lokales Gewerbe, soziale Infrastruktur, Landwirtschaft etc. von den Spannungen auf den Märkten betroffen (vgl. DASL 2019, 3). In dieser Forschungsarbeit wird jedoch die kommunale Bodenpolitik vornehmlich unter der Perspektive des Wohnens betrachtet, um einen Beitrag zur aktuellen Debatte um die „Wohnungsnöte" (Ginski/Schmitt 2013, 2) und die bedeutende Rolle der Bodenpolitik in diesem Kontext zu leisten. Dabei werden solche bodenpolitischen Instrumente betrachtet, die in jüngster Zeit als Reaktion auf aktuelle Rahmenbedingungen und Herausforderungen in den wachsenden Großstädten zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung angewendet werden.

Im Rahmen einer empirischen Untersuchung sollen mit einem qualitativen Forschungsansatz anhand von zwei Fallstudienuntersuchungen der nordrheinwestfälischen Städte Münster und Köln zunächst Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Zielsetzungen die Städte vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen der Wohnraumversorgung in den wachsenden Großstädten verfolgen und welche bodenpolitischen Instrumente diesbezüglich eingesetzt werden. Darüber hinaus ist es ein Ziel der Arbeit, die Funktionsweisen und die Anwendung der Instrumente in der Praxis sowie hemmende und fördernde Faktoren zu identifizieren. Weiterhin wird in dieser Masterarbeit herausgestellt, welchen Beitrag die verwendeten Instrumente durch ihr Zusammenspiel zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung bei-

tragen können. Da im Rahmen dieser Masterarbeit keine Wirkungsanalyse einzelner Instrumente durchgeführt werden kann, gilt es stattdessen, hierfür wahrgenommene oder erwartete Wirkungen sowie Zusammenhänge aufzuzeigen. Der Erkenntnisgewinn der vorliegenden Arbeit wird von den folgenden drei Forschungsfragen geleitet:

Welche Ziele verfolgen wachsende Großstädte vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen der Wohnraumversorgung und welche bodenpolitischen Instrumente setzen sie dafür ein?

Wie werden diese bodenpolitischen Instrumente vollzogen und welche hemmenden und fördernden Bedingungen können identifiziert werden?

Inwieweit können diese bodenpolitischen Instrumente im Zusammenspiel zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung beitragen?

1.3 AUFBAU DER ARBEIT

Die vorliegende Forschungsarbeit gliedert sich in fünf Kapitel (vgl. Abb. 1). Nach einer einleitenden Kontextualisierung und Erläuterung der Zielsetzung dieser Arbeit im ersten Kapitel folgt die Aufarbeitung zum Stand des Wissens zur Ausgangslage und den Grundlagen. Hier werden neben Begriffsbestimmungen sowohl die aktuellen Rahmenbedingungen in wachsenden Großstädten hinsichtlich der angespannten Wohnungs- und Bodenmärkte und ein steigender kommunaler Handlungsdruck als auch die kommunale Bodenpolitik als Aufgabe der Stadtentwicklung anhand ihrer unterschiedlichen Steuerungsmöglichkeiten und Instrumente dargestellt. Einem Zwischenfazit dieser Grundlagen folgt im dritten Kapitel die empirische Untersuchung anhand der Fallstudien Köln und Münster. Eingangs werden das methodische Vorgehen und die unterschiedliche Methodenwahl erläutert sowie die Auswahl der Fallstudien und die Begrenzung der untersuchten Instrumente dargelegt. Nach Vorstellung der beiden Fallstudien und Darlegung der Analyseergebnisse zu den Leitfragen werden in Kapitel 4 in einer Synthese die Ergebnisse aus beiden Fallstudien zusammengeführt, interpretiert und die Forschungsfragen beantwortet. Das Fazit ist Gegenstand des fünften Kapitels. Es bietet einen Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf sowie eine kritische Reflexion des Vorgehens und der Ergebnisse dieser Arbeit.

KONTEXTUALISIERUNG	1.	Einleitung
GRUNDLAGEN	2.1	Begriffsbestimmungen
	2.2	Rahmenbedingungen wachsender Großstädte
	2.3	Kommunale Bodenpolitik als Aufgabe der Stadtentwicklung
EMPIRIE	3.1	Methodisches Vorgehen
	3.2	**Fallstudie Münster**
	3.3	Fallstudie Köln
ERGEBNISSE	4.	Synthese und Diskussion
	5.	Fazit und Ausblick

Abb. 1 Aufbau der Arbeit (eigene Darstellung)

2. AUSGANGSLAGE UND GRUNDLAGEN

Die Darstellung der Ausgangslage und Grundlagen zur kommunalen Bodenpolitik im Handlungsfeld Wohnen ist die Basis der vorliegenden Arbeit und Gegenstand des folgenden Kapitels. Während zunächst Begrifflichkeiten erläutert werden, geht es im Folgenden um Rahmenbedingungen wachsender Großstädte unter Berücksichtigung aktueller Trends der Bevölkerungsentwicklung, die Auswirkungen der Phase der Dezentralisierung, Privatisierung und Liberalisierung der Wohnungspolitik, die angespannte Lage der Wohnungs- und Bodenmärkte etc. Darauf aufbauend erfolgt die Darstellung der kommunalen Bodenpolitik als Aufgabe der Stadtentwicklung unter dem Fokus der verschiedenen Steuerungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene und der bodenpolitischen Instrumente für die kommunale Wohnraumversorgung.

2.1 BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Der Titel dieser Arbeit impliziert den Zusammenhang der beiden stadtplanerischen Handlungsfelder „Wohnen“ und „Boden“. In der Einleitung wird bereits der bodenpolitische Handlungsbedarf bei der Wohnraumversorgung benannt und die grundsätzliche Verknüpfung der Wohnungs- und Bodenmärkte erwähnt. Es bedarf für den weiteren Verlauf dieser Arbeit einer Klärung der Begrifflichkeiten Wohnungspolitik, der „Boden“ an sich sowie Bodenpolitik und die „Bodenfrage“ und das Aufzeigen der Zusammenhänge dieser.

Wohnungspolitik beschreibt „Maßnahmen staatlicher Träger und Organe der Wirtschafts- und Sozialpolitik, mit denen das Ziel verfolgt wird, die Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu beeinflussen“ (Lampert/Althammer 2007, 367). Die Wohnungspolitik umfasst einerseits die Wohnungsbaupolitik. Diese hat die Sicherung des den Zielen der Politik nach Umfang, Struktur, Qualität und Preis entsprechenden Wohnungsbaus zur Aufgabe. Andererseits meint Wohnungspolitik auch Wohnungsbestandspolitik, deren Aufgabe in der Sicherung der Nutzung, Verteilung, Erhaltung und Bewirtschaftung des vorhandenen Wohnungsbestandes entsprechend den Zie-

len der Politik liegt. Eine Notwendigkeit zur Wohnungspolitik besteht deshalb, da „aufgrund der hohen Kosten der Herstellung, des Unterhaltes und der Nutzung des für die Lebenssicherung und die Lebensqualität entscheidenden Gutes Wohnung einerseits und der begrenzten Einkommen der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung andererseits ohne politische Eingriffe ein Wohnungsangebot, das qualitativ und quantitativ den Versorgungszielen entspricht, nicht zustandekommt" (ebd.). Der Wohnungsmarkt gilt als typisch unvollkommener Markt (vgl. ebd., 368). Er besteht aus vielen und heterogenen Märkten, welche sich je nach Beschaffenheit der Wohnungen hinsichtlich Haustypen, Eigentumsverhältnissen, Größe etc. unterscheiden (vgl. ebd.). Aus dem Grund, dass Wohnungspreise in besonderem Maß von Bodenpreisen und Wohnungsqualitäten von der Umwelt der Wohnung abhängig sind, bestehen große **Interdependenzen zur Bodenpolitik** (ebd., 367). Bodenpolitik kann somit als zentraler Bestandteil der Wohnungspolitik beschrieben werden (vgl. vhw 2018, 1).

Bevor Bodenpolitik definiert wird, bedarf es einer kurzen Erklärung zum Begriff **Boden**, da dieser zunächst eine naturalistische Auffassung nahelegt, wie beispielsweise in der Bodenkunde als die oberste Schicht der Erdrinde (vgl. Wolfram 2005, 115). Aus planerischer Perspektive geht es jedoch weniger um die Frage, was im Boden passiert (Bodenkunde), sondern vielmehr darum, was mit dem Boden geschieht (vgl. Hengstermann/Gerber 2015, 243). Nach *Davy* (2017) ist Boden im Kontext von Bodenpolitik keine Tatsache, sondern eine soziale Konstruktion. Öffentliche und private Interessen, unterschiedliche Sichtweisen sowie vielfältige Nutzungs- und Gestaltungsansprüche prägen den Umgang mit dem Boden (vgl. Davy 2017, 2). Gilt für einen Eigentümer der Teil des Bodens als sein eigenes Grundstück, so kann er für eine Immobiliengesellschaft als vermietbare Wohnfläche, für ein Planungsamt als die Befriedigung von Wohnbedürfnissen oder für eine Bürgerinitiative als Eingriff in Natur und Landschaft gelten (vgl. ebd.; Davy 2014, 194). Auf diese Vielfalt der sozialen Konstruktion des Bodens und die Pluralität des Begriffes müssen bodenpolitische Interventionen reagieren (vgl. Davy 2017, 2).

In einer allgemeinen Definition nach *Davy* (2005, 117) heißt es, **Bodenpolitik** umfasst „staatliche und kommunale Maßnahmen, die den Wert, die Nutzung und die Verteilung des Bodens beeinflussen". Dies umschreibt zunächst alle politischen Maßnahmen, die in irgendeiner Form Einfluss auf den Boden nehmen (vgl. Hengstermann/Gerber 2015, 245). Da aufgrund der fundamentalen Funktion des Bodens als Grundlage für Wohnen, Arbeiten etc. nahezu alle Bereiche menschlichen und gesellschaftlichen Handelns bodenrelevant sind, ist eine weitere Einschränkung und Abgrenzung notwendig (vgl. ebd.). So kann dann von Bodenpolitik gesprochen werden, wenn der Boden expliziter Gegenstand der Politik ist (vgl. ebd.). Daher grenzen *Hengstermann* und *Gerber* (2015) die bereits aufgeführte allgemeine Definition nach *Davy* (2005)

einer passiven Bodenpolitik von der einer aktiven Bodenpolitik ab. Demnach umfasst eine **aktive Bodenpolitik** „lediglich solche staatlichen Entscheidungen und Maßnahmen, welche die Änderung der Bodenverteilung und -nutzung auch tatsächlich beabsichtigen, um dadurch das jeweilige räumliche Entwicklungsleitbild umzusetzen" (Hengstermann/Gerber 2015, 246).

Ein bestimmendes Merkmal dieser Definition nach *Hengstermann* und *Gerber* (2015) ist die Absicht zur Umsetzung bodenpolitischer Ziele. Als Ziele der Bodenpolitik gelten „die effiziente Allokation des Bodens für die jeweils bestmögliche Nutzung sowie die gerechte Verteilung der Vor- und Nachteile der Bodennutzung" (Davy 2017, 5). Die allgemeingehaltene Definition enthält darüber hinaus auch den Einfluss auf den Bodenwert (vgl. Davy 2005, 117). Dieser macht jedoch nach *Hengstermann* und *Gerber* kein eigenständiges Ziel der Bodenpolitik aus, „sondern bildet einen Mechanismus zur Erreichung von allokativen und/oder distributiven bodenpolitischen Zielen" (Hengstermann/Gerber 2015, 246).

Die Inkohärenz dieser beiden Teilbereiche der Bodenpolitik, Allokation und Distribution, beschreibt die in Fachwelt und Medien häufig erwähnte sogenannte „**Bodenfrage**". Diese bedarf einer Ausformulierung sowie „einer Befreiung von den häufig verwendeten Anführungszeichen" (Hengstermann/Gerber 2015, 243). Grundsätzlich ist der Boden Gegenstand einer Politik, welche wegen hoher gesellschaftlicher Bedeutung und weitreichenden Konsequenzen eine zentrale Rolle einnimmt. Die Bodenfrage als Ausgangslage dieser Politik umfasst die Verfügbarkeit von Boden für verschiedene Nutzungs- und Verteilungsziele. Sie bezieht sich auf Situationen, in denen die Nutzungs- und Verteilungsdimension im Konflikt stehen. Dies kann einerseits die Situation beschreiben, in der die öffentliche Planung der Bodennutzung nicht umgesetzt werden kann, da der notwendige Boden nicht zur Verfügung steht, oder andererseits ein Ausschluss der Interessen des Bodeneigentümers durch eine öffentlich-rechtliche Beschränkung vorliegt. Die Bodenfrage hat dabei die beiden Teilfragen inne, wie erstens der Boden zu bestimmten Bedingungen für bestimmte Nutzungen verfügbar gemacht werden kann und wie zweitens die aus dieser Nutzung resultierenden Vor- und Nachteile verteilt werden sollen. (vgl. Hengstermann/Gerber 2015, 244 f.)

Nach *Hengstermann und Gerber* (2015) hat darauf bezogen eine aktive Bodenpolitik die Verringerung der Inkohärenz der beiden Ebenen zum Ziel. Bezüglich dieser angestrebten Angleichung ist zunächst der Spielraum der Bodenpolitik von Relevanz. *Seele* (1994/1991) beschreibt diesen mit der Abgrenzung nach rechts mit dem vollständigen Verzicht auf die Anwendung hoheitlicher Mittel einerseits und nach links mit der vollkommenen Beseitigung des privaten Grundeigentums andererseits (vgl. Seele 1994/1991, 3; zitiert in Davy 2014, 193). Diese Abgrenzung beschreibt den Spagat

zwischen einem starken räumlichen Steuerungsanspruch und einer den Eigentümern möglichst viel Freiheit lassenden Bodenpolitik in Deutschland (vgl. Dransfeld/Kiehle 2014, 12). Während Akteure aus dem rechten politischen Spektrum eher eine Angleichung im Sinne einer Stärkung des privaten Bodeneigentums und eine Verminderung des staatlichen Einflusses auf die Bodennutzung anstreben, verfolgen Akteure aus dem linken politischen Spektrum eher eine Angleichung in Form einer Stärkung der Bodennutzungsplanung und eine Erhöhung des staatlichen Einflusses auf die Bodenverteilung. Bodenpolitik dient daher immer der Angleichung der beiden Ebenen unabhängig von der politischen Grundauffassung – das politische Spektrum entscheidet jedoch in welche Richtung. (vgl. Hengstmann/Gerber 2015, 247)

Demnach herrscht bei der Bodenpolitik die Schwierigkeit vor, dass ein Umsetzungscharakter vorliegen muss und die Zielsetzungen von den jeweiligen Akteuren abhängig sind. Aus diesem Grund haben *Hengstermann* und *Gerber* (2015) das offene Element der Leitbildumsetzung in ihrer Definition ergänzt. Auf gesellschaftlichen Wertvorstellungen basierend gelten Leitbilder hier als übergeordnete Zielvorstellungen über die Entwicklung des Raumes und dienen als Handlungsmaxime. Diese werden entweder bewusst durch einen Zielfindungsprozess erstellt oder unbewusst durch einen gesellschaftlichen Konsens und gesellschaftliche Normen geprägt. (vgl. ebd., 247)

Zum Verhältnis von „Boden" und „Wohnen" in der Stadtplanung lässt sich konstatieren, dass sich die Bodenpolitik zu einem zentralen Handlungsfeld im aktuellen wohnungspolitischen Diskurs entwickelt (vgl. vhw 2018, 1; s. Abb. 2). Deutlich wird dies insbesondere dadurch, dass als Reaktion auf die in der Einleitung angesprochenen steigenden Mieten, Immobilien- und Bodenpreise, deren Rahmenbedingungen Thema des nachfolgenden Kapitels sind, ein fachlicher Diskurs über die bodenpolitischen Instrumente entfacht ist (vgl. ebd.).

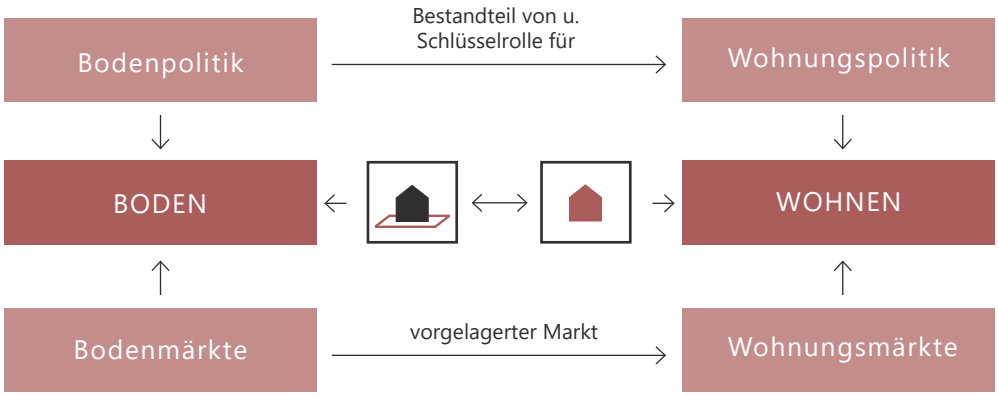

Abb. 2 Verhältnis von Wohnungs- und Bodenpolitik (eigene Darstellung)

2.2 RAHMENBEDINGUNGEN WACHSENDER GROSSSTÄDTE

Im Kontext von angespannten Wohnungs- und Bodenmärkten stehen aktuell viele Kommunen durch diverse Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends vor Herausforderungen. Sie befinden sich in einem Spannungsfeld von Megatrends und regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen (vgl. Munzinger 2018, 2). Dabei herrschen sowohl große regionale Unterschiede als auch solche innerhalb einer Stadtregion. Deutlich wird, dass insbesondere prosperierende Großstädte und ihre Teilmärkte in bevorzugten Quartieren unter Druck stehen. (vgl. Von Einem 2016, 3) In den folgenden Unterkapiteln sollen die aktuellen Rahmenbedingungen wachsender Großstädte und die Ausgangssituation auf den Wohnungs- und Bodenmärkten dargestellt werden sowie darüber hinaus neben einem historischen Rückblick auf die wohnungspolitische Wende der neue Handlungsdruck in den Kommunen und die Rückbesinnung auf öffentliche Einflussnahme bei der Wohnraumversorgung erläutert werden.

2.2.1 Demographische Entwicklung: Wachstumsdruck

Nach einer Phase mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und der damit verbundenen Schrumpfungsdebatte zu Beginn des Jahrtausends (vgl. Schmitt 2018, 78) wird seit 2012 wieder eine leicht positive Bevölkerungsentwicklung verzeichnet (vgl. Destatis 2019, 4). Diese Entwicklung ist geprägt von regionalen Disparitäten. Während viele periphere ländliche Räume weiterhin mit Schrumpfung konfrontiert sind, stehen viele Großstädte bereits seit einigen Jahren aufgrund von hohen Zuzugsraten unter Wachstumsdruck (vgl. BBSR 2018a, 1). Die städtische Bevölkerungsentwicklung wird einerseits durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung, welche sich bei einem bundesweit sinkenden Saldo zugunsten der Großstädte verändert hat, bestimmt (vgl. BBSR 2017, 6 f.). Andererseits ist die Bevölkerungsentwicklung maßgeblich vom Wanderungsverhalten beeinflusst. Eine Periode mit steigendem positiven Binnenwanderungssaldo der „Big Seven“[1] Anfang der 2000er bis vor wenigen Jahren brachte den Diskurs um die „Renaissance der Stadt“ auf, die eine Rückbesinnung auf urbane Strukturen in Konkurrenz zum Wunsch nach einem Eigenheim mit Garten am Stadtrand postuliert (vgl. BBSR 2017, 6 f.; Brake/Herfert 2012, 13). Bei dem Trend zur Reurbanisierung kann jedoch nicht von einer Umkehr des Trends der Priorität des Umlandes gegenüber der Kernstadt gesprochen werden – ein „Zurück in die Stadt“ von Suburbia-Bewohnern ist nicht zu erkennen (vgl. Brake/Herfert 2012, 409). Vielmehr lässt sich eine Parallelität gleichzeitig verlaufender Zentralisierungs- und Suburbanisierungsprozesse beobachten (vgl. ebd.). Maßgeblich zu den Reurbanisierungstendenzen tragen veränderte Lebens- und Arbeitsformen vor allem Hö-

[1] Die sieben größten Städte Deutschlands werden auch die „Big Seven“ genannt (vgl. BBSR 2017, 2).

herqualifizierter und die doppelte Erwerbstätigkeit von Paaren mit oder ohne Kinder bei. Beliebt sind dabei insbesondere zentral gelegene Wohnungen in nachgefragten Stadtquartieren mit kurzen Wegen und guter ÖPNV-Anbindung. (vgl. BBSR 2017, 6 f.) Ein verstärktes Bleiben jüngerer Familien in der Stadt, also ein „Nicht-Fortziehen" statt einem „Hinausgehen" aus der Stadt ist zu konstatieren (vgl. Brake/Herfert 2012, 409). Trotz eines leichten Rückgangs der Binnenwanderungsgewinne der Großstädte in jüngster Zeit bleiben die Bevölkerungsgewinne der „Big Seven" anhaltend hoch und kennzeichnen sich Jahr für Jahr stärker durch Außenwanderungsgewinne. (vgl. BBSR 2017, 6 f.) Das Wachstum der Großstädte speist sich somit zu einem hohen Maß durch den Zuzug aus dem Ausland. Dazu gehören sowohl Zuwanderungen aus dem EU-Ausland als auch Flüchtlingswanderungen. Die Städte als Orte des „Ankommens" werden von einem Großteil der Zuwanderer aus dem Ausland bevorzugt, da sie sich dort die größten Chancen auf einen Arbeitsplatz erhoffen oder bereits etablierte ethnische Netzwerke vorhanden sind. (vgl. BBSR 2018a, 1; 11 f.)

Neben der Bevölkerungsentwicklung nehmen auch Veränderungen in der Haushaltsstruktur Einfluss auf die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt. Bereits seit Ende der 50er Jahre ist ein Trend zur Haushaltsverkleinerung in Deutschland zu beobachten (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011, 28). Die Zahl der privaten Haushalte wächst in den Großstädten schneller als die Zahl der Einwohner. Gründe hierfür liegen in Veränderungen der Lebensstile, die zu einer steigenden Zahl an Einpersonenhaushalten führen. (vgl. BBSR 2016, 14) Somit erhöht sich der Verbrauch an Wohnfläche pro Person, welcher zu einer hohen Nachfrage nach Wohnraum beiträgt (vgl. Böttcher 2017, 34). Ein weiterer Einflussfaktor ist eine heterogene Bevölkerungsstruktur mit unterschiedlichen Lebensstilen, die unter anderem mit einer Vielfalt an anderen Wohnformen, wie beispielweise Mehrgenerationenwohnen, einhergeht (vgl. Munzinger 2018, 3).

2.2.2 Historischer Rückblick auf die Wohnungspolitik

Um die Hintergründe der neuen „Wohnungsnöte" (Ginski/Schmitt 2013, 2) nachzuzeichnen, bedarf es eines kurzen historischen Rückblicks auf den allgemeinen Bedeutungsverlust der bundespolitischen Wohnungspolitik um die Jahrtausendwende. Die Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit in den 1980er Jahren sowie die insgesamt entspannte Marktlage hatten „den Startpunkt einer Deregulierungspolitik" (Schmitt 2018, 78) eingeläutet. Darüber hinaus kennzeichnete das neue Wohnraumfördergesetz im Jahre 2002 diese Entwicklung maßgeblich. Das Gesetz veränderte die Grundlagen für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Anstelle der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten galt der soziale Wohnungsbau nur noch den Haushalten, die

sich aus eigener Kraft keine angemessene Wohnung leisten konnten. Somit galt das Mengenproblem als „abgearbeitet" und der zukünftige Schwerpunkt sollte auf dem Bestand liegen (vgl. ebd.). Als letzter Meilenstein der Deregulierungspolitik kann die Föderalismusreform im Jahre 2006 gesehen werden, die die Wohnungspolitik vollständig den Ländern und Kommunen überließ. Dies geschah zu einer Zeit, „in der die leeren öffentlichen Kassen und das Spardiktat der Kämmereien die politischen Debatten prägten" (ebd., 79). Somit unterlag das parallel aufkommende Privatisierungsklima der weitverbreiteten Überzeugung, „Staat und Kommunen hätten sich zurückzuhalten; stattdessen gebühre der Sanierung der überschuldeten öffentlichen Haushalte absolute Priorität" (Von Einem 2016, 18). In den städtischen Grundstücken wurde ein Potential zur Haushaltskonsolidierung gesehen (vgl. Schmitt 2018, 80). Zwischen 1999 und 2006 verkauften Kommunen, Bund und Länder sowie die ihnen gehörenden Unternehmen allein 2 Millionen Wohnungen (vgl. DASL 2019, 7). Die Privatisierungen zogen im Rahmen der Globalisierungsprozesse die Aufmerksamkeit internationaler Investoren auf den deutschen Markt. Die Veräußerung öffentlicher Bestände hält bis heute an, der Schwerpunkt des Transaktionsgeschehens liegt jedoch vermehrt auf „den privaten Veräußerungen und Wiederveräußerungen in einem schwer zu durchschauendem Feld von Zwischeninvestoren und langfristig orientierten Endinvestoren sowie deren unterschiedlichen Investitions- und Bewirtschaftungsstrategien" (Schmitt 2018, 80).

In dieser Zeit ist die Wohnungsfrage aus dem öffentlichen Bewusstsein verschwunden. Zudem entstand der Eindruck, dass der Wohnungsmarkt auch ohne staatliche Eingriffe funktioniere (vgl. Ginski/Schmitt 2014, 292). Es herrschte „ein Jahrzehnt der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung" (ebd.), welches *Von Einem* (2016) aus wohnungspolitischer Sicht betrachtet als „ein verlorenes Jahrzehnt" beschreibt. Heute stellt sich das Bild seit den 2010er Jahren anders dar (vgl. Von Einem 2016, 20). Veränderte Rahmenbedingungen erzeugen einen neuen Handlungsdruck. Die Debatte ist neben mangelnder Nachfrage und ausbleibenden Investitionen in schrumpfenden Regionen vorwiegend geprägt von Wohnungsnöten und einem hinter der Nachfrage bleibenden Angebot in den prosperierenden Städten (vgl. Von Einem 2016, 20; Ginski/Schmitt 2014, 292). Hierzu wird in Kapitel 2.2.6 näher Bezug genommen.

2.2.3 Bodenspekulation

Die in Kapitel 2.2.2 bereits beschriebene Aufmerksamkeit internationaler Investoren auf dem deutschen Grundstücks- und Immobilienmarkt durch die Privatisierung von öffentlichen Wohnungs- und Grundstücksbeständen „trieb eine zunehmend von realen Märkten entkoppelte, globalisierte Finanzwirtschaft an" (DASL 2019, 9). Während der Finanzmarktkrise 2008 hatte die Investition auf dem deutschen Immobilien- und

Grundstücksmarkt einen weiteren Schub erhalten (vgl. Schmitt 2018, 81). Der deutsche Immobilien- und Grundstücksmarkt verblieb dabei als stabile Anlagemöglichkeit. Die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und die Abwertung konservativer Anlagemöglichkeiten bestärkten die Spekulation. (vgl. DASL 2019, 10)

Als Folge tritt eine neue Akteurskonstellation auf den Märkten auf. Diese ist gekennzeichnet von der Tendenz „weg vom lokalen und bekannten Eigentümer oder der örtlichen Lebensversicherung als langfristig orientierten institutionellen Anlegern hin zu anonymen internationalen Kapitalsammelstellen wie Fonds und Anlegerkonsortien ohne lokale Bezüge" (Difu/vhw 2017, 8). Im Fokus des Anlageinteresses steht daher häufig statt dem Bau einer Immobilie, die gewinnbringend vermietet oder verkauft werden kann, die zügige Realisierung von knappheitsbedingten hohen Wertsteigerungen möglichst ohne Investitionen (vgl. ebd.). Als Indikator für Bodenspekulation gilt auch ein hoher Bauüberhang (vgl. Betker 2018, 245). Aktuell ist in Deutschland der größte Bauüberhang seit rund 20 Jahren zu konstatieren (vgl. ebd.). Der spekulative Immobilien- und Grundstückshandel stellt somit einen weiteren Preistreiber in den wachsenden Großstädten dar.

2.2.4 Flächeninanspruchnahme und Flächenkonkurrenz

Im Rahmen der *Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie* strebt die Bundesregierung eine Verringerung der Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) auf 30 ha pro Tag bis 2020 an (Bundesregierung 2002, 290 f.). Betrug die Neuausweisung von SuV 1996 noch 120 ha pro Tag, so hat sich der Flächenverbrauch bis 2014 auf 69 ha pro Tag reduziert. Zwar ist ein Trend der Reduzierung erkennbar, dennoch erhöhte sich die SuV in Deutschland zwischen 1992 und 2014 um 21,3 %. In der Neuauflage der *Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie* heißt es, dass bei „Fortsetzung der durchschnittlichen Entwicklung der letzten fünf Jahre […] das ursprünglich vorgegebene Ziel von 30 ha je Tag, das bereits im Jahr 2020 erreicht werden sollte, im Jahr 2030 erreicht" werden würde. Somit wurde die Erreichung des 30 ha Ziels auf 2030 verschoben (vgl. Bundesregierung 2016, 158 f.)

Als Ursache für die weiterhin steigende Flächeninanspruchnahme gilt ein komplexes Zusammenspiel von demografischen, ökonomischen, raum- und siedlungsstrukturellen Variablen. Auf der Nachfrageseite spielen unter anderem sowohl die Nachfrage nach Bauflächen durch Bevölkerung und Wirtschaft als auch die steigende Wohnfläche pro Person eine Rolle. Auf der Angebotsseite nimmt insbesondere die Angebotsplanung von Kommunen eine hohe Bedeutung beim Flächenverbrauch ein. Durch diese üben Kommunen und Projektentwickler Anreize auf die Bauland- und Immobiliennachfrage aus, wodurch häufig dort Wohnraum geschaffen wird, wo er Prognosen zufolge

gar nicht benötigt wird, während parallel dazu in prosperierenden Metropolen der Wohnraum knapp wird und sich dadurch verteuert. (vgl. Ritzinger 2018, 397) In seinem Arbeitspapier formuliert der Deutsche Städtetag (2014) das Ziel, dass an die Stelle der „passiven" Angebotsplanung zunehmend eine „aktive" bedarfsorientierte strategische Steuerung tritt. Zwar ist diese klassische Angebotsplanung noch weit verbreitet, eine Studie *des Forum Baulandmanagement NRW* kommt jedoch zu dem Schluss, dass diese reine Angebotsplanung ein „Auslaufmodell" darstellt (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2017a, 7; 59).

Im Kontext nachhaltiger Siedlungsentwicklung gilt neben der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auch das übergeordnete Leitziel, „einer Innenentwicklung im Sinne der Schaffung kompakter Städte und Gemeinden [...] aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Gründen einer Außenentwicklung [...] Vorzug zu geben" (Bundesregierung 2016, 239). In der Nachhaltigkeitsstrategie heißt es, dass der aktuelle Bedarf an Wohnungen weiterhin durch eine vorrangige Inanspruchnahme von Entwicklungspotentialen im Innenbereich gedeckt werden soll (vgl. Bundesregierung 2016, 160).

Im Konflikt mit dem Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme steht jedoch die derzeitige hohe Nachfrage nach Wohnraum, insbesondere in den Ballungsräumen (vgl. Schorcht et al. 2018, 230). Außerdem erheben Maßnahmen zur positiven Beeinflussung des Klimawandels und der Klimaanpassung ebenfalls Anspruch auf die Stadt, wie beispielsweise der Erhalt und die Schaffung von Frischluftschneisen und konterkarieren damit Leitlinien der kompakten Innenentwicklung (vgl. Munzinger 2018, 3; Bunzel et al. 2017, 1). Diese im Konflikt stehenden Ansprüche und Ziele resultieren in Flächenkonkurrenz, welche bei wachsenden Städten in Knappheitserscheinungen und steigenden Bodenpreisen münden (vgl. Bunzel et al. 2017, 1).

2.2.5 Angespannte Boden- und Wohnungsmärkte

Die zuvor aufgeführten Rahmenbedingungen nehmen insbesondere in den wachsenden Großstädten und ihrem Umland Einfluss auf die Wohnungs- und Bodenmärkte. Dem entgegen der ursprünglichen Bevölkerungsprognosen existierende Wachstumsdruck, vornehmlich bedingt durch Außenwanderungsgewinne (s. Kapitel 2.2.1), kommt eine insgesamt zu geringe Neubautätigkeit seit 2009 hinzu. Somit besteht derzeit ein Defizit von rund 1 Mio. Wohnungen in Deutschland. Betroffen ist davon in besonderem Maße der soziale Wohnungsbau. Im Zeitraum zwischen 2013 und 2016 sind rund 276.000 Wohnungen aus der Belegungsbindung herausgefallen. Jedes weitere Jahr verringert sich die Anzahl voraussichtlich um weitere 50.000 Wohnungen. Durch eine geringe Neubaurate im sozialen Wohnungsbau kann dieser Abgang nicht

kompensiert werden. Mit verantwortlich dafür ist das niedrige Zinsniveau, welches die Anreize für die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel für den geförderten Wohnungsbau verringert. (vgl. Kötter 2018, 149 f.)

Der Wohnungsmarkt ist eng mit dem vorgelagerten Bodenmarkt verwoben. So gilt der Bodenmarkt als wesentlicher Treiber für die Miet- und Kaufpreisentwicklung (vgl. Kötter 2018, 150). Während der Preis für bestehende Wohnimmobilien seit 2000 bis 2016 um rund 25 % stieg, erhöhte sich der Durchschnittspreis je Quadratmeter Bauland um 46 % (vgl. BBSR 2018b, 4). Hervorzuheben ist die Entwicklung in den kreisfreien Großstädten, dort erhöhte sich der Bodenpreis allein zwischen 2011 und 2016 um 33 % (vgl. ebd.; s. Abb. 3). Neben steigenden Baukosten (vgl. Von Einem 2016, 160) mündet die Knappheit und Verteuerung des Bodens in steigenden Kosten für die Nutzung und somit in steigenden Mieten (vgl. DASL 2019, 3). Es wird deutlich, dass weniger das Gebäude als vielmehr der Boden für den rasanten Preisanstieg von Immobilien in den Ballungsräumen verantwortlich ist (vgl. Aring et al. 2018, 114).

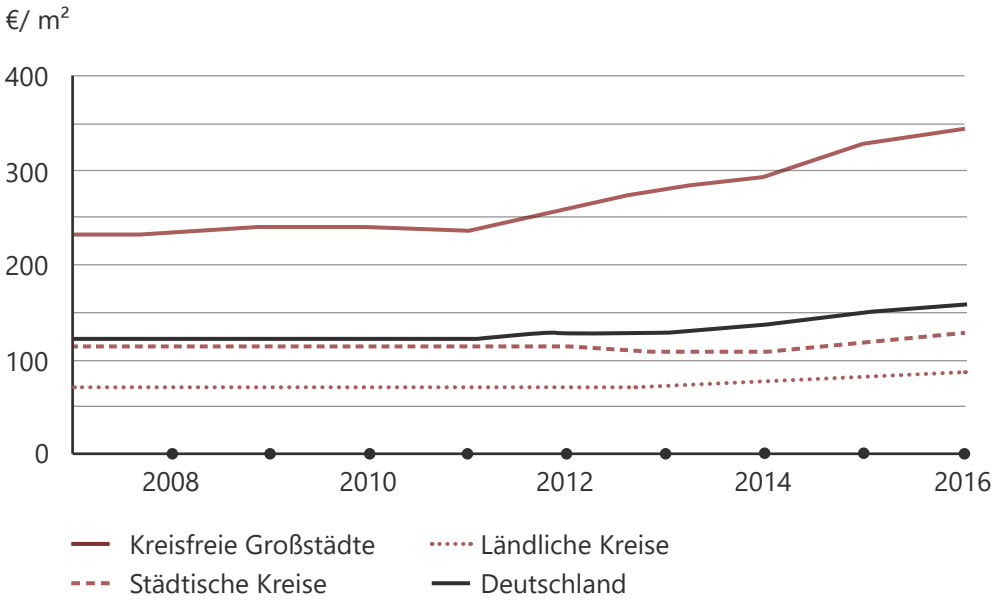

Abb. 3 Mittlere Baulandpreise für individuelle Bebauung (Quelle: eigene Darstellung nach BBSR 2018b, 4)

Nach *Knoll et al.* (2017) werden mehr als 80 % der Immobilienpreissteigerungen im weltweiten Durschnitt durch Erhöhungen der Bodenpreise verursacht. Zwar galt dies lange Zeit für Deutschland nur in abgeschwächter Form, die oben aufgeführte Steigerung der Bodenpreise, insbesondere in den Ballungsräumen, zeigt in den letzten Jahren jedoch eine ähnliche Dynamik für Deutschland (Löhr 2018, 12). In Städten

oder Regionen, in denen einer wachsenden Nachfrage kein entsprechendes Angebot bereitgestellt werden kann, werden weiterhin Preissteigerungen sichtbar sein (vgl. BBSR 2018b, 5). Mit einem Ende des Preisanstieges kann in deutschen Großstädten nicht gerechnet werden, da das Verhältnis von Angebot und Nachfrage noch nicht maßgeblich verbessert wurde (vgl. ebd.).

Die Verlinkung der Boden- und Wohnungsmärkte verdeutlicht die wichtige Rolle der Bodenpolitik bei der Wohnungsfrage. Diesbezüglich sind sich „viele Experten [...] einig: Fehlende Grundstücke, hohe Bodenpreise und die Spekulation mit Bauland sind die größten Hürden für allgemein bezahlbare neue Wohnungen in Deutschlands Großstädten" (Ahring et al 2018, 114).

2.2.6 Neuer Handlungsdruck und kommunale Ansätze

An die angespannte Lage auf den Wohnungs- und Bodenmärkten knüpft die Diskussion um „die ‚neue' Wohnungsnot" an, die in den Großstädten alter Bundesländer regelmäßig wiederzukehren scheint (Schubert 2012, 26 f.). Nach einer Phase, in der entspannte Wohnungsmärkte keinen politischen Handlungsdruck bei den Kommunen auslösten (vgl. Schmitt 2018, 81 f.), zeichnet sich heute wieder ein erhöhter Handlungsdruck auf lokaler Ebene der Großstädte und Ballungsräume ab (vgl. Ginski/Schmitt 2013, 7).

Nach *Kötter* (2016, 9) können bei der Wohnraumversorgung insbesondere ein Mengenproblem (Fertigstellungsrate bleibt hinter dem quantitativen Bedarf zurück), ein Preisproblem (steigende Wohnkosten aufgrund steigender Baulandpreise) sowie ein Qualitätsproblem (Mangel an Wohnungen im geförderten Wohnungsbau) identifiziert werden.

Vor diesem Hintergrund werden steuernde Maßnahmen im Kontext des Grundbedürfnisses Wohnen immer relevanter. In einigen Städten tritt unlängst ein Prozess ein, bei dem wieder mehr in die Wohnungsversorgung eingegriffen wird. Eine Rückbesinnung auf gezielte öffentliche Einflussnahme bei der Wohnraumversorgung ist deutschlandweit zu konstatieren. Während in manchen Städten Maßnahmen zur stärkeren Inanspruchnahme städtischer Wohnungsunternehmen auf angespannten Wohnungsmärkten verabschiedet werden, geht es beispielsweise in der Stadt Dresden, die noch im Jahre 2006 ihr einziges städtische Wohnungsunternehmen verkauft hat, um eine neue eigene Wohnungsbaugesellschaft. (vgl. Kitzmann 2018, 162; 165)

Viele Kommunen versuchen seit einigen Jahren verstärkt Strategien zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu entwickeln (vgl. Ginski/Schmitt 2013, 7). *Ginski* und *Schmitt* (2013) identifizieren in diesem Kontext als ein relevantes Handlungsfeld die

Mobilisierung von Bauland bzw. alternative Wege des Liegenschaftsmanagements und der Flächenvergabe. Auch *Aring et al.* (2018, 114) sprechen dem gemeinwohlorientierten Umgang mit dem Gut Boden im aktuellen wohnungspolitischen Diskurs eine zentrale Rolle zu. Ausgangspunkt dafür bildet das Problem der Flächenverfügbarkeit als vordringlicher Engpass für eine bessere Wohnraumversorgung (vgl. Difu/vhw 2017, 9). Somit gewinnt aktuell die kommunale Bodenpolitik insbesondere in prosperierenden Städten mit Wohnungsmarktengpässen wieder an Bedeutung (vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 2016, 6).

2.3 KOMMUNALE BODENPOLITIK ALS AUFGABE DER STADTENTWICKLUNG

In diesem Kapitel sollen ausgehend von den bereits erläuterten Rahmenbedingungen in den wachsenden Großstädten und des steigenden kommunalen Handlungsdrucks die Möglichkeiten der Bodenpolitik zur Steuerung der Wohnraumversorgung auf kommunaler Ebene dargestellt werden. Dazu geht es zunächst um den Begriff des Gemeinwohls, der die Zielsetzungen der Bodenpolitik anleitet. Weiterhin werden in kurzen Abhandlungen der institutionelle Rahmen übergeordneter Planungsebenen sowie die Akteure der kommunalen Bodenpolitik behandelt. Wichtigster Bestandteil dieses Kapitels ist daran anschließend die Darstellung der unterschiedlichen Steuerungsformen kommunaler Bodenpolitik und der bodenpolitischen Instrumente auf kommunaler Ebene.

2.3.1 Bodenpolitik im Kontext des Gemeinwohls

Der Begriff des Gemeinwohls stellt einen Schlüsselbegriff der (Staats-)Philosophie, der Soziologie, der Politikwissenschaft sowie der Rechtswissenschaft dar (vgl. Ringwald/Cagan 2018, 53). In der Planung war dieser hingegen lange Zeit weniger präsent, ist jedoch in den letzten Jahren wieder verstärkt in den Fokus gerückt. Auslöser für Debatten um das Gemeinwohl sind auch als Zeichen von Umbruchsituationen zu werten (vgl. Moss et al. 2007, 5). Sie kommen dann auf, wenn das Verhältnis zwischen privaten und kollektiven Interessen als gestört betrachtet wird und kollektiv genutzte Güter und Dienstleistungen als bedroht empfunden werden (vgl. ebd.). Im Handlungsfeld der Bodenpolitik ist diese Debatte im Rahmen der exorbitant gestiegenen Bodenpreise und damit verbundenen steigenden Immobilien- und Mietpreisen in wachsenden Stadtregionen (vgl. Difu/vhw 2017, 1) vor dem Hintergrund der Bodenfrage wieder neu entfacht (s. Kapitel 2.1).

Dass der Boden kein Gut wie jedes andere ist, erklärte bereits das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil von 1967: „Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden" (BVerfG 12.01.1967). Das Gemeinwohl ist damit eine Ausgangsbasis und Vorgabe für bodenpolitisches Handeln. So heißt es auch im Baugesetzbuch, dass Bauleitpläne unter anderem „eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennut-

zung gewährleisten" sollen (vgl. BauGB § 1 Abs. 5). Gleichzeitig entfaltet Art. 14 GG neben der Gewährleistung des Grundeigentums auch eine Sozialbindung. Somit sind auch private Eigentümer beim Gebrauch des Eigentums dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet. (vgl. Schopp 2018, 5)

Trotz Verankerung im Gesetz und damit Ausgangspunkt öffentlicher und privater Entscheidungen bleibt der Begriff des Gemeinwohls ein unbestimmter Rechtsbegriff (vgl. Schopp 2018, 5). Statt eines klar umrissenen Begriffs stellt das Gemeinwohl vielmehr ein normatives Konstrukt dar (vgl. Moss et al. 2007, 16) und bleibt unscharf (vgl. Burgdorff 2016, 16). Das Gemeinwohl gehört, ähnlich wie beispielweise der Begriff der Würde des Menschen, nicht zu den Rechtsbegriffen, die a priori bestimmt werden können (vgl. ebd., 16). Nach *Ringwald* und *Cagan* (2018) ist „diese Offenheit und Wandelbarkeit […] gerade Wesensmerkmal der Grundidee des Gemeinwohls" (Ringwald, Cagan 2018, 54). Denn was unter Gemeinwohl verstanden wird, hängt immer von den wechselnden Vorstellungen der Gemeinschaft ab (vgl. ebd.). Prinzipiell kann zunächst von einer Definition als „Interesse aller bzw. der Allgemeinheit" ausgegangen werden, die sich abgrenzt von Interessen Einzelner oder dem Interesse von Gruppen (vgl. Moss et al. 2007, 16).

Eng verbunden mit dem Gemeinwohl ist zunächst der Begriff der **Nachhaltigkeit**. Boden als entscheidende Ressource für die Planung bedarf heute insbesondere im Hinblick auf den Klimaschutz eines sorgfältigen Umganges (vgl. Schopp 2018, 6). Die Sicherung der Lebensgrundlagen ist in seiner ursprünglichen Form gemeinwohlorientiert und somit eng mit dem Begriff der Nachhaltigkeit verknüpft (vgl. ebd.).

Als weiterer im Zusammenhang mit dem Gemeinwohl genannter Begriff gilt die **soziale Gerechtigkeit**. Die Frage nach Gerechtigkeit ist ein nie abgeschlossener philosophischer und sozialethischer Diskurs. Aufgrund unterschiedlicher Sichtweisen ist soziale Gerechtigkeit ein komplexes und vieldimensionales Ziel (vgl. Ebert 2015, 461). Eine Frage der Gerechtigkeit ist jedoch auch die Bodenfrage (vgl. Davy 2017, 7). Auch in der Bodenpolitik gilt das Ziel der sozialgerechten Verteilung der Vor- und Nachteile der Bodennutzung (s. Kapitel 2.1). So geht es beispielsweise um eine gerechte Verteilung der Vor- und Nachteile der Bodennutzung im Umgang mit dem Planungsmehrwert oder der Bodenbesteuerung. (vgl. ebd., 6).

Als Ziel der **Daseinsvorsorge** gilt es, jedem Einzelnen die Inanspruchnahme seiner Grundrechte und eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen (vgl. Ringwald/Cagan 2018, 53). Leistungen der Grundversorgung erfolgen unabhängig von der persönlichen Leistungsfähigkeit, sodass alle Personen an den Leistungen der Daseinsvorsorge teilhaben können (vgl. ebd.). Bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge handeln Kommunen nicht im Sinne einzelner Gruppeninteressen, „sondern haben sich am Gemeinwohl zu orientieren" (ebd.). *Bohlken* (2018)

konstatiert, dass aus der Perspektive einer gemeinwohlorientierten Stadtplanung ein Recht auf Wohnen als Gegenstand der Daseinsvorsorge existiert. Dieses lässt allerdings verschiedene Interpretationen zu – von einem eng gefassten Recht auf Obdach bis hin zu einem Recht auf bezahlbaren Wohnraum[2] (vgl. Bohlken 2018, 14).

Die in Kapitel 2.1 aufgeführte Definition einer aktiven Bodenpolitik enthält die Umsetzung eines Leitbildes, welches auf gesellschaftlichen Wertevorstellungen basiert. Nach den bisherigen Ausführungen zum Begriff des Gemeinwohls wird deutlich, dass diese gesellschaftlichen Wertevorstellungen den Begriff des Gemeinwohls maßgeblich prägen. Das angestrebte Leitbild einer aktiven Bodenpolitik der Kommune ist somit maßgeblich vom Gemeinwohl bestimmt und die bodenpolitischen Ziele einer Kommune an den Gemeinwohlgedanken geknüpft. In Hinblick auf die zwei Teilbereiche Allokation und Distribution bedeutet **eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik** für diese Arbeit daher eine an den Grundsätzen der nachhaltigen Stadtentwicklung orientierte Allokation des Bodens, inklusive der Aufgabe der Gewährleistung von bezahlbarem Wohnraum als Gegenstand der Daseinsvorsorge sowie die sozial gerechte Verteilung der Vor- und Nachteile der Bodennutzung.

Konkretisiert wird dies aktuell in den Forderungen der fachpolitischen Positionspapiere, Roadmaps etc. (vgl. bspw. Difu/vhw 2017; Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht 2018). Neben marktradikalen Stimmen in der Debatte, die die Interessen des Immobilienkapitals vertreten, hat sich hiermit ein Gegenpol aus der Fachwelt gebildet, der eine Neuausrichtung der Bodenpolitik fordert (vgl. Heinz/Belina 2019, 30). Nach *Difu* und *vhw* bedarf es, um diese gemeinwohlorientierte Entwicklung voranzutreiben, einer aktiven und steuernden Rolle der Kommunen durch eine neue Auslotung der in Art. 14 GG angelegten Balance zwischen Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit (vgl. Difu/vhw 2017, 7). Im Folgenden werden die Ansätze der „Bodenpolitischen Agenda 2020 – 2030" des *Deutschen Instituts für Urbanistik* (Difu) und des *Bundesverbandes für Wohnen und Stadtentwicklung* (vhw) (2017) sowie des Papiers „Kommunaler Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik" der *Münchener Initiative für ein soziales Bodenrecht* (2018) zusammengefasst.

Zur Umsetzung einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik gehört zunächst die Schaffung von mehr öffentlichem Eigentum in Form von aktiver Liegenschaftspolitik sowie der verantwortliche Umgang damit durch Verwaltung dieses Eigentums, beispielsweise durch Bodenfonds sowie die Überlassung unter bestimmten Voraussetzungen an Dritte, beispielsweise durch Erbbaurecht oder Konzeptvergabe (vgl. Difu/

[2] Ein allgemeingültiges Verständnis für bezahlbaren Wohnraum gibt es nicht. Für diese Arbeit wird angenommen, dass Wohnraum als bezahlbar gilt, wenn die Nettokaltmiete 25 - 30 % des Nettoeinkommens eines Haushaltes nicht überschreitet und grundliegende Wohnbedürfnisse damit abgedeckt werden (vgl. Löffler 2016, 22).

vhw 2017, 1 f.). Dort, wo es nicht gelingt, Boden in öffentliches Eigentum zu bringen, sollten zur Sicherstellung, dass leistungslose Profite nicht ausschließlich privaten Grundeigentümern zugutekommen, planungsrechtliche Instrumente gestärkt werden (vgl. auch Heinz/Belina 2019, 24). Als weiterer Aspekt, der jedoch nicht die kommunale Ebene adressiert, gilt es, „Bodenentwicklung besser [zu] (be)steuern" (Difu/vhw 2017, 3), wobei insbesondere die Grundsteuerreform im Vordergrund steht.

2.3.2 Institutioneller Rahmen des deutschen Planungssystems

Das Planungssystem in Deutschland ist durch die bundesstaatliche bzw. föderalistische Staatsordnung mit den drei Ebenen des Bundes, der Länder sowie den Gemeinden als den kommunalen Selbstverwaltungsorganen geprägt. Die Raumplanung ist durch eine Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen diesen drei Ebenen bestimmt und dementsprechend dezentral organisiert. (vgl. Markstein 2004, 30)

Der gesetzliche Rahmen für die kommunale Aufgabe der Stadtentwicklung ist bundeseinheitlich durch das Baugesetzbuch geschaffen. Das Baugesetzbuch (BauGB) ist das übergeordnete Gesetz für das Bauplanungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Es enthält eine Übersicht stadtplanerischer Instrumente, darunter auch solche zum Bodenrecht. Allerdings ist das Bau- und Bodenrecht aufgrund der Gesetzgebungskompetenz nicht in einem einzigen Gesetz geregelt. Für die Bodenpolitik besitzt der Bund die Kompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern (vgl. Art. 74 Nr. 18 GG), für die bauordnungsrechtlichen Angelegenheiten liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern (vgl. Art. 70 GG). (vgl. BBR 2000, 14)

Als regionale Stufe der Landesplanung ist die Regionalplanung nach der Bundes- und Länderebene die konkreteste, teilraumbezogene Handlungsebene der Raumordnung (vgl. Schmitz 2005, 965). Mit der Aufstellung der Regionalpläne kann die Raumnutzung gesteuert und die kommunale Baulandentwicklung koordiniert werden. Dabei können z.B. Festsetzungen zur Weiterentwicklung des Siedlungsraumes oder zur Erhaltung von Freiräumen getroffen werden. Diese Steuerung ist jedoch begrenzt, da die Regionalplanung nicht direkt in kommunale Bodennutzungsplanung eingreifen darf. Ihr wird daher oftmals die Position als „Planung der Planung" zugewiesen. (vgl. Wettemann-Wülk 2015, 43)

Der kommunalen Ebene kommt eine Schnittstellenfunktion von übergeordneten Zielvorstellungen der Landes-, Regional- und Fachplanungen einerseits und teilräumlichen, lokalen Bedürfnissen andererseits zu. Kommunen sind darüber hinaus im Rahmen ihrer Planungshoheit nach Art 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein zentraler Flächenakteur, da sie eigenverantwortlich Bauleitpläne aufstellen, in denen die Flächennut-

zung geregelt wird. Kommunen schaffen damit die Voraussetzungen der Baulandausweisung und Bodennutzung. Während die Bauleitplanung hier als planender Akteur auftritt, gilt der Stadtrat als entscheidender und beschließender Akteur. (vgl. Wettemann-Wülk 2015, 44)

Hinsichtlich der Wohnungspolitik wurde das Klima der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung bereits in Kapitel 2.2.2 erläutert. Durch die Föderalismusreform im Jahre 2006 wurde die Wohnungspolitik zur Aufgabe der Länder, es hat jedoch keinen völligen Rückzug des Bundes aus der Wohnungspolitik gegeben (vgl. Schmitt 2018, 94). Die Bundespolitik gestaltet trotz reduzierter Ressourcen durch steuerliche und rechtliche Voraussetzungen den Rahmen für die regionale und lokale Förderpolitik und strategische Handlungskonzepte (vgl. ebd.). Der Handlungsspielraum kommunaler Wohnungspolitik ist daher maßgeblich über Gesetze und Förderbedingungen durch die Bundes- und Länderpolitik geprägt (vgl. Krummacher 2011, 209). Bestimmungen zur Ausgestaltung der Wohnraumförderung werden seit der Föderalismusreform in Nordrhein-Westfalen über das Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW) geregelt. Es besteht eine starke Abhängigkeit der Kommunen von den Vorgaben des Gesetzgebers, die Rahmenbedingungen für die Wohnraumversorgung sind jedoch auf kommunaler Ebene sehr vielfältig. Diesen heterogenen Anforderungen können unterschiedliche Schwerpunkte bei den Förderzielen auf Landesebene nicht in vollem Umfang gerecht werden und staatliche Mittel reichen nicht immer aus. Neben dem praktischen Verwaltungsvollzug über Beratungen zur Förderung sowie das Entgegennehmen von Förderanträgen als kommunale Aufgabe legen daher auch Kommunen eigene Wohnraumförderprogramme auf. (vgl. Difu 2014, 7 f.) Insgesamt lässt sich konstatieren, dass, während in den letzten 20 Jahren die Bundeskompetenzen abgebaut und die Kompetenzen der Länder und Kommunen aufgewertet wurden, nicht ausreichende Instrumente und Finanzen bereitgestellt wurden (vgl. Krummacher 2011, 205).

Auf Bundesebene sei darüber hinaus das im Jahre 2014 entstandene Instrument für die Intensivierung des Wohnungsbaus das *Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen* zu erwähnen. Gemeinsam mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren wurden unter den Zielen der Verbesserung der Voraussetzungen für den Bau und die Modernisierung von Wohnraum in guter Qualität sowie der Erweiterung des Wohnungsangebotes in Gebieten mit Wohnraumangel zentrale Handlungsfelder identifiziert. Aus der im Bündnis entstandenen *AG Liegenschaftspolitik*, bei der es vornehmlich um den Erfahrungsaustausch geht, wurde die Wohnungsbau-Offensive abgeleitet. Diese umfasst ein Bündel von Maßnahmen, welches bei der Umsetzung die unterschiedlichen föderalen Ebenen fordert. (vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau

und Raumordnung 2016, 8 f.)

Ein grundsätzlicher Reformbedarf im Kontext der Bodenfrage auf Bundes- und Länderebene, wie die aktuelle Grundsteuerreform, aber auch Reformvorschläge zur Grunderwerbsteuer, der Umgang mit der Vergabe bundes- oder landeseigener Grundstücke wird beispielsweise in der Roadmap von *Difu* und *vhw* (2017) umfassend behandelt. Weitere Forderungen zur Nachjustierung des Bodenrechtes, wie die Öffnung des § 34 BauGB für Gemeinwohlbelange oder die erleichterte Anwendung des Vorkaufsrechtes, werden in der Fachwelt diskutiert und als Forderung an die Politik gestellt. Es wird deutlich, „ohne Unterstützung von Bund und Ländern wird es nicht gehen" (Zur Nedden/Bunzel 2018, 113). Eine grundlegende Reform im Bodenrecht auf Bundesebene zeichnet sich jedoch aktuell nicht ab, insofern sind die Kommunen in der Entwicklung effizienter Strategien der kommunalen Bodenpolitik gefordert (vgl. Kötter 2018, 149).

2.3.3 Akteure der kommunalen Bodenpolitik

Im Folgenden werden die in den Städten handelnden Akteure und ihre Beiträge in der Stadtentwicklung in Bezug auf Wohnungs- und Bodenpolitik sowie der dazugehörigen Märkte dargestellt. Die Betrachtung der Akteurskonstellationen in der Theorie dient der späteren Einordnung in der Empirie. Diese ist essenziell, um die untersuchten Instrumente in einen Kontext der Stadtentwicklungsprozesse setzen zu können.

Das Einwirken vielfältiger Akteure auf die Stadtentwicklung kann nach *Selle* (2008, 3) den drei *Sphären* Staat (Politik und Verwaltung), Markt und Gesellschaft zugeordnet werden. Darüber hinaus gibt es noch intermediäre Bereiche zwischen diesen drei Sphären sowie Doppelzuordnungen, wie beispielsweise städtische Wohnungsbaugesellschaften, die öffentlich sind und zugleich marktförmig agieren (vgl. ebd.).

Öffentliche Akteure stellen in Bezug auf die kommunale Bodenpolitik die Kommunen dar. Zu Politik und Verwaltung gehören neben den Stadträten und den verschiedenen Fachausschüssen auch unterschiedliche Fachämter (vgl. Selle 2008, 4). Letztere sind insbesondere die Planungs-, Liegenschafts- sowie Wohnungsämter der Städte (s. dazu Kapitel 3.2.1 und 3.3.1). Auf den Märkten spielen Wohnungswirtschaft mit den freien und kommunalen Wohnungsunternehmen sowie Investoren und Projektentwicklern, Bauträger sowie die Finanzwirtschaft eine Rolle (vgl. Böttcher 2017, 41). Die Zivilgesellschaft spiegelt sich in Einzeleigentümern, privaten Haushalten sowie Mietervereinen (vgl. ebd.), aber auch Wohnungsgenossenschaften, Stiftungen, Baugruppen und innovativen sozialorientierten Unternehmen wider (vgl. DASL 2019, 11). Entscheidend bei dieser Unterteilung der Akteure ist, dass sich diese im Raum überlagern und untereinander in Wechselbeziehung stehen (vgl. Selle 2008, 3 f.).

2.3.4 Steuerungsmöglichkeiten und Instrumente kommunaler Bodenpolitik

Bezugnehmend auf den steigenden kommunalen Handlungsdruck bei der Wohnraumversorgung (s. Kapitel 2.2.6) werden in diesem Kapitel die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten der Bodenpolitik und die dafür dienenden unterschiedlichen Instrumente identifiziert. In der Literatur existieren unterschiedliche Ansätze und Abgrenzungsmöglichkeiten zur Erklärung der Steuerungsmöglichkeiten, in deren Kontext verschiedene Instrumente genannt werden. Im Folgenden werden daher zunächst einige dieser Ansätze aus der Literatur herangezogen, um darauf aufbauend das Verständnis und eine Abgrenzung der Instrumente für diese Arbeit festzulegen.

Nach *Drixler et al.* (2014) sind bodenpolitische Instrumente im engeren Sinne Rechtsinstrumente, die im Wesentlichen im Baugesetzbuch geregelt sind. Das BauGB, als übergeordnetes Gesetz für das Bauplanungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, enthält eine Übersicht stadtplanerischer Instrumente, darunter auch solche zum Bodenrecht. Dazu zählen die Bauleitplanung, städtebauliche Verträge, Vorkaufsrechte, freiwillige oder gesetzliche Umlegung, Enteignung etc. sowie Instrumente des besonderen Städtebaurechts, wie die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme oder die städtebaulichen Gebote. Bodenpolitische Instrumente im weiteren Sinne werden von *Drixler et al.* (2014) zum einen unterteilt in Instrumente zu Angebotsausweitung, beispielsweise kommunale Angebotsstrategie, Baulandentwicklung durch Dritte, Erbbaurecht, revolvierende Bodenfonds etc. Zum anderen gehören dazu rechtliche Instrumente und fiskalische Anreize wie Grundsteuer, Mietpreisbremse oder Förderprogramme. (vgl. Drixler et al. 2014, 25)

In einer Studie des *Forum Baulandmanagement NRW* (2017) werden zunächst Stadtplanung und Liegenschaftspolitik als Teilbereiche der Bodenpolitik identifiziert. Während zur Stadtplanung zunächst die Bauleitplanung zugeordnet wird, gehören privatrechtliche und konsensuale Instrumente zur Liegenschafspolitik wie Ankauf/Verkauf/Tausch, Erbbaurecht, Bodenfonds etc. Hoheitliche Instrumente wie städtebauliche Verträge, Enteignung, Umlegung, die städtebaulichen Gebote etc. dienen sowohl der Planimplementierung der Bauleitplanung als auch der Grundstücksmobilisierung der Liegenschaftspolitik. (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2017a, 8)

Löffler (2016) nimmt in einer Untersuchung von Instrumenten zur Sicherung von bezahlbarem Wohnraum neben einer Abgrenzung zwischen Instrumenten zur Sicherung und zur Erweiterung bezahlbaren Wohnraumes auch eine Unterteilung nach dem Anwendungsbereich der Instrumente vor. Dazu gehört die Rolle der Kommune in der Bestandspolitik als „orientierend" (Konzepte, Leitbilder), „kooperierend" (Bündnisse, Transparenz), „motivierend" (Anreize, Hilfestellung), „regulierend" (Gesetze, Verbote) sowie „fördernd" (Sozialleistungen). In der Neubaupolitik sind dies „orien-

tierend" (Konzepte, Leitbilder), „vorbereitend" (Boden- Flächen- und Liegenschaftspolitik), „kooperierend" (Förderung alternativer Bauträger), „regulierend" (Verträge) sowie „fördernd und motivierend" (Programme). (vgl. Löffler 2016, 118 ff.)

Aufbauend auf die in der Literatur vorgenommenen unterschiedlichen Arten der Abgrenzung von Steuerungsmöglichkeiten und Instrumenten zeigt Abbildung 4 die für diese Arbeit vorgenommene Unterteilung unterschiedlicher Steuerungsmöglichkeiten der Wohnraumversorgung über die Bodenpolitik. Diese Kategorien werden zunächst in einen institutionellen Kontext gesetzt. Ganz oben in der Abbildung befindet sich das normative Konstrukt des Gemeinwohls, welches die Handlungsmaxime der verschiedenen institutionellen Ebenen abbildet. Die Ebenen des Bundes und der Länder geben durch Gesetzgebung, politische Entscheidungen, Fördermittel sowie den Einfluss über Flächen im öffentlichen Besitz einen Rahmen für die kommunale Bodenpolitik. Die Kommune spielt mit ihrer kommunalen Planungshoheit eine zentrale Rolle der Bodenpolitik. Diese hat vor einem planungskulturellen Hintergrund städtische *Konzepte und Leitbilder*, die ebenfalls Einfluss nehmen und einen orientierenden Überbau der kommunalen Bodenpolitik geben.

Auf der Ebene der kommunalen Bodenpolitik kann die Kommune weiterhin rahmengebend und flankierend durch *fiskalische Ansätze*, die teilweise auch mit Vorgaben von Bund und Ländern zusammenhängen, sowie über *Koordination und Information* steuernd wirken. Durch *Kooperation* beispielsweise auf interkommunaler Ebene oder durch Bündnisse mit der Wohnungswirtschaft kann die Kommune als Partner auch lenkend steuern.

Durch die Stadtplanung kommt mit der Bauleitplanung durch die Festsetzungen wo, wann und wie Flächen genutzt werden, die kommunale Bodenpolitik zum Ausdruck (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2017a, 8). Als weitere Steuerungsmöglichkeit gelten *programmatische Ansätze*, die eine strategische Ausrichtung und Umsetzungsförderung der Baulandentwicklung und -mobilisierung vornehmen. Die Kommune kann dazu über das *Planungsrecht* (allgemeines und besonderes Städtebaurecht) steuern und umsetzungsorientiert handeln. Neben der Stadtplanung nimmt die Liegenschaftspolitik als Teil der Bodenpolitik eine wichtige Rolle ein. Hierbei hat die Kommune Steuerungsmöglichkeiten insbesondere über das *öffentliche Eigentum*.

Diese aufgezeigten Steuerungsoptionen der Kommune sind jedoch nicht unabhängig voneinander zu betrachten. Beispielsweise wird bei der Steuerung über öffentliches Eigentum auch Gebrauch von hoheitlichen Instrumenten nach dem Planungsrecht gemacht (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2017a, 8). Es bestehen also Wechselbeziehungen unter diesen aufgestellten Kategorien.

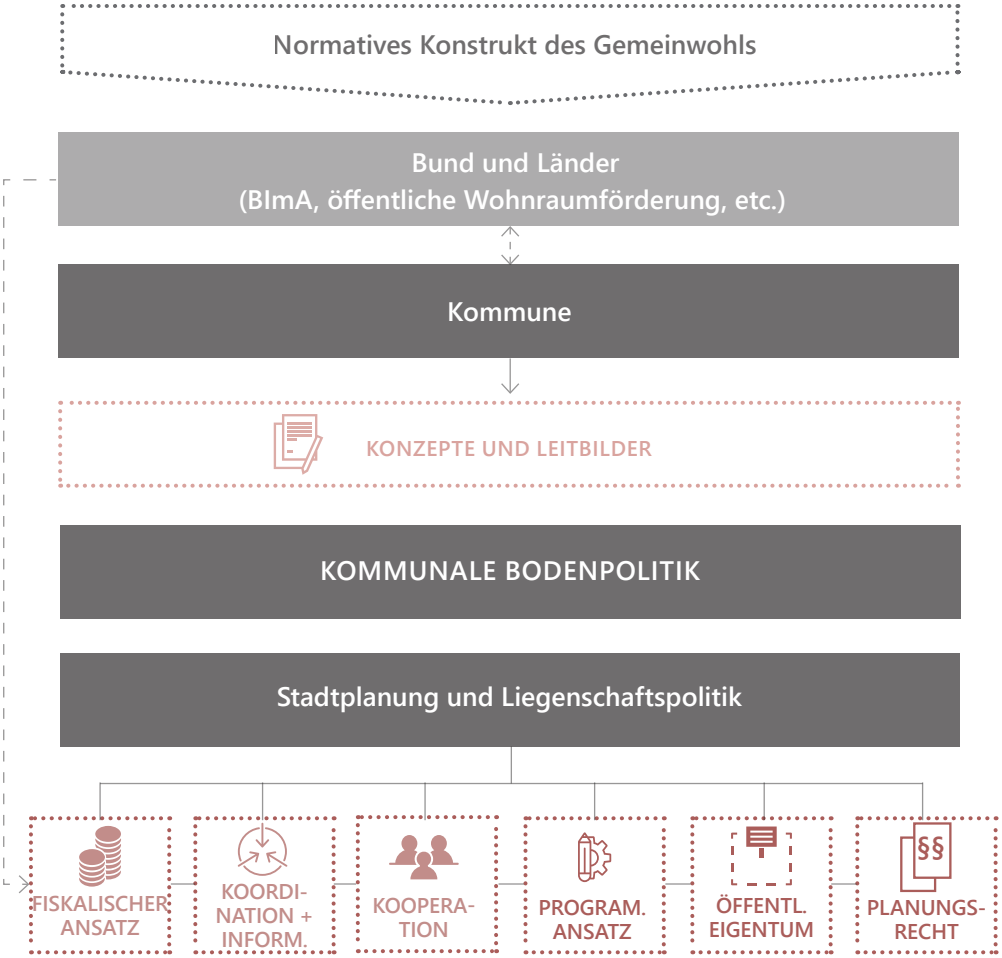

Abb. 4 Steuerungsmöglichkeiten kommunaler Bodenpolitik (eigene Darstellung)

Abbildung 5 ordnet verschiedene Instrumente im Detail den aufgestellten Kategorien der Steuerungsmöglichkeiten zu. Darüber hinaus wird zwischen *rahmengebenden/flankierenden* sowie *umsetzungsorientierten* bodenpolitischen Instrumenten unterschieden. Die Abbildung bietet einen Überblick über mögliche bodenpolitische Instrumente zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung und dient damit als Grundlage und Einstieg für die empirische Untersuchung.

AUS-RICH-TUNG	STEUERUNG DURCH...	INSTRUMENTE
RAHMENGEBEND UND FLANKIEREND	KONZEPTE UND LEITBILDER	Stadtentwicklungskonzept Städtische Leitbilder Handlungskonzept Wohnen
	FISKALISCHER ANSATZ	Besteuerung (Grundsteuer) Kommunale Wohnungsbauförderung Zurückstellung fiskalischer Ziele bei der Liegenschaftspolitik
	KOORDINATION UND INFORMATION	Monitoring Wohnungs- und Grundstücksmarktberichte Einrichtung einer Wohnungsbauleitstelle Beratung und Eigentümeransprache
UMSETZUNGSORIENTIERT	KOOPERATION	Interkommunale Kooperation bei der Wohnbaulandentwicklung Lokales Bündnis Förderung alternativer Bauträger
	PROGRAMMA-TISCHER ANSATZ	Baulandprogramme, Baulandbereitstellung Flächenmobilisierung im Siedlungsbestand inkl. Baulückenkataster Baulandbeschluss

ERLÄUTERUNG UND GGF. GESETZESGRUNDLAGE
Räumliche und stukturelle Entwicklung der Stadt (vgl. Löffler 2016, 123)
Grund- und Leitsätze der zukünftigen Stadtentwicklung als Zielvorstellungen und mit Handlungsprinzipien (vgl. Löffler 2016, 123)
Zentrales Steuerungsinstrument zur Bündelung der komplexen Zielsetzungen der Wohnungspolitik in abgestimmter Gesamtstrategie (vgl. MBWSV NRW 2016, 6)
§ 2 Grundsteuergesetz (GrStG) Wird auf das Eigentum von Grundstücken und Immobilien erhoben; anstehende Reform (vgl. auch Aring et al. 2018, 115)
Aufstockung der Landesförderung bei Bedarf (vgl. Difu 2014, 8), bspw. vor dem Hintergrund von Quotenreglegung bei einem kooperativem Baulandmodell
Bspw. Reduzierung des Grundstückpreises zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum oder Durchsetzung städtebaulicher Ziele (vgl. Löffler 2016, 123)
Beobachtung des Wohnungs- und Grundstücksmarktes, Baulandentwicklung etc. (vgl. Löffler 2016, 121)
Städtische Berichte zur Wohnungsmarktversorgung (vgl. Löffler 2016, 121), Berichte über den Grundstücksmarkt der Gutachterausschüsse (vgl. BORIS NRW o.J.)
Kommunale Verwaltungsstelle, die zu Wohnungsfragen informiert, berät und zwischen Verwaltungsapperat und Investoren etc. vermittelt (vgl. Löffler 2016, 121)
Beratungsangebote für Eigentümer (vgl. MBWSV NRW 2016, 49)
Zusammenarbeit zwischen lokalen Gebietskörperschaften bzw. räumlich-gebundenen Akteuren (vgl. Fürst/Knieling 2005, 531)
Freiwillige Vereinbarung zwischen Kommunen, Wohnungswirtschaft, Eigentümern und weiteren Partnern zur Stärkung des Wohnungsbaus (vgl. Ammann 2018, 48)
Unterstützung von alternativen Bauträgern und gemeinschaftlichen Wohngruppen (vgl. Löffler 2016, 121)
Steuerung der Baulandaktivierung und Flächensicherung für den Wohnungsbau (vgl. Löffler 2016, 123)
Systematische Erhebung von Potentialflächen (s. auch § 200 BauGB) und Überführung in neue Nutzung (vgl. Löffler 2016, 123)
Grundsatzbeschluss des Rates zu bodenpolitischen Grundsätzen, Zielen und Wegen der Baulandbereitstellung (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2017a, 46)

AUS-RICH-TUNG	STEUERUNG DURCH...	INSTRUMENTE
UMSETZUNGSORIENTIERT	ÖFFENTLICHES EIGENTUM	Bodenvorratspolitik
		▷ Projektbezogener Zwischenerwerb
		Kommunale Projektentwicklung
		Revolvierender Bodenfonds
		Konzeptvergabe
		Anhandgabe
		Erbbaurechte
	PLANUNGSRECHT	Bauleitplanung (vorbereitend und verbindlich)
		Städtebaulicher Vertrag
		▷ Baulandmodelle
		Vorkaufsrecht
		Bodenordnung
		Enteignung
		Städtebauliche Entwicklungsmaßnhame
		Baugebot

Abb. 5 Überblick über bodenpolitische Instrumente zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung (eigene Darstellung)

GGF. GESETZESGRUNDLAGE UND ERLÄUTERUNG
Langfristig ausgelegter vorausschauender Grunderwerb künftiger Baugrundstücke, landwirtschaftlicher Tauschflächen und Flächen für Ausgleichsmaßnahmen (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 36 f.)
Weg der Baulandbereitstellung durch Ankauf, Entwicklung und Verkauf der Flächen, projektbezogen im Rahmen einer kurz- bis mittelfristigen sowie auch einer langfristigen Bodenbevorrratung (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 29)
Schaffung von Wohnraum durch städtische Wohnungsbaugesellschaften/ Projektentwicklung (vgl. Löffler 2016,123)
Zweckgebundener Sonderposten im Haushalt einer Kommune, um im Rahmen des Zwischenerwerbs Grundstücke zu kaufen, zu entwickeln, zu verkaufen (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 106)
Alternativmodell zur Vergabe von Grundstücken im Höchstpreisverfahren, bestes Konzept erhält Zuschlag (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 108)
Zeitlich befristete Vergabe an bspw. Baugemeinschaften zur Durchführung erforderlicher Schritte zur Realisierung (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 105)
Möglichkeit der Kommune für ihre eigenen oder auch private Grundstücke Erbbaurechte zu bestellen, dabei wird Nutzung vom Grundstück getrennt betrachtet (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 56)
§§ 1-10 BauGB Flächennutzungs- und Bebauungspläne zur Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke
§ 11 BauGB Möglichkeit für Kommunen zur Zusicherung von Leistungen von Privaten, insbesondere die Übernahme städtebaulicher Folgekosten
Regelwerk für den Abschluss städtebaul. Verträge (Refinanzierung der Siedlungsentwicklung, Quoten für geförderten Wohnungsbau) (vgl. MIL 2017, 43); eng verbunden mit einem Baulandbeschluss (s. programmatischer Ansatz)
§§ 24-28 BauGB Möglichkeit für Kommunen in bestehenden Kaufverhandlungen als Erwerber einzusteigen, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt
§§ 45-84 BauGB Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse von Grundstücken möglichst ohne Zwang mit objektiven Planungszielen in Übereinstimmung bringen (vgl. Drixler et al. 2014, 29)
§§ 85-122 BauGB Entziehung des Grundeigentums oder sonstiger Rechte an Grundstücken/Nutzung von Grundstücken, die im GG geschützt sind; nur zum Wohle der Allgemeinheit (vgl. Drixler et al. 2014, 33)
§§ 165-171 BauGB Gesamtmaßnahmen zur Entwicklung oder Neuordnung von Gebieten mit besonderer Bedeutung (flächendeckenden Grunderwerb, Abschöpfung Bodenwerterhöhung) (vgl. Drixler et al. 2014, 40)
§ 176 BauGB Baugebot: Verpflichtung des Eigentümers, ein Grundstück entsprechend der zulässigen Nutzbarkeit zu bebauen

Bezugnehmend auf die Definition kommunaler Bodenpolitik sind hier mit bodenpolitischen Instrumenten „Maßnahmen, welche die Änderung der Bodenverteilung und -nutzung […] beabsichtigen" (Hengstermann/Gerber 2015, 246) gemeint. Vor dem Hintergrund, dass Bodenpolitik einen Bestandteil der Wohnungspolitik darstellt (s. Kapitel 2.1), finden auch wohnungspolitische Instrumente Eingang in diese Übersicht. Da der Forschungsschwerpunkt auf der Bodenpolitik liegt, werden jedoch insbesondere bei den planungsrechtlichen Instrumenten ausschließlich Instrumente im engeren Sinne gelistet. In der Folge erfährt beispielsweise das Zweckentfremdungsverbot keine Berücksichtigung in der Abbildung 5.

Weiterhin trägt Abbildung 5 keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern wird vielmehr als stets erweiterbares Schema gesehen. In der Praxis fällt die Intensität der Anwendung sehr unterschiedlich aus (vgl. Bunzel et al. 2017, 2). Grund dafür ist insbesondere die Komplexität dieser Instrumente (vgl. ebd.). Daher stellt diese Aufführung an Instrumenten keine einfache Liste dar, der sich jede Kommune gleichermaßen bedienen kann. Vielmehr ist der Einsatz der Instrumente an unterschiedliche Voraussetzungen gekoppelt, welche im folgenden Absatz erläutert werden.

Zunächst gilt die Handlungsebene der Länder als maßgebliche Voraussetzung einzelner Instrumente, so beispielsweise für den Aufbau kommunaler Bodenfonds (vgl. Difu/vhw 2017, 1). Weiterhin sind Kommunen bei verschiedenen Maßnahmen und Instrumenten auch auf die Kooperationseinwilligung von Eigentümern und Wohnungswirtschaft angewiesen, wie die Verkaufsbereitschaft von Eigentümern beim Flächenerwerb (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 13) oder die Mitwirkungsbereitschaft bei städtebaulichen Verträgen (vgl. Difu/vhw 2017, 15). Der in Abbildung 5 aufgezeigten Steuerung durch öffentliches Eigentum an Grund und Boden kommt eine bedeutende Rolle zu (vgl. ebd., 2). Öffentliches Eigentum bildet somit gleichzeitig eine grundsätzliche Voraussetzung für die Anwendung einer Vielzahl an Instrumenten, beispielsweise für Konzeptvergabe oder das Erbbaurecht (vgl. ebd., 14 f.). Zugleich stellen ökonomische Rahmenbedingungen eine weitere Voraussetzung dar. Viele der Instrumente sind nur in prosperierenden Regionen bei angespannten Märkten wirksam, da sich unter Schrumpfungsbedingungen und negativen Bodenwertentwicklungen die Handlungslogik der Marktakteure ändert und sich Gestaltungsspielräume der Kommunen verringern (vgl. Drixler et al. 2014, 133 ff.). Abschließend kann als Voraussetzung verschiedener Instrumente die Erforderlichkeit durch das Gemeinwohl genannt werden. So ist dieses beispielsweise bei der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Voraussetzung zur Durchführung und Zulässigkeit (vgl. § 165 Abs 2 Satz 1 BauGB).

Im Folgenden werden einzelne der in Abbildung 5 aufgeführten Instrumente genauer erläutert, da für diese die kurze Erläuterung innerhalb der Abbildung nicht als aus-

reichend angesehen wird und sie eine Rolle im empirischen Teil dieser Arbeit spielen. Dabei handelt es sich entweder um neuere Instrumente, die vornehmlich in den vergangenen Jahren eingeführt wurden, oder solche, die akutell eine „Renaissance" oder besondere Relevanz in der kommunalen Praxis sowie in Fachkreisen erleben.

Baulandbeschlüsse werden durch den Rat einer Kommune beschlossen und legen bodenpolitische Grundsätze, Ziele und Wege der Baulandbereitstellung fest (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2017a, 46). Diese ermöglichen einer Gemeinde, die Vorgehensweise bei der Baulandentwicklung zu vereinheitlichen und zu steuern (vgl. Drixler et al. 2014, 11 f.). Eng damit verbunden und teilweise auch synonym verwandt sind sogenannte **Baulandmodelle** (vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 2016, 14). Ein Baulandmodell kann jedoch auch nur einen Teil der gesamten Baulandstrategie meinen (vgl. ebd.). Somit existiert keine eindeutige Abgrenzung der Begrifflichkeiten (vgl. ebd.). Häufig werden Baulandmodelle durch den kommunalen Baulandbeschluss im Rat abgesichert (vgl. Drixler et al. 2014, 41). Sie bilden das Regelwerk über den Abschluss städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB (vgl. Faller/Beyer 2018, 127). Ein Bebauungsplan wird nur dann erlassen, wenn in einem städtebaulichen Vertrag bestimmte Verpflichtungen wie die Refinanzierung der Siedlungsentwicklung sowie die Umsetzung von Qualitätszielen eingegangen werden (vgl. ebd.). Dabei sind die Maßstäbe der Angemessenheit und Kausalität im Sinne des § 11 BauGB zu beachten (vgl. ebd.).

Bodenvorratspolitik beschreibt den vorausschauenden kommunalen Flächenerwerb (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 36). Dabei geht es sowohl um Flächen für eine zukünftige bauliche Entwicklung als auch um Flächen für andere kommunale Erfordernisse, wie beispielsweise Tausch-, Ausgleichs-, oder Gemeinbedarfsflächen. Bodenvorratspolitik kann kurz bis mittel- sowie langfristig ausgerichtet sein (vgl. ebd.). Kommunaler Zwischenerwerb gilt als ein Weg der Baulandbereitstellung und beschreibt zunächst den Ankauf, die Entwicklung bis zur Baureifmachung und den darauffolgenden Verkauf der Flächen an Bauwillige. Dies kennzeichnet den projektbezogenen Zwischenerwerb im Rahmen einer kurz- bis mittelfristigen Bodenvorratspolitik. Dabei handelt es sich um solche Flächen, die in einem kurz- bis mittelfristigen Zeitrahmen zur Überplanung bereitstehen. Erst zu Beginn oder kurz vor den Planungen werden dieses Flächen angekauft, weshalb der Ankaufspreis dann meist im Bereich von Bauerwartungsland liegt. Der Zwischenerwerb im Rahmen einer langfristigen Bodenvorratspolitik umfasst auch den frühzeitigen Ankauf solcher Flächen, deren Verwendbarkeit für eine bauliche Nutzung noch unsicher ist. Da eine Darstellung im Flächennutzungsplan als Baufläche hier noch nicht erfolgt ist, handelt es sich um niedrige Ankaufspreise, meist im Bereich des Agrarlandes. Zweck des Erwerbs dieser Flächen sind nicht nur potenzielle Bauflächen, sondern auch landwirtschaftli-

che Flächen als Tausch- oder Ausgleichsflächen. (vgl. ebd., 29; 106)

Bei der Vergabe städtischer Grundstücke ist zunächst die **Konzeptvergabe** zu nennen. Als Alternative zur Vergabe städtischer Grundstücke im Höchstgebotsverfahren erhält der Bieter bei der Konzeptvergabe den Zuschlag, der das nach festgelegten Bewertungskriterien beste Konzept erarbeitet hat (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 108). Der Kaufpreis soll hier nur eine untergeordnete Rolle spielen. Dabei kann grundsätzlich zwischen zwei Varianten der Konzeptvergabe unterschieden werden – eine Vergabe nach Festpreis und eine nach dem Bestgebot. Demnach ist entweder nur die Qualität des Konzeptes oder die Qualität und der Preis ausschlaggebend für die Vergabe (vgl. Netzwerk Leipziger Freiheit et al. 2018, 6).

Anstelle des Verkaufs eines Grundstückes kann die Kommune dafür auch ein **Erbbaurecht** bestellen (vgl. Novo-Huy 2016, 3). Dieses wird von Kirchen und Stiftungen bereits seit Jahrhunderten genutzt und ist heute wieder Thema als probates Mittel für die öffentliche Hand, um Grundstücke im Eigentum der Allgemeinheit zu halten (vgl. Crone et al. 2018). So hat beispielsweise die Stadt München beschlossen, städtische Grundstücke in der Regel nicht mehr zu verkaufen, sondern grundsätzlich im Erbbaurecht zu vergeben (vgl. Reiß-Schmidt 2018, 45). Das Erbbaurecht ist das veräußerliche und vererbliche und somit übertragbare Recht, auf oder unter der Oberfläche eines Grundstücks ein Bauwerk zu haben (ErbbauRG). Der Erbbauzins berechnet sich dabei zumeist aus dem Grundstückswert, welcher meist mit einem Satz von vier bis fünf Prozent multipliziert wird oder über andere Vereinbarungen getroffen wird (vgl. Novo-Huy 2016, 3). Die Laufzeit liegt vornehmlich zwischen 30 und 99 Jahren (vgl. ebd.). Da der Kaufpreis für ein Baugrundstück einen erheblichen Teil der Gesamtkosten ausmacht, senkt die Vergabe von Erbbaurechten die finanzielle Belastung für Bauwillige (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 56).

Als **Bodenfonds** wird ein rechnerisch zweckgebundener Sonderposten im Haushalt einer Kommune bezeichnet. Durch einen revolvierenden Bodenfonds kann kommunaler Grunderwerb in Form von Zwischenerwerb und Bodenvorratspolitik durch diesen finanziert werden. Erlöse aus Grundstücksverkäufen oder deren Bewirtschaftung bei Verpachtung fließen als zweckgebundene Mittel zurück in diesen Fonds, um neue Grundstücke anzukaufen, zu entwickeln und wiederum zu verkaufen. (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 106) Die Errichtung dieser Fonds ist jedoch in einigen Bundesländern für zahlreiche Städte und Gemeinden aus rechtlichen Gründen nicht möglich (vgl. Difu/vhw 2017. 13).

Mit der **städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme** (vgl. § 165 BauGB) birgt das besondere Städtebaurecht ein durchsetzungsstarkes Instrument für Kommunen, um neue Siedlungsgebiete zügig aufzuschließen oder wesentliche Funktionsänderungen vorhandener Ortsteile vorzunehmen. Das Instrument wird daher auch als

„schärfstes Schwert" des Städtebaurechts bezeichnet (vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2016, 82). Unter der Voraussetzung, dass das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der geplanten Maßnahme erfordert und diese den vorstehenden Zielen und Zwecken entspricht, kann ein Entwicklungsbereich durch Satzung festgesetzt werden. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ermöglicht damit einen flächendeckenden Grunderwerb durch die Kommune oder einen Entwicklungsträger zur Verwirklichung einer flächendeckenden und zeitlich geschlossenen Plankonzeption. Darüber hinaus sieht das Instrument die Abschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwerterhöhungen vor. (vgl. Drixler et al. 2014, 39f.)

Das **kommunale Vorkaufsrecht** (vgl. §§ 24 Bau GB) bietet Kommunen die Möglichkeit eines Grundstückserwerbs anstelle eines Dritten bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen. Zu diesen Voraussetzungen gehören unter anderem der Geltungsbereich eines Bebauungsplanes bei Flächen für öffentliche Zwecke, ein städtebaulicher Entwicklungsbereich oder der Geltungsbereich eines Flächennutzungsplanes bei Flächen im Außenbereich, die als Wohnbauflächen dargestellt sind. Bei bestehenden Kaufverhandlungen können Kommunen zu den ausgehandelten Konditionen als Erwerber einsteigen (vgl. Drixler et al. 2014, 29). Als Vorrausetzung zur Ausübung des Vorkaufsrechtes gilt die Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit. Neben diesem allgemeinen Vorkaufsrecht besteht durch das besondere Vorkaufsrecht (vgl. § 25 BauGB) unter anderem auch die Möglichkeit zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Bereiche zu kennzeichnen, in denen ebenfalls ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann.

3. EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

Zur Untersuchung von bodenpolitischen Instrumenten zur Steuerung der kommunalen Wohnraumversorgung wurden die beiden Fallstudien Münster und Köln ausgewählt. Anhand dieser sollen die aufgestellten Leitfragen (s. Kapitel 3.1.7) beantwortet werden. Im Folgenden werden dafür zunächst das methodische Vorgehen dieser Arbeit erläutert sowie aus den Forschungsfragen die Leitfragen für die Empirie aufgestellt und die Untersuchung eingeleitet. Daran anschließend legen zwei Kapitel jeweils die Ergebnisse aus den beiden Fallstudien dar.

3.1 METHODISCHES VORGEHEN

In diesem Kapitel wird das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit vorgestellt. Das gewählte Vorgehen gliedert sich in mehrere Schritte mit unterschiedlicher Methodenwahl. Nach Darstellung der gewählten Methoden werden die Auswahl der Fallstudien dargelegt sowie Leitfragen für die empirische Untersuchung abgeleitet und eine Operationalisierung dieser vorgenommen.

3.1.1 Forschungsdesign

Der Forschungsansatz dieser Arbeit ist von einer Fallstudienuntersuchung geprägt. Diese stellt jedoch keine eigene Methode dar. Vielmehr handelt es sich dabei um einen Forschungsansatz, der den Einsatz unterschiedlicher empirischer Erhebungsmethoden zulässt. Prägende Eigenschaft der Fallstudienuntersuchung ist das exemplarische Arbeiten. Dabei sind nicht die Einzelfälle selbst von Interesse, sondern dahinterstehende Gesetzmäßigkeiten und Strukturen. (vgl. Wiechmann 2014, i)

Dem Forschungsdesign (s. Abb. 6) liegt vorwiegend ein qualitativer Methodenmix aus Literaturrecherche, Dokumentenanalyse, leitfadengestützten Experteninterviews und einer qualitativen Inhaltsanalyse zu Grunde.

KAPITEL	PHASE	ERKENNTNISGEWINN	METHODIK
1	**EINLEITUNG** Kontextualisierung, Problemstellung, Zielsetzung		
2	**GRUNDLAGEN**	Ausgangslage und Grundlagen: Begriffsbestimmungen, Rahmenbedingungen, Steuerungsansätze und Instrumente	Literaturrecherche
3	**EMPIRIE**	Method. Vorgehen, Fallstudienuntersuchung → Beantwortung der Leitfragen	Fallstudien ↓ Dokumentenanalyse, Experteninterviews ↓ Qualitative Inhaltsanalyse
4	**SYNTHESE UND DISKUSSION** Zusammenführung der Ergebnisse, Beantwortung der Forschungsfragen		
5	**FAZIT UND AUSBLICK** Reflexion und Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf		

Abb. 6 Forschungsdesign (eigene Darstellung)

3.1.2 Literaturrecherche und Sekundärdatenanalyse

Als Ausgangspunkt dieser Forschungsarbeit dient eine umfassende Literaturrecherche. Durch diese werden Begriffsbestimmungen, Rahmenbedingungen und aktuelle Entwicklungstrends, theoretische Grundlagen zur Bodenpolitik und den bodenpolitischen Instrumenten sowie das Gemeinwohl im Kontext der Bodenpolitik behandelt. Die Literaturrecherche dient dabei sowohl der Generierung von Sachinformationen als auch der Einbindung und Verknüpfung dieses vorhandenen Wissens zur Darstellung und Abgrenzung des aktuellen Forschungsstandes (vgl. Heesen 2014, 12; 32). Die Recherche zieht sich durch die gesamte Arbeit, wobei immer wieder neu gewonnene Ergebnisse mit dem Forschungsstand abgeglichen werden. Anknüpfend an die

Literaturrecherche werden in einem weiteren Schritt Sekundärdaten in einer deskriptivstatistischen Analyse herangezogen, um Profile der Fallstudien zu erstellen und die Ergebnisse in den richtigen Kontext setzen zu können.

3.1.3 Dokumentenanalyse

Als weiterer Bestandteil des methodischen Vorgehens dieser Arbeit dient eine Dokumentenanalyse. Im Vorfeld der Experteninterviews wird eine umfassende Auswertung öffentlich zugänglicher Dokumente vorgenommen. Diese dienen als zusätzliche Informationsquelle für die Analyse. Als Erzeugnisse aus der kommunikativen Praxis können Dokumente eine Datenbasis für sozialwissenschaftliche Interpretationen darstellen (vgl. Salheiser 2014, 814). Die Dokumentenanalyse wird insbesondere durchgeführt, um einen Überblick über die Instrumente zu gewinnen. Darüber hinaus dient sie der Genese der Instrumente in Verwaltung und Politik. Weiterhin gilt es, die gesetzten Ziele bei der Einführung und Anwendung der bodenpolitischen Instrumente herauszuarbeiten. Zu den untersuchten Dokumenten gehören hauptsächlich Primärquellen aus beiden Städten wie Konzepte, Dokumentationen, Berichte, Beschlussvorlagen und Ratsprotokolle seit dem Jahr 2010.

3.1.4 Leitfadengestützte Experteninterviews

Zur Gewinnung von umfassenden Informationen und der Einnahme unterschiedlicher Perspektiven hinsichtlich des Instrumenteneinsatzes, hemmender und fördernder Faktoren sowie wahrgenommener und erwarteter Wirkungen werden neben der Dokumentenanalyse auch leitfadengrestützte Experteninterviews mit unterschiedlichen Akteuren durchgeführt. Qualitative Experteninterviews eignen sich dazu, besonderes Wissen der in die Situation und Prozesse involvierten Menschen zugänglich zu machen (vgl. Gläser/Laudel 2010, 13).

Das Leitfadeninterview ist ein Typ der nichtstandardisierten Interviews. Essenziell für das leitfadengestützte Experteninterview ist der Leitfaden, welcher eine Frageliste mit vorgegebenen Themen enthält. Dieser gilt jedoch nur als eine Art Richtschnur. Es sind weder genaue Formulierungen vorhanden noch die Reihenfolge von Relevanz, um einen möglichst natürlichen Gesprächsverlauf zu entwickeln. Darüber hinaus kann eine vollständige Beantwortung von Fragen häufig nur durch ergänzende Ad-hoc-Nachfragen erzielt werden, welche zuvor nicht in den Leitfaden mitaufgenommen werden können. Die Interviewleitfäden werden ausgehend von den Leitfragen, die für die empirische Untersuchung abgeleitet werden, entwickelt. Dabei werden die Interviewleitfäden an den jeweiligen Interviewpartner angepasst. Ziel der Anpassung ist der hohe

Stellenwert der Informationen über den spezifischen Untersuchungsgegenstand. Somit können spezifizierte Fragen insbesondere eine an den Kontext des Interviewten angepasste Formulierung implizieren. (vgl. Gläser/Laudel 2010, 42; 152)

Als Experte gilt nach Mayer (2013, 41) jemand, „der auf einem begrenzten Gebiet über ein klares und abrufbares Wissen verfügt". Im Kontext der vorliegenden Arbeit handelt es sich dabei um die Akteure der Bodenpolitik aus den drei *Sphären* Staat, Markt und Zivilgesellschaft (s. Kapitel 2.3.3). Daher werden jeweils drei Experteninterviews in den beiden Städten Münster und Köln durchgeführt (s. Abb. 7). Anhand der bereits erwähnten Anpassung der Leitfäden wird für jeden Interviewpartner durch erarbeitetes Vorwissen ein maßgeschneiderter Leitfaden entwickelt (s. Anhang). Zwar werden einige Fragen dadurch anders formuliert, hinzugefügt oder ausgelassen, die Vollständigkeit und die Vergleichbarkeit für beide Fallstudien wird dabei jedoch immer berücksichtigt (vgl. Gläser/Laudel 2010, 152).

MÜNSTER	BEFRAGTE
Stadtverwaltung	Amt für Immobilienmanagement, Stadt Münster Stadtplanungsamt, Stadt Münster
Zivilgesellschaft	Vorstand Genossenschaft Grüner Weiler eG
Markt	Geschäftsführung Sahle Wohnen
KÖLN	**BEFRAGTE**
Stadtverwaltung	Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln
Zivilgesellschaft	Vorstand Genossenschaft Woge Köln eG/Baugruppe
Markt	Vorstand Wohnungsbau Initiative Köln (WIK)

Abb. 7 Interviewpartner (eigene Darstellung)

Die Experteninterviews finden grundsätzlich in Form eines face-to-face Interviews statt. Diese haben den Vorteil einer hohen Informationsdichte und Steuerungskraft während des Gesprächs (vgl. Gläser/Laudel 2010, 153). Dennoch werden zwei der sechs Experteninterviews (Marktakteure) aus Zeitersparnis in Form eines Telefoninterviews geführt, das eine Alternative zum face-to-face Interview darstellt (vgl. ebd.). Bei einem Experteninterview mit der Stadtverwaltung in Münster nahmen zwei Gesprächsteilnehmer aus zwei verschiedenen Ressorts teil (s. Abb. 7).

Die Interviews werden prinzipiell nach den Transkriptionsregeln von *Gläser/Laudel*

(2010) transkribiert. Hervorzuheben ist, dass für diese Arbeit nicht im Vordergrund steht, in welcher Art etwas gesagt wird. Daher werden paraverbale Äußerungen, Pausen, Lachen etc. nicht aufgenommen. Bei der Transkription erfolgt keine Zusammenfassung der Aussagen, sondern eine vollständige Transkription, um eine „ungewollte Reduktion von Informationen zu vermeiden" (vgl. ebd., 193). Gleichzeitig soll jedoch auch „nur so viel und so genau transkribiert werden, wie die Fragestellung erfordert" (Flick 2012, 380). Es werden daher aus zeitökonomischen Gründen einzelne Passagen, die das Forschungsinteresse nicht berühren, von der Transkription ausgelassen. Die Transkripte sind den Befragten zur Kontrolle zugesandt worden, woraufhin kleinere Änderungen vorgenommen wurden. Sie dienen als Datengrundlage bei der Auswertung.

3.1.5 Qualitative Inhaltsanalyse

Als Auswertungsmethode der Experteninterviews wird eine qualitative Inhaltsanalyse durchgeführt. Bei dieser werden Texte ausgewertet, indem diesen durch ein systematisches Verfahren Informationen entnommen werden (vgl. Gläser/Laudel 2010, 46). Die Vorgehensweise der Auswertung orientiert sich an der qualitativen Inhaltsanalyse nach *Gläser/Laudel* (2010). Diese modifiziert die Methode nach *Mayring* (2007) und grenzt sich von diesem Verfahren dadurch ab, dass zwar das Kategoriensystem ex ante entwickelt wird, im Verfahren jedoch eine Offenheit gegenüber unvorhergesehenen Informationen gewährleistest bleibt und eine stetige Anpassung vorgenommen werden kann (vgl. Gläser/Laudel 2010, 198 f.). Mit Hilfe eines Suchrasters werden die für die Leitfragen relevanten Informationen strukturiert aus einer Vielzahl an Daten gefiltert. Während bei Forschungsarbeiten mit theoretisch-konzeptionellem Schwerpunkt Untersuchungsvariablen aus den theoretischen Vorüberlegungen gewonnen werden können (vgl. ebd.), werden für diese Arbeit mit einem verstärkt anwendungsbezogenen Forschungsansatz die Kategorien aus den Leitfragen abgeleitet. Dieses Kategoriensystem kann durch seine Offenheit während der „Extraktion" durch Hinzufügen von neuen Kategorien und Unterkategorien modifiziert werden (vgl. ebd.). Extraktion meint dabei die Entnahme benötigter Informationen aus dem Text und die Zuordnung zu den Kategorien des Suchrasters (vgl. ebd., 200 f.). Die qualitative Inhaltsanalyse wurde mit Hilfe der Software MAXQDA durchgeführt. Somit werden den Transkripten der Interviews systematisch die Informationen entnommen, die für die Beantwortung der Leitfragen und schließlich der Forschungsfragen dieser Arbeit erforderlich sind. Das für diese Forschungsarbeit entwickelte Kategoriensystem befindet sich im Anhang.

3.1.6 Auswahl der Fallstudien und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Im Rahmen der empirischen Untersuchung dieser Arbeit werden Fallstudienuntersuchungen durchgeführt. Die exemplarischen Untersuchungen sollen den Einsatz verschiedener bodenpolitischer Instrumente sowie deren möglichen Beitrag zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung in wachsenden Großstädten Deutschlands aufzeigen.

Die Auswahl der Fallstudien wurde zunächst auf Nordrhein-Westfalen begrenzt, um gleiche Voraussetzungen auf Länderebene zu generieren. Als Voraussetzungen für die Wahl der Fallstudien galten ein Wachstumsdruck sowie die damit einhergehenden angespannten Wohnungs- und Bodenmärkte. Im Diskurs um den aktuellen Wachstumsdruck in vielen deutschen Großstädten stehen besonders die „Big Seven" im Vordergrund (vgl. BBSR 2017, 4). Folglich wird die Stadt Köln als eine Stadt dieser „Big Seven" und gleichzeitig auch einwohnerstärkste Stadt Nordrhein-Westfalens ausgewählt.

Während in allen Städten der „Big Seven" zwischenzeitliche Bevölkerungsverluste in zumindest einem Beobachtungszeitraum in den 1990er Jahren nachgewiesen wurden, identifiziert eine Studie des BBSR (2017, 5) eine Gruppe von kleineren Großstädten, die seit 1989 innerhalb der Beobachtungszeiträume kontinuierlich steigende Bevölkerungszahlen vorweisen. Vorreiter beim Bevölkerungswachstum zwischen den Jahren 2009 und 2014 ist hier insbesondere die Stadt Münster, welche daher als zweite Fallstudie ausgewählt wird. Neben der Unterscheidung der beiden Typen der „Big Seven" und der kleineren Großstadt mit dauerhaftem Bevölkerungswachstum grenzen sich Köln und Münster auch in ihrer Lage innerhalb des Bundeslandes voneinander ab. Die Stadt Köln ist eingebettet in die stark verdichtete Rhein-Ruhr Metropole, während sich Münster im eher ländlich geprägten Münsterland befindet (vgl. Abb. 8).

Abb. 8 Ausgewählte Fallstudien: Stadt Münster und Stadt Köln (Quelle: eigene Darstellung nach GeoBasis-DE / BKG 2019)

In den Fallstudien sind ähnliche Entwicklungen im Bevölkerungswachstum und auf den Wohnungs- und Bodenmärkten zu verzeichnen. Die Typen der Städte und ihre Lage unterscheiden sich hingegen voneinander. Eine direkte Vergleichbarkeit liegt folglich nicht vor. Eine Untersuchung anhand zwei verschiedener Städte ermöglicht bei unterschiedlichen Ausgangssituationen eine differenzierte Perspektive und daraus abgeleitete Schlussfolgerungen bezüglich des Einsatzes unterschiedlicher bodenpolitischer Instrumente.

Neben der Auswahl der zwei Fallstudien bedarf es bei der empirischen Untersuchung einer weiteren Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Aus forschungsökonomischen Gründen können im Rahmen dieser Masterarbeit nicht alle angewendeten bodenpolitischen Instrumente untersucht werden. Als erste Eingrenzung gilt in beiden Städten das Handlungskonzept Wohnen, da ein solches Programm die komplexen Zielsetzungen der Wohnungspolitik in einer abgestimmten Gesamtstrategie bündelt (vgl. MBWSV NRW 2016, 6). Das Konzept bildet in beiden Städten einen Gesamtrahmen der Wohnungspolitik. Vor dem Hintergrund, dass Bodenpolitik einen zentralen Bestandteil der Wohnungspolitik darstellt (s. Kapitel 2.1), werden darin auch bodenpolitische Instrumente der Städte aufgeführt. Die Bodenpolitik stellt ein Handlungsfeld in diesen Konzepten dar (vgl. MBWSV NRW 2016, 45). Für diese Arbeit werden darüber hinaus nur solche Instrumente betrachtet, die in Kapitel 2.3.4 als *umsetzungsorientierte Instrumente* der Bodenpolitik identifiziert werden (s. auch Abb. 5). Die Zurückstellung der *rahmengebenden und flankierenden Instrumente* bei der Untersuchung begründet sich darin, dass jene Instrumente durch ihre abstrakte Form (Konzepte, Monitoring, Beratung etc.) nur einen Rahmen für die Allokation des

Bodens und die gerechte Verteilung der Vor- und Nachteile der Bodennutzung geben und nicht, wie die umsetzungsorientierten Instrumente, direkt darauf einwirken.

3.1.7 Leitfragen und Operationalisierung

Ergänzend zu den Forschungsfragen werden Leitfragen aufgestellt, welche der strukturierten und zielgerichteten Durchführung der empirischen Untersuchung dienen und die eine Basis für das Handeln des Forschers bilden, da sie die Forschungsfragen in Fragen an die Empirie übersetzen (vgl. Gläser/Laudel 2010, 90 f.). Aus den drei übergeordneten Forschungsfragen:

- *Welche Ziele verfolgen wachsende Großstädte vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen der Wohnraumversorgung und welche bodenpolitischen Instrumente setzen sie dafür ein?*
- *Wie werden diese bodenpolitischen Instrumente vollzogen und welche hemmenden und fördernden Bedingungen können identifiziert werden?*
- *Inwieweit können diese bodenpolitischen Instrumente im Zusammenspiel zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung beitragen?*

werden folgende Leitfragen abgeleitet:

- *Vor welchen Herausforderungen der Wohnraumversorgung stehen die beiden Städte Köln und Münster?*
- *Welche Ziele haben sich die Kommunen vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen gesetzt?*
- *Welche bodenpolitischen Instrumente setzen die zwei Städte als Reaktion und zur Steuerung der kommunalen Wohnraumversorgung ein?*
- *Wie werden die Instrumente in der Planungspraxis der beiden Städte angewendet?*
- *Welche hemmenden und fördernden Faktoren können bei der Anwendung der Instrumente identifiziert werden und inwieweit werden Rahmenbedingungen des Handelns angepasst?*
- *Welche Wirkungen können durch die Anwendung der Instrumente in Münster und Köln bereits wahrgenommen werden oder sind zu erwarten?*
- *Welche Zusammenhänge verschiedener Instrumente werden sichtbar?*

UNTER-KAPITEL	ANALYSEPHASE	UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN
1	Problemlagen der Wohnraumversorgung	• Ausweitung des Angebotes • Qualitätsverbesserung • Preisdämpfung
2	Kommunale Zielsetzung	
3	Einsatz bodenpolitischer Intrumente	
4	Anwendung der Instrumente	• Hemmende und fördernde Faktoren
5	Wahrgenommene und erwartete Wirkungen	• Ausweitung des Angebotes • Qualitätsverbesserung • Preisdämpfung • Zeitliche Wirksamkeit • Kommunaler Handlungsspielraum

Abb. 9 Aufbau und Untersuchungskriterien der Empirie (eigene Darstellung)

In Orientierung an den Leitfragen ist der empirische Teil dieser Arbeit wie folgt gegliedert (s. Abb. 9). Zunächst werden die Herausforderungen der Wohnraumversorgung der beiden Städte unter Berücksichtigung des Bevölkerungswachstums und der steigenden Miet- und Bodenpreise dargelegt. Darauf aufbauend werden die übergeordneten wohnungspolitischen Ziele, welche aus dem jeweiligen Handlungskonzept Wohnen hervorgehen, aufgeführt. Anschließend werden die eingesetzten bodenpolitischen Instrumente herausgearbeitet und die aus der nach Kapitel 3.1.6

vorgenommene Selektion hervorgehenden Instrumente in ihrer Funktionsweise dargestellt. Darüber hinaus wird dabei eine Gliederung der unterschiedlichen Teilziele bei Anwendung der einzelnen Instrumente vorgenommen. Die aus Ratsbeschlüssen, Broschüren sowie den Interviews hervorgehenden Teilziele werden in Anlehnung an die nach *Kötter* (2016) identifizierten drei Problemlagen der Wohnraumversorgung *Menge*, *Qualität* und *Preis* (s. Kapitel 2.2.6) gegliedert. Daraus ergeben sich die folgenden Untersuchungskriterien:

- *Menge*: Ausweitung des Angebotes
- *Qualität*: Qualitätsverbesserung durch Förderung des Baus von öffentlich geförderten Wohnungen, Unterstützung bestimmter Zielgruppen beispielsweise gemeinwohlorientierte Akteure der Stadtentwicklung, soziale Mischung
- *Preis*: Preisdämpfung auf dem Grundstücks- und Wohnungsmarkt

Anschließend wird die Anwendung der Instrumente in der Praxis beleuchtet. Dabei werden neben den Anwendungsfällen auch *hemmende und fördernde Faktoren* identifiziert sowie vorgenommene Änderungen in der Anwendungspraxis dargelegt.

Schließlich werden die Ergebnisse aus den ersten Anwendungsfällen sowie daraus hervorgehende bereits wahrgenommene sowie erwartete Wirkungen herausgestellt. Hier wird abschließend zu jedem Instrument erneut Bezug zu den Problemlagen der Wohnraumversorgung *Menge*, *Qualität* und *Preis* (s. Kapitel 2.2.6) und den dafür aufgestellten Kriterien genommen und die Ergebnisse und Wirkungen diesen zugeordnet. Erweitert wird dieses Untersuchungsraster zur Wirkungsweise der Instrumente um die folgenden zwei Kriterien:

- *Zeitliche Wirksamkeit:* kurzfristig, mittelfristig (> 5 Jahre) und langfristig (> 15 Jahre)
- *Kommunaler Handlungsspielraum*: hoch, mittel und gering (maßgeblich abhängig von Eigentümerfunktion sowie Kooperationsbereitschaft von Eigentümern)

3.2 FALLSTUDIE MÜNSTER

Das folgende Kapitel dient der Vorstellung der Analyseergebnisse der Fallstudienuntersuchung der Stadt Münster und orientiert sich dabei an den aufgestellten Leitfragen (s. Kapitel 3.1.7). Das erste Unterkapitel bietet einen Einstieg in die Fallstudie mit allgemeinen Informationen zum Stadtprofil und der Ausgangssituation zur Wohnraumversorgung. Darauf folgt eine kurze Vorstellung der grundsätzlichen wohnungs- und bodenpolitischen Zielsetzungen der Stadt Münster. Anschließend folgt die Untersuchung der bodenpolitischen Instrumente. Ein Überblick zeigt zunächst alle unterschiedlichen Instrumente, die angewendet werden und bezieht sich dabei auf die Aufarbeitung der verschiedenen Instrumente der Bodenpolitik aus der Theorie (s. Kapitel 2.3.4). Eine anschließende Selektion und die Vorstellung der in dieser Arbeit betrachteten Instrumente leitet die Untersuchung ein. Nach Erläuterungen zur Anwendung in der Praxis werden abschließend die wahrgenommenen und erwarteten Wirkungen dargelegt. Letzteres wird anhand verschiedener Kriterien vorgenommen (s. Kapitel 3.1.7). Ein Fazit führt die Untersuchungsergebnisse aus der Fallstudie zusammen.

Abb. 10 Lage der Stadt Münster (Quelle: eigene Darstellung nach GeoBasis-DE / BKG 2019)

3.2.1 Profil der Stadt Münster und Ausgangssituation der Wohnraumversorgung

Die kreisfreie Stadt Münster befindet sich im Westen Deutschlands im Bundesland Nordrhein-Westfalen (s. Abbildung 10). Die Stadt ist Sitz des gleichnamigen Regierungsbezirkes. Münster liegt im Zentrum Westfalens, nördlich der Metropolregion Rhein-Ruhr im eher ländlich und von Landwirtschaft geprägten Münsterland. Mit 303 km² ist die Stadt die zweitgrößte Flächenkommune in NRW. Zwei Drittel dieser Fläche

machen Agrar- und Waldflächen aus (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2017b, 15).

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche Münsters ist für eine Großstadt verhältnismäßig gering und beträgt im Jahr 2017 33,5 % der Flächennutzung (im Vergleich NRW: 23,5 %, Bielefeld 43,3 %, Köln: 61,2 %[3]) (vgl. IT.NRW o.J.a). Die Einwohnerdichte beträgt rund 1.034 Einwohner/km² im Jahr 2017 (im Vergleich NRW: 525,1, Bielefeld 1.284,4, Köln 2.667,6) (vgl. IT.NRW o.J.a). Als Oberzentrum der Region stellt Münster mit einem Pendlersaldo von 57.652 im Jahre 2017 (vgl. Stadt Münster 2018a) sowie einem Zuwachs der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den vergangenen Jahren einen starken Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort dar (vgl. LEG Immobilien AG 2018, 90). Die Universitätsstadt mit rund 65.000 Studenten (vgl. Stadt Münster 2018a) ist eine junge Stadt, rund 30 % der Einwohner sind bis 25 Jahre alt (vgl. LEG Immobilien AG 2018, 90).

Demographie: Wachsende Universitätsstadt

Im Jahr 2018 zählt die Stadt Münster 310.610 Einwohner[4] (vgl. Stadt Münster 2018b). Münster gehört nach einer Studie des BBSR zu einer Gruppe von elf deutschen Großstädten, die seit 1989 kontinuierlich steigende Bevölkerungszahlen vorweisen (gemessen in fünf-Jahres Schritten) (vgl. BBSR 2017, 3). Zwischen 2011 und 2018 verzeichnet die Stadt Münster einen Zuwachs von rund 14.000 Einwohnern, was ein Bevölkerungswachstum von ca. 5 % ausmacht (vgl. Stadt Münster 2018b). Das Bevölkerungswachstum kennzeichnet sich durch anhaltend hohe Wanderungssalden der vergangenen Jahre, insbesondere in der Altersgruppe der 18 bis 24-Jährigen (vgl. Stadt Münster 2018c, 85). Die höheren Zahlen der ausländischen Zugezogenen nach Münster in den Jahren 2014-2016 (vgl. ebd., 82) sind auf die hohen Zuwanderungszahlen geflüchteter Menschen zurückzuführen (vgl. Stadt Münster 2017a). Darüber hinaus trägt auch die positive natürliche Bevölkerungsentwicklung zum Wachstum der Stadt bei, macht dabei jedoch einen deutlich geringeren Anteil aus (vgl. ebd., 69). Gleichzeitig ist in Münster, wie in ganz Deutschland, ein Trend zur Verkleinerung der Haushalte zu konstatieren. Die durchschnittliche Haushaltsgröße beträgt im Jahr 2017 1,80 Personen (vgl. ebd., 59). Die Prognose für die Bevölkerungsentwicklung von IT.NRW geht für die Stadt Münster von einem Wachstum von 16,6 % bis 2040 gegenüber dem Jahr 2014 aus (zum Vergleich NRW: -0,5 %, Bielefeld: 2,4 %, Köln: 19,3 %) (vgl. IT.NRW o.J.a).

[3] Zum Vergleich statistischer Daten werden hier und im Folgenden das Land Nordrhein-Westfalen sowie die Stadt Bielefeld aufgeführt, die sich in der Umgebung von Münster befindet und eine ähnliche Einwohnerzahl aufweist. Auch die Stadt Köln wird zum Vergleich dargestellt, um einen Bezug und Vergleich zur zweiten Fallstudie herzustellen.

[4] Wohnberechtigte Bevölkerung in Haupt- und Nebenwohnung.

Situation auf den Wohnungs- und Bodenmärkten

Die Wohnungs- und Bodenmärkte der Stadt Münster sind seit einigen Jahren angespannt. Eine erhöhte Wohnungsnachfrage und ein gleichzeitig stetig knapper werdendes Wohnungsangebot führen zu steigenden Mieten und Preisen. Der Nachfrageüberhang spiegelt sich in der geringen Leerstandquote von 0,5 % wider (vgl. LEG Immobilien AG 2018, 90).

Im Grundstücksmarktbericht werden Anstiege in allen Preissegmenten konstatiert. Nachdem der Geldumsatz der Kaufverträge seit 2011 mit leichten Schwankungen gestiegen war, ist dieser seit einem Rückgang im Jahr 2015 wieder kontinuierlich angestiegen und erreicht im Jahr 2018 einen neuen Rekord mit 1,2 Milliarden Euro. Gleichzeitig liegt jedoch die Anzahl der Kaufverträge deutlich unter dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre. (vgl. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Münster 2019, 10 ff.)

Anhand der ermittelten Bodenrichtwerte, die die durchschnitten Lagewerte des Bodens für Grundstücke eines Gebietes darstellen, beschließt der Gutachterausschuss gebietstypische Werte (nach guter, mittlerer und einfacher Lage) als Übersicht. Zwischen 2011 und 2019 sind diese für baureife Grundstücke für den individuellen Wohnungsbau in guter Lage um 105 % von 370 auf 760 Euro pro Quadratmeter, für baureife Grundstücke für Wohnungen oder Mischnutzungen sogar um 167 % von 450 auf 1200 Euro pro Quadratmeter angestiegen. (vgl. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Münster 2019, 39 f.; Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Münster 2011, 51)

Bei den Preisen für Eigentumswohnungen sind neben insgesamten Preissteigerungen insbesondere Veränderungen der Preisentwicklung zwischen zentrumsnahen und äußeren Bereichen der Stadt zu konstatieren. Standen im Jahr 2010 die Preise für gebrauchte Eigentumswohnungen noch Preissteigerungen im zentrumsnahen Bereich und inneren Stadtrand Preisrückgängen in äußeren Stadtteilen gegenüber, so sind 2018 deutlich höhere Preissteigerungen in den äußeren Stadtteilen im Vergleich zum Mittel festzustellen (vgl. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Münster 2019, 10).

Die durchschnittlichen Nettokaltmieten im Bestand sind zwischen 2010 und 2018 um rund 39 % von 7,00 auf 9,70 Euro pro Quadratmeter angestiegen. Die durchschnittliche Nettokaltmiete im Neubau liegt hingegen bei 11,70 Euro den Quadratmeter und hat sich seit 2010 von 8,50 Euro den Quadratmeter um rund 38 % erhöht. (vgl. Wirtschaftsförderung Münster o.J.) Laut dem Wohnungsmarktreport der LEG gilt Münster nach Köln und Düsseldorf für Mieter als drittteuerste Stadt Nordrhein-Westfalens (vgl. LEG Immobilien AG 2018, 12).

Zur Mietbelastung und damit zur Bezahlbarkeit des Wohnens (s. Kapitel 2.3.1) wird auf eine im Jahr 2019 veröffentliche Studie der Hans Böckler Stiftung Bezug genommen, die sich auf Daten aus dem Mikrozensus von 2014 bezieht. Aktuellere Daten liegen diesbezüglich nicht vor. So wenden in Münster 40 % der Einwohner mehr als 30 % des Haushaltsnettoeinkommens für die Bruttokaltmiete auf. Damit liegt Münster im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten im Durchschnitt. Es gilt jedoch zu beachten, dass hier statt der Nettokaltmiete die Bruttokaltmiete herangezogen wurde, so dass bei über 30 % die Grenzen der Leistbarkeit deutlich überschritten werden und daher als Untergrenze des sozialen Versorgungsproblems zu interpretieren sind. (vgl. Holm/Junker 2019)

Nach Modellrechnungen des Pestel Instituts zur Haushalts- und Wohnbedarfsentwicklung in der Stadt Münster zeigt sich für die Zukunft insgesamt ein positiver Wohnungsbedarf bei allen unterschiedlichen Szenarien. Diese fallen dennoch sehr unterschiedlich aus und befinden sich zwischen 740 und 2.100 Wohnungen jährlich im Zeitraum zwischen 2018 und 2025. Allen gleich ist jedoch, dass zu einem Defizitabbau zunächst ein Wohnungsbau von deutlich mehr als 2.000 Wohnungen jährlich notwendig ist. (vgl. ISP Eduard Pestel Institut für Systemforschung 2019, 58)

Akteure

Politik und Verwaltung. Als wichtigstes Organ der Selbstverwaltung der Gemeinde gilt der Rat der Stadt Münster, welcher von den Bürgern der Stadt direkt gewählt wird (vgl. Stadt Münster o.J. a). Stärkste Kraft ist in Münster seit Jahrzehnten die CDU, darauf folgt die SPD und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL, wobei letztere seit der Kommunalwahl 2009 zugelegt haben (vgl. Böttcher 2017, 215). Es besteht eine Schwarz-Grüne Ratsmehrheit (vgl. IM_3, 12). Der Oberbürgermeister Markus Lewe (CDU) ist seit 2009 im Amt und wurde 2015 wiedergewählt (vgl. Stadt Münster o.J. b). In der Stadtverwaltung sind verschiedene Fachämter in der Wohnungs- und Bodenpolitik tätig, insbesondere das Amt für Stadtplanung, Stadtentwicklung und Verkehrsplanung (Stadtplanungsamt), das Amt für Immobilienmanagement sowie das Amt für Wohnungswesen und Quartiersentwicklung. Diese sind teilweise in unterschiedlichen Dezernaten angesiedelt. Das Stadtplanungsamt ist neben der räumlich-konzeptionellen Ebene sowie der rechtlich instrumentellen Ebene inklusive der Bebauungsplanung beispielsweise auch zuständig für städtebauliche Wettbewerbsverfahren, aber auch das „Handlungskonzept Wohnen" (vgl. Stadt Münster o.J. c). Zu den Aufgaben des Amtes für Immobilienmanagement gehören neben dem An- und Verkauf, wobei auch „gemeinwohlorientierte Grundstücksvergaben" (Stadt Münster o.J. d) vorangetrieben werden, auch die Planung und Projektsteuerung von Bauvorhaben etc. (vgl. ebd.). Die Verantwortlichkeit zur Umsetzung des Münsteraner Modells der Sozialgerechten Bodennutzung ist bei beiden Ämtern mit unterschiedlichen

Aufgabenbereichen angegliedert (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Eine weitere Rolle spielt das Amt für Wohnungswesen und Quartiersentwicklung, welches ebenfalls bei der Erstellung dieses Modells und dem Handlungskonzept Wohnen beteiligt wurde (vgl. ebd.) und darüber hinaus für die Wohnraumförderung zuständig ist (vgl. Stadt Münster o.J. e).

Marktakteure. Als städtische Tochtergesellschaft agiert die *Wohn+Stadtbau GmbH* als Wohnungsunternehmen der Stadt Münster. Diese führt einen Bestand von rund 6.600 Wohnungen und baut rund 200 neue Wohnungen pro Jahr (vgl. Wohn+Stadtbau o.J.). Die *KonvOY GmbH*, ebenfalls eine Tochtergesellschaft der Stadt Münster, ist als Entwicklungsgesellschaft für die Entwicklung und für die Vermarktung von zwei Konversionsflächen (der ehemaligen *York* und *Oxford* Kasernen) verantwortlich (vgl. Konvoy Münster o.J.). Neben den städtischen Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaften prägen Aktivitäten der Wohnungswirtschaft mit unterschiedlichen Wohnungsunternehmen, Investoren, Projektentwicklern, Bauträgern sowie der Finanzwirtschaft die Wohnungs- und Bodenmärkte. Dazu gehört beispielsweise die *LEG Wohnen NRW* mit einem Bestand von rund 6.100 Wohnungen (vgl. Böttcher 2017, 219) sowie Sahle Wohnen mit rund 3.000 Wohnungen (vgl. Telefoninterview Sahle am 25.06.2019).

Zivilgesellschaft. Neben Mieterschutzvereinen und Bürgerinitiativen (vgl. Böttcher 2017, 221) existiert in Hinblick auf gemeinschaftliche Wohnformen das Münsteraner *Bündnis urbane Wohnformen* (BuWo), dem sich mehrere Baugruppen und Genossenschaften angeschlossen haben. Dazu gehört auch eine neu gegründete Genossenschaft, der *Grüne Weiler eG*., die auf dem Gelände der Oxford Kaserne Wohnraum für 250 Menschen schaffen möchte (vgl. Interview Grüner Weiler am 18.06.2019) sowie der Verein *WIGWAM e.V*., die im Verbund mit dem *Mietshäuser Syndikat* ein Wohnprojekt realisieren möchten (vgl. ebd.).

Historischer Rückblick auf die Wohnungs- und Bodenpolitik

Bis zum Jahre 2005 praktizierte die Stadt Münster ein revolvierendes System mit ausgeglichenem Ankauf, „Veredlung" kommunaler Grundstücke und gezieltem Verkauf. Darauf folgte jedoch ein Paradigmenwechsel, durch den diese Praxis aufgegeben wurde. Im Zuge der Privatisierungs-, Liberalisierungs- und Dezentralisierungstendenzen in ganz Deutschland (s. Kapitel 2.2.2) berief sich auch Münster auf die regulierenden Kräfte des Marktes und nahm ihren liegenschaftlichen Einfluss weiter zurück. Somit wurden im Zeitraum zwischen 2005 und 2008 jährlich 25 - 35 Mio. Euro durch Grundstücksverkäufe erwirtschaftet. (vgl. Stadt Münster 2018d, 16 f.)

Nachdem die jährliche Wohnbauleistung in Münster seit 2002 deutlich zurückgegangen ist, hat sie sich seit 2007 wieder deutlich erhöht (vgl. Stadt Münster 2018d, 16

f.). Damit liegt Münster nach einer Studie der *Postbank* „Wohnatlas 2016 – Leben in der Stadt" mit einer Steigerung des Wohnungsbestands um 12 % von 2000 bis 2014 vor allen anderen deutschen Großstädten (vgl. ebd.). Trotz dieser Zunahme des Wohnungsneubaus bleibt das Angebot hinter der steigenden Nachfrage zurück (vgl. Stadt Münster 2014a, 8). Das knappe Wohnungsangebot gilt als Hauptursache für das bereits beschriebene hohe Preisniveau (vgl. ebd., 17).

Darüber hinaus ist parallel zu diesen Entwicklungen der Anteil des öffentlich geförderten Wohnungsbestandes zwischen 2006 und 2018 von mehr als 10.000 auf 7.000 Wohneinheiten gesunken. Neubauprojekte können aktuell diesen hohen Verlust von Bestandswohnungen mit Preis- und Belegungsbindungen nicht kompensieren. (vgl. Stadt Münster 2018d, 15)

Mit der Einführung des Modells der Sozialgerechten Bodennutzung im Jahre 2014 hat sich die Stadt von der Veräußerungspraxis städtischer Flächen abgewandt und die Bodenvorratspolitik wieder aufgenommen (vgl. Stadt Münster 2018d, 16). In diesem Zuge wurde auch das Handlungskonzept Wohnen beschlossen (vgl. Stadt Münster 2014a, 10).

Fazit: Herausforderungen der Wohnraumversorgung

Die nach *Kötter* (2016) identifizierten Problemlagen der Wohnraumversorgung (s. Kapitel 2.2.6) sind auch für die Stadt Münster zu konstatieren. Erheblich steigende Miet- und Bodenpreise stellen ein Preisproblem dar. Trotz einer hohen Wohnungsbauleistung in den vergangenen Jahren bleibt das Angebot hinter einer stetig steigenden Nachfrage an Wohnraum zurück und zeigt damit ein Mengenproblem auf. Letztlich weist auch der Rückgang des geförderten Wohnungsbaus ohne nachfragegerechten Neubau auf ein Qualitätsproblem hin.

3.2.2 Übergeordnete wohnungs- und bodenpolitische Zielsetzungen

Wie in Kapitel 2.2.6 beschrieben, ist wie in vielen deutschen Großstädten auch in der Stadt Münster seit den 2010er Jahren ein neuer Handlungsdruck entstanden. „Um diesen Herausforderungen zu begegnen" hat die Stadt Münster im Jahr 2014 ein neuaufgelegtes Handlungskonzept Wohnen beschlossen (Stadt Münster 2014, 3). Um nun die bodenpolitischen Ziele der Stadt Münster hinsichtlich der Wohnraumversorgung herausstellen zu können, wird dieses Handlungskonzept Wohnen herangezogen. In der Stadt Münster legt dieses die Ziele und Positionen der Stadt in der Bauland- und Wohnungspolitik fest und bündelt städtische Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele (vgl. Stadt Münster o.J.f). Es wurde vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Wohnraumversorgung im Jahr 2013 entwickelt und einstimmig vom

Rat beschlossen (vgl. Stadt Münster 2014a, 10). Dem Konzept lassen sich folgende übergeordnete wohnungspolitische Leitziele entnehmen, die eine bodenpolitische Relevanz aufweisen (vgl. ebd., 16 f.):

- Priorität: Ausreichend Bauflächen für eine kontinuierlich hohe Neubauleistung mit mindestens 2.000 Wohnungen zur Deckung der Nachfrage und zur Preisdämpfung (von 1.500 WE seit 2015 angehoben, vgl. dazu auch Stadt Münster 2019a, 4)
- Zusätzliche Angebote für einkommensschwache Haushalte: mindestens 300 geförderte Wohnungen jährlich
- Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung als wesentlicher Grundsatz beim Wohnungsneubau (für die angestrebte hohe Wohnbauleistung sind jedoch auch Neubaugebiete in ausreichender Größe notwendig)
- Verbesserung der Wohnsituation für bestimmte Zielgruppen
- Sozial gemischte Quartiere

Darüber hinaus bildet ein bodenpolitischer Baulandbeschluss aus dem Jahre 2013 die Grundlage für eine wegen der Veränderungen am Wohnungsmarkt erforderlichen Neuforcierung und Fortentwicklung der bisherigen Praxis für die Baulandentwicklung durch Bauleitplanung einschließlich flankierender öffentlich-rechtlicher Verträge als auch den städtischen Grunderwerb und die städtischen Grundstücksvergaben (vgl. Stadt Münster 2014, 1). Die Baulandentwicklung und das Wohnbaulandmanagement sollen stärker auf die gemäß Handlungskonzept Wohnen wichtigen wohnungs- und sozialstrukturellen Ziele ausgerichtet sein (vgl. ebd.). Liegenschaftliche und bodenpolitische Instrumente sollen so ausgestaltet werden, dass sie die Ziele der Baulandentwicklung erreichen, die Bauleistung im öffentlich geförderten Mietwohnungsbau fördern sowie ein Angebot an preisreduzierten Neubauwohnungen ermöglichen (vgl. Stadt Münster 2013a, 8). Das daraus hervorgehende Modell der Sozialgerechten Bodennutzung und weitere damit einhergehende Instrumente werden im folgenden Kapitel vorgestellt.

3.2.3 Überblick über den Einsatz bodenpolitischer Instrumente

Um zunächst einen Überblick über die verschiedenen Instrumente der Stadt Münster zu erhalten, wird die Übersicht über bodenpolitische Instrumente zur Steuerung der Wohnraumversorgung aus Kapitel 2.3.4 nun bei der Betrachtung der Fallstudie Münster herangezogen. Die folgende Abbildung 11 zeigt das in der Stadt Münster zum Einsatz kommende Instrumentarium. Dabei findet eine Differenzierung nach dem Anwendungszeitpunkt statt, der angibt, ob ein Instrument in der Vergangenheit

angewandt wurde, sich gegenwärtig im Einsatz befindet oder erst zukünftig eingeführt oder reaktiviert werden soll.

Dabei wird deutlich, dass die Stadt Münster in den vergangenen Jahren insgesamt mehr bodenpolitische Instrumente eingeführt hat, bzw. eine zukünftige Einführung plant. Neben der erneuten Einführung bereits lang existierender Instrumente, wie beispielsweise der Bodenvorratspolitik, wurden in Münster in den vergangenen Jahren auch neue Instrumente eingeführt und erprobt, wie das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung oder die Konzeptvergabe. Auch zukünftig steht die Forcierung eines alten Instrumentes, dem Erbbaurecht, zur Diskussion. Es zeigt sich, dass die Stadt Münster durch die unterschiedlichen Steuerungsmöglichkeiten (s. Kapitel 2.3.4) eine Vielzahl an Instrumenten einsetzt. Eine Verstärkung des Einsatzes neuer Instrumente ist insbesondere im Bereich der Steuerung über öffentliches Eigentum sichtbar. (s. Abb. 11)

AUS-RICH-TUNG	STEUERUNG DURCH...	INSTRUMENTE
RAHMENGEBEND UND FLANKIERENDE	KONZEPTE UND LEITBILDER	Stadtentwicklungskonzept Städtische Leitbilder Handlungskonzept Wohnen
	FISKALISCHER ANSATZ	Besteuerung (Grundsteuer) Kommunale Wohnungsbauförderung Zurückstellung fiskalischer Ziele bei der Liegenschaftspolitik
	KOORDINATION UND INFORMATION	Monitoring Wohnungs- und Grundstücksmarktberichte Einrichtung einer Wohnungsbauleitstelle Beratung und Eigentümeransprache
UMSETZUNGSORIENTIERT	KOOPERATION	Interkommunale Kooperation bei der Wohnbaulandentwicklung Lokales Bündnis Förderung alternativer Bauträger
	PROGRAMMA-TISCHER ANSATZ	Baulandprogramme, Baulandbereitstellung Flächenmobilisierung im Siedlungsbestand inkl. Baulückenkataster Baulandbeschluss

ANWENDUNG...	in der Vergangenheit (vor 2010)	aktuell (seit 2010)	erst zukünftig geplant/ Neuaufstellung
	●		●
	●	●	
	●	●	
		●	
		●	●
	●	●	
		(●)	
	(●)	(●)	
	●	●	
		●	●
	(●)	●	
		(●)	
		●	

● angewendet

(●) selten/ bedingt angewendet

? thematisiert, Entscheidung steht noch aus

leer keine Anwendung/ keine Informationen

AUS-RICH-TUNG	STEUERUNG DURCH...	INSTRUMENTE
UMSETZUNGSORIENTIERT	ÖFFENTLICHES EIGENTUM	Bodenvorratspolitik ▷ Projektbezogener Zwischenerwerb Kommunale Projektentwicklung Revolvierender Bodenfonds Konzeptvergabe Anhandgabe Erbbaurechte
	PLANUNGSRECHT	Bauleitplanung (vorbereitend und verbindlich) Städtebaulicher Vertrag ▷ Baulandmodelle (u.a. Quotenregelung) Vorkaufsrecht Bodenordnung Enteignung Städtebauliche Entwicklungsmaßnhame Baugebot

Abb. 11 Bodenpolitische Instrumente zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung in Münster (eigene Darstellung)

ANWENDUNG...	in der Vergangenheit (vor 2010)	aktuell (seit 2010)	erst zukünftig geplant/ Neuaufstellung
	(●)	●	
	(●)	●	
	●	●	
		(●)	●
		●	●
		●	
	(●)	(●)	?
	●	●	
	●	●	
		●	
	(●)	(●)	
	●	●	
		(●)	

Im Folgenden sollen einzelne dieser Instrumente näher untersucht werden. Aus forschungsökonomischen Gründen wird hier eine Selektion vorgenommen (s. Kapitel 3.1.6). Das Handlungskonzept Wohnen als übergeordnetes Konzept der kommunalen Ebene (s. Abb. 4) dient dieser Arbeit nicht nur als Ausgangsposition zur Betrachtung der grundsätzlichen wohnungs- und bodenpolitischen Leitziele der Stadt (s. Kapitel 3.2.2) sondern dementsprechend auch der Auswahl der zu betrachtenden bodenpolitischen Instrumente, die in der Stadt Münster Anwendung finden. Da es nicht im Erkenntnisinteresse dieser Arbeit liegt, alle Bausteine und dazu aufgeführten Instrumente des Handlungskonzeptes Wohnen zu betrachten und zu analysieren, geht es in dieser empirischen Untersuchung vielmehr darum, darin enthaltene oder mit dem Konzept im Zusammenhang stehende und relevante Instrumente zu betrachten. Dabei wird zusätzlich nach *umsetzungsorientierten* Instrumenten selektiert (Steuerung durch einen *programmatischen Ansatz*, durch *Planungsrecht* und durch *öffentliches Eigentum,* s. Abbildung 11; Kapitel 3.1.6). Es handelt sich um die folgenden bodenpolitischen Instrumente (vgl. Stadt Münster 2014a, 9; Interview Stadt Münster am 18.06.2019):

- Baulandprogramm
- Potenzialkataster
- Modell der Sozialgerechten Bodennutzung
- Bodenvorratspolitik und der kommunale Zwischenerwerb
- Konzeptvergabe
- Revolvierende Bodenfonds
- Erbbaurecht
- Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Abbildung 12 zeigt diese Instrumente in einer Übersicht sowie solche, die mit diesen in Zusammenhang stehen und bettet diese in einen zeitlichen Anwendungskontext ein. Nachfolgend werden diese acht Instrumente hinsichtlich ihrer Einführung und Funktionsprinzipien in der Stadt Münster vorgestellt.

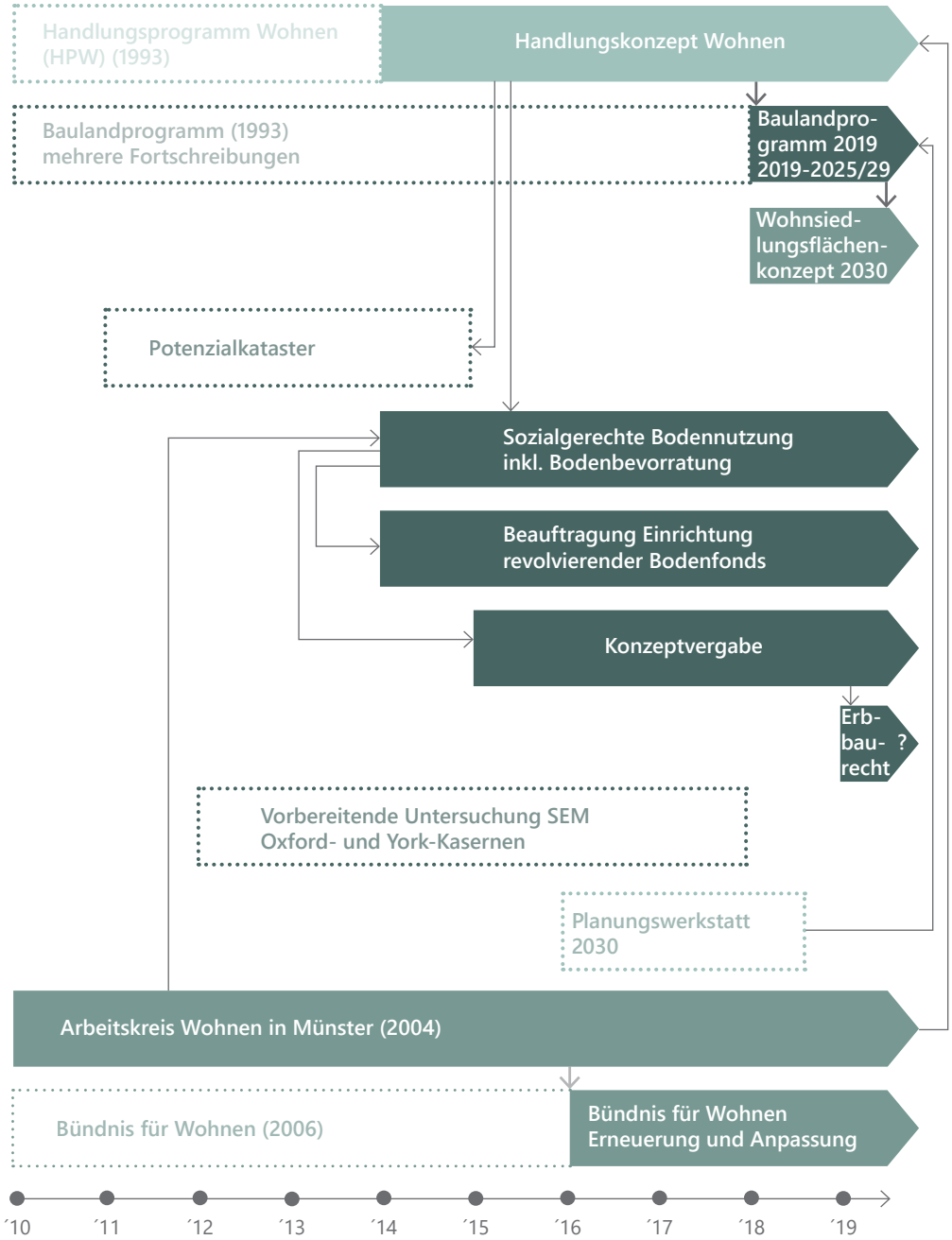

Abb. 12 Übersicht und zeitliche Einordnung über die zu untersuchenden bodenpolitischen Instrumente in Münster und Zusammenhänge zu weiteren Instrumenten (eigene Darstellung)

Baulandprogramm

Das aktuelle Baulandprogramm 2019 - 2025/2030 wurde im Juli 2019 fortgeschrieben (vgl. Stadt Münster o.J.g). Erstmalig verabschiedet wurde dieses gemeinsam mit dem damaligen Handlungsprogramm Wohnen bereits im Jahre 1993 (s. Abb. 13; vgl. Stadt Münster 2000, 5). Mit dem Baulandprogramm werden Flächen ausgewählt, die in den kommenden Jahren zur Baureife (verbindliches Planungsrecht und Erschließung) entwickelt werden sollen. Das Programm ist dynamisch angelegt und wird jährlich fortgeschrieben. Als ein wesentlicher Baustein des Handlungskonzeptes Wohnen stellt das Baulandprogramm einen westlichen Teil des Prozesses der Baulandentwicklung dar. Ausgewählte Flächen werden nach Konkretisierungsgrad und Zeithorizont in zwei verschiedene Stufen gegliedert. Über das Baulandprogramm hinausgehendes identifiziertes Baulandpotential, also solche Flächen, die weder im Flächennutzungsplan noch im Regionalplan abgebildet sind, ist in einem sogenannten Wohnsiedlungsflächenkonzept dargestellt. (s. Abb. 12; vgl. Stadt Münster 2019a, 2 ff.)

Mit dem Baulandprogramm sollen die Rahmenbedingungen für eine Erhöhung des Wohnungsangebotes geschaffen werden. Die städtische Zielsetzung von jährlich 2.000 Wohneinheiten (WE) (s. Kapitel 3.2.2) soll durch einen Zielwert des Baulandprogrammes von 1.250 WE jährlich, die zur Baureife entwickelt werden sollen, erreicht werden. Die übrigen 750 WE gelten als Zielkennzahl für eine spontane Bautätigkeit, also Wohnungsneubau außerhalb der Baugebiete. (vgl. ebd., 4 f.)

Potenzialkataster zur Mobilisierung von Standorten im Siedlungsbestand

Vor dem Hintergrund des Vorrangs der Innenentwicklung wurde im Jahre 2011 im Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wirtschaft die Aufstellung eines Potenzialkatasters für den Innenbereich der Stadt Münster zur Stärkung der inneren Entwicklung im Bereich Wohnen beschlossen. Der Potentialkataster soll zunächst im Rahmen einer modellhaften Erprobung von Aktivierungs- und Prozessstrategien in zwei Quartieren entwickelt werden. (vgl. Stadt Münster 2014a, 43)

Münsteraner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung

Das sogenannte Münsteraner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung wurde 2014 durch den bereits erwähnten bodenpolitischen Grundsatzbeschluss (s. Kapitel 3.2.2) eingeführt und einstimmig beschlossen (vgl. Stadt Münster 2015, 26; Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Hierbei handelt es sich um einen bodenpolitischen Grundsatzbeschluss. Die Stadt hat erkannt, dass der Bodenmarkt als vorgelagerter Markt des Wohnungsmarktes eine entscheidende Rolle bei den derzeitigen Wohnungsmarktproblemen spielt und diese unter anderem durch ein nicht ausreichendes Baulandangebot verursacht werden. Die Stadt konstatiert weiterhin, dass die alleinige Ausweisung von Flächen nicht ausreicht. Es muss vielmehr gewährleistet werden, dass

diese verfügbar sind, mobilisiert und tatsächlich einer Bebauung zugeführt werden können. Dazu beschließt die Stadt eine Neuausrichtung einer effektiven und langfristigen kommunalen Boden- und Liegenschaftspolitik, um den Wohnungsmarkt zu unterstützen. (vgl. Stadt Münster 2014b)

Das Modell umfasst zwei wesentliche Aspekte. Zum einen ist ein liegenschaftsstrategischer Ansatz auf den kommunalen Flächenerwerb für Wohnbauentwicklung im Sinne der wohnungspolitischen Ziele gerichtet. Dabei geht es einerseits um die langfristige Bodenvorratspolitik in Hinblick auf mögliche zukünftige Baugebiete und andererseits um kurzfristigen Zwischenerwerb vor Einleitung eines Bauleitplanverfahrens für bisher nicht baulich genutzte Flächen. Zum anderen soll sichergestellt werden, dass sich, insbesondere bei Flächen im Siedlungsbestand, auf denen neues Baurecht für Wohnungen geschaffen wird, die Grundstückseigentümer oder Investoren dazu verpflichten, bestimmte wohnungspolitische Ziele umzusetzen sowie sich an den Kosten der Entwicklung zu beteiligen. Somit unterscheidet das Modell im Anwendungsfall bei der Regelung in Innen- und Außenbereich. (vgl. Stadt Münster 2014a, 26 ff.)

Für Flächen im Außenbereich (nach § 35 BauGB) leitet die Stadt Münster städtebauliche Planungen mit dem Ziel Wohnraum zu schaffen ein, wenn sich mindestens 50 % der Grundstücksfläche im Eigentum der Stadt befinden oder diese über kommunalen Zwischenerwerb die Möglichkeit erhält, mindestens 50 % der Fläche zu erwerben. Während der Eigentümer oder der Investor die verbleibende Fläche frei vermarkten kann, gilt für die Stadt eine Selbstverpflichtung, nach der bei Flächen für den Bereich von Mehrfamilienhäusern 60 % der entstehenden Wohnfläche öffentlich gefördert sein soll. Für den Bereich von Einfamilienhäusern werden Grundstücke ausschließlich nach den Richtlinien der Vergabe städtischer Einfamilienhausgrundstücke vergeben. Darüber hinaus verpflichten sich die Eigentümer und Investoren vertraglich dazu, sich an Kosten und Folgekosten, die mit der Schaffung von Wohnbauland zusammenhängen, zu beteiligen. (vgl. ebd.)

Bei Flächen im Innenbereich, für die Baurecht geändert oder geschaffen werden muss, gilt ebenfalls die Verpflichtung der Eigentümer und Investoren der Beteiligung an den Kosten und Folgekosten. Darüber hinaus müssen wohnungspolitische Ziele eingehalten werden. Dazu gehören im Bereich von Mehrfamilienhäusern ein Anteil von 30 % der Nettowohnfläche als geförderter Mietwohnraum und weitere 30 % als förderfähigen Wohnraum (Einhaltung der Wohnraumförderbestimmungen des Landes NRW, gleichwohl jedoch freifinanziert). Weiterhin müssen bei Einfamilienhausgebieten 30 % des Nettobaulandes nach Maßgabe der städtischen Vergaberichtlinien veräußert werden. (vgl. ebd., 28 f.)

Der Ratsbeschluss zur Sozialgerechten Bodennutzung enthält neben Regelungen zur Baulandentwicklung auch eine Neuforcierung und Fortentwicklung des städtischen

Grunderwerbes sowie städtischer Grundstücksvergaben (vgl. Stadt Münster 2014b, 1). Diese Instrumente werden im Folgenden einzeln näher erläutert.

Langfristige Bodenvorratspolitik und projektbezogener Zwischenerwerb

Mit Einführung der Sozialgerechten Bodennutzung im Jahre 2014 erkennt die Stadt auch die Steuerungsmöglichkeiten durch öffentliches Eigentum wieder und legt einen neuen Schwerpunkt mit der Bodenbevorratung (vgl. ebd.; Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Somit erfolgt im Rahmen des liegenschaftsstrategischen Ansatzes der Sozialgerechten Bodennutzung kommunaler Flächenerwerb, insbesondere im Außenbereich. Neben dem projektbezogenen Zwischenerwerb betreibt die Stadt auch eine Bodenvorratspolitik, beispielsweise für den Erwerb von Ausgleichs- oder Tauschflächen (vgl. ebd., 4).

Konzeptvergabe

Im Rahmen des Beschlusses zur Sozialgerechten Bodennutzung ist neben der liegenschaftlichen Partizipation auch eine Veränderung im Umgang mit der Vergabe städtischer Grundstücke einhergegangen (vgl. Stadt Münster 2015, 1).

Bei den städtischen Mehrfamilienhausgrundstücken hat eine Abkehr vom Höchstgebotsverfahren hin zu einem konzeptorientierten Ausschreibeverfahren stattgefunden (vgl. ebd.). Diese werden zum Festpreis nach gutachterlich ermitteltem Verkehrswert vergeben (vgl. ebd.; s. Kapitel 2.3.4). Standortbezogene Zielsetzungen sollen Qualitäts- und Mengenziele für das jeweilige Grundstück definieren (vgl. ebd.). Diese Bewertungskriterien bilden eine Matrix, die für jedes Grundstück angepasst werden kann (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Die konzeptorientierten Ausschreibeverfahren werden in besonderen städtebaulichen Situationen durch ein Qualifizierungsverfahren in Form eines Wettbewerbs sowie in städtebaulich weniger sensiblen Bereichen durch ein Gebot auf die Startmiete ergänzt (vgl. Stadt Münster 2018c, 19; Stadt Münster 2015, 3). Eine Vermarktung städtischer Grundstücke für gemeinschaftsorientierte Bau- und Wohnformen erfolgt zweckgerichtet und unter standortbezogenen Zielsetzungen (vgl. Stadt Münster 2015, 3 f.). In diesem Zuge wird ein Interessensbekundungsverfahren vor und eine Anhandgabe nach einer Bewerberauswahl durchgeführt (vgl. ebd.). Zu berücksichtigen ist auch die im Rahmen der Sozialgerechten Bodennutzung auferlegte Selbstverpflichtung, nach der bei Flächen für den Bereich von Mehrfamilienhäusern 60 % der entstehenden Wohnfläche öffentlich gefördert sein soll (vgl. ebd., 5). Mit dem konzeptorientierten Vergabeverfahren soll zu einer verbesserten Wohnraumversorgung für bestimmte Zielgruppen beigetragen sowie preisdämpfende Effekte am Grundstücks- und Wohnungsmarkt erzielt und eine nachhaltige Quartiersentwicklung gesteuert werden (vgl. Stadt Münster 2018 d, 19).

Für Einfamilienhausgrundstücke gelten hingegen bereits seit 2010 vom Rat der Stadt Münster beschlossene Richtlinien bei einer Vergabe zur Förderung der Eigentumsbildung (vgl. Stadt Münster 2015, 32). Dies bedeutet, dass 70 % der Grundstücke an Bewerber der Einkommensgruppe 1 vergeben werden und 30 % an Bewerber der Einkommensgruppe 2, wobei sich hier auch Haushalte mit höherem Einkommen bewerben können, welche dann einen gestaffelten Zuschlag zahlen. Als maximaler Preis gilt der Bodenrichtwert. (vgl. ebd.)

Erbbaurecht

Grundsätzlich kann im Rahmen der konzeptorientierten Vergabe von Mehrfamilienhausgrundstücken im Rahmen der Vermarktung von Grundstücken für gemeinschaftsorientierte Bau- und Wohnformen ein Grundstück auf Antrag des Bewerbers auch im Wege einer Erbbaurechtsbestellung mit einem Erbbauzins von jährlich 4 % des Kaufpreises (auf Grundlage des ermittelten Verkehrswertes) für eine Dauer von 99 Jahren vergeben werden (vgl. Stadt Münster 2015, 4). Die gleichen Konditionen gelten bei der Vergabe städtischer Einfamilienhausgrundstücke (vgl. Stadt Münster 2019i, 6).

Im Kontext der aktuellen „Renaissance" des Instrumentes Erbbaurecht in deutschen Großstädten ist diesbezüglich auch in der Stadt Münster seit jüngster Zeit wieder eine politische Diskussion entfacht (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Hier spielen insbesondere die anstehenden Grundstücksvergaben auf angekauften Konversionsflächen zweier ehemaliger Kasernenflächen *York* und *Oxford* zur Förderung von gemeinschaftsorientierten, genossenschaftlichen und inklusiven Wohnprojekten eine große Rolle (vgl. Stadt Münster 2019b, 64 f.).

Revolvierender Bodenfonds

Im Zuge des Ratsbeschlusses zur Sozialgerechten Bodennutzung wurde die Verwaltung auch dazu beauftragt, einen revolvierenden Bodenfonds im Sinne einer Nebenrechnung zur Haushaltswirtschaft einzurichten (vgl. Stadt Münster 2014a, 31). Zur Finanzierung von Grundstücksankäufen soll sich der Fonds revolvierend aus den Verkaufserlösen speisen, wobei dieser keine Gewinne erzielen, sondern eine „schwarze Null" generieren soll (vgl. Stadt Münster 2018d, 19). Der Verkauf der Grundstücke soll unter Berücksichtigung der Finanzierung der Flächenentwicklung erfolgen, so dass Kosten für Ankauf, Zwischenfinanzierung und Vermarktung, aber auch Personal- und Sachkosten refinanziert werden können (vgl. Stadt Münster 2014b, 7). Somit soll eine nachhaltige Finanzierung und Transparenz liegenschaftlicher Aktivitäten erfolgen (vgl. Stadt Münster 2018d, 20).

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Der Rat der Stadt Münster hat im Jahre 2012 einstimmig die Einleitung vorbereitender

Untersuchungen zur Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen gem. §§ 165 ff. BauGB für die Bereiche der *York*-Kaserne in *Münster-Gremmendorf* und der *Oxford*-Kaserne in *Münster-Gievenbeck* beschlossen (vgl. Stadt Münster 2012a, 28).

Die Stadt verfolgte damit eine einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der anstehenden Umwandlung für eine Folgenutzung unter besonderer Berücksichtigung des in der Stadt Münster bestehenden erhöhten Bedarfes an Wohnungen. Darüber hinaus sollten Wertsteigerungen im Hinblick auf den entwicklungsunbeeinflussten Grundstückswert ausgeschlossen werden. (vgl. Stadt Münster 2012b)

ZIELSETZUNGEN ZUM EINSATZ DER INSTRUMENTE			
UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	BAULAND-PROGRAMM	POTENZIAL-KATASTER	SOBO (INKL. BODENBEVORRATUNG)
Ausweitung des Angebotes	Erhöhung des Wohnungsangebotes, Zielwert: 1.250 WE/Jährlich zur Baureife entwickeln	Stärkung der inneren Entwicklung im Bereich Wohnen	Verstärkter kommunaler Flächenerwerb zur Wohnbaulandentwicklung
Qualitätsverbesserung			Verpflichtung von Privaten zur Errichtung von öffentlich gefördertem Wohnungsbau; Kommunale Selbstverpflichtung
Preisdämpfung			preiswertes Wohnbauland

Abb. 13 Zielsetzungen zum Einsatz der bodenpolitischen Instrumente in Münster (eigene Darstellung)

	KONZEPT-VERGABE (MFH)	ERBBAU-RECHT	REVOLVIERENDER BODENFONDS	STÄDTEBAULICHE ENTWICKLUNGS-MASSNAHME
			indirekt durch Finanzierung der Flächenentwicklung	Zügige Durchführung der Konversion vor dem Hintergrund des erhöhten Bedarfes an Wohnungen
	Bedarfsgerechte Angebotsausweitung zugunsten bestimmter Zielgruppen und Wohnformen, nachhaltige Quartiersentwicklung	Förderung von gemeinschaftsorientierten, genossenschaftlichen u. inklusiven Wohnprojekten		
	preisdämpfende Wirkung auf Grundstücks- und Wohnungsmarkt	langfristige Sicherung von preiswertem Wohnraum		Abschöpfung der Bodenwertsteigerung

3.2.4 Anwendung der bodenpolitischen Instrumente

Im Folgenden soll der Vollzug der einzelnen Instrumente erläutert werden. Neben der Darlegung der Anwendungsfälle werden auch Besonderheiten der Verfahren, identifizierte hemmende und fördernde Faktoren bei der Anwendung sowie eventuelle Anpassungen der Instrumente aufgezeigt. Abschließend wird die Anwendung der Instrumente räumlich in Form einer Karte (s. Abb. 14) dargestellt und zusammengefasst.

Baulandprogramm

In der Umsetzung dient das Baulandprogramm der Koordination verschiedener Aktivitäten der Verwaltung zur Baulandaktivierung. Dabei werden Zeiträume für die Bauleitplanung, die Ausbauplanung der Erschließung sowie bei städtischen Grundstücken auch die Vergabe der Grundstücke bestimmt. (vgl. Stadt Münster 2019a, 7)

Im Zuge der aktuellen Herausforderungen wird seit 2014 eine verstärkte Baulandentwicklung angestrebt. Während in vorhergehenden Baulandprogrammen ein geringerer Teil an Reserveflächen vorhanden war, wurde die Aktivierung und Flächensicherung seitdem wieder angekurbelt (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). So ist dem Baulandprogramm aus dem Jahre 2013 eine Kapazität von insgesamt 6.380 Wohneinheiten, die bis 2020 baureif entwickelt werden sollen, zu entnehmen (vgl. Stadt Münster 2013b, 2). Das Programm aus dem Folgejahr 2014 enthält dagegen bereits 8.343 Wohneinheiten, die bis 2020 baureif entwickelt werden sollen und das Programm aus dem Jahre 2019 sogar 10.790 Wohneinheiten mit einer Baureifmachung im Zeithorizont bis 2025 (vgl. Stadt Münster 2014c, 4; Stadt Münster 2019d, 5).

Vor einigen Jahren wurde auch das Format des Baulandprogrammes verändert, in dem zwischen den beiden Stufen Baulandaktivierung und Flächensicherung unterschieden wird. Zuvor existierte lediglich ein Programm ohne Unterscheidung nach Konkretisierungsgrad und Zeithorizont. Hierbei trat das Problem auf, dass keine differenzierten Aussagen über die tatsächliche Realisierbarkeit getroffen werden konnten, was mit vielen Änderungen und Aktualisierungen sowie einer fehlenden Nachvollziehbarkeit und Transparenz einherging. Somit wurde die Stufe 1 (Baulandaktivierung) des Baulandprogrammes eingeführt, bei der beispielsweise liegenschaftliche Grunderwerbsverhandlungen (wenn erforderlich) weitestgehend abgeschlossen sowie weitere sogenannte „K.O.-Kriterien" erfüllt sind und damit von einer Realisierung im angestrebten Zeitraum (2025) ausgegangen werden kann. Stufe 2 (Flächensicherung) umfasst hingegen solche Flächen, die zwar ebenfalls grundsätzlich für eine Realisierung anstehen, bei denen jedoch noch offen ist, ob und wann eine Realisierung stattfinden kann. Dies sind im Wesentlichen Flächen, die im Flächennutzungsplan als Reserven sowie im Regionalplan für eine Wohnbebauung zur Verfügung stehen und für die eine Vorbereitung und Qualifizierung vorgenommen wird. (vgl. Interview Stadt

Münster am 18.06.2019)

Darüber hinaus wurde mit der aktuellen Fortschreibung des Programmes eine weitere Neuerung eingeführt. Mit der Identifizierung von *Prioritären Projekten* sollen eine Fokussierung der Arbeitskapazitäten auf diese Flächen und eine Beschleunigung der Baulandentwicklung erreicht werden. Dabei handelt es sich ausschließlich um städtische Projekte, da dabei eine umfassende Steuerungsmöglichkeit durch die Eigentümerfunktion gegeben ist. Während bei der Umsetzung des Baulandprogrammes fortlaufend Baugebiete herausgenommen werden, die erfolgreich baureif entwickelt worden sind und neue Baugebiete in die Stufe 1 aufgenommen werden, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, werden gleichzeitig auch Baugebiete aus der Stufe 2 entfernt, deren Entwicklungen als nicht absehbar und umsetzbar gelten. Als hemmender Faktor für die Aktivierung stellt sich hier häufig die fehlende Möglichkeit zum liegenschaftlichen Erwerb heraus. (vgl. Stadt Münster 2019a, 6 f.)

Als weiteres Hemmnis bei der Entwicklung baureifer Flächen gilt aktuell ein historisch hoher Bauüberhang (genehmigte aber nicht fertiggestellte Wohnungen) in Münster im Jahre 2018 (vgl. Stadt Münster 2019a, 2). Es ist davon auszugehen, dass dieser Bauüberhang durch die verstärkte Baulandentwicklung durch das Baulandprogramm auftritt (vgl. ebd.). Außerdem wird seitens der Stadt die Vermutung aufgestellt, dass eine Ursache des hohen Bauübergangs auch in der Anspannung und erreichten Kapazitäten des Bausektor liegt (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Gleichzeitig kann in diesem Zusammenhang jedoch auch zumindest in geringem Maße von Bodenspekulationen gesprochen werden (vgl. ebd.). Teilweise werden Baugenehmigungen eingeholt, um das Projekt im Anschluss verteuert weiterzuverkaufen (vgl. ebd.).

Potenzialkataster zur Mobilisierung von Standorten im Siedlungsbestand

Im Zuge der modellhaften Erprobung einer Aktivierungs- und Prozessstrategie im Bahnhofsviertel wurde ein Potentialkataster für das Quartier aufgestellt. Hierin wurden sowohl Mindernutzungen und Leerstände als auch potenzielle Wohnbauflächen identifiziert (vgl. Stadt Münster 2013c). Auf Nachfrage bei der Stadtverwaltung konnte jedoch die Information gewonnen werden, dass eine Erarbeitung dieses Potentialkatasters für den Innenbereich nicht mehr angestrebt wird. Grund dafür ist der umfangreiche Aufwand.

Münsteraner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung inkl. Bodenbevorratung und Zwischenerwerb

Da in der Stadt Münster der liegenschaftspolitische Ansatz der Bodenbevorratung und des Zwischenerwerbs fester Bestandteil des Modells der Sozialgerechten Bodennutzung ist, werden diese Instrumente im folgenden Abschnitt gemeinsam behandelt.

Nach einem Bericht zum Sachstand aus dem Jahre 2017 konnte im Rahmen des Münsteraner Modells der Sozialgerechten Bodennutzung bislang nur ein Bebauungsplan mit rund 160 WE im *Zentrum-Nord* in Münsters Norden Rechtkraft erlangen (vgl. Stadt Münster 2017c, 2). Dabei wurden die wohnungsstrukturellen Ziele durch eine Kombination aus Eintragung einer grundbuchlichen Dienstbarkeit sowie mit Vertragsstrafen gesichert (vgl. ebd., 3). Die Regelungen zum ersten bestandskräftigen Bebauungsplan wurden als Prototyp entwickelt (vgl. ebd., 2). Darüber hinaus wurden zu diesem Zeitpunkt für 1.005 WE bereits Rahmenvereinbarung geschlossen (vgl. ebd.). Heute sind im Innenbereich mehrere Bebauungspläne im Rahmen des Modells zur Rechtskraft gelangt oder befinden sich in Aufstellung (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Während zu Beginn der Laufzeit des Modells Bauträger versuchten zu intervenieren und teilweise eine geringere Akzeptanz vorlag, sind solche Fälle deutlich zurückgegangen (vgl. ebd.). Vielmehr ist die Vorgehensweise für zukünftige Vertragspartner bekannt und die Haltung zum Verfahren hat sich nach Angaben der Verwaltung positiv entwickelt (vgl. ebd.). Diese Akzeptanz des Modells der Stadt Münster stellte sich auch bei dem Interview mit dem Wohnungsunternehmen *Sahle Wohnen* heraus, auch aus dem Grund, da dieses grundsätzlich schwerpunktmäßig im öffentlich geförderten Wohnungsbau tätig ist (vgl. Telefoninterview Sahle Wohnen am 25.06.2019). Aus diesem Grund werden auch die geforderten öffentlich geförderten Anteile eines Projektes von anderen Investoren oder Wohnungsbaugesellschaften übernommen (vgl. ebd.).

Im Außenbereich hat seit 2014 ein verstärkter Flächenankauf stattgefunden. Somit wurden rund 100 ha Bruttowohnbauland angekauft (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Darüber hinaus wurden auch 35,5 ha Sportflächen, 9,7 ha Wald- und Erholungsflächen sowie 50 ha Tausch- und Ausgleichsflächen angekauft (vgl. ebd.). Diese Ankäufe finden im Rahmen strategischer Bodenbevorratung statt (vgl. ebd.). Bestehende Ablehnungen des Verkaufes von Flächen einzelner Eigentümer sind nicht speziell auf das Instrument zurückzuführen (vgl. Stadt Münster 2017c, 3). Stattdessen gab es bereits vor der Einführung der Sozialgerechten Bodennutzung eine ähnliche Anzahl an Eigentümern, die beispielsweise aus betrieblichen Gründen oder wegen zu hoher Kaufpreiserwartungen einem Verkauf nicht zugestimmt haben (vgl. ebd.).

Fehlende personelle Ressourcen stellen einen hemmenden Faktor bei der Bearbeitung und Umsetzung von Verfahren dar. Es herrscht auch bei der Stadtverwaltung ein Fachkräftemangel. Zwar hat eine Stellenmehrung stattgefunden, viele dieser Stellen bleiben jedoch zunächst unbesetzt. Insbesondere vor dem Hintergrund des Mehraufwandes durch den vermehrten Ankauf von Flächen und die anstehende Vermarktung stellt sich dies als problematisch für die Stadtverwaltung heraus. (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019).

Während die Verantwortung des Vollzuges des Modells gleichzeitig im Stadtplanungsamt (Innenbereich) und im Amt für Immobilienmanagement (Außenbereich) liegt, sind diese beiden Ämter in unterschiedlichen Dezernaten angesiedelt (Dezernat für Planung, Bau und Wirtschaft und Dezernat für Wohnungsversorgung, Immobilien und Nachhaltigkeit). Grundsätzlich erschwert dies die Zusammenarbeit. Dennoch betonen die beiden Interviewten, dass die Kooperation bei der Anwendung der Sozialgerechten Bodennutzung hinsichtlich einer Abstimmung über räumliche Planungsziele und dem damit verbundenen gezielten Ankauf von Flächen zielführend ist. Anders als in anderen Städten arbeiten die beiden Ämter seit der Einführung des Instrumentes sehr eng zusammen. (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019).

Der Sachstand zur Sozialgerechten Bodennutzung mit ersten Einschätzungen wurde Anfang des Jahres 2017 vorgelegt (vgl. Stadt Münster 2017c, 5). Insgesamt wird darin ein positives Fazit gezogen und Modifizierungen werden als nicht notwendig erachtet (vgl. ebd.).

Konzeptvergabe

Seit eine konzeptorientierte Vergabe eingeführt wurde, konnten fünf städtische Grundstücke für Mehrfamilienhäuser vergeben werden (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Diese Grundstücke wurden anstelle des Höchstgebotes zum Festpreis mit einem Gebot auf die Startmiete vergeben (vgl. Stadt Münster 2017c, 4). Die Verwaltung entwickelte darüber hinaus ein Konzept zur Quartiersentwicklung, welches sich an bestimmten Zielgruppen und einem Wohnungsmix orientiert (vgl. ebd.). Die Ausschreibungen wurden nach Angaben der Verwaltung gut angenommen, was sichin einer hohen Zahl an Bietern widerspiegelt (vgl. ebd.).

Aus Sicht der interviewten Genossenschaft, die auf dem Gelände der ehemaligen *Oxford* Kaserne bauen möchte, ist jedoch bei der Bewerbung um Grundstücke das Gebot auf die Startmiete nicht umsetzbar (vgl. Interview Grüner Weiler am 18.06.2019). Diese besitzt als neu gegründete Genossenschaft nicht die nötigen finanziellen Ressourcen oder günstige Kreditkonditionen, um für den freifinanzierten Wohnungsmarkt die günstigste Miete bieten zu können (vgl. ebd.).

Diesbezüglich zeichnet sich in einem Beschluss von Mai 2019 über Grundstücksvergaben auf den Konversionsflächen der ehemaligen Kasernen *York* und *Oxford* eine erweiterte Vorgehensweise der Konzeptvergabe der städtischen Stadtentwicklungsgesellschaft *Konvoy* ab. Demnach sollen alle Grundstücke in Konzeptvergaben basierend auf unterschiedlichen handlungsleitenden Kriterien vergeben werden. Durch die Vergabeart sollen im öffentlichen Interesse Einfluss auf die qualitative Verwertung der Grundstücke sowie insbesondere der Preise genommen werden. Somit soll auch gemeinschaftlichen Wohnprojekten der Zugang zu Grundstücken erleichtert werden.

(vgl. Stadt Münster 2019c)

Im Bereich der Einfamilienhausgrundstücke wurden bereits in drei Baugebieten in Ortsteilen Münsters die städtischen Richtlinien für die Vergabe von Einfamilienhausgrundstücken angewendet (vgl. Stadt Münster 2017c, 3). Hierbei wurde kein Höchstgebotsverfahren durchgeführt, sondern eine Preisreduzierung durch Freibeträge für Kinder, einer Kaufpreisreduzierung oder ein Kaufpreiszuschlag, der sich nach der Höhe des Familieneinkommens richtet, umgesetzt (vgl. ebd.). Bei diesem Verfahren wurden 2019 Änderungen vorgenommen und das Procedere verschlankt (vgl. Stadt Münster 2019e). Aufgrund einer sehr hohen Anzahl an Bewerbern in den drei genannten Baubieten und einer ebenfalls hohen Anzahl an Interessenten für zukünftige Baugebiete, wurde vor allem das aufwändige und zeitintensive Verfahren der jeweiligen Prüfung der Einkommensverhältnisse vereinfacht, um eine Beschleunigung des Verfahrens und eine zügige Vermarktung der Grundstücke zu erzielen (vgl. ebd.).

Erbbaurecht

Aufgrund des aktuell als unattraktiv geltenden Zinses von 4 % spielt die Bestellung von Erbbaurechten eine untergeordnete Rolle (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019).

Im Rahmen der neu entfachten Diskussion um eine mögliche verstärkte Anwendung des Erbbaurechtes unter Anpassung der Bedingungen gab es bereits im Jahre 2017 eine Anregung der Bezirksvertretung Münster-Mitte, die Vergabe eines Erbbaurechts vor Verkauf städtischer Grundstücke zu prüfen (vgl. Stadt Münster 2017b, 14). Auch in dem zur Konzeptvergabe genannten Beschluss von Mai 2019 über Grundstücksvergaben auf den Konversionsflächen wird die Bestellung von Erbbaurechten thematisiert (vgl. Stadt Münster 2019c, 1). Hierin wird die Verwaltung zur Ermittlung der Höhe des Erbbaurechtszinses und zur Möglichkeit der Bestellung von Erbbaurechten als Alternative zum Kauf bei der Vergabe von Wohnbaugrundstücken an gemeinschaftsorientierte, inklusive, soziale und genossenschaftliche Wohnprojekte aufgefordert (vgl. ebd.). Dies wird aktuell von der Verwaltung erarbeitet und eine Grundsatzentscheidung erwartet (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Diesbezüglich hat bereits eine Umfrage anderer Kommunen stattgefunden, um sich der Frage zu widmen, wie durch die Vergabe von Erbbraurechten langfristig preiswerter Wohnraum gesichert werden kann (vgl. ebd.).

Revolvierender Bodenfonds

Der revolvierende Bodenfonds konnte bislang nicht eingerichtet werden. Aus Gründen von Vorgaben des Landesrechts ist die Führung eines Doppelhaushaltes in der Stadt Münster nicht möglich. Die Stadt bildet diesen Kreislauf aktuell daher für sich nach, indem alle Einnahmen und Kosten (auch Folgekosten) kalkuliert werden, um

dennoch auf die „schwarze Null" abzielen zu können. Als Nachteil der internen Nachbildung des Bodenfonds gilt, dass weiterhin eine Abhängigkeit vom Haushalt besteht. (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019)

Zwar wurde zuletzt durch großflächigen Ankauf und eine gleichzeitige Gewinnerzielung von 50 Mio. Euro eine schwarze Null erzielt, dies ist jedoch nicht in jedem Jahr gleichermaßen möglich (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Daher besteht weiterhin der Wunsch der Kommune, durch einen Fonds den Kreislauf durch Einspeisen der Erlöse aus den Verkäufen zu schließen (vgl. ebd.), um „Ankauf, die Planung und spätere Vermarktung als Bauland kostenneutral [zu] finanzieren" (Andrzejewski 2016, zitiert in Stadt Münster 2016).

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Als der Rat im Jahre 2012 die Durchführung vorbereitender Untersuchungen beschlossen hat, befanden sich die Flächen der beiden Kasernenflächen *York* und *Oxford* noch im Besitz der Bundesrepublik Deutschland und sollten nach ihrem Freizug von britischen Stationierungskräften an die Bundesanstalt für Immobilienaufgabe (BImA) übergeben werden. (vgl. Stadt Münster 2012b)

Grundsätzlich ist in diesem Fall eine Veräußerung der Flächen nach dem sogenannten „Erstzugriffsrecht" der Gemeinde zum gutachterlich ermittelten Verkehrswert ohne Bieterverfahren an die Stadt Münster möglich. Die planungsbedingten Wertsteigerungen der zu dieser Zeit noch für militärische Zwecke genutzten Kasernenflächen sollten jedoch zugunsten der BImA gehen, da diese eine Wertermittlung im Rahmen des Erstzugriffsrechtes der Gemeinden erst veranlasst, wenn die Nachfolgenutzung konkretisiert ist oder über die Vereinbarung von Nachzahlungsklauseln im Kaufvertrag planungsbedingte Wertsteigerungen der Kasernengrundstücke gesichert werden. (vgl. ebd.)

Der Beschluss zu den vorbereitenden Untersuchungen erfolgte vorsorglich, falls eine materielle freihändige Einigung hinsichtlich des Erwerbs der beiden Flächen durch die Stadt Münster zu einem angemessenen Preis nicht gelingen würde (vgl. ebd.). Letztlich wurde keine Satzung für eine Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach § 165 Abs. 4 BauGB erlassen. In den parallellaufenden Verhandlungen mit der BImA kam es zu einer Einigung. Es bestand somit keine Notwendigkeit sowie rechtliche Grundlage mehr für die Anwendung des Instrumentes. (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019)

Ein Flächenerwerb fand jedoch erst sechs Jahre nach der Beschlussfassung zur Aufnahme vorbereitender Untersuchungen im April 2018 statt (vgl. Stadt Münster o.J.h).

Folgende Seite: Abb. 14 Räumliche Verortung der Anwendungsfälle von Instrumenten in der Stadt Münster (eigene Darstellung nach OpenStreetMap 2019)

NIENBERGE
Städtische Flächen-
ankäufe 2019
geplant: 600 WE
ZENTRUM NORD
B-Plan Nr. 353
Erster B-Plan nach
SoBoMü, 37 %
öffentlich gefördert
HANDORF
Städtische Flächen-
ankäufe 2019
geplant: 300 WE
OXFORD-KASERNE
Entwicklung: 1.200 WE
(Vorbereitende Unter-
suchung SEM)
YORK-KASERNE
Entwicklung: 1.800 WE
(Vorbereitende Unter-
suchung SEM)
HILTRUP
Städtische Flächen-
ankäufe 2019
geplant: 1.000 WE
2 km

3.2.5 Wahrgenommene und erwartete Wirkungen der bodenpolitischen Instrumente

Die generelle Wirkung eines Instrumentes auf den komplexen Boden- und Wohnungsmärkten kann grundsätzlich nicht isoliert betrachtet und nur schwer messbar gemacht werden. Im Folgenden geht es nicht um nachgewiesene Wirkungen der einzelnen Instrumente, sondern vielmehr um Ergebnisse der Anwendung, Erkenntnisse aus Evaluierungen, wahrgenommene Wirkungen der beteiligten Akteure sowie zukünftig erwartete Wirkungen.

Nach dieser Erläuterung soll in Hinblick auf die zuvor erstellte Abbildung 13 in Kapitel 3.2.3 zu den Zielsetzungen zum Einsatz der bodenpolitischen Instrumente und die darin enthaltenen Kriterien *Ausweitung des Angebotes, Qualitätssteigerung* und *Preisdämpfung* Bezug genommen werden. Zur Darstellung der Wirkungsweise der Instrumente werden diese drei Kriterien um die zwei Kriterien *zeitliche Wirksamkeit*, und *kommunaler Handlungsspielraum* (s. Kapitel 3.1.7) erweitert und die Erkenntnisse abschließend für jedes Instrument zusammengefasst. Wenn vorhanden, sollen dabei auch Zusammenhänge zwischen Instrumenten erfasst werden.

Baulandprogramm

Da die Baulandaktivierung erst seit 2014 wieder intensiver betrieben wird und mit dieser lange Vorlaufzeiten verbunden sind, konnte der Zielwert von 1.250 WE jährlich, die zur Baureife entwickelt werden sollen, bis zum Jahre 2017 nicht erreicht werden. Im Jahr 2018 hat die Baulandbereitstellung mit einer Kapazität von genau 1.250 WE einen neuen Höchstwert der vergangenen 20 Jahre und zugleich das angestrebte Ziel erreicht. Für 2019 wird erwartet, dass dieses ebenfalls erreicht werden kann. Für die folgenden Jahre soll die Zahl der jährlich zur Baureife entwickelten Wohneinheiten nach den Zeithorizonten des aktuellen Baulandprogrammes sogar weit übertroffen werden. (vgl. Stadt Münster 2019a, 5)

Während der Baulandverbrauch in Form von Baufertigstellungen von Wohnungen in den Jahren 2009 - 2013 stets höher als die Baulandbereitstellung für Wohnungen war, sind auch die baureifen Baulandreserven deutlich zurückgegangen. Seit 2014 konnte dieser Trend mit dem neuen Baulandprogramm und einer erhöhten Baulandbereitstellung gestoppt werden. Die Reserven in Baugebieten nehmen daher durch die Intensivierung der Baulandaktivierung seitdem wieder zu. (vgl. Stadt Münster 2019f, 6)

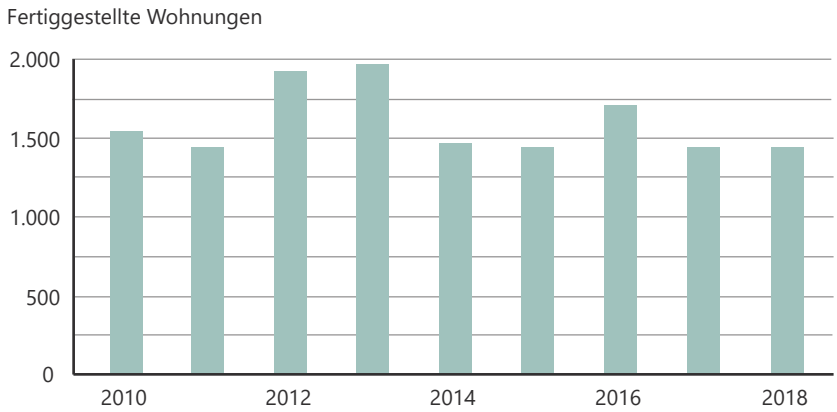

Abb. 15 Wohnungsbaufertigstellung in Münster (Quelle: eigene Darstellung nach Stadt Münster 2019d, 3)

Grundsätzlich kann die angestrebte Wohnbauleistung trotz eines insgesamt relativ hohen Niveaus (s. Abb. 15) seit der intensiven Baulandbereitstellung seit 2014 in Hinblick auf den Zielwert von 2.000 WE jährlich nicht bedeutend gesteigert werden und ist in den Jahren 2017 und 2018 noch einmal gegenüber 2016 zurückgegangen (s. Abb. 15). In Zukunft ist jedoch vor dem Hintergrund der intensivierten Baulandaktivierung und städtischen Flächenankäufen mit einer erhöhten Wohnbauleistung und der Erreichung des im Handlungskonzept Wohnen angestrebten Zielwertes von 2.000 Wohneinheiten zu rechnen (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019).

UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	BAULANDPROGRAMM
Ausweitung des Angebotes	• Steigerung der Baulandbereitstellung: Ziel von 1.250 WE baureif seit 2018 erreicht, höchster Wert seit 20 Jahren • Steigerung der Baulandreserven • Zukünftig wird vor dem Hintergrund der langen Vorlaufzeiten der Aktivierung der Flächen durch die Intensivierung der Baulandaktivierung seit 2014 von einer erhöhten Wohnbauleistung ausgegangen
Qualitätsverbesserung	• -
Preisdämpfung	• -
Zeitliche Wirksamkeit	• kurz- bis mittelfristig (Vorlaufzeiten bis zur Baureife)
Kommunaler Handlungsspielraum	• indirekt durch SoBo erhöht

Abb. 16 Wirkungsweise des Baulandprogrammes (eigene Darstellung)

Potenzialkataster zur Mobilisierung von Standorten im Siedlungsbestand

Für das Potenzialkataster liegen keine Ergebnisse vor. Eine Aufstellung des Potenzialkatasters hat nur im Rahmen eines Modellprojektes stattgefunden und die weitere Erstellung wurde aufgrund eines zu hohen Aufwandes eingestellt.

Münsteraner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung inkl. Bodenbevorratung und Zwischenerwerb

Bei dem bereits erwähnten ersten Bebauungsplan im *Zentrum-Nord* in Münsters Norden, der nach den Modellprinzipien der Sozialgerechten Bodennutzung aufgestellt wurde, konnte ein Anteil von 37 % öffentlich geförderten Wohnungen erreicht werden (vgl. Stadt Münster 2018d, 21). Hier wurde also der Zielwert von 30 % der Wohnungen im öffentlich geförderten Wohnungsbau überschritten. Über die weiteren zur Rechtskraft gelangten Bebauungspläne im Rahmen der Sozialgerechten Bodennutzung liegen keine genaueren Informationen vor. Grundsätzlich werden steigende Förderzusagen im Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (s. Abb. 17) in den vergangenen Jahren insbesondere einem Erfolg des Modells der Sozialgerechten Bodennutzung zugeschrieben (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019; Stadt Münster 2017e). Dabei geht es sowohl um Flächen im Innen- als auch im Außenbereich (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Im Jahr 2017 konnte erstmals die im Handlungskonzept Wohnen gesetzte Zielkennzahl von 300 öffentlich geförderten Wohnungen erreicht werden (vgl. Stadt Münster 2019h, 16). Weit übertroffen wurde diese mit 385 Förderzusagen für geförderte Wohnungen im Jahr 2018 (vgl. ebd.)

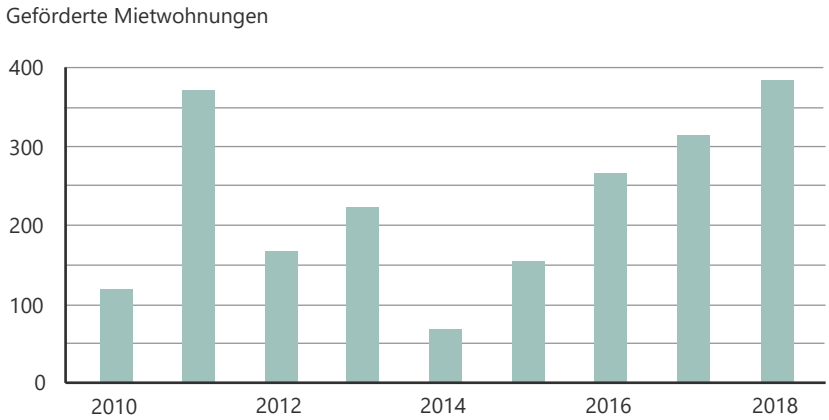

Abb. 17 Belegungsbindung für Mietwohnungen (nach Zeitpunkt der Förderung) in Münster (Quelle: eigene Darstellung nach Stadt Münster 2019h, 16)

Vor dem Hintergrund des liegenschaftlichen Ansatzes und der damit verfolgten Erhöhung der kommunalen Steuerungsfähigkeit bei der Wohnungsversorgung können in den vergangenen Jahren und insbesondere auch in diesem Jahr große Erfolge beim Ankauf von Flächen konstatiert werden (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Dabei wurden Wohnbauflächen für rund 2.200 neue Wohneinheiten angekauft (vgl. ebd.). Obwohl das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung im Außenbereich bei der Entwicklung von neuem Baurecht einen städtischen Erwerb von mindestens 50 % erfordert, konnten bei dem bisherigen Flächenankauf im Außenbereich sogar rund 90 % dieser Flächen zu 100 % in den Besitz der Stadt übergehen (vgl. ebd.). Allein Anfang des Jahres 2019 wurden in den Stadtteilen *Hiltrup, Handorf* und *Nienberge* rund 46 ha Wohnbauland angekauft (vgl. Stadt Münster 2019g). In dem Interview mit der Stadtverwaltung ist die Bedeutung der seit 2014 stattfindenden aktiven liegenschaftlichen Partizipation deutlich geworden: „[M]an sagt immer so viel Wohnraum wie möglich, so viel Bauland wie möglich ausweisen und wir sagen: Ja, aber wir müssen auch gucken, dass davon ein guter Teil in kommunaler Hand ist, damit wir eben mehr steuern können“ (Interview Stadt Münster am 18.06.2019).

Es kann jedoch auch konstatiert werden, dass das Instrument durch seine mittel- bis langfristige Auslegung nicht innerhalb kurzer Zeit zur Lösung der Wohnraumversorgung beitragen kann (Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Von 2014 bis heute wurde jedoch insbesondere durch die Bodenbevorratung „ein Grundstock gelegt“ (ebd.). In der Verwaltung wird davon ausgegangen, dass dies in naher Zukunft bei der Baulandbereitstellung und -entwicklung Erfolge zeigen wird. Für die Zukunft wird nun besonders die Aufgabe und Herausforderung im Umgang mit dem neuen städtischen Grund und Boden gesehen. Dabei geht es um Fragen wie „wie funktioniert die Vergabe dieser Grundstücke, wie nachhaltig ist diese und wie sichern wir für künftige Generationen mit Sicherheit auch Werte“ (ebd.).

Hinsichtlich einer angestrebten preisdämpfenden Wirkung vor dem Hintergrund, dass Investoren die Bedingungen des Modells schon im Vorhinein in ihre Kalkulationen mitaufnehmen und somit auch Ankaufpreise zurückgehen, kann keine belastbare Aussage getroffen werden.

UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	SOZIALGERECHTE BODENNUTZUNG _Einbeziehung Privater bei wohnungspolitischen Zielen
Ausweitung des Angebotes	• -
Qualitäts-verbesserung	• bei erstem Anwendungsfall: 37 % öffentl. geförderter Wohnungsbau, zu weiteren Fällen keine genaueren Informationen • Insgesamte Steigerung der Förderzusagen wird unter anderem auf das Modell zurückgeführt
Preisdämpfung	• -
Zeitliche Wirksamkeit	• kurzfristig
Kommunaler Handlungsspielraum	• mittel (nur über Regelungen des städtebaulichen Vertrages)

UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	SOZIALGERECHTE BODENNUTZUNG _Liegenschaftsstrategischer Ansatz
Ausweitung des Angebotes	• Ankauf von Wohnbauflächen insgesamt seit Einführung des Modelles für rund 2.200 WE • Zukünftig wird durch Baulandbereitstellung städtischer Grundstücke von einer erhöhten Wohnbauleistung ausgegangen
Qualitäts-verbesserung	• indirekt über Vergaberichtlinien und kommunale Selbstbindung (60 % öffentlich gefördert)
Preisdämpfung	• indirekt über Vergaberichtlinien (Festpreis)
Zeitliche Wirksamkeit	• mittel- bis langfristig
Kommunaler Handlungsspielraum	• hoch (jedoch abhängig von Verkaufsbereitschaft der Eigentümer)

Abb. 18 Wirkungsweise der Sozialgerechten Bodennutzung (eigene Darstellung)

Konzeptvergabe

Durch die Vergabe der ersten fünf städtischen Grundstücke für Mehrfamilienhäuser seit Beschlussfassung der Richtlinie konnte die Abwendung der Stadt Münster vom Höchstgebotsverfahren umgesetzt werden. Die Grundstücke wurden zum Festpreis vergeben, wodurch von niedrigeren Kaufpreisen als Marktwert ausgegangen werden kann. Darüber hinaus können Auswirkungen auf die Startmiete identifiziert werden.

Die gebotenen Mieten lagen bei dem vorgegebenen Anteil öffentlich geförderten Wohnraumes ca. 11 - 13 % unterhalb der zulässigen Bewilligungshöchstmiete im sozialen Wohnungsbau. Statt 6,25 Euro pro Quadratmeter konnten Startmieten von Wohnungen für Berechtigte der Einkommensgruppe A von unter 5,60 Euro pro Quadratmeter und von Wohnungen für Berechtigte der Einkommensgruppe B statt 7,15 unter 6,30 Euro pro Quadratmeter erzielt werden. Bei dem freifinanzierten Wohnraum lagen die gebotenen Startmieten mit 28 % ebenfalls deutlich unterhalb der im Verkehrsgutachten ausgewiesenen erzielbaren Miete. Somit wurden statt 9,50 Euro pro Quadratmeter nur 6,80 Euro pro Quadratmeter geboten. (vgl. Stadt Münster 2017c, 4; Stadt Münster 2017d, 26)

Vor dem Hintergrund des Zieles der preisdämpfenden Effekte am Grundstücks- und Wohnungsmarkt ist festzustellen, dass die ersten Erfahrungen bereits erhebliche Mietpreisunterschiede aufzeigen. Insbesondere im freifinanzierten Wohnungsbau konnten bezahlbare Mieten erzielt werden. Dennoch können von dieser geringen Zahl der Anwendungsfälle keine weitergehenden Wirkungen auf den Markt ausgehen. Außerdem bleibt die Entwicklung der Mieten in Zukunft ungewiss. Zukünftig wird jedoch vor dem Hintergrund der gestiegenen Flächenankäufe (s. Modell der Sozialgerechten Bodennutzung inkl. Bodenbevorratung und Zwischenerwerb) der vergangenen Jahre eine deutlich erhöhte Anzahl an zu vermarktenden städtischen Grundstücken erwartet. (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019).

Bezüglich des Ziels der verbesserten Wohnraumversorgung für bestimmte Zielgruppen kann ebenfalls erst nach weiteren Vergabeverfahren eine Resonanz gezogen werden. Zumindest lag jedoch bei der Ausschreibung nach Konzept ein Fokus der Vorgaben auf unterschiedlichen Zielgruppen (öffentlich geförderter Wohnungsbau) und einem Wohnungsmix (vgl. Stadt Münster 2017c, 4; Stadt Münster 2017d, 26).

Durch eine gezielte Vergabe städtischer Grundstücke an gemeinschaftliche Wohn- und Bauformen, insbesondere auf den Kasernenflächen und an die Genossenschaft *Grüner Weiler*, könnten nach Aussagen des Interviewpartners der Genossenschaft mit einer Selbstverpflichtung zur Errichtung von angestrebten 30 % öffentlich gefördertem Wohnraum sowie angestrebten niedrigeren Nutzungsentgelten im Vergleich zu derzeitigen Nettokaltmieten im Neubau (vgl. Interview Grüner Weiler am 18.06.2019), die von der Stadt angestrebten Ziele erreicht werden.

UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	KONZEPTVERGABE
Ausweitung des Angebotes	• -
Qualitäts-verbesserung	• 12 % günstigere Startmieten bei öffentl. gefördertem Wohnungsbau, rund 28 % günstigere Mieten bei freifinanziertem Wohnungsbau • Schaffung von rund 60 % öffentlich gefördertem Wohnungsbau • Wohnungs- und Zielgruppenmix • Zukünftig bei Förderung gemeinschaftlicher Wohnformen: Beitrag zu nachhaltiger Quartiersentwicklung
Preisdämpfung	• indirekt durch zukünftig höhere Anzahl an zu vermarktenden städtischen Grundstücken durch Bodenbevorratung/ Zwischenerwerb: Dann könnten niedrigere Kaufpreise/ niedrigere Startmieten Auswirkungen auf Märkte haben
Zeitliche Wirksamkeit	• kurz- bis mittelfristig (abhängig von Verfügbarkeit städtischer Grundstücke)
Kommunaler Handlungsspielraum	• mittel (bei Vergabeverfahren hoch, nach Verkauf gering)

Abb. 19 Wirkungsweise der Konzeptvergabe (eigene Darstellung)

Erbbaurecht

Für die Bestellung von Erbbaurechten liegen keine Ergebnisse vor. Die Vergaberichtlinie für städtische Mehrfamilienhausgrundstücke räumt zwar die Möglichkeit für gemeinschaftliche Bau- und Wohnformen einer Bestellung von Erbbaurechten ein. Eine mögliche Inanspruchnahme beispielsweise durch die interviewte Genossenschaft *Grüner Weiler* auf dem Konversionsgelände der ehemaligen Kaserne *Oxford* könnte jedoch nur bei Anpassung des Erbbaurechtszinses erfolgen (vgl. Interview Grüner Weiler am 18.06.2019). Die Grundsatzentscheidung im Rat bleibt somit abzuwarten (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019).

Revolvierender Bodenfonds

Für den angestrebten revolvierenden Bodenfonds liegen keine Ergebnisse vor. Der revolvierende Bodenfonds konnte bislang wegen landesrechtlichen Vorgaben nicht eingeführt werden und wird von der Stadt bislang nur nachgebildet (vgl. Interview Stadt Münster am 18.06.2019).

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Für die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme liegen keine Ergebnisse vor, da das Instrument letztlich nicht zur Anwendung kam. Stattdessen fand ein freihändiger Erwerb der Kasernenflächen statt (vgl. Stadt Münster o.J.h).

3.2.6 Zwischenfazit zur Fallstudie Münster

Die Stadt Münster hat vor dem Hintergrund der zunehmenden Wohnungsmarktprobleme ihre Wohnungs- und Bodenpolitik neu forciert und dazu im Jahr 2014 ein Handlungskonzept Wohnen entwickelt sowie einen neuen bodenpolitischen Grundsatzbeschluss gefasst.

Die Stadt hat in diesem Zuge in den vergangenen Jahren zahlreiche neue bodenpolitische Instrumente eingeführt (bspw. SoBo Münster, Konzeptvergabe) sowie in der Vergangenheit bewährte Instrumente wieder reaktiviert (bspw. Bodenvorratspolitik). Bei der Untersuchung konnten *rahmengebende/flankierende* Instrumente der Bodenpolitik, wie beispielsweise das *Bündnis für Wohnen* als *Steuerung durch Kooperation,* nicht berücksichtigt werden, wenngleich diese ebenfalls einen Beitrag zur Wohnraumversorgung leisten können.

Mit dem Einsatz der acht untersuchten Instrumente der kommunalen Bodenpolitik Münsters versucht die Stadt auf unterschiedliche Weise, ihre wohnungs- und bodenpolitischen Ziele zu erreichen. Während beispielsweise das Baulandprogramm der Mobilisierung von Flächenpotentialen dient und damit zur Ausweitung der Baulandbereitstellung beiträgt, spielt die Konzeptvergabe eine Rolle zur verbesserten Wohnraumversorgung für bestimmte Zielgruppen und soll durch Festpreise preisdämpfende Effekte am Grundstücks- und Wohnungsmarkt erzielen. Den essenziellen Grundpfeiler der Bodenpolitik der Stadt Münster stellt das Münsteraner Modell der Sozialgerechten Bodennutzung dar. Dieses beinhaltet neben der Erreichung von wohnungsstrukturellen Zielen durch die Quotenregelung zum öffentlich geförderten Wohnungsbau, wie es sie in zahlreichen Städten gibt, auch den städtischen Grunderwerb und die Definition von städtischen Grundstücksvergaben.

Bezüglich des Vollzugs der Instrumente gilt es grundsätzlich zu konstatieren, dass bei den meisten Instrumenten aufgrund kurzer Laufzeiten nur die ersten Anwendungen dargestellt werden konnten. Dabei werden jedoch bereits verschiedene hemmende und fördernde Faktoren sichtbar. Für das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung hat sich beispielsweise ein starker politischer Rückhalt sowie eine gelingende Zusammenarbeit zwischen dem in unterschiedlichen Dezernaten angesiedelten Liegenschafts- und Planungsamt herausgestellt, so dass räumliche Planungsziele mit städtischen Flächenankäufen einhergehen.

Viele der neuen Instrumente müssen sich in Zukunft bewähren und es bedarf weiterer Anwendungsfälle, um Wirkungen auf den Wohnungs- und Bodenmärkten zu erreichen. Insbesondere durch eine intensivierte liegenschaftliche Partizipation der vergangenen Jahre kann in Zukunft von mehr städtischen Baugrundstücken auf dem Markt und damit verbundenen niedrigeren Kaufpreisen ausgegangen werden. Erste

Ergebnisse einzelner Instrumente sind bereits in kleinem Maßstab ersichtlich. So werden beispielsweise durch Konzeptvergaben fast 30 % günstigere Startmieten im frei finanzierten Wohnungsbau erzielt.

3.3 FALLSTUDIE KÖLN

Das folgende Kapitel dient der Vorstellung der Analyseergebnisse der Fallstudienuntersuchung der Stadt Köln und orientiert sich dabei an den aufgestellten Leitfragen (s. Kapitel 3.1.7). Das erste Unterkapitel bietet einen Einstieg in die Fallstudie mit allgemeinen Informationen zum Stadtprofil und der Ausgangssituation zur Wohnraumversorgung. Darauf folgt eine kurze Vorstellung der grundsätzlichen wohnungs- und bodenpolitischen Zielsetzungen der Stadt Köln. Anschließend folgt die Untersuchung der bodenpolitischen Instrumente. Ein Überblick zeigt zunächst alle unterschiedlichen Instrumente, die angewendet werden und bezieht sich dabei auf die Aufarbeitung der verschiedenen Instrumente der Bodenpolitik aus der Theorie (s. Kapitel 2.3.4). Eine anschließende Selektion und die Vorstellung der in dieser Arbeit betrachteten Instrumente leitet die Untersuchung ein. Nach Erläuterungen zur Anwendung in der Praxis werden abschließend die wahrgenommenen und erwarteten Wirkungen dargelegt. Letzteres wird anhand verschiedener Kriterien vorgenommen (s. Kapitel 3.1.7). Ein Fazit führt die Untersuchungsergebnisse aus der Fallstudie zusammen.

Abb. 20 Lage der Stadt Köln (Quelle: eigene Darstellung nach GeoBasis-DE / BKG 2019)

3.3.1 Profil der Stadt Köln und Ausgangssituation der Wohnraumversorgung

Die kreisfreie Stadt Köln befindet sich im Westen Deutschlands im Bundesland Nordrhein-Westfalen (s. Abbildung 20). Die Stadt ist Sitz des gleichnamigen Regierungsbezirks und gehört zur Metropolregion Rhein-Ruhr. Köln ist auf die Einwohnerzahl bezogen die viertgrößte Stadt Deutschlands, die größte Stadt in NRW und gehört damit zu den „Big Seven" (vgl. BBSR 2017, 3; LEG Immobilien AG 2018, 82). Die Fläche des

Stadtgebietes beträgt rund 405 km² (vgl. Stadt Köln 2019a, 11). Die Einwohnerdichte beträgt 2.667,6 Einwohner/km² im Jahr 2017 (im Vergleich NRW: 525,1, Düsseldorf 2.839,2, Münster 1.033,9[5]) (vgl. IT.NRW o.J. a). Die Siedlungs- und Verkehrsfläche ist verhältnismäßig hoch und beträgt im Jahr 2017 61,2 % der Flächennutzung in Köln (im Vergleich NRW: 23,5 %, Düsseldorf 61,2 %, Münster: 33,5 %) (vgl. IT.NRW o.J. a). Mit rund 100.000 Studierenden ist Köln eine Universitätsstadt (vgl. Stadt Köln 2019a, 217). Darüber hinaus gilt die Stadt als eine weltoffene Metropole mit Menschen aus über 180 Nationen (vgl. LEG Immobilien AG 2018, 82).

Demographie: Wachsende Metropole

Im Jahr 2018 zählt die Stadt Köln 1.089.984 Einwohner[6] (vgl. Stadt Köln 2019b). Zwischen 2011 und 2018 verzeichnet die Stadt einen Zuwachs von rund 54.000 Einwohnern, was ein Bevölkerungswachstum von ca. 5,2 % ausmacht (vgl. Stadt Köln 2019a, 26; Stadt Köln 2019b). Das Bevölkerungswachstum kennzeichnet sich durch hohe Wanderungssalden der vergangenen Jahre. Dabei werden die positiven Wanderungssalden fast ausschließlich durch den Zuzug von Jüngeren aus der Altersgruppe der 18 bis 30-Jährigen erzielt (vgl. Stadt Köln 2019a, 50). Die besonders hohen Zuwanderungszahlen in den Jahren 2015 und 2016 sind auf die Zuwanderung geflüchteter Menschen zurückzuführen (vgl. ebd.). Seitdem ist das positive Wanderungssaldo deutlich zurückgegangen. Während es 2017 nahezu genauso viele Zuzüge wie Fortzüge gab, ist das Saldo 2018 wieder auf 3.517 angestiegen (im Vergleich 2016: 9.745). Auch das Saldo der Zu- und Fortzüge von Ausländerinnen und Ausländern ist zurückgegangen (vgl. ebd., 50 ff.), was mit abnehmenden Zahlen Geflüchteter zusammenhängt (vgl. Stadt Köln 2018a, 6). Über die Außenwanderung hinaus trägt die positive natürliche Bevölkerungsentwicklung zum Wachstum der Stadt bei. Die Zahl der Geburten nahm in den vergangenen Jahren zu und übersteigt die Sterbefälle wieder deutlicher als zuvor (vgl. Stadt Köln 2019a, 54).

Gleichzeitig ist in Köln, wie in ganz Deutschland, ein Trend zur Verkleinerung der Haushalte zu konstatieren. Die durchschnittliche Haushaltsgröße beträgt im Jahr 2017 1,88 Personen (vgl. ebd., 66). Die Prognose für die Bevölkerungsentwicklung von IT.NRW geht für die Stadt Köln von einem Wachstum von 19,3 % bis 2040 gegenüber dem Jahr 2014 aus (zum Vergleich NRW: -0,5 %, Düsseldorf 13,1 %, Münster: 16,6 %) (vgl. IT.NRW o.J.a). Gleichzeitig geht die aktuelle städtische Bevölkerungsprognose des Amtes für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Köln zwischen 2018 bis 2040

[5] Zum Vergleich statistischer Daten werden hier und im Folgenden das Land Nordrhein-Westfalen sowie die Stadt Düsseldorf aufgeführt, die sich in der Umgebung von Köln befindet und eine ebenfalls einwohnerstarke Stadt darstellt. Auch die Stadt Münster wird zum Vergleich dargestellt, um einen Bezug und Vergleich zur zweiten Fallstudie herzustellen.

[6] Wohnberechtigte Bevölkerung in Haupt- und Nebenwohnung.

von 6,3 % aus (vgl. Stadt Köln 2018f, 1).

Situation auf den Wohnungs- und Bodenmärkten

Die Wohnungs- und Bodenmärkte der Stadt Köln sind seit einigen Jahren angespannt. Eine erhöhte Wohnungsnachfrage und ein gleichzeitig stetig knapper werdendes Wohnungsangebot führen zu steigenden Mieten und Preisen. Der Nachfrageüberhang spiegelt sich in der geringen Leerstandquote von 1,0 % wider (vgl. LEG Immobilien AG 2018, 82).

Die Lage auf dem Grundstücksmarkt der Stadt Köln zeichnet sich in den vergangenen Jahren durch sinkende Kaufverträge und parallel steigenden Geldumsatz aus (vgl. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Köln 2019, 5 ff.; Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Köln 2011, 7).

Anhand der ermittelten Bodenrichtwerte, die die durchschnittlichen Lagewerte des Bodens für Grundstücke eines Gebietes darstellen, beschließt der Gutachterausschuss gebietstypische Werte (nach guter, mittlerer und mäßiger Lage) als Übersicht. Zwischen 2011 und 2019 sind diese für baureife Grundstücke für freistehende Einfamilienhäuser in guter Lage um 103 % von 810 auf 1.640 Euro pro Quadratmeter, für baureife Grundstücke für Mietwohnungen oder Mischnutzungen sogar um 111 % von 475 auf 1.000 Euro pro Quadratmeter angestiegen. (vgl. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Köln 2019, 25; Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Köln 2011, 58)

Die Preise für Eigentumswohnungen sind in den vergangenen zehn Jahren ebenfalls stark angestiegen. Zwischen 2009 und 2018 haben sich diese je nach Baujahresgruppe teilweise verdoppelt (vgl. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Köln 2019, 94 ff.).

Die durchschnittlichen Nettokaltmieten im Bestand sind von 2010 bis 2017 um rund 18 % von 8,54 auf 10,04 Euro pro Quadratmeter angestiegen. Die durchschnittliche Nettokaltmiete im Neubau liegt im Jahr 2017 hingegen durchschnittlich bei 12,85 Euro pro Quadratmeter und hat sich seit 2010 von 10,23 Euro pro Quadratmeter um rund 26 % erhöht. (vgl. Stadt Köln 2018b, 148) Nach dem Wohnungsmarktreport der LEG gilt Köln noch vor Düsseldorf für Mieter als teuerste Stadt Nordrhein-Westfalens (vgl. LEG Immobilien AG 2018, 12).

Zur Mietbelastung und damit zur Bezahlbarkeit des Wohnens (s. Kapitel 2.3.1) in Köln wird Bezug genommen auf eine im Jahr 2019 veröffentliche Studie der Hans Böckler Stiftung, die sich auf Daten aus dem Mikrozensus von 2014 bezieht. So wenden in Köln 46 % der Haushalte mehr als 30 % des Haushaltsnettoeinkommens für die Bruttokaltmiete auf. Damit liegt Köln im Vergleich zu den anderen deutschen Großstädten über dem Durchschnitt, bei dem 40 % aller Haushalte über 30 % des Nettoeinkom-

mens für die Bruttokaltmiete ausgeben. Es gilt jedoch zu beachten, dass hier statt der Nettokaltmiete, die Bruttokaltmiete herangezogen wurde, so dass hier bei über 30 % die Grenzen der Leistbarkeit deutlich überschritten werden und daher als Untergrenze des sozialen Versorgungsproblems zu interpretieren sind. (vgl. Holm/Junker 2019) Aktuellere Zahlen bestehen aus einer „Leben in Köln" Umfrage aus dem Jahr 2016. Demnach wenden 50 % der Befragten in freifinanzierten Wohnungen über 25 % des Haushaltsnettoeinkommens für die Nettokaltmiete auf (vgl. Stadt Köln 2019c, 156). Nach Berechnungen des städtischen Amts für Stadtentwicklung und Statistik hatte 2012 rechnerisch fast die Hälfte (45 %) der Kölner Haushalte Anspruch auf eine preisgünstige geförderte Mietwohnung (vgl. Stadt Köln 2016a, 9).

Gemäß der städtischen Bevölkerungsprognose ist der Wohnraumbedarf insbesondere in den kommenden Jahren sehr hoch und beläuft sich auf jährlich 6.000 Wohneinheiten (vgl. Stadt Köln 2017b, 5).

Akteure

Politik und Verwaltung. Als wichtigstes Organ der kommunalen Selbstverwaltung gilt der Rat der Stadt Köln, welcher von den Bürgern der Stadt bei einer Kommunalwahl direkt gewählt wird (vgl. Stadt Köln 2017a, 15). Stärkste Kraft ist aktuell die SPD, darauf folgen die CDU und die Grünen (vgl. ebd., 16). Die Oberbürgermeisterin Henriette Reker (parteilos) ist seit 2015 im Amt (vgl. ebd., 9). Es besteht eine Schwarz-Grüne Ratsmehrheit (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019). In der Stadtverwaltung sind verschiedene Fachämter in der Wohnungs- und Bodenpolitik tätig, insbesondere das Amt für Stadtentwicklung und Statistik, das Stadtplanungsamt, das Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster sowie das Amt für Wohnungswesen. Diese sind teilweise in unterschiedlichen Dezernaten angesiedelt. Das Amt für Stadtentwicklung und Statistik ist zuständig für Entwicklungsprogramme für die Gesamtstadt, ihre Teilbereiche sowie für die Region. Dazu gehört das Handlungskonzept Wohnen. Aufgaben des Stadtplanungsamtes sind städtebauliche Planungen, Bauleitplanung, Flächenausweisungen, Wettbewerbe etc. Während diese beiden Ämter dem Dezernat für Stadtentwicklung, Planen und Bauen zugehörig sind, ist das Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster dem Dezernat Wirtschaft und Liegenschaften unterstellt. Dieses Amt ist insbesondere zuständig für den Ankauf, Verkauf und Tausch von Grundstücken des städtischen Grundbesitzes sowie Bewertungen dieser, Umlegungen etc. Das Amt für Wohnungswesen, welches dem Dezernat Soziales, Integration und Umwelt zugehörig ist, ist für die Wohnungsbauförderung zuständig. (vgl. Stadt Köln o.J.a)

Marktakteure. Die *moderne stadt* ist die Stadtentwicklungsgesellschaft der *Stadtwerke Köln GmbH* und der Stadt Köln (vgl. moderne stadt o.J.). Diese betreibt sowohl Projektentwicklung ganzer Stadtquartiere, wie beipsielsweise des *Clouth-Quartiers,*

als auch Bauträgertätigkeiten (vgl. ebd.). Darüber hinaus ist im städtischen Kontext die *GAG Immobilien AG* zu nennen, deren Hauptaktionär die Stadt Köln mit 88 % ist (vgl. Stadt Köln 2016b, 953). Die GAG führt einen Bestand von rund 44.000 Wohnungen in Köln (vgl. GAG Köln o.J. a). Darüber hinaus prägen Aktivitäten der privaten Wohnungswirtschaft mit unterschiedlichen Wohnungsunternehmen, Investoren, Projektentwicklern, Bauträger sowie die Finanzwirtschaft die Wohnungs- und Bodenmärkte. Mehrere Akteure der privaten Wohnungswirtschaft haben sich unter der *Wohnungsbauinitiative Köln* (WIK) im Jahr 2013 zusammengeschlossen, die die Interessen der privaten Kölner Wohnungswirtschaft vertritt (vgl. Telefoninterview WIK am 02.07.2019). Anlass für den Zusammenschluss war insbesondere die Einführung des Kooperativen Baulandmodells der Stadt Köln (s. Kapitel 3.3.3; vgl. ebd.).

Zivilgesellschaft. In Hinblick auf gemeinschaftliche Wohnformen existiert in Köln das Netzwerk für gemeinschaftliches Bauen und Wohnen, welches auf einen Impuls des *Haus der Architektur* zurück geht und eine zentrale Plattform für Baugruppen, Genossenschaften etc. bildet (vgl. Haus der Architektur o.J.a). Dazu gehört beispielsweise die Baugruppe ‚Wunschnachbarn' aus dem Clouth-Quartier sowie die Baugruppe Kautschukstraße, welche ebenfalls im Clouth-Quartier ansässig ist und sich unter dem Dach der Woge Köln eG., einer kleinen Genossenschaft, gegründet hat (vgl. Haus der Architektur o.J.b; Interview Woge am 06.06.2019).

Historischer Rückblick auf die Wohnungs- und Bodenpolitik in Köln

Die Stadt Köln betreibt in langer Tradition eine strategische Bodenbevorratung. Folglich verfügt die Stadt bis heute über Flächenpotentiale (vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen 2016, 39).

Anfang der 2000er Jahre plante die Stadt Köln im Rahmen des allgemeinen Privatisierungsklimas in Deutschland einen Verkauf ihrer GAG-Anteile von damals 68 % an einen privaten Investor, um den Haushalt der verschuldeten Stadt zu konsolidieren (vgl. GAG Köln o.J. b). Der Verkauf wurde jedoch letztlich mit knapper Mehrheit im Rat abgelehnt (vgl. ebd.).

Während die Wohnbauleistung in den 1990er Jahren vergleichsweise hoch war und teilweise weit über 5.000 Wohnungen pro Jahr fertiggestellt wurden, ist diese seit 2001 deutlich zurückgegangen (vgl. IT.NRW o.J.b). Zwar ist die Anzahl der Baufertigstellungen in den vergangenen Jahren leicht angestiegen, nach 2015 jedoch wieder deutlich gesunken (vgl. Stadt Köln 2019a, 148). Im Jahr 2017 lag die Zahl mit 2.138 fertiggestellten Wohnungen wieder auf dem Niveau zu Beginn der 2000er Jahre (vgl. ebd.). Im Jahr 2018 ist der Wohnungsneubau wieder auf 3.923 Wohnungen angestiegen (vgl. Stadt Köln 2019c).

Parallel zu diesen Entwicklungen ist im Rahmen der wohnungspolitischen Wende der

Anteil der öffentlich geförderten Wohnungen zurückgegangen. Lag der Anteil der geförderten Mietwohnungen im Jahre 2000 mit rund 65.000 Wohnungen noch bei 12,5 %, so sank dieser bis 2018 mit rund 39.000 Wohnungen auf 6,9 %. Im Vergleich zum Jahr 2017 ist dieser jedoch erstmals wieder um 0,1 % angestiegen. (vgl. Stadt Köln 2018b, 130; Stadt Köln 2019c)

Fazit: Herausforderungen der Wohnraumversorgung

Die nach *Kötter* (2016) identifizierten Problemlagen der Wohnraumversorgung (s. Kapitel 2.2.6) sind auch für die Stadt Köln zu konstatieren. Erheblich steigende Miet- und Bodenpreise zeigen das Preisproblem auf und ein hinter der stetig steigenden Nachfrage an Wohnraum durch das Bevölkerungswachstum bleibendes Angebot legt ein Mengenproblem dar. Letztlich weist auch der Rückgang des geförderten Wohnungsbaus ohne nachfragegerechten Neubau bei gleichzeitig hohem Anteil der anspruchsberechtigen Bevölkerung auf ein Qualitätsproblem hin.

3.3.2 Übergeordnete wohnungs- und bodenpolitische Zielsetzungen

Wie in Kapitel 2.2.6 beschrieben, ist wie in vielen deutschen Großstädten auch in der Stadt Köln insbesondere seit den 2010er Jahren ein neuer Handlungsdruck entstanden. Mit dem 2014 beschlossenen Kölner Stadtentwicklungskonzept Wohnen wurde diesbezüglich ein Gesamtrahmen für die aktuelle und zukünftige Ausrichtung der kommunalen Wohnungspolitik geschaffen. Dem Konzept lassen sich folgende übergeordnete wohnungspolitische Leitziele entnehmen, die eine bodenpolitische Relevanz aufweisen (vgl. Stadt Köln 2015, 18 f.):

- Priorität: Schaffung von zusätzlichem Wohnraum, insbesondere im Geschosswohnungsbau, durch 6.000 Wohneinheiten jährlich (von 3.400 WE seit 2017 angehoben, vgl. dazu auch Stadt Köln 2017b, 5)
- Schaffung von 1.000 öffentlich geförderten Mietwohnungen jährlich für Haushalte, die auf mietpreisgünstige Wohnungen angewiesen sind
- Sozialen Ausgleich unterstützen (räumliche Steuerung des Neubaus von mietpreisgünstigen Wohnungen)
- Orientierung der Flächeninanspruchnahme an nachhaltiger Entwicklung (Innen- vor Außenentwicklung)
- Dialog und Kooperation mit allen Akteuren (Kölner Wohnbündnis und Abstimmung mit Wohnungsmarktregion)

Besondere Bedeutung und Priorität erhalten aufgrund des hohen Bedarfes an zusätzlichem Wohnraum die im Stadtentwicklungskonzept Wohnen enthaltenen Hand-

lungsfelder Baulandmanagement/Liegenschaftspolitik/Flächenausweisung sowie Innenentwicklung (vgl. Stadt Köln 2018c, 7). Darüber hinaus wurde bereits 2013 vor dem Hintergrund sich verschärfender Wohnungsmarktprobleme und dem Anlass, dass Köln „alle Möglichkeiten ausschöpfen [muss], ausreichend und bezahlbaren Wohnraum für breite Kreise der Bevölkerung bereit zu stellen", ein Baulandbeschluss gefasst (Stadt Köln 2013, 2 f.). Das damit beschlossene Baulandmodell wird im folgenden Kapitel gemeinsam mit weiteren bodenpolitischen Instrumenten der Stadt Köln vorgestellt.

3.3.3 Überblick über den Einsatz der bodenpolitischen Instrumente

Um zunächst einen Überblick über die verschiedenen Instrumente der Stadt Köln zu erhalten, wird die Übersicht über bodenpolitische Instrumente zur Steuerung der Wohnraumversorgung aus Kapitel 2.3.4 nun bei der Betrachtung der Fallstudie Köln herangezogen. Die folgende Abbildung zeigt das in der Stadt Köln zum Einsatz kommende Instrumentarium. Dabei findet eine Differenzierung nach dem Anwendungszeitpunkt statt, der angibt, ob ein Instrument in der Vergangenheit angewandt wurde, sich gegenwärtig im Einsatz befindet oder erst zukünftig eingeführt oder reaktiviert werden soll.

Die Abbildung verdeutlicht, dass in der Stadt Köln in den vergangenen Jahren insgesamt mehr bodenpolitische Instrumente eingeführt wurden sowie zusätzlich die Einführung oder Forcierung neuer/bestehender geplant ist. Besondere Neuerungen sind insbesondere das kooperative Baulandmodell sowie die Konzeptvergabe. Vor dem Hintergrund der Flächenknappheit in Köln gewinnt auch die interkommunale Kooperation als Kooperationsinstrument zur regionalen Wohnbaulandentwicklung an Bedeutung. Auch in anderen Städten weniger intensiv genutzte Instrumente wie das Baugebot, das Vorkaufsrecht sowie die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme finden in Köln Anwendung. (s. Abb. 16)

AUS-RICH-TUNG	STEUERUNG DURCH...	INSTRUMENTE
RAHMENGEBEND UND FLANKIERENDE	KONZEPTE UND LEITBILDER	Stadtentwicklungskonzept Städtische Leitbilder Handlungskonzept Wohnen
	FISKALISCHER ANSATZ	Besteuerung (Grundsteuer) Kommunale Wohnungsbauförderung Zurückstellung fiskalischer Ziele bei der Liegenschaftspolitik
	KOORDINATION UND INFORMATION	Monitoring Wohnungs- und Grundstücksmarktberichte Einrichtung einer Wohnungsbauleitstelle Beratung und Eigentümeransprache
UMSETZUNGSORIENTIERT	KOOPERATION	Interkommunale Kooperation bei der Wohnbaulandentwicklung Lokales Bündnis Förderung alternativer Bauträger
	PROGRAMMA-TISCHER ANSATZ	Baulandprogramme, Baulandbereitstellung Flächenmobilisierung im Siedlungsbestand inkl. Baulückenkataster Baulandbeschluss

ANWENDUNG...	in der Vergangenheit (vor 2010)	aktuell (seit 2010)	erst zukünftig geplant/ Neuaufstellung
	●		●
	●	●	
	●	●	
	●	●	
		(●)	
		(●)	
		●	●
	●	●	
		●	
	●	●	
	(●)	●	●
		●	
		(●)	●
	●	●	
	●	●	
		●	

● angewendet

(●) selten/ bedingt angewendet

? thematisiert, Entscheidung steht noch aus

leer keine Anwendung/ keine Informationen

AUS-RICH-TUNG	STEUERUNG DURCH...	INSTRUMENTE
UMSETZUNGSORIENTIERT	ÖFFENTLICHES EIGENTUM	Bodenvorratspolitik
		▷ Projektbezogener Zwischenerwerb
		Kommunale Projektentwicklung
		Revolvierender Bodenfonds
		Konzeptvergabe
		Anhandgabe
		Erbbaurechte
	PLANUNGSRECHT	Bauleitplanung (vorbereitend und verbindlich)
		Städtebaulicher Vertrag
		▷ Baulandmodelle (u.a. Quotenregelung)
		Vorkaufsrecht
		Bodenordnung
		Enteignung
		Städtebauliche Entwicklungsmaßnhame
		Baugebot

Abb. 21 Bodenpolitische Instrumente zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung in Köln (eigene Darstellung.)

ANWENDUNG...	in der Vergangenheit (vor 2010)	aktuell (seit 2010)	erst zukünftig geplant/ Neuaufstellung
	●	●	
	●	●	
	●	●	
		●	●
		●	
	(●)	(●)	?
	●	●	
	●	●	
		●	
		●	
	●	●	
		●	
	●	●	

Im Folgenden sollen einzelne dieser Instrumente näher untersucht werden. Aus forschungsökonomischen Gründen wird hier eine Selektion vorgenommen (s. Kapitel 3.1.6). Das Stadtentwicklungskonzept Wohnen als übergeordnetes Konzept der kommunalen Ebene (s. Abb. 21) dient dieser Arbeit nicht nur als Ausgangsposition zur Betrachtung der grundsätzlichen wohnungs- und bodenpolitischen Leitziele der Stadt (s. Kapitel 3.3.2) sondern dementsprechend auch der Betrachtung einzelner in Köln eingesetzten bodenpolitischen Instrumente. Da es nicht im Erkenntnisinteresse dieser Arbeit liegt, alle Bausteine und dazu aufgeführten Instrumente des Handlungskonzeptes Wohnen im allgemeinen zu betrachten und zu analysieren, geht es in dieser empirischen Untersuchung vielmehr darum, darin enthaltene oder mit dem Konzept im Zusammenhang stehende, relevante und auch tatsächlich angewandte Instrumente zu betrachten. Dabei wird zusätzlich nach *umsetzungsorientierten* Instrumenten selektiert (Steuerung durch einen *strategischen Ansatz*, *Planungsrecht* und *öffentliches Eigentum*, s. Abbildung 21; Kapitel 3.1.6). Dabei handelt es sich um die folgenden bodenpolitischen Instrumente (vgl. Stadtentwicklung 2015; Stadt Köln 2018c, 5 ff.):

- Mobilisierung von Wohnbauflächen – Flächenvorlage Wohnen
- Baulückenprogramm zur Aktivierung vorhandener kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale (inkl. Baugebot)
- Bodenvorratspolitik und der kommunaler Zwischenerwerb
- Konzeptvergabe
- Erbbaurecht
- Kooperatives Baulandmodell
- Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
- Besonderes Vorkaufsrecht

Abbildung 17 zeigt diese Instrumente in einer Übersicht sowie solche, die mit diesen in Zusammenhang stehen und bettet diese in einen zeitlichen Kontext ein. Nachfolgend werden diese acht Instrumente hinsichtlich ihrer Einführung und Funktionsprinzipien in der Stadt Köln vorgestellt.

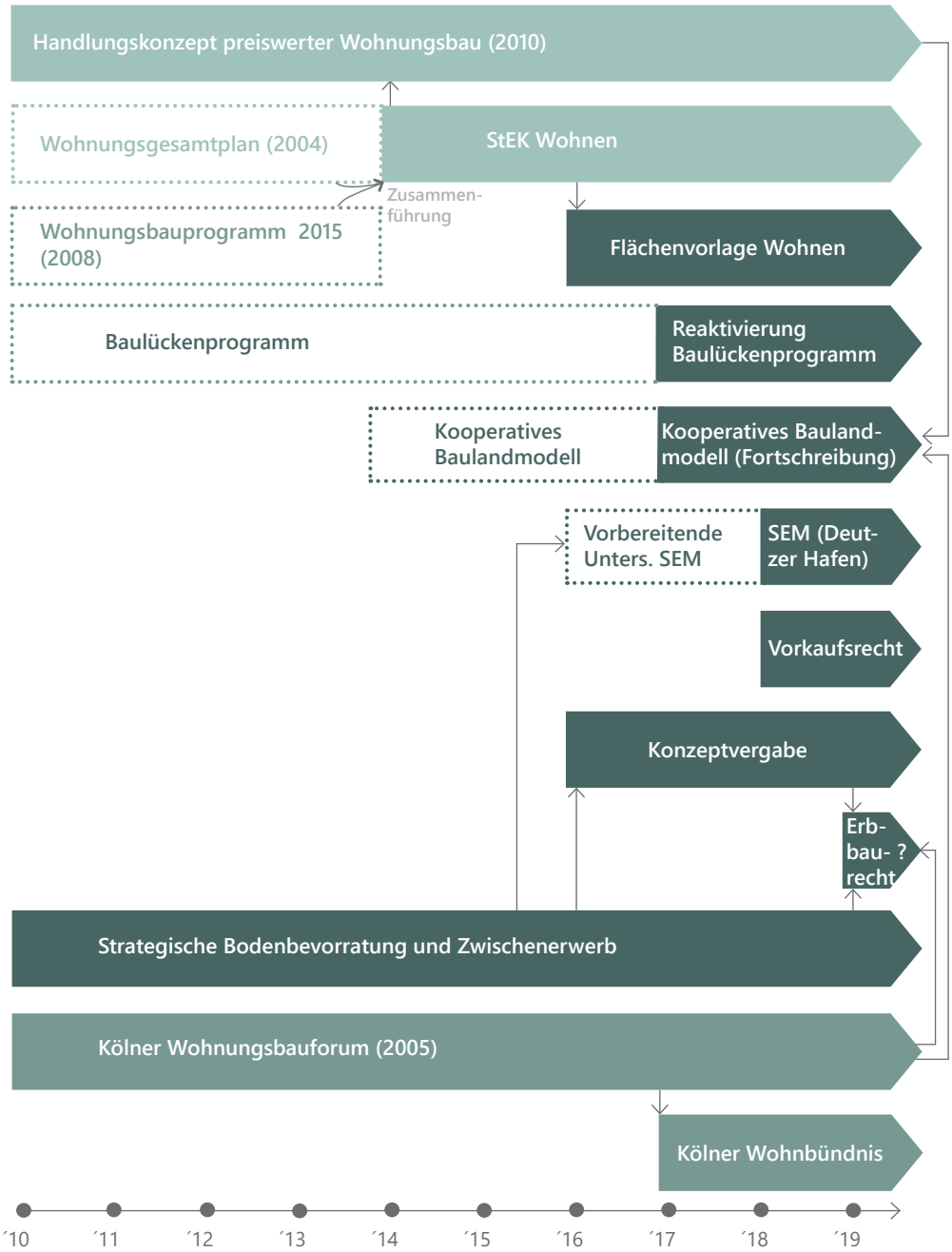

Abb. 22 Übersicht und zeitliche Einordnung über die zu untersuchenden bodenpolitischen Instrumente in Köln und Zusammenhänge zu weiteren Instrumenten (eigene Darstellung)

Mobilisierung von Wohnbauflächen – Flächenvorlage Wohnen

Ein im Jahre 2008 beschlossenes *Wohnungsbauprogramm 2015* diente der operativen Umsetzung des *Wohnungsgesamtplanes*, dem Vorläufer des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen (s. Abb. 22). In dem Stadtentwicklungskonzept Wohnen wurden diese beiden Programme (strategisch-programmatische Aussagen und die Umsetzung) zusammengeführt (vgl. Stadt Köln 2015, 35). Zur Mobilisierung von Wohnbauflächen dient daher fortan kein Programm mehr, sondern eine sogenannte *Flächenvorlage Wohnen* im Rahmen der Umsetzung des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen (vgl. Stadt Köln 2016f, 3). Diese wurde in einem Ratsbeschluss von 2016 aufbauend auf dem *Wohnungsbauprogramm 2015* und vor dem Hintergrund einer neuen Bevölkerungsprognose aufgestellt (vgl. ebd.). Die ermittelten Flächenpotentiale werden in einen Horizont von möglicher Baureife und Realisierung bis 2019 sowie möglicher Baureife und Realisierung ab 2020 gegliedert (vgl. ebd., 5). Das Instrument ist von besonderer Bedeutung im Stadtentwicklungskonzept Wohnen und soll der vorrangigen Schaffung von weiteren Geschosswohnungen dienen (vgl. Stadt Köln 2018c, 10).

Baulückenprogramm

Das Baulückenprogramm der Stadt Köln wurde bereits in den 1990er Jahren eingeführt, um den damaligen Bedarf für möglichst kurzfristigen neuen Wohnraum zu decken (vgl. Stadt Köln o.J.b). Dieses enthält ein Restvolumen von rund 14.000 Wohneinheiten, welches nicht in der Bilanzierung der *Flächenvorlage Wohnen* (s. Mobilisierung von Wohnbauflächen) enthalten ist (vgl. Stadt Köln 2016f, 7).

Mit dem Ratsbeschluss zur Flächenvorlage Wohnen wurde die Verwaltung beauftragt, im Rahmen der angestrebten intensivierten Innenentwicklung eine Reaktivierung des Baulückenprogramms vorzunehmen (vgl. ebd.). Dabei handelt es sich um einen systematischen Umgang mit kleinteiligen Potenzialen der Innenentwicklung, welche eine Ergänzung von weiteren möglichen Flächenpotentialen zur Mobilisierung von Wohnbauflächen darstellen (vgl. ebd., 6). Zwar geht es hierbei um schwierige Fälle, die in der Vergangenheit nicht erfolgreich gelöst werden konnten, da sich jedoch möglicherweise Rahmenbedingungen geändert haben, die bisher einer Bebauung entgegenstanden, wird deren Bearbeitung wieder aufgenommen (vgl. ebd.).

Kooperatives Baulandmodell

Das kooperative Baulandmodell wurde in der Stadt Köln durch einen Ratsbeschluss Ende des Jahres 2013 eingeführt (vgl. Stadt Köln 2013). Das Instrument ist Bestandteil des bereits im Jahre 2010 beschlossenen Handlungskonzeptes *Preiswerter Wohnungsbau* (vgl. ebd.), welches wiederum den ersten Baustein des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen darstellt (s. Abb. 22; vgl. Stadt Köln 2015, 9). Es bildet ein Regelwerk über den Abschluss städtebaulicher Verträge auf der Grundlage eines

standardisierten Verfahrens (vgl. Stadt Köln 2013). Das kooperative Baulandmodell „ist bei allen Vorhaben anzuwenden, für die eine verbindliche Bauleitplanung Voraussetzung für die Schaffung von Planungsrecht ist und die (unter anderem) die Schaffung von Baurecht für Wohnzwecke zum Ziel haben" (Stadt Köln 2018 c, 9). Dabei gilt es, seit einer Anpassung des Modelles, ab einer Zahl von 20 Wohneinheiten beziehungsweise ergänzend 1.800 m² Geschossfläche mit Wohnnutzung 30 % als öffentlich geförderten Wohnungsbau zu errichten sowie den ursächlichen Mehrbedarf im Bereich Kindertagesstätte zu errichten und die ursächlichen öffentlichen Spiel- und Grünflächen herzustellen oder alternativ den Mehrbedarf abzulösen. Darüber hinaus müssen sich Planungsbegünstigte dazu verpflichten, die Planung innerhalb von drei Jahren umzusetzen. (vgl. ebd., 9 f.)

Vor dem Hintergrund des stark sinkenden Anteiles der öffentlich geförderten Mietwohnungen bei gleichzeitig geringer Neubaurate (vgl. Stadt Köln 2014, 4) soll das kooperative Baulandmodell die Stärkung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus und des preiswerten Wohnungsmarktsegmentes ankurbeln sowie Planungsbegünstigte an den Folgekosten beteiligen (vgl. Stadt Köln 2015, 9). Darüber hinaus soll es durch seine Transparenz eine Gleichbehandlung aller Vorhabenträger gewährleisten. (vgl. ebd.) Somit wird die Erweiterung von Wohnraum zu angemessenen Preisen, eine Dämpfung der Bodenpreise und die Bereitstellung der für den Wohnungsbau notwendigen Infrastruktur angestrebt (vgl. ebd., 4). Außerdem bietet das Instrument die Möglichkeit, auch in höherpreisigen Lagen geförderten Wohnungsbau zu realisieren und dadurch eine soziale Mischung zu generieren (vgl. Stadt Köln 2013,10).

Bodenbevorratung und Zwischenerwerb

Die Stadt Köln verfolgt seit über 100 Jahren den Ansatz einer nachhaltigen, langfristig orientierten Bodenvorratspolitik (vgl. Institut für Bodenmanagement 2011, 9). Dabei werden Flächen sowohl für konkrete Bedarfe (projektbezogener Zwischenerwerb) als auch unabhängig von konkreten Entwicklungszielen erworben (Bodenvorratspolitik) (vgl. ebd.; s. Kapitel 2.3.4). Während das Instrument im Stadtentwicklungskonzept Wohnen aus dem Jahr 2014 keine Rolle spielt, wird es im Sachstandbericht dieses Konzeptes von 2018 aufgeführt und eine Fortsetzung der bewährten Praxis der strategischen Bodenbevorratung beschrieben (vgl. ebd.). Es kann daher von einem Bedeutungsgewinn ausgegangen werden. Die Stadt Köln zielt mit der Bodenvorratspolitik auf eine gleichbleibende Flächenbilanz des städtischen Eigentums durch gezielte Ankäufe ab (vgl. Schmidt et al. 2010, 212). In einer Stellungnahme der Verwaltung von 2017 heißt es darüber hinaus, Verkäufe, bei denen es ausschließlich um die Erzielung von Einnahmen geht, werden nicht vollzogen (vgl. Stadt Köln 2017c, 2.). Vielmehr wird nur dann veräußert, wenn ein konkretes stadtentwicklungspolitisches Vorhaben ermöglicht werden kann, insbesondere zur Schaffung von Wohnraum (vgl. ebd.).

Konzeptvergabe

Die Vergabe städtischer Grundstücke nach Konzeptqualität ist ein Baustein des Handlungskonzeptes Wohnen (vgl. Stadt Köln 2015, 21). Die Verwaltung wird dazu beauftragt, die Vergabe nach Konzeptqualität anhand von Modellvorhaben in ausgewählten Quartieren exemplarisch zu erproben (vgl. ebd.). Im Jahr 2016 folgt diesbezüglich ein Beschluss, welcher die Grundsätze regelt (vgl. Stadt Köln 2016c). Demnach werden städtische Grundstücke für den Geschossbau, auf denen zehn oder mehr Wohneinheiten errichtet werden können, grundsätzlich nach Konzeptqualität vergeben. Für Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke gilt die Vergabe nach Konzeptqualität grundsätzlich in städtebaulich sinnvollen Baublöcken bzw. -feldern ab sechs Grundstücken. Bei Unterschreitung dieser Grenzen erfolgt in beiden Fällen weiterhin die Vermarktung nach dem Höchstgebot. Bei Grundstücken für den Geschosswohnungsbau kann unabhängig von der Anzahl der möglichen Wohneinheiten an sogenannte Bestandshalter (z. B. städtische Beteiligungsgesellschaften) durch die Direktvergabe zum Verkehrswert veräußert werden. (vgl. ebd.)

Für das Verfahren sind von der Verwaltung jeweils individuelle grundstücksbezogene Wertungskriterien und deren Gewichtung zu entwickeln (vgl. ebd.). Dabei sollen auf der Grundlage einer Bewertungsmatrix Qualitäten aus den Bereichen Wohnungspolitik, Städtebau/Quartier, Funktion/Architektur und Energie/Ökologie/Verkehr miteinander verknüpft und somit eine spezifische Auswahl getroffen werden (vgl. Stadt Köln 2016d, 2). Darüber hinaus ist bei dem Grundstückserwerb nach Konzeptqualität die Grundvoraussetzung der Errichtung von 30 % öffentlich geförderten Wohnungen auf städtischen Grundstücken zu berücksichtigen. (vgl. Stadt Köln 2016e, 5.) Das Verfahren ist dem Bestgebotsverfahren zuzuordnen (s. Kapitel 2.3.4). Bei der Bewertung soll die Konzeptqualität mit einer Gewichtung von mindestens 70 % und der angebotene Kaufpreis mit maximal 30 % bewertet werden (vgl. Stadt Köln 2016d, 2). Als Grund für die Entscheidung zum Bestgebot wird der weiterhin bestehende Beitrag zum kommunalen Haushalt genannt (vgl. Stadt Köln 2016e, 5).

Mit der Vergabe städtischer Grundstücke nach Konzeptqualität verfolgt die Stadt Köln zunächst das Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Hierbei werden bestimmte Zielgruppen und Organisationsformen unterstützt, wie Menschen mit Behinderung, Genossenschaften oder Baugruppen. Darüber hinaus soll nachhaltiger Wohnungsbau gefördert werden und eine soziale Mischung sowie Gestaltungsqualitäten gestärkt werden. (vgl. Stadt Köln 2018c, 12)

Erbbaurecht

Die Stadt Köln vergibt aktuell Erbbaurechte zu einem Zinssatz von 4 bis 6 % p.a. des Bodenwertes (vgl. Stadt Köln 2019d). Im Kontext der aktuellen „Renaissance" des

Instrumentes Erbbaurecht in deutschen Großstädten, steht dieses auch in der Stadt Köln seit jüngster Zeit wieder stärker in Politik und Verwaltung zur Diskussion (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019).

Einer nicht öffentlichen Mitteilung des Baudezernates bei einer zukünftigen Forcierung der Bestellung von Erbbaurechten ist zu entnehmen, dass damit städtische Grundstücke einer sinnvollen Bebauung und Nutzung durch Dritte zugeführt werden sollen, ohne diese dafür zu verkaufen. Darüber hinaus sollen damit für kommende Generationen Vermögen und Handlungsspielräume in der Flächennutzung gesichert werden und der Boden über einen langen Zeitraum der Spekulation entzogen werden, wodurch eine Dämpfung der Grundstückspreise erwartet wird. (vgl. Kölner Stadtanzeiger vom 30.04.2019)

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die Stadt Köln wendet das Instrument der Entwicklungsmaßnahme aktuell zum ersten Mal seit 1972 (Entwicklung einer Großwohnsiedlung in Köln Chorweiler) an (vgl. Kötter et al. 2018, 49). Der Rat hat im Jahre 2018 zur Konversion des innerstädtisch gelegenen *Deutzer Hafens* eine Satzung über die förmliche Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs nach § 165 Absatz 6 BauGB erlassen (vgl. Stadt Köln 2018c, 16). Damit soll die 2015 beschlossene Grundsatzentscheidung zur Umnutzung des Deutzer Hafens von einer aktuellen Hafen- und Gewerbenutzung zu einem neuen urbanen, gemischten Quartier mit Wohn- und Dienstleistungsnutzung umgesetzt werden (vgl. ebd.).

Mit der Anwendung des Instrumentes sollen eine flächendeckende Mobilisierung des gesamten Flächenpotenzials, eine einheitliche Vorbereitung und Durchführung der Ordnungs- und Erschließungsmaßnahmen, eine stringente Koordination des Gesamtprojektes sowie eine Finanzierung aller entwicklungsbedingten Kosten durch Abschöpfung der planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen durch Zwischenerwerb oder die Erhebung von Ausgleichsbeträgen umgesetzt werden (vgl. Stadt Köln 2018c, 16). Neben der Finanzierung aller entwicklungsbedingten Kosten durch Abschöpfung des Planungsmehrwertes steht dabei insbesondere die zügige Umsetzung der Entwicklungsmaßnahme als Ziel der Anwendung des Instrumentes im Vordergrund (vgl. Interview Stadt Köln am 18.06.2019).

Vorkaufsrecht

Nachdem die Stadt Köln seit 1995 auf die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts (vgl. §§ 24 ff. BauGB) verzichtet hat, wurde die Verwaltung im Jahr 2015 vom Rat beauftragt, das Verfahren diesbezüglich wieder aufzunehmen. Nach vorbereitenden Maßnahmen, wie die Besetzung von Mehrstellen, erfolgte die Wiedereinführung im Jahre 2018. Damit bezweckt die Stadt Köln die Sicherung der städtebaulichen Ent-

wicklung und die zeitnahe Schaffung von neuem Wohnraum. Darüber hinaus ist die Abwendungsvereinbarung zur Verhinderung von Bodenspekulationen aufgrund der wachsenden Bevölkerungszahl in Köln und der damit verbundenen Wohnungsnachfrage und des Neubaubedarfes von großer Bedeutung. (vgl. Stadt Köln 2017f, 3; Stadt Köln 2019g, 2)

Neben der Einführung des allgemeinen Vorkaufsrechts (vgl. § 24 BauGB) hat die Stadt Köln zusätzlich zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung für das Gebiet *Südliche Innenstadterweiterung/Parkstadt Süd* ebenfalls im Jahre 2018 eine Satzung über das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB beschlossen. Das Gebiet ist deckungsgleich mit einer zuvor erlassenen Sanierungssatzung für das gleiche Gebiet, welche jedoch für unwirksam erklärt wurde.

	ZIELSETZUNGEN ZUM EINSATZ DER INSTRUMENTE		
UNTERSUCHUNGSKRITERIEN	FLÄCHENVORLAGE WOHNEN	BAULÜCKENPROGRAMM	KOOPERATIVES BAULANDMODELL
Ausweitung des Angebotes	Mobilisierung von Potenzialflächen insbesondere zur Schaffung von weiteren Geschosswohnungen	Ergänzung von weiteren möglichen Flächenpotentialen zur Mobilisierung von Wohnbauflächen	
Qualitätsverbesserung			Stärkung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus und des preiswerten Wohnungsmarktsegmentes
Preisdämpfung			Dämpfung der Bodenpreise

Da sich noch Schlüsselgrundstücke auf der Fläche der südlichen Innenstadterweiterung *Parkstadt Süd* in privatem Eigentum befinden, wurde diese Satzung erlassen, um den Erwerb der Grundstücke für die Stadt Köln zu gewährleisten und eine zwischenzeitliche Veräußerung an Dritte zu unterbinden. Somit soll insbesondere auch der erhöhte Bedarf für Wohnnutzungszwecke gewährleistet werden. (vgl. Stadt Köln 2018i)

Abb. 23 Zielsetzungen zum Einsatz der bodenpolitischen Instrumente in Köln (eigene Darstellung)

BODENBEVORRATUNG/ ZWISCHENERWERB	KONZEPTVERGABE	ERBBAURECHT	STÄDTEBAULICHE ENTWICKLUNGSMASSNAHME	VORKAUFSRECHT
Schaffung von Handlungsspielräumen, Veräußerungen von städtischen Flächen für die Schaffung von Wohnraum			Flächendeckende Mobilisierung und insbesondere zügige Umsetzung der Entwicklungsmaßnahme	Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und zeitnahe Schaffung von neuem Wohnraum
	Bezahlbarer Wohnraum, Unterstützung bestimmter Zielgruppen und Organisationsformen, nachhaltiger Wohnungsbau, soziale Mischung	Sinnvolle Bebauung und Nutzung durch Dritte, Handlungsspielraum in der Flächennutzung, Vermögen für künftige Generationen		
	Preisdämpfende Wirkung auf Grundstücks- und Wohnungsmarkt	Boden der Spekulation entziehen, Dämpfung der Grundstückspreise	Abschöpfung der Bodenwertsteigerung	Verhinderung von Bodenspekulationen

3.3.4 Anwendung der bodenpolitischen Instrumente

Im Folgenden soll der Vollzug der einzelnen Instrumente erläutert werden. Neben der Darlegung der Anwendungsfälle werden auch Besonderheiten der Verfahren, identifizierte hemmende und fördernde Faktoren bei der Anwendung sowie eventuelle Anpassungen der Instrumente aufgezeigt. Abschließend wird die Anwendung der Instrumente räumlich in Form einer Karte dargestellt und zusammengefasst.

Mobilisierung von Wohnbauflächen – Flächenvorlage Wohnen

Nach den Berechnungen des Wohnungsgesamtbedarfes aus der Bevölkerungsprognose des Jahres 2015 wird ein Bedarf von 2015 bis 2029 von 66.000 Wohnungen ermittelt, die sich aufschlüsseln in einen Bau von jährlich 6.000 Wohnungen zwischen 2015 und 2019 sowie jährlich 3.600 Wohnungen zwischen 2020 und 2029. Diesbezüglich wurde eine Flächenrecherche durchgeführt, nach der 76 Flächen identifiziert werden konnten, die ein maximales Neubauvolumen von 17.800 Wohneinheiten (WE) beziffern. Diese Flächen befinden sich verteilt auf das Stadtgebiet, sowohl in innenstädtischen Lagen als auch an den Stadtgrenzen (vgl. Stadt Köln 2016g, 1). Gemeinsam mit den bereits bekannten Flächenpotentialen des früheren Wohnungsbauprogrammes 2015 (31.200 WE) ergibt sich ein Gesamtpotential von 49.000 WE. Somit besteht eine Unterdeckung von 17.000 WE bis 2029. Die identifizierten Flächen werden durch Eigentümeransprache in Form von intensiven Beratungen und Unterstützungen mobilisiert. Sobald eine Mitwirkungsbereitschaft vorliegt, wird ein Bauleitplanverfahren vorbereitet. Priorität erhalten solche Flächen, bei denen von einer schnellen Umsetzung ausgegangen wird. Dabei wird mit dem Kölner Haus- und Grundbesitzervereins zusammengearbeitet. (vgl. Stadt Köln 2016f, 3 ff.)

Hinsichtlich der genannten Unterdeckung des Bedarfes wird das große Hemmnis der mangelnden Flächenverfügbarkeit in der Stadt Köln deutlich (s. auch Kapitel 2.2.4). Die 6.000 Wohneinheiten sind zwar eine Zielkennzahl, diese ist jedoch nicht mit den tatsächlichen Flächenpotentialen verknüpft. Von hoher Relevanz sind hier noch verbleibende Baulandpotentiale im Rahmen der aktuellen Neuaufstellung des Regionalplanes. Eine Abdeckung des aktuellen Bedarfes kann weder im Stadtgebiet noch in den direkt angrenzenden Umlandgemeinden gedeckt werden. (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019)

Als weiterer hemmender Faktor gelten fehlende personelle Ressourcen. In der Stadtverwaltung gibt es zahlreiche vakante Stellen (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019). Ein Fachkräftemangel ist auch hier spürbar (vgl. ebd.). Als Reaktion werden Priorisierungen vorgenommen (vgl. ebd.). Im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen ist das Handlungsfeld Baulandmanagement/Liegenschaftspolitik/Flächenausweisung und darunter insbesondere die Mobilisierung von Wohnbauflächen bereits seit

Beschlussfassung des Konzeptes priorisiert (vgl. Stadt Köln 2018c, 5).

Baulückenprogramm

Durch eine Reaktivierung des Baulückenprogrammes werden seit dem Jahr 2017 für die Innenstadt sowie ausgewählte innenstadtnahe Stadtteile die systematische Aktivierung noch vorhandener Baulückengrundstücke sowie mindergenutzter Grundstücke mit Eignung für eine Wohnnutzung aufgenommen (vgl. Stadt Köln 2018h, 1). Da sich eine positive Resonanz seitens der Eigentümer auf die Ansprache der Stadt zeigt und die angebotenen Beratungsleistungen in Anspruch genommen werden, wird das Baulückenprogramm 2018 auch in noch verbliebenen Stadtteilen linksrheinisch innerhalb des Militärrings und rechtsrheinisch innerhalb des Autobahnrings sowie in Holweide und Dellbrück fortgeführt (vgl. Stadt Köln 2018c, 17).

Insgesamt wurden bis Ende 2018 Eigentümer von 678 Baulücken angeschrieben und Beratungen angeboten. Als hemmender Faktor der Mobilisierung gilt häufig eine mangelnde Bereitschaft zur Bebauung von Baulücken, beispielsweise aufgrund persönlicher Gründe der Eigentümer sowie der Beibehaltung der bisherigen Nutzung, bzw. Mindernutzung. (vgl. Stadt Köln 2018g; Stadt Köln 2018h)

Im Kontext des Baulückenprogrammes ist auch das Instrument Baugebot nach § 176 BauGB zu erwähnen, welches in Köln angewendet wird. Dort, wo bei der Eigentümeraktivierung im Rahmen des Baulückenprogrammes keine einvernehmliche Lösung erzielt werden konnte, wurde in 41 Fällen ein förmliches Baugebotsverfahren eingeleitet. Rechtskraft wurde in acht Fällen erlangt und es konnte in den überwiegenden Fällen eine Bebauung erfolgen. Teilweise gingen diese jedoch mit langen Rechtsmittelverfahren einher.[7] (vgl. Kötter et al. 2018, 46)

Darüber hinaus beteiligt sich die Stadt Köln an einem Planspiel im Auftrag des BBSR zur so genannten Innenentwicklungsmaßnahme (vgl. Kötter et al. 2018). „Das hierbei zu prüfende Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) als flächenhafter Ansatz soll das bestehende Instrumentarium des Städtebaurechts erweitern, um einen erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten durch Innenentwicklung zu decken" (ebd., 4). Durch diese potenzielle Innenentwicklungsmaßnahme forciert die Stadt zukünftig eine weitere Stärkung des Potentials und sieht darin weiteres Potenzial zur Nachverdichtung und Schaffung von neuem Wohnraum, wie beispielsweise durch die Errichtung von gefördertem Wohnungsbau über Supermärkten oder Schulen. (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019)

Kooperatives Baulandmodell

Die Anwendung des kooperativen Baulandmodelles wird innerhalb der Verwaltung

[7] Da zur Anwendung des Baugebotes keine weiteren Informationen vorliegen, wird dieses nur im Rahmen des Baulückenprogrammes erwähnt.

durch eine dezernatsübergreifende Lenkungsgruppe gesteuert (vgl. Stadt Köln 2013, 6). Diese koordiniert und sichert eine prioritäre Abwicklung der Bebauungspläne, die auf Basis des Modelles aufgestellt werden (vgl. ebd.).

Nach einer ersten Anwendungszeit seit der Einführung gab es bereits im Jahre 2016 einen Erfahrungsbericht, der das Modell auf den Prüfstand stellte. Aufgrund von notwendigen Anpassungen wurde das Instrument 2017 unter inhaltlichen Änderungen fortgeschrieben. Diese betreffen insbesondere die Anwendungsprüfung. Fortan wird angenommen, dass eine Angemessenheit zur Anwendung des Instrumentes nach § 11 BauGB gegeben ist. (vgl. Stadt Köln 2017e, 6)

Das zuvor entwickelte komplexe Berechnungsmodell der Angemessenheitsprüfung führte zu langen Bearbeitungszeiten ohne Erreichung der gesetzten Ziele (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2019, 92). Als Ursache für die Schwierigkeiten galt neben den komplizierten und langwierigen Berechnungen, dass nach Abzug der Kosten für beispielsweise Altlastensanierungen oder Planverfahren häufig der Verbleib eines Planungsmehrwertes von 1/3 nicht gewährleistet werden konnte und das Modell folglich nicht zu Anwendung kam (vgl. ebd.; Telefoninterview WIK am 02.07.2019).

Mit der Fortschreibung zeigt sich die Wohnungswirtschaft einverstanden und bewertet das Modell deutlich positiver als zuvor. Die Vorteile liegen zunächst in der Transparenz, die eine klare vorherige Kalkulation ermöglicht. Weiterhin ist zwar eine Mischung von freifinanziertem und öffentlich gefördertem Wohnungsbau vorgesehen, diese lässt sich jedoch zur einfacheren Handhabung auf unterschiedliche Flurstücke verteilen. Insofern kann die Errichtung der öffentlich geförderten Wohnungen beispielsweise an andere Wohnungsunternehmen wie die *GAG Immobilien AG* abgegeben werden. (vgl. Telefoninterview WIK am 02.07.2019)

Es wird jedoch weiterhin von Seiten der Wohnungswirtschaft kritisiert, dass regulatorische Eingriffe in den Markt wie das kooperative Baulandmodell die Verfahren zusätzlich verlangsamen. Darüber hinaus werden auch Hinweise auf eine mögliche Quersubventionierung des geförderten Wohnungsbaus durch den freifinanzierten Wohnungsbau gegeben, wodurch sich vor dem Hintergrund der Bezahlbarkeit eines mittleren Segments die Schere zwischen freifinanziertem und öffentlich gefördertem Wohnungsbau vergrößere. (vgl. ebd.)

Insgesamt konnten bislang im Rahmen des kooperativen Baulandmodells sechs Bebauungsplanverfahren abgeschlossen werden. Weitere 24 Bebauungsplanverfahren werden noch entsprechend den Vorgaben dieses Modells geprüft. Seit der Fortschreibung des Instrumentes im Jahr 2017 haben sich bereits in 21 Fällen Planungsbegünstigte zur Anwendung des Modelles bereit erklärt. Eine räumliche Verteilung ist bei den Altfällen eher auf der rechtsrheinischen Seite zu erkennen, während bei den

neuen Fällen nach 2017 der Schwerpunkt eher auf der linksrheinischen Seite liegt. Prinzipiell sind diese jedoch im gesamten Stadtgebiet verteilt. Im Jahre 2018 wurde dem Stadtentwicklungsausschuss sowie dem Ausschuss für Soziale und Senioren bereits ein erster Sachstandsbericht zur Kenntnis vorgelegt. (vgl. Stadt Köln 2018d)

Grundsätzlich ist als fördernder Faktor zur Anwendung des Modelles eine starke Verankerung in der Politik spürbar geworden, so dass die Bedeutung des geförderten Wohnungsbaus stärker erkannt und unterstützt wird (vgl. Interview Stadt Münster am 27.06.2019).

Bodenbevorratung und kommunaler Zwischenerwerb

Die in der Stadt Köln existierende Tradition einer strategischen Bodenbevorratung wird aktiv fortgesetzt (vgl. Stadt Köln 2018c, 13). In jüngster Zeit werden in erheblichem Umfang landwirtschaftliche Flächen außerhalb des Stadtgebiets erworben (vgl. Stadt Köln 2017c, 2). In den Jahren 2014 - 2016 wurden rund 18 ha Grünflächen (darunter insbesondere landwirtschaftliche Flächen) angekauft (vgl. Stadt Köln 2017d). Grund dafür sind einerseits langfristige Entwicklungsperspektiven dieser Flächen, andererseits soll den Landwirten durch Flächenalternativen eine Perspektive zum Erhalt ihrer Betriebe geboten werden, wenn deren Flächen einer neuen Nutzung wie beispielsweise Wohnen zugeführt werden sollen (vgl. Stadt Köln 2018c, 13). Diese Praxis soll auch in Zukunft fortgeführt werden (vgl. Stadt Köln 2017c, 2).

Zwischen 2014 und 2016 hat die Stadt Köln in sehr geringem Maß Wohnflächen neu angekauft. Vielmehr wurden insbesondere städtische Wohnflächen veräußert. Im Jahre 2016 belief sich die Flächensumme der Veräußerungen von Wohnflächen in der Gesamtstadt auf rund 30 ha. (vgl. Stadt Köln 2017d)

Aus einer Studie des *Institutes für Bodenmanagement* (2011, 87) sowie dem Interview mit der Stadtverwaltung geht hervor, dass die Finanzierung der Bodenvorratspolitik über einen eigenen Ansatz im Haushalt erfolgt. Somit werden nicht genutzte Finanzmittel in das folgende Haushaltsjahr übertragen (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019).

In Bezug auf die Entwicklung städtischer Flächen nutzt die Stadt Köln in der Regel Entwicklungsträgermodelle. Eigene städtebauliche Entwicklungen werden seit einigen Jahren nicht mehr durchgeführt, da innerhalb der Stadtverwaltung die Ressourcen für die Koordination und das Vorantreiben von großen Vorhaben fehlen. So erfolgt beispielsweise die Entwicklung von vormals städtischen Grundstücken zu einem Wohngebiet in *Ronsdorf Nordwest* im Süden Kölns durch eine Investorengemeinschaft (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019).

Konzeptvergabe

Bereits vor dem Beschluss zur Vergabe städtischer Grundstücke nach Konzept wurden in der Stadt Köln bereits Konzeptvergaben auf Grundstücken der *modernen stadt,* der Tochtergesellschaft der Stadt Köln, beispielsweise im *Clouth Quartier* realisiert (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019; Interview Woge am 06.06.2019). Zur Organisation des Verfahrens für zunächst acht Grundstücke ging die *moderne stadt* eine Kooperation mit dem Haus der Architektur (hdak) in Köln ein (vgl. Interview Woge am 06.06.2019). Die Grundstücke wurden an Baugruppen sowie eine Baugruppe unter dem Dach einer Genossenschaft, der *Woge eG.,* vergeben. Grundsätzlich wurde das Verfahren vom Interviewten der Genossenschaft positiv bewertet. Als vorteilhaft stellte sich hierbei für die Baugruppen und die Genossenschaft die Vergabe zum Festpreis heraus. Insbesondere der notwendige Bau einer gemeinsamen Tiefgarage stellte sich jedoch als problematisch heraus. Mit zahlreichen hemmenden Faktoren verbunden war für die Baugruppe der *Woge* insbesondere die Förderung einer Sozialwohnung. Hierbei entstanden große Komplikationen durch lange Wartezeiten auf Genehmigungen, Förderzusagen und fehlende Unterstützung seitens der Stadtverwaltung. (vgl. ebd.)

Nach dem Beschluss zur Vergabe städtischer Grundstücke im Jahr 2016 wurde in einem Pilotverfahren in *Köln-Rondorf* ein Grundstück im Rahmen der Konzeptausschreibung an einen Investor vergeben, der ökologische, städtebauliche sowie soziale Belange gemäß den Vorgaben berücksichtigt und 24 Ein- und Zweifamilienhäuser realisiert (vgl. Stadt Köln 2018c, 13). Das Projekt wird derzeit umgesetzt (vgl. ebd.). Darüber hinaus wurden weitere Baufelder in dem Baugebiet *Sürther Feld* in *Köln-Rodenkirchen* nach Konzeptvergabe ausgeschrieben (vgl. ebd.). Neben Bauträgern waren bei der Ausschreibung der Grundstücke exklusiv Baugruppen oder Genossenschaften adressiert (vgl. ebd.). Diese Ausschreibungen verliefen jedoch erfolgslos, da zu hohe Preise gefordert wurden (vgl. Stadt Köln 2019e, 2). Die Verwaltung konstatiert, dass hohe Bodenwerte in Kombination mit konzeptionellen Auflagen nicht attraktiv für Investoren, Genossenschaften oder Baugruppen sind (vgl. ebd.). Daher befindet sich das Konzeptverfahren beim Liegenschaftsamt der Stadt Köln derzeit in einer Revision (Interview Stadt Köln am 27.06.2019). Es gilt zu überprüfen, wie dieses hinsichtlich der Unterstützung von Zielgruppen Genossenschaften, Baugruppen etc. ausgerichtet ist und wie weitere städtische Ziele Eingang in das Verfahren finden können (vgl. ebd.). Gleichzeitig wird aktuell auch eine Anlaufstelle bei der Verwaltung für Genossenschaften und Baugruppen diskutiert (vgl. ebd.).

Erbbaurecht

Mit einem Zinssatz von 4 - 6 % p.a. des Bodenwertes liegt der bisherige Zins bei der Bestellung von Erbbaurechten erheblich über den aktuellen Baudarlehenszinsen und

kann daher als wenig attraktiv im Vergleich zu einem Erwerb eingestuft werden. (vgl. Stadt Köln 2019d)

Nach einem Bericht der Lokalpresse ist einer nicht öffentlichen Mitteilung des Baudezernates zu entnehmen, dass die Stadt Köln in Zukunft verstärkt auf das Erbpachtmodell setzen möchte (vgl. Kölner Stadt-Anzeiger vom 30.04.2019). Der Erbbauzins solle bei förderwürdigen Nutzungen wie dem Wohnungsbau 2 % betragen (vgl. ebd.). Das Grobkonzept wurde im Juni 2019 den Vertretern der Wohnungswirtschaft in einer Sitzung des Wohnungsbauforums vorgestellt (vgl. ebd.; Telefoninterview WIK am 02.07.2019). Innerhalb des Wohnungsbauforums soll diesbezüglich eine Arbeitsgruppe gebildet werden, um das Thema im Detail diskutieren zu können (vgl. Telefoninterview WIK am 02.07.2019).

Im Juli wurde die Ausschreibung eines Baufeldes im *Sürther Feld* im Erbbaurecht, welches durch bisherige Konzeptausschreibungen aufgrund zu hoher Grundstückspreise nicht vergeben werden konnten, beschlossen. Bei einer verpflichtenden Quote von 50 % öffentlich gefördertem Wohnungsbau wird hier ein Erbbauzins in Höhe von 1,75 % mit einer Laufzeit von 60 - 99 Jahren angeboten. (vgl. Stadt Köln 2019f)

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Im Jahr 2016 hat der Rat die Durchführung von vorbereitenden Untersuchungen nach § 165 Abs. 4 BauGB und begleitend den Erlass einer Satzung über das besondere Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zur Sicherung der Entwicklungsziele und zur Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung beschlossen (Stadt Köln 2018e, 2).

Nach § 165 Abs. 3 BauGB sind folgende Voraussetzungen für die Festlegung als Entwicklungsbereich erforderlich und für den Deutzer Hafen laut der vorbereitenden Untersuchung wie folgt erfüllt (vgl. Institut für Städtebau und Flächenmanagement 2018, 8; 125 ff.):

- Die Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung des Deutzer Hafens ist quantitativ zur Deckung des erhöhten Bedarfes an Wohn- und Arbeitsstätten zu begründen. In qualitativer Hinsicht gilt die besondere Bedeutung der räumlichen Lage in der Stadt Köln, da sich die hochwertige Lage für ein lebendiges, vielfältiges und sozialgemischtes Quartier der Stadt Köln mit hoher Wohn- und Arbeitsqualität anbietet. Ähnliche Flächen hinsichtlich Lage, Qualität und Größenordnung stehen in Köln nicht zur Verfügung.
- Die Erforderlichkeit der Maßnahme durch das Wohl der Allgemeinheit ist aufgrund eines erhöhten Bedarfes an Wohnstätten, der mit den Instrumenten des allgemeinen Städtebaurechts nicht gedeckt werden kann, zu begründen.

- Das Hafenareal befindet sich zu 77 % im Eigentum der städtischen Entwicklungsgesellschaft *moderne stadt* (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019), die die Flächen im Auftrag der Stadt Köln erworben hat. Für eine Verwirklichung der städtebaulichen Ziele müssen alle Flächen des Areals in die Maßnahme miteinbezogen werden. Da jedoch für mehrere Grundstücke keine Kooperationsbereitschaft der Eigentümer besteht, ist die förmliche Festlegung des Entwicklungsbereichs notwendig.
- Im Rahmen der Abwägung ist zu konstatieren, dass die Belange der Eigentümer an einer freien Verfügbarkeit ihrer Grundstücke geringer zu werten sind, als das gesamtstädtische öffentliche Interesse an der beabsichtigten Entwicklung. Außerdem kann auch nach planerischer Abwägung (Hochwasserschutz, Denkmalschutz etc.) bei Umsetzung der Konversion des Hafengeländes den unterschiedlichen Belangen Rechnung getragen werden.

Die vorbereitenden Untersuchungen wurden vom Rat zur Kenntnis genommen und eine Satzung über die förmliche Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs beschlossen. Die städtische Entwicklungsgesellschaft *moderne stadt* soll im Auftrag der Stadt Köln die Umsetzung des Gesamtprojekts übernehmen, bei dem rund 3.000 Wohneinheiten vorgesehen sind. Aktueller Stand der Umsetzung ist die Einleitung der Bauleitplanung und Flächennutzungsplanänderung im Jahr 2018. Ab 2020 sollen die Grundstücksfreilegung und die Altlastensanierung sowie ab 2021 die Erschließungsmaßnahmen beginnen. Es kann insgesamt von einem Realisierungshorizont von 10 - 15 Jahren ausgegangen werden. (vgl. Stadt Köln 2018c, 16; Interview Stadt Köln vom 18.06.2019)

Hinsichtlich der komplexen rechtlichen und fachlichen Anforderungssituation werden als hemmende Bedingungen Rechtsmittelverfahren für die Realisierung sichtbar. Zum einen wird von einigen Eigentümern im Deutzer Hafen Klage gegen die Stadt Köln wegen möglicher Enteignungen eingereicht. Zum anderen hat auch die *moderne stadt* Klage gegen die Stadt Köln in Bezug auf einen angestiegenen Umfang des Denkmalschutzes und damit einhergehender Gefährdung der Wirtschaftlichkeit eingereicht. (vgl. Kölner Stadtanzeiger vom 02.08.2019)

Vorkaufsrecht

Die Stadt Köln hat seit Wiedereinführung des Instrumentes vom allgemeinen Vorkaufsrecht Gebrauch gemacht, nicht jedoch vom besonderen Vorkaufsrecht. Seitdem wurden rund 2.500 Verkaufsvorgänge geprüft. Während bei 178 Verkaufsvorgängen die Voraussetzungen für die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechtes erfüllt waren, hat die Stadt Köln in 23 Fällen eine Abwendungsvereinbarung schließen können sowie darüber hinaus in 7 Fällen das kommunale Vorkaufsrecht ausüben können. (vgl.

Stadt Köln 2019g, 3 ff.).

Bei den Anwendungsfällen handelt es sich neben Gemeinbedarfen (Straßenland) nur in einem Fall um Bauerwartungsland. Hinsichtlich letzterem wurde eine Klage beim Verwaltungsgericht Köln eingereicht, die Entscheidung diesbezüglich steht noch aus. (vgl. ebd., 5)

Darüber hinaus besteht nach Aussage der Verwaltung eine hohe Akzeptanz der Notwendigkeit von Vorkaufsrechtsprüfungen und einer damit verbundenen Gebührenbelastung bei Notariaten sowie betroffenen Vertragsbeteiligten. Im Vorfeld genannte Bedenken, dass das Verfahren den Grundstücksverkehr belaste, sind aufgrund von zügigen Bearbeitungen nicht bestätigt worden. (vgl. Stadt Köln 2019g, 4; 6).

Folgende Seite: Abb. 24 Räumliche Verortung der Anwendungsfälle von Instrumenten in der Stadt Köln (eigene Darstellung nach OpenStreetMap 2019)

KREUZFELD
Untersuchungen zur Entwicklung eines neuen Stadtteiles
CLOUTH QUARTIER
Konzeptvergaben an Baugruppen durch *moderne stadt*
KOOP BLM
Abgeschlossenes Verfahren, 22 % öffentlich gefördert
KOOP BLM
Abgeschlossenes Verfahren, 35 % öffentlich gefördert
KOOP BLM
Abgeschlossenes Verfahren, 20 % öffentlich gefördert
PARKSTADT SÜD
Satzung über ein besonderes Vorkaufsrecht
geplant: 3.500 WE
DEUTZER HAFEN
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
geplant: 3.000 WE
SÜRTHER FELD
Erfolglose Konzeptvergabe, aktuell: Ausschreibung im Rahmen eines Erbbaurecht
2 km

3.3.5 Wahrgenommene und erwartete Wirkungen der bodenpolitischen Instrumente

Die generelle Wirkung eines Instruments auf den komplexen Boden- und Wohnungsmärkten kann grundsätzlich nicht isoliert betrachtet und nur schwer messbar gemacht werden. Im Folgenden geht es nicht um nachgewiesene Wirkungen der einzelnen Instrumente, sondern vielmehr um Ergebnisse der Anwendung dieser Instrumente, Erkenntnisse aus Evaluierungen, wahrgenommene Wirkungen der beteiligten Akteure sowie zukünftig erwartete Wirkungen.

Nach dieser Erläuterung soll in Hinblick auf die zuvor erstellte Abbildung 13 in Kapitel 3.3.3 zu den Zielsetzungen zum Einsatz der bodenpolitischen Instrumente und die darin enthaltenen Kriterien *Ausweitung des Angebotes, Qualitätssteigerung* und *Preisdämpfung* Bezug genommen werden. Zur Darstellung der Wirkungsweise der Instrumente werden diese drei Kriterien um die zwei Kriterien *zeitliche Wirksamkeit*, und *kommunaler Handlungsspielraum* (s. Kapitel 3.1.7) erweitert und die Erkenntnisse abschließend für jedes Instrument zusammengefasst. Wenn vorhanden, sollen dabei auch Zusammenhänge zwischen Instrumenten erfasst werden.

Mobilisierung von Wohnbauflächen – Flächenvorlage Wohnen

Seit der Beschlussfassung über die zusätzlichen Flächen der Flächenvorlage Wohnen im Jahr 2016 befinden sich aktuell 33 der 76 Flächen in Bearbeitung. Diese sind bereits in der Entwicklung oder erste Konzepte liegen vor. Bei diesen in Bearbeitung befindlichen Flächen handelt es sich auch um einzelne größere Projekte, wie beispielsweise die *Parkstadt Süd* (3.500 WE) am inneren Grüngürtel oder dem *Deutzer Hafen* (3.000 WE) (vgl. Stadt Köln 2016g, 1; Stadt Köln 2018c, 17). Vor dem Hintergrund der Größe der Projekte und durch komplexe begleitende Verfahren (städtebauliche Entwicklungsmaßnahme und Vorkaufsrechte) ist jedoch von einer Entwicklung in einem Zeithorizont von 10 - 15 Jahren auszugehen (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019; Stadt Köln 2018c, 17).

Hinsichtlich des übergeordneten Zieles der angestrebten 6.000 Wohneinheiten jährlich lässt sich mit Blick auf die jährliche Fertigstellungsrate feststellen, dass in den vergangenen Jahren zwar eine Erhöhung der Wohnungsbautätigkeit stattgefunden hat, diese jedoch nicht kontinuierlich gestiegen ist (s. Abb. 25; vgl. Stadt Köln 2019c). Im Jahr 2018 wurden 3.923 Wohnungen fertiggestellt und damit das zweitbeste Ergebnis der vergangenen 18 Jahre erzielt. Ein Jahr zuvor waren es jedoch nur 2.138 Wohnungen (vgl. ebd.). Die Fertigstellungsrate liegt damit deutlich unter der angestrebten Zielkennzahl.

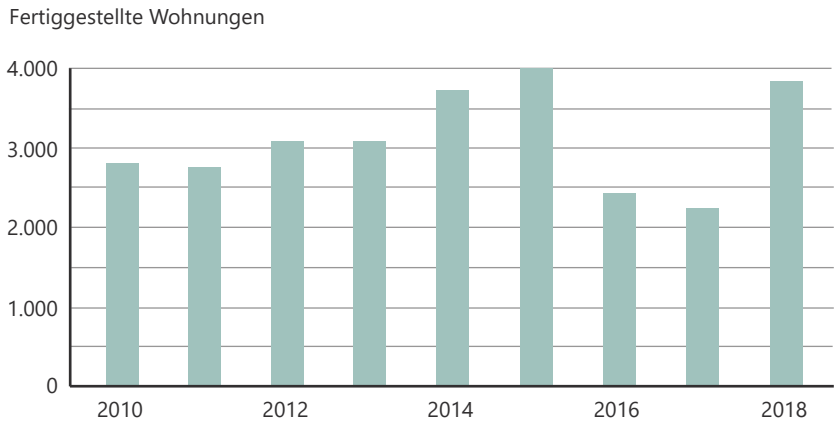

Abb. 25 Wohnungsbaufertigstellung in Köln (Quelle: eigene Darstellung nach Stadt Münster 2019d, 3)

Vor dem Hintergrund der genannten Großprojekte ist zwar grundsätzlich zukünftig von einer verstärkten Baulandbereitstellung auszugehen, aufgrund der langen Realisierungshorizonte bieten diese jedoch keine kurz- bis mittelfristigen Möglichkeiten für die Wohnraumversorgung. Vor dem Hintergrund der Unterdeckung des Bedarfes, auch bei Ausschöpfung der Potenzialflächen (s. Kapitel 3.3.5), bestehen darüber hinaus grundsätzlich nicht ausreichend Potenzialflächen zur Deckung der Wohnraumversorgung zur Verfügung (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019).

UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	FLÄCHENVORLAGE WOHNEN
Ausweitung des Angebotes	• Knapp die Hälfte der im Jahr 2016 identifizierten Potenzialflächen sind in Entwicklung; darunter einige Großprojekte mit hoher Anzahl WE
Qualitätsverbesserung	• -
Preisdämpfung	• -
Zeitliche Wirksamkeit	• kurz- bis mittelfristig
Kommunaler Handlungsspielraum	• gering bis hoch (abhängig davon, ob Stadt oder Private Eigentümer sind) • indirekt erhöht durch durch SEM und zukünftig eventuell auch Vorkaufsrecht

Abb. 26 Wirkungsweise Flächenvorlage Wohnen (eigene Darstellung)

Baulückenprogramm

Durch die Bearbeitung des Baulückenprogrammes konnten seit 1990 von rund 6.000 erfassten Baulücken über 3.800 Fälle abgeschlossen werden und somit rund 20.000 Wohnung entstehen. Damit hat die Stadt Köln nach eigenen Aussagen der Verwaltung so viele Wohnungen in Baulücken geschaffen wie keine andere deutsche Stadt. (vgl. Stadt Köln o.J.b)

Bezüglich der vorgenommenen Reaktivierung des Programmes seit 2017 liegen ebenfalls erste Ergebnisse vor. Durch die Ansprache der Eigentümer sowie erfolgten Beratungsgesprächen liegen Ende 2018 18 Bauanträge mit rund 200 Wohneinheiten vor. Weiterhin bestehen laufende Beratungen. (vgl. Stadt Köln 2018g; Stadt Köln 2018h)

Hinsichtlich des Zieles der Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau (vgl. Stadt Köln 2018c) hat das Baulückenprogramm aus quantitativer Perspektive damit eine geringe Wirkung. Die Bedeutung der Reaktivierung des Baulückenprogrammes für die Schaffung von neuem Wohnraum wird von dem Interviewten der WIK als sehr gering eingeschätzt. Bedeutsamer seien nach Ansicht des Interviewten große Entwicklungsmaßnahmen mit hohem Volumen, wie beispielsweise der Deutzer Hafen sowie die anstehende Entwicklung eines potenziellen neuen Standortes *Kreuzfeld* im Norden der Stadt Köln. (vgl. Interview WIK am 02.07.2019)

UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	BAULÜCKENPROGRAMM
Ausweitung des Angebotes	• Seit Reaktivierung seit 2017 liegen Bauanträge zu rund 200 WE vor; weiterhin laufende Beratungen
Qualitäts-verbesserung	• -
Preisdämpfung	• -
Zeitliche Wirksamkeit	• kurzfristig (abhängig von Kooperationsbereitschaft der Eigentümer)
Kommunaler Handlungsspielraum	• gering • indirekt erhöht durch Anwendung des Baugebotes (Rechtskraft in 8 Fällen)

Abb. 27 Wirkungsweise Baulückenprogramm (eigene Darstellung)

Kooperatives Baulandmodell

Aktuell kann zunächst nur bedingt von Wirkungen des kooperativen Baulandmodells ausgegangen werden. Aus den sechs abgeschlossenen Altfällen ergeben sich 471 Wohneinheiten, davon rund 23 % im öffentlich geförderten Wohnungsbau (vgl. Stadt Köln 2018e, 5). Dabei wird nur bei drei von den sechs rechtskräftigen Bebauungsplänen öffentlich geförderter Wohnungsbau umgesetzt (vgl. ebd.). Teilweise wurde die Bagatellgrenze unterschritten (vgl. ebd.), darüber hinaus kann jedoch auch von fehlender Wirkungskraft des ersten Modelles ausgegangen werden.

Zukünftig ist durch bereits bestehende Zusagen der Planungsbegünstigten zur Anwendung des Modelles seit der Fortschreibung 2017 sowie noch ausstehender Verfahren seit Einführung des Modelles mit insgesamt 12.000 Wohneinheiten und davon, unter der grundsätzlichen Annahmen von 30 %, mit 3.600 Wohnungen im öffentlich geförderten Wohnungsbau zu rechnen. Hinsichtlich der Verteilung der Anwendungsfälle im gesamten Stadtgebiet lässt sich schlussfolgern, dass das Modell eine Wirkung auf gesamtstädtischer Ebene entfaltet. (vgl. Stadt Köln 2018e)

Die häufig stattfindende Aufteilung und Übernahme der öffentlich geförderten Wohnungen durch Bestandshalter wie der *Sahle Wohnen*, Genossenschaften oder der *GAG Immobilien AG* wird von der Stadtverwaltung als positiver Effekt gesehen. Durch Letztere erhält die Stadt zusätzlich mehr Einfluss auf die Wohnungen. (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019)

Aufgrund der Länge von Bebauungsplanverfahren, die in der Regel nach Satzungsbeschluss drei bis fünf Jahre bis zum Bau in Anspruch nehmen, wird sich die Wirkung des Modells erst in den kommenden Jahren entfalten können. Langfristig wird insgesamt von einer Erhöhung des Neubaus von öffentlich geförderten Wohnungen ausgegangen (vgl. Telefoninterview WIK am 02.07.2019; Stadt Köln 2018d, 8). Bereits heute steigen die Förderzusagen im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Im Jahr 2018 lag die Zahl der Förderzusagen nur knapp unter der Zielkennzahl von 1.000 Wohnungen aus dem Stadtentwicklungskonzept Wohnen (s. Kapitel 3.3.2). Dies konnte zu einer leichten Erhöhung des Bestandes an geförderten Mietwohnungen von 6,8 % auf 6,9 % am gesamten Wohnungsbestand beitragen (vgl. ebd.). Vor dem Hintergrund weiterer Förderzusagen durch das kooperative Baulandmodell wird sich diese Zahl der Förderzusagen weiterhin erhöhen.

UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	KOOPERATIVES BAULANDMODELL
Ausweitung des Angebotes	• -
Qualitäts-verbesserung	• rechtskräftige Bebauungspläne mit rund 100 öffentlich geförderten Wohnungen • zukünftig ist durch laufende Verfahren mit rund 3.600 öffentlich geförderten Wohnungen zu rechnen • räumliche Verteilung auf gesamtes Stadtegebiet • Übernahme des öffentlich geförderten Wohnungsbaus von Bestandshaltern
Preisdämpfung	• -
Zeitliche Wirksamkeit	• kurzfristig
Kommunaler Handlungsspielraum	• mittel (nur über Regelungen des städtebaulichen Vertrages)

Abb. 28 Wirkungsweise Kooperatives Baulandmodell (eigene Darstellung)

In Bezug auf die Flächenpotentiale der Stadt Köln (s. Mobilisierung von Wohnbauflächen) ist zukünftig von zahlreichen Anwendungsfällen des kooperativen Baulandmodelles auszugehen, da bei 80 % der identifizierten Potentialflächen im Jahr 2016 ein Bauleitplanverfahren erforderlich ist (vgl. Stadt Köln 2016g, 2).

Bodenbevorratung und Zwischenerwerb

Durch die lange Tradition der Bodenvorratspolitik befinden sich im Jahre 2017 rund 14.826 ha und damit rund 37 % des Stadtgebietes im Besitz der Stadt Köln (vgl. Stadt Köln 2017c, 2). Aus dem Jahr 2010 wird in einem Fachartikel der *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement* (zfv) ebenfalls rund ein Drittel des Stadtgebietes als städtischer Besitz angegeben (vgl. Schmidt et al. 2010, 211). Somit verfügt die Stadt Köln über eigene Flächenpotentiale (vgl. Stadt Köln 2017d). Rund 20 % der Flächenpotentiale aus der Flächenvorlage (s. Mobilisierung von Wohnbauflächen) befinden sich im Eigentum der Stadt sowie weitere rund 30 % davon sind teilweise in städtischem Besitz (vgl. ebd.)

In dem bereits erwähnten Artikel der *zfv,* verfasst von Mitarbeitern des Amtes für Liegenschaften Stadt Köln, heißt es, dass „dem steigenden Wohnungsbedarf einer wachsenden Stadt [....] durch die gezielte Bodenvorratspolitik in adäquater Menge, Qualität und Vielfalt bei nachfragegerechter Lage und Struktur gedient werden [kann]" (Schmidt et al. 2010, 211). Neben Arrondierung vorhandener Siedlungsstrukturen durch Entwicklung städtischer Grundstücke in der Vergangenheit, wie beispielsweise

in *Widdersdorf*, werden auch aktuelle Entwicklungen wie in *Ronsdorf* vorangebracht (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019; Deutscher Verband für Wohnungswesen 2016, 39). Die Verfügbarkeit innerstädtischer Flächen ist jedoch für eine aktive Bodenvorratspolitik stark eingeschränkt (vgl. ebd.). Hier ist die Stadt Köln bislang beispielsweise durch kommunalen Zwischenerwerb auf dem *Clouth-Gelände* gemeinsam mit dem kommunalen Entwicklungsträger der *modernen stadt* erfolgreich gewesen. Zukünftig geht es beispielsweise um die Stadtentwicklungsprojekte *Deutzer Hafen* sowie *Parkstadt Süd* (vgl. ebd.).

Grundsätzlich betreibt die Stadt Köln demnach eine aktive Bodenvorratspolitik sowie kommunalen projektbezogenen Zwischenerwerb. Vor dem Hintergrund der relativ niedrigen Fertigstellungsrate der vergangenen Jahre (s. Mobilisierung von Wohnbauflächen; vgl. Stadt Köln 2019c) lässt sich jedoch schlussfolgern, dass diese nicht in ausreichendem Maße zu dem aktuell steigendem Wohnungsbedarf beisteuern kann, wie nach *Schmidt et al.* im Jahre 2010 noch dargelegt.

UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	BODENBEVORRATUNG U. ZWISCHENERWERB
Ausweitung des Angebotes	• Sowohl in Vergangenheit große Entwicklungsgebiete durch bevorratete Flächen und kommunalen Zwischenerwerb als auch zukünftig mit Deutzer Hafen und Parkstadt Süd
Qualitäts-verbesserung	• indirekt über Vergaberichtlinien und kommunale Selbstbindung (30 % öffentlich gefördert)
Preisdämpfung	• indirekt durch Konzeptvergabe (Bestgebotsverfahren)
Zeitliche Wirksamkeit	• mittel- bis langfristig
Kommunaler Handlungsspielraum	• grundsätzlich hoch (vor dem Hintergrund der mangelnden Flächenverfügbarkeit jedoch begrenzt)

Abb. 29 Wirkungsweise Bodenbevorratung und Zwischenerwerb (eigene Darstellung)

Konzeptvergabe

Hinsichtlich der ersten Konzeptvergabe in Köln auf Grundstücken der *modernen stadt* und begleitet vom *Haus der Architektur* (hdak) können Ergebnisse des Vergabeverfahrens bereits festgestellt werden, da diese bereits seit 2017 bewohnt werden. Zwar war der Festpreis bei der Vergabe verhältnismäßig hoch für Baugruppen und lag bei 850 – 950 Euro pro Quadratmeter, dieser befand sich jedoch weit unter dem der weiteren Grundstücke auf dem Gelände. Die Baugruppe unter dem Dach der Genossenschaft *Woge* konnte deutlich günstigere Nutzungsentgelte von 10 Euro pro Quadratmeder als Mieten im freifinanzierten Wohnungsbau erzielen (durchschnittlich 12,85

Euro pro Quadratmeter Nettokaltmiete im Neubau, s. Kapitel 3.3.1). Die errichtete Sozialwohnung muss nicht durch die übrigen Wohnungen subventioniert werden und soll durch die Selbstbindung der Genossenschaft nach Ablauf der Bindung nicht als Eigentumswohnung verkauft oder erheblichen Mietsteigerungen ausgesetzt sein. Im *Clouth Quartier* konnten durch die Konzeptvergabe von insgesamt 10 Grundstücken rund 12 % der Wohneinheiten auf dem Gelände an Baugruppen vergeben werden. Somit nimmt die Vergabe nach Konzeptqualität eine nennenswerte Stellung bei der Entwicklung dieses Quartiers ein. (vgl. Interview Woge am 06.06.2019)

Bezüglich der bereits erfolgten Konzeptvergaben städtischer Grundstücke in Folge des Ratsbeschlusses von 2016 liegen bisher nur wenige Ergebnisse vor. Bei der ersten Pilotanwendung in *Köln-Rondorf* konnte das beste Konzept eines Bauträgers ausgewählt werden, welcher nicht das Höchstgebot abgegeben hatte (vgl. Stadt Köln 2018g, 5). Bei der zweiten erwähnten Pilotanwendung im *Sürther Feld,* die sich teilweise explizit an Baugruppen und Genossenschaften richtete, konnten die Grundstücke bislang aufgrund zu hoher Bodenpreise und ausbleibenden Bewerbungen nicht vergeben werden (vgl. Stadt Köln 2019e, 2). Damit das Instrument der Konzeptvergabe besser greifen kann, muss das Verfahren angepasst werden (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019). Insbesondere bei der Betrachtung der Pilotverfahren städtischer Grundstücke können grundsätzlich nur sehr eingeschränkt und punktuell Ergebnisse festgestellt werden. Schwierigkeiten bei der Ausschreibung der Grundstücke verhindern weitere positive Ergebnisse der Konzeptvergabe.

UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	KONZEPTVERGABE
Ausweitung des Angebotes	• -
Qualitäts-verbesserung	• Bei Vergaben durch *moderne stadt* auf *Clouth-Gelände*: 12% der WE an gemeinschaftliche Wohnformen vergeben; günstigere Nutzungsentgelte bei Baugruppe (Woge) als Mieten bei Neubau sowie eine öffentl. geförderte Wohnung • Bei Vergabe städtischer Grundstücke: große Schwierigkeiten wegen zu hohen Bodenpreisen, kaum Ergebnisse
Preisdämpfung	• Zukünftig könnten bei verstärkter Anwendung niedrigere Kaufpreise Auswirkungen auf Märkte haben
Zeitliche Wirksamkeit	• kurz- bis mittelfristig (abhängig von Revision des Instrumentes und Verfügbarkeit städtischer Grundstücke)
Kommunaler Handlungsspielraum	• mittel (bei Vergabeverfahren hoch, nach Verkauf gering)

Abb. 30 Wirkungsweise Konzeptvergabe (eigene Darstellung)

Erbbaurecht

Für die Bestellung von Erbbaurechten liegen bislang keine Ergebnisse vor. Vor dem Hintergrund der aktuellen grundsätzlichen Thematisierung im Rat und dem Wohnungsbauforum sowie der Ausschreibung im *Sürther Feld* mit einem niedrigeren Erbbauzins bleiben künftige Ergebnisse abzuwarten.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Hinsichtlich des zeitlichen Realisierungshorizontes von 10 - 15 Jahren der Entwicklung des *Deutzer Hafen* liegen keine Ergebnisse zur Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme vor. Dennoch können die Möglichkeiten genannt werden, welche zukünftig aus dem tatsächlichen Erlass der Entwicklungssatzung für den Deutzer Hafen und den daraus hervorgehenden Beitrag zur Wohnraumversorgung hervorgehen.

Nur durch die Anwendung des Instrumentes kann ein Zugriff auf die Grundstücke nicht kooperationswilliger Eigentümer erfolgen und unter der Berücksichtigung der demographischen Entwicklungstrends eine Entwicklung der letzten zur Verfügung stehenden und geeigneten Fläche im Innenstadtgebiet Kölns entstehen (vgl. Institut für Städtebau und Flächenmanagement 2018, 143). Vor dem Hintergrund des dringenden Wohnraumbedarfes nimmt die Entwicklung des Gebietes durch den Erlass der Satzung zukünftig einen hohen Stellenwert für die Wohnraumversorgung ein.

UNTERSUCHUNGS-KRITERIEN	STÄDTEBAULICHE ENTWICKLUNGSMASSNAHME
Ausweitung des Angebotes	- Instrument unterstützt zügige und einheitliche Umsetzung eines großen Stadtentwicklungsprojektes mit rund 3.000 WE • indirekt über Zwischenerwerb durch moderne stadt
Qualitäts-verbesserung	• indirekt über Grundstücksvergabe (moderne stadt)
Preisdämpfung	• Zukünftig kann Ankauf der Grundstücke zum entwicklungs-unbeeinflussten Wert stattfinden
Zeitliche Wirksamkeit	• mittelfristig
Kommunaler Handlungsspielraum	• hoch (gibt Handhabe zur Mobilisierung von nicht verkaufs-willigen Eigentümern)

Abb. 31 Wirkungsweise Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (eigene Darstellung)

Vorkaufsrecht

Für die Ausübung des Vorkaufsrechtes liegen bislang keine Ergebnisse vor. Aufgrund des kurzen Anwendungszeitraumes und der geringen Anzahl an Fällen, bei denen das kommunale Vorkaufsrecht ausgeübt wurde und es sich nur bei einem dieser Fälle um Bauerwartungsland handelt, bleiben künftige Ergebnisse abzuwarten. Zukünftig ist im Falle einer Ausübung des besonderen Vorkaufsrechtes bei der südlichen Innenstadterweiterung *Parkstadt Süd* davon auszugehen, dass durch den Zugriff auf Schlüsselgrundstücke ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung des Gebietes und damit zur Deckung des erhöhten Wohnraumbedarfes geleistet werden kann (vgl. Stadt Köln 2018i, 3).

3.3.6 Zwischenfazit zur Fallstudie Köln

Vor dem Hintergrund des rasanten Bevölkerungswachstums in Köln und einer zunehmenden Dynamik des Wohnungsmarktes seit 2010 hat die Stadt Köln im Jahre 2014 das Stadtentwicklungskonzept Wohnen erstellt sowie einen Baulandbeschluss gefasst.

In diesem Zuge wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche neue bodenpolitische Instrumente eingeführt (bspw. Baulandmodell, Konzeptvergabe) sowie bekannte Instrumente des Planungsrechtes wieder nutzbar gemacht (bspw. Vorkaufsrecht, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme). Bei der Untersuchung konnten *rahmengebende/flankierende* Instrumente der Bodenpolitik, wie beispielsweise die zunehmend bedeutende interkommunale Kooperation im Sinne einer Wohnungsmarktregion als *Steuerung durch Kooperation*, nicht berücksichtigt werden, wenngleich diese ebenfalls einen bedeutenden Beitrag zur Wohnraumversorgung leisten können.

Mit dem Einsatz der neun untersuchten Instrumente der Bodenpolitik in Köln zielt die Stadt auf unterschiedliche Weise auf die Erreichung ihrer wohnungs- und bodenpolitischen Ziele ab. Während beispielsweise die Flächenvorlage Wohnen durch Mobilisierung von Wohnbauflächen zu einer Schaffung von vornehmlich Geschosswohnungsbau beitragen soll, spielt das kooperative Baulandmodell eine Rolle zur Stärkung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus.

Bezüglich des Vollzugs der Instrumente gilt es grundsätzlich zu konstatieren, dass bei den meisten Instrumenten aufgrund kurzer Laufzeiten nur erste Anwendungen dargestellt werden oder der Prozess zum Einsatz des Instrumentes nachgezeichnet werden kann. Als grundlegender hemmender Faktor gilt für Köln eine zunehmende Flächenknappheit. Selbst bei Mobilisierung aller identifizierten Potenzialflächen, wovon nicht auszugehen ist, besteht eine Unterdeckung des Bedarfes. Als fördernd zeigt

sich beispielsweise eine zunehmende Verankerung bei der Anwendungspraxis des Baulandmodells in der Politik sowie bei den Instrumenten Bodenvorratspolitik und Konzeptvergabe ein wachsendes Bewusstsein für einen sorgfältigeren Umgang mit städtischem Eigentum an Grund und Boden.

Durch Bodenvorratspolitik und kommunalen Zwischenerwerb entwickelt die Stadt Köln mehrere große Stadtentwicklungsprojekte unter anderem mit der städtischen Entwicklungsgesellschaft. Aktuelle, in Entwicklung befindliche, Großprojekte werden konsequent durch das hoheitliche Instrument Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme sowie voraussichtlich auch mit Hilfe des besonderen Vorkaufsrechtes unterstützt. Bei letzterem bleibt ein erfolgreicher Einsatz abzuwarten. Auch viele der neueren Instrumente müssen sich in Zukunft erst bewähren und es bedarf weiterer Anwendungsfälle, um die Wirkungen auf den Wohnungs- und Bodenmärkten zu intensivieren. So laufen seit Fortschreibung und Anpassung des kooperativen Baulandmodelles zahlreiche Verfahren, zu denen bereits Zusagen der Planungsbegünstigten bestehen, wodurch zukünftig mit einer weiteren Erhöhung der Förderzusagen gerechnet wird. Die Konzeptvergabe bedarf hingegen zukünftig einer Anpassung, um zielgerichtet eingesetzt werden zu können.

4. SYNTHESE UND DISKUSSION DER ERGEBNISSE

In diesem Kapitel werden im Rahmen der Beantwortung der drei übergeordneten Forschungsfragen die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zusammengetragen und interpretiert sowie in Zusammenhang mit den zuvor erarbeiteten theoretischen Grundlagen aus der Literatur gestellt. Die begrenzte Anzahl an Fallstudien lässt keine Beantwortung der Forschungsfragen losgelöst von den spezifischen Ergebnissen auf der lokalen Ebene der beiden Städte zu. Durch die fallstudienübergreifende Betrachtung der Ergebnisse lassen sich dennoch Schlussfolgerungen ziehen, die einen Beitrag zur aktuellen Debatte bieten. Zunächst werden Antworten auf die **erste Forschungsfrage** *„Welche Ziele verfolgen wachsende Großstädte vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen der Wohnraumversorgung und welche bodenpolitischen Instrumente setzen sie dafür ein?"* gegeben.

Der in den vergangenen Jahren in zahlreichen Städten gestiegene kommunale Handlungsdruck zur Einflussnahme und Steuerung der Wohnraumversorgung (vgl. Ginski/Schmitt 2013, 7) wird auch in den beiden Fallstudien Köln und Münster ersichtlich. Neu entwickelte Handlungsprogramme zum Wohnen bilden in beiden Städten seit rund fünf Jahren einen Gesamtrahmen. Im Vordergrund der wohnungs- und bodenpolitischen Zielsetzungen stehen eine quantitative Ausweitung des Baulandangebotes zur Erhöhung der Wohnbaufertigstellungsrate. Die dafür festgesetzten Zielkennwerte unterscheiden sich nur in Relation zur Größe der jeweiligen Stadt. Weiterhin gelten verschiedene Qualitätsziele wie die Schaffung von öffentlich gefördertem Wohnungsbau, die Verbesserung der Wohnsituation bestimmter Zielgruppen oder eine soziale Mischung in der Stadt.

In diesem Zuge erhält die Bodenpolitik in beiden Städten aktuell und zukünftig einen höheren Stellenwert. Während in der Stadt Münster ein bodenpolitischer Grundsatzbeschluss die Neuausrichtung einer effektiven und langfristigen kommunalen Boden- und Liegenschaftspolitik festlegt, fasst auch die Stadt Köln einen Baulandbeschluss, der jedoch weniger eine umfassende Neuorientierung darstellt als ein einheitliches

Regelwerk in Bezug auf den Abschluss städtebaulicher Verträge. In beiden Städten erhält das städtische Eigentum an Grund und Boden und der sorgfältige Umgang mit diesem einen höheren Stellenwert.

Durch die Untersuchung in den beiden Fallstudien kann ein großes Spektrum von bodenpolitischen Instrumenten aufgezeigt werden, mit denen die wachsenden Großstädte auf die aktuellen Herausforderungen reagieren. Auffällig ist in beiden Städten die vermehrte Einführung, Reaktivierung oder Forcierung von Instrumenten in den vergangenen fünf Jahren. Über eine Steuerung durch einen *programmatischen Ansatz* (s. Kapitel 2.3.4) nutzen beide Städte sowohl die Instrumente eines Baulandprogrammes/Flächenvorlage Wohnen als auch eines Baulücken-/Potenzialkatasters. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht in Baulandbeschlüssen die durch das Instrument eines kooperativen Baulandmodelles/Sozialgerechte Bodennutzung Einfluss auf die Vorgehensweise bei der Baulandentwicklung durch einheitliche Regelegungen, insbesondere mit einer Quotenregelung zum öffentlich geförderten Wohnungsbau, nehmen. Hinsichtlich der *Steuerung durch öffentliches Eigentum* ist zunächst die Bodenvorratspolitik zu nennen. Während diese in der Stadt Köln seit Jahrzehnten betrieben wird, wurde die Bodenvorratspolitik in Münster erst im Rahmen des Baulandbeschlusses wieder reaktiviert. In diesem Kontext wurde in Münster die Einführung eines revolvierenden Bodenfonds beschlossen, der zu einer Finanzierung von Grundstücksankäufen aus Verkaufserlösen beitragen soll. Eine Veränderung im Umgang mit der Vergabe von städtischen Grundstücken hat in beiden Städten durch die Abwendung vom Höchstgebotsverfahren hin zu einer konzeptorientierten Vergabe stattgefunden. Darüber hinaus steht in Anknüpfung an die aktuelle Diskussion um die „Renaissance" des Erbbaurechtes in beiden Städten eine Forcierung des Instrumentes zur Debatte. Auffällig ist in der Stadt Köln die zunehmende Anwendung von Instrumenten über eine *Steuerung durch das Planungsrecht* (s. Kapitel 2.3.4) zur Entwicklung von Großprojekten. Hierbei macht die Stadt sowohl von der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme als auch vom Vorkaufsrecht Gebrauch.

Nach Identifizierung der vielfältigen eingesetzten Instrumente in der Praxis soll nun die Beantwortung der **zweiten Forschungsfrage** *„Wie werden diese bodenpolitischen Instrumente vollzogen und welche hemmenden und fördernden Bedingungen können identifiziert werden?"* folgen.

Da sich viele der untersuchten Instrumente noch in einer Erprobungsphase befinden und die Laufzeit vielfach weniger als fünf Jahre beträgt, sind teilweise wenige Anwendungsfälle zu konstatieren. Während einige Instrumente schon nach Einführung greifen, bedarf es bei anderen Instrumenten, wie beispielsweise der ersten Version des kooperativen Baulandmodells in Köln, einer Anpassung. Hintergrund sind hier insbesondere Probleme bei der Übertragung des Vorbildmodells der Sozialgerechten

Bodennutzung aus München (vgl. Faller/Beyer 2018, 127). Somit befinden sich viele der Instrumente noch in einer Erprobungsphase vor dem Hintergrund lokalspezifischer Rahmenbedingungen und verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten.

Bei der Betrachtung der Anwendung können unterschiedliche fördernde und hemmende Faktoren identifiziert werden. Als zentrales Hemmnis der Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau gilt in Köln die mangelnde Flächenverfügbarkeit. Selbst bei Aktivierung aller identifizierten Potenzialflächen könnte der Bedarf nicht gedeckt werden. Hier ist auf das (nicht untersuchte) *rahmengebende/flankierende* Instrument der interkommunalen Kooperation hinzuweisen, durch die die Stadtgrenzen überwunden und in einer Wohnungsmarktregion als Ganzes gedacht werden soll (vgl. Interview Stadt Köln am 27.06.2019). Obwohl in der Verwaltung wie auch in der Wirtschaft ein Fachkräftemangel vorliegt, werden gleichzeitig eine Vielzahl von Instrumenten neu eingeführt, die zumeist einen Mehraufwand bedeuten. In Münster zeigen sich diesbezüglich Probleme bei der Bewältigung der durch eine wieder aktiv betriebene Bodenvorratspolitik anstehende Entwicklung und Vermarktung von städtischen Grundstücken. Der Potenzialkataster wurde darüber hinaus aufgrund zu hohen Aufwandes nicht weiterbearbeitet. In Köln drückt sich dies insbesondere in langen Genehmigungsprozessen aus. Weitere hemmende Faktoren treten beispielsweise auch bei der Konzeptvergabe auf. In der Stadt Köln kommt es hier aufgrund zu hoher Mindestpreise zu Vermarktungsschwierigkeiten, da diese Grundstücke damit unattraktiv für Zielgruppen wie gemeinschaftliche Bau- und Wohnformen sind. In der Stadt Münster werden Grundstücke in Konzeptvergabe mit dem Schwerpunkt der Startmiete hingegen gut angenommen. Ein Gebot auf die Startmiete stellt jedoch beispielsweise ein Hemmnis für Genossenschaften dar, da diese aufgrund von geringem Eigenkapital nicht die günstigste Miete bieten können.

Darüber hinaus können auch fördernde Faktoren bei der Anwendung der Instrumente in der Praxis identifiziert werden. Während in Münster der bodenpolitische Grundsatzbeschluss einstimmig im Rat beschlossen wurde und daher ein geschlossener politischer Rückhalt für die Verwaltung besteht, hat sich in Köln das kooperative Baulandmodell heute ebenfalls stark in der Politik verankert. Weiterhin kann auch im Kontext dieser Modelle eine steigende Akzeptanz der Wohnungswirtschaft konstatiert werden. Interventionen gegen Regelungen, wie die Quote zum öffentlich geförderten Wohnungsbau, nehmen ab. Stattdessen wird die Transparenz der Ausgestaltung städtebaulicher Verträge auf Basis der Modelle positiv gesehen, da so die Rahmenbedingungen im Vorhinein wirtschaftlich miteinkalkuliert werden können. In Münster hat sich darüber hinaus bei der Anwendung der Sozialgerechten Bodennutzung eine intensive Zusammenarbeit von Liegenschafts- und Planungsamt entwickelt, die bei der Umsetzung zielführend wirkt.

Mit der Beantwortung der **dritten Forschungsfrage** *„Inwieweit können diese bodenpolitischen Instrumente im Zusammenspiel zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung beitragen?"* soll aufgezeigt werden, was die unterschiedlichen Ansätze und Instrumente der kommunalen Bodenpolitik der beiden Fallstudien für die Steuerung der Wohnraumversorgung leisten können. Hierbei können nicht einzelne Wirkungskräfte der jeweiligen Instrumente nachgewiesen oder beurteilt werden. Jedoch können anhand der bereits konstatierten Ergebnisse und erwarteten Wirkungen und Zusammenhänge der Instrumente einzelne Schlussfolgerungen gezogen werden. Diesbezüglich werden zunächst die drei bereits dargelegten Problemlagen der Wohnraumversorgung *Menge*, *Qualität* und *Preis* (s. Kapitel 2.2.6 und 3.1.7; vgl. Kötter 2016, 9) herangezogen und die Wirkungsbereiche der Instrumente darauf übertragen.

In Bezug auf das *Mengenproblem* zeigt sich, dass eine Ausweitung des Baulandangebotes und eine Mobilisierung von Potenzialflächen eine bedeutende Rolle für die Schaffung von Wohnraum spielen. Die zwei Fallstudien zielen insbesondere mit den Instrumenten Baulandprogramm in Münster und Flächenvorlage Wohnen in Köln auf eine Intensivierung der Baulandbereitstellung ab. In der Stadt Münster wird sich die intensivierte Baulandentwicklung der vergangenen Jahre in Zukunft auf die Fertigstellungsraten auswirken. Darüber hinaus findet durch eine aktive Bodenvorratspolitik ein intensiver Ankauf an Flächen statt, welchen im aktuellen Baulandprogramm aufgrund der umfassenden Steuerungsmöglichkeit durch die Eigentümerfunktion Vorrang eingeräumt wird. Die Wirksamkeit der Mobilisierung von Flächen ist in der Stadt Köln grundsätzlich aufgrund der Flächenknappheit begrenzt. Anders als in Münster wurde in Köln jedoch eine durchgängige Bodenvorratspolitik betrieben, weshalb die Stadt Köln über entsprechende Flächenpotentiale verfügt. Somit wurden in der Vergangenheit und werden aktuell große Stadtentwicklungsprojekte häufig in Form von kommunalen Zwischenerwerbsmodellen entwickelt.

Das Baulückenprogramm bzw. der Potenzialkataster tragen zwar bei Kooperationsbereitschaft der Eigentümer relativ kurzfristig, vom Umfang jedoch nur begrenzt, zu einer Ausweitung des Angebotes bei. Dieses Instrument kann somit eher als begleitendes Instrument (mit vornehmlich städtebaulich-qualitativen sowie ökologischen Aspekten) eingeordnet werden.

Als unterstützende Instrumente zur Mobilisierung von Flächen für große Stadtentwicklungsprojekte nutzt die Stadt Köln aktuell Instrumente des Planungsrechtes mit starken Eingriffen in das Eigentumsrecht. Dabei handelt es sich einerseits um die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, die auch als „schärfstes Schwert" des Städtebaurechts bezeichnet wird und sich in der allgemeinen Planungspraxis als wirkungsmächtiges Instrument herausstellt (vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau

und Raumordnung 2016, 12; 83). Das Vorkaufsrecht wird vielfach aufgrund fehlender quantitativer Wirksamkeit (vgl. Heinz/Belina 2019, 41) sowie einem hohen Aufwand bei gleichzeitigen Rechtsunsicherheiten kritisiert (vgl. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 2016, 82). Es bleibt daher abzuwarten, ob das Instrument in Zukunft in Köln eine Möglichkeit des Zugriffs auf Schlüsselgrundstücke für Stadtentwicklungsprojekte zur Schaffung von Wohnraum bieten kann.

Hinsichtlich der aktuellen *Qualitätsprobleme* der Wohnraumversorgung, insbesondere der Mangel an Wohnungen im geförderten Wohnungsbau, zeigen sich ebenfalls Schwerpunkte der in der kommunalen Bodenpolitik eingesetzten Instrumente in beiden Städten. Mit der Quotenregelung von 30 % durch das kooperative Baulandmodell/Sozialgerechte Bodennutzung werden in einem verhältnismäßig kurzfristigen Zeithorizont Investoren bei neuer Baurechtschaffung zum Bau von öffentlich geförderten Wohnungen verpflichtet. Für die Zukunft ist in beiden Städten bei zahlreichen laufenden Verfahren mit einer Zunahme der Förderzusagen zu rechnen. Neben der grundsätzlichen Steigerung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus durch das kooperative Baulandmodell wird in Köln auch eine ausgewogene räumliche Verteilung der Anwendungsfälle auf das gesamte Stadtgebiet und damit ein Beitrag zu einem sozialen Ausgleich sichtbar. Grundsätzlich tragen das kooperative Baulandmodell/Sozialgerechte Bodennutzung zum Bau von mehr Sozialwohnungen bei. Es gilt jedoch zu beachten, dass deren Zahl vor dem Hintergrund des vorhandenen Bedarfes und der hohen Anzahl an berechtigten Haushalten, insbesondere in der Stadt Köln (s. Kapitel 3.3.1), weiterhin unzureichend bleibt (vgl. auch Telefoninterview WIK am 02.07.2019; Heinz/Belina 2019, 40).

Einen weiteren Beitrag zur Schaffung von neuen öffentlich geförderten Wohnungen leistet die kommunale Selbstbindung bei städtischen Flächen, die in Köln 30 % und in Münster sogar 60 % beträgt. Diese sollen bei Vergabe städtischer Grundstücke im Konzeptverfahren ebenfalls umgesetzt werden. Durch Konzeptvergaben wenden sich beide Städte unter bestimmten Regelungen gegen die bislang praktizierten Höchstgebotsverfahren und stellen dabei die reinen fiskalischen Interessen für Qualitätsziele zurück. Dennoch macht die Stadt Köln, anders als Münster, bislang von einem Bestgebotsverfahren Gebrauch, bei dem der Kaufpreis weiterhin zu maximal 30 % Berücksichtigung findet, um „einen direkten Beitrag zum kommunalen Haushalt [leisten zu können]" (Stadt Köln 2016e, 5). Die explizite Vergabe von Grundstücken an gemeinschaftliche Bau- und Wohnformen, wie sie im *Clouth-Quartier* durch die städtische Entwicklungsgesellschaft der Stadt Köln stattgefunden hat, kann darüber hinaus zu bezahlbarem Wohnraum sowie einer nachhaltigen Quartiersentwicklung beitragen.

Bezüglich des *Preisproblems* zeigt sich, dass zwar mit einigen Instrumenten unter an-

derem auf eine Dämpfung der Bodenpreise eingewirkt werden soll, es sich jedoch erst nach längerem Anwendungszeitraum und mehr Anwendungsfällen langfristig zeigen wird, ob die gewählten Instrumente dies leisten können. Diesbezüglich ist vor dem Hintergrund der Begriffsdefinition von Bodenpolitik zu erwähnen, dass eine Einflussname auf den Bodenwert sowie allgemein auf den Bodenmarkt kein eigenständiges Ziel der Bodenpolitik ausmacht (s. Kapitel 2.1). Vielmehr bildet diese Einflussnahme einen Mechanismus zur Erreichung von allokativen und/oder distributiven bodenpolitischen Zielen (vgl. Hengstermann/Gerber 2015, 246). In der Stadt Münster zeigt sich dies beispielsweise bei der Anwendung der Sozialgerechten Bodennutzung, die im Innenbereich durch die für Bebauungspläne geforderten Festsetzungen insbesondere eine Allokation von sozialem Wohnungsbau anstrebt. Gleichzeitig soll eine Preisdämpfung erfolgen, „also auch auf die Ankaufspreise, die die Zahlen auch erst einmal runterwirkt, weil [die Investoren] genau wissen, was sie hinterher umsetzen müssen" (Interview Stadt Münster am 18.06.2019). Direkter tragen beide Kommunen durch die Bereitstellung städtischer Wohnbaugrundstücke und den neuen Vergabeverfahren zur Preisdämpfung bei. Hier werden zukünftig insbesondere in der Stadt Münster durch den verstärkten Flächenankauf Wirkungen erwartet.

Insgesamt wird deutlich, dass für die vielschichtigen Probleme der Wohnraumversorgung unterschiedliche Instrumente der kommunalen Bodenpolitik eingesetzt werden, die auf verschiedene Bereiche der Wohnraumversorgung abzielen und teilweise erste Ergebnisse aufzeigen und Wirkung entfalten. Es zeigt sich, dass diese insbesondere im Zusammenspiel einen Beitrag zur Steuerung der Wohnraumversorgung leisten können. So können zwar durch die in Baulandmodellen geforderten Festsetzungen zur Allokation von sozialem Wohnungsbau Standorte festgelegt werden, jedoch geht keine bauliche Aktivitätssteigerung von diesen aus (vgl. auch Heinz/Belina 2019, 6). In Münster nimmt diesbezüglich das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung eine besondere Stellung ein. Durch eine „Doppelstrategie" (Interview Stadt Münster am 18.06.2019) kombiniert dieses Modell Regelungen zur Operationalisierung städtebaulicher Verträge mit Privaten mit einer liegenschaftlichen Partizipation der Kommune. Die Stadt erhält damit eine höhere Steuerungsfähigkeit und bestimmt das Baulandangebot mit. In einer Studie des *Forum Baulandmanagement NRW* (2017a, 117 ff.) wird die Sozialgerechte Bodennutzung in Münster daher als richtungsweisend und mit Vorbildcharakter beschrieben. Eine langfristig angelegte Bodenvorratspolitik bildet hierbei eine grundsätzliche Ausgangsbasis. Davon ausgehend können nicht nur in Kombination mit Konzeptvergaben die Miethöhen gesteuert werden, vielmehr erhält die Kommune im Zusammenhang mit der kommunalen Planungshoheit ein hohes Maß an Steuerungskraft sowie Resistenz gegenüber zyklischen Nachfrageschwankungen im Wohnungsbau (vgl. Difu/vhw 2017, 11). Darüber hinaus wird auch

ein notwendiges Zusammenspiel von Instrumenten einer *Steuerung durch öffentliches Eigentum* mit solchen einer *Steuerung durch Planungsrecht* in der Stadt Köln deutlich. Zur Entwicklung eines großen Stadtentwicklungsprojektes im *Deutzer Hafen* wird der kommunale Zwischenerwerb, hier durchgeführt durch die städtische Entwicklungsgesellschaft, durch das planungsrechtliche Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme unterstützt, um auch bei fehlender Kooperationsbereitschaft einzelner Eigentümer eine geschlossene und zügige Entwicklung zu ermöglichen.

Zusammenfassend zeigt sich bei der Untersuchung verschiedener Instrumente in den beiden Fallstudien, dass diese „im Zuge des ‚Leidensdrucks' mit Phantasie und lokaler Ermächtigung immer wieder neue Wege [beschreiten]" (Difu/vhw 2017, 8). Der Bewusstseinswandel im Umgang mit Boden im öffentlichen Eigentum hat in beiden Fallstudien stattgefunden und spiegelt sich in der Ausgestaltung der untersuchten bodenpolitischen Instrumente wider. Unter Berücksichtigung der langen Vorlaufzeiten vieler Instrumente ist zumindest in Zukunft von einem Beitrag zur Lösung der Problemlagen der Wohnraumversorgung auszugehen. Die meisten Instrumente können jedoch nicht zu einer kurzfristigen Entlastung in den prosperierenden Stadtregionen führen, sondern sind vielmehr auf eine langfristige Erweiterung des Handlungsspielraumes der Kommunen angelegt (vgl. Drixler et al. 2014, 121). Im fachlichen Diskurs werden die Ansätze der wachsenden Großstädte zwar als richtige Mittel zur Bekämpfung der kommunalen Wohnungs- und Bodenproblematik gesehen, gleichzeitig aber nur als begrenzte Schritte zur Bewältigung der Herausforderungen beschrieben (vgl. Heinz/Belina 2019, 42). Das Positionspapier von *Difu* und *vhw* (2017) zeigt die Grenzen kommunaler Handlungsspielräume durch teilweise fehlende bodenpolitische Instrumente sowie begrenzte Ressourcen auf. In diesem Kontext werden insbesondere Forderungen an Bund und Länder zu vereinfachten Handhabungen von Instrumenten sowie die Einführung neuer Instrumente durch Gesetzesänderungen erhoben. Hierbei geht es beispielsweise um die Weiterentwicklung eines preislimitierten Vorkaufsrechtes, die Erweiterung der Genehmigungsvoraussetzungen von Vorhaben im Innenbereich nach § 34 BauGB um Gemeinwohlziele oder die Beseitigung von Regularien in den Ländern, die dem Aufbau eines revolvierenden Bodenfonds, wie auch in der Stadt Münster, entgegenstehen.

5. FAZIT UND AUSBLICK

Die Neuausrichtung kommunaler Bodenpolitik gilt aktuell als eine der großen Herausforderungen der Stadtentwicklung. Diese Arbeit konnte einen Einblick in die vielfältige Instrumentenlandschaft, die der kommunalen Ebene zur Verfügung steht, geben und die zunehmende Ausweitung dieser in der Praxis darstellen. Die darauf aufbauende Betrachtung des Beitrages dieser Instrumente zu den unterschiedlichen Herausforderungen der Wohnraumversorgung differenziert die für die Städte bestehenden Möglichkeiten mit der Anwendung dieser Instrumente. Insgesamt zeigt sich, dass die beiden Städte Köln und Münster ihr Instrumentenrepertoire in den vergangenen Jahren deutlich erweitert haben und einzelne dieser Instrumente bereits heute Wirkung zeigen oder zumindest zukünftig davon ausgegangen wird, andere hingegen (noch) nicht ausreichend greifen können. Die aktuelle politische Diskussion um das Erbbaurecht in Köln und Münster spiegelt auch die fachliche Debatte über die Potenziale weiterer Instrumente wider. Hiermit könnten die beiden Städte einen weiteren Schritt hinsichtlich einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik gehen und das Erbbaurecht als weiteres Steuerungsinstrument einsetzen, durch welches Grundstücke mit langfristiger Wirksamkeit im Eigentum der Allgemeinheit gehalten werden können. Zwar kann dadurch kein kurzfristiger und insbesondere kein quantitativer Beitrag zur Lösung der Probleme der Wohnraumversorgung geleistet werden, es könnte jedoch durch den zyklisch wiederkehrenden kommunalen Zugriff die Verwendung von Flächen je nach Entwicklungslinien von Bevölkerung, Wirtschaft etc. immer wieder neu beantwortet werden (vgl. auch Novo-Huy 2018, 143).

In Hinblick auf eine kritische Reflexion der in dieser Arbeit mit qualitativen Methoden durchgeführten empirischen Untersuchung gilt es zunächst zu konstatieren, dass sich die Befragung von unterschiedlichen Akteuren in den Fallstudien bewährt hat, da somit unterschiedliche Perspektiven und Darstellungen aus der vielschichtigen Thematik erlangt werden konnten. Dennoch ist hier die Subjektivität der einzelnen Interviewpartner zu beachten. Durch Interviews mit weiteren Vertretern der Verwaltung unterschiedlicher Ämter sowie städtischen Wohnungsbau- und Entwicklungsgesell-

schaften und insbesondere auch der Politik hätten die Informationen noch umfassender und die Ergebnisse noch differenzierter ausfallen können. Durch den begrenzten Rahmen einer Masterthesis waren dem Umfang dieser Arbeit jedoch Grenzen gesetzt.

Zukünftig sollte eine tatsächliche Operationalisierung des Erfolgs der einzelnen Instrumente, insbesondere auf lokalräumlicher Ebene, langfristig Inhalt weiterer wissenschaftlicher Auseinandersetzungen sein. Darüber hinaus deuten lokalspezifische Rahmenbedingungen der beiden Fallstudien ebenfalls weiteren Forschungsbedarf an. Ausgehend von der Stadt Münster ist vor dem Hintergrund der positiven Ergebnisse hinsichtlich der Verzahnung von Liegenschaften und Planung weiterer Forschungsbedarf bezüglich der Potenziale für die Effektivität der kommunalen Bodenpolitik und der Übertragbarkeit auf andere Städte von Relevanz. Hier ist auf ein laufendes Forschungsprojekt des Deutschen Institutes für Urbanistik hinzuweisen, welches ausgehend von der These, dass in dieser Verzahnung der Schlüssel für eine effektivere und kostengünstigere Baulandpolitik liegt, Untersuchungen anstellt (vgl. Difu o.J.). Für die Stadt Köln zeigt sich hinsichtlich der deutlich einschränkenden Flächenknappheit die zunehmende Bedeutung von interkommunaler Kooperation. Es stellt sich daher bereits heute die Frage, wie eine gemeinsame Wohnbaulandentwicklung von Stadt und Umland erfolgen kann.

QUELLENVERZEICHNIS

Literatur und Internet

Ammann, Iris (2018): Lokales Bündnis für Wohnen. Ein Erfolgreiches Instrument zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum? In: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung. 4/2018. S. 48-55.

Aring, Jürgen; Coulmas, Diana; Rohland, Fabian (2018): Heute, morgen, übermorgen – Boden- und Wohnungspolitik im Aufbruch!? In: vhw FWS 3/2018. S. 114-118.

BBR [Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung] (2000): Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland. Ein Überblick. Berichte, Band 5. Bonn

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2015): Das 30-Hektar-Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie. Abgerufen unter www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30_ha_ziel.html (zugegriffen am 16.02.2019).

BBSR (2016): Wandel demografischer Strukturen in deutschen Großstädten. Informationen aus der vergleichenden Stadtbeobachtung. BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2016. Bonn.

BBSR (2017): Wachstumsdruck in deutschen Großstädten. BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2017. Bonn.

BBSR (2018a): Zuwanderung in die Städte. Aktuelle Tendenzen aus unterschiedlicher Perspektive. BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2018. Bonn.

BBSR (2018b): Immobilienpreisentwicklung in Deutschland. Erkenntnisse aus dem Arbeitskreis Immobilienpreise am 16. Oktober 2017 in Bonn. BBSR-Berichte KOMPAKT 01/2018. Bonn.

BBSR (o.J.): Baukultur für das Quartier. Prozesskultur durch Konzeptvergabe. Abgerufen von https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2017/baukultur-quartier/01-start.html?nn=1847524&notFirst=true&docId=1847522 (zugegriffen am 15.04.2019).

Betker, Frank (2018): Die Zukunft der Stadt entscheidet sich auch an der Wohnungspolitik. Sozial-ökologische Dimensionen des Wohnens. In: GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society 27/2. S. 245-246.

Böttcher, Judith Marie (2017): Wie wirkt Planung? Theorie und Praxis der strategischen Stadtentwicklungsplanung am Beispiel Wohnen in wachsenden Großstädten. HafenCity Universität Hamburg. Verlag Dorothea Rohn, Lemgo.

Bohlken, Eike (2018): Das Gemeinwohl – Orientierungsmaßstäbe der Stadtentwicklung.

In: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung. 5/2018. S. 8-15.

BORIS NRW (o.J.): Informationen zu den Grundstücksmarktberichten. Abgerufen unter https://www.boris.nrw.de/borisplus/?lang=de (zugegriffen am 30.07.2019).

Brake, Klaus; Herfert, Günter (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Springer VS, Wiesbaden.

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin.

Bunzel, Arno; Groß, Michael; Krautzberger, Michael; zur Nedden, Martin (2017): Bodenpolitik und Bodenrecht gemeinwohlorientiert gestalten. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): WISO direkt. 11/2017. Bonn.

Burgdorff, Frauke (2016): Das Gemeinwohl – ein altes Fundament für neue Entwicklungen. In: Bauwelt 24/2016. S. 14-21.

Crone, Benedikt; Geipel, Kaye; Kleilein, Doris (2018): Zurück auf Los. Editorial. In: Stadt-Bauwelt. Jg. 217, 6/2018.

DASL [Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung] (2019): Den Boden der europäischen Stadt. Debattenpapier des Ausschusses Bodenpolitik der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V. Abgerufen unter https://dasl.de/wp-content/uploads/2019/03/190305-Debattenpapier.pdf (zugegriffen am 02.05.2019)

Davy, Benjamin (2005): Bodenpolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 117-130.

Davy, Benjamin (2014): Was ist und wem nützt Bodenpolitik? In: fub - Flächenmanagement und Bodenordnung. Jg. 76, Heft 5, 5/2014. S. 193–200.

Davy, Benjamin (2017): Bodenmarkt/Bodenpolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 267-279.

Destatis (2019): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011. 2016. Fachserie 1 Reihe 1.3. Abgerufen unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/_inhalt.html#sprg233540 (zugegriffen am 27.03.2019).

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (2016): Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. Berlin.

Difu [Deutsches Institut für Urbanistik] (2014): Kommunale Wohnraumförderung in

Deutschland. Auswertung einer Kommunalbefragung. Berlin.

Difu/vhw (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Abgerufen unter https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html (zugegriffen am 25.04.2019).

Difu (o.J.): Forschungsbereiche, Stadtentwicklung, Recht, Soziales. Kommunale Bodenpolitik. Abgerufen unter https://difu.de/node/12398 (zugegriffen am 13.08.2019).

Dransfeld, Egbert; Kiehle, Wolfgang (2014): Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick. BBSR-Forschungsvorhaben SWD – 10.04.04 -12.210, Diskussionspapier zur Werkstatt am 17. Januar 2014 in Berlin.

Dransfeld, Egbert (2018): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. In: vhw FWS 3/2018. S. 136-140.

Drixler, Erwin; Friesecke, Erwin; Kötter, Theo; Weitkamp, Alexandra; Weiß, Dominik (2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle - Strategien für bezahlbaren Wohnraum? Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten. Schriftenreihe des DVW, Band 76. Wißner-Verlag, Augsburg.

Ebert, Thomas (2015): Soziale Gerechtigkeit. Ideen, Geschichte, Kontroverse. Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe Band 157, 2. erweiterte und überarbeitete Auflage. Bonn.

Faller, Bernhard; Beyer, Collin (2018): Baulandmodelle nach dem Vorbild der Münchener SoBoN. Beurteilung der Angemessenheit unter veränderten Rahmenbedingungen. In: vhw FWS 3/2018. S. 127-130.

Flick, Uwe (2012): Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung. rowohlts enzyklopädie. 5. Auflage. Reinbek bei Hamburg.

Forum Baulandmanagement NRW (2017a): Kommunale Boden und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. Dortmund.

Forum Baulandmanagement NRW (2017b): (Wieder-) Einstieg in das Baulandmanagement. Tagungsdokumentation. Dortmund.

Forum Baulandmanagement NRW (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Arbeitshilfe. Dortmund.

Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (2005): Kooperation, interkommunale und regionale. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 531-533.

GAG Immobilien AG (o.J.a): GAG Immobilien AG. Über uns. Abgerufen unter https://

www.gag-koeln.de/ (zugegriffen am 24.07.2019).

GAG Immobilien AG (o.J.b): GAG Immobilien AG, Geschichte. Abgerufen unter https://www.gag-koeln.de/die-gag/mitarbeiter/geschichte/ (zugegriffen am 24.07.2019).

Geipel, Kaye (2018): Bodenfrage ungelöst. In: Bauwelt 24/2017. S. 24-25.

Ginski, Sarah; Schmitt, Gisela (2013): Wohnungsknappheit in Großstädten – was tun? In: pndonline 4/2013. S. 1–8. Abgerufen unter http://publications.rwth-aachen.de/record/239301/files/2013_ginski_schmitt.pdf (zugegriffen am 15.06.2019).

Ginski, Sarah; Schmitt, Gisela (2014): Gemeinschaftliche Wohnformen - ein Beitrag zur Wohnungsversorgung? In: vhw FWS 6/2014. S. 292-296.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Köln (2011): Grundstücksmarktbericht 2011. Bericht über die Entwicklung des Kölner Grundstücksmarktes im Jahre 2010 zum Stichtag 01.01.2011. Köln.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Köln (2019): Grundstücksmarktbericht 2019. Übersicht über den Grundstücksmarkt in der Stadt Köln. Köln.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Münster (2011): Grundstücksmarktbericht 2011. Übersicht über den Grundstücksmarkt in der Stadt Münster. Münster.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Münster (2019): Grundstücksmarktbericht 2019. Übersicht über den Grundstücksmarkt in der Stadt Münster. Münster.

Haus der Architektur Köln (o.J.a): Haus der Architektur Köln. Über uns. Abgerufen unter https://www.hda-koeln.de/profil/ (zugegriffen am 24.07.2019).

Haus der Architektur Köln (o.J.b): Haus der Architektur Köln. Netzwerk für gemeinschaftliches Bauen und Wohnen. Abgerufen unter https://baugemeinschaften.hda-koeln.de/category/gruppenportraits/ (zugegriffen am 24.07.2019).

Heesen, Bernd (2014): Wissenschaftliches Arbeiten. Methodenwissen für das Bachelor-Master- und Promotionsstudium. 3. Auflage. Springer Verlag, Berlin/Heidelberg.

Heinz, Werner; Belina, Bernd (2019): Die kommunale Bodenfrage. Hintergrund und Lösungsstrategien. In: Rosa-Luxemburg-Stiftung: Studien 2/2019. 1. Auflage. Berlin.

Hengstermann, Andreas; Gerber, Jean-David (2015): Aktive Bodenpolitik – Eine Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes. In: fub - Flächenmanagement und Bodenordnung 6/2015. S 241-

250.

Holm, Andrej; Junker, Stephan (2019): Die Wohnsituation in deutschen Großstädten – 77 Stadtprofile. Abgerufen unter https://www.boeckler.de/pdf_fof/100892.pdf (zugegriffen am 30.05.2019).

Institut für Städtebau und Flächenmanagement (2018): Vorbereitende Untersuchungen zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Deutzer Hafen gemäß § 165 Absatz 4BauGB. Erstellt im Auftrag der moderne stadt Gesellschaft zur Förderung des Städtebaues und der Gemeindeentwicklung mbH. Bonn. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=673341&type=do& (zugegriffen am 22.07.2019).

Institut für Bodenmanagement (2011): Handlungskonzept für ein Strategisches Flächenmanagement in der Stadt Köln. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=328417&type=do& (zugegriffen am 24.07.2019).

ISP Eduard Pestel Institut für Systemforschung (2019): Gut Wohnen im Münsterland. Eine Macher-Region mit enormem Potenzial. Stadt Münster, bisherige Entwicklung und Szenarien zur künftigen Entwicklung. Hannover.

IT.NRW (o.J. a): Statistikatlas Nordrheinwestfalen. Abgerufen unter https://www.statistikatlas.nrw.de/ (zugegriffen am 14.05.2019)

IT.NRW (o.J. b): Landesdatendank NRW. Abgerufen unter https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online/ (zugegriffen am 17.06.2019).

Kitzmann, Robert (2018): Zurück in die Zukunft!? Die Wiederkehr kommunaler Wohnungspolitik. In: vhw FWS 3/2018. S. 162-167.

Knoll, Katharina; Schularick, Moritz; Steger, Thomas (2017): No Price like Home: Global House Prices 1870-2012. In: American Economic Review. Jg. 107, Heft 2. S. 331-335.

Kölner Stadt-Anzeiger vom 30.04.2019. Grundstück-Vergabe. Kölns Baudezernat plant radikale Wende im Kampf gegen Spekulanten. Abgerufen unter https://www.ksta.de/koeln/grundstueck-vergabe-koelns-baudezernat-plant-radikale-wende-im-kampf-gegen-spekulanten-32451306 (zugegriffen am 24.07.2019).

Kölner Stadt-Anzeiger vom 02.08.2019. Umgestaltung des Deutzer Hafens Anlieger klagen gegen die Stadt Köln. Abgerufen unter https://www.ksta.de/koeln/umgestaltung-des-deutzer-hafens-anlieger-klagen-gegen-die-stadt-koeln-32948354 (zugegriffen am 07.08.2019).

Konvoy Münster (o.J.): KonvOY GmbH. Abgerufen unter https://www.konvoy-muenster.de/ (zugegriffen am 11.07.2019).

Kötter, Theo (2016): Baulandmodelle und weitere bodenpolitische Instrumente. Vor-

trag im Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg am 13. Januar 2016. Abgerufen unter http://www.kf-land-brandenburg.de/dokumente/praesentationensozialer%20wobau/Baulandmodelle.pdf (zugegriffen am 31.07.2019).

Kötter, Theo (2018): Mangel an bezahlbarem Wohnraum – Was leisten kommunale Baulandmodelle? In: vhw FWS 3/2018. S. 149-156.

Kötter, Theo; Huttenoher, Christian; Freudenberg, Jens (2018): Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme" („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet") in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht. Auftraggeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Aufgerufen unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMI/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zugegriffen am 06.08.2019).

Krummacher, Michael (2011): Kommunale Wohnungspolitik. In: Dahme, Hein-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 201-214.

Lampert, Heinz; Althammer, Jörg (2007): Wohnungspolitik. In: Lampert, Heinz; Althammer, Jörg: Lehrbuch der Sozialpolitik. 8., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Springer-Lehrbuch. Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg. S. 367-381

LEG Immobilien AG (2018): LEG-Wohnungsmarktreport NRW 2018. Düsseldorf. Abgerufen unter https://www.leg-wohnen.de/fileadmin/user_upload/Assets/PDFs/Unternehmen/Presse/Wohnungsmarktreporte/Wohnungsmarktreport_2018/LEG-Wohnungsmarktreport_NRW_2018.pdf (zugegriffen am 28.05.2019).

Löffler, Kassandra (2016): Wohnungspolitische Instrumente zur Gewährleistung von bezahlbarem Wohnraum. Wohnen in Weimar seit 1990. IfEU EDITION Band 1. Bauhaus-Universität Weimar.

Markstein, Melanie (2004): Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland. Technische Universität München.

Mayer, Horst Otto (2013): Interview und wissenschaftlich Befragungen. 6. überarbeitete Auflage. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München.

MBWSV NRW [Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen] (2016): Handlungskonzepte Wohnen – vom Beschreiben zum gemeinsamen Handeln. Leitfaden für Kommunen. Düsseldorf.

Mitscherlich, Alexander (1972): Die Unwirtlichkeit unserer Städte. 11. Aufl. Suhrkamp

Verlag, Frankfurt am Main.

moderne stadt (o.J.): moderne stadt. Unternehmen. Abgerufen unter https://www.modernestadt.de/unternehmen-team/ (zugegriffen am 11.07.2019).

Moss, Timothy; Gudermann, Rita; Röhring, Andreas; Gailing, Lufger; Apolinarski, Ingrid; Bernhardt, Christoph (2007): Zum Verhältnis von Gemeinschaftsgütern und Gemeinwohl – Überlegungen aus raumwissenschaftlicher Perspektive. Working Paper No. 39. Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung. Abgerufen unter https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/IRS_Working_Paper/wp_gemeinschaftsgueter.pdf. (zugegriffen am 29.04.2019).

Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht (2018): Kommunaler Impuls zu einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik. Handlungsmöglichkeiten der Städte für soziale Wohnungsversorgung und lebenswerte Städte erweitern! München. Abgerufen unter https://bda-bund.de/wp-content/uploads/2018/07/M%C3%BCnchner_Ratschlag_Bodenrecht_Ergebnispapier.pdf (zugegriffen am 05.07.2019).

Munzinger, Timo (2018): Herausforderungen eines strategischen Flächenmanagements und Konsequenzen für ein Flächeninformations- und Monitoringsystem. In: Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker. 2/2018. S. 2-6.

Netzwerk Leipziger Freiheit, münchen mitbauzentrale, Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. (2018): Bundesweiter Austausch Konzeptverfahren zum Liegenschaftsgeschäft mit gemeinschaftlichen Wohnprojekten. Dokumentation. 10. November 2017 in Leipzig. Berlin.

Novo-Huy, Rolf (2016): Das (Erb-)Baurecht als modernes Instrument der Stadt- und Bodenpolitik. Auch nach über 100 Jahren noch ein faszinierender Gestaltungsweg. In: Stiftung trias (Hrsg.): Das Erbbaurecht. Ein anderer Umgang mit Grund und Boden. S. 4-5.

Novo-Huy, Rolf (2018): Das Erbbaurecht als Instrument von Bodenpolitik und Stadtentwicklung. In: vhw FWS 3/2018. S. 141-144.

Reiß-Schmidt, Stefan (2018): München – viel geleistet, teuer geblieben. In: StadtBauwelt Jg. 217, 6/2018. S. 35-46.

Ringwald, Roman; Cagan, Tom-Philipp (2018): Gemeinwohlorientiertes kommunales Handeln. In: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung. 5/2018. S. 52-57.

Ritzinger, Anne (2018): Flächensparen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zur Rolle von Akteuren und Steuerungsinstrumenten in Dorferneuerungsprozessen. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. Jg. 76., 5/2018. S. 395-406.

Salheiser, Axel (2014): Natürliche Daten: Dokumente. In: Baur, Nina; Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Springer VS, Wiesbaden. S. 814-828.

Schmidt, Sabine; Schnell, Dorothee; Reinders, Thomas; Siemes, Matthias; Tatz, Oliver (2010): Das Amt für Liegenschaften, Vermessung und Kataster der Stadt Köln – aktuell. In: zfv. Jg. 135, 4/2010. S. 209-218.

Schmitt, Gisela (2018): Die Wohnungsfrage in der Stadterneuerung. Daueraufgaben einer integrierten Stadtentwicklung. In: Altrock, Uwe; Schmitt, Gisela; Kurth, Detlef; Schmidt, Holger, Kunze, Ronald (Hrsg.): Stadterneuerung im vereinten Deutschland – Rück- und Ausblicke. Jahrbuch Stadterneuerung 2017. S. 76-99.

Schmitz, Gottfried (2005): Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 963-973.

Schopp, Lisa (2018): Gemeinwohl. Einführung. In: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung. Heft 5/2018. S. 4-7.

Schorcht, Martin; Krüger, Tobias; Meinel, Gotthard (2018): Bilanzierung zur Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung. In: Behnisch, Martin; Kretschmer, Odette, Gotthard Meinel, Gotthard (Hrsg.): Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Springer-Verlag, Berlin. S. 229-268.

Schubert, Dirk (2012): Wieder einmal: die „neue" Wohnungsnot. Gleichzeitig Wohnungsmangel und Wohnungsleerstand. In: RaumPlanung. Jg. 163, 4/2012. S. 26–30.

Selle, Klaus (2008): Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive". Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. In: pndonline 2/2008. S. 1-15.

Spars, Guido (2018): Ein Bodenfonds muss her! Stetiger Anstieg oder Volatilität bei deutschen Bodenpreisen? In: vhw FWS 3/2018. S. 131-135.

Stadt Köln (2013): Anlage 3 zur Beschlussvorlage 4325/2012. Kooperatives Baulandmodell Köln. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=428596&type=do& (zugegriffen am 23.07.2019).

Stadt Köln (2014): Das Kooperative Baulandmodell Köln. Leitfaden für Projektentwickler und Investoren. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf61/baulandmodell-broschuere2014.pdf (zugegriffen am 24.07.2019).

Stadt Köln (2015): Stadtentwicklung Köln. Stadtentwicklungskonzept Wohnen. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/stadtentwicklungskonzept_wohnen_2015.pdf (zugegriffen am 16.07.2019).

Stadt Köln (2016a): Wohnen in Köln. Fakten, Zahlen und Ergebnisse 2015. Ausblick

2016. Köln. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf13/wohnen_in_k%C3%B6ln_2015.pdf (zugegriffen am 28.07.2019)

Stadt Köln (2016b): Beteiligungsbericht. Köln. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/steuern-gebuehren/beteiligungsberichte (zugegriffen am 28.07.2019).

Stadt Köln (2016c): Niederschrift über die 24. Sitzung des Rates in der Wahlperiode 2014/2020 am Donnerstag, dem 22.09.2016. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=582445&type=do& (zugegriffen am 24.07.2019).

Stadt Köln (2016d): Leitfaden zur Konzeptvergabe städtischer Grundstücke. Anlage 2. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=572523&type=do& (zugegriffen am 24.07.2019).

Stadt Köln (2016e): Beschlussvorlage 1775/2016. Stadtentwicklungskonzept Wohnen (StEK Wohnen) Grundsatzbeschluss zur Vergabe städtischer Grundstücke. Erweiterung der Vergabearten um die Vergabe nach Konzeptqualität. Stadtrat, Köln. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=559897&type=do& (zugegriffen am 24.07.2019).

Stadt Köln (2016f): Beschlussvorlage 1028/2015. Umsetzung STEK Wohnen. Hier: Flächen für den Wohnungsbau. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=550621&type=do& (zugegriffen am 05.08.2019).

Stadt Köln (2016g): Anlage 2 zur Beschlussvorlage 1028/2015. Übersicht Flächen Wohnungsbau. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=544317&type=do& (zugegriffen am 05.08.2019).

Stadt Köln (2017a): Rat und Verwaltung der Stadt Köln. Köln. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-rat-gremien/rat/stk_rat-und-verwaltung_bf.pdf (zugegriffen am 19.07.2019).

Stadt Köln (2017b): Kölner Wohnbündnis. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/koelnerwohnbuendnis.pdf (zugegriffen am 17.06.2019).

Stadt Köln (2017c): Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung. Öffentlicher Teil. Städtischer Grundbesitz - Flächenbilanz 2014-2016, Beantwortung der Anfragen AN/0086/2017 sowie AN/0175/2017. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=612018&type=do& (zugegriffen am 24.07.2019).

Stadt Köln (2017d): Anlage 3 Flächenbilanz Gesamtstadt und Stadtbezirke zur Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung. Städtischer Grundbesitz - Flächenbilanz 2014-2016, Beantwortung der Anfragen AN/0086/2017 sowie AN/0175/2017. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.as-

p?id=610531&type=do& (zugegriffen am 06.08.2019).

Stadt Köln (2017e): Das Kooperative Baulandmodell Köln. Richtlinie und Umsetzungsanweisung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.05.2017. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf61/koopblm_stand_2017.pdf (zugegriffen am 24.07.2019).

Stadt Köln (2017f): Beschlussvorlage 3450/2016/1. Wiedereinführung des kommunalen Vorkaufsrechtes. Stadtrat, Köln. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=607867&type=do&#search=%223450/2016/1%22 (zugegriffen am 07.08.2019).

Stadt Köln (2018a): Einwohnerentwicklung 2017. Köln wächst – auch bei geringer Zuwanderung. Pegel Köln 3/2018. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/statistik-einwohner-und-haushalte/einwohnerentwicklung_2017_k%C3%B6ln_w%C3%A4chst_auch_bei_geringer_zuwanderung_ew_pk_2018_3.pdf (zugegriffen am 14.05.2019).

Stadt Köln (2018b): Statistisches Jahrbuch 2018. 94. Jahrgang. Kölner Statistische Nachrichten – 1/2018. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/statistisches_jahrbuch_2017.pdf.pdf (zugegriffen am 17.06.2019).

Stadt Köln (2018c): Stadtentwicklungskonzept Wohnen. Stand der Umsetzung September 2018. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=695303&type=do&#search=%22stand%20der%20umsetzung%20wohnen%22 (zugegriffen am 17.06.2019).

Stadt Köln (2018d): 1. Sachstandsbericht Kooperatives Baulandmodell Köln. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=675685&type=do& (zugegriffen am 17.06.2019).

Stadt Köln (2018e): Förmliche Festsetzung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs ‚Deutzer Hafen'. Beschlussvorlage. Stadtrat. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=649686&type=do& (zugegriffen am 24.07.2019).

Stadt Köln (2018f): Mitteilung 3919/2018. Bevölkerungsprognose für Köln 2018 bis 2040. Kölns Einwohnerwachstum setzt sich fort. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=692238&type=do& (zugegriffen am 26.07.2019).

Stadt Köln (2018g): Mitteilung 0553/2018. Stadtentwicklungskonzept Wohnen (STEK Wohnen). Wiederaufnahme der Baulückenbearbeitung. Ergebnisse 2017 und weiteres Vorgehen. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=650119&type=do& (zugegriffen am 07.08.2019).

Stadt Köln (2018h): Mitteilung 4016/2018. Stadtentwicklungskonzept Wohnen (STEK Wohnen). Stand der Baulückenbearbeitung. Abgerufen unter https://ratsinforma-

tion.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=694264&type=do& (zugegriffen am 07.08.2019).

Stadt Köln (2018i): Beschlussvorlage 0963/2018. Satzung über das besondere Vorkaufsrecht für das Gebiet ‚Südliche Innenstadterweiterung/Parkstadt Süd' in Köln-Bayenthal/-Raderberg/-Zollstock/-Sülz nach § 25 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Stadtrat, Köln. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=655539&type=do& (zugegriffen am 07.08.2019).

Stadt Köln (2019a): Statistisches Jahrbuch Köln 2018. 95. Jahrgang. Kölner Statistische Nachrichten. 1/2019. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/15_statistisches_jahrbuch_2018_bfrei.pdf (zugegriffen am 14.05.2019).

Stadt Köln (2019b): Neue Kölner Statistik. Thema: Bevölkerung. Ausgabe 1/2019. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/statistik-einwohner-und-haushalte/1_089_984_k%C3%B6lnerinnen_und__k%C3%B6lner_im_jahr_2018_ew_nks_1_2019.pdf (zugegriffen am 14.05.2019).

Stadt Köln (2019c): Neue Kölner Statistik. Thema Bauen und Wohnen. Ausgabe 2/2019. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/statistik-bauen-und-wohnen/k%C3%B6lner_wohnungsbau_2018_fast_4_000_neue_wohnungen_bw_nks_2_2019.pdf (zugegriffen am 17.05.2019).

Stadt Köln (2019d): Erbbaurechtsbestellung als Instrument der Wohnungs- und Liegenschaftspolitik– ein Weg für Köln? Beantwortung einer Anfrage der SPD-Fraktion. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=708923&type=do& (zugegriffen am 24.07.2019).

Stadt Köln (2019e): Beschlussvorlage 0198/2019. Grundstücksverkäufe im Sürther Feld in Köln-Rodenkirchen, 3. Bauabschnitt. Liegenschaftsausschuss, Köln. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=712741&type=do& (zugegriffen am 06.08.2019).

Stadt Köln (2019f): Beschlussvorlage 1200/2019. Grundstücksvergabe im Erbbaurecht - Baufeld 5/7, 3. Bauabschnitt Sürther Feld in Köln-Rodenkirchen. Liegenschaftsausschuss, Köln. Abgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0051.asp?__kvonr=86595 (zugegriffen am 07.08.2019).

Stadt Köln (2019g): Mitteilung 0557/2019. Erfahrungsbericht zur Wiedereinführung des kommunalen Vorkaufsrechtes Berichtszeitraum 01.02.2018 bis 31.01.2019. Liegenschaftsausschuss, Köln. Aufgerufen unter https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=705404&type=do& (zugegriffen am 09.08.2019).

Stadt Köln (o.J.a): Stadt Köln, Dezernate und Ämter. Abgerufen unter: https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/dezernate/index.html (zugegriffen am 25.07.2019).

Stadt Köln (o.J.b): Stadt Köln. Planen und Bauen, Baulücken in Köln. Abgerufen unter https://www.stadt-koeln.de/artikel/03437/index.html (zugegriffen am 07.08.2019).

Stadt Münster (2000): Handlungsprogramm Wohnen. Baulandprogramm 2005. Fortschreibung 2000. Abgerufen unter http://www.stadt-muenster.info/stadt/stadtplanung/pdf/HPW_Anlage1.pdf (zugegriffen am 31.07.2019).

Stadt Münster (2012a): Niederschrift über die 24. Sitzung (öffentlicher Teil) des Rates am Mittwoch, 07.11.2012. Stadtrat, Stadt Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004034858 (zugegriffen am 12.07.2019).

Stadt Münster (2012b): Öffentliche Beschlussvorlage V/0579/2012. Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004034858 (zugegriffen am 12.07.2019).

Stadt Münster (2013a): Öffentliche Beschlussvorlage. Kommunales Handlungskonzept Wohnen - Grundzüge und Weichenstellungen. Stadtrat, Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtplanung/pdf/wohnen/61_V_0593_hkw.pdf (zugegriffen am 31.07.2019).

Stadt Münster (2013b): Anlage 1 zur öffentlichen Beschlussvorlage V/0519/2013. Baulandprogramm 2020. Stadtrat, Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004036101 (zugegriffen am 31.07.2019).

Stadt Münster (2013c): Anlage 1 zur öffentlichen Beschlussvorlage 892/2013. Entwicklung eines Potenzialkatasters zur Stärkung der Wohnfunktion im Bahnhofsviertel Münster. Ausschuss für Stadtplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Wirtschaft, Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/to0040.php?__cpagecontrol=9&ajax=1&__ctext=0&__ksinr=8876 (zugegriffen am 31.07.2019).

Stadt Münster (2014a): Handlungskonzept Wohnen. Ein Kompendium. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtplanung/pdf/wohnen/61_handlungskonzept_wohnen.pdf (zugegriffen am 28.05.2019).

Stadt Münster (2014b): Öffentliche Beschlussvorlage V/0039/2014. Sozialgerechte Bodennutzung in Münster. Stadtrat, Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtplanung/pdf/wohnen/61_V_0039_sozialgerechte_Bodennutzung.pdf. (zugegriffen am 31.07.2019).

Stadt Münster (2014c): Öffentliche Beschlussvorlage V/0115/2014/1. Erg. Baulandprogramm 2014-2010. Stadtrat, Münster. Abgerufen unter https://www.

stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtplanung/pdf/wohnen/61_V_0115_baulandprogramm_2014_2020_1__ergaenzungsvorlage_mit_anlagen_1_.pdf (zugegriffen am 31.07.2019).

Stadt Münster (2015): Grundsätze für die Vergabe städtischer Grundstücke - Mehrfamilienhäuser, Gemeinschaftswohnformen gemäß Beschluss des Rates vom 17.06.2015. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/23_immobilien/pdf/vergaberichtilinien_mehrfamilienhaeuser_2015.pdf (zugegriffen am 14.07.2019).

Stadt Münster (2016): Pressemitteilung der Stadt Münster vom 20.04.2016. Rückenwind für sozial geförderten Wohnungsbau. Ziel von 300 geförderten Wohnungen wird 2016 voraussichtlich überschritten / Investoren zeigen Interesse am Mietwohnungsbau. Abgerufen unter https://www.muenster.de/stadt/presseservice/pressemeldungen/web/frontend/output/standard/search/1/design/standard/page/1/show/932973 (zugegriffen am 26.07.2019).

Stadt Münster (2017a): Geflüchtete Menschen in Münster – Handlungskonzept. Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/fileadmin/user_upload/stadt-muenster/50_sozialamt/pdf/fluechtlinge/fluechtlingskonzept_2017.pdf (zugegriffen am 14.05.2019).

Stadt Münster (2017b): Niederschrift über die 28. Sitzung (Verabschiedung Haushalt 2018) (öffentlicher Teil) des Rates am Mittwoch, 13.12.2017. Stadtrat, Stadt Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/to0040.php?__ksinr=10530 (zugegriffen am 27.07.2019).

Stadt Münster (2017c): Öffentliche Berichtsvorlage V/0107/2017. Einführung der Sozialgerechten Bodennutzung in Münster (SoBoMünster) im April 2014 - Bericht zum aktuellen Sachstand. Stadtrat, Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004041306&voselect=10537 (zugegriffen am 26.07.3019).

Stadt Münster (2017d): Anlage zur öffentliche Berichtsvorlage V/0107/2017. Powerpoint-Vortrag „Einführung der Sozialgerechten Bodennutzung in Münster (SoBo-Münster) – April 2014- Stadtrat, Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004041306&voselect=10537 (zugegriffen am 26.07.2019).

Stadt Münster (2017e): Pressemitteilung der Stadt Münster vom 17.12.2017 Sozialer Wohnungsbau auf Rekordniveau. Städtisches Wohnungsamt bewilligt Fördermittel für 310 Wohnungen / Programm Sozialgerechte Bodennutzung wirkt. Abgerufen unter https://www.muenster.de/stadt/presseservice/pressemeldungen/web/frontend/index.php?show=977936 (zugegriffen am 05.08.2019).

Stadt Münster (2018a): Münster im Spiegel der Zahlen. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtentwicklung/pdf/zahlen/Faltblatt_Muenster_im_Spiegel_2018.pdf (zugegriffen am 14.05.2019).

Stadt Münster (2018b): Statistik für Münsters Stadtteile. Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen. Abgerufen von https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtentwicklung/pdf/sms/SMS_Bevoelkerungsentwicklung_Altersgruppen_2018_Stadtbezirke.pdf (zuggriffen am 14.05.2019).

Stadt Münster (2018c): Jahres Statistik 2017. Abgerufen von https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtentwicklung/pdf/jahr/Jahres-Statistik_2017.pdf (zugegriffen am 14.05.2019)

Stadt Münster (2018d): Arbeitskreis „Wohnen in Münster". Dokumentation der 30. Sitzung am 6. November 2018. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtplanung/pdf/wohnen/ak-wohnen-in-muenster_dokumentation_30.pdf (zugegriffen am 28.05.2019)

Stadt Münster (2019a): Öffentliche Beschlussvorlage V/0224/2019. Intensivierung der Baulandentwicklung. Fortschreibung des Baulandprogrammes 2019-2025/2030. Stadtrat, Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004044439 (zu-gegriffen am 01.08.2019).

Stadt Münster (2019b): Niederschrift über die 39. Sitzung (öffentlicher Teil) des Rates am Mittwoch, 22.05.2019. Stadtrat, Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/to0040.php?__ksinr=11327&toselect=191881 (zugegriffen am 14.07.2019).

Stadt Münster (2019c): Öffentliche Beschlussvorlage V/0314/2019. York und Oxford - Grundstücksvergaben, Grundsätze und Vorgehensweise. Stadtrat, Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/to0040.php?__ksinr=11327&toselect=191881 (zugegriffen am 14.07.2019).

Stadt Münster (2019d): Anlage 3 zur öffentlichen Beschlussvorlage V/0224/2019. Baulandprogramm 2019 Stufe 1 (Baulandaktivierung). Stadtrat, Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004044439 (zugegriffen am 01.08.2019).

Stadt Münster (2019e): Pressemitteilung der Stadt Münster vom 06.02.2019. Stadt verschlankt ihre Baulandvergabe. Vereinfachtes Bewerbungsverfahren für städtische Einfamilienhausgrund-stücke/ Zahl der Interessenten steigt. Abgerufen unter https://www.muenster.de/stadt/presseservice/pressemeldungen/web/frontend/output/immobilien_act_year/page/1/show/1007936/design/standard (zugegriffen am 27.07.2019).

Stadt Münster (2019f): Anlage 1 zur öffentlichen Beschlussvorlage V/0224/2019. Konzept zur Wohnbaulandentwicklung 2018. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004044439 (zugegriffen am 01.08.2019).

Stadt Münster (2019g): Pressemitteilung der Stadt Münster vom 05.04.2019. Potential für 900 Wohnungen. Größter Ankauf seit Jahren: Stadt erwirbt 47 Hektar Land in Hiltrup-Ost / Lebens- und Wohnraum für 2000 Menschen / Viel Platz für Freizeit und Sport. Abgerufen unter https://www.muenster.de/stadt/presseservice/pressemeldungen/web/frontend/output/standard/search/1/design/standard/page/1/show/1012904 (zugegriffen am 01.08.2019).

Stadt Münster (2019h): Jahres-Statistik 2018 – Bautätigkeit und Wohnen. Stand 22. März 2019. Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/61_stadtentwicklung/pdf/jahr/Jahres-Statistik_2018_Bautaetigkeit_und_Wohnen.pdf (zugegriffen am 05.08.2019).

Stadt Münster (2019i): Richtlinien für die Vergabe städt. Einfamilienhausgrundstücke zur Förderung der Eigentumsbildung. Münster. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/fileadmin//user_upload/stadt-muenster/23_immobilien/pdf/vergaberichtlinien_einfamilienhausgrundstueck_2016-12.pdf (zugegriffen am 05.08.2019).

Stadt Münster (o.J.a): Stadt Münster, Rat und Oberbürgermeister. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/ratsservice/politik-und-verwaltung/rat-und-oberbuergermeister.html (zugegriffen am 11.07.2019).

Stadt Münster (o.J.b): Stadt Münster, Oberbürgermeister Markus Lewe. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/oberbuergermeister.html (zugegriffen am 11.07.2019).

Stadt Münster (o.J.c): Stadt Münster, Stadtplanungsamt. https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/startseite.html (zugegriffen am 11.07.2019).

Stadt Münster (o.J.d): Stadt Münster, Amt für Immobilienmanagement. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/immobilien/startseite.html (zugegriffen am 11.07.2019).

Stadt Münster (o.J.e): Stadt Münster, Amt für Wohnungswesen und Quartiersentwicklung. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/wohnungsamt/startseite.html (zugegriffen am 11.07.2019).

Stadt Münster (o.J. f): Stadt Münster, Stadtplanungsamt. Handlungskonzept Wohnen. https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/handlungskonzept-wohnen.html (zugegriffen am 28.08.2019).

Stadt Münster (o.J. g): Stadt Münster Stadtplanungsamt. Baulandentwicklung. Bauland-

programm. Aufgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/baulandentwicklung/baulandprogramm.html (zugegriffen am 28.08.2019).

Stadt Münster (o.J. h): Stadt Münster Stadtplanungsamt. Konversion der York-Kaserne. Abgerufen unter https://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/konversion/york-kaserne.html (zugegriffen am 28.08.2019).

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Demographischer Wandel in Deutschland. Heft 1 Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Wiesbaden.

vhw [vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung] (2018): Der bodenpolitische Fachdiskurs im politischen Prozess. Auf dem Weg zum Wohngipfel im Herbst 2018. vhw werkSTADT Nr. 21, August 2018. Berlin.

Von Bodelschwingh, Arnt; Gilewski, Astrid (2016): Kommunale Handlungskonzepte und Ansätze zur Feinsteuerung. In: Von Einem, Eberhard (Hrsg.): Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not. Springer VS, Berlin. S. 259-267.

Von Einem, Eberhard (Hrsg.) (2016): Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not. Springer VS, Berlin.

Waltersbacher, Matthias (2017): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Analyse der Baulandpreise aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse. Bonn.

Weißmüller, Laura (2018): Die Bodenfrage. In: StadtBauwelt. Jg. 217, 6/2018. S. 17-21.

Wettemann-Wülk, Julia (2015): Nachhaltige Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme in der raumplanerischen Abwägung und politischen Entscheidungsfindung. In: Baumhauer, R.; Hahn, B.; Job, H.; Paeth, H.; Rauh, J.; Terhorst, B. (Hrsg.): Würzburger Geographische Arbeiten. Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft Würzburg. Band 112. Würzburg.

Wiechmann, Thorsten (2014): Vorwort. In: Lamker, Christian: Fallstudien. Materialien „Studium und Projektarbeit". Dortmund.

Wirtschaftsförderung Münster (o.J.): Kauf- und Mietpreise. Abgerufen unter https://www.wfm-muenster.de/immobilienmarkt-muenster/kauf-und-mietpreise/ (zugegriffen am 28.05.2019).

Wohn+Stadtbau (o.J.): Wohnungsunternehmen der Stadt Münster. Abgerufen unter https://www.wohnstadtbau.de/de/ (zugegriffen am 11.07.2019).

Wolfram, Karin (2005): Boden. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 115-117.

Zur Nedden, Martin; Bunzel, Arno (2018): Liegenschaftspolitik als Instrument der Stad-

tentwicklung. In: vhw FWS 3/2018. S. 113.

Gesetze und Beschlüsse

BauGB (Baugesetzbuch) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634)

BVerfG (Bundesverfassungsgericht), 12.01.1967 - 1 BvR 169/63

ErbbauRG (Erbbaurechtsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3719, 3726)

GG (Grundgesetz) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

Kartengrundlagen

GeoBasis-DE / BKG (2019). Verwaltungskarte Deutschland (Staatsgrenze, Länder, Kreise). Abgerufen unter http://www.geodatenzentrum.de/geodaten/gdz_rahmen.gdz_div?gdz_spr=deu&gdz_akt_zeile=5&gdz_anz_zeile=1&gdz_unt_zeile=11&gdz_user_id=0 (zugegriffen am 16.08.2019).

OpenStreetMap (2019): Schwarzplan. Map Data by OpenStreetMap. Abgerufen unter https://schwarzplan.eu/ (zugegriffen am 16.08.2019).

Experteninterviews

Stadt Köln:

Stadt Köln, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Interview am 27.06.2019, Köln.

Vorstandsmitglied Wohnungsbauinitiative Köln (WIK), Telefoninterview am 02.07.2019.

Vorstandsmitglied Woge eG., Interview am 06.06.2019, Köln.

Stadt Münster:

Stadt Münster, Amt für Stadtplanung und Mitarbeiter Amt für Immobilienmanagement, Interview am 18.06.2019, Münster.

Geschäftsführung Sahle Baubetreuungsgesellschaft mbH, Telefoninterview am 25.06.2019.

Vorstandsmitglied Grüner Weiler eG., Interview am 18.06.2019, Münster.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DASL	Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung
Destatis	Bundesamt für Statistik
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
ErbbauRG	Erbbaurechtsgesetz
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
MBWSV NRW	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, Brandenburg
vhw	Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung
WIK	Wohnungsbauinitiative Köln

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1 Aufbau der Arbeit 6
Abb. 2 Verhältnis von Wohnungs- und Bodenpolitik 10
Abb. 3 Mittlere Baulandpreise für individuelle Bebauung 16
Abb. 4 Steuerungsmöglichkeiten kommunaler Bodenpolitik 27
Abb. 5 Überblick über bodenpolitische Instrumente zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung 30
Abb. 6 Forschungsdesign 37
Abb. 7 Interviewpartner 39
Abb. 8 Ausgewählte Fallstudien: Stadt Münster und Stadt Köln 42
Abb. 9 Aufbau und Untersuchungskriterien der Empirie 44
Abb. 10 Lage der Stadt Münster 46
Abb. 11 Bodenpolitische Instrumente zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung in Münster 56
Abb. 12 Übersicht und zeitliche Einordnung über die zu untersuchenden bodenpolitischen Instrumente in Münster und Zusammenhänge zu weiteren Instrumenten 59
Abb. 13 Zielsetzungen zum Einsatz der bodenpolitischen Instrumente in Münster 64
Abb. 14 Räumliche Verortung der Anwendungsfälle von Instrumenten in der Stadt Münster 71
Abb. 15 Wohnungsbaufertigstellung in Münster 74
Abb. 16 Wirkungsweise des Baulandprogrammes 74
Abb. 17 Belegungsbindung für Mietwohnungen 75
Abb. 18 Wirkungsweise der Sozialgerechten Bodennutzung 77
Abb. 19 Wirkungsweise der Konzeptvergabe 79
Abb. 20 Lage der Stadt Köln 83
Abb. 21 Bodenpolitische Instrumente zur kommunalen Steuerung der Wohnraumversorgung in Köln 92

Abb. 22 Übersicht und zeitliche Einordnung über die zu untersuchenden bodenpolitischen Instrumente in Köln und Zusammenhänge zu weiteren Instrumenten 95

Abb. 23 Zielsetzungen zum Einsatz der bodenpolitischen Instrumente in Köln 101

Abb. 24 Räumliche Verortung der Anwendungsfälle von Instrumenten in der Stadt Köln 109

Abb. 25 Wohnungsbaufertigstellung in Köln 112

Abb. 26 Wirkungsweise Flächenvorlage Wohnen 112

Abb. 27 Wirkungsweise Baulückenprogramm 113

Abb. 28 Wirkungsweise Kooperatives Baulandmodell 115

Abb. 29 Wirkungsweise Bodenbevorratung und Zwischenerwerb 116

Abb. 30 Wirkungsweise Konzeptvergabe 117

Abb. 31 Wirkungsweise Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme 118

ANHANG

A INTERVIEWLEITFÄDEN

1. Interview Stadtverwaltung Münster (Amt für Immobilienmanagement, Stadtplanungsamt)

Einstieg

- Welche Funktion haben Sie im Stadtplanungsamt und im Amt für Immobilienmanagement inne?
- Was sind Ihrer Meinung nach die größten Herausforderungen aktueller Entwicklungen auf den Wohnungs- und Bodenmärkten in der Stadt Münster?

Ziele

- Die Stadt Münster hat sich in diesem Kontext im Rahmen des Handlungskonzeptes Wohnen insbesondere das Ziel zur Schaffung von Rahmenbedingungen für den Wohnungsneubau von jährlich 1.500 bis 2.000 WE gesetzt. Darüber hinaus gehören auch zusätzliche Angebote für einkommensschwache Haushalte im öffentlich geförderten Woh-nungsbau mit einer Zielmarke von jährlich 300 WE sowie der Vorrang der Innenentwicklung, eine soziale Mischung, sowie die Verbesserung der Wohnsituation bestimmter Gruppen zu den Zielsetzungen.
- Abgesehen von diesen übergeordneten Zielen werden bei den einzelnen Maßnahmen und Instrumenten weitere Ziele genannt, wie die Beteiligung Planungsbegünstigter an den Folgekosten, die Förderung gemeinwohlorientierter Partner der Stadtentwicklung etc.
- Gilt das Handlungskonzept Wohnen als eine Handlungsmaxime sowohl für die Wohnungs- als auch die Bodenpolitik?
- Inwieweit berühren die oben aufgeführten Ziele die Bereiche des Stadtplanungsamtes und die des Amtes für Immobilienmanagement?

Maßnahmen und Instrumente

- Die Stadt Münster hat in den vergangenen Jahren (neue) bodenpolitische Instrumente eingeführt, um auf die aktuellen Entwicklungen zu reagieren und die gesteckten Ziele umzusetzen. Dazu gehört das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung, die Abwendung vom Höchstgebotsverfahren, die Bodenbevorratung und der Zwischenerwerb, der Potentialkataster für die Innenentwicklung, das Wohnsiedlungsflächenkonzept etc.

Modell der Sozialgerechten Bodennutzung:

- Der Aufgabenbereich des Amtes für Immobilienmanagement liegt in der Anwendung der Sozialgerechten Bodennutzung im Außenbereich und damit insbesondere bei der liegenschaftlichen Partizipation der Stadt Münster. Welche Ziele verfolgt die Stadt mit der eigenen liegenschaftlichen Partizipation und welche Erfahrungen werden mit dem Instrument gemacht?
- Wenn ich es richtig verstanden habe, liegt die Verantwortlichkeit des Stadtplanungsamtes für die Umsetzung der SoBoN auf Flächen im Innenbereich und somit für die Beteiligung Planungsbegünstigter an den Folgekosten sowie für die Quote des sozialen Wohnungsbaus. Welche Erfahrungen werden damit gemacht, welche Schwierigkeiten gibt es bei der Umsetzung?
- Das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung nimmt in Münster eine bedeutende Rolle in der Bodenpolitik ein. Welche weiteren Instrumente sind aus Ihrer Sicht darüber hinaus von besonderer Bedeutung?

Konzeptvergabe, Erbbaurecht und revolvierender Bodenfonds:

- Kann man die Abwendung vom Höchstgebotsverfahren als Wendepunkt im Umgang mit städtischem Grund sehen?

- Im Handlungskonzept Wohnen ist von einem konzeptorientierten Vergabeverfahren die Rede. In einem Ratsbeschluss vor wenigen Wochen im Mai wird von Konzeptvergabe gesprochen. Was ändert sich hier?
- Welche Erfahrungen wurden bislang damit gemacht, welche Schwierigkeiten gibt es bei der Umsetzung der Konzeptvergabe?
- In dem Ratsbeschluss von Mai zur Konzeptvergabe auf den Konversionsflächen wird auch die Option des Erbbaurechts eingeräumt. Wie ist aktuell der Stand diesbezüglich? Welche Erwartungen werden an dieses Instrument gestellt?
- Der Ratsbeschluss zur Sozialgerechten Bodennutzung beinhaltet auch einen revolvierenden Bodenfonds. Wird dieser eingeführt? Welche Ziele stecken dahinter?

Baulandentwicklung, SEM und Bündnis für das Wohnen:

- Essenziell für die Schaffung von neuem Wohnraum ist die Baulandaktivierung. Das Bau-landprogramm dient hier als strategisches Instrument. Ist das Wohnsiedlungsflächen-konzept eine Weiterentwicklung? Was ändert sich hier?
- Für die Konversionsflächen der beiden Kasernen wurden vorbereitende Untersuchungen für eine mögliche städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchgeführt. Ist es richtig, dass diese nicht angewendet wurde? Welche Hindernisse gab es? Oder konnte stattdes-sen ein gutes Ergebnis bei den Ankaufsverhandlungen mit der Bundesanstalt für Immo-bilienaufgaben (BImA) erzielt werden?
- In der Stadt Münster entstand 2006 das erste lokale Bündnis Wohnen, damals noch ein Pionier. Welche Möglichkeiten ergeben sich durch dieses Bündnis in Münster?

Einschätzung zu Wirkungen der Instrumente und Zielerreichung

- Die Stadt Münster hat seit einigen Jahren eine hohe Wohnbauleistung. Die Zahl der fer-tiggestellten Wohnungen lag meist zwischen 1.500 und 2.000 WE. Seit 2017 wird auch die Zielmarke von 300 öffentlich geförderten WE erreicht. Die übergeordneten Ziele wer-den somit also erreicht. Der Nachfrageüberhang bleibt jedoch hoch und die Miet- und Grundstückspreise steigen weiterhin an.
- Finden Sie die Wahl der Instrumente vor dem Hintergrund der Lage auf den Woh-nungs- und Bodenmärkten und der gesteckten Ziele der Stadt Münster prinzipiell rich-tig?
- Welche Erfolge werden im Sinne der weiteren Ziele des Handlungsprogramms Wohnen (wie die Bezahlbarkeit, Zugang zum Boden für bestimmte Zielgruppen, Kostenbeteili-gung der Planungsbegünstigten) durch die Instrumentenbündel noch erzielt?
- Bei welchen Zielsetzungen bedarf es weiteren Handlungsbedarf? Welche Ansätze und Instrumente fehlen Ihrer Meinung nach, um bestimmte Zielsetzungen zu erreichen?

Ausblick

- Auf den Konversionsflächen der ehemaligen Kasernenstandorte werden große Wohn-standorte für die Zukunft Münsters entstehen.
- Welche Bedeutung haben diese für die Lage auf den Wohnungs- und Bodenmärkten und inwieweit können hier die wohnungs- und bodenpolitischen Ziele der Stadt verwirk-licht werden?

2. Interview Sahle Wohnen

Einstieg

- Welche Funktion haben Sie in dem Wohnungsunternehmen Sahle Wohnen inne?
- Was sind Ihrer Meinung nach die größten Herausforderungen aktueller Entwicklungen auf den Wohnungs- und Bodenmärkten speziell in der Stadt Münster?

Ziele

- Die Stadt Münster hat sich in diesem Kontext im Rahmen des Handlungskonzeptes Wohnen insbesondere das Ziel zur Schaffung von Rahmenbedingungen für den Wohnungsneubau von jährlich 1.500 bis 2.000 WE gesetzt. Darüber hinaus gehören auch zusätzliche Angebote für einkommensschwache Haushalte im öffentlich geförderten Wohnungsbau mit einer Zielmarke von jährlich 300 WE sowie der Vorrang der Innenentwicklung, eine soziale Mischung, sowie die Verbesserung der Wohnsituation bestimmter Gruppen zu den Zielsetzungen. Abgesehen von diesen übergeordneten Zielen werden bei den einzelnen Maßnahmen und Instrumenten weitere Ziele genannt, wie die Beteiligung Planungsbegünstigter an den Folgekosten, die Förderung gemeinwohlorientierter Partner der Stadtentwicklung etc.
- Sind Ihnen diese Zielsetzungen bekannt?
- Sie sind Mitglied im „Bündnis für Wohnen". Welchen Beitrag möchten Sie damit für die Stadt Münster leisten? Welche Motivation steckt hinter der Mitgliedschaft und was sind auch Ihre Ziele?

Maßnahmen und Instrumente

- Die Stadt Münster hat in den vergangenen Jahren (neue) bodenpolitische Instrumente eingesetzt, um auf die aktuellen Entwicklungen zu reagieren und die gesteckten Ziele umzusetzen. Dazu gehört das Modell der sozialgerechten Bodennutzung, die Abwendung vom Höchstgebotsverfahren mit der Konzeptvergabe, die Bodenbevorratung und der Zwischenerwerb, der Potentialkataster für die Innenentwicklung, das Wohnsiedlungsflächenkonzept etc.
- Welche dieser Instrumente sind Ihnen bekannt, mit welchen sind Sie bereits in Berührung gekommen?
- Wie ist Ihre Haltung zum Modell der sozialgerechten Bodennutzung und welche Erfahrung machen Sie damit?
- Welche Schwierigkeiten erleben Sie dabei in der Umsetzung und Anwendung in der Praxis? Ergeben sich daraus auch Vorteile für Sie?
- Welche Bedeutung hat der Arbeitskreis „Wohnen in Münster" und das „Bündnis für Wohnen" für die Wohnungs- und Bodenpolitik in der Stadt Münster?

Einschätzung zu Wirkungen der Instrumente

- Die Stadt Münster hat seit einigen Jahren eine hohe Wohnbauleistung. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen lag meist zwischen 1.500 und 2.000 WE. Seit 2017 wird auch die Zielmarke von 300 öffentlich geförderten WE erreicht. Die übergeordneten Ziele werden somit also erreicht. Der Nachfrageüberhang bleibt jedoch hoch und die Miet- und Grundstückspreise steigen weiterhin an.
- Stellen Sie grundsätzlich Auswirkungen der Steuerungseingriffe der Stadt Münster auf den Märkten fest?
- Welchen Beitrag leistest das Modell der sozialgerechten Bodennutzung zur erhöhten Wohnungsbautätigkeit und den Anstiegen von neuen öffentlich geförderten Wohnungen?
- Können die von der Stadt eingesetzten Instrumente einen Beitrag zur Verbesserung des Wohnungsangebotes leisten, insbesondere in Hinblick auf die Bezahlbarkeit?
- Finden Sie die Wahl der Instrumente grundsätzlich vor dem Hintergrund der Entwicklungen der Wohnungs- und Bodenmärkte und der diesbezüglich gesteckten Ziele der Stadt Münter richtig?

Ausblick

- Welche Erwartungen haben Sie zukünftig an die Stadt Münster in der Wohnungs- und Bodenpolitik?

3. Interview Grüner Weiler eG

Einstieg

- Welche Funktion haben Sie inne, welche Motivation verbirgt sich hinter dem Grünen Weiler?
- Was sind Ihrer Meinung nach die größten Herausforderungen aktueller Entwicklungen auf den Wohnungs- und Bodenmärkten in der Stadt Münster?

Ziele

- Die Stadt Münster hat sich im Rahmen des Handlungskonzeptes Wohnen insbesondere das Ziel zur Schaffung von Rahmenbedingungen für den Wohnungsneubau von jährlich 1.500 bis 2.000 WE gesetzt. Darüber hinaus gehören auch zusätzliche Angebote für einkommensschwache Haushalte im öffentlich geförderten Wohnungsbau mit einer Zielmarke von jährlich 300 WE sowie der Vorrang der Innenentwicklung, eine soziale Mischung, sowie die Verbesserung der Wohnsituation bestimmter Gruppen zu den Zielsetzungen. Abgesehen von diesen übergeordneten Zielen werden bei den einzelnen Maßnahmen weitere Ziele genannt, wie die Beteiligung Planungsbegünstigter an den Folgekosten, die Förderung gemeinwohlorientierter Partner der Stadtentwicklung etc.
- Sind Ihnen diese Zielsetzungen bekannt?
- Welche dieser Ziele verfolgt auch der Grüne Weiler, welchen Beitrag möchten Sie auf den angespannten Wohnungs- und Bodenmärkten in der Stadt Köln leisten?

Maßnahmen und Instrumente

- Die Stadt Münster hat in den vergangenen Jahren (neue) bodenpolitische Instrumente eingeführt, um auf die aktuellen Entwicklungen zu reagieren und die gesteckten Ziele umzusetzen. Dazu gehört das Modell der Sozialgerechten Bodennutzung, die Abwendung vom Höchstgebotsverfahren bei der Vergabe städtischer Grundstücke und damit verbunden die Konzeptorientierung, die Bodenbevorratung und der Zwischenerwerb, der Potentialkataster für die Innenentwicklung etc.
- Welche dieser Instrumente sind Ihnen bekannt, mit welchen sind Sie bereits in Berührung gekommen?
- Welche Erfahrungen haben Sie bereits mit Ihrer neuen Wohnungsgenossenschaft in Münster gemacht?
- In einem Ratsbeschluss vor wenigen Wochen im Mai wurde für die Konversionsflächen der ehemaligen Kasernen York und Oxford die Vergabe aller Grundstücke/Baufelder in Form von Konzeptvergaben beschlossen.
- Welche Möglichkeiten bietet die Konzeptvergabe allgemein und insbesondere für Genossenschaften, Baugruppen oder andere gemeinwohlorientierte Partner der Stadtentwicklung?
- Welche Schwierigkeiten erleben Sie bislang bei der Einführung/Umsetzung in der Praxis?
- In dem Ratsbeschluss von Mai zur Konzeptvergabe auf den Konversionsflächen wird auch die Option des Erbbaurechts eingeräumt. Wie ist Ihre Haltung zur Vergabe städtischer Grundstücke im Erbbaurecht?

Einschätzung zu Wirkungen der Instrumente

- Die Stadt Münster hat seit einigen Jahren eine hohe Wohnbauleistung. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen lag meist zwischen 1.500 und 2.000 WE. Seit 2017 wird auch die Zielmarke von 300 öffentlich geförderten WE überschritten. Die übergeordneten Ziele werden somit also erreicht. Der Nachfrageüberhang bleibt jedoch hoch und die Miet- und Grundstückspreise steigen weiterhin an.
- In dem oben genannten Ratsbeschluss heißt es, dass Baugemeinschaften oder genossenschaftliche Wohnprojekte angemessen unterstützt werden sollen. Inwieweit arbeitet die Stadt Münster bereits mit dem Grünen Weiler und anderen gemeinwohlorientierte Partnern der Stadtentwicklung zusammen, welche Unterstützung erhalten Sie?
- Können bereits Erfolge durch die Konzeptvergabe und andere Instrumente verzeichnet werden? Wel-

che Hindernisse gibt es?

- Finden Sie die Wahl der Instrumente vor dem Hintergrund der Lage auf den Wohnungs- und Bodenmärkten und der gesteckten Ziele der Stadt Münster prinzipiell richtig? Welche Ansätze und Instrumente fehlen Ihrer Meinung nach?

Ausblick

- Das gemeinschaftliche Bauen und Wohnen erfährt in jüngster Zeit einen neuen Schub der Aufmerksamkeit und des Wohlwollens auch bei Politik und Stadtverwaltungen.
- Wie denken Sie, wird sich die Rolle des gemeinschaftlichen Wohnens in Zukunft entwickeln, welche Bedeutung haben hier die Konversionsflächen der ehemaligen Kasernenstandorte für die Stadt Münster?
- Was erwarten Sie diesbezüglich von der Stadt Münster?

4. Interview Stadtverwaltung Köln (Amt für Stadtentwicklung und Statistik)

Einstieg

- Welche Funktion haben Sie und das Amt für Stadtentwicklung und Statistik in der Stadt Köln inne?
- Was sind Ihrer Meinung nach die größten Herausforderungen aktueller Entwicklungen auf den Wohnungs- und Bodenmärkten speziell in der Stadt Köln?

Ziele

- Die Stadt Köln hat sich im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen insbesondere das Ziel zur Schaffung von ausreichendem Wohnraum mit einer Zielmarke von jährlich 6.000 WE sowie auch öffentlich gefördertem Wohnraum mit einer Zielmarke von jährlich 1.000 WE gesetzt. Darüber hinaus werden Ziele, wie die Kostenbeteiligung Pla-nungsbegünstigter, Verhinderung von Bodenspekulation, langfristiger Handlungsspielraum durch öffentliches Eigentum oder die Unterstützung bestimmter Zielgruppen von beispielsweise Genossenschaften und Baugruppen, beim Zugriff auf geeignete Grundstücke verfolgt.
- Gilt das Stadtentwicklungskonzept Wohnen mit dieser Zielsetzung als Handlungsmaxime sowohl für die Wohnungs- als auch die Bodenpolitik?
- Wenn ich es richtig verstanden habe, liegt in der Verantwortlichkeit Ihres Amtes insbesonderedie strategische und konzeptionelle Ebene der Wohnungs- und Bodenpolitik. Wie sind die Kompetenzen bei der Umsetzung der Maßnahmen zur Zielerreichung auf die anderen Ämter verteilt und wie arbeiten sie mit diesen zusammen?

Maßnahmen und Instrumente

- Die Stadt Köln hat in den vergangenen Jahren (neue) bodenpolitische Instrumente eingesetzt, um auf die aktuellen Entwicklungen zu reagieren und die gesteckten Ziele umzusetzen. Dazu gehört das kooperative Baulandmodell, die Konzeptvergabe, die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Deutzer Hafen, die Bodenbevorratung und der Zwi-schenerwerb, sowie das Erbbaurecht, was derzeit auch zur Diskussion steht.

Kooperatives Baulandmodell:

- Das kooperative Baulandmodell wurde 2017 fortgeschrieben, da es zuvor auf Grund der Bagatellgrenze oder einer geringen Bodenwertsteigerung nicht zur Anwendung kam. Dem Sachstandbericht des Handlungskonzept Wohnens ist zu entnehmen, dass nun bei 21 Planverfahren das Modell zur Anwendung kommen soll. Sind mittlerweile einzelne Verfahren abgeschlossen? Welche Erfahrungen werden hiermit weiterhin gemacht?
- Welche Bedeutung nimmt das kooperative Baulandmodell in der Kölner Bodenpolitik ein? Welche

weiteren Instrumente sind aus Ihrer Sicht darüber hinaus von besonderer Bedeutung?

Bodenbevorratung, Konzeptvergabe und Erbbaurecht:

- Im Sachstandsbericht des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen heißt es, dass die Stadt die bewährte Praxis einer strategischen Bodenbevorratung fortführt. Hat es hier nicht in den 2000er Jahren einen Wandel gegeben, welcher eine Bevorratung ausgesetzt hat und vielmehr einen Ausverkauf städtischer Grundstücke zur Folge hatte? Wie ist die Stadt heute aufgestellt, welche Reserven und welchen Handlungsspielraum hat sie?
- Im Jahr 2016 wurde die Konzeptvergabe mit einem Ratsbeschluss eingeführt. Kann man die Abwendung vom Höchstgebotsverfahren als Wendepunkt im Umgang mit städtischem Grund sehen?
- Bereits 2015 hat eine Art Konzeptvergabe auf dem Clouth Quartier stattgefunden. Wird diese nun konsequent bei der Vergabe städtischer Grundstücke umgesetzt?
- Welche Schwierigkeiten gibt es bei der Umsetzung der Konzeptvergabe?
- Die aktuelle Diskussion um das Erbbaurecht hat auch Eingang in der Stadt Köln gefunden. Wie ist aktuell der Stand diesbezüglich? Welche Erwartungen werden an dieses Instrument gestellt?

SEM, Kölner Wohnbündnis und interkommunale Kooperation:

- Im Deutzer Hafen wurde das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angewandt, welches häufig als „schärfstes Schwert" betitelt wird. Wie konnte dies in Köln umgesetzt werden und welche Erfolge sind dadurch für die Bodenpolitik zu verzeichnen?
- Seit 2017 besteht das Kölner Wohnbündnis. Leistet dieses in Hinblick auf die ergriffenen Maßnahmen einen Beitrag zur Akzeptanz und Verankerung in der Wohnungswirtschaft?
- Welche Rolle spielt für die Stadt Köln vor dem Hintergrund des Wachstumsdruck die interkommunale Kooperation?

Einschätzungen zu Wirkungen der Instrumente und Zielerreichung

- Die Zielmarke für die jährlich fertiggestellten Wohnungen wurden bislang weit verfehlt. Im öffentlich geförderten Wohnraum wurde 2018 das Ziel hingegen erstmals nahezu er-reicht. Der Nachfrageüberhang bleibt jedoch hoch und die Miet- und Grundstückspreise sind weiterhin angestiegen.
- Finden Sie die Wahl der Instrumente vor dem Hintergrund der Lage auf den Wohnungs- und Bodenmärkten und der gesteckten Ziele der Stadt Köln prinzipiell richtig?
- Wie schätzen Sie die Möglichkeiten zur Erhöhung der Wohnbautätigkeit ein, welche Grenzen der bestehenden Instrumente werden angesichts der Zahlen sichtbar?
- Ist der Anstieg des öffentlich geförderten Wohnungsbau insbesondere auf das Baulandmodell zurückzuführen?
- Welche Erfolge werden im Sinne der weiteren Ziele des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen (wie die Kostenbeteiligung Planungsbegünstigter, langfristiger Handlungsspielraum durch öffentliches Eigentum oder die Unterstützung bestimmter Zielgruppen beim Zugriff auf geeignete Grundstücke) durch die Instrumentenbündel noch erzielt?

Ausblick

- Bei welchen Zielsetzungen bedarf es weiteren Handlungsbedarf? Welche Ansätze und Instrumente fehlen Ihrer Meinung nach, um bestimmte Zielsetzungen zu erreichen?

5. Interview Wohnungsbauinitiative Köln (WIK)

Einstieg

- Welche Funktion haben Sie inne, welche Motivation verbirgt sich hinter der WIK?
- Was sind Ihrer Meinung nach, die größten Herausforderungen aktueller Entwicklungen auf den Wohnungs- und Bodenmärkten in der Stadt Köln?

Ziele

- Die Stadt Köln hat sich im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen insbesondere das Ziel zur Schaffung von ausreichendem Wohnraum mit einer Zielmarke von jährlich 6.000 WE sowie auch öffentlich gefördertem Wohnraum mit einer Zielmarke von jährlich 1.000 WE gesetzt. Darüber hinaus werden Ziele, wie die Kostenbeteiligung Planungsbegünstigter, Verhinderung von Bodenspekulation, langfristiger Handlungsspielraum durch öffentliches Eigentum oder die Unterstützung bestimmter Zielgruppen von beispielsweise Genossenschaften und Baugruppen, beim Zugriff auf geeignete Grundstücke verfolgt.
- Sind Ihnen diese Zielsetzungen bekannt?
- Als Wohnungsbauinitiative Köln sind Sie Mitglied im Kölner Wohnbündnis – Welchen Beitrag möchten Sie damit für die Stadt Köln leisten, was sind auch Ihre Ziele?

Maßnahmen und Instrumente

- Die Stadt Köln hat in den vergangenen Jahren (neue) bodenpolitische Instrumente eingesetzt, um auf die aktuellen Entwicklungen zu reagieren und die gesteckten Ziele umzusetzen. Dazu gehört das kooperative Baulandmodell, die Konzeptvergabe, die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Deutzer Hafen, die Bodenbevorratung und der Zwischenerwerb, sowie das Erbbaurecht, was derzeit auch zur Diskussion steht.
- Welche dieser Instrumente sind Ihnen bekannt, mit welchen sind Sie bereits in Berührung gekommen?
- Welche Erfahrungen machen Sie mit dem kooperativen Baulandmodell (nach der Anpassung 2017)?
- Welche Schwierigkeiten erleben Sie dabei in der Umsetzung und Anwendung in der Praxis? Ergeben sich daraus auch Vorteile für Sie?

Einschätzung zu Wirkungen

- Die Zielmarke für die jährlich fertiggestellten Wohnungen wurden bislang weit verfehlt. Im öffentlich geförderten Wohnraum wurde 2018 das Ziel hingegen erstmals nahezu erreicht. Der Nachfrageüberhang bleibt jedoch hoch und die Miet- und Grundstückspreise sind weiterhin angestiegen.
- Stellen Sie Auswirkungen der Maßnahmen und Instrumente der Stadt Köln auf den Märkten fest?
- Können Erfolge bei der Zielerreichung durch das kooperative Baulandmodell oder anderen Instrumente verzeichnet werden?
- Können die Instrumente einen Beitrag zur Verbesserung des Wohnungsangebotes leisten, insbesondere in Hinblick auf Bezahlbarkeit?
- Finden Sie die Wahl der Instrumente vor dem Hintergrund der Entwicklungen der Wohnungs- und Bodenmärkte und der gesteckten Ziele der Stadt Köln richtig?

Ausblick

- Welche Erwartungen haben Sie zukünftig an die Stadt Köln in der Wohnungs- und Bodenpolitik?

6. Interview Woge eG/ Baugruppe Kautschukstraße

Einstieg

- Welche Funktion haben Sie und Ihre Institution inne?
- Welche Motivation verbirgt sich hinter der Genossenschaft WOGE e.G.?

Ziele

- Die Stadt Köln hat sich im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes Wohnen insbesondere das Ziel zur Schaffung von ausreichendem Wohnraum mit einer Zielmarke von jährlich 6.000 WE sowie auch öffentlich gefördertem Wohnraum mit einer Zielmarke von jährlich 1.000 WE gesetzt. Darüber hinaus werden Ziele, wie die Kostenbeteiligung Planungsbegünstigter, Verhinderung von Bodenspekulation, langfristiger Handlungsspielraum durch öffentliches Eigentum oder die Unterstützung bestimmter Zielgruppen von beispielsweise Genossenschaften und Baugruppen, beim Zugriff auf geeignete Grundstücke verfolgt.
- Sind Ihnen diese Zielsetzungen bekannt?
- Welche dieser Ziele verfolgt auch die Woge, welchen Beitrag möchten Sie auf den angespannten Wohnungs- und Bodenmärkten in der Stadt Köln leisten?

Maßnahmen und Instrumente

- Die Stadt Köln hat in den vergangenen Jahren (neue) bodenpolitische Instrumente eingeführt, um auf die aktuellen Entwicklungen zu reagieren und die gesteckten Ziele umzusetzen. Dazu gehört das Baulandmodell, die Konzeptvergabe, die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme im Deutzer Hafen, eine Bodenbevorratung und der Zwischenerwerb, sowie das Erbbaurecht, was derzeit auch zur Diskussion steht.
- Welche dieser Instrumente sind Ihnen bekannt, mit welchen sind Sie bereits in Berührung gekommen?
- Welche Erfahrungen haben Sie mit der „Baugruppe Kautschukstraße" gemacht?
- Welche Möglichkeiten ergeben sich durch die Konzeptvergabe für Genossenschaften und Baugruppen oder andere gemeinwohlorientierte Partner der Stadtentwicklung?
- Welche Schwierigkeiten erleben Sie bei der Umsetzung und Anwendung der in der Praxis?
- Finden Sie die Wahl der Instrumente vor dem Hintergrund der Entwicklungen der Wohnungs- und Bodenmärkte und der gesteckten Ziele der Stadt Köln richtig?
- Wie ist Ihre Haltung zur Vergabe städtischer Grundstücke im Erbbaurecht?

Einschätzungen zu Wirkungen

- Die Zielmarken bei den fertiggestellten Wohnungen wurden bislang weit verfehlt. Im öffentlich geförderten Wohnraum wurde 2018 das Ziel hingegen nahezu erreicht.
- Stellen Sie Auswirkungen der Maßnahmen und Instrumente der Stadt Köln auf den Märkten fest?
- Können Erfolge durch die Konzeptvergabe und andere Instrumente verzeichnet werden?
- Ermöglichen die Konzeptvergabe einen vereinfachten Zugang zum Boden für gemeinwohlorientierte Partner der Stadtentwicklung wie die Woge?
- Inwieweit arbeitet die Stadt Köln mit der Woge und anderen gemeinwohlorientierte Partnern der Stadtentwicklung zusammen, welche Unterstützung erhalten Sie?

Ausblick

- Das gemeinschaftliche Bauen und Wohnen erfährt in jüngster Zeit einen neuen Schub der Aufmerksamkeit und des Wohlwollens auch bei der Politik und den Stadtverwaltungen.
- Wie denken Sie, wird sich die Rolle des gemeinschaftlichen Wohnens in Zukunft entwickeln?
- Was erwarten Sie diesbezüglich von der Stadt Köln?

B KATEGORIENSYSTEM AUSWERTUNG EXPERTENINTERVIEWS

Code
Ausgangssituation Wohnraumversorgung
Wohnungs- und Bodenpolitik in der Vergangenheit
Beteiligte Akteure und Interessen
Preise
Nachfrage/ Bedarf
Stadtspezifische Charakteristika
Kommunale Ausrichtung und Ziele
Instrumente (Einführung, Funktionsweise,Teilziele u. Anwendung)
Handlungskonzept Wohnen/ Stek Wohnen
Konzeptvergabe
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
Bodenvorratspolitik und Zwischenerwerb
Baulandmodell/SoBo
Interkommunale Kooperation
Revolvierender Bodenfonds
Bündnis für Wohnen
Baulandprogramm
Erbbaurecht
Weitere Instrumente
Hemmende Bedingungen
Fördernde Bedingungen
Wahrgenommene/ erwartete Wirkungen
Qualität
Zeitliche Wirksamkeit
Zusammenspiel von Instrumenten
Menge
Handlungsspielraum
Preisdämpfung

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Hiermit versichere ich, Maria Dörter, dass ich die vorliegende Masterarbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Die Stellen der Arbeit, die dem Wortlaut oder dem Sinne nach anderen Werken entnommen wurden, sind in jedem Fall unter Angabe der Quelle kenntlich gemacht.

Aachen, den 23.08.2019